

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Teori Implementasi

1. Pengertian Implementasi

Konsep implementasi kebijakan semakin menjadi perhatian dalam kajian kebijakan publik, seiring dengan munculnya beragam pemikiran dari para ahli mengenai peran implementasi sebagai salah satu tahapan penting dalam siklus kebijakan. Meskipun para pakar seperti Wahab dan lainnya memberikan posisi yang berbeda terhadap tahap implementasi dalam keseluruhan proses kebijakan, pada dasarnya setiap kebijakan publik selalu membutuhkan tindak lanjut dalam bentuk implementasi agar dapat memberikan dampak nyata.¹

Implementasi dianggap sebagai tahapan krusial yang sangat menentukan keberhasilan suatu kebijakan, sebagaimana ditegaskan oleh Edwards III bahwa tanpa adanya implementasi yang efektif, keputusan yang telah diambil oleh pembuat kebijakan tidak akan mampu direalisasikan secara optimal. Lebih lanjut, implementasi kebijakan mencerminkan rangkaian aktivitas yang dilakukan setelah suatu kebijakan disahkan secara formal, yang mencakup pengelolaan sumber daya (*input*)

¹ Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara* (Jakarta: Bumi Aksara, 2008), h. 65

untuk menghasilkan keluaran (*output*) maupun dampak (*outcomes*) yang bermanfaat bagi masyarakat luas.²

Implementasi kebijakan merupakan tahap penting dalam siklus kebijakan publik yang didefinisikan secara beragam oleh para ahli. Menurut Purwanto dan Sulistyastuti, implementasi pada intinya adalah aktivitas mendistribusikan keluaran kebijakan (*policy output*) oleh para pelaksana kebijakan kepada kelompok sasaran sebagai upaya nyata untuk mewujudkan tujuan kebijakan tersebut.³ Selaras dengan hal ini, Agustino menyatakan bahwa implementasi adalah suatu proses dinamis di mana para pelaksana kebijakan melakukan serangkaian aktivitas guna mencapai hasil yang sesuai dengan sasaran yang telah ditetapkan.⁴

Sementara itu, Ripley dan Franklin menekankan bahwa implementasi adalah fase yang terjadi setelah undang-undang diberlakukan, yang memberikan otoritas bagi program atau kebijakan tertentu untuk menghasilkan manfaat konkret (*tangible output*). Dalam konteks ini, tindakan para birokrat sebagai aktor utama

² George C. Edwards III, *Implementing Public Policy* (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1980), h. 3

³ Purwanto dan Sulistyastuti, *Implementasi Kebijakan Publik*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), h. 45

⁴ Agustino, *Administrasi Publik: Teori dan Aplikasi*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2012), h. 78

pelaksana menjadi kunci dalam menjalankan program sesuai dengan perintah kebijakan.⁵

Grindle, yang dikutip dalam Winarno, mengemukakan bahwa tugas utama dari implementasi adalah membangun suatu keterkaitan (*linkage*) yang memudahkan pencapaian tujuan kebijakan sebagai dampak dari pelaksanaan kegiatan pemerintah. Dengan demikian, implementasi bukan sekadar pelaksanaan mekanis, tetapi juga merupakan proses strategis yang menghubungkan antara perencanaan kebijakan dengan hasil yang diharapkan.⁶

2. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi

Menurut Merilee S. Grindle, keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh dua variabel utama, yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan konteks pelaksanaan (*context of implementation*). Kedua variabel ini saling berkaitan dan menentukan sejauh mana sebuah kebijakan dapat direalisasikan secara efektif di lapangan.

7

- a. Sejauh mana kepentingan kelompok sasaran termuat dalam isi kebijakan.

⁵ Ripley dan Franklin, *Implementation and Bureaucracy*, (New York: Harper & Row, 1982), h. 22

⁶ Merilee S. Grindle, *Studi Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015), h.100

⁷ Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Media Pressindo, 2002), h. 21

- b. Jenis manfaat yang diterima oleh target *group*, sebagai contoh, masyarakat di wilayah slumareas lebih suka menerima program air bersih atau listrik daripada menerima program kredit sepeda motor.
- c. Sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan
- d. Apakah letak sebuah program sudah tepat. Variabel lingkungan kebijakan mencakup:
 - 1) Seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para actor yang terlibat dalam implementasi kebijakan.
 - 2) Karakteristik institusi dan rejim yang sedang berkuasa.
 - 3) Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

Menurut Van Meter dan Van Horn,⁸ implementasi kebijakan publik merupakan upaya membangun jaringan kerja yang memungkinkan tercapainya tujuan kebijakan melalui pelibatan berbagai aktor dan lembaga pemerintah yang relevan. Dalam kerangka ini, mereka mengklasifikasikan kebijakan berdasarkan karakteristik perubahan yang ditimbulkan serta tingkat konsensus

⁸ Buku Budi Winarno, Teori dan Proses, ... h. 179

antara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasinya.

Terdapat dua aspek penting dalam memahami karakter perubahan tersebut. Pertama, efektivitas implementasi dipengaruhi oleh sejauh mana kebijakan baru berbeda dari kebijakan sebelumnya. Dalam hal ini, perubahan bertahap (*inkremental*) lebih dapat diterima dibanding perubahan drastis, karena bersifat memperbaiki kekurangan kebijakan sebelumnya tanpa menimbulkan resistensi yang tinggi. Kedua, keberhasilan implementasi juga ditentukan oleh seberapa besar perubahan struktural atau organisasi yang dibutuhkan. Semakin sedikit perubahan kelembagaan yang diperlukan, semakin besar peluang keberhasilan implementasi. Sebaliknya, kegagalan sering terjadi jika kebijakan menuntut restrukturisasi *administratif* secara besar-besaran, yang seringkali tidak mampu dipenuhi oleh organisasi pelaksana yang ada.

3. Implementasi Kebijakan Menurut George Edward III

Teori ini menjelaskan bahwa terdapat 4 faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan antara lain yaitu faktor:⁹

- a. Komunikasi (*Communication*).

⁹ Edward III, 4 *Komponen Teori Implementasi Peraturan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016), h. 22

Salah satu faktor utama yang menentukan keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan publik adalah komunikasi. Menurut George C. Edwards III, komunikasi merupakan proses penyampaian informasi dari pembuat kebijakan (komunikator) kepada pihak pelaksana (komunikan). Dalam konteks implementasi kebijakan, komunikasi yang efektif sangat penting agar pelaksana di lapangan memahami secara tepat arah, maksud, dan tujuan dari kebijakan tersebut. Komunikasi kebijakan memiliki tiga dimensi penting, yaitu:

- 1) Dimensi Transmisi (*Transmission*), Kebijakan publik harus disampaikan tidak hanya kepada para pelaksana (*implementor*), tetapi juga kepada kelompok sasaran (*target group*) dan seluruh pihak yang terkait, baik secara langsung maupun tidak langsung. Penyampaian informasi yang luas ini bertujuan agar semua elemen memahami peran dan tanggung jawab masing-masing dalam proses implementasi.
- 2) Dimensi Kejelasan (*Clarity*), Pesan yang terkandung dalam kebijakan harus disampaikan secara jelas dan mudah

dipahami oleh semua pihak yang terlibat. Hal ini mencakup kejelasan tentang maksud, tujuan, dan substansi kebijakan, sehingga tidak terjadi multitafsir yang dapat menghambat pencapaian sasaran kebijakan secara efektif.

- 3) Dimensi Konsistensi (*Consistency*), Konsistensi dalam penyampaian kebijakan sangat dibutuhkan agar tidak terjadi kontradiksi atau kebingungan di kalangan pelaksana dan kelompok sasaran. Kebijakan yang bersifat ambigu atau berubah-ubah dapat mengurangi kepercayaan dan menurunkan efektivitas pelaksanaan di lapangan.¹⁰

b. Sumber Daya (*Resources*)

George C. Edwards III menekankan bahwa sumber daya merupakan komponen krusial dalam keberhasilan implementasi kebijakan publik. Tanpa ketersediaan sumber daya yang memadai, meskipun kebijakan sudah dirumuskan secara jelas dan konsisten, implementasinya tidak akan berjalan efektif. Sumber daya yang dimaksud mencakup

¹⁰ Edward III, 4 *Komponen Teori Implementasi Peraturan ...* h. 23

beberapa aspek utama, yaitu:

- 1) Sumber daya manusia, Edwards menyatakan bahwa sumber daya manusia adalah elemen paling esensial dalam pelaksanaan kebijakan. Bahkan, ia menegaskan bahwa “*probably the most essential resource in implementing policy is staff*”. Artinya, keberhasilan suatu kebijakan sangat bergantung pada kualifikasi, kemampuan teknis, integritas, serta kapasitas profesional dari para pelaksana kebijakan. Kebijakan yang baik sekalipun tidak akan berhasil jika dijalankan oleh personel yang tidak kompeten.¹¹
- 2) Sumber daya Anggaran, Anggaran merupakan aspek vital dalam mendukung jalannya program kebijakan. Edwards mengemukakan bahwa keterbatasan anggaran (*budgetary limitation*) akan membatasi kemampuan institusi pelaksana dalam menyediakan sarana dan fasilitas yang memadai, yang pada akhirnya berdampak pada menurunnya kualitas layanan kepada masyarakat. Selain itu,

¹¹ Edward III, 4 *Komponen Teori Implementasi Peraturan ...* h. 24-25

keterbatasan anggaran juga dapat melemahkan motivasi dan sikap (disposisi) dari para pelaksana kebijakan, yang pada gilirannya mempengaruhi efektivitas implementasi.¹²

- 3) Sumber daya Peralatan, Selain sumber daya manusia dan anggaran, sarana fisik seperti gedung, peralatan kerja, dan infrastruktur lainnya juga termasuk dalam sumber daya penting. Menurut Edwards, peralatan dan fasilitas ini merupakan instrumen operasional yang mendukung pelaksanaan kebijakan secara efisien. Tanpa adanya fasilitas yang layak, proses pelayanan publik akan terhambat dan target kebijakan sulit tercapai.¹³

- 4) Sumber daya Kewenangan, Kewenangan atau otoritas untuk membuat keputusan juga menjadi unsur penting dalam mendukung implementasi kebijakan. Edwards menyatakan bahwa suatu lembaga atau pelaksana kebijakan harus diberikan kewenangan yang cukup agar mampu mengambil keputusan secara mandiri ketika

¹² Edward III, 4 *Komponen Teori Implementasi Peraturan* ... h. 26

¹³ Edward III, 4 *Komponen Teori Implementasi Peraturan* ... h. 26

menghadapi hambatan atau situasi yang memerlukan tindakan cepat. Tanpa kewenangan yang memadai, pelaksana akan mengalami kesulitan dalam bertindak secara efektif dan efisien dalam rangka menjalankan kebijakan yang telah ditetapkan.

c. Disposisi (*Disposition*)

Menurut Edward III, disposisi mengacu pada kemauan, tekad, dan kecenderungan dari para pelaksana kebijakan untuk menjalankan kebijakan secara serius agar tujuan yang telah dirumuskan dapat tercapai secara optimal. Disposisi ini mencerminkan karakter dan sikap personal yang dimiliki oleh *implementor* terhadap substansi kebijakan yang diterapkan.¹⁴

Peran disposisi menjadi krusial karena sikap dan integritas individu pelaksana sangat memengaruhi efektivitas pelaksanaan kebijakan. Dua karakter utama yang penting dimiliki pelaksana adalah kejujuran dan komitmen. Kejujuran memastikan bahwa pelaksana tetap konsisten terhadap kebijakan yang telah ditetapkan tanpa penyimpangan, sementara

¹⁴ Edward III, 4 *Komponen Teori Implementasi Peraturan* ... h. 26-27

komitmen tinggi mendorong semangat dalam menjalankan fungsi dan tanggung jawab secara maksimal sesuai regulasi yang berlaku.¹⁵

Oleh karena itu, keberhasilan implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh sikap pelaksanaannya. Jika pelaksana menunjukkan respons yang positif dan etos kerja yang tinggi, maka kebijakan akan terealisasi sebagaimana yang direncanakan oleh pembuat kebijakan. Sebaliknya, sikap negatif atau apatis dari implementator dapat menghambat bahkan menggagalkan proses implementasi.¹⁶

d. Struktur Birokrasi (*Bureaucratic Structure*).

Menurut George C. Edward III, struktur birokrasi merupakan salah satu faktor kunci yang memengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan publik. Meskipun sumber daya yang dibutuhkan untuk menjalankan kebijakan telah tersedia, para pelaksana memahami tugasnya, dan memiliki niat baik untuk melaksanakan kebijakan tersebut, implementasi bisa gagal apabila struktur birokrasi tidak mendukung.

Kebijakan yang bersifat kompleks biasanya memerlukan kolaborasi dari banyak

¹⁵ Edward III, 4 *Komponen Teori Implementasi Peraturan* ... h. 27

¹⁶ Edward III, 4 *Komponen Teori Implementasi Peraturan* ... h. 28

pihak. Jika struktur birokrasi tidak kondusif atau tidak sesuai dengan kebutuhan kebijakan, hal ini dapat menyebabkan penggunaan sumber daya menjadi tidak efisien dan menghambat kelancaran pelaksanaan kebijakan. Oleh karena itu, birokrasi sebagai pelaksana kebijakan harus mampu mendukung kebijakan yang telah ditetapkan secara politik dengan melakukan koordinasi yang efektif.¹⁷

Edward III mengemukakan dua karakteristik utama yang dapat meningkatkan kinerja struktur birokrasi, yaitu:

- 1) *Standar Operasi Prosedur* (SOP), yaitu rangkaian kegiatan rutin yang memungkinkan pegawai birokrasi melaksanakan tugas sehari-hari sesuai dengan standar minimum yang telah ditetapkan, sehingga menjamin konsistensi pelaksanaan kebijakan.
- 2) *Fragmentasi*, yakni distribusi tanggung jawab dan tugas di antara berbagai unit kerja untuk mendukung efisiensi dan efektivitas operasional birokrasi dalam melaksanakan kebijakan.

¹⁷ Edward III, 4 *Komponen Teori Implementasi Peraturan* ... h. 28-29

B. Teori Pemerintahan Daerah

1. Pengertian Pemerintahan Daerah

Pemerintah daerah merupakan institusi pemerintahan yang berada di bawah pemerintah pusat dan memiliki otonomi dalam mengelola urusan pemerintahan di wilayahnya. Mengacu pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah terdiri atas kepala daerah baik gubernur, bupati, maupun wali kota beserta perangkatnya yang berperan sebagai penyelenggara pemerintahan di tingkat daerah otonom. Kepala daerah memiliki tanggung jawab utama dalam mengatur dan menjalankan kewenangan yang telah diberikan oleh undang-undang.¹⁸

Pembentukan pemerintah daerah merupakan upaya strategis untuk menjawab tantangan pengelolaan wilayah Indonesia yang luas dan beragam, yang tidak dapat sepenuhnya ditangani oleh pemerintah pusat. Dalam konteks ini, pemerintah daerah berperan sebagai unit pemerintahan lokal guna menyelenggarakan urusan pemerintahan secara lebih efektif dan efisien. Gagasan Otonomi Daerah memberikan hak, wewenang, dan tanggung jawab kepada daerah otonom untuk mengatur

¹⁸ Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah: kajian teori, hukum dan aplikasinya*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2022), h. 22

kepentingan masyarakatnya sendiri, tetap dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁹

2. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dijalankan oleh dua komponen utama, yaitu Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pemerintah Daerah terdiri dari gubernur, bupati, atau wali kota beserta perangkat daerah yang bertugas melaksanakan fungsi eksekutif. Di sisi lain, DPRD berperan sebagai lembaga legislatif yang merepresentasikan suara rakyat dan turut berperan dalam menjalankan roda pemerintahan daerah melalui fungsi legislasi, pengawasan, dan penganggaran.²⁰

Dalam melaksanakan tugas pemerintahan, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah yang terbagi ke dalam beberapa unsur utama. Pertama, unsur staf yang bertugas mendukung proses perumusan kebijakan dan koordinasi, umumnya berada dalam struktur Sekretariat Daerah. Kedua, unsur pendukung yang membantu kepala daerah dalam merancang dan menjalankan kebijakan pemerintahan. Ketiga, unsur pelaksana teknis yang menangani urusan pemerintahan secara langsung

¹⁹ Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah ...* h. 23

²⁰ Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah ...* h. 24

melalui dinas-dinas daerah sesuai bidangnya masing-masing.²¹

Bab VII Pasal 57 dan 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 secara jelas mengatur struktur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam ketentuan tersebut, dinyatakan bahwa pemerintah provinsi dan kabupaten/kota terdiri dari kepala daerah dan DPRD yang didukung perangkat daerah sebagai unsur pelaksana teknis. Selanjutnya, merujuk pada Peraturan Daerah Nomor 04 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Sampah, kewenangan pemerintah daerah dikelompokkan menjadi dua jenis: urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib berkaitan langsung dengan layanan dasar yang harus disediakan bagi masyarakat, sedangkan urusan pilihan bersifat kontekstual, disesuaikan dengan potensi unggulan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan warganya.²²

Dinas Lingkungan Hidup memegang peran strategis sebagai bagian dari unsur pelaksana pemerintahan daerah dalam kerangka otonomi daerah. Peran ini ditegaskan dalam Pasal 218 ayat (1) hingga (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yang menyebutkan bahwa dinas daerah merupakan pelaksana urusan

²¹ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), h. 35

²² Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Bab VII Pasal 57 dan Pasal 58.

pemerintahan yang dipimpin oleh kepala dinas. Kepala dinas bertanggung jawab membantu kepala daerah dalam menjalankan kewenangan yang dimiliki oleh daerah dan melaporkan pelaksanaannya melalui sekretaris daerah sebagai jalur koordinasi administratif.²³

Pasal 218 menekankan bahwa kepala dinas wajib menjalankan tugas dan fungsi pemerintahan berdasarkan prinsip-prinsip manajemen yang baik. Prinsip-prinsip tersebut mencakup transparansi, akuntabilitas, efektivitas, dan efisiensi sebagai landasan dalam pelaksanaan otonomi daerah yang berorientasi pada tata kelola pemerintahan yang berkualitas dan bertanggung jawab.

Mengacu pada teori pemerintahan daerah, Dinas Lingkungan Hidup memiliki peran sentral dalam pengelolaan sampah sebagaimana tertuang dalam Peraturan Daerah Kabupaten Rejang Lebong Nomor 04 Tahun 2017. Peran tersebut mencakup pelaksanaan urusan wajib terkait pelayanan dasar serta urusan pilihan yang diarahkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, sesuai dengan potensi dan kondisi lokal. Dengan demikian, teori pemerintahan daerah menjadi landasan analitis yang relevan untuk mengevaluasi

²³ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 218 ayat 1-3).

kinerja pemerintahan di Kota Curup, khususnya dalam menjalankan fungsi-fungsi Dinas Lingkungan Hidup.

C. Teori Perundang-Undangan

1. Pengertian Perundang-Undangan

Peraturan perundang-undangan sebagai hasil dari proses hukum idealnya tidak semata-mata merupakan produk politik, melainkan harus mencerminkan norma-norma yang berakar pada kemajemukan masyarakat Indonesia, yang kaya akan nilai budaya, adat, dan pluralisme sistem hukum. Dalam konteks negara hukum Pancasila, lembaga legislatif yang menjadi perwakilan rakyat seharusnya tidak lagi bertindak atas dasar kepentingan elit kekuasaan atau perhitungan pragmatis untung-rugi, melainkan menjalankan fungsi-fungsinya baik pengawasan, penganggaran, maupun legislasi berlandaskan pada amanat rakyat dan nilai-nilai luhur konstitusi.²⁴

Ciri khas dari negara hukum Pancasila terletak pada kesadaran para pembentuk undang-undang akan pentingnya memahami esensi filosofis dari setiap peraturan yang dibentuk. Dalam kerangka tersebut, partisipasi publik menjadi syarat fundamental dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan. Setiap forum legislatif diharapkan menjadi wadah dialog

²⁴ Muryanti, *Sosiologi Hukum dan Kriminal*, UIN Sunan Kalijaga : Buku , Laboratorium Sosiologi Yogyakarta, 2020. h. 32

antara wakil rakyat dengan konstituennya, sehingga keputusan hukum yang diambil mencerminkan konsensus bersama, bukan semata hasil tarik-menarik kekuasaan politik yang tertutup dari partisipasi publik.²⁵

Hukum yang ideal adalah hukum yang bersifat *responsive* yakni hukum yang membuka ruang interaksi antara negara dan masyarakat. Apabila proses legislasi gagal membentuk produk hukum yang partisipatif dan responsif, maka akan terjadi pelemahan makna filosofis dari cita hukum Pancasila itu sendiri, yang sejatinya bersumber dari nilai-nilai budaya bangsa. Pada akhirnya, norma hukum yang diformalkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan harus memiliki orientasi pada tujuan hukum yang membahagiakan rakyat, dengan mengedepankan prinsip keadilan sosial (*social justice*) sebagai wujud keadilan yang bersifat *substantif*.²⁶

Menurut Maria Farida Indrati Soeprapto, istilah perundang-undangan secara teoritis memiliki dua makna utama. Pertama, merujuk pada proses pembentukan norma hukum oleh lembaga yang memiliki kewenangan, baik di tingkat pusat maupun daerah. Kedua, perundang-

²⁵ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum administrasi Negara dan kebijakan pelayanan publik*, (Bandung : Nuansa Cendekia, 2020), h.12

²⁶ Wahyu Nugroho, Menyusun Undang-Undang yang Responsif dan Partisipatif Berdasarkan Cita Hukum Pancasila, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 10, No. 3, (September, 2013), h. 45

undangan juga berarti himpunan norma hukum yang telah disusun melalui proses tersebut dan berlaku secara mengikat. Pengertian ini selaras dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang mendefinisikannya sebagai aturan hukum tertulis yang mengikat secara umum dan dibentuk oleh pejabat berwenang sesuai prosedur hukum yang berlaku.²⁷

Bagir Manan menguraikan karakteristik peraturan perundang-undangan secara lebih mendalam. Pertama, ia menegaskan bahwa peraturan perundang-undangan merupakan keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat berwenang, berisi ketentuan perilaku yang berlaku secara umum. Kedua, regulasi ini mengatur hak, kewajiban, fungsi, dan status baik individu maupun lembaga dalam tatanan sosial dan pemerintahan. Ketiga, peraturan bersifat umum dan abstrak, yang berarti tidak ditujukan untuk mengatur kasus atau pihak tertentu, melainkan berlaku secara luas dan tidak individual.²⁸

Undang-undang memiliki posisi yang sangat strategis dalam sistem ketatanegaraan suatu negara, baik ditinjau dari perspektif negara hukum, hierarki norma

²⁷ Maria Farida Indrati Soeparto, *Ilmu Perundang-undangan : Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Cet. 13, (Yogyakarta: Kansius, 2012), h. 3

²⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang* (Jakarta: Konstitusi Press dan PT Syaami Cipta Media, 2006), h. 5

hukum, maupun dari segi fungsionalnya sebagai instrumen pengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Dalam konsep negara hukum, undang-undang dipandang sebagai manifestasi konkret dari norma hukum yang mengatur tata laku warga negara dan penyelenggara negara. Pandangan ini sejalan dengan pemikiran Paul Scholten yang menyatakan bahwa hukum terdapat dalam peraturan perundang-undangan, oleh karena itu, perundang-undangan harus ditempatkan pada posisi yang tinggi dan dihormati. Senada dengan hal tersebut, Bagir Manan menegaskan bahwa keberadaan peraturan perundang-undangan dan proses legislasi memiliki peran yang sangat vital sebagai pilar utama dalam pelaksanaan pemerintahan yang efektif.²⁹

Berdasarkan teori peraturan perundang-undangan tersebut, peneliti menggunakan kerangka tersebut sebagai dasar analisis untuk menilai sejauh mana implementasi regulasi terkait pengelolaan sampah di Kota Bengkulu telah berjalan sebagaimana mestinya. Teori ini dipandang relevan karena menekankan pentingnya undang-undang sebagai sarana hukum yang mendukung tata kelola pemerintahan, serta menjadi alat evaluatif dalam mengkaji efektivitas pelaksanaan

²⁹ Ledo Saputra, *Tinjauan Yuridis Pembentukan Undang-Undang Model Omnibus Law Dalam Sistem Hukum Indonesia Perspektif Siyash Dusturiyah*, IAIN Bengkulu : Skripsi, Fakultas Syariah Prodi Hukum Tata NEgara, 2021. h. 44

regulasi oleh instansi pelaksana, dalam hal ini Dinas Lingkungan Hidup.

D. Konsep tentang Sampah

1. Pengertian Sampah

Menurut Apriadi, sampah merupakan sisa zat atau benda yang sudah tidak lagi memiliki nilai guna, baik yang berasal dari aktivitas rumah tangga maupun proses industri. Senada dengan itu, Hadi Wiyoto menyebut sampah sebagai residu dari bahan yang telah diambil bagian utamanya, mengalami pengolahan, atau dianggap tidak lagi bermanfaat. Dari sudut sosial ekonomi, sampah dinilai tidak memiliki nilai jual, sementara secara ekologis, keberadaannya berpotensi menimbulkan pencemaran dan mengancam kelestarian lingkungan.³⁰

Dalam Kamus Lingkungan, sampah diartikan sebagai material yang tidak lagi memiliki nilai guna atau tidak dapat dimanfaatkan dalam proses produksi dan konsumsi. Pengertian ini mencakup barang rusak dari kegiatan produksi, produk yang mengalami cacat, serta limbah berlebih yang akhirnya dibuang karena tidak dapat dimanfaatkan lebih lanjut.

Secara hukum, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah, Pasal 1 ayat (1), menyatakan bahwa sampah merupakan sisa aktivitas

³⁰ Apriadi dan Hadi Wiyoto, *Pengelolaan Sampah dan Dampaknya terhadap Lingkungan* (Jakarta: Penerbit Lingkungan Hidup, 2012), h. 45-46.

manusia sehari-hari atau proses alam yang berbentuk padat, terdiri atas bahan organik maupun anorganik baik yang mudah terurai maupun tidak dan dianggap tidak lagi berguna sehingga dibuang ke lingkungan.³¹

2. Sumber-Sumber Sampah

a. Sampah Rumah Tangga (*Domestik*)

Sampah rumah tangga, atau sampah domestik, mencakup berbagai jenis limbah seperti sisa makanan, plastik, kertas, kain, kayu, kaca, daun, hingga logam. Dalam beberapa kasus, ditemukan juga limbah berukuran besar seperti dahan pohon atau perabotan bekas, termasuk televisi dan kasur, terutama di negara-negara industri. Selain limbah biasa, sampah rumah tangga juga dapat mengandung limbah Bahan Berbahaya dan Beracun (B3), seperti baterai bekas, lampu neon, sisa obat-obatan, dan oli bekas, yang memerlukan penanganan khusus karena dampaknya terhadap kesehatan dan lingkungan.

b. Sampah dari Kawasan Komersial

Sampah dari kawasan komersial umumnya berasal dari pusat perbelanjaan, pasar, hotel, perkantoran, dan toko. Limbah yang dihasilkan meliputi kertas, plastik, kayu, kaca, logam, serta sisa makanan. Di pasar tradisional, sebagian besar

³¹ Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Sampah

sampah terdiri atas limbah organik yang mudah terurai, seperti sisa sayuran dan buah. Meskipun jenisnya serupa dengan sampah rumah tangga, perbedaannya terletak pada komposisi dominan dan volume yang cenderung lebih besar.³²

c. Sampah dari Perkantoran dan Institusi

Limbah dari sektor perkantoran, institusi pendidikan, rumah sakit, dan lembaga pemasyarakatan tergolong dalam kategori ini. Jenis sampah yang dihasilkan cenderung serupa dengan yang berasal dari sektor komersial non-pasar, seperti kertas, plastik, serta sisa makanan dari aktivitas penghuni atau pengguna fasilitas.

d. Sampah dari Fasilitas Umum dan Ruang Terbuka

Sampah dari kelompok ini berasal dari ruang-ruang publik seperti jalanan kota, taman, tempat rekreasi, area parkir, dan saluran drainase. Jenis limbah yang dihasilkan antara lain daun kering, dahan pohon, pasir atau lumpur, serta sampah anorganik seperti plastik dan kertas yang dibuang sembarangan oleh masyarakat.

e. Sampah Industri dan Fasilitas Kesehatan

Sektor industri dan rumah sakit juga menyumbang sampah yang mirip dengan limbah

³² Erni Damanhuri, *Pengelolaan Sampah*, (Bandung: Institut Teknologi Bandung, 2010), h. 8

domestik, seperti sisa makanan, kertas, dan plastik. Akan tetapi, sampah dari sektor ini juga berpotensi mengandung limbah khusus atau berbahaya tergantung pada proses produksi atau layanan kesehatan yang dijalankan.³³

3. Jenis-jenis Sampah

Jenis sampah yang dihasilkan masyarakat sangat beragam, mencakup limbah dari rumah tangga, industri, pasar, sektor pertanian dan perkebunan, fasilitas kesehatan, serta tempat pelayanan publik lainnya. Namun, secara umum, sampah padat dapat diklasifikasikan ke dalam dua kategori utama berdasarkan sumber asalnya, yaitu:

a. Sampah Organik

Sampah organik adalah limbah yang berasal dari bahan hayati dan dapat terurai secara alami oleh mikroorganisme (*biodegradable*). Ciri utamanya adalah kemampuan untuk mengalami degradasi biologis melalui proses alam. Sampah rumah tangga menjadi kontributor utama jenis limbah ini, meliputi sisa makanan, kulit buah, sayuran, daun, ranting, serta pembungkus makanan non-kertas, karet, dan plastik. Pengelolaan yang tepat terhadap sampah organik sangat penting guna menekan pencemaran

³³ Erni Damanhuri, *Pengelolaan Sampah ...* h. 9

lingkungan dan mendukung proses daur ulang, seperti pembuatan kompos.

b. Sampah Anorganik

Sampah anorganik berasal dari bahan non-hayati, baik berupa produk sintetis maupun hasil rekayasa teknologi, seperti logam dan turunannya, plastik, kaca, keramik, hingga bahan kimia seperti detergen. Umumnya, jenis sampah ini sulit terurai secara alami oleh mikroorganisme, dan jika pun dapat, prosesnya memerlukan waktu yang sangat lama. Oleh karena itu, sampah anorganik perlu ditangani melalui metode khusus, seperti daur ulang atau pengolahan lanjutan, guna mencegah dampak lingkungan yang bersifat jangka panjang.

E. *Fiqh Siyasah Dusturiyah*

Siyasah dusturiyah merupakan cabang dari fiqh siyasah yang secara khusus membahas aspek ketatanegaraan dan sistem perundang-undangan dalam suatu negara. Kajian ini meliputi pemahaman tentang konstitusi, termasuk Undang-Undang Dasar dan latar belakang historis pembentukan sistem hukum. Selain itu, siyasah dusturiyah juga membahas proses legislasi, peran lembaga demokrasi, serta prinsip syura sebagai fondasi dalam penyusunan hukum. Kajian ini juga mencakup konsep negara hukum dalam perspektif Islam serta hubungan antara negara dan warga, termasuk jaminan

terhadap hak-hak rakyat sebagai tanggung jawab pemerintah.³⁴

Fiqh siyasah merupakan istilah majemuk yang terdiri dari dua kata, yakni *fiqh* dan *siyasah*. Secara etimologis, *fiqh* berasal dari akar kata *faqaha-yafqahu-fiqhan*, yang berarti pemahaman mendalam dan akurat terhadap ucapan maupun tindakan. Dalam pengertian terminologis, *fiqh* dipahami sebagai ilmu yang membahas hukum-hukum syariat terkait perbuatan manusia, yang ditetapkan melalui metode *istinbat* atau penarikan hukum dari dalil-dalil *syar'i* yang bersifat rinci.³⁵

Sementara itu, *siyasah* berasal dari bahasa Arab, merupakan bentuk masdar dari kata *sasa-yasusu-siyāsatan*, yang pada awalnya berarti mengatur, memelihara, atau melatih hewan, khususnya kuda. Dalam konteks awal tersebut, istilah ini juga merujuk pada orang yang bertugas merawat dan melatih kuda, mencerminkan konsep kepemimpinan dan pengelolaan yang tertib.³⁶

Secara terminologis, para ahli hukum Islam memberikan berbagai definisi tentang *siyasah*. Salah satunya disampaikan oleh Abu al-Wafa Ibn 'Aqil, yang mendefinisikan *siyasah* sebagai segala bentuk tindakan yang bertujuan mendekatkan

³⁴ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah, Konstektualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Prenadamedia Grup, 2014), cet. Ke-1, h. 177

³⁵ Ibnu Syarif, Muja dan Zada, Khamami, *Fiqh siyasah: Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*, (Jakarta: Erlangga, 2008), h. 31

³⁶ Djazuli, *Fiqh Siyasah*, (Damascus: Dar al-Qalam, 2007), h. 45.

masyarakat kepada kemaslahatan dan menjauhkan mereka dari kerusakan, meskipun tindakan tersebut tidak secara eksplisit dicontohkan oleh Rasulullah atau diatur langsung melalui wahyu ilahi.

Menurut Abdul Wahab Khallaf, secara terminologis *siyasah* diartikan sebagai upaya pengaturan dalam bentuk perundang-undangan yang disusun untuk menjaga ketertiban, mewujudkan kemaslahatan, serta mengelola kondisi masyarakat secara menyeluruh.³⁷

Ibn Manzhur memaknai *siyasah* sebagai bentuk kepemimpinan atau pengaturan suatu urusan dengan tujuan membawa manusia menuju kemaslahatan. Sementara itu, Husain Fauzy al-Najjar menawarkan definisi yang lebih komprehensif, yakni *siyasah* sebagai pengelolaan kepentingan publik yang berorientasi pada perlindungan kemaslahatan rakyat melalui kebijakan-kebijakan yang efektif guna mewujudkan kebaikan dan kesejahteraan masyarakat secara luas.³⁸

Secara terminologis, dalam Lisan al-‘Arab, istilah *siyasah* diartikan sebagai tindakan dalam mengelola atau memimpin suatu urusan dengan pendekatan yang mengarah pada tercapainya kemaslahatan. Di sisi lain, Louis Ma’luf mendefinisikan *siyasah* sebagai usaha untuk mencapai

³⁷ Abdul Wahab Khallaf, *Al-siyasah al Syar’iyyah*, (Kairo: Dar al-Anshar, 1977), h. 4-5

³⁸ Ibn Manzhur, *Lisan Al-Arab*, jilid 6, (bierut: Dar al-Shadir, 1986), h. 108

kemaslahatan umat manusia melalui pembinaan dan pengarahan menuju jalan yang mengantarkan pada kebaikan dan kesejahteraan.³⁹

Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa *fiqh siyasah* merupakan cabang ilmu yang membahas persoalan-persoalan terkait urusan kenegaraan dan kemasyarakatan, mencakup dimensi hukum, regulasi, serta kebijakan yang ditetapkan oleh otoritas pemerintahan. Seluruh pengelolaan tersebut harus berpijak pada prinsip-prinsip syariat Islam, dengan orientasi utama pada tercapainya kemaslahatan umat.⁴⁰

Melalui telaah etimologis dan terminologis terhadap kata *fiqh* dan *siyasah*, dapat diperoleh pemahaman yang lebih menyeluruh mengenai makna *fiqh siyasah*. Istilah ini merujuk pada disiplin ilmu yang mengkaji berbagai aspek pengelolaan urusan umat dan negara, termasuk dalam bidang hukum, regulasi, dan kebijakan yang ditetapkan oleh otoritas pemerintahan. Seluruh bentuk pengaturan tersebut harus senantiasa berlandaskan syariat Islam, dengan tujuan utama mewujudkan kemaslahatan umat secara komprehensif.⁴¹

Objek kajian *fiqh siyasah* meliputi pengaturan berbagai relasi dalam kehidupan bernegara, seperti hubungan antarwarga negara, antara warga negara dan institusi

³⁹ Ibn Manzhur, *Lisan al...*, h. 362

⁴⁰ Wahyu Abdul Jafar, *Fiqh Siyasah dalam perspektif Al-Qur'an dan Hadist*, *jurnal Pemerintahan dan Politik Islam*, Vol. 3, No.1 2018, h. 18

⁴¹ Djazuli, *Fiqh siyasah...*, h. 45

pemerintahan, serta antarlembaga negara. Ruang lingkupnya tidak hanya terbatas pada urusan domestik, tetapi juga mencakup hubungan internasional antarnegara dalam berbagai bidang. Dengan demikian, inti kajian *siyasah* terfokus pada aspek pengelolaan dan regulasi sistem ketatanegaraan secara menyeluruh.⁴²

Secara *etimologis*, istilah *dusturiyah* berarti asas, dasar, atau fondasi pembinaan. Secara terminologis, *dusturiyah* merujuk pada seperangkat kaidah yang mengatur prinsip-prinsip fundamental serta pola hubungan antaranggota masyarakat dalam suatu negara, baik dalam bentuk konstitusi tertulis maupun melalui praktik kebiasaan atau konvensi yang tidak tertulis.⁴³

Berdasarkan penjelasan di atas, *dusturiyah* dapat dipahami sebagai norma hukum yang bersifat mendasar dan menjadi pijakan utama dalam pembentukan seluruh regulasi negara agar selaras dengan nilai-nilai syariat Islam. Oleh karena itu, setiap produk perundang-undangan seharusnya merujuk pada konstitusi nasional yang mencerminkan prinsip-prinsip Islam sebagaimana tertuang dalam Al-Qur'an dan Sunnah, mencakup aspek *akidah*, *akhlak*, *ibadah*, *muamalah*, dan lainnya. Dalam konteks ini, *siyasah dusturiyah* merupakan cabang dari *fiqh siyasah* yang secara khusus menelaah sistem perundang-undangan negara demi

⁴² Djazuli, *Fiqh siyasah...*, h. 46

⁴³ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah...*, h. 154

memastikan kesesuaian antara hukum positif dan nilai-nilai *syar'i*.⁴⁴



⁴⁴ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah...*, h. 154