
Instrumen Hukum Daerah Untuk Pengendalian Plastik Sekali Pakai: Analisis Normatif Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 16 Tahun 2022

Andin Rusmini

Program Studi Hukum, Universitas Merdeka Malang, Indonesia

*rusmini.andin@unmer.ac.id**

Article History:

Received : 11-02-2026

Accepted : 08-04-2026

Keywords: Hukum Daerah;
Otonomi Daerah; Pengelolaan
Sampah; Kantong Plastik;
Surabaya

Abstract: Penggunaan plastik sekali pakai, khususnya kantong plastik, telah menimbulkan persoalan lingkungan serius di Indonesia. Pemerintah daerah berperan penting dalam pengendalian sampah plastik melalui kebijakan lokal. Tulisan ini menganalisis instrumen hukum daerah dalam pengendalian plastik sekali pakai dengan fokus pada Peraturan Wali Kota (Perwali) Surabaya Nomor 16 Tahun 2022 tentang Pengurangan Penggunaan Kantong Plastik. Pendekatan penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan menelaah peraturan perundang-undangan terkait otonomi daerah dan lingkungan hidup serta data implementasi kebijakan. Hasil kajian menunjukkan bahwa Perwali Surabaya 16/2022 didasarkan pada kewenangan otonomi daerah dalam pengelolaan lingkungan, sejalan dengan prinsip pembangunan berkelanjutan. Kebijakan ini menetapkan larangan kantong plastik sekali pakai di pusat perbelanjaan modern maupun pasar tradisional di Surabaya, dilengkapi sanksi administratif bagi pelanggar. Evaluasi implementasi mengungkapkan upaya penegakan melalui satuan tugas khusus telah berhasil mengurangi timbulan sampah plastik sekitar dua ton per hari, meskipun masih terdapat tantangan di pasar tradisional. Kesimpulan: Perwali 16/2022 merupakan instrumen hukum daerah yang efektif secara yuridis dalam mendukung pengurangan sampah plastik dan mencerminkan pelaksanaan asas otonomi daerah di bidang lingkungan hidup. Untuk memperkuat efektivitasnya, diperlukan konsistensi penegakan, edukasi berkelanjutan kepada masyarakat, serta pertimbangan peningkatan status regulasi (misalnya menjadi Perda) agar memiliki daya ikat lebih kuat dan cakupan yang lebih luas.

PENDAHULUAN

Masalah sampah plastik telah menjadi tantangan global yang mendesak. Indonesia sendiri termasuk penghasil sampah plastik terbesar di dunia; sebuah studi mencatat Indonesia sebagai penyumbang sampah plastik ke laut terbesar kedua di dunia dengan estimasi 1,29 juta ton per tahun. Tingginya konsumsi plastik sekali pakai, seperti kantong belanja (kantong kresek), berdampak buruk terhadap lingkungan karena bahan plastik sulit terurai secara alami dan mencemari ekosistem darat maupun laut. Pemerintah Indonesia melalui Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan menargetkan pengurangan sampah plastik secara signifikan menjelang 2025, sejalan dengan komitmen pembangunan berkelanjutan dan agenda Sustainable Development Goals (SDGs). Salah satu strategi penting untuk mencapai target tersebut adalah pembatasan penggunaan plastik sekali pakai di tingkat nasional maupun daerah.¹

Di tingkat daerah, berbagai pemerintah provinsi dan kabupaten/kota telah menerbitkan regulasi untuk mengendalikan penggunaan kantong plastik sekali pakai. Kota Surabaya merupakan salah satu contoh pemerintah daerah yang mengambil langkah konkret dengan menerbitkan Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 16 Tahun 2022 tentang Pengurangan Penggunaan Kantong Plastik. Perwali ini mulai diberlakukan pada 9 April 2022 setelah melalui masa sosialisasi selama satu bulan.² Kebijakan tersebut melarang pusat perbelanjaan modern, toko swalayan, restoran, hingga pasar tradisional di Kota Surabaya menyediakan kantong plastik belanja sekali pakai bagi konsumen.³ Sebagai gantinya, masyarakat diimbau membawa kantong belanja yang dapat dipakai ulang dan ramah lingkungan, sementara pelaku usaha didorong menyediakan alternatif kantong non-plastik. Langkah Kota Surabaya ini sejalan dengan upaya kota-kota lain (seperti Jakarta, Bandung, Denpasar, dan Balikpapan) yang juga menerapkan pembatasan kantong plastik untuk mengurangi timbulan sampah.

Peraturan Wali Kota (Perwali) sebagai produk hukum kepala daerah memiliki landasan yuridis dalam kerangka otonomi daerah. Namun, efektivitas suatu kebijakan lingkungan tidak hanya ditentukan oleh aspek legal-formal, melainkan juga implementasi di lapangan. Oleh karena itu, menarik untuk dikaji lebih lanjut bagaimana aspek yuridis Perwali Surabaya No. 16/2022 ini dalam konteks hukum otonomi daerah dan hirarki peraturan perundang-undangan, serta sejauh mana efektivitasnya sebagai instrumen hukum daerah untuk perlindungan lingkungan hidup. Berdasarkan latar belakang di atas, tulisan ini akan menguraikan: (1) landasan teoretis yang meliputi konsep hukum lingkungan, asas otonomi daerah, dan prinsip sustainable development yang menjadi dasar kebijakan pengendalian plastik; (2)

¹ Direktorat Jenderal Pengendalian Pencemaran dan Kerusakan Lingkungan, *Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan*, "Pengantar – Kendalikan Sampah Plastik," diakses 6 Februari 2026, <https://ppkl.menlhk.go.id/website/reduksiplastik/pengantar.php>

² Radar Surabaya, *Perwali No.16/2022 diabaikan, masih banyak pedagang pakai kantong plastik*, 27 September 2022, <https://radarsurabaya.jawapos.com/surabaya/77982945/perwali-no162022-diabaikan-masih-banyak-pedagang-pakai-kantong-plastik>

³ Antara, *Pemkot larang penggunaan kantong plastik di pasar*, Sabtu, 19 Maret 2022, <https://aceh.antaranews.com/berita/276033/pemkot-larang-penggunaan-kantong-plastik-di-pasar>

analisis normatif terhadap Perwali Surabaya 16/2022 mencakup tujuan, ruang lingkup pengaturan, mekanisme pengawasan dan sanksi, serta kedudukannya dalam hirarki regulasi; dan (3) evaluasi pelaksanaan kebijakan tersebut di Surabaya, termasuk capaian pengurangan sampah plastik dan kendala yang dihadapi, dengan bersumber pada data resmi Pemkot Surabaya dan liputan media terpercaya. Penelitian ini menggunakan metode yuridis-normatif, yaitu analisis terhadap peraturan perundang-undangan dan bahan hukum sekunder terkait, disertai pendekatan konseptual mengenai otonomi daerah dan pembangunan berkelanjutan. Diharapkan pembahasan ini dapat memberikan gambaran komprehensif mengenai peran instrumen hukum daerah dalam menangani permasalahan lingkungan, serta rekomendasi untuk penyempurnaan kebijakan ke depan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, yaitu menelaah hukum sebagai norma dengan fokus utama pada Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 16 Tahun 2022 tentang Pengurangan Penggunaan Kantong Plastik sebagai instrumen hukum daerah untuk pengendalian plastik sekali pakai. Rancangan kegiatan penelitian dilakukan secara bertahap, dimulai dari pengumpulan dan verifikasi naskah resmi Perwali 16/2022 serta peraturan terkait yang menjadi landasan dan rujukannya, seperti ketentuan tentang otonomi daerah, pengelolaan sampah, dan perlindungan lingkungan hidup. Setelah itu, isi Perwali dipetakan untuk melihat struktur pengaturan, meliputi tujuan kebijakan, subjek yang diatur, bentuk larangan dan kewajiban, mekanisme pembinaan dan pengawasan, serta jenis sanksi administratif. Tahap berikutnya adalah menguji kesesuaian Perwali tersebut dengan peraturan yang lebih tinggi melalui sinkronisasi norma, sehingga dapat diketahui apakah Perwali telah berada dalam koridor kewenangan dan tidak bertentangan dengan aturan di atasnya. Hasil analisis kemudian dirumuskan dalam bentuk kesimpulan normatif dan rekomendasi penguatan regulasi agar lebih jelas, terukur, dan memiliki daya dorong dalam praktik.

Karena penelitian ini bersifat normatif, penelitian tidak menggunakan responden survei atau wawancara. Unsur “khalayak sasaran” dipahami sebagai pihak-pihak yang menjadi target pengaturan Perwali, yaitu pengelola pusat perbelanjaan, pengelola pasar rakyat, pelaku usaha/tenant/pedagang, toko swalayan, restoran, serta masyarakat atau konsumen sebagai pihak yang terdampak dan sekaligus diarahkan untuk mengubah perilaku belanja tanpa kantong plastik. Bahan yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer, yakni Perwali 16/2022 dan peraturan perundang-undangan terkait, serta bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal, dokumen kebijakan, dan publikasi resmi atau pemberitaan yang kredibel sebagai konteks penerapan kebijakan. Alat bantu yang digunakan bersifat sederhana, seperti perangkat pembaca dokumen (PDF/Word) dan tabel analisis untuk merapikan pemetaan norma.

Instrumen analisis didesain dalam bentuk tabel pemetaan norma dan tabel kesesuaian aturan. Tabel pemetaan norma membantu menjelaskan hubungan antara pasal dengan subjek yang diatur, kewajiban/larangan, dan konsekuensi sanksinya,

sedangkan tabel kesesuaian aturan membantu menilai dasar kewenangan Perwali dengan menghubungkan ketentuan Perwali pada rujukan peraturan yang lebih tinggi. Instrumen ini membuat proses analisis lebih efisien dan produktif karena memudahkan peneliti menemukan inti pengaturan, konsistensi norma, dan potensi celah yang dapat memengaruhi implementasi.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi dokumen dan studi pustaka, yakni menelusuri, mengunduh, dan menelaah naskah peraturan serta literatur ilmiah dari sumber yang dapat dipertanggungjawabkan. Data yang terkumpul dianalisis secara kualitatif normatif melalui analisis isi terhadap Perwali 16/2022, penafsiran sistematis untuk memahami hubungan antar ketentuan, dan sinkronisasi vertikal untuk menilai keselarasan Perwali dengan hukum di atasnya. Dengan cara tersebut, penelitian menghasilkan uraian yang utuh tentang Perwali 16/2022 sebagai instrumen hukum daerah, sekaligus menyusun rekomendasi perbaikan yang berbasis pada struktur norma dan prinsip-prinsip pembentukan peraturan yang baik.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Analisis Yuridis Perwali Surabaya Nomor 16 Tahun 2022

Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 16 Tahun 2022 tentang Pengurangan Penggunaan Kantong Plastik lahir dari keprihatinan atas meningkatnya timbunan sampah plastik di Kota Surabaya. Menimbang dalam Perwali tersebut menyebutkan bahwa diperlukan dukungan berbagai pihak (masyarakat dan pelaku usaha) untuk mengurangi sampah plastik demi kelestarian lingkungan di Surabaya.⁴ Tujuan utama regulasi ini adalah menekan sumber sampah plastik dari kantong belanja sekali pakai. Landasan hukum Perwali ini sangat jelas, yakni Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Sampah dan Kebersihan (yang telah diubah dengan Perda No. 1 Tahun 2019). Perda 5/2014 jo. Perda 1/2019 tersebut memuat ketentuan (Pasal 10A) yang memberi wewenang kepada Wali Kota untuk menetapkan kebijakan pengurangan penggunaan kemasan dan kantong plastik yang bahannya sulit terurai secara alamiah.⁵ Dengan kata lain, Perwali 16/2022 merupakan peraturan pelaksanaan yang secara spesifik diwujudkan untuk melaksanakan mandat Perda mengenai pengurangan sampah plastik. Hal ini sesuai dengan ketentuan UU 12/2011 Pasal 8 di mana peraturan kepala daerah dapat dibuat berdasarkan delegasi peraturan yang lebih tinggi. Adapun dari sisi substansi, Perwali 16/2022 mengatur larangan bagi pelaku usaha di Surabaya (pusat perbelanjaan, toko swalayan, pasar tradisional, restoran, dan sejenisnya) untuk menyediakan kantong plastik sekali pakai kepada pembeli/pengguna barang dan jasanya.⁶ Kebijakan ini efektif menjadikan kantong plastik belanja sebagai barang yang “dilarang” dalam transaksi, sehingga konsumen diharapkan beralih menggunakan kantong belanja guna ulang yang ramah lingkungan.

⁴ Peraturan Walikota Surabaya Nomor 16 Tahun 2022 Tentang Pengurangan Penggunaan Kantong Plastik Di Kota Surabaya

⁵ *Ibid*

⁶ Antara, *Pemkot larang penggunaan kantong plastik di pasar*, 19 Maret 2022, *Antaranews.com*, <https://aceh.antaranews.com/berita/276033/pemkot-larang-penggunaan-kantong-plastik-di-pasar>

Perlu dicatat bahwa Perwali Surabaya 16/2022 tidak sepenuhnya melarang semua bentuk plastik dalam aktivitas perdagangan, melainkan fokus pada jenis kantong plastik belanja berjagang (berpegangan tangan) yang umumnya disebut kresek. Pada saat sosialisasi, Pemkot Surabaya menjelaskan bahwa kantong plastik tanpa gagang (misalnya plastik tipis roll untuk bungkus ikan, sayur, daging) masih ditoleransi penggunaannya untuk komoditas basah tertentu.⁷ Hal ini karena plastik tanpa gagang dianggap sebagai wadah, bukan kantong belanja, dan untuk sementara belum ada alternatif praktis yang mudah diakses pedagang pasar tradisional. Dengan demikian, ruang lingkup Perwali 16/2022 mencakup seluruh sektor usaha ritel modern maupun pasar rakyat, tetapi pengecualian diberikan untuk plastik jenis tertentu yang fungsinya bukan sebagai kantong belanja. Kendati berjudul “pengurangan penggunaan kantong plastik”, esensi kebijakan ini adalah pelarangan distribusi kantong plastik sekali pakai kepada konsumen, sehingga Surabaya pada praktiknya mengikuti pola serupa daerah lain yang menerapkan larangan kantong plastik belanja di titik penjualan. Pendekatan ini lazim dipilih karena kantong plastik berpegangan adalah penyumbang utama sampah plastik perkotaan dan relatif mudah digantikan dengan tas belanja pakai ulang.⁸

Instrumen Pengawasan dan Sanksi

Agar efektif, suatu aturan lingkungan membutuhkan instrumen penegakan. Perwali Surabaya 16/2022 dilengkapi ketentuan sanksi administratif bagi pelanggar. Sanksi tersebut bersifat bertahap, dimulai dari teguran lisan, teguran tertulis, hingga paksaan pemerintah.⁹ Teguran lisan dan tertulis diberikan kepada pelaku usaha yang kedapatan masih menyediakan kantong plastik sekali pakai. Apabila pelanggaran berlanjut, sanksi paksaan pemerintah dapat dijatuhkan, antara lain berupa penyitaan persediaan kantong plastik yang ditemukan atau tindakan administratif lain untuk menghentikan pelanggaran.¹⁰ Ketentuan ini sejalan dengan prinsip penegakan hukum administratif di bidang lingkungan, di mana pemerintah daerah berwenang mengambil tindakan paksa (*bestuursdwang*) guna memastikan kepatuhan terhadap peraturan. Pemkot Surabaya bahkan telah memiliki dasar hukum prosedural, yakni Perwali Surabaya No. 10 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Pelanggaran Perda 5/2014, yang dapat digunakan untuk menegakkan kepatuhan terhadap kebijakan kantong plastik. Dengan demikian, secara yuridis kerangka sanksi Perwali 16/2022 cukup kuat karena didukung peraturan teknis sanksi yang sudah ada.

Untuk melaksanakan pengawasan, Pemerintah Kota Surabaya membentuk Satuan Tugas (Satgas) khusus pengendalian kantong plastik. Satgas ini melibatkan unsur lintas dinas dan penegak perda, antara lain Dinas Lingkungan Hidup, Satuan

⁷ *Surabaya Today*, “Perwali 16 Tahun 2022 diberlakukan, belanja di pasar jangan bawa tas plastik,” 13 April 2022, *SurabayaToday.id*, <https://www.surabayatoday.id/2022/04/13/perwali-16-tahun-2022-diberlakukan-belanja-di-pasar-jangan-bawa-tas-plastik>

⁸ Bella Nathania, *Memperkuat Peraturan Pembatasan Plastik Sekali Pakai Melalui Instrumen Ekonomi*, Jakarta Selatan: Indonesian Center for Environmental Law (ICEL), 2022

⁹ Radar Surabaya, *Perwali No.16/2022 diabaikan, masih banyak pedagang pakai kantong plastik*, 27 September 2022, *radarsurabaya.jawapos.com*, <https://radarsurabaya.jawapos.com/surabaya/77982945/perwali-no162022-diabaikan-masih-banyak-pedagang-pakai-kantong-plastik>

¹⁰ *Ibid.*

Polisi Pamong Praja, Dinas Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah dan Perdagangan (Dinkopdag), serta Dinas terkait lainnya.¹¹ Satgas bertugas melakukan patroli dan operasi penertiban penggunaan kantong plastik, terutama di lokasi yang masih sulit diatur seperti pasar tradisional dan pasar kaget (krempyeng).¹² Pembentukan Satgas tersebut menunjukkan komitmen pemda dalam hal institutional support untuk keberhasilan kebijakan. Di tahap awal penerapan (April 2022), fokus Pemkot adalah edukasi dan sosialisasi. Kegiatan kampanye seperti pembagian tas belanja ramah lingkungan di pasar tradisional dilaksanakan sebagai bagian dari sosialisasi Perwali.¹³ Bahkan, dilaporkan adanya aksi kreatif komunitas pegiat lingkungan yang mendatangi pembeli di pasar yang masih menggunakan kantong kresek, lalu memindahkan belanjaan ke tas kain sambil memberikan edukasi tentang dampak plastik.¹⁴ Setelah masa sosialisasi 30 hari usai, mulai 9 April 2022 Perwali efektif ditegakkan. Pemkot menegaskan akan bersikap tegas: jika ditemukan pedagang atau toko masih bandel setelah satu-dua kali peringatan, sanksi lanjutan dijalankan.¹⁵ Penegakan ini diperlukan mengingat survei awal menemukan tantangan utama di lapangan adalah kebiasaan di pasar tradisional, di mana masih banyak pedagang dan pembeli yang terbiasa dengan kantong plastik gratis.

Kedudukan Perwali Dalam Hirarki Perundang-Undangan

Secara hierarki hukum, Perwali 16/2022 merupakan produk hukum daerah yang kedudukannya berada di bawah Peraturan Daerah. Dalam hal ini, Perwali 16/2022 dilahirkan oleh mandat Perda 5/2014 jo. Perda 1/2019. Sebagai peraturan pelaksana, substansi Perwali tidak boleh bertentangan dengan Perda induknya maupun peraturan yang lebih tinggi (UU, PP, dsb). Berdasarkan asas stufenbau (tata berjenjang norma Kelsen), Perwali ini mendapatkan legalitas dari delegated authority oleh Perda di atasnya. Dengan demikian, kedudukan Perwali ini sah dan mengikat karena dibentuk “berdasarkan kewenangan” yang diberikan peraturan lebih tinggi (Perda).¹⁶ Namun, penting dipahami bahwa secara formal Perwali bukan termasuk jenis peraturan perundang-undangan yang hierarkis setara dengan Perda. Apabila terjadi uji materiil (judicial review) atas substansinya, Perwali akan diuji oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat atau melalui mekanisme pengawasan Kemendagri, bukan oleh Mahkamah Agung yang menguji Perda. Dari sisi kekuatan hukum, Perwali mengikat secara lokal kepada aparat dan warga di daerah bersangkutan, selama materi muatannya tidak melanggar kepentingan umum atau

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

¹³ *Surabaya Today*, “Perwali 16 Tahun 2022 diberlakukan, belanja di pasar jangan bawa tas plastik,” 13 April 2022, *SurabayaToday.id*, <https://www.surabayatoday.id/2022/04/13/perwali-16-tahun-2022-diberlakukan-belanja-di-pasar-jangan-bawa-tas-plastik/>

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Radarsurabaya*, *Perwali No.16/2022 diabaikan, masih banyak pedagang pakai kantong plastik*, 27 September 2022, *radarsurabaya.jawapos.com*, <https://radarsurabaya.jawapos.com/surabaya/77982945/perwali-no162022-diabaikan-masih-banyak-pedagang-pakai-kantong-plastik>

¹⁶ JDIIH, *Eksistensi peraturan kepala daerah dalam sistem hukum Indonesia*, Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Provinsi Kepulauan Bangka Belitung, <https://jdih.babelprov.go.id/eksistensi-peraturan-kepala-daerah-dalam-sistem-hukum-indonesia>

peraturan lebih tinggi (sesuai Pasal 251 UU 23/2014 tentang pembatalan peraturan daerah/kepala daerah yang bertentangan dengan aturan lebih tinggi).

Dalam kasus Surabaya, Perwali 16/2022 justru memperkuat dan menjabarkan peraturan lebih tinggi (Perda dan kebijakan nasional) sehingga tidak menimbulkan konflik normatif. Kedudukan Perwali ini juga menunjukkan bagaimana instrumen hukum daerah dapat berperan luwes dan cepat menanggapi isu lingkungan. Dibanding Perda yang memerlukan persetujuan legislatif (DPRD) dan proses panjang, Perwali relatif lebih fleksibel pembentukannya oleh kepala daerah. Meskipun begitu, agar tidak terjadi over-regulation, Perwali sebaiknya tetap berada dalam koridor kebijakan yang telah diatur Perda induknya. Adapun dalam hierarki kebijakan pengelolaan sampah, Perwali Surabaya 16/2022 dapat dipandang sebagai bagian dari pelaksanaan Kebijakan Strategis Daerah (Jakstrada) Pengelolaan Sampah yang diamanatkan oleh Perpres 97/2017. Surabaya tentunya memiliki Jakstrada pengelolaan sampah yang mengacu pada target nasional, dan aturan pengurangan kantong plastik ini merupakan langkah strategis mencapai target tersebut di tingkat kota.

Dengan analisis di atas, dapat disimpulkan bahwa Perwali Surabaya No.16 Tahun 2022 secara yuridis memenuhi syarat sebagai instrumen hukum daerah yang sah: memiliki dasar kewenangan (delegasi Perda dan dukungan regulasi nasional), konsisten dengan prinsip otonomi daerah (menjawab permasalahan lokal sesuai kewenangan), serta tidak bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi. Kedudukannya sebagai Peraturan Kepala Daerah menjadikannya mengikat secara lokal, dan pengujiannya berada dalam ranah pembinaan oleh Pemerintah (executive review) bila diperlukan.

Evaluasi Efektivitas Implementasi Kebijakan

Capaian Pengurangan Sampah Plastik. Sejak diberlakukan April 2022, kebijakan pengurangan kantong plastik di Surabaya mulai menunjukkan hasil positif. Menurut data Dinas Lingkungan Hidup (DLH) Kota Surabaya, dalam satu tahun pertama implementasi, terjadi penurunan signifikan volume sampah plastik harian. Kepala DLH Surabaya, Agus Hebi Djuniantoro, menyampaikan pada pertengahan 2023 bahwa setelah Perwali 16/2022 diterbitkan, konsumsi kantong plastik di Surabaya berkurang sekitar dua ton per hari. Penurunan ini terutama didominasi oleh sektor toko swalayan dan pasar modern yang telah sepenuhnya berhenti menggunakan kantong plastik bagi pelanggan.¹⁷ Angka pengurangan dua ton per hari merupakan indikator awal efektivitas kebijakan, mengingat jika dikalkulasi per tahun, setara dengan pengurangan ~730 ton sampah plastik. Meskipun angka ini masih jauh dari total timbulan sampah plastik Surabaya (yang diperkirakan mencapai >100 ribu ton per tahun),¹⁸ kebijakan ini telah memotong kontribusi sampah dari sumber ritel modern secara drastis. Para pelaku usaha ritel di Surabaya pada umumnya mematuhi aturan dengan tidak lagi menyediakan kantong kresek, dan sebagai dampaknya

¹⁷ Antara, "DLH Surabaya: Sampah plastik berkurang dua ton tiap hari," *Antaraneews.com*, 9 Juni 2023, <https://jatim.antaranews.com/berita/707595/dlh-surabaya-sampah-plastik-berkurang-dua-ton-tiap-hari#:~:text=,ujarnya>

¹⁸ Antara, *Pemkot larang penggunaan kantong plastik di pasar*, 19 Maret 2022, *Antaraneews.com*, <https://aceh.antaranews.com/berita/276033/pemkot-larang-penggunaan-kantong-plastik-di-pasar>

konsumen semakin terbiasa membawa tas belanja sendiri atau menggunakan kardus dan alternatif lain.

Efektivitas di pasar tradisional memerlukan perhatian terpisah. Laporan media pada beberapa bulan awal pelaksanaan menunjukkan tantangan di pasar tradisional dan pasar krempyeng, di mana masih banyak pedagang kecil yang terus memakai kantong plastik karena kebiasaan pembeli yang memintanya dan keterbatasan alternatif kemasan.¹⁹ Namun, Pemkot melalui PD Pasar Surya telah melakukan sosialisasi intensif, termasuk menempelkan edaran di pasar-pasar dan mengingatkan pedagang bahwa penyediaan kantong plastik tidak diperbolehkan.²⁰ Beberapa pasar tradisional yang dikelola PD Pasar Surya mulai menerapkan aturan dengan cukup baik, meski penerapannya belum seragam di semua lokasi. Dengan pembentukan Satgas dan patroli rutin, ketertiban di pasar tradisional secara bertahap meningkat. DLH Surabaya mengakui bahwa penerapan di pasar rakyat awalnya sulit, tetapi tetap mungkin diterapkan dengan ketegasan dan pembiasaan. Hal ini dibuktikan pada 2023, di mana laporan menunjukkan pasar-pasar besar kota telah beralih ke sistem kantong ramah lingkungan atau meminta pembeli membawa wadah sendiri.

Penegakan dan Kepatuhan

Selama tahun pertama implementasi, pendekatan persuasif lebih diutamakan, disusul penindakan tegas bagi pelanggar berulang. DLH Surabaya menyebutkan bahwa Satgas khusus rutin melakukan operasi sidak. Ketika menemukan pelanggaran, Satgas memberikan teguran di tempat dan meminta pelaku usaha segera menghentikan penggunaan kantong plastik. Dalam beberapa kasus pembandel, Satpol PP tidak segan melakukan penyitaan kantong plastik yang masih dijual atau disediakan di lokasi. Upaya ini dimungkinkan karena dasar hukumnya telah tercantum dalam Perwali. Hasil pantauan media lokal Radar Surabaya (September 2022) menunjukkan pembatasan kantong plastik di mal, swalayan, dan restoran berjalan baik, namun di pasar tradisional masih ada yang mengabaikan. Menanggapi hal itu, DLH menyatakan akan meningkatkan patroli dan tidak ragu menjatuhkan sanksi bagi pasar yang bandel.²¹ Pernyataan ini menandakan keseriusan pemda dalam penegakan.

Kunci keberhasilan lain adalah dukungan publik. Masyarakat Surabaya relatif menerima kebijakan ini dengan baik, apalagi kota ini sejak era sebelumnya dikenal aktif dalam program lingkungan (bank sampah, pemilahan sampah, dll). Kampanye masif dari pemerintah dan komunitas membuat warga paham bahwa kebijakan ini untuk kebaikan lingkungan mereka sendiri. Perubahan perilaku konsumen mulai nampak: membawa tas belanja kain dari rumah menjadi kebiasaan baru yang normal. Bagi yang lupa membawa, beberapa toko menjual tas pakai ulang atau kardus bekas

¹⁹ Radar Surabaya, *Perwali No.16/2022 diabaikan, masih banyak pedagang pakai kantong plastik*, 27 September 2022, [radarsurabaya.jawapos.com, https://radarsurabaya.jawapos.com/surabaya/77982945/perwali-no162022-diabaikan-masih-banyak-pedagang-pakai-kantong-plastik](https://radarsurabaya.jawapos.com/surabaya/77982945/perwali-no162022-diabaikan-masih-banyak-pedagang-pakai-kantong-plastik)

²⁰ *Surabaya Today*, "Perwali 16 Tahun 2022 diberlakukan, belanja di pasar jangan bawa tas plastik," 13 April 2022, [SurabayaToday.id, https://www.surabayatoday.id/2022/04/13/perwali-16-tahun-2022-diberlakukan-belanja-di-pasar-jangan-bawa-tas-plastik/](https://www.surabayatoday.id/2022/04/13/perwali-16-tahun-2022-diberlakukan-belanja-di-pasar-jangan-bawa-tas-plastik/)

²¹ Radar Surabaya, *Perwali No.16/2022 diabaikan, masih banyak pedagang pakai kantong plastik*, 27 September 2022, [radarsurabaya.jawapos.com, https://radarsurabaya.jawapos.com/surabaya/77982945/perwali-no162022-diabaikan-masih-banyak-pedagang-pakai-kantong-plastik](https://radarsurabaya.jawapos.com/surabaya/77982945/perwali-no162022-diabaikan-masih-banyak-pedagang-pakai-kantong-plastik)

sebagai pengganti. Secara bertahap, norma sosial terbentuk bahwa “belanja tidak perlu kantong kresek”. Dukungan para pelaku usaha besar juga penting – asosiasi ritel modern di Surabaya mendukung penuh larangan kantong plastik dan mematuhi tanpa protes. Justru banyak perusahaan ritel telah terlebih dahulu menerapkan program kantong berbayar sejak 2019 (saat uji coba nasional kantong plastik berbayar), sehingga transisi ke pelarangan total tidak sulit.

Hal yang masih perlu ditingkatkan adalah fasilitasi terhadap pedagang kecil dan UMKM. Di awal pelaksanaan, beberapa pedagang mengeluhkan kesulitan mencari alternatif kemasan murah untuk barang dagangan (misal, pembungkus untuk ikan basah). Untuk itu, Pemkot Surabaya berkoordinasi dengan Dinas Koperasi dan Perdagangan guna mendorong ketersediaan kantong ramah lingkungan terjangkau di pasaran. Pemkot juga melihat peluang bagi UMKM lokal memproduksi tas belanja dari bahan daur ulang atau anyaman sebagai substitusi kantong plastik.²² Langkah ini selain membantu pedagang menyesuaikan diri, juga memberdayakan usaha lokal. Dengan dukungan tersebut, diharapkan tidak ada alasan bagi pedagang untuk tetap bergantung pada kantong plastik.

Kesesuaian dengan Kebijakan Lebih Tinggi dan Keberlanjutan

Efektivitas Perwali Surabaya 16/2022 juga dilihat dari sinerginya dengan kebijakan nasional. Surabaya ternyata selangkah lebih maju mendukung rencana pemerintah pusat yang akan menghentikan penggunaan beberapa jenis plastik sekali pakai secara bertahap hingga 2029 (misalnya pelarangan styrofoam, sedotan, kantong plastik nasional di masa mendatang). Kepala DLH Surabaya menyebutkan Pemkot telah memulai lebih dulu sehingga saat regulasi nasional keluar, daerah tinggal menajamkan aturan yang sudah ada.²³ Hal ini berarti kebijakan Surabaya bukan kebijakan sporadis, melainkan selaras dengan arah nasional dan komitmen global pengurangan plastik. Keberlanjutan program ini pun lebih terjamin karena pemerintah pusat diyakini akan mengeluarkan peraturan yang memperkuat larangan plastik sekali pakai, sehingga daerah justru didukung untuk terus menjalankan dan bahkan meningkatkan kebijakannya.

Dari evaluasi di atas, dapat disimpulkan bahwa instrumen hukum berupa Perwali 16/2022 cukup efektif mengurangi penggunaan plastik sekali pakai di Surabaya, terutama di sektor ritel modern, walaupun masih diperlukan penguatan di sektor pasar tradisional. Keberhasilan kebijakan ini didorong oleh dasar hukum yang jelas, penegakan konsisten melalui Satgas, partisipasi masyarakat dan dunia usaha, serta dukungan regulasi dari tingkat pusat. Sebagai instrumen hukum daerah, Perwali ini menunjukkan bahwa peraturan di level lokal dapat menjadi motor perubahan perilaku lingkungan di masyarakat. Meskipun demikian, evaluasi berkelanjutan tetap diperlukan. Pemerintah Kota Surabaya perlu terus memantau indikator-indikator seperti jumlah sampah plastik yang masuk TPA, tingkat kepatuhan pelaku usaha, dan tanggapan masyarakat, untuk memastikan kebijakan ini mencapai target (misalnya

²² Antara, *Pemkot larang penggunaan kantong plastik di pasar*, Sabtu, 19 Maret 2022, <https://aceh.antaranews.com/berita/276033/pemkot-larang-penggunaan-kantong-plastik-di-pasar>

²³ Antara, “DLH Surabaya: Sampah plastik berkurang dua ton tiap hari,” *Antaranews.com*, 9 Juni 2023, <https://jatim.antaranews.com/berita/707595/dlh-surabaya-sampah-plastik-berkurang-dua-ton-tiap-hari>

Pemkot menargetkan pengurangan hingga 50% dari 111 ribu ton sampah plastik per tahun).²⁴ Jika hasil evaluasi kurang optimal di segmen tertentu, diperlukan strategi tambahan, misalnya kampanye yang lebih intens di pasar tradisional atau pemberian insentif bagi pedagang yang beralih ke kemasan ramah lingkungan. Dengan demikian, efektivitas instrumen hukum daerah ini tidak stagnan tetapi terus ditingkatkan sesuai dinamika lapangan.

KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan di atas, Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 16 Tahun 2022 tentang Pengurangan Penggunaan Kantong Plastik merupakan instrumen hukum daerah yang lahir dan berdasar pada kewenangan otonomi daerah dalam pengelolaan lingkungan hidup. Secara yuridis, Perwali ini sah dan memiliki kekuatan mengikat karena dibentuk atas delegasi Perda Kota Surabaya No. 5/2014 (jo. 1/2019)²⁵, sehingga sesuai dengan hirarki dan ketentuan pembentukan perundang-undangan. Kedudukan Perwali dalam hierarki peraturan memang berada di bawah Perda, tetapi fungsinya efektif sebagai regulasi pelaksana kebijakan daerah yang spesifik. Dalam konteks hukum otonomi daerah, Perwali 16/2022 mencerminkan implementasi asas desentralisasi, di mana Pemerintah Kota Surabaya menggunakan kewenangannya untuk mengatur urusan lingkungan (persampahan) demi kepentingan masyarakat setempat. Hal ini sejalan dengan prinsip local self-government bahwa pemerintah daerah dapat mengambil inisiatif kebijakan inovatif menghadapi persoalan lokal (dalam hal ini polusi plastik).

Dari segi tujuan substansi, Perwali 16/2022 berorientasi kuat pada perlindungan lingkungan dan pembangunan berkelanjutan. Kebijakan pelarangan kantong plastik sekali pakai di Surabaya telah terbukti secara empiris membantu menurunkan timbulan sampah plastik harian (sekitar 2 ton per hari).²⁶ Meskipun porsinya mungkin belum besar terhadap total sampah, langkah ini merupakan fondasi menuju perubahan perilaku konsumsi masyarakat yang lebih ramah lingkungan dalam jangka panjang. Instrumen hukum daerah ini juga mampu mendorong kolaborasi multipihak: pemerintah daerah sebagai regulator dan enforcer, pelaku usaha sebagai subjek yang diatur namun juga mitra menyediakan alternatif, serta masyarakat sebagai pengawas sekaligus pelaku perubahan perilaku.

Namun demikian, implementasi kebijakan masih menghadapi tantangan, terutama dalam memastikan kepatuhan merata hingga level terbawah (pasar tradisional, usaha kecil). Dibutuhkan konsistensi penegakan oleh Satgas dan peningkatan kesadaran publik secara berkelanjutan. Dalam aspek hierarki hukum, tidak ada pertentangan antara Perwali 16/2022 dengan regulasi di atasnya; bahkan kebijakan ini justru mendahului arah kebijakan nasional pengurangan plastik sekali pakai, sehingga patut dipertahankan dan disinergikan.

²⁴ Antara, *Pemkot larang penggunaan kantong plastik di pasar*, Sabtu, 19 Maret 2022, <https://aceh.antaranews.com/berita/276033/pemkot-larang-penggunaan-kantong-plastik-di-pasar>

²⁵ Peraturan Walikota Surabaya Nomor 16 Tahun 2022 Tentang Pengurangan Penggunaan Kantong Plastik Di Kota Surabaya

²⁶ Antara, "DLH Surabaya: Sampah plastik berkurang dua ton tiap hari," *Antaranews.com*, 9 Juni 2023, <https://jatim.antaranews.com/berita/707595/dlh-surabaya-sampah-plastik-berkurang-dua-ton-tiap-hari>

DAFTAR PUSTAKA

- Antara News. (2022). *Pemkot larang penggunaan kantong plastik di pasar*. Antaranews.com. Diakses dari <https://aceh.antaranews.com/berita/276033/pemkot-larang-penggunaan-kantong-plastik-di-pasar>
- Antara News. (2023). *DLH Surabaya: Sampah plastik berkurang dua ton tiap hari*. Antaranews.com. Diakses dari <https://jatim.antaranews.com/berita/707595/dlh-surabaya-sampah-plastik-berkurang-dua-ton-tiap-hari>
- Bella Nathania. (2022). *Memperkuat Peraturan Pembatasan Plastik Sekali Pakai Melalui Instrumen Ekonomi*. Jakarta Selatan: Indonesian Center for Environmental Law (ICEL).
- Brundtland Commission. (1987). *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.
- Dewi, Y., & Raharjo, T. (2019). Aspek hukum bahaya plastik terhadap kesehatan dan lingkungan serta solusinya. *Kosmik Hukum*, 19(1). <https://doi.org/10.30595/kosmikhukum.v19i1.4082>
- Direktorat Jenderal Pengendalian Pencemaran dan Kerusakan Lingkungan, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. (2018). *Pengantar – Kendalikan Sampah Plastik*. <https://ppkl.menlhk.go.id/website/reduksiplastik/pengantar.php> (diakses 6 Februari 2026)
- Hanasi, R. A., Abjul, M. N., Ismail, R. R., Iskandar, F. P., Mokoginta, A. A., Zakaria, N. A., & Husain, A. S. (2025). Analisis implementasi kebijakan pembatasan plastik sekali pakai di Kota Gorontalo. *Jurnal Pendidikan Tambusai*, 9(3). <https://doi.org/10.31004/jptam.v9i3.34646>
- Indonesian Center for Environmental Law (ICEL). (2021). *Memperkuat Peraturan Pembatasan Plastik Sekali Pakai melalui Instrumen Ekonomi*. (Laporan Kebijakan ICEL).
- Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH) Kota Surabaya. (2022). *Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 16 Tahun 2022 tentang Pengurangan Penggunaan Kantong Plastik di Kota Surabaya*.
- JDIH Kota Surabaya. (2014). *Eksistensi Peraturan Kepala Daerah Dalam Sistem Hukum Indonesia*. Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Provinsi Kepulauan Bangka Belitung. Diakses dari <https://jdih.babelprov.go.id/eksistensi-peraturan-kepala-daerah-dalam-sistem-hukum-indonesia>
- Kementerian LHK RI - Ditjen PPKL. (2018). *Data dan Informasi Pengelolaan Sampah Plastik*.
- Masnun, M. A., Sulistyowati, E., Nugroho, A., Hermono, B., & Azizah, S. N. (2022). Literasi hukum terkait pembatasan penggunaan kantong plastik bagi masyarakat. *Jurnal Dedikasi Hukum*, 3(1). <https://doi.org/10.22219/jdh.v3i1.26134>
- Prasetyawan, D. D., Soetijono, I. K., & Mulyanto, R. (2024). Tinjauan hukum atas implementasi pembatasan penggunaan kantong plastik sekali pakai. *AMAR: Instrumen Hukum Daerah untuk Pengendalian Plastik Sekali Pakai: Analisis Normatif Peraturan ...* - 134

- Jurnal Ilmiah Hukum*, 2(2), 80–89.
<https://doi.org/10.62734/amar.v2i2.750>
- Pratiwi, S. R., Salim, A. M., Dayanun, D. Z., Pratiwi, A., Wulandari, A., & Maulida, F. (2024). Analisis keberhasilan penerapan Peraturan Wali Kota Palu Nomor 40 Tahun 2021 tentang pembatasan penggunaan kemasan plastik sekali pakai dan styrofoam. *Hexagon Journal*, 6(2).
<https://doi.org/10.36761/hexagon.v6i2.5808>
- Radar Surabaya. (2022). *Perwali No.16/2022 Diabaikan, Masih Banyak Pedagang Pakai Kantong Plastik*. radarsurabaya.jawapos.com. Diakses dari <https://radarsurabaya.jawapos.com/surabaya/77982945/perwali-no162022-diabaikan-masih-banyak-pedagang-pakai-kantong-plastik>
- Redaksi Surabaya Today. (2022). *Perwali 16 Tahun 2022 Diberlakukan, Belanja di Pasar Jangan Bawa Tas Plastik*. SurabayaToday.id. Diakses dari <https://www.surabayatoday.id/2022/04/13/perwali-16-tahun-2022-diberlakukan-belanja-di-pasar-jangan-bawa-tas-plastik/>
- Rofiqoh Ferawati. (2018). Sustainable Development Goals di Indonesia: Pengukuran dan Agenda Mewujudkannya dalam Perspektif Ekonomi Islam. *Jurnal Penelitian Sosial Keagamaan*, 33(2).
- Siregar, R. A., Artina, D., & Diana, L. (2024). Politik hukum pembatasan penggunaan kantong plastik sekali pakai dalam produk hukum daerah. *Pattimura Legal Journal*, 3(1). <https://doi.org/10.47268/pela.v3i1.11887>
- Sustainable Development Goals (SDGs) Indonesia. (2017). *Tujuan 11 dan 12 – Kota Berkelanjutan & Konsumsi Produksi Bertanggung Jawab*.
- Tanjung, N. P. P., & Wibisana, M. W. (2020). Politik hukum penanganan sampah plastik sekali pakai. *Jurnal Magister Hukum Udayana*, 9(1), 209–221.
<https://doi.org/10.24843/JMHU.2020.v09.i01.p15>
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (jo. UU No.15/2019).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Utami, D., & Suryani, N. (2021). Implementasi kebijakan pengurangan plastik sekali pakai dalam perspektif hukum administrasi negara. *Jurnal Ilmu Hukum*.
- Wibisana, M. W. (2018). Kebijakan pengelolaan sampah plastik dalam perspektif hukum lingkungan Indonesia. *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*.