BAB I
PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

[1]

Sebagai amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, yang tersebut pada lampiran kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, bahwa Pencegahan, pengelolaan dan pemulihan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup dalam Daerah Kabupaten/Kota merupakan tanggung jawab pemerintah daerah kabupaten/kota. kegiatan pemerintah dalam mengurusi lingkungan hidup tergolong dalam urusan pemerintahan konkuren, hal ini terdapat pada pasal 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Urusan pemerintahan diklasifikasikan menjadi 3 bagian, yang terdiri atas:

1. urusan pemerintahan absolut,
2. urusan pemerintahan konkuren, dan
3. urusan pemerintahan umum.

Urusan pemerintahan konkuren yang dimaksud adalah urusan pemerintah yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota, yang selanjutnya urusan pemerintahan konkuren diserahkan kepada pemerintah daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Pengelolaan lingkungan hidup harus menjadi prioritas utama pemerintah pusat maupun daerah, karena lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak asasi setiap warga negara Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam [2]Pasal 28H Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

konstitusi menjamin adanya hak hidup sehat bagi setiap warga negara Indonesia. Hak hidup sehat yang dimaksud diantaranya hak untuk terbebas

[1] Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah
[2] Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

dari ancaman penyakit yang disebabkan oleh buruknya kualitas lingkungan hidup masyarakat. Lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan lingkungan yang memiliki kualitas udara yang baik serta bebas sampah. Saat ini sampah telah menjadi permasalahan nasional sehingga pengelolaannya perlu dilakukan secara komprehensif dan terpadu dari hulu ke hilir agar memberikan manfaat secara ekonomi, dan kesehatan bagi masyarakat, serta aman bagi lingkungan. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah Kabupaten Kampar Melalui Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Kampar berinisiatif untuk melakukan pengelolaan sampah yang terstruktur dan sistematis. Melihat perkembangan Daerah Kabupaten Kampar yang cukup signifikan terutama perkembangan pada bidang industri dan pariwisata. Alasan tersebut perlu dikhawatirkan, karena dapat menyebabkan bertambahnya kuantitas dan varian sampah di Daerah Kabupaten Kampar. untuk itu masalah persampahan yang akan terjadi dimasa mendatang sebaiknya dipersiapkan sedini mungkin sehingga tidak menyebabkan masalah besar dikemudian hari seperti yang dihadapi oleh beberapa daerah yang sedang berkembang diindonesia. Selain itu peningkatan jumlah penduduk dan perubahan gaya (*lifestyle*) hidup masyarakat juga dapat mengakibatkan penambahan kuantitas dan varian sampah yang berbagai macam. Jika pemerintah daerah tidak segera merumuskan rencana pengelolaan sampah dengan baik, maka akan berakibat fatal bagi Kabupaten Kampar dimasa yang akan datang. Sampah selalu dipandang sebelah mata oleh berbagai kalangan, padahal sampah adalah suatu bencana bagi masyarakat jika tidak dikelola dan ditanggulangi dengan benar. Permasalahan jumlah sampah yang menumpuk dapat mengakibatkan sumber air dan udara menjadi tercemar bakteri bahkan virus-virus jahat yang mengakibatkan buruknya kesehatan masyarakat. Selain itu sampah adalah masalah utama terjadinya banjir, penumpukkan sampah pada jalur-jalur perlintasan pembuangan air menjadi tidak efektif karena diakibatkan oleh sampah. Sekalipun suatu daerah memiliki pembangunan infrastruktur yang maju, hal ini tidak akan menjamin kemajuan daerah tersebut, jika daerah tersebut selalu mengalami bencana banjir. Oleh

karena itu, setiap daerah harus meminimalisir potensi-potensi penyebab bencana dengan cara melakukan pengelolaan sampah dengan baik.

Akibat jumlah penduduk yang semakin bertambah dan ketersediaan lahan yang di Daerah berkurang, maka Pemerintah Daerah semakin kesulitan mendapatkan lahan untuk pengelolaan sampah, seperti; Tempat Penampungan Sementara (TPS), Tempat Pengelolaan Sampah Terpadu (TPSP), Tempat Pemrosesan Akhir (TPA) Sampah.

Mengacu pada [3]Undang-undang nomor 18 tahun 2008 tentang pengelolaan sampah mengamanatkan tanggung jawab kepada Pemerintah Daerah, masyarakat dan setiap pelaku usaha untuk melakukan pengelolaan (pengurangan dan penanganan) sampah sesuai standar yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Selama ini, sebagian besar Pemerintah Daerah dan masyarakat masih memandang sampah sebagai barang sisa yang tidak tidak memiliki *value* lagi. Terbukti dari cara Pemerintah Daerah dalam mengelola sampah yang masih bertumpu pada pendekatan akhir (end-of-pipe), yaitu sampah dikumpulkan, diangkut, dan dibuang ke TPA sampah tanpa dilakukan pengolahan terlebih dahulu. Akibat yang ditimbulkan sampah TPA sampah tidak mampu menampung timbulan sampah yang selalu bertambah, sehingga sampah bertumpuk sembarangan, kemudian mencemari lingkungan dan berpotensi melepaskan gas metana (CH4) ke udara yang dapat meningkatkan emisi gas rumah kaca, hal ini tentunya memberikan kontribusi terhadap pemanasan global. Paradigma pengelolaan sampah bertumpu pada pendekatan akhir tersebut, sudah saatnya ditinggalkan dan diganti dengan paradigma baru, yaitu mengurangi sumber-sumber sampah dan memandang sampah sebagai sumber daya yang memiliki manfaat dan nilai ekonomis, misalnya untuk energi, kompos/pupuk, atau untuk bahan baku industri. Hal tersebut dilakukan melalui kegiatan pengurangan dan penanganan sampah, dimana Pengurangan sampah meliputi: kegiatan pembatasan, penggunaan kembali, dan pendauran

[3] Undang-undang nomor 18 tahun 2008 tentang pengelolaan sampah.

ulang, sedangkan kegiatan penanganan sampah meliputi: pemilahan, pengumpulan, pengangkutan, pengolahan, dan pemrosesan akhir. Pengelolaan sampah sudah seharusnya dilakukan dengan pendekatan komprehensif mulai dari hulu sampai ke hilir.

Paradigma masyarakat selama ini, sampah merupakan tanggung jawab penuh Pemerintah Daerah, paradigma ini tidak sesuai atau sejalan dengan penerapan UU Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah, pengelolaan sampah tidak hanya menjadi tugas dan tanggung jawab Pemerintah Daerah saja melainkan tanggung jawab bersama antara Pemerintah Daerah, masyarakat, dan pelaku usaha. Oleh karena itu, pemerintah daerah bersama-sama masyarakat dan pelaku usaha perlu mengubah paradigma pengelolaan sampah melalui kegiatan-kegiatan tertentu yang berpengaruh terhadap pengurangan dan penanganan sampah, agar kuantitas sampah yang akan diproses secara aman di TPA menjadi berkurang. Perubahan paradigma pengelolaan sampah tersebut membawa konsekuensi hukum kepada Pemerintah Daerah sebagai pelaksana tugas yang telah diamanatkan UU Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah untuk memenuhi hak masyarakat dan memfasilitasi kewajiban masyarakat dalam melaksanakan pengurangan dan penanganan sampah dengan cara 3R, yaitu Reduce (mengurangi timbulan), Reuse (menggunakan kembali), dan Recycle (mendaur ulang).

Dalam rangka menyelenggarakan pengelolaan sampah secara terpadu dan komprehensif, pemenuhan hak dan kewajiban masyarakat, serta tugas dan wewenang Pemerintahan Daerah melaksanakan sub urusan persampahan yang sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, maka diperlukan dasar hukum dalam bentuk peraturan daerah yang mengatur pengelolaan sampah. Selain itu, di dalam pengelolaan sampah tidak saja diperlukan aspek peran serta aktif masyarakat dan aspek hukum dalam bentuk peraturan daerah, melainkan aspek kelembagaan dan manajemen, aspek teknis operasional seperti prasarana dan sarana, dan pembiayaan. Aspek tersebut dalam satu sistem pengelolaan sampah yang dilakukan secara komprehensif dan terpadu. Untuk memberikan kepastian

hukum, kejelasan tanggung jawab dan kewenangan pemerintah daerah serta hak dan kewajiban masyarakat dan pelaku usaha, sehingga penyelenggaraan pengelolaan sampah dapat berjalan secara optimal, efektif, dan efisien.

B. RUMUSAN MASALAH

Dalam rangka pelaksanaan kewenangan dan dengan berpijak pada standar penyusunan naskah akademik dalam perancangan peraturan daerah, maka masalah yang akan diteliti dalam penyusunan naskah akademik ini mencakup:

1. Bagaimana kajian teoritis dan praktik empiris Pemerintah Kabupaten Kampar terhadap pengelolaan sampah?.
2. Bagaimanakah kondisi peraturan perundangan-undangan yang mengatur tentang pengelolaan sampah dan bagaimanakah kondisi tersebut berkaitan dengan kedudukan dan kewenangan Pemerintah Kabupaten Kampar yang berperan mengatur tentang pengelolaan sampah?.
3. Bagaimanakah landasan filosofis, landasan sosiologis, dan yuridis untuk membentuk Peraturan Daerah yang mengatur mekanisme, tanggung jawab serta wewenang Pemerintah Daerah?.
4. Bagaimanakah jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan Peraturan Daerah Kabupaten Kampar dalam pelaksanaan pengelolaan sampah?.

C. TUJUAN

Penyusunan naskah akademik ini bertujuan untuk:

(1) Merumuskan landasan teoritis pengaturan tentang pengelolaan sampah melalui pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Kampar.

(2) Merumuskan masalah norma peraturan perundang-undangan dalam rangka pemecahan masalah norma pengaturan melalui peraturan daerah yang akan dibentuk.

(3) Merumuskan landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Kampar dalam rangka mengelola persampahan; dan

(4) Merumuskan jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan Peraturan Daerah Kabupaten Kampar dalam pengelolaan persampahan.

D. METODE KAJIAN

1. Tipe Penelitian

Metode kajian ini merupakan tipe penelitian hukum normatif, yaitu suatu metode yang memfokuskan kajian terhadap masalah hukum dalam sifat tekstualnya. kajian ini mencakup penelitian terhadap norma hukum, sinkronisasi hukum, konstruksi normanya, validitas, keberadaannya dalam korelasi dengan norma lainnya, maupun penerapan dan penegakannya, dari bidang-bidang tata hukum tertentu, dengan cara mengadakan identifikasi terlebih dahulu terhadap kaidah-kaidah hukum yang telah dirumuskan di dalam perundang-undangan tertentu.

Kajian ini memfokuskan penelusuran terhadap beberapa aspek norma, yaitu:

a. Dasar pengkonstruksian norma, konsep pengkonstruksian norma;
b. Aspek dasar kewenangan; dan
c. Aspek pengkonstruksian norma,

Aspek yang pertama mencakup: kajian terhadap karakteristik dan jenis-jenis sampah; karakteristik masalah dampak dari sampah; karakteristik kebutuhan pemecahan masalah dampak sampah; karakteristik konsep pengaturan, sampai pada model konstruksi norma pengaturan pemecahan masalah akibat dari sampah. Aspek yang kedua mencakup kajian terhadap peraturan perundang - undangan yang mengatur tentang dasar, ruang lingkup, dan substansi kewenangan Pemerintah Kabupaten Kampar dalam mengatur pemecahan masalah yang diakibatkan oleh sampah di Kabupaten Kampar.

Aspek yang ketiga mencakup kajian terhadap struktur elemen pengaturan dan konstruksi substansi norma.

Kajian hukum ini merupakan penelitian hukum normatif dalam cakupan meliputi ketiga variannya, yaitu: penelitian hukum normatif struktural, penelitian hukum normatif fungsional, dan penelitian hukum normatif kontekstual. Obyek penelitian ini adalah karakteristik obyek pengaturan dan masalah persampahan dilingkungan Kabupaten Kampar sebagai dasar pengkonstruksian konsep pengaturan dan pengkonstruksian norma pengaturan yang diasumsikan sebagai faktor penentu fungsi dan keberhasilan dalam mewujudkan tujuan hukum. Bentuk kajian ini, didefenisikan dalam konteks,:

a. uji konsistensi konsep pengaturan, konstruksi struktur dan substansi norma pengaturan dengan karakteristik obyek pengaturan dan karakteristik kebutuhan pengaturan; dan
b. konstruksian dasar dan substansi kewenangan pengaturan sebagai instrumen uji validitas terhadap konstruksi norma dalam pengaturan pemecahan masalah persampahan di Kabupaten Kampar.

2. Pendekatan Masalah

Kajian ini menggunakan pendekatan hukum normatif fungsional, normatif struktural, dan normatif konstruktif dan kontekstual. Pendekatan ini merupakan pendekatan penelitian hukum yang perlu digunakan dalam proses legislasi di Indonesia mengingat kultur hukum Indonesia (*civil law system*) dan kebutuhan-kebutuhan pengaturan yang lebih obyektif dan kontekstual. Fungsi pendekatan tersebut dalam pelaksanaan penelitian ini adalah:

a. Pendekatan hukum kontekstual digunakan dalam penelitian terhadap karakteristik obyek penelitian, karakteristik masalah pengelolaan obyek, karakteristik kebutuhan pemecahan masalah

pengelolaan obyek, dan karakteristik konsep pengaturan obyek;

b. Pendekatan hukum normatif struktural digunakan sebagai dasar untuk menjelaskan dasar, ruang lingkup dan substansi kewenangan Pemerintah Provinsi Riau dalam pengaturan pemecahan masalah organisasi kemasyarakatan di Riau; dan
c. Pendekatan hukum normatif konstruktif dan fungsional digunakan sebagai dasar untuk menjelaskan korelasi konstruksi struktur dan substansi norma dengan konstruksi konsep pengaturan, korelasi konstruksi konsep pengaturan dengan karakteristik kebutuhan pengaturan, dan korelasi kebutuhan pengaturan dengan karakterisitik obyek pengaturan dan karakteristik masalah pengelolaan obyek pengaturan.

3. Sifat Penelitian

Dilihat dari sifatnya, penelitian ini bersifat deskriptif yang telah dilakukan observasi terlebih dahulu kemudian dibahas dalam *Forum Group Discussion* (FGD), agar dapat menggambarkan secara tepat sifat-sifat suatu individu, keadaan, masalah ataupun kelompok tertentu, dan juga untuk menentukan penyebaran suatu masalah untuk menentukan ada tidaknya hubungan antara suatu masalah dengan masalah lain dalam masyarakat.

4. Sumber Data

Dalam penelitian hukum normatif sumber datanya adalah data sekunder. Data sekunder dalam penelitian ini dapat dibedakan menjadi 3 (tiga):

a. Bahan Hukum Primer yaitu bahan hukum yang bersifat pokok yang menjadi acuan dasar penulisan ini, yaitu semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan judul penelitian. Dalam penulisan proposal ini penulis menggunakan beberapa contoh bahan hukum primer, yakni, Undang-Undang/Perpu, Kepres, Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri dan lain sebagainya.

b. Bahan Hukum Sekunder adalah bahan pustaka yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer yang dapat membantu penganalisa serta memahami bahan hukum primer tersebut. Bahan hukum primer ini dapat berupa rancangan undang-undang, hasil penelitian, penelitian pemerintah, teori-teori hukum, karya tulis dari kalangan ahli hukum dan lain sebagainya. Bahan hukum sekunder yang penulis pergunakan dalam penelitian ini adalah berupa karya-karya tulis dari kalangan ahli-ahli hukum nasional khususnya hukum perdata.
c. Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan tentang bahan hukum primer dan sekunder, contohnya adalah kamus hukum.

Kemudian agar produk hukum yang dilahirkan dapat sesuai dengan kebutuhan, maka dibutuhkan sumber-sumber data lainnya dilapangan.

5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara penelitian kepustakaan *(Library Research),* serta observasi. Data primer dalam kajian ini merupakan *(Library Research)* yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka untuk memperoleh data sekunder berupa buku-buku, baik koleksi pribadi maupun dari perpustakaan, artikel-artikel baik yang diambil dari media cetak maupun media elektronik, dokumen-dokumen pemerintah, termasuk peraturan perundang-undangan.

Tahap-tahap pengumpulan data melalui studi pustaka adalah sebagai berikut:

a. Melakukan inventarisasi hukum positif dan bahan-bahan hukum lainnya yang relevan dengan objek penelitian.
b. Melakukan penelusuran kepustakaan melalui, artikel-artikel media cetak maupun elektronik (internet), dokumen-dokumen pemerintah dan peraturan perundang-undangan.
c. Mengelompokan data-data yang relevan dengan permasalahan.

d. Menganalisis data-data yang relevan tersebut untuk menyelesaikan masalah yang menjadi objek penelitian.

6. Analisis Data

Penelitian ini menggunakan analisis hukum secara kualitatif. Artinya adalah semua data yang telah diperoleh kemudian disusun secara sistematis untuk selanjutnya dianalisis berdasarkan peraturan perundang-undangan, pandangan para ahli, serta hasil penelitian kepustakaan dan hasil penelitian yang telah penulis kerjakan. Dalam menarik kesimpulan dapat digunakan metode berpikir deduktif yaitu suatau cara berpikir yang menarik kesimpulan dari suatu pernyataan atau dalil yang bersifat umum menjadi pernyataan atau kasus yang bersifat khusus.