

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dalam era otonomi daerah dan memasuki era perdagangan bebas, kegiatan pengelolaan sampah di daerah terus meningkat baik kuantitas, kualitas, maupun kompleksitasnya. Diketahui bahwa perkembangan waktu yang senantiasa diiringi dengan pertumbuhan penduduk, maka otomatis jumlah timbulan sampah semakin meningkat sementara lahan yang ada tidak bertambah, bahkan seringkali kesulitan mencari lahan yang mencukupi untuk pemrosesan sampah. Ini menyebabkan arti pentingnya pengelolaan sampah, dengan melihat perkembangan waktu dan pertumbuhan penduduk dimana secara otomatis jumlah timbulan sampah akan semakin meningkat sementara lahan yang ada tetap.

Pertambahan penduduk dan segala aktivitasnya di satu sisi merupakan potensi yang besar bagi peningkatan ekonomi masyarakat, tetapi di sisi lain menimbulkan konsekuensi pada kebutuhan pelayanan publik yang lebih memadai. Salah satu kebutuhan tersebut adalah sektor pengelolaan sampah. Kinerja sistem pengelolaan akan sangat menentukan wajah dari suatu kawasan. Apabila kinerja sistem pengelolaan sampah baik, maka wajah kawasan tersebut akan menjadi bersih, atau sebaliknya. Nilai penting dari unjuk kerja sistem pengelolaan sampah tidak saja terhadap nilai estetika lingkungan, tetapi juga meliputi manfaatnya terhadap perlindungan kesehatan masyarakat, perlindungan terhadap pencemaran lingkungan, pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat, serta peningkatan nilai sosial budaya masyarakat.

Sampah bukan hanya menjadi masalah nasional akan tetapi juga telah menjadi masalah daerah. Pengelolaan sampah yang tidak komprehensif dan tidak mempertimbangkan aspek masyarakat dan lingkungan seringkali memunculkan permasalahan sosial, budaya, dan ekonomi masyarakat. Sistem yang kurang tepat, metode dan teknik pengelolaan sampah yang belum berwawasan lingkungan, seringkali berdampak negatif terhadap kesehatan masyarakat dan lingkungan.

Oleh karena jumlah dan volume sampah yang besar serta jenisnya yang beranekaragam, maka jika tidak dikelola dengan benar, sampah perkotaan akan menimbulkan dampak negatif berupa permasalahan lingkungan yang kompleks, seperti pencemaran air, tanah dan udara, berkembang biaknya vektor penyakit, terganggunya ketertiban, kebersihan dan keindahan lingkungan.

Pengelolaan sampah saat ini menjadi permasalahan yang cukup pelik. Jika tidak dilakukan dengan penanganan yang baik, dikhawatirkan mengganggu keseimbangan yang menimbulkan kerugian dan akan mencemari lingkungan, baik terhadap tanah, air, maupun udara.

Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah (UUPS), Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga Dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 33 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pengelolaan Sampah, Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No. 13 Tahun 2012 tentang Pedoman Pelaksanaan *Reduce, Reuse, dan Recycle* melalui Bank Sampah, dan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 03 Tahun 2013 tentang Penanganan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis, maka untuk operasionalisasi perlu ditindaklanjuti dengan Peraturan Daerah (Perda) di tingkat Kabupaten/Kota.

Sebagai produk hukum daerah, dari sisi sifatnya, Perda merupakan produk hukum yang bersifat pengaturan, sedangkan dari sisi materi muatannya merupakan peraturan perundang-undangan yang mengatur seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sehubungan dengan itu, maka substansi Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Kabupaten Aceh Utara saat ini belum mempunyai Peraturan Daerah atau Qanun tentang pengelolaan sampah oleh karena itu perlu adanya pengaturan secara legal mengenai pengelolaan sampah di Kabupaten Aceh

Utara sehingga pengaturan dalam Qanun sesuai dengan muatan-muatan baru yang diatur di dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 3 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Rumah Tangga, sehingga sesuai dengan amanat UUPS. Qanun yang sudah ada dalam hal yang berhubungan dengan pengelolaan sampah adalah Qanun Aceh Utara Nomor 20 Tahun 2008 tentang Ristribusi Sampah yang muatan pengaturannya lebih bersifat pada masalah administratif dan secara khusus hanya mengatur tentang retribusi sebagai salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Pengelolaan sampah di Kabupaten Aceh Utara masih mengandalkan sistem *end of pipe solution* atau penanganan di bagian hilir, yang menitikberatkan pada pengolahan sampah, ketika sampah tersebut telah dihasilkan. Kegiatan yang dilakukan adalah dimulai dari proses pengumpulan, proses pengangkutan, dan terakhir dengan proses pembuangan sampah ke Tempat Pemrosesan Akhir (TPA) sampah.

Meningkatnya persoalan persampahan di Kabupaten Aceh Utara perlu diantisipasi dengan regulasi yang seimbang antara pengaturan administratif dan teknis, sehingga proses pengelolaan dan pemanfaatan sampah Kabupaten Aceh Utara dapat mewujudkan lingkungan yang sehat dan bersih dari sampah, nyaman dan bebas dari polusi sampah. Untuk itu, perlu dilakukan penanganan sampah secara komprehensif dan terpadu dari hulu ke hilir.

Atas dasar latar belakang di atas dan agar adanya kepastian dan keadilan hukum, maka pada tahun 2017 ini Pemerintah Kabupaten Aceh Utara melakukan penyusunan Naskah Akademik yang merupakan landasan akademik dari pengaturan dalam Rancangan Qanun tentang Pengelolaan Sampah sekaligus sebagai dokumen pendukung yang dibutuhkan dalam proses penyusunan Qanun pengelolaan sampah dan juga dalam memenuhi proses legislasi di DPR Kabupaten Aceh Utara, sesuai dengan Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun. Dengan Naskah Akademik ini, diharapkan proses legislasi Qanun tentang Pengelolaan Sampah di Kabupaten Aceh Utara dapat berlangsung secara lancar dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang

berlaku.

1.2 Identifikasi Masalah

Pasca diundangkannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah (UUPS), Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga Dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 33 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pengelolaan Sampah, Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No. 13 Tahun 2012 tentang Pedoman Pelaksanaan *Reduce, Reuse, dan Recycle* melalui Bank Sampah, dan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 03 Tahun 2013 tentang Penanganan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis, pengelolaan persampahan di Kabupaten Aceh Utara masih belum sepenuhnya menerapkan ketentuan sebagaimana di atur dalam peraturan perundang-undangan.

Kabupaten Aceh Utara belum memiliki Peraturan Daerah atau Qanun tentang pengelolaan sampah, sehingga perlu disusun sebuah Perda atau Qanun khusus yang mengatur masalah persampahan dan kebersihan kabupaten, dan oleh karena itu Naskah Akademik ini merupakan rujukan dalam penyusunan Qanun dimaksud sebagai dasar dalam penyusunan Rancangan Qanun tentang Pengelolaan Sampah. Beberapa permasalahan yang dapat diidentifikasi antara lain sebagai berikut:

1. Tugas, kewenangan, hak dan kewajiban serta tujuan dari pengelolaan sampah di Kabupaten Aceh Utara yang belum diatur.
2. Tahapan-tahapan dalam perencanaan dan pengelolaan sampah (manajemen pengelolaan sampah), serta sarana dan prasarana yang dibutuhkan dalam pengelolaan sampah di Kabupaten Aceh Utara.
3. Partisipasi aktif, peran serta, perilaku dan kesadaran masyarakat, Pemerintah, dan pelaku usaha dalam pelaksanaan pengelolaan sampah di Kabupaten Aceh Utara.
4. Dasar pertimbangan filosofis, sosiologis dan yuridis Rancangan Qanun tentang Pengelolaan Sampah di Kabupaten Aceh Utara.
5. Pembiayaan pengelolaan sampah di Kabupaten Aceh Utara.
6. Keterlibatan seluruh pihak dan hubungannya dengan insentif dan disinsentif yang harus diatur di dalam pengelolaan sampah.

7. Perizinan dan sanksi di dalam pengelolaan sampah.
8. Pemberdayaan masyarakat dan sosialisasi tentang pengelolaan sampah yang masih kurang.

Apabila dilihat secara khusus, permasalahan yang ada saat ini di Kabupaten Aceh Utara dalam pengelolaan sampah adalah sebagai berikut:

a. Di tingkat Masyarakat

1. Tingkat Perilaku Hidup Bersih dan Sehat (PHBS) yang masih relatif masih rendah. Hal ini jelas terlihat dari tingkat pencemaran saluran drainase yang dipenuhi oleh sampah, perilaku membuang sampah sembarangan yang masih sering dijumpai, pencemaran sungai oleh sampah, dan lain-lain.
2. Kesadaran masyarakat untuk membayar retribusi kebersihan masih rendah. Dengan tingkat retribusi sampah yang rendah menjadikan pelayanan persampahan menjadi tidak begitu maksimal.

b. Di tingkat Pemerintah

1. Minimnya sistem perencanaan persampahan termasuk *database* persampahan. Database ini tentunya sangat berguna bagi pemerintah Kabupaten Aceh Utara dalam upaya melakukan *forecasting* atau proyeksi pembangunan dalam bidang persampahan.
2. Sarana dan prasarana sampah belum mampu menjawab kebutuhan akan pelayanan persampahan yang baik. Lokasi Tempat Pemrosesan Akhir (TPA) misalnya, bila masih menggunakan model pengelolaan sampah hanya dengan menggunakan metode *open dumping* saja, maka dalam waktu yang tidak begitu lama, pemerintah harus mencari lokasi baru atau melakukan perluasan lokasi TPA. Artinya *life time* pengoperasian TPA tidak begitu lama. Sementara, sesungguhnya TPA di Gampong Teupin Keube sudah harus dikelola dengan sistem landfill (*minimal controlled landfill*, dimana sampah harian yang masuk ke sel TPA ditutup dengan tanah penutup minimum seminggu sekali).
3. Terdapat beberapa wilayah di Kabupaten Aceh Utara yang belum terjangkau oleh layanan persampahan. Keterbatasan kemampuan Pemerintah dalam memberikan pelayanan secara menyeluruh kepada

semua anggota masyarakat membuat masalah persampahan menjadi tidak tuntas ditangani. Artinya pelayanan ini masih bersifat parsial.

c. Di tingkat Swasta

1. Peran swasta atau pihak ketiga masih terbatas pada pemanfaatan sampah yang masih dapat dijual kembali bukan secara langsung mendaur ulang sampah tersebut. Kelompok masyarakat yang berhubungan dengan kegiatan persampahan umumnya.
2. Belum ada regulasi khusus yang mengatur mengenai peran, tanggung-jawab, dan hak pihak ketiga atau pihak swasta yang melibatkan diri di dalam pengelolaan sampah.
3. Corporate Social Responsibility atau tanggung-jawab sosial perusahaan swasta belum dikelola atau dimanfaatkan secara optimal untuk dilibatkan di dalam kegiatan-kegiatan pengelolaan sampah dan kebersihan yang sudah lazim dilakukan di banyak kabupaten/kota di Indonesia. Misalnya, penyediaan tempat sampah di lokasi-lokasi publik, iklan papan reklame yang dibiayai pihak swasta yang diselipkan pesan-pesan tentang kebersihan, dan sebagainya.

Melihat permasalahan kondisi Pengelolaan Sampah di Kabupaten Aceh Utara sebagaimana telah dijelaskan di atas, maka diperlukan upaya untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas penerapan ketentuan dalam pelaksanaan pengelolaan sampah sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk mendorong peningkatan kualitas dan kuantitas penerapan ketentuan pengelolaan sampah di Kabupaten Aceh Utara, dibutuhkan regulasi yang mengatur secara lebih teknis mengenai ketentuan pengelolaan sampah sesuai kondisi lokal di Kabupaten Aceh Utara dan berdasarkan ketentuan di tingkat nasional.

Oleh karena itu perlu dilakukan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah atau Rancangan Qanun (Raqaan) tentang pengelolaan sampah di Kabupaten Aceh Utara.

Beberapa pertimbangan yang melandasi penyusunan Rancangan Qanun tentang pengelolaan sampah di Kabupaten Aceh Utara yaitu:

1. Landasan filosofis, yaitu Bahwa lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak asasi setiap warga negara Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 28 H Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Landasan sosiologis, yaitu Bahwa dalam rangka mewujudkan Kabupaten Aceh Utara yang sehat dan bersih dari sampah yang dapat menimbulkan dampak negatif terhadap kesehatan masyarakat dan lingkungan, maka perlu dilakukan pengelolaan sampah secara komprehensif dan terpadu dari hulu ke hilir;
3. Landasan yuridis yaitu untuk melaksanakan ketentuan Pasal 47 ayat (2) Undang- Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah yang mengamanatkan bahwa penyelenggaraan pengelolaan sampah diperlukan kepastian hukum, kejelasan tanggung-jawab dan kewenangan pemerintahan daerah serta peran masyarakat dan dunia usaha, sehingga dapat berjalan secara proporsional, efektif dan efisien; serta Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 03 Tahun 2013 tentang Penanganan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis yang mengatur lebih rinci tentang pengelolaan sampah, baik dalam aspek teknis dan non-teknis, hingga keterlibatan masyarakat dan pihak ketiga.

Selanjutnya dengan dibentuknya Qanun yang mengatur ketentuan pengelolaan sampah, maka tujuan yang diharapkan dapat dicapai, yaitu:

1. Untuk meningkatkan kesehatan masyarakat, kualitas lingkungan, dan menjadikan sampah sebagai sumber daya;
2. Mewujudkan kepastian hukum dalam pengelolaan sampah.

Untuk mencapai tujuan tersebut, maka dibutuhkan Qanun yang mengatur ketentuan pengelolaan sampah dengan lingkup pengaturan meliputi ketentuan mengenai perizinan; pengelolaan sampah; pembiayaan; kompensasi; peran masyarakat; larangan; pembinaan dan pengawasan; insentif dan desinsentif; kerjasama dan kemitraan; lembaga pengelolaan sampah; mekanisme pengaduan dan penyelesaian sengketa; sanksi administratif, ketentuan pidana, dan ketentuan penyidikan, serta ketentuan peralihan.

1.3 Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik

Sesuai dengan rumusan permasalahan diatas, maka yang menjadi tujuan naskah akademik adalah sebagai berikut:

1. Untuk merumuskan tugas, kewenangan, hak dan kewajiban serta tujuan dari pengelolaan sampah di Kabupaten Aceh Utara;
2. Untuk merumuskan tahapan-tahapan dalam perencanaan dan pengelolaan sampah serta sarana dan prasarana yang dibutuhkan dalam pengelolaan sampah di Kabupaten Aceh Utara;
3. Untuk merumuskan peran serta masyarakat, Pemerintah dan pelaku usaha dalam pelaksanaan pengelolaan sampah di Kabupaten Aceh Utara;
4. Untuk merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis dan yuridis Rancangan Qanun Tentang Pengelolaan Sampah di Kabupaten Aceh Utara.

Sebagaimana telah dijelaskan dalam tujuan di atas, maka kegunaan dari penyusunan Naskah Akademik ini yaitu:

1. Sebagai kajian akademis yang mendasari muatan pengaturan dalam Rancangan Qanun tentang Pengelolaan Sampah;
2. Sebagai substansi acuan atau referensi dalam pembahasan Rancangan Qanun tentang Pengelolaan Sampah;
3. Sebagai dokumen penunjang dalam proses legalisasi di DPRK.

1.4 Metode

Penelitian merupakan suatu usaha untuk menemukan, mengembangkan dan menguji kebenaran suatu pengetahuan yang dilakukan secara metodologi dan sistematis. Metodologi dapat diartikan menggunakan metode-metode yang bersifat ilmiah, sedangkan sistematis berarti sesuai dengan pedoman/aturan penelitian yang berlaku untuk karya ilmiah¹. Oleh sebab itu dalam melakukan penelitian, terlebih dahulu harus dipahami tentang metode. Metode merupakan alat untuk mencari jawaban dari suatu permasalahan, oleh karena itu suatu metode atau alat

¹Sutrisno Hadi, 2002, *Metodelogi Research*, Sinar Grafika, Hal 4

harus jelas dahulu apa yang di cari². Agar hasilnya lebih akurat dan dapat diuji kebenarannya, suatu penelitian ilmiah harus disusun dengan menggunakan suatu metode yang tepat. Metode merupakan cara kerja atau tata kerja untuk memahami objek yang menjadi sasaran dari ilmu pengetahuan yang bersangkutan.

1.4.1 Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif, yang bertujuan untuk memberikan gambaran mengenai peraturan perundang-undangan yang ada dan berlaku dihubungkan dengan teori-teori hukum dan prakteknya yang berhubungan dengan pengelolaan sampah. Dengan demikian akan terlihat penting atau tidaknya dibentuk peraturan turunannya dalam bentuk Rancangan Qanun pengelolaan sampah di Kabupaten Aceh Utara.

1.4.2 Metode Pendekatan

Menurut Soerjono Soekanto, ada dua jenis penelitian, yaitu penelitian hukum normatif (*yuridis normatif*) dan penelitian hukum empiris atau sosilogis (*yuridis sosiologia*)³. Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis-normatif yaitu metode pendekatan undang-undangan (*statute approach*), yang dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sampah. Hal ini membuka kesempatan untuk mempelajari konsistensi dan kesesuaian antara satu undang-undang dengan undang-undang lainnya serta UUD 1945. Dengan maksud untuk menyelesaikan persoalan dan permasalahan yang dihadapi dalam pengelolaan sampah, sehingga melahirkan satu peraturan perundang-undangan turunannya dalam bentuk qanun.

1.4.3 Teknik Pengumpulan Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer merupakan data yang diperoleh dari penelitian

² Setiono, 2001, *Pemahaman Terhadap Metode Penelitian Hukum*, Mandar Maju, Hal 1

³Ibid

lapangan (*fieldresearch*), sedangkan data sekunder adalah data yang di peroleh dari bahan hukum primer yang bersumber dari peraturan perundang-undangan dan dokumen-dokumen hukum, serta data yang bersumber pada bahan hukum sekunder yang terdiri dari buku-buku ilmiah dan artikel-artikel hukum⁴.

Dalam hal ini, pengumpulan data dilakukan melalui:

a. Penelitian kepustakaan (*libraryresearch*);

Penelitian kepustakaan (*libraryresearch*) ini dilakukan untuk memperoleh data sekunder yang berupa bahan hukum primer, yaitu 1). Norma atau kaedah dasar yaitu pembukaan UUD 1945; 2).Peraturan dasar yaitu batang tubuh UUD 1945; 3).Peraturan perundang-undangan dan peraturan daerah atau qanun; 4).yurisprudensi⁵. Selanjutnya bahan hukum sekunder⁶, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti Rancangan Undang-undang (RUU), hasil-hasil penelitian atau doktrin yang berhubungan dengan system pemerintah daerah. Sementara, bahan hukum tersier yaitu bahan yang memberikan petunjuk mapaun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus (hukum) dan ensiklopedia⁷.

b. Penelitian lapangan (*fieldresearch*)

Penelitian lapangan (*fieldresearch*) ini digunakan untuk menunjang data kepustakaan.Penelitian lapangan ini dilakukan dengan kunjungan lapangan di Kabupaten Aceh Utara, khususnya sarana dan prasarana pengelolaan sampah, dan menghubungi sumber informasi atau pihak-pihak yang berkompeten berkaitan dengan pengelolaan sampah di Kabupaten Aceh Utara.

1.4.4 Pengumpulan Data

Data dapat diperoleh dengan langkah-langkah sebagai berikut:

⁴ Abdulkadir Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Cipta Aditya Bakti, Bandung, Hal 202

⁵Runtung, *Metode Penelusuran Literatur dan Penulisan Hukum*, Bahan Kuliah pada Program Doktor Universitas Sumatera Utara, 17 Februari 2012

⁶Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2001, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, Hal 29

⁷Ibid

a. Studi Dokumen

Studi dokumen ini dilakukan terhadap data sekunder untuk mendapatkan landasan teoritis berupa hukum positif, pendapat-pendapat atau tulisan para ahli atau pihak lain berupa informasi, baik dalam bentuk formal maupun dalam bentuk hasil seminar atau lokakarya yang mempunyai relevansi dengan objek penelitian.

b. Observasi

Observasi atau pengamatan dilakukan dengan cara mengamati pelaksanaan yang berkaitan dengan objek penelitian, dalam hal ini objek penelitian adalah pengelolaan sampah di Kabupaten Aceh Utara. Data yang diperoleh di lapangan menjadi data primer. Sedangkan data dari studi kepustakaan sebagai pendukung proses penelitian menjadi data sekunder.

c. Wawancara

Wawancara dengan sumber informasi kunci atau *Key Informan Interview* dilakukan untuk mengelaborasi atau mendalami informasi yang dipandang penting, yang diperoleh dari pelaku kunci dan pelaku utama yang terkait dengan pengelolaan persampahan di Kabupaten Aceh Utara. Sumber informasi kunci, antara lain: Kepala Dinas Pasar Kebersihan dan Pertamanan (DPKP) Aceh Utara, Kepala Dinas Lingkungan Hidup dan Kebersihan Kabupaten Aceh Utara, Kepala Bidang Pengelolaan Sampah di Dinas Lingkungan Hidup dan Kebersihan Kabupaten Aceh Utara, dan sebagainya.

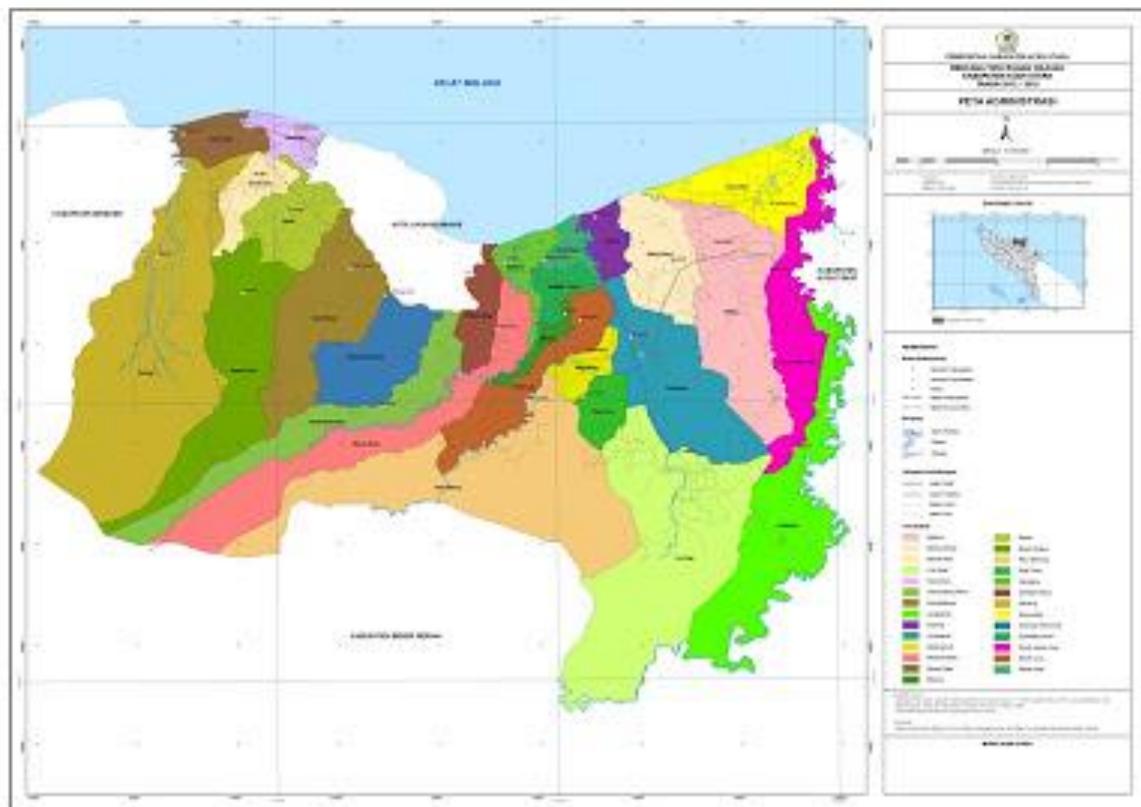
1.4.5 Metode Analisis Data

Untuk menjelaskan suatu data yang tepat dan jelas maka diperlukan analisis. Hal ini dilakukan untuk mengetahui yang mana data utama dan data pendukung. Tujuannya adalah untuk mengetahui tingkat kebenaran terhadap data yang terkumpul kemudian menganalisis data dan menarik kesimpulan dari hasil penelitian. Kedua bahan hukum, yaitu data primer dan data sekunder, dianalisis dengan metode kualitatif yaitu metode dengan mengkualifikasi dan mengklasifikasi masalah-masalah secara sistematis yang berkaitan dengan sistem pemerintahan daerah, selanjutnya

data tersebut akan disajikan dalam bentuk deskriptif yaitu menggambarkan kembali hasil-hasil penelitian untuk menjelaskan permasalahan yang berkaitan dengan identifikasi masalah yang diuraikan sebelumnya.

1.5 Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian dalam kaitanya dengan penulisan naskah akademik tentang pengelolaan sampah adalah di Kabupaten Aceh Utara.



Gambar 1.1 Kabupaten Aceh Utara

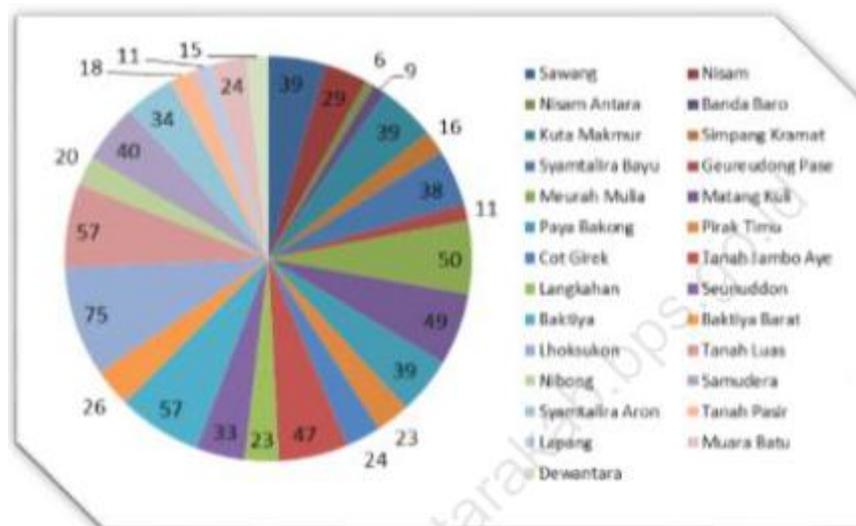
Kabupaten Aceh Utara merupakan salah satu kabupaten di Wilayah Provinsi Aceh adalah yang terletak paling barat ujung pulau Sumatera di Negara Indonesia, dan berada di pesisir dan dataran tinggi.

Kabupaten Aceh Utara terletak pada geografis dengan titik koordinat 96.52.00⁰-97.31.00⁰ Bujur Timur dan 04.46.00⁰-05.00.40⁰ Lintang Utara. Secara administratif Kabupaten Aceh Utara memiliki luas wilayah 3.296,86 km², dengan batas-batas wilayah sebagai berikut :

- a. Sebelah Utara berbatasan dengan Kota Lhokseumawe dan Selat Malaka;
- b. Sebelah Selatan berbatasan dengan Kabupaten Bener Meriah;
- c. Sebelah Timur berbatasan dengan Kabupaten Aceh Timur; dan
- d. Sebelah Barat berbatasan dengan Kabupaten Bireuen.

Wilayah Kabupaten Aceh Utara sebagai bagian dari wilayah Provinsi Aceh, termasuk tipe iklim muson; dan klasifikasi menurut Mohr, Schmid & Ferguson, termasuk iklim tipe C. Wilayah Kabupaten Aceh Utara relatif lebih kering dibandingkan dengan dengan wilayah lainnya di Provinsi Aceh, karena pengaruh Pegunungan Bukit Barisan, di mana wilayah sebelah utara dan timur Pegunungan Bukit Barisan cenderung lebih kering dibandingkan wilayah sebelah barat dan selatannya.

**Jumlah Desa Menurut Kecamatan Di Kabupaten Aceh Utara
Tahun 2015**



Curah hujan tahunan di wilayah Kabupaten Aceh Utara berkisar antara 1000 – 2500 mm, dengan hari hujan 92 hari. Musim hujan terjadi pada bulan Agustus sampai Januari, dengan curah hujan maksimal terjadi di bulan Oktober-November, yang mencapai di atas 350 mm per bulan dengan hari hujan lebih dari 14 hari. Sementara musim dengan curah hujan lebih rendah (cenderung kemarau) terjadi pada bulan Februari sampai Juli, dan yang cenderung terendah adalah sekitar bulan Maret-April.

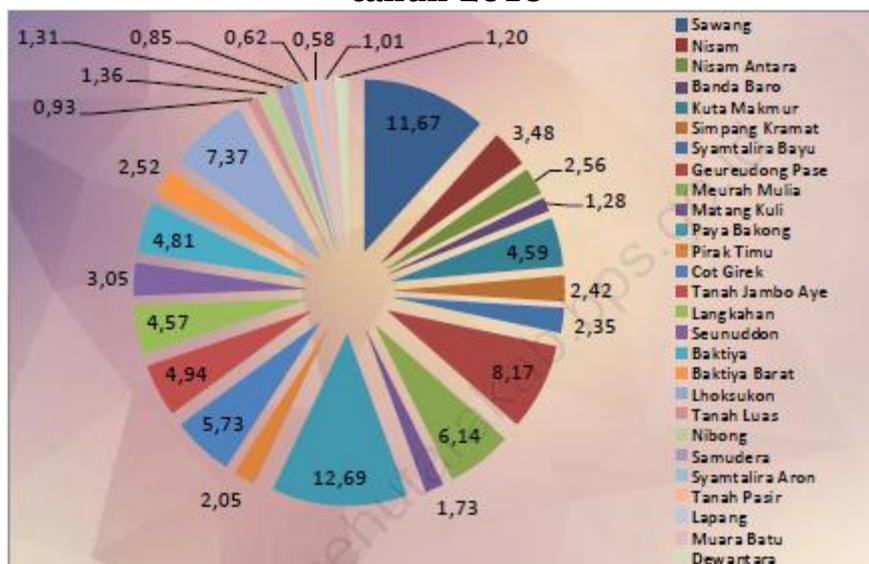
Rata-rata suhu udara adalah 30⁰ C, dengan kisaran antara 26⁰ C sampai 36⁰ C. Suhu rata-rata pada musim penghujan adalah 28⁰ C, dan

pada musim kemarau suhu rata-rata adalah 32,8^o C. Kelembaban udara berkisar antara 84 – 89 %, dengan rata-rata 86,6 %.

Bencana alam gelombang pasang terjadi pada daerah di pesisir Kabupaten Aceh Utara. Bencana alam ini merupakan ancaman laten yang datang pada saat tertentu atau bila terjadi perubahan cuaca yang ekstrim. Akibat dari bencana alam ini dapat menyebabkan pengikisan daratan di wilayah pesisir.

Akhir tahun 2015, wilayah administrasi Kabupaten Aceh Utara terdiri dari 27 wilayah Kecamatan, berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 2 tahun 2008 luas daratan masing-masing kabupaten/kota, yaitu: Sawang (384,65 Km²), Nisam (114,74 Km²), Nisam Antara (84,38 Km²), Banda Baro (42,35 Km²), Kuta Makmur (151,32 Km²), Simpang Keuramat (79,78 Km²), Syamtalira Bayu (77,53 Km²), Geureudong Pase (269,28 Km²), Meurah Mulia (202,57 Km²), Matangkuli (56,94 Km²), Paya Bakong (418,32 Km²), Pirak Timu (67,70 Km²), Cot Girek (189,00 Km²), Tanah Jambo Aye (162,98 Km²), Langkahan (150,52 Km²), Seunuddon (100,63 Km²), Baktiya (158,67 Km²), Baktiya Barat (83,08 Km²), Lhoksukon (243,00 Km²), Tanah Luas (30,64 Km²), Nibong (44,91 Km²), Samudera (43,28 Km²) Syamtalira Aron (28,13 Km²), Tanah Pasir (20,38 Km²), Lapang (19,27 Km²), Muara Batu (33,34 Km²), dan Dewantara (39,47 Km²).

Luas Wilayah Menurut Kecamatan di Kabupaten Aceh Utara tahun 2015



1.6 Kondisi Demografi

Menurut data yang diperoleh dari BPS, Jumlah penduduk Kabupaten Aceh Utara pada tahun 2015 sebesar 583.892 jiwa yang terdiri dari 288.310 laki-laki dan 295.582 perempuan dengan penyebaran penduduk Aceh Utara masih terkonsentrasi di Kecamatan Lhoksukon yakni sebesar 48.997 jiwa. Tabel 1.1 menunjukkan penyebaran penduduk di Kabupaten Aceh Utara sesuai data sensus penduduk.

Tabel 1.1 Jumlah Penduduk Kabupaten Aceh Utara

Kecamatan/ Sub District	Desa/ Village	Penduduk/Population			Rasio Jenis
		L/M	P/F	L + P/ M + F	Kelamin/ Sex Ratio
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1 Sawang	39	18,084	19,114	37,198	94.61
2 Nisam	29	9,162	9,409	18,571	97.37
3 Nisam Antara	6	6,508	6,721	13,229	96.83
4 Banda Baro	9	3,824	4,167	7,991	91.77
5 Kuta Makmur	39	11,818	12,254	24,072	96.44
6 Simpang Kramat	16	4,784	4,724	9,508	101.27
7 Syamtalira Bayu	38	10,207	10,315	20,522	98.95
8 Geureudong Pase	11	2,465	2,439	4,904	101.07
9 Meurah Mulia	50	9,309	9,960	19,269	93.46
10 Matang Kuli	49	8,917	9,188	18,105	97.05
11 Paya Bakong	39	6,870	7,004	13,874	98.09
12 Pirak Timu	23	3,976	4,128	8,104	96.32
13 Cot Girek	24	10,064	10,152	20,216	99.13
14 Tanah Jambo Aye	47	21,479	22,131	43,610	97.05
15 Langkahan	23	11,614	11,252	22,866	103.22
16 Seunuddon	33	12,586	12,709	25,295	99.03
17 Baktiya	57	17,713	18,400	36,113	96.27
18 Baktiya Barat	26	9,248	9,430	18,678	98.07
19 Lhoksukon	75	24,297	24,700	48,997	98.37
20 Tanah Luas	57	12,057	12,296	24,353	98.06
21 Nibong	20	4,841	5,123	9,964	94.50
22 Samudera	40	13,401	13,643	27,044	98.23
23 Syamtalira Aron	34	8,875	9,263	18,138	95.81
24 Tanah Pasir	18	4,379	4,706	9,085	93.05
25 Lapang	11	4,281	4,420	8,701	96.86
26 Muara Batu	24	13,381	13,750	27,131	97.32
27 Dewantara	15	24,170	24,184	48,354	99.94
Jumlah/Total	852	288,310	295,582	583,892	97.54

Penduduk terbanyak berada di Kecamatan Lhoksukon yang menjadi ibukota Aceh Utara, yaitu 48.997 jiwa. Diikuti oleh Kecamatan Dewantara dan Tanah Jambo Aye sebesar 48.354 dan 43.610 jiwa.

1.7 Topografi

Kabupaten Aceh Utara dibagi menjadi tiga wilayah yaitu wilayah pesisir, wilayah tengah dan wilayah hulu dan pedalaman. Dalam pengembangan ketiga wilayah tersebut strategi atau skenario yang diimplementasikan yaitu Bagian Wilayah Pesisir, terletak dibagian utara wilayah dengan karakter pembangunannya berciri menurun (*down ward transitional area*), sebagai dampak dari bencana gelombang Tsunami 26 Desember 2004. Pembangunan wilayah ini dilakukan dengan langkah-langkah rehabilitasi dan rekonstruksi, yang meliputi perumahan dan permukiman, fasilitas umum, prasarana, kegiatan ekonomi disertai dengan bentuk-bentuk antisipasi mitigasi bencana.

Bagian Wilayah Tengah, terletak sepanjang sumbu wilayah (regional axis) berupa jalan negara dengan karakter perkembangan berciri menaik (*up ward transitional area*). Pada bagian wilayah ini berkembang pusat-pusat pelayanan yang bercirikan perkotaan (urban). Bagian wilayah ini pembangunan dilakukan dengan prinsip mengarahkan pada kegiatan yang dapat mengantisipasi permasalahan yang mungkin timbul atau terjadi dikemudian hari, terutama di kawasan perkotaan, berupa kemacetan lalu lintas, prasarana penyehatan lingkungan, kawasan-kawasan kumuh, ketidakteraturan ruang, dan sebagainya.

Bagian Wilayah Hulu dan Pedalaman, di bagian selatan wilayah dengan karakter perkembangannya sebagai kawasan jelajah baru (Resource frontier area) dengan potensi sumberdaya alamnya di sektor pertanian. Pembangunan wilayah ini dilakukan dengan prinsip mendorong dan merangsang segenap potensi yang ada.

Dalam jenis pemanfaatan ruang kawasan permukiman perkotaan ini termasuk juga kawasan permukiman semi-perkotaan, yang dalam jangka panjang diantisipasi akan semakin bergeser menjadi kawasan permukiman perkotaan. Kawasan permukiman perkotaan ini relatif menonjol luasannya pada kecamatan-kecamatan yang dilintasi Jalan Nasional / Jalan Arteri Primer, sehubungan dengan perkembangan kawasan perkotaan memang

lebih pesat pada koridor sepanjang jalan tersebut daripada bagian wilayah lainnya. Luas kawasan permukiman perkotaan ini adalah 5.620 Ha.

Seperti dikemukakan di depan dalam kawasan permukiman perkotaan ini tercakup kawasan perkotaan dan semi-perkotaan yang akan mengarah menuju kawasan perkotaan. Dalam kawasan permukiman perkotaan dan semi-perkotaan tersebut akan bermukim penduduk dengan kegiatan yang semakin berkembang ke kegiatan bukan pertanian, yang ditata dengan baik sebagaimana layaknya permukiman perkotaan, serta dilengkapi dengan sarana dan prasarana yang meliputi pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan pelayanan ekonomi. Pengembangan permukiman yang berada di kawasan perkotaan yang diutamakan untuk dikembangkan adalah di kawasan perkotaan Lhoksukon (Kecamatan Lhoksukon), Panton Labu (Kecamatan Tanah Jambo Aye), Simpang Keramat (Kecamatan Simpang Keramat).

Kawasan permukiman perdesaan yang ditetapkan di sini, adalah kawasan permukiman perdesaan yang relatif signifikan luasnya dan menunjukkan ciri-ciri intensitas yang memadai sebagai kawasan permukiman. (*Catatan : permukiman perdesaan yang tidak dapat didelineasikan secara keruangan tercakup atau "terselip" dalam kebun campuran, dan sebagian kecil di kawasan sawah dan kawasan tambak*). Kawasan permukiman perdesaan ini tersebar di semua kecamatan, dengan luas total 8.290 Ha.

Sebagai kawasan permukiman, maka dalam kawasan permukiman perdesaan ini akan terdiri atas perumahan yang dilengkapi dengan sarana atau fasilitas yang selaras sebagai permukiman perdesaan. Dalam kawasan ini pula berkemungkinan terselip kegiatan ekonomi lainnya seperti industri kecil / industri rumah tangga, perdagangan dan jasa pelayanan perdesaan, dan pada banyak lokasi bersama-sama dengan kebun campuran yang melingkupinya juga terdapat kegiatan peternakan, baik ternak besar, ternak kecil, maupun unggas, sebagai kegiatan sampingan atau diversifikasi. Selaras dengan karakter sebagai kawasan perdesaan, maka dominasi fungsi permukiman ini adalah terkait dengan kegiatan pertanian.

1.8 Geologi dan Jenis Tanah

Jenis tanah mempunyai pengaruh yang kuat terhadap kesesuaian lahan untuk budidaya pertanian maupun non-pertanian yang akan dikembangkan. Pengenalan terhadap karakteristik dan sebaran jenis tanah sangat penting terkait dengan upaya pemanfaatan sumber daya tanah / lahan di Kabupaten Aceh Utara.

Secara umum sebaran jenis tanah yang terdapat di Kabupaten Aceh Utara dapat dibedakan atas 2 kelompok besar, yaitu dominan kelompok hidromorf di pesisir, sementara kelompok podsolik dominan di pedalaman. Karakter ini selaras pula dengan kedalaman efektif tanah, di mana sejak dari yang terdalam (>90 cm) sampai yang terdangkal (<30 cm) adalah mengikuti pola dari pesisir ke pedalaman.

1.9 Kondisi Sosial Ekonomi

Untuk pendapatan ternyata sumbangan dari dana perimbangan sangat menonjol dan jauh lebih besar dari pendapatan asli daerah (PAD). Sementara dari sisi belanja, belanja pelayanan publik lebih besar proporsinya, yaitu 3 kali dari belanja aparatur daerah. Dari belanja pelayanan publik tersebut, sekitar 34 % adalah belanja modal. Dalam belanja modal inilah terdapat investasi publik (umumnya dikenal juga dengan *Social Overhead Capital / SOC*) yang merupakan anggaran untuk dapat mengimplementasikan rencana pembangunan secara umum, termasuk rencana tata ruang wilayah ini (yang lazimnya diindikasikan programnya dalam rencana).

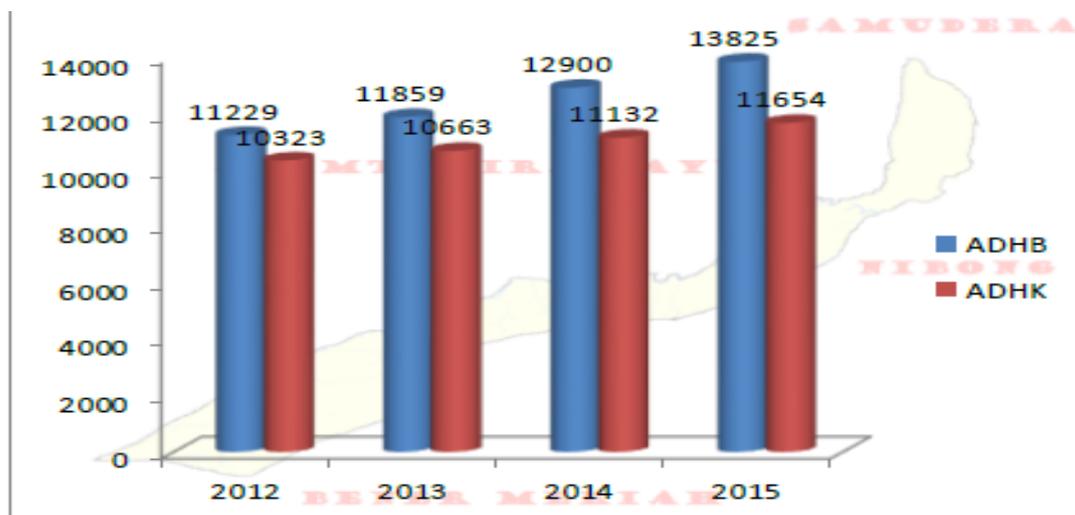
Peran masyarakat dan dunia usaha (atau bukan-pemerintah) umumnya adalah pada investasi privat/swasta, berupa *Directly Productive Activity / DPA*. Investasi privat ini juga berperan dalam upaya implementasi rencana pembangunan, termasuk rencana tata ruang wilayah ini, yang umumnya berupa kegiatan usaha atau kegiatan produksi. Lazimnya investasi privat ini akan “mengikuti” setelah adanya investasi publik di atas. Dengan kata lain, semakin besar investasi publik akan diikuti pula oleh semakin besarnya investasi privat ini.

Dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, maka besar harapan akan meningkat tajamnya investasi publik di masa datang, yang pada gilirannya akan merangsang pula peningkatan investasi privat ini baik pada sektor ekonomi primer, sekunder, maupun tersier.

Penghitungan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) di lakukan atas dasar harga berlaku (ADHB) dan juga atas dasar harga konstan (ADHK). PDRB ADHB Kabupaten Aceh Utara tahun 2015 mencapai 16.383,96 miliar rupiah, sedangkan PDRB ADHK mencapai 15.241,60 miliar rupiah.

Pertumbuhan ekonomi Kabupaten Aceh Utara dapat dilihat dari nilai PDRB ADHK. Pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Aceh Utara pada tahun 2014 (Non Migas) sebesar 4,39 persen. Namun, pertumbuhan ekonomi pada tahun 2015 (Non Migas) meningkat menjadi 4,69 persen. Jika dilihat menurut sektor, maka sektor jasa kesehatan dan kegiatan sosial tumbuh paling tinggi sebesar 7,02 persen lalu diikuti dengan pertumbuhan dari sektor penyedia akomodasi makan dan minum sebesar 6,76 persen.

Struktur perekonomian Kabupaten Aceh Utara pada tahun 2015 di dominasi oleh sektor pertanian, yaitu mencapai 27,25 persen. Sedangkan sektor yang memberikan kontribusi terkecil yaitu sektor pengadaan air, pengelolaan sampah, limbah dan daur ulang.



Sumber: Kabupaten Aceh Utara Dalam Angka 2016

Gambar 1.6 Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Aceh Utara tahun
2012 s.d. 2015

Dalam hubungannya dengan masalah persampahan, peningkatan PDRB Kabupaten Aceh Utara ini berbanding lurus dengan peningkatan produksi limbah atau sampah yang dihasilkan. Hal terutama karena PDRB Aceh Utara terutama ditopang oleh dua kategori utama. Kategori penyumbang Nilai Tambah Bruto (NTB) terbesar adalah sektor migas dan Non Migas. Fakta ini tentu saja merupakan tantangan tersendiri bagi penanganan masalah sampah dan kebersihan di Kabupaten Aceh Utara.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN EMPIRIK

2.1 Kajian Teoritis

Peraturan daerah atau Qanun tentang Pengelolaan Sampah merupakan instrumen penting untuk mengendalikan pelaksanaan Pengelolaan Sampah di Kabupaten Aceh Utara. Qanun Pengelolaan Sampah menjadi sangat penting karena pengaturan yang dimuat mengakomodasi berbagai hal yang bersifat administratif dan teknis dalam pelaksanaan pengelolaan sampah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di Indonesia serta dilengkapi dengan muatan lokal yang spesifik untuk Kabupaten Aceh Utara.

Qanun Pengelolaan Sampah perlu dibuat sebagai peraturan yang bersifat operasional di setiap daerah, sebagaimana diamanahkan dalam Undang-Undang Nomor 18 tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah. Di dalam penjelasan umum UU Pengelolaan Sampah paragraf kelima berbunyi: “...*Dalam rangka menyelenggarakan pengelolaan sampah secara terpadu dan komprehensif, pemenuhan hak dan kewajiban masyarakat, serta tugas dan wewenang Pemerintah dan **Pemerintahan Daerah** untuk melaksanakan pelayanan publik, diperlukan payung hukum dalam bentuk undang-undang*”.

2.1.1 Pengertian Tanggung Jawab Dalam Pengelolaan Sampah

Menurut Andi Hamzah (1986:393) dikemukakan bahwa tanggung jawab adalah suatu keharusan bagi seseorang atau negara untuk melaksanakan denganselayaknya apa yang telah diwajibkan kepadanya. Tanggung jawab negara atau pertanggungjawaban negara terdapat di dalamnya dua istilah yang harus mendapat perhatian, yaitu responsibility dan liability. Kedua istilah ini sering digunakan secara rancu atau diperlakukan untuk menunjuk pada maksud yang sama.

Menurut Goldie perbedaan kedua istilah tersebut adalah menyatakan bahwa istilah responsibility digunakan untuk kewajiban (duty), atau

menunjukkan pada standar pemenuhan suatu peran sosial yang ditetapkan oleh sistem hukum tertentu, sedangkan liability digunakan untuk menunjuk pada konsekuensi dari suatu kesalahan atau kegagalan untuk melaksanakan suatu kewajiban atau untuk memenuhi suatu standar tertentu yang telah ditetapkan (Triatmodjo dalam Heribertus U Setyardi.2001:45-46).

Umumnya para ahli hukum internasional dalam menganalisa tanggung jawab negara ini hanya pada tahap mengemukakan syarat-syarat (karakteristiknya).Seperti dikemukakan Shaw, karakteristik penting adanya tanggung jawab Negaraini tergantung kepada faktor-faktor (Huala Adolf.1991:174-175) , yaitu:

- a. Adanya suatu kewajiban hukum internasional yang berlaku antar dua negara;
- b. Adanya suatu perbuatan/kelalaian yang melanggar kewajiban hokum internasional tersebut yang melahirkan tanggung jawab negara; dan
- c. Adanya kerusakan/kerugian sebagai akibat adanya tindakan yang melanggar hukum atau kelalaian.

Mohd. Burhan Tsani (1990:48) menyatakan bahwa tindakan berbuat atau tidakberbuat yang mereka lakukan dapat menimbulkan pertanggungjawaban apabila:

- a. Tindakan tersebut merupakan pelanggaran terhadap hukum internasional;
- b. Menurut hukum internasional pelanggaran tersebut dapat dilimpahkan kepada negara.

Pemerintah berkewajiban agar sampah-sampah di Indonesia dapat teratasi dengan baik, setidaknya meminimalisir terjadinya penumpukan sampah di titik-titik yang sering menjadi sarangnya. Upaya-upaya yang dilakukan oleh Pemerintah, tentunya tidak akan terealisasi jika tidak adanya partisipasi masyarakat sekitar. Sampah bukan hanya menjadi tanggung jawab Pemerintah, namun juga menjadi kewajiban masyarakat untuk sadar akan kebersihan lingkungan.

Masyarakat mempunyai hak penuh akan kebersihan lingkungan yang bersih, indah nyaman dan sehat. Masyarakat juga memiliki hak-hak untuk mendapatkan pelayanan kebersihan secara baik, berpartisipasi dalam pengambilan keputusan, penyelenggaraan dan pengawasan pengelolaan sampah, masyarakat berhak pula mendapatkan perlindungan, dan memperoleh pembinaan tentang pengelolaan sampah yang baik.

2.1.2 Pengertian Sampah

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

Masalah sampah perkotaan merupakan masalah yang selalu hangat dibicarakan baik di Indonesia maupun kota – kota di dunia, karena hampir semua kota menghadapi masalah persampahan.

Meningkatnya pembangunan kota, penambahan penduduk, tingkat aktivitas dan tingkat sosial ekonomi masyarakat, diiringi dengan meningkatnya jumlah timbunan sampah dari hari ke hari serta sarana dan prasarana pemerintah yang terbatas akan menambah permasalahan sampah yang semakin kompleks.

Berdasarkan SK SNI Tahun 1990, sampah adalah *limbah yang bersifat padat terdiri dari zat organik dan zat anorganik yang dianggap tidak berguna lagi dan harus dikelola agar tidak membahayakan lingkungan dan melindungi investasi pembangunan*⁸.

Sampah dilihat dari istilah umum yang sering digunakan untuk menyatakan limbah padat. Sampah adalah *sisas-sisa bahan yang mengalami perlakuan-perlakuan, baik karena telah sudah diambil bagian utamanya, atau karena pengolahan, atau karena sudah tidak ada manfaatnya yang*

⁸Sri Subekti, Pengelolaan Sampah Rumah Tangga 3R Berbasis Masyarakat Pendahuluan, Available at: <http://www.scribd.com/doc/19229978/tulisan-bektiadini> Diakses 13 September 2015.

*ditinjau dari segi social ekonomis tidak ada harganya dan dari segi lingkungan dapat menyebabkan pencemaran atau gangguan terhadap lingkungan hidup*⁹.

Sampah merupakan bahan yang terbuang atau dibuang dari hasil aktivitas manusia maupun proses alam yang belum memiliki nilai ekonomi. Menurut kamus istilah lingkungan hidup, sampah mempunyai definisi sebagai *bahan yang tidak mempunyai nilai, bahan yang tidak berharga untuk maksud biasa, pemakaian bahan rusak, barang yang cacat dalam pembikinan manufaktur, materi berkelebihan, atau bahan yang ditolak*.

Sementara didalam UU No 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah, yang disebutkan sampah adalah *sisa kegiatan sehari-hari manusia atau proses alam yang berbentuk padat atau semi padat berupa zat organik atau anorganik bersifat dapat terurai atau tidak dapat terurai yang dianggap sudah tidak berguna lagi dan dibuang ke lingkungan*.

Sampah dapat berada pada setiap fase materi: padat, cair, atau gas. Ketika dilepaskan dalam dua fase yang disebutkan terakhir, terutama gas, sampah dapat dikatakan sebagai emisi. Emisi biasanya dikaitkan dengan polusi.

Dalam kehidupan manusia, sampah dalam jumlah besar datang dari aktivitas industri (dikenal juga dengan sebutan limbah), misalnya pertambangan, manufaktur, dan konsumsi. Hampir semua produk industri akan menjadi sampah pada suatu waktu, dengan jumlah sampah yang kira-kira mirip dengan jumlah konsumsi.

Sampah sebagai sumber pencemar lingkungan apabila tidak dikelola dengan baik akan mengakibatkan pengotoran lingkungan, pencemaran air, tanah, tempat berkembangnya bibit penyakit, penyumbat saluran air yang menyebabkan banjir. Selain itu sering pula timbunan sampah merusak keindahan kota dan menimbulkan bau yang kurang enak.

Selain hal tersebut sampah dapat menjadi malapetaka jika tidak diolah dan dibuang pada tempatnya. Sampah akan memberikan *multiplier effect* di sektor ekonomi dan lingkungan. Dampak lingkungannya berupa polusi air, polusi udara, estetika, dan membawa

⁹S.Hadiwiyoto, *Penanganan dan Pemanfaatan Sampah*, 1983, Yayasan Idayu, Jakarta

faktor penyakit. Sampah bukanlah masalah yang dapat dipandang sebelah mata. Seumur hidupnya, manusia senantiasa menghasilkan sampah, baik sampah yang bersifat organik maupun sampah yang bersifat anorganik.

Pengertian sampah diatas, sampah dapat diartikan sebagai limbah pada sisa aktivitas manusia/masyarakat, tidak terpakai, dapat bersifat organik maupun anorganik; karena membahayakan kesehatan lingkungan harus dibuang/ disingkirkan/dikelola dari lingkungan. Dengan demikian diperlukan biaya yang tidak sedikit untuk mengelola sampah.

2.1.2 Jenis Sampah

Menurut Kusnoputranto dan Susanna (2000), sampah dibagi beberapa jenis yaitu sebagai berikut:

1. Berdasarkan zat kimia yang terkandung didalamnya:

- a) Sampah yang bersifat anorganik. Contohnya: logam-logam, pecahan gelas dan abu;
- b) Sampah yang bersifat organik. Contohnya: sisa-sisa makanan, kertas, plastik, daun-daunan, sisa sayur-sayuran dan buah-buahan.

2. Berdasarkan dapat tidaknya dibakar:

- a) Sampah yang mudah dibakar. Contohnya: kertas, karet, plastik, kain-kain dan kayu;
- b) Sampah yang tidak dapat terbakar. Contohnya: kaleng-kaleng, sisa-sisa potongan besi, gelas dan abu.

3. Berdasarkan dapat tidaknya membusuk:

- a) Sampah-sampah yang tidak mudah membusuk. Contohnya: plastik, kaleng-kaleng, pecahan gelas, karet dan abu;
- b) Sampah-sampah yang mudah membusuk. Contohnya: potongan-potongan daging, sisa-sisa makanan, sisa-sisa daun-daunan, buah-buahan, kertas dan lain-lain.

Kemudian menurut Daniel (2009) terdapat tiga jenis sampah, di antaranya:

1. Sampah Organik

Sampah organik terdiri dari bahan-bahan penyusun tumbuhan dan hewan yang diambil dari alam atau dihasilkan dari kegiatan pertanian, perikanan atau yang lain. Sampah ini dengan mudah diuraikan dalam proses alami. Sampah rumah tangga sebagian besar merupakan bahan organik. Termasuk sampah organik, misalnya sampah dari dapur, sisa tepung, sayuran, kulit buah, sisa-sisa makanan, pembungkus (selain kertas, karet dan plastik), daun, dan ranting.

Sampah organik dibagi dua, yaitu :

- a) *Sampah Organik Hijau (sisa sayur mayur dari dapur)* Contohnya: tangkai/daun singkong, papaya, kangkung, bayam, kulit terong, wortel, labuh siam, ubi, singkong, kulit buah-buahan, nanas, pisang, nangka, daun pisang, semangka, ampas kelapa, sisa sayur / lauk pauk, dan sampah dari kebun (rumpun, daun-daun kering/basah) .
- b) *Sampah Organik Hewan* yang dimakan seperti ikan, udang, ayam, daging, telur dan sejenisnya.

Sampah organik hijau dipisahkan dari sampah organik hewan agar kedua bahan ini bisa diproses tersendiri untuk dijadikan kompos.

2. Sampah Anorganik

Sampah Anorganik berasal dari sumber daya alam tak terbarui seperti mineral dan minyak bumi, atau dari proses industri. Beberapa dari bahan ini tidak terdapat di alam seperti plastik dan aluminium. Sebagian zat anorganik secara keseluruhan tidak dapat diuraikan oleh alam, sedang sebagian lainnya hanya dapat diuraikan dalam waktu yang sangat lama.

Sampah anorganik dibedakan menjadi sampah logam dan produk-produk olahannya, sampah plastik, sampah kertas, sampah kaca dan keramik, sampah deterjen,

3. Sampah bahan berbahaya dan beracun

Sampah bahan berbahaya dan beracun (B3): limbah dari bahan-bahan berbahaya dan beracun seperti limbah rumah sakit, limbah pabrik dan lain-lain.

Selain jenis sampah tersebut, ada beberapa jenis sampah berdasarkan karakteristiknya yaitu sebagai berikut:

- a) Abu (*Ashes*) merupakan sisa pembakaran dari bahan yang mudah terbakar, baik di rumah, di kantor maupun industri.
- b) Sampah Jalanan (*Street Sweeping*) yaitu sampah yang berasal dari pembersihan jalan dan trotoar, terdiri dari kertas-kertas, kotoran dan daun-daunan.
- c) Bangkai Binatang (*Dead Animal*) yaitu bangkai binatang yang mati karena bencana alam, penyakit atau kecelakaan.
- d) Sampah pemukiman (*Household refuse*) yaitu sampah campuran yang berasal dari daerah perumahan.
- e) Bangkai Kendaraan (*Abandoned vehicles*), yang termasuk jenis sampah ini adalah bangkai mobil, truk, kereta api, satelit, kapal laut, dan alat transportasi lainnya.
- f) Sampah industri, yang terdiri dari sampah padat yang berasal dari industri pengolahan hasil bumi, tumbuh-tumbuhan dan industri lainnya.
- g) Sampah hasil penghancuran gedung/bangunan (*Demolition waste*) yaitu sampah yang berasal dari perombakan gedung/bangunan.
- h) Sampah dari daerah pembangunan yaitu sampah yang berasal dari sisa pembangunan gedung, perbaikan dan pembaharuan gedung. Sampah dari daerah ini mengandung tanah batu-batuan, potongan kayu, alat perekat, kertas dan lain-lain.
- i) Sampah Padat Pada Air Buangan (*Sewage Solid*) yaitu sampah yang terdiri dari benda yang umumnya zat organik hasil saringan pada pintu masuk suatu pusat pengolahan air buangan.
- j) Sampah Khusus, yaitu sampah yang memerlukan penanganan khusus dalam pengelolaannya, misalnya kaleng cat, film bekas, zat radioaktif dan zat yang toksis. (Mukono, 2006).

Dalam Undang-Undang No. 18 tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah, jenis sampah yang diatur adalah:

1. Sampah rumah tangga

Yaitu sampah yang berbentuk padat yang berasal dari sisa kegiatan sehari-hari di rumah tangga, tidak termasuk tinja dan sampah spesifik

dan dari proses alam yang berasal dari lingkungan rumah tangga. Sampah ini bersumber dari rumah atau dari kompleks perumahan.

2. Sampah sejenis sampah rumah tangga

Yaitu sampah rumah tangga yang bersala bukan dari rumah tangga dan lingkungan rumah tangga melainkan berasal dari sumber lain, seperti pasar, pusat perdagangan, kantor, sekolah, rumah sakit, rumah makan, hotel, terminal, pelabuhan, industri, taman kota, dan lainnya.

3. Sampah spesifik

Yaitu sampah rumah tangga atau sampah sejenis rumah tangga yang karena sifat, konsentrasi dan/atau jumlahnya memerlukan penanganan khusus, meliputi, sampah yang mengandung B3 (bahan berbahaya dan beracun, seperti batere bekas, bekas *toner* dari mesin pencetak (*printer*), dan sebagainya), sampah yang mengandung limbah B3 (sampah medis), sampah akibat bencana, puing bongkaran, sampah yang secara teknologi belum dapat diolah, sampah yang timbul secara periode (sampah hasil kerja bakti).

2.1.3 Sumber Sampah

Biasanya sumber sampah dibagi menjadi 2 kelompok besar, yaitu:

1. Sampah dari permukiman, atau sampah rumah tangga
2. Sampah dari non-permukiman yang sejenis sampah rumah tangga, seperti dari pasar, komersial.

Sampah dari kedua jenis sumber tersebut dikenal sebagai sampah domestik. Sedang sampah non-domestik adalah sampah atau limbah yang bukan sejenis sampah rumah tangga, misalnya limbah dari proses industri. Bila sampah domestik ini berasal dari lingkungan perkotaan, dalam bahasa Inggris dikenal sebagai *municipal solid waste (MSW)*.

Dalam pengelolaan persampahan di Indonesia, sampah kota biasanya dibagi berdasarkan sumbernya, seperti sampah dari:

- Permukiman atau rumah tangga dan sejenisnya
- Pasar
- Kegiatan komersial seperti pertokoan

- Kegiatan perkantoran: mayoritas berisi sampah kegiatan perkantoran seperti kertas hotel dan restoran
- Kegiatan dari institusi seperti industri, rumah sakit, khusus untuk sampah yang sejenis dengan sampah permukiman
- Penyapuan jalan
- Taman-taman.

Kadang dimasukkan pula sampah dari sungai atau drainase air hujan, yang banyak dijumpai. Sampah dari masing-masing sumber tersebut mempunyai karakteristik yang khas sesuai dengan besaran dan variasi aktivitasnya. Timbulan (*generation*) sampah masing-masing sumber tersebut bervariasi satu dengan yang lain.

Sementara menurut Alex (2012) lebih menjelaskan berdasarkan sumbernya yang lebih rinci adalah sebagai berikut:

1. Sampah alam merupakan sampah yang diproduksi di kehidupan liar diintegrasikan melalui proses daur ulang alami, seperti daun-daun kering di hutan yang terurai menjadi tanah.
2. Sampah manusia merupakan hasil-hasil dari pencernaan manusia, seperti *feses* dan *urin*.
3. Sampah rumah tangga merupakan sampah dari kegiatan di dalam rumah tangga, sampah yang dihasilkan oleh kebanyakan rumah tangga adalah kertas dan plastik.
4. Sampah konsumsi merupakan sampah yang dihasilkan oleh manusia dari proses penggunaan barang seperti kulit makanan dan sisa makanan.
5. Sampah perkantoran merupakan sampah yang berasal dari lingkungan perkantoran dan pusat perbelanjaan seperti sampah organik, kertas, tekstil, plastik dan logam.
6. Sampah industri merupakan sampah yang berasal dari daerah industri yang terdiri dari sampah umum dan limbah berbahaya cair atau padat.
7. Sampah nuklir merupakan sampah yang dihasilkan dari fusi dan fisi nuklir yang menghasilkan uranium dan thorium yang sangat berbahaya bagi lingkungan hidup dan juga manusia.

Menurut Gilbert dkk.(1996), sumber-sumber timbunan sampah adalah sebagai berikut :

a. Sampah dari pemukiman penduduk.

Pada suatu pemukiman biasanya sampah dihasilkan oleh suatu keluarga yang tinggal disuatu bangunan atau asrama. Jenis sampah yang dihasilkan biasanya cenderung organik, seperti sisa makanan atau sampah yang bersifat basah, kering, abu plastik dan lainnya.

b. Sampah dari tempat – tempat umum dan perdagangan

Tempat- tempat umum adalah tempat yang dimungkinkan banyaknya orang berkumpul dan melakukan kegiatan. Tempat – tempat tersebut mempunyai potensi yang cukup besar dalam memproduksi sampah termasuk tempat perdagangan seperti pertokoan dan pasar. Jenis sampah yang dihasilkan umumnya berupa sisa – sisa makanan, sampah kering, abu, plastik, kertas, dankaleng- kaleng serta sampah lainnya.

c. Sampah dari sarana pelayanan masyarakat milik pemerintah

Yang dimaksud di sini misalnya tempat hiburan umum, pantai, masjid, rumah sakit, bioskop, perkantoran, dan sarana pemerintah lainnya yang menghasilkan sampah kering dan sampah basah.

d. Sampah dari industri

Dalam pengertian ini termasuk pabrik–pabrik sumber alam perusahaan kayu dan lain-lain, kegiatan industri, baik yang termasuk distribusi ataupun proses suatu bahan mentah. Sampah yang dihasilkan dari tempat ini biasanya sampah basah, sampah kering abu, sisa–sisa makanan, dan sisa bahan bangunan.

e. Sampah pertanian

Sampah dihasilkan dari tanaman atau binatang daerah pertanian, misalnya sampah dari kebun, kandang, ladang atau sawah yang dihasilkan berupa bahan makanan pupuk maupun bahan pembasmi serangga tanaman.

2.1.4 Konsep Pengelolaan Sampah

Pengelolaan merupakan pengendalian dan pemanfaatan semua faktor dan sumber daya, yang menurut suatu perencanaan diperlukan untuk mencapai atau menyelesaikan suatu tujuan kerja yang tertentu (Prajudi, 1980). Dari limbah yang dihasilkan dapat dilakukan penanganan dengan beberapa kemungkinan yaitu didaur ulang menjadi bahan baku pada suatu proses produksi (kertas, karton, plastik, logam, botol dan sebagainya), diolah menjadi kompos (umumnya dari jenis sampah organik), ditumpuk di tempat pembuangan sampah akhir.

Praktek pengelolaan sampah berbeda beda satu negara ke negara yang lain (sesuai budaya yang berkembang), dan hal ini berbeda juga antara daerah perkotaan dengan daerah pedesaan serta berbeda juga antara daerah perumahan dengan daerah industri. Pengelolaan sampah yang tidak berbahaya dari pemukiman dan institusi di area metropolitan biasanya menjadi tanggung jawab pemerintah daerah, sedangkan untuk sampah dari area komersial dan industri biasanya ditangani oleh perusahaan pengolah sampah.

Pengelolaan sampah memiliki tujuan untuk mengubah sampah menjadi material yang memiliki nilai ekonomis dan juga untuk mengolah sampah agar menjadi material yang tidak membahayakan bagi lingkungan hidup. Metode pengelolaan sampah berbeda beda tergantung banyak hal, diantaranya tipe zat sampah, tanah yang digunakan untuk mengolah, dan ketersediaan area.

Rencana pengelolaan sampah yang baik harus memperhatikan sumber sampah, lokasi, pergerakan/peredaran, dan interaksi peredaran sampah dalam suatu lingkungan wilayah. Penanganan sampah yang tepat, selain dapat menjadi jalan keluar dari masalah keterbatasan lahan untuk penumpukan/pembuangan sampah, juga dapat memberikan manfaat atau nilai ekonomis. Menurut Hadiwiyoto (1983), penanganan sampah dilakukan dengan beberapa tahap yaitu:

1. Pengumpulan Sampah

Sampah yang akan dibuang atau dimanfaatkan harus dikumpulkan terlebih dahulu dari berbagai tempat asalnya. Pengumpulan sampah

dilakukan dengan pengambilan sampah dari bak sampah milik masyarakat, kemudian dengan menggunakan kendaraan-kendaraan pengangkut sampah dipindahkan ke lokasi pembuangan akhir.

2. Pemisahan

Pemisahan adalah memisahkan jenis-jenis sampah baik berdasarkan sifatnya, maupun berdasarkan jenis dan keperluannya.

3. Pembuangan (penimbunan) Sampah

Pembuangan (penimbunan) sampah adalah menempatkan sampah pada suatu tempat yang rendah kemudian menimbunnya dengan tanah.

Merujuk pada mekanisme pengelolaan sampah dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah meliputi kegiatan-kegiatan sebagai berikut:

1. Pengurangan sampah, yaitu kegiatan untuk mengatasi timbulnya sampah sejak dari produsen sampah (rumah tangga, pasar, dan lainnya), mengguna ulang sampah dari sumbernya dan/atau di tempat pengolahan, dan daur ulang sampah di sumbernya dan atau di tempat pengolahan. Kegiatan yang termasuk dalam pengurangan sampah adalah:
 - a) Menetapkan sasaran pengurangan sampah;
 - b) Mengembangkan teknologi bersih dan label produk;
 - c) Menggunakan bahan produksi yang dapat di daur-ulang atau diguna-ulang;
 - d) Fasilitas kegiatan guna atau daur-ulang; dan
 - e) Mengembangkan kesadaran program guna-ulang atau daur-ulang
2. Penanganan sampah, yang diatur di dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 3 Tahun 2013, yaitu rangkaian kegiatan penanganan sampah yang mencakup:i) **pemilahan** (pengelompokan dan pemisahan sampah menurut jenis dan sifatnya);ii) **pengumpulan** (memindahkan sampah dari sumber sampah ke Tempat Pembuangan Sementara/TPS atau tempat pengolahan sampah terpadu/TPST);iii) **pengangkutan** (kegiatan memindahkan sampah dari sumber, TPS atauTPST);iv) **pengolahan** hasil akhir (mengubah bentuk, komposisi, karakteristik dan

jumlah) sampah agar diproses lebih lanjut, dimanfaatkan atau dikembalikan alam dan;v) **pemrosesan** aktif kegiatan pengolahan sampah atau residu hasil pengolahan sebelumnya agar dapat dikembalikan ke media lingkungan.

Upaya-upaya dalam pengelolaan sampah, dapat dilakukan dengan menerapkan beberapa metode atau cara sebagai berikut :

1. Melakukan Metode Pembuangan dan Penimbunan

Pembuangan sampah pada penimbunan darat termasuk menguburnya untuk membuang sampah, metode ini adalah metode paling populer di dunia. Penimbunan ini biasanya dilakukan di tanah yang tidak terpakai, lubang bekas pertambangan, atau lubang lubang dalam. Sebuah lahan penimbunan darat yang dirancang dan dikelola dengan baik akan menjadi tempat penimbunan sampah yang higienis dan murah. Sedangkan penimbunan darat yang tidak dirancang dan tidak dikelola dengan baik akan menyebabkan berbagai masalah lingkungan, diantaranya angin berbau sampah, menarik berkumpulnya hama, dan adanya genangan air sampah. Efek samping lain dari sampah adalah gas metan dan karbon dioksida yang juga sangat berbahaya. Karakteristik desain dari penimbunan darat yang modern diantaranya adalah metode pengumpulan air sampah menggunakan bahan tanah liat atau pelapis plastik. Sampah biasanya dipadatkan untuk menambah kepadatan dan kestabilannya, dan ditutup untuk tidak menarik hama (biasanya tikus). Banyak penimbunan sampah mempunyai sistem pengekstrasi gas yang dipasang untuk mengambil gas yang terjadi. Gas yang terkumpul akan dialirkan keluar dari tempat penimbunan dan dibakar di menara pembakar atau dibakar di mesin berbahan bakar gas untuk membangkitkan listrik.

2. Melakukan Metode Daur-ulang

Proses pengambilan barang yang masih memiliki nilai dari sampah untuk digunakan kembali disebut sebagai daur-ulang. Ada beberapa cara daur-ulang yaitu pengampilan bahan sampah untuk diproses lagi atau mengambil kalori dari bahan yang bisa dibakar untuk membangkitkan listrik. Metode baru dari daur-ulang yaitu:

A. Pengolahan kembali secara fisik

Metode ini adalah aktivitas paling populer dari daur-ulang, yaitu mengumpulkan dan menggunakan kembali sampah yang telah dibuang, contohnya kaleng minum aluminium, kaleng baja makanan atau minuman, botol bekas, kertas karton, koran, majalah dan kardus. Pengumpulan biasanya dilakukan dari sampah yang sudah dipisahkan dari awal (kotak sampah atau kendaraan sampah khusus), atau dari sampah yang sudah tercampur. Jenis sampah plastik lain yang dapat digunakan seperti (PVC, LDPE, PP, dan PS) juga bisa di daur-ulang. Daur-ulang dari produk yang kompleks seperti komputer atau mobil lebih susah, karena bagian-bagiannya harus diurai dan dikelompokkan menurut jenis bahannya.

B. Pengolahan kembali secara biologis

Material sampah (organik), seperti zat makanan, sisa makanan atau kertas, bisa diolah dengan menggunakan proses biologis untuk kompos atau dikenal dengan istilah pengkomposan. Hasilnya adalah kompos yang bisa digunakan sebagai pupuk dan gas yang bisa digunakan untuk membangkitkan listrik. Metode ini menggunakan sistem dasar pendegradasian bahan-bahan organik secara terkontrol menjadi pupuk dengan memanfaatkan aktivitas mikro-organisme. Aktivitas mikro-organisme bisa dioptimalisasi pertumbuhannya dengan pengkondisian sampah dalam keadaan basah (nitrogen), suhu dan kelembaban udara (tidak terlalu basah dan atau kering), dan aerasi yang baik (kandungan oksigen).

Secara umum, metode ini bagus karena menghasilkan pupuk organik yang ekologis (pembenah lahan) dan tidak merusak lingkungan. Serta sangat memungkinkan melibatkan langsung masyarakat sebagai pengelola (basis komunal) dengan pola manajemen sentralisasi desentralisasi (se-Desentralisasi) atau metode Inti (Pemerintah/Swasta) -Plasma (kelompok usaha di masyarakat). Hal ini pula akan berdampak pasti terhadap penanggulangan pengangguran. Metode ini yang perlu mendapat perhatian serius oleh pemerintah daerah.

Proses pembuatan kompos adalah dengan menggunakan aktivator EM-4, yaitu proses pengomposan dengan menggunakan bahan tambahan

berupa mikroorganisme dalam media cair yang berfungsi untuk mempercepat pengkomposan dan memperkaya mikroba. Bahan-bahan yang digunakan adalah Bahan Baku Utama berupa sampah organik, Kotoran Ternak, EM4, Molase dan Air. Sedangkan peralatan yang digunakan adalah Sekop, Cakar, Gembor, Keranjang, Termometer, Alat pencacah, Mesin giling kompos dan Ayakan. Contoh dari pengolahan sampah menggunakan teknik pengomposan adalah Green Bin Program (program tong hijau) di Toronto, Kanada, dimana sampah organik rumah tangga seperti sampah dapur dan potongan tanaman dikumpulkan di kantong khusus untuk dikomposkan.

C. Pemulihan Energi

Kandungan energi yang terkandung dalam sampah bisa diambil langsung dengan cara menjadikannya bahan bakar, atau secara tidak langsung dengan cara mengolahnya menjadi bahan bakar tipe lain. Daur-ulang melalui cara “perlakuan panas” bervariasi mulai dari menggunakannya sebagai bahan bakar memasak atau memanaskan sampai menggunakannya untuk memanaskan boiler untuk menghasilkan uap dan listrik dari turbin-generator. Pirolisis dan Gasifikasi adalah dua bentuk perlakuan panas yang berhubungan, dimana sampah dipanaskan pada suhu tinggi dengan keadaan miskin oksigen. Proses ini biasanya dilakukan di wadah tertutup pada tekanan tinggi. Pirolisis dari sampah padat mengubah sampah menjadi produk berzat padat, gas dan cair. Produk cair dan gas bisa dibakar untuk menghasilkan energi atau dimurnikan menjadi produk lain. Padatan sisa selanjutnya bisa dimurnikan menjadi produk seperti karbon aktif. Gasifikasi busur plasma yang canggih digunakan untuk mengonversi material organik langsung menjadi gas sintetis (campuran antara karbon monoksida dan hidrogen). Gas kemudian dibakar untuk menghasilkan listrik dan uap.

3. Melakukan Metode Penghindaran dan Pengurangan

Sebuah metode yang penting pengelolaan sampah adalah pencegahan zat sampah bentuk, atau dikenal juga dengan “Pengurangan sampah” metode pencegahan termasuk penggunaan kembali barang bekas pakai, memperbaiki barang yang rusak, mendesain produk supaya bisa diisi-ulang

atau bisa digunakan kembali, mengajak konsumen untuk menghindari penggunaan barang sekali pakai, mendesain produk yang menggunakan bahan yang lebih sedikit untuk fungsi yang sama.

2.2 Kajian Asas

Menurut A Hamid S Attamimi, pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut adalah setidaknya ada beberapa pegangan yang harus dikembangkan guna memahami asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*algemene beginselen van behorlijke regelgeving*) secara benar, meliputi:

Pertama, asas yang terkandung dalam Pancasila selaku asas-asas hukum umum bagi peraturan perundang-undangan; *Kedua*, asas-asas negara berdasarkan atas hukum selaku asas-asas hukum umum bagi perundang-undangan; *Ketiga*, asas-asas pemerintahan berdasarkan system konstitusi selaku asas umum bagi perundang-undangan; dan *Keempat*, asas-asas bagi perundang-undangan yang dikembangkan oleh ahli¹⁰.

Berkenaan dengan hal tersebut pembentukan qanun yang baik selain berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*algemene beginselen van behorlijke regelgeving*), juga perlu dilandasi oleh asas-asas hukum umum (*algemene rechtsbeginselen*), yang dalam nya terdiri dari asas Negara berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*), pemerintah berdasarkan system konstitusi dan Negara berdasarkan kedaulatan rakyat.

Sementara, menurut pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam membentuk peraturan perundang-undangan (termasuk qanun), harus berdasarkan pada asas-asas pembentukan yang baik, sebagaimana pendapat Supardan Modeong dan Zudan Fakrullah¹¹ meliputi:

¹⁰ Maria Farida, 2007, *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, Hal 111

¹¹ Supardan Modeong dan Zudan Arif Fakrullah, 2005, *Legal Drafting*, Edisi Revisi, PT Perca, Jakarta, Hal 20-21

- a. *Asas kejelasan tujuan* adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. *Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat* adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat di batalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
- c. *Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan* adalah dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk.
- d. *Asas dapat dilaksanakan* adalah setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
- e. *Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan* adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- f. *Asas kejelasan rumusan* adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. *Asas keterbukaan* adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian semua lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan dari segi materi muatan, peraturan yang dibentuk harus pula mengandung asas-asas¹² meliputi:

- a. *Asas Pengayoman* yaitu bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. *Asas kemanusiaan* yaitu bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. *Asas kebangsaan* yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.
- d. *Asas kekeluargaan* yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. *Asas kenusantaraan* yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
- f. *Asas Bhinneka Tunggal Ika* yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara.
- g. *Asas Keadilan* yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
- h. *Asas Kesamaan dalam Hukum dan Pemerintahan* yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi

¹² Ibid

hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

- i. *Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum* yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
- j. *Asas Keseimbangan, keserasian dan keselarasan* yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

Sudikno Mertokusumo, asas-asas hukum peraturan perundang-undangan tersebut sesuai Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dapat dikelompokkan menjadi 2 (*dua*) yakni *Pertama*, asas yang berkaitan dengan pembentukan atau proses Peraturan Perundang-undangan dan; *Kedua*, asas yang berkaitan dengan materi muatan atau substansi Peraturan Perundang-undangan¹³

Dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang pengelolaan sampah disebutkan asas-asas dalam pengelolaan sampah antara lain:

- a. *Asas tanggung jawab* adalah bahwa Pemerintah dan pemerintah daerah mempunyai tanggung jawab pengelolaan sampah dalam mewujudkan hak masyarakat terhadap lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. *Asas berkelanjutan* adalah bahwa pengelolaan sampah dilakukan dengan menggunakan metode dan teknik yang ramah lingkungan sehingga tidak menimbulkan dampak negatif terhadap kesehatan masyarakat dan lingkungan, baik pada generasi masa kini maupun pada generasi yang akan datang.

¹³ Sudikno Mertokusumo dalam Y. Sari Murti Widiyastuti, *Ringkasan Disertasi untuk Ujian Promosi Doktor Dari Dewan Penguji Sekolah Pascasarjana UGM*, 12 Desember 2007, Hlm. 17; asas hukum bukan merupakan hukum konkrit melainkan merupakan pikiran dasar yang umum dan abstrak atau merupakan latar belakang peraturan konkrit yang terdapat dalam dan di belakang setiap sistem hukum sebagaimana terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim.

- c. *Asas manfaat* adalah bahwa pengelolaan sampah perlu menggunakan pendekatan yang menganggap sampah sebagai sumber daya yang dapat dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.
- d. *Asas keadilan* adalah bahwa dalam pengelolaan sampah, Pemerintah dan pemerintah daerah memberikan kesempatan yang sama kepada masyarakat dan dunia usaha untuk berperan secara aktif dalam pengelolaan sampah.
- e. *Asas kesadaran* adalah bahwa dalam pengelolaan sampah, Pemerintah dan pemerintah daerah mendorong setiap orang agar memiliki sikap, kepedulian, dan kesadaran untuk mengurangi dan menangani sampah yang dihasilkannya.
- f. *Asas kebersamaan* adalah bahwa pengelolaan sampah diselenggarakan dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan.
- g. *Asas keselamatan* adalah bahwa pengelolaan sampah harus menjamin keselamatan manusia.
- h. *Asas keamanan* adalah bahwa pengelolaan sampah harus menjamin dan melindungi masyarakat dari berbagai dampak negatif.
- i. *Asas nilai ekonomi* adalah bahwa sampah merupakan sumber daya yang mempunyai nilai ekonomi yang dapat dimanfaatkan sehingga memberikan nilai tambah.

Selain asas-asas yang menjadi dasar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, ada beberapa prinsip yang harus di lihat dalam pengelolaan sampah. Prinsip-prinsip tersebut adalah

a. Prinsip Lingkungan Sehat

Mengacu pada UUD 1945 dalam pasal 28 H, maka setiap manusia berhak mendapatkan lingkungan hidup yang sehat dan bersih, hal ini wajib dilindungi pelaksanaannya oleh pemerintah. Dengan diajukannya Qanun tentang pengelolaan sampah, diharapkan pengelolaan sampah akan lebih baik sehingga lingkungan hidup warga Kabupaten Aceh Utara akan lebih layak dan lebih bersih, jauh dari penyakit yang berdampak buruk bagi keberlangsungan hidup.

b. Prinsip Kesejahteraan Sosial

Dalam qanun tentang pengelolaan sampah di harapkan untuk meningkatkan kesejahteraan social masyarakat Kabupaten Aceh Utaradengan cara memperbaiki lingkungan hidupnya sehingga lingkungan yang bersih akan berdampak baik kepada masyarakat di tinjau dari aspek kesehatan, maka masyarakat akan lebih sehat dan lebih produktif untuk mensejahterakan keluarganya.

c. Prinsip Kepastian Hukum

Karena hak dari warga Negara untuk mendapatkan lingkungan hidup yang bersih dan sehat, maka masyarakat berhak untuk mendapatkan kepastian hokum karena Indonesia merupakan Negara hokum.

2.3 Kajian Penyelenggara Pengelolaan Sampah, Kondisi Yang Ada Dan Permasalahan

2.3.1 Penyelenggaraan Pengelolaan Sampah di Kabupaten Aceh Utara

Penyelenggaraan pengelolaan sampah di Kabupaten Aceh Utara pada kondisi eksisting dapat dijelaskan sebagai berikut

a. **Perencanaan Teknis Pengelolaan Sampah**

Visi pembangunan Kabupaten Aceh Utara tahun 2012 – 2017 adalah : “Terwujudnya Masyarakat Aceh Utara yang Berbudaya, Sejahtera, Mandiri dan Islami (BERSEMI)”.

Visi Pembangunan Kabupaten Aceh Utara Tahun 2012 – 2017 ini diharapkan dapat mewujudkan keinginan dan amanat masyarakat dengan tetap mengacu pada pencapaian tujuan nasional seperti diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945.

Penanganan sampah di Kabupaten Aceh Utara khususnya untuk kecamatan Lhoksukon saat ini berada di bawah kendali Pemerintah Kabupaten melalui dinas kebersihan pasar dan Pertamanan. Pola pengelolaan sampah yang dilakukan sudah menganut paradigma “kumpul-angkut”. Tempat Pemrosesan Akhir (TPA) sampah yang terletak di Desa Teupin Keube, Kecamatan Matang Kuli Kabupaten Aceh Utara. Pengelolaan

TPA Teupin Keube menggunakan sistem *control landfill* dan pengomposan dengan Timbunan sampah di Kabupaten Aceh Utara.

Dalam pengelolaan sampah saat ini Pemerintah Kabupaten Aceh Utara sudah memiliki Tempat Pemrosesan Akhir (TPA) sejak tahun 2010 di desa Teupin Keubeu dengan kapasitas 32,5 Ha. Areal ini terdiri dari tanah pemerintah kabupaten Aceh Utara seluas 5 Ha dan tanah hibah (pengalihan aset) dari Exxon Mobil 27,5 Ha. Pengelolaan persampahan di TPA teupin keubu sekarang masih dilakukan dengan open dumping disebabkan oleh terbatasnya dana

Pokok-pokok isi dari visi Pemerintah Kabupaten Aceh Utara tersebut di atas kemudian harus dijabarkan ke dalam Perencanaan Pembangunan di dalam sektor persampahan. Dokumen-dokumen perencanaan pembangunan Kabupaten Aceh Utara harus menjawab pokok-pokok isi dari visi tersebut, misalnya di dalam Dokumen RPJMD, RPIJM, Strategi Sanitasi Kabupaten (SSK) Aceh Utara, dan Master Plan Sanitasi (MPS) Kabupaten Aceh Utara.

b. Peraturan Peundangan-undangan Pengelolaan Sampah di Kabupaten Aceh Utara

Pengelolaan sampah adalah tanggung-jawab utama Pemerintah Daerah, baik di tingkat Kotamadya atau Kabupaten. Pengelolaan sampah adalah kegiatan yang kompleks dan membutuhkan kapasitas organisasi yang tepat dan kerjasama di antara stakeholder di sektor swasta dan publik. Meskipun penting bagi kesehatan masyarakat dan lingkungan, Pengelolaan sampah di kota-kota negara berkembang masih belum berjalan dengan baik. Namun, setiap negara berkembang sedang melakukan upaya di tingkat nasional dan daerah untuk bergerak ke arah praktek pengelolaan sampah yang berkelanjutan melalui ketentuan hukum dan peraturan di tingkat nasional untuk memandu pemerintah daerah melakukan tindakan yang tepat terhadap pengelolaan lingkungan yang lebih baik dengan cara yang efektif.

1. Qanun Pengelolaan Sampah

Menurut Pasal 9 dari Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008, kewenangan setiap Pemerintah Daerah adalah:

- a. Menetapkan kebijakan dan strategi dalam pengelolaan sampah berdasarkan dengan kebijakan nasional dan provinsi;
- b. Melaksanakan pengelolaan sampah berskala kabupaten/kota sesuai dengan norma, standar, prosedur dan kriteria yang ditetapkan oleh pemerintah;
- c. Melaksanakan aktivitas pengelolaan sampah yang ditetapkan untuk Pemda, dan mengawasi kegiatannya jika dilaksanakan oleh pihak ketiga;
- d. Menentukan titik-titik pengumpulan, tempat pembuangan sementara, lokasi pengolahan sampah terpadu, dan/atau tempat pengolahan sampah akhir dengan mempertimbangkan aspek lingkungan, keindahan, dan sosial;
- e. Mengawasi dan mengevaluasi secara berkala setiap 4–6 bulan selama 20 (dua puluh) tahun setelah sistem pembuangan secara terbuka manapun yang telah ditutup; dan
- f. Mengatur dan melaksanakan sistem pengelolaan sampah darurat sesuai dengan kewenangannya.

2. Qanun Retribusi

Sama seperti Qanun pengelolaan sampah, Qanun Retribusi pengelolaan sampah telah ada. Pada dasarnya, Qanun ini akan mengatur tarif retribusi. Saat ini, Qanun Aceh Utara Nomor 20 Tahun 2008 tentang Ristribusi Sampah yang muatan pengaturannya lebih bersifat pada masalah administratif dan secara khusus hanya mengatur tentang retribusi sebagai salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Untuk meningkatkan pendapatan Kabupaten Aceh Utara melalui pengumpulan retribusi. Perlu meningkatkan kesadaran masyarakat tentang lingkungan yang sehat dan melibatkan mereka dalam kegiatan pengelolaan sampah sehari-hari. Oleh karena itu, sosialisasi kegiatan, termasuk ketersediaan anggaran yang memadai akan memainkan peran penting untuk perbaikan dan peningkatan di masa mendatang.

c. Pelaksanaan Pengelolaan Sampah

Pelaksanaan Pengelolaan Sampah di Kabupaten Aceh Utara saat ini belum memiliki rujukan hukum dan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Pengelolaan Sampah. Penyusunan Naskah Akademik ini berupaya mendokumentasikan tentang berbagai kegiatan dan kondisi eksisting tentang Penanganan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis, di Kabupaten Aceh Utara, dimana terdapat muatan-muatan pasal di dalam Qanun yang akan disusun harus merujuk pada kerangka pengelolaan sampah yang disusun dalam Naskah Akademik ini.

Untuk pelaksanaan teknis pengelolaan sampah di Kabupaten Aceh Utara, Pemerintah Kabupaten Aceh Utara dan SKPD terkait, dalam hal ini Dinas Lingkungan Hidup dan Kebersihan Kabupaten Aceh Utara juga telah memiliki Qanun Kabupaten Aceh Utara No. 20 Tahun 2008 tentang Retribusi Sampah.

2.3.2 Kondisi Pengelolaan Sampah di Kabupaten Aceh Utara Saat Ini

1. Kesehatan

Dalam upaya meningkatkan kualitas kesehatan di Kabupaten Aceh Utara, daerah ini memiliki sejumlah sarana dan prasarana kesehatan. Pengembangan kesehatan dimasa depan adalah meningkatkan sarana dan prasarana yang ada disamping menambah tenaga kesehatan yang bermutu. Tujuan dari sektor kesehatan ini adalah untuk menanggulangi berbagai jenis penyakit yang diderita oleh masyarakat di daerah ini, seperti Campak, ISPA, Malaria, Diare, Disentri dan Pneumonia. Kabupaten Aceh Utara selain memiliki beberapa Puskesmas dan Pustu serta 1 unit Rumah Sakit Umum (RSU) Cut Meutia yang dilengkapi dengan sarana dan prasarana yang memadai.

2. Sektor Sosial Kemasyarakatan

Sektor sosial kemasyarakatan ini terutama menyangkut dengan upaya mewujudkan kesejahteraan sosial dengan cara membina dan menangani permasalahan sosial yang dialami oleh masyarakat. Permasalahan sosial tersebut meliputi masyarakat penyandang sosial

seperti tuna netra , bisu/tuli, cacat tubuh, cacat mental, kusta, dan sebagainya. Pada tahun 2007 terdapat 830 orang tuna netra, 859 orang bisu/tuli, 2.182 orang cacat tubuh, 628 orang cacat mental dan 166 orang yang mengidap penyakit kusta. Usaha-usaha pembinaan bagi penyandang sosial ini didukung oleh 67 buah yayasan yang bergerak dibidang Usaha Kesejahteraan Sosial (UKS) yang berada di hampir semua kecamatan yang ada di Aceh Utara. Disamping itu, Pemerintah Aceh Utara juga menyediakan 28 unit panti asuhan yang menampung sebanyak 675 orang penyandang sosial terutama anak-anak yatim dan anak-anak cacat.

Pembinaan terhadap penyandang sosial tersebut, disamping menyediakan konsumsi yang cukup, terutama perawatan kesehatan serta pelaksanaan kursus-kursus keterampilan. Untuk kegiatan ini memerlukan biaya besar. Karena itu diperlukan kepedulian sosial bagi masyarakat yang berkemampuan untuk turut berperan dalam pembinaan dan penanggulangan masalah sosial masyarakat ini, selain bantuan dana dari pemerintah.

3. Profil Persampahan Kabupaten

a. Sumber-sumber Sampah Kabupaten Aceh Utara

Sumber-sumber sampah di Kabupaten Aceh Utara antara lain berasal dari:

1. Sampah Permukiman. Sampah ini berasal dari rumah tangga. Sampah ini berasal dari aktivitas dapur, sampah pohon di halaman maupun kegiatan rumah tangga lain.
2. Sampah Pasar. Sampah ini berasal dari kegiatan pasar, yang kebanyakan merupakan sisa sayur-mayur dan buah-buahan.
3. Sampah Penginapan. Sampah ini berasal dari semua kegiatan hotel atau penginapan. Sampah yang dihasilkan biasanya berupa sampah kertas, makanan. sampah dapur dan lain-lain.
4. Sampah Rumah Sakit. Sampah yang berasal dari aktivitas rumah sakit baik termasuk sampah yang berasal dari kegiatan laboratorium. Biasanya sampah yang dibuang di Tempat Pemrosesan Akhir (TPA) adalah sampah jenis non B3.

5. Sampah Jalan. Sampah yang berasal dari pejalan kaki, pengendara kendaraan maupun berasal dari pengguna jalan yang lain. Sampah jalan ditangani oleh penyapu jalan baik dalam pengumpulan maupun pengangkutan.
6. Sampah Perbengkelan. Sampah ini berasal dari kegiatan usaha perbengkelan yang berada di Kabupaten Aceh Utara. Sampah ini dapat berupa limbah cair seperti oli dan juga limbah padat seperti berbagai macam sisa onderdil kendaraan.
7. Sampah Perkantoran. Jumlah sarana perkantoran yang ada di kota memberikan kontribusi sampah yang umumnya berwujud kertas bekas.
8. Sampah Sarana Pendidikan. Jenis sampah dari sarana pendidikan terdiri dari berbagai macam jenis sampah antara lain plastik, organik, kertas dan lain-lain.

b. Sistem dan Cakupan Pelayanan

Pengelolaan sampah di kabupaten Aceh Utara saat ini belum melakukan pemilahan antara sampah organik dengan sampah anorganik. Sampah yang bersumber dari rumah, toko maupun pasar ditampung ditempat penampungan setempat kemudian diangkut dan dibuang di Tempat Pemrosesan Akhir (TPA) seperti dapat terlihat dalam informasi dalam Diagram sistem sanitasi pengelolaan sampah.

Diagram Sistem Pengelolaan Persampahan

Input	User Interface	Pengumpulan Setempat	Penampungan Setempat	Pengangkutan	Pengolahan Antara/Akhir	Pemrosesan Akhir/Daur Ulang	Kode/nama Aliran
Rumah	Kantong Plastik	Tidak tersedia	TPS	Truk Sampah	Tidak tersedia	TPA	Aliran Persampahan AL 1
Toko	Tong sampah	Tidak tersedia	TPS	Truk Sampah	Tidak tersedia	TPA	Aliran Persampahan AL 1
Pasar	Kantong Plastik	Tidak tersedia	TPS	Truk Sampah	Tidak tersedia	TPA	Aliran Persampahan AL 1

Sumber : Buku Putih Sanitasi Aceh Utara, 2012

Sistem Pengelolaan Persampahan di Aceh Utara

Kelompok Fungsi	Teknologi yang digunakan	Jenis data sekunder	(Perkiraan) Nilai Data	Sumber Data
a	b	c	d	e
User Interface	Tong Sampah	Jumlah Tong Sampah	Tidak tersedia	Dinas Pasar
Pengumpulan Setempat	TPS	Jumlah TPS	35	Dinas Pasar
Pengangkutan	Truk Sampah	Jumlah Mobil	7	Dinas Pasar
Pemrosesan Akhir	TPA	Jumlah TPA	1	Dinas Pasar

Total Jumlah penduduk Kabupaten Aceh Utara saat ini sebanyak 583.892 jiwa dengan jumlah armada truck sampah 7 unit. Jam pengumpulan sampah dilakukan pada pagi hari yaitu antar jam 5.00 – 10.00 WIB dimana sampah – sampah sudah ditempatkan pada tong sampah yang telah disediakan dan diletakkan pada jalan - jalan utama, seperti pertokokan, tempat – tempat umum dan pusat kesehatan masyarakat.

Standar minimum dalam indikator-indikator global tentang layanan angkutan sampah rumah tangga adalah seminggu sekali. Dengan demikian, maka kebanyakan rumah tangga di Kabupaten Aceh Utara yang menerima layanan pengangkutan sampah sebetulnya dapat dikategorikan telah mendapat layanan yang memadai. Hanya sedikit yang belum mendapatkan layanan yang memadai dalam hal frekuensi pengangkutan.

c. Kesadaran Masyarakat dalam Pengolahan Sampah

Peran serta masyarakat dalam pengelolaan sampah dikabupaten Aceh Utara saat ini sangat rendah. Hanya beberapa lokasi pemukiman melakukan sebatas pengumpulan sampah dari rumah. Lokasi-lokasi ini adalah bekas dari pembinaan program pengelolaan sampah oleh UNDP. Selebihnya tidak ada peran serta masyarakat dalam pengelolaan sampah baik dalam kategori pengumpulan, pemilahan, pengangkutan maupun penyapu jalan. Pengelolaan sampah ditingkat kelurahan/kecamatan menunjukkan peran serta masyarakat sangat rendah, ini disebabkan oleh kurangnya infrastruktur persampahan, kurangnya kesadaran masyarakat

dan juga kurangnya program-program yang bersifat mengajak, menyadarkan masyarakat dalam hal pengelolaan sampah.

Pengelolaan Persampahan di tingkat Kecamatan

Jenis kegiatan	Dikelola oleh Masyarakat (Desa)		Dikelola oleh Sektor Formal di tkt Kecamatan		Dikelola Pihak Swasta		Keterangan
	L	P	L	P	L	P	
Pengumpulan sampah dari rumah	10	20	0	0	0	0	
Pemilahan sampah di TPS	0	0	0	0	0	0	
Pengangkutan Sampah ke TPS	0	0	0	0	0	0	
Pengangkutan sampah ke TPA	0	0	0	0	0	0	
Pemilahan sampah di TPA	0	0	0	0	0	0	
Para Penyapu Jalan	0	0	0	0	0	0	

Pengelolaan Persampahan di tingkat Kabupaten

Jenis kegiatan	Dikelola oleh kabupaten/kota		Dikelola oleh Sektor Formal di tingkat kabupaten/kota		Dikelola Pihak Swasta	
	L	P	L	P	L	P
Pengumpulan sampah dari rumah	0	0	0	0	0	0
Pemilahan sampah di TPS	0	0	0	0	0	0
Pengangkutan Sampah ke TPS	0	0	0	0	0	0
Pengangkutan sampah ke TPA	30	17	0	0	0	0
Pemilahan sampah di TPA	0	0	0	0	0	0
Para Penyapu Jalan	68	100	0	0	0	0

d. Pengangkutan Sampah

Di Kabupaten Aceh Utara, pengumpulan sampah yang berasal dari kegiatan domestik dan non-domestik dilakukan dengan tahapan pengumpulan sampah ke TPS dan TPA yang diolah dengan sistem *controled landfill*. Namun masih banyak juga terdapat sistem pembuangan sampah yang langsung dibakar, ditimbun maupun langsung dibuang ke sungai, sistem tersebut pada umumnya dilakukan oleh rumah tangga.

Pengelolaan sampah dikawasan perkotaan pada umumnya dikelola oleh Dinas Lingkungan Hidup dan Kebersihan dengan cakupan pelayanan pada fasilitas umum, kawasan perumahan, kawasan komersil dan kawasan jasa. Secara keseluruhan sampah yang ditimbulkan terbagi menjadi sampah domestik dan sampah non-domestik.

Dengan demikian sebanyak 208 meter kubik (m³) sampah setiap harinya terkumpul dari 27 kecamatan yang ada di Kabupaten Aceh Utara. Setiap tahun volume sampah terus meningkat karena selama ini kesadaran masyarakat dalam menjaga kebersihan lingkungan masih kurang. Hal ini terbukti dari masih adanya sampah yang berserakan di pinggir jalan atau di luar kontainer sampah. Rata-rata per orang menghasilkan 0,4 kilogram sampah per hari. Maka dari total sampah yang ada, yang hanya mampu ditangani 25 truk sampah per hari hanya sekitar 150 meter kubik (m³).

e. Pembiayaan dalam Bidang Sanitasi dan Persampahan

Dalam dokumen laporan realisasi pendapatan dan belanja sektor Persampahan di Kabupaten Aceh Utara, tercatat sektor persampahan dan restribusi persampahan.

Ringkasan pendapatan dan belanja sektor Pengelolaan Persampahan

NO	Subsektor/SKPD	2007	2008	2009	2010	2011	Rata-rata	Pertumbuhan (%)
a	b	c	d	E	f	g		
A	Persampahan/ DPKP	4.776.754.000	5.994.102.000	5.515.781.000	4.731.173.500	4.894.334.750	5.182.429.050	2%
B	Retribusi Persampahan /DPKP	48.764.000	67.420.000	70.195.000	67.690.500	78.447.000	66.503.400	14%

4. Tantangan atau Isu Strategis

Bahwa sebagai respon terhadap dinamika lingkungan strategis, baik lokal, regional, nasional, maupun global, serta memperhatikan perencanaan sebagai alat manajerial untuk memelihara keberlanjutan dan perbaikan kinerja lembaga, maka Dinas Lingkungan Hidup dan Kebersihan Kabupaten Aceh Utara dalam mengemban tugas dan perannya harus memperhatikan isu-isu yang berkembang saat ini dan lima tahun ke depan.

Adapun isu-isu (tantangan) strategis yang juga patut dipertimbangkan di dalam merumuskan muatan-muatan Peraturan Daerah atau Qanun tentang Pengelolaan Sampah, antara lain:

1. Masih adanya masyarakat yang membuang sampah sembarangan;

2. Terjadinya pencemaran sungai akibat pembuangan limbah cair dan padat (dalam hal ini termasuk sampah) ke sungai yang ada di Kabupaten Aceh Utara;
3. Terjadinya pemanasan global;
4. Adanya penebangan dan pembakaran hutan secara tidak terkontrol;
5. Meningkatnya industri dan sektor pertambangan, perkebunan, pembangkit listrik, sehingga menyebabkan semakin besarnya tingkat pencemaran lingkungan apabila pihak pemrakarsa usaha/kegiatan tidak mengelola limbah/sampah yang dihasilkan dari kegiatan yang dilakukan.

Di samping itu, di dalam SSK Kabupaten Aceh Utara tahun 2013, diuraikan tentang Strategi program pengembangan pengelolaan sistem persampahan antara lain:

1. Pengembangan dan peningkatan kinerja TPA
2. Memenuhi kebutuhan sarana & prasarana dasar persampahan dengan menambah jumlah armada seperti truk sampah, bin container dll.
3. Mengadaan edukasi dan kampanye PLP serta bantek kelembagaan bidang PLP
4. Melakukan studi peningkatan kelembagaan retribusi sampah.
5. Menentukan spesifikasi teknis sarana & prasarana dasar persampahan
6. Mengurangi dampak negatif terhadap lingkungan.
7. Menentukan standar baku mutu lingkungan permukiman yang sehat.
8. Mendorong terlaksananya operasi dan pemeliharaan sarana dan prasarana dasar persampahan.

Selain strategi di atas dapat juga dilakukan beberapa program sebagai berikut:

- a. Meningkatkan SDM yang ada, yaitu kemampuan manajerial dan operasional staf institusi manajemen pengelolaan sampah perlu ditingkatkan secara berlanjut melalui pelatihan dan kursus-kursus.

- b. Penerapan sanksi terhadap pelanggar ketentuan pembuangan sampah perlu ditegakkan, sehingga pengelolaan sampah secara intensif baik oleh pemerintah maupun masyarakat dapat terwujud.
- c. Melibatkan secara aktif semua elemen yang ada di masyarakat untuk berperan aktif dalam pengelolaan persampahan.

2.3.3 Permasalahan Penyelenggara / Manajemen Pengelola Sampah di Kabupaten Aceh Utara

a. Permasalahan Kelembagaan

Kelembagaan adalah penanggungjawab dalam melaksanakan fungsi pengelolaan sampah karena kelembagaan merupakan pelaksana sistem pengelolaan sampah mulai dari aspek perencanaan, perorganisasian, pelaksanaan, pengawasan seluruh kegiatan dari pengelolaan sampah di Kabupaten Aceh Utara.

Bentuk kelembagaan dan struktur organisasi serta personalia yang ada sangat penting untuk mengoptimalkan fungsi dan tugas yang harus dilaksanakan. Penataan organisasi yang baik yang dilengkapi dengan sarana dan prasarana yang memadai, akan dapat melaksanakan tugas dan fungsi yang dimiliki, sehingga dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat secara baik.

Di samping itu, pengelolaan *Controlled Landfill* TPA Teupin Keube masih berada di bawah pengendalian Dinas Lingkungan Hidup dan Kebersihan Kabupaten Aceh Utara. Idealnya, regulator dan operator di dalam pelaksanaan pengelolaan sampah dilakukan oleh lembaga yang terpisah. Dalam hal ini, perlu dipersiapkan proses pendirian lembaga pengelola khusus untuk TPA Teupin Keube, misalnya dalam bentuk Unit Pelaksana Teknis Daerah atau UPTD. Dengan demikian, DLHK hanya bertindak sebagai regulator sedangkan UPTD TPA Teupin Keube sebagai operator pengelola TPA.

b. Permasalahan Kapasitas Aparatur Pemerintah Kabupaten Aceh Utara

Manajemen Sumber Daya Manusia (MSDM) adalah pengelolaan pegawai atau pegawai di dalam sebuah lembaga, sehingga dalam konteks kepegawaian, pengelolaan sumber daya manusia SKPD adalah bagaimana mengelola pejabat dan pegawai di dalam struktur organisasi SKPD. Dalam istilah yang lebih komprehensif, MSDM juga dapat didefinisikan sebagai keseluruhan pengetahuan, keterampilan, kemampuan kreatif, bakat, dan kapasitas tenaga kerja di dalam sebuah SKPD, serta nilai-nilai, sikap, pendekatan dan kepercayaan dari individu-individu yang terlibat dalam urusan SKPD.

Dalam istilah yang lebih sederhana, Manajemen Sumber Daya Manusia adalah sebuah proses yang membawa seluruh pegawai dan SKPD secara bersama untuk mencapai tujuan bersama. MSDM di dalam DLHK harus dapat membantu dalam mencapai peningkatan individu secara maksimal, hubungan kerja yang diinginkan antara pegawai dan atasan, serta antar-pegawai.

Tujuan MSDM adalah pemeliharaan hubungan manusia yang lebih baik di dalam DLHK dengan pengembangan, penerapan, dan evaluasi kebijakan, prosedur, dan program yang berkaitan dengan sumber daya manusia untuk mengoptimalkan kontribusi mereka terhadap realisasi tujuan DLHK:

- Untuk membantu DLHK dalam mencapai tujuannya.
- Untuk memastikan pemanfaatan sumber daya manusia yang efektif dan pengembangan sumber daya manusia secara maksimum.
- Untuk memastikan penyatuan tujuan individu dengan tujuan institusional.
- Untuk mencapai dan mempertahankan semangat kerja yang tinggi di antara pegawai.
- Untuk meningkatkan kepuasan kerja dan aktualisasi diri pegawai secara penuh.
- Untuk mengembangkan dan mempertahankan kualitas kerja.
- Untuk mengembangkan keseluruhan kepribadian masing-masing pegawai dalam aspek multidimensi

- Untuk meningkatkan kemampuan pegawai dalam melakukan pekerjaannya.
- Untuk menanamkan rasa semangat tim, kerja tim, dan kolaborasi antar tim.

c. Permasalahan Pengawasan dan Pengendalian

Pengawasan dan Pengendalian adalah suatu sistem keseimbangan yang memerlukan metoda untuk mengamati secara berkala terhadap pelaksanaan kegiatan, mengidentifikasi aspek positif dan potensi masalah, dan menyarankan langkah-langkah antisipasi atau tindakan perbaikan pada waktu yang tepat jika diperlukan. Informasi pengawasan dan pengendalian disajikan di dalam pelaporan yang baik, yang membantu untuk memantau pelaksanaan kegiatan tersebut. Manfaat utamanya adalah bahwa kinerja kegiatan dapat diamati dan diukur secara berkala untuk mengidentifikasi perubahan rencana kegiatan dan hasil yang akan dicapai.

Sistem Pengawasan dan Pengendalian bertujuan untuk melacak dan mengingatkan manajemen apakah hasil yang direncanakan sebenarnya telah dicapai. Sebuah sistem yang dibangun dengan tataran hirarki tujuan dengan sendirinya akan menghubungkan kegiatan dengan sumberdaya/input, dan kegiatan dengan sasaran-antara dan tujuan strategis melalui hubungan sebab-akibat. Untuk tiap tujuan, satu indikator atau lebih dipilih untuk mengukur kinerja terhadap target eksplisit atau hasil yang direncanakan untuk dicapai dalam periode waktu tertentu. Pemantauan kinerja merupakan upaya rutin yang membutuhkan pengumpulan data, analisis, dan pelaporan hasil secara berkala.

d. Permasalahan Pembiayaan

Praktek pengelolaan sampah yang efektif dan berkelanjutan terdiri dari 10-50 persen dari anggaran pemerintah daerah/kota, tergantung pada sumber pendapatan dari pemerintah daerah/kota tersebut. Dalam sebuah kabupaten / kotadengan daerah perkotaan yang lebih kecil dan sebagian besar penduduk berada di pedesaan dengan daerah pedesaan yang besar,

perubahan persentase anggaran cukup signifikan. Namun, untuk efektivitas, diasumsikan bahwa anggaran untuk pengelolaan sampah berkisar di antara 5-15 persen. Hal ini terlihat dari berbagai kabupaten di Indonesia yang sebagian besar dari anggaran habis untuk gaji dan upah karyawan dan buruh yang terlibat dan sisanya untuk kegiatan operasional dengan sedikit investasi modal yang umumnya didukung dari luar.

Persoalan yang terjadi di Kabupaten Aceh Utara menyangkut pengelolaan sampah terkait pembiayaan adalah:

- Biaya operasional pengelolaan sampah yang belum mencukupi.
- Pemasukan kas daerah dari retribusi masih belum optimal.
- Sumber pembiayaan dari pihak ketiga, seperti CSR, masih belum optimal dan berkelanjutan.

e. Program Sosialisasi Persampahan

Dalam hal pemahaman masyarakat terhadap masalah pengelolaan sampah, masyarakat kurang berpartisipasi dalam penanganan sampah, seperti pemilahan sampah di rumah tangga, pembuatan kompos, dll. Masyarakat masih melihat sampah dalam sudut pandang 'konvensional' atau tradisional, yaitu sampah adalah sumber penyakit, kotor, berbau, dan seterusnya.

Padahal sesungguhnya Pemerintah telah dan tengah memperkenalkan paradigma baru tentang sampah, yaitu bahwa sampah adalah sumberdaya terbarukan yang bernilai ekonomi.

Pemberlakuan Qanun Kabupaten Aceh Utara tentang Pengelolaan Sampah diharapkan dapat mengatur klausul yang dapat meningkatkan pemahaman masyarakat terhadap paradigma sampah yang terbarukan. Sampah organik dapat dimanfaatkan untuk berbagai keperluan, antara lain pupuk organik. Sampah plastik dapat didaur ulang menjadi berbagai produk turunan yang mempunyai nilai ekonomi bagi masyarakat. Sampah-sampah kerdus dan besi dapat digunakan ulang dan diproduksi ulang menjadi berbagai produk daur-ulang yang menarik. Bahkan TPA Sampah dapat memanfaatkan gas metan yang terkandung di dalamnya menjadi energi untuk memasak dan energi listrik.

f. Permasalahan Peran Masyarakat

Dalam konteks keterlibatan masyarakat di dalam pengelolaan sampah, masyarakat menganggap bahwa masalah pengelolaan kebersihan adalah tanggung-jawab pemerintah semata.

Demikian pula dengan peran pihak swasta yang masih sangat minim di dalam pengelolaan sampah mempertimbangkan bahwa Kabupaten Aceh Utara adalah daerah migas dan non migas sehingga Qanun yang baru dapat mengatur peran masyarakat dan pihak swasta dengan lebih kreatif dan optimal.

g. Permasalahan Sarana dan Prasarana

Persoalan sarana dan prasarana pengelolaan sampah di Kabupaten Aceh Utara menyangkut aspek kualitas dan kuantitas dari sarana dan prasarana yang ada. Dalam hal ini, Kabupaten Aceh Utara masih perlu penambahan dan peningkatan yang signifikan agar dapat meningkatkan pengelolaan sampah di Kabupaten Aceh Utara.

Jika dikatakan bahwa sebagian besar wilayah kabupaten adalah wilayah pedesaan sehingga diasumsikan tidak memerlukan layanan pengumpulan dan pengangkutan sampah, maka asumsi ini perlu dievaluasi kembali. Meskipun banyak wilayah yang jauh dari pusat pemerintahan di Kota Meulaboh, namun minimal di setiap kecamatan terdapat satu pasar yang merupakan sumber sampah sejenis sampah rumah tangga, terutama sampah organik dari limbah-limbah sayuran dan hewan. Sampah-sampah tersebut perlu dikelola dengan cara dikumpulkan di sebuah lokasi yang dipusatkan sebagai pengelolaan sampah organik untuk dibuat pupuk organik. Metoda ini dapat ditempuh untuk mengantisipasi jumlah TPA di Kabupaten Aceh Utara yang hanya 1 (satu) buah, sehingga lokasi pengelolaan pupuk organik ini dapat mengurangi timbunan sampah yang tidak dikelola di setiap kecamatan. Dan tentu saja pengelolaan ini memerlukan sarana pengumpulan sampah dan alat-alat pemrosesan sampah organik untuk menjadi pupuk organik.

2.4 Kajian Implikasi Penerapan Qanun

2.4.1 Implikasi terkait kelembagaan Pemerintah Kabupaten

Persoalan nyata pada saat ini Kabupaten Aceh Utara adalah daerah yang terus berkembang dengan konsekuensi masalah pengelolaan sampah yang cukup beragam, di antaranya jumlah timbulan sampah yang cukup banyak, daerah sebaran akumulasi sampah yang tersebar di beberapa titik kecamatan, dan jumlah kendaraan pengangkut yang relatif terbatas. Sementara di sisi lain sumberdaya manusia di bawah DLHK sangat terbatas.

Dengan demikian, diperlukan lembaga khusus operator persampahan, seperti UPTD yang dapat menerapkan *Standard Operating Procedure* (SOP) atau Prosedur Operasional Standar yang dapat menjalankan fungsi dan operasional pengelolaan sampah dengan baik, didukung oleh personil yang cukup.

Di samping itu, perlu pula diatur mengenai sanksi terhadap pelanggaran di dalam pelaksanaan pengelolaan sampah dan mekanisme penerapan sanksi tersebut yang akan diatur lebih lanjut di dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2.4.2 Implikasi terkait Keuangan Daerah

Peraturan Daerah atau Qanun tentang Pengelolaan Sampah akan secara khusus mengatur lebih jauh mengenai sumber-sumber pembiayaan rutin (APBK) dan sumber-sumber pembiayaan lain, antara lain retribusi, pembiayaan dari *corporate social responsibility* (CSR) perusahaan, dana hibah/bantuan dari pihak ketiga, dan lain-lain.

Dengan demikian, penyusunan Perda atau Qanun tersebut diharapkan dapat memberikan implikasi positif yang lebih jelas di dalam pembiayaan pengelolaan sampah Kabupaten Aceh Utara, dalam hal ini terdapat pengaturan yang jelas tentang pembiayaan yang tidak hanya bersumber dari APBK, tetapi juga dari sumber-sumber pembiayaan lain yang sah menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Implikasi

lebih jauh dari pengaturan pembiayaan di luar APBK ini adalah peningkatan pengelolaan sampah di Kabupaten Aceh Utara yang juga menjadi lebih baik.

2.4.3 Implikasi terhadap Keterlibatan Masyarakat

Dalam konteks keterlibatan dan kesiapan masyarakat di dalam pengelolaan sampah di Kabupaten Aceh Utara, pemberlakuan Qanun yang mengatur keterlibatan dan bentuk peran masyarakat, antara lain :

- Pemberian usul, pertimbangan, dan saran dalam perumusan kebijakan pengelolaan sampah
- Melaksanakan penanganan sampah secara mandiri atau bermitra dengan pemerintah dan/atau non-pemerintah.
- Sosialisasi, pemberian pendidikan dan pelatihan, penguatan kelembagaan masyarakat.
- Pendampingan oleh kelompok masyarakat kepada anggota masyarakat

Dengan demikian, Qanun ini akan berimplikasi positif terhadap kesiapan, keterlibatan, dan peningkatan kesadaran masyarakat di dalam pengelolaan sampah Kabupaten Aceh Utara.

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Bab ini memuat hasil kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan Undang-Undang dan Qanun baru dengan Peraturan Perundang-undangan lain, harmonisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari Peraturan Perundang-undangan yang ada, termasuk Peraturan Perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta Peraturan Perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan Undang-Undang atau Qanun yang baru.

Kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Dalam kajian ini akan diketahui posisi dari Qanun yang baru. Analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi Peraturan Perundang-undangan yang ada serta posisi dari Qanun untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan Qanun Kabupaten/Kota yang akan dibentuk.

3.1 Peraturan Perundang-undangan Yang Bersifat Atribusi

Peraturan perundang-undangan yang bersifat atribusi merupakan peraturan perundang-undangan yang memberikan kewenangan kepada institusi yang bersangkutan, dalam hal ini Pemerintah Kabupaten, untuk menyusun dan menetapkan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, dalam hal ini peraturan daerah. Peraturan perundang-undangan yang bersifat atribusi dapat dijelaskan sebagai berikut.

3.1.1 Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan konstitusi negara dimana dalam konstelasi peraturan perundangan-undangan memiliki hirarki paling tinggi. Oleh karena itu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi landasan konstitusional dari peraturan perundangan-undangan di bawahnya.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan kewenangan kepada pemerintahan daerah untuk dapat menetapkan peraturan daerah. Hal ini diatur dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang berbunyi: *“Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”*.

Atas dasar kewenangan yang diberikan oleh konstitusi tersebut, maka salah satu kewenangan pemerintahan daerah adalah menetapkan peraturan daerah.

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

Berdasarkan amanah dari konstitusi tersebut, maka ketentuan mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, termasuk salah satunya mengenai penyusunan dan penetapan peraturan daerah.

Berdasarkan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, diatur beberapa batasan pengertian mengenai istilah sebagai berikut:

- **Pemerintahan daerah** adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Kabupaten dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas

pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnyadalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- **Pemerintah Kabupaten** adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
- **Dewan Perwakilan Rakyat Daerah** yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
- **Peraturan daerah** selanjutnya disebut Perda adalah peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota.

3.2 Peraturan Perundang-undangan Yang Bersifat Delegasi

Peraturan perundang-undangan yang bersifat delegasi merupakan peraturan perundang-undangan yang memberikan delegasi atau amanah untuk menyusun dan menetapkan peraturan perundang-undangan turunannya, dalam hal ini peraturan daerah atau Qanun mengenai Pengelolaan Sampah. Peraturan perundang-undangan yang bersifat delegasi dapat dijelaskan sebagai berikut

3.2.1 Undang-undang Nomor 18 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Sampah

Undang-Undang Nomor 18 tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah mengamanahkan disusunnya Peraturan Daerah mengenai pengelolaan sampah di daerah sebagai peraturan pelaksanaan dari undang-undang ini. Penyusunan Peraturan Daerah mengenai pengelolaan sampah di daerah diamanahkan di dalam Undang-Undang Pengelolaan Sampah Bab XVIII Ketentuan Penutup pada pasal 47 ayat 2.

Pasal 47 ayat 2 berbunyi: *“Peraturan daerah yang diamanatkan Undang-Undang ini diselesaikan paling lama 3 (tiga)tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan”*.

Perintah Undang-undang No 18 tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah, yang bersifat tegas untuk diatur dengan Peraturan Daerah, adalah sebagai berikut:

1. Pasal 11 ayat (2) yaitu mengenai tata cara penggunaan hak setiap orang, yaitu: (a) mendapatkan pelayanan dalam pengelolaan sampah secara baik dan berwawasan lingkungan dari pemerintah daerah, dan/atau pihak lain yang diberi tanggung jawab untuk itu; (b) berpartisipasi di dalam proses pengambilan keputusan, penyelenggaraan, dan pengawasan di bidang pengelolaan sampah; (c) memperoleh informasi yang benar, akurat, dan tepat waktu mengenai penyelenggaraan pengelolaan sampah; (d) mendapatkan perlindungan dan kompensasi karena dampak negatif dari kegiatan tempat pemrosesan akhir sampah; (e) memperoleh pembinaan agar dapat melaksanakan pengelolaan sampah secara baik dan berwawasan lingkungan.
2. Pasal 12 ayat (2) yaitu mengenai tata cara pelaksanaan kewajiban pengelolaan sampah rumah tangga dan sampah sejenis rumah tangga yang merupakan kewajiban setiap orang mengurangi dan menangani sampah dengan cara yang berwawasan lingkungan.
3. Pasal 17 ayat (3) yaitu mengenai tata cara memperoleh izin melakukan kegiatan usaha pengelolaan sampah.
4. Pasal 18 ayat (2) yaitu mengenai jenis usaha pengelolaan sampah yang mendapatkan izin dan tata cara pengumuman kepada masyarakat.
5. Pasal 22 ayat (2) yaitu mengenai penanganan sampah meliputi: (a) pemilahan dalam bentuk pengelompokan dan pemisahan sampah sesuai dengan jenis, jumlah, dan/atau sifat sampah; (b) pengumpulan dalam bentuk pengambilan dan pemindahan sampah dari sumber sampah ke tempat penampungan sementara (TPS) atau tempat pengolahan sampah terpadu (TPST); (c) pengangkutan dalam bentuk membawa sampah dari sumber dan/atau dari tempat penampungan sampah sementara (TPSS) atau dari tempat pengolahan sampah terpadu (TPST) menuju ke tempat pemrosesan akhir (TPA); (d) pengolahan dalam bentuk mengubah karakteristik, komposisi, dan jumlah sampah; (e) pemrosesan akhir sampah dalam bentuk

pengembalian sampah dan/atau residu hasil pengolahan sebelumnya ke media lingkungan secara aman.

6. Pasal 24 ayat (3) yaitu mengenai pembiayaan bahwa Pemerintah dan pemerintah daerah wajib membiayai penyelenggaraan pengelolaan sampah yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta anggaran pendapatan dan belanja daerah.
7. Pasal 25 ayat (4) yaitu mengenai pemberian kompensasi oleh pemerintah daerah kepada orang sebagai akibat dampak negatif yang ditimbulkan oleh kegiatan penanganan sampah di tempat pemrosesan akhir sampah (TPA) berupa: relokasi, pemulihan lingkungan, biaya kesehatan dan pengobatan, dan/atau kompensasi dalam bentuk lain.
8. Pasal 27 ayat (2) yaitu mengenai bentuk perjanjian kemitraan antara pemerintah daerah kabupaten/kota dan badan usaha pengelolaan sampah dalam penyelenggaraan pengelolaan sampah
9. Pasal 28 ayat (3) yaitu mengenai mengenai bentuk dan tata cara peran masyarakat dalam pengelolaan sampah yang diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau pemerintah daerah, dapat dilakukan melalui: (a) pemberian usul, pertimbangan, dan saran kepada pemerintah daerah; (b) perumusan kebijakan pengelolaan sampah; (c) pemberian saran dan pendapat dalam penyelesaian sengketa persampahan.
10. Pasal 29 ayat (3) dan ayat (4) yaitu mengenai larangan membuang sampah tidak pada tempat yang telah ditentukan dan disediakan, melakukan penanganan sampah dengan pembuangan terbuka di tempat pemrosesan akhir (TPA), dan/atau membakar sampah yang tidak sesuai dengan persyaratan teknis pengelolaan sampah. Atas pelanggaran tersebut, di dalam Peraturan Daerah dapat menetapkan sanksi pidana kurungan atau denda terhadap pelanggaran tersebut.
11. Pasal 31 ayat (3) yaitu mengenai pengawasan terhadap pelaksanaan pengelolaan sampah yang dilakukan oleh pengelola sampah dan yang dilakukan oleh pemerintah daerah, baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama. Pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah

daerah didasarkan pada norma, standar, prosedur, dan kriteria pengawasan yang diatur oleh Pemerintah.

12. Pasal 32 ayat (3) yaitu mengenai penerapan sanksi administratif oleh Bupati/walikota kepada pengelola sampah yang melanggar ketentuan persyaratan yang ditetapkan dalam perizinan dapat berupa: (a) paksaan pemerintahan; (b) uang paksa; (c) pencabutan izin.

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

Penyusunan Peraturan Daerah mengenai penyelenggaraan bangunan gedung di daerah juga diamanahkan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 81 tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga. Terdapat 3 pasal yang mengamanahkan perlunya disusun Peraturan Daerah mengenai pengelolaan sampah di daerah, yaitu

- Pasal 4 ayat (3) yaitu Pemerintah kabupaten/kota menyusun dan menetapkan kebijakan dan strategi kabupaten/kota dalam pengelolaan sampah.
- Pasal 38 ayat (1) yaitu Penyediaan fasilitas pemilahan sampah yang terdiri atas sampah yang mudah terurai, sampah yang dapat didaur ulang, dan sampah lainnya oleh pemerintah kabupaten/kota dilakukan paling lama 3 (tiga) tahun sejak Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku.

Pasal 38 ayat 2 yaitu Penyediaan fasilitas pemilahan sampah yang terdiri atas sampah yang mengandung bahan berbahaya dan beracun dan limbah bahan berbahaya dan beracun, sampah yang mudah terurai, sampah yang dapat digunakan kembali, sampah yang dapat didaur ulang, dan sampah lainnya oleh pemerintah kabupaten/kota dilakukan paling lama 5 (lima) tahun sejak Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku.

3.2.3 Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Republik Indonesia Nomor 03 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Prasarana dan Sarana Persampahan dalam Penanganan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga

Beberapa klausul yang mengamanatkan Pemerintah Kabupaten/Kota untuk melakukan pengelolaan sampah rumah tangga dan sampah sejenis rumah tangga di dalam Permen PU No. 3 Tahun 2012, antara lain:

- Pasal 2 ayat (1) yang menyebutkan bahwa Peraturan Menteri ini dimaksudkan sebagai acuan bagi Pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah Kabupaten/Kota, dan orang yang berkepentingan dalam penyelenggaraan Prasarana dan Sarana Persampahan (PSP).
- Pasal-pasal 4, 5, dan 6 mengamanatkan Pemerintah Kabupaten/Kota untuk penyelenggaraan PSP dengan membuat rencana induk, studi kelayakan, dan perencanaan teknis dan manajemen persampahan.
- Bab III, yaitu Pasal 14 sampai dengan Pasal 39, mengatur dan memberikan amanat kepada Pemerintah Kabupaten/Kota tentang tata-cara Penanganan Sampah
- Bab IV, yaitu Pasal 40 sampai dengan Pasal 60, mengatur dan mengharuskan Pemerintah Kabupaten/Kota untuk menyediakan Fasilitas Pengolahan dan Pemrosesan Akhir Sampah.
- Pasal 62 ayat (4) menyebutkan bahwa dalam rangka penutupan dan rehabilitasi TPA, Pemerintah kabupaten/kota wajib melaksanakan penutupan atau rehabilitasi TPA paling lambat 2 (dua) tahun setelah dikeluarkan rekomendasi.
- Pasal 75 dan Pasal 76 mengharuskan Pemerintah Kabupaten/Kota untuk melibatkan peran masyarakat dan swasta/badan usaha di dalam pengelolaan sampah.

3.3 Peraturan Perundang-undangan Terkait Teknis Pembentukannya

Peraturan perundang-undangan terkait teknis pembentukannya merupakan peraturan perundang-undangan yang memberikan ketentuan mengenai teknis penyusunan dan penetapan peraturan perundang-undangan, khususnya peraturan daerah sebagai produk hukum

daerah. Peraturan perundang-undangan terkait teknis pembentukannya dapat dijelaskan sebagai berikut.

3.3.1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai ketentuan teknis pembentukan seluruh peraturan perundang-undangan, baik pada tingkat nasional maupun pada tingkat daerah. Oleh karena itu, Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan dasar ketentuan teknis pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk dalam hal ini pembentukan peraturan daerah.

Dalam Pasal 1 dijelaskan mengenai pengertian sebagai berikut:

- **Pembentukan Peraturan Perundang-undangan** adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.
- **Peraturan Perundang-undangan** adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

Selanjutnya dalam Pasal 7 diatur bahwa jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan terdiri dari:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam Lampiran II Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan, diatur secara umum mengenai kerangka peraturan perundang-undangan yang meliputi:

1. Judul;
2. Pembukaan, yang meliputi:
 - a. Frasa:“Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa”;
 - b. Jabatan pembentuk peraturan perundang-undangan;
 - c. Konsideran;
 - d. Dasar hukum;
 - e. Diktum;
3. Batang Tubuh, yang meliputi:
 - a. Ketentuan umum;
 - b. Materi pokok yang diatur;
 - c. Ketentuan peralihan (jika diperlukan);
 - d. Ketentuan penutup.
4. Penutup;
5. Penjelasan (jika diperlukan);
6. Lampiran (jika diperlukan).

3.3.2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah merupakan peraturan perundang-undangan turunan dari Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Bila dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diatur ketentuan pembentukan peraturan perundang-undangan secara keseluruhan, maka dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah diatur ketentuan pembentukan produk hukum daerah. Oleh karena itu, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah menjadi landasan pembentukan produk hukum daerah, termasuk dalam hal ini adalah pembentukan peraturan daerah.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, dalam Pasal 2 diatur bahwa produk hukum daerah bersifat pengaturan dan penetapan. Selanjutnya

dalam Pasal 3 diatur bahwa produk hukum daerah berbentuk peraturan daerah, peraturan kepala daerah, peraturan bersama kepala daerah dan kepala daerah DPRD.

Dalam Pasal 16 diatur bahwa penyusunan produk hukum daerah yang bersifat pengaturan berbentuk Perda dilakukan berdasarkan Propemperda. Dalam Pasal 17 diatur bahwa kepala daerah memerintahkan kepada pimpinan SKPD menyusun Rancangan Perda berdasarkan Propemperda. Selanjutnya dalam Pasal 22 diatur bahwa Pimpinan SKPD menyusun Rancangan Perda disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik untuk selanjutnya diajukan kepada biro hukum Provinsi atau bagian hukum Kabupaten/Kota.

Dalam Pasal 34 diatur bahwa Rancangan Perda yang disertai naskah akademik telah melalui pengkajian dan penyelarasan, yang terdiri atas:

- Latar belakang dan tujuan penyusunan;
- Sasaran yang akan diwujudkan;
- Pokok pikiran, ruang lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
- Jangkauan dan arah pengaturan.

Sistematika Naskah akademik adalah sebagai berikut:

- Judul;
- Kata pengantar;
- Daftar isi terdiri dari:
 - BAB I Pendahuluan;
 - BAB II Kajian teoritis dan praktik empiris;
 - BAB III Evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait;
 - BAB IV Landasan filosofis, sosiologis dan yuridis;
 - BAB V Jangkauan, arah pengaturan dan ruang lingkup materi muatan Perda;
 - BAB VI Penutup;
- Daftar pustaka;
- Lampiran Rancangan Perda, jika diperlukan.

Dalam Pasal 22 diatur bahwa Rancangan Perda yang berasal dari kepala daerah dikoordinasikan oleh bagian hukum untuk

pengharmonisasian, pembulatan, dan pementapan konsepsi, dengan dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Dalam Pasal 25 diatur bahwa Kepala daerah membentuk Tim penyusunan Rancangan Perda yang ditetapkan melalui keputusan kepala daerah, dengan susunan keanggotaan sebagai berikut:

- Penanggungjawab : Kepala Daerah
- Pembina : Sekretaris Daerah
- Ketua : Kepala SKPD pemrakarsa penyusunan
- Sekretaris : Kepala Bagian Hukum
- Anggota : SKPD terkait sesuai kebutuhan

3.4 Peraturan Perundang-undangan Terkait Substansi Pengelolaan Sampah

Peraturan perundang-undangan terkait substansi merupakan peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan atau acuan substansial, khususnya dalam konteks pengelolaan sampah. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah mengatur mengenai hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan pengelolaan sampah di Indonesia yang bersifat pokok dan normatif. Sebagai turunan dari undang-undang tersebut, telah ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga.

Sebagai peraturan operasionalisasinya, telah ditetapkan Pedoman Teknis bidang pengelolaan sampah dalam bentuk Peraturan Presiden dan Peraturan Menteri. Terdapat 1 (satu) Peraturan Presiden dan 4 (empat) Peraturan Menteri sebagai landasan substansial pelaksanaan pengelolaan sampah, yang meliputi:

1. Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2011 tentang Rencana Aksi Nasional Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca;

2. Permen Pekerjaan Umum Nomor 21/PRT/M/2006 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan Sistem Pengelolaan Persampahan (KSNP-SPP);
3. Permen Dalam Negeri Nomor 33 tahun 2010 tentang Pedoman Pengelolaan Sampah;
4. Permen Lingkungan Hidup Nomor 16 tahun 2011 tentang Pedoman Materi Muatan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga; dan
5. Permen Pekerjaan Umum Nomor 3/PRT/M/2013 tentang Penyelenggaraan Prasarana Dan Sarana Persampahan Dalam Penanganan Sampah Rumah Tangga Dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga.

Selain Pedoman Teknis, dalam bidang pengelolaan sampah juga terdapat Standar Teknis sebagai acuan standarisasi dalam bentuk Standar Nasional Indonesia. Terdapat 8 (delapan) Standar Nasional Indonesia dalam bidang pengelolaan sampah, yang meliputi:

1. SNI 3242-2008 : Pengelolaan sampah di pemukiman.
2. SNI 19-2454-2002 : Tata Cara Pengelolaan Teknik Sampah Perkotaan.
3. SNI 03-3241-1994 : Tata Cara Pemilihan Lokasi Tempat Pembuangan Akhir Sampah.
4. SNI 03-3242-1994 : Tata Cara Pengelolaan Sampah di Permukiman
5. SIN 03-3241-1994 : Tata Cara Pemilihan Lokasi Tempat Pembuangan Akhir Sampah.
6. SNI 19-3964-1994 : Metode Pengambilan dan Pengukuran Contoh Timbulan Sampah Perkotaan.
7. SNI 19-3983-1995 : Spesifikasi Timbulan Sampah untuk Kota Kecil dan Kota Sedang di Indonesia.
8. SNI 3234-2008 : Pengelolaan Sampah Permukiman

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

4.1 Landasan Filosofis

Landasan Filosofis (pandangan hidup, kultur, keyakinan agama, filsafat hukum, kesadaran hukum, adat, dan wawasan kebangsaan). Maka dalam pembentukan Peraturan Qanun, para pembentuk harus menyadari bahwa pandangan hidup masyarakat setempat: yang tercermin dalam budaya masyarakat harus menjadi sumber moral, demikian halnya dengan keyakinan agama yang dianut oleh masyarakat, pemikiran atau filsafat hukum yang dianut masyarakat daerah, termasuk kesadaran hukum masyarakat lokal, serta dalam konteks NKRI diperhatikan wawasan kebangsaan dalam penyusunan Qanun. Karena itu maka asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 diberikan rambu-rambunya. Filosofis berasal dari kata filsafat, yakni ilmu tentang kebijaksanaan. Berdasarkan akar kata semacam ini, maka arti filosofis tidak lain adalah sifat-sifat yang mengarah kepada kebijaksanaan. Karena menitik beratkan kepada sifat akan kebijaksanaan, maka filosofis tidak lain adalah pandangan hidup suatu bangsa yakni nilai-nilai moral atau etika yang berisi nilai-nilai yang baik dan yang tidak baik.

Filosofis berasal dari kata filsafat, yang istilahnya berasal dari kata *philosophia*, terdiri dari kata *philein*, artinya cinta dan *sophos*, yang artinya hikmah atau kebijaksanaan. Jadi, filsafat adalah perenungan (refleksi) sedalam-dalamnya sampai pada akarnya (radikal) mengenai segala sesuatu, mencari hakikat segala yang ada, sebabnya, serta asalnya dalam sifatnya yang umum (*uberhaupt*)¹⁴. Karena, menitikberatkan kepada sifat akan kebijaksanaan, maka filosofis tidak lain adalah pandangan hidup suatu

¹⁴Sudikno Mertokusumo, 2012, *Teori Hukum*, Edisi Revisi, Cahaya Atma Pusaka, Yogyakarta, hlm. 65-66.

bangsa yakni nilai-nilai moral atau etika yang berisi nilai-nilai yang baik dan yang tidak baik¹⁵.

Dasar filosofis berkaitan dengan *rechtsidee* (cita hukum) dimana semua masyarakat mempunyainya, yaitu apa yang mereka harapkan dari hukum, misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan dan sebagainya. Cita hukum tersebut tumbuh dari sistem nilai mereka mengenai baik atau buruk, pandangan terhadap hubungan individu dan kemasyarakatan, tentang kebendaan, dan sebagainya.

Semuanya itu bersifat filosofis artinya menyangkut pandangan mengenai hakikat sesuatu. Hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai tersebut baik sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat. Nilai-nilai ini ada yang dibiarkan dalam masyarakat sehingga setiap pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan harus dapat menangkapnya setiap kali akan membentuk hukum atau peraturan perundang-undangan.

Dalam tataran filsafat hukum, pemahaman mengenai pemberlakuan moral bangsa ke dalam hukum ini dimasukan dalam pengertian yang disebut dengan *rechtsidee* yaitu apa yang diharapkan dari hukum, misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan dan sebagainya yang tumbuh dari sistem nilai masyarakat mengenai baik dan buruk, pandangan mengenai hubungan individu dan masyarakat, tentang kebendaan, tentang kedudukan wanita, tentang dunia gaib dan lain sebagainya¹⁶.

Berdasarkan pada pemahaman tersebut, maka dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia termasuk pembentukan qanun di Aceh, harus berlandaskan pandangan filosofis Pancasila (*staatsfundamentalismenorm*), yakni:

- a. Nilai-nilai religiusitas bangsa Indonesia yang terangkum dalam sila Ketuhanan Yang Maha Esa;

¹⁵ Rosjidi Ranggawijaya, 1998, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, , hlm. 43.

¹⁶ Bagir Manan, 1995, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 20.

- b. Nilai-nilai hak-hak asasi manusia dan penghormatan terhadap harkat dan martabat kemanusiaan sebagaimana terdapat dalam sila kemanusiaan yang adil dan beradab;
- c. Nilai-nilai kepentingan bangsa secara utuh, dan kesatuan hukum nasional seperti yang terdapat di dalam sila Persatuan Indonesia;
- d. Nilai-nilai demokrasi dan kedaulatan rakyat, sebagaimana terdapat di dalam Sila Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan; dan
- e. Nilai-nilai keadilan dan kemakmuran baik individu maupun sosial seperti yang tercantum dalam sila Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Kelima dasar filosofis tersebut harus tersurat maupun tersirat dalam suatu peraturan perundang-undangan atau qanun bahkan alasan atau latar belakang terbentuknya suatu qanun harus bersumber dari kelima nilai filosofi tersebut. Landasan filsafat dalam suatu Negara yang menganut paham Negara Hukum Kesejahteraan (*welfare state*), fungsi dan tugas negara tidak semata-mata hanya mempertahankan dan melaksanakan hukum seoptimal mungkin guna terwujudnya kehidupan masyarakat yang tertib dan aman, melainkan yang terpenting adalah bagaimana dengan landasan hukum tersebut kesejahteraan umum dari seluruh lapisan masyarakatnya (warga negara) dapat tercapai.

Berdasarkan pemahaman teori tersebut, maka pengaturan pengelolaan sampah sebagaimana diatur dalam Qanun Kabupaten Aceh Utara tentang Pengelolaan Sampah memiliki landasan filosofis yaitu: *“Bahwa lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak asasi setiap warga negara Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 28 H Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”*.

Dengan landasan filosofis tersebut, maka masyarakat berhak untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Lingkungan hidup yang sehat tentunya lingkungan hidup yang dapat mengelola sampah dengan baik. Untuk mencapai cita-cita untuk mendapatkan lingkungan yang baik dan sehat diharapkan pengelolaan sampah dapat terwujud dalam pelaksanaannya untuk mencapai berbagai sasaran pengelolaan di bidang

persampahan. Pada akhirnya, untuk mewujudkan masyarakat sehat dan lingkungan yang baik berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dapat dicapai.

4.2 Landasan Sosiologis

Peraturan Daerah atau Qanun harus mempunyai landasan Sosiologis, atau keberlakuan faktual yaitu “kebutuhan dan aspirasi riil masyarakat”, yang mendasari mengapa Qanun mengenai hal tertentu harus dibentuk dalam Kabupaten Aceh Utara.

Landasan sosiologis (*sociologische gelding*) dapat diartikan pencerminan kenyataan yang hidup dalam masyarakat, dengan harapan peraturan perundang-undangan termasuk qanun tersebut akan diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan. Peraturan perundang-undangan yang diterima secara wajar akan mempunyai daya berlaku efektif dan tidak begitu banyak memerlukan pengerahan institusional untuk melaksanakannya.

Dasar sosiologis dari qanun adalah kenyataan yang hidup dalam masyarakat (*living law*) harus termasuk pula kecenderungan-kecenderungan dan harapan-harapan masyarakat. Tanpa memasukan faktor-faktor kecenderungan dan harapan, maka peraturan perundang-undangan hanya sekedar merekam seketika (*moment opname*). Keadaan seperti ini akan menyebabkan kelumpuhan peranan hukum. Hukum akan tertinggal dari dinamika masyarakat. Bahkan peraturan perundang-undangan akan menjadi konservatif karena seolah-olah pengukuhan kenyataan yang ada. Hal ini bertentangan dengan sisi lain dari peraturan perundang-undangan yang diharapkan mengarahkan perkembangan masyarakat.

Masyarakat berubah, nilai-nilai pun berubah, kecenderungan dan harapan masyarakat harus dapat diprediksi dan terakumulasi dalam peraturan perundang-undangan yang berorientasi kepada masa

depan.¹⁷Peraturan perundang-undangan dibentuk oleh Negara atau daerah dengan harapan dapat diterima dan dipatuhi oleh seluruh masyarakat secara sadar tanpa kecuali. Harapan seperti ini menimbulkan konsekuensi bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memperhatikan secara lebih seksama setiap gejala sosial masyarakat yang berkembang.

Dalam hal ini Eugene Ehrlich mengemukakan gagasan yang sangat rasional, bahwa terdapat perbedaan anatara hukum positif di satu pihak dengan hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*) di pihak lain. Oleh karena itu hukum positif akan memiliki daya berlaku yang efektif apabila berisikan, atau selaras dengan hukum yang hidup dalam masyarakat.¹⁸

Berdasarkan pemikiran tersebut, maka peraturan perundang-undangan atau qanun sebagai hukum positif akan mempunyai daya berlaku jika dirumuskan atau disusun bersumber pada *living law* tersebut. Dalam kondisi yang demikian, maka qanun tidak mungkin dilepaskan dari gejala sosial yang ada di dalam masyarakat.

Menurut, Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto mengatakan, landasan teoritis sebagai dasar sosiologis berlakunya suatu kaidah hukum termasuk qanun (*geltung*), yaitu:

- a. Teori kekuasaan (*Machttheorie*), secara sosiologis kaidah hukum berlaku karena paksaan penguasa, terlepas diterima atau tidak diterima oleh masyarakat;
- b. Teori pengakuan (*Annerkennungstheorie*), kaidah hukum berlaku berdasarkan penerimaan dari masyarakat tempat hukum itu berlaku.¹⁹

Berdasarkan landasan teoritis tersebut, maka pemberlakuan suatu qanun ditinjau dari aspek sosiologis, tentunya sangat ideal jika didasarkan pada penerimaan masyarakat pada tempat qanun itu berlaku, dan tidak didasarkan pada faktor teori kekuasaan yang menekankan pada aspek pemaksaan dari penguasa. Kendatipun demikian, teori kekuasaan memang

¹⁷Rosjidi Ranggawijaya, Op., Cit., hlm. 44.

¹⁸ Lili Rasjidi, 1991, *Filsafat Hukum Apakah Hukum itu*, Remaja Rosdakarya, Bandung, hlm. 49-50

¹⁹ Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, Op.Cit., hlm. 91-92.

tetap dibutuhkan bagi penerapan suatu peraturan perundang-undangan atau qanun.

Meskipun, hukum bukanlah kekuasaan, tetapi hukum memerlukan kekuasaan agar dapat dipaksakan pelaksanaannya, sebaliknya kekuasaan bukanlah hukum, tetapi kekuasaan harus didasarkan pada hukum agar sah. Seperti dikatakan oleh Mochtar Kusumaatmaja, “Hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan, kekuasaan tanpa hukum adalah kezaliman”.²⁰ Penerapan teori kekuasaan ini dilakukan sepanjang budaya hukum masyarakat memang masih sangat rendah.

Terkait dengan dua landasan teoritis terhadap landasan sosiologis bagi suatu peraturan perundang-undangan atau Qanun, Mahfud MD, mengemukakan ada dua karakter produk hukum, yaitu:

- a. Produk hukum *responsive/populis* adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu dalam masyarakat. Hasilnya bersifat responsive terhadap tuntutan-tuntutan kelompok sosial atau individu dalam masyarakat;
- b. Produk hukum *konservatif/ortodoks/elitis* adalah produk hukum yang isinya lebih mencerminkan visi sosial elit politik, lebih mencerminkan keinginan pemerintah, bersifat positivis instrumental, yakni menjadi alat pelaksana ideologi dan program Negara. Sifatnya lebih tertutup terhadap tuntutan-tuntutan kelompok maupun individu-individu dalam masyarakat. Dalam pembuatannya peranan dan partisipasi masyarakat relatif kecil.²¹

Pandangan seperti ini sangat relevan jika diletakan dalam konteks pembentukan qanun sebagai salah satu dari produk hukum. Dalam argumen lain Allen mengemukakan bahwa ciri demokratis masyarakat dunia sekarang ini memberikan capnya sendiri tentang cara-cara peraturan

²⁰ Sudikno Mertokusumo, Op., Cit., hlm. 77.

²¹ Moh Mahfud MD, 1998, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3S, Jakarta, hlm. 25.

daerah atau Qanun itu diciptakan, yaitu yang menghendaki unsur-unsur sosial kedalam peraturan perundang-undangan juga peraturan daerah.²²

Oleh karena, yang disebut sebagai unsur-unsur sosial adalah bersifat multidimensional dan multisektoral maka tidak dapat disangkal jika proses pembuatan qanun dapat juga disebut sebagai proses pembuatan pilihan-pilihan hukum dari berbagai sektor dan dimensi sosial yang akan dipergunakan sebagai kaidah yang mengikat dan bersifat umum. Demikian halnya dengan Qanun Pengelolaan Sampah bertujuan untuk mewujudkan lingkungan yang sehat dan bersih dari sampah; menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup dan menjaga kesehatan masyarakat; dan meningkatkan peran serta masyarakat dan pelaku usaha untuk secara aktif mengurangi dan/atau menangani sampah yang berwawasan lingkungan.

Berdasarkan pemahaman teori tersebut, maka pengaturan pengelolaan sampah sebagaimana diatur dalam Qanun Aceh Utara tentang pengelolaan sampah memiliki landasan sosiologis yaitu: *“Bahwa dalam rangka mewujudkan Kabupaten Aceh Utara yang sehat dan bersih dari sampah yang dapat menimbulkan dampak negatif terhadap kesehatan masyarakat dan lingkungan, maka perlu dilakukan pengelolaan sampah secara komprehensif dan terpadu dari hulu ke hilir”*.

Landasan sosiologis tersebut memperlihatkan adanya kontribusi atau dampak dari pengelolaan sampah terhadap lingkungan, baik lingkungan masyarakat maupun lingkungan hidup secara komprehensif dan terpadu di mulai dari hulu ke hilir. Agar pengelolaan sampah dapat terlaksana dan terwujud sesuai dengan tujuannya, maka diperlukan peran masyarakat dan upaya pembinaan.

4.3 Landasan Yuridis

Proses pembentukan peraturan perundang-undangan, disebut pula dengan aspek-aspek prosedural pembentukan peraturan perundang-undangan. Menurut Bagir Manan:

²²Ibid, hlm. 115-116

“Yang dimaksud dengan aspek-aspek prosedural adalah hal-hal seperti izin prakarsa. Sedangkan, penulisan rancangan adalah menerjemahkan gagasan, naskah akademik, atau bahan-bahan lain kedalam bahasa atau struktur yang normatif. Bahasa normatif artinya bahasa yang mencerminkan asas-asas hukum tertentu, pola tingkah laku tertentu (kewajiban, larangan, hak dan sebagainya). Bahasa normatif ini selalu tunduk pada kaidah-kaidah bahasa Indonesia yang baku, juga harus tunduk pada bahasa hukum. Sedangkan, struktur normatif artinya mengikuti teknik penulisan peraturan perundang-undangan seperti pertimbangan, dasar hukum, pembagian bab dan seterusnya”.²³

Dalam penyusunannya haruslah mengacu pada landasan pembentukan peraturan perundang-undangan atau ilmu perundang-undangan (*gesetzgebungslehre*), diantaranya landasan yuridis. Setiap produk hukum, haruslah mempunyai dasar berlaku secara yuridis (*juridische gelding*). Dasar yuridis ini sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan khususnya qanun.

Qanun merupakan salah satu unsur produk hukum sejenis peraturan daerah, sebagaimana disebutkan Pasal 1 angka 17 UUPA, disebutkan:

“Qanun Aceh adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah provinsi yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat Aceh”.

Peraturan daerah atau Qanun merupakan salah satu unsur produk hukum, maka prinsip-prinsip pembentukan, pemberlakuan dan penegakannya harus mengandung nilai-nilai hukum pada umumnya. Berbeda dengan nilai-nilai sosial lainnya, sifat kodratnya dari nilai hukum adalah mengikat secara umum dan ada pertanggung jawaban konkrit yang berupa sanksi duniawi ketika nilai hukum tersebut dilanggar. Oleh karena itu peraturan daerah atau Qanun merupakan salah satu produk hukum, maka agar dapat mengikat secara umum dan memiliki efektivitas dalam hal penganan sanksi, disebutkan bahwa sanksi adalah cara-cara menerapkan suatu norma atau peraturan.

²³I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, 2008, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan*, PT. Alumni, Bandung, hlm. 107-108.

Sanksi hukum adalah sanksi-sanksi yang digariskan atau di otorisasi oleh hukum. Setiap peraturan hukum mengandung atau menyisaratkan sebuah *statemen* mengenai konsekuensi-konsekuensi hukum, konsekuensi-konsekuensi ini adalah sanksi-sanksi, janji-janji atau ancaman.

Landasan yuridis adalah landasan hukum (*yuridische gelding*) yang menjadi dasar kewenangan (*bevoegdheid, competentie*) pembuatan peraturan perundang-undangan. Apakah kewenangan seseorang pejabat atau badan mempunyai dasar hukum yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan atau tidak. Dasar hukum kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan sangat diperlukan. Selanjutnya, menetapkan proses dan prosedur penetapannya, jika prosedur ini tidak diikuti maka peraturan tersebut batal demi hukum *vanrechtwegenietig*. Landasan demikian disebut sebagai landasan yuridis formal.²⁴

Selain menentukan dasar kewenangan landasan hukum juga merupakan dasar keberadaan atau pengakuan dari suatu jenis peraturan perundang-undangan. Selanjutnya, menunjukkan materi tertentu yang harus dimuat sesuai dengan “wadahnya” dan substansi atau materi yang dimuat tidak boleh bertentangan dengan isi peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih tinggi.²⁵ Hal ini sebagaimana asas peraturan perundang-undangan, yaitu *lex superiore derogate legi inferiore* (peraturan yang lebih tinggi dapat mengenyampingkan peraturan yang lebih rendah).

Demikian juga Bagir Manan, mengatakan, dalam pembentukan peraturan daerah atau Qanun harus memperhatikan beberapa persyaratan yuridis. Persyaratan seperti inilah yang dapat dipergunakan sebagai landasan yuridis, yaitu:

- a. *Dibuat atau dibentuk oleh organ yang berwenang*, artinya suatu peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh pejabat atau badan yang mempunyai kewenangan untuk itu. Dengan konsekuensi apabila tidak diindahkan persyaratan ini maka konsekuensinya undang-undang tersebut batal demi hukum (*van rechtswegenietig*);

²⁴ Rosjidi Ranggawijaya, Loc., Cit., hlm. 44

²⁵ Ibid

- b. *Adanya kesesuaian bentuk/ jenis Peraturan perundang-undangan dengan materi muatan yang akan diatur*, artinya ketidaksesuaian bentuk/ jenis dapat menjadi alasan untuk membatalkan peraturan perundang-undangan yang dimaksud;
- c. *Adanya prosedur dan tata cara pembentukan yang telah ditentukan* adalah pembentukan suatu peraturan perundang-undangan harus melalui prosedur dan tata cara yang telah ditentukan;²⁶
- d. *Tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya* adalah sesuai dengan pandangan stufenbau theory, peraturan perundang-undangan mengandung norma-norma hukum yang sifatnya hirarkhis. Artinya suatu Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya merupakan *grundnorm* (norma dasar) bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya.²⁷

Berdasarkan pemahaman teori tersebut, maka pengaturan pengelolaan sampah sebagaimana diatur dalam Qanun Aceh Utara tentang pengelolaan sampah memiliki landasan yuridis yaitu “*untuk menindaklanjuti ketentuan pasal 47 ayat 2 undang-undang Nomor 18 tahun 2008 tentang pengelolaan sampah*”.

Dimana dalam Pasal 47 ayat (2) tersebut diatur bahwa “*Peraturan daerah yang diamanatkan Undang-Undang ini diselesaikan paling lama 3 (tiga) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan*”. Dengan demikian, landasan yuridis tersebut telah memperkuat dasar penyusunan Qanun Aceh Utara tentang Pengelolaan Sampah, yaitu sebagai suatu peraturan perundang-undangan yang bersifat delegasi atau amanah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

²⁶ Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945 dan Pasal 136 Ayat (1) UU No 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

²⁷ Bagir Manan, *Op Cit*, Hlm. 14-15

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP
MATERI MUATAN QANUN

5.1 Sasaran Pengelolaan Sampah

Dalam pelaksanaan pengelolaan sampah, sasaran Qanun Aceh Utara tentang Pengelolaan Sampah adalah:

1. Peningkatan pengelolaan sampah di seluruh wilayah Kabupaten Aceh Utara, baik daerah perkotaan maupun pedesaan;
2. Pencegahan terhadap dampak kerusakan lingkungan;
3. Peningkatan kesadaran dan kepedulian masyarakat dalam menjaga kebersihan;
4. Peningkatan peran para pihak (Pemerintah, Pelaku Usaha dan Masyarakat) dalam pengelolaan sampah; dan
5. Penerapan pengelolaan sampah yang meliputi:
 - Pencegahan dan pengurangan sampah dari sumber;
 - Pemanfaatan kembali; dan
 - Tempat Pemrosesan Akhir (TPA)

5.2 Arah Dan Jangkauan Pengelolaan Sampah

Dengan mengaju pada kebijakan nasional sebagaimana dalam pokok-pokok kebijakan pengelolaan sampah, maka arah dan jangkauan pengelolaan sampah dapat dirumuskan secara indikatif sebagai berikut :

1. Pengurangan Sampah, meliputi kegiatan Pembatasan timbulan sampah; Pendaurling sampah atau; Pemanfaatan kembali sampah.
2. Penanganan sampah, meliputi kegiatan Pemilahan; Pengumpulan; Pengangkutan; Pengolahan atau; Pemrosesan akhir sampah.
3. Pemanfaatan sampah;
4. Peningkatan kapasitas; dan
5. Pengembangan kerjasama dan kemitraan.

5.3 Ruang Lingkup

Dalam menentukan batang tubuh dalam sebuah qanun dengan menggambarkan ruang lingkup dari sebuah peraturan perundang-undangan, hal ini menjadi pedoman sehingga memudahkan dalam merumuskan substansi dalam batang tubuh qanun.

Kementerian Dalam Negeri sebagai kementerian penyelenggara urusan pemerintahan dalam negeri, menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Pedoman Pengelolaan Sampah, yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 33 Tahun 2010 yang memberikan wewenang kepada Pemerintah Daerah (kabupaten dan kota) untuk menetapkan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Sampah.

Dalam Pasal 44 ayat (2) perintah yang bersifat tegas untuk menetapkan Peraturan Daerah tentang pengelolaan sampah, dengan minimal muatan yang diatur sebagai berikut:

- a. Pengurangan dan penanganan;
- b. Lembaga pengelola;
- c. Hak dan kewajiban;
- d. Perizinan;
- e. Insentif dan desinsentif;
- f. Kerjasama dan Kemitraan;
- g. Retribusi;
- h. Pembiayaan dan kompensasi;
- i. Peran masyarakat;
- j. Mekanisme pengaduan dan penyelesaian sengketa;
- k. Pengawasan dan pengendalian;
- l. Larangan dan sanksi;

Kemudian dalam Pasal 3 Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 16 tahun 2011 memberi perintah tegas bahwa materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga, adalah sebagai berikut :

- a. Hak dan kewajiban;

- b. Perizinan;
- c. Penanganan Sampah;
- d. Pembiayaan dan kompensasi ;
- e. Peran masyarakat;
- f. Larangan;
- g. Pengawasan;dan
- h. Sanksi administratif.

5.3.1 Ketentuan Umum

Bagian ini membahas tentang ketentuan-ketentuan dan pengertian-pengertian yang bersifat umum, istilah dan frase dari substansi qanun ini:

1. Daerah yang selanjutnya di sebut Kabupaten adalah Kabupaten Aceh Utara.
2. Pemerintah Kabupaten adalah unsur penyelenggara pemerintahan Kabupaten yang terdiri atas Bupati dan Perangkat Daerah Kabupaten.
3. Bupati adalah Bupati Aceh Utara.
4. Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten selanjutnya disingkat DPRK adalah Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Aceh Utara.
5. Dinas adalah Dinas atau Badan yang menangani urusan pengelolaan sampah, dalam hal ini adalah Dinas Lingkungan Hidup dan Kebersihan Kabupaten Aceh Utara.
6. Unit Pelaksana Teknis Daerah yang selanjutnya disingkat UPTD,
7. Jalan adalah jalan dalam bentuk apapun beserta kelengkapannya seperti parit/selokan, trotoar, bahu jalan, dan lapangan terbuka.
8. Sampah adalah sisa kegiatan sehari-hari manusia dan/atau proses alam yang berbentuk padat.
9. Sampah rumah tangga adalah sampah yang berasal dari kegiatan sehari-hari dalam rumah tangga yang tidak termasuk tinja dan sampah spesifik.
10. Sampah sejenis sampah rumah tangga adalah sampah rumah tangga yang berasal dari kawasan komersial, kawasan industri,

kawasan khusus, fasilitas sosial, fasilitas umum dan/atau fasilitas lainnya.

11. Sampah spesifik adalah sampah yang karena sifat, konsentrasi, dan/atau volumenya memerlukan pengelolaan khusus.
12. Sampah organik adalah sampah yang mengalami pelapukan dan bisa diproses ulang secara spesifik menjadi pupuk organik.
13. Sampah anorganik adalah sampah yang tidak mengalami proses pelapukan tapi bisa didaur ulang menjadi bahan lain.
14. Sumber sampah adalah asal timbulan sampah.
15. Penghasil sampah adalah setiap orang dan/atau akibat proses alam yang menghasilkan timbulan sampah.
16. Pengelolaan sampah adalah kegiatan yang sistematis, menyeluruh, dan berkesinambungan yang meliputi pengurangan dan penanganan sampah.
17. Penyelenggaraan Pengelolaan sampah adalah kegiatan merencanakan, membangun, mengoperasikan, dan memelihara serta memantau dan mengevaluasi pengelolaan sampah.
18. Pengurangan sampah adalah kegiatan pembatasan timbulan sampah, pendaur ulang sampah dan/atau pemanfaatan kembali sampah.
19. Pemilahan sampah adalah kegiatan mengelompokkan dan memisahkan sampah sesuai dengan jenis, jumlah dan/atau sifat sampah.
20. Pengumpulan sampah adalah kegiatan mengambil dan memindahkan sampah dari sumber sampah ke tempat penampungan sementara atau tempat pengolahan sampah dengan prinsip 3R atau ke tempat pengolahan sampah terpadu.
21. Pengangkutan sampah adalah kegiatan membawa sampah dari sumber dan/atau dari tempat penampungan sampah sementara atau dari tempat pengolahan sampah dengan prinsip 3R atau dari tempat pengelolaan sampah terpadu menuju ke tempat pemrosesan akhir.
22. Pengolahan sampah adalah kegiatan mengubah karakteristik, komposisi dan/atau jumlah sampah.

23. Pemrosesan akhir sampah adalah proses pengembalian sampah dan/atau residu hasil pengolahan sebelumnya ke media lingkungan secara aman.
24. Tempat penampungan sementara yang selanjutnya disingkat TPS adalah tempat sebelum sampah diangkut ke tempat pendauran ulang, pengolahan dan/atau tempat pengolahan sampah terpadu.
25. Tempat pengolahan sampah dengan prinsip 3R (Reduce, Reuse, Recycle) yang selanjutnya disebut TPS 3R adalah tempat dilaksanakannya kegiatan pengumpulan, pemilahan, penggunaan ulang, dan pendauran ulang skalakawasan.
26. Stasiun Peralihan Antara yang selanjutnya disingkat SPA, adalah sarana pemindahan dari alat angkut kecil ke alat angkut lebih besar dan diperlukan untuk kabupaten/kota yang memiliki lokasi TPA jaraknya lebih dari 25 km yang dapat dilengkapi dengan fasilitas pengolahan sampah.
27. Tempat pengolahan sampah terpadu yang selanjutnya disingkat TPST adalah tempat dilaksanakannya kegiatan pengumpulan, pemilahan, penggunaan ulang, pendauran ulang, pengolahan dan pemrosesan akhir.
28. Pemrosesan Akhir Sampah adalah proses pengembalian sampah dan/atau residu hasil pengolahan sampah sebelumnya ke media lingkungan secara aman.
29. Tempat pemrosesan akhir yang selanjutnya disingkat TPA adalah tempat untuk memproses dan mengembalikan sampah ke media lingkungan.
30. Lindi adalah cairan yang timbul sebagai limbah akibat masuknya air eksternal ke dalam urugan atau timbunan sampah, melarutkan dan membilas materi terlarut, termasuk juga materi organik hasil proses dekomposisi biologis.
31. Penimbunan Terbuka atau *Open Dumping* adalah proses penimbunan sampah di TPA tanpa melalui proses pemadatan dan penutupan secara berkala.

32. Metode Lahan Urug Terkendali atau *Controlled Landfill* adalah metode pengurugan di areal pengurugan sampah dengan cara dipadatkan dan ditutup dengan tanah penutup sekurang-kurangnya setiap tujuh hari. Metode ini merupakan metode yang bersifat antara, sebelum mampu menerapkan metode lahan urug saniter.
33. Metode Lahan Urug Saniter atau *Sanitary Landfill* adalah metode pengurugan di areal pengurugan sampah yang disiapkan dan dioperasikan secara sistematis, dengan penyebaran dan pemadatan sampah pada area pengurugan serta penutupan sampah setiap hari.
34. Prasarana persampahan yang selanjutnya disebut prasarana adalah fasilitas dasar yang dapat menunjang terlaksananya kegiatan penanganan sampah.
35. Sarana persampahan yang selanjutnya disebut sarana adalah peralatanyang dapat dipergunakan dalam kegiatan penanganan sampah.
36. *Reduce*, *Reuse* dan *Recycle* yang selanjutnya disingkat dengan 3R, adalah kegiatan pengurangan sampah dengan cara mengurangi, memakai atau memanfaatkan kembali dan mendaur ulang.
37. Produsen adalah pelaku usaha yang memproduksi barang yang menggunakan kemasan, mendistribusikan barang yang menggunakan kemasan dan berasal dari impor, atau menjual barang dengan menggunakan wadah yang tidak dapat atau sulit terurai oleh proses alam.
38. Petugas kebersihan adalah orang yang diberi tugas menjalankan pelayanan kebersihan oleh Pemerintah Daerah dan/atau badan usaha di bidang kebersihan.
39. Orang adalah orang perseorangan, kelompok orang dan/atau badan hukum.
40. Masyarakat adalah perorangan atau kelompok orang atau badan usaha atau lembaga/organisasi kemasyarakatan.

5.3.2 Maksud dan Tujuan

Ketentuan mengenai maksud terinternalisasi dalam pasal-pasal yang ada dalam rancangan qanun ini, sedangkan tujuan pembentukan ragan ini untuk mewujudkan lingkungan yang sehat dan bersih dari sampah guna mendukung upaya menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup dan menjaga kesehatan masyarakat.

5.3.3 Materi Pengaturan

Dalam Qanun Kabupaten Aceh Utara tentang Pengelolaan Sampah ini, materi yang akan diatur dengan sistematika sebagai berikut:

1. BAB I Ketentuan Umum yang membahas tentang ketentuan-ketentuan dan pengertian-pengertian yang bersifat umum dari substansi qanun ini.
2. BAB II Asas, Tujuan dan Ruang Lingkup.
3. BAB III Tugas dan Wewenang.
4. BAB IV Hak dan Kewajiban.
5. BAB V Pengelolaan Sampah.
6. BAB VI Perizinan.
7. BAB VII Lembaga Pengelola.
8. BAB VIII Pembiayaan dan Kompensasi.
9. BAB IX Insentif dan Disinsentif.
10. BAB X Kerjasama dan Kemitraan
11. BAB XI Restribusi Pelayanan Persampahan.
12. BAB XII Peran Masyarakat.
13. BAB XIII Mekanisme Pengaduan dan Penyelesaian Sengketa
14. BAB XIV Pembinaan dan Pengawasan
15. BAB XV Larangan dan Sanksi Administratif.
16. BAB XVI Penyidikan
17. BAB XVII Ketentuan Pidana.
18. BAB XVIII Ketentuan Peralihan
19. BAB XIX Ketentuan Penutup

BAB VI

PENUTUP

Dari keseluruhan paparan dan pembahasan yang telah disampaikan diatas, serta hasil analisis data yang ditemukan baik data primer maupun data sekunder maka kami dapat mengambil kesimpulan dan mengajukan saran. Kesimpulan tersebut merupakan kristalisasi hasil penelitian, sedangkan saran merupakan rekomendasi penulis terhadap hasil penelitian yang diperoleh.

6.1 Kesimpulan

Pengelolaan sampah sangat penting diatur di Kabupaten Aceh Utara, dimulai dari beberapa proses yang biasanya dimulai dari proses pewadahan sampah, pengumpulan sampah, pemindahan dan pengangkutan sampah, pengolahan atau pemrosesan sampah (bisa dengan daur ulang sampah yang dapat di daur ulang) hingga akhirnya pada tahapan pembuangan akhir sampah. Sehingga berguna agar dapat mengurangi dampak negatifnya terhadap lingkungan sekitar, kesehatan, estetika lingkungan serta memberikan kenyamanan.

Pengelolaan sampah di Kabupaten Aceh Utara dapat juga berguna untuk memperbaiki kondisi sumber daya alam yang biasanya dapat mengalami kerusakan karena banyaknya sampah, atau untuk menghemat penggunaan sumber daya alam apabila sampah yang ada di daur ulang. Proses pengelolaan sampah terhadap masing-masing jenis zat (cair, padat dan gas maupun radioaktif) biasanya berbeda-beda tergantung dari setiap wujud zat tersebut.

Pengelolaan sampah di Kabupaten Aceh Utara dipandang sangat penting untuk mendapatkan perhatian yang lebih serius dari Pemerintah Kabupaten Aceh Utara, baik dari aspek teknis, pembiayaan, maupun aturan hukum yang dapat menjamin pelaksanaan pengelolaan sampah

menjadi lebih baik, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

6.2 Saran

Penyusunan rencana Pengelolaan Sampah di Kabupaten Aceh Utara harus mengacu kepada Undang-Undang Nomor 18 tahun 2008 Tentang Pengelolaan Sampah, Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2012 Tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga; Permen Dalam Negeri Nomor 33 tahun 2010 tentang Pedoman Pengelolaan Sampah; Permen Lingkungan Hidup Nomor 16 tahun 2011 tentang Pedoman Materi Muatan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga; dan Permen Pekerjaan Umum Nomor 3/PRT/M/2013 tentang Penyelenggaraan Prasarana Dan Sarana Persampahan Dalam Penanganan Sampah Rumah Tangga Dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga.

Secara umum Naskah Akademik ini dibuat dengan menggunakan logika pemikiran *filosofis positivisme pragmatis*, yaitu dengan mempelajari fakta, kenyataan, espektasi dan aspirasi seluruh *stakeholder* mengenai permasalahan yang ada, dan menginternalisasi, merefleksikan nilai-nilai tersebut dalam proses legislasi, para legislator dalam merencanakan, mempersiapkan, melalui teknik penyusunan, perumusan, pembahasan dan pengesahan qanun ini.

Merekomendasikan kepada Pemerintahan Kabupaten Aceh Utara bahwa perlu segera membentuk Qanun Aceh Utara Tentang Pengelolaan Sampah, agar adanya payung hukum yang kuat bagi Pemerintah, pelaku usaha dan masyarakat di Kabupaten Aceh Utara

DAFTAR FUSTAKA

Buku-Buku :

- Abdulkadir Muhamad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- A.Hamid S. Attamimi, 2007, Dikembangkan oleh Maria Farida Indrati S, *dari Perkuliahan Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Kanisius, Yogyakarta.
- Alex S. 2012. *Sukses Mengolah Sampah Organik Menjadi Pupuk Organik*. Pustaka Baru Press, Yogyakarta.
- Atmosudirjo Prajudi, 1980, *Administrasi dan Management Umum*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Bagir Manan, 1995, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung.
- Bahder Johan Nasution, 2008, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung.
- Daniel, Valerina. 2009. *Easy Green Living*, Hikmah. Bandung.
- Dirjen Cipta Karya Kementrian Pekerjaan Umum, 2006, *Materi Bidang Sampah – Diseminasi dan Sosialisasi Keteknikan Bidang PLP*, Jakarta.
- Dirjen Cipta Karya Kementrian Pekerjaan Umum, 2006, *Teknologi Tempat Pemrosesan Akhir*, Balai Teknik Air Minum dan Sanitasi Wilayah I, Bekasi Timur.
- Eawag, 2008, *Compendium of Sanitation Systems and Technologies*, International Environment House Chemin des Anemones 9.
- Hotma Sibuea, 2010, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Erlangga, Jakarta.
- Hadiwijoto, S. 1983. *Penanganan dan Pemanfaatan Sampah*. Penerbit Yayasan Idayu. Jakarta
- I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, 2008, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan, Cetakan Pertama*, PT. Alumni, Bandung.
- Kusnoputranto, dan H.D. Susanna. 2000. *Kesehatan Lingkungan*. FKM-UI. Jakarta

- Lili Rasjidi, 1991, *Filsafat Hukum Apakah Hukum itu*, Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Maria Farida, 2007, *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta.
- Moh Mahfud MD, 1998, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3S, Jakarta.
- Mukti Fajar ND, Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Emperis*, Pustaka Belajar, Yogyakarta.
- Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, 1993, *Perihal Kaedah Hukum*, Cetakan ke- VI, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Rosjidi Ranggawijaya, 1998, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung.
- Runtung, *Metode Penelusuran Literatur dan Penulisan Hukum*, Bahan Kuliah pada Program Doktor Universitas Sumatera Utara, 17 Februari 2012
- Setiono, 2001, *Pemahaman Terhadap Metode Penelitian Hukum*, Mandar Maju, Bandung.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2001, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Penerbit PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Sudargo Gautama, 1983, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Alumni Bandung.
- Sutrisno Hadi, 2002, *Metodologi Research*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Sudikno Mertokusumo, 2012, *Teori Hukum*, Edisi Revisi, Cahaya Atma Pusaka, Yogyakarta.
- Supardan Modeong dan Zudan Arif Fakrullah, 2005, *Legal Drafting*, Edisi Revisi, PT. Perca, Jakarta.
- S. Hadiwiyoto, 1983, *Penanganan dan Pemanfaatan Sampah*, , Yayasan Idayu, Jakarta
- Stoner, James A.F., Freeman, Edward R., Gilbert, Jr, Sindoro, Alexander (Penterjemah). 1996. *Manajemen Jilid II*, Jakarta : PT. Prenhallindo.
- UN-Habitat, 2010, *Component C: Technical Capacity Building – Module C3 Integrated Solid Waste Management and Landfill Operation*, Banda Aceh.
- UN-Habitat, 2010, *Solid Waste Management in The World Cities*, Gutenberg Press, United Kingdom.

Artikel

Sri Subekti, Pengelolaan Sampah Rumah Tangga 3R Berbasis Masyarakat
Pendahuluan, Available, at: <http://www.scribd.com/doc/19229978/tulisan-bektihadini> Diakses 13 September 2015.

Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Lainnya

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas

Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1965 tentang Pembentukan Kotapraja

Sabang dengan Mengubah Undang-Undang Nomor 7 Drt Tahun 1956

tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten di Propinsi

Sumatera Utara

Undang-Undang No. 18 tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah

Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2012 Tentang Pengelolaan Sampah

Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan

Perundang-undangan.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 tahun 2014 tentang Pembentukan

Produk Hukum Daerah.

PermenPekerjaan Umum Nomor 21/PRT/M/2006 tentangKebijakandan

StrategiNasionalPengembanganSistem

PengelolaanPersampahan(KSNP-SPP);

Permen Dalam Negeri Nomor 33 tahun 2010 tentang Pedoman Pengelolaan

Sampah;

Permen Lingkungan Hidup Nomor 16 tahun 2011 tentang Pedoman Materi

Muatan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Pengelolaan Sampah

Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga; dan

Permen Pekerjaan Umum Nomor 3/PRT/M/2013 tentang Penyelenggaraan
Prasarana Dan Sarana Persampahan Dalam Penanganan Sampah
Rumah Tangga Dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga.

SK SNI Tahun 1990.