BIODATA PENULIS

Penulis lahir di Belawa Kab.Wajo, pada tanggal 23 september 1980, menyelesaikan studi Strata 1 (S1) di Universitas Muslim Indonesia (UMI) Makassar pada tahun 2003 dengan predikat Coum lode. Menyelesaikan Strata 2 (S2) di Universitas Hasanuddin tahun 2007. Dan pada tahun 2009 melanjutkan studi Strata 3 (S3) pada program Ilmu Hukum pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar dan mendapat gelar doktor tahun 2014. Saat ini menjadi dosen tetap PNS di Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam Institut Agama Islam Negeri Ambon sejak tahun 2010.

Pengalaman dalam bidang organisasi penulis perna menjadi Sekretaris PW IRM Sul-Sel, Pengurus Cabang HMI Makassar, Ketua umum PP-HIPERMAWA, Sekjen Forum Patologi Sosial Kota Makassar, Ketua 1 Senat Fakultas Hukum UMI, Ketua Umum Lembaga Advokasi Mahasiswa UMI, Ketua 1 Masika ICMI Sulsel, Ketua 1 Forum Pascasarjana UNHAS. Saat ini menjadi Ketua Majelis Hukum dan HAM PWM Maluku dan Ketua Komisi Hukum dan HAM MUI Kota Ambon.

Perna menjadi Dosen di beberapa STIH di Sul-Sel dan peneliti dibidang Hukum Tata Negara perna bekerja di Kopel Sulawesi pada beberapa Program seperti, Program Pemilih Kritis Tani-Nelayan di Kab. Wajo, Tahun 2005-2006 UNI EROPA-PARTNERSHIP, menjadi Korkab UNI EROPA-PARTNERSHIP pada Program Kemitraan di Kab. Gowa, dan menjadi Korkab WORK BANK-NDI pada Program PIBET Budget Education untuk tahun 2006-2008 di Kab. Boalemo Propinsi Gorontalo, Surveyer Perempuan dan Politik LSKP-Yapika tahun 2008-2009, Surveyer media Kompas tahun 2009 dan Konsultan pemilu untuk Calon Independen pemilu legislatif dan pemilu Kepala Daerah di Kab. Wajo GNCI Sulsel tahun 2008-2009.

Saat ini menjabat sebagai Anggota MPW Notaris Provinsi Maluku dan sebagai Tim Asistensi Perkara Bagian Hukum Provinsi Maluku sejak tahun 2015-sekarang. Buku yang pernah diterbitkan adalah Pengantar Ilmu Hukum tahun 2014 Penerbit Aynat Yogyakarta.

ISBN 978-602-5501-28-7
9 786025 501289

DR. NASARUDDIN UMAR, SH.MH.

LEGAL DRAFTING PANDUAN TEKNIS

MERANCANG PERATURAN DAERAH YANG EFEKTIF STUDI PERDA KOTA AMBON NO. 11 TAHUN 2015 TENTANG PENGELOLAAN SAMPAH

DITERBITKAN OLEH LP2M IAIN AMBON
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI (IAIN) AMBON

DR. NASARUDDIN UMAR, SH.MH.

Legaf Drafting

PANDUAN TEKNIS MERANCANG PERATURAN DAERAH YANG EFEKTIF STUDI PERDA KOTA AMBON NO. 11 TAHUN 2015 TENTANG PENGELOLAAN SAMPAH

DR. NASARUDDIN UMAR, SH.MH.

LP2M IAIN Ambon

Legaf Drafting

PANDUAN TEKNIS MERANCANG PERATURAN DAERAH YANG EFEKTIF STUDI PERDA KOTA AMBON NO. 11 TAHUN 2015 TENTANG PENGELOLAAN SAMPAH

Penulis : **DR. NASARUDDIN UMAR, SH.MH.**

ISBN: 978-602-5501-28-9

Editor: **FAUZIA RAHAWARIN, M.H.**

Penyunting: Tim LP2M IAIN Ambon
Desain Sampul dan Tata Letak: SDesign

Diterbitkan oleh:
LP2M IAIN Ambon
Jl. H. Tarmidzi Taher Kebun Cengkeh Batumerah Atas Ambon 97128
Telp. (0911) 344816
Handpone 081311111529
Faks. (0911) 344315
e-mail: Lp2miainambon16@gmail.com
publikasilp2miainambon@gmail.com

Cetakan Pertama, November 2018

Hak cipta yang dilindungi undang-undang Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apapun tanpa ijin tertulis dari penerbit

KATA PENGANTAR

Syukur Alhamdulillah, segala puji bagi Allah SWT. atas nikmat ilmu pengetahuan yang diberikan sehingga buku yang berjudul "Legal Drafting Panduan Teknis Merancang Peraturan Daerah Yang Efektif Studi Perda Kota Ambon Nomor 11 Tahun 2015 Tentang Pengelolaan Sampah " dapat dirampungkan dengan baik. Syalawat dan salam tak henti-hentinya tercurah kepada sang pencerah peradaban sepanjang masa Nabiullah Muhammad SAW. Semoga kelak kita mendapat syafaat darinya. Aamiin.

Buku ini merupakan hasil perpaduan dari studi kepustakaan atau *liberary research* ilmu perundang-undangan dan hasil Penelitian Kompetitif Dosen Kementerian Agama Republik Indonesia Tahun 2017 yang dilaksanakan oleh Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat (LP2M) Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Ambon, yang merupakan salah satu kewajiban moril tridarma pendidikan sebagai dosen tetap PNS pada Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam di IAIN Ambon.

Dengan adanya buku ini diharapkan dapat menambah khasanah keilmuan kita khususnya ilmu pengetahuan perundang-undangan (Gesetzgebungswissenschaft) di Indonesia terutama dalam bidang teknik perundang-undangan (Gesetzgebungstechnik) di daerah, agar para legislator daerah dan pemerintah daerah sendiri semakin meningkat keahlian dan pemahaman teoritik kelegislasiannya dalam hal penyusunan draf peraturan daerah atau legal drafting perda yang efektif sesuai dengan kebutuhan masing-masing daerah sebagai suatu kualifikasi keahlian yang diperlukan dalam menjalankan fungsi legislasi di daerah. Karena secara teori perundang-undangan efektifitas suatu peraturan sangat ditentukan dari kualitas pengaturan norma atau kaidah dalam batang tubuh suatu peraturan dan konsistensi menjabarkan nilai-nilai, prinsip perundang-undangan dalam batang tubuh tersebut sesuai dengan tujuan dan fungsi perda yang diharapkan, di samping perda yang efektif adalah perda yang dapat dilaksanakan dengan

baik dan menjawab kebutuhan social yang diharapkan. Sehingga dengan mengkaji Perda Kota Ambon Nomor 11 Tahun 2015 Tentang Pengelolaan Sampah akan ditemukan sejauhmana kualitas substansi hukum pengaturan pengelolaan sampah dalam perda itu.

Sehingga semoga buku ini memberikan konstribusi pemikiran secara akademik bagi kalangan kampus khususnya mahasiswa ilmu hukum dan dosen pengajar teknik perundang-undangan, begitupula buku ini diharapkan menambah referensi bagi para legislator daerah dan pemerintah daerah serta semua pemerhati regulasi di daerah.

Akhirnya kami ucapakan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada Rektor IAIN Ambon Dr. Hasbolla Toisuta dan Ketua LP2M IAIN Ambon Dr. Ismail Tuanany beserta jajarannya yang telah memberi dukungan materiil maupun moril sehingga buku ini dapat terwujud. Dan kepada semua pihak yang turut bekerjasama hingga selesainya buku ini tak lupa saya mengucapkan terima kasih atas segala atensi dan dukungannya. Atas segala kekurangan dan keterbatasan tak lupa kami haturkan permohonan maaf yang sebesar-besarnya.

Semoga Allah Swt membalas segala kebaikan kita dan senantiasa memberikan kita kekuatan, hidayah dan petunjuk yang baik, dalam menjalankan Tridarma perguruan tinggi sebagai ajang pengabdian dan peran intelektualitas untuk kemajuan umat, bangsa dan negara. Aamiin.

Billahitaufiqwalhidayah.

Ambon, Oktober 2018

Nasaruddin Umar

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL-i
KDT-ii
KATA PENGANTAR-iii
DAFTAR ISI-v
BAB I PENDAHULUAN-1
A. Latar Belakang-1
B. Tujuan Legal Drafting-3
BAB II LEGAL DRAFTING-5
A. Pengertian Legal Drafting-5
B. Perundang-Undangan Legal Drafting Perda Yang Efektif-5

BAB III PERATURAN DAERAH-9
A. Istilah Peraturan Daerah-9
B. Efektifitas Hukum -10
C. Efektifitas Hukum Peraturan Daerah-13
D. Kewenangan Pemerintah Daerah-22
E. Sistimatika Peraturan Daerah-23

BAB IV MENYUSUN PERDA YANG EFEKTIF-26
A. Mendesain Perda Yang Efektif-28
B. Kedudukan dan Urgensi Perda-28
C. Efektifitas Perda-29
D. Landasan Pembentukan Perda-31
E. Etika Penyusunan Peraturan Daerah Yang Efektif-49

BAB V EFEKTIFITAS PERDA KOTA AMBON NOMOR 11 TAHUN 2015 TENTANG PENGELOLAAN SAMPAH -59

A. Gambaran Umum Kota Ambon-59
   1. Kondisi Geografis Kota Ambon-59
   2. Perencanaan Persampahan Kota Ambon-61
   3. Unit Pelaksana Teknis Daerah Pengelolaan Sampah Kota Ambon-63

B. Efektifitas Perda Kota Ambon No. 11 Tahun 2015 tentang Pengelolaan Sampah-64
   1. Efektifitas Norma Hukum Perda Pengelolaan Sampah Kota Ambon-64
   2. Efektifitas Efektifitas Pelaksanaan Perda PengelolaanSampah Kota Ambon-66
C. Akses Pelayanan Persampahan di Negeri Batumerah Atas-73
   1. Kondisi Administratif di Negeri Batumerah Atas-73
   2. Akses Ketersediaan Tempat Pembuangan Sampah (TPS)-78
   3. Akses Mobil Pengangkutan Sampah -82
D. Faktor-Faktor Yang Memengaruhi Akses Pelayanan Sampah-83
   1. Faktor Pegawai Petugas Sampah-83
   2. Faktor Sarana dan Prasarana-85
   3. Pola Pengumpulan Sampah-87
   4. Faktor Anggaran -88
   5. Faktor Peran Serta Masyarakat-89
E. Solusi Pengelolaan Sampah Yang Efektif di Batumerah Atas-92
   1. Penambahan Fasilitas Persampahan-92
   2. Menata Pola Pengumpulan Sampah secara Propersional-95
   3. Penegakan Hukum Perda Secara Optimal-97
   4. Peningkatan Anggaran Pengelolaan Sampah-97

DAFTAR PUSTAKA-99

BIODATA PENULIS-102

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Paradigma perancangan perundang-undangan di Indonesia memposisikan lembaga legislatif yaitu DPR, DPRD dan lembaga eksekutif yakni presiden, gubernur, bupati/walikota sebagai organ negara dan pemerintahan yang memiliki kewenangan penuh dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Kewenangan tersebut dapat di lihat dalam Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 Bahwa "Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama". Dan Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 "Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan".

Kewenangan yang besar tersebut memerlukan integritas dan kapasitas dalam penyusunan perundang-undangan agar produk hukum yang dilahirkan akan berkualitas karena kualitas produk peraturan perundang-undangan sangat ditentukan oleh kualitas dan integritas yang dimiliki orang-orang yang duduk di lembaga legislatif maupun di lembaga eksekutif itu sendiri, jika para pembuat peraturan tidak memiliki etika, kualitas, dan integritas yang baik maka kemungkinan besar peraturan perundang-undangan yang dibuatnya akan bermasalah. Bermasalah secara teologis, filosofis, yuridis, sosiologis, maupun secara politik.

Dalam konsideran huruf (a) UU RI No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan telah ditegaskan untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum, negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin pelindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketentuan tersebut menegasikan bahwa urgensi pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakikatnya untuk mewujudkan Sistem Hukum Nasional yang menjamin pelindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia dengan prinsip terencana, terpadu dan berkelanjutan.

Namun demikian fakta menunjukkan dalam 1 (satu) dekade terakhir ini kualitas produk peraturan perundang-undangan yang dilahirkan sangat rendah baik ditingkat pusat maupun di daerah, hal ini dibuktikan dengan banyaknya UU, perda, Peraturan Presiden yang dibatalakan baik oleh MK maupun Mahkamah

Agung karena bertentangan dengan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 serta peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Ini menunjukkan bahwa produk hukum nasional belum didasarkan penyusunan berbasis hirarki sistem pembentukan norma.

Berdasarkan data rekapitulasi perkara pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Tahun 2003 s.d. 2012, menunjukkan jumlah undang-undang yang dimintakan pengujian dari tahun ke tahun semakin bertambah, jumlah total pembatalan undang-undang yang dikabulkan dari tahun 2003 hingga awal Desember 2012 masih memperlihatkan angka yang tinggi, yaitu 111 undang-undang, dari 661 undang-undang yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi sedangkan undang-undang yang ditolak 136 undang-undang dan tidak diterima 125 undang-undang serta 37 undang-undang yang ditarik kembali[1]

Masalah legislasi juga dipaparkan oleh BAPPENAS, yang mengidentifikasi bahwa permasalahan implementasi peraturan di Indonesia antara lain adalah: a) multi tafsir; b) potensi konflik, antar materi perundang-undangan; c) tumpang tindih, kewenangan; d) ketidaksesuaian asas; e) lemahnya efektivitas implementasi; f) tidak harmonis/tidak sinkron; g) tidak ada dasar hukumnya; h) tidak adanya aturan pelaksanaannya; i) tidak konsisten; dan j) menimbulkan beban yang tidak perlu, baik terhadap kelompok sasaran maupun yang terkena dampak.[2]

Masalah legislasi juga berpengaruh terhadap Perkembangan otonomi daerah di Indonesia dewasa ini dalam proses mencari bentuk yang ideal. Pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah yang mulai digulirkan sejak 1 Januari Tahun 2001 melalui UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, kemudian diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengalami beberapa kali revisi, dan terakhir UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah masih menyisahkan berbagai persoalan.

Perubahan regulasi otonomi daerah yang begitu cepat dan masa uji coba yang realitif singkat, mengakibatkan format susunan dan tata pemerintahan negara dalam konteks relasi pemerintah pusat dan daerah kian tidak menentu, desentralisasi setengah hati, penyalahgunaan anggaran, feodalisme lokal, pengawasan yang lemah, KKN yang tumbuh subur, perizinan longgar, tarik menarik kepentingan (*spanning of interest*), ketidakpatuhan serta ketidakjelasan hubungan dan koordinasi pemerintah pusat dan daerah mengakibatkan terjadinya tumpang tindih kewenangan dan rebutan pengelolaan sumber daya

[1] http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.

[2] Paper Penelitian " *Pemetaan Hasil Identifikasi Terhadap Undang-Undang Sektor Yang Berpotensi Bermasalaha",* Workshop Koordinasi Strategi Analisa Peraturan Perundang-Undangan, Direktorat Analisa Peraturan Perundang-Undangan, BAPPENAS, Jakarta 5 Desember 2012, hlm. 16.

alam tidak terhindarkan, yang pada akhirnya masyarakatlah terus menjadi korban.

Demikian pula tidak jarang penyelenggaraan pemerintahan di daerah melahirkan feodalisme dan raja-raja kecil "penguasa lokal" yang menumbuhsuburkan praktik Korupsi, Kolusi dan Nepotisme yang kian massif dan sistemik dewasa ini. Pada saat yang sama sistem regulasi daerah yang belum maksimal, SDM pembuat regulasi yang tidak memadai, pelibatan stakeholder masyarakat yang rendah, serta penyusunan perundang-undangan yang tidak partisipatif, transparan dan progresif, akibatnya produk hukum daerah yang dihasilkan tidak berkualitas sebagai instrument yang diharapkan dapat mengakselerasi jalannya pemerintahan dan pembangunan daerah.

Ribuan perda dikeluarkan oleh daerah dengan materi muatan yang sangat beragama belum mampu mengefektifkan dan mendorong pembangunan dan kesejahteraan masyarakat di daerah. Meskipun kita sadari capaian otonomi daerah di Indonesia tidak merata, masih banyak juga daerah yang berhasil menjalankan otonomi daerah dengan baik, disinilah betapa pentingnya memahami perda yang baik dalam membangun otonomi daerah itu sendiri.

B. Tujuan Legal Drafting

Kemampuan seorang legal drafter atau perancang peraturan sangat mempengaruhi kualitas dan efektifitas suatu peraturan perundang-undangan sebab legal drafting merupakan prasyarat dalam pembuatan suatu peraturan Peraturan perundang-undangan seperti undang-undang dan peraturan daerrah. Dalam ketentuan Pasal 64 UU 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan disebutkan bahwa penyusunan Rancangan Peraturan Perundang-Undangan dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Peraturan Perundang-Undangan. Artinya pengetahuan dan kemampuan tentang legal drafting atau teknik penyusunan peraturan Perundang-Undangan sangat menentukan kualitas dan efektifitas suatu peraturan. Jika pembuat peraturan tidak memiliki pemahaman yang baik tentang legal drafting.

Karenanya tujuan legal drafting tidak lain agar pembuat peraturan memiliki keahlian dan kecakapan khusus yang baik dalam menyusun suatu peraturan perundang-undangan baik secara teoritis maupun secara praktis. Keahlian dalam menyusun suatu peraturan perundang-undangan merupakan salah satu kualifikasi yang sangat diperlukan dewasa ini. Apalagi diera otonomi daerah. Pemerintah daerah bersama DPRD memiliki tanggungjawab dan kewenangan dalam membentuk peraturan daerah untuk menyelenggarakan hak otonomi dalam mengurus rumah tangga sendiri berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Dalam konstitusi UUD NRI Tahun 1945 sudah ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (5) dan (6) bahwa Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya,

kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat dan disebutkan bahwa Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Sehingga pemerintahan daerah yaitu Gubernur, Buapati/Walikota dan jajarannya, anggota DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota harus memiliki kemampuan dan keahlian dalam legal drafting. Agar produk regulasi yang dihasilkan betul-betul berkualtias dan efektif untuk kepentingan masyarakat dan daerah secara keseluruhan.

Dengan adanya buku ini diharapkan dapat melengkapi pengetahuan para perancang regulasi terutama tentang pentingnya menjaga konsistensi penyatuan pokok-pokok pikiran nilai-nilai pancasila, nilai-nilai Ke-Indonesia dalam konstitusi kedalam prinsip dan batang tubuh peraturan, agar perturan perundang-undangan menjadi satu kesatuan yang utuh dalam membangun sistem hukum nasional yang bermartabat dan berkemajuan.

Menurut A.A.Oka Mahendra para Perancang Ahli Pertama perlu dibekali dengan wawasan idiil dan konstitusional serta pengetahuan praktis yang focus pada kiat unutk merumuskan peraturan perundang-undangan yang jelas dan efektif (*clear and effective legal writing*). Dengan melatih kiat tersebut secara tekun dalam praktik penyusunan peraturan perundang-undangan para perancang dapat lebih meningkatkan kompetensi dan profesionalitasnya dalam menyusun peraturan perundang-undangan yang baik dan dapat dilaksanakan secara efektif. Lebih lagi sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku21 Agustus 2011, peranan Perancang semakin penting.[3]

[3] A.A. Oka Mahendra, *Pedoman Legal Drafting Panduan Teknis Merancang Peraturan Perundang-Undangan secar Jelas dan Efektif,* (Malang: Setara Press, 2017), hlm.11.

BAB II

LEGAL DRAFTING

A. Pengertian Legal Drafting

Istilah *legal drafting* umumnya digunakan untuk mengaitkan fungsi yang melekat pada lembaga pembuat peraturan perundang-undangan yaitu DPR, DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten dan Kota dan pekerjaan sorang lawyer dalam merumuskan dokumen hukum. Di universitas atau di perguruan Tinggi *legal drafting* merupakan salah satu mata kuliah keterampilan hukum yang diajarkan di semester akhir pada fakultas hukum atau fakultas syariah di perguruan tinggi negeri maupun swasta.

Dalam bahasa Inggris *Legal Drafting* diartikan sebagai perancangan peraturan perundang-undangan. Pengertian *Legal Drafting* lebih sempit dari istilah "pembentukan peraturan perundang-undangan", karena hanya berkenaan dengan Kegiatan "*drafting"*. Kata kerja *drafting* berasal dari kata benda *draft* yang berarti "*a rough sketch or outline of something, especially written"* dengan demikian dalam Bahasa Indonesia yang paling mendekati adalah "Merancang Peraturan Perundang-undangan "atau" merumuskan Peraturan Perundang-undangan." (A.A.Oka Mahendra, 2017:13-14).

Dalam berbagai literatur, *legal drafting* menurut Ros Macdonald dan Dinise Mc'Gill (1997:1) merupakan perumusan dokumen hukum baik berupa kontrak dalam beragam bentuknya, wasiat, gugatan atau surat permohonan.

Menurut Redd Dickerson dalam (A.A.Oka Mahendra, 2017:20) *legal Drafting is the crystallization and expression in definitive form of a legal right, privilege, fuction, duty status , or disposition. It is the development and prepation of legal instruments such as constitution, statutes, regulation, ordinance, contract, will, conveyances, indentures, trusts and leases.* Lebih lanjut ia mengatakan bahwa fungsi *legal drafter* yang ia sebut sebagai *draftsman's* dimulai dengan mengemukakan ide substantive yang menjadi panggilan tugasnya. Singkatnya pekerjaan seorang *draftsman's* harus memperoleh gambaran tentang problem khusus yang dihadapi, jauh sebelum ia mengambil pensil (sekarang sebelum menekan tombol laptopnya). Ia harus menemukan sebanyak mungkin tentang apa yang ingin dilengkapi oleh kliennya dan tentang lingkungan factual di mana masalah muncul.

B. Legal Drafting Menurut Peraturan Perundang-Undangan

Istilah *legal drafting* atau Merancang Peraturan Perundang-undangan dalam ketentuan umum pembentukan peraturan perundang-undangan yakni Undang-

Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Namun istilah yang lebih dekat adalah Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Hal ini ditegaskan secara limitative dalam Ketentuan Pasal 1 ayat 1 yakni Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (PPP) bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan, perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

Dalam Pasal 1 ayat 2 UU PPP meyebutkan pengertian Peraturan Perundang-undangan yaitu 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.

Seperti yang dikemukakan PJP Tak dalam bukunya Rechtsvorming in Nederland mengartikan peraturan perundang-undangan (undang-undang dalam arti materiil) adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum (Bagir Manan, 1999:3).

C. Legal Drafting Perda Yang Efektif

Legal drafting perda yang efektif sangat diperlukan untuk mewujudkan fungsi perundang-undangan baik seperti pemenuhan fungsi stabilitas, perubahan, pembangunan, kemaslahatan dan kepastian hukum. Seperti yang dikemukakan Bagir Manang[4], bahwa suatu peraturan berfungsi secara internal dan eksternal termasuk peraturan daerah yaitu Fungsi stabilitas, bahwa perda berfungsi dibidang ketertiban dan keamanan adalah kaidah-kaidah yang terutama bertujuan menjamin stabilitas masyarakat di daerah, kaidah stabilitas dapat pula mencakup kegatan ekonomi dan pengawasan terhadap budaya luar dan menstabilkan sistem sosial budaya. Disinilah diperlukan kreativitas dan kemandirian pemerintahan lokal dalam mengatasi problem lokal yang terjadi, tentu pemerintah pusat dengan rentang kendali yang cukup jauh tidaklah memahami sepenuhnya persolaan lokal di daerah khususnya di Maluku yang sangat unik dan dinamis. Selanjutnya fungsi perda yang lain adalah perda diciptakan atau dibentuk untuk mendorong perubahan masyarakat dan juga aparatur pemerintahan, yang baikyang berkenaan dengan tata kerja, mekanisme kerja maupun kinerjanya itu sendiri. Dengan demikian perda berfungsi sebagai sarana pembaharuan (*law as social engineering,* ajaran Roscoe Pound).

---

[4] Bagir Manang dan Kuntana Magar, *Beberapa Masalah Hukm Tata Negara Indonesia,* (Bandung: Alumni, 1997) Hlm. 142-144

Karenanya untuk mendesain suatu perda yang efektif hendaknya memliki tahapan yang jelas sebelum suatu rancangan itu dibuat. Menurut Ahmad Ruslan untuk dapat menghasilkan kualitas produk hukum yang berkualitas baik hanya bisa dicapai manakala pembentukannya memenuhi tiga hal pokok, yaitu landasan pemikiran (dimensi filosofis, sosiologis, yuridis dan politis), perancangannya mengacu pada model perancangan modern, dan terwujudnya sinergi riil antara kultur hukum dan perancangan peraturan perundang-undangan. Ketiganya dapat diistilahkan *The Three Pillars Of Quality Of Legal Product.*[5]

Model perancangan peraturan perundang-undangan tersebut di atas dapat direalisir secara teknis dengan menggunakan tahapan sebagai berikut:

1. Tahap I, Esensi kebijakan. Pada tahapan ini perancang mendasarkan rancangannya pada visi dan misi yang ditetapkan sebelumnya
2. Tahap II, penelitian/pengkajian
3. Tahap III, metode perancangan, dengan keterangan sebagai berikut:
   L= Landasan Pemikiran
   P= Peraturan
   P= Partisipasi Masyarakat
   K= Kepentingan
   K= Kemampuan
   K= Kultur Hukum
   (Dapat disebut metode LP2K3)
4. Tahap IV, Naskah Akademik (Laporan hasil penelitian) dan pembentukan draf.

Dengan tahapan tersebut di atas, maka nilai-nilai keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum demikian pula tuntutan dan perkembangan masyarakat dapat terakomodasi dan menghidari resistensi sosial dengan lahirnya suatu produk hukum.[6]

Karakteristik peraturan perundang-undangan yang akomodatif menurut Achmad Ruslan[7], yaitu apabila dapat memenuhi variabel-variabel sebagai berikut:

1. Dari segi bentuk, yaitu adanya kesesuaian antara jenis peraturan dan bentuk peraturannya
2. Dari segi materi muatan, yaitu:
   a. terpenuhinya nilai-nilai fundamental yang menjelmakan karakter bangsa dan asas-asas/prinsip-prinsip yang bersifat umum dan khusus;

---

[5] Achmad Ruslan, *Teori dan Panduan Praktek Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, (Yogyakarta: Rangkang Education & PuKap Indonesia, 2011), hlm .137.

[6] *Ibid.,* h. 138.

[7] *Ibid.,* h. 144-145.

b. terpenuhinya pengakuan, penghormatan, pemenuhan, perlindungan dan penegakan hak asasi mansia;
c. terpenuhinya standar kejelasan perumusan norma;
d. terpenuhinya kejelasan tentang subjek baik dari segi kedudukan, maupun dari segi perilaku, dan objek/sasaran pengaturannya serta wilayah dan waktu keberlakuannya;
e. terpenuhinya syarat-syarat atau prosedur untuk berbuat sesuatu atau sebaliknya bagi subjek pemegang peran dan aparat pelaksana;
f. terpenuhinya kejelasan penyelesaian perkara (jika relevan);
g. terpenuhnya aspek dana dan fasilitas bagi penerapan dan penegakannya;
h. memiliki kekuatan adaptasi dan prediktibilitas yang tinggi terhadap setiap perubahan kondisi masyarakat;

memiliki konsistensi terhadap prinsip-prinsip konstitusi termasuk dalam hal kejelasan dan kerincian tentang syarat atau prosedur pendelegasian pengaturan lebih lanjut. (jika ada).

Dengan konsep *The Three Pillars Of Quality Of Legal Product* pokok-pokok pikiran atau nilai-nilai yang diharapkan dalam konsideran menimbang harus mampu dibangun dan dijabarkan secara konsisten dalam prinsip dan norma hukum dalam batang tubuh perda. Konsistensi itu diperlukan agar keberadaan suatu perda betul-betul dibutuhkan masyarakat dan sesuai dengan nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat.

BAB III
PERATURAN DAERAH

A. Istilah Peraturan Daerah

Perkembangan pemerintahan daerah di Indonesia dewasa ini dalam proses mencari bentuk yang ideal. Pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah mulai digulirkan sejak 1 Januari Tahun 2001 melalui UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, kemudian diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengalami beberapa kali revisi, dan terakhir UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kemandirian kepada daerah untuk membuat peraturan daerah dalam menjalankan kewenangan yang diberikan oleh negara.

Peraturan Daerah (Perda) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan instrument hukum yang digunakan pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas dan fungsi pemerintahan dan pembangunan di daerah sangat strategis jika dapat dimanfaatkan dengan baik karena kedudukan perda selain sebagai instrument hukum yang berfungsi sebagai *a tool of social engginering* atau sebagai sarana dalam melakukan perekayasaan sosial, perda juga dapat digunakan sebagai fungsi perlindungan, fungsi pengayoman, fungsi ketertiban, fungsi keadilan, dan fungsi penunjang pembangunan.

Kedudukan perda yang demikian sangat mungkin diwujudkan karena paradigma perancangan perundang-undangan saat ini memberikan kewenangan konstitusional pemerintahan daerah yakni DPRD Provinsi/Kab/Kota maupun pemerintah daerah (Gubernur, bupati/walikota) sebagai institusi pemerintahan yang memiliki kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah. Kewenangan tersebut secara tegas (*expressib verbis*) termaktub dalam ketentuan Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 bahwa "Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan".

Kewenangan konstitusional yang diberikan kepada pemerintahan daerah (DPRD dan Pemda) tersebut harus diimbangi dengan komitmen dan integritas yang tinggi oleh para pembuat peraturan di daerah, agar produk hukum daerah yang dilahirkan lebih berkualitas. karena kualitas produk peraturan perundang-undangan sangat ditentukan oleh kualitas dan kapasitas yang dimiliki orang-orang yang duduk di lembaga legislatif maupun di lembaga eksekutif itu sendiri, jika para pembuat peraturan tidak memiliki etika, kualitas, dan integritas yang

baik maka kemungkinan besar peraturan perundang-undangan yang dibuatnya akan bermasalah.

Secara filosofis urgensi dikeluarkannya peraturan perundang-undangan termasuk perda adalah untuk mewujudkan sistem hukum nasional yang menjamin pelindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia dengan prinsip terencana, terpadu dan berkelanjutan. Hal ini ditegaskan dalam konsideran huruf (a) UU RI No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan bahwa untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum, negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin pelindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan UUD NRI Tahun 1945.

B. Efektivita Hukum

Efektivitas berasal dari kata efektif yang mengandung pengertian dicapainya keberhasilan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. efektivitas selalui terkait hasil yang sesungguhnya dicapai. Efektifitas pada dasarnya menunjukkan pada taraf tercapainya hasil atau suatu keadaan yang menunjukkan sejauhmana rencana dapat tercapai. Semakin banyak rencana yang dapat dicapai, semakin efektif pula Kegiatan tersebut, sehingga kata efektivitas dapat juga diartikan sebagai tingkat keberhasilan yang dapat dicapai dari suatu cara atau usaha tertentu sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai.[8]

Aspek-aspek efektivitas berdasarkan Teori Muasaroh dapat dilihat dari aspek-aspek sebagi berikut:

a. Aspek tugas atau fungsi, yaitu lembaga dikatakan efektivitas jika melaksanakan tugas dan fungsinya.
b. Aspek rencana atau program
c. Aspek ketentuan dan peraturan, efektivitas suatu program juga dapat dilihat dari berfungsi atau tidaknya aturan yang telah dibuat dalam rangka menjaga berlangsungnya proses Kegiatan.
d. Aspek tujuan atau kondisi ideal, suatu program Kegiatan dikatakan efektif dari sudut hasil jika tujuan atau kondisi ideal program tersebut dapat dicapai. [9]

Dari berbagai kajian pustaka dan kajian teori, sejumlah teori atau pendapat yang dikemukakan para ahli berkaitan dengan efektifitas penerapan peraturan atau kebijakan diantaranya, teori implementasi kebijakan yang disampaikan oleh Gerston bahwa terdapat 4 (empat) faktor yang mempengaruhi berhasil tidaknya implementasi kebijakan yaitu (1) *translation ability,* kemampuan staf pelaksana

[8] www.literaturbook.blogspot.com
[9] Ibid.

untuk menterjemahkan apa yang sudah diputuskan oleh pengambil kebijakan untuk dilaksanakan; (2) *resources* (sumberdaya), khususnya yang berkaitan sumberdaya manusia, peralatan/sarana dan prasarana; (3) *limited number of players,* yaitu jumlah pelaksanaan kebijakan yang tidak terlalu banyak, agar tidak menimbulkan kebingungan, benturan antar kewenangan dan juga kompetisi yang tidak sehat; (4) *accountability,* yaitu adanya pertanggungjawaban dari pelaksana kebijakan terhadap apa yang telah dihasilkan.[10]

Dalam konteks efektifitas hukum perundang-undangan menurut Achmad Ali, bahwa kapan suatu aturan atau undang-undang dianggap tidak efektif berlakunya, jawabannya tentu saja sebagian besar warga masyarakat tidak menaatinya. Namun demikian, jika sebagian besar warga masyarakat terlihat menaati aturan atau undang-undang tersebut, maka ukuran kualitas efektivitas aturan atau undang-undang itupun masih dapat dipertanyakan. Semakin banyak warga masyarakat yang menaati suatu undang-undang hanya dengan ketaatan yang bersifat *compliance* dan *identification* saja, berarti kualitas keefektifan aturan atau undang-undang itu masih rendah; sebaliknya semakin banyak warga masyarakat yang menaati aturan atau undang-undang dengan ketaatan yang bersifat *internalization* maka semakin tinggi kualitas efektivitas aturan aturan atau undang-undang.[11]

Selanjutnya teori yang dikemukakan oleh Soejono Soekanto bahwa ada 4 (empat) unsur kesadaran hukum yaitu (1) pengetahuan tentang hukum; (2) pengetahuan tentang isi hukum; (3) sikap hukum; dan (4) pola prilaku hukum.[12] Selanjutnya menurut Krabbe bahwa kesadaran hukum sebenarnya merupakan kesadaran atau nilai-nilai yang terdapat di dalam diri manusia tentang hukum yang ada atau tentang hukum yang diharapkan ada. Selanjutnya ketaatan hukum masyarakat sendiri dibedakan kualitasnya dalam tiga jenis, seperti yang dikemukan H.C.Kelman, ketaatan yang bersifat *compliance,* yaitu jika seseorang taat terhadap suatu aturan hanya karena ia takut terkena sanksi; ketaatan yang bersifat identification, yaitu jika seseorang taat terhadap sesuatu hanya karena takut hubungan baiknya dengan seseorang menjadi rusak; dan ketaatan yang bersifat *internalization*, yaitu jika seseorang taat terhadap suatu aturan benar-

[10] Lary N. Gerston, *Public Policmaking In Democratic Sosiety: A Guide to Civic Engagement,* (New York: M.E.Sharp, Inc. 1992), hal. 18.

[11] Achmad Ali,1998 *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum,* Yarsif Watampone, Jakarta, hlm. 998:193

[12] Soejono Soekanto, 1982, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum,* Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 239.

benar karena ia merasa aturan itu sesuai dengan nilai-nilai intristik yang dianutnya. [13]

Dalam konteks hukum, Rusli Effendy meyebutkan bahwa efektifitas hukum dimaknai jika kaidah hukum itu ditaati atau digunakan. Kaidah hukum itu mempunyai pengaruh positif, sedangkan jika kaidah hukum itu tidak ditaati atau tidak digunakan, maka berarti kaidah hukum itu mempunyai pengaruh negative. Dalam kaitan dengan ini perlu diketahui bahwa pengaruh positif itulah yang kita sebut sebagai efektifitas hukum. Jika dikaitkan dengan tujuan dari suatu kaidah hukum, maka dapat dikatakan bahwa, jika tindak-tanduk warga adalah sesuai dengan tujuan hukum itu, berarti terwujud adalah pengaruh positif atau dengan lain perkataan kaidah hukum itu efektif.[14]

Persoalan efektifitas hukum harus ditinjau dari dua optic yaitu: (1) optic Normatif, yang memandang hukum sebagai perangkat kaidah belaka yang bersifat idealistis. Hukum tidak lain hanya seperangkat patokan mengenai sikap tindak atau perilaku pantas, (2) optic sosiologis, yang memandang hukum sebagai gejala social, gejala kemasyarakatan. Lebih lanjut Rusli Efendi bahwa harus diakui bahwa tinjauan efektivitas hukum akan lebih banyak menggunakan optic sosiologis daripada optic normative, sekalipun optic normative tidak dapat kita tinggalkan sama sekali. Selanjutnya untuk dapat mengetahui efektifitas hukum, maka tentunya terlebih dahulu kita harus mengetahui kaidah-kaidah hukumnya, kitapun harus mengetahui tujuan hukum tersebut. Setelah itu barulah kita dapat mengukur, efektif atau tidaknya hukum tersebut.[15]

Dari segi tujuannya, kaidah hukum itu dapat kita bedakan atas (1) kaidah hukum yang bersifat instrumental dan, (2) kaidah hukum yang bersifat simbolis. Kaidah hukum yang bersifat instrumental adalah jika tujuannya terarah pada suatu sikap tindak atau perilaku yang kongkret; sedangkan kaidah hukum yang bersifat simbolik adalah kalau kaidah hukum itu tidak tergantung pada penerapannya agar ia mempunyai efek tertentu. Contohnya larangan meminum minuman keras. Jika warga masyarakat ternyata berhenti meminum minuman keras, berarti bahwa kaidah hukum tadi telah memiliki efek instrumental. Dan jika warga masyarakat berhenti meminum minuman keras tadi karena menyadari bahwa meminum minuman keras memang perbuatan yang salah, barulah kaidah hukum tadi mempunyai efek simbolis. [16]

---

[13] Kelman,H.C. 1966, *Compliance, Identification and Internalization, Three Processes of attitude change* dalam H.Proshanky and B.Seideberg (Ed), Basic Studies in Studies in social psychology, New York: Hot Rhinehart and Witston.

[14] Rusli Effendy, dkk., *Teori Hukum,* (Ujung Pandang: Hasanuddin Universty Press, 1991), hlm. 76.

[15] *Ibid*.

[16] *Ibid*.

C. Efektifitas Hukum Peraturan Daerah

Menefektifkan suatu peraturan daerah sangat dipengaruhi oleh adanya faktor-faktor yang mempengaruhi efektifitas hukum perda itu sendiri. Dalam pandangan sejumlah ahli sangatlah beragam, seperti yang dikemukakan oleh B. Kurchinsky (1973:134), A.Podgorescki (1973:83), dan Y. Dror (1968:1671), maka ada 4 faktor yang juga sangat erat kaitannya dengan kepatuhan warga masyarakat atau efektiivitasi, yaitu:

1. *Law awareness* (pengetahuan tentang peraturan);
2. *Law acquaintance* (pengetahuan tentang isi peraturan);
3. *Law attitude* (sikap terhadap kaidah hukum tertentu);
4. *Legal behavior* (perikelakuan hukum).

Yang dimaksud dengan pengetahuan tentang peraturan hukumnya, adalah apakah seseorang mengetahui adanya pasal 338 KUH Pidana misalnya/ Sedangkan pengetahuan tentang isi peraturan, adalah apakah ia mengetahui bahwa membunuh itu suatu perbuatan yang terlarang? Ada kemungkinan seseorang mengetahui tentang isi peraturan, tetapi tidak mengetahui tentang peraturannya. [17]

Menurut Ahmad Ali, kesadaran hukum, ketaatan hukum dan efektifitas perundang-undangan adalah tiga unsur yang saling berhubungan. Sering orang mencampuradukkan antara kesadaran hukum dan ketaatan hukum padahal, meskipun sangat erat hubungannya, namun tidak persis sama. Kedua unsur itu memang sangat menentukan efektif atau tidaknya pelaksanaan peraturan perundang-undangan.

Lebih lanjut Achmad Ali menyatakan bahwa jika yang akan kita kaji adalah efektifitas perundang-undangan, maka kita dapat mengatakan bahwa tentang efektifnya suatu perundang-undangan, banyak tergantung pada factor antara lain:

a. Pengetahuan tentang substansi (isi) perundang-undangan
b. Cara-cara untuk memperoleh pengetahuan tersebut.
c. Institusi yang terkait dengan ruang lingkup perundang-undangan di dalam masyarakatnya.
d. Bagaimana proses lahirnya suatu perundang-undangan yang tidak boleh lahirnya secara tergesa-gesa untuk kepentingan instan (sesaat), yang diistilahkan oleh Gunnar Myrdall sebagai *sweep legislation* (undang-undang sapu), yang memiliki kualitas buruk dan tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakatnya.

Sehingga pada umumnya, faktor yang banyak memengaruhi efektifitas suatu perundang-undangan, adalah professional dan optimal pelaksanaan peran,

[17] *Ibid.*

wewenang dan fungsi dari penegak hukum, baik di dalam menjalankan tugas yang dibebankan terhdap diri mereka maupun dalam menegakkan perundang-undangan tersebut.[18]

Selanjutnya, Zainuddin Ali berpendapat bahwa bila membicarakan efektifitas hukum dalam masyarakat berarti membicarakan daya kerja hukum itu dalam mengatur dan/atau memaksa masyarakat untuk taat terhadap hukum, efektifitas hukum dimaksud berarti mengkaji kaidah hukum yang harus memenuhi syarat, yaitu berlaku secara yuridis, berlaku secara sosiologi, dan berlaku secara filosofis. Oleh karena itu, faktor-faktor yang dapat mempengaruhi hukum itu berfungsi dalam masyarakat, yaitu: (1) Kaidah hukum/peraturan itu sendiri; (2) Petugas/penegak hukum; (3) Sarana atau fasilitas yang digunakan oleh penegak hukum; dan (4) Kesadaran masyarakat.[19]

Ke-empat faktor tersebut diatas akan menjadi indicator utama dalam menguji efektif tidaknya suatu perda. Faktor-faktor tersebut akan diurai sebagai berikut:

1. Kaidah Hukum/Peraturan Itu Sendiri

Faktor kaidah hukum atau substansi hukum merupakan faktor yang menentukan efektifitas suatu peraturan karena suatu kaedah dalam peraturan memiliki fungsi-fungsi tertentu yang hendak diwujudkan mengapa suatu peraturan itu dibuat, salah satunya adalah mengfungsikan hukum sebagai *a tool of social engineering* atau alat rekayasa social. Menurut Achmad Ali proses sosialisasi perundang-undangan sangat penting agar undang-undang atau aturan hukum tersebut benar-benar efektif berlakunya.[20]

Kaitannya dengan ketentuan dalam peraturan Muasaroh berpendapat bahwa aspek ketentuan dan peraturan sangat mempengaruhi efektifitas, karena efektivitas suatu program juga dapat dilihat dari berfungsi atau tidaknya aturan yang telah dibuat dalam rangka menjaga berlangsungnya proses Kegiatan.

Menurut Hans Kelsen[21], agar suatu kaidah hukum dapat efektif, haruslah memenuhi dua syarat utama, yaitu:

(1) Kaidah hukum tersebut harus dapat diterapkan;
(2) Kaidah hukum tersebut harus dapat diterima masyarakat

Suatu aturan hukum harus dalam keadaan valid terlebih dahulu baru diketahui apakah aturan tersebut dapat menjadi efektif. Jika setelah diterapkan ternyata peraturan yang sebenarnya sudah valid tersebut ternyata tidak dapat

[18]Ahmad Ali, *Menguak Teori Hukum (legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence)* Termasuk Interpretasi Undang-Undang (*legisprudence),* (Jakarta: Kencana, 2009), hlm. 378-379.
[19] Zainuddin Ali, *Sosiologi Hukum,* (Jakarta: Sinar Grafika, cet 10, 2016), hlm. 62-70.
[20] Achmad Ali,1998 *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum,* Yarsif Watampone, Jakarta, hlm. 195.
[21] Munir Fuady, *Teori-Teori Besar (Grand Theory) dalam Hukum,* Jakarta: Kencana, 2013), hlm.117

diterapkan atau tidak dapat diterima oleh masyarakat secara meluas dan/atau secara terus-menerus, maka ketentuan hukum tersebut jadi hilang unsur validitasnya, sehingga berubah sifat dari aturan yang valid menjadi aturan yang tidak valid.

Lebih lanjut Hans Kelsen menyatakan:

… A legal order does note lose its validity when a single legal norm loses its effectiveness. A legal order is regarded as valid, if its norm are by and large effective (that is, actually applied and obeyed). Nor does a single legal norm loses its validity if it is only exceptionally not effective in a single case. Dalam hal ini, yang dimaksudkan Hans Kelsen tersebut adalah bahwa efektivitas berlakunya suatu aturan hukum adalah jika umumnya aturan tersebut diterima berlakunya oleh masyarakat pada umumnya. Jika ada satu bagian dari aturan hukum tersebut tidak dapat diberlakukan hanya terhadap satu kasus tertentu saja, jadi merupakan suatu kekecualian, tidak berarti bahwa aturan hukum yang demikian menjadi aturan hukum tidak efektif.[22]

Tentang keefektifan berlakunya suatu norma hukum, maka terdapat beragai variasi pandangan sesuai aliran dari paham yang dianutnya. Bagi kaum positivisme atau penganut teori hukum dasar (*grundnorm*),tidak banyak menjadi soal karena suatu norma hukum yang valid dapat dipaksakan berlakunya karena diikuti dengan sanksi-sanksi hukum bagi yang melanggarnya. Atau bagi kaum realism hukum versi Amerika, seperti yang dianut oleh Karl Llewellyn, Oliver Wendell Holmes, dan Bejamin Cardozo, efektifitas suatu aturan hukum tergantung pada apakah dapat diterapkan oleh hakim-hakim kedalam kasus-kasus kongkrit, di mana para hakim baru menerapkan hukum manakala kaidah hukum tersebut sesuai dengan cita hukum, seperti kesesuaiannya dengan prinsip-prinsip keadilan, kepastian hukum, ketertiban masyarakat, dan lain-lain. Atau bahkan bagi kaum utilitarian seperti Jermy Bentham, Otto von jhering, David Hume, suatu norma hukum baru dianggap efektif dan akan diterima masyarakat manakalah norma hukum tersebut membawa manfaat bagi umat manusia.[23]

Selanjutnya Meuwissen dalam (B.Arif Sidharta, 2009:46), mempersyaratkan validitas suatu norma hukum, dalam arti "keberlakuan" suatu kaidah hukum, jika memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

a. Keberlakuan social atau factual. Dalam hal ini, kaidah hukum tersebut dalam kenyataannya diterima dan diberlakukan oleh masyarakat umumnya, termasuk dengan menerima sanksi jika ada orang yang tidak menjalankannya.

[22] *Ibid.*hlm.126.
[23] *Ibid.*

b. Keberlakuan yuridis. Dalam hal ini, aturan hukum tersebut dibuat melalui prosedur yang benar dan tidak bertentangan dengan peraturan lainnya, terutama dengan peraturan yang lebih tinggi.
c. Keberlakuan moral. Dalam hal ini, agar valid, maka kaidah hukum tersebut tidaklah boleh bertentangan dengan nilai-nilai moral, misalnya kaidah hukum tersebut tidak boleh melanggar hak asasi manusia atau bertentangan dengan kaidah-kaidah hukum alam.[24]

Berkaitan dengan itu, penulis menambahkan bahwa suatu rumusan per suatu rumusan peraturan perundang-undangan harus mendapatkan pembenaran (*rechtvaardingin*) yang dapat diterima jika dikaji secara religius. Pembenaran itu harus sesuai dengan petunjuk dan ajaran agama, sebagai ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan oleh wahyu ilahi dalam kitab-kitabnya kepada umat manusia.*[25]*

Landasan teologis ini merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengefektikan keberlakuan hukum agama dalam kehidupan masyarakat dengan pertimbangan jika hukum agama dipositifkan maka negara akan memberikan kemaslahatan yang besar bagi masarakat, bangsa dan negara.

Setiap produk perundang-undangan di Indonesia tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai agama artinya keberlakuan hukum suatu perundang-undangan tidak semata-mata dari aspek filosofis, yuridis, sosiologis dan politis tetapi juga aspek tologisnya yakni apakah keberlakuan hukum peraturan perundang-undangan tersebut telah sesuai dengan "Roh Ketuhanan" atau nilai-nilai ketuhanan dan nilai-nilai agama sebagaimana yang yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Sebab suatu peraturan tidak hanya menjadi peraturan baik secara sosial, hukum maupun secara filosofis tetapi peraturan diharapkan juga menjadi norma kebaikan dan kemaslahatan manusia sesuai tuntunan agama. Sehingga landasan teologis bermakna bahwa suatu peraturan perundang-undangan harus berlandasakan nilai-nilai agama dan prinsip keimanan dan ketaqwaan Tuhan Yang Maha Esa.

Sehingga dengan adanya landasan teologis tersebut akan menjadi pemandu dan penjaga sistem nilai perundang-undangan artinya nilai-nilai agama sebagai parameter dalam mengukur suatu peraturan perundang-undangan di Indonesia apakah konstitusional atau tidak konstitusional. Dengan kata lain bahwa setiap

---

[24] *Ibid.*

[25] Nasaruddin Umar, *Aktualisasi Nilai-Nilai Syariat Islam dalam Peraturan Perundang-undangan Sebagai Sarana Modernisasi Hukum di Indonesia,* Disertasi, (Pascasarjana UNHAS, Makassar, 2014), hlm. 230

peraturan perundang-undangan mensyaratkan nilai-nilai agama sebagai dasar validitasi keberlakuan konstitusional suatu peraturan perundang-undangan.

Pentinggnya pertimbangan norma agama dalam mengefektifkan hukum, C.G.Howard & R.S.Mumners juga menekankan bahwa aturan hukum yang mengandung norma moral berwujud larangan, relative akan jauh lebih efektif ketimbang aturan hukum yang bertentangan dengan nilai moral yang dianut oleh orang yang menjadi target diberlakukannya aturan tersebut. Aturan hukum yang sangat efektif, adalah aturan hukum yang melarang dan mengancamkan sanksi bagi tindakan yang juga dilarang dan diancamkan sanksi oleh norma lain, seperti norma moral, norma agama, norma adat istiadat atau kebiasaan dan lainnya. Aturan hukum yang tidak diatur dan dilarang oleh norma lain, akan lebih tidak efektif.[26]

2. Petugas/Penegak Hukum

Efektif atau tidak efektifnya suatu aturan hukum secara umum juga tergantung pada optimal dan professional tidaknya aparat penegak hukum untuk menegakkan berlakunya aturan hukum tersebut; mulai dari tahap pembuatannya, sosialisasinya, proses penegakan hukumnya yang mencakup tahapan penemuan hukum (penggunaan penalaran hukum, interpretasi dan konstruksi), dan penerapannya terhadap suatu kasus kongkrit hal ini disampaikan C.G.Howard & R.S.Mumners dalam bukunya *Law: Its Natur and Limits* tahun 1965[27]

Lebih lanjut dikatakan C.G.Howard & R.S.Mumners, bahwa berkaitan dengan penegak hukum kemungkinan bagi penegak hukum untuk memproses jika terjadi pelanggaran terhadap aturan hukum tersebut, adalah memang memungkinkan, karena tindakan yang diatur dan diancamkan sanksi, memang tindakan yang konkret, dapat dilihat, diamati, oleh karenanya memungkinkan untuk diproses dalam setiap tahapan (peneyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan penghukuman). Membuat suatu aturan hukum yang mengancamkan sanksi terhadap tindakan-tindakan yang bersifat gaib atau mistik, adalah mustahil untuk efektif, karena mustahiluntuk ditegakkan melalui proses hukum. Mengancamkan sanksi bai perbuatan yang sering dikenal “sihir” atau “tenung” adalah mustahil untuk efektif dan dibuktikan.[28]

3. Sarana dan Prasarana Hukum

Faktor sarana dan prasarana merupakan fasilitas yang amat penting mendukung dalam proses penegakan hukum baik yang digunakan pihak

[26] Ahmad Ali, *Menguak Teori…Op.cit*, hlm. 377-378.
[27] *Ibid*.
[28] *Ibid.*

kepolisian, kejaksaan maupun hakim dalam proses penegakan hukum itu sendiri. Semakin canggih dan modern suatu fasiltas hukum akan semakin mendukung efektifnya penegakan hukum itu sendiri, demikian pula semakin tercukupinya fasilitas yang diperlukan institusi penegak hukum semakin mempermudah tindakan-tindakan dalam menjalankan hukum.

Efektifitas penegakan hukum di era melenia (modern) dewasa ini sangat membutuhkan fasilitas yang lebih modern pula. Fasilitas seperti kendaraan polisi yang canggih, helikopter yang lebih banyak, alat persenjataan yang canggih, gedung-gedung peradilan di semua kabupaten dengan lembaga pemasyarakatannya sangat diperlukan dalam proses penegakan hukum. Jika perubahan dan tekonologi yang terus berkembang tidak diimbangi oleh sarana dan prasarana hukum yang modern pula maka bukan tidak mungkin hukum akan tertinggal bahkan akan kesulitas dalam merespon perubahan yang ada. Dalam banyak kasus dewasa ini fasilitas seperti alat CCTV, teknologi *Traffic light,* sangat diperlukan dalam mengatur dan mengendalikan lalu lintas di jalan.

Seperti yang dikemukakan Achmad Ali, bahwa salah satu contoh pengaturan tertib lalu lintas di Metropolitan Tokyo, Jepang. Akibat pemanfaatan kecanggihan berbagai teknologi modern, maka terjadi pula perubahan cara pengendalian lalu lintas, termasuk *Traffic light*, bkan lagi dari pojok-pojok jalan seperti kita di Indonesia, melainkan dari satu pusat pengendalian di Markas Kepolisian Jepang. Dari sana, para penegak hukum melalui layar *monitoring* ratusan televise, dapat mengetahui semua kejadian di jalan-jalan Tokyo, dan melalui mikrofon yang terpasang di *Traffic light* dan berhubungan dengan puusat pengendalian tersebut, polisi dapat melakukan intruksi-intruksi ataupun peringatan terhadap para pemakai jalan yang melakukan pelanggaran. Dampak perubahan seperti itu, tentu saja berpengaruh pula terhadap pelaksanaan hukumnya, misalnya tidak lagi memungkinkan terjadinya denda damai atau peradilan pojok jalan antara oknum polisi dan oknum pelanggar.[29]

Tidak hanya itu dalam beberapa kasus pidana di Indonesia, seperti kasus Pembunuhan dengan Terpidana Jesica Kumalawongso terhadap Wayan Mirna betapa alat CCTV sangat membantu penegak hukum dalam mengungkap peristiwa secara detail pembunuhan dengan menggunakan racun Sianida. Fasilitas seperti teknologi kedokteran dengan tes DNA sangat dibutuhkan dalam mengungkap identitas korban atau hubungan kekeluargaan seseorang.

4. Kesadaran Masyarakat

Ide tentang kesadaran warga-warga masyarakat sebagai dasar sahnya hukum positif tertulis ditemukan dalam ajaran-ajaran tentang Rechtgefuhl atau Rechtsbewustzijn yang intinya adalah, bahwa tidak ada hukum yang mengikat

[29] Achmad Ali, *Menjalajahi……, Op.cit*, h.316.

warga-warga masyarakat kecuali atas dasar kesadaran hukumnya. Hal tersebut merupakan salah satu aspek dari kesadaran hukum, aspek lainnya adalah bahwa kesadaran hukum sering kali dikaitkan dengan pentaatan hukum, pembentukan hukum, dan efektifitas hukum.[30]

Masalah kesadaran hukum termasuk pula di dalam ruang lingkup persoalan hukum dan nilai-nilai social. Apabila ditinjauh dari teori-teori modern tentang hukum dan pendapat para ahli hukum tentang sifat mengikat dari hukum, timul bermacam permasalahan. Salah satu persoalan yang timbul adalah, mengenai adanya suatu jurang pemisah antara asumsi-asumsi tentang dasar keabsahan hukum tertulis, serta kenyataan daripada dipatuhinya hukum tersebut. Terdapat suatu pendapat yang menyatakan bahwa mengikatnya hukum terutama tergantung pada keyakinan seseorang. Hal inilah yang dinamakan teori *rechtsbewustzijn.*[31]

Kesadaran hukum merupakan kesadaran atau nilai-nilai yang terdapat dalam manusia tentang hukum yang ada atau tentang hukum yang diharapkan ada. Dengan demikian yang ditekankan dalam hal ini adalah nilai-nilai tentang fungsi hukum dan bukan terhadap kejadian-kejadian yang konkret dalam masyarakat yang bersangkutan. Bila demikian, kesadaran hukum menekankan tentang nilai-nilai masyarakat tentang fungsi apa yang hendaknya dijalankan oleh hukum dalam masyarakat. Berdasarkan pendapat tersebut di atas, dapatdikatakan bahwa persoalannya disini kembali kepada masalah dasar dari validitas hukum yang berlaku, yang akhirnya harus dikembalikan pada nilai-nilai masyarakat.[32]

Hal yang sama dikemukan Krabbe dalam (Paul Scholten1954: 166) memberikan ulasan tentang kesadaran hukum :*"Met den term rechtsbewustzijn meent men dan niethet rechtsoordeel over eening concrete geval, doch het in ieder mensch levend bewustzijn van wat recht is of behoort tezijn, een bepaalde categorie van ons geestesleven, waardoor wij met onmiddelijke evidentie los van positieve instellingen scheding maken tusschen recht en onrecht, gelijk we dat doen en onwaar, goed en kwaad, schoon en leelijk*" terlihat di atas bahwa bagi Krabbe bahwa kesadaran hukum sebenarnya merupakan kesadaran atau nilai-nilai yang terdapat di dalam diri manusia tentang hukum yang ada atau tentang hukum yang diharapkan ada. [33]

Berkaitan dengan pengertian kesadaran hukum di atas menurut Achmad Ali, definisi Krabbe di atas sudah cukup menjelaskan kesadaran hukum. Pengertian itu akan lebih lengkap lagi jika ditambahkan unsur nilai-nilai masyarakat tentang fungsi apa yang hendaknya dijalankan oleh hukum dalam masyarakat, seperti yang dikemukakan Paul Sholten (1954:168-19): *"De term rechtsbewustzijn is*

---

[30] Otje Salman, dkk., *Beberapa Aspek Sosiologi Hukum,* (Bandung: PT. Alumni, Cet. 3, 2012),hlm. 49.

[31] *Ibid*

[32] *Ibid.*Hlm 51.

[33]. Achmad Ali, *Menjelajahi…., Op.cit*., hlm.191

dubbelzinnig. Hij duidt ten eerste categorie van het individueele geestesleven aan, doch dient tegelijk om het gemeenschappelijke in oordelen in een bepaalden kring aan te wijzen… wat we 'rechtsbewustzijn' noemen is in dit verbandt niet anders dan een min of meer vage voorstelling omtrent wat recht behoort te zijn…" Jadi kesadaran hukum yang dimiliki warga masyarakat belum menjamin bahwa masyarakat tersebutakan menaati suatu peraturan hukum atau perundang-undangan. Kesadaran seseorang bahwa mencuri itu salah atau jahat, belum tentu menyebabkan orang itu tidak melakukan pencurian jika pada saat di mana ada tuntutan mendesak, misalnya kalau ia tidak mencuri maka anaksatu-satunya yang ia sayangi yang dalam keadaan sakit keras akan meninggal karena tak ada biaya pengobatannya.[34]

Bahkan Menteri Kehakiman Republik Indonesia, Oetojo Oesman (Tabloid Mingguan Paron, Edisi 29 Juni 1996, hlm.28) membedakan kesadaran hukum sebagai berikut: kesadaran hukum yang baik dan kesadaran hukum yang buruk. Salah satu contoh kesadaran hukum yang buruk, adalah seseorang yang semakin memiliki pengetahuan hukum mengetahui kemungkinan menggunakan proses banding dan kasasi meskipun ia sebenarnya sadar bahwa dirinya dipihak yang salah. Kesadaran hukum yang buruk ini menjadi salah satu penyebab semakin menumpuknya perkara di Mahkamah Agung.[35]

Selanjutnya ketaatan hukum masyarakat sendiri dibedakan kualitasnya dalam tiga jenis, seperti yang dikemukan H.C.Kelman, ketaatan yang bersifat *compliance,* yaitu jika seseorang taat terhadap suatu aturan hanya karena ia takut terkena sanksi; ketaatan yang bersifat identification, yaitu jika seseorang taat terhadap sesuatu hanya karena takut hubungan baiknya dengan seseorang menjadi rusak; dan ketaatan yang bersifat *internalization*, yaitu jika seseorang taat terhadap suatu aturan benar-benar karena ia merasa aturan itu sesuai dengan nilai-nilai intristik yang dianutnya. [36]

Lebih lanjut Achmad Ali, bahwa kapan suatu aturan atau undang-undang dianggap tidak efektif berlakunya, jawabannya tentu saja sebagian besar warga masyarakat tidak menaatinya. Namun demikian, jika sebagian besar warga masyarakat terlihat menaati aturan atau undang-undang tersebut, maka ukuran kualitas efektivitas aturan atau undang-undang itupun masih dapat dipertanyakan. Semakin banyak warga masyarakat yang menaati suatu undang-undang hanya dengan ketaatan yang bersifat *compliance* dan *identification* saja, berarti kualitas keefektifan aturan atau undang-undang itu masih rendah; sebaliknya semakin banyak warga masyarakat yang menaati aturan atau undang-

[34] *Ibid*

[35] *Ibid*.

[36]Kelman,H.C. 1966, *Compliance, Identification and Internalization, Three Processes of attitude change* dalam H.Proshanky and B.Seideberg (Ed), Basic Studies in Studies in social psychology, New York: Hot Rhinehart and Witston.

undang dengan ketaatan yang bersifat *internalization* maka semakin tinggi kualitas efektivitas aturan aturan atau undang-undang.[37]

Kesadaran hukum seringkali diasumsikan, bahwa ketaatan hukum sangat erat hubungannya dengan kesadaran hukum. Kesadaran hukum dianggap sebagai variabel bebas, sedangkan taraf ketaatan merupakan variabel tergantung. (Soejono Soekanto 7 Mustafa Abdullah 1982:208). Selain itu kesadaran hukum dapat merupakan variabel antara, yang terletak antara hukum dengan perilaku yang nyata. Perilaku nyata terwujud dalam ketaatan hukum, namun hal itu tidak dengan sendirinya hukum mendapat dukungan social, dukungan social hanyalah diperoleh, apabila ketaatan hukumtersebut didasarkan kepada kepuasan, oleh karena kepuasan merupakan hasil pencapaian hasrat akan keadilan. Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa masalah kesadaran hukum di Indonesia perlu dikaji secara mendalam dengan maksud untuk dapat menjelaskan aspek-aspek yang terkait dengannya.[38]

Terkait dengan factor kesadaran hukum Soejono Soekanto mengklasifikasikan bahwa ada 4 (empat) unsur kesadaran hukum yaitu (1) pengetahuan tentang hukum; (2) pengetahuan tentang isi hukum; (3) sikap hukum; dan (4) pola prilaku hukum.[39]

Pengetahuan hukum adalah pengetahuan seseorang mengenai beberapa prilaku tertentu yang diatur oleh hukum. Pengetahuan tersebut berkaitan dengan perilaku yang dilarang ataupun perilaku yang diperbolehkan oleh hukum. Sedangkan pemahaman hukum dalamarti luas di sini adalah sejumlah informasi yang dimiliki seseorang mengenai isi peraturan dari suatu hukum tertentu. Dengan kata lain pemahaman hukum adalah suatu pengertian terhadap isi dan tujuan dari suatu hukum tertentu, tertulis maupun tidak tertulis, serta manfaatnya bagi pihak-pihak yang kehidupannya diatur oleh peraturan tersebut..[40]

Sikap hukum (*legal attitude*) adalah suatu kecenderungan untuk menerima hukum karena adanya penghargaan terhadap hukum sebagai suatu yangbermanfaat atau menguntungkan jika hukum itu ditaati. Suatu sikap hukum akan meliatkan pilihan warga terhadap hukum yang sesuai dengan nilai-nilai yang ada dalam dirinya sehingga akhirnya warga masyarakat menerima bantuan hukum berdasarkan penghargaan terhadapnya. Sedangkan Pola perilaku hukum adalah hal yang utama dalam kesadaran hukum , karena disinidapat dilihat apakah suatu peraturan berlaku atau tidak dalam masyrakat. Dengan demikian

---

[37] *Ibid.*193

[38] Otje Salman, dkk., *Sosiologi Hukum….,Op.cit.,* hlm. 52.

[39] Soejono Soekanto, 1982, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum,* Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 239.

[40] Otje Salman, dkk., *Sosiologi Hukum….,Op.cit.,* hlm. 58

sampai seberapa jauh kesadaran hukum dalammasyarakat dapat dilihat dari pola perilaku suatu masyarakat. [41]

D. Kewenangan Pemerintah Daerah

Secara yuridis tujuan dikeluarkannya Perda adalah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Sebaimana ditegaskan dalam undang-undang otonomi daerah yang baru UU RI No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 17 ayat (1) bahwa Daerah berhak menetapkan kebijakan daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sendiri adalah urusan pemerintahan konkuren yang terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Adapun urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi: pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan pemukiman, ketentramanan, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat, dan social. Sedangkan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar seperti: tenaga kerja, pangan, pertanahan, lingkungan hidup, koperasi, kebudayaan dan lain-lain. Sedangkan urusan pemerintahan pilihan meliputi: kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian,kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian,dan transmigrasi. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah di atas selanjutnya menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah.

Menurut R.D.H. Koesoemahatmadja dalam (Laica Marzuki, 2005 : 125) Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi. Istilah otonomi berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni *'autos'* yang berarti sendiri, dan *'nomos'* yang berarti undang-undang. Otonomi bermakna membuat perudang-undangan sendiri (*zelfwetgeving)*, namun dalam perkembangannya, konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat perda-perda) juga utamanya mencakupi *zelfbestur* (pemerintahan sendiri). C.W. Van Der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huishounding* (menjalankan rumah tangga sendiri)".

Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan, sedangkan daerah otonom yang selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat. Hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan

[41] *Ibid*. Hlm. 58.

mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarya sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem negara kesatuan.

Dengan keluarnya Undang-Undang Otonomi Daerah yang baru yaitu UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menggantikan UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah membawa perubahan yang fundamental terhadap tatanan dan mekanisme hubungan antara pemerintahan daerah dengan pemerintahan pusat khususnya yang berkaitan dengan *"sistem pembagian urusan pemerintahan"* yakni pembagian urusan antara pemerintah pusat, yang merupakan pemerintahan nasional negara kesatuan RI dan pemerintahan daerah di daerah otonomi yaitu daerah provinsi dan daerah kab/kota, sebagai bagian dari pemerintahan nasional.

Dalam UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah dijelaskan bahwa pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip-prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan RI sebagaimana dimaksud adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945".

Prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberi kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan yang diterapkan dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelaksanaan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Sehingga semangat filosofi sistem pemerintahan daerah dimaksudkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelajaran, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, dan peningkatan daya saing berdasarkan prinsip demokratis pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan RI. Dimana pemerintahan daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut atas otonomi dan tugas pembantuan.

E. Sistimatika Peraturan Daerah

Sistimatika atau kerangka peraturan daerah secara umum terdiri atas, judul, pembukaan, batang tubuh, penutup, penjelasan (jika diperlukan) dan lampiran (jika diperlukan). Pada bagian judul memuat keterangan mengenai jenis, nomor, tahun pengundangan, dan nama peraturan

peraturan perundang-undangan yang dibuat secara singkat yang mencerminkan isi peraturan perundang-undangan.

Pada bagian pembukaan meliputi: frase Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa, jaatan pembentuk Peraturan perundang-undangan, konsiderans (yang memuat pokok pikiran yang melandasai peraturan Peraturan perundang-undangan). Batang tubuh memuat semua materi muatan Peraturan perundang-undangan yang dirumuskan dalam pasal-pasal. Pada umumnya batang tubuh memuat ketentuan umum, materi pokok yang diatur, dan jika diperlukan ditambah dengan ketentuan pidana dan ketentuan peralihan selanjutnya ketentuan penutup. Sedangkan bagian terakhir adalah penutup yang terdiri dari rumusan perintah pengundangan dan penempatan Peraturan perundang-undangan dalam lembaran daerah, penandatanganan pengesahan dan akhir bagian penutup.

Berdasarkan UU.No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan bentuk rancangan Peraturan daerah dapat di lihat di bawah ini:

PERATURAN DAERAH PROVINSI……..
(Nama Provinsi)
NOMOR…..TAHUN…..

TENTANG
(Nama Peraturan Daerah)

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
GUBERNUR (Nama Provinsi)

Menimbang: a. bahwa……;
b. bahwa……;
c. bahwa……;
Mengingat 1. ……;
2. ……;
3. dan seterusnya ……;

Dengan Persetujuan Bersama
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAHPROVINSI…..
(Nama Provinsi)
dan
GUBERNUR…..(Nama Provinsi)
MEMUTUSKAN

Menetapkan : PERATURAN NEGERI TENTANG
(Nama Peraturan Daerah))

BAB I
KETENTUAN UMUM
Pasal 1
BAB II
……
Pasal….
BAB ….
(dan seterusnya)
Pasal…..

Peraturan daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan daerah ini dengan penempatannya dalam Lembar Daerah Provinsi……(Nama Provinsinya)..

Ditetapkan di……..
Pada tanggal……..
Gubernur ……(Nama Provinsi)
NAMA

Diundangkan di ……
Pada tanggal ……..
SEKRETARIS DAERAH PROVINSI….. (Nama Provinsi)

Tanda tangan
NAMA
LEMBARAN DAERAH PROVINSI….(nama Provinsi) TAHUN….. NOMOR ……

BAB IV
MENYUSUNG PERDA YANG EFEKTIF

A. Mendesain Perda Yang Efektif

Dewasa ini materi muatan peraturan daerah umumnya belum mencerminkan khasaan daerah dalam mewujudkan tujuan otonomi daerah itu sendiri. Selain itu pemerintah pusat mensinyalir ribuan perda yang telah dikeluarkan daerah sejak digulikannya otonomi daerah "bermasalah". Selain dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan juga dipandang bertentangan dengan kepentingan umum dan menghambat laju ekonomi, investasi dan bisnis, namun patut dicermati pula bahwa semangat otonomi daerah yang sudah mulai tumbuh dalam mengurus rumah tangga daerah sendiri mulai "dipasung" oleh nuansa sentralistik pemerintah pusat dalam UU Otonomi Daerah yang baru.

Berdasarkan data yang ada saat ini, menunjukkan bahwa dalam kurung waktu 15 tahun terakhir ini, kualitas produk peraturan perundang-undangan yang dilahirkan oleh lembaga legislatif bersama pemerintah baik di pusat maupun di daerah masih sangat rendah, hal ini dibuktikan dengan banyaknya UU, Perda, yang dibatalkan oleh Mahkama Konstitusi dan Mahkamah Agung RI karena bertentangan dengan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 serta peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal Ini menunjukkan bahwa produk hukum nasional belum didasarkan penyusunan yang berbasis pada hirarki sistem pembentukan norma.

Menurut hasil penelitian Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) pada tahun 2012 bahwa permasalahan implementasi peraturan di Indonesia antara lain adalah: a) multi tafsir; b) potensi konflik, antar materi perundang-undangan; c) tumpang tindih, kewenangan; d) ketidaksesuaian asas; e) lemahnya efektivitas implementasi; f) tidak harmonis/tidak sinkron; g) tidak ada dasar hukumnya; h) tidak adanya aturan pelaksanaannya; i) tidak konsisten; dan j) menimbulkan beban yang tidak perlu, baik terhadap kelompok sasaran maupun yang terkena dampak.

Akibatnya berdasarkan data rekapitulasi perkara pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Tahun 2003 s.d. 2012, menunjukkan jumlah undang-undang yang dimintakan pengujian dari tahun ke tahun semakin bertambah, jumlah total pembatalan undang-undang yang dikabulkan dari tahun 2003 hingga awal Desember 2012 masih memperlihatkan angka yang tinggi, yaitu 127 undang-undang, dari 532 perkara. Dari jumlah tersebut, 127 perkara dikabulkan (31%),154 perkara ditolak(37%), 133 perkara

tidak dapat diterima (32%), 45 perkara ditarik kembali dan 1 perkara tidak berwenang.[42]

Sedangkan pada level peraturan daerah, produk hukum daerah yang dibatalkan Mendagri Tahun 2002-2006 berjumlah 554 perda.[43] Dan pada tahun 2016 meningkat sangat signifikan mencapai 3000-an perda melalui Kementerian Dalam Negeri RI yang secara resmi mengumumkan tanggal 21 Juni 2016 terdapat 3.143 Perda yang dianggap bermasalah dan dibatalkan oleh pemerintahh, dengan perincian sebagai berikut:[44]

No	Perda	Jumlah
1.	Perda Provinsi	1.765
2.	Perda Kab/Kota	1.276
3.	Peraturan Mendagri	111
Total		**3.143**

Di Provinsi Maluku sendiri berdasarkan data dari Kementerian Dalam Negeri terdapat 25 Perda yang dibatalkan pemerintah pusat, dengan perincian:

No	Perda	Jumlah Perda
1.	Perda Provinsi	8
2.	Perda Kab. Buru	4
3.	Kab. Buru Selatan	2
4.	Kab. Kepulauan Aru	2
5.	Kab. Maluku Tengah	6
6.	Kab. Maluku Tenggara	1
7.	Kota Ambon	1
8.	Kota Tual	2
Total Perda yang dibatalkan		25 Perda

Secara umum perda yang dibatalkan merupakan perda yang dibuat dari tahun 2009 sampai 2014 yang materi muatannya berkaitan dengan Pajak yang meliputi pajak daerah, pajak hiburan, pajak kendaraan bermotor, perda retribusi seperti retribusi jasa umum, IMB, tempat penginapan, KTP, Menara telekomunikasi, tempat rekreasi, Perda pengelolaan perikanan, perda Bantuan

[42] Kepanitian dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, *Dinamika Penegakan Hak Konstitusional Warga Negara,* Laporan Tahunan Mahkamah Konstitusi 2012, Jakarta Januari 2013, hlm. 72. Lihat juga (http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php/page=web.)

[43] Hasil penelitian Ni'matul Huda dalam Disertasi *Hubungan Pengawasan Produk Hukum Daerah Antara Pemerintah dengan Pemerintah Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia,* Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2009, Hlm. 206.

[44]http;//www.kemendagri.go.id. Diakses, 31 Juni 2016.

hukum masyarakat miskin, Perda system kesehatan daerah, perda penyelenggaraan komunikasi, perda standar pendidikan dasar, hingga perda pengelolaan usaha daerah dan perda pengelolaan usaha pertambangan.

Di samping itu, muatan perda di Maluku umumnya masih seputar pajak, retribusi, pemerintahan dan perizinan belum menyentuh pada tata kelola pembangunan, ekonomi, budaya, dan jasa, pengelolaan sumber daya alam, perikanan, kehutanan, pertanian dan perkebunan, pemberdayaan dan penguatan sector ekonomi masyarakat, serta berkaitan dengan pelayanan dasar masyarakat baik kesehatan, pendidikan, infrastruktur, ketertiban dan penyakit social masyarakat.

B. Kedudukan dan Urgensi Perda

Kedudukan perda dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan instrument hukum yang digunakan pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas dan fungsi pemerintahan dan pembangunan di daerah sangat strategis jika dapat dimanfaatkan dengan baik karena kedudukan perda selain sebagai instrument hukum yang berfungsi sebagai *a tool of social engginering* atau sebagai sarana dalam melakukan perekayasaan sosial, perda juga dapat digunakan sebagai fungsi perlindungan, fungsi pengayoman, fungsi ketertiban, fungsi keadilan, dan fungsi penunjang pembangunan.

Kedudukan perda yang demikian sangat mungkin diwujudkan karena paradigma perancangan perundang-undangan saat ini memberikan kewenangan konstitusional pemerintahan daerah yakni DPRD Provinsi/Kab/Kota maupun pemerintah daerah (Gubernur, bupati/walikota) sebagai institusi pemerintahan yang memiliki kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah. Kewenangan tersebut secara tegas (*expressib verbis*) termaktub dalam ketentuan Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 bahwa "Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan".

Kewenangan konstitusional yang diberikan kepada pemerintahan daerah (DPRD dan Pemda) tersebut harus diimbangi dengan komitmen dan integritas yang tinggi oleh para pembuat peraturan di daerah, agar produk hukum daerah yang dilahirkan lebih berkualitas. karena kualitas produk peraturan perundang-undangan sangat ditentukan oleh kualitas dan kapasitas yang dimiliki orang-orang yang duduk di lembaga legislatif maupun di lembaga eksekutif itu sendiri, jika para pembuat peraturan tidak memiliki etika, kualitas, dan integritas yang baik maka kemungkinan besar peraturan perundang-undangan yang dibuatnya akan bermasalah.

Secara filosofis urgensi dikeluarkannya peraturan perundang-undangan termasuk perda adalah untuk mewujudkan sistem hukum nasional yang menjamin pelindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia dengan prinsip terencana, terpadu dan berkelanjutan. Hal ini ditegaskan dalam

konsideran huruf (a) UU RI No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan bahwa untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum, negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin pelindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan UUD NRI Tahun 1945.

Sedangkan secara yuridis tujuan dikeluarkannya Perda adalah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Sebaimana ditegaskan dalam undang-undang otonomi daerah yang baru UU RI No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 17 ayat (1) bahwa Daerah berhak menetapkan kebijakan daerah untuk menyelenggara=kan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah

Berdasarkan UU No. 23 tahun 2014 Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah adalah urusan pemerintahan konkuren yang terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Adapun urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi: pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan pemukiman, ketentramanan, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat, dan social. Sedangkan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar seperti: tenaga kerja, pangan, pertanahan, lingkungan hidup, koperasi, kebudayaan dan lain-lain. Sedangkan urusan pemerintahan pilihan meliputi: kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian,kehutanan, energy dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian,dan transmigrasi. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah di atas selanjutnya menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah.

C. Efektifitas Perda

Paradigma UU Otonomi daerah yang baru dikhawatirkan menyanderah kemandirian dan kebebasan daerah dalam mengurus rumah tangga daerah sendiri. Sebab inti keotonomian sendiri adalah hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri karena otonomi pada dasarnya adalah kebebasan dan kemandirian daerah dalam menentukan langkah-langkah sendiri, karena otonomi atau *autonomy* berasal dari bahasa Yunani yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomous* berarti hukum atau peraturan, jadi otonomi berarti peraturan yang dibuat sendiri.

Dalam ketentuan Pasal 17 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Daerah dalam menetapkan kebijakan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib berpedoman pada norma, standar,

prosedur, dan Kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Dalam hal kebijakan daerah yang dibuat dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tidak mempedomani norma, standar, prosedur dan Kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pemerintah pusat membatalkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud ayat (1).

Ketentuan di atas bisa menimbulkan masalah jika suatu perda yang dibuat daerah tidak sejalan dengan norma, standar dan prosedur yang ditetapkan pemerintah karena kondisi dan kearifan lokal daerah-daerah di Indonesia sangat beragam beragam, bagaimana mungkin dibaut suatu standar yang sama sementara kondisi daerah dan masyarakat kita belum merata baik dari aspek sosiologis, pendidikan, ekonomi, infrastruktur, kesejahteraan dan lain-lain. Berdasarkan pengalaman umumnya pemerintah pusat sering mengabaikan spirit dan kondisi di daerah khususnya wilayah timur Indonesia.

Fungsi Perda memiliki kaitan yang tidak bisa dipisahkan dengan prinsip otonomi daerah itu sendiri, seperti halnya prinsip otonom atau kemandirian dalam membuat peraturan. Jika daerah hilang kemandiriannya maka tujuan otonomi daerah akan sulit tercapai. Seperti tujuan otonomi daerah yang dikemukakan Sarundajang[45] adalah *pertama* dari segi politik yakni untuk mengikutsertakan, menyalurkan inspirasi dan aspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan daerah sendiri maupun untuk mendukung politik dan kebijaksanaan nasional, *Kedua* dari segi managemen pemerintahan, adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat, *Ketiga,* dari segi kemasyarakatan, untuk meningkatkan partisipasi serta menumbuhkan kemandirian masyarakat, dengan melakukan pemberdayaan (*empowermanet*) masyarakat, sehingga masyarakat makin mandiri dan tidak terlalu banyakbergantung pada pemberian pemerintah serta memiliki daya saing yang kuat dalam proses pertumbuhannya. *Keempat,* dari segi ekonomi pembangunan, adalah untuk melancarkan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang makin meningkat.

Dalam konteks Maluku masih terasa capaian otonomi daerah yang seperti demikan belum maksimal karena kehati-hatian pemerintah daerah untuk berinovasi dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, disamping itu paradigma posistivisme terus membayangi cara berhukum pemerintah daerah yang selalu menunggu peraturan dan petunjuk dari pemerintah pusat, sehingga tidak ada kreativitas dalam menggali nilai-nilai budaya, adat istiadat dan kearifan lokal yang tertuan dalam perda-perda di daerah, khususnya dalam menyelesaikan masalah lokal.

---

[45] Sarungdajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat dan Daerah,* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993), h. 35.

Seperti yang dikemukakan Martin Jimung[46] bahwa tujuan otonomi daerah pada era otonomi daerah sudah tertuang dalam kebijakan desentralisasi sejak tahun 1999 salah satunya yaitu: pemberdayaan lokal dan daerah yang akan mengalami proses pemberdayaan yang signifikan, artinya *ability* (kemampuan) prakarsa dan kreativitas akan terpacu sehingga kapasitasnya dalam mengatasi masalah domistik semakin kuat dan pengembalian *trust* (kepercayaan) pusat ke daerah, Desentralisasi merupakan symbol lahirnya kepercayaan kepada pemerintah dan masyarakat daerah. Namun demikian perubahan paradigma otonomi daerah saat ini menunjukkan sebaliknya nampak ketidakpercayaan justru muncul dari pemerintah pusat kepada daerah dalam memberikan kebijakan desentralisasi akibat banyaknya masalah yang terjadi dalam penyelenggaraan otonomi daerah seperti banyaknya perda yang bermasalah, praktik KKN yang trus tumbuh subur, feodalisme yang terus menggurita, dimana pemerintaan "dikuasai" oleh dinasti keluarga tertentu yang menguasai pemerintahaan bahkan ikut menentukan jabatan strategis sampai pada pelaksanaan proyek-proyek dikuasai keluarga pejabat dan penentuan jabatan hingga ditingkat terkecil sarat dengan KKN.

D. Landasan Pembentukan Perda

Dalam praktik penyusunan peraturan perundang-undangan di Indonesia masih menggunakan 3 (tiga) landasan pemikiran dalam pembentukan perundang-undangan 3 (tiga) landasan itu adalah landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis.

Hal ini berdasarkan UU PPP, pada bagian teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, lampiran II ditegaskan bahwa: pokok pikiran pada konsideran undang–undang, peraturan daerah provinsi, atau peraturan daerah kabupaten/kota memuat unsur filosofis, sosiologis, dan yuridis yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukannya yang penulisannya ditempatkan secara berurutan dari filosofis, sosiologis, dan yuridis.

Namun demikian secara teoritik selain ke tiga landasan tersebut terdapat pula landasan lain yang menjiwai pembentukan perudang-undangan di Indonesia, yang dalam pemikiran akademik disebut landasan spiritual atau landasan teologis, yang juga dipandang turut mempengaruhi penyusunan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Keempat landasan pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi landasan filosofis, landasan sosiologi, landasan yuridis dan landasan teologis dalam penyusunan peraturan daerah dapat diurai sebagai berikut:

---

[46] Martin Jumung, Politik Lokaldan Pemerintah Daerah dalam Perspektif Otonomi Daerah, (Jakata: Pustaka Nusantara, 2005), h.43.

1. Landasan Filosofis

Landasan filosofis (*filosofiche grondlslag*) merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Pengertian landasan filosofis di atas, diatur dalam ketentuan teknik penyusunan naskah akademik rancangan undang-undang, rancangan peraturan daerah provinsi, dan rancangan peraturan daerah kabupaten/kotapada Bab IV tentang landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dalam Lampiran I Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Berdasarkan pengertian landasan filosofis tersebut dapat dipahami bahwa landasan filosofis, lebih dimaknai sebagai pembenaran berdasarkan pokok-pokok pikiran dari cita hukum (*rechtside*) yang termuat dalam Pancasila dan pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

Sehingga dalam penelitian ini menemukan bahwa penggunaan landasan filosofi dalam praktek penyusunan peraturan perundang-undangan di Indonesia baik dalam undang-undang maupun peraturan daerah, sejauh ini masih mengabaikan nilai-nilai agama sebagai pertimbangan moral dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan tersebut di atas tidak hanya menapikan eksistensi nilai-nilai syariat Islam pada khususnya tetapi juga akan menapikan nilai-nilai lain seperti nilai-nilai budaya dan nilai-nilai kemanusiaan yang bersifat universal.

Padahal seharusnya secara teoritis landasan filosofis tidak hanya mempertimbangan falsafah Pancasila tetapi juga nilai-nilai etis lain sesuai dengan pandangan dalam masyarakat.

Sebagaimaan yang dikemukan Budiman, N.P.D. Sinaga, bahwa Landasan filosofis (*filosofiche grondlslag*) adalah suatu rumusan peraturan perundang-undangan harus mendapatkan pembenaran (*rechtvaardingin*) yang dapat diterima jika dikaji secara filosofis. Pembenaran itu harus sesuai dengan cita-cita dan pandangan hidup masyarakat, yaitu cita-cita kebenaran (*idée der waarheid*), cita-cita keadilan *(idée der gerechtigheid,* dan cita-cita kesusilaan *(idée der zedelijkheid).*[47]

[47] Budiman, N.P.D. Sinaga, *Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan* (Yogyakarta: UII Pres, 2005), h. 33.

Seperti yang dikemukakan oleh Robert B. Seidman bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mempunyai suatu filosofi. Pembentukan peraturan perundang-undangan menggunakan pemikiran filosofi pragmatis. Hanya dengan mempelajari fakta mengenai permasalahan yang ada dan merefleksikannya hal-hal tersebut, seorang pembuat keputusan dapat menentukan apa yang akan dilakukan selanjutnya.[48]

Selain pemikiran filosofi pragmatis yang dianut Seidman dikenal pula filosofi positivisme yaitu bahwa walaupun seorang dapat mengumpulkan fakta-fakta tentang masalah yang terjadi, masalah yang seharusnya terjadi semata-mata tergantung kepada nilai-nilai sang pembuat keputusan.[49] Nilai-nilai yang di maksud disini adalah nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat tidak semata-mata nilai pragmatis dari pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum Pancasila.

Nilai-nilai agama seperti nilai-nilai Syariat Islam sebagai salah satu nilai etis yang yang dipraktekkan dalam kehidupan masyarakat Indonesia yang religious sudah seharusnya menjadi perhatian utama dalam penyusunan peraturan perundang-undangan di Indonesia seperti yang telah dipraktikkan di sejumlah daerah seperti di Naggroe Aceh Darusallam yang mengilhami lahirnya peraturan daerah syariah seperti qanun dan sejumlah daerah seperti Perda di sejumlah daerah di Provinsi Sulawesi Selatan, Jawa Barat dan lain-lain yang telah mentapkan perda-perda yang bernuansa syariat Islam seperti perda Baca Tulis Alqur'an, Perda Zakat, Perda Busana Muslim, Perda larangan minuman beralkohol dan lain-lain yang sangat diilhami landasan agama dalam materi muatan perdanya

Sehingga aktualisasi nilai-nilai Syariat Islam melalui landasan filosofis akan tidak maksimal dalam pengaktualisasian nilai-nilai Syariat Islam karena landasan filosof lebih dimaknai sebagai representasi pandangan hidup bangsa Indonesia yakni Pancasila.

Perkembangan konstitusional Indonesia pasca amandemen telah mendorong nilai-nilai agama sebagai pertimbangan teologis dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Sebagaimana diatur dalam Pasal 31 ayat 5 UUD NRI Tahun 1945 "Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia."

Demikian pula amanah konstitusi dalam Pasal 31 ayat 3 UUD NRI Tahun1945 diatur: "Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu

---

[48] Ahmad Ruslan, *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Cet II (Yogyakarta: Rangkang Education, 2013), h. 125.

[49] *Ibid*.

sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa.

Hal Ini menunjukkan bahwa karakter perundang-undangan di bidang pendidikan di Indonesia harus dilandasi oleh keimanan dan ketakwaan, nilai-nilai agama, dan akhlakul karimah yang baik.

Amanah ketentuan konstitusi Indonesia tersebut dalam penyusunan landasan pembentukan peraturan perundang-undangan sudah harus terakomodir dalam landasan peraturan perundang-undangan. Sedangkan jika memahami batasan dalam pengertian landasan filosofi mengatur bahwa dalam ketentuan undang-undang pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia sebagaimana yang telah diuraikan di atas.Tidak serta merta nilai-nilai agama dapat dikatakan sebagai landasan filosofis. Sebab landasan filosofi lagi-lagi harus berdasarkan Pancasila dan pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

Disinilah makna landasan filosofis menjadi sempit pemaknaannya karena dibatasi hanya pandangan hidup yang berdasarkan Pancasila dan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 semata.

Sebagai contoh penggunaan falsafah Pancasila sebagai landasan filosofis peraturan perundang-undangan dapat di lihat dalam konsideran menimbang UU RI. No.1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, bahwa sesuai dengan falsafah Pancasila serta cita-cita untuk pembinaan hukum nasional, perlu adanya undang-undang tentang perkawinan yang berlaku bagi semua warga negara. Semestinya nilai-nilai agama ikut dipertimbangkan sebab UU perkawinan diadobsi dari hukum agama khususnya Syariat Islam.

Berikutnya landasan filosofi yang datur dalam konsideran huruf a UU. RI No.44 Tahun 2008 tentang Pornografi, bahwa negara Indonesia adalah negara hukum yang berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi nilai-nilai moral, etika, akhlak mulia, dan kepribadian luhur bangsa, beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, menghormati kebinekaan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, serta melindungi harkat dan martabat setiap warga negara. Ketentuan tersebut lebih menegasikan nilai-nilai Pancasila secara *an sich.*

Berdasarakan praktek penyusunan landasan dari berbagai ketentuan perundang-undangan di atas nampak bahwa aktualisasi nilai-nilai Syariat Islam melalui landasan filosofis akan tidak maksimal sebab landasan filosofis lebih eksklusif terhadap Pancasila dari pada nilai-nilai agama itu sendiri.

2. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis *(sociologische grondslag)* merupakan unsur sosiologis yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi

kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Sebagaimana yang diatur dalam lampiran II UU RI No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur teknik penyusunan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan pengertian di atas apabila dikaitkan dengan politik hukum maka landasan sosiologis sangat ditentukan oleh suasana kebatinan dan *political will* atau kemauan politik dari para pengambil kebijakan dalam menangkap setiap kebutuhan dan aspirasi yang berkembang di dalam masyarakat.

Namun demikian dalam praktiknya kemauan masyarakat sering di pandang sebelah mata oleh pemerintah dan legislatif, sehingga kemaun masyarakat erring tidak sejalan dengan keinginan pembuat kebijakan. Sebagai contoh aspirasi yang berkembang di masyarakat sejak lama yang menginginkan KUH Pidana baru yang lebih berkarakter ke-Indonesiaan sesuai dengan nilai-nilai yang hidup di masyarakat. Namun hingga saat ini KUH Pidana yang notabene adalah warisan kolonial abad ke XVIII, yang melegalisasi minuman beralkohol, perzinaan di luar perkawinan masih dipertahankan oleh pemerintah dan DPR.

Seperti yang dikemukakan Ahmad Ali bahwa jika mengingat bahwa hukum yang diberlakukan oleh bangsa penjajah, dan yang masih sebagian (besar ?) diberlakukan oleh pemerintah nasional, sangat sering bertentangan dengan kesadaran hukum warga masyarakat yang didasarkan pada moralitas asli warga masyarakat tersebut. Moralitas asli bisa tumbuh dari nilai-nilai agama ataupun nilai-nilai adat setempat.[50]

Selain daripada itu, sejumlah RUU yang vital juga dirasakan tidak merepresentasikan kebutuhan rakyat seperti UU Pornografi yang tidak mengakomodir ketentuan pornoaksi yang banyak diaspirasikan oleh masyarakat termasuk Majelis Ulama Indonesia.

Aspirasi tentang revisi UU RI No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan untuk menegaskan larangan pernikahan bedah agama, perkawinan sesama jenis, hingga saat ini belum dipandang sebagai kebutuhan oleh pemerintah dan DPR, padahal fenomena tersebut telah banyak terjadi di masayarakat.

Dengan demikian dalam praktiknya landasan sosiologis mejadi tidak maksimal dalam memperjuangkan nilai-nilai agama khususnya nilai-nilai syariat Islam. Sebab kebutuhan masyarakat tidak secara otomatis mendasari lahirnya suatu peraturan namun apakah kebutuhan tersebut sejalan dengan kebutuhan pembuat kebijakan atau tidak.

---

[50]Ahmad Ali, *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*, (Jakarta: Yarsif Watampone, 1998) h. 106.

Belum lagi jika terjadi benturan kebutuhan di masyarakat akibat perbedaan tuntutan kebutuhan masyarakat yang mendorong perlunya pembentukan peraturan perundang-undangan, sebagai contoh masyarakat religius seperti kalangan agamawan, santri, majelis taklim dan organisasi Islam mengingingkan adanya peraturan yang melarang minuman keras, namun komunitas pencinta minuman keras dan perhimpunan pedagang dan organisasi tempat hiburan dan café, restoran dan hotel menolak sebab minuman keras sebagai minuman khas berkhasiat dan sekaligus bisnis yang menjanjikan bagi pengusaha minuman.

Demikian halnya fenomena tempat-tempat hiburan malam, pelacuran, praktek riba, perjudian, pornografi, kawin kontrak, merokok di tempat umum, dan lain-lain dalam masyarakat sudah terjadi pro kontra, ada setuju dilarang tegas melalui aturan positifada pula masyarakat yang tidak setuju jika ada pelarangan.

Hal ini disebabkan perbedaan nilai-nilai yang dianut di dalam masyarakat. Masyarakat yang menganut dan mempertahankan nilai-nilai agama dalam kehidupan sehari-harinya akan setuju jika minuman keras (miras) beralkohol dilarang sebab larangan tersebut merupakan bagian dari norma agama yang harus ditaati. Sedangkan kelompok masyarakat mengadopsidan mentradisikan nilai-nilai luar termasuk nilai-nilai yang bersumber dari penjajah yang terus dipertahankan maka akan cenderung menolak pelarangan minuman beralkohol bahkan sebaliknya menginginkan legalisasi miras, legalisasi prostitusi atau lokalisasi prostitusi dan perjudian dan sebagianya.

Landasan sosiologis yang menekankan pada fakta-fakta tuntutan kebutuhan masyarakat harus betul-betul dilihat secara cermat, oleh para legislator dan pemerintah dalam membuat suatu peraturan sebab apakah boleh jadi suatu tuntutan kebutuhan masyarakat seperti legalisasi minuman keras dan legalisasi prostitusi dan perjudian tidak merepresentasikan dan tidak sesuai dengan nilai-nilai asli masyarakat Indonesia. Meskipun tuntutan legalisasi tersebut juga di suarakan oleh sebagian masyarakat Indonesia.

Aktualisasi nilai-nilai agama dalam peraturan perundang-undangan dalam berbagai pengajuan peraturan perundang-undangan yang bernuansa Syariat Islam mendapat pro kontra dari kalangan masyarakat, seperti undang-undang perkawinan, undang-undang pornografi, undang-undang penodaan agama, undang-undang otonomi khusus Aceh, peraturan daerah (perda) baca tulis Alquran, perda busana muslim, perda larangan minuman keras, perda anti maksiat pelacuran dan lain-lain adalah rentetan peraturan yang telah ditetapkan tetap saja mendapat pro kontra dikalangan masyarakat, termasuk pro-kontra dikalangan fraksi di dalam parlemen.

Media cetak nasional banyak mengangkat polemik seputar penerapan peraturan daerah (perda) yang bernuansa syari'at Islam baik media cetak, elektronik lokal dan nasional, Kompas tanggal 15 Juli 2006 dalam kolom tentang Dewan Perwakilan Rakyat pernah mengangkat perdebatan tentang Peraturan Daerah (perda) syari'at Islam dalam topik " Perda Syariat Jadi Perdebatan". Terkait usulan 56 anggota DPR-RI tentang perlunya peninjauan terhadap peraturan daerah yang bernuansa syari'at Islam terus menjadi perdebatan. Para anggota DPR RI dari berbagai fraksi menghendaki agar semua perda yang berbau syari'at Islam segera dicabut karena dinilai tidak sesuai dengan semangat Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang plural.[51]

Pada saat yang sama data yang dilansir Media Fajar, 28 Juni 2006 tuntutan tersebut mendapat kecaman dan perlawanan dari 135 anggota DPR RI yang turut mendukung perda syari'at Islam dengan meneken surat kontrak memorandum mendukung perda syari'at Islam, ke 135 anggota DPR RI tersebut mewakili delapan fraksi di DPR RI mereka terdiri dari 42 orang dari FPPP, 30 orang dari FPAN, 30 orang dari FPKS, 10 orang dari FBPD, 6 orang dari FPG, 8 orang dari FPBR, 5 orang dari FPD, dan 3 orang dari FKB. Surat memorandum tersebut diserahkan kepada ketua DPR Agung Laksono di gedung DPR, Senayan, Jakarta pada tanggal 27 Juni 2007. dan ditembuskan kepada Presiden RI, Mendagri Menkum HAM, dan wakil ketua DPR, pimpinan Fraksi, dan sekjen DPR. Para promotor dari delapan fraksi tersebut mengatakan perda yang dituduhkan inkonstitusional karena bernuansa syari'at Islam adalah perda yang lahir dari proses demokrasi yang melibatkan seluruh fraksi di DPRD dalam mewujudkan aspirasi masyarakat di daerah. Mereka menilai permintaan 56 anggota DPR agar ketua DPR menyurati Presiden untuk mencabut perda tersebut menunjukkan ketidakpahaman atau ketidaktaatan dalam melaksanakan tatib DPR.[52]

Demikian pula pro kontra lahirnya UU RI No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, menurut Rifyal Ka'bah meskipun setelah berjalan seperempat abad, secara umum mendapat penerimaan dari masyarakat. Tentu saja ada suara-suara dari kelompok minoritas yang bertolak dari pemikiran liberal/asing, tetapi mayoritas masyarakat mematuhi undang-undang tersebut dengan melaksanakan perkawinan sesuai hukum agama dan mencatatkannya sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal itu adalah karena hukum agama adalah hukum yang hidup (*the living law*) dalam masyarakat. Ia sesuai dengan kebijakan yang dipegang oleh banyak ahli hukum di Indonesia bahwa pembangunan

[51]Nasaruddin Umar, *Penerapan Syariat Islam dalam Penyelenggaraan Syariat Islam,* Tesis (Makassar: Pascasarjana UNHAS, 2007), h. 176-177.

[52]*Loc.cit.*

hukum nasional di masa depan harus berdasarkan kepada hukum yang hidup dalam masyarakat, yang sering juga disebut sebagai hukum asli.[53]

Pandangan Rifyal Ka'bah tersebut sangat beralasan sebab jika landasan sosiologis tidak dilandaskan pada nilai-nilai yang hidup di masyarakat maka di masa akan datang akan muncul aspirasi dan tuntutan dari kelompok-kelompok tertentu untuk mengusulkan peraturan yang boleh jadi bersumber dari nilai-nilai budaya asing seperti legalisasi perkawinan sesama jenis, perkawinan beda agama, legalisasi prostitusi dan homo seks, aborsi, perjudian yang terus disuarakan oleh oknum aktivis dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang di biayai donor internasional tertentu. Apabila aspirasi sebagian kecil masyarakat tersebut diterima tanpa mempertimbangkan apakah aspirasi tersebut bersumber dari nilai-nilai hukum asli Indonesia maka produk peraturan-perundang-undangan Indonesia akan berkarakter sekuler-liberalis.

Karena itu menurut hemat penulis disinilah letak pentingnya peraturan perundang-undangan yang di dasarkan pada landasan sosiologis harus bersandar pada nilai-nilai agama sebagai hukum yang hidup dan dianut masyarakat sehingga suatu fakta-fakta tuntutan kebutuhan masyarakat secara sosiologis betul-betul merupakan cerminan dari moralitas nilai-nilai agama dan nilai-nilai budaya Indonesia atau apabila tuntutan tersebut justru berasal dari nilai-nilai asing maka harus ditolak karena tidak sesuai dengan nilai-nilai hukum asli Indonesia.

Bekerjanya hukum atau peraturan perundang-undangan untuk menyesuaikan kebutuhan masyarakat haruslah disandarkan pada nilai yaitu nilai ketuhanan, agar perubahan masyarakat sejalan dengan keinginan hukum untuk memanusiakan manusia, atau mengembalikan pada fitranya yang suci.

Maka dari itu, apabila landasan sosiologis di lihat secara bebas nilai tidak mempertimbangkan nilai-nilai religiusitas maka suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat meskipun memenuhi landasan sosiologis karena mempertimbangkan tuntutan kebutuhan masyarakat tertentu namun peraturan tersebut cacat secara moralitas yang tumbuh dari nilai-nilai agama dan nilai-nilai adat istiadat yang merupakan moral publik terbesar di Indonesia sebagai masyarakat yang religius dan berbudaya.

Sebagai contoh perwujudan landasan sosiologis dalam perundang-undangan yang mengaktualisasikan nilai-nilai Syariat Islam dalamkonsideran menimbang adalah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh, dalam konsideran poin c disebutkan bahwa, kehidupan masyarakat Aceh yang religius,

[53]Rifyal Ka'bah, *Penegakan Syariat Islam di Indonesia,* (Jakarta: Khairul Bayam, 2004), h. 52.

menjunjung tinggi adat, dan telah menempatkan ulama pada peran yang terhormat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara perlu dilestarikan dan dikembangkan bersamaan dengan pengembangan pendidikan.[54]

Ketentuan tersebut jelas tersurat landasan sosiologis yang digunakan bersumber dari fakta-fakta dan tuntutan kebutuhan masyarakat Aceh sesuai dengan nilai-nilai yang hidup di masyarakat.

Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Aceh Nomor 5 Tahun 2000 tentang Pelaksanaan Syariat Islam, ditegaskan dalam konsideran menimbang huruf a bahwa Islam sebagai agama yang membawa rahmat bagi seluruh alam dan telah menjadi keyakinan masyarakat Aceh, dipandang perlu untuk dijabarkan nilai-nilainya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara di Daerah Istimewa Aceh. Lebih lanjut pada huruf c disebutkan bahwa kehidupan rakyat Aceh yang religius dan menjunjung tinggi ajaran Islam, merupakan modal dalam meningkatkan peran serta masyarakat untuk mewujudkan keadilan, kemakmuran, dan kesejahteraan serta memantapkan kemampuan daerah dalam menghadapi tantangan global.[55]

Berdasarkan pandangan tersebut di atas maka aktualisasi nilai-nilai Syariat Islam melalui landasan sosiologis bisa efektif jika para pembuat peraturan mampu menyadari betul aspirasi dan tuntutan kebutuhan masyarakat akan suatu peraturan yang mencerminkan nilai-nilai agama seperti nilai-nilai Syariat Islam sebagai hukum asli Indonesia selain nilai-nilai adat istiadat lainnya. Seperti diundang-undangkannya hukum perkawinan yang sesuai dengan hukum agama, qanun Aceh, hukum zakat, hukum haji termasuk hukum pornografi, hukum perbankan syariah yang bernuansa ajaran Islam, termasuk yang sedang dalam proses penetapan di parlemen rancangan undang-undang halal, dan rancangan undang-undang KUHP yang banyak mengakomodir nilai-nilai Syariat Islam.

Sebab meskipun rancangan suatu peraturan perundang-undangan telah dikaji secara akademis telah sesuai dengan landasan sosiologis karena relevan dengan fakta-fakta tuntutan kebutuhan masyarakat sesuai dengan nilai-nilai agama. Namun sebagian besar anggota parlemen (DPR dan DPRD) termasuk pemerintah dan pemerintah daerah berpendapat lain dan tidak setuju dengan suatu rancangan peraturan yang diajukan maka aktualisasi nilai-nilai Syariat Islam bisa dipastikan akan mendapatkan kendala bahkan penolakan, seperti

---

[54]Rusji Ali Muhammad, *Revitalisasi Syariat Islam Di Aceh tProblem*, *Solusi*, *dan Implementasinya*, *Menuju Pelaksanaan Hukum Islam di Nanggroe Aceh Darussalam*, (Ciputat: Logos Wacana Ilmu, 2003), h. 298.

[55]*Ibid*.,h. 253.

yang pernah terjadi pro-kontra perda yang bernuansa Syariat Islam sejumlah daerah di Indonesia.

3. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan ketentuan hukum yang menjadi sumber hukum/dasar hukum untuk pembentukan peraturan perundang-undangan. Seperti, landasan yuridis dibuatnya UU RI No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah adalah Pasal 18 UUD 1945, selanjutnya UU No. 22 Tahun 1999 menjadi landasan yuridis dibentuknya PP No. 25 Tahun 2000, dan lain-lain.[56]

Berdasarkan UU PPP, landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi mengatur bahwa sehingga perlu dibentuk peraturan perundang-undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari undang-undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai atau peraturannya memang sama sekali belum ada.[57]

Aktualisasi nilai-nilai Syariat Islam dalam undang-undang dan peraturan daerah pintu utamanya melalui landasan yuridis sebab menafsirkan beberapa pasal-pasal baik dalam UUD NRI Tahun 1945 maupun dalam undang-undang dengan kata lain menderivasi ketentuan hukum yang lebih tinggi baik diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 seperti ketentuan Pasal 29 ayat (1) bahwa Negara Indonesia adalah negara yang berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, Pasal 29 ayat (2) bahwa negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu.

Sebagaimana dapat di lihat dalam ketentuan konsideran bagian menimbang huruf b UUPZ bahwa penunaian zakat merupakan kewajiban umat Islam Indonesia yang mampu dan hasil pengumpulan zakat merupakan sumber dana yang potensial bagi upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

[56]Achmad Ruslan, *Teori…, op.cit.,*h. 139.

[57]Lampiran I Undang–Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang–Undangan.

Ketentuan ini, merupakan penjabaran yuridis dari ketentuan Pasal 29 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 dimana negara menjamin bagi umat Islam untuk menjalankan ibadat zakat yang merupakan kewajiban bagi umat Islam itu sendiri.

Demikian pula dalam konsideran mengingat UU RI. No 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (UU Perkawinan) secara tegas menempatkan Pasal 29 UUD NRI Tahun 1945 sebagai landasan yuridis. Dalam konsideran mengingat UU Perkawinan disebutkan mengingat Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 ayat (1), Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 29 UUD NRI Tahun 1945.

Sedangkan UU RI No.13 Tahun 2008 tentang Haji dalam konsideran diatur bahwa negara Republik Indonesia menjamin kemerdekaan warganegaranya untuk beribadah menurut agamanya masing-masing; b. bahwa ibadah haji merupakan rukun Islam kelima yang wajib dilaksanakan oleh setiap orang Islam yang mampu menunaikannya.

Namun demikian dengan adanya pertimbangan landasan yuridis tidak serta merta mengikat pembuat undang-undang untuk selalu menjadikan nilai-nilai agama sebagai norma hukum dalam peraturan perundang-undangan karena meskipun norma agama tersebut diperlukan dalam mengatur permasalahan hukum dalam masyarakat tetapi memerlukan norma superior untuk memerintahkan dibentuknya norma-norma agama tersebut. Hal ini menjadi batasan teraktualisasinya nilai-nilai Syariat Islam dalam peraturan peundangan-undangan di Indonesia, karena harus menunggu norma superior untuk memerintahkan dibentuknya peraturan yang berkaitan dengan pranata keagamaan.

Berasarkan analisis terhadap ketiga landasan pembentukan peraturan perundang-undangan di atas maka, apabila dianalisis lebih dalam tentang keberlakuan landasan perundang-undangan tersebut di atas dapat dikatakan bahwa landasan filosofis merupakan representasi dari kemauan negara agar pembentukan peraturan perundang-undangan tidak bertentangan dengan Pancasila dan tujuan negara yang termuat dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945, sedangkan landasan sosiologis merepresentasikan kemauan rakyat sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat sebagaimana diamanahkan dalam Pasal 32 UUD NRI Tahun 1945, sedangkan landasan yuridis lebih pada representasi atas kemauan hukum sebagaimana amanah konstitusi Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 Indonesia adalah negara hukum. Sebagaimana dapat di lihat dalam tabel di bawah ini

Tabel

Paradigma Landasan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

LANDASAN	LANDASAN FILOSOFIS (1)	LANDASAN SOSIOLOGIS (2)	LANDASAN YURIDIS (3)
DASAR KONSTITUSI (UUD NRI TAHUN 1945)	Pembukaan (Alinea IV)	Pasal 18 ayat 2 dan Pasal 32 ayat 2	Pasal 1 ayat 3
PENJABARAN NILAI	Nilai Pancasila	Nilai-nilai budaya dan adat Istiadat	Nilai *hukum*positif
REPRESENTASI	Kemauan Negara	Kemauan rakyat	Kemauan hukum

Sumber: Hasil kajian penulis Tahun 2018.

Berdasarkan analisis ketiga landasan pembentukan peraturan perundang-undangandi atas ditemukan bahwa landasan pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia belum mengsinergikan satu kesatuan sistem konstitusi yang utuh dan komprehensif sebagaimana yang diamanahkan dalam UUD NRI Tahun 1945 karena mengabaikan pertimbangan nilai-nilai agama dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Sebagaimana yang diamanahkan Pasal 29 ayat (1) dan (2), Pasal 31 ayat (2) dan (5) dan Pasal 28 J ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

Sehingga dapat dikatakan bahwa tidak ada korelasi aktualisasi nilai-nilai syariat Islam dan nilai-nilai agama dalam landasan pembentukan perundang-undangan berdasarkan UU RI No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, karena itu diperlukan suatu solusi perencanaan penyusunan peraturan perundang-undangan berdasarkan berdasarkan konsep hukum modern dalam perspektif UUD NRI Tahun 1945.

Oleh karena itu, berkaitan konsep ditawarkan penulis dalam penelitian ini adalah bahwa hukum suatu negara dapat dikatakan modern apabila tatanan

peraturan perundang-undangannya mampu mengsinergikan 3 nilai dalam peraturan perundang-undangannya yaitu nilai-nilai hukum agama yang bersumber dari wahyu ilahi, dana nilai-nilai hukum yang bersumber dari negara serta nilai-nilai sosial yang bersumber dari masyarakat. Dapat dikatakan sebagai konsep Integrasi nilai dalam Perundang-undangan Nasional.

Sehingga menurut penulis, guna mengoptimalkan aktualisasi nilai-nilai syariat Islam diperlukanlah kiranya suatu landasan baru dalam penyusunan pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia untuk memastikan agar produk peraturan perundang-undangan yang dihasilkan dapat mengarah kepada pembangunan hukum modern Indonesia yang mengaktualisasikan nilai-nilai konstitusional secara terpadu.

Landasan baru tersebut penulis menyebutnya sebagai landasan agama atau dapat dikatakan landasan teologis (*teologiche grondlslag*) pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dengan adanya landasan teologis maka landasan pembentukan peraturan perundang-undangan ke depan diharapkan menjadi satu kesatuan landasan nilai integratif sistem konstitusi yang utuh dan komprehensif sebagaimana dalam tabel di bawah ini:

Tabel

Paradigma Baru Landasan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam Konsep Negara Hukum Modern

LANDASAN	LANDASAN TEOLOGIS (1)	LANDASAN FILOSOFIS (2)	LANDASAN SOSIOLOGIS (3)	LANDASAN YURIDIS (4)
DASAR KONSTITUSI (UUD NRI TAHUN 1945)	Psl. 28 ayat (2), 29, & Psl. 31 ayat (5)	Pembukaan (Alinea IV)	Psl. 18 ayat 2 & Psl. 32 ayat 2	Psl. 1 ayat 3
PENJABARAN NILAI	Nilai agama	Nilai Pancasila	Nilai-nilai budaya dan adat Istiadat	Nilai *hukum* positif
REPRESENTASI	Kemauan Tuhan	Kemauan Negara	Kemauan Rakyat	Kemauan Hukum

Sumber: Hasil Kajian penulis Tahun 2018

4. Landasan Teologis (Agama)

Pemikiran tentang landasan teologis (*teologiche grondlslag*) atau landasan agama merupakan suatu landasan pemikiran baru yang ditawarkan dalam

penelitian ini, yang nantinya diharapkan menjadi salah satu landasan baru dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang terdiri atas norma-norma agama yang merupakan tuntutan kebutuhan spiritual masyarakat atas kewajiban dalam menjalankan kewajiban agama.

Landasan teologis adalah suatu rumusan peraturan perundang-undangan harus mendapatkan pembenaran (*rechtvaardingin*) yang dapat diterima jika dikaji secara religius. Pembenaran itu harus sesuai dengan petunjuk dan ajaran agama, sebagai ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan oleh wahyu ilahi dalam kitab-kitabnya kepada umat manusia.

Landasan teologis ini merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengefektikan keberlakuan hukum agama dalam kehidupan masyarakat dengan pertimbangan jika hukum agama dipositifkan maka negara akan memberikan kemaslahatan yang besar bagi masarakat, bangsa dan negara.

Setiap produk perundang-undangan di Indonesia tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai agama artinya keberlakuan hukum suatu perundang-undangan tidak semata-mata dari aspek filosofis, yuridis, sosiologis dan politis tetapi juga aspek tologisnya yakni apakah keberlakuan hukum peraturan perundang-undangan tersebut telah sesuai dengan "Roh Ketuhanan" atau nilai-nilai ketuhanan dan nilai-nilai agama sebagaimana yang yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Sebab suatu peraturan tidak hanya menjadi peraturan baik secara sosial, hukum maupun secara filosofis tetapi peraturan diharapkan juga menjadi norma kebaikan dan kemaslahatan manusia sesuai tuntunan agama. Sehingga landasan teologis bermakna bahwa suatu peraturan perundang-undangan harus berlandasakan nilai-nilai agama dan prinsip keimanan dan ketaqwaan Tuhan Yang Maha Esa.

Sehingga dengan adanya landasan teologis tersebut akan menjadi pemandu dan penjaga sistem nilai perundang-undangan artinya nilai-nilai agama sebagai parameter dalam mengukur suatu peraturan perundang-undangan di Indonesia apakah konstitusional atau tidak konstitusional. Dengan kata lain bahwa setiap peraturan perundang-undangan mensyaratkan nilai-nilai agama sebagai dasar validitasi keberlakuan konstitusional suatu peraturan perundang-undangan.

Demikian pula secara sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa yuridis landasan teologis merupakan konsekuensi logis dari paradigma baru dalam sistem konstitusi Negara Republik Indonesia saat ini telah mengakui nilai-nilai agama sebagai bagian dalam nilai-nilai konstitusional selain nilai-nilai budaya, nilai-nilai hak asasi manusia dan nilai-nilai Pancasila itu sendiri. Sebagaimana diatur dalam Pasal 18J ayat 2 dan pasal 31 ayat 5, serangkaian

nilai-nilai tersebut menjadi landasan dalam memberikan pertimbangan dan pembatasan pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Oleh sebab itu segala peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan atau harus selalu didasarkan atas pertimbangan nilai-nilai agama. Atas dasar itulah maka landasan teologis dapat dikatakan sebagai landasan konstitusional atau landasan yang bersifat mutlak adanya karena diperintahkan langsung oleh konstitusi dan perintah langsung dari Tuhan Yang Maha Kuasa.

Berdasarkan hasil penelitian ditemukan adanya fakta atau Indikator yang menujukkan landasan teologis telah mengilhami sejumlah peraturan perundang-undangan di Indonesia yang secara nyata berkaitan dengan Syariat Islam, baik yang keberlakuannya secara nasional kepada semua lapisan masyarakat dalam bentuk undang-undang publik seperti pornografi dan perbankan syariah, berlaku secara nasional secara khusus bagi umat tertentu seperti umat Islam dalam bentuk undang-undang privat yaitu undang-undang zakat dan haji dan/atau keberlakuannya secara otonomi khusus berskala wilayah atau daerah tertentu seperti dalam bentuk undang-undang otonomi khusus seperti di Nanggroe Aceh Darussalam, maupun melalui perda-perda yang bernuansa Syariat Islam seperti di Sulawesi Selatan dan Jawa Barat, menunjukkan landasan teologis telah menjadi bagian dalam keberlakuan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Aktualisasi nilai-nilai dan norma-norma Syariat Islam dalam berbagai peraturan perundang-undangan di Indonesia, seperti yang terkait dengan perbankan syariah, pegadilan agama, pornografi, haji, zakat, wakaf, otonomi khusus Aceh, kompilasi hukum Islam termasuk perda-perda yang bernuansa Syariat Islam di banyak daerah di Indonesia, menunjukkan semakin tingginya tingkat kesadaran berhukum secara spiritual oleh negara.

Sebagai contoh dapat di lihat dalam ketentuan konsideran bagian menimbang huruf b UUPZ bahwa penunaian zakat merupakan kewajiban umat IslamIndonesia yang mampu dan hasil pengumpulan zakat merupakan sumber dana yang potensial bagi upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Ketentuan tersabut di atas, sebagai salah satu indikator yang seakan-akan hendak menegasikan tentang keberlakuan landasan teologis telah secara nyata berlaku dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Hal ini menunjukkan landasan pemikiran teologis memberikan jaminan konstitusional terhadap eksistensi dan keberlangsungan nilai-nilai agama khususnya nilai-nilai syariat Islam di Indonesia dan mempertahankan Indonesia sebagai negara yang religius.

Jika suatu peraturan perundang-undangan tidak berlandaskan nilai-nilai teologis/agama berarti peraturan perundang-undangan tersebut cacat secara

spiritual kostitusional, sehingga keberlakuannya lemah secara moral konstituisonal.

Dengan adanya landasan teologis dalam pembetukan peraturan perundang-undangan, maka diharapkan karakteristik produk perundangan-undangan di Indonesia akan semakin religius sesuai dengan amanah Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Sehingga setiap norma-norma hukum yang berasal dari luar akan disesuaikan dengan standar nilai-nilai agama yang berlaku di Indonesia.

Landasan spiritual dapat pula dikatakan landasan yang bersifat khusus keberlakuannya terhadap undang-undang yang secara privat mengikat umat agama tertentu, seperti halnya undang-undang zakat, haji, otonomi khusus NAD, peradilan agama, berlaku secara khusus bagi umat Islam. Sebagaimana yang dikemukakan Jimly Asshiddiqie bahwa undang-undang pengelolaan zakat dalam hukum nasional berkategori privat atau berlaku khusus bagi masyarakat Islam.

Landasan teologi dalam undang-undang di atas jelas memerlukan pembenaran secara teologis, artinya undang-undang yang terkait dengan zakat, haji, wakaf dan sebagainya harus divaliditasi secara teologis berdasarkan Syariat Islam karena sumber hukum zakat, haji, wakaf berasal dari Alquran dan hadits.

Sehingga apabila ada undang-undang yang berkaitan dengan norma agama seperti zakat, haji, wakaf, perbankan syariah, undang-undang halal, Pornoaksi, minuman beralkohol, dan lain-lain tidak sejalan dengan Alquran dan hadits, maka undang-undang tersebut tidak valid. Demikian pula peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur tentang hal-hal yang berkenaan dengan hukum-hukum agama, seperti minuman keras, pelacuran, homoseksual/lesbian, pornografi/pornoaksi, dan lain-lain harus divalidasi atau mendapat pembenaran terlebih dahulu secara teologis berdasarkan nilai-nilai dan norma-norma agama.

Dengan adanya landasan teologis sebagai landasan yang bersifat mutlak maka pertimbangan agama tidak lagi bersifat pembatasan namun menjadi panduan yang mengikat di mana setiap ada peraturan yang dibuat landasan agama menjadi ukuran yang pertama apakah peraturan itu tidak melanggar nilai dan norma-norma agama.

Sebagai contoh, penelitian ini menemukan peraturan yang bersifat pembatasan adalah Perda Kota Makassar No. 5 Tahun 2011 tentang Tanda Daftar Usaha Pariwisata, perda tersebut di atas melarang Tempat Hiburan Malam (THM) beroperasi untuk menghormati hari besar, seperti diatur dalam ketentuan Pasal 34 ayat 1 poin b untuk menghormati Hari Raya Natal. Sehingga pada prinsipnya THM yang aktivitasnya banyak menyimpang dari norma-norma agama diperbolehkan selain hari raya agama.

Demikian pula seperti yang diatur dalam Pasal 30 ayat (4) Perda DKI Jakarta No. 10 Tahun 2004 tentang Kepariwisataan dalam bahwa Penyelenggaraan kegiatan usaha pariwisata seperti klab malam, diskotik, mandi uap, griya pijat, permainan mesin keping jenis bola ketangkasan, usaha bar, usaha karaoke harus tutup pada hari seperti satu hari sebelum bulan ramadhan, hari pertama bulan ramadhan, malam Nuzulul Qur'an, satu hari sebelum Hari Raya Idul Fitri, hari Raya Idul Adha. Bahkan dalam Pasal 30 ayat (3) diatur bahwa Ketentuan tersebut tidak berlaku untuk kegiatan yang diselenggarakan di hotel berbintang. Ketentuan ini menunjukkan kegiatan kepariwisataan di hotel berbintang tidak tunduk pada nilai-nilai agama.

Selain itu, perda yang berkaitan minuman beralkohol di daerah masih bersifat pembatasan daerah masih memperbolehkan penjualan minuman keras atas dasar mendapat izin bupati/walikota, seperti di tempat-tempat tertentu restoran, hotel, tempat hiburan. Peraturan Daerah Kabupaten Gowa Nomor 50 Tahun 2001 Tentang Pengawasan dan Penertiban Pertunjukan dan Tempat Hiburan serta Larangan Minuman Keras. Landasan pemikiran yang di atur dalam konsideran huruf a, mengatur bahwa dalam rangka menyelenggarakan ketentraman dan ketertiban pertunjukan dan tempat hiburan serta larangan minuman keras di Kabupaten Gowa, maka perlu dilakukan pengawasan dan penertiban terhadap pertunjukan dan tempat hiburan serta penggunaan minuman keras.

Landasan yang digunakan hanyalah semata-mata landasan sosiologis tanpa menggunakan landasan agama sehingga dasar yang yang digunakan terhadap pengaturan pertunjukan dan tempat hiburan dan penggunaan minuman keras adalah pertimbangan ketertiban bukan pertimbangan agama bahwa minuman keras merupakan perkara yang dilarang oleh agama.

Dalam ketentuan Pasal 5 ayat (1) Dilarang memproduksi, menyalurkan dan mengedarkan miras kecuali atas izin tertulis dari Kepala Daerah atas persetujuan DPRD. Sehingga minuman keras masih diperbolehkan melalui izin Kepala Daerah atas persetujuan DPRD.

Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 59/MEN/KES/PER/II/1992 Tentang Larangan Peredaran Minuman Keras yang tidak terdaftar pada Departemen Kesehatan; Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 86/MEN/KES/PER/IV/1997 Tentang Minuman Keras yang menjadi dasar perda minuman keras di Indonesia memang memperbolehkan minuman keras diperjual belikan ditempat-tempat yang terbatas.

Demikian pula peredaran minuman keras di Indonesia di dasarkan pada Peraturan Presiden Tahun 2013 tentang Pembatasan Minuman Keras, dalam Pasal 7 bahwa minuman beralkohol golongan A, B, C hanya dapat dijual di hotel,

bar, dan restoran yang memenuhi syarat sesuai peraturan perundang-undangan di bidang kepariwisataan, tokoh bebas bea, tempat tertentu yang yang ditetapkan oleh bupati wali kota dan Gubernur DKI Jakarta, diluar tempat-tempat tersebut minuman beralkohol golongan A juga dapat dijual ditokoh pengecer dalam bentuk kemasan.

Substansi hukum pengaturan minuman beralkohol di atas, jelas melegalisasi minuman yang diharamkan dalam Islam untuk diperjualbelikan dan dikomsumsi oleh masyarakat termasuk umat Islam, karena tidak adanya ketentuan yang melarang bagi orang Islam. Artinya pertimbangan agama dalam peraturan tersebut masih bersifat pembatasan.

Peredaran minuman keras yang beralkohol rendah saat ini telah meluas bukan hanya ditempat hiburan tapi sudah masuk di Pasar Swalayan-Swalayan modern seperti: Hypermart, Carefuur, Alfa Mart, Indo Mart, di Makassar bahkan dengan mudah di dapatkan di super market di daerah-daerah seperti Cahaya Ujung di Pare-Pare, Swalayan-Swalayan di Kota Ambon. ini menujukkan bahwa pemerintah dalam membuat regulasi tidak mempertimbangkan landasan agama sebagai landasan pembentukan perundang-undangan.

Di sinilah letak alasan yang membedaan landasan filisofis, yuridis, dan sosiologi dengan landasan teologis, landasan filosofis lebih pada landasan filosofis apa yang menjadi harapan hukum bangsa Indonesia atau yang disebut *rachtsidee* yakni Pancasila. Atau perumusan aturan atau norma dalam peraturan perundang-undangan harus mendapatkan pembenaran apabila dikaji secara filosofi, artinya rumusan atau norma mempunyai alasan yang dapat dibenarkan apabila dipikirkan secara mendalam. Alasan yang dimaksud juga sesuai dengan cita-cita dan pandangan hidup manusia dalam pergaulan hidup bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, serta sesuai dengan cita-cita kebenaran, cita-cita keadilan, dan cita-cita kesusilaan.[58]

Landasan sosiologis menekankan pada kemauan dan kebutuhan hukum masyarakat (*hablumminannas)* artinya ketentuan peraturan perundang-undangan sesuai dengan keyakinan dan kesadaran masyarakat. Landasan yuridis penekannya pada aspek legalitas hukumnya, apakah suatu peraturan perundang-undangan telah sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku di Indonesia. Dan Landasan politis mengarah kepada kemauan politik penguasa apakah sejalan atau tidak.

Sedangkan landasan teologis atau spritualitas menitikberatkan pada pertimbangan agama atau moralitas religi dari kemauan Tuhan (*hablum*

[58] Zainuddin, *Implikasi….., op.cit.,* h. 294.

minanllah) artinya apakah suatu peraturan perundang-undangan telah selaras dengan norma-norma agama atau tidak.

E. Etika dan Prinsip Perda Yang Efektif

Kedudukan prinsip hukum dalam pembentukan aturan sangat diperlukan. prinsip-prinsip hukum diperlukan sebagai dasar dalam pembentukan aturan hukum sebagaimana yang diungkapkan, Hadi Subhan bahwa prinsip hukum merupakan metanorma yang dapat dijadikan landasan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan serta dapat pula dijadikan dasar bagi hakim, di dalam menemukan suatu hukum terhadap kasus-kasus yang sedang dihadapinya untuk diputuskan ketika hakim tidak dapat merujuk kepada norma hukum positifnya.disamping itu prinsip hukum dapat dijadikan parameter untuk mengukur suatu norma sudah pada jalur benar (*on the right trac*k).[59]

Demikian pula menurut Satjipto Rahardjo prinsip hukum inilah yang memberi makna etis kepada peraturan hukum dari nilai-nilai etis yang dijungjung tinggi. Dengan kata lain, asas hukum merupakan jembatan antara peraturan hukum dan pandangan etis masyarakatnya. Kalau nilai-nilai etis tersebut merupakan hasil pertimbangan, dalam arti cerminan kehendak masyarakat yang menjunjungnya, maka asas merupakan konsepsi abstrak bagaimana seharusnya.[60]

Dengan demikian kedudukan prinsip atau asas hukum peraturan perundang-undangan sangat penting dalam mengkongkretisasi nilai-nilai konstitusi. Tanpa penjabaran nilai-nilai konstitusi ke dalam asas-asas yang tepat maka nilai-nilai konstitusi dipastikan tidak akan berfungsi atau tidak memberikan makna etis terhadap suatu peraturan yang akan diberlakukan. Sebagaimana yang dikemukakan Paul Scholten, bahwa asas hukum (*rechtbeginsel*) tidak sama dan bukan aturan hukum (*rechtsregel*), walaupun demikian aturan hukum tidak dapat dimengerti tanpa bantuan asas-asas hukum. Jadi dapat dikatakan asas hukum memiliki kedudukan yang sangat penting dalam rangka memahami norma hukum.[61]

Agar Peraturan lebih efektif diperlukan adanya prinsip baru dalam penyusunan perundang-undangan untuk menentukan tingkat kualitas dan kemodernan suatu peraturan. Prinsip perundang-undangan tersebut meliputi :

1. Prinsip Konsistitusional pada nilai-nilai dalam UUD NRI Tahun 1945

---

[59] Mohammad Daud Ali, *Hukum Islam, Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1999) hlm. 59.

[60]Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum,* (Bandung: PT Citra Aditya bakti, 2000) hlm. 45.

[61]Jazim Hamidi, *Legislative Drafting,* (Yogyakarta: Totalmedia, 2011), hlm.1.

Nilai menurut Soejono Soekanto sebagai konsepsi-konsepsi abstrak yang merupakan nilai-nilai (sosial dan budaya), selanjutnya dikongkretkan dalam wujud kaidah-kaidah sebagai sistem tata kelakuan yang berfungsi sebagai pedoman dalam kehidupan. Konkretisasi nilai tersebut terjadi apabila nilai-nilai sosial budaya itu dikenal, diakui, dan dihargai, kemudian sehari-hari baik itu menyangkut bidang agama, kepercayaan, kesopanan, kesusilaan, maupun hukum. Nilai-nilai yang bersifat abstrak dan universal tersebut akan bernilai konkret apabila dilakukan upaya penjabaran dalam pola laku kehidupan yang mengandung unsur-unsur perintah, larangan, dan kebolehan.[62]

Prinsip konstitusionalitas pada nilai-nilai konteks penelitian ini dimaksudkan sebagai upaya pembaharuan hukum dan pemurnian hukum undang-undang dan peraturan daerah untuk kembali kepada UUD NRI Tahun 1945.

Pemurnian hukum ini menjadi penting sebab menurut hemat peneliti UUD NRI Tahun 1945 yang ada saat ini merupakan konstitusi yang paling modern yang pernah kita miliki sebab konstitusi Indonesia pasca amandemen telah sangat reformis dan manpu merespon berbagai realitas dan dinamika kebutuhan hukum masyarakat di masa kini dan di masa akan datang.

Dalam perspektif pluralisme hukum konstitusi Indonesia telah mengakomodir keanekaragaman hukum, agama, adat istiadat, budaya dan perkembangan hukum internasional. Demikian pula telah mentransformasikan konsep tiga pilar nilai-nilai konstitusional yakni nilai-nilai agama, nilai-nilai budaya, dan nilai-nilai kemanusiaan yang bersifat universal.

Disinilah peran nilai-nilai konstitusional UUD NRI Tahun 1945 melalui aktualisasi nilai-nilainya ke dalam peraturan perundang-undangan termasuk di dalam perda diperlukan untuk menjaga pemurnian hukum positif (*purification*) terhadap UUD NRI Tahun 1945. Sehingga suatu produk perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai konstitusi dalam UUD NRI Tahun 1945.

Dengan demikian suatu peraturan yang dibuat tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dasar dalam konstitusi. Seperti: nilai-nilai Pancasila, nilai-nilai agama, nilai-nilai budaya/adat istiadat dan nilai-nilai kemanusiaan.

Mahkamah Konstitusi menggunakan tolak ukur nilai-nilai Pancasila sebagai tolak ukur dalam menguji Undang-Undang No. 1 /PNPS/Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama. Pengujian Undang-

[62]Arfin Hamid, Buku teks, *Hukum Islam Persfektif KeIndonesiaan, (sebuah Pengantar dalam Memahami Realitas Hukum Islam di Indonesia,* (Makassar: Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, 2007) hlm. 31.

Undang menggunakan tolak ukur Sila 1 Pancasila "Ketuhanan Yang Maha Esa", Sila 1 tersebut menurunkan undang-undang yang mewajibkan setiap penyelenggara pendidikan mengajarkan agama sebagai suatu mata pelajaran, sesuai agama masing-masing. Prinsip negara hukum Indonesia harus dilihat dengan cara pandang UUD 1945, negara hukum yang menempatkan prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa sebagai prinsip utama serta nilai-nilai agama yang melandasi gerak kehidupan bangsa dan negara, bukan negara yang memisahkan hubungan antara agama dan negara (*safaration of state and religion*), serta tidak semata-mata berpegang pada prinsip individualism maupun komunisme.

2. Prinsip Konsisten pada sistem hirarki norma

Materi muatan peraturan hendaknya disusun secara konsisten, pasal-pasal peraturan dijabarkan secara sistimatis dari nilai-nilai dan prinsip-prinsipnya sesuai bidang hukum yang dibuat, tidak boleh ada pasal dalam peraturan yang menyimpang dari nilai dan asasnya.

Penentuan asas-asas hukum dalam suatu peraturan harus selalu dikaitkan dengan nilai-nilai yang akan ditegakkan, jika suatu peraturan pendidikan dan HAM didasari oleh pertimbangan nilai-nilai agama maka asas-asas hukum yang dipilih, tentulah asas-asas dari penjabaran langsung dari nilai-nilai agama yang dimaksud, sebab ia akan memberikan makna religius terhadap suatu peraturan yang akan dibuat.

Sebagai contoh penggunaan adalah asas Ketuhanan Yang Maha Esa dalam UU RI. No. 44 Tahun 2008 tentang Pornografi, dalam ketentuan Pasal 2 UU Pornograf secara tegas menyatakan pengaturan pornografi berasaskan Ketuhanan Yang Maha Esa, penghormatan terhadap harkat dan martabat kemanusiaan, kebinekaan, kepastian hukum, nondiskriminasi, dan perlindungan terhadap warga negara.

Menurut hemat penulis pencantuman asas Ketuhanan Yang Maha Esa, kurang tepat. Sebab undang-undang pornografi maupun pornoaksi adalah peraturan sangat urgen dan vital untuk melindungi moral dan akhlak bagi umat Islam dan umat lainnya, karenanya nilai yang paling mendasar yang ingin ditegakkan terkait dengan pornografi dan pornoaksi adalah nilai ilahiyah dan nilai khilafah, sehingga penjabaran nilai ilahiyah dan khilafah ke dalam asas-asas juga harus cermat karena akan berdampak pada pengaturan materi muatan dalam pasal-pasal atau batang tubuh undang-undang.

Tetapi faktanya dalam UU RI. No. 44 Tahun 2008 tentang Pornografi asas yang spesifik berkaitan dengan Syariat Islam hanyalah asas Ketuhanan Yang Maha Esa, dalam pola hirarkis dalam sistem hukum Islam, Ketuhanan atau *ilahiyah* merupakan dimensi nilai bukanlah asas atau prinsip hukum.

M. Arfin Hamid, memposisikan ilahiyah sebagai nilai yang yang bersifat transendental tertinggi dalam hukum Islam bukan sebagai prinsip. Nilai ilahiyah (ketuhanan/ketauhidan) diposisikan sebagai nilai yang merupakan sumber dari segala sumber yang ada dibawahnya atau sumber tertinggi yang harus mengilhami sebaga bentuk tindakan operasional yang berkaitan semua kegiatan dan tindak tanduk manusia.[63]

Sedangkan derivasi atau aktualisasi ke bawahnya adalah prinsip akidah, ibadah, syariat, taskiyah yang bersifat implementatif. Karena itu makna ketuhanan lebih bersifat umum, perlu dijabarkan ke dalam prinsip-prinsip yang lebih terinci dan spesifik. Makna nilai ilahiyah merupakan esensi spiritual atau keyakinan dalam Islam, artinya sistem keyakinan yang terbangun dalam masyarakat Islam adalah memposisikan Allah *rabbul alamin* sebagai inti spritualisme dalam posisi tertinggi yang memiliki kedaulatan di atas segala-galanya, bukan hanya kepada makhluk manusia dengan bentuk sebaik-baiknya bentuk (*ahsanu taqwin*), tetapi juga kepada seluruh makhluk lainnya yang mengisi bumi dan langit.[64]

Apabila nilai ilahiyah sebagai nilai hukum tertinggi yang akan diwujudkan dalam pengaturan pornografi dan pornoaksi, maka nilai ilahiyah tersebut kemudian dijabarkan ke dalam asas-asas/prinsip-prinsip dalam materi muatan peraturan yang akan dibuat seperti prinsip akidah, ibadah, syariat, taskiyah dan sebagainya.

Ketentuan Pasal 2 UU Pornografi secara tegas mengatur bahwa pengaturan pornografi berasaskan Ketuhanan Yang Maha Esa, penghormatan terhadap harkat dan martabat kemanusiaan, kebhinnekaan, kepastian hukum, non diskriminasi dan perlindungan terhadap warga negara. Dengan demikian prinsip akidah, ibadah, syariat, taskiyah sebagai derivasi dari nilai ilahiyah tidak digunakan.

Padahal prinsip akidah, ibadah, syariat, taskiyah dalam hukum pornografi dan pornoaksi di Indonesia sangatlah penting. Prinsip ibadah misalnya, bermakna bahwa setiap aktifitas manusia adalah ibadah dan ibadah adalah esensi penciptaan manusia ke bumi. Karenanya mentaati UU Pornografi dan pornoaksi bukanlah semata-mata untuk menjaga akhlak atau melindungi kehormatan diri sendiri dan orang lain tetapi yang lebih pada ketaatan, demikian pula merupakan wujud penghambaan atau ibadah kepada Allah Swt. atau bukti ketaqwaan kepada-Nya. Sehingga menghindari pornografi dan pornoaksi

[63]Arfin Hamid, *Hukum …., Op.cit.,*h.61-62.

[64]*Ibid*, h. 64.

dimaknai sama dengan bentuk ibadah lainnya seperti shalat, zakat dan sebagainya kepada Allah Swt.

Demikian pula pentingnya mencantumkan prinsip akhlak dalam UU Pornografi dan pornoaksi. Melakukan pornografi dan pornoaksi sangat bertentangan dengan akhlak yang mulia yang dicontohkan oleh Rasulullah Muhammad Saw. itulah sebabnya pornografi dan pornoaksi dilarang dalam Islam karena dapat merusak akhlak pribadi dan kehormatan orang lain, demikian pula menghindari pornografi dan pornoaksi juga untuk menjaga dan memelihara keturunan, dengan perilaku seks bebas di masyarakat maka keturunan tidak akan terselamatkan, anak yang lahir diluar nikah kehidupannya akan dikucilkan masyarakat maupun orang tuanya, berdampak psikologis bagi anak dan orang tua dan masyarakat sebab kehadirannya tidak dikehendaki, apalagi menggugurkan kandungan dari hasil zina atau seks bebas, di samping bertentangan dengan agama dan berdampak buruk pada generasi dan juga berdampak pada berhentinya keberlangsungan hidup manusia dan rusaknya tatanan sosial.

Prinsip taskiyah atau halal-tayyib dalam UU Pornografi jelas kedudukannya sangatlah penting. Sebab segala penghasilan ekonomi dari aktivitas ekonomi dari bisnis pornografi dan pornoaksi adalah haram segala sesuatu yang dimakan dari kegiatan ekonomi yang haram dan tidak baik akan menyensarakan bagi diri sendiri, keluarga maupun orang lain

3. Konsekuen pada nilai sesuai bidang hukum yang diatur

Peraturan yang di buat menegasikan nilai-nilai hukum apa yang akan ditegakkan dalam peraturan itu. Misalnya. Apabila peraturan yang di buat berkaitan dengan pranata keagamaan maka nilai-nilai dan prinsip-prinsip nya harus bersumber dari nilai-nilai dan prinsip agama tersebut.

Sebagai contoh UU RI No. 10 Tahun 1999 tentang Kepariwisataan dalam ketentuan tentang asas mengatur bahwa dalam Pasal 2 menyatakan bahwa kepariwisataan diselenggarakan berdasar asas: manfaat, kekeluargaan, adil dan merata, keseimbangan, kemandirian, kelestarian, partisifatif, berkelanjutan, demokratis. kesetaraan dan kesatuan. Belum diatur secara tegas asas-asas hukum agama padahal prinsip dasar kepariwisataan adalah menjunjung tinggi norma agama sehingga perlu adanya prinsip ibadah, prinsip akhlak dan etik dalam undang-undang kepariwisataan.

Sehingga dalam kenyataannya kegiatan kepariwisataanlah yang banyak menimbulkan keresahan di masyarakat karena begitu bebasnya para wisatawan dalam mengespresikan dirinya sehingga banyak melanggar nilai-nilai agama, seperti penggunaan fasilitas kamar hotel untuk melakukan perbuatan asusila, penggunaan hotel, restoran, café untuk berpesta minuman keras, dan pornografi.

hal ini disebabkan, karena tidak adanya prinsip akhlak dan prinsip syariat dalam UU Kepariwisataan, sehingga pasal dalam undang-undang termasuk Perda Kepariwisataan tidak memuat aturan-aturan pencegahan.

Muatan aturan-aturan pencegahannya misalnya: larangan menerima pasangan laki dan perempuan yang bukan muhrim atau tidak terikat ikatan perkawinan yang sah, demikian pula pencegahan akses larangan penggunaan minuman keras bagi yang beragama Islam diberlakukan baik di hotel, café, restoran dan tempat-tempat lainnya, termasuk membeli minuman keras dilarang bagi mereka yang beragama Islam.

4. Prinsip Berkekhususan

Suatu peraturan tidak harus dipaksakan berlaku secara uniform, nasional tetapi juga berlaku khusus atau hukum yang terbatas (*legal distriction*) bagi suatu umat, suku bangsa, daerah khusus, dan golongan atau lokal tertentu.

Sistem Hukum Indonesia mengakui dan menjamin adanya satuan-satuan masyarakat hukum adat dan kekhususan agama tertentu. Sehingga dimungkinkan adanya undang-undang yang berlaku khusus bagi umat agama dan kesatuan adat tertentu. Keberlakuannya pun hanya mengikat subyek hukum bagi umat agama atau kesatuan adat tertentu. Ini menunjukkan adanya ruang yang bersifat khusus dalam keberlakuan suatu peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Jaminan negara dituangkan dalam Pasal 18 B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 bahwa Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Menurut Jazuni, di Indonesia keberlakuan suatu undang-undang dapat dilihat dalam undang-undang yang bersangkutan. Adakalanya hukum berlaku secara nasional, di semua daerah dan kepada semua warga negara. Akan tetapi, ada juga hukum yang hanya berlaku bagi mereka yang berkualifikasi tertentu, misalnya warga negara yang beragama Islam. Dalam kaitan ini, ketentuan-ketentuan dalam hukum Islam ada yang dapat diberlakukan secara umum kepada semua warga negara, yaitu nilai-nilai universalnya (yang diajarkan semua agama) dan ada pula dalam hal ini umat Islam, yaitu aturan-aturan hukum yang khusus berlaku bagi Muslim tidak bagi umat lain.[65]

Perundang-undangan khusus yang melayani kepentingan golongan agama tidak dimaksudkan sebagai suatu pengaturan materi yang diskriminatif dan sewenang-wenang. Adanya ciri-ciri dan karakteristik pada golongan agama menimbulkan *legal distrnction* bukan suatu diskriminasi yang sewenang-wenang sehingga tidak dapat dipandang sebagai suatu *inequality before the law. Legal*

[65]Jazuni, *Legislasi Hukum Islam di Indonesia,* (Bandung:Citra Aditya Bakti, 2005), h.356.

distinction tidak harus dipandang sebagai *inequality before the law.* Sebaliknya, tidak dapat dikatakan *equality before the law* hanya dianggap sah apabila *factual condition* sama secara keseluruhan. Atas dasar itu selalu dapat dipikirkan pengaturan hukum mengenai suatu golongan.[66]

5. Berorientasi pada akhlak/moral

Peraturan di buat tidak semata-mata berorientasi pada kepentingan umum (*moral public)* tapi juga berorientasi pada pemeliharaan dan perlindungi pada *moral person* yakni agama, akhlak, akal, keturunan, harta dan jiwa.

Suatu peraturan perundang-undangan itu dibuat seyogianya untuk kepentingan mewujudkan keselamatan agama, akal, akhlak/moral, keturunan dan akal.

Sebagai contoh dalam Islam mensyariatkan larangan minum minuman keras karena Islam begitu menghargai akal karena itu maka hal-hal yg bisa merusak akal, mengganggu akal itu dilarang untuk dikonsumsi, sehingga pelarangan minuman beralkohol itu adalah bagaimana akal ini bisa terpelihara dan bisa terselamatkan.

Oleh karena itu legalisasi minuman keras oleh pemerintah dalam peraturan perundang-undangan jelas bertentangan dengan norma agama. Ketentuan yang melegalisasi minuman beralkohol di Indonesia adalah Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol yang telah Yang diganti dengan Perpres No. 74 Tahun 2013 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol dan Permendag No.20/M-DAG/PER/4/2014 tentang Pengandalian dan Pengawasan terhadap Pengadaan, Peredaran dan Penjualan Minuman Beralkohol.

Menurut Yusuf Qadhawi tidak ada kemaslahatan yang sebenarnya di dalam tindakan menghentikan hukum-hukum Allah yang telah diwajibkan oleh *nash-nash qath'i,* karna itu tidak ada kemaslahatan yang sebenarnya di dalam legislasi minuman keras yang telah diharamkan, legislasi riba, legislasi pengumbaran nafsu yang telah diharamkan, penghapusan pajak yang telah diwajibkan, pelarangan poligami yang telah dibolehkan, legislasi prostitusi yang telah diharamkan, dan tidak ada kemaslahatan yang sebenarnya di dalam persamaan antara anak laki-laki dan anak perempuan di dalam warisan yang telah telah dilarang oleh *nash-nash qath'i.*[67]

---

[66]Keterangan Pemerintah Atas Rancangan Undang-Undang tentang Peradilan agama pada Rapat Paripurna DPR RI tanggal 28 Januari 1989 dalam Jazuni, *Legislasi….,op.cit.* h.379-380.

[67]Yusuf Al-Qardhawi, *Legalitas Politik Dinamika Perspektif Nash dan Asy-Syariah,* (Bandung: Pustaka Setia, 2008), hlm.422.

Dengan demikian diperlukan prinsip peraturan yang berorientasi pada akhlak sebagai pertimbangan dalam pemberantas minuman keras, dan prostitusi.

Namun sangat disayangkan setelah Kepres No.3 Tahun 1997 tentang Pengendalian Minuman Beralkohol dibatlakan Mahkamak Agung (MA) pada tanggal 18 juni 2013 melalui nomor putusan 42.P/HUM/2013. Presiden SBY justru mengeluarkan perturan serupa melalui Perpres No. 74 Tahun 2013 yang kembali melegalisasi minuman beralkohol. Disinilah diperlukan prinsip konsistensi dalam peraturan perundang-undangan jika suatu norma hukum telah dibatalkan pengadilan maka tidak seharusnya diterbitkan peraturan yang sama.

Karena itu, melalui 5 (lima) prinsip etis penyusunan peraturan perundang-undangan tersebut di atas, dalam pengaktualiasian nilai-nilai konstitusional (nilai-nilai Pancasila, nilai-nilai agama, nilai budaya/adat istiadat, dan nilai-nilai kemanusiaan) dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, jika diterapkan secara konsisten, maka dapat dipastikan karakter produk peraturan perundang-undangang di Indonesia ke depan akan semakin modern, yaitu terwujudnya Sistem Hukum Nasional yang kuat, religius dan moderen Sehingga tujuan Hukum Nasional dalam mewujudkan yang adil, makmur dan diridhoi oleh Allah Swt. akan terwujud.

Dengan adanya paradigma baru UUD NRI Tahun 1945 yang telah mengakomodasi nilai-nilai agama, budaya, adat Istiadat dan hak asasi manusia maka diperlukan adanya harmonisasi hukum dalam peraturan perundang-undangan khususnya UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan membangun pola hierarkis sistem norma perundangan yang terpadu, dimana nilai (nilai-nilai agama), asas, norma hukum dan prilaku hukum memiliki keterpaduan yang jelas dan sinergis. Nilai-nilai yang hendak di tegakkan peraturan hendaknya dapat terjabarkan secara jelas, tegas dan sistematis dalam asas dan rumusan norma dalam pasal-pasal peraturan.

Serta diperlukannya lembaga validitasi peraturan teradap setiap rancangan peraturan perundang-undangan agar tidak bertentangan dengan nilai-nilai agama dan nilai-nilai lain melalui suatu lembaga indevenden komite harmonisasi dan singkronisasi Hukum Nasional, baik di pusat maupun di daerah yang terdiri dari orang negarawan, akademisi, ulama, budayawan.

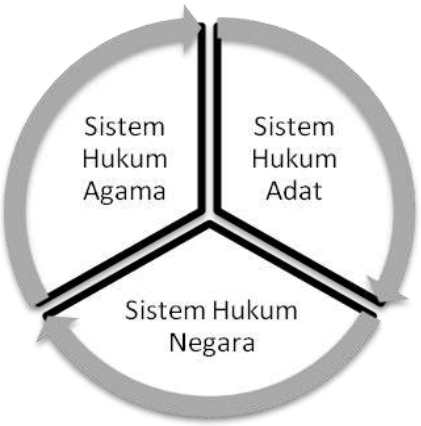
Prinsip K3B2 jika dapat diakomodir dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dengan sendirinya akan menata membangun perundang-undangan yang berkualitas. Sebab secara hierarkis pembentukan norma jika secara konsisten melalui nilai Konstitusi, kemudian dijabarkan ke dalam asas-asas dan seterusnya diturunkan ke norma dalam pasal-

pasal peraturan maka menjadi kesatuan hukum kuat dalam membangun Hukum Nasional yang berkualitas.

Karena itu menurut penulis, perpaduan nilai-nilai, prinsip-prinsip, dan norma-norma agama, budaya/adat istiadat dengan nilai-nilai dan prinsip-prinsip dan norma hukum positif negara merupakan kolaborasi yang ideal dalam memperbaiki kualitas peraturan perundang-undangan di Indonesia. Karena itu tatanan agama, tatanan hukum positif negara, melalui integrasi nilai-nilai, prinsip-prinsip dan norma adat dan etika sosial yang positif dapat dipadukan dengan hukum negara dalam pendekatan *monoisme legal sistem*.[68]

Melalui prinsip m*onoisme legal system* akan membangun sistem hukum yang kuat. di mana tatanan negara, agama dan etika sosial harus dapat bekerjasama dalam satu kesatuan integral dalam membangun Sistem Hukum Nasional Indonesia yang Integratif artinya suatu sistem hukum yang dipandang relevan dalam menghadapi tantangan dan perkembangan dunia global, dimana elemen-elemen sistem hukum nasional baik sistem hukum agama, sistem hukum adat dan sistem hukum produk negara (hukum positif) harus dapat bekerjasama, saling berpangku tangan dalam memberikan konstribusi positif dalam membangun Sistem Hukum Nasional yang kuat dan bermartabat seperti bagan di bawah Ini[69]:

Konsep Three Pillars Sistem Hukum Modern yang Integratif



[68] Nasaruddin Umar, *Konsep Hukum Moderen: Suatu Perspektif Keindonesiaan, Integrasi Sistem Hukum Agama, dan Sistem Hukum Nasional.*Jurnal Walisongo, Volume 22. No.1 Mei 2014, IAIN Walisongo, Semarang.hlm.173

[69] *Ibid,* hlm. 174.

Melalui ***Konsep Three Pillars Sistem Hukum Modern yang Integratif*** tersebut di atas merupakan konsep hukum yang tepat untuk membangun sistem hukum modern Indonesia untuk mengintegrasikan keanekaragaman budaya, adat istiadat, dan agama yang ada di Indonesia. Keberagaman tersebut merupakan suatu potensi yang jika diberdayakan secara berimbang dan integratif dalam satu sistem hukum nasional yang diharapkan dapat membangun hukum modern Indonesia di masa yang akan datang. Apalagi konsep tersebut akan sangat strategis jika digunakan dalam mengahadapi era globalisasi dewasa ini untuk memfilter masuknya nilai-nilai asing yang tidak sesuai dengan nilai-nilai ke-Indonesiaan. [70]

Jika dihubungkan dengan prinsip *snow ball* (bola salju), maka sistem bola tersebut diibaratkan suatu sistem hukum yang terus berputar (*the legal sistem that turning*), bersinergi seperti bola salju yang terus berputar dan semakin lama semakin membesar. Bola sistem hukum nasional inilah yang diharapkan memuat 3 sub sistem di dalamnya terdapat sistem hukum agama, sistem hukum adat, dan sistem hukum negara diharapkan akan saling bekerjasama dan terus bersinergi. Bila ketiga sistem hukum tersebut "dikawinkan" akan "melahirkan" bola sistem hukum nasional yang kuat dalam merobohkan setiap persoalan bangsa yang dihadapi.[71]

Ke tiga sistem tersebut baik sistem hukum agama dan sistem hukum adat berkonstribusi dalam perumusan sistem hukum positif negara, demikian pula sistem hukum produk negara tidak boleh bertentangan dengan sistem hukum adat dan sistem hukum agama dan begitu pula sebaliknya sistem hukum adat dan agama tidak boleh bertentangan dengan sistem hukum agama. Ketiga sistem tersebut terlembaga secara formal dan *balance* dalam sistem hukum nasional. Artinya nilai-nilai hukum agama, nilai hukum adat yang bersifat universal terlembaga secara formal dan seimbang dalam pembentukan peraturan perundang-undangan baik dalam landasan, asas maupun dalam norma hukum, materi muatan perundang-undangan.[72]

Dengan adanya prinsip K3B2 dan **Konsep Three Pillars Sistem Hukum Modern yang Integratif** Maka hukum nasional akan mampu memecahkan permasalahan hukum dewasa ini, dan lebih penting sistem hukum nasional akan tetap bertahan (surfive) dalam menghadapai berbagai tantangan dan permaslahan bangsa di era globalisasi dan pluralisme hukum yang semakin menglobal.

---

[70] *Loc.cit.*
[71] *Loc.cit.*
[72] *Lo.cit.*

BAB V

EFEKTIFITAS PERDA KOTA AMBON TENTANG PENEGLOAAN SAMPAH

A. Gambaran Umum

1. Kondisi Geografis Kota AmbBon

Kota Ambon adalah kota yang terdapat di pulau Ambon, suatu pulau kecil di Provinsi Maluku yang diapit oleh teluk Ambon dan Teluk Baguala. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1979 Kota Ambon memiliki luas 377 Km persegi atau 2/5 dari luas wilayah Pulau Ambon. Berdasarkan hasil Survaey Tata Guna Tanah tahun 1980 luas daratan Kota Ambon sebesar 17,55 Km persegi dengan panjang garis pantai 98 Km.[73]

Secara astronomis, wilayah administrative Kota Ambon berada antara 3^0 34'4,80 sampai 3^0 47'38,40" Lintang Selatan, dan 128^0,1'33,60 sampai $128^0$18'7,20 Bujur Timur, dan dikelilingi oleh pantai serta diapit oleh teluk, yaitu Teluk Ambon, dan Baguala, Batas-batas administrasi Kota Ambon adalah:

Sebelah Utara	:	Petuanan Negeri Hitu, Negeri dan Negeri Kaitetu dari Kecamatan Lehitu Kabupaten MalukuTengah.
SebelahSelatan	:	Laut Banda
Sebelah Timur	:	Petuanan Negeri Suli dari Kecamatan Salahutu Kabupaten Maluku Tengah

[73] Rencana Pembangunan Jangkah Menengah Daerah (RPJMD) Kota Ambon 2017-2022, h. II-2.

Sebelah Barat : Petuanan Negeri Hatu dari Kecamatan Lehitu Barat Kabupaten Maluku Tengah[74]

Secara Topologi Kota Ambon terletak di Pulau Ambon adalah bagian dari Kepulauan Maluku yang merupakan pulau-pulau busur vulkanis, sehingga secara umu Kota Ambon memiliki wilayah yang sebagian besar terdiri dari daerah berbukit dan berlereng. Kondisi topologis Kota Ambon meliputi wilayah daratan berbukit sampai berlereng terjal dengan kemiringan di atas 20%, sebesar 73% wilayah, sedangkan wilayah daratan lainnya yang cenderung datar atau landai dengan kemiringan kurang dari 20% sebesar 17% wilayah; serta sisa sekitar 10% adalah pantai, pesisir dan teluk.[75]

Secara administrative Kota Ambon terdiri dari 5 Kecamatan yang meliputi 20 kelurahan dan 30 desa/negeri. Jumlah desa/negeri dan kelurahan serta luas setiap kecamatan adalah seperti pada tabel di bawah ini:

No	Kecamatan	Ibukota	Jumlah		Luas Wilayah Daratan (Km2)
			Negeri	Kelurahan	
1	Nusaniwe	Amahusu	5	8	88,35
2	Sirimau	Karang Panjang	4	10	86,82
3	T.A.Baguala	Passo	6	1	40,11
4	Leitimur Selatan	Leahari	8	-	50,50
5	Teluk Ambon	Wayame	7	1	93,67
Kota Ambon			30	20	359,45

Sumber : BPS Kota Ambon, 2017

Selama kurun waktu 5 tahun terakhir perkembangan jumlah penduduk Kota Ambon cenderung meningkat dari tahun ke tahun. Berdasarkan data base Kependudukan dari Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Ambon, jumlah penduduk Kota Ambon tahun 2016 sebanyak 429.910 jiwa (Gambar II.12). Ini berarti terjadi pertumbuhan sebesar 2,93% dari jumlah penduduk tahun 2015 yang sebesar 417.655 jiwa. Pertumbuhan penduduk tahun

[74] Ibid Hlm.II-2
[75] *Loc.cit*

2016 tersebut, adalah diatas rata-rata pertumbuhan penduduk tahun 2012-2016 sebesar 2,10%.[76]

Penduduk Kota Ambon tersebar pada 5 kecamatan (Tabel II.8), dimana Kecamatan Sirimau memiliki penduduk terbanyak yaitu 170.638 jiwa (43,26%) dengan kepadatan 1.966 jiwa/km2. Pada sisi lain, Kecamatan Leitimur Selatan memiliki jumlah penduduk terkecil yaitu 10.408 jiwa (2,62%) dengan kepadatan 206 jiwa/km2. Kepadatan penduduk di Kota Ambon tahun 2017 adalah 1.097 jiwa/km2.[77]

2. Perencanaan Persampahan Kota Ambon

Perencanaaan pola ruang kawasan budidaya Kota Ambon meliputi: (a) kawasan permukiman/ dan atau perumahan; (b) kawasan perdagangan dan jasa; (c) kawasan perkantoran; (d) kawasan industri kecil dan menengah; (e) kawasan pariwisata; (f) kawasan ruang terbuka non hijau; (g) kawasan ruang evakuasi bencana; (h) kawasan peruntukan ruang bagi kegiatan sektor informal; dan (i) kawasan peruntukan lainnya. Berdasarkan interpretasi citra satelit, penggunaan lahan aktual Kota Ambon tahun 2016 masih didominasi oleh penggunaan lahan hutan seluas 22.869,18 Ha (63,62% dari total luas wilayah keseluruhan), penggunaan lahan permukiman seluas 8.067,49 Ha (sekitar 22,44% dari total luas wilayah secara keseluruhan), dan penggunaan lahan lainnya seperti bandara, semak dan tanah kosong. [78]

Penggunaan lahan permukiman berkembang sepanjang kawasan pesisir Kota Ambon, dimana Kecamatan Sirimau memiliki kawasan permukiman terluas yaitu sekitar 3.598,47 Ha (10,01% dari total luas wilayah secara keseluruhan). Penggunaan lahan hutan tersebar di semua kecamatan, dimana Kecamatan Teluk Ambon memiliki lahan hutan terluas yaitu sekitar 7.982,37 Ha (22,21% dari total luas wilayah secara keseluruhan). Pada sisi lain, perkembangan penggunaan lahan di Kota Ambon yang menunjukan ketaatan terhadap Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Ambon Tahun 2011-2031, menunjukan terjadi perkembangan yang pesat terhadap penggunaan lahan permukiman. Berdasarkan evaluasi RTRW Kota Ambon pada tahun 2016 (Tabel II.6, Gambar II.10), terdapat perubahan penggunaan lahan hutan menjadi permukiman di semua kecamatan. Hal ini perlu mendapat perhatian ke depan, khususnya terhadap dampak ikutan yang yang dapat ditimbulkan, seperti krisis air, bencana alam banjir, dan tanah longsor maupun daya dukung dan daya tamping ruang Kota Ambon.[79]

---

[76] Ibid. Halm. II-24.

[77] Loc.cit.

[78] Ibid, hlm. II-15.

[79] Loc.cit.

Penggunaan lahan yang meningkat sering dengan perkembangan kebutuhan pemukiman yang semakin pesat mempengaruhi capaian urusan lingkungan hidup dan tata ruang di Kota Ambon, berdasakan Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) Kota Ambon tahun 2011-2016 penanganan sampah dan rasio Tempat pembuangan Sampah (TPS) per satuan penduduk (Per Seribu) mulai dari tahun 2011-2016 adalah seperti dalam tabel di bawah ini:

No	**Komponen**	**Capaian Per Tahun**					
		2011	2012	2013	2014	2015	2016
1	Penanganan sampah (%)	51.98	56.34	56.34	54.59	96.90	96.87
2	Tempat pembuangan Sampah (TPS) per satuan penduduk (Per Seribu)	12.23	14	15	21.76	21.76	27.53

Berdasarkan dengan tabel tersebut di atas Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) Kota Ambon tahun 2011-2016 pada RPJMD Kota Ambon tahun 2017-2022 mengatakan bahwa seiring dengan program Ambon Bersih, kesadaran masyarakat membuang sampah dan jalur pelayanan sampah lebih meningkat. namun demikian cakupan penanganan sampah pada tahun 2016 adalah sebesar 96,6% dan saranan persampahan berupa TPS per 1000 penduduk adalah 1,42.[80]

Selanjutnya dalam Pemerintah Kota Ambon menyadari bahwa salah satu permasalahan yang berkembang di Kota Ambon, berdasarkan urusan pembangunan adalah permasalahan yang dihadapi Kota Ambon dalam urusan lingkungan hidup antara lain adalah masih terjadinya ancaman banjir, timbunan sampah terutama sampah plastik pada saluran-saluran air dan perairan teluk Ambon, limbah domestik, abrasi pantai, ancaman interusi air laut akibat banyaknya sumur dalam/sumur bor, terjadinya kerusakan terumbu karang akibat akitifitas masyarakat atau kematian akibat tertutupnya permukaan karang

[80] Ibid.hlm. 52.

dengan sampah plastik, kerusakan ekosistem padang lamun, menurunnya kualitas udara, tercemarnya air sungai dan air tanah, kerusakan hutan mangrove, semakin sempitnya ruang terbuka hijau, semakin luasnya kerusakan tanah dan meningkatnya alih fungsi lahan serta variabilitas iklim. Masih terjadinya kerusakan kawasan resapan akibat alih fungsi lahan, kerusakan kawasan lindung sempadan sungai akibat pemanfaatan bantaran sungai yang tidak terkendali dan masih terdapat kawasan berpotensi kekeringan.[81]

Selanjutnya dalam RPJM Daerah Kota Ambon 2017-2022 Pemerintah Kota Ambon telah menetapkan isu strategis pembangunan 5 (lima) tahun kedepan pada 29 urusan penyelenggaraan Pemerintah Kota Ambon tahun 2017-2022 dan salah satunya dalam urusan Lingkungan hidup adalah:

a. Erosi, Abrasi, reklamasi pantai, pengelolaan pesisir dan teluk Ambon
b. Dampak Perubahan Iklim
c. Pencemaran dan Kerusakan Lingkungan
d. Pengelolaan Persampahan
e. Pengelolaan resiko Dampak bencana, dan
f. Meluasnya Alih fungsi lahan[82]

3. Unit Pelaksana Teknis Daerah Pengelolaan Sampah Kota Ambon

Dalam struktur Pemerintahan Kota Ambon unit pengeloaan sampahberada dalam lingkup Dinas Lingkungan Hidup dan Persampahan Kota Ambon, hal ini berdasarkan Berdasarkan Peraturan Walikota Ambon Nomor 37 Tahun 2018 tentang Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Daerah Pengelolaan Sampah pada Dinas Lingkungan Hidup dan Persampahan Kota Ambon.

Dalam ketentuan Pasal 3 disebutkan bahwa UPTD Pengelolaan sampah dipimpin oleh Kepala UPTD yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Dinas Lingkungan Hidup dan Persampahan sesuai dengan tugas dan lingkup kegiatannya. Dan ditegaskan pula bahwa UPTD Pengelolaan Sampah merupakan bagian dari perangkat daerah Kota Ambon.

Adapun tugas pokok dan fungsi UPTD Pengelolaan Sampah sebagaimana diatur dalam pasal 4 adalah melaksanakan kegiatan teknis operasional dan/atau kegiatan teknis penunjang tertentu di bidang pengelolaan sampah. Dan UPTD Pengelolaan sampah menyelenggarakan fungsi yaitu:

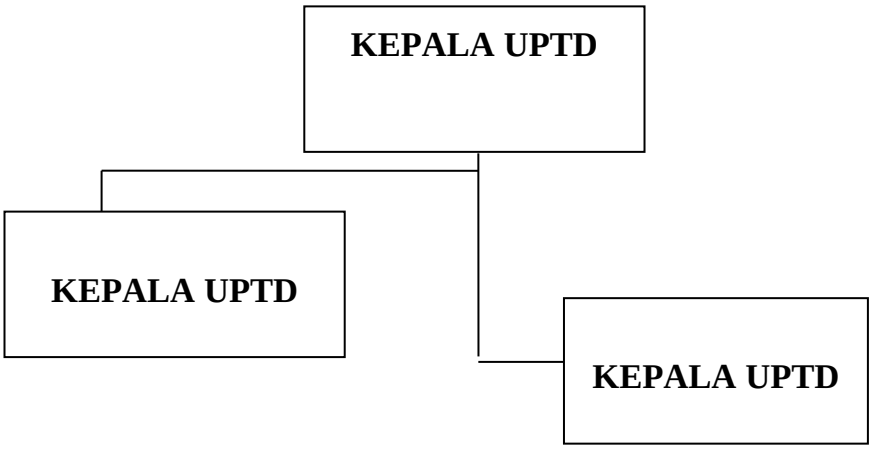
a. Penyusunan Kegiatan serta anggaran kerjanya di bidang pelayanan Pengelolaan Sampah

[81] Ibid .Hlm.IV-5.
[82] Ibid.hlm.IV-15.

b. Pelaksanaan perencanaan teknis operasioanl Kegiatan pengelolaan sampah;
c. Pelaksanaan Kegiatan teknis operasional penanganan sampah
d. Mengawasi dan memelihara prasarana dan sarana Pengelolaan sampah agar dapat berfungsi dengan baik
e. Mengawasi dan memelihara prasarana dan sarana pengelolaan sampah agar dapat berfungsi dengan baik;
f. Pelaksanaan monitoring dan evaluasi Kegiatan pengelolaan sampah;
g. Pelaksanaan administrasi UPTD pengelolaan sampah;
h. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikanoleh Kepala Dinas terkait dengan tugas dan fungsinya.

Adapun Susunan Organisasi Unit Pelaksanan Teknis Daerah Pengelolaan Sampah pada Dinas Lingkungan Hidup dan Persampahan Kota Ambon, terdiri atas: Kepala UPTD, Sub Bagian Tata Usaha dan Kelompok Jabatan Fugsional.

Bagan Struktur Organisasi Unit Pelaksanaan Teknis Daerah Pengelolaan Sampah Pada Dinas Lingkungan Hidup dan Persampahan



B. Efektifitas Perda Kota Ambon No. 11 Tahun 2015 Tentang Pengelolaan Sampah

Secara yuridis normatif Pemerintah Daerah Kota Ambon telah memiliki peraturan yang mengatur persampahan melalui Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2015 tentang Pengelolaan Sampah yang terdiri dari 20 Bab dan 59 ayat.

1. Efektivitas Norma Hukum Perda Pengelolaan Sampah Kota Ambon

Secara sistem hukum keberadaan substansi hukum atau pengaturan norma hukum yang dalam peraturan daerah sangat penting pelaksanaan suatu regulasi seperti perda. Sebab efektivitas suatu hukum sangat

ditentukan sejauhmana materi muatan disusun sedemikan rupa dalam mengatur suatu keadaan dan permasalahan di masyarakat.

Sistem norma yang ada dalam materi muatan suatu peraturan akan menentukan berfungsinya hukum baik sebagai *social order* atau menata dan menertibkan masyarakat maupun sebagai *a tool of social enggenering* atau hukum sebagai sarana pembaharuan dari suatu tatanan yang terjadi menuju tatanan tertentu yang diharapkan.

Perda Pengelolaan Sampah Kota Ambon secara umum telah memuat materi muatan yang sistematis dan konprenhensif dalam mengatur masalah persampahan di Kota Ambon, namun demikian masih terdapat sejumlah kelemahan dan kekuarangan jika dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi seperti UU RI No. 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah sabagai landasan normative dalam pengaturan sampah di Indonesia.

Salah satu hal yang paling mendasar dalam pengaturan sampah yang harus diperhatikan pemerintah daerah adalah bahwa penyelenggaraan dan pengelolaan sampah merupakan kewajiban pemerintah daerah dalam memberikan jaminan penyelenggaraan pengelolaan sampah kepada masyarakat. sebagaiamana diamanahkan dalam Pasal 5 UU RI No. 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah, bahwa pemerintah daerah bertugas menjamin terselenggaranya pengelolaan sampah yang baik dan berwawasan lingkungan sesuai dengan tujuan sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini.

Dalam Perda Pengelolaan Kota Ambon telah ditegaskan dalam ketentuan Pasal 26 ayat (1) bahwa setiap orang berhak:

a. mendapatkan pelayanan dalam pengelolaan sampah secara baik dan berwawasan lingkungan;
b. berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan, pengelolaan, dan pengawasan di bidang pengelolaan sampah;
c. memperoleh informasi yang benar dan akurat mengenai penyelenggaraan pengelolaan sampah;
d. mendapatkan perlindungan dan kompensasi karena dampak negatif dari TPA;
e. memperoleh pembinaan agar dapat melaksanakan pengelolaan sampah secara baik dan berwawasan lingkungan, berupa pendidikan lingkungan serta sosialisasinya;
f. memanfaatkan dan mengolah sampah untuk kegiatan ekonomi; dan
g. melaksanakan pengawasan terhadap pengelolaan sampah, termasuk melalui proses pengaduan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ini menunjukkan secara substansi hukum Perda Pengelolaan Kota Ambon telah memberikan jaminan normatif atas perlindungan hak masyarakat Kota Ambon dalam mendapatkan akses pelayanan pengelolaan sampah sebagaimana amanah undang-undang Pasal 11 UU Pengelolaan Sampah (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penggunaan hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Walikota.

Dalam ketentuan Pasal 26 Perda Pengelolaan Sampah Kota Ambon meyebutkan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penggunaan hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Walikota. Sehingga ada perbedaan pengaturan norma tata cara penggunaan hak dalam pengelolaan sampah antara Perda dengan UU. Karena dalam UU Pengelolaan Sampah ditegaskan pada pasal 11 ayat (2) ditegaskan bahwa Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penggunaan hak sebagaimana dimaksud ayat (1) diatur dengan peraturan pemerintah dan peraturan daerah sesuai dengan kewenangannya. Artinya UU mengamanahkan bahwa pengatuaran tata cara penggunaan hak diatur dengan peraturan pemerintah dan peraturan daerah. Sementara di Kota Ambon pengaturan norma berdasarkan perda Pengelolaan Sampah Kota Ambon diatur dengan peraturan wali kota.

2. Efektivitas Pengaturan Pelaksana Perda Penegelolaan Sampah Kota Ambon

Peraturan daerah atau perda biasanya secara umum hanya memuat materi muatan yang bersifat umum yang mengatur ketentuan hak dan kewajiban, penegasan kewenangan pemerintah daerah dan ruang lingkup pengaturan. sehingga pengaturan lebih lanjut secara teknis operasional akan diatur dalam peraturan teknis seperti peraturan kepala daerah atau keputusan kepala daerah.

Jika mencermati substansi hukum Perda Kota Ambon No. 11 Tahun 2015 Tentang Pengelolaan Sampah terdapat sejumlah pasal atau ketentuan yang membutuhkan pengaturan lebih lanjut dalam bentuk pertauran wali kota (perwali) untuk mengefektifkan penyelenggaraan pengelolaan sampah di Kota Ambon, yaitu:

a. Kebijakan tentang penetapan kebijakan dan strategi pengelolaan sampah;
b. Kebijakan tentang dokumen rencana induk dan studi kelayakan pengelolaan sampah rumah tangga dan sampah sejenis Sampah rumah tangga;
c. Kebijakan tentang penyusunan rencana strategis dan rencana kerja tahunan yang memuat: a. rencana pengurangan sampah;dan b. rencana Penanganan sampah;

d. Kebijakan tentang prosedur dan tata cara pengurangan sampah;
e. Kebijakan tentang teknis standarisasi pemilahan sampah;
f. Kebijakan tentang pembentukan dan pengelolaan BLUD Persampahan;
g. Kebijakan tentang penetapan uang paksa;
h. Kebijakan tentang tata cara memperoleh izin;
i. Kebijakan tentang pemberian insentif;
j. Kebijakan tentang pelaksanaan kerjasama antar daerah;
k. Kebijakan tentang data dan informasi pengelolaan sampah;
l. Kebijakan tentang pengawasan Pengelolaan Sampah;
m. Kebijakan tentang pembinaan Pengelolaan Sampah; dan
n. Peraturan pelaksanaan dari Perda Kota Ambon No. 11 Tahun 2015 Tentang Pengelolaan Sampah.

Dasar hukum keempat belas (14) kebijakan tersebut di atas yang harus dibuat oleh Wali Kota Ambon baik melalui peraturan wali kota maupun keputusan wali kota dapat di lihat dalam Perda Kota Ambon No. 11 Tahun 2015 Tentang Pengelolaan Sampah di bawah ini:

a. Pasal 4 ayat (2) Perda Ketentuan mengenai penetapan kebijakan dan strategi pengelolaan sampah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a diatur dengan Peraturan Walikota.
b. Pasal 5 ayat (1) Perda Selain menetapkan kebijakan dan strategi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) huruf a, Pemerintah Daerah menyusun dokumen rencana induk dan studi kelayakan pengelolaan sampah rumah tangga dan sampah sejenis Sampah rumah tangga.
c. Pasal 7 ayat (1) Perda bahwa Pemerintah daerah menyusun rencana strategis dan rencana kerja tahunan yang memuat: a. rencana pengurangan sampah;dan b. rencana Penanganan sampah.
d. Pasal 9 ayat (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai prosedur dan tata cara pengurangan sampah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Walikota.
e. Pasal 11 Perda Ketentuan lebih lanjut mengenai teknis standarisasi pemilahan sampah sebagaimana dimaksud pada ayat (6) diatur dengan Peraturan Walikota.
f. Pasal 25 Perda Ketentuan lebih lanjut mengenai pembentukan dan pengelolaan BLUD Persampahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 dan Pasal 24 diatur dengan Peraturan Walikota.
g. Pasal 31 Perda Pengelolaan Sampah Kota Ambon pada ayat (7) disebutkan Ketentuan mengenai penetapan uang paksa sebagaimana dimaksud pada ayat (6) huruf b ditetapkan dengan Keputusan Walikota. Ayat (8) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara

memperoleh izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Walikota.

h. Ketentuan mengenai Tim Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Keputusan Walikota.
i. Pasal 38 Pemberian insentif dan insentif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 dan Pasal 34 disesuaikan dengan kemampuan keuangan daerah dan kearifan lokal, yang ditetapkan dengan Keputusan Walikota.
j. Pasal 43 Perda bahwa ketentuan mengenai pelaksanaan kerjasama antar daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Walikota.
k. Pasal 48 Perda Ketentuan lebih lanjut mengenai data dan informasi pengelolaan sampah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Walikota.
l. Pasal 54 Perda bahwa Ketentuan lebih lanjut mengenai Pengawasan Pengelolaan Sampah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan pembinaan Pengelolaan Sampah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Walikota.
m. Pasal 58 Perda bahwa Pengelola kawasan permukiman, kawasan komersial, kawasan industri, kawasan khusus, fasilitas sosial, fasilitas umum, dan fasilitas lainnya yang belum mempunyai fasilitas pemilahan sampah pada saat diundangkannya Peraturan Daerah ini wajib membangun/menyediakan fasilitas pemilahan sampah paling lama 1 (satu) tahun.
n. Pasal 59 Peraturan pelaksanaan dari Peraturan Daerah ini harus ditetapkan paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak Peraturan Daerah ini diundangkan.

Berdasarkan hasil penelusuran regulasi daerah dan hasil wawancara dengan Bagian Hukum Pemerintah Kota Ambon didapatkan informasi bahwa Pemerintah Daerah Kota Ambon belum mengeluarkan Peraturan Walikota untuk menjalankan berbagai ketentuan dalam Perda Pengelolaan Sampah tersebut, seperti strategi dan kebijakan pengelolaan sampah.

Demikian pula dari hasil wawancara dengan bagian perencanaan Bappeda Kota Ambon juga belum memiliki perencanaan tersebut, pihak Bappeda Kota Ambon justru menyarankan agar dokumen atau kebijakan tersebut di atas di buatkan list dan disampaikan kepada pihak Dinas Lingkungan Hidup dan Persampahan Kota Ambon.

Ini menunjukkan sisi kelemahan yang sangat mendasar terhadap efektivitas penerapan Perda Pengelolaan Sampah Kota Ambon karena belum didukung kebijakan-kebijakan strategis guna memaksimalkan pengelolaan

sampah di Kota Ambon. Padahal permasalahan sampah di Kota Ambon sangat besar baik dalam hal pengelolaan maupun mengurangan sampah.

Dapat dibayangkan hingga saat ini belum ada peraturan pelaksana yang dikeluarkan Wali Kota Ambon untuk melaksanakan Perda Perda Kota Ambon No. 11 Tahun 2015 Tentang Pengelolaan Sampah, artinya selama tiga tahun terakhir ada kekosongan hukum pengaturan masalah persampahan secara professional dan bertanggung jawab. Pemerintah Kota Ambon tidak maksimal untuk melaksanakan amanah Perda Kota Ambon No. 11 Tahun 2015 Tentang Pengelolaan Sampah untuk mengatasi problematika persampahan di Kota Ambon. Sehingga hal ini tentu akan berpengaruh pada efektifitas pelaksanaan Perda Pengelolaan Sampah di Kota Ambon.

Sebagai contoh kebijakan strategis yang diperlukan dalam mengefektifkan pengelolaan sampah adalah ketentuan yang mengamanahkan Walikota harus mengeluarkan peraturan walikota untuk melaksanakan perda seperti :

a. Peraturan Walikota tentang ketentuan lebih lanjut mengenai prosedur dan tata cara pengurangan sampah.
b. Peraturan walikota tentang ketentuan lebih lanjut mengenai strategi dan kebijakan tahunan tentang rencana pengurangan dan penanganan sampah.

Dengan tidak ada kebijakan tersebut mengakibatkan pengelolaan sampah Kota Ambon terkendala karena tidak di dukung basis perencanaan yang jelas. Inilah yang menyebabkan tidak maksimalnya program-program pengelolaan sampah kota Ambon dan berakibat menumpukknya persoalan persampahan baik dalam pengurangan maupun pengelolaan seperti keterbatasan fasilitas TPS, mobil pengangkutan sampah, penegakan sanksi, rendahnya upah tenaga perampahan dan rendahnya kesadaran masyarakat dalam membuang sampah dan sebagainya. Sejauh ini baru diterbitkan Peraturan Walikota Ambon Nomor 37 Tahun 2017 tentang Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelaksana Sampah pada Dinas Lingkungan Hidup dan Persampahan Kota Ambon, dan 1 (satu) Surat Keputusan Walikota yaitu Surat Keputusan Walikota Ambon Nomor 383 Tahun 2018 tentang Pembentukan Tim Ali Penyusunan Kebijakan dan Strategi Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga Kota Ambon tahun 2018 (SK No.383 Tahun 2018).

Dalam SK No.383 Tahun 2018 di atas Wali Kota Ambon sejak tanggal 5 Juli 2018 telah membentuk Tim Ali Penyusunan Kebijakan dan Strategi Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga Kota Ambon tahun 2018 yang bertugas untuk melakukan penyusunan kebijakan dan Stategi Daerah (JAKSTRADA) Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga Kota Ambon Tahun 2018 secara teranalisis, benar dan

tepat waktu dengan berpedoman kepada ketentuan peraturan perundangan yang berlaku dan dalam melaksanakan tugas Tim Ahli bertanggung jawab kepada Walikota Ambon.

Adapun susunan Tim Ahli tersebut diketuai oleh Dr. Jusmy Putuhena, S.Hut.,M.Si., Anggota masing-masing Dr.Debby Pattimahu, Dr.Ir.Haruki Agustina, MSc., Prof.Dr.T.D.Pariela, MA., Dr.J.Mustamu, SH.MH. dan S.Soumokil, SE. hingga penelitian ini dilakukan tim ahli belum merampungkan JAKSTRADA yang dimaksud.

Jika mencermati nomenklatur SK No. 383 Tahun 2018 tentang Penyusunan Kebijakan dan Strategi Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga Kota Ambon tahun 2018. Pertanyaan kemudian apakah kebijakan dan strategi yang dimaksud adalah Kebijakan tentang penetapan kebijakan dan strategi pengelolaan sampah atau kah Kebijakan tentang dokumen rencana induk dan studi kelayakan pengelolaan sampah rumah tangga dan sampah sejenis Sampah rumah tangga; dan Kebijakan tentang penyusunan rencana strategis dan rencana kerja tahunan yang memuat: a. rencana pengurangan sampah;dan b. rencana Penanganan sampah. Ini menunjukkan bahwa pembentukan tim tersebut hanya menindaklanjuti satu kebijakan dari 14 kebijakan yang seharusnya diselesaikan pemerintah Kota Ambon. atau palingtidak ketiga kebijakan itulah yang sesungguhnya dibutuhkan terlebih dahulu untuk menjabarkan dan mengefektifkan Perda Pengelolaan Sampah Kota Ambon.

Dari sisi dasar hukum yang digunakan dalam konsideran mengingat SK No. 383 Tahun 2018. Peraturan Daerah Kota Ambon Nomor 11 Tahun 2015 Tentang Pengelolaan Sampah tidak digunakan sebagai landasan yuridis tetapi Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga dan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.10/Menlhk/Setjen/PLB.0/4/2018 yang dijadikan sebagai dasar hukum. Satu-satunya dasar perda yang digunakan adalah Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Ambon. Artinya keberadaan SK tersebut tidak berkaitan langsung dengan Perda Sampah unutk menindaklanjuti perda berbagai kebijakan dalam pengelolaan sampah Kota Ambon tersebut.

Disi lain dari hasil wawancara dengan Kabag Pengelolaan Sampah Kota Ambon bahwa saat ini sedang dipersiapkan 4 draf rancangan peratuaran Walikota Ambon berkaitan pengelolaan dan pengurangan sampah diantaranya adalah

a. Rancangan Peraturan Walikota Ambon tentang Pengurangan kantong Plastik
b. Rancangan Peraturan Walikota Ambon tentang sanksi Jam Pembuangan Sampah dan membuang bukan ditempat sampah di denda
c. Rancangan Peraturan Walikota Ambon tentang Car Free Day Wajib kelolah sampah sendiri.

Jika memperhatikan keempat belas kebijakan yang diamanahkan perda pengelolaan sampah maka seharusnya pemerintah daerah Kota Ambon lebih memprioritaskan sejumlah kebijakan penting berkaitan dengan penanganan sampah dan pengurangan sampah. Ketiga rancangan peraturan walikota di atas belum memadai pengaturan lebih lanjut yang diharapkan dari perda pengelolaan sampah.

Sebab yang diharapkan perda sebetulnya focus pada Kegiatan penanganan sampah yang terencana dan terstruktur mulai dari pemilahan hingga pemrosesan seperti yang dijelaskan dalam Pasal 1 angka 23 bahwa pengelola kegiatan penanganan sampah adalah pemerintah kota atau pelaku usaha yang bermitra dengan pemerintah kota yang menyelenggarakan kegiatan pemilahan, pengumpulan, pengangkutan, pengolahan dan/atau pemrosesan akhir sampah. Kegiatan-kegiatan dalam pengelolaan sampah sebagaimana diatur dalam pasal 8 perda bahwa pengelolaan sampah meliputi 2 (dua) hal yaitu pengelolaan sampah berkaitan dengan pengurangan sampah dan pengelolaan sampah yang berkaitan dengan penanganan sampah. Dalam Pasal 9 dijelaskan bahwa kegiatan pengurangan sampah meliputi kegiatan pembatasan timbulan sampah, pendauran ulang sampah; dan/atau pemanfaatan kembali sampah.

Dengan betuk-bentuk kegiatan dalam pengurangan sampah sebagaimana diamanahkan dalam perda yaitu dilakukan dengan menggunakan bahan yang dapat diguna ulang, bahan yang dapat didaur ulang, dan/atau bahan yang mudah diurai oleh proses alam; dan mengumpulkan dan menyerahkan kembali sampah dari produk dan/atau kemasan yang dihasilkan produsen untuk didaur ulang dan/atau diguna ulang

Sedangkan kegiatan berkaitan dengan penanganan sampah yang diatur dalam pasal 10 Perda Pengelolaan Sampah Kota Ambon meliputi: a. pemilahan; b. pengumpulan; c. pengangkutan; d. pengolahan; dan pemrosesan akhir sampah.

Di samping itu, perencanaan atau kebijakan yang paling penting secara normatif adalah kaidah menyangkut strategi dan kebijakan pengelolaan sampah baik dalam penanganan maupun dalam pengelolaannya membutuhkan langkah-langkah strategis dan berbagai road map kebijakan pemerintah daerah Kota Ambon guna menyelesaikan permasalahan sampah di Kota Ambon. Dengan

adanya strategi dan kebijakan jangkah panjang atau langkah-langkah strategis berupa road map pengeloaan sampah Kota Ambon, maka pengelolaan sampah akan lebih efektif, sistimatis dan berkesinambungan.

Seperti harapan Kepala Bagian Pengelolaan Sampah Kota Ambon bahwa target pengurangan sampah secara nasional di tahun 2025 sebesar 30% sedangkan target pengelolaan sampah sebesar 70% pada tahun 2025 pada tahun 2018 ini target pemilahannya dilakukan di rumah maka dan perumahan-perumahan dengan cara melakukan pemilahan secara manual sampah seperti kertas, plastic dan lain-lain. Jika ini tidak diperhatikan secara serius Pemerintah Kota Ambon target pengurangan sampah secara nasional tersebut akan sulit terwujud.

Hal lain yang belun ditindak lanjuti Pemerintah Kota Ambon dalam 3 tahun terakhir ini adalah pembentukan lembaga pengelolaan sampah, seperti yang diatur dalam Pasal 20 ayat (1) Perda Pemerintah Daerah memfasilitasi pembentukan lembaga pengelola sampah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 di desa/negeri/kelurahan, kawasan komersial, kawasan industri, kawasan khusus, fasilitas umum, fasilitas sosial, dan fasilitas lainnya, sesuai dengan kebutuhan.

Dari hasil observasi ditemukan bahwa pengelolaan sampah di Kota Ambon masih umumnya ditangani langsung oleh Dinas Lingkungan Hidup dan Persampahan, belum dibentuk lembaga pengelolaan sampah baik di desa/negeri/kelurahan, kawasan komersial, kawasan industri, kawasan khusus, fasilitas umum, fasilitas sosial, dan fasilitas lainnya. Sehingga pemerintah daerah Nampak kesulitan sendiri menangani permasalahan dan pengelolaan sampah di kota Ambon khususnya di Negeri Batu Merah. Hal ini terbukti tidak sentuhnya pelayanan persampahan diberbagai kawasan di Negeri Batumerah seperti kawasan pemukiman yakni kawasan Air Besar hingga hutang lindung Arbes, kawasan IAIN Ambon dan sekitarnya, kawasan Wara dan Warasia, kawasan Perumahan Manusela hingga Gunung Malintang, kawasan perumahan kebung cengkeh, dan lain-lain. Kepala Bidang Pengelolaan Sampah bahwa Saat ini pelayanan sampah di Kota Ambon baru mencapai 39 desa dan kelurahan di empat kecamatan yang tersebar di Kota Ambon, 11 desa sisanya rencananya tahun ini yakni 8 desa di Kecamatan Leitimur Selatan dan 3 Desa di kecamatan Nusaniwe seperti Desa hatuhalat dan Eri.

Sebab dari hasil pengamatan dan wawancara pihak pemerintah jalur mobil pengankutan sampah hanya melayani jalan tertentu saja sesuai tempat TPS yang tersedia. Namun untuk menjemput sampah dari rumah kerumah khususnya kawasan perumahan belum dilakukan. Jalur mobil pengangkutan sampah yang melayani Negeri Batumerah hanya mampu dilayani (3) mobil dengan jalur seperti yang di bawah ini :

a. Satu Mobil dengan jalur mulai dari Pasar Batu Merah, Galunggung, Tempat Tinjak, menuju Alaska dan berakhir di PDAM.
b. Satu Mobil dengan jalur mulai dari Kantor Kehutanan, Kebung Cengkeh , SMP 14 dan berakhir di Kanawa.
c. Satu Mobil dengan jalur Galunggung, naik ke atas menuju Ahuru.

Selain berbagai kelemahan dari sisi efektivitas materi muatan perda di temukan pula ketentuan yang bisa menimbulkan persolan dikemudian hari yakni berkaitan dengan penyelesaian sengketa persampahan. Berdasarkan ketentuan Pasal 49 (1) Sengketa yang dapat timbul dari pengelolaan sampah terdiri atas: a. sengketa antara pemerintah daerah dan pengelola sampah; dan b. sengketa antara Pengelola Sampah dan masyarakat. (2) Penyelesaian sengketa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui penyelesaian di luar pengadilan atau melalui pengadilan. Ayat (3) Ketentuan mengenai penyelesaian sengketa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Mencermati ketentuan di atas maka sengketa yang timbul dari pengelolaan sampah dalm konteks Perda hanya mengatur dua (dua) hubungan sengketa yaitu: a. sengketa antara pemerintah daerah dan pengelola sampah; dan b. sengketa antara Pengelola Sampah dan masyarakat. Pertanyaan kemudian bagaimana jika ada sengketa antara masyarakat dengan pihak pemerintah daerah, bagaimana penyelesaiannya. Dari hasil wawancara di lapangan nampak bahwa permasalahan yang benyak terjadi di Negeri Batumerah adalah kesulitan pemerintah daerah untuk mencari lokasi unutk digunakan Tempat Pembuangan Sampah (TPS) Sementara. Hal ini dibuktikan sepanjang jalan Batu Merah Atas dari Galunggung hingga IAIN Ambon, Kahena dan pemukiman Arbes. Hanya ada tiga (3) yang tersedia, sebelumnya ada 3 TPS yang telah tutup oleh masyarakat. Kondisi ini menyedihkan sebab kawasan Batu Merah Atas yang begitu padat jumlah penduduknya hanya tersedia 3 TPS, akibatnya pembuangan sampah bermunculan diberbagai tempat di sepanjang jalan batumerah atas. Demikian pula kondisi tersebut membuat banyak masyarakat membuang sampah di lereng gunung, sungai dan dipinggir jalan seperti di lereng gunung tanjakan seribu, lereng gunung malintang, jalan Ahuru, sejumlah tempat di Air Kuning.

C. Akses Pelayanan Persampahan di Negeri Batu Merah

1. Kondisi Administratif Negeri Batu Merah

Secara administratif Negeri Batumerah berada dalam wilayah Kecamatan Sirimau, Kota Ambon terletak di Timur Kota Ambon dan berada melintas Pulau Ambon dari daerah pengunungan sampai dengan teluk Kota Ambon. Negeri Batumerah memiliki luas wilayah 60.000 Ha. Terdiri dari daerah pengunungan,

perbukitan serta daratan yang penuh dengan perumahan penduduk yang menyebar dan berbatasan dengan wilayah-wilayah, sebagai berikut:

- Sebelah Utara : Petuanan Negeri Halong
- Sebelah Selatan : Kelurahan Amantelu/Kelurahan Rinjali/Kali Wai Batumerah
- Sebelah Barat : Laut / Teluk Ambon
- Sebelah Timur : Negeri Rutong/Negeri Hutumuri

Jumlah penduduk Negeri Batumerah sebanyak 79.639 jiwa, dengan komposisi terdiri dari laki-laki sebanyak 38.659 jiwa dan perempuan sebanyak 40.971 jiwa. Dengan jumlah keseluruhan 13.240 KK. Dengan perincian sebagai berikut:

NO	KELOMPOK UMUR (TAHUN)	LAKI-LAKI (JIWA)	PEREMPUAN (JIWA)	JUMLAH (JIWA)
1	0-16	5.378	7.692	13.070
2	17-30	5.567	7.911	13.475
3	31-45	9.635	10.793	28.428
4	46 tahun ke atas	10.432	12.393	22.825
	JUMLAH	38.659	40.971	79.639

Dari jumlah penduduk Negeri Batumerah sebanyak 79.639 jiwa, yang bekerja sebagai PNS 1.948 orang, selanjutnya 1.784 orang, sebagai Wirausaha, 760 orang bekerja di bidang pertanian, TNI/Polri sebanyak 762 orang, Buru/swasta sebanyak 2.657 orang, pengusaha sebanyak 939 orang, pedagang 1.359 orang, penjahit sebanyak 467 orang, tukang batu 816 orang, peternak 575 orang, supir 586 orang dan lain-lain sebanyak 1.579 orang. Untuk lebih jelas dapat dilihat jenis pekerjaan daritang tertinggi sampai yang terendah pada tabel berikut:

NO	**JENIS PEKERJAAN**	**JUMLAH (ORANG)**
1	Buru/Swasta	2.657
2	PNS	1.948

3	Wirausaha	1.784
4	Pengusaha	1.359
5	Tukang Batu	816
6	TNI/Polri	762
7	Petani	760
8	Sopir	586
9	Peternak	575
10	Penjahit	467

Berdasarkan data pekerjaan tersebut di atas pendapatan masyarakat sangat ditentukan dari jenis mata pencaharian utama yang dilakukan oleh masing-masing anggota keluarga. Dari jumlah penduduk Negeri Batumerah jika dirata-ratakan pendapatan riil rata-rata keluarga di Negeri Batumerah berkisar Rp. 1.000.0000,- sampai dengan Rp. 5.000.000,- . potensi Negeri Batumerah secara umum sangat menjanjikan untuk dikembangkan bagi kegiatan pertanian dan perkebunan namun berdasarkan hasil kajian potensi negeri dalam RPJM-N sector ini tidak banyak diminati masyarakat padahal lahan potensial Negeri Batumerah sangat luas yakni 60.000 Ha., namun yang bisa didayagunakan untuk Kegiatan pertanian dan perkebunan yakni seluas 12.500 Ha., atau hanya sekitar 20%. Demikian pula usaha lain seperti peternakan hanya dilakukan secara tradisional oleh individu-individu masyarakat belum dikembangkan dalam usaha industry peternakan, usaha peternakan di Negeri Batumerah adalah ayam kampong, sapi, kambing, serta itik. Dari berbagai bidang usaha yang sangat diminati dan mengalami perkembangan yang cepat di Negeri Batumerah adalah Usaha Kecil dan Menengah (UKM) yang merupakan salah satu kekuatan ekonomi yang berkembang di masyarakat, seperti kios, pedagang keliling, toko, maupun papalele orang/kelompok.

Di Bidang pendidikan sampai tahun 2014, kalsisifikasi pendidikan anggota masyarakat Negeri Batumerah sangat bervariasi mulai jenjang pendidikan dasar sampai perguruan tinggi, seperti dalam tebel di bawah ini:

NO	JENJANG PENDIDIKAN	JUMLAH (PELAJAR/MAHASISWA)
1	SD	11.307
2	SLTP	11.726

3	SMU/SMK	10.719
4	Diploma	5.255
5	Sarjana	4.748

Berdasarkan data dalam RPJM-N sampai tahun 2011 jumlah anak putus sekolah sebanyak 10 rang pada semua senjang pendidikan, sedangkan angka pengangguran lebih kurang 75 persen dari jumlah penduduk usia kerja di Negeri Batumerah.

Kondisi infrastruktur di Negeri Batumerah dapat dikatakan cukup tersedia, namun kondisi sebagian besar masih memerlukan pembaikan, karena negeri Negeri Batumerah berada pada poros jalan lintas daerah yang menghubungkan Kecamatan Sirimau dengan negeri-negeri di Kecamatan teluk Ambon Baguala, kondisi jalan poros utama cukup baik karena dilapisi dengan aspal Hormix, namun bangunan penunjangnya seperti talud penahan tanah dan saluran-saluran mengalami kerusakan. Jalan-lalan penghubung diperkampungan yang sebagian besar menanjak, baik jalan setapak maupun jalan pemukiman kondisinya cukup memprihatinkan bahkan masih ada jalan setapak dari tanahh dan kerikil. Dari data RPJM-N panjang jalan yang melingkar Negeri Batumerah adalah 28 Km, dengan bangunan pelengkap seperti drainase/saluran sepanjang 26 Km, gorong-gorong sebanyak 4 buah dengan panjang 6-12 meter, dan talud sepanjang 8,5 Km.

Di Negeri Batumerah terdapat 2 buah sungai yang melintasi pemukiman masyarakat mulai dari puncak gunung yang membagi Kecamatan Sirimau dengan Kecamatan Leitimur Selatan, serta Kecamatan Teluk Ambon Baguala (Desa Halong) sampai dengan puat Kota Ambon. Kedua sungai tidak lagi digunakan masyarakat sebagai sarana air bersih karena kondisinya sudah tercemar limbah perumahan sampah.

Kondisi topologi sebagian besar petuanan Negeri Batumerah khusus pada daerah sebelah Timur dan Selatan adalah berlereng dan berbukit dengan kemiringan rata-rata di atas 17 derajat, sedangkan pada daerah pemukiman relative datar yang membujurdari Barat ke Timut. Jenis tanah yang sangat dominan sebagianbesar adalah jenis tanah merah, kuning, dan tanah hitam. Bagian ini penting untuk meningkatkan pendapatan masyarakat

Negeri Batumerah untuk dapat bercocok tanam, namun wilayah yang dapat dijadikan daerah pertanian melik perseorangan dan telah dibangun perumahan sehingga daerah pertanian berubah menjadi daerah perumahan, selain itu masyarakat Negeri Batumerah umumnya mengutamakan sector perdagangan untuk mata pencaharian.

Batu Merah adalah desa di Kecamatan Sirimau Ambon Maluku. Batu Merah merupakan pusat pemukiman penduduk Muslim di Kecamatan Sirimau Kota Ambon. Negeri Batu Merah sendiri terbagi atas 2 (dua) bidang yaitu Batu Merah Atas/Batu Merah Luar dan Batu Merah Bawah/Batu Merah Dalam.

Dalam hubungan keseharian dengan masyarakat lain, Negeri Batu Merah diikat oleh sumpah sebagai saudara Pela (saudara pela adalah kerabat adat) Minum Darah Negeri Passo dan diikat tali saudara/kandung sebagai saudara gandong (saudara gandong adalah kerabat kandung) Negeri Ema.

Sebagai Desa Adat, Negeri Batu Merah mempunyai sejarah kepemimpinan dan tata pemerintahan adat yang diwariskan para leluhur. Sayangnya sejarah negeri yang berjuluk HATUKAU, tidak tertulis secara gamblang, Konon Negeri Batu Merah sudah terbentuk sejak tahun 1200 Masehi, dengan system pemerintahan yang dipimpin oleh Sultan. Saat Portugis masuk dan melakukan penjajahan, system pemerintahan kesultanan berubah menjadi pemerintahan yang dipimpin oleh Raja atau Kepala Negeri.

Setelah Raja Ibrahim Safari Hatalah, terdapat beberapa raja hingga tahun 1870 Raja Negeri Batumerah dipimpin oleh Raja Hasan Hatalah. Raja Hasan Hatala kemudian memberikan mandate kepada Abdul Wahit Nurlette, memimpin pemerintahan dari tahun 1901 sampai 1933. Dan dilanjutkan oleh Raja Muhammad di Tahun 1933 sampai tahun 1963. Sistem pemerintahan Negeri Batumerah, mengalami pasang surut seiring perkembangan zaman, dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Desa struktur pemerintahan Negeri mengalami perubahan, seluruh negeri Adat termasuk Negeri Batumerah diubah menjadi desa yang dipimpin oleh seorang kepala desa. Dan masa ini terpilih, Latif Hatalah sebagai kepala Desa Batumerah pada tahun 1986 hingga tahun 1994, dilanjutkan oleh Ali Hatala hingga tahun 2000.

Setelah Ali Hatalah, pemerintahan desa sempat dipimpin oleh pejabat sementara yakni A.R. Tjerebon. Di Tahun 2005 pemerintah pusat kembali mengakui hak ulayat desa adat, dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan diberlakukannya Perda Provinsi Maluku No. 14 Tahun 2015 tentang Penetapan Kembali Negeri sebagai Kesatuan Masyarakat Adat, dalam Wilayah Pemerintahan Provinsi

Maluku. Negeri Batumerah sebagai negeri adat kembali dipimpin oleh seorang raja lewat pemilihan. Dan tahun 2008, Awat Ternate sebagai calon tunggal menjadi Raja Negeri Batumerah hingga 2012. Setelah Awath Ternate, tampuk tertinggi pemerintahan Negeri Batumerah dijabat oleh pelaksana tugas Raja Negeri Batumerah yakni M. Saleh Kiat hingga saat ini.

2. Akses Penyediaan Sarana Pengeloaan Sampah di Batu Merah Atas

Melaksanakan pengelolaan sampah dan memfasilitasi penyediaan prasarana dan sarana pengelolaan sampah di daerah merupakan salah satu tugas pemerintah daerah Kota Ambon, pelayanan ini dimaksudkan untuk mewujudkan Kota Ambon yang sehat dan bersih dari sampah. Tanggung jawab pemerintah kota dalam memberikan pelayanan umum bidang persampahan dilakukan berupa penyediaan jasa pelayanan pengelolaan sampah di jalan umum, tempat atau fasilitas umum untuk kepentingan dan kemanfaatan umum.

Pelayanan sampah yang diperoleh masyarakat Batu Merah Atas dapat dikelompokkan dalam 2 (dua) akses pelayanan berdasarkan Peraturan Daerah Kota Ambon Nomor 11 Tahun 2015 Tentang Pengelolaan Sampah yaitu: Akses ketersediaan TPS dan akses ketersediaan mobil pengangkutan sampah.

a. Akses Ketersediaan Tempat Pembungan Sampah (TPS)

Berdasarkan data Dinas Lingkungan Hidup dan Persampahan Kota Ambon jumlah Tempat Pembuangan Sampah atau bak TPS yang terdapat di seluruh Kota Ambon yakni berjumlah 67 bak TPS. TPS tersebut tersebar diseluruh kecamatan di Kota Ambon, bak TPS tersebut dapat di lihat dalam tabel di bawah ini:

TPS bayangan ini bermunculan akibat minimnya fasilitas TPS yang disediakan pemerintah Kota Ambon, dari hasil wawancara dengan pihak dinas persampahan salah satu alasannya adalah karena pemerintah kota kesulitan mencari lahan kosong milik masyarakat, umumnya masyarakat menolak ditempati lahannya untuk TPS di samping itu, pemerintah kota juga berencana tidak lagi membuat TPS namun menyediakan dump truck atau amrol yang muda diangkut.

Selain TPS bayangan tersebut masyarakat juga memanfaatkan secara illegal lereng-lereng gunung atau bukit di kawasan Batu Merah Atas untuk digunakan membuang sampah di beberapa tempat yang ditemukan peneliti yaitu: lereng tanjakan seribu, lereng turunan gunung malintang dan lereng bukit dekat sekolah As Salam, lereng bukit BTN Kebung Cengkeh, demikian pula dikawasan pemukiman yang tinggal dibelantaran sungai juga

memanfaatkan aliran sungai sebagai tempat membuang sampah, seperti di sungai arbes, sungai Warasia, sungai kawasan IAIN Ambon.

Dari data berbagai kondisi tersebut di atas menggambarkan adanya keterbatasan akses masyarakat atas ketersediaan TPS di Batumerah Atas dengan jarak yang cukup jauh mulai dari daerah Galunggung hingga kompleks IAIN Ambon yang berjarak sekitar 7 KM. dari jarak tersebut pemerintah Kota hanya menyediakan 3 TPS. Akibat jauhnya jarak TPS dengan rumah pemukiman banyak masyarakat memilih membuang sampah di lereng gunung atau lahan kosong. Akses masayarakat terhadap TPS jika dipersentasekan hanya 30% sementara 70 % tidak terakses seperti dapat dilihat gambar di bawah ini:

Dari hasil observasi daerah atau kawasan pemukiman di atu Merah Atas yang tidak terakses TPS adalah sebagai berikut:

1. Pemukiman kawasan Gunung Malintang
2. Pemukiman Arbes
3. Pemukiman Kahena
4. Pemukiman kawasan Wara
5. Pemukiman kawasan Warasia
6. Kompleks IAIN

Terbatasnya akses masyarakat terhadap TPS yang disediakan pemerintah daerah disebabkan karena minimmnya TPS yang disediakan pemerintah Kota Ambon termasuk dari pemerintah Negeri Batu Merah, yang kedua hal ini disebabkan karena Mobil pengangkutan sampah hanya melalui jalur tertentu saja yaitu jalan poros atau jalan raya sehingga sampah yang dapat diangkut terbatas jalan yang di lalui, akibatnya masyarakat yang tinggal di dalam perumahan atau pemukiman yang jauh dari jalan raya kebung Cengkeh dengan sendirinya tidak terakses.

Demikian pula mobil pengangkut sampah hanya mengambil sampah di TPS tidak langsung mengangkut dari setiap rumah. Berdasarkan Perda Kota Ambon No. 11 Tahun 2015 tentang Pengelolaan Sampah disebutkan dalam Pasal 4 bahwa Pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pengelolaan sampah berwenang diantaranya menetapkan TPS, TPST dan/Atau TPA. Sehingga pemerintah daerah seharunya lebih proaktif dalam memperbanyak lokasi TPS agar masyarakat lebih terakses maksimal.

Di samping itu pemerintah daerah juga memiliki tanggung jawab dalam melakukan pengumpulan sampah hal ini ditegaskan dalam Pasal 12 ayat (1) Perda bahwa pengumpulan sampah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 huruf b sejak pemindahan sampah dari sumber sampah ke TPS/TPST/ TPS 3R sampai ke TPA, selanjujutnya dalam Pasal 12 ayat (2) Pengumpulan sampah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh a. Pemerintah Daerah; dan b. pengelola kawasan pemukiman, kawasan komersial, kawasan khusus, fasilitas umum, fasilitas social, dan fasilitas lainnya. Dan dalam Pasal 12 ayat (4) ditegaskan pula Pemerintah Daerah menyediakan TPS/TPS 3 R pada wilayah pemukiman. Dengan demikian berdasarkan ketentuan di atas maka jelas bahwa tanggungjawab penyediaan TPS merupakan kewenangan dan tugas dari pemerintah daerah apalagi berkaitan dengan wilayah pemukiman yang umumnya terdapat di Batu Merah Atas.

Berdasarkan hasil observasi di lapangan peneliti menemukan keterbatasan akses masyarakat Batumerah Atas terhadap tempat pembuangan sampah yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah. Sebab data menunjukkan pemerintah Kota Ambon hanya menyediakan 3 TPS untuk melayani seluruh masyarakat Batumerah atas yang sangat padat dan memiliki wilayah yang cukup luas. Akibat keterbatasan TPS tersebut dengan wilayah yang luas maka menyebabkan rentang kendali masyarakat dengan TPS cukup jauh antar 2 hingga 3 km, sebab panjang kawasan Batumerah atas 7 Km. sehingga banyak masyarakat membuang sampah ditempat alternatifsepertitanah kosong, pinggir jalan dan lain-lain. Hal ini dapat di lihat dalam tabel di bawah ini:

NO	PEMUKIMAN	JARAK	TPS YG TERDEKAT	PEMBUANGAN ALTERNATIF/ JARAK
1	Pemukiman Arbes Hutang	2-3Km	TPS Tanjakan seribu	Pertigaan PDAM 1-2 Km.

	Lindug			
2	Pemukiman Alaska-Ahuru	2-3 Km	TPS Turun-turunan	Pertigaan PDAM 1-2 Km.
3	Pemukiman Kahena	2-3 Km	TPS Turun-turunan	Pertigaan PDAM 1,5 Km.
4	Pemukiman Kompleks IAIN	2 Km	TPS Turun-turunan/	Pertigaan PDAM 500 m.
5	Pemukiman Wara	1-2 Km	TPS Turun-turunan	Wara Unidar 10—300 m.
6	Pemukiman Warasia	2 Km	TPS Turun-turunan	Wara Unidar 1 km.
7	Pemukiman Lorong Putri	1-2 Km	TPS Turun-turunan	Pertigaan PDAM 500-1 Km
8	Pemukiman Kanawa	200-500 M	TPS Turun-turunan	-
9	Pemukiman Lr Sumatera	500-1Km	TPS Turun-turunan	Depan Lorong Sumatera
10	Pemukiman Air kuning	1 Km	TPS Turun-turunan	-
11	Pemukiman Manusela	1-2 Km	TPS Turun-turunan/	Depan SMP 14
12	Pemukiman Kebung Cengkeh	2-3 Km	TPS Turun-turunan/	Depan Latanza

Berdasarkan pemetaan kawasan pemukiman dan lokasi TPS di atas menunjukkan akses masyarakat atas TPS masih terbatas dan belum memadai sebab jarak kawasan pemukiman dengan TPS masih cukup jauh, apalagi masyarakat kebung cengkeh atau batumerah atas banyak bermukim di bukit-bukit pegunungan maupun di kaki bukit yang sangat membutuhkan akses persampahah. Lokasi TPS tersebut cukup jauh dari

pemukiman masyarakat apalagi dengan jumlah yang terbatas menyulitkan untuk membawa sampah ke TPS yang ada.

3. Akses Mobil Pengangkutan Sampah

Terpenuhinya akses pelayanan atas ketersediaan fasilitas mobil pengangkutan sampah unutk masyarakat merupakan salah satu indicator yang dapat diukur dalam menguji kualitas pelayanan perdampahan. Dengan tersedianya mobil pengangkutan sampah yang memadai merupakan salah satu indikator terpenuhinya pelayanan persampahan

Dalam memberikan pelayanan persampahan Pemerintah Kota Ambon melalui Dinas Lingkungan Hidup dan Persampahan Kota Ambon telah menyediakan sejumlah fasilitas kendaraan untuk melakukan pengkangkutan sampah dari TPS untuk di bawah seperti mobil dump truck, motor Tossa, mobil pick up.

Secara keseluruhan unutk melayani pengangkutan sampah di Kota Ambon pemerintah kota memiliki mobil dump truck sebanyak 23 mobil untuk mengangkut sampah dari TPS ke tempat pembuangan akhir dengan jalur yang berbeda masing-masing. Di samping domp truck pemerintah juga memiliki motor tossa sebanyak 10 unit untuk mengangkut sampah dari pemukiman ke TPS, selain itu pemerintah kota juga memiliki mobil pic up 6 unit.

Dari fasilitas kendaraan pengangkutan sampah yang dimiliki pemerintah kota Ambon. Pemerintah Kota Ambon menyiapkan 4 (empat) kendaraan melayani masyarakat di Batu Merah Atas. Empat kendaraan tersebut beroperasi di Batu Merah Atas dengan memiliki jalur tertentu yakni:

a. 1 unit mobil dengan jalur mulai dari Pasar Batu Merah, Galunggung, Tempat Tinjak, menuju Alaska dan berakhir di PDAM
b. 1 unit mobil dengan jalur mulai dari Kantor Kehutanan, Kebung Cengkeh , SMP 14 dan berakhir di Kanawa
c. 1 unit mobil dengan jalur Galunggung, naik ke atas menuju Ahuru.
d. 1 unit mobil tossa dengan jalur perumahan Kahena ke pembuangan sampah dekat PDAM.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka dapat di analisis bahwa Pemerintah Kota Ambon telah menyediakan fasilitas dan melakukan pelayanan sampah di Batu Merah Atas, dapat dikatakan bawha masyarakat

Negeri Batu Merah khususnya Batu Merah Atas telah mendapatkan akses dalam hal pelayanan sampah dari pemerintah kota.

D. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Akses Pelayanan Sampah

Faktor-faktor yang mempengaruhi optimalisasi terpenuhinya akses pelayanan persampahan di Negeri Batu Merah dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Faktor Pegawai Petugas Sampah

Salah satu faktor yang sangat berpengaruh dalam pengelolaan sampah di Batu Merah adalah ketersediaan tenaga atau pegawai yang bertugas dalam pengelolaan sampah dari data yang diperoleh di Dinas Lingkungan Hidup dan Persampahan Kota Ambon jumlah seluruh pewagai adalah 161 orang terdiri dari pegawa PNS berjumlah 61 orang sedang 100 lainnya merupakan pegawai kontrak seperti dalam tabel di bawah ini:

NO	UNIT TUGAS	JUMLAH
I	**Jumlah Pegawai PNS**	**61** Orang
II	**Jumlah Pegawai Kontrak**	**100** Orang
1	Dinas	12 Orang
2	UPTD Bengkel	7 Orang
3	UPTD IPST	33 Orang
4	Alat Berat	1 Orang
5	Sopir Sampah	20 Orang
6	Sopir Tossa Sampah	5 Orang
7	Spead	3 Orang
8	Pengawas Sapu	6 Orang
9	Pengawas Taman	6 Orang
10	Sopir Taman	2 Orang
11	Sopir Tossa Taman	1 Orang
12	Incenerator	4 Orang

	TOTAL	**161 Orang**

Dari data tersebut di atas memperlihatkan bahwa mayoritas pegawai kontrak yang bekerja di Dinas Lingkungan dan Persampahan di Kota Ambon yakni berjumlah 100 orang sedangkan pegawai PNS berjumlah 61 orang. Sedangkan pegawai honorer yang bertugas di bidang persampahan untuk sopir sampah berjumlah 20 orang, Sopir Tossa Sampah 5 orang, spead sampah 3 orang, total 28 orang.

Berdasarkan data tersebut maka jumlah tenaga kontrak yang bertugas dalam melayani persampahan di seluruh wilayah Kota Ambon hanya berjumlah 28 orang, jumlah tersebut sangat kurang secara SDM untuk melayani 50 negeri dan kelurahan di Kota Ambon. Selanjutnya Pemerintah Kota Ambon juga merekrut tenaga buruh kerja sebagaimana di bawah ini:

NO	UNIT TUGAS	JUMLAH
1	Mobil Sampah	116 Orang
2	Motor Tossa	5 Orang
3	Sapu Jalan Pagi	354 Orang
4	Sapu Jalan Siang	78 Orang
5	Sapu Jalan Pasar Mardika	7 Orang
6	Sapu Pantai	2 Orang
7	Speed Boat Sampah	16 Orang
8	Taman	70 Orang
9	Motor Tossa Taman	2 Orang
10	Berem	60 Orang
	TOTAL	**710 Orang**

Berdasarkan data di atas maka terlihat bahwa jumlah total tenaga buruh harian dan bulanan yang dimiliki pemerintah Kota Ambon di Dinas Lingkungan Hidup dan Persampaan berjumlah 710 orang, dari jumlah tersebut tenaga buruh yang ditugaskan untuk mobil sampah yaitu 116 orang, untuk mobil tossa 5 orang dan spead boad sampah berjumlah 16 orang jadi total keseluruhan tenga buruh yang dimiliki Kota Ambon sebanyak 137 orang.

2. Faktor Sarana dan Prasarana

Faktor sarana dan prasarana atau kelengkapan fasilitas persampahan tentu sangat mendukung petugas dalam melaksanakan program pelayanan persampahan. Disamping itu kelengkapan sarana dan prasarana juga sangat membantu masyarakat dalam mendapat pelayanan optimal dari pemerintah daerah.

a. Sarana Mobil Sampah

Sarana mobil sampah yang ada di Kota Ambon dibagi dalam beberapa jenis unit yakni mobil pick Up Sampah, Mobil Tossa Sampah dan Dump Truck.

NO	UNIT TUGAS	JUMLAH
1	Mobul Siram Taman	1 Unit
2	Mobil Pick Up	
	- Mobil Pick Up Taman	2 Unit
	- Mobil Pick Up Sampah	6 Unit
5	Mobil Amrool	6 Unit
6	Dump Truck	23 Unit
7	Motor Tossa	
	- Tossa Sampah	10 Unit
	- Tossa Taman	3 Unit
8	Spead Sampah	4 Unit
9	Mobil Pejabat	2 Unit
10	Motor Dinas	17 Unit
	TOTAL	**74** Unit

Kondisi sarana dan prasaranan khususnya kendaraan Mobil Dum Truck pengankut sampah yang dimiliki Dinas Lingkungan Hidup dan Persampahan Kota Ambon sangat terbatas sebab dari 23 mobil Dum Truck yang dimiliki 12 diantaranya dalam kondisi rawat jalan, 4 mobil kondisinya rawat nginap dan hanya 7 yang kondisi baik. kemampuan daerah dalam 2

tahun terakhir ini hanya mampu melakukan penambahan sebanyak 1 unit mobil dum truck.[83]

Keterbatasan mobil pengangkutan sampah yang dimiliki pemerintah Kota Ambon sangat berpengaruh pada optimalisasi pengangkutan sampah di Kota Ambon, menurut Kabag Persampahan bahwa rata-rata jumlah sampah yang diangkut perhari ke TPA sebanayak 170 an ton/hari, jika bulan ramadahan mengalami peningkatan hingga 200 ton/hari sedangkan pada musim buah seperti musim durian, sampah yang dihasilkan Kota Ambon mencapai 215 ton/hari.[84]

Kondisi sarana mobil pengangkutan sampah yang dimiliki Pemerintah Kota Ambon juga berpengaruh pada optimalisasi pelayanan persampahan di kawasan Batumerah atas sebab hanya 2 mobil sampah jenis dum truck dengan jalur Pasar-Galunggung-Tempat Pembuangan Tinjak- STIA Alaska-PDAM Arbes dan jalur Kantor Kehutanan-Kebung Cengkeh-SMP terakhir di Kanawa.

b. Sarana Tempat Pembuangan Sampah Sementara (TPS)

Disamping itu sarana yang tidak kalah pentingnya adalah Tempat Pembuangan Sampah Sementara (TPS), TPS merupakan tempat yang digunakan untuk menampung sampah dari masyarakat sementara untuk selanjutnya diteruskan ke tempat Pembuangan Sampah Akhir atau TPA. Tujuannya untuk menghindari masyarakat membuang sampah sembarang tempat yang dapat mengganngu keindahan dan kesehatan lingkungan dan etika social.

Berdasarkan data yang diperoleh di Dinas Lingkungan Hidup dan Persampahan Kota Ambon jumlah TPS se Kota Ambon adalah 60 bak TPS sedangkan jumlah TPS yang melayani Masyarakat Batu Merah Atas berjumlah 3 buah Bak TPS. Kondisi tersebut menyebabkan masyarakat Negeri Batu Merah Atas tidak membuang sampah pada tempatnya sehingga muncullah tumpukan-tumpukan sampah disepanjang jalan. Selain jumlah yang sangat sedikit persoalan TPS juga adalah jaraknya yang cukup jauh dari pemukiman penduduk. Dari total panjang jalan batu merah atas sekitar 7 Km dari IAIN Ambon jalan Dr. Tarmisi Taher hingga ke Galunggu jalan poros Kota Ambon hanya tersedia 2 TPS yang masih berfungsi yakni TPS yang ada di turun-turunan tanjakan seribu dan ada 2 TPS lain yang semulah digunakan kemudian ditutup oleh masyarakat atau pemilik lahan yakni TPS depan Bengkel La Tanza dan TPS di pertigaan jalan Arbes dan jalan Dr. H.Tarmizi

[83] Hasil Wawancara dengan Kepala Bagian Persampahan Kota Ambon tanggal 20 Agustus 2018 bertempat di kantor Dinas Lingkungan Hidup dan Persampahan Kota Ambon.
[84] Ibid.

Taher atau dekat PDAM Arbes jadi praktis Batu Merah Atas hanya memiliki 2 bak TPS.

Keterbatasan jumlah TPS tersebut menjadi faktor utama masalah persampahan di Negeri Batu Merah Atas, sebab jarak yang ditempuh masyarakat dengan lokasi TPS cukup jauh 2-3 Km. akibatnya banyak masyarakat yang terpaksa menumpuk sampah di pinggir jalan atau menyimpang ditempat lahan yang kosong, seperti dekat PDAM arbes, depan SMP 14, Depan jalan Sumatera, jalan ke Ahuru, Wara samping kampus UNIDAR dan sebagian lagi dibuang di lereng bukit seperti di tanjakan seribu dan lereng bukit gunung malintang.

3. Pola Pengumpulan Sampah

Pengelolaan sampah dimaksudkan untuk mengendalikan timbulnya sampah, pengumpulan transfer dan transportasi sampah, pengelolaan dan memprosesan akhir pembuangan sampah. Menurut UU No. 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah didefinisikan sebagai Kegiatan yang sistematis, menyeluruh, dan berkesinambungan yang meliputi pengurangan dan penanganan sampah.

Umumnya terdapat 3 (tiga) pola pengumpulan sampah perumahan di berbagai daerah di Indonesia yaitu: 1. Pola Individual Langsung yaitu dilakukan secara door to door dengan menggunkan *dump truck,* pada jalur daerah pemukiman baik untuk pemukiman yang teratur maupun pemukiman yang tidak teratur yang ada disepanjang jalur pengangkutan. 2. Pola Indivudual tak langsung, yaitu pengumpulan dengan cara petugas pengumpul mendatangi sumber dengan menggunakan alat pengumpul berupa gerobak dan motor sampah. Dan pola yang ke 3. Pola komunal tak langsung yaitu, pola yang diterapkan pada kawasan perumahan padat gang yang sempit dan tidak bisa dilalui oleh kendaraan pengumpul.

Pola pengelolaan sampah yang digunakan sangat menentukan efektifitas pelayanan dan penyediaan akses persampahan kepada masyarakat. Secara umum sistem pengangkutan sampah dari sumber (kawasan perumahan, perkantoran, komersial, industry dan lain-lain) ke TPA yang sampai saat ini masih mendominasi pola penanganan sampah di Indonesia, atau biasa disebut dengan pola kumpul-angkut-buang.

Pola pengumpulan sampah di Kota Ambon umumnya mengandalkan armada sampah yang dimiliki pemeritah kota yaitu mobil armada sampah dengan pola indivudual tak langsung yaitu mobil *dump truck* mengambil langsung sampah dari TPS ke TPS dan selanjutnya di bawah langsung ke Tempat Pembuangan Akhir (TPA) Tosampu. Sistem seperti ini menyebabkan masyarakat harus mengusahakan sendiri membawa sampah masing-masing

ke TPS yang terdekat. Sistem seperti ini mengakibatkan tidak maksimalnya penanganan sampah di Kota Ambon, sebab ketersediaan TPS sangat memudahkan masyarakat untuk membuang sampah. Kondisi TPS yang terbatas di Batu Merah Atas mengakibatkan jarak tempuh pemukiman warga ke TPS sangat jauh umumnya 1-3 Km. Sistem seperti ini menjadi kendala warga dalam membuang sampah.

Pola seperti ini biasa disebut pola komunal langsung yaitu metode pengumpulan sampah yang dilakukan sendiri-sendiri oleh masing-masing penghasil sampah langsung ke tempat pembuangan sementara (TPS) yang telah disediakan sebelumnya atau langsungketruck-truck yang mendatangi titik pengumpulan kemudian diuang ke tempat pembuangan akhir (TPA) adapun peralatan yang digunakan adalah mobil Arm Roll.[85] Pola seperti yang juga digunakan dijumpai hampir di seluruh kawasan pemukiman di Kota Ternate karena sebagai kota tua yang berkarakteristikgeografis pantai dan gungung.[86]

Kecuali di perumahan Kahena menggunakan pola Indivudual tak langsung, yaitu pengumpulan dengan cara petugas pengumpul mendatangi sumber dengan menggunakan alat pengumpul berupa gerobak dan motor sampah. Dan selanjutnya motor sampah membuang ke TPS alternative di jalan pertigaan Arbes dekat PDAM.

Sehingga sistem pengumpulan sampah pemerintah kota di Batu Merah Atas belum maksimal diterapkan. Aktifitas pengumpulan sampah umumnya dilakukan pada kawasan pemukiman ditepi jalan yang dilengkapi TPS. Untuk pemukiman padat yang tidak dilewati lintasan atau jalur truk sampah mengalami kesulitan untuk mendapatkan pelayanan sampah. Kondisi ini hampir sama di kawasan pemukiman Kota Ambon.

Demikian pula sistem pembuangan yang dilakukan masyarakat Batu Merah Atas belum baik. hal tersebut dapat dilihat dari sampah yang dibuang masyarakat tidak memisahkan antara sampah organic dan non-organik.

4. Faktor Anggaran

Hal terpenting dari managemen pengelolaan sampah adalah faktor anggaran atau keuangan daerah. Pengelolaan persampahan membutuhkan anggaran atau keuangan yang cukup tinggi untuk menunjang program dan Kegiatan persampahan baik dalam pengurangan maupun pengelolaan sampah. Umumnya komponen biaya yang dikeluarkan Pemerintah Kota

[85] Jailan Sahil.,dkk. *Sistem Pengelolaan dan Upaya Penanggulangan Sampah Di Kelurahan Dufa-Dufa Kota Ternate,* Jurnal BIOeduKASI, Vol.4 No.(2) Maret 2016.hlm. 481
[86] Ibid.hlm.480

Ambon dalam pengelolaan sampah adalah biaya sarana dan prasarana, biaya operasional pengelolaan, biaya pemeliharaan kendaraan dan sarana prasarana perampahan, gaji pegawai, dan tenaga kontrak dan honorer.

Biaya persampahan ini bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Ambon yang setiap tahun dialokasikan oleh Pemerintah Kota Ambon yang dikelolah oleh Dinas Lingkungan Hidup dan Persampahan Kota Ambon. Anggaran untuk persampahan Kota Ambon tahun 2018 sebesar 18 Milyar rupiah. Alokasi anggaran untuk upah buruh sapu pagi hari untuk 360 orang sebesar 25.000 rupiah/hari sedangkan upah buru sapu siang hari yang berjumlah 78 orang sebesar 50.000 rupiah.

Sedangkan upah buruh mobil sampah sebesar 35.000/hari tiap mobil kendaraan yang terdiri dari 4 orang. Jika 1 mobil menangani 2 jalur maka upah /harinya sebesar 70.000 ribu rupiah. Berdasarkan upah yang diberikan pemerintah daerah kepada buruh pengangkut sampah sangatlah rendah jika dibandingkan standar Upah Minimum Provinsi (UMP) tahun 2018 yang telah ditetapkan sebesar Rp. 2.222.220,- rendahnya upah tersebut menyebabkan pemerintah kota kadang kesulitan mencari buruh harian untuk membantu pemerintah kota dalam mengankut sampah.

Pihak pemerintah kota menyadari anggaran Dinas Lingkungan Hidup dan Persampahan masih sangat rendah khususnya pada bidang persampahan di Kota Ambon terutama untuk meningkatan sarana dan prasarana sampah seperti penambahan mobil *dump truck* dan motor sampah, apalagi sudah banyak mobil *dump truck* yang dimiliki sudah kondisi rusak atau rawat jalan. Termasuk anggaran untuk gaji atau upah buruh yang perlu ditingkatkan kondisi ini membutuhkan penambahan anggaran untuk persampahan di Kota Ambon.

5. Faktor Peran Serta Masyarakat

a. Peran Serta dalam Pemilahan Sampah

Peran serta masyarakat sangat diperlukan dalam menangani permasalahan sampah, partisipasi masyarakat akan dilihat dari sejauhmana keterlibatan masyarakat secara aktif berinisiatif mulai dari meminimalisir sampah yang dihasilkan, membayar iuran sampah, membuang sampah pada tempatnya dan tepat pada waktu di TPS yang telah ditentukan, hingga melakukan upaya pemilahan sampah organic dan non organic atau memanfaatkan sampah agar bernilai ekonomis, merupakan bentuk peran serta masyarakat dalam pengelolaan sampah.

Berdasarkan standar Nasional Indonesia Nomor 19-2454-2002 yang dimaksud dengan pemilahan sampah adalah proses pemisahan sampah

berdasarkan jenis sampah yang dilakukan sejak dari sumbernya sampai dengan pembuangan akhir.

Berdasarkan hasil observasi di tempat TPS Kebung Cengkeh masyarakat tidak melakukan pemilahan dalam pembuangan sampah di TPS, masyarakat membuang sampah secara langsung dengan meletakkan sampah di tempat pembuangan sampah. Disamping itu pemerintah kota memang belum menyediakan informasi dan tempat pembuangan sampah dengan sistem pemilhan. Dari 3 TPS Sampah yang diamati di kebung cengkeh termasuk tempat pembuangan illegal terlihat masyarakat tidak melakukan pemisahan sampah organic dan non-organik.

Padahal berdasarkan ketentuan Pasal 27 Pemerintah Daerah wajib menyediakan fasilitas pemilahan sampah yang terdiri dari 3(tiga) jenis sampah yaitu sampah organic, sampah anorganik dan sampah B3 rumah tangga. Namun pada kenyataannya fasilitas TPS yang ada di Batumerah Atas tidak memisahkan sampah organic, sampah anorganik dan sampah B3 rumah tangga.

Fasilitas TPS yang disediakan pemerintah Kota Ambon sebetulnya telah terpisah dua bilik dengan harapan masyarakat bisa memisahkan sampah organic dan non organic.

Namun tingkat pemahaman masyarakat sangat rendah hal ini terlihat dengan cara warga dalam membuang sampah seperti pada gambar di atas tidak disiplin membuang pada tempatnya sehingga berceceran diluar bak TPS, di samping itu kurangnya sosialisasi dari pemerintah kota berupa informasi unutk memisahkan sampah organic dan non organic. Apalagi jika sampah yang di bawah masyarakat sejak awal tidak dipisahkan.

Sehingga dapat disebutkan bahwa peran serta masyarakat Negeri Batumerah khususnya di Batumerah Atas dalam melakukan pemilahan sampah organic dan organic belum optimal.

b. Kesadaran dalam Pengumpulan Sampah

Pengumpulan sampah merupakan cara atau proses pengambilan sampah mulai dari tempat penampungan sampah sampai ke tempat pembuangan sementara (TPS). Berdasarkan Standar Nasional Indonesia Nomor 19-2454-2002 tentang Tata Cara Pengelolaan Sampah di Pemukiman disebutkan bahwa: pola pengumpulan sampah dikelompokkan dalam 2 pola yaitu pola individual dan pola komunal.

Berdasarkan hasil observasi di lapangan umumnya masyarakat melakukan pengumpulan secara individual dengan membawah langsung sampah yang mereka kumpulkan di rumah masing-masing dan membawanya langsung di TPS sampah yang terdekat. Dari 4 TPS sampah yang ada, hanya 1 kawasan pemukiman yaitu kawasan Kahena pengumpulan sampah dilakukan

dengan pola komunal melalui sarana yang disediakan oleh Dinas Persampahan Pemerintah Kota Ambon dengan menyediakan sarana motor Tossan yang bertugas mengumpulkan sampah masyarakat dan mengangkut ke TPS dekat PDAM Air Besar. Sedangkan 3 TPS lain dilakukan dengan pola individual.

c. Kesadaran Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Sampah

Salah satu aspek penting dalam mengatasi permasalahan sampah adalah kesadaran masyarakat dalam pengelolaan sampah. Pengelolaan sampah diperlukan untuk mengurangi penumpukan volume sampah di TPS maupun di TPA. Dalam ketentuan Pasal 28 Perda Kota Ambon No. 11 Tahun 2015 tentang Pengelolaan Sampah ditegaskan bahwa masyarakat wajib melaksanakan pengurangan sampah dan penanganan sampah dengan cara yang berwawasan lingkungan, pengurangan sampah dilakukan dengan cara pengurangan sampah sejak dari sumbernya dan pemanfaatan sampah sebagai sumberdaya dan sumber energi.

Di samping itu dalam ketentuan Pasal 46 juga ditegaskan bahwa bentuk peran serta masyarakat dalam pengelolaan sampah meliputi: a. menjaga kebersihan lingkungan, b. aktif dalam kegiatan pengurangan, pengumpulan, pemilahan, pengangkutan, dan pengelolaan sampah. Kesadaran masyarakat dalam pengelolaan sampah di Batumerah Atas cukup bervariasi tergantung kondisi perumahan dan geografis. Dibeberapa tempat kesadaran masyarakat sudah cukup bagus seperti di Perumahan Gadihu Indah masyarakat berinisiatif untuk mengelolah sampah sendiri baik dengan membakar maupun mengubur disekitas rumah mereka. Demikian pula di kawasan perumahan seperti Pesona Alam dan BTN Kanawa, BTN Kebung Cengkeh dan Kahena telah memiliki fasilitas TPS petugas khusus untuk membantu pengangkutan sampah. Sehingga masyarakat tidak lagi membuang sampah di tempat-tempat yang dilarang.

Namun demikian masyarakat yang bermukim di belantara sungai dan pemukiman yang jauh dari TPS kesadaran masyarakat sangat rendah untuk membuang sampah pada tempat. Pemukiman yang kesadaran rendah kawasan itu seperti sepanjang sungai Arbes, sekitar kampus IAIN hingga ke Dusun Warasia. Efektifitas implementasi Perda sampah Ambon untuk mengatasi permasalahan sampah adalah faktor partisipasi masyarakat dalam pengelolaan sampah. Tingkat kesadaran partisipasi masyarakat Batumerah Atas dalam pengelolaan sampah diasumsikan masih sangat rendah.

Menurut Ramdhani partisipasi masyarakat adalah ikut sertanya masyarakat dalam hal pengelolaan sampah untuk menjaga kebersihan

lingkungan, sesuai dengan waktu yang telah ditentukan.[87] Dari hasil pengamatan yang dilakukan masyarakat Batu Merah Atas belum melakukan pengelolaan sampah sendiri, demikian pula masyarakat umumnya tidak tertib dalam membuang sampah di TPS. dari hasil pemantauan di sejumlah TPS di Batumerah Atas umumnya masyarakat membuang sampah diluar Bak TPS diletakkan dipinggir jalan demikian pula ketidakdisiplinan masyarakat juga ditunjukkan dengan membuang sampah diluar jam yang tentukan akibatnya setiap hari sampah selalu menumpuk di TPS-TPS dan menimulkan bau yang tidak sedap.

E. Solusi Pengelolaan Sampah Yang Efektif di Batumerah Atas

Kawasan Batumerah yang merupakan kawasan pemukiman yang berdiam di perbukitan. Negeri Batumerah memiliki luas wilayah 60.000 Ha. Terdiri dari daerah pengunungan, perbukitan serta daratan yang penuh dengan perumahan dengan Jumlah penduduk Negeri Batumerah sebanyak 79.639 jiwa. Denga karakteristik demikian memerlukan solusi tersendiri dalam pengelolaan sampah lebih baik, yaitu dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Penambahan Fasilitas Persampahan

Permasalahan utama berkaitan dengan pengelolaan sampah di Kota Ambon dan di Batumerah Atas adalah masih terbatasnya fasilitas pengelolaan sampah yang dimiliki Pemerintah Kota Ambon. Fasilitas tersebut adalah alat angkutan sampah berupa mobil Dump Truck, Motor Tossa dan TPS di pemukiman masyarakat.

Guna memaksimalkan pelayanan persampahan di Batumerah Atas maka salah satu upaya yang bisa dilakukan adalah melakukan penambahan sarana prasarana persampahan seperti dalam tabel di bawah ini:

NO	LOKASI	SARANA	JUMLAH
1.	Kompleks IAIN Ambon	TPS	1
2.	Perumahan Dosen IAIN	TPS	1
3.	Jembatan Jodoh	TPS	1
4.	Kahena	TPS	1

[87] Ramdhiani, 2013, Implementasi Peraturan daerah Nomor 02 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Sampah di Kelurahan Karang Anyar Kecamatan Sungai Kunjang Kota Samarinda. eJoernal Ilmu Administrasi, Vol.1 No.2,2013, hal.558-571, melalui http:ejournal.an.fisip-unmul.ac.id/site/wp-content/upload/2013/06.

5.	Kawasan Ayudes	TPS	1
6.	Kawasan Amalatu	TPS	1
7.	Arbes	TPS	1
8.	Pertigaan PDAM	TPS	1
9.	Lorong Putri	TPS	1
10.	Wara	TPS	2
11.	Warasia	TPS	1
12.	BTN Kanawa	TPS	2
13.	Lorong Sumatera	TPS	1
14.	BTN Manusela	TPS	2
15.	Godion Indah	TPS	2
16.	BTN Kebung Cengkeh	TPS	2
17.	MTS Kebung Cengkeh	TPS	1
18.	Kehutanan	TPS	1
	JUMLAH		23

Penambahan jumlah TPS tersebut di atas diperlukan karena dari hasil observasi di lokasi tersebut belum tersedia TPS untuk menampung sampah warga seperti :

NO	KAWASAN	LOKASI PEMBUANGAN
1.	Kompleks IAIN Ambon, ayudes, belakang IAIN Ambon, Amalatu, Arbes, Warasia	Sungai Arbes dan Pinggir Sungai Ahuru
2.	BTN Manusela	Lereng Bukit As Salam/ Lereng bukit gunung Malintang

		hative kecil
3.	BTN Kebung cengkeh	Lereng Bukit Belakang BTN Kebung Cengkeh
4.	Jl. MTS Kebung Cengkeh	Lahan kosong Depan MTS kebung cengkeh
5.	Wara-Batu Tagepe	Lereng bukit tanjakan seribu

Penambahan sarana prasarana selanjutnya adalah mobil dump truck untuk mengangkut sampah dari TPS ke TPA dan motor tossan untuk mengangkut sampah dari rumah-rumah warga ke TPS, adapun lokasi dan fasilitas yang diberlukan di batumerah atas dapat dilihat dalam tabel di bawah ini:

NO	LOKASI	FASILITAS	JUMLAH
1.	Komples IAIN Ambon	Mobil DumpTruck	1
2.	Perumahan Dosen	Motor Tossan	1
3.	Wara-Warasia	Mobil DumpTruck	1
4.	Kahena-Ayudes	Motor Tossan	2
5.	Amalatu	Motor Tossan	1
6.	Lorong Putri	Motor Tossan	1
7.	Arbes-Ahuru	Mobil DumpTruck	1
8.	BTN Kanawa	Motor Tossan	1
9.	Jalan Sumatera	Motor Tossan	1
10.	BTN Manusela	Motor Tossan	1

11.	BTN Kebung Cengkeh	Motor Tossan	1
12	Jalan Sumatera	Motor Tossan	2
13	Godion Indah –Air Kuning	Mobil DumpTruck	1
14.	MTS Kebung Cengkeh	Motor Tossan	1
	JUMLAH		16

2. Menata Pola Pengumpulan Sampah Secara Proporsional.

Pola pengelolaan sampah yang digunakan sangat menentukan efektifitas pelayanan dan penyediaan akses persampahan kepada masyarakat. Secara umum sistem pengangkutan sampah dari sumber (kawasan perumahan, perkantoran, komersial, industry dan lain-lain) ke TPA yang sampai saat ini masih mendominasi pola penanganan sampah di Indonesia, atau biasa disebut dengan pola kumpul-angkut-buang.

Pola kumpul-angkut-buang tidak akan efektif jika tidak didukung oleh sarana-dan prasarana yang memadai, demikian pula juga ditentukan oleh ketersediaan petugas dan kondisi geografis pemukiman yang ada. Dengan karakteristik pemukiman Batumerah Atas yang berbukit dan sebagian kawasan yang cukup rata maka pola pengumpulan sampah yang tepat dilakukan secara proporsional sesuai dengan karakteristik kawasan pemukiman yang ada. Untuk pemukiman yang cukup rata dan sempit maka pola yang digunakan adalah pola individual tak langsung yaitu dilakukan secara door to door dengan menggunakan motor tossan, pada jalur daerah pemukiman baik untuk pemukiman yang teratur maupun pemukiman yang tidak teratur sesuai wilayah masing-masing. Daerah yang tepat dengan pola ini adalah :

a. Perumahan Kahena
b. Perumhaan BTN Manusela
c. Perumahan Kebung Cengkeh
d. Komplek IAIN Ambon
e. Kawasan Pemukiman Wara dan Warasia
f. Pemukiman Arbes
g. Pemukiman air kuning

Demikian pula untuk kawasan yang berbukit maupun rata untuk jalan raya yang dapat di lalui mobil maka pola yang digunakan adalah pola individual langsung yaitu dilakukan secara door to door dengan menggunkan *dump truck,* pada jalur daerah pemukiman baik untuk pemukiman yang teratur maupun pemukiman yang tidak teratur yang ada disepanjang jalur pengangkutan. Kawasana yang bisa digunakan dengan pola ini adalah:

a. Jalur sepanjang jalan raya kebung cengkeh dari galunggung hingga IAIN Ambon
b. Kawasan Gadihu Indah hingga Karamg panjang
c. Kawasasan Air kuning tembus jalan Ahuru
d. Kawasan Arbes
e. Kompleks Ulima Indah hutang lindung Gunung Sirimau, STIE Alaska

Pola komunal tak langsung yaitu, pola yang diterapkan pada kawasan perumahan padat gang yang sempit dan tidak bisa dilalui oleh kendaraan pengumpul. Sedangkan perumahan yang dekat dengan TPS bisa menggunakan pola seperti biasa yaitu pola komunal langsung yaitu metode pengumpulan sampah yang dilakukan sendiri-sendiri oleh masing-masing penghasil sampah langsung ke tempat pembuangan sementara (TPS) yang telah disediakan sebelumnya atau langsung ke truck-truck yang mendatangi titik pengumpulan kemudian diuang ke tempat pembuangan akhir (TPA) adapun peralatan yang digunakan adalah mobil Arm Roll. Seperti yang dilakukan di Perumahan Pesona Indah Restet yang memiliki bak sampah sendiri dalam kompleks perumahan sehingga warganya mengantar langsung ke TPS yang ada.

Dengan adanya penambahan fasilitas kendaraan seperti Mobil Dump Truck dan motor tossan, maka sangat memungkinkan setiap pemukiman akan terlayani dan masyarakat tidak lagi membuang sampah di lereng gunung dan disungai-sungai.

Motor tossan akan melakukan pengumpulan sampah dari rumah ke rumah lalu di bawah ke TPS-TPS yang terdekat, sementara itu mobil dump truck menjemput sampah diTPS-TPS dan selanjutnya di bawah ke TPA. Pola door to door telah dilakukan di BTN Kanawa dari hasil wawancara dengan salah satu warga ia mengatakan bahwa petugas sampah dengan menggunakan motor tossan menjemput sampah dari rumah ke rumah setiap pagi dan sore lalu membawa ke TPS tanjakan dua ribu, selanjutnya setiap rumah tangga membayar Rp. 30.000,- tiap bulan. Ini sudah berjalan hampir

setahun, dan kami warga terbantu dengan keberadaan petugas motor tossan tersebut. Sebelumnya kami harus mengantar sendiri sampah ke TPS.[88]

Demikian pula masyarakat Gadihu Indah yang peneliti datangi juga bersedia jika pola yang digunkan seperti di BTN Kanawa dimana ada kendaraan petugas yang secara door to door mengambil sampah di depan rumah dan membayar retribusi kepada Pemerintah Kota Ambon asal mereka mendapat pelayanan sampah. Selama ini mobil sampah biasanya lewat saja namun tidak berhenti mengambil sampah.

3. Penegakan Hukum Perda Secara Optimal

Salah satu penyebab perda pengelolaan sampah tidak efektif karena tidak adanya penegakan saksi maupun sosialisasi perda kepada masyarakat Batumerah Atas. Perilaku sebagian masyarakat yang membuang sampah di sungai dan di lereng gunung salah satu penyebabnya adalah karena tidak ada pengawasan hukum berupa sanksi untuk memberikan efek jerah.

Padahal dalam ketentuan Pasal 55 Perda Pengelolaan Sampah telah diatur sejumlah larangan yang tidak boleh dilakukan oleh setiap orang seperti a. membuang sampah tidak pada tempat yang telah ditentukan dan disediakan; b. membuang sampah tanpa dipilah berdasarkan sifat dan jelasnya; c. membuang sampah di laut, sungai, parit saluran drainase, gang, taman kota, tempat terbuka, lapangan, badan jalan dan fasilitas umum, membuang sampah di TPS di luar waktu yang telah ditentukan dan lain-lain.

Pelanggaran terhadap ketentuan di atas telah diatur dalam Pasal 57 bahwa Setiap orang dan/atau Badan yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55, dipidana dengan kurungan paling lama 2 (dua) bulan atau pidana denda paling banyak Rp. 15.000.000 (lima belas juta rupiah).

4. Peningkatan Anggaran Pengelaan Sampah

Keterbatasan sarana dan prasarana pelayanan sampah Negeri Batumerah juga disebabkan kurangnya anggaran pemerintah Kota Ambon untuk pengelolaan sampah ditambah lagi. Pemerintah Negeri Batumerah sendiri juga tidak mengalokasikan anggaran untuk sarana dan prasarana persampahan di Batumerah Atas.

Pemerintah Negeri Batu Merah pada tahun 2018 misalnya tidak mengalokasikan anggaran untuk pengelolaan sampah di Batumerah seperti

[88] Wawancara dengan bu Ani, tanggal 6 Oktober 2018 di Kompleks BTN Kanawa

yang terlihat dalam informasi APB Negeri Batu Merah Tahun 2018 pada foto di samping.

Berdasarkan hasil wawancara dengan aparat desa Negeri Batumerah bahwa pemerintah negeri memang tidak mengalokasikan anggaran untuk pengelolaan sampah. Demikian pula menurut pemerintah negeri juga memiliki 1 (satu) unit motor sampah tossan pemberian dari Bank Indonesia namun tidak efektif digunakan karena tidak ada anggaran untuk menggaji petugas guna mengoperasikan motor sampah tersebut.[89]

Keterbatasan anggaran yang dimiliki Pemerintah Kota Ambon juga menyebabkan tidak maksimalnya pengelolaan anggaran. Menurut Kepala Bagian Persampahan Kota Ambon anggaran yang dimiliki Pemerintah Kota hanya sebesar 19 M. itu sudah termasuk gaji dan honor pegawai. Idealnya kita memerlukan anggaran 25 Milyar. Sementara upah untuk buruh sapu saja yang bekerja di pagi hari sebanyak 360 orang diberi upah 25.000/hari sedangkan yang bekerja pada siang hari sebanyak 78 orang mendapat upah 50.000/hari. Sedangkan petugas buruh sampah yang bertugas mobil sampah diupah 35.000/hari tiap jalur.

Sehingga solusi strategis dalam mengoptimalkan pengelolaan sampah di kota Ambon yakni dengan meningkatkan anggaran pengelolaan sampah pada APBD setiap tahunnya agar dapat menambah fasilitas persampahan seperti mobil sampah, motor tossan sampah dan TPS agar akses pelayanan sampah lebih maksimal. Di samping itu dengan anggaran yang besar upah atau honor petugas sampah bisa ditingkatkan. Dengan beberapa solusi seperti yang dijelaskan di atas diharapkan pengelolaan sampah di Kota Ambon ke depan akan lebih baik lagi.

[89] Wawancara pada tanggal 15 Juli 2018 di kantor Negeri Batumerah.

DAFTAR PUSTAKA

Ali, Mohammad Daud, 1999, *Hukum Islam, Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.

Arfin Hamid, Buku teks, 2007, *Hukum Islam Persfektif KeIndonesiaan, (sebuah Pengantar dalam Memahami Realitas Hukum Islam di Indonesia*, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar.

A.A. Oka Mahendra, *Pedoman Legal Drafting Panduan Teknis Merancang Peraturan Perundang-Undangan secar Jelas dan Efektif*, Setara Press, 2017, Malang.

Achmad Ruslan, 2011, *Teori dan Panduan Praktek Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Rangkang Education & PuKap Indonesia, Yogyakarta

Bagir Manang dan Kuntana Magar, 1997, *Beberapa Masalah Hukm Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung.

Direktorat Analisa Peraturan Perundang-Undangan, BAPPENAS, 2012, *Paper Penelitian Pemetaan Hasil Identifikasi Terhadap Undang-Undang Sektor Yang Berpotensi Bermasalaha",* Workshop Koordinasi Strategi Analisa Peraturan Perundang-Undangan, 5 Desember 2012, Jakarta.

Hamid, Arfin, 2007, *Hukum Islam Persfektif KeIndonesiaan, (sebuah Pengantar dalam Memahami Realitas Hukum Islam di Indonesia),* Buku Ajar, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar.

http://mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web, (Diakses pada tanggal, 29 Oktober 2014.

Fajar, Mukti & Achmad, Yulianto, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris,* Pustaka Pelajar, Yogyakarta

Jazuli, 2005, *Legislatif Hukum Islam di Indonesia*, Citra Aditya Bakti. Bandung.

_____, 2005, *Legislasi Hukum Islam di Indonesia,* Citra Aditya Bakti, Bandung.

Qardhawi, 2008, *Legalitas Politik Dinamika Perspektif Nash dan Asy-Syariah,* Pustaka Setia, Bandung.

BAPPENAS, Paper Penelitian " *Pemetaan Hasil Identifikasi Terhadap Undang-Undang Sektor Yang Berpotensi Bermasalaha",* Workshop Koordinasi Strategi Analisa Peraturan Perundang-Undangan, Direktorat Analisa Peraturan Perundang-Undangan, Jakarta 5 Desember 2012

Rahardjo, Satjipto, 2000, *Ilmu Hukum,* PT Citra Aditya Bakti, Bandung.

Rusji Ali Muhammad, 2003, *Revitalisasi Syariat Islam Di Aceh tProblem*, *Solusi*, *dan Implementasinya*, *Menuju Pelaksanaan Hukum Islam di Nanggroe Aceh Darussalam*, Ciputat: Logos Wacana Ilmu, Ciputat.

Kepanitian dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, *Dinamika Penegakan Hak Konstitusional Warga Negara*, Laporan Tahunan Mahkamah Konstitusi 2012, Jakarta Januari 2013, hlm. 72. Lihat juga (http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php/page=web.

Rusli Effendy, dkk., 1991, *Teori Hukum*, Hasanuddin Universty Press, Ujung Pandang.

Martin Jumung, 2005, Politik Lokaldan Pemerintah Daerah dalam Perspektif Otonomi Daerah, Pustaka Nusantara, Jakata.

Nasaruddin Umar, *Konsep Hukum Moderen: Suatu Perspektif Keindonesiaan, Integrasi Sistem Hukum Agama, dan Sistem Hukum Nasional.* Jurnal Walisongo, Volume 22. No.1 Mei 2014, IAIN Walisongo, Semarang.

Nasaruddin Umar, 2014, *Aktualisasi Nilai-Nilai Syariat Islam dalam Peraturan Perundang-undangan Sebagai Sarana Modernisasi Hukum di Indonesia*, Disertasi, Pascasarjana UNHAS, Makassar.

Nasaruddin Umar, *Penerapan Syariat Islam dalam Penyelenggaraan Syariat Islam*, Tesis (Makassar: Pascasarjana UNHAS, 2007

Otje Salman, dkk., 2012, *Beberapa Aspek Sosiologi Hukum*, PT. Alumni, Cet. 3, Bandung.

Achmad Ali,1998, *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum,* Yarsif Watampone, Jakarta.

Ahmad Ali, 2009, *Menguak Teori Hukum (legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence)* Termasuk Interpretasi Undang-Undang (*legisprudence),* Kencana, Jakarta.

Angela Ruban, dkk., 2014, *Willingness to Pay* Masyarakat Terhadap Pengelolahan Sampah Ramah Lingkungan di TPA Dusun Toisapu Kota Ambon, (Jurnal ekonomi Pertanian, Sumber daya dan Lingkungan JAREE.

Jazim Hamidi, 2011, *Legislative Drafting,* Totalmedia, Yogyakarta.

H.Proshanky and B.Seideberg (Ed), Basic Studies in Studies in social psychology, New York: Hot Rhinehart and Witston.

Kelman,H.C. 1966, *Compliance, Identification and Internalization, Three Processes of attitude change* .

Lary N. Gerston, 1992, *Public Policmaking In Democratic Sosiety: A Guide to Civic Engagement,* M.E.Sharp, Inc., New York.

Jailan Sahil.,dkk. *Sistem Pengelolaan dan Upaya Penanggulangan Sampah Di Kelurahan Dufa-Dufa Kota Ternate,* Jurnal BIOeduKASI, Vol.4 No.(2) Maret 2016

La Junaidi, , 2016, *Studi Hukum Islam Terhadap Pembuangan dan Pengelolaan Sampah di Desa Batu Merah," Skripsi,* tidak diterbitkan, (Ambon:Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam IAIN Ambon,

Mukti Fajar, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris,* Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Munir Fuady, 2013, *Teori-Teori Besar (Grand Theory) dalam Hukum,* Kencana, Jakarta.

Moenir, 2002, *Manajemen pelayanan Umum Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta.

Rifyal Ka'bah, 2004, *Penegakan Syariat Islam di Indonesia,* Khairul Bayam, Jakarta

Soejono Soekanto, 1982, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum,* Rajawali Pers, Jakarta.

Suwardi Endraswara, 2006, *Metode, Teori, Teknik, Penelitian Kebudayaan, Ideologi, Epistemologi, dan Aplikasi,* Pustaka Widyatama, Yogyakarta.

Suratman, dkk. 2013, *Metode Penelitian Hukum,* Alfabeta, Bandung.

Mohammad Daud Ali, 1999 *Hukum Islam, Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, Jakarta

Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum,* (Bandung: PT Citra Aditya bakti, 2000

Tim YAPPIKA, 2004, *The Empowermentof Community Based Sosial,* Jakarta

Zainuddin Ali, 2016, *Sosiologi Hukum,*: Sinar Grafika, cet 10, Jakarta.

Undang-Undang Republik Indonesia No. 23 Tahun 2014 tentang Pemeritahan Daerah

Undang-Undang Republik Indonesia No. 11 Tahun 2010 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

www.//literaturbook.blogspot.com

www.//ambonkta.bps.go.id

http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.

http;//www.kemendagri.go.id. Diakses, 31 Juni 2016

BIODATA PENULIS

Penulis lahir di Belawa Kab.Wajo, pada tanggal 23 september 1980, menyelesaikan studi Strata 1 (S1) di Universitas Muslim Indonesia (UMI) Makassar pada tahun 2003 dengan predikat *Coum lode*. Menyelesaikan Strata 2 (S2) di Universitas Hasanuddin tahun 2007. Dan pada tahun 2009 melanjutkan studi Strata 3 (S3) pada program Ilmu Hukum pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar dan mendapat gelar doktor tahun 2014. Saat ini menjadi dosen tetap PNS di Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam Institut Agama Islam Negeri Ambon sejak tahun 2010.

Pengalaman dalam bidang organisasi penulis perna menjadi Sekretaris PW IRM Sul-Sel, Pengurus Cabang HMI Makassar, Ketua umum PP-HIPERMAWA, Sekjen Forum Patologi Sosial Kota Makassar, Ketua 1 Senat Fakultas Hukum UMI, Ketua Umum Lembaga Advokasi Mahasiswa UMI, Ketua 1 Masika ICMI Sulsel, Ketua 1 Forum Pascasarjana UNHAS. Saat ini menjadi Ketua Majelis Hukum dan HAM PWM Maluku dan Ketua Komisi Hukum dan HAM MUI Kota Ambon.

Perna menjadi Dosen di beberapa STIH di Sul-Sel dan peneliti dibidang Hukum Tata Negara perna bekerja di Kopel Sulawesi pada beberapa Program seperti, Program Pemilih Kritis Tani-Nelayan di Kab. Wajo, Tahun 2005-2006 UNI EROPA-PARTNERSHIP, menjadi Korkab UNI EROPA-PARTNERSHIP pada Program Kemitraan di Kab. Gowa, dan menjadi Korkab WORK BANK-NDI pada Program PIBET *Budget Education* untuk tahun 2006-2008 di Kab. Boalemo Propinsi Gorontalo, Surveyer Perempuan dan Politik LSKP-Yapika tahun 2008-2009, Surveyer media Kompas tahun 2009 dan Konsultan pemilu untuk Calon Independen pemilu legislatif dan pemilu Kepala Daerah di Kab. Wajo GNCI Sulsel tahun 2008-2009.

Saat ini menjabat sebagai Anggota MPW Notaris Provinsi Maluku dan sebagai Tim Asistensi Perkara Bagian Hukum Provinsi Maluku sejak tahun 2015-sekarang. Buku yang pernah diterbitkan adalah Pengantar Ilmu Hukum tahun 2014 Penerbit Aynat Yogyakarta.