

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga

1. Kebijakan Pemerintah Daerah

a. Pengertian Kebijakan dan Kebijakan Publik

Kebijakan diberi makna dan arti yang berbeda-beda. Harold D. Laswell dan Abraham (1970:71) memberi pengertian bahwa kebijakan adalah suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah. Pengertian yang lain juga disampaikan oleh Amara Raksasastaya (1976:5) yang berpendapat bahwa kebijakan sebagai taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan, oleh karena itu kebijakan memuat 3 elemen. Pertama, identifikasi dari suatu tujuan yang ingin memuat, berikutnya adalah taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan, dan yang terakhir penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi. Kamus Besar Bahasa Indonesia memberi pengertian bahwa kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan untuk mencapai tujuan atau sasaran. The Liang Gie (1992:122) memberikan dua pendekatan terkait kebijakan publik.

Setiap kebijakan memiliki kepentingan dan penekannya masing-masing. Pendekatan pertama diberi istilah dengan analisa kebijakan masyarakat, pendekatan kedua adalah kebijakan politik. Analisis kebijakan masyarakat adalah analisis yang terus menerus dilakukan guna mengembangkan kebijakan publik. Kebijakan politik berkaitan dengan hasil kebijakan publik, penentuan interaksi publik, peristiwa khusus, dan bidang kebijakan yakni kesehatan publik, pendidikan, lingkungan selain penggunaan metode statistik. Mariam Budiharjo (1999:101) lebih lanjut menyebutkan bahwa kebijakan publik dapat digunakan dalam perencanaan tujuan dan aturan umum mengenai perilaku masa mendatang. Kebijakan publik di Indonesia digolongkan dalam hirarki perundang-undangan yang bertingkat sesuai yang diatur pada Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Nugroho (Tangkilisan, 2003:2) menyebutkan bahwa kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat oleh negara, khususnya pemerintah, dengan tujuan untuk merealisasikan tujuan negara. Lebih lanjut Nugroho memberi dua karakteristik kebijakan publik, yaitu yang pertama adalah kebijakan publik merupakan suatu yang mudah dipahami, hal ini dikarenakan makna dari kebijakan publik adalah hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional. Kedua, kebijakan publik merupakan suatu yang mudah diukur, hal ini dikarenakan kebijakan publik mempunyai ukuran yang jelas, seberapa jauh

kemajuan pencapaian tujuan nasional yang berasal dari kebijakan publik. Tidak jauh berbeda dengan pendapat Nugroho, Chandler dan Plano (Tangkilisan, 2003:1) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah pemerintah atau publik. Secara umum, kebijakan publik dapat diartikan tindakan yang diambil oleh pemerintah sebagai respon terhadap permasalahan publik.

a. Jenis-Jenis Kebijakan Publik

Terdapat berbagai pendapat yang memberi penjelasan terkait jenis-jenis kebijakan publik. James Anderson (Suharno, 2012:24-25) memberi uraian terkait kategori dan jenis-jenis kebijakan publik sebagai berikut :

1) Substantive Policy dan Procedural Policy

Kebijakan substantif adalah kebijakan yang dilihat dari substansi masalah yang dihadapi oleh pemerintah. Kebijakan prosedural adalah kebijakan yang dilihat dari pihak-pihak yang terlibat dalam perumusannya.

2) Distributive, Redistributive, dan Regulatory Policy

Distributive Policy adalah kebijakan yang mengatur tentang pemberian pelayanan atau keuntungan kepada individu, kelompok, atau perusahaan. Redistributive Policy adalah suatu kebijakan yang mengatur tentang pemindahan alokasi kekayaan,

pemilikan, atau hak-hak. *Regulatory Policy* adalah suatu kebijakan yang mengatur tentang pembatasan atau pelarangan terhadap perbuatan atau tindakan.

3) *Material Policy*

Suatu kebijakan yang mengatur tentang pengalokasian atau penyediaan sumber materi.

4) *Public Goods and Privat Goods Policy*

Public Goods Policy adalah suatu kebijakan yang mengatur tentang penyediaan barang-barang atau pelayanan oleh pemerintah, untuk kepentingan masyarakat luas. *Privat Goods Policy* adalah kebijakan yang mengatur tentang penyediaan barang-barang atau pelayanan oleh pihak swasta, untuk kepentingan perorangan di pasar bebas.

b. Tingkatan Kebijakan Publik

Lembaga Administrasi Negara (1997) dalam buku Kebijakan Publik karya Sahya Anggara (2014 : 41) memberi uraian mengenai tingkatan-tingkatan kebijakan publik, sebagai berikut :

1) Lingkup Nasional

a) Kebijakan Nasional

Kebijakan yang bersifat fundamental dan strategis dalam pencapaian tujuan nasional sebagaimana yang tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945).

b) Kebijakan Umum

Kebijakan presiden sebagai pelaksana UUD 1945, TAP MPR, dan Undang-Undang untuk mencapai tujuan nasional

c) Kebijakan Pelaksanaan

Penjabaran dari kebijakan umum sebagai strategi pelaksanaan tugas di bidang tertentu.

2) Lingkup Wilayah Daerah

a) Kebijakan Umum Lingkup Daerah

Kebijakan umum daerah merupakan pelaksana asas desentralisasi dalam rangka mengatur urusan rumah tangga daerah.

b) Kebijakan Pelaksanaan

Kebijakan pelaksana dalam rangka desentralisasi ialah realisasi pelaksanaan peraturan daerah. Kebijakan pelaksana dalam dekonsentrasi merupakan pelaksanaan kebijakan nasional

di daerah, kebijakan pelaksana dalam tugas pembantuan merupakan pelaksanaan tugas pemerintah pusat di daerah yang diselenggarakan oleh daerah.

c. Ciri-Ciri Kebijakan Publik

Suharno (2010:22-24) memberi gambaran bahwa kebijakan publik memiliki ciri-ciri khusus yang melekat. Ciri-ciri kebijakan publik antara lain adalah :

- 1) Kebijakan publik lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada sebagai perilaku atau tindakan yang serba kebetulan. Kebijakan-kebijakan publik dalam sistem politik merupakan suatu tindakan yang terencana.
- 2) Kebijakan pada dasarnya merupakan suatu tindakan-tindakan yang saling terkait dan terpola, mengarah pada tujuan tertentu yang akan dilakukan. Kebijakan publik bukanlah keputusan yang berdiri sendiri.
- 3) Kebijakan mempunyai hubungan dengan apa yang senyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang tertentu.
- 4) Kebijakan publik dapat berbentuk positif tetapi juga dapat berbentuk negatif. Hal ini dikarenakan terdapat kemungkinan adanya keputusan pejabat pemerintah untuk tidak bertindak atau tidak melakukan tindakan apapun dalam masalah-masalah tertentu.

d. Tahapan Pembuatan Kebijakan Publik

Tahapan pembuatan kebijakan publik mempunyai alur yang berbeda-beda dari pendapat satu ahli dengan ahli yang lain. William Dunn (Budi Winarno, 2007 : 32-34) memberi alur tahapan pembuatan kebijakan publik, yaitu sebagai berikut :

1) Tahap Penyusunan Agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan suatu permasalahan pada agenda publik. Pada tahap ini terdapat suatu masalah yang tidak menjadi pokok pembahasan, sehingga tahap ini merupakan tahapan seleksi dari permasalahan-permasalahan yang ada, untuk nantinya menentukan permasalahan apa yang akan menjadi pokok pembahasan terlebih dahulu.

2) Tahap Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh pembuat kebijakan. Permasalahan tersebut didefinisikan untuk mencari pemecahan masalah terbaik. Tahap ini memungkinkan adanya berbagai macam usulan dari para pembuat kebijakan untuk menentukan pemecahan masalah terbaik. Usulan-usulan tersebut berasal dari berbagai macam pilihan kebijakan yang ada.

3) Tahap Adopsi Kebijakan

Tahap ini memberi gambaran adanya suatu pilihan alternatif kebijakan yang ditentukan dan diadopsi dengan dukungan dari sebagian besar para pembuat kebijakan.

4) Tahap Implementasi Kebijakan

Kebijakan hanya akan menjadi sebuah catatan-catatan ketika tidak diimplementasikan. Implementasi kebijakan ini adalah pelaksanaan kebijakan oleh badan-badan administrasi negara maupun agen-agen pemerintah dibawahnya. Pada tahap implementasi ini, berbagai kepentingan akan mulai terlihat. Implementasi kebijakan dapat didukung oleh pelaksana, namun dapat juga mengalami penolakan dari pelaksana.

5) Tahap Evaluasi Kebijakan

Kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau di evaluasi. Hal ini dilakukan untuk melihat sejauh mana kebijakan tersebut memberi dampak yang di inginkan, yaitu menjadi suatu pemecahan permasalahan. Oleh karena itu, akan ditentukan pula kriteria atau dasar untuk menilai, apakah suatu kebijakan yang telah dibuat sudah memberi dampak atau sudah mencapai tujuan dari kebijakan tersebut.

2. Tinjauan Tentang Pemerintah Daerah

a. Pengertian Pemerintah Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberi penjelasan bahwa Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Kepala Daerah sebagai unsur pemimpin pelaksanaan urusan pemerintah menjalankan, mengatur, dan menyelenggarakan jalannya pemerintahan. Peran Pemerintah Daerah dimaksudkan melaksanakan desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan sebagai wakil pemerintah di daerah otonom. Proses peralihan dari sistem sentralisasi ke sistem desentralisasi disebut sebagai otonomi, yaitu penyerahan urusan pemerintah kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan. Tujuan otonomi adalah untuk mencapai efektifitas dan efisiensi dalam pelayanan publik. Sarundajang (2012:110) memberi arti otonomi daerah sebagai berikut :

1) Hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom.

Hak tersebut berasal dari wewenang pangkal dan urusan-urusan pemerintah (pusat) yang diserahkan kepada daerah.

- 2) Dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya diluar batas-batas wilayah daerahnya.
- 3) Daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya.
- 4) Otonomi tidak membawahi otonomi daerah lain. Pemerintah Daerah sebagai pengelola manajemen daerah otonom, di satu sisi memiliki tanggung jawab terhadap pemerintah pusat sebagai pemberi kewenangan atas pelaksanaan otonomi daerah, dan di sisi lain pemerintah daerah juga harus dapat mempertanggungjawabkan kewenangan kepada masyarakat.

b. Urusan Pemerintah Daerah

Pada dasarnya terdapat 3 klasifikasi urusan pemerintah, sesuai yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu urusan pemerintah absolut, urusan pemerintah konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintah absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya merupakan kewenangan pemerintah pusat. Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota.

Sedangkan urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan.

1) Urusan Pemerintahan Absolut

Urusan pemerintah yang merupakan kewenangan sepenuhnya dari pemerintah pusat. Kewenangan ini meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama.

2) Urusan Pemerintahan Konkuren

Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

3) Urusan Pemerintahan Umum

Urusan pemerintahan umum meliputi segala urusan yang merupakan kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan, contohnya adalah pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa, penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, dan pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila. Urusan pemerintahan umum ini dilakukan oleh gubernur dan bupati/wali kota di wilayah kerja masing-masing.

Penjabaran-penjabaran diatas memberi gambaran bahwa urusan pemerintah daerah secara garis besar meliputi urusan pemerintah konkuren dan urusan pemerintahan umum. Pelaksanaan urusan pemerintah konkuren memiliki 2 kewenangan, yaitu urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan (Pasal 12 Undang-Undang Pemerintahan Daerah). Urusan pemerintahan wajib terdiri atas pendidikan; kesehatan; pekerjaan umum dan penataan ruang; perumahan rakyat dan kawasan permukiman; ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan sosial. Sedangkan untuk urusan pemerintahan pilihan beberapa contohnya adalah tenaga kerja, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pangan, pertanahan, dan lingkungan hidup.

c. Kewenangan Pemerintah Daerah tentang Pengelolaan Sampah

Kewenangan pemerintah daerah terhadap pengelolaan sampah diatur dalam Pasal 8 dan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah. Kewenangan pemerintah daerah provinsi sebagaimana diatur dalam Pasal 8 terdiri atas :

- 1) Menetapkan kebijakan dan strategi dalam pengelolaan sampah sesuai dengan kebijakan pemerintah.
- 2) Memfasilitasi kerja sama antar daerah dalam satu provinsi, kemitraan, dan jejaring pengelolaan sampah.

- 3) Menyelenggarakan koordinasi, pembinaan, dan pengawasan kinerja kabupaten/kota dalam pengelolaan sampah.
- 4) Memfasilitasi penyelesaian perselisihan pengelolaan sampah antar kabupaten/antar kota dalam satu provinsi.

Kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota diatur dalam Pasal 9 yang meliputi :

- 1) Menetapkan kebijakan dan strategi pengelolaan sampah berdasarkan kebijakan nasional dan provinsi.
- 2) Menyelenggarakan pengelolaan sampah skala kabupaten/kota sesuai dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan pemerintah.
- 3) Melakukan pembinaan dan pengawasan kinerja pengelolaan sampah yang dilaksanakan oleh pihak lain.
- 4) Menetapkan lokasi tempat penampungan sementara, tempat pengolahan sampah terpadu, dan/atau tempat pemrosesan akhir sampah.
- 5) Melakukan pemantauan dan evaluasi berkala setiap 6 bulan selama 20 tahun terhadap pemrosesan akhir sampah dengan sistem pembuangan terbuka yang telah ditutup.
- 6) Menyusun dan menyelenggarakan sistem tanggap darurat pengelolaan sampah sesuai dengan kewenangannya.

Kewenangan pemerintah daerah provinsi dalam hal perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup juga terdapat pada Pasal 63 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Kewenangan tersebut diantaranya adalah menetapkan kebijakan tingkat provinsi; mengembangkan dan melaksanakan kerjasama dan kemitraan; melaksanakan standar pelayanan minimal; dan melakukan penegakan hukum lingkungan hidup pada tingkat provinsi. Kewenangan Pemerintah Daerah juga diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga. Pemerintah Daerah baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota diharuskan untuk membentuk, menyusun, dan melaksanakan strategi dan kebijakan dalam pengelolaan sampah rumah tangga dan sampah sejenis sampah rumah tangga. Pemerintah Kabupaten/Kota selain menetapkan strategi dan kebijakan pengelolaan sampah rumah tangga dan sampah sejenis sampah rumah tangga juga menyusun dokumen rencana induk dan studi kelayakan pengelolaan sampah rumah tangga dan sampah sejenis sampah rumah tangga. Rencana induk sesuai yang diatur dalam Pasal 9 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 81 tahun 2012 paling sedikit memuat pembatasan timbulan sampah, pendaur ulangan sampah, pemanfaatan kembali sampah, pemilahan sampah, pengumpulan sampah, pengangkutan sampah, pengolahan sampah, pemrosesan

akhir sampah, dan pendanaan. Rencana induk tersebut ditetapkan untuk jangka waktu paling sedikit 10 tahun.

3. Tinjauan Tentang Pengelolaan Sampah

a. Pengertian Sampah

Sampah adalah bahan yang tidak mempunyai nilai atau tidak berharga untuk digunakan secara biasa atau khusus dalam produksi atau pemakaian. (Apriadi, 1989:78). Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah memberi pengertian sampah sebagai sisa kegiatan sehari-hari manusia dan/atau proses alam yang berbentuk padat berupa zat organik atau anorganik bersifat dapat terurai atau tidak dapat terurai yang dianggap sudah tidak berguna lagi dan dibuang ke lingkungan. Pendapat yang lain berasal dari Djuli Murtando dan Gumbira Said, yang menjelaskan bahwa sampah pada dasarnya adalah bahan yang terbuang atau dibuang di suatu sumber hasil dari aktivitas manusia, maupun proses-proses alam dan tidak atau belum mempunyai nilai ekonomis yang negatif karena penanganan untuk membuang atau membersihkannya memerlukan biaya yang cukup besar di samping dapat mencemari lingkungan. (Djuli Murtandho dan Gumbira Said, 1988:1). Pendapat yang senada juga disampaikan oleh Hadi Wiyoto yang menjelaskan bahwa sampah adalah sisa-sisa bahan

yang mengalami perlakuan-perlakuan, baik karena telah diambil bagian utamanya, atau karena pengelolaan, atau karena telah diambil bagian utamanya, atau karena sudah tidak ada manfaatnya, yang ditinjau dari segi sosial ekonomis tidak ada harganya, dan dari segi lingkungan dapat menyebabkan pencemaran atau gangguan kelestarian. (Apriadi, 1989:80).

b. Jenis-Jenis Sampah

Pengaturan mengenai jenis-jenis sampah yang dikelola terdapat dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008. Sampah yang dikelola berdasarkan undang-undang tersebut terdiri atas :

1) Sampah Rumah Tangga

Sampah rumah tangga adalah sampah yang berasal dari kegiatan sehari-hari dalam rumah tangga, tidak termasuk tinja dan sampah spesifik.

2) Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga

Sampah sejenis sampah rumah tangga adalah sampah yang berasal dari kawasan komersial, kawasan industri, kawasan khusus, fasilitas sosial, fasilitas umum, dan/atau fasilitas lainnya.

3) Sampah Spesifik

Sampah spesifik adalah sampah yang memiliki kriteria sesuai yang diatur di dalam undang-undang, meliputi sampah yang

mengandung bahan berbahaya dan beracun ; sampah yang mengandung limbah bahan berbahaya dan beracun ; sampah yang timbul akibat bencana ; puing bongkaran bangunan ; sampah yang secara teknologi belum dapat diolah ; dan/atau sampah yang timbul secara tidak periodik.

c. Metode Pengolahan Sampah

Metode pengelolaan sampah yang selama ini dikenal adalah sebagai berikut :

1) Metode *Open Dumping*

Metode ini mengolah sampah dengan hanya membuang atau menimbun sampah di suatu tempat tanpa adanya perlakuan khusus sehingga sistem ini sering menimbulkan gangguan pencemaran.

2) Metode *Controlled Landfill*

Metode ini merupakan perbaikan dari metode open dumping. Hal ini dikarenakan di dalam metode ini sampah yang dibuang kemudian dipadatkan dan ditutup dengan lapisan tanah setelah tempat pembuangan akhir penuh serta telah mencapai periode tertentu.

3) Metode *Sanitary Landfill*

Metode ini merupakan sistem pembuangan akhir sampah yang dilakukan dengan cara menimbun dan memadatkan sampah untuk kemudian ditutup dengan tanah sebagai lapisan penutup.

Pekerjaan pelapisan tanah penutup dilakukan setiap hari pada akhir jam operasional.

Pengelolaan sampah adalah suatu upaya untuk mengurangi volume sampah atau merubah bentuk sampah menjadi sesuatu yang bermanfaat dengan berbagai macam cara. Teknik pengelolaan sampah saat ini mulai mengarah pada pengelolaan sampah 3R, yaitu *reduce* yang berarti mengurangi volume dan berat sampah, *reuse* yang berarti memanfaatkan kembali sampah, dan *recycle* yaitu mendaur ulang sampah. Teknik pengelolaan sampah 3R secara umum adalah sebagai berikut :

1) *Reduce* (Pengurangan Volume)

Terdapat beberapa cara untuk melakukan pengurangan volume sampah, antara lain :

a) *Incenerator* (Pembakaran)

Proses pengelolaan sampah dengan proses oksidasi, sehingga menjadi kurang kadar bahayanya, stabil secara kimiawi serta memperkecil volume maupun berat sampah yang akan dibuang ke tempat pembuangan akhir.

b) *Balling* (Pemadatan)

Sistem pengelolaan sampah yang dilakukan dengan memadatkan sampah dengan alat pemadat yang bertujuan untuk mengurangi volume dan efisiensi transportasi sampah.

c) *Composting* (Pengomposan)

Sistem pengelolaan sampah dengan cara mendekomposisikan sampah organik menjadi material kompos, seperti humus dengan memanfaatkan aktivitas bakteri.

d) *Pulverization* (Penghalusan)

Suatu cara yang bertujuan untuk mengurangi volume sampah, memudahkan pekerjaan penimbunan, menekan faktor penyakit serta memudahkan terjadinya pembusukkan dan stabilisasi.

2) *Reuse* (Penggunaan Kembali)

Reuse adalah pemanfaatan kembali atau menggunakan kembali bahan-bahan dari hasil pembuangan sampah menjadi bahan yang dapat digunakan kembali.

3) *Recycle* (Daur Ulang)

Recycle adalah kegiatan pemisahan benda-benda anorganik (sampah yang tidak mudah terurai) dari tumpukan sampah untuk diproses kembali menjadi bahan baku atau barang yang lebih berguna.

d. Pengelolaan Sampah

Robert J. Kodoatie (2003 : 217) memberi penjelasan bahwa sistem pengelolaan sampah pada dasarnya dilihat dari komponen-komponen yang mendukung satu sama lain. Komponen tersebut adalah aspek teknik operasional, aspek kelembagaan, aspek pembiayaan, aspek hukum dan pengaturan, dan aspek peran serta masyarakat. Aspek teknik operasional berkaitan dengan alur pengelolaan sampah, sedangkan aspek hukum dan peraturan berkaitan dengan dasar hukum dan regulasi tentang pengelolaan sampah.

1) Aspek Teknik Operasional

Teknik operasional persampahan, sesuai dengan SK SNI 19-2454-2002 terdiri atas 6 komponen, yaitu pewadahan, pengumpulan, pemindahan, pengolahan dan pemilahan, pengangkutan, dan pembuangan akhir.

(a) Pewadahan

Aktivitas menampung sampah sementara dalam suatu wadah individual atau komunal di tempat sumber sampah. Pencegahan terjadinya sampah berserakan memerlukan tempat penyimpanan sembari menunggu pengumpulan sampah. Hal terpenting pewadahan adalah mendorong masyarakat untuk tertib membuang sampah pada tempatnya dan memilah sampah.

(b) Pengumpulan

Pengumpulan sampah adalah proses penanganan sampah dengan cara mengumpulkan sampah dari sumber-sumber sampah untuk diangkut ke tempat pembuangan sementara atau langsung ke tempat pembuangan akhir tanpa melalui proses pemindahan. Pola pengumpulan sampah pada dasarnya dikelompokkan dalam 2 kelompok, yaitu pola individual dan pola komunal.

(1) Pola Individual

Proses pengumpulan sampah dimulai dari sumber sampah kemudian diangkat ke tempat pembuangan sementara (TPS) sebelum dibuang ke TPA.

(2) Pola Komunal

Pengumpulan sampah dilakukan oleh penghasil sampah ke tempat penampungan sampah komunal yang telah disediakan melalui truk sampah yang menangani titik pengumpulan sampah menuju ke TPA tanpa proses pemindahan.

(c) Pemindahan

Pemindahan sampah adalah kegiatan memindahkan sampah hasil pengumpulan ke dalam alat pengangkut untuk dibawa ke tempat pembuangan akhir. Operasi pemindahan dilakukan apabila jarak angkut ke tempat pembuangan akhir cukup jauh. Pemilahan sampah yang telah terpilah dari

sumbernya diusahakan jangan sampai bercampur kembali (Widyatmoko dan Sintorini Moerdjoko, 2001:29).

(d) Pengolahan dan Pemilahan

Pengolahan sampah adalah suatu proses untuk mengurangi volume atau jumlah sampah dan/atau mengubah bentuk sampah menjadi bermanfaat, antara lain dengan cara pengomposan, pembakaran, pemadatan, penghancuran, pengeringan, dan pendaurulangan.

(e) Pengangkutan

Pengangkutan sampah adalah kegiatan membawa sampah dari lokasi pemindahan menuju tempat pembuangan akhir sampah. Keberhasilan penanganan sampah tergantung pada sistem pengangkutan yang diterapkan. Pengangkutan sampah yang ideal adalah dengan truk kontainer tertentu yang dilengkapi alat pengepres, sehingga sampah dapat dipadatkan 2 hingga 4 kali lipat.

(f) Pembuangan akhir

Pembuangan akhir sampah adalah tempat dimana kegiatan pengisolasian sampah dilakukan sehingga aman bagi lingkungan. Tempat pembuangan akhir sampah merupakan tujuan akhir dari proses pewadahan, pengumpulan, dan pengangkutan, untuk selanjutnya dilakukan proses pemusnahan sampah.

(2) Aspek Kelembagaan

Organisasi dan manajemen mempunyai peran pokok dalam menggerakkan, mengaktifkan, dan mengarahkan sistem pengelolaan sampah dalam bentuk sebuah institusi. Institusi dalam sistem pengelolaan sampah mempunyai peran yang penting, meliputi struktur, fungsi, tanggung jawab, dan wewenang serta koordinasi yang baik secara vertikal maupun horizontal (Widyatmoko dan Sintorini Moerdjoko, 2002:29). Jumlah personel pengelola persampahan harus cukup memadai sesuai dengan lingkup tugas masing-masing.

(3) Aspek Pembiayaan

Aspek pembiayaan berfungsi untuk membiayai operasional pengelolaan sampah yang dimulai dari sumber sampah sampai dengan pengolahan akhir sampah. Menurut SNI-T-12-1991-03 tentang Operasional Pengelolaan Sampah Perkotaan, biaya pengelolaan sampah dihitung berdasarkan biaya operasional dan pemeliharaan serta pergantian peralatan. Perbandingan biaya pengelolaan dari biaya total pengelolaan sampah adalah sebagai berikut :

- (a) Biaya pengumpulan 20% -40%
- (b) Biaya pengangkutan 40% -60%
- (c) Biaya pembuangan akhir 10% -30%

Biaya pengelolaan persampahan diusahakan diperoleh dari masyarakat dan pemerintah daerah yang digunakan untuk pelayanan umum. Besar retribusi sampah didasarkan pada biaya operasional pengelolaan sampah.

(4) Aspek Peraturan Umum

Prinsip aspek peraturan pengelolaan sampah berupa peraturan daerah yang merupakan dasar hukum pengelolaan sampah yang meliputi (Hartoyo, 1998:8) :

- (a) Perda yang dikaitkan dengan ketentuan umum pengelolaan kebersihan.
- (b) Perda mengenai bentuk institusi formal pengelolaan kebersihan.
- (c) Perda yang khusus menentukan struktur tarif dan tarif dasar pengelolaan kebersihan.

Peraturan-peraturan tersebut melibatkan wewenang dan tanggung jawab pengelola kebersihan serta partisipasi masyarakat dalam menjaga kebersihan dan pembayaran retribusi.

(5) Aspek Peran Serta Masyarakat

Peran serta masyarakat sangat mendukung program pengelolaan sampah suatu daerah. Peran serta masyarakat dalam bidang persampahan adalah proses dimana orang sebagai konsumen sekaligus produsen pelayanan persampahan dan sebagai warga

memperngaruhi kualitas dan kelancaran sarana prasarana yang tersedia. Peran serta masyarakat menjadi penting dikarenakan peran serta merupakan alat guna memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan, dan sikap masyarakat. Masyarakat akan lebih percaya pada suatu proyek atau pembangunan apabila masyarakat juga turut terlibat.

B. Landasan Teori

Landasan teori digunakan sebagai landasan berfikir yang bersumber dari suatu teori yang diperlukan untuk menyelesaikan masalah dalam suatu penelitian dan mengidentifikasi teori hukum, konsep hukum, asas hukum, serta norma-norma hukum.

1. Teori Kebijakan Publik

S. Parker (Solichin, 1990:31) kebijakan publik adalah suatu tujuan tertentu atau serangkaian asas tertentu atau tindakan yang dilaksanakan oleh pemerintah pada suatu waktu tertentu dalam kaitannya dengan sesuatu objek atau sebagai respon terhadap suatu keadaan yang kritis. Edward dan Sharkansy (Islamy, 1984:18) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah, kebijakan publik berupa sasaran atau tujuan program-program pemerintah. James E. Anderson menyatakan kebijakan negara adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah (Islamy, 1984:20). Pengertian selanjutnya menurut W. I. Jenkin (Solichin, 2012:19) merumuskan kebijakan publik

sebagai suatu serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh aktor politik atau sekelompok aktor politik yang berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam situasi dimana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut. Sedangkan David Easton (Islamy, 1984:19) memberi arti kebijakan publik sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat. Definisi Easton tersebut menegaskan bahwa hanya pemerintah yang secara sah dapat berbuat sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu tersebut dirupakan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai pada masyarakat. Hal ini dikarenakan pemerintah termasuk dalam apa yang disebut oleh Easton sebagai *authorities in political system* yaitu para penguasa dalam suatu sistem politik yang terlibat dalam masalah-masalah sehari-hari yang telah menjadi tanggung jawab atau peranannya. Kebijakan publik pada tingkatan praktisnya, dilihat dari sebuah proses. Tipologi proses kebijakan menurut Jones (P. Fadillah, 2001:27) membaginya pada sebelas tahap yaitu, persepsi, agregasi, organisasi, representasi, penyusunan agenda, formulasi, legitimasi, penganggaran, implementasi, evaluasi dan penyesuaian atau terminasi. Dari tahapan diatas dapat dilihat bahwa proses kebijakan sebenarnya sangat kompleks, hal tersebut bisa terjadi karena pada hakekatnya proses kebijakan adalah juga sebuah proses politik. Dalam sebuah analisis kebijakan publik, sekurang-kurangnya

mempunyai tiga aspek yaitu, analisis mengenai perumusan kebijakan, analisis mengenai pelaksanaan kebijakan dan analisis mengenai penilaian (evaluasi) kebijaksanaan tahap selanjutnya.

2. Teori Politik Hukum

Sunaryati Hartono (Sunaryati Hartono, 1991:1) dalam bukunya *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional* melihat politik hukum sebagai sebuah alat (*tool*) atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki dan dengan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia. Padmo Wahjono (Padmo Wahjono, 1986:160) dalam bukunya *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum* mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk. Definisi ini masih bersifat abstrak dan kemudian dilengkapi dengan sebuah artikelnya yang berjudul *Menyelidik Proses Terbentuknya Perundang-Undangan*, yang dikatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu (Padmo Wahjono, 1991:65). Dalam hal ini kebijakan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum, penerapan hukum dan penegakannya sendiri.

Satjipto Rahardjo (Satjipto Rahardjo, 2000:35) mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat.

Menurut Abdul Hakim Garuda Nusantara (Mahfud MD, 2010 : 15), politik hukum adalah kebijakan hukum (*legal policy*) yang hendak diterapkan atau dilaksanakan oleh suatu pemerintahan negara tertentu. Politik hukum satu negara berbeda dengan politik hukum negara yang lain. Perbedaan ini disebabkan karena adanya perbedaan latar belakang kesejarahan, pandangan dunia (*world-view*), sosio-kultural, dan *political will* dari masing- masing pemerintah. Dengan kata lain, politik hukum bersifat lokal dan partikular (hanya berlaku dari dan untuk negara tertentu saja), bukan universal. Namun bukan berarti bahwa politik hukum suatu negara mengabaikan realitas dan politik hukum internasional. Menurut Sunaryati Hartono, faktor-faktor yang akan menentukan politik hukum tidak semata-mata ditentukan oleh apa yang kita cita-citakan atau tergantung pada kehendak pembentuk hukum, praktisi atau para teoritis belaka, akan tetapi ikut ditentukan pula oleh kenyataan serta perkembangan hukum di lain-lain negara serta perkembangan hukum internasional. Perbedaan politik hukum suatu negara tertentu dengan negara lain inilah yang kemudian menimbulkan apa yang disebut dengan Politik Hukum Nasional.

William Zevenbergen (Abdul Latif, 2011:19) mengutarakan bahwa politik hukum mencoba menjawab pertanyaan, peraturan-peraturan hukum mana yang patut untuk dijadikan hukum. Perundang-undangan itu sendiri merupakan bentuk dari politik hukum (*legal policy*). Pengertian *legal policy*, mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan ke arah mana hukum akan dibangun. Politik

hukum memberikan landasan terhadap proses pembentukan hukum yang lebih sesuai, situasi dan kondisi, kultur serta nilai yang berkembang di masyarakat dengan memperhatikan kebutuhan masyarakat terhadap hukum itu sendiri (Mahfud MD, 2009:9). Dengan kata lain, politik hukum dapat dibedakan menjadi dua dimensi, yaitu pertama, politik hukum yang menjadi alasan dasar dari diadakannya suatu peraturan perundang-undangan. Kedua, tujuan atau alasan yang muncul dibalik pemberlakuan suatu peraturan perundang-undangan. Dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, politik hukum memiliki peranan sangat penting. Pertama, sebagai alasan mengapa diperlukan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Kedua, untuk menentukan apa yang hendak diterjemahkan ke dalam kalimat hukum dan menjadi perumusan pasal. Dua hal ini penting karena keberadaan peraturan perundang-undangan dan perumusan pasal merupakan jembatan antara politik hukum tersebut dalam tahap implementasi peraturan perundang-undangan. Hal ini mengingat antara pelaksanaan peraturan perundang-undangan harus ada konsistensi dan korelasi yang erat dengan apa yang ditetapkan sebagai politik.