

SKRIPSI

**PENGAWASAN DINAS LINGKUNGAN HIDUP
TERHADAP PENGENDALIAN PENGGUNAAN
KANTONG PLASTIK DI KOTA MAKASSAR**

Disusun dan Diajukan Oleh:

NURHAYATI

B021171026



PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2022

HALAMAN JUDUL

**PENGAWASAN DINAS LINGKUNGAN HIDUP
TERHADAP PENGENDALIAN PENGGUNAAN
KANTONG PLASTIK DI KOTA MAKASSAR**

Disusun dan diajukan oleh:

NURHAYATI

B021171026

SKRIPSI

Sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana pada

Program Studi Hukum Administrasi Negara

PRODI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2022

PENGESAHAN SKRIPSI

**PENGAWASAN DINAS LINGKUNGAN HIDUP TERHADAP
PENGENDALIAN PENGGUNAAN KANTONG PLASTIK DI KOTA
MAKASSAR**

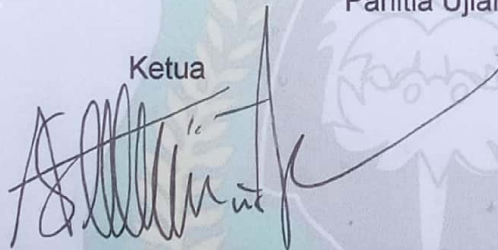
Disusun dan diajukan oleh

**NURHAYATI
B021171026**

Telah dipertahankan dihadapan Panitia Ujian Skripsi yang dibentuk dalam
rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana
Program Studi Hukum Administrasi Negara
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada Hari Jumat, 25 Februari 2022
Dan Dinyatakan Diterima

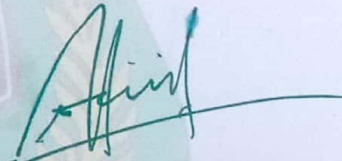
Panitia Ujian

Ketua



Dr. Andi Syahwiah A. Sapiddin, SH.,MH
NIP. 197912122008122002

Sekretaris



Dr. Andi Bau Inggit AR.,SH.,MH
NIP. 199005022018032001

A.n. Dekan

Ketua Program Studi

Sarjana Hukum Administrasi Negara



Dr. Muhammad Nham Arisaputra SH.,M.Kn
NIP. 198408182010121005

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Nurhayati

NIM : B021171026

Program Studi : Hukum Administrasi Negara

Jenjang Pendidikan : S1

Menyatakan dengan ini bahwa Skripsi dengan judul "**Pengawasan Dinas Lingkungan Hidup terhadap Pengendalian Penggunaan Kantong Plastik di Kota Makassar**" adalah karya saya sendiri dan tidak melanggar hak cipta pihak lain. Apabila dikemudian hari Skripsi karya saya ini terbukti bahwa sebagian atau keseluruhannya adalah karya orang lain yang saya pergunakan dengan cara melanggar hak cipta pihak lain, maka saya bersedia menerima sanksi.

Makassar, Februari 2022



Nurhayati

ABSTRAK

NURHAYATI (B021171026) “PENGAWASAN DINAS LINGKUNGAN HIDUP TERHADAP PENGENDALIAN PENGGUNAAN KANTONG PLASTIK DI KOTA MAKASSAR” (Dibimbing oleh Ibu Andi Syahwiah A. Sapiddin selaku pembimbing I dan ibu Andi Bau Inggit selaku pembimbing II)

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dua hal: Pertama, untuk mengetahui pelaksanaan pengawasan pengendalian kantong plastik oleh Dinas Lingkungan Hidup Kota Makassar dan untuk mengetahui penerapan sanksi administratif berdasarkan Peraturan Walikota Makassar Nomor 70 Tahun 2019 tentang Pengendalian Kantong Plastik

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum empirik di Kota Makassar dengan populasi Dinas lingkungan Hidup dan Toko Modern di Kota Makassar. Data yang digunakan adalah data yang bersifat primer dan sekunder dengan menggunakan dua teknik pengumpulan data berupa penelitian lapangan dan penelitian kepustakaan yang kemudian dianalisis secara deskriptif

Hasil penelitian menunjukkan bahwa: (1) Pengawasan pengendalian penggunaan kantong plastik berdasarkan Peraturan Walikota Makassar Nomor 70 Tahun 2019 tentang Pengendalian Penggunaan Kantong Plastik oleh Dinas Lingkungan Hidup Kota Makassar tidak berjalan dikarenakan belum adanya tim teknis yang dibentuk pemerintah daerah yakni Surat Ketetapan Walikota tentang Tim Teknis Pengawas Pengendalian kantong Plastik. (2) Pemberian sanksi administratif oleh Dinas Lingkungan Hidup Kota Makassar masih belum terlaksana, belum ada yang diberikan sanksi sesuai dengan Peraturan Walikota Makassar Nomor 70 Tahun 2019 tentang Pengendalian Penggunaan Kantong Plastik dikarenakan tidak ada anggaran dana dan belum ada tim pengawas yang turun langsung ke lapangan.

Kata kunci : Pengawasan, Dinas lingkungan Hidup, Kantong Plastik

ABSTRACT

NURHAYATI (B021171026) "SUPERVISION OF THE ENVIRONMENT SERVICE ON THE CONTROL OF THE USE OF PLASTIC BAGS IN MAKASSAR CITY" (Supervised by Ms. Andi Syahwiah A. Sapiddin as supervisor I and Mrs. Andi Bau Inggit as supervisor II)

This study aims to determine two things: First, to determine the implementation of plastic bag control supervision by the Makassar City Environment Service and to determine the application of administrative sanctions based on Makassar Mayor Regulation Number 70 of 2019 concerning Plastic Bag Control.

This study uses a type of empirical legal research in Makassar City with a population of the Environmental Service and Modern Stores in Makassar City. The data used are primary and secondary data using two data collection techniques in the form of field research and library research which are then analyzed descriptively.

The results showed that: (1) Supervision of controlling the use of plastic bags based on Makassar Mayor Regulation Number 70 of 2019 concerning Control of the Use of Plastic Bags by the Makassar City Environmental Service did not work due to the absence of a technical team formed by the regional government, namely the Mayor's Decree concerning the Technical Team. Plastic Bag Control Supervisor. (2) The administration of administrative sanctions by the Makassar City Environmental Service has not yet been implemented, no one has been given sanctions in accordance with Makassar Mayor Regulation Number 70 of 2019 concerning Control of the Use of Plastic Bags because there is no budget and no supervisory team has gone directly to the field.

Keywords: Supervision, Environmental Service, Plastic Bags

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Segala Puji dan syukur kehadirat Allah SWT. atas berkat dan rahmat-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan judul Pengawasan Dinas Lingkungan Hidup terhadap Pengendalian Penggunaan Kantong Plastik di Kota Makassar. Shalawat serta salam juga selalu tercurahkan kepada Nabiullah Muhammad SAW.

Selama penyusunan skripsi ini tidak terlepas dari berbagai rintangan, namun berkat dukungan dari berbagai pihak baik itu dukungan moril maupun dukungan materiil akhirnya penulis dapat menyelesaikan penyusunan skripsi ini. Rasa terima kasih setinggi-tingginya penulis ucapkan kepada kedua orang tua tercinta, yakni Ayahanda **Zaenuddin Abd. Kadir** dan Ibunda **Rosna Adnan** juga kepada adik saya **Muhammad Rozaedi** atas segala doa, kasih sayang, jerih payah dan motivasi demi keberhasilan penulis.

Ucapan terima kasih juga kepada Ibu Dr. Andi Syahwiah A. Sapiddin S.H., M.H. selaku Pembimbing Utama dan Ibu Dr. Andi Bau Inggit S.H., M.H. selaku Pembimbing Pendamping atas waktu, tenaga dan pikiran yang diberikan dalam mengarahkan penulis sehingga dapat menyelesaikan skripsi ini. Serta ucapan terima kasih juga penulis ucapkan kepada tim penguji Bapak Dr. Zulkifli Aspan S.H. ,M.H. selaku Penguji I

dan Ibu Arini Nur Annisa S.H., M.H. selaku Penguji II atas segala saran serta masukan selama penyusunan skripsi ini.

Pada kesempatan ini penulis menyampaikan rasa terima kasih kepada berbagai pihak yang telah memberikan bantuan baik berupa kesempatan, bimbingan, motivasi, perhatian, kritik dan saran selama penulis menjalani pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan selama proses penulisan skripsi ini, yaitu kepada :

1. Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A. selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta seluruh staf dan jajarannya.
2. Ibu Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin beserta para Wakil Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
3. Ketua Program Studi Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn. serta seluruh dosen di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan ilmu pengetahuan kepada penulis selama menempuh pendidikan;
4. Seluruh pegawai dan karyawan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
5. Ibu Dr. Aryati Puspasari Abady, S.Pi., M.Si selaku kepala Dinas Lingkungan Hidup Kota Makassar beserta ibu Kahfiani S.Hut, Ibu Nurhayati dan seluruh pegawai Dinas Lingkungan Hidup Kota

Makassar yang sangat membantu penulis dalam menyelesaikan penulisan skripsi ini;

6. Sahabat seperjuangan penulis Andi Fhani Rahmatul Jannah S.H. dan Khofifah Yan Indaryanti yang selalu senantiasa menemani dan mendukung penulis. Terima kasih atas bantuan dan untuk canda tawa yang kalian berikan kepada penulis. Semoga kelak kita bertemu dengan kabar kesuksesan masing-masing;
7. Sahabat seperjuangan penulis dari awal perkuliahan Surya S.H. dan Krisda Damayanti yang senantiasa membantu penulis. Terima kasih atas segala bantuannya selama ini, semoga sukses selalu;
8. Terima kasih juga kepada Muhammad Faisal Akbar S.M. yang selalu menemani, mendukung dan membantu penulis serta selalu sabar mendengar keluh kesah penulis. Semoga tetap menjadi salah satu orang yang setia menemani penulis dalam suka dan duka nanti;
9. Keluarga besar Formahan FH-UH yang telah memberikan pengalaman selama masa perkuliahan penulis;
10. Teman-teman Hantu 2017 yang tidak bisa penulis sebut satu persatu. Terima kasih atas bantuan, kerja sama dan segala cerita selama perkuliahan ini. Semoga sukses selalu;
11. Keluarga besar KMP Unhas dan Lord 2017 terima kasih atas pengalaman dan segala canda tawanya;

12. Sahabat tercinta penulis Andani dan Ramma terima kasih atas segala dukungan, nasihat dan kebersamaannya dan tetap setia menemani penulis dalam keadaan apaun itu, aku sayang kalian!;
13. Semua pihak yang telah membantu penulis yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu;
14. Terima kasih kepada diriku yang sudah berjuang sampai tahap ini. Kamu hebat nung hehe.

Semoga Allah SWT senantiasa membalas semua kebaikan yang telah diberikan kepada penulis dengan penuh rahmat. Dengan segala keterbatasan dan kerendahan hati penulis yang sangat menyadari bahwa karya ini masih sangat jauh dari kesempurnaan. Maka dari itu saran dan kritik yang bersifat konstruktif sangat penulis harapkan demi kelayakan dan kesempurnaan kedepannya agar bisa diterima dan bermanfaat secara penuh oleh khalayak umum. Atas segala ucapan yang tidak berkenan dalam skripsi ini, penulis memohon maaf. Wassalamu Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Makassar, Februari 2022

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
PENGESAHAN SKRIPSI.....	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	iii
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI.....	iv
PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI.....	v
ABSTRAK.....	vi
ABSTRACT.....	vii
KATA PENGANTAR.....	viii
DAFTAR ISI.....	xii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	8
C. Tujuan Penulisan.....	8
D. Manfaat Penulisan.....	9
E. Keaslian Penelitian.....	9
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	13
A. Konsep Pemerintahan Daerah.....	13
B. Konsep Kewenangan.....	15

1. Pengertian Kewenangan.....	15
2. Sumber Kewenangan.....	18
3. Pembatasan Wewenang Pemerintah.....	21
C. Tinjauan tentang Pelaku Usaha.....	23
1. Pengertian Pelaku Usaha.....	23
2. Jenis-Jenis Kantong Plastik.....	26
D. Konsep Pengawasan.....	29
1. Pengertian Pengawasan.....	29
2. Jenis-Jenis Pengawasan.....	31
3. Tujuan Pengawasan.....	35
E. Sanksi Administratif.....	37
1. Pengertian Sanksi Administratif.....	37
2. Bentuk-Bentuk Sanksi Administratif.....	39
3. Cara Pelaksanaan Sanksi Administratif.....	42
F. Dasar Hukum Penggunaan Kantong Plastik.....	43
BAB III METODE PENELITIAN.....	48
A. Lokasi Penelitian.....	48
B. Populasi dan Sampel.....	48
C. Jenis dan Sumber Data.....	49
D. Teknik Pengumpulan Data.....	50
E. Analisis Data.....	51
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS.....	52

A. Pengawasan Dinas Lingkungan Hidup terhadap Pengendalian Penggunaan Kantong Plastik di Kota Makassar.....	52
B. Penerapan Sanksi Administratif Berdasarkan Peraturan Walikota Makassar Nomor 70 Tahun 2019.....	67
BAB V PENUTUP.....	72
A. Kesimpulan.....	72
B. Saran.....	73
DAFTAR PUSTAKA.....	xv

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Plastik adalah salah satu bahan yang dapat kita temui di hampir setiap barang atau produk di Indonesia. Menurut hasil dari suatu penelitian, penggunaan plastik yang tidak sesuai dengan persyaratan akan menimbulkan berbagai macam gangguan kesehatan, karena dapat mengakibatkan pemicu kanker dan kerusakan jaringan pada tubuh manusia (karsinogenik)¹. Selain itu plastik pada umumnya sulit untuk didegradasikan. Pemakaian plastik yang jumlahnya sangat besar tentunya akan berdampak signifikan terhadap kesehatan manusia dan lingkungan karena plastik mempunyai sifat sulit terdegradasi (*nonbiodegradable*), plastik diperkirakan membutuhkan 100 hingga 500 tahun untuk dapat terdekomposisi (terurai) dengan sempurna. Sehingga penggunaan plastik sangat bresiko terlebih pada era modern saat ini.

Sampah plastik telah menjadi salah satu ancaman bagi ekosistem laut di seluruh dunia, tak terkecuali Kota Makassar, Sulawesi Selatan. Beberapa riset menunjukkan paparan plastik dalam bentuk mikroplastik telah ditemukan di spesimen air laut, sedimen dan bahkan di tubuh ikan dan kerang. Sebuah riset juga menunjukkan ditemukannya mikroplastik di

¹ Nurhenu Karuniastuti, "*Bahaya Plastik terhadap Kesehatan dan lingkungan*". Forum teknologi. Vol. 03. No. 01, hlm. 6

tambak garam yang ada di Kabupaten Jeneponto, yang berjarak sekitar 90 km dari Kota Makassar. Sampah plastik juga mengganggu jalur transportasi laut².

Menurut ketentuan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan³. Berdasarkan pasal tersebut pemerintah daerah dapat menetapkan peraturan daerah maupun peraturan walikota untuk mewujudkan pengendalian pengurangan kantong plastik.

Dalam pelaksanaan urusan pemerintahan, pemerintah daerah dengan asas otonomi bukan berarti kebebasan seluas-luasnya untuk mengatur daerahnya sendiri, kebebasan itu diartikan sebagai kebebasan yang bertanggungjawab mengingat pusat berperan sebagai pemegang mekanisme kontrol atas implementasi otonomi daerah tersebut agar norma-norma yang terkandung dalam otonomi tidak berlawanan dengan kebijakan yang digariskan oleh pemerintah pusat. Terlebih lagi pada konsep otonomi daerah yang dianut Indonesia adalah negara kesatuan.

Menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup pasal 63 ayat (3) disebutkan bahwa: dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, pemerintah

²<https://www.mongabay.co.id/2020/11/04/sampah-plastik-ancam-ekosistem-laut-makassar/>

³ Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945

kabupaten/kota bertugas dan berwenang untuk menetapkan kebijakan tingkat kabupaten/kota, mengembangkan dan menerapkan instrumen lingkungan hidup, melakukan pembinaan dan pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap ketentuan perizinan lingkungan dan peraturan perundang-undangan serta melakukan penegakan hukum lingkungan hidup pada tingkat kabupaten/kota.

Kemudian pada Pasal 4 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2012 tentang Pengelolaan sampah disebutkan “Pemerintah kabupaten/kota menyusun dan menetapkan kebijakan dan strategi kabupaten /kota dalam pengelolaan sampah”. Dilanjutkan pada pasal 8 ayat (1) yang berbunyi: “Kebijakan dan strategi kabupaten/kota dalam pengelolaan sampah sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 ayat (3) ditetapkan dengan peraturan bupati/walikota”.

Dalam Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Sampah, Pasal 7 ayat 1 point a juga disebutkan bahwa “Dalam pengelolaan persampahan pemerintah kota mempunyai kewenangan untuk menetapkan kebijakan dan strategi pengelolaan berdasarkan kebijakan nasional dan provinsi”.

Maka dari peraturan-peraturan yang lebih tinggi tersebut, dibentuklah Peraturan Walikota Makassar Nomor 70 Tahun 2019 tentang Pengendalian Penggunaan Kantong Plastik yang bertujuan untuk mengurangi peredaran sampah plastik juga meningkatkan kesadaran dan

partisipasi masyarakat dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Pada Pasal 5 berbunyi :

“1) Pelaku usaha wajib menggunakan kantong alternatif ramah lingkungan dalam rangka mengurangi ketergantungan terhadap kantong plastik.

2) Penggunaan kantong alternatif ramah lingkungan sebagaimana dimaksud pada:

- a. pusat perbelanjaan;
- b. toko modern;
- c. pasar tradisional; dan
- d. masyarakat.”

Adapun larangan penggunaan kantong plastik disebutkan dalam Pasal 12 yang berbunyi :

“Setiap pelaku usaha dan/atau penyedia kantong plastik dilarang:

- a. menggunakan dan menyediakan kantong plastik yang tidak ramah lingkungan dalam rangka mengendalikan ketergantungan masyarakat terhadap penggunaan kantong plastik; dan
- b. menghalangi tugas pengawas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 pada saat melakukan pengawasan penerapan pengendalian penggunaan kantong plastik.”

Berdasarkan Pasal 1 point 11 kantong plastik yang dilarang atau dikurangi penggunaannya ialah :

“Kantong plastik adalah kantong yang terbuat dari dan/atau mengandung bahan dasar plastik, *lateks* atau *polyethylene*, *thermoplastic synthetic polymeric*, atau bahan sejenis lainnya, dengan dan/atau tanpa pegangan tangan yang digunakan sebagai media untuk mengangkat atau mengangkut barang.”

Kemudian kantong plastik ramah lingkungan yang seharusnya digunakan tercantum pada Pasal 1 point 14:

“Kantong alternatif ramah lingkungan adalah kantong yang terbuat dari bahan dasar organik yang mudah terurai dan/atau kantong permanen yang dipakai berulang-ulang.”

Pasal tersebut telah menegaskan bahwa pelaku usaha hingga masyarakat harus menggunakan kantong belanja alternatif lain guna mengurangi sampah plastik yang selalu digunakan oleh masyarakat Kota Makassar. Untuk mewujudkan tujuan dari pembentukan Perwali ini (selanjutnya disebut Perwali Makassar No.70/2019) maka pemerintah Kota Makassar berwenang untuk menetapkan kebijakan dan strategi juga melakukan pembinaan, pengawasan dan evaluasi secara periodik terhadap penggunaan kantong plastik oleh pelaku usaha dan/atau konsumen. Pengawasan disebutkan dalam Pasal 9 :

- (1) Walikota sesuai dengan kewenangannya melakukan pengawasan penerapan pengendalian penggunaan kantong plastik terhadap pelaku usaha dan/atau penyedia kantong plastik.
- (2) Kewenangan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat didelegasikan kepada Perangkat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang lingkungan hidup.

Penggunaan kantong plastik bagi pelaku usaha hingga masyarakat akan dikenakan sanksi administratif untuk mencapai tujuan dari pengendalian penggunaan kantong plastik dalam Pasal 13 Perwali Nomor 70 Tahun 2019, disebutkan beberapa sanksi :

- (a) teguran tertulis,
- (b) paksaan pemerintah,

(c) pembekuan izin usaha dan/atau

(d) pencabutan sementara izin usaha.

Dinas Lingkungan Hidup Kota Makassar pun ikut turut andil dan bersosialisasi mengenai Peraturan Walikota Makassar tersebut, pada Pasal 5 Perwali No.70/2019 dijelaskan mengenai penggunaan kantong alternatif ramah lingkungan harus dilakukan oleh pelaku usaha hingga masyarakat. Namun, hingga saat ini, masih banyak sekali beredar penggunaan kantong plastik di pusat perbelanjaan, toko modern maupun di pasar-pasar tradisional⁴.

Berdasarkan observasi penulis, penggunaan kantong plastik yang tidak ramah lingkungan masih beredar di beberapa pusat perbelanjaan dan toko modern di Kota Makassar seperti halnya Alfamart, Alfamidi dan Indomaret, tetapi *Minimarket* dan *Supermarket* tersebut telah menerapkan kantong plastik yang berbayar. Toko Top Mode dan Maxi Store yang terletak di Jalan Perintis Kemerdekaan juga masih menggunakan kantong plastik. Kemudian berdasarkan prapenelitian penulis pada pasar tradisional yakni Pasar Daya, baik itu toko, kios, los maupun yang menggunakan tenda atau pedagang kecil pun masih menggunakan kantong plastik yang tidak ramah lingkungan. Beberapa ruko di sekitar Jalan Perintis Kemerdekaan juga masih menggunakan kantong plastik yang berbahan dasar plastik atau *lateks* dan tidak ramah lingkungan.

⁴ <http://dlh.makassar.go.id/berita/sosialisasi-perwali-kota-makassar-no-70-tahun-2019-tentang-pengendalian-penggunaan-kantong-plastik>

Walaupun di *Minimarket* dan *Supermarket* diterapkan penggunaan kantong plastik berbayar tetapi hal itu masih berdampak pada peningkatan sampah plastik di Kota Makassar. Penggunaan kantong plastik secara gratis oleh beberapa toko modern lain seperti contohnya Toko Top Mode dan *Maxi Store* yang tentunya juga berdampak pada peningkatan sampah plastik. Secara umum, produksi sampah plastik di Makassar cukup besar, yaitu sekitar 12 persen dari total produksi sampah per hari yang berjumlah 900 ton. Jumlah ini diperoleh dari hasil hitungan volume sampah yang masuk ke TPA Tamangapa Antang. Jumlah ini diperkirakan semakin bertambah seiring peningkatan jumlah penduduk dan perekonomian daerah⁵. Peningkatan sampah plastik ini tentu akan berdampak buruk pada lingkungan di Kota Makassar.

Adanya kepastian hukum merupakan suatu kondisi yang mutlak diperlukan, dengan adanya Perwali Makassar Nomor 70 Tahun 2019 tentang Pengendalian Penggunaan kantong Plastik lebih memberikan kejelasan dan kepastian hukum terhadap penegakan hukum atas tindakan yang menyalahi aturan yang ada. Dari beberapa toko modern dan juga contoh pasar tradisional yang telah disebutkan penulis, pelaku usaha tersebut tidak menjalankan aturan yang berupa larangan yang tercantum dalam Pasal 12 Perwali Makassar No. 70/2019.

⁵ <https://www.mongabay.co.id/2020/11/04/sampah-plastik-ancam-ekosistem-laut-makassar/>

Berdasarkan latar belakang di atas maka penulis tertarik untuk membahas lebih lanjut dengan mengambil judul “**Pengawasan Terhadap Pengendalian Kantong Plastik Berdasarkan Peraturan Walikota Makassar Nomor 70 Tahun 2019**”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut diatas maka skripsi yang berjudul Pengawasan Terhadap Pengendalian Kantong Plastik Berdasarkan Peraturan Walikota Makassar Nomor 70 Tahun 2019 akan dibatasi pada permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pengawasan pengendalian penggunaan kantong plastik berdasarkan Peraturan Walikota Makassar Nomor 70 Tahun 2019 tentang Pengendalian Penggunaan Kantong Plastik di Kota Makassar?
2. Bagaimanakah penerapan sanksi administratif dalam pelaksanaan Peraturan Walikota Makassar Nomor 70 Tahun 2019 tentang Pengendalian Penggunaan Kantong Plastik?

C. Tujuan Penulisan

1. Untuk mengetahui pengawasan penggunaan kantong plastik berdasarkan Peraturan Walikota Makassar Nomor 70 Tahun 2019 tentang Pengendalian Penggunaan Kantong Plastik di Kota Makassar.

2. Untuk mengetahui penerapan sanksi administratif dalam pelaksanaan Peraturan Walikota Makassar Nomor 70 Tahun 2019 tentang Pengendalian Penggunaan Kantong Plastik.

D. Manfaat Penulisan

Adapun kegunaan dalam penelitian ini adalah:

a. Manfaat teoritis

Dalam penelitian ini di harapkan agar hasil penelitian nantinya dapat memberikan ataupun menambah pengetahuan dalam hukum administrasi negara khususnya dibidang pengawasan.

b. Manfaat praktis

Penelitian ini diharapkan mampu untuk memberikan gambaran dan menambahkan wawasan tentang pengawasan pengendalian penggunaan kantong plastik.

c. Manfaat bagi penulis

Untuk menambah wawasan dan pengalaman bagi penulis.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian hukum yang berjudul “Pengawasan Terhadap Pengendalian Kantong Plastik Berdasarkan Peraturan Walikota Makassar Nomor 70 Tahun 2019” adalah hasil yang dilakukan oleh penulis berdasarkan isu hukum yang berkembang dan dilakukan dengan berbagai pendekatan untuk menganalisis isu hukum tersebut.

Adapun yang menjadi perbandingan penulis adalah hasil penelitian dari :

1. Karina, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, 2020, dengan judul penelitian skripsi “Politik Hukum Pembentukan Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 tahun 2019 tentang Pengurangan Penggunaan Produk/Kemasan Plastik Sekali Pakai”.

Perbedaan hasil penelitian yang dilakukan oleh Karina dengan penelitian penulis ialah terletak pada pokok pembahasan yang dikaji yaitu penelitian sebelumnya membahas mengenai politik hukum pembentukan Perda Kota Balikpapan Nomor 1 tahun 2019 tentang Pengurangan Penggunaan Produk/Kemasan Plastik Sekali Pakai dan juga mengenai proses pembentukan Perda tersebut.

Sedangkan penelitian penulis yang akan dikaji dan dianalisis adalah pengawasan dari pemerintah daerah setempat dan penerapan sanksi administratif bagi pelaku usaha yang tidak mematuhi Peraturan Walikota Makassar Nomor 70 Tahun 2019 tentang Pengendalian Penggunaan Kantong Plastik.

2. Steffi Zafia Furqan, Fakultas Hukum, Universitas Andalas Padang 2020, dengan judul penelitian skripsi “Pembatasan Penggunaan Kantong Belanja Plastik pada Pusat Perbelanjaan Sebagai Upaya Pengendalian Pencemaran Lingkungan di Kota Padang”.

Perbedaan hasil penelitian yang dilakukan oleh Stefi Zafia Furqan dengan penelitian penulis ialah terletak pada pokok pembahasan yang dikaji yaitu penelitian sebelumnya membahas mengenai bentuk kebijakan Pemerintah Kota Padang dalam

mengendalikan pencemaran lingkungan melalui pembatasan penggunaan kantong belanja plastik pada pusat perbelanjaan di Kota Padang, kesadaran hukum masyarakat dalam memenuhi kebijakan pembatasan penggunaan kantong belanja plastik pada pusat perbelanjaan di Kota Padang dan efektivitas pembatasan kantong belanja plastik dalam mengendalikan pencemaran lingkungan di Kota Padang.

Sedangkan penelitian penulis yang akan dikaji dan dianalisis adalah pengawasan dari pemerintah daerah setempat dan penerapan sanksi administratif bagi pelaku usaha yang tidak mematuhi Peraturan Walikota Makassar Nomor 70 Tahun 2019 tentang Pengendalian Penggunaan Kantong Plastik.

3. Nadila Sekar Ayu, Fakultas Hukum, Universitas Lambung Mangkurat Banjarmasin, 2021 dengan judul penelitian skripsi “Pengaturan tentang pengurangan penggunaan kantong Plastik di Pasar Rakyat di Kota Banjarmasin”.

Perbedaan hasil penelitian yang dilakukan oleh Nadila Sekar Ayu dengan penelitian penulis ialah terletak pada pokok pembahasan yang dikaji yaitu terletak pada pokok pembahasan mengenai pengaturan tentang pengurangan penggunaan kantong plastik di pasar rakyat di Kota Banjar yang masih belum diatur dalam Peraturan Walikota Banjarmasin Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengurangan Penggunaan Kantong di Kota Banjarmasin

dan fokus menetapkan kawasan pengurangan penggunaan kantong plastik di pusat perbelanjaan, pasar modern serta pasar swalayan saja dan tidak menyebutkan pasar rakyat sebagai lokasi. Sementara pada penerapannya diperintahkan juga untuk melakukan sosialisasi di pasar rakyat.

Kedua, pembinaan dan pengawasan yang tercantum dalam Peraturan Walikota Banjarmasin Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Pengurangan Penggunaan Kantong Plastik di Kota Banjarmasin tidak merincikan perangkat apa yang dimaksud dalam SKPD tersebut untuk melakukan pengawasan. Serta tidak ada jangka waktu yang terjadwalkan dalam melakukan pembinaan terhadap pelaku usaha dan produsen.

Sedangkan penelitian penulis yang akan dikaji dan dianalisis adalah pengawasan dari pemerintah daerah setempat yakni Dinas Lingkungan Hidup Kota Makassar dan penerapan sanksi administratif bagi pelaku usaha yang tidak mematuhi Peraturan Walikota Makassar Nomor 70 Tahun 2019 tentang Pengendalian Penggunaan Kantong Plastik.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsep Pemerintahan Daerah

Dalam sejarahnya di Indonesia pernah dikenal istilah Daerah Swatantra yang sekarang yang dikenal dengan pemerintahan daerah. Pemerintahan umum pusat di daerah pada masa kemerdekaan disebut pamong praja, masa Belanda di sebut dengan *Bhinnenlandsbestuut*, *Bestuurdiant*s pemerintah pangeran praja. Pemerintah khusus pusat di daerah dalam keseharian disebut jawatan atau dinas pusat didaerah atau dinas vertikal. Jadi, pemerintahan lokal tidak sama dengan pemerintahan daerah. Pemerintahan lokal meliputi pamong praja, jawatan vertikal dan pemerintahan daerah.¹

Merujuk dari penjelasan di atas, dapat dikatakan bahwa Pemerintah dan Pemerintahan memiliki arti dan definisi yang berbeda. Pemerintah berarti suatu organ atau perlengkapan. Pemerintah dalam arti luas berarti semua atau suatu organ, badan atau lembaga, maupun alat perlengkapan negara yang menjalankan berbagai kegiatan untuk mencapai tujuan negara. Dengan kata lain, pemerintah dalam arti luas adalah semua lembaga.

Suatu negara terdiri dari lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif. Sebaliknya, pemerintah dalam arti sempit hanya lembaga eksekutif.

¹ Martin Jimung, 2005, *Politik Lokal dan Pemerintahan Daerah dalam Prespektif Otonomi Daerah*, Pustaka Nusantara, Yogyakarta, hlm. 41.

Sedangkan pemerintahan merujuk kepada bidang-bidang tugas atau fungsi. Pemerintahan dalam kegiatan yang terorganisir yang bersumber pada kedaulatan dan kemerdekaan, berdasarkan pada Negara, rakyat atau penduduk dan wilayah negara itu demi tercapainya tujuan Negara.²

Pada tanggal 18 Agustus 1945 di adakan sidang PPKI permintaan Soekarno selaku ketua PPKI, Supomo memberikan penjelasan mengenai rancangan Undang-Undang Dasar yang akan disahkan sebagai Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Dalam sidang PPKI itu,³ berdasarkan pendapat tokoh perancang Undang-Undang Dasar Tahun 1945 tersebut maka dapat disimpulkan bahwa esensi yang terkandung dalam Pasal 18 UUD 1945 adalah:

1. Adanya daerah otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berdasar pada asas desentralisasi.
2. Menurut UUD 1945 dalam penyelenggaraan satuan pemerintahan tingkat daerah dilakukan dengan “memandang dan mengingari dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara”.

Berdasarkan Pasal 1 huruf c UU Nomor 32 Tahun 2004: “Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan

² *Ibid*, hlm. 41-42.

³ Andi Pangerang Moenta dan H. Syafa'at Anugrah Pradana, 2018, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, Rajawali Pres, Depok, hlm. 4.

mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.⁴

R.D.H.Koesomahatmadja mengatakan bahwa dengan diberikannya “hak dan kekuasaan” perundangan dan pemerintahan kepada daerah otonom seperti Provinsi dan Kabupaten/Kota, maka daerah dengan inisiatifnya sendiri dapat mengurus rumah tangga daerahnya. Untuk mengurus rumah tangga daerah tersebut dapat dilakukan dengan dua cara, yakni: Pertama, membuat produk- produk hukum daerah yang tentunya tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar maupun perundang-undangan lainnya. Kedua, menyelenggarakan kepentingan umum.⁵

B. Konsep Kewenangan

1. Pengertian Kewenangan

Kewenangan adalah kekuasaan untuk membuat keputusan memerintah dan ataupun melimpahkan tanggungjawabnya kepada orang lain. Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata wewenang disamakan dengan kata kewenangan, yang berarti sebagai hak dan untuk membuat keputusan, memerintah, bertindak maupun melimpahkan tanggungjawab kepada orang ataupun organ lain.

Konsep kewenangan bermulai dari ciri khas suatu negara yakni

⁴ Pasal 1 huruf c UU Nomor 32 Tahun 2004

⁵ R.D.H. Koesomahatmadja, 1979, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Penerbit Bina Cipta, Bandung, hlm.16.

adanya kekuasaan yang memiliki kewenangan. Dalam suatu konsep hukum publik wewenang merupakan konsep penting dari hukum administrasi Negara.⁶ Pemerintahan akan dapat menjalankan fungsi atas dasar wewenang yang telah diperolehnya, artinya keabsahan tindak pemerintah atas dasar wewenang diatur dalam peraturan perundang-undangan.⁷ Tanpa adanya kewenangan yang dimiliki, maka suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tentu tidak dapat melaksanakan suatu perbuatan atau tindakan pemerintahan.

Menurut S.F.Marbun, wewenang mengandung arti kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum.⁸ Sedangkan Indroharto mengartikan wewenang sebagai suatu kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku yang menimbulkan akibat-akibat hukum yang sah.⁹

Wewenang adalah konsep inti dalam hukum administrasi dan hukum tata negara, karena di dalam wewenang tersebut mengandung hak dan kewajiban, bahkan dalam hukum tata negara. Wewenang dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtskracht*). Mengenai kekuasaan hukum, ada dua hal yang perlu diketahui dan dipahami, yakni

⁶ HM Arief Muljadi, 2005, *Landasan dan Prinsip Hukum Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan RI*, Prestasi Pusaka, Jakarta, hlm. 61.

⁷ Sadjijono, 2002, *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi*, Laksbang PRESSindo, hlm. 85.

⁸ *Ibid*, hlm.57.

⁹ A'an Efendi Freddy Poernomo, 2017, *Hukum Administrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 108.

berkaitan dengan keabsahan (sahnya suatu kekuasaan hukum) tindak pemerintahan dan kekuasaan hukum (*rechtskracht*), ke-dua hal tersebut saling berkaitan dan terikat.¹⁰

Menurut Nur Basuki Winarno, berpendapat bahwa wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdiri dari tiga unsur atau elemen, yaitu:¹¹

- 1) Pengaruh merujuk pada penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum.
- 2) Setiap wewenang pemerintah harus ada dasar hukumnya
- 3) Konformitas hukum, yang berarti adanya standar suatu kewenangan yakni standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Di dalam hukum administrasi baik itu kepustakaan hukum publik, wewenang pemerintahan dapat dilihat berdasarkan sifatnya, yakni sebagai berikut:¹²

1. Wewenang yang bersifat terikat: yakni wewenang yang harus dilakukan sesuai dengan aturan dasar yang telah ditentukan waktu kapan wewenang tersebut dapat berjalan atau dapat dilaksanakan, termasuk rumusan dasar isi dan keputusan yang harus diambil. Dalama aturan dasar terdapat syarat-syarat yang disebutkan secara rinci yang digunakan untuk

¹⁰ Sadjijono, *Op.cit.*, hlm. 57.

¹¹ Nandang Alamsyah, *Teori dan Praktik Kewenangan Pemerintah*, Unpad Press, Bandung, hlm. 13-14.

¹² Sadjijono, *Op.cit.*, hlm. 59-60.

melaksanakan suatu kewenangan. Syarat tersebut bersifat mengikat bagi organ pemerintahan ketika akan menjalankan wewenangnya dan tentunya mewajibkan sesuai dengan aturan dasar dimaksud ketika wewenang itu dijalankan.

2. Wewenang bersifat fakultatif: yakni wewenang yang dimiliki oleh suatu badan pejabat instansi atau pejabat administrasi tetapi tidak adanya keharusan atau kewajiban untuk menggunakan wewenang tersebut dan ada pilihan lain yang dapat dilakukan selain menggunakan wewenang tersebut dan hanya dapat dilakukan pada saat dalam hal atau keadaan tertentu serta tetap berdasar pada aturan dasar yang telah ditetapkan.
3. Wewenang bersifat bebas; dalam hal ini badan atau pejabat pemerintahan administrasi dapat melakukan wewenangnya secara bebas. Artinya wewenang ini dapat dilakukan secara bebas oleh penerima wewenang, badan atau organ yang menentukan sendiri mengenai isi dari suatu keputusan yang akan dikeluarkannya karena memang peraturan dasarnya yang memberi kuasa pada penerima wewenang ini.

2. Sumber Kewenangan

Secara teoretik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi,

delegasi, dan mandat.¹³

Prajudi Atmosudirjo mengatakan bahwa kewenangan adalah apa yang disebut dengan kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif, kekuasaan berdasarkan oleh undang-undang atau dari kekuasaan eksekutif/administratif. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan tertentu yang bulat. Sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindakan hukum publik.¹⁴

Menurut Philipus M. Hadjon, setiap tindakan pemerintahan yang dilakukan harus berdasarkan atas syarat kewenangan yang sah. Kewenangan itu dapat diperoleh dari 3 sumber, yakni atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi umumnya dilakuakn melalui pembagian kuasa atau pelimpahan wewenang berdasarkan UUD, sedangkan delegasi dan mandate adalah kewenang yang bersumber dari pelimpahan kewenangan.¹⁵

Kemudian perbedaan antara delegasi dan mandat dibedakan oleh Philipus M Hadjon. Berdasarkan prosedurnya pelimpahan wewenang delegasi itu berasal dari suatu badan pejabat pemerintahan kepada bada pejabat pemerintahan lainnya dan tetap berdasar pada peraturan

¹³ Ridwan HR, *Op.cit.*, 101.

¹⁴ Prajudi Atmosudirdjo, 2001, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 27

¹⁵ Philipus M. Hadjon, 2005, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 78.

perundang-undangan dengan tanggungjawab diberikan kepada delegasi.¹⁶

Bagir Manan mengatakan bahwa wewenang itu tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan didefinisikan sebagai hak untuk berbuat atau tidak berbuat dan bukan suatu kewajiban. Sementara itu dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Sehubungan dengan otonomi daerah, hak berarti kekuasaan untuk mengatur sendiri jalannya pemerintahan atau kekuasaan untuk mengelola sendiri pemerintahan itu, sedangkan kewajiban horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan seperti sebagaimana yang seharusnya dilakukan.¹⁷

H.D. Van Wijk/Willem Konijnenbelt kemudian mendeskripsikan atribusi, delegasi dan mandat:

- a. Atribusi adalah pemeberian wewenang yang dilakukan oleh pemubuat aturan (undang-undang) kepada suatu ogan pejabat pemerintahan.
- b. Delegasi adalah pelimpahan wewenang suatu badan atau organ pemerintahan kepada badan atau organ pmerintahan lainnya.
- c. Mandat, mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.¹⁸

¹⁶ *Ibid.*,

¹⁷ Mustamin Dg. Mattutu (dkk), 2004, *Mandat, Delegasi Atribusi, dan Implementasinya Di Indonesia*, Tim UII Press, Yogyakarta, hlm. 138.

¹⁸ Ridwan HR, *Op.cit.*, hlm. 102

3. Pembatasan Wewenang Pemerintah

Pembatasan wewenang pemerintahan dalam penyelenggaraan peran dan fungsi serta tugas pemerintahan pada hakikatnya perlu dilakukan pembatasan. Hal tersebut penting untuk dilakukan agar dalam tindakan atau perbuatan pemerintahan yang didasarkan pada adanya wewenang pemerintahan selalu dikuatirkan jangan sampai terjadi suatu tindakan atau perbuatan pemerintahan yang menyalahgunakan kewenangannya dan melanggar hukum. Bagaimanapun juga kewenangan yang telah diberikan berdasarkan hukum kepada pihak yang diberikan yakni pemerintah untuk dapat melaksanakan suatu perbuatan atau tindakan pemerintahan dalam hal ini sekiranya tidak terjadi suatu perbuatan atau tindakan yang merugikan kepentingan rakyat. Maka dari itu sekiranya tindakan maupun perbuatan pemerintahan harus terbebas dari tindakan atau perbuatan pemerintahan yang dapat menyimpang dari kewenangan yang diberikan kepadanya oleh ketentuan hukum.¹⁹

Membatasi wewenang pemerintahan merupakan suatu kepentingan dan dijadikan sebagai acuan dasar dalam melakukan suatu tindakan atau perbuatan pemerintahan dengan maksud agar menghindari tindakan atau perbuatan tersebut tidak menyimpang atau disalahgunakan dari wewenang pemerintahan yang sebelumnya telah

¹⁹ Aminuddin Ilmar, 2013, *Hukum Tata Pemerintahan*. Identitas Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm. 133-134.

diberikan kepadanya, misalnya wewenang *prelabel*, wewenang yang dimana keputusan yang harus diambil tanpa sebelumnya meminta persetujuan dari pihak lain dan juga wewenang *ex officio* yakni, wewenang yang dimana pengambilan keputusannya itu berdasarkan jabatan yang lebih tinggi sehingga tidak bisa ditentang oleh pihak lain karena secara hukum telah terikat secara sah bagi seluruh rakyat sehingga bagi yang berani melawan tentu saja dapat dikenakan sanksi pidana.²⁰

Menurut Prajudi Atmosudiro, dengan adanya kewenangan pemerintahan tersebut merupakan kekuasaan luar biasa yang dimiliki oleh pemerintah (administrasi negara) sehingga tidak dapat dilawan dengan cara biasa. Berdasarkan hal tersebut menurut Aminuddin Ilmar diperlukan adanya suatu pembatasan penggunaan kewenangan demi menghindari terjadinya penyimpangan atau penyalahgunaan wewenang dari penerima wewenang tersebut dalam hal ini pemerintah itu sendiri. Hal tersebut sesuai dengan kutipan dari Kuntjoro Purbopranoto, yang mengatakan bahwa suatu tindakan atau perbuatan pemerintahan harus ada pembatasan dan mengingat bahwa tindakan atau perbuatan itu tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi yakni peraturan perundang-undangan dan juga kepentingan umum serta tidak boleh juga melawan hukum baik itu hukum formil dan materil serta tidak boleh melampaui batas yang seharusnya menurut kompetensi dari

²⁰ *Ibid*, hlm. 134

kewenangan tersebut.²¹

Pembatasan terhadap penggunaan wewenang ini sangat penting dengan maksud dan tujuan agar mencegah dan menghindari terjadinya tindakan atau perbuatan yang sekiranya sewenang-wenang dan melawan hukum yang dilakukan oleh pemerintah. Berdasarkan hal tersebut Philipus M.Hadjon mengatakan bahwa wewenang itu harus selalu dibatasi baik itu oleh materi (substansi), ruang (wilayah/locus) dan waktu (tempus) diluar daripada batasan itu suatu tindakan pemerintahan merupakan tindakan tanpa wewenang yang dapat berupa *onbevoegdheid ratione materiae, onbevoegdheid raitone loci en onbevoegdheid ratione temporis*. Sehingga dapat disimpulkan bahwa ruang lingkup dari pembatasan wewenang ini dapat meliputi wewenang, prosedur dan substansi sehingga ada legalitas dari suatu tindakan tersebut.²²

C. Tinjauan tentang Pelaku Usaha

1. Pengertian Pelaku Usaha

Berdasarkan Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen adalah :

“Pelaku usaha adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi”.

²¹ *Ibid*, hlm. 134-135.

²² *Ibid*,.

Dalam penjelasan Pasal 1 ayat 3 UU No. 8 tahun 1999 tentang perlindungan Konsumen dapat kita ketahui yang dimaksud dengan pelaku usaha yakni suatu pedagang, importer, distributor, perusahaan, BUMN, korporasi dan lain-lain. Jadi dapat disimpulkan bahwa pengertian pelaku usaha dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen tersebut sangat luas, pelaku usaha bukan hanya pabrikan melainkan distributor serta importer juga termasuk pelaku usaha. Secara prinsip kegiatan usaha para pelaku usaha baik itu usaha pabrikan maupun distributor ada yang berbeda dan berdasarkan undang-undang tidak ada kewajiban yang berbeda antara pelaku usaha pabrikan dan distributor demikian pula mengenai larangan yang dikenakan pada dua pelaku usaha tersebut yang membedakan ialah sifat yang terbit saat melakukan pertanggungjawaban yang dilakukan oleh kedua pihak terhadap para konsumen yang menggunakan barang atau jasa yang telah dihasilkan. Berdasarkan hal tersebut maka pengertian produsen atau pelaku usaha dapat kita simpulkan sebagai berikut:

- a. Produsen yang menghasilkan suatu produk akhir berupa barang-barang manufaktur. Apabila ada kerugian yang timbul akibat cacatnya barang yang merupakan komponen dan proses produksi barang yang telah diedarkan ke masyarakat maka mereka sendiri yang akan bertanggung jawab atas segala kerugian tersebut.
- b. Pihak yang memproduksi suatu komponen dari produk atau katan lain bahan mentah suatu produk.

- c. Siapapun pihak yang dimana mereka membubuhkan nama atau tanda lain sehingga menampakan bahwa mereka atau dirinya yang membuat atau menghasilkan produk atau barang tersebut.²³

Pasal 1 point 18 Perwali Makassar No.70/2019, Pusat perbelanjaan adalah suatu area yang terdiri dari satu atau beberapa bangunan yang didirikan secara vertical maupun horizontal, yang dijual atau disewakan kepada pelaku usaha atau dikelola sendiri untuk melakukan kegiatan perdagangan barang.

Pasal 1 point 19 Perwali Makassar No.70/2019, Toko modern adalah toko dengan sistem pelayanan mandiri, menjual berbagai jenis barang secara eceran yang berbentuk *Minimarket, Supermarket, Departement Store, Hypermarket* ataupun grosir yang berbentuk Perkulakan.

Pasal 1 point 20 Perwali Makassar No.70/2019, Pasar tradisional adalah pasar yang telah dibangun dan dikelola oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, Swasta, BUMN dan BUMD termasuk kerjasama dengan swasta dengan tempat usaha yang dimiliki oleh pedagang kecil, menengah, swadaya atau koperasi dengan usaha skala kecil, modal kecil berupa toko, kios, los dan tenda masyarakat dan dengan proses jual beli barang dagangan melalui tawar menawar inilah yang dimaksud dengan pasar tradisional.

²³ Celina Tri Siswi Kristiyanti, 2008, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Sinar Grafika, Jakarta, hal.41

2. Jenis-Jenis Kantong Plastik

Kantong plastik sekali pakai adalah kantong belanja dengan pegangan yang digunakan sebagai wadah untuk mengangkat barang. Kantong ini umum disebut kresek. Dengan bahan dasar plastik, thermoplastik synthetic polymeric, lateks, polimer thermoplastic, polyethylene, atau bahan sejenis lainnya. Kantong plastik ini dilarang penggunaannya karena sifatnya yang sangat sulit untuk terurai. Adapun jenis plastik yang dilarang penggunaannya ialah :

a. Kantong Plastik PolyPropylene (PP)

Kantong Plastik PP (Polypropylene), kantong plastik ini ialah kantong paling umum atau yang paling sering digunakan oleh masyarakat. Kantong plastik PP banyak digunakan untuk mengemas produk barang konsumsi (consumer goods) karena kejernihannya (Clear/Transparent), kantong plastik ini banyak digunakan untuk mengemas makanan ringan, alas kaki, pakaian dan banyak lainnya karena ingin menampilkan warna atau bentuk dari barang tersebut.

b. Kantong Plastik Low Linear Density PolyEthylene (LLDPE)

Kantong Plastik PE dengan struktur kimiawi Low Density PolyEthylene (LDPE) adalah kantong plastik yang dijadikan oleh para pelaku industri sebagai pilihan utama dalam pengemasan karena sifatnya yang memiliki elastisitas yang kuat dan daya tahan yang tinggi. Pada kantong plastik jenis ini kekuatannya yang

rendah sehingga menyebabkan plastik ini sangat lentur dan daya tarik atau renggangnya besar saat digunakan sangat cocok digunakan sebagai kemasan industri alat-alat berat seperti elektronik, mebel, suku cadang maupun industri yang menghasilkan bahan kimia, perikanan dan lain sebagainya.

Kantong plastik ini banyak ditemukan dipasaran dalam berbagai macam ukuran, di mana tampilan fisik sedikit kurang jernih/mengkilap dibandingkan kualitas LDPE yang sesungguhnya. Bahan kantong plastik jenis ini pada umumnya dipilih pelaku usaha atau produsen kantong plastik karena harganya yang lebih murah namun daya tahannya lebih tinggi dan kuat serta kualitasnya yang bagus.

c. Kantong Plastik High Density PolyEthylene (HDPE)

Kantong Plastik HD yang memiliki struktur kimiawi High Density PolyEthylene (HDPE) adalah kantong plastik yang memiliki molekul polymer plastik sehingga kantong plastik ini dapat tahan terhadap suhu panas yang tinggi.

Terdapat berbagai macam kantong Plastik HD diantaranya :

- a. Kantong plastik *polybag* HD polos
- b. Kantong plastik *shopping bag* HD kresek
- c. Kantong plastik *disposal bag* HD sampah
- d. Kantong plastik *polybag* HD+ Polos

Kantong Plastik polybag HD polos biasanya digunakan untuk menampung kuah makanan yang panas atau biasanya digunakan sebagai kemasan makanan karena sifat dari kantong plastik jenis ini juga tahan akan suhu panas yang tinggi.

d. Kantong plastik OverHeated PolyPropylene (OPP)

Kantong Plastik OPP bersifat sangat jernih mirip seperti kaca bahkan disebut sebagai plastik kaca karena sifatnya yang sangat jernih biasanya digunakan untuk mengemas produk atau barang yang ingin ditampilkan warna dan bentuknya sehingga menarik dilihat. Kantong plastik ini sering digunakan sebagai pembungkus roti, pakaian, boneka, alat tulis, piringan cakram, kartu undangan atau barang-barang lain yang ingin ditampilkan semenarik mungkin.

Adapun kantong alternatif ramah lingkungan sebagai pengganti kantong plastik yang dapat digunakan ialah :

1. *Reusable tote bag*, tas kain yang terbuat dari katun atau kain sintetis atau terbuat dari bahan daur ulang.
2. Tas kain dari bahan kanvas, goni, belacu.
3. Tas lipat *reusable*, biasanya terbuat dari bahan polyester atau nilon yang ringan.

4. Kantong yang sejenis dengan kantong plastik tetapi terbuat dari kulit singkong atau kulit ubi kayu sehingga mudah terurai.

D. Konsep Pengawasan

1. Pengertian Pengawasan

Dalam ilmu manajemen istilah pengawasan dikembangkan dan lebih dikenal karena pengawasan ini memang merupakan salah satu unsure dalam pengelolaan suatu kegiatan.²⁴ Didalam suatu pengelolaan organisasi pengawasan tentu saja sangat diperlukan. Dengan pengawasan diharapkan dapat mencapai hasil yang telah ditetapkan sebelumnya serta dapat memaksimalkan kinerja kebijakan yang telah disusun sebelumnya sehingga dapat mencapai hasil yang efisien dan efektif. Pengawasan juga tentu mendeteksi sejak dini mengenai adanya penyimpangan yang kemungkinan telah terjadi. Maka dari itu dengan adanya kegiatan pengawasan secara langsung maka tentu akan dapat memaksimalkan fungsi evaluasi sehingga dapat mengetahui sejauh mana keberhasilan dari kegiatan itu sekiranya dapat tercapai.

Dalam hukum administrasi negara, pengawasan sangat erat kaitannya dengan peranan aparatur pemerintah sebagai penyelenggara tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan. Tugas umum aparatur pemerintah dan tugas pembangunan dapat dipisah tetapi tidak

²⁴ Muchsan, 1992, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 36

dapat dibedakan satu dengan yang lainnya.²⁵ Dalam hukum administrasi negara pengawasan dilakukan untuk memperbaiki penyimpangan yang sebelumnya terjadi atau juga dilakukan untuk mencegah penyimpangan yang dilakukan dalam tugas pemerintahan.²⁶ Namun dalam kehidupan sehari-hari baik kalangan masyarakat maupun dilingkungan perusahaan swasta makna pengawasan ini agaknya tidak terlalu sulit untuk di pahami.

Menurut pendapat Prayudi Atmosudirjo, pengawasan merupakan proses dalam pelaksanaan kegiatan untuk melihat apakah pekerjaan yang telah dijalankan, dilaksanakan atau yang diselenggarakan itu sesuai dengan apa yang direncanakan atau yang dikehendaki.²⁷ Pengawasan dapat diartikan dengan pelaksanaan kegiatan untuk memastikan bahwa apakah pekerjaan yang telah dilakukan atau dalam melaksanakan suatu pekerjaan itu sudah sesuai dengan apa yang sebelumnya telah ditetapkan atau yang sebelumnya telah direncanakan. Kemudian Syaiful Anwar mengatakan bahwa kontrol atau pengawasan terhadap tindakan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah itu perlu dilakukan agar pelaksanaan tugas yang telah ditetapkan dapat mencapai tujuan dan sesuai dengan yang diharapkan sehingga tidak terjadi penyimpangan²⁸

²⁵ Angger Sigit dan Meylani Chahyaningsih, 2016, *Pengawasan Hukum Terhadap Aparatur Negara*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, hlm. 2

²⁶ S.F.Marbun, dkk, 2004, *Dimensi-Dimensi Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, hlm. 267

²⁷ Prayudi Atmosudirjo, 1992, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 86.

²⁸ Syaiful Anwar, 2004, *Sendi-Sendi Hukum Administrasi Negara*, Glora Madani Press, Jakarta, hlm. 145.

Pengawasan terhadap Keputusan Kepala Daerah dan Peraturan Daerah atau segala kegiatan Pemerintah Daerah merupakan suatu akibat mutlak dari adanya Negara Kesatuan.²⁹ Pengawasan yang dilakukan berupa kegiatan pengawasan preventif dan pengawasan represif terhadap produk-produk hukum daerah Kabupaten/Kota. Pada hakekatnya pengawasan preventif berprinsip bahwa Peraturan Daerah serta Keputusan Kepala Daerah perihal pokok bahasan tertentu dapat berlaku apabila sudah ada pengesahan dari pejabat yang memiliki kewenangan.³⁰ Sementara itu, pengawasan represif ialah berupa penangguhan/penundaan (*schorsing*) dan pembatalan (*vernietiging*).

2. Jenis-Jenis Pengawasan

Secara umum terdapat beberapa jenis pengawasan yang dapat diterapkan, diantaranya;

1) Pengawasan Internal dan Pengawasan Eksternal

- a) Pengawasan internal adalah pengawasan yang dilakukan oleh orang atau aparat yang berada dalam ruang lingkup badan atau organisasi itu sendiri. Secara umum pengawasan ini dilakukan oleh pimpinan atau ketua bidang yang sesuai dengan tugas dan tanggungjawab masing-masing.

²⁹ Ni'matul Huda, 2009, Hukum Pemerintahan Daerah, Nusa Media, Bandung, hlm. 105

³⁰ Ibid, hlm 130.

b) Pengawasan eksternal adalah pengawasan yang dilakukan oleh badan pengawasan diluar badan organisasi itu sendiri, hal ini berarti pengawas dan pihak yang diawasi tidak memiliki hubungan kedinasan dan mempunyai sistem tanggungjawab yang berbeda.

2) Pengawasan preventif dan represif

a) Pengawasan preventif yang dilakukan dilakukan dengan proses pre audit, yang berarti pengawasan yang dilakukan sebelum kegiatan itu dimulai, sehingga dapat mencegah terjadinya penyimpangan ketika kegiatan tersebut sedang berlangsung. Dengan kata lain pengawasan preventif ini bersifat mencegah. Pada umumnya pengawasan preventif ini dilakukan oleh pemerintah yang lebih tinggi terhadap aparatur yang lebih rendah sebelum mengeluarkan keputusan. Contohnya pengadaan pelaksanaan pengawasan terhadap rencana anggaran, rencana kerja dan lain sebagainya.

b) Pengawasan represif yang dilakukan setelah kegiatan berlangsung. Pengawasan represif ini juga biasa disebut post audit. Pengawasan represif hanya berguna bilamana dilakukan secara komprehensif dan cukup intensif, bilamana laporannya bersifat cukup objektif dan analitis dan bilamana

laporannya disampaikan cukup cepat.³¹ Dalam pemerintahan tindakan dalam pengawasan represif dapat berakibat pencabutan apabila ketetapan pemerintah tersebut bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik. Maksud dari diadakannya pengawasan represif adalah untuk menjamin kelangsungan implementasi kegiatan agar hasilnya sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

3) Pengawasan Langsung dan Tidak Langsung

- a) Pengawasan langsung adalah pengawasan yang digelar ditempat kegiatan berlangsung, yaitu dengan mengadakan inspeksi dan pemeriksaan. Pelaksanaan pengawasan langsung ini selain dilakukan oleh aparat pengawas juga dilakukan oleh pimpinan instansi atau organisasi yang bertujuan untuk melihat dan memastikan terkait implementasi pekerjaan tersebut telah sesuai dengan yang direncanakan.
- b) Pengawasan tidak langsung yang dilaksanakan dengan terlebih dahulu melakukan pemantauan dan mengkaji laporan dari satuan kerja atau pejabat yang bersangkutan, aparat pengawas fungsional, legislatif maupun masyarakat.

³¹ Mr. S Prajudi Atmosudirjo. 1995. Hukum Administrasi Negara, Ghalia Indonesia Cetakan kesepuluh, Jakarta, hlm 84.

Pengawasan atau control yang dilihat dari waktu dilaksanakannya dibedakan dalam dua jenis yakni :

- a) Kontrol *a-priori*, pengawasan yang akan dilaksanakan sebelum adanya keputusan/ketetapan yang dikeluarkan oleh pemerintah.
- b) Kontrol *a-posteriori*, pengawasan yang akan dilaksanakan setelah adanya keputusan atau ketetapan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah.

Kemudian pengawasan yang ditinjau dari objek yang akan diawasi sebagai berikut :

- a) Pengawasan dari segi hukum, pengawasan yang dilaksanakan dan dinilai hanya berdasarkan dari perbuatan manusia tetapi tetap bersifat hukum.
- b) Pengawasan dari segi kemanfaatan yaitu pengawasan yang dilaksanakan dan dinilai dari perbuatan benar atau tidak perbuatan dari pemerintah berdasarkan kemanfaatan dari perbuatan tersebut.³²

Selain beberapa contoh diatas, masih terdapat pula macam-macam pengawasan berdasarkan subjek yang melakukan pengawasan, diantaranya adalah:

- 1) Pengawasan legislatif

³² Sahya Anggara, 2018, *Hukum Administrasi Negara*, Pustaka Setia, Bandung, hlm. 297.

Merupakan pengawasan yang diselenggarakan oleh badan legislatif, dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat baik yang berada di pusat (DPR) maupun yang di daerah (DPRD) guna melaksanakan fungsi *check and balances* dalam sistem berlembaga.

2) Pengawasan masyarakat

Pengawasan yang dilakukan oleh warga masyarakat yang disampaikan melalui media masa dan elektronik.

3) Pengawasan fungsional

Kegiatan pengawasan yang diselenggarakan oleh badan atau aparat yang memiliki tugas dan tanggungjawab di bidang pengawasan seperti Inspektorat, BPKP dan Ombudsman.

4) Pengawasan melekat

Pengawasan melekat adalah segala upaya yang dilakukan dalam suatu organisasi untuk mengarahkan seluruh kegiatan agar tujuan organisasi dapat dicapai secara efektif, efisien dan ekonomis, segala sumber daya dimanfaatkan dan dilindungi, data dan laporan dapat dipercaya dan disajikan secara wajar, serta ditaatinya segala ketentuan yang berlaku.

3. Tujuan Pengawasan

Pelaksanaan pengawasan adalah kegiatan yang penting dilakukan karena perannya yang sangat penting dalam jalan lancarnya kegiatan sebuah organisasi. Pengawasan dapat dijadikan sebagai kunci bahwa

segala rencana yang sebelumnya telah ditetapkan oleh suatu badan dapat berjalan secara lancar dan mulus sehingga dapat mencapai tujuan dari setiap sasaran yang telah ditetapkan.³³ Selain itu fungsi dari pelaksanaan pengawasan yang sangat penting adalah mematuhi segala peraturan demi keselamatan kerja sama juga sosialisasi tentang perlunya disiplin. Pengawasan yang berfungsi dalam manajemen apabila terlaksana dengan konsisten dan juga naik makan akan terjamin semua tujuan apapun baik itu dari perorangan atau sekelompok orang atau badan akan tercapai tujuan jangka pendek dan jangka panjang. Dengan begitu dapat meyakinkan bahwa hasil dan tujuan dari organisasi dapat tercapai dengan tetap menjaga aturan dan kebijakan yang ada dan esensial.³⁴

Selain daripada itu Arifin Abdur Rachman juga mengatakan bahwa pengawasan dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui apakah segala sesuatu yang telah dilakukan itu telah sesuai dengan rencana yang sebelumnya telah ditetapkan. Kemudian untuk mengetahui apakah segala sesuatu telah berjalan sesuai dengan apa yang sebelumnya diinstruksikan dan juga segala prinsip yang ditetapkan juga mengetahui kekurangan-kekurangan, segala kesulitan dan kegagalan lainnya sehingga dengan begitu mereka dapat memperbaiki kegagalan yang ada sebelumnya, selain itu bertujuan untuk mengetahui apakah pekerjaan yang telah dilakukan sudah efektif dan efisien, menimbang kembali apakah diadakan

³³ Amran Suadi, 2014, *Sistem Pengawasan Badan Peradilan Di Indonesia*, PT Rajagrafindo Persada, Depok, hlm. 22

³⁴ *Ibid.* hlm. 23

perbaikan lebih lanjut sehingga mendapatkan tujuan dan hasil yang lebih maksimal secara efisien dan efektif.³⁵

E. Sanksi Administratif

1. Pengertian Sanksi Administratif

Pengertian sanksi administrasi adalah kewajiban yang dibebankan atau kewenangan dari badan/pejabat pemerintahan yang berwenang atas suatu pelanggaran. Menurut van Wick/W. Konijnenbelt, sanksi administrasi itu merupakan sarana kekuasaan hukum publik yang dapat diterapkan oleh badan/pejabat tata usaha Negara sebagai reaksi terhadap mereka yang tidak menaati norma-norma hukum tata usaha Negara.³⁶ Sanksi administrasi negara adalah sarana kekuasaan yang bersifat hukum publik, yang dapat diterapkan oleh penguasa sebagai reaksi terhadap mereka yang tidak menaati norma-norma hukum administrasi.³⁷

Dari definisi diatas sanksi administrasi memiliki karakteristik sebagai berikut :

1. Sarana atau instrument kekuasaan hukum publik yang ditetapkan berdasarkan perundang-undangan.

³⁵ Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, 1994, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat*, PT Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 23

³⁶ Ridwan, HR, 2002, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, hlm. 248.

³⁷ Paulus Effendi Lotulung (selanjutnya disebut Paulus Effendi Lotulung III), *Penelitian tentang Efektivitas Sanksi Administratif dalam Rangka Penegakan Hukum Lingkungan sebagai Upaya Pencegahan Pencemaran*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman RI 1995/1996), hlm. 1.

2. Penjatuhan dan pelaksanaannya oleh badan/pejabat pemerintahan tanpa intervensi penuntut umum atau hakim.
3. Dikenakan kepada pelanggar norma-norma hukum administrasi.³⁸

Kemudian J.J. Oosternbrink juga mengatakan bahwa sanksi administratif merupakan sanksi yang tidak membutuhkan pihak ketiga dalam hal ini kekuasaan peradilan yang berarti sanksi administrasi itu hanya ada pada hubungan antara pemerintah dan juga masyarakat atau warga negara dan dapat dikenakan langsung oleh pejabat pemerintahan itu. Sehingga ada proses penegakan untuk menerapkan sanksi administrasi oleh pejabat pemerintahan.³⁹

Lebih lanjut ada perbedaan yang signifikan antara sanksi administrasi dengan sanksi pidana. Penerapan sanksi administrasi biasanya ditujukan pada perbuatan yang melanggar aturan sedangkan dalam pidana lebih ditujukan pada pelaku yang melanggar aturan yang ada. Kemudian sifat dari sanksi administrasi adalah *reparatoir-condemnatoir* dimana memulihkan kembali keadaan seperti sedia kala dan menjatuhkan hukuman sedangkan sanksi pidana bersifat *condemnatoir*. Prosedur sanksi administrasi dilakukan secara langsung oleh pemerintah tanpa melalui peradilan. Prosedur penerpan sanksi pidana harus melalui peradilan. Adapun komulasi internal merupakan

³⁸ A'an Efendi dan Freddy Poernomo, 2017, *Hukum Administrasi*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, Hlm. 302-304

³⁹ Aminuddin Ilmar, Op.cit. Hlm. 337

penerapan dua atau lebih sanksi administrasi secara bersama-sama, misalnya penghentian pelayanan administrasi dan/atau pencabutan izin dan/atau pengenaan denda.

2. Bentuk-Bentuk Sanksi Administratif

Ditinjau dari segi sasarannya dalam hukum administrasi negara dikenal dua jenis sanksi administratif yakni sanksi reparatoir dan sanksi punitif. Sanksi reparatoir merupakan sanksi yang diberikan akibat dari pelanggaran suatu norma bertujuan untuk mengembalikan pada keadaan semula atau menempatkan kembali sesuai dengan situasi hukum sebelumnya atau dengan kata lain mengembalikan keadaan sebelum adanya pelanggaran yang terjadi, misalnya diberi paksaan pemerintah atau dikenakan uang paksa. Sementara itu sanksi punitif ialah sanksi administratif yang diberikan pada seseorang yakni berupa hukuman, contohnya adalah pengenaan denda administratif.⁴⁰

Kemudian ada juga jenis sanksi selain daripada dua jenis sanksi diatas yakni sanksi regresif yaitu merupakan sanksi yang diberikan akibat dari ketidakpatuhan seorang atau badan terhadap ketentuan atau keputusan yang sebelumnya telah diterbitkan. Sanksi ini diberikan dengan tujuan mengembalikan keadaan seperti sebelum ditetapkannya atau diterbitkannya suatu keputusan. Contohnya perubahan, penarikan atau penundaan suatu keputusan.

⁴⁰ *Ibid.*, Hlm. 340

Selain itu, umumnya terdapat berbagai macam sanksi yang dikenal dalam hukum administrasi negara antara lain :

1) Paksaan pemerintah (*Bestuursdwang*);

Adanya kewenangan pemerintah dalam menggunakan paksaan pemerintah itu bersifat bebas yang berarti pemerintah diberi kuasa atau kebebasan untuk menggunakan atau menerapkan paksaan pemerintah ini atau menerapkan sanksi lainnya. Kebebasan pemerintah untuk menerapkan sanksi administratif yakni paksaan pemerintah ini juga harus dibatasi oleh asas-asas umum pemerintahan yang baik agar tidak terjadi tindakan penyalahgunaan kewenangan.

2) Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan (izin, pembayaran, subsidi, dan sebagainya);

Keputusan yang menguntungkan ialah hak-hak yang diperoleh melalui keputusan dimana keputusan ini meringankan beban yang ada atau yang sebelumnya mungkin ada. Sanksi penarikan kembali keputusan menguntungkan ini diberikan dengan cara mengeluarkan keputusan baru yang berisi menarik kembali keputusan yang sebelumnya dikeluarkan atau yang berisikan keputusan tersebut sudah tidak berlaku lagi. Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan berarti sudah tidak ada hak-hak yang sebelumnya ada didalam keputusan sebelumnya. Sanksi ini diberikan apabila terjadi pelanggaran terhadap suatu aturan atau

melanggar syarat-syarat yang ada pada suatu ketetapan tertulis yang telah diterbitkan juga terdapat pada undang-undang dan berkaitan dengan izin yang dimiliki oleh pelanggar tersebut.

3) Pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*dwangsom*);

Sanksi ini merupakan pilihan pemberian sanksi lain dimana merupakan suatu tindakan yang langsung dan disebut juga sebagai sanksi reparatoir. Pelanggaran yang dikenakan sanksi pengenaan uang paksa sama dengan pelanggaran paksaan nyata.

4) Pengenaan denda administratif (*administratieve boete*).

Pengenaan denda alternatif bisa dilihat dari denda yang dikenakan oleh aparat pajak dimana aparat pajak menambah pembayaran dari nilai nominal sebelumnya akibat dari kesalahan si pembayar pajak.

Untuk menjatuhkan hukuman yang berupa denda kepada seseorang yang telah melakukan pelanggaran terhadap suatu aturan perundang-undangan maka pembuat undang-undang dapat memberikan wewenangnya kepada suatu organ pemerintahan.. Macam-macam sanksi tersebut tidak selalu dapat diterapkan secara keseluruhan pada suatu bidang administrasi negara tertentu. Dalam kajian Hukum Administrasi Negara, karena di dalamnya menyangkut bukan saja tentang efektivitas penegakan hukum, bagaimana pemerintah menggunakan kewenangannya dalam penerapan sanksi, dan prosedur penerapan sanksi, tetapi

juga untuk mengukur apakah norma-norma hukum administrasi negara yang memuat sanksi telah sesuai dibuat dan relevan diterapkan di tengah masyarakat.⁴¹

3. Cara Pemberian Sanksi Administratif

Adapun tata cara penjatuhan atau pemberian sanksi utama untuk sanksi administrasi kepada para pelaku usaha yang tetap menggunakan atau mengedarkan kantong plastik secara jelas telah diatur dalam Peraturan Walikota Makassar Nomor 70 Tahun 2019 :

Pasal 13

- (2) Sanksi administratif berupa teguran tertulis dan paksaan pemerintah diberikan oleh perangkat daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintah dibidang lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (3) Sanksi administratif teguran tertulis diberikan dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari setelah sanksi tersebut diterima oleh pelaku usaha dan/atau penyedia kantong plastik.
- (4) Sanksi administratif paksaan pemerintah hanya dapat dijatuhkan apabila teguran tertulis tidak ditindaklanjuti sebanyak 3 (tiga) kali berturut-turut.
- (5) Sanksi administratif berupa pembekuan izin usaha kegiatan dan/atau pencabutan sementara izin usaha hanya dapat diberikan oleh Walikota setelah sanksi administratif teguran tertulis dan paksaan pemerintah tidak ditindaklanjuti oleh pelaku usaha dan/atau penyedia kantong plastik.
- (6) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (5), diaktifkan kembali apabila telah memenuhi kewajiban sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 5.

⁴¹Ibid, Hlm. 304.

F. Dasar Hukum Penggunaan Kantong Plastik

Berdasarkan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, peraturan kepala daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh kepala daerah⁴². Dimana kepala daerah yang dimaksud antara lain gubernur, walikota dan bupati. Peraturan walikota termasuk kedalam peraturan kepala daerah karena dikeluarkan oleh walikota selaku kepala daerah. Peraturan kepala daerah tentunya berbeda dengan pembentukan peraturan daerah karena tidak ada keterlibatan DPRD. Selain itu yang membedakan ialah Peraturan Daerah itu diundangkan dalam Lembaran daerah namun Peraturan Walikota diundangkan dalam Berita daerah. Pada Pasal 146 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ialah untuk melaksanakan Peraturan Daerah. Isi dari Peraturan Walikota juga tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, Perda dan juga kepentingan umum.

Pembentukan perundang-undangan harus dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang dalam membentuk peraturan perundang-undangan hal ini bertujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik. Adapun tahapan pembentukan

⁴² Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

peraturan perundang-undangan ialah dimulai dari tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Maka dari itu dapat dikatakan bahwa peraturan perundang-undangan adalah suatu peraturan tertulis yang memuat norma-norma hukum yang bersifat mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga Negara atau pejabat yang berwenang melalui tahapan dan prosedur yang sebelumnya telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.⁴³

Pada Pasal 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dijelaskan bahwa peraturan perundang-undangan di dalam hukum publik merupakan bahwa peraturan perundang-undangan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan⁴⁴. Kemudian dari definisi tersebut, Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 terdapat beberapa Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan yang terdiri atas:

- a. UUD RI 1945 (Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945);
- b. TAP MPR (Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat);

⁴³ Andi Bau Inggit, 2018, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah*, Vol. 3, Nomor 1, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin

⁴⁴ Pasal 1 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011

- c. UU/PP (Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; Peraturan Pemerintah);
- d. PerPres (Peraturan Presiden);
- e. Perda Provinsi (Peraturan Daerah Provinsi);
- f. Perda Kabupaten Kota (Peraturan Daerah Kabupaten/Kota).⁴⁵

Peraturan Walikota tidak termasuk dalam hierarki tersebut, tetapi tercantum dalam Pasal 8 ayat (1). Berdasarkan peraturan tersebut maka peraturan walikota tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat sehingga peraturan walikota tidak dapat memuat sanksi denda, kekuatan mengikat dapat diperoleh apabila peraturan walikota sebelumnya telah diperintahkan oleh peraturan yang lebih tinggi atau dapat pula diperoleh dari kewenangan.

Adapun dasar hukum pengendalian penggunaan kantong plastik Kota Makassar ialah :

- a. Undang-Undang Dasar 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan lingkungan Hidup;
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah;
- d. Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Sampah;

⁴⁵ Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

- e. Peraturan Walikota Makassar Nomor 70 tahun 2019 tentang Pengendalian Penggunaan Kantong Plastik.

Peraturan Walikota Makassar Nomor 70 Tahun 2019 mengatur tentang Pengendalian Penggunaan Kantong Plastik. Tujuan dari peraturan ini adalah untuk mengurangi peredaran sampah plastik juga meningkatkan kesadaran dan partisipasi masyarakat dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Pengendalian penggunaan kantong plastik di Kota Makassar diselenggarakan atas amanat dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Berangkat dari Undang-Undang tersebut, Pemerintah Kota Makassar mengeluarkan Peraturan Walikota Nomor 70 Tahun 2019.

. Untuk mewujudkan tujuan dari pembentukan Perwali ini (selanjutnya disebut Perwali Makassar No.70/2019) maka pemerintah Kota Makassar berwenang untuk menetapkan kebijakan dan strategi juga melakukan pembinaan, pengawasan dan evaluasi secara periodic terhadap penggunaan kantong plastik oleh pelaku usaha dan/atau konsumen. Pasal 8 Berbunyi :

“(1) Walikota melalui Perangkat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang lingkungan hidup melakukan pembinaan dalam pengendalian penggunaan kantong plastik terhadap:

- a. Pelaku usaha; dan
- b. Masyarakat.

(2) Pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh Kepala Dinas Lingkungan Hidup.

(3) Pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui:

- a. sosialisasi;
- b. konsultasi;
- c. pelatihan;
- d. bantuan teknis; dan
- e. fasilitasi penerapan teknologi tepat guna dan hasil guna pembuatan kantong alternatif ramah lingkungan dan antong plastik ramah lingkungan”.