

SKRIPSI

**PENGAWASAN PENGENDALIAN PENGGUNAAN
KANTONG PLASTIK BERDASARKAN PERATURAN
WALIKOTA MAKASSAR**

***SUPERVISION OF CONTROLLING THE USE OF PLASTIC
BAGS BASED ON MAKASSAR MAYOR REGULATIONS***



Oleh:

ST. ZAHWA LUCKY KATLEANA

B011181391

**PROGRAM STUDI SARJANA ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2024**

HALAMAN JUDUL

PENGAWASAN PENGENDALIAN PENGGUNAAN KANTONG PLASTIK BERDASARKAN PERATURAN WALIKOTA MAKASSAR

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Sarjana
Pada Program Studi Sarjana Ilmu Hukum

Disusun dan diajukan oleh :

ST. ZAHWA LUCKY KATLEANA

B011181391

**PROGRAM STUDI SARJANA ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2024**

PERSETUJUAN PEMBIMBING

PENGAWASAN PENGENDALIAN PENGGUNAAN KANTONG PLASTIK BERDASARKAN PERATURAN WALIKOTA MAKASSAR

Diajukan dan disusun oleh :
ST. ZAHWA LUCKY KATLEANA
B011181391

Untuk Tahap UJIAN SKRIPSI
Pada Tanggal.....

Menyetujui:

Komisi Penasihat

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

Prof. Dr. Marthen Arie S.H., M.H.
NIP. 195704301985031004

Ahsan Yunus S.H., M.H.
NIP. 198905162019043001

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

PENGAWASAN PENGENDALIAN PENGGUNAAN KANTONG PLASTIK BERDASARKAN PERATURAN WALIKOTA MAKASSAR

Disusun dan diajukan oleh:

ST. ZAHWA LUCKY KATLEANA

B011181391

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Departemen Hukum Administrasi Negara Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada tanggal 1 April 2024 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan.

Menyetujui,

Pembimbing Utama,

Pembimbing Pendamping,

Prof. Dr. Marthen Arie, S.H., M.H.
NIP. 19570430 198503 1 004

Ahsan Yunus, S.H., M.H.
NIP. 19850516 201904 3 001



Dr. Muhammad Ilham Arisaputra S.H., M.Kn.
NIP. 19840818 201012 1 005

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI



KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,
RISET, DAN TEKNOLOGI
UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS HUKUM

Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan
Telp : (0411) 587219,546686, Website: <https://lawfaculty.unhas.ac.id>

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama	: ST. ZAHWA LUCKY KATLEANA
N I M	: B011181391
Program Studi	: Ilmu Hukum
Departemen	: Hukum Administrasi Negara
Judul Skripsi	: Pengawasan Pengendalian Penggunaan Kantong Plastik di Toko Modern berdasarkan Peraturan Walikota Makassar Nomor 70 Tahun 2019

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Maret 2024



Prof. Dr. Hamzah Halim, SH., M.H., M.A.P.
NIP. 19731231 199903 1 003

PERYATAAN KEASLIAN TULISAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : St. Zahwa Lucky Katleana

N I M : B011181391

Program Studi : Sarjana Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan skripsi yang berjudul **PENGAWASAN PENGENDALIAN KANTONG PLASTIK BERDASARKAN PERATURAN WALIKOTA MAKASSAR** adalah benar-benar karya saya sendiri. Hal yang bukan merupakan karya saya dalam penulisan Skripsi ini diberi *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar maka saya bersedia menerima sanksi sesuai Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar,.....



St. Zahwa Lucky Katleana

NIM. B011181391

ABSTRAK

ST. ZAHWA LUCKY KATLEANA (B011181391). *Pengawasan Pengendalian Penggunaan Kantong Plastik berdasarkan Peraturan Walikota Makassar.* Dibimbing oleh **Marthen Arie** sebagai Pembimbing Utama dan **Ahsan Yunus** sebagai Pembimbing Pendamping.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bentuk pengawasan pengendalian penggunaan kantong plastik dan pengaturan sanksi administratif terhadap pelaku usaha dan/atau penyedia kantong plastik berdasarkan Peraturan Walikota Makassar.

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang menggunakan pendekatan perundang-undangan. Teknik pengumpulan bahan hukum secara studi kepustakaan (*library research*). Bahan yang diperoleh berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang dianalisis secara sistematis.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa: (1) Walaupun pengawasan belum terlaksana karena tidak adanya tim pengawas yang dibentuk, cara pengawasan yang telah ditetapkan pada pasal dalam kedua peraturan ini telah mencakup langkah-langkah yang terstruktur untuk memastikan pengawasan yang efektif terhadap pelanggaran penggunaan kantong plastik, serta memberikan landasan bagi pihak berwenang untuk mengambil tindakan yang sesuai. (2) Adanya hierarki sanksi, batasan waktu untuk teguran tertulis, serta kewenangan Walikota dalam memberikan sanksi lebih lanjut memberikan kejelasan dan keteraturan dalam penerapan aturan. Ini menegaskan komitmen pemerintah dalam mencapai keberlanjutan lingkungan melalui perubahan perilaku konsumen dan produsen.

Kata Kunci: Kantong Plastik; Pengawasan; Pengendalian.

ABSTRACT

ST. ZAHWA LUCKY KATLEANA (B011181391). SUPERVISION OF CONTROLLING THE USE OF PLASTIC BAGS BASED ON MAKASSAR MAYOR REGULATIONS. Supervised by **Marthen Arie** and **Ahsan Yunus**.

This study aims to determine the form of supervision for controlling the use of plastic bags and the regulation of administrative sanctions against business actors and/or plastic bag providers based on the Makassar Mayor Regulation.

This research is normative legal research that uses a statute approach. The legal materials were collected through library research. The primary and secondary legal materials obtained were systematically analyzed.

The results show that: (1) Although supervision has not yet taken place due to the absence of an established supervisory team, the supervisory measures set out in the articles of both regulations include structured measures to ensure effective supervision of violations involving the use of plastic bags and provide a basis for authorities to take appropriate action. (2) Having a hierarchy of sanctions, time limits for written warnings, and the Mayor's authority to impose further sanctions provides clarity and regularity in the application of the rules. This confirms the government's commitment to achieving environmental sustainability through changes in consumer and producer behaviour.

Keywords: Controlling; Plastic Bags; Supervision.

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim

Segala puji dan syukur bagi kehadiran Allah SWT yang senantiasa melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul **“Pengawasan Pengendalian Penggunaan Kantong Plastik berdasarkan Peraturan Walikota Makassar”** sebagai tugas akhir dan syarat untuk menyelesaikan studi yang penulis lakukan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Salam dan Shalawat tak lupa penulis ucapkan kepada Nabi Muhammad SAW yang telah membawa kita dari zaman kegelapan ke zaman terang seperti sekarang ini. Semoga kita semua menerima syafaatnya di Yaumuljaza nanti.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini tidak mampu diselesaikan tanpa bantuan dari berbagai pihak, sehingga penulis ingin menyampaikan rasa terima kasih dengan tulus dan sebesar-besarnya kepada semua pihak yang terlibat. Rasa terima kasih tersebut utamanya diberikan kepada Allah SWT yang senantiasa memberikan petunjuk, kekuatan, kesabaran, keteguhan, dan motivasi kepada penulis serta kedua orang tua penulis Papi Halim dan Mami Lyza yang selalu mengusahakan yang terbaik untuk penulis, semoga selalu dalam lindungan Allah SWT.

Dengan segala kerendahan hati, penulis juga mengucapkan terima kasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc. selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta para wakil rektornya Prof. drg. Muhammad Ruslin, M.kes., Ph.D., Sp.BM(K) selaku Wakil Rektor Bidang Akademik dan Kemahasiswaan, Prof. Subehan, S.Si., M.Pharm., Sc.,Ph.D., Apt. selaku Wakil Rektor Bidang Perencanaan Pengembangan Dan Keuangan, Prof. Dr. Farida

Patittingi, S.H., M.Hum selaku Wakil Rektor Bidang Sumber Daya Manusia, Alumni, dan Sistem Informasi, Prof. Dr. Eng. Andi Maulana, S.T., M.Phil. selaku Wakil Rektor Bidang Kemitraan dan Inovasi, Kewirausahaan dan Bisnis, Prof. Ir. Sumbangan Baja, M.phill., Ph.D. selaku Sekretaris Universitas serta para jajaran dan staf yang penulis tidak bisa sebutkan satu- persatu, semoga selalu dalam lindungan Allah SWT.

2. Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin beserta para wakilnya yakni Prof. Dr. Maskun, S.H., LL.M. selaku Wakil Dekan Bidang Akademik Kemahasiswaan, Prof. Dr. Iin Karita Sakharina S.H., M.A. selaku Wakil Bidang Perencanaan, Sumber Daya dan Alumni, Dr. Ratnawati, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan Bidang Kemitraan, Riset dan Inovasi serta para jajaran dan staf yang penulis tidak bisa sebutkan satu- persatu, semoga selalu dalam lindungan Allah SWT.
3. Bapak Dr. Muh. Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn. selaku Ketua Prodi Sarjana Ilmu Hukum, semoga selalu dalam lindungan Allah SWT.
4. Bapak Dr. Romi Librayanto, S.H., M.H. selaku Ketua Departemen Hukum Administrasi Negara dan Ibu Dr. Andi Bau Inggit, S.H., M.H. selaku Sekretaris Departemen Hukum Administrasi Negara, semoga selalu dalam lindungan Allah SWT.
5. Bapak Prof. Dr. Marthen Arie, S.H., M.H. selaku pembimbing utama dan Bapak Ahsan Yunus, S.H., M.H. selaku pembimbing pendamping penulis dalam menyelesaikan skripsi ini, semoga selalu dalam lindungan Allah SWT.
6. Bapak Prof. Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H. dan Ibu Ariani Arifin, S.H., M.H. selaku penilai atas segala masukan saran dan kritik

yang membangun kepada penulis dalam penyusunan skripsi ini, semoga selalu dalam lindungan Allah SWT.

7. Seluruh dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar, semoga selalu dalam lindungan Allah SWT.
8. Seluruh Staf Akademik yang telah membantu mengurus berkas dalam kelancaran urusan penulis, semoga selalu dalam lindungan Allah SWT.
9. Sahabat-sahabat penulis yang telah memberikan dukungan moral sehingga proses ini tidak terasa begitu berat: Alifia Mutiara Kesuma Putri beserta anak-anak manisnya; Zea Mikaila Humairah dan Zyan Ibrahim Salmansyah, Annisa Adelia Putri, S.Kep., Annisa Manika Muis, S.Ked., Andi Iffat Ainiyah Hamka, S.T., Andi Masitha Adriyanti Maharani M. N., Andi Nurul Isri Indriany Idhil, S.Ked., Nadya Indriani Sazqia, S.T., Novita Eka Tyas Pratiwi, S.Ked., Rahma Syaharuddin, S.Si., Citra Kusuma Wardhani, S.S., dan Sitti Fauziyah Mutmainnah, S.H., semoga selalu dalam lindungan Allah SWT.
10. Saudara-saudara penulis yang telah menjadi tempat bersandar dan berkeluh kesah: Kakak Muhammad Adhim Halim, S.T., M.Sp. beserta istrinya Kakak Ayu Putri Utami, S.E., M.Si., dan adik-adik manisku; Marsha Tiara Salsabila dan Anandita Aulia, semoga selalu dalam lindungan Allah SWT.

Penulis telah berupaya semaksimal mungkin dengan keterbatasan dan kekurangan yang dimiliki sehingga penulis menyadari skripsi ini jauh dari kata sempurna. Ketidaksempurnaan tersebut memerlukan kritik dan saran yang penulis akan terima dengan tangan terbuka agar skripsi ini dapat memberikan manfaat. Demikian yang penulis dapat sampaikan, semoga kita senantiasa dalam perlindungan dan bimbingan Allah SWT. Aamiin, Aamiin Ya Rabbal Alamin.

Wassalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarokatuh.

Makassar,.....

St. Zahwa Lucky Katleana

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
PERSETUJUAN PEMBIMBING	ii
LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI	iii
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI	iv
PERYATAAN KEASLIAN TULISAN	v
ABSTRAK	vi
ABSTRACT	vii
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	5
C. Tujuan Penelitian.....	5
D. Kegunaan Penelitian.....	5
E. Keaslian Penelitian.....	6
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	12
A. Pemerintahan Daerah.....	12
1. Pengertian Pemerintahan Daerah.....	12
2. Pengertian Wewenang Pemerintah.....	14
3. Konsep Kewenangan.....	15
4. Sumber Kewenangan.....	17
5. Pembatasan Wewenang.....	18

6. Wewenang Pemerintah Daerah	19
B. Pengawasan.....	21
1. Pengertian Pengawasan	21
2. Fungsi Pengawasan.....	22
3. Jenis Pengawasan	24
C. Kantong Plastik dan Pelaku Usaha	25
1. Jenis-jenis Kantong Plastik	25
2. Dasar Hukum Penggunaan Kantong Plastik	27
3. Pelaku Usaha.....	30
D. Sanksi Administratif.....	31
1. Pengertian Sanksi Administratif	31
2. Bentuk Sanksi Administratif	34
3. Tata Cara Pemberian Sanksi Administratif	35
BAB III METODE PENELITIAN.....	37
A. Tipe Penelitian.....	37
B. Pendekatan Penelitian	37
C. Sumber Bahan Hukum Penelitian	37
D. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum	38
E. Analisis Bahan Hukum	38
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	39
A. Bentuk Pengawasan Pengendalian Penggunaan Kantong Plastik berdasarkan Peraturan Walikota Makassar	39
B. Pengaturan Sanksi Administratif terhadap Pelaku Usaha dan/atau Penyedia Kantong Plastik berdasarkan Peraturan Walikota Makassar.....	52
BAB V PENUTUP.....	65

A. Kesimpulan.....	65
B. Saran.....	65
DAFTAR PUSTAKA.....	67

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak konstitusional (*constitutional rights*) yang dimiliki warga negara.¹ Untuk itu, pelaksanaan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) agar lingkungan hidup di Indonesia dapat tetap menjadi sumber dan penunjang hidup bagi rakyat Indonesia serta makhluk hidup lain, pemerintah berkewajiban untuk melakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Untuk memenuhi hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia, setiap orang diberikan hak untuk mendapatkan pendidikan lingkungan hidup, akses informasi, akses partisipasi, dan akses keadilan. Tanpa adanya akses terhadap informasi tersebut, maka hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat akan sulit untuk dipenuhi. Dampak dari pencemaran limbah juga akan merusak kualitas lingkungan terutama perairan dan udara.²

Potret empirik di Kota Makassar, berdasarkan data Sistem Informasi Pengolahan Sampah Nasional dari Direktorat Jenderal Pengelolaan

¹ Zulkifli Aspan dan Ahsan Yunus. 2019. "The right to a good and healthy environment: Revitalizing green constitution." *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, Vol. 343, No. 1, hlm. 12-67.

² Yamin Yamin. 2021. "Analisis Yuridis Tindak Pidana Pencemaran Baku Mutu Udara Dan Baku Mutu Air Laut Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup." *National Journal of Law*, Vol. 4 No.1 hlm.462-479.

Sampah, Limbah dan B3 (Bahan Berbahaya dan Beracun) menyatakan bahwa jumlah timbulan sampah harian Kota Makassar mencapai 1,023.71 ton/hari. Di mana 21.51% merupakan sampah plastik.³

Penggunaan kantong plastik dalam kehidupan modern berkembang dengan cepat hingga tingkat ketergantungan manusia pada plastik semakin tinggi. Hal tersebut disebabkan karena plastik merupakan bahan pembungkus atau wadah yang praktis dan terlihat bersih, mudah didapat, tahan lama, dan murah harganya.⁴ Namun, masyarakat masih ada yang belum mengetahui bahaya penggunaan kantong plastik. Penggunaan kantong plastik dapat menyebabkan permasalahan lingkungan karena sifatnya yang sulit terurai secara alami.

Kantong plastik mengandung racun karsinogenik yang apabila terpapar cuaca terus-menerus dan terkena api atau dibakar akan berdampak pada kesehatan makhluk hidup. Karena sifatnya yang tidak dapat terurai dengan cepat, sampah kantong plastik dapat mencemari tanah. Sampah kantong plastik yang tertimbun tanah akan menghasilkan kualitas air bersih menurun. Penyumbatan saluran air akibat sampah kantong plastik juga menjadi salah satu penyebab meluapnya sungai hingga terjadi banjir. Sampah kantong plastik yang dibakar juga dapat menyebabkan polusi udara akibat atmosfer yang terkontaminasi dengan

³ Direktorat Jenderal Pengelolaan Sampah, Limbah dan B3, Kementerian Lingkungan Hidup, RI. <https://sipsn.menlhk.go.id/sipsn/public/data/timbulan> diakses 16 April 2022.

⁴ Nurhenu Karuniastuti, 2013, "Bahaya Plastik terhadap Kesehatan dan Lingkungan", *Swara Patra: Majalah Ilmiah PPSDM Migas*, Vol. 3, Nomor 1, hlm. 7-10.

asap beracun dari sampah plastik yang proses pembakarannya tidak sempurna.⁵

Pemerintah Kota Makassar telah melakukan beberapa upaya untuk mengatasi permasalahan tersebut. Salah satu bentuk upaya yang telah dilakukan adalah mengeluarkan Peraturan Walikota Makassar Nomor 70 Tahun 2019 tentang Pengendalian Penggunaan Kantong Plastik dan Peraturan Walikota Makassar Nomor 21 Tahun 2023 tentang Pelarangan Penggunaan Kantong Plastik. Peraturan ini dibentuk untuk menjadi pedoman bagi masyarakat, pelaku usaha dan pemerintah daerah dalam rangka untuk mengurangi peredaran sampah plastik sebagai sumber penghasil sampah.⁶

Peraturan Walikota Makassar Nomor 70 Tahun 2019 dan Nomor 21 Tahun 2023 menyebutkan bahwa pelaku usaha wajib menggunakan kantong alternatif ramah lingkungan dalam rangka mengurangi ketergantungan terhadap kantong plastik yang dilaksanakan pada: a) pusat perbelanjaan; b) toko modern; c) pasar rakyat; d) rumah makan; e) kafe; f) restoran; dan g) jasa boga. Di mana dijelaskan bahwa kantong alternatif ramah lingkungan adalah kantong yang terbuat dari bahan dasar organik yang mudah terurai atau kantong permanen yang dapat digunakan secara berulang-ulang.

⁵ Gamal Muhammad Rizki, Afif Bintoro, dan Rudi Hilmanto. 2016, "Perbandingan Emisi Karbon dengan Karbon Tersimpan di Hutan Rakyat Desa Buana Sakti Kecamatan Batanghari Kabupaten Lampung Timur." *Jurnal Sylva Lestari*, Vol. 4, No. 1, hlm. 89-96.

⁶ Dinas Lingkungan Hidup Kota Makassar. <http://dlh.makassar.go.id/berita/sosialisasi-perwali-kota-makassar-no-70-tahun-2019-tentangpengendalian-penggunaan-kantong-plastik> diakses 11 Maret 2022.

Kewenangan untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pengendalian penggunaan kantong plastik dilakukan oleh Dinas Lingkungan Hidup Kota Makassar yang dilaksanakan oleh tim yang terdiri dari beberapa unsur perangkat daerah terkait dan ditetapkan dengan Keputusan Walikota. Pemerintah Kota Makassar telah melakukan beberapa upaya agar kebijakan tersebut dapat terselenggarakan dengan baik berupa memberikan sosialisasi Peraturan Walikota Makassar Nomor 70 Tahun 2019, sosialisasi mengenai pembuatan kantong alternatif ramah lingkungan dari singkong, sosialisasi Peraturan Walikota Makassar Nomor 21 Tahun 2023. Namun, meski telah diberlakukannya peraturan-peraturan tersebut, penggunaan kantong plastik masih banyak diterapkan seperti di pasar Panakkukang, rumah makan Warung Anugrah, restoran Solaria Nipah, dan jasa boga Dapoer Mamaibu.

Berdasarkan fenomena penelitian di atas, tampak kesenjangan (*legal gap*) antara pengaturan pengendalian penggunaan kantong plastik dan praktik empirik di lapangan. Untuk itu, penelitian ini akan fokus pada aspek pengaturan pengawasan serta sanksi administratif penggunaan kantong plastik berdasarkan Peraturan Walikota Makassar.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan dari latar belakang masalah yang telah diuraikan, peneliti merumuskan permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini antara lain sebagai berikut:

1. Bagaimana bentuk pengawasan pengendalian penggunaan kantong plastik berdasarkan Peraturan Walikota Makassar?
2. Bagaimana pengaturan sanksi administratif terhadap pelaku usaha dan/atau penyedia kantong plastik berdasarkan Peraturan Walikota Makassar?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka penelitian ini bertujuan untuk :

1. Untuk menganalisa bagaimana pengawasan pengendalian penggunaan kantong plastik berdasarkan Peraturan Walikota Makassar.
2. Untuk menganalisa pengaturan sanksi administratif terhadap pelaku usaha dan/atau penyedia kantong plastik berdasarkan Peraturan Walikota Makassar.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan akan berguna baik dari sisi teoretis maupun praktis sebagai berikut :

1. Manfaat teoretis:

Diharapkan hasil dari penelitian ini mampu menambah pengetahuan yang berkaitan dengan aturan penggunaan kantong plastik.

2. Manfaat praktis:

Untuk menjadi sumbangan pemikiran terhadap instansi terkait pengawasan pengendalian penggunaan kantong plastik.

E. Keaslian Penelitian

Untuk menjadi perbandingan agar tidak terjadi duplikasi penelitian, maka peneliti menjabarkan beberapa penelitian terdahulu sebagai berikut:

Nama Penulis	: Steffi Zafia Furqan	
Judul Tulisan	:"Pembatasan Penggunaan Kantong Belanja Plastik pada Pusat Perbelanjaan sebagai Upaya Pengendalian Pencemaran Lingkungan di Kota Padang".	
Kategori	: Skripsi	
Tahun	: 2020	
Perguruan Tinggi	: Universitas Andalas	
Uraian	Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
Isu dan Permasalahan	: Riset in Penelitian ini fokus membahas keefektivitasan kebijakan Pemerintah Kota Padang dalam mengendalikan pencemaran lingkungan	Mengangkat tentang bagaimana bentuk kebijakan Pemerintah Kota Padang dalam melakukan

	dan bagaimana kesadaran hukum Masyarakat dalam memenuhi kebijakan tersebut.	pembatasan penggunaan kantong belanja pada pusat perbelanjaan serta efektivitasnya.
Metode Penelitian	: Empiris	Empiris
Hasil & Pembahasan	: Kesimpulan dari hasil penelitian adalah dalam kebijakan Pemerintah Kota Padang yang seharusnya dilakukan seperti pelaku usaha wajib melakukan pengelolaan kantong plastik, memberi edukasi kepada konsumen, menerapkan kantong belanja tidak gratis, belum maksimal terealisasikan serta kesadaran hukum masyarakat yang kurang dalam memenuhi kebijakan tersebut terlebih peraturan tersebut tidak mengenakan sanksi di dalamnya sehingga kebijakan tersebut belum bisa dikatakan efektif.	

Nama Penulis : Muhammad Rio Saputra		
Judul Tulisan : "Perlindungan Hukum bagi Konsumen dalam Pembatasan Penggunaan Kantong Plastik Transaksi di Supermarket (Tinjauan PERWALI Nomor 18 Tahun 2016)".		
Kategori : Skripsi		
Tahun : 2021		
Perguruan Tinggi : Universitas Islam Kalimantan		
	Uraian Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
Isu dan Permasalahan	: Penelitian ini membahas tentang bagaimana perlindungan hukum bagi konsumen untuk memberikan Solusi terhadap Upaya peningkatan pengurangan sampah plastik melalui Peraturan Walikota Banjarmasin Nomor 18 Tahun 2016.	Mengangkat tentang pengaturan hak konsumen dalam pembatasan penggunaan kantong plastik di supermarket dan apakah dalam Perwali Banjarmasin tersebut terdapat kebijakan pembatasan penggunaan kantong plastik.
Metode Penelitian	: Normatif	Normatif

<p>Hasil & Pembahasan</p>	<p>: Kesimpulan dari hasil penelitian adalah Peraturan Walikota Banjarmasin Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengurangan Penggunaan Kantong Plastik terbukti memiliki hasil yang signifikan untuk menjadi solusi terhadap Upaya peningkatan pengurangan sampah plastik di Kota Banjarmasin.</p>	
-------------------------------	--	--

Nama Penulis : Ratna		
Judul Tulisan : "Upaya Pembinaan dan Pengawasan Dinas Lingkungan Hidup dan Kebersihan Kota Pekanbaru terhadap Penggunaan Plastik Sekali Pakai menurut Peraturan Gubernur Riau Nomor 50 Tahun 2019 tentang Pembatasan Penggunaan Plastik Sekali Pakai di Lingkungan Provinsi Riau.		
Kategori : Skripsi		
Tahun : 2021		
Perguruan Tinggi : Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau		
Uraian	Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
Isu dan Permasalahan	: Penelitian ini membahas tentang bagaimana upaya pembinaan dan	Mengemukakan Upaya pelaksanaan pembinaan serta

<p>pengawasan yang dilakukan oleh Dinas Lingkungan Hidup dan Kebersihan Kota Pekanbaru kepada masyarakat berdasarkan Peraturan Gubernur Riau Nomor 50 Tahun 2019.</p>	<p>pengawasan penggunaan plastic sekali pakai menurut Peraturan Gubernur Riau Nomor 50 Tahun 2019 dan apa saja faktor penghambat dalam pelaksanaan kegiatan tersebut.</p>
<p>Metode Penelitian : Empiris</p>	<p>Empiris</p>
<p>Hasil & Pembahasan : Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Upaya pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Dinas Lingkungan Hidup dan Kebersihan Kota Pekanbaru tidak optimal karena kurangnya anggaran dana dari pemerintah serta kondisi pandemi Covid-19 yang mengakibatkan tidak bisa melakukan sosialisasi secara langsung.</p>	

Berbeda dengan penelitian yang ada di atas, penelitian ini difokuskan kepada bentuk pengawasan serta pengaturan sanksinya

berdasarkan Peraturan Walikota Makassar. Peneliti akan melakukan pengkajian terkait dengan menggunakan metode penelitian normatif dengan mengkaji 2 (dua) pokok permasalahan yakni (1) Bagaimana bentuk pengawasan pengendalian penggunaan kantong plastik berdasarkan Peraturan Walikota Makassar; dan (2) Bagaimana pengaturan sanksi administratif terhadap pelaku usaha dan/atau penyedia kantong plastik berdasarkan Peraturan Walikota Makassar, sehingga, keaslian penelitian dalam penelitian ini bisa dipertanggungjawabkannya oleh peneliti.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pemerintahan Daerah

1. Pengertian Pemerintahan Daerah

Pemerintah mengacu pada pengarah dan administrasi yang berwenang atas kegiatan di suatu negara, negara bagian, atau kota. Ini dapat merujuk kepada lembaga atau badan yang bertanggung jawab menyelenggarakan pemerintahan negara, negara bagian, atau kota.⁷ Di samping itu, Daerah adalah lingkungan pemerintahan yang melibatkan wilayah atau area tertentu, dengan definisi yang mencakup bagian permukaan bumi, lingkungan kerja pemerintahan, dan tempat-tempat yang terkena peristiwa serupa.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah daerah merupakan kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan asas otonomi dan tugas pembantuan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

⁷ Kamus Besar Bahasa Indonesia

Pemerintah daerah, sebagai sub-sistem dalam penyelenggaraan pemerintahan nasional, memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Kewenangan ini melibatkan pemberian tugas, wewenang, dan kewajiban, serta melibatkan masyarakat dan DPRD dalam pengambilan keputusan.⁸

Pemerintahan daerah memiliki eksistensi sebagai *Local Self Government* dan *Local State Government*.⁹ Sebagai *Local Self Government*, pemerintah daerah memiliki hak inisiatif, wewenang untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri, serta tugas pembantuan dalam lapangan pemerintahan. Sebagai *Local State Government*, pemerintah lokal administratif diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat, bekerja sesuai aturan dan kehendak pemerintah pusat, dan pembiayaannya dikeluarkan oleh pemerintah pusat.

Pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah dilakukan melalui proses desentralisasi, baik politik maupun administratif, yang melibatkan delegasi wewenang pelaksanaan. Desentralisasi politik memberikan wewenang kepada pemerintah lokal untuk membuat keputusan dan melakukan kontrol terhadap sumber daya, sementara desentralisasi administratif adalah delegasi wewenang pelaksanaan oleh pejabat pusat di tingkat lokal.

⁸ Setya Retnami, 2001. *Makalah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta, Kantor Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia, 2001. hlm.8

⁹ Sarundajang, 2002, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah* cetakan ke 3, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm 77.

Peraturan daerah merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan. Peraturan kebijakan merujuk pada peraturan yang berlaku dalam ruang lingkup pelaksanaan wewenang pemerintahan dengan pengertian yang terbatas atau spesifik, bukan termasuk dalam ranah peraturan perundang-undangan. Aturan ini tidak dapat melewati batasan yang dapat mengurangi hak asasi penduduk dan warga negara. Lebih lanjut, peraturan tersebut tidak memiliki kewenangan untuk mengenakan sanksi pidana atau sanksi paksa terhadap pelanggaran terhadap ketentuannya.¹⁰

2. Pengertian Wewenang Pemerintah

Menurut Prajudi Atmosudiro, pada dasarnya wewenang pemerintah adalah sebagai hak untuk menjalankan suatu urusan pemerintahan dan sebagai hak untuk dapat secara nyata mempengaruhi keputusan yang akan diambil instansi pemerintah luas.¹¹

Wewenang pemerintah adalah kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah untuk melaksanakan fungsi dan tugasnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹² Artinya, wewenang merupakan kekuasaan yang memiliki dasar hukum untuk mengambil tindakan atau

¹⁰ Arie, Marthen. Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Terhadap Implementasi Peraturan Daerah di Kabupaten Halmahera Tengah, hlm 9, <http://pasca.unhas.ac.id/jurnal/files/8aa4dc41109efdd1803e872976892fe1.pdf>, diakses pada 17 Juli 2023

¹¹ S. Prajudi Atmosudirjo, 2002, *Hukum Administrasi Negara*, cet 11, Jakarta, Ghalia Indonesia, hlm 31-32

¹² *Ibid.*

melakukan perbuatan hukum guna menghindari terjadinya akibat hukum, seperti terjadinya kesewenang-wenangan (*onwetmating*). Seluruh pelaksanaan wewenang pemerintahan dilakukan oleh pemerintah, dan tanpa adanya wewenang pemerintahan, pemerintah tidak dapat melakukan tindakan atau perbuatan pemerintahan.

3. Konsep Kewenangan

Kewenangan merupakan kekuasaan untuk mengambil keputusan, memberi perintah, atau menyerahkan tanggung jawab kepada individu atau entitas lain. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, istilah "wewenang" sama dengan "kewenangan," yang mencakup hak untuk membuat keputusan, memberikan perintah, melakukan tindakan, dan menyerahkan tanggung jawab kepada individu atau organ lain.

Pengertian kewenangan dimulai dengan karakteristik khusus suatu negara, yaitu adanya kekuasaan yang diberikan kewenangan. Dalam kerangka konsep hukum publik, kewenangan menjadi unsur kunci dalam hukum administrasi negara.¹³ Pemerintahan mampu menjalankan fungsi-fungsi mereka berdasarkan kewenangan yang telah diberikan, dan keabsahan tindakan pemerintah diukur berdasarkan regulasi hukum. Tanpa keberadaan kewenangan yang dimiliki, Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pastinya tidak dapat melakukan suatu perbuatan atau tindakan pemerintahan.¹⁴

¹³ Muljadi, Arief, 2005, *Landasan dan Prinsip Hukum Otonomi dalam Negara Kesatuan RI*, Prestasi Pustaka, Jakarta, hlm 61

¹⁴ Sadjijono, 2006, *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi*, Laskbang PRESS indo, hlm 85

Wewenang merupakan konsep utama dalam hukum administrasi dan tata negara, karena di dalamnya terkandung hak dan kewajiban, bahkan dalam ranah hukum tata negara. Wewenang dijelaskan sebagai kekuasaan hukum (*rechtskracht*). Terkait kekuasaan hukum, terdapat dua aspek yang perlu dipahami, yaitu terkait keabsahan tindakan pemerintahan dan kekuasaan hukum (*rechtskracht*), dan keduanya saling terkait dan terikat.¹⁵

Menurut Nur Basuki Winarno, wewenang sebagai konsep hukum publik minimal melibatkan tiga elemen, yaitu:¹⁶

- 1) Pengaruh yang merujuk pada penggunaan wewenang untuk mengendalikan perilaku subjek hukum.
- 2) Setiap wewenang pemerintah harus memiliki dasar hukum.
- 3) Konformitas hukum, yang mencakup standar umum (berlaku untuk semua jenis wewenang) dan standar khusus (berlaku untuk jenis wewenang tertentu).

Dalam hukum administrasi, termasuk dalam kepustakaan hukum publik, wewenang pemerintahan dapat dikelompokkan berdasarkan sifatnya sebagai berikut:

- 1) Wewenang yang bersifat terikat, yaitu wewenang yang harus dilaksanakan sesuai dengan aturan dasar yang telah ditentukan, termasuk waktu pelaksanaan, rumusan isi, dan

¹⁵ *Ibid*, hlm 57

¹⁶ Alamsyah, Nandang. 2014 *Teori dan Praktik Kewenangan Pemerintah*, Unpad Press, Bandung, hlm 13-14

keputusan yang harus diambil. Aturan dasar menetapkan syarat-syarat yang mengikat organ pemerintahan saat menjalankan wewenang.

- 2) Wewenang bersifat fakultatif, yaitu wewenang yang dimiliki oleh badan, pejabat instansi, atau pejabat administrasi, namun tanpa keharusan atau kewajiban untuk menggunakannya. Terdapat pilihan lain yang dapat diambil, dan penggunaan wewenang ini tergantung pada keadaan atau situasi tertentu, tetapi tetap sesuai aturan dasar.

Wewenang bersifat bebas, di mana badan atau pejabat pemerintahan administrasi dapat menggunakan wewenangnya secara bebas. Artinya, penerima wewenang, badan, atau organ dapat menentukan sendiri isi keputusan yang akan dikeluarkan sesuai dengan kuasa yang diberikan oleh peraturan dasar.

4. Sumber Kewenangan

Secara teori, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan dapat diperoleh melalui tiga cara yaitu: atribusi, delegasi, dan mandat.¹⁷ Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa setiap tindakan pemerintahan yang dilakukan harus berdasarkan atas syarat kewenangan yang sah. Di mana kewenangan itu diperoleh dari tiga sumber yakni atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi dilakukan melalui pembagian kuasa atau pelimpahan wewenang

¹⁷ Ridwan HR, *Op.cit.*, hlm. 101.

berdasarkan Undang-undang Dasar, sedangkan delegasi dan mandat merupakan kewenangan yang bersumber dari pelimpahan wewenang.¹⁸

Perbedaan delegasi dan mandat menurut Philipus M. Hadjon adalah berdasarkan prosedurnya, pelimpahan wewenang delegasi berasal dari suatu badan pejabat pemerintahan kepada pejabat pemerintahan lainnya dan tetap berdasar pada peraturan perundang-undangan dengan tanggungjawab diberikan kepada delegasi.¹⁹

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.

5. Pembatasan Wewenang

Membatasi wewenang pemerintahan merupakan suatu kepentingan yang dijadikan sebagai acuan dasar dalam melakukan suatu tindakan pemerintahan dengan maksud menghindari tindakan atau perbuatan tersebut tidak menyimpang dari wewenang pemerintahan yang sebelumnya diberikan.²⁰

¹⁸ Philipus M. Hadjon, 2005, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 78.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Aminuddin Ilmar, 2013, *Hukum Tata Pemerintahan*, Identitas Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm. 133-134.

Badan atau Administrasi Pemerintahan memiliki batasan dalam menjalankan kewenangannya, yaitu harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang memberikan kewenangan tersebut. Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa wewenang itu mempunyai batasan-batasan seperti²¹:

1. Masa atau tenggang waktu wewenang (*onbevoegdheid ratione temporis* atau *onbevoegdheid naar tijd*);
2. Wilayah atau daerah berlakunya wewenang (*onbevoegdheid ratione loci* atau *onbevoegdheid naar plaats*); dan
3. Cakupan bidang atau materi wewenang (*onbevoegdheid ratione materie* atau *onbevoegdheid naar materie*).

Bila Pejabat atau Administrasi Pemerintahan tersebut melaksanakan tugasnya tetapi tidak berdasarkan atas batasan-batasan tersebut, maka yang terjadi adalah menjadi tidak berwenang (*onbevoeg*).²²

Untuk itu dapat disimpulkan bahwa ruang lingkup dari pembatasan wewenang dapat meliputi wewenang, prosedur, dan substansi sehingga ada legalitas dari suatu tindakan tersebut.²³

6. Wewenang Pemerintah Daerah

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dijelaskan

²¹ *Ibid.*,

²² Harsanto Nursadi. 2018. "Tindakan Hukum Administrasi (Negara) Perpajakan Yang Dapat Berakibat Pada Tindakan Pidana." Jurnal Hukum & Pembangunan, Vol. 48 No. 1, hlm. 110-136.

²³ *Ibid.*

bahwa pemerintah daerah merujuk pada penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD sesuai dengan asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dan sistem serta prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintahan daerah dilaksanakan oleh pemerintah daerah yang mencakup Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004. Gubernur, selaku Kepala Daerah Provinsi, juga berperan sebagai wakil pemerintah di daerah, menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah, termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan di tingkat pemerintahan provinsi.

Berdasarkan Pasal 13 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dijelaskan bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi berkaitan dengan urusan dalam skala provinsi. Pasal 14 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota berhubungan dengan urusan berskala kabupaten/kota. Dalam pelaksanaan tugas pemerintah di daerah, hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD dijelaskan sebagai hubungan kerja yang setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan

yang setara mengindikasikan bahwa lembaga pemerintahan daerah memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, tanpa saling membawahi, seperti terlihat dalam pembuatan kebijakan daerah melalui Peraturan Daerah.

B. Pengawasan

1. Pengertian Pengawasan

Pengawasan merupakan suatu kegiatan yang sangat penting agar pekerjaan maupun tugas yang dibebankan kepada aparat pelaksana dapat terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan.²⁴ Sesuai pendapat Sondang P. Siagian bahwa pengawasan merupakan proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi yang menjamin agar semua pekerjaan yang dilakukan berjalan sesuai rencana yang sebelumnya telah ditentukan.²⁵

Pengawasan merupakan unsur penting yang sangat mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan pemberlakuan produk hukum.²⁶ Pengertian pengawasan tersebut menegaskan pada suatu proses pengawasan berjalan sistematis sesuai dengan tahap-tahap yang telah ditentukan.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia pengawasan berarti melihat dengan cermat dan seksama serta tidak ada lagi kegiatan kecuali

²⁴ Nurmayani, 2000, *Hukum Administrasi Negara*, Universitas Lampung, Bandar Lampung, hlm. 81.

²⁵ Sondang P. Siagian, 2000, *Administrasi Pembangunan*, Gunung Agung, Jakarta, hlm. 135.

²⁶ N. Jayanti, 2019, Mekanisme Pengawasan Terhadap Produk Hukum Dalam Konstruksi Politik Hukum. *Jurnal Ilmu Hukum Tambun Bungai*, 4(2).

memberi laporan berdasarkan kenyataan yang sebenarnya dari apa yang diawasi.²⁷ Menurut Saiful Anwar, pengawasan atau kontrol terhadap tindakan aparatur pemerintah diperlukan agar pelaksanaan tugas yang telah ditetapkan dapat mencapai tujuan dan terhindar dari penyimpangan.²⁸

Dapat disimpulkan bahwa pengawasan adalah kegiatan yang dilakukan untuk menilai dari pelaksanaan kegiatan apakah sudah sesuai dengan yang direncanakan. Pengawasan juga dapat diartikan sebagai adanya koreksi terhadap *das sein* dan *das sollen*, di mana *das sollen* (kaidah hukum) harus sesuai dengan *das sein* (kenyataan).²⁹

2. Fungsi Pengawasan

Pelaksanaan pengawasan adalah kegiatan yang fundamental untuk dilakukan karena mempunyai peran yang penting dalam lancarnya kegiatan sebuah organisasi berjalan. Pada hakikatnya pertanggungjawaban itu merupakan instrumen untuk melihat, mengevaluasi dan menguji sejauh mana penyelenggaraan pemerintahan itu sudah terlaksana atau sebaliknya sesuai dengan rencana dan program yang telah ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan.³⁰

²⁷ Angger Sigit Pramukti dan Meylani Chahyaningsih, 2018, *Pengawasan Hukum terhadap Aparatur Negara*, Media Pressindo, Yogyakarta, hlm. 13.

²⁸ Saiful Anwar, 2004, *Sendi-sendi Hukum Administrasi Negara*, Gelora Madani Press, Medan, hlm. 127.

²⁹ Angger Sigit Pramukti dan Meylani Chahyaningsih, *Op.cit*, hlm. 15

³⁰ M. Agus Santoso, 2011, "Peran dewan perwakilan rakyat daerah dalam menjalankan fungsi pengawasan." Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM, Vol.18, Nomor 4, hlm. 604-620.

Pengawasan dapat dijadikan sebagai pokok bahwa rencana yang telah ditetapkan oleh suatu badan dapat berjalan dengan lancar sehingga dapat mencapai tujuan dari sasaran yang telah ditetapkan.³¹ Pengawasan yang apabila terlaksana dengan konsisten dan baik akan menjamin segala tujuan baik dari perorangan atau sekelompok orang atau badan di mana tujuan jangka pendek dan jangka panjang akan tercapai.³²

Pengawasan mempunyai fungsi yang sesuai dengan tujuannya. Soewarno Handayani mengemukakan 4 hal yang terkait dengan fungsi pengawasan, yaitu:³³

1. Mempertebal rasa tanggungjawab terhadap pejabat yang diberikan tugas dan wewenang dalam melaksanakan pekerjaannya;
2. Mendidik pejabat agar melaksanakan pekerjaan sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan;
3. Mencegah terjadinya penyimpangan, kelalaian, dan kelemahan agar tidak terjadi kerugian yang tidak diinginkan; dan
4. Memperbaiki kesalahan dan penyelewengan agar pelaksanaan pekerjaan tidak mengalami hambatan-hambatan dan pemborosan.

Pengawasan dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui apakah sesuatu yang dilakukan telah berjalan sesuai dengan rencana yang

³¹ Amran Suadi, 2014, *Sistem Pengawasan Badan Peradilan di Indonesia*, PT. Rajagrafindo Persada, Depok, hlm. 22.

³² *Ibid*, hlm. 23.

³³ Nurmayani, 2009, *Hukum Administrasi Daerah*, Universitas Lampung, Bandar Lampung, hlm. 82.

ditentukan sebelumnya. Selain itu, pengawasan juga bertujuan untuk mengetahui apakah pekerjaan yang telah dilaksanakan sudah efektif dan efisien. Apabila terdapat kekurangan, kesulitan, serta kegagalan lainnya dapat menjadi acuan untuk memperbaiki kegagalan yang ada sebelumnya sehingga mendapat tujuan dan hasil yang lebih maksimal secara efektif dan efisien.³⁴

3. Jenis Pengawasan

Pengawasan dapat diklasifikasikan dalam beberapa jenis, yaitu:³⁵

- a. Pengawasan langsung: merupakan pengawasan yang dilakukan secara pribadi oleh pimpinan atau pengawas dengan mengamati, meneliti, memeriksa, mengecek sendiri di tempat pekerjaan, dan menerima laporan secara langsung dari pelaksana yang dilakukan dengan inspeksi.
- b. Pengawasan tidak langsung: merupakan pengawasan yang dilakukan dengan mempelajari laporan-laporan yang diterima oleh pelaksana baik secara lisan maupun tertulis dan mempelajari pendapat-pendapat masyarakat tanpa melakukan pengawasan di tempat kerja secara langsung.

³⁴ Abdul Haris, Heri Kusmanto, dan Siti Mardiana. 2016, "Fungsi pengawasan inspektorat kabupaten serdang bedagai." Jurnal Administrasi Publik: Public Administration Journal, Vol. 6 No .1, hlm. 110-128.

³⁵ Sahya Anggara, 2018, *Hukum Administrasi Negara*, Pustaka Setia, Bandung, hlm. 297.

- c. Pengawasan internal: merupakan pengawasan yang dilakukan oleh aparat yang berada dalam ruang lingkup badan atau organisasi itu sendiri.
- d. Pengawasan eksternal: merupakan pengawasan yang dilakukan oleh badan pengawasan di luar badan organisasi yang berarti pengawas dan pihak yang diawasi tidak memiliki hubungan kedinasan.
- e. Pengawasan preventif: merupakan pengawasan yang bersifat mencegah yang dilakukan oleh pemerintah terhadap aparatur yang lebih rendah sebelum mengeluarkan keputusan.
- f. Pengawasan represif: merupakan pengawasan yang dilakukan setelah kegiatan berlangsung guna untuk menjamin kelangsungan implementasi kegiatan agar hasilnya sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

Pasal 2 ayat (1) Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan menerangkan bahwa pengawasan terdiri dari pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan atasan langsung baik di tingkat pusat maupun daerah serta pengawasan yang dilakukan secara fungsional oleh aparat pengawasan.

C. Kantong Plastik dan Pelaku Usaha

1. Jenis-jenis Kantong Plastik

Terdapat beberapa jenis plastik yang sering digunakan pada produk plastik sekali pakai di antaranya ialah:

a. Polyethylene Terephthalate (PET atau Polyester)

Polyethylene Terephthalate sering digunakan untuk kemasan makanan dan minuman karena mempunyai kemampuan untuk menjaga makanan tetap kedap udara serta untuk memastikan keutuhan gas karbon dioksida di dalam minuman berkarbinasi. Meskipun menjadi salah satu bahan plastik yang banyak didaur ulang, Polyethylene Terephthalate mengandung antimony trioxide yang dianggap sebagai pemicu kanker. Semakin lama sebuah cairan berada dalam kemasan yang terbuat dari bahan Polyethylene Terephthalate, maka semakin besar potensinya untuk terkontaminasi zat tersebut.³⁶

b. Low-Density Polyethylene (LDPE)

Merupakan jenis plastik yang paling banyak digunakan di seluruh dunia karena memiliki struktur kimia polimer yang simpel sehingga sangat mudah untuk diproduksi. Low Density Polyethylene sering digunakan sebagai bahan produk tas belanja, kemasan roti, kemasan makanan beku, pelapis karton susu serta gelas minuman. Meskipun terdapat beberapa studi menunjukkan bahwa Low Density Polyethylene dapat merusak sistem hormon manusia, namun plastik ini merupakan jenis plastik yang dianggap cukup aman untuk digunakan

³⁶ Alex S, 2015, *Sukses Mengolah Sampah Organik menjadi Pupuk Organik*, Pustaka Baru Press, Yogyakarta, hlm. 3.

bersama makanan dan minuman. Hanya saja, plastik jenis ini cukup sulit untuk didaur ulang.³⁷

c. Polystyrene (PS)

Polystyrene merupakan plastik yang terbuat dari stirena monomer yang sering digunakan untuk wadah kemasan makanan, wadah karton penyimpanan telur, mangkuk dan gelas sekali pakai. Semakin tinggi suhu makanan atau minuman yang menggunakan plastik jenis ini, maka Polystyrene dapat mengeluarkan zat stirena yang dianggap dapat mengganggu sistem saraf dan otak.

d. Polypropylene (PP)

Merupakan jenis plastik kedua yang paling banyak diproduksi di dunia. Polypropylene sering digunakan menjadi kemasan produk barang konsumsi seperti alas kaki dan pakaian karena memiliki tampilan yang jernih sehingga dapat menampilkan warna atau bentuk dari barang tersebut.

2. Dasar Hukum Penggunaan Kantong Plastik

Berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, peraturan kepala daerah didefinisikan sebagai peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh kepala daerah, seperti gubernur, walikota, dan bupati. Peraturan walikota, sebagai contoh, masuk ke dalam kategori peraturan

³⁷ *Ibid.*

kepala daerah karena dikeluarkan oleh walikota sebagai kepala daerah. Pentingnya untuk memahami perbedaan antara peraturan kepala daerah dan peraturan daerah adalah tidak adanya keterlibatan DPRD dalam pembentukan peraturan kepala daerah. Selain itu, perbedaan lainnya terletak pada pengundangan, di mana Peraturan Daerah diumumkan dalam Lembaran Daerah, sedangkan Peraturan Walikota diumumkan dalam Berita Daerah.

Pasal 146 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa peraturan daerah diperlukan untuk melaksanakan Peraturan Daerah. Peraturan Walikota harus sesuai dengan peraturan yang lebih tinggi, Perda, dan kepentingan umum.

Proses pembentukan perundang-undangan harus dilakukan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga berwenang. Tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan melibatkan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Peraturan perundang-undangan merupakan aturan tertulis yang mengandung norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat berwenang melalui prosedur yang telah ditetapkan.

Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, terdapat hierarki peraturan perundang-undangan, yang meliputi UUD RI 1945, TAP MPR, UU/PP, PerPres, Perda Provinsi, dan Perda Kabupaten/Kota. Peraturan Walikota tidak termasuk dalam hierarki

tersebut, namun Pasal 8 ayat (1) menyatakan bahwa peraturan walikota dapat memiliki kekuatan hukum yang mengikat apabila diperintahkan oleh peraturan yang lebih tinggi atau melalui kewenangan tertentu.³⁸

Pengendalian penggunaan kantong plastik di Kota Makassar didasarkan pada beberapa dasar hukum, yakni Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah, dan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Sampah. Peraturan Walikota Makassar Nomor 21 Tahun 2023 mengenai Pelarangan Penggunaan Kantong Plastik ditetapkan untuk mengurangi peredaran sampah plastik dan meningkatkan kesadaran serta partisipasi masyarakat dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Pemerintah Kota Makassar, melalui Perwali Nomor 70 Tahun 2019, memiliki kewenangan untuk menetapkan kebijakan, strategi, dan melakukan pembinaan, pengawasan, serta evaluasi terhadap penggunaan kantong plastik oleh pelaku usaha dan masyarakat. Proses pembinaan dapat melibatkan berbagai metode, seperti sosialisasi, konsultasi, pelatihan, bantuan teknis, serta fasilitasi penerapan teknologi ramah lingkungan.

³⁸ Andi Bau Inggit, 2018, Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Vol. 3, Nomor 1,

3. Pelaku Usaha

Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen Pasal 1 butir 3, pengertian pelaku usaha 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”.

Penjelasan dalam Pasal 1 butir 3 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 menerangkan bahwa yang dimaksud pelaku usaha yakni pedagang, distributor, importer, BUMN, korporasi, perusahaan, dll. Hingga dapat dikatakan bahwa yang termasuk pelaku usaha bukan hanya pabrikan. Berdasarkan hal tersebut pengertian pelaku usaha atau produsen dapat disimpulkan sebagai berikut:³⁹

1. Pihak yang menghasilkan suatu produk akhir berupa barang manufaktur. Jika timbul kerugian akibat cacatnya barang yang merupakan komponen dan proses produksi barang yang telah diedarkan ke masyarakat, maka yang bertanggung jawab atas segala kerugian adalah pihak itu sendiri.
2. Pihak yang memproduksi suatu komponen dari produk.

³⁹ Celina Tri Siswi Kristiyanti, 2008, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 41.

3. Pihak yang membubuhkan nama atau tanda lain yang menampakkan bahwa mereka atau dirinya yang membuat atau menghasilkan produk tersebut.

D. Sanksi Administratif

1. Pengertian Sanksi Administratif

Sanksi ini berfungsi sebagai alat kekuasaan yang bertujuan untuk mendorong kepatuhan terhadap norma dan upaya ini dilakukan untuk mengurangi kerugian yang timbul akibat pelanggaran norma. Menurut literatur hukum Rumania, sanksi didefinisikan sebagai: "sanksi sebagai konsekuensi dari tidak mematuhi aturan perilaku yang ditentukan atau disahkan oleh negara."⁴⁰

Sanksi dapat diartikan sebagai hasil atau tanggapan dari tindakan seseorang, baik itu manusia atau lembaga sosial, terhadap suatu perbuatan manusia. Deskripsi ini menyoroti bahwa sanksi merupakan alat kekuasaan hukum yang dirancang untuk menjamin penegakan hukum, meliputi segala tindakan sebagai respons negatif terhadap ketidakpatuhan atau pelanggaran norma.

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

⁴⁰ Nur Hari Susanto, Karakter Yuridis Sanksi Hukum Administrasi: Suatu Pendekatan Komparasi, *Administrative Law & Governance Journal*. Volume 2 Issue 1, March 2019. Hlm

dapat dikenakan langsung oleh pejabat pemerintahan itu. Sehingga ada proses penegakan untuk menerapkan sanksi administrasi oleh pejabat pemerintahan.⁴¹

Sanksi administrasi memiliki karakteristik sebagai berikut:⁴²

1. Sarana atau instrumen kekuasaan hukum publik yang ditetapkan berdasarkan perundang-undangan.
2. Penjatuhan dan pelaksanaannya oleh badan atau pejabat pemerintahan tanpa intervensi penuntut umum atau hakim.
3. Dikenakan kepada pelanggar norma-norma hukum administrasi.

Dalam konteks hukum administrasi negara, sanksi administrasi memungkinkan pelaku administrasi negara untuk melaksanakan fungsi mereka, melindungi warga dari tindakan administrasi negara, dan menjaga keberlangsungan administrasi negara itu sendiri. Meskipun konsep sanksi administrasi adalah gagasan doktrinal yang tidak dijelaskan secara normatif dalam undang-undang, doktrin hukum administrasi menunjukkan beragam definisi dengan ciri umum bahwa sanksi administrasi merupakan konsekuensi negatif dari pelanggaran terhadap kewajiban administratif dan hukum.

Sanksi administrasi merupakan bentuk sanksi hukum yang diterapkan dengan tujuan memastikan kepatuhan terhadap peraturan

⁴¹ Aminuddin Ilmar, *Op.cit*, hlm. 337.

⁴² A'an Efendi dan Freddy Poernomo, 2017, *Hukum Administrasi*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, hlm. 302-304.

hukum.⁴³ Penggunaan sanksi administrasi tidak dapat dipisahkan dari kebijakan umum yang bertujuan untuk menciptakan ketertiban, memberikan kepastian hukum, dan menjamin perlindungan hak setiap individu dari gangguan. Penegakan norma hukum administrasi menjadi kewenangan pemerintah untuk mengoreksi pelanggaran dengan menerapkan sanksi administrasi.

Sanksi dalam Hukum Administrasi dapat dijelaskan sebagai "alat kekuasaan yang memiliki sifat hukum publik, yang dapat digunakan oleh pemerintah sebagai respons terhadap ketidakpatuhan terhadap kewajiban yang diatur dalam norma Hukum Administrasi Negara." Definisi ini mencakup empat elemen sanksi dalam konteks hukum administrasi Negara, yakni sebagai alat kekuasaan, bersifat hukum publik, digunakan oleh pemerintah, dan berfungsi sebagai reaksi terhadap ketidakpatuhan.

Unsur-unsur sanksi hukum administrasi mencakup alat kekuasaan, bersifat hukum publik, dilakukan oleh pemerintah, sebagai respons terhadap ketidakpatuhan, dan berdasarkan norma hukum administrasi. Sanksi administrasi juga dijelaskan sebagai tindakan yang diambil oleh badan administrasi tanpa intervensi pihak ketiga, seperti kekuasaan peradilan. Dalam konteks ini, sanksi administrasi memiliki tujuan untuk menjaga norma hukum administrasi yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, dan diterapkan sebagai bagian dari kebebasan

⁴³ Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, PT. RajaGrafindo, Jakarta, hlm.. 315.

berwenang yang diberikan kepada badan pemerintahan tanpa ketergantungan pada institusi lain seperti pengadilan.

2. Bentuk Sanksi Administratif

Berdasarkan sasarannya, dalam hukum administrasi negara dikenal dua jenis sanksi administratif yakni sanksi reparatoir dan punitif. Sanksi reparatoir adalah bentuk sanksi yang diberikan akibat dari pelanggaran suatu norma bertujuan untuk mengembalikan pada keadaan semula sesuai dengan situasi hukum sebelumnya, sedangkan sanksi punitif adalah sanksi administratif berupa hukuman yang diberikan kepada seseorang.⁴⁴

Terdapat juga berbagai macam sanksi yang umumnya dikenal dalam hukum administrasi negara, seperti:

1. Paksaan pemerintah: yakni kewenangan pemerintah dalam penggunaan paksaan pemerintah bersifat bebas. Artinya pemerintah diberi kuasa atau kebebasan untuk menerapkan paksaan pemerintah ini atau menerapkan sanksi lainnya namun tetap harus dibatasi oleh asas-asas umum pemerintahan yang baik agar tidak terjadi penyalahgunaan kewenangan.
2. Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan: berarti sudah tidak ada hak-hak yang sebelumnya ada dalam keputusan sebelumnya. Sanksi ini diberikan apabila terjadi pelanggaran terhadap suatu aturan atau syarat-syarat yang ada dalam suatu

⁴⁴ Aminuddin Ilmar, 2013, *Hukum Tata Pemerintahan*. Identitas Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm., hlm. 340.

ketetapan tertulis yang telah diterbitkan yang terdapat juga pada undang-undang dan berkaitan dengan izin yang dimiliki pelanggar.

3. Pengenaan uang paksa oleh pemerintah: merupakan sanksi yang diberikan kepada pihak yang tidak mematuhi ketentuan yang telah ditetapkan. Sanksi ini merupakan alternatif dari tindakan paksaan pemerintah.
4. Pengenaan denda administratif: pengenaan denda bisa dilihat dari denda yang dikenakan aparaturnya pajak yaitu menambah pembayaran dari nilai nominal sebelumnya akibat kesalahan pembayar pajak.

Berbagai macam sanksi tersebut tidak selalu dapat diterapkan sepenuhnya pada bidang administrasi negara tertentu. Dalam kajian Hukum Administrasi Negara, tidak hanya mencakup efektivitas penegakan hukum, cara pemerintah menggunakan kewenangannya, dan prosedur penerapan sanksi, tetapi juga bertujuan untuk mengukur apakah norma-norma hukum administrasi negara yang memuat sanksi telah sesuai dan relevan dalam konteks masyarakat.

3. Tata Cara Pemberian Sanksi Administratif

Adapun tata cara pemberian sanksi utama kepada pelaku usaha yang tetap menggunakan kantong plastik secara jelas diatur dalam Pasal 13 Peraturan Walikota Makassar Nomor 70 Tahun 2019:

- (1) Berdasarkan hasil pengawasan, setiap pelaku usaha dan/atau penyedia kantong plastik yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 dikenakan sanksi administratif berupa: a. teguran tertulis; b. paksaan pemerintah; c. pembekuan izin usaha; dan/atau d. pencabutan sementara izin usaha.
- (2) Sanksi administratif berupa teguran tertulis dan paksaan pemerintah diberikan oleh perangkat daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (3) Sanksi administratif berupa 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.”