

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Daerah perkotaan atau kota besar mempunyai daya tarik bagi penduduk untuk melakukan migrasi dan saling berdatangan dari daerah asalnya. Perpindahan yang dilakukan ini membawa berbagai macam motif keinginan yang bermacam-macam, mulai dari alasan untuk mencari pekerjaan yang lebih layak agar dapat merubah kondisi hidup, untuk tujuan pendidikan yaitu melanjutkan studi kejenjang yang lebih tinggi maupun hanya untuk melakukan perjalanan wisata. Fenomena perpindahan penduduk ini tidak jarang menimbulkan beberapa permasalahan akibat dari kurangnya pengendalian terhadap arus urbanisasi. Efek yang ditimbulkan oleh arus urbanisasi juga tidak jarang akan berdampak terhadap turunnya kualitas lingkungan hidup. Kualitas lingkungan hidup itu dapat berupa udara segar, air jernih, kebersihan dan sebagainya. Definisi dari Lingkungan hidup berdasarkan Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya disebut UUPPLH) adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan, dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain.

Salah satu penyebab utama menurunnya kualitas lingkungan hidup adalah permasalahan mengenai tumpukan sampah. Sampah menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah yaitu berupa sisa kegiatan sehari-hari manusia dan/atau proses alam yang berbentuk padat. Seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk, perubahan pola konsumsi dari masyarakat maupun gaya hidup ikut berperan dalam menambah jumlah volume sampah yang dihasilkan pada setiap harinya. Jika dibiarkan terus-menerus maka hal ini juga akan berujung pada pencemaran lingkungan hidup. Dampak buruk yang timbul dari jumlah sampah yang dihasilkan ini, nantinya dapat menimbulkan efek negatif seperti pencemaran lingkungan, penurunan kualitas udara akibat bau dari sampah maupun penurunan kualitas air akibat endapan cairan dari sampah yang meresap ke dalam tanah, serta gangguan kesehatan maupun bencana alam. Efek negatif dari sampah ini jika tidak dikelola dengan baik, pada nantinya juga akan sangat merugikan bagi masyarakat itu sendiri, baik secara langsung maupun tidak langsung. Pengelolaan sampah ini harus dilakukan secara efektif sekaligus sistematis mengingat dampak buruk yang dapat ditimbulkan bagi kesehatan serta bagi kebersihan lingkungan di masyarakat.

Masalah yang timbul dan berhubungan dengan kualitas lingkungan hidup di kota besar ini juga terjadi di Daerah Istimewa Yogyakarta, yang memiliki jumlah penduduk yang banyak dan tergolong padat. Permasalahan yang terjadi di daerah tersebut juga masih mengenai masalah seputar

produksi sampah yang dihasilkan setiap harinya. Saat ini volume sampah yang dihasilkan di Daerah Istimewa Yogyakarta rata-rata sudah mencapai angka sekitar 300 ton per hari¹. Angka volume sampah tersebut menunjukkan bahwa dengan tingginya jumlah serta padatnya penduduk akibat dari arus urbanisasi ini juga yang menjadikan meningkatnya jumlah produksi sampah. Peningkatan jumlah produksi sampah nantinya akan menurunkan keberlangsungan kualitas lingkungan itu sendiri. Untuk mengatasi permasalahan yang ada, Pemerintah Kota Yogyakarta telah mengeluarkan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 10 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah, dalam Pasal 5 dinyatakan bahwa pengelolaan sampah bertujuan agar membudayakan kebersihan, meningkatkan kesehatan masyarakat dan kualitas lingkungan, memberdayakan masyarakat serta mengurangi kuantitas sampah dan dampak yang ditimbulkannya. Selanjutnya di dalam Pasal 8 Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 10 Tahun 2012, dinyatakan bahwa Pemerintah daerah bertugas menjamin terselenggaranya pengelolaan sampah yang baik dan berwawasan lingkungan sesuai dengan tujuan sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Daerah ini.

Tugas dan wewenang Pemerintah Daerah tersebut sesuai dengan yang diamanatkan dalam pasal 28 H ayat (1) UUD 1945, yaitu tentang hak kepada setiap orang untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan

¹ <https://news.okezone.com/read/2020/02/21/510/2172110/kota-yogyakarta-berpotensi-alami-kiamat-sampah>, diakses 17 Maret 2021

sehat. Untuk menjalankan pengelolaan sampah yang baik dan berwawasan lingkungan sesuai dengan yang sudah diamanatkan oleh Undang-Undang maka tidak dapat dipisahkan dengan pembangunan berkelanjutan atau pembangunan yang berwawasan lingkungan. Kedua proses tersebut harus berjalan beriringan karena lingkungan hidup tidak dapat dipisahkan dengan segala aktifitas kehidupan manusia. Menurut Munadjat Danusaputro, lingkungan hidup adalah semua benda dan kondisi, termasuk di dalamnya manusia dan tingkah perbuatannya yang terdapat dalam ruang tempat manusia berada dan mempengaruhi hidup serta kesejahteraan manusia dan jasad hidup lainnya². Lingkungan dimana manusia itu hidup dikategorikan dalam tiga kelompok dasar yaitu ³:

- a. Lingkungan fisik (physical environment), yaitu segala sesuatu yang berada di sekitar manusia, yang berbentuk benda mati, seperti rumah, kendaraan, udara, air dan lain sebagainya.
- b. Lingkungan biologis (biological environment), yaitu segala sesuatu yang berada di sekitar manusia yang berupa organisme hidup selain dari manusianya itu sendiri.
- c. Lingkungan sosial (social environment), yaitu manusia-manusia lain yang ada di sekitarnya, seperti tetangga, teman-

² Munadjat Danusaputro, 2001, *Hukum Lingkungan II Nasional*, Binacipta, Bandung, hlm 36.

³ P. Joko Subagyo, *Hukum Lingkungan Masalah dan Penanggulangannya*, Rineka Cipta, Jakarta

teman, dan orang-orang lain di sekitarnya yang belum dikenal.

Akan tetapi pada kenyataannya, Pemerintah Kota Yogyakarta mengalami berbagai kendala dalam pengelolaan sampah. Jumlah angka volume sampah yang dihasilkan masih belum dapat dikendalikan. Hal ini pada akhirnya mengakibatkan terjadi fenomena yang disebut dengan ‘kiamat sampah’. Fenomena ini pernah terjadi pada waktu sekitar 23-29 Maret 2019 akibat penutupan Tempat Pengelolaan Sampah Terpadu (TPST) Piyungan⁴. Kiamat sampah ini terjadi akibat volume sampah yang ditampung di Tempat Pengelolaan Sampah Terpadu (TPST) Piyungan sudah melebihi kapasitas yang dapat ditampungnya sehingga harus ditutup sementara untuk dilakukan pengelolaan. Saat terjadinya fenomena ‘kiamat sampah’ tersebut banyak sekali sampah yang tidak diangkut dan dibiarkan saja pada Tempat Pembuangan Sementara (TPS) sehingga menyebabkan keadaan menjadi kumuh dan bau tidak sedap yang sangat menyengat. Masyarakat sekitar yang terkena imbas dari penutupan Tempat Pengelolaan Sampah Terpadu (TPST) Piyungan menuntut adanya kompensasi dan perbaikan fasilitas yang menimpa mereka. Hal tersebut menuntut adanya tanggung jawab dari Pemerintah Kota Yogyakarta untuk segera dapat menemukan solusi serta menyelesaikan permasalahan pengelolaan sampah.

⁴ Krjogja, Alasan Bisa Terjadi ‘Kiamat Sampah’ di Yogya, krjogja, <https://www.krjogja.com/berita-lokal/diy/alasan-bisa-terjadi-kiamat-sampah-di-yogya/>, diakses 16 Oktober 2021.

Dampak permasalahan sampah adalah kerugian, apalagi jika fenomena ‘kiamat sampah’ yang merupakan suatu bom waktu ini terulang kembali maka jelas hal tersebut pastinya akan menimbulkan dampak yang merugikan bagi kelestarian lingkungan hidup. Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Tanggung Jawab Pemerintah Kota Yogyakarta Terhadap Program Pengelolaan Sampah Yang Berwawasan Lingkungan.”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang sudah dipaparkan diatas, maka yang menjadi rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana tanggung jawab Pemerintah Kota Yogyakarta dalam pelaksanaan program pengelolaan sampah yang berwawasan lingkungan?
2. Apa saja kendala dan solusi dalam pengelolaan sampah berwawasan lingkungan?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan Rumusan Masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui tanggung jawab Pemerintah Kota Yogyakarta pelaksanaan program pengelolaan sampah yang berwawasan lingkungan.

2. Untuk mengetahui kendala-kendala dan solusi yang dihadapi oleh Pemerintah Kota dalam pengelolaan sampah berwawasan lingkungan.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang ingin dicapai dari penelitian ini sebagai berikut :

1. Manfaat teoritis dari hasil penelitian ini adalah
Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat terhadap bagi perkembangan pengetahuan ilmu hukum pada umumnya dan bidang hukum lingkungan pada khususnya mengenai tanggung jawab Pemerintah Kota Yogyakarta dalam pengelolaan sampah.
2. Manfaat praktis dari hasil penelitian ini adalah
 - a. Bagi masyarakat
Dapat memberikan sumbangan ilmu pengetahuan di bidang hukum lingkungan agar mengetahui dampak dari bahaya pencemaran lingkungan serta memberikan penyadaran untuk ikut serta berpartisipasi aktif dan peduli dalam menjaga dan melestarikan lingkungan.
 - b. Bagi Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan DIY
Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan masukan bagi Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan DIY untuk terus berkomitmen terhadap program pengelolaan sampah yang berwawasan lingkungan.

c. Bagi Dinas Lingkungan Hidup Kota Yogyakarta

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran untuk peningkatan pengelolaan sampah sebagai upaya pengendalian pencemaran lingkungan.

E. Keaslian Penelitian

Dengan ini penulis menyatakan bahwa penulisan hukum/skripsi dengan judul “Tanggung Jawab Pemerintah Kota Yogyakarta Terhadap Program Pengelolaan Sampah Yang Berwawasan Lingkungan.” ini merupakan hasil karya asli penulis sendiri, bukan merupakan plagiasi dari hasil karya orang lain. Ada beberapa skripsi dengan tema yang sama dengan skripsi ini namun permasalahannya berbeda, yaitu sebagai berikut:

1. Martinus Triastantra, Fakultas Hukum, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, NPM 120511111, Pengelolaan Sampah Pasar Sebagai Upaya Pengendalian Pencemaran Lingkungan Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 10 Tahun 2012 Tentang Pengolaan Sampah (Studi Kasus di Pasar Giwangan Kota Yogyakarta). Rumusan masalahnya adalah bagaimana pengelolaan sampah pasar sebagai upaya pengendalian pencemaran lingkungan berdasarkan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 10 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah, (studi kasus di Pasar Giwangan Kota Yogyakarta)? Apakah ada kendala dalam pengelolaan sampah

sebagai upaya pengendalian pencemaran lingkungan di Pasar Giwangan Kota Yogyakarta?

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan penulis dan telah dijelaskan pada bab sebelumnya, maka dapat diambil kesimpulan yaitu: pengelolaan sampah Pasar Giwangan Kota Yogyakarta sebagai pengendalian pencemaran lingkungan di Kota Yogyakarta sudah berjalan tetapi belum maksimal. Pengelolaan sampah yang telah dilakukan adalah pembatasan timbulan sampah, pemanfaatan sampah, daur ulang sampah, pemilahan sebagian sampah, pengumpulan, pengangkutan, pengolahan sebagian sampah dan pemrosesan akhir sebagian sampah. Hanya saja, pengelolaan sampah Pasar Giwangan tidak disertai konsistensi pemilahan sampah berdasarkan jenis dan sifatnya.

Letak perbedaannya dapat dilihat dari skripsi yang ditulis oleh Martinus Triastantra, lebih membahas tentang studi kasus yang dilakukan di Pasar Giwangan Kota Yogyakarta mengenai bagaimana pengelolaan sampah pasar sebagai upaya pengendalian pencemaran lingkungan dan kendala apa saja yang dihadapi. Sedangkan penelitian ini lebih menekankan pada bagaimana tanggung jawab Pemerintah Kota Yogyakarta terkait dengan pelaksanaan program pengelolaan sampah yang berwawasan lingkungan.

2. Pungky Dwitama Putra, Fakultas Hukum, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, NPM 140511591, Pelaksanaan Pengelolaan Sampah

Sebagai Upaya Perlindungan Lingkungan Melalui Kegiatan Di Tempat Pembuangan Akhir (TPA) Piyungan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Rumusan masalahnya adalah bagaimana pelaksanaan pengelolaan sampah sebagai upaya perlindungan lingkungan melalui kegiatan di TPA Piyungan? Apa kendala dan solusinya dalam pelaksanaan pengelolaan sampah di TPA Piyungan?

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan penulis dan telah dijelaskan pada bab sebelumnya, maka dapat diambil kesimpulan yaitu: pengolahan sampah di TPA Piyungan masih sangat relevan sebagai konsep pengelolaan sampah saat ini maupun ke depan, kendala – kendala pengelolaan sampah yang timbul hingga saat ini, adalah tidak memiliki pelaksanaan konsep 3R (*reduce, reuse, recycle*). Hal inilah yang didorong kalangan legislatif di DPRD Provinsi Yogyakarta agar Pemerintah Daerah (Pemda) DIY melakukan upaya-upaya konkrit yang lebih progresif untuk mengatasi persoalan pengelolaan sampah. Badan Lingkungan Hidup dan Kehutanan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai lembaga yang berwenang dan diberi tanggung jawab mengelola sampah misalnya, saat ini mencoba untuk menggandeng pihak swasta untuk melakukan kerjasama pengelolaan sampah di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Letak perbedaannya dapat dilihat dari fokus yang berbeda satu sama lain. Penelitian yang dilakukan oleh Pungky Dwitama Putra, berfokus pada bagaimana pelaksanaan pengelolaan sampah sebagai upaya perlindungan lingkungan melalui kegiatan di TPA Piyungan. Selain itu, pada skripsi tersebut membahas tentang kendala dan solusi dalam pelaksanaan pengelolaan sampah melalui kegiatan di TPA Piyungan. Sedangkan penelitian ini membahas tentang bagaimana tanggung jawab Pemerintah Kota Yogyakarta dalam kaitannya melaksanakan program pengelolaan sampah yang berwawasan lingkungan hidup.

3. Nola Kardilla, Fakultas Hukum, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, NPM 150512048, Aspek Hukum Pengendalian Pencemaran Lingkungan sebagai Akibat Sampah pada Pasar Beringharjo di Kota Yogyakarta. Rumusan masalahnya adalah Bagaimana pengendalian pencemaran lingkungan berkenaan dengan pengelolaan sampah Pasar Beringharjo di Kota Yogyakarta? Apa saja kendala dan solusi bagi pengendalian pencemaran lingkungan sebagai akibat sampah Pasar Beringharjo di Kota Yogyakarta?

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan penulis dan telah dijelaskan pada bab sebelumnya, maka dapat diambil kesimpulan yaitu: pengendalian pencemaran lingkungan berkenaan dengan pengelolaan sampah Pasar Beringharjo di Kota Yogyakarta sudah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang

Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, dimana keseluruhan unsur Pencegahan sudah berjalan dengan baik. Berdasarkan Penelitian, Pasar Beringharjo telah memenuhi 13 (tiga belas) syarat sebagaimana yang diatur dalam Pasal 14 UUPPLH yang berkaitan dengan terpenuhinya KLHS hingga baku mutu lingkungan hidup. Begitu pula dengan penanggulangan, Dinas Pengelolaan Pasar telah melakukan peringatan atas pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup melalui tugas dan program yang telah dimiliki. Namun apabila terjadinya pencemaran, Dinas Pengelolaan Pasar Kota Yogyakarta telah memiliki rencana terstruktur sebagai langkah antisipatif merespon dari adanya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.

Kendala dan solusi bagi pengendalian pencemaran lingkungan sebagai akibat sampah Pasar Beringharjo di Daerah Istimewa Yogyakarta terdapat berbagai macam ragam, adalah sebagai berikut:

- a. Minimnya kesadaran serta kepedulian masyarakat pengguna pasar dalam menjaga kebersihan pasar.
- b. Belum optimalnya pemisahan sampah organik maupun non organik sehingga sulit untuk dikelola.
- c. Pedagang belum memiliki tempat sampah sendiri.
- d. Petugas Kebersihan kurang disiplin menjalankan pekerjaannya.

Letak perbedaannya dapat dilihat dari skripsi yang ditulis oleh Nola Kardilla berfokus pada aspek hukum mengenai bagaimana pengendalian pencemaran lingkungan berkenaan dengan pengelolaan sampah yang dilakukan di Pasar Beringharjo di Kota Yogyakarta. Sedangkan penelitian ini menekankan pada bagaimana bagaimana tanggung jawab Pemerintah Kota Yogyakarta terkait dengan pelaksanaan program pengelolaan sampah yang berwawasan lingkungan.

F. Batasan Konsep

1. Sampah

Berdasarkan Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah, sampah yaitu berupa sisa kegiatan sehari-hari manusia dan/atau proses alam yang berbentuk padat.

2. Pengelolaan Sampah

Pengelolaan sampah berdasarkan Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah, adalah kegiatan sistematis, menyeluruh dan berkesinambungan yang meliputi pengurangan dan penanganan sampah.

3. Tanggung Jawab

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia, Tanggung Jawab adalah merupakan keadaan wajib menanggung segala sesuatunya atau bisa saja

diartikan sebagai fungsi menerima pembebanan, sebagai akibat sikap pihak sendiri atau pihak lain⁵.

4. Pemerintah Daerah/Kota

Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

5. Berwawasan Lingkungan

Berwawasan lingkungan adalah upaya yang dilakukan secara berkesinambungan untuk memberikan atau menjaga mutu, kesehatan dan kualitas hidup masyarakat serta menjaga kelestarian lingkungan.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum empiris. Penelitian hukum empiris ini merupakan penelitian yang berfokus pada fakta sosial. Dalam penelitian ini digunakan data primer dan didukung dengan data sekunder. Data primer merupakan data utama yang dapat diperoleh secara langsung dari responden.

2. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian hukum empiris merupakan data primer sebagai data utama dan data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder sebagai berikut:

⁵ <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/tanggung%20jawab>, diakses 18 Oktober 2021.

a. Data Primer

Data Primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari responden di lokasi penelitian dengan cara melakukan wawancara kepada pihak-pihak yang bersangkutan mengenai objek yang diteliti.

b. Data Sekunder

Data Sekunder adalah data yang diperoleh dari buku, jurnal, hasil penelitian maupun peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan yang sedang diteliti.

1) Bahan Hukum Primer yang meliputi meliputi peraturan perundang-undangan :

a) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah

b) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

c) Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 10 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah

2) Bahan Hukum Sekunder berupa pendapat hukum yang diperoleh dari berbagai macam buku, jurnal, Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), internet, surat kabar maupun instansi resmi yang berkaitan dengan Tanggung

Jawab Pemerintah Kota Yogyakarta Terhadap Program
Pengelolaan Sampah Yang Berwawasan Lingkungan.

3. Cara Pengumpulan Data

Cara pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan menggunakan cara:

- a. Wawancara yang dilakukan secara langsung kepada pihak-pihak yang berkaitan dengan penelitian ini, dengan cara mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang telah disusun dan dipersiapkan sebelumnya mengenai permasalahan yang terjadi. Kemudian hasil yang didapat dari wawancara ini akan digunakan sebagai data primer.
- b. Studi Kepustakaan dilakukan dengan cara mengumpulkan dan mempelajari peraturan perundang-undangan, buku, jurnal, internet, surat kabar maupun dari instansi resmi yang akan digunakan sebagai data sekunder.

4. Lokasi Penelitian

Penelitian ini akan dilakukan di Kota Yogyakarta.

5. Responden dan Narasumber

Responden dalam penelitian ini adalah :

- a) Wulandari selaku wakil Kelompok Sustansi
Penanganan Persampahan DLH Kota Yogyakarta

- b) Eni Yuniarti, S.T., M.Eng. selaku Sub Koordinator
Kelompok Substansi Persampahan dan Limbah
Bahan Berbahaya dan Beracun DLHK DIY

Narasumber dalam penelitian ini adalah Viky Arthiando selaku
Koordinator Divisi Program WALHI DIY

6. Analisis Data

Dalam penelitian hukum empiris, data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif. Analisis kualitatif merupakan analisis yang dilakukan dengan menggunakan cara yaitu data yang sudah didapatkan dari berbagai sumber, kemudian data tersebut dihubungkan dan dianalisis satu dengan yang lainnya secara sistematis sehingga dari proses tersebut diperoleh gambaran yang jelas mengenai permasalahan yang sedang diteliti.

7. Proses Berpikir

Berdasarkan pada proses analisis data yang digunakan, maka proses berpikir atau penalaran yang akan digunakan dalam penelitian ini yaitu dengan cara menarik kesimpulan menggunakan metode berpikir deduktif. Metode berpikir deduktif ini dimulai dengan menarik kesimpulan berdasarkan hal-hal yang bersifat umum untuk ditarik menuju kepada hal-hal yang bersifat khusus.