

**PENERAPAN SANKSI DENDA DALAM
PENEGAKAN HUKUM ATAS PERATURAN
DAERAH TENTANG SAMPAH DI KOTA
MANADO¹**

Oleh : Nixon S. Lowing²

ABSTRAK

Peraturan Daerah No. 7 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Persampahan dan Retribusi Pelayanan Kebersihan sebagai instrument hukum di Kota Manado yang diharapkan dapat mendukung upaya untuk mewujudkan Kota Manado menjadi kota yang bersih dan sehat sebagai salah satu pengejawantahan peran pemerintah daerah dalam memberikan hak masyarakat atas lingkungan yang sehat namun ternyata masih belum mampu untuk mengatasi masalah persampahan di Kota Manado. Hal ini terbukti dari semakin meningkatnya permasalahan persampahan dan bahkan dari tahun ke tahun cenderung meningkat sehingga peneliti melakukan pengkajian dengan tujuan untuk mengetahui penerapan sanksi pidana denda dalam rangka penegakan hukum perda tentang sampah di Kota Manado dan upaya optimalisasi penerapan sanksi pidana denda dalam rangka penegakan hukum perda tentang sampah di Kota Manado. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Penerapan sanksi pidana denda dalam rangka penegakan hukum perda tentang sampah di Kota Manado sudah mulai diterapkan kembali sejak bulan September-oktober namun belum optimal karena belum didukung oleh substansi hukum yang sudah tidak sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, tidak didukung oleh aparat penegak hukum yang memadai, anggaran dan belum optimalnya peran serta masyarakat dalam mendukung penegakan hukum atas Perda pengelolaan sampah dan pelayanan retribusi kebersihan. Upaya optimalisasi penerapan sanksi pidana denda dalam rangka penegakan hukum perda tentang sampah di Kota Manado dilakukan dengan melakukan perbaikan dalam substansi hukum peraturan daerah dengan melakukan pengaturan kembali berdasarkan peraturan yang lebih tinggi yang berlaku saat ini, meningkatkan kualitas dan kuantitas sumber daya manusia yang merupakan aparat

pelaksana dan aparat penegak hukum serta menggali nilai-nilai lokal untuk mendukung peran serta masyarakat.

Kata kunci: Penerapan sanksi, Denda, Peraturan Daerah, Sampah.

A. PENDAHULUAN

Undang-undang No. 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah, secara eksplisit menyatakan bahwa setiap orang mempunyai hak dan kewajiban dalam pengelolaan sampah. Dalam hal pengelolaan sampah Pasal 12 undang-undang ini menegaskan bahwa setiap orang wajib mengurangi dan menangani sampah dengan cara berwawasan lingkungan. Masyarakat juga dinyatakan berhak berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan, pengelolaan dan pengawasan di bidang pengelolaan sampah. Tata cara partisipasi masyarakat dalam pengelolaan sampah dapat dilakukan dengan memperhatikan karakteristik dan tatanan sosial budaya daerah masing-masing. Berangkat dari ketentuan tersebut, tentu menjadi kewajiban dan hak setiap orang baik secara individu maupun secara kolektif, demikian pula kelompok masyarakat pengusaha dan komponen masyarakat lain untuk berpartisipasi dalam pengelolaan sampah dalam upaya untuk menciptakan lingkungan perkotaan yang baik, bersih, dan sehat

Sampah telah menjadi permasalahan nasional sehingga pengelolaannya perlu dilakukan secara komprehensif dan terpadu dari hulu ke hilir agar memberikan manfaat secara ekonomi, sehat bagi masyarakat, dan aman bagi lingkungan, serta dapat mengubah perilaku masyarakat. Pengelolaan sampah selama ini belum sesuai dengan metode dan teknik pengelolaan sampah yang berwawasan lingkungan sehingga menimbulkan dampak negatif terhadap kesehatan masyarakat dan lingkungan. Akibat yang ditimbulkan dari buruknya pengelolaan persampahan ialah terjadinya penurunan kualitas lingkungan hidup secara terus menerus dan meningkatnya berbagai macam penyakit yang pada akhirnya akan mengancam kesehatan masyarakat.

Masalah persampahan terkait erat dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah yang mengatur seluruh aspek pengelolaan mengenai persampahan dan

¹ Artikel Penelitian

² Dosen pada Fakultas Hukum Unsrat

merupakan aturan induk dari peraturan-peraturan persampahan dibawahnya. Dalam undang-undang pengelolaan sampah ini juga disebutkan larangan bagi setiap orang untuk memasukkan sampah ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, mengimpor sampah, mencampur sampah dengan limbah berbahaya dan beracun, mengelola sampah yang menyebabkan pencemaran dan/atau merusak lingkungan, membuang sampah tidak pada tempat yang telah ditentukan dan disediakan, melakukan penanganan sampah dengan pembuangan terbuka di tempat pemrosesan akhir serta membakar sampah yang tidak sesuai dengan persyaratan teknis pengelolaan sampah.

Sebelumnya dibentuknya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, pemerintah juga telah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal. Dalam Peraturan Pemerintah ini dinyatakan bahwa Standar Pelayanan Minimal (SPM) adalah ketentuan tentang jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah yang berhak diperoleh setiap warga secara minimal.

Terkait dengan pelayanan publik, diterbitkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Dalam undang-undang ini dinyatakan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan/atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Berdasarkan berbagai ketentuan di atas terdapat adanya tanggungjawab/kewajiban pemerintah daerah terhadap pengelolaan sampah yang diselenggarakan dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria pelayanan publik.

Pada tingkat daerah, pemerintah Kota Manado telah menerbitkan pula Peraturan Daerah No. 7 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Persampahan dan Retribusi Pelayanan Kebersihan sebagai instrument hukum di Kota Manado yang diharapkan dapat mendukung upaya untuk mewujudkan Kota Manado menjadi kota yang bersih dan sehat sebagai

salah satu pengejawantahan peran pemerintah daerah dalam memberikan hak masyarakat atas lingkungan yang sehat.

Dengan dikeluarkannya berbagai peraturan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah yang berkaitan dengan pengelolaan sampah, kebersihan, lingkungan hidup, dan pelayanan publik seperti yang telah dikemukakan di atas, ternyata masih belum mampu untuk mengatasi masalah persampahan di Kota Manado. Hal ini terbukti dari semakin meningkatnya permasalahan persampahan dan bahkan dari tahun ke tahun cenderung meningkat. Selain itu, setelah pembentukan Peraturan daerah No. 7 Tahun 2006 terdapat begitu banyak perubahan-perubahan signifikan dalam instrument hukum yang terkait dengan pengelolaan sampah sehingga diperlukan langkah-langkah kebijakan dalam mengantisipasi masalah sampah di Kota Manado baik dalam hal dan langkah-langkah untuk melakukan pengelolaan persampahan. Sehubungan dengan itu, maka Pemerintah Kota Manado berinisiatif untuk mengkaji dan mereview Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2006 sekaligus juga ikut serta dalam kerjasama antar Pemerintah Daerah Kabupaten Kota lainnya yang di prakarsai Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara dalam rangka mengatasi masalah pembangunan Tempat Pemrosesan Akhir (TPA) dengan merencanakan pembangunan TPA Regional.

B. PERMASALAHAN

Berdasarkan uraian dalam pendahuluan di atas maka permasalahan yang akan diteliti adalah penerapan sanksi pidana denda dalam rangka penegakan hukum perda tentang pelayanan persampahan dan retribusi pelayanan kebersihan di Kota Manado dan upaya optimalisasi penerapan sanksi pidana denda dalam rangka penegakan hukum perda tentang persampahan di Kota Manado.

C. METODE PENELITIAN

1. Tipe Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif yaitu metode yang meneliti status kelompok manusia, suatu objek dan sebuah kondisi, suatu sistem pemikiran ataupun suatu peristiwa dimasa sekarang. Adapun tujuan

penelitian deskriptif adalah memberikan sebuah gambaran secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta, sifat dan hubungan antara fenomena yang diteliti. Jadi tipe penelitian ini bersifat sosio-yuridis .

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Kota Manado sebagai lokasi penelitian didasarkan atas Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Persampahan dan Retribusi Pelayanan Kebersihan sebagai instrument hukum di Kota Manado yang diharapkan dapat mendukung upaya untuk mewujudkan Kota Manado menjadi kota yang bersih dan sehat sebagai salah satu pengejawantahan peran pemerintah daerah dalam memberikan hak masyarakat atas lingkungan yang sehat. Dengan dikeluarkannya berbagai peraturan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah yang berkaitan dengan pengelolaan sampah, kebersihan, lingkungan hidup, dan pelayanan publik seperti yang telah dikemukakan di atas, ternyata masih belum mampu untuk mengatasi masalah persampahan di Kota Manado. Hal ini terbukti dari semakin meningkatnya permasalahan persampahan dan bahkan dari tahun ke tahun cenderung meningkat.

3. Jenis dan Sumber Data

Untuk memperoleh data secara jelas yang disesuaikan dengan tujuan penelitian, maka sumber data yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah data primer dengan memberikan kuesioner kepada para responden serta wawancara dengan para narasumber dan data sekunder melalui literatur berupa buku, jurnal, peraturan perundang-undangan, hasil seminar.

4. Populasi dan Sampel Penelitian

Populasi dalam penelitian ini adalah aparat pemerintah daerah dan masyarakat. Teknik penentuan sampel dalam penelitian ini ditetapkan dengan cara purposive sampling (Soekanto, 1986), sebagai berikut:

- Aparat Pemerintah Daerah sebanyak 30 (tiga puluh) orang;

- Masyarakat sebanyak 50 (lima puluh) orang .

5. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan dengan beberapa cara antara lain:

- Wawancara, yaitu pengumpulan data dengan teknik mewawancarai secara langsung dalam bentuk tanya jawab tidak terstruktur dengan responden yang diposisikan sebagai informan kunci yang dipandang memiliki pengetahuan, pemahaman dan atau pengalaman sebagai aparat dalam pengelolaan persampahan.
- Angket atau kuesioner yaitu metode pengumpulan data yang dilakukan dengan memberikan angket atau pertanyaan terstruktur kepada para responden terkait dengan pengelolaan persampahan dan lingkungan hidup.
- Studi dokumentasi atau studi kepustakaan, yaitu teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mempelajari jurnal, laporan, dan berbagai dokumentasi atau naskah tertulis yang mempunyai kaitan dengan sistem hukum dan berbagai informasi yang berkaitan dengan objek penelitian ini.
- Kelompok Diskusi Terarah dan Seminar.

6. Analisis Data

Untuk menganalisis data yang diperoleh dalam penelitian ini selanjutnya diolah dan dianalisis melalui analisis kualitatif. Analisis ini dilakukan dengan menggunakan landasan teori sebagai pisau analisis dalam menjelaskan fenomena yang menjadi fokus penelitian ini.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Penerapan Sanksi Pidana Denda Dalam Rangka Penegakan Hukum Perda Tentang Sampah di Kota Manado

Peraturan Daerah dapat memuat ketentuan mengenai sanksi sesuai Pasal 238 Undang-undang No. 23 Tahun 2014 dalam bentuk sanksi pidana kurungan atau sanksi denda, sanksi yang bersifat mengembalikan ke keadaan

semula atau sanksi administratif. Pencantuman sanksi dalam peraturan daerah bertujuan untuk menegakkan efektivitas peraturan daerah yang dibuat, dan disesuaikan dengan keselarasan bahwa pelanggar perda harus mempertanggungjawabkan perbuatannya. Pembentukan Perda yang memuat sanksi pidana, pada dasarnya merupakan upaya untuk mencegah terjadinya pelanggaran dengan memberikan pengaturan agar masyarakat mengetahui bahwa pelanggaran terhadap perda memiliki implikasi hukum. Salah satu jenis peraturan daerah yang memuat sanksi pidana berupa denda yaitu perda tentang pengelolaan persampahan dan retribusi pelayanan kebersihan.

Pasal 103 KUHP menyebutkan bahwa ketentuan-ketentuan dalam Bab I sampai dengan Bab VIII KUHP juga berlaku bagi perbuatan-perbuatan yang oleh ketentuan perundang-undangan lainnya diancam dengan pidana kecuali jika oleh undang-undang ditentukan lain. Ketentuan Pasal 103 tersebut menjadi pedoman pembentuk Undang-undang dalam menentukan garis kebijakan pemidanaan dalam undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah berikut dengan peraturan pelaksanaannya (termasuk Peraturan Daerah). Garis kebijakan yang berkenaan dengan ketentuan-ketentuan hukum pidana substantif dalam Undang-undang Pemerintahan Daerah dan peraturan pelaksanaannya mengacu pada ketentuan umum KUHP. Kebijakan sanksi pidana yang demikian ini tidak dapat dilepaskan dari anggapan yang memandang bahwa KUHP sebagai induk dari keseluruhan peraturan pidana, sehingga praktik legislatif tampaknya menggunakan pola pemidanaan menurut KUHP sebagai acuan atau pedoman dalam membuat peraturan perundang-undangan pidana lainnya.

Kebijakan sanksi pidana Peraturan Daerah selama ini mengacu pada jenis-jenis pidana yang diatur dalam Pasal 10 KUHP. Jenis pidana pokok yang digunakan yakni, pidana kurungan dan pidana denda. Pidana tambahan berupa perampasan barang-barang tertentu. Selain menggunakan sanksi pidana yang diatur dalam KUHP, Peraturan Daerah juga menggunakan sanksi administrasi. Penggunaan sanksi pidana dalam perundang-undangan administrasi sifatnya merupakan pemberian peringatan

(prevensi) agar substansi yang telah diatur didalam perundang-undangan tersebut tidak dilanggar. Pada umumnya tidak ada gunanya memasukkan kewajiban-kewajiban atau larangan-larangan bagi para warga dalam perundang-undangan administrasi, manakala aturan-aturan tingkah laku itu tidak dapat dipaksakan oleh tata usaha negara.³

Keberadaan sanksi pidana dalam hukum administrasi ini menurut Barda Nawawi Arif pada hakikatnya merupakan perwujudan dari kebijakan menggunakan hukum pidana sebagai sarana untuk menegakkan/ melaksanakan hukum administrasi atau dengan kata lain merupakan bentuk “fungsionalisasi/operasionalisasi/instrumentalisasi hukum pidana di bidang hukum administrasi”. Fungsi sanksi pidana administrasi terutama mempunyai fungsi instrumental, yaitu pengendalian perbuatan terlarang. Sanksi pidana administrasi ditujukan kepada perlindungan kepentingan yang dijaga oleh ketentuan yang dilanggar tersebut.⁴

Pengelolaan persampahan di Kota Manado telah diatur dalam Peraturan Daerah No.7 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Persampahan dan Retribusi Pelayanan Jasa Kebersihan. Salah satu ketentuan dalam Peraturan Daerah ini mengatur tentang sanksi denda namun demikian penerapan sanksi ini dalam realitasnya baru gencar di lakukan kembali pada bulan September-oktober tahun 2017 walaupun belum optimal namun sudah memiliki dampak, pernah juga dilakukan saat perda tersebut baru di undangkan pada tahun 2006. Sebelum membahas penerapannya maka berikut adalah hasil penelitian terkait pengetahuan dan pemahaman masyarakat dan aparat pemerintah daerah tentang pengaturan sanksi denda dalam Perda tentang Pengelolaan Perampahan di Kota Manado. Hasil penelitian mengenai pengetahuan masyarakat tentang sanksi denda dalam perda tentang pengelolaan persampahan dan retribusi pelayanan kebersihan menunjukkan bahwa terdapat 41 (empat puluh satu) responden atau 82 (delapan puluh dua) persen responden yang menyatakan

3 Philipus, M. Hadjon, dkk., Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Op. Cit., hlm. 245.

4 Siti Sundari Rangkuti, Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional, Op. Cit., hlm. 192 - 193.

bahwa mereka mengetahui mengenai adanya sanksi denda dalam Perda tentang Sampah di Kota Manado dan 9 (Sembilan) responden atau 18 (delapan belas) persen responden menyatakan tidak mengetahui mengenai adanya sanksi denda tersebut. Responden yang mengetahui adanya sanksi denda dalam jawabannya ternyata mengetahui hal tersebut dari informasi yang pernah mereka dengan namun belum pernah membaca perda sampah dan terdapat 30 (tiga puluh) responden atau 100 (seratus) persen responden dari aparat pemerintah daerah yang menyatakan bahwa mereka mengetahui mengenai adanya sanksi denda dalam Perda tentang persampahan di Kota Manado. Sumber pengetahuan aparat pemerintah daerah ini adalah karena mereka pernah membaca peraturan daerah tersebut. Kedua pandangan responden di atas baik dari masyarakat maupun dari aparat pemerintah daerah menunjukkan bahwa mereka pada dasarnya mengetahui mengenai keberadaan sanksi denda dalam perda persampahan di Kota Manado. Pengetahuan tidak sama dengan pemahaman. Pengetahuan hanya didasarkan pada sekadar tahu namun tidak secara mendalam memahami substansi yang mengatur tentang sanksi denda, di bawah ini digambarkan mengenai pemahaman masyarakat dan aparat pemerintah daerah mengenai sanksi denda dalam perda tentang sampah di Kota Manado. Hasil penelitian mengenai pemahaman masyarakat tentang sanksi denda dalam perda tentang pengelolaan sampah dan retribusi pelayanan kebersihan menunjukkan bahwa terdapat 12 (dua belas) responden atau 24 (dua puluh empat) persen responden yang menyatakan bahwa mereka memahami mengenai adanya sanksi denda dalam perda tentang Pengelolaan Sampah dan Retribusi Pelayanan Kebersihan di Kota Manado dan 38 (tiga puluh delapan) responden atau 76 (tujuh puluh enam) persen responden menyatakan tidak memahami mengenai sanksi denda tersebut. Responden yang memahami adanya sanksi denda dalam jawabannya ternyata memahami mengenai tujuan penerapan sanksi denda dan pihak yang memiliki kewenangan menegakkan sanksi denda. Hasil penelitian mengenai pemahaman aparat pemerintah daerah mengenai sanksi denda dalam perda tentang sampah

menunjukkan bahwa terdapat 27 (dua puluh tujuh) responden atau 90 (Sembilan Puluh) persen responden yang menyatakan bahwa mereka memahami mengenai adanya sanksi denda dalam Perda tentang Sampah di Kota Manado dan 3 (tiga) responden atau 10 (sepuluh) persen responden menyatakan tidak memahami mengenai sanksi denda tersebut. Responden yang memahami adanya sanksi denda dalam jawabannya ternyata memahami mengenai tujuan penerapan sanksi denda dan pihak yang memiliki kewenangan menegakkan sanksi denda.

Pengetahuan dan pemahaman masyarakat dan aparat pemerintah terkait dengan pengaturan sanksi denda dalam perda tentang Pengelolaan Sampah dan Retribusi Pelayanan Kebersihan di Kota Manado tidak dapat dilepaskan dari upaya sosialisasi atau penyuluhan terkait dengan perda tersebut. Sosialisasi merupakan salah satu upaya untuk menyampaikan, menginformasikan dan mengkomunikasikan suatu kebijakan kepada khalayak ramai agar mereka memahami kebijakan tersebut. Setiap orang di negara Indonesia dianggap tahu tentang keberadaan suatu peraturan perundang-undangan namun demikian pengetahuan tersebut tentu saja tidak cukup karena untuk dapat mengefektifkan keberlakuan suatu peraturan perundang-undangan maka perlu adanya sosialisasi kepada masyarakat. Hal ini penting untuk mencegah timbulnya pemahaman yang keliru mengenai suatu peraturan perundang-undangan. Terkait dengan perda tentang Pengelolaan Sampah dan Retribusi Pelayanan Kebersihan di Kota Manado, pengetahuan dan pemahaman masyarakat tidak dapat dilepaskan dari upaya sosialisasi terhadap perda tersebut. Hasil penelitian mengenai pandangan masyarakat dan aparat pemerintah daerah mengenai pelaksanaan sosialisasi perda tentang Pengelolaan Sampah dan Retribusi Pelayanan Kebersihan menunjukkan bahwa sosialisasi perda tentang Pengelolaan Persampahan dan Retribusi Pelayanan Kebersihan di Kota Manado tidak terlaksana dengan optimal. Pandangan responden ini didasari oleh realitas yang mereka alami bahwa sampai saat ini mereka belum pernah diundang ataupun menghadiri acara sosialisasi terkait perda tentang Pengelolaan Sampah dan Retribusi Pelayanan

Kebersihan di Kota Manado. Responden mengemukakan bahwa pada dasarnya sosialisasi sudah ada melalui media cetak dan media elektronik namun sosialisasi secara langsung kepada masyarakat belum ada sampai saat ini dan walaupun ada, sosialisasi tersebut dalam pandangan responden belum mencapai tujuan yang diharapkan karena sampai saat ini kondisi pengelolaan sampah dan kebersihan di Kota Manado belum menunjukkan pengelolaan yang optimal. Hasil penelitian terhadap aparat pemerintah daerah terkait sosialisasi perda tentang Pengelolaan Sampah dan Retribusi Pelayanan Kebersihan di Kota Manado menunjukkan bahwa terdapat 30 (tiga puluh) responden atau 100 (seratus) persen responden yang menyatakan bahwa sosialisasi perda tentang Pengelolaan Persampahan dan Retribusi Pelayanan Kebersihan di Kota Manado tidak terlaksana dengan optimal. Pandangan responden ini didasarkan pada realitas bahwa pelaksanaan sosialisasi peraturan daerah secara umum di Kota Manado hanya dilaksanakan pada awal pemberlakuan melalui lembaran daerah, media cetak dan media elektronik namun belum ada sosialisasi secara rutin dalam kurun waktu pemberlakuan sebuah perda termasuk sosialisasi perda tentang Pengelolaan Persampahan dan Retribusi Pelayanan Kebersihan. Responden mengemukakan bahwa pelaksanaan sosialisasi perda tentang Pengelolaan Sampah dan Retribusi Pelayanan Kebersihan di Kota Manado tidak terlaksana dengan optimal dapat terlaksana secara rutin dan optimal apabila didukung oleh anggaran yang memadai sehingga mereka mengemukakan bahwa penyebab utama tidak optimalnya sosialisasi perda tentang Pengelolaan Persampahan dan Retribusi Pelayanan Kebersihan di Kota Manado adalah keterbatasan anggaran.

Sanksi denda merupakan salah satu jenis sanksi yang dapat diatur dalam suatu peraturan daerah di samping sanksi lain yakni pidana kurungan dan sanksi administratif. Dalam kajian teori hukum pidana, sanksi denda pada dasarnya merupakan sanksi pidana namun tidak dapat bentuk kurungan dan dalam teori hukum pidana sanksi berupa denda dapat diganti dengan kurungan dalam hal pelaku tidak mampu membayar denda yang dijatuhkan. Pengaturan sanksi denda dalam

perda tentang Pengelolaan Sampah dan Retribusi Pelayanan Kebersihan di Kota Manado tentu saja tidak dapat dilepaskan dari upaya untuk menimbulkan ketaatan masyarakat dalam menjaga kebersihan dan lingkungan hidup sebagai suatu hak dari masyarakat atas lingkungan hidup yang sehat dan dijamin oleh konstitusi. Sehubungan dengan bentuk sanksi denda ini, hasil penelitian mengenai pandangan masyarakat tentang bentuk sanksi denda dalam perda tentang sampah menunjukkan bahwa terdapat 40 (empat puluh) responden atau 80 (delapan puluh dua) persen responden yang menyatakan bahwa mereka setuju dengan pemberlakuan sanksi denda dalam Perda tentang Sampah di Kota Manado dan 10 (sepuluh) responden atau 20 (dua puluh) persen responden menyatakan tidak setuju dengan bentuk sanksi denda tersebut. Responden yang setuju dengan sanksi denda dalam jawabannya mengemukakan bahwa sanksi denda merupakan sanksi paling ideal dalam penerapan perda tentang Pengelolaan Sampah dan Retribusi Pelayanan Kebersihan di Kota Manado karena dengan adanya sanksi denda tersebut akan mencegah masyarakat untuk melakukan perbuatan yang mengotori lingkungan namun demikian para responden mengemukakan bahwa besarnya sanksi denda harus ditentukan dengan bijak agar sanksi dapat menimbulkan efek jera namun tetap dalam batas yang wajar dan sesuai kemampuan rata-rata masyarakat di Kota Manado. Responden yang menyatakan tidak setuju dengan sanksi denda mengemukakan bahwa sanksi denda tidak akan menimbulkan efek jera bagi masyarakat sehingga untuk pengelolaan sampah dan kebersihan responden setuju jika sanksi yang diterapkan hanya sanksi kurungan karena efektivitas sanksi kurungan akan lebih tinggi mengingat masyarakat sangat tidak menghendaki adanya sanksi yang mengekang kemerdekaan mereka. Penelitian terhadap aparat pemerintah daerah mengenai bentuk sanksi denda dalam perda tentang Pengelolaan Sampah dan Retribusi Pelayanan Kebersihan di Kota Manado menunjukkan bahwa terdapat 30 (tiga puluh) responden atau 100 (seratus) persen responden yang menyatakan bahwa mereka setuju dengan pengaturan sanksi denda dalam perda tentang Pengelolaan Sampah dan

Retribusi Pelayanan Kebersihan di Kota Manado. Responden mengemukakan bahwa sanksi denda adalah sanksi yang dapat digunakan untuk menimbulkan efek jera dan perlahan-lahan dapat menimbulkan kesadaran bagi masyarakat untuk mentaati perda tentang Pengelolaan Sampah dan Retribusi Pelayanan Kebersihan. Namun demikian para responden masih menginginkan agar penentuan besarnya sanksi denda dalam perda tersebut untuk diatur sedemikian rupa sehingga menunjukkan keadilan dan kemanfaatan. Penerapan sanksi yang adil dan bermanfaat yang dimaksud antara lain dilakukan pembedaan besarnya denda untuk perbuatan yang berbeda kadar kesalahannya serta membedakan sanksi denda bagi subjek sesuai kedudukan mereka misalnya dibedakan antara masyarakat perorangan dengan pelaku usaha.

Perda dibentuk untuk dilaksanakan dan penegakan hukum terhadap perda merupakan tanggung jawab banyak pihak dan salah satunya adalah pemerintah daerah. Peran pemerintah daerah dimulai sejak penyusunan peraturan daerah sampai pada pengawasan pelaksanaan peraturan daerah serta penegakan hukumnya. Terkait peran pemerintah daerah tersebut, hasil penelitian mengenai pandangan masyarakat tentang peran pemerintah daerah dalam penerapan sanksi denda dalam perda tentang pengelolaan sampah dan retribusi pelayanan kebersihan di kota Manado menunjukkan bahwa terdapat 25 (dua puluh lima) responden atau 50 (lima puluh) persen responden yang menyatakan bahwa pemerintah Kota Manado belum optimal dalam menerapkan sanksi denda di Kota Manado sedangkan 25 (dua puluh lima) responden atau 50 (lima puluh) persen menyatakan bahwa Pemerintah Kota Manado sudah optimal. Hal ini diketahui dari minimnya penerapan sanksi terhadap para pelaku yang melakukan pelanggaran akibat tidak taat dalam pengelolaan sampah. Responden mengemukakan bahwa sanksi denda dalam perda tentang Pengelolaan Sampah dan Retribusi Pelayanan Kebersihan di Kota Manado saat ini hanya sebatas aturan yang terpampang dalam perda namun tidak diberlakukan secara efektif dan konsisten. Selanjutnya hasil penelitian terhadap aparat pemerintah daerah mengenai peran pemerintah Kota Manado

dalam penerapan sanksi denda dalam perda tentang Pengelolaan Sampah dan Retribusi Pelayanan Kebersihan menunjukkan bahwa terdapat 30 (tiga puluh) responden atau 100 (seratus) persen responden yang menyatakan bahwa pemerintah daerah tidak optimal dalam penerapan sanksi denda yang diatur dalam perda tentang Pengelolaan Sampah dan Retribusi Pelayanan Kebersihan di Kota Manado. Optimalisasi penerapan sanksi denda dalam pandangan responden dapat dilihat antara lain semakin banyaknya sampah yang berserakan di beberapa titik wilayah di Kota Manado dan tidak ditangani dengan baik oleh pemerintah daerah.

Selain pihak aparat pemerintah daerah, pihak yang sangat berperan dalam penerapan sanksi denda adalah masyarakat. Peran ini antara lain dapat diwujudkan dalam bentuk partisipasi masyarakat terhadap penerapan sanksi denda. Bentuk partisipasi ini dapat dilaksanakan melalui peran masyarakat mengawasi pihak-pihak yang melakukan pelanggaran dan menyampaikan pelaporan kepada pihak yang berwenang dalam penegakan hukumnya. Sehubungan dengan peran masyarakat tersebut, hasil penelitian terhadap Masyarakat tentang peran partisipasi masyarakat dalam penerapan sanksi denda dalam perda tentang Sampah menunjukkan bahwa terdapat 30 (tiga puluh) responden atau 100 (seratus) persen responden yang menyatakan bahwa masyarakat Kota Manado tidak optimal dalam mendukung penerapan sanksi denda. Alasan para responden adalah masalah sampah sampai saat ini masih dianggap masalah biasa oleh masyarakat. Masyarakat belum memahami bahwa sampah adalah masalah yang sangat penting karena berkaitan dengan lingkungan hidup. Anggota masyarakat hanya membiarkan apabila melihat tindakan anggota masyarakat lainnya membuang sampah sembarangan. Selain itu, belum ada suatu kelompok atau organisasi masyarakat yang dibentuk yang khusus bergerak dalam masalah sampah yang dapat membantu pemerintah untuk menerapkan perda tentang Pengelolaan Sampah dan Retribusi Pelayanan Kebersihan sedangkan hasil penelitian mengenai pandangan aparat pemerintah daerah tentang partisipasi masyarakat dalam penerapan sanksi denda

dalam perda tentang Pengelolaan Sampah dan Retribusi Pelayanan Kebersihan menunjukkan bahwa terdapat 30 (tiga puluh) responden atau 100 (seratus) persen responden yang menyatakan bahwa masyarakat Kota Manado tidak optimal dalam mendukung penerapan sanksi denda. Hal ini dapat dilihat dari minimnya masyarakat yang melaporkan mengenai adanya tindakan anggota masyarakat lain yang merusak lingkungan dengan membuang sampah secara tidak bertanggung jawab bahkan masalah sampah bagi masyarakat masih dianggap masalah biasa yang tidak perlu menjadi persoalan dan mereka memilih untuk tidak menambah urusan mereka dengan melaporkan anggota masyarakat lainnya.

Mencermati hasil penelitian di atas, peneliti melihat bahwa penerapan sanksi denda dalam perda tentang Pengelolaan Persampahan dan Retribusi Pelayanan Kebersihan di Kota Manado secara umum dapat dikatakan belum optimal atau dapat dikatakan bahwa penegakan hukum perda tentang Pengelolaan Sampah dan Retribusi Pelayanan Kebersihan terkait penerapan sanksi denda belum dilaksanakan secara konsisten dan belum didukung oleh seluruh pemangku kepentingan dalam penegakan hukum perda tentang Pengelolaan Persampahan dan Retribusi Pelayanan Kebersihan.

2. Upaya Optimalisasi Penerapan Sanksi Pidana Denda Dalam Rangka Penegakan Hukum Perda Tentang Persampahan Di Kota Manado

a) Substansi hukum

Sebelum membahas lebih jauh mengenai substansi hukum perda tentang Pengelolaan Sampah dan Retribusi Pelayanan Kebersihan terkait dengan sanksi denda, peneliti terlebih dahulu akan membahas secara umum mengenai substansi perda tentang Pengelolaan Sampah dan Retribusi Pelayanan Kebersihan. Aspek pengaturan didasarkan atas kenyataan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum, di mana sendi-sendi kehidupan didasari pada hukum yang berlaku. Manajemen persampahan kota di Indonesia membutuhkan kekuatan dan

dasar hukum, seperti dalam pembentukan organisasi, pemungutan retribusi, ketertiban masyarakat, dan sebagainya. Beberapa identifikasi masalah terkait dengan Perda No. 7 Tahun 2006 adalah sebagai berikut :

- 1) Setelah terbentuknya Peraturan daerah No. 7 Tahun 2006 terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengelolaan persampahan yang dibentuk ataupun yang mengalami perubahan antara lain:
 - Pembentukan Undang-undang No. 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah
 - Pembentukan Undang-undang No. 36 Tahun 2009 mengganti Undang-undang No. 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan
 - Pembentukan Undang-undang No. 28 Tahun 2009 mengganti Undang-undang No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah
 - Pembentukan Undang-undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup mengganti Undang-undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup
 - Pembentukan Undang-undang No. 12 tahun 2011 mengganti Undang-undang No. 10 Tahun 2004 tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan
 - Pembentukan Undang-undang No. 23 tahun 2014 mengganti Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
 - Pembentukan Peraturan Pemerintah No. 81 Tahun 2012 tentang pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga
 - Pembentukan Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup No. 16 Tahun 2011 tentang Pedoman Materi Muatan Rancangan Peraturan Daerah tentang

Pengelolaan Sampah Rumah
Tangga dan Sampah sejenis
Sampah Rumah Tangga

Pengelolaan persampahan merupakan tanggung jawab pemerintah, pemerintah daerah, masyarakat dan pelaku usaha. Hal ini pada dasarnya merupakan pengejawantahan Pasal 28 ayat (1) UUD NRI 1945 yang memberikan hak kepada setiap orang untuk mendapatkan lingkungan yang baik dan sehat dan hal ini memberikan konsekuensi bahwa pemerintah wajib memberikan pelayanan publik dalam pengelolaan sampah. Selain itu, di dalam pengelolaan sampah tidak saja diperlukan aspek peran serta aktif masyarakat dan aspek hukum dalam bentuk Peraturan Daerah, melainkan aspek kelembagaan, manajemen, teknis operasional dan pembiayaan. Aspek tersebut dalam satu sistem pengelolaan sampah yang dilakukan secara komprehensif dan terpadu. Untuk memberikan kepastian hukum, kejelasan tanggung jawab dan kewenangan pemerintah daerah serta hak dan kewajiban masyarakat dan pelaku usaha diperlukan dasar hukum yang mengatur secara komprehensif dan terpadu dari hulu ke hilir, sehingga penyelenggaraan pengelolaan sampah dapat berjalan secara proporsional, efektif dan efisien. Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Sampah terdiri dari judul, konsideran, dasar hukum, batang tubuh, penutup dan penjelasan. Adapun terhadap Perda No. 7 tahun 2006 perlu untuk direview sebagai berikut :

a) Judul Peraturan Daerah

Peraturan daerah No. 7 tahun 2006 memiliki judul Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Persampahan dan Retribusi pelayanan Kebersihan. Peraturan Daerah ini menunjukkan bahwa muatan yang diatur adalah tentang pengelolaan sampah dan retribusi pelayanan kebersihan. Pengaturan mengenai retribusi pelayanan kebersihan perlu ditinjau mengingat bahwa saat ini perda

tentang retribusi harus diatur secara tersendiri dalam Perda retribusi sehingga judul Peraturan Daerah yang perlu dicantumkan adalah Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Sampah.

b) Dalam konsideran menimbang

Konsiderans menimbang dalam Perda No. 7 tahun 2006 perlu diubah dengan mencantumkan secara jelas hal-hal yang bersifat filosofis, sosiologis dan yuridis yang mendasari terbitnya peraturan daerah ini sebagai berikut :

- Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Sampah dibentuk dengan mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan pembukaan UUD NRI 1945.
- Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Sampah dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek khususnya aspek kehidupan masyarakat.
- Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Sampah 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.

Sehingga konsideran pertimbangan dalam Perda No. 7 Tahun 2006 dapat diusulkan untuk diubah dengan redaksi sebagai berikut :

- Bahwa dalam rangka mewujudkan derajat kesehatan masyarakat dan kualitas lingkungan serta menjadikan sampah sebagai sumber daya, diperlukan kejelasan tugas, wewenang dan tanggung jawab pemerintah daerah serta kewajiban masyarakat dalam pengelolaan sampah.

- Bahwa penambahan penduduk dan perubahan pola konsumsi masyarakat berpengaruh terhadap peningkatan timbunan, jenis dan karakteristik sampah yang semakin beragam, sehingga dapat menimbulkan dampak negative terhadap kesehatan dan lingkungan, maka sampah perlu dikelola dari hulu ke hilir agar memberikan manfaat bagi pemerintah daerah dan masyarakat.
 - Bahwa dalam pengelolaan sampah diperlukan kepastian hukum, kejelasan tugas dan wewenang pemerintah daerah serta hak dan kewajibannya masyarakat /pelaku usaha sehingga pengelolaan sampah dapat berjalan secara proporsional, efektif dan efisien.
- c) Dasar Hukum
- Dasar hukum dalam pembentukan Peraturan daerah pada konsideran mengingat memuat dasar hukum yang menjadi dasar kewenangan pemerintah daerah dalam membentuk peraturan daerah dan memuat peraturan perundang-undangan yang mempertimbangkan pembentukan peraturan daerah tentang pengelolaan sampah. Dasar hukum dalam Perda No. 7 Tahun 2006 perlu dilakukan perubahan karena sebagian besar dasar hukum dalam perda tersebut telah dicabut dan diganti dengan peraturan perundang-undangan yang terbaru sehingga dasar hukum yang dapat dicantumkan dalam Peraturan daerah Pengelolaan Sampah adalah :
- Undang-undang No. 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah
 - Undang-undang No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan
 - Undang-undang No. 32 Tahun 2009 tentang tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
 - Undang-undang No. 12 tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan
 - Undang-undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- d) Materi Muatan
- Dalam pasal tentang ketentuan umum pada Peraturan daerah No. 7 Tahun 2006 perlu dilakukan penyesuaian terutama pada istilah yang terkait dengan retribusi karena pengaturan mengenai retribusi akan ditiadakan dalam perda ini.
 - Peraturan daerah No. 7 Tahun 2006 tidak memuat mengenai asas-asas, tujuan dan ruang lingkup sehingga dalam perubahan perda ini perlu diatur mengenai asas tersebut antara lain asas tanggung jawab, asas kelestarian dan keberlanjutan, asas keterpaduan, asas keadilan, asas kehati-hatian, asas partisipatif, asas manfaat, asas tata kelola pemerintahan yang baik dan asas pencemar membayar. Materi berikutnya yang perlu diatur adalah tujuan pengelolaan sampah yaitu untuk mewujudkan lingkungan yang sehat dan bersih dari sampah, menjaga kelestarian fungsi lingkungan dan menjaga kesehatan masyarakat, meningkatkan peran serta masyarakat dan pelaku usaha untuk secara aktif mengurangi dan/atau menangani sampah yang berwawasan lingkungan, menjadikan sampah sebagai sumber daya yang memiliki nilai ekonomis dan mewujudkan kinerja pelayanan sampah yang efektif dan efisien. Adapun ruang lingkup pengaturan yang dapat dicantumkan antara lain sampah rumah tangga, sampah sejenis sampah rumah tangga dan sampah spesifik.

- Peraturan daerah No. 7 tahun 2006 tidak menegaskan mengenai tugas dan wewenang dalam pengelolaan sampah sehingga perlu dilakukan perubahan dengan mencantumkan tugas dan wewenang dalam pengelolaan sampah.
 - Peraturan daerah No. 7 Tahun 2006 tidak mengatur mengenai pengelolaan sampah sehingga perlu dilakukan pengaturan antara lain tentang pengurangan sampah, penanganan sampah, pemilahan sampah, pengumpulan sampah, pengangkutan sampah, pengolahan sampah, pemrosesan akhir sampah dan pengelolaan sampah spesifik.
 - Peraturan daerah No. 7 tahun 2006 tidak mengatur mengenai perizinan sehingga perlu dilakukan pengaturan mengenai perizinan terkait dengan kegiatan daur ulang, pengangkutan, pengolahan, pemrosesan akhir dengan mengatur jangka waktu perizinan dan perpanjangannya.
 - Peraturan daerah No. 7 tahun 2006 masih secara umum memberikan kewenangan pengelolaan kepada walikota. Hal ini perlu diubah dengan menyesuaikan pada Undang-undang No. 18 Tahun 2008 yaitu lembaga pengelola dapat berbentuk LSM, UPTD, BLUD, Perangkat Daerah dan atau BUMD.
 - Peraturan daerah No. 7 Tahun 2006 belum mengatur mengenai Pembiayaan dan Kompensasi sehingga perlu dilakukan pengaturan lebih jauh mengenai hal ini terkait sumber pembiayaan pengelolaan sampah, kewajiban membayar jasa pengelolaan sampah bagi orang yang menggunakan atau menerima manfaat jasa pelayanan serta mengatur mengenai kompensasi yang harus diberikan kepada mereka yang terkena dampak kegiatan penanganan dan pengelolaan sampah terkait jenis dampak yang diberikan kompensasi, bentuk kompensasi, dan tata cara pemberian kompensasi.
 - Peraturan daerah No. 7 tahun 2006 belum mengatur mengenai insentif bagi lembaga yang melakukan pengurangan dan atau pengolahan sampah terkait dengan bentuk kegiatan yang memperoleh insentif dan bentuk insentif.
 - Peraturan daerah No. 7 tahun 2006 belum mengatur mengenai Partisipasi atau Peran masyarakat sehingga perlu diatur mengenai hal ini mengingat bahwa peran masyarakat menjadi bagian terpenting dari upaya untuk mewujudkan tujuan pengelolaan sampah termasuk dalam hal ini mengenai kemungkinan bagi masyarakat untuk mengajukan pengaduan terkait pengelolaan sampah.
 - Seluruh ketentuan mengenai sanksi dalam Peraturan daerah No. 7 Tahun 2006 perlu diubah dan disesuaikan dengan pasal-pasal perubahan dalam Perda ini dan menyesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini.
- Beberapa hal di atas menunjukkan bahwa secara umum Perda No. 7 Tahun 2006 memiliki kelemahan-kelemahan yang perlu untuk ditinjau ulang. Selanjutnya terkait dengan sanksi denda yang diatur dalam Pasal 27 Perda No. 7 tahun 2006 yang menyebutkan bahwa sanksi denda paling banyak 50.000.000. Peneliti berpandangan bahwa penentuan nilai paling banyak 50 juta ini masih perlu untuk diatur lebih jauh mengenai kriteria penerapannya karena pelanggaran-pelanggaran yang diatur

dalam Pasal 2 dan 3 memiliki tingkat pelanggaran yang berbeda-beda. Penentuan angka 50 juta ini adalah angka maksimal namun demikian apabila tidak dilakukan suatu penentuan kriteria pelanggaran berat, sedang dan ringan maka penegak hukum akan sulit untuk menentukan jumlah denda yang akan dijatuhkan. Selain itu, Perda ini belum melakukan pembagian subjek hukum secara jelas untuk penentuan denda yang akan dijatuhkan karena seperti diketahui bahwa dalam hal pengelolaan sampah, selain individu, pihak yang menjadi subjek adalah badan hukum sehingga penentuan denda perlu pula mempertimbangkan perbedaan subjek tersebut. Penyusunan Peraturan Daerah yang akan datang hendaknya dapat dirumuskan sanksi pidana yang lebih fleksibel diterapkan terhadap pelanggaran Peraturan Daerah dengan melihat bobot pelanggaran, motif pelanggar, maupun keadaan/latar belakang pelanggar dan sebagainya. Pengaturan sanksi denda dalam peraturan daerah harus memperhatikan kondisi daerah dan tingkat perekonomian masyarakatnya, misalnya terdapat perbedaan jumlah sanksi denda untuk daerah yang berkembang dengan daerah yang relative masih miskin. Pengaturan sanksi denda harus memperhatikan alasan pemberlakuan suatu sanksi denda sehingga pengaturannya harus jelas dan tidak boleh kabur dan menimbulkan multitafsir terhadap ketentuan sanksi tersebut. Penentuan sanksi denda harus memperhatikan subjek hukum yang diatur. Ketentuan pidana harus sejalan dan simetris dengan kemampuan subjek yang diatur .

b) Aparat pelaksana

Aspek organisasi dan manajemen merupakan suatu kegiatan yang multi disiplin yang bertumpu pada prinsip teknik dan manajemen yang menyangkut aspek-aspek ekonomi, sosial, budaya, dan kondisi fisik wilayah

kota, dan memperhatikan pihak yang dilayani yaitu masyarakat kota. Perancangan dan pemilihan bentuk organisasi disesuaikan dengan:

- Peraturan pemerintah yang membinanya
- Pola sistem operasional yang diterapkan
- Kapasitas kerja sistem
- Lingkup pekerjaan dan tugas yang harus ditangani.

Kebijakan yang diterapkan di Indonesia dalam mengelola sampah kota secara formal adalah seperti yang diarahkan oleh Kementerian Pekerjaan Umum sebagai Kementerian teknis yang membina pengelolaan persampahan perkotaan di Indonesia. Perda No. 7 Tahun 2006 mengatur bahwa pengelolaan persampahan berada dibawah kewenangan dan tanggung jawab walikota dan melalui peraturan walikota secara khusus untuk kelembagaan dan mekanisme pengelolaan persampahan telah dilimpahkan kepada perangkat kecamatan beserta jajaran kelurahan.

Keberadaan sanksi pidana dalam hukum administrasi sangat erat kaitannya dengan usaha-usaha pencapaian tujuan peraturan-peraturan hukum administrasi itu sendiri. Jenis-jenis sanksi pidana yang digunakan dalam peraturan daerah ini erat kaitannya dengan bobot dan kualifikasi tindak pidana yang di atur dalam Peraturan Daerah. Mengacu pada pembagian kualifikasi delik dalam KUHP yang membagi kejahatan dan pelanggaran maka Undang-undang Pemerintahan Daerah secara umum mengkualifikasikan tindak pidana pelanggaran Peraturan Daerah sebagai pelanggaran. Terhadap kualifikasi yang demikian tersebut, secara umum legislatif daerah dalam merumuskan jenis sanksi pidana dalam Peraturan Daerah lebih menekankan kepada pidana kurungan di alternatifkan dengan pidana denda. Perumusan sanksi pidana kurungan maupun pidana denda dalam Peraturan Daerah

ditentukan dengan menggunakan sistem sanksi maksimum. Pola yang dianut oleh undang-undang pemerintahan daerah tersebut mengikuti pola KUHP yang menganut sistem atau pendekatan absolut. Arti dari sistem atau pendekatan absolut ini adalah untuk setiap tindak pidana ditetapkan "bobot/kualitas"-nya sendiri-sendiri, yaitu dengan menetapkan ancaman pidana maksimum (dapat juga ancaman minimumnya) untuk setiap tindak pidana, penetapan maksimum pidana untuk tiap tindak pidana ini menurut Colin Howard sebagaimana dikutip Barda Nawawi Arief dikenal dengan istilah sistem indifinite atau sistem maksimum.⁵

Mengikuti pola KUHP tersebut, berarti pembentuk undang-undang beranggapan bobot atau tingkat keseriusan atau kualitas tindak pidana yang diatur dalam Peraturan Daerah tidak begitu serius. Hal ini didasarkan pada pendapat yang dikemukakan Barda Nawawi Arief bahwa masalah pemberian bobot dengan menetapkan kualifikasi ancaman pidana maksimumnya menunjukkan tingkatan atau gradasi nilai-nilai dan norma-norma sentral masyarakat dan kepentingan-kepentingan hukum yang dilindungi.⁶

Pidana denda tidak mengenal minimum khusus dan maksimum umum. Pidana denda hanya mengenal minimum umum dan maksimum khusus. Berdasarkan Pasal 30 ayat 1 (KUHP) minimum umum pidana denda sebesar banya "25 sen" yang berdasarkan Undang-undang Nomor 18 Prp. Tahun 1960 dilipatgandakan menjadi 15 kali sehingga menjadi Rp. 3,75 (tiga rupiah tujuh puluh lima sen). Maksimum khusus pidana denda berbeda antara kejahatan dan pelanggaran. Untuk maksimum khusus pidana denda terhadap pelanggaran berkisar antara Rp. 225 (dulu 15 gulden) dan Rp. 75.000

(dulu 5.000 gulden), namun yang terbanyak hanya di ancam dengan denda sebesar Rp. 375 (dulu 25 gulden) dan Rp. 4.500 (dulu 300 gulden). Maksimum khusus denda untuk kejahatan berkisar antara Rp. 900 (dulu 60 gulden) dan Rp. 150.000 (dulu 10.000 gulden), namun ancaman pidana denda yang sering diancamkan ialah sebesar Rp. 4.500 (dulu 300 gulden). Berdasarkan pola perumusan jumlah pidana yang telah diuraikan di atas, dapat diketahui bahwa ketentuan maksimum khusus pidana denda dalam Peraturan Daerah sebagaimana yang diatur dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1974 yakni sebesar Rp. 50.000 ternyata masih dibawah maksimum khusus pidana denda yang dikenakan terhadap pelanggaran seperti yang di atur dalam KUHP yakni sebesar Rp. 75.000. Perubahan ketentuan maksimum khusus pidana denda dalam peraturan daerah dari Rp. 50.000 berdasarkan UU Nomor 5 tahun 1974 kemudian menjadi Rp 5 juta berdasarkan UU Nomor 22 tahun 1999 kemudian menjadi 50.000.000 berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 dapat dikatakan tidak menunjukkan adanya perubahan bobot atau kualitas delik pelanggaran Peraturan Daerah, melainkan hanyalah menyesuaikan dengan nilai mata uang rupiah yang berlaku saat itu. Ketentuan pidana denda ini memang pada kenyataannya cepat berubah karena erat kaitannya dengan perubahan nilai mata uang yang berlaku pada saat itu.

Penegakan sanksi pidana dalam Peraturan Daerah ini dikenal adanya lembaga Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS). Lembaga inilah yang menurut Undang-undang Pemerintahan Daerah disertai kewenangan untuk melakukan penyidikan terhadap pelanggaran peraturan daerah. Diserahkannya penyidikan pelanggaran peraturan daerah kepada lembaga selain kepolisian dimungkinkan didasarkan Pasal 6 Undang-undang No. 8 tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang

5 Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Op. Cit., hlm. 130-131.

6 *ibid*

Hukum Acara Pidana (KUHP) dan Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2010 Tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 Tentang Pelaksanaan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana. Diserhkannya penyidikan pelanggaran peraturan daerah ke PPNS ini, maka kewenangan penyidikan pelanggaran Peraturan Daerah yang dahulu diserahkan kepada "Hulp Magistrat" (yang kebanyakan terdiri dari Polisi Pamong Praja yang telah mendapatkan brevet dari Kejaksaan Agung berdasarkan HIR dan RIB) telah berakhir kewenangannya pada tanggal 1 Agustus 1985. Keberadaan PPNS dalam rangka penegakan hukum Peraturan Daerah menjadi penting selain dimaksudkan untuk mengatasi jumlah personil penyidik Polri yang jumlahnya terbatas juga dimaksudkan agar penyidik ini lebih profesional mengingat sebagian besar substansi yang diatur dalam Peraturan Daerah menyangkut bidang pemahaman, kesadaran hukum masyarakat, ketertiban masyarakat dan pungutan daerah. Keberadaan PPNS ini secara personal maupun kelembagaan belum siap, penegakan hukum Peraturan Daerah selama ini masih dilakukan oleh Polisi Pamong Praja /aparat ketertiban umum dari pemerintahan daerah di bantu oleh petugas dari Kepolisian Republik Indonesia. Keterbatasan ini sangat mempengaruhi penegakan hukum..

c) Masyarakat

Pemberlakuan suatu aturan dan konsistensi dalam penegakan hukum tersebut tidak dapat dilepaskan dari masyarakat tempat di mana sebuah hukum diberlakukan sehingga keberadaan masyarakat tidak boleh ditiadakan dalam pengaturan suatu aturan hukum. Perda No. 7 Tahun 2006 belum mengatur secara tegas mengenai partisipasi atau peran serta masyarakat di dalam pengelolaan sampah. Selain itu, upaya peningkatan kesadaran dan ketaatan hukum masyarakat tidak dapat dilepaskan dari upaya

pemerintah melakukan pembinaan kepada masyarakat secara rutin sehingga masyarakat akan perlahan-lahan memiliki suatu tatanan nilai yang tetap terkait dengan suatu kegiatan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pemerintah daerah perlu menggali nilai-nilai lokal yang hidup di kota Manado yang dapat mendukung pemerintah untuk melaksanakan penegakan hukum. Beberapa nilai lokal di Manado yang dapat di gali antara lain:

a. *Mapalus* adalah suatu sistem atau teknik kerjasama untuk kepentingan bersama dalam budaya Suku Minahasa. Secara fundamental, *Mapalus* adalah suatu bentuk gotong-royong tradisional yang memiliki perbedaan dengan bentuk-bentuk gotong royong modern. Seiring dengan berkembangnya fungsi-fungsi organisasi sosial yang menerapkan kegiatan-kegiatan dengan asas *Mapalus*, saat ini, *Mapalus* juga sering digunakan sebagai asas dari suatu organisasi kemasyarakatan di Minahasa. *Mapalus* berasaskan kekeluargaan, keagamaan, dan persatuan dan kesatuan. Bentuk *Mapalus*, antara lain: *mapalus* tani, *mapalus* nelayan, *mapalus* uang, *mapalus* bantuan duka dan perkawinan, *mapalus* kelompok masyarakat. Dalam penerapannya, *mapalus* berfungsi sebagai daya tangkal bagi resesi ekonomi dunia, sarana untuk memotivasi dan memobilisasi manusia bagi pemantapan pembangunan. Prinsip solidaritas yang tercermin dalam *mapalus* terefleksi dalam perekonomian masyarakat di Minahasa, yaitu dikenalkannya prinsip ekonomi *tamber* Prinsip ekonomi *tamber* merujuk pada suatu kegiatan untuk memberikan sesuatu kepada orang lain, atau warga *sewanua* (sekampung) secara sukarela dan cuma-cuma, tanpa menghitung-hitung atau mengharapkan balas

jasa. Prinsip ekonomi *tamber* berasaskan kekeluargaan. Dari segi motivasi adat, prinsip ini mengandung suatu makna perekat kultural (cagar budaya) yang mengungkapkan juga kepedulian sosial, bahkan indikator keakraban sosial. Seharusnya nilai yang terkandung dalam *mapalus* merupakan alasan yang sangat tepat untuk menggunakan *mapalus* sebagai salah satu sarana penjangkaran partisipasi masyarakat.

- b. Tradisi *Merawale*. Tradisi memindahkan rumah, oleh masyarakat Minahasa dikenal dengan sebutan *Merawale*. Rumah yang dipindahkan itu tanpa harus dibongkar, namun secara utuh digotong secara bersama-sama. Tradisi ini telah turun temurun dilakukan oleh masyarakat Minahasa. Masyarakat di Kelurahan Bitung – Amurang Minahasa Selatan rupanya masih ada yang mempertahankan tradisi *merawale* ini. Kebersamaan dalam kehidupan sosial di Minahasa, salah satunya diwujudkan dengan tradisi *merawale*. Baik anak-anak, remaja, pemuda maupun orang tua terlibat dalam tradisi ini tanpa memandang status sosial. *Merawale* biasanya dikomandoi oleh seseorang agar rumah yang akan dipindahkan dapat diangkat secara lebih mudah. *Merawale* juga adalah simbol kepolosan dan rasa kebersamaan masyarakat tanpa rekayasa dalam kehidupan sosial di Minahasa. Siapa saja yang terlibat dalam *merawale* tidak dibayar dengan uang, akan tetapi hanya mendapat ucapan terima kasih dari pemilik rumah. Salah satu bentuk ucapan terima kasih diwujudkan dengan diberikan sajian minuman seperti teh manis, kopi, dan air putih; rokok, atau kue seperti kue cucur, *onde-onde* dan nasi jaha. Nilai kegotongroyongan masyarakat Minahasa dalam bentuk *Merawale* ini dapat menjadi sarana

penjangkaran partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda sekaligus dapat menjadi nilai dasar yang menjadi muatan materi (substansi) Perda misalnya Perda tentang Kebersihan atau Perda tentang Siskamling (wajib ronda).

- c. *Tou Taas* (orang kuat) . *Tou Taas* (orang kuat) merupakan nilai yang berfungsi untuk mengokohkan eksistensi diri di dalam berbagai strata kehidupan masyarakat. *Kawanua* merupakan kata kunci untuk membuka kebekuan hubungan antar manusia di belahan bumi mana pun orang Minahasa berpijak. Dengan kesadaran hubungan antar manusia yang selalu dikontekstualkan dalam ungkapan *matuariwaya*, orang Minahasa akan selalu tampil untuk memberi makna bersatu padu dalam idiom *Kawanua*.

Arah pembangunan dalam era reformasi adalah pembangunan untuk rakyat. Dengan reformasi diharapkan program pembangunan yang langsung ditujukan kepada masyarakat dapat mencapai hasil yang diharapkan. Transparansi merupakan langkah nyata dalam reformasi pembangunan nasional untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat sehingga pembangunan dapat berjalan sesuai prinsip dari, oleh, dan untuk rakyat. Segenap lapisan masyarakat perlu memahami prinsip pembangunan yang partisipatif. Semua pihak menyepakati visi reformasi yaitu pembangunan kerakyatan. Dengan demikian arah pembangunan dalam era reformasi adalah pembangunan untuk rakyat yang terencana dituangkan dalam kebijaksanaan anggaran dengan titik-berat untuk menggerakkan rakyat. Dengan demikian sistem pemerintahan yang demokratis adalah meletakkan fungsi pemerintah dalam tugas barunya sebagai fasilitator pembangunan dan melakukan pemihakan kepada rakyat. Membangkitkan nilai-nilai daerah untuk kepentingan pembangunan menjadi

sangat bermakna bagi perjuangan daerah untuk mencapai prestasi terbaik. Selama ini, kearifan lokal dikalahkan bersama kepentingan pembangunan yang bersifat sentralistik dan *top down*. Oleh karena itu, sudah saatnya untuk menggali lebih banyak kearifan-kearifan lokal sebagai alat atau cara mendorong pembangunan daerah sesuai daya dukung daerah dalam menyelesaikan masalah-masalah daerahnya secara bermartabat. Hukum hanya memberikan kerangka ideologis dalam perubahan-perubahan sosial yang dikehendaki sebagai jaminan orang akan diperlakukan sama. Hal ini sangat penting, karena tanpa jaminan tersebut, maka perubahan-perubahan sosial yang dikehendaki alam masyarakat hampir tidak mungkin, karena orang tidak percaya lagi kepada negara (pemerintah), kepada struktur dalam masyarakat, atau kepada siapa saja. Secara normatif UUD 1945 secara tegas menyatakan bahwa Indonesia berdasarkan negara hukum, bukan negara kekuasaan. Segala sesuatu kebijakan yang diambil oleh pemerintah dan institusi negara lainnya harus berdasarkan kepada hukum. Dengan demikian konstitusi yang telah diciptakan tersebut untuk mengatur dan membatasi tindakan-tindakan pemerintah dan rakyat dalam melaksanakan tugas dan kewajiban masing-masing. Tentunya konstitusi yang dibuat itu tidaklah statis namun dinamis, yaitu mengikuti perkembangan yang terjadi dalam masyarakat. Oleh karena itu konstitusi dapat saja diubah karena tidak sesuai lagi dengan kondisi yang ada, sebagaimana yang telah dilakukan mulai dari tahun 1999 sampai dengan tahun 2002, melalui perubahan pertama sampai dengan perubahan keempat, hal ini dengan tujuan untuk menjaga stabilitas roda kenegaraan, agar tidak terjadi kekacauan. Sehubungan dengan itu maka pembentukan hukum harus memperlihatkan kesadaran hukum

masyarakat. Di samping itu tidak tertutup kemungkinan bahwa hukum menciptakan pola-pola baru di dalam masyarakat, sehingga pada akhirnya menciptakan kesadaran hukum baru sesuai dengan kondisi yang dibutuhkan. Suatu sistem hukum yang modern haruslah merupakan hukum yang baik, dalam arti hukum tersebut harus mencerminkan rasa keadilan bagi semua pihak dan sesuai dengan kondisi masyarakat. Hukum dibuat sesuai dengan prosedur yang telah ditentukan, dan juga harus dimengerti atau dipahami oleh masyarakat secara keseluruhan. Supaya hukum benar-benar dapat mempengaruhi perilaku warga masyarakat, maka ketentuan hukum tersebut harus disebarluaskan sehingga melembaga dalam masyarakat.

Adanya alat komunikasi merupakan salah satu syarat bagi penyebaran serta pelembagaan hukum, baik secara formal maupun informal, sehingga apa yang diinginkan oleh hukum dapat tercapai. Dari sini kelihatan bahwa jaminan terhadap negara hukum itu adalah ditentukan oleh dua persoalan, yaitu apakah hukumnya dibuat melalui proses yang sesuai dan kemudian diratifikasi secara demokratis, serta apakah hukum itu ditaati dan dilaksanakan oleh pemerintah maupun oleh rakyat yang diperintahnya secara tersurat maupun tersirat. Jawaban positif terhadap kedua hal ini menentukan juga kadar keseimbangan politik yang dihasilkan oleh konstitusi (hukum) yang bersangkutan. Dari pernyataan ini dapat dipahami bahwa konstitusi (hukum) suatu negara, harus dibuat berdasarkan keseimbangan politik yang ada. Sehingga hukum itu dapat mengakomodir semua kalangan dan tidak cenderung menguntungkan salah satu pihak. Di sinilah perlu adanya kesamaan pandangan atau persepsi terhadap kandungan dari peraturan hukum yang diciptakan dari berbagai pihak, baik dari unsur masyarakat, partai politik, organisasi sosial maupun pemerintah dan lembaga-lembaga kenegaraan lainnya. Jadi, dari uraian di atas dapat peneliti berpendapat bahwa untuk mengoptimalkan penerapan sanksi denda maka perlu untuk meningkatkan peran serta

masyarakat dalam penerapannya dengan menggali nilai-nilai lokal yang hidup dimasyarakat. Nilai lokal ini dapat dijadikan sebagai cara untuk mewujudkan ketaatan masyarakat karena kesesuaian antara kebijakan pemerintah dengan nilai lokal yang mereka anut dan mereka percayai.

PENUTUP

1. Kesimpulan

- a. Penerapan sanksi pidana denda dalam rangka penegakan hukum perda tentang sampah di Kota Manado belum optimal karena belum didukung oleh substansi hukum yang sudah tidak sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, tidak didukung oleh aparat penegak hukum yang memadai dan belum optimalnya peran serta masyarakat dalam mendukung penegakan hukum atas Perda pengelolaan persampahan dan pelayanan retribusi kebersihan.
- b. Upaya optimalisasi penerapan sanksi pidana denda dalam rangka penegakan hukum perda tentang sampah di Kota Manado dilakukan dengan melakukan perbaikan dalam substansi hukum peraturan daerah dengan melakukan pengaturan kembali berdasarkan peraturan yang lebih tinggi yang berlaku saat ini, meningkatkan kualitas dan kuantitas sumber daya manusia yang merupakan aparat pelaksana dan aparat penegak hukum serta menggali nilai-nilai lokal untuk mendukung peran serta masyarakat.

2. Saran

- a. Penyusunan Peraturan Daerah yang akan datang hendaknya dapat dirumuskan sanksi pidana yang lebih fleksibel diterapkan terhadap pelanggaran Peraturan Daerah dengan melihat bobot pelanggaran, motif pelanggar, maupun keadaan/latar belakang pelanggar dan sebagainya. Pengaturan sanksi denda dalam peraturan daerah harus memperhatikan kondisi daerah dan

tingkat perekonomian masyarakatnya, misalnya terdapat perbedaan jumlah sanksi denda untuk kawasan sudah maju dengan kawasan yang relative masih minim . Pengaturan sanksi denda harus memperhatikan alasan pemberlakuan suatu sanksi denda sehingga pengaturannya harus jelas dan tidak boleh kabur dan menimbulkan multitafsir terhadap ketentuan sanksi tersebut. Penentuan sanksi denda harus memperhatikan subjek hukum yang diatur. Ketentuan pidana harus sejalan dan simeteris dengan kemampuan subjek yang diatur .

- b. Perlu ada kebijakan pemerintah daerah dalam penambahan aparat pelaksana dan aparat penegakan hukum perda, penambahan anggaran, sarana dan prasarana dengan melakukan sosialisasi secara teratur dan rutin kepada masyarakat.

REFERENSI

- Amiroeddin Syarif. 1987. Perundang-undangan – dasar. jenis. dan teknik membuatnya. Bina Aksara : Jakarta.
- A. Hamid S Attamimi. 1990. Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara – suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun waktu Pelita I- Pelita IV. (Disertasi Doktor Universitas Indonesia : Jakarta .
 - A. Hasbul: Pengaruh Timbulan dan Karakteristik Sampah terhadap Sistem Pewadahan dan Pengangkutannya, Tugas Akhir pada Jurusan TL ITB, 2009
 - Barda Nawawi Arief, Kapita Selekta Hukum Pidana, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003
 - Djarot M. Subroto, 2001, Peran Polisi dalam Pembangunan, Sinar Persada, Jakarta
 - Hikmahanto Juwana, Penegakan Hukum Bidang lalu Lintas, Makalah, Jakarta
 - Irawan Soejitno. 1983. Teknik Membuat Peraturan Daerah .Bina Aksara : Jakarta
 - Jimly Assidiq, 2000, Penegakan Hukum di Indonesia, Mappi, Jakarta

- Misdayanti, Kartasapoetra, Fungsi Pemerintahan Daerah Dalam Pembuatan Peraturan Daerah, Bumi Aksara, Jakarta, 1993
- Muiz Thohir, 1999, Lalu Lintas di Indonesia, Sinar Persada, Jakarta
- Purwatiningsih, 2000, Polisi dan Permasalahan ke Depan, Suara Pembaharuan, Jakarta.
- W. Handoko, E. Damanhuri, E. Setyaningrum: Draft Panduan Pengelolaan Sampah, Laporan untuk Kementerian LH, 2004