

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Lingkungan hidup di Indonesia sudah sangat menurun ditinjau dari kualitasnya termasuk di perkotaan. Masalah yang tipikal di banyak kota adalah masalah kebersihan (sampah), ketersediaan ruang terbuka hijau, pencemaran udara dan air. Di sisi lain kapasitas aparat pemerintah relatif terbatas apabila dibandingkan dengan tingkat kesulitan permasalahan lingkungannya. Keterbatasan tersebut antara lain adalah hal-hal yang berkenaan dengan kelembagaan dan manajemen, seperti misalnya peraturan, pendanaan, sistem organisasi, sumber daya manusia dan keterpaduan perencanaan. Kondisi tersebut juga masih belum didukung oleh partisipasi masyarakat.

Besarnya tantangan yang dihadapi pada era otonomi daerah saat ini dan kapasitas yang berbeda-beda pada setiap daerah dalam pengelolaan lingkungan hidup, serta dampak lingkungan yang tidak mengenal wilayah administrasi, menuntut perlunya strategi pengelolaan lingkungan yang terpadu dan partisipatif.

Menyikapi situasi dan kondisi tersebut, Kementerian Lingkungan Hidup mencanangkan Program ADIPURA pada periode 1986-1997, program ini dipandang perlu dilaksanakan kembali pada tahun 2002 karena kondisi lingkungan perkotaan yang menurun sejak dihentikannya pelaksanaan Program ADIPURA pada tahun 1997. Pencanaan program tersebut juga dilandasi oleh mandat Kementerian Lingkungan Hidup.

Pelaksanaan program ADIPURA mengacu kepada empat (4) prinsip yaitu;

1. Pelestarian lingkungan perlu mendapatkan dukungan politik.
2. Masyarakat perlu menuntut haknya untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Hal ini sesuai dari Pasal 28 H ayat (1) dan Pasal 28 I ayat (4) UUD.
3. Perlu ada mekanisme demokrasi yang efektif sehingga terbentuk pemerintah yang peka terhadap tuntutan masyarakat.
4. Pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah, perlu mempunyai kemampuan dan menjalankan pemerintahan yang baik (*good governance*).<sup>1</sup>

Program ADIPURA mempunyai tujuan mendorong kemampuan pemerintah daerah untuk melaksanakan pemerintahan yang baik di bidang lingkungan hidup (*good governance dan good environment*). Diharapkan melalui Program ADIPURA setiap daerah dapat mendayagunakan seluruh

---

<sup>1</sup> Buletin KLH, *Program Bangun Praja meraih ADIPURA*, Profil Nasional cetakan II, Oktober 2004

kemampuannya melalui dukungan dari segenap segmen masyarakat untuk secara bersama-sama mengatasi permasalahan lingkungan hidup perkotaan.

Hasil pelaksanaan Program ADIPURA yang telah dicapai sejak dicanangkan hingga saat ini sedikit banyak telah memberikan motivasi dan dorongan kepada pemerintah daerah untuk menerapkan prinsip-prinsip tata praja lingkungan. Hasil pelaksanaan tersebut terangkum dalam Buku Profil Nasional.

Tujuan dari pembuatan Buku Profil Nasional ini sebagai wadah penyampaian informasi pelaksanaan Program ADIPURA dan hasil kinerja pemerintah daerah dalam mewujudkan kota yang bersih dan teduh (*clean and green city*). Profil nasional ini juga dapat dijadikan acuan dan pembelajaran untuk melakukan perbaikan dalam pengelolaan lingkungan hidup perkotaan.

Program ADIPURA pada dasarnya mengevaluasi kinerja pengelolaan lingkungan perkotaan dalam kerangka peningkatan kapasitas. Program ADIPURA ini dilaksanakan secara periodik tahunan yang selalu berakhir pada peringatan Hari Lingkungan Hidup se-Dunia, pada tanggal 5 Juni, ditandai dengan pemberian penghargaan ADIPURA (Anugerah dan Piagam ADIPURA).

Meskipun demikian Program ADIPURA dirasa masih belum mencapai tujuannya. Hal ini disebabkan karena beberapa sebab, yaitu :<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup>Hasil wawancara dengan Bpk. Setyo Winarso, Kabid Pengendalian Pencemaran & PLB3: Bpk. Setyo Winarso, KLH Regional Jawa. Di Yogyakarta, pada hari rabu, tanggal 26 agustus 2009.

1. Masih banyak hal yang harus dibenahi agar program ini benar-benar mengakar dan sungguh-sungguh menjiwai semangat masyarakat dalam menjaga dan menata lingkungan kotanya yang lebih manusiawi dan tercapainya tujuan lingkungan yang bersih dan sehat.
2. Pergeseran cara penilaian, karena terjadi sebuah transisi dari pendekatan lingkungan ke pendekatan politik.
3. Minimnya anggaran, ditambah lagi rendahnya kesadaran lingkungan dari sumber daya manusianya ( kurangnya rasa antusias dan partisipasi masyarakat dalam menyambut dan menjalankan program ini ).<sup>3</sup>

Berdasarkan latar belakang di atas maka penulis melakukan penulisan hukum dengan judul : **Efektivitas Program ADIPURA Dalam Mewujudkan Kota Bersih Dan Teduh (*Clean and Green City*) Di Kabupaten Sleman.**

## **B. Rumusan Masalah**

Melihat secara sekilas uraian di atas, maka penulis mengambil suatu rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam mewujudkan kota yang Bersih dan Teduh sesuai dengan kriteria penilaian program ADIPURA agar berjalan secara efektif ?

---

<sup>3</sup> Hasil wawancara dengan Bpk. Setyo Winarso, Kabid Pengendalian Pencemaran & PLB3: Bpk. Setyo Winarso, KLH Regional Jawa. Di Yogyakarta, pada hari rabu, tanggal 26 agustus 2009.

2. Kendala apa saja yang dihadapi oleh KLH dalam rangka mengefektifkan program ADIPURA ?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui upaya apa saja yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam menumbuhkan semangat agar masyarakat ikut serta berperan aktif dalam melaksanakan program ADIPURA agar berjalan efektif, dan untuk mengetahui bentuk partisipasi apa saja yang dilakukan oleh masyarakat agar tercapai tujuan dicanangkannya program ADIPURA sesuai dengan kriteria penilaian.
2. Untuk mengetahui kendala apa saja yang dihadapi oleh KLH dalam mengefektifkan Program ADIPURA agar mencapai tujuannya yaitu mewujudkan lingkungan yang bersih dan teduh.

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Obyektif : Memberikan sumbangan berupa pemikiran ilmu pengetahuan bagi ilmu hukum khususnya di bidang hukum lingkungan tentang efektifitas Program ADIPURA dalam mewujudkan kota bersih dan hijau di Kabupaten Sleman.
2. Subyektif : Pelaksanaan Program ADIPURA yang berjalan secara efektif dapat mengembalikan kondisi lingkungan perkotaan yang bersih dan teduh

dan bermanfaat bagi seluruh sumber daya yang berada di dalamnya, terutama dirasakan oleh manusia.

#### E. Batasan Konsep

Batasan-batasan konsep atau pengertian istilah yang berkaitan dengan obyek yang diteliti yaitu :

1. Efektivitas adalah (efektif; berhasil guna), ukuran hasil tugas atau pencapaian tujuan<sup>4</sup>
2. Program ADIPURA adalah program kerja berlingkup nasional yang dikelola oleh Kementerian Negara Lingkungan Hidup dalam rangka mewujudkan kota yang bersih dan teduh<sup>5</sup>
3. Kota adalah (*city*, Ing), pemukiman berpenduduk relatif besar dalam luas areal yang terbatas, kepadatan penduduk relatif tinggi, tempat sekelompok orang-orang dalam jumlah tertentu dan bertempat tinggal bersama dalam suatu wilayah geografis tertentu, cenderung berpola hubungan rasional, ekonomis dan individualistis serta pada umumnya bersifat non-agraris<sup>6</sup>
4. Bersih dan teduh adalah rangkaian kegiatan evaluasi dari pelaksanaan Program ADIPURA yang merupakan kegiatan penilaian secara fisik

---

<sup>4</sup> Suharto – Tata Iryanto, *Kamus Bahasa Indonesia*, Penerbit Indah Surabaya, hlm.208.

<sup>5</sup> Undang-undang nomor 01 Tahun 2009 tentang Program ADIPURA Pasal 1 angka 1.

<sup>6</sup> Diadaptasi dari, *Kamus Tata Ruang*, Ditjen Cipta Karya dan Ikatan Ahli Perencanaan/IAP, 1997, yang merujuk kepada BKS – AKSI.

terhadap suatu kondisi perkotaan/kabupaten sesuai dengan kriteria yang telah ditentukan dalam pelaksanaan program.<sup>7</sup>

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif, yang merupakan penelitian yang berfokus pada norma (law in the book) dan penelitian ini memerlukan data sekunder (bahan hukum) sebagai data utama.

Penelitian kepustakaan yaitu penelitian yang dilakukan dengan membaca dan mempelajari literatur-literatur yang terdiri dari buku-buku hukum, Perundang-undangan dan bahan-bahan yang berkaitan dengan obyek yang akan diteliti.

### **2. Sumber Data**

- a. Data Primer adalah data yang diperoleh penulis dengan membaca peraturan perundang-undangan yang terkait.
- b. Data sekunder adalah data yang diperoleh penulis dengan cara membaca buku yang terkait dengan judul penulisan penelitian, hasil penelitian dan pendapat hukum.

---

<sup>7</sup> ADIPURA, *Menuju Kota Bersih Dan Teduh*, Kementrian Negara Lingkungan Hidup, 2007.

1) Bahan Hukum Primer :

1. Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 01 Tahun 2009 Tentang Program ADIPURA
2. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
3. Undang-undang Nomor 18 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Sampah
4. Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 14 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pelaksanaan Program ADIPURA
5. Undang-undang RI Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang
6. Permendagri Nomor 01 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan

2) Bahan Hukum Sekunder

Buku-buku yang membahas mengenai Program ADIPURA, Prinsip-prinsip *Good Environmental and Governance/GEG*, Pengelolaan sampah, Pengendalian Pencemaran Air dan Konsep Ruang Terbuka Hijau (RTH).

### 3) Bahan Hukum Tersier

Yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan mengenai bahan hukum primer dan sekunder, missal : Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Inggris Indonesia, Majalah Intisari.

### 3. Metode Pengumpulan Data

Teknik dan alat pengumpulan data yang dipergunakan adalah teknik wawancara langsung dimana penulis berkomunikasi secara langsung dengan nara sumber untuk mendapat data yang diperlukan, dengan menggunakan alat pengumpul data berupa wawancara terstruktur yaitu dengan mengajukan pertanyaan secara langsung kepada nara sumber dengan terlebih dahulu menyusun inti pertanyaan sehingga pertanyaan yang diajukan lebih terarah.

Adapun nara sumber yang bersedia untuk memberikan data tersebut, yaitu : Bpk. Setyo Winarso (Kabid Pengendalian Pencemaran & PLB3), Ibu Sumartinah (Head of Sub Division for Hazardous Waste Management), Bpk. Sugeng Hidayat (Kepala Tim Pemantau Pelaksanaan Program ADIPURA se-Jawa Tengah), Ibu Eldy Triningsih (Staff Ahli Bidang Pengendalian Pencemaran Air), Bpk. H. Sungkono ST (Kasi Pertamanan Dinas Kimpraswilhub Kabupaten Sleman), Bpk. Iswanto (Dosen Poltekkes dan ketua RT Kampung Sukunan, Sleman Gamping) dan Ibu Sumirah (pedagang pasar tradisional Sleman).

#### **4. Lokasi Penelitian**

Penelitian ini dilakukan di Kantor Kementerian Lingkungan Hidup Regional Jawa DIY, beberapa wilayah Kabupaten Sleman seperti area Taman Kota Deggung, Dusun Jetak II, Dusun Sukunan.

#### **5. Metode Analisis**

##### **a. Data Primer**

Data yang diperoleh dari hasil penelitian di Kantor Kementerian Lingkungan Hidup Regional Jawa-DIY dengan cara melakukan wawancara dan tinjauan langsung dibantu dengan narasumber tersebut di atas.

##### **b. Data Sekunder**

Data yang diperoleh dari buku-buku literatur yang berhubungan dengan permasalahan, peraturan-peraturan yang berkaitan dan media cetak yang sesuai dengan permasalahan yang ditulis. Sehingga dari bahan tersebut dapat diperoleh dari suatu pengertian atau pemahaman mengenai obyek yang akan diteliti sesuai dengan keinginan penulis. Selain itu dapat pula diperoleh suatu persamaan pendapat maupun perbedaan pendapat dari permasalahan yang diteliti.

## **G. Sistematika Penulisan**

Penulisan hukum ini disusun secara sistematis dalam tiga (3) bab yang merupakan suatu rangkaian dan saling berhubungan satu sama lain.

Adapun ke-tiga bab tersebut adalah :

### **BAB I: Pendahuluan.**

Permulaan bab ini berisi tentang latar belakang, tentang penelitian yang dilakukan oleh penulis, kemudian dirumuskan permasalahan, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan hukum.

### **BAB II: Pembahasan.**

Bab ini akan dibahas mengenai pelaksanaan Program ADIPURA, seberapa efektifkah program ini dijalankan oleh pemerintah daerah dan seberapa besar partisipasi masyarakat dalam menyambut berjalannya program ini, pengelolaan sampah, pengendalian pencemaran air, dan kendala apa saja yang dihadapi oleh pemerintah daerah dalam mencanangkan program ini agar berjalan secara efektif.

### **BAB III: Penutup.**

Berisi kesimpulan dan saran. Kesimpulan membicarakan tentang kesimpulan dari keseluruhan hasil penelitian, sedangkan saran diberikan kepada Kantor Kementrian Negara Lingkungan hidup, Pemda Sleman, masyarakat luas.