

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Masalah utama yang dihadapi dunia saat ini yakni permasalahan pemanasan global, yang memiliki dampak besar terhadap lingkungan, salah satu aspek dari permasalahan ini adalah masalah sampah.. Padatnya sampah pada tahun 2020 di perkirakan seberat 2,24 Milyar ton berupa sampah padat<sup>1</sup> dan pada tahun 2021 sampah padat terus meningkat yang salah satunya sampah berbahan plastik, yakni seberat 7,6 Milyar ton sampah plastik<sup>2</sup> yang diantaranya telah mencemari lautan dan menjadi polusi plastik sekitar 24-34 juta ton atau setara 11% sampah plastik yang ada di dunia,<sup>3</sup> untuk itu seluruh negara berupaya mengurangi jumlah sampah plastik yang salah satunya Negara Indonesia.

Masalah sampah plastik saat ini perlu perhatian khusus, mengingat dampak yang dihasilkan pun cukup serius, seperti pencemaran air hingga pencemaran udara, selain itu dapat mengganggu keberlangsungan hidup manusia. KBBI yang pada artinya plastik sebagai bahan mudah dibentuk dengan berbagai macam seperti, sisir, bungkus makanan, botol minum, botol

---

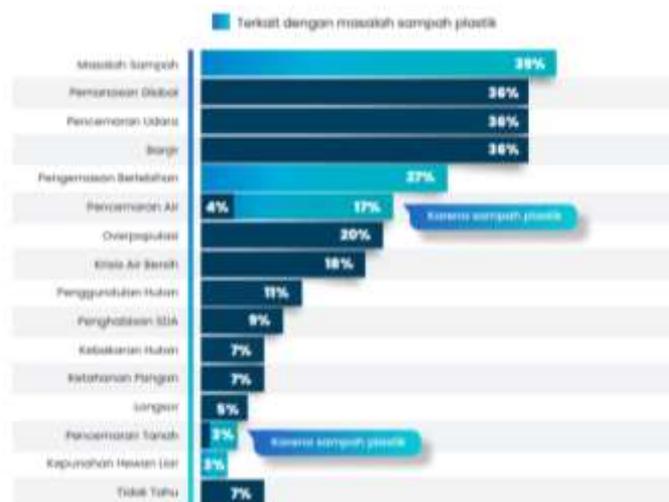
<sup>1</sup> The World Bank, “*Solid Waste Management*”, <https://www.worldbank.org/en/topic/Urbandevelopment/brief/solid-waste-management>, 2020, diakses pada 28 November 2022, jam akses 23.00 WIB.

<sup>2</sup> Environmental Investigation Agency, “*The Truth Behind Trash The Scale and Impact of the International Trade in Plastic waste*”, September 2021, h. 6.

<sup>3</sup>Gita Laras Widyaningrum, “*Studi Terbaru: Masalah Sampah Plastik di Bumi Sudah di Luar Kendali*”, <https://nationalgeographic.grid.id/read/132346281/studi-terbaru-masalah-sampah-plastik-di-bumi-sudah-di-luar-kendali>, diakses pada 04 Agustus 2022, jam akses 13.00 WIB.

parfum, hingga kantong plastik.<sup>4</sup> Plastik jika terus menerus di produksi secara massal dengan demikian, banyaknya sampah plastik yang terbuang akan terus mengalami peningkatan, dan masalah sampah akan terus berulang secara berkelanjutan. Permasalahan sampah plastik ini telah lama terjadi dan sering kali dibahas di berbagai diskusi dunia, dalam sejarahnya persoalan tersebut terkonfirmasi telah ada sejak tahun 70an, permasalahan tersebut terus tetap menjadi permasalahan hingga saat ini bahkan jumlah sampah berbahan plastik terus meningkat yang semula pada tahun 50an seberat dua juta ton menjadi 368 juta ton pada tahun 2019.<sup>5</sup> Jumlah sampah di dunia begitu besar sehingga berdampak besar pula pada segala aspek kehidupan, maka dari itu seluruh dunia berupaya menjaga kestabilan sampah plastik.

Diagram 1.1 Masalah Sampah Plastik, Greenpeace 2021<sup>6</sup>



<sup>4</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia.

<sup>5</sup>United Nations Environment Programme, “*Global Resource Outlook 2019: Natural Resource For The Future We Want*”. Summary For Policymakers, 2019. h. 12.

<sup>6</sup> Green Peace, “*Bumi Tanpa Plastik: Perspektif dan Tuntutan Publik Terhadap Kontribusi Korporasi dalam Krisis Pencemaran Plastik di Indonesia*”, Jakarta: Green Peace Indonesia, 2021, h. 16.

Data tersebut dapat menggambarkan bahwa pada peringkat ke-6 permasalahan sampah plastik menjadi salah satu pencemar air di dunia dan pencemar lingkungan yang berdampak pada ekosistem dunia. Setiap negara berupaya mengatasi masalah ini dengan pendekatan yang berbeda, seperti Indonesia yang menerapkan UU No. 18 Tahun 2008 yang memiliki tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat, menjaga kelestarian lingkungan, dan mengubah persepsi tentang sampah bekas yang tidak memiliki *value* menjadi memiliki *value* yang tinggi. Pembatasan penggunaan plastik menjadi perhatian serius bagi di seluruh dunia, hal tersebut dilakukan untuk mengurangi jumlah sampah plastik dengan cepat, namun pada realitasnya menunjukkan bahwa hal ini sangat sulit untuk dilakukan, meskipun data yang menunjukkan bahwa Indonesia mampu menurunkan jumlah sampah plastik dalam satuan juta ton yang semula 32,82 pada tahun 2020 menjadi 21,88 pada tahun 2021,<sup>7</sup> pemerintah masih menganggap permasalahan tersebut sebagai permasalahan serius.

Berdasarkan gambar diatas (diagram 1.1) dapat disimpulkan bahwa permasalahan yang ditimbulkan oleh sampah plastik dapat berdampak pada segala aspek, dengan dampak yang begitu besar Pemerintah Pusat hingga Pemerintah Daerah membuat regulasi dan gerakan tentang penanganan pengurangan sampah plastik agar permasalahan terus diupayakan dalam penanganannya, Pemerintah Indonesia terus mencari inovasi permasalahan

---

<sup>7</sup>M.Ivan Mahdi, “Indonesia Hasilkan 21,88 Juta Ton Sampah Pada 2021”,<https://dataindonesia.id/ragam/detail/indonesia-hasilkan-2188-juta-ton-sampah-pada-2021>, 2022, diakses pada 04 Agustus 2022, jam akses 12.00 WIB.

sampah yang di kolaborasikan dengan gerakan masyarakat yang peduli pada lingkungan terutama pada sampah plastik guna menekan jumlah sampah plastik. Salah satu upaya tersebut adalah Gerakan Satu Juta Tumbler, yang bertujuan melibatkan seluruh lapisan masyarakat dalam menjaga lingkungan. Diharapkan bahwa melalui gerakan ini, dapat terjadi pengurangan sampah plastik serta pengelolaan sampah yang lebih efektif dan kompeten dengan adanya gerakan tersebut diharapkan masyarakat mampu memahami dampak negatif yang dihasilkan dari sampah plastik, gerakan tersebut diharapkan pemerintah daerah menggunakan inovasinya masing-masing dalam penanganan pengurangan sampah plastik.<sup>8</sup>

Kota Surabaya memegang peranan yang sangat penting sebagai pusat administrasi dan Perdagangan di Jawa Timur. Pada tahun 2019, kota ini memiliki kepadatan penduduk sekitar 3,15 juta jiwa dengan pertumbuhan penduduk sebesar 2,07 persen.<sup>9</sup> Kepadatan jumlah penduduk yang tinggi ini mengakibatkan tingginya aktivitas jual beli di kota tersebut. Aktivitas tersebut di Kota Surabaya di dominasi dengan jual beli produk yang didalamnya berupa sandang dan pangan yang masih sangat di dominasi dengan plastik, jenis usaha di Kota Surabaya dapat dikategorikan empat kategori yang sebagaimana telah diamanahi dalam UU No. 20 Tahun 2008, selain hal tersebut ada juga yang berskala besar yakni Pusat perbelanjaan atau disebut Mall yang di dalamnya ada pelbagai produk yang berskala Nasional dan

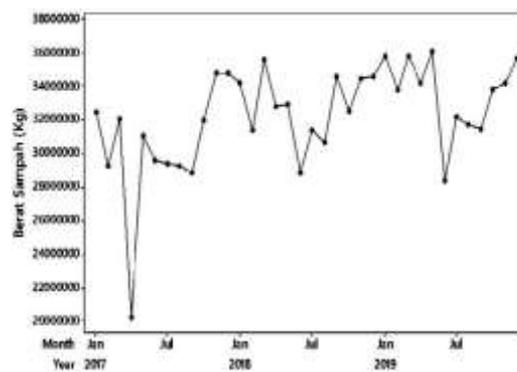
---

<sup>8</sup> Andean W. Finaka dan Yuli Nurhanisah, “*Kurangi Sampah Plastik! Gerakan Satu Juta Tumbler*”, <https://indonesiabaik.id/infografis/kurangi-sampah-plastik-gerakan-satu-juta-tumbler>, 2020, diakses pada 1 Agustus 2022, jam akses 13.00 WIB.

<sup>9</sup> Badan Pusat Statistik Kota Surabaya, “*Kota Surabaya Dalam Angka 2020*”, 2020, h. 44.

Internasional. Pelaksanaan dari jual beli tersebut masih sangat kental menggunakan plastik terlebih menggunakan plastik sebagai kantong belanja, karena sangat mudah didapatkan.

Grafik 1.1 Berat sampah kota surabaya yang dikelola DKRTH tahun 2017-2019.<sup>10</sup>



Akibat dari modifikasi kantong plastik tersebut membuat masyarakat semakin tertarik untuk menggunakannya terutama untuk kalangan anak muda yang hendak membeli makanan dan minuman yang terkesan moderen dan kekinian. Sifat kantong plastik yang semula hanya untuk membungkus, mengemas atau sebagai kantong belanja makanan kini dapat juga sebagai penunjang gaya hidup terlebih jika membeli barang mewah. Permasalahan ini dapat berdampak buruk bagi lingkungan Kota Surabaya, dari penulisan yang dilakukan oleh Eka Fitriastutik dan Maria Anityasari yang tercantum pada grafik di atas, menyimpulkan bahwa jumlah sampah di Kota Surabaya dari tahun 2017 hingga 2019 terus meningkat.

<sup>10</sup> Eka Fitriastutik dan Maria Anityasari, “*Forecasting Timbulan Sampah Kota Surabaya Menggunakan Time Series Analysis*”, Jurnal Teknik ITS, Vol. 9 No. 2, 2020, h. F349.

Berdasarkan data yang dipublish Badan Statistik Nasional, volume sampah anorganik yang diangkut setiap harinya telah mengalami peningkatan yang semula 738,82 m<sup>3</sup> pada tahun 2019 terus meningkat sebesar 761,57 m<sup>3</sup> pada tahun 2020.<sup>11</sup> Pada tahun 2021, jumlah sampah anorganik yang terangkut mencapai 578.169 ton per tahun. Dari jumlah tersebut, 314 Ribu ton (54,31%) yang berbentuk sampah organik, sedangkan 264 Ribu ton (45,69%) berbentuk sampah anorganik, yang termasuk di dalamnya adalah 109 Ribu ton sampah plastik.<sup>12</sup> Data ini menunjukkan tren peningkatan jumlah sampah anorganik, khususnya sampah plastik, dalam kurun waktu tiga tahun terakhir. Peningkatan volume sampah anorganik memiliki dampak negatif yang signifikan bagi masyarakat. Maka dari itu, diperlukan upaya-upaya yang lebih kuat dari pemerintah untuk mengurangi angka produksi sampah plastik.

Pemkot Surabaya dalam upaya menangani sampah plastik telah terlihat dari Tahun 2014 melalui program *Zero Waste City* yang merupakan program “Nol Sampah” melalui Perda Kota Surabaya No. 1 Tahun 2019 yang dilakukan melalui cara 3R yang berpedoman pada Permen LHK RI No. 13 Tahun 2012 serta menerapkan di sekolah dengan program *Eco School* dan

---

<sup>11</sup> Badan Pusat Statistik, 2020, *Op.cit.* h. 222.

<sup>12</sup> Dhafinty Noorca, “*Sampah Organik Paling Banyak di Kota Surabaya, Masyarakat Diminta Menghabiskan Makanan*”, <https://www.suarasurabaya.net/kelanakota/2022/sampah-organik-paling-banyak-di-kota-surabaya-masyarakat-diminta-menghabiskan-makanan/>, 2022, diakses pada 28 November 2022, jam akses 21.03 WIB.

program tersebut memperoleh penghargaan dunia dan diakui secara internasional melalui organisasi UNEP.<sup>13</sup>

Program Bus Suroboyo merupakan program yang diterapkan guna mengurangi jumlah sampah botol plastik, program ini kali pertama diluncurkan pada tahun 2018 yang berkonsep Bus Suroboyo menggunakan sampah plastik,<sup>14</sup> yang di dasarkan pada Perwali Kota Surabaya No. 67 Tahun 2018, akan tetapi dalam pelaksanaannya dapat dikatakan kurang efektif dan tidak mencapai tujuan yang telah ditetapkan.<sup>15</sup> Realita tersebut membuat pemerintah melakukan evaluasi dan terus berinovasi dan terus berupaya dalam penanganan pengurangan jumlah sampah plastik, pada tahun 2022 tepatnya pada bulan maret pemerintah mengeluarkan peraturan yang berkenaan dengan program *Zero Waste* yakni terkait langka preventif dalam penggunaan kantong plastik yang sebagaimana telah tertuang dalam Perwali Kota Surabaya No. 16 Tahun 2022.

Pelaksanaan hal tersebut dilaksanakan dengan mempertimbangkan jumlah kantong plastik yang digunakan sangat banyak dan menimbulkan dampak pencemaran lingkungan. Pelaksanaan tersebut telah dilaksanakan sejak tanggal 09 Juli 2022 yang wajib dilaksanakan oleh seluruh jenis usaha yang ada di Kota Surabaya, pelaksanaan tersebut disambut baik oleh seluruh

---

<sup>13</sup> Djati Witjaksono Hadi, “*Pengelolaan Sampah Kota Surabaya Diapresiasi Dunia Internasional*”, [http://ppid.menlhk.go.id/siaran\\_pers/browse/1595](http://ppid.menlhk.go.id/siaran_pers/browse/1595), 2018, diakses pada 3 Agustus 2022, jam akses 16.00 WIB.

<sup>14</sup> Dishub Kota Surabaya, “*Surabaya Kota Eamah Lingkunganm Padukan Transportasi dan Pengelolaan Sampah*”, <https://dishub.surabaya.go.id/portal/post/20210615091302>, diakses pada 3 Agustus 2022, jam akses 14.00 WIB.

<sup>15</sup> Agus Widiyarta, dkk, “*Efektifitas Pembayaran Suroboyo Bus Menggunakan Sampah Botol Plastik*”, *Journal of Public Administration and Local Governance (JPALG)*, Vol. 5 No. 2, 2021, h. 92-102.

jenis usaha, akan tetapi banyak pula yang tidak menyambut baik peraturan tersebut salah satunya jenis usaha Pasar Rakyat, melalui wawancara awal penulis yang dilakukan di salah satu Pasar Rakyat di daerah Jagir Wonokromo memaparkan bahwasannya peraturan tersebut sangat sulit dilakukan di pasar terlebih di pasar induk yang didominasi berbagai macam sayuran,<sup>16</sup> selain pedagang penulis melakukan wawancara pada pembeli yang ada di pasar tersebut yang mengatakan walaupun pemerintah telah memberikan solusi berupa penggunaan kantong belanja ramah lingkungan, solusi tersebut masih kurang efektif dikarenakan harga yang masih relatif mahal serta membawa atau membungkusnya masih relatif susah.<sup>17</sup>

Realita tersebut menunjukkan adanya ketergantungan masyarakat dalam penggunaan kantong plastik yang relatif murah dan mudah digunakan, selain ketergantungan dengan kantong plastik, pemahaman dan kepekaan masyarakat Kota Surabaya masih tergolong rendah sehingga penggunaan kantong plastik lazim digunakan masyarakat dalam aktivitas jual beli. Hal tersebut merupakan tantangan tersendiri bagi Pemkot Surabaya dalam penyadaran masyarakat terkait dampak dari bahayanya sampah plastik selain permasalahan tersebut tantangan Pemkot Surabaya selanjutnya yakni penyampaian informasi terkait sampah kantong plastik dan pengawasan terhadap penggunaan kantong plastik di segala aktivitas jual beli.

Berdasarkan pengamatan peneliti yang dilakukan di Pasar Rakyat seperti Pasar Induk Jagir Wonokromo, Pasar Benowo, dan Pasar Citraland,

---

<sup>16</sup> Wawancara dengan Mas Mun, pedagang di Pasar Jagir Wonokromo, 14 September 2022.

<sup>17</sup> Wawancara dengan Danang, pembeli di Pasar Jagir Wonokromo, 14 September 2022.

peneliti menemukan bahwa sebagian besar pelaku usaha masih menggunakan kantong plastik. Hal ini mengindikasikan bahwa pada realita yang terjadi di lapangan tidak akan selalu sejalan dengan yang di citakan, seperti pada Pasal 5 ayat (1) huruf a, hal tersebut tidak diindahkan oleh pelaku usaha Pasar Rakyat. Perwali tersebut mengamanatkan bahwa setiap pengelola dalam hal ini Pasar Rakyat wajib melarang adanya penggunaan kantong plastik di tempat yang dikelolanya sesuai peraturan yang berlaku, namun implementasinya masih belum merata.

Berdasarkan wawancara awal yang dilakukan dengan Mas Mun, dapat disimpulkan bahwa tidak ada pengawasan atau pelaksanaan penegakan hukum yang terlihat, seperti pemberian sanksi administratif, yang dilakukan oleh Pemkot Surabaya.<sup>18</sup> Pelaksanaan pengawasan terhadap peraturan tersebut melibatkan pembentukan tim khusus, sebagaimana diatur dalam Bab VI tentang Pengawasan dan Pembinaan. Namun, realitas di lapangan menunjukkan bahwa implementasinya tidak selalu dilaksanakan dengan baik, dan tingkat kepatuhan masyarakat terhadap peraturan tersebut juga tidak selalu optimal. Sementara itu, kegiatan pengurangan sampah plastik harus menjadi fokus Pemerintah sejak awal. Berdasarkan UUD NRI 1945, Pasal 28H ayat (1) yang pada pokok isinya membahas tentang kesejahteraan masyarakat dalam menikmati lingkungan hidup yang baik serta mendapatkan layanan kesehatan, selain itu, Pasal 9 Ayat (3) UU No.39 Tahun 1999 menegaskan

---

<sup>18</sup> Mas Mun, *Op.Cit.*

bahwa hak setiap warga negara Indonesia untuk dapat menikmati lingkungan hidup yang bersih, baik dan sehat.

Memperhatikan interpretasi Edith tentang hak atas lingkungan hidup sebagai HAM untuk hidup dalam lingkungan dengan kualitas minimal yang memungkinkan terwujudnya kehidupan yang bermartabat dan sejahtera,<sup>19</sup> frasa "Mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat" dalam Pasal 28H ayat (1) UU NRI 1945 menegaskan bahwa pemerintah bertanggung jawab untuk menyediakan layanan terkait pengelolaan sampah kepada masyarakat. Oleh karena itu, ini mengimplikasikan bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab dan wewenang dalam penanganan dan pengelolaan sampah di lingkungan masyarakat, dengan tujuan menciptakan lingkungan yang baik serta lingkungan sehat.<sup>20</sup>

Penanganan permasalahan tersebut selain diatur dalam UU NRI 1945, penanganan masalah ini juga diatur dalam UU No. 18 Tahun 2008. Namun, pemrosesan sampah belum sepenuhnya sesuai dengan metode atau teknik pengelolaan yang memadai, sehingga berdampak buruk pada kesehatan masyarakat dan lingkungan..<sup>21</sup> UU ini pada pokok kesimpulannya berisikan pengelolaan sampah agar dapat di kelola dengan semestinya. Peranan

---

<sup>19</sup> Fajri Fadhillah, "*Hak Atas Lingkungan Hidup yang Baik dan Sehat dalam Konteks Mutu Udara Jakarta*", Jakarta: GreenPeace, 2018, h.3.

<sup>20</sup> Rosita Candrakirana, "*Penegakan Hukum Lingkungan Dalam Bidang Pengelolaan Sampah Sebagai Perwujudan Prinsip Good Environmental Governance di Kota Surakarta*", Jurnal Yustisia, Vol. 4 No.3, September-Desember 2015, h.585.

<sup>21</sup> Konsideran "Menimbang" pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah.

masyarakat dalam UU ini sangat dibutuhkan partisipasi masyarakat yang tertuang pada Pasal 12.

Setiap orang dilarang membuang sampah di tempat yang tidak sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Dengan demikian, setiap warga Indonesia memiliki tanggung jawab untuk berpartisipasi dalam upaya penanggulangan dan pengurangan sampah plastik. Tindakan sederhana seperti membuang sampah pada tempat yang telah ditentukan dapat berdampak besar pada lingkungan sekitar. Dengan partisipasi masyarakat dalam mengelola sampah, tujuan mengurangi akumulasi sampah, termasuk sampah plastik dan kantong plastik, dapat tercapai sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam UU No. 32 Tahun 2009

UU No.32 Tahun 2009 Pasal 3 huruf a bertujuan melakukan pencegahan adanya pencemaran atau kerusakan yang timbul terhadap lingkungan. Selanjutnya, Pasal 13 menjelaskan tentang langkah-langkah antisipasi pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup yang tujuannya untuk melestarikan keberlangsungan fungsi dari lingkungan hidup. Langkah-langkah ini terdiri dari pengupayaan pencegahan pencemaran, penanggulangan terhadap pencemaran yang dihasilkan oleh sampah, serta pemulihan terhadap lingkungan yang telah tercemar, hal tersebut dilaksanakan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, serta pihak yang terkait.

Peraturan penanganan sampah telah banyak dikeluarkan pemerintah guna mengurangi volume sampah dalam hal ini sampah plastik, akan tetapi jika melihat Pasal 463 ayat (1) huruf PP No.22 Tahun 2021 seakan bertolak

belakang dengan tujuan PP tersebut yang pada pokok isinya pemanfaatan limbah yang dihasilkan oleh non-B3 dapat dijadikan kembali dengan bentuk yang baru, seperti bahan dasar plastik yang semula dibuat botol tapi dengan adanya limbah atau sisa dari plastik tersebut yang dapat di olah kembali maka akan menghasilkan kantong plastik. Frasa “Plastik” pada Pasal 463 ayat (1) huruf e dapat berupa botol, gelas hingga kantong plastik, jika kegiatan produksi pemanfaatan limbah non-B3 yang menghasilkan barang jadi atau produk menjadi plastik maka penggunaan plastik akan terus dan tetap berlanjut.

Penggunaan kantong plastik hanya bisa dikurangi melalui upaya pencegahan dan pengurangan penggunaannya, regulasi berkenaan hal tersebut telah diatur dalam Pasal 4 Perwali No.16 Tahun 2022. Peraturan tersebut telah diundangkan, tapi masih terdapat tantangan dalam penegakan hukum maupun kesadaran hukum masyarakat di lapangan. Oleh karena itu, diperlukan suatu kajian hukum yang menyeluruh, mulai dari pelaksanaan pengurangan penggunaan kantong plastik sejak awal penetapan hingga saat ini. Tujuan dari kajian tersebut adalah untuk mengevaluasi apakah implementasi telah diterapkan dengan baik sebagaimana aturan hukum yang telah ditetapkan oleh Pemerintah serta apakah telah mencapai harapan dan tujuan yang dicita-citakan dalam peraturan tersebut. Penjelasan terkait mengenai penanganan sampah plastik dan pasal yang terkait akan dijabarkan melalui tabel dibawah ini:

No	Ketentuan	UUD NRI 45	UU 39/1999	UU 18/08	UU 32/09	Permen LHK 13/12	SE. 8/PSLB3/PS/PLB.0/5/16	Perda Kota Surabaya 1/19
1.	Pasal mengenai penanganan sampah	Pasal 28H ayat (1)	Pasal 9 ayat (3)	Pasal 12 ayat (1)	Pasal 3 huruf a	Pasal 1 ayat (1)	Berdasarkan maksud dan tujuan	Pasal 1 ayat (24)
2.	Unsur-unsur	“Setiap orang berhak hidup sejahtera” “bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat”	“lingkungan hidup yang baik dan sehat”	“wajib mengurangi dan menangani sampah dengan cara yang berwawasan lingkungan”	“melindungi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dari pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup”	“Kegiatan <i>reduce, reuse, dan recycle</i> ”	“Mengurangi timbulan sampah”	“Kegiatan <i>reduce, reuse, dan recycle</i> ”
3.	Pasal mengenai sanksi administrasi	-	-	a. paksaan pemerintahan; b. uang paksa; dan/atau c. pencabutan izin.	“Pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling sedikit 3 milyar dan paling banyak 10 Milyar	-	-	a. paksaan pemerintahan; b. uang paksa; dan/atau

Tabel 1.1 Analisis Peraturan yang terkait penanganan sampah plastik

Penelitian sebelumnya yang dipublikasikan *dalam Journal of Public Administration and Local Governance* oleh Agus Widiyarta dan rekan-rekan pada tahun 2021 membahas tentang “Efektivitas Pembayaran Suroboyo Bus Menggunakan Sampah Botol Plastik” sebagai bagian dari program Zero Waste di Kota Surabaya. Penelitian ini menyoroti upaya penggunaan sampah botol plastik sebagai alat pembayaran untuk Suroboyo Bus. Namun, hasil penelitian menunjukkan bahwa upaya ini belum mencapai kesuksesan yang diharapkan. Beberapa faktor yang mempengaruhi ketidakberhasilan ini antara lain:

1. **Kontroversi Kebijakan:** Penggunaan sampah botol plastik sebagai alat pembayaran masih kontroversial di masyarakat. Hal ini menyebabkan ketidaksesuaian strategi pencapaian tujuan dengan tujuan yang ditetapkan.
2. **Kurangnya Kajian dan Pertimbangan:** Pengelolaan sampah oleh Suroboyo Bus belum didukung oleh kajian dan pertimbangan yang mendalam. Perlu adanya analisis yang lebih matang terkait efektivitas penggunaan sampah botol plastik sebagai alat pembayaran.

Penelitian kedua ini lebih fokus pada peraturan *Zero Waste*, khususnya dalam pengurangan penggunaan kantong plastik di Pasar Rakyat Kota Surabaya, sebagaimana yang diatur dalam Perwali No. 16 Tahun 2022. Perbedaan utamanya terletak pada fokus penelitian, di mana penelitian sebelumnya memusatkan pada efektivitas program Suroboyo Bus

menggunakan sampah botol plastik, sementara penelitian ini menyoroti efektivitas pelaksanaan peraturan pengurangan penggunaan kantong plastik di pasar tradisional. Namun, kedua penelitian tersebut menunjukkan adanya ketidakmampuan pemerintah dalam menangani polemik yang muncul di masyarakat terkait kebijakan tersebut, sehingga pelaksanaannya dianggap gagal

Hal tersebut ditemui oleh peneliti dalam penelitian awal di lapangan terhadap beberapa pasar besar dan kecil di Kota Surabaya, dikarenakan Perwali ini masih banyak pelanggaran atau bahkan masih terlihat hal yang biasa dalam penggunaan kantong plastik di pasar rakyat. Hal ini menyiratkan bahwa terutama di sektor Pasar Rakyat, pelaksanaan Perwali ini mengalami kendala, seperti yang tercantum dalam salah satu pasal yang melarang penggunaan plastik sebagai kantong belanja di Pasar Rakyat. Meskipun demikian, masih banyak pedagang yang tetap menggunakan plastik sebagai kantong belanja dan beroperasi tanpa mendapatkan tindakan penegakan hukum dari Satpol PP sebagaimana diharuskan oleh pelaksanaan penegakan hukum atas aturan pengurangan penggunaan kantong plastik. Menurut wawancara awal penulis dengan Bapak Maskur, S.H., M.H., yang saat itu selaku Kepala Sub Bagian Perundang-undangan dan Dokumentasi Kota Surabaya, pelaksanaan Perwali menghadapi kendala dalam penindakan di Pasar Rakyat karena belum ditemukannya solusi yang tepat untuk menggantikan kantong plastik sebagai kantong belanja dengan alternatif yang ramah lingkungan. Selain itu, daya tarik dari alternatif tersebut masih kurang

bagi masyarakat. Realita tersebut menunjukkan bahwa dengan adanya peraturan tersebut belum sepenuhnya dilaksanakan dan kepatuhannya terhadap peraturan tersebut masih kurang, sehingga berdasarkan latar belakang yang dijelaskan oleh penulis diatas, penulis tertarik untuk mengkaji dan melakukan penulisan dengan judul skripsi “**PELAKSANAAN PERATURAN WALIKOTA SURABAYA NOMOR 16 TAHUN 2022 TENTANG PENGURANGAN PENGGUNAAN KANTONG PLASTIK DALAM RANGKA ZERO WASTE DI KOTA SURABAYA**”. Rumusan Masalah

### **1.2 Rumusan Masalah**

1. Bagaimana Pelaksanaan Pengurangan Kantong Plastik dalam Rangka Zero Waste di Kota Surabaya?
2. Bagaimana Pelaksanaan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 16 Tahun 2022 tentang Pengurangan Penggunaan Kantong Plastik di Kota Surabaya?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui Pelaksanaan Pengurangan Penggunaan Kantong Plastik dalam Rangka Zero Waste di Kota Surabaya.
2. Untuk Mengetahui Perwali Nomor 16 Tahun 2022 tentang Pengurangan Penggunaan Kantong Plastik di Kota Surabaya.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

### 1. Manfaat Teoritis

Hasil Penulisan hukum ini diharapkan semoga tulisan ini dapat memperkaya dan memperluas pemahaman hukum bagi para pihak yang terlibat, serta bisa menjadi acuan untuk penulisan yang akan datang.

### 2. Manfaat Praktis

Diharapkan bahwa hasil penulisan ini akan memberikan bantuan, masukan, dan solusi untuk mengatasi tantangan dalam implementasi kebijakan pengurangan penggunaan kantong plastik kepada pihak terkait, seperti Pemkot Surabaya, Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya, dan stakeholder lainnya yang terlibat dalam konteks penulisan hukum.

## **1.5 Keaslian Penelitian**

Pada penelitian ini penulis menemukan beberapa penelitian yang memiliki kesamaan topik dan perbedaan dalam beberapa unsur. Penelitian terdahulu, memiliki kesamaan topik yang membahas terkait *Zero Waste* di Kota Surabaya, yang mana membahas terkait penanganan sampah, akan tetapi memiliki perbedaan dalam objek penelitian. Adapun perbedaan dan persamaan dari penelitian terdahulu akan dijelaskan melalui tabel di bawah:

Tabel 1.2 Novelty Kebaruan Penelitian

No	Nama Penulis, Judul, Tahun	Rumusan Masalah	Persamaan	Perbedaan
1	Agus Widiyarta, Amrisa Nur Fajri, dkk “ <i>Efektifitas Pembayaran Suroboyo Bus Menggunakan Sampah Botol Plastik</i> ”, 2021 (Jurnal) <sup>22</sup>	1. Bagaimana efektifitas program pembayaran Suroboyo Bus menggunakan botol plastik di ruma kompos Rungkut Asri?	Membahas efektifitas dari program <i>Zero Waste</i> di Kota Surabaya	1. Analisis objek kajian penelitian yang diteliti berbeda 2. Analisis program <i>Zero Waste</i> yang diteliti berbeda

---

<sup>22</sup> Agus Widiyarta, dkk, “*Efektifitas Pembayaran Suroboyo Bus Menggunakan Sampah Botol Plastik*”, Journal of Public Administration and Local Governance (JPALG), Vol. 5 No. 2, 2021, h. 92-102

## **1.6 Metode Penelitian**

### **1.6.1 Jenis Penelitian**

Dalam penulisan skripsi ini, penulis menggunakan penulisan yuridis-empiris. Pendekatan ini mengkaji hukum sebagai pola perilaku yang terjadi dalam penerapan peraturan hukum. Data yang digunakan terdiri dari data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh langsung dari sumber pertama melalui wawancara dengan para pihak yang berperkara, sedangkan data sekunder diperoleh melalui penelitian kepustakaan yang mencakup berbagai bahan hukum seperti dokumen, karya ilmiah, artikel, buku, serta peraturan perundang-undangan yang relevan dengan pembahasan skripsi ini.

### **1.6.2 Pendekatan**

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah UU tentang Pengelolaan Sampah, Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 1 Tahun 2019, Perwali Surabaya No. 16 Tahun 2022. Kemudian pendekatan konseptual akan membahas terkait isu yang terjadi namun tidak dilaksanakan dengan baik saat di lapangan. Hal tersebut menjadikan penulis menetapkan jenis penelitian ini agar penulis mengetahui sejauh mana pelaksanaan pengurangan penggunaan kantong plastik yang dilaksanakan sebagaimana Perwali tersebut di cita-cita.

Tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif adalah tipe penelitian yang sifatnya memberikan gambaran suatu permasalahan hukum yang didapatkan melalui data yang konkret dan dianalisis sesuai dengan tujuan penulis.

### **1.6.3 Bahan Hukum**

Dalam penulisan skripsi ini, data yang digunakan terdiri dari dua jenis, yaitu data primer dan data sekunder.<sup>23</sup>

#### **a. Data primer**

Data primer dalam penelitian ini diperoleh langsung dari objek penelitian melalui wawancara dengan responden, informan, dan narasumber yang relevan dengan topik penulisan.

#### **b. Data sekunder**

Mencakup berbagai bahan hukum, seperti buku hukum, jurnal hukum yang memuat prinsip dasar (asas hukum), pandangan para ahli hukum (doktrin), hasil penulisan hukum, kamus hukum, dan ensiklopedia hukum. Wawancara dengan narasumber untuk mendapatkan informasi tentang suatu peristiwa atau fenomena hukum dianggap sebagai sumber data sekunder. Jenis bahan hukum dalam data sekunder ini dapat dibagi menjadi:

##### **1. Bahan Hukum Primer**

---

<sup>23</sup> *Ibid.*

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat mengikat sesuai dengan objek penulisan yang sedang diteliti, yaitu:

- a. UU NRI 1945
- b. UU No. 18 Tahun 2008
- c. Perda Kota Surabaya No. 1 Tahun 2019
- d. Perwali No.10 Tahun 2017
- e. SE Kem LHK Nomor SE.8/PSLB3/PS/PLB.0/5/2016

## 2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi.<sup>24</sup> Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Buku teks yang berkaitan dengan objek penelitian;
2. Literatur;
3. Buku;
4. Makalah;
5. Jurnal;
6. Skripsi.

## 3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder.

---

<sup>24</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2021, hlm. 177

Bahan hukum tersier yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Kamus;
2. Ensiklopedia; dan
3. Internet.

#### **1.6.4 Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum**

Pengumpulan data dalam penulisan skripsi ini diperoleh melalui :

1. Wawancara, dalam pengumpulan data lapangan (primer), wawancara dilakukan menggunakan teknik wawancara tidak terarah atau *non-directive interview*. Teknik ini melibatkan komunikasi langsung antara peneliti dengan narasumber, tanpa adanya struktur yang baku, akan tetapi peneliti tetap menggunakan pedoman wawancara sebagai panduan untuk memastikan bahwa informasi yang diperoleh dari narasumber teptap relevan serta jawaban yang akurat.<sup>25</sup> Wawancara ini dilakukan dalam bentuk tanya jawab secara langsung dengan narasumber, dengan tujuan untuk mendapatkan informasi yang mendalam dan komprehensif.
2. Studi kepustakaan, yang merupakan tahap dalam pengumpulan data sekunder yang dilakukan dengan melakukan penelusuran literatur dan sumber-sumber lain yang relevan. Proses ini

---

<sup>25</sup> Amiruddin Zainal Asikin, “*Pengantar Metode Penulisan Hukum*”, Jakarta: Rajawali Pers, 2006, h. 45

melibatkan pencarian dan analisis terhadap berbagai bahan pustaka, termasuk literatur yang berkaitan dengan topik penulisan, serta peraturan perundang-undangan yang relevan, melalui studi kepustakaan, penulis dapat memperoleh informasi yang mendalam dan beragam untuk mendukung penelitian atau penulisan yang sedang dilakukan.<sup>26</sup>

3. Kuisisioner adalah sebuah metode pengumpulan data responden yang diberikan serangkaian pertanyaan tertulis untuk menggali pendapat dan tanggapan mereka terhadap suatu masalah atau topik. Penulis akan menggunakan instrumen kuisisioner terbuka, yang akan berisi daftar pertanyaan yang memungkinkan responden untuk menyatakan pendapatnya mengenai peraturan yang diundangkan oleh Walikota Surabaya. Kuisisioner ini akan disebarakan secara online kepada responden secara acak, dengan minimal target 10 responden, responden ini akan terdiri dari pedagang dan pembeli yang aktif bertransaksi di Pasar Rakyat. Tujuannya untuk mendapatkan pandangan masyarakat tentang peraturan yang ada.

#### **1.6.5 Analisis Bahan Hukum**

Metode analisis data dalam penulisan ini menggunakan metode analisis kualitatif. Data yang diperoleh melalui berbagai metode

---

<sup>26</sup> Peter Mahmud Marzuki, "*Metode Penulisan Hukum*", Jakarta: Kharisma Putra Utama, 2010, h. 107

pengumpulan, seperti wawancara dengan narasumber, penelitian lapangan, dan penyebaran kuesioner kepada masyarakat dan tempat usaha yang terdampak, serta studi dokumentasi, akan digabungkan menjadi satu kesatuan. Data ini akan diolah secara deskriptif dan berkesinambungan, sehingga dapat dipahami dan ditafsirkan dengan baik. Selanjutnya, kesimpulan akan ditarik secara garis besar dalam penulisan, dengan menyusunnya dalam bentuk kalimat yang terstruktur dan sistematis.

#### **1.6.6 Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan dalam skripsi ini digunakan untuk memudahkan mengikuti uraian penulisan, maka dalam hal ini penulis menguraikan sistematika penulisan, sebagai berikut:

*Bab Pertama*, pada proposal skripsi ini berisikan Pendahuluan, dengan dibagi menjadi sub bab yakni latar belakang, rumusan masalah, tujuan penulisan, manfaat penulisan, kajian pustaka dan metode penulisan.

*Bab Kedua*, pada bab ini membahas pelaksanaan pengurangan penggunaan kantong plastik dalam rangka *Zero Waste* di Kota Surabaya yang terbagi dalam 2 (dua) sub-bab. Sub bab pertama membahas pelaksanaannya yang berlandaskan pada Perda Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Perda Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Sampah dan Kebersihan di Kota Surabaya. Sub bab kedua membahas kendala dari pelaksanaannya.

*Bab Ketiga*, pada bab ini akan membahas Pelaksanaan Perwali Surabaya Nomor 16 Tahun 2022 tentang Pengurangan Penggunaan Kantong Plastik di Kota Surabaya, yang dalam penulisan hukum ini dibagi menjadi dua sub-bab, sub bab pertama membahas Pelaksanaan Perwali Surabaya Nomor 16 Tahun 2022 tentang Pengurangan Penggunaan Kantong Plastik di Kota Surabaya dan pada sub bab kedua membahas kendala yang dihadapi selama Perwali berlaku.

*Bab Keempat*, merupakan bab terakhir pada penulisan ini berupa penutup, dalam bab ini dibagi beberapa sub bab yang terdiri dari kesimpulan atau ringkasan seluruh uraian dan saran pada permasalahan yang dianggap perlu.

### **1.6.7 Jadwal Penelitian**

Penulisan yang dilakukan penulis dalam penulisan proposal skripsi hingga skripsi dilakukan selama periode waktu, terlampir pada lampiran 19.

## **1.7 Tinjauan Pustaka**

### **1.7.1 Tinjauan Umum Efektifitas Hukum**

#### **1.7.1.1 Pengertian Efektifitas Hukum**

Berdasarkan KBBI, keberhasilan adalah hasil dari tindakan yang efektif dan efisien.<sup>27</sup> Indeks keberhasilan menunjukkan tingkat pencapaian suatu tujuan, baik tercapainya tujuan tersebut

---

<sup>27</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia

atau tanpa mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Kata "efektivitas" berasal dari bahasa Inggris, yaitu "*effective*", yang memiliki arti "berhasil" atau "sesuatu yang dilakukan dengan indikator keberhasilan yang baik".

Menurut kajian sosiologi hukum, hukum memiliki dua fungsi utama: sebagai alat pengendalian sosial dan alat pengembangan sosial. Fungsi pengendalian sosial bertujuan untuk menciptakan keseimbangan dalam kehidupan masyarakat, baik dalam hal stabilitas maupun perubahan. Di sisi lain, fungsi pengembangan sosial bertujuan untuk menerapkan hukum dengan cara yang mampu mengubah masyarakat agar tetap dinamis dan mengalami perkembangan, dalam konteks hukum, terdapat hubungan antara keberhasilan pelaksanaan hukum dan kemampuan untuk menjalankan hukum secara baik, efektif, dan sesuai dengan tujuan yang ditetapkan sejak awal.<sup>28</sup>

Berdasarkan teori Lawrence M. Friedman dalam bukunya yang berjudul "*Law and Society*", terdapat tiga faktor utama yang perlu diperhatikan:

1. Substansi hukum.
2. Struktur hukum.

---

<sup>28</sup> Achmad, Ali, "*Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*", Jakarta: Kencana, 2009, h. 375.

### 3. Interkoneksi antara hukum.<sup>29</sup>

Menurut Soerjono Soekanto, efektivitas hukum merupakan faktor kunci dalam menilai keberhasilan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah. Analisis terhadap keberhasilan, kegagalan, dan pelaksanaan hukum didasarkan pada dua hal utama: kesadaran masyarakat terhadap hukum yang dibuat dan dukungan yang diberikan oleh aparat hukum untuk menegakkan hukum tersebut. Hal ini mencerminkan sejauh mana hukum dilaksanakan dengan baik dan sesuai dengan tujuan yang diinginkan.<sup>30</sup>

#### 1.7.1.2 Faktor Efektifitas Hukum

Teori efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto dapat dilihat berdasarkan pada tolak ukur berikut ini:<sup>31</sup>

##### 1. Faktor Hukum

Peraturan yang diciptakan untuk mewujudkan nilai keadilan, kepastian, dan keuntungan. Namun, dalam praktik hukum di lapangan, seringkali terjadi konflik antara kepastian hukum dan keadilan. Contohnya, dalam suatu kasus, seorang hakim mungkin memutuskan perkara berdasarkan undang-undang, namun hasilnya

---

<sup>29</sup>Salim dkk, "*Penerapan Teori Hukum Pada Tesis dan Disertasi*". Cetakan Pertama. Jakarta: Rajawali Press, 2013. h. 375.

<sup>30</sup> Soerjono Soekanto, "*Efektivitas Hukum dan Peranan Sanksi*", Bandung: Remadja Karya CV, 2019, (Selanjutnya di singkat Soerjono I), h. 2.

<sup>31</sup> Soerjono Soekanto, "*Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*", Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007, (Selanjutnya di singkat Soerjono II), h. 5

tidak selalu memenuhi harapan keadilan dari para pihak yang terlibat. Oleh karena itu, penting untuk mempertimbangkan keadilan secara sungguh-sungguh dalam penegakan hukum.<sup>32</sup>

## 2. Faktor Penegakan Hukum

Aparat penegak hukum juga merupakan faktor penting yang dapat diidentifikasi suatu aturan hukum dapat berjalan efektif atau tidak. Hukum tidak dapat berfungsi dengan baik jika penegak hukum tidak melakukan pekerjaan secara baik. Pihak mana pun tidak dapat mempengaruhi penegak hukum. Reputasinya, kepribadiannya, dan tingkah lakunya harus dipertahankan karena ini merupakan komponen yang sangat penting. Aparat penegak hukum dapat bekerja dengan baik jika sumber dayanya berkualitas.<sup>33</sup>

## 3. Faktor Fasilitas dan Sarana Pendukung

Aparat hukum membutuhkan suatu fasilitas dalam penegakan hukum dan sarana pendukung untuk beroperasi karena tugas aparat penegak hukum memerlukan alat komunikasi untuk mempermudah

---

<sup>32</sup> *Ibid.* h. 8.

<sup>33</sup> *Ibid.* h. 21.

komunikasi dan koordinasi antar penegak hukum dalam menjalankan tugasnya.<sup>34</sup>

#### 4. Faktor Masyarakat

Faktor yang tak kalah penting dari penegak hukum yakni faktor dari masyarakat. Posisi masyarakatnya sebagai subyek, bertanggung jawab untuk melaksanakan dan mematuhi hukum tersebut. Hal ini dapat dilihat dari latar belakang, serta bagaimana pandangan masyarakat tentang hukum dinilai tinggi, sedang, atau bahkan rendah, yang menentukan seberapa efektif hukum yang berlaku di masyarakat.<sup>35</sup>

#### 5. Faktor Kebudayaan

Hukum yang berlaku saat ini tercipta dari adanya kebudayaan yang berkembang di masyarakat. Hal tersebut menciptakan aturan dan larangan pada masyarakat agar dapat membedakan suatu perbuatan yang dianggap benar ataupun perbuatan yang dianggap salah.<sup>36</sup>

Menurut C.G. Howard & R.S. Munnres, efektivitas hukum ditinjau dari faktor berikut: <sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> *Ibid.* h. 37.

<sup>35</sup> *Ibid.* h. 45.

<sup>36</sup> *Ibid.* h. 56-60.

<sup>37</sup> Achmad, Ali. *Op.cit.* h. 376.

1. Hukum yang berlaku di masyarakat dapat berjalan efektif jika peraturan terdapat mempertimbangan sosio-ekonomi yang ada di dalam masyarakat yang jadi target dari pemberlakuan hukum itu.
2. Hubungan suatu aturan hukum dengan masyarakat secara umum.
3. Sosialisasi secara konsisten pada masyarakat yang menjadi target tujuan penciptaan hukum tersebut.
4. Akibat hukum berupa pemberian sanksi atas perbuatannya harus setimpal dengan perbuatan yang telah dilanggar tersebut.
5. Ketika hukum yang dibuat berupa peraturan Perundang-Undangan, maka peraturan yang telah dibuat tersebut harus memiliki suatu larangan, tidak bersifat mengikat atau telalu mengekang, karena aturan dengan dalih berupa larangan akan mudah dijalankan daripada aturan yang sifatnya mengharuskan atau membolehkan.
6. Hukum yang ditetapkan apabila di dalamnya memiliki suatu nilai moral yang berbentuk larangan, akan cenderung dalam pemberlakuannya berjalan lebih efektif, ketimbang hukum yang dibuat di masyarakat namun bertentangan dengan nilai moral

yang diamini oleh masyarakat yang akan menjalankan aturan hukum tersebut.

7. Sanksi ringan maupun yang paling berat tetap dibuat seproporsional mungkin, dan dapat dilaksanakan.
8. Penegak hukum yang dilakukan aparat hukum dalam melakukan proses penindakan haruslah disertai bukti yang valid serta konkret, dikarenakan tindakan pelanggar telah diatur terlebih dahulu dalam aturan hukum dan sanksinya, serta dapat dibuktikan keabsahannya, lalu dapat dilanjutkan dengan proses hukum selanjutnya seperti (penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan penghukuman).
9. Kejelasan substansi aturan, sebisa mungkin dapat dimengerti masyarakat awam yang menjadi target pemberlakuan hukum tersebut.
10. Penegak hukum memiliki andil yang cukup penting dalam pemberlakuan suatu hukum dengan etos kerja yang profesional dan berintegritas maka dia dapat menjalankan hukum dengan baik di masyarakat.

Dari pandangan tersebut, disimpulkan bahwa penelitian terhadap hukum tidak hanya akan fokus pada sejauh mana masyarakat mematuhi, tetapi juga pada faktor-faktor lain yang memengaruhi keefektifan hukum tersebut. Menurut sudut

pandang lain yang diutarakan oleh Achmad Ali, kedua aspek tersebut dapat diteliti secara simultan dengan membandingkan tingkat kepatuhan masyarakat secara umum dengan ketentuan hukum yang diatur secara khusus. Beberapa faktor yang dapat dipertimbangkan dalam menilai efektivitas hukum meliputi:<sup>38</sup>

1. Pemahaman masyarakat awam pada isi perundang-undangan.
2. Metode mendapatkan wawasan Perundang-Undangan.
3. Pihak instansi yang memiliki hubungan hukum dengan pemberlakuan perundang-undangan yang ada di masyarakat.
4. Tahapan dibentuknya suatu Perundang-Undangan yang akan diterapkan di masyarakat, guna menghindari kepentingan lain. Istilah *sweep legislation* (undang-undang sapu) oleh Gunnar Myrdall mengistilahkan bahwa tersebut akan memiliki kesan buruk dan jauh dari kebutuhan masyarakat.

Achmad Ali menyimpulkan bahwa faktor penting dari efektivitas hukum yakni profesionalitas yang memaksimalkan suatu peran serta wewenangan dari pelaksana hukum dalam

---

<sup>38</sup> *Ibid.*

kehidupan bermasyarakat telah diperintahkan di undang-undang.<sup>39</sup>

## **1.7.2 Tinjauan Umum Penegakan Hukum**

### **1.7.2.1 Pengertian Penegakan Hukum**

Upaya untuk mengimplementasikan norma-norma hukum yang telah ditetapkan melibatkan tindakan nyata terhadap masyarakat. Hal ini merupakan hasil dari ide pokok dan konsep hukum yang telah ada sebelumnya, yang dipengaruhi oleh berbagai faktor. Pandangan ini dinyatakan oleh Soerjono Soekanto, yang menekankan bahwa penegakan hukum melibatkan pengaitan nilai-nilai yang dianut oleh masyarakat dalam kehidupan sehari-hari.

Menurut Satjipto Raharjo, didasarkan pada ide dan konsep dasar seperti kebenaran, keadilan, dan kemanfaatan sosial kemasyarakatan, dalam upayanya untuk mewujudkan keadilan dan kebenaran melalui penegakan hukum, pihak yang menegakkan hukum berupaya untuk mengubah ide dan konsep hukum menjadi realitas yang dapat dirasakan. Terdapat dua perspektif yang berbeda tentang penegakkan hukum: perspektif subyek hukum dan perspektif objek hukumnya. Pendekatan subyek berfokus pada individu dan pihak yang terlibat di dalamnya, sedangkan

---

<sup>39</sup> Achmad, Ali. *Op.cit*, h. 378-379.

perspektif obyek hukumnya mengharapkan nilai keadilan yang dianut masyarakat.

### **1.7.2.2 Teori Penegakan Hukum**

Tiga bagian menurut Josept Goldstein terdiri dari :

#### **1. Total Enforcement**

Ranah hukum pidana, penegakan hukum tidak selalu bisa dilakukan secara penuh karena ada pembatasan tertentu yang berlaku. Tindakan seperti penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan, dan pemeriksaan awal hanya dilakukan demi menjaga kepatuhan terhadap hukum. Contohnya, dalam kasus penuntutan yang memerlukan pengaduan, hal itu juga diperlukan.

#### **2. Full Enforcement**

Pelaksanaan hukum sangat tergantung pada kemampuan penegak hukum untuk menjalankan tugasnya secara baik, sehingga hukum yang berlaku ditegakkan secara efektif.

#### **3. Actual Enforcement**

Pandangan Joseph Goldstein, mengharapkan adanya penegakan hukum secara penuh tidak realistis karena terdapat keterbatasan dalam hal waktu, personel, dan peralatan pendukung, yang kadang-kadang bisa

melibatkan kebebasan dan kegiatan penegakan hukum yang sebenarnya.

### **1.7.3 Tinjauan Umum Sosiologi Hukum**

#### **1.7.3.1 Pengertian Sosiologi Hukum**

Pandangan Soerjono Soekanto menjelaskan bahwa sosiologi hukum adalah studi tentang keterkaitan antara hukum dan fenomena sosial. Cabang ilmu ini juga memusatkan perhatian pada konsepsi hukum dan bagaimana hukum dijalankan dalam masyarakat. Sarjipto Raharjo mendefinisikan sosiologi hukum sebagai disiplin ilmu hukum yang meneliti perilaku yang terjadi di masyarakat dalam konteks kehidupan sosial. Sementara itu, menurut R. Otje Salman, sosiologi hukum adalah studi empiris tentang hubungan antara pelaksanaan hukum dan fenomena sosial di masyarakat.<sup>40</sup>

#### **1.7.3.2 Objek Kajian Sosiologi Hukum**

Objek dari sosiologi hukum dapat diuraikan sebagai berikut:<sup>41</sup>

1. Sosiologi hukum mengkaji suatu hukum yang wujud pelaksanaannya, dengan memandang suatu hukum dari objek hukumnya akan menertibkan kehidupan bermasyarakat.

---

<sup>40</sup> Fithriatus Shalihah, “*Sosiologi Hukum*”, Depok: PT. Rajagrafindo Persada, 2017, h. 4.

<sup>41</sup> *Ibid.*, h. .6

2. Sosiologi hukum dapat digunakan untuk menganalisis suatu proses hukum membentuk masyarakat sebagai makhluk sosial yang taat hukum yang telah ditetapkan, karena sejatinya adanya suatu hukum juga sebagai kaidah sosial yang terjadi dalam masyarakat.

### **1.7.3.3 Pendekatan Sosiologi**

Pendekatan sosiologi hukum yang diajukan oleh Gerald Turke mencakup tiga pendekatan utama, yaitu:

#### **1. Pendekatan Moral terhadap Hukum**

Berfokus pada suatu hukum yang diterapkan di daama masyarakat harus merepresentasikan moralitas hukum yang ada, serta memiliki kaitan dengan kesepakatan moral yang dipegang masyarakat tentang salah dan benar.<sup>42</sup>

#### **2. Pendekatan Ilmu Hukum terhadap Hukum**

Berfokus pada tiga unsur yakni konsistensi, logika, dan ketertiban. Pendekatan ini dilakukan dengan penalaran hukum terhadap asas-asas yang logis dan judikatif.<sup>43</sup>

#### **3. Pendekatan Sosiologi terhadap Hukum**

---

<sup>42</sup> Saifullah, "*Refleksi Sosiologi Hukum*", Bandung: PT Refika Aditama, 2010, h. 49.

<sup>43</sup> *Ibid.*, h. 78-79.

Pendekatan yang sosiologis dengan hukum dapat dihubungkan dengan moral dan logika hukum, sehingga timbullah semacam kombinasi dalam cara memandangnya. Hukum akan dikomparasikan dari hukum yang telah diciptakan memiliki kaitannya dengan yang citakan serta pelaksanaan di masyarakat sebagai pihak yang menjadi implikasi atas hukum yang diciptakan.<sup>44</sup>

#### **1.7.4 Tinjauan Umum Sampah Plastik**

##### **1.7.4.1 Sampah**

###### **1.7.4.1.1 Pengertian Sampah**

###### **1. Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)**

Sampah merupakan barang atau benda yang dibuang karena tidak terpakai lagi dan sejenisnya.

###### **2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah**

Sampah merupakan permasalahan nasional sehingga pengolahannya perlu dilakukan secara komprehensif dan terpadu dari hulu ke hilir agar memberikan manfaat secara ekonomi, sehat bagi masyarakat, dan aman bagi lingkungan, serta dapat mengubah perilaku masyarakat.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> *Ibid.*, hlm.27.

<sup>45</sup> Joflius Dobiki, "Analisis Ketersediaan Prasarana Persampahan di Pulau Kumo dan Pulau Kakara di Kabupaten Halmahera Utara", *Jurnal Spasial*, Vol. 5 No.2, 2018, h. 220.

### 1.7.4.1.2 Jenis-jenis Sampah

Terdapat variasi yang signifikan dalam jenis-jenis sampah, termasuk sampah rumah tangga, industri, pasar, rumah sakit, pertanian, perkebunan, peternakan, institusi/kantor/sekolah, dan lain-lain. Namun, untuk membedakan dengan lebih spesifik, sampah dapat diklasifikasikan berdasarkan asalnya. Secara umum, sampah padat dapat dibagi menjadi dua kategori, yaitu sebagai berikut: <sup>46</sup>

#### 1. Sampah Organik

Sampah organik merupakan sampah yang dapat dihasilkan dari bahan-bahan hayati (tumbuhan dan sejenisnya) yang dapat diurai melalui organisme atau mikroba. Sampah ini sangat mudah diurai secara alamiah. Sampah rumah tangga sebagian besar merupakan bahan organik, seperti sisa-sisa makanan, pembungkus (selain organik), tepung dan sayuran serta batang dan ranting.

#### 2. Sampah Anorganik

Sampah non-organik atau anorganik mengacu pada sisa-sisa yang tidak bersifat organik, meliputi bahan buatan manusia serta hasil dari kegiatan

---

<sup>46</sup> Sujarwo, dkk, “*Pengelolaan: Sampah Organik & anorganik*” Universitas Negeri Yogyakarta, 2014, h. 6.

penambangan. Jenis sampah ini meliputi berbagai macam, seperti limbah logam dan derivatifnya, plastik, kertas, kaca, dan jenis lainnya, yang sulit terurai oleh organisme atau secara alami. Meskipun demikian, beberapa jenis sampah non-organik dapat hancur dalam waktu yang sangat lama, contoh: plastik, botol, tas plastik, dan kaleng..

#### **1.7.4.2 Sampah Plastik**

Sampah plastik termasuk dalam kategori sampah non-organik yang berasal dari barang bekas atau tidak terpakai yang terbuat dari material yang dihasilkan melalui proses teknologi. Banyak sampah plastik digunakan dalam kehidupan sehari-hari masyarakat, terutama sebagai bahan kemasan. Sampah plastik memiliki berbagai bentuk, seperti botol dan kantong plastik. Meskipun plastik dapat mengalami degradasi alami, proses ini membutuhkan waktu yang sangat lama, sehingga perlakuan khusus diperlukan dalam penguraiannya.

Berdasarkan data Men LHK menyebutkan bahwa persoalan sampah kedua di Indonesia yakni sampah plastik dengan presentase 17,4%, yang dapat dikatakan bahwa penggunaan sampah plastik di Indonesia cenderung tinggi daripada yang lainnya seperti karet, kertas, kain ataupun kaca, sehingga dengan persentase sebesar tersebut perlu adanya penanganan khusus oleh

pemerintah agar dapat menekan jumlah penggunaan plastik, data tersebut dapat dilihat dalam gambar berikut :



Diagram 1.2 Komposisi Sampah Berdasarkan Jenis Sampah,  
KLHK 2021<sup>47</sup>

#### 1.7.4.3 Sampah Kantong Plastik

Sampah kantong plastik merupakan bagian dari sampah atau limbah plastik yang dihasilkan dari kegiatan masyarakat sebagai alat pengemasan, kantong plastik sering digunakan masyarakat saat hendak membungkus atau mengemas barang yang di beli masyarakat. Mengurai sampah kantong plastik sangat sulit karena jenis sampah ini termasuk dalam kategori anorganik, yang secara umum sulit untuk diuraikan. Perbedaan lama waktu terurai dari katagori sampah ini didasarkan dari bahan dasar pembuatan jenis sampah. Menurut WHO lamanya terurai sampah pada masing-masing katagori dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

<sup>47</sup> Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, “*Capaian Kinerja Pengelolaan Sampah*”, 2022, <https://sipsn.menlhk.go.id/sipsn/>, diakses pada 8 Agustus 2022, jam akses 12.25 WIB.

No	Katagori Sampah	Lama terurai
1	Karton/Kertas	2,5 – 5 Bulan
2	Filter Rokok	10 – 12 Tahun
3	Plastik semua jenis	50 – 200 Tahun
4	Kantong Plastik	10 – 12 Tahun
5	Bahan kulit dan karet	25 – 40 Tahun
6	Nilon	30 – 40 Tahun
7	Sterofom	Tidak Hancur
8	Aluminium dan Besi	Tidak Hancur
9	Kaca	Tidak Hancur
10	Kayu Olahan	2 – 6 Tahun
11	Pempers	10 – 12 Tahun

Tabel 1.3 Tabel Katagori Lamanya Sampah Terurai<sup>48</sup>

#### 1.7.4.4 Dampak Sampah Kantong Plastik

Sampah kantong plastik menjadi perhatian khusus dari dunia internasional maupun pemerintah Indonesia, Sampah plastik umumnya sulit terurai, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya pada Tabel 2.1, sehingga dengan adanya permasalahan tersebut maka ada dampak lingkungan yang dihasilkan dari kantong plastik cukup signifikan dan dapat

<sup>48</sup> Ruhama Desy, dkk, “Sampah Anorganik Sebagai Ancaman di Kawasan Ekosistem Hutan *Magrove Kuala Langsa*” Jurnal Jeumpa, Vol. 5 No. 2, 2018, h. 87

mengganggu keberlangsungan hidup masyarakat Indonesia seperti yang tertera pada Diagram 1.1.

#### 1.7.5 Gambaran Umum *Zero Waste*

*Zero Waste* secara harfiah berarti mencapai tujuan "nol sampah", di mana penggunaannya diminimalkan seminimal mungkin untuk mengurangi pemakaian barang dengan tujuan meminimalkan jumlah buangan yang dihasilkan dari kegiatan rumah tangga atau industri, sehingga dapat mengurangi dampak pencemaran lingkungan. *Zero Waste* ada pula sebagai program "*Zero Waste City*" dan ada pula sebagai gaya hidup "*Zero Waste Lifestyle*". Kota Surabaya merupakan kota yang menerapkan *Zero Waste City* sebagai program Pemkot Surabaya yang berkonsep pengelolaan sampah dengan cara 3R, selain 3R ada pula turunan dari program tersebut yakni pengurangan penggunaan kantong plastik.

*Zero Waste* merupakan sebuah program yang mengadopsi pendekatan dan penerapan sistem serta teknologi pengelolaan sampah perkotaan secara komprehensif di tingkat kawasan. Tujuan utamanya adalah untuk mengurangi jumlah sampah sebanyak mungkin. Program ini mendukung pertumbuhan industri kecil yang berfokus pada pendaur ulangan dengan menerapkan prinsip 3R, yang dikelola oleh UMK di daerah setempat.<sup>49</sup> Payung hukum dalam pelaksanaannya yakni Perda

---

<sup>49</sup> Hidayah, Nurul Laily, dkk, "*Efektivitas Penerapan Program Zero Waste dalam Pengelolaan Sampah Terhadap Suroboyo Bus di Kota Surabaya*", <https://publik.untag-sby.ac.id/backend/uploads/pdf/27.pdf>, diakses pada 14 Agustus 2022, jam 20.10 WIB.

Kota Surabaya No. 1 Tahun 2019 yang secara tersirat menyebutkan bahwa dalam pelaksanaan pengelolaan limbah sampah plastik di kelola seminimal mungkin.

#### **1.7.6 Gambaran Umum Peraturan Walikota Surabaya Nomor 16 Tahun 2022 tentang Pengurangan Penggunaan Kantong Plastik di Kota Surabaya**

Peraturan ini bertujuan untuk memberikan dasar hukum bagi pelaksanaan pengurangan penggunaan kantong plastik di berbagai sektor, termasuk pusat perbelanjaan, Pasar Rakyat, toko swalayan, dan restoran. Perwali ini berlaku di seluruh wilayah Kota Surabaya. Pelaksanaan program ini akan dipantau dan dibimbing oleh tim pengawasan dan pembinaan yang diatur dalam Bagian VI tentang Pengawasan dan Pembinaan dalam Perwali ini. Tujuan utama dari pembentukan Perwali ini adalah:

1. Menekan penggunaan kantong plastik di Kota Surabaya di sektor usaha.
2. Menekan angka sampah plastik di Kota Surabaya khususnya sampah kantong plastik.
3. Meningkatkan kesadaran masyarakat akan bahayanya sampah plastik khususnya sampah kantong plastik.
4. Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam menekan penggunaan kantong plastik yang nantinya di gantikan dengan Kantong Ramah Lingkungan

5. Meningkatkan partisipasi UMKM dalam pembuatan kantong belanja ramah lingkungan.

#### **1.7.6.1 Ruang Lingkup**

Ruang lingkup dari Perwali ini meliputi:

1. Pengurangan penggunaan Kantong Plastik
2. Peran serta masyarakat
3. Pengawasan dan pembinaan; dan
4. Sanksi administratif.

#### **1.7.6.2 Sanksi Administrasi**

Menurut Pasal 4 Ayat (2) Perwali No. 16 Tahun 2022, berupa :

1. Sanksi Teguran Lisan;

Sanksi teguran lisan ini diberlakukan untuk pelanggar peraturan yang nantinya akan diberikan teguran secara lisan yang disampaikan kepada pelanggar secara langsung.

2. Sanksi Teguran Tertulis

Sanksi ini diberlakukan secara tertulis dan disampaikan kepada pelanggar berupa teguran secara tertulis dalam bentuk sebuah surat peringatan agar lebih menaati aturan di Perwali.

3. Paksaan Pemerintah yang meliputi:
  - a. Penyitaan kantong plastik;
  - b. Pencabutan izin usaha;

- c. Paksaan pemerintah lainnya yang bertujuan menghentikan pelanggaran dan/atau pemulihan.

### **1.7.6.3 Tim Pengawasan dan Pembinaan**

Tim Pengawasan dan Pembinaan yang dibentuk dalam Perwali ini bertujuan untuk memastikan kelancaran pengawasan dan pembinaan terkait pengurangan penggunaan kantong plastik di Kota Surabaya. Tugas utamanya adalah melaksanakan pengawasan yang semula menjadi kewenangan Walikota, namun kemudian dialihkan kepada Kepala Dinas Lingkungan Hidup. Pembentukan tim ini diperlukan agar pelaksanaan program berjalan dengan baik dan efisien. Tim ini terdiri dari:

1. DLH
2. Dinas Koperasi UMP
3. Dinas PM & PTSP.
4. Dinas Kebudayaan, Kepemudaan dan Olah Raga Serta Pariwisata.
5. Satpol PP
6. Kecamatan.
7. Kelurahan, dan;
8. Unsur terkait lainnya.