

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pengaturan Sampah Plastik dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah

Selama ini sebagian besar masyarakat masih memandang sampah sebagai barang sisa yang tidak berguna, bukan sebagai sumber daya yang perlu dimanfaatkan. Masyarakat dalam mengelola sampah masih bertumpu pada pendekatan akhir (*end-of-pipe*), yaitu sampah dikumpulkan, diangkut, dan dibuang ke tempat pemrosesan akhir sampah. Padahal, timbunan sampah dengan volume yang besar di lokasi tempat pemrosesan akhir sampah berpotensi melepas gas metan (CH₄) yang dapat meningkatkan emisi gas rumah kaca dan memberikan kontribusi terhadap pemanasan global. Agar timbunan sampah dapat terurai melalui proses alam diperlukan jangka waktu yang lama dan diperlukan penanganan dengan biaya yang besar.

Paradigma pengelolaan sampah yang bertumpu pada pendekatan akhir sudah saatnya ditinggalkan dan diganti dengan paradigma baru pengelolaan sampah. Paradigma baru memandang sampah sebagai sumber daya yang mempunyai nilai ekonomi dan dapat dimanfaatkan, misalnya, untuk energi, kompos, pupuk ataupun untuk bahan baku industri. Dikaitkan dengan konsep negara kesejahteraan yang menguraikan bahwa dalam konsep negara kesejahteraan, negara dituntut untuk memperluas tanggung jawabnya kepada masalah-masalah sosial ekonomi yang dihadapi rakyat banyak. Perkembangan inilah yang memberikan legalisasi bagi negara intervensionis abad ke-20. Negara

justro perlu dan bahkan harus melakukan intervensi dalam berbagai masalah sosial dan ekonomi untuk menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam masyarakat. Melalui intervensi ini, fungsi negara juga meliputi kegiatan-kegiatan yang sebelumnya berada di luar jangkuan fungsi negara, seperti misalnya memikirkan masalah sampah yang dapat dikelola menjadi barang yang mempunyai nilai ekonomi yang pada akhirnya dapat menambah kesejahteraan masyarakat yang menjadi tujuan akhir dari Teori Negara Kesejahteraan.

Pengelolaan sampah dilakukan dengan pendekatan yang komprehensif dari hulu, sejak sebelum dihasilkan suatu produk yang berpotensi menjadi sampah, sampai ke hilir, yaitu pada fase produk sudah digunakan sehingga menjadi sampah, yang kemudian dikembalikan ke media lingkungan secara aman. Pengelolaan sampah dengan paradigma baru tersebut dilakukan dengan kegiatan pengurangan dan penanganan sampah. Pengurangan sampah meliputi kegiatan pembatasan, penggunaan kembali, dan daur ulang, sedangkan kegiatan penanganan sampah meliputi pemilahan, pengumpulan, pengangkutan, pengolahan, dan pemrosesan akhir.

Dalam konsideran UU No. 18 Tahun 2008 disebutkan bahwa penambahan penduduk dan perubahan pola konsumsi masyarakat menimbulkan bertambahnya volume, jenis, dan karakteristik sampah yang semakin beragam. pengelolaan sampah selama ini belum sesuai dengan metode dan teknik pengelolaan sampah yang berwawasan lingkungan sehingga menimbulkan dampak negatif terhadap kesehatan masyarakat dan lingkungan. sampah telah menjadi permasalahan nasional sehingga pengelolaannya perlu dilakukan secara komprehensif dan

terpadu dari hulu ke hilir agar memberikan manfaat secara ekonomi, sehat bagi masyarakat, dan aman bagi lingkungan, serta dapat mengubah perilaku masyarakat.

UU No. 18 Tahun 2008 tidak mengatur secara spesifik pengelolaan sampah plastik. Pasal 2 ayat (1) UU No. 18 Tahun 2008 mengategorikan sampah menjadi 3 (tiga) yaitu sampah rumah tangga, sampah sejenis sampah rumah tangga dan sampah spesifik. Berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (1) UU No. 18 Tahun 2008 ini maka dapat dikatakan bahwa UU No. 18 Tahun 2008 memang belum secara khusus mengatur adanya sampah plastik berikut bahaya yang ditimbulkannya.

Selanjutnya Pasal 2 ayat (4) UU No. 18 Tahun 2008 mengatur mengenai sampah spesifik yang terdiri dari:

1. sampah yang mengandung bahan berbahaya dan beracun;
2. sampah yang mengandung limbah bahan berbahaya dan beracun;
3. sampah yang timbul akibat bencana;
4. puing bongkaran bangunan;
5. sampah yang secara teknologi belum dapat diolah; dan/atau
6. sampah yang timbul secara tidak periodik

Dalam ketentuan Pasal 2 ayat (4) UU No. 18 Tahun 2008 tersebut diatas timbul pertanyaan apakah sampah plastik termasuk sampah yang mengandung bahan berbahaya dan beracun ataukah sampah yang mengandung limbah bahan berbahaya dan beracun atau bisa juga sebagai sampah yang secara teknologi belum dapat diolah atau masih termasuk ketiga-tiganya. Terlebih-lebih lagi Pasal

2 ayat (5) UU No. 18 Tahun 2008 menyebutkan ketentuan lebih lanjut mengenai jenis sampah spesifik di luar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diatur dengan peraturan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang lingkungan hidup. Ketentuan ini justru menunjukkan bahwa sampah plastik dapat termasuk sampah spesifik yang tidak termasuk kategori sampah yang diatur dalam Pasal 2 ayat (4) UU No. 18 Tahun 2008. Hal ini berarti sampah plastik memang belum diatur dalam UU No. 18 Tahun 2008.

Menurut ketentuan Pasal 4 UU No. 18 Tahun 2008, pengelolaan sampah bertujuan untuk meningkatkan kesehatan masyarakat dan kualitas lingkungan serta menjadikan sampah sebagai sumber daya. Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintahan Daerah (Provinsi serta Kabupaten/Kota) bertugas menjamin terselenggaranya pengelolaan sampah yang baik dan berwawasan lingkungan sesuai dengan tujuan tersebut. Dalam hal ini terdapat tujuh tugas pemerintah dalam hal tersebut. Pertama, “Menumbuhkembangkan dan meningkatkan kesadaran masyarakat dalam pengelolaan sampah. Kedua, melakukan penelitian, pengembangan teknologi pengurangan dan penanganan sampah. Ketiga, memfasilitasi, mengembangkan dan melaksanakan upaya pengurangan, penanganan, dan pemanfaatan sampah. Keempat, melaksanakan pengelolaan sampah dan memfasilitasi penyediaan prasarana dan sarana pengelolaan sampah. Kelima, mendorong dan memfasilitasi pengembangan manfaat hasil pengolahan sampah, seperti kompos, pupuk, biogas, potensi energi, dan hasil daur ulang lain. Keenam, memfasilitasi penerapan teknologi spesifik lokal yang berkembang pada masyarakat setempat untuk mengurangi dan menangani sampah. Dan ketujuh,

melakukan koordinasi antarlembaga pemerintah, masyarakat, dan dunia usaha agar terdapat keterpaduan dalam pengelolaan sampah”.

Dalam penyelenggaraan pengelolaan sampah, Pemerintah Republik Indonesia mempunyai lima kewenangan. Pertama, menetapkan kebijakan dan strategi nasional pengelolaan sampah. Kedua, menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria pengelolaan sampah. Ketiga, memfasilitasi dan mengembangkan kerja sama antar daerah, kemitraan, dan jejaring dalam pengelolaan sampah. Keempat, menyelenggarakan koordinasi, pembinaan, dan pengawasan kinerja pemerintah daerah dalam pengelolaan sampah. Dan kelima, menetapkan kebijakan penyelesaian perselisihan antardaerah dalam pengelolaan sampah.

Dalam menyelenggarakan pengelolaan sampah, Pemerintahan Provinsi mempunyai empat kewenangan. Pertama, menetapkan kebijakan dan strategi dalam pengelolaan sampah sesuai dengan kebijakan Pemerintah. Kedua, memfasilitasi kerjasama antardaerah dalam satu provinsi, kemitraan, dan jejaring dalam pengelolaan sampah. Ketiga, menyelenggarakan koordinasi, pembinaan, dan pengawasan kinerja kabupaten/kota dalam pengelolaan sampah. Dan keempat, memfasilitasi penyelesaian perselisihan pengelolaan sampah antar Kabupaten/antar Kota dalam Provinsi yang bersangkutan.

Dalam menyelenggarakan pengelolaan sampah, pemerintahan Kabupaten/Kota mempunyai enam kewenangan. Pertama, menetapkan kebijakan dan strategi pengelolaan sampah berdasarkan kebijakan nasional dan provinsi. Kedua, menyelenggarakan pengelolaan sampah seperti penyediaan tempat penampungan sampah, alat angkut sampah, tempat penampungan sementara,

tempat pengolahan sampah terpadu, dan/atau tempat pemrosesan akhir sampah-skala Kabupaten/Kota sesuai dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Republik Indonesia. Ketiga, melakukan pembinaan dan pengawasan kinerja pengelolaan sampah yang dilaksanakan oleh pihak lain. Keempat, menetapkan lokasi tempat penampungan sementara, tempat pengolahan sampah terpadu, dan atau tempat pemrosesan akhir sampah, yang merupakan bagian dari rencana tata ruang wilayah Kabupaten/Kota sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kelima, melakukan pemantauan dan evaluasi secara berkala setiap 6 (enam) bulan selama 20 (dua puluh) tahun terhadap tempat pemrosesan akhir sampah dengan sistem pembuangan terbuka yang telah ditutup. Dan keenam, menyusun dan menyelenggarakan sistem tanggap darurat pengelolaan sampah sesuai dengan kewenangannya.

Menurut ketentuan Pasal 11 UU No. 18 Tahun 2008, di bidang pengelolaan sampah, setiap orang mempunyai enam hak. Pertama, mendapatkan pelayanan dalam pengelolaan sampah secara baik dan berwawasan lingkungan dari Pemerintah RI, pemerintah daerah, dan atau pihak lain yang diberi tanggung jawab untuk itu. Kedua, berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan, penyelenggaraan, dan pengawasan di bidang pengelolaan sampah. Ketiga, memperoleh informasi yang benar, akurat, dan tepat waktu mengenai penyelenggaraan pengelolaan sampah. Keempat, mendapatkan perlindungan dan kompensasi karena dampak negatif dari kegiatan tempat pemrosesan akhir sampah. Dan kelima, memperoleh pembinaan agar dapat melaksanakan pengelolaan sampah secara baik dan berwawasan lingkungan.

Di samping memiliki hak, di bidang pengelolaan sampah setiap orang juga mempunyai kewajiban. Setiap orang dalam pengelolaan sampah rumah tangga dan sampah sejenis sampah rumah tangga wajib mengurangi dan menangani sampah dengan cara yang berwawasan lingkungan, yang harus diatur dengan peraturan daerah. Pengelola kawasan permukiman yang meliputi kawasan permukiman dalam bentuk klaster, apartemen, kondominium, asrama, dan sejenisnya, kawasan komersial, kawasan industri, kawasan khusus, fasilitas umum, fasilitas sosial, dan fasilitas lainnya wajib menyediakan fasilitas pemilahan sampah, yang harus diletakkan pada tempat yang mudah dijangkau oleh masyarakat. Setiap produsen harus mencantumkan label atau tanda yang berhubungan dengan pengurangan dan penanganan sampah pada kemasan dan atau produknya. Untuk produk tertentu yang karena ukuran kemasannya tidak memungkinkan mencantumkan label atau tanda, penempatan label atau tanda dapat dicantumkan pada kemasan induknya. Produsen wajib mengelola kemasan, yakni penarikan kembali kemasan untuk didaur ulang dan atau diguna ulang, dan atau barang yang diproduksinya yang tidak dapat atau sulit terurai oleh proses alam. Ditinjau dari Teori Penguraian Limbah, sampel plastik termasuk kategori sampah yang tidak dapat terurai secara alami. Sedangkan dikaitkan dengan Teori Pencemaran Lingkungan, keberadaan plastik dalam sampah merupakan suatu pencemaran lingkungan yang membahayakan baik terhadap kesehatan maupun terhadap lingkungan. Dalam teori pencemaran lingkungan disebutkan jika kehadiran unsur asing (makhluk hidup, zat, energi atau komponen lainnya) masuk ke dalam lingkungan dan menyebabkan perubahan terhadap ekosistem yang

mengakibatkan turunnya kualitas lingkungan sehingga lingkungan tidak dapat berfungsi lagi sesuai peruntukannya, maka dapat dikatakan bahwa lingkungan tersebut telah tercemar.

Berdasarkan ketentuan Pasal 24 UU No. 18 Tahun 2008, Pemerintah RI dan Pemerintah Daerah wajib membiayai penyelenggaraan pengelolaan sampah, yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta anggaran pendapatan dan belanja daerah. Di samping itu, Pemerintah dan pemerintah daerah secara sendiri-sendiri atau bersama-sama dapat memberikan kompensasi kepada orang sebagai akibat dampak negatif yang ditimbulkan oleh kegiatan penanganan sampah di tempat pemrosesan akhir sampah. Kompensasi merupakan bentuk pertanggungjawaban pemerintah terhadap pengelolaan sampah di tempat pemrosesan akhir yang berdampak negatif terhadap orang. Kompensasi tersebut berupa relokasi, pemulihan lingkungan, biaya kesehatan dan pengobatan, dan atau kompensasi dalam bentuk lain.

Menurut Pasal 28 UU No. 18 Tahun 2008 disebutkan bahwa “Masyarakat dapat berperan dalam pengelolaan sampah yang diselenggarakan oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah.” Hal ini pemerintah bertanggung jawab dalam penyelenggaraan dalam rangka pengelolaan sampah adapun tugas pemerintah dalam dalam penyelenggaraan pengelolaan sampah yaitu dengan cara melakukan perbaikan manajemen serta peraturan daerah. Promosi dan meningkatkan peran serta masyarakat mengembangkan program persampahan sesuai dengan kondisi daerah masing-masing demi terciptanya lingkungan bersih dan sehat. Eksploitasi dan pemeliharaan peralatan persampahan secara terus menerus dengan penuh

tanggung jawab, antara lain berkaitan dengan besarnya investasi yang tertanam dalam sarana persampahan.

Menurut ketentuan Pasal 29 UU No. 18 Tahun 2008, terdapat tujuh larangan di bidang pengelolaan sampah bagi setiap orang. Pertama, memasukkan sampah ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kedua, mengimpor sampah. Ketiga, mencampur sampah dengan limbah berbahaya dan beracun. Keempat, mengelola sampah yang menyebabkan pencemaran dan atau merusak lingkungan. Kelima, membuang sampah tidak pada tempat yang telah ditentukan dan disediakan. Keenam, melakukan penanganan sampah dengan pembuangan terbuka di tempat pemrosesan akhir. Dan atau ketujuh, membakar sampah yang tidak sesuai dengan persyaratan teknis pengelolaan sampah.

Ketentuan lebih lanjut mengenai larangan pertama, ketiga, dan keempat diatur dengan peraturan pemerintah. Sedangkan mengenai larangan kelima, keenam, dan ketujuh di atas diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, yang dapat menetapkan sanksi pidana kurungan atau denda.

Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berkaitan dengan UU No. 18 Tahun 2008 dapat memuat ketentuan bahwa bupati/walikota dapat menerapkan sanksi administratif kepada pengelola sampah yang melanggar ketentuan persyaratan yang ditetapkan dalam perizinan. Sanksi administratif tersebut dapat berupa paksaan pemerintah, uang paksa, dan atau pencabutan izin.

Selain mengatur tentang sanksi administratif, UU No. 18 Tahun 2008 juga memuat ancaman pidana yang cukup berat. Menurut ketentuan Pasal 39 UU No. 18 Tahun 2008, setiap orang yang secara melawan hukum memasukkan dan atau mengimpor sampah rumah tangga dan atau sampah sejenis sampah rumah tangga

ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia diancam dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 9 (sembilan) tahun dan denda paling sedikit Rp 100.000.000,00 (seratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah). Setiap orang yang secara melawan hukum memasukkan dan atau mengimpor sampah spesifik ke wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia diancam dengan pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 12 (dua belas) tahun dan denda paling sedikit Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah). Yang dimaksud dengan sampah spesifik adalah sampah yang karena sifat, konsentrasi, dan atau volumenya memerlukan pengelolaan khusus.

Menurut ketentuan Pasal 40 UU No. 18 Tahun 2008, pengelola sampah yang secara melawan hukum dan dengan sengaja melakukan kegiatan pengelolaan sampah dengan tidak memperhatikan norma, standar, prosedur, atau kriteria yang dapat mengakibatkan gangguan kesehatan masyarakat, gangguan keamanan, pencemaran lingkungan, dan atau kerusakan lingkungan diancam dengan pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling sedikit Rp 100.000.000,00 (seratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah). Jika tindak pidana tersebut mengakibatkan orang mati atau luka berat, pengelola sampah diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling sedikit Rp 100.000.000,00 (seratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).

Menurut ketentuan Pasal 41 UU No. 18 Tahun 2008, pengelola sampah yang karena kealpaannya melakukan kegiatan pengelolaan sampah dengan tidak

memperhatikan norma, standar, prosedur, atau kriteria yang dapat mengakibatkan gangguan kesehatan masyarakat, gangguan keamanan, pencemaran lingkungan, dan atau perusakan lingkungan diancam dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp 100.000.000,00 (seratus juta rupiah). Jika tindak pidana tersebut mengakibatkan orang mati atau luka berat, pengelola sampah diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Dengan adanya UU No. 18 Tahun 2008, diharapkan masyarakat dapat berperan serta dalam pengelolaan sampah hingga dapat menikmati hasil dari pengelolaan sampah yang baik. Sementara itu, pengelola kawasan permukiman, kawasan komersial, kawasan industri, kawasan khusus, fasilitas umum, fasilitas sosial, dan fasilitas lainnya yang belum memiliki fasilitas pemilahan sampah pada saat diundangkannya UU No. 18 Tahun 2008 wajib membangun atau menyediakan fasilitas pemilahan sampah paling lama 1 (satu) tahun. Di pihak lain, pemerintah daerah juga diharapkan dapat segera menerbitkan peraturan daerah yang diamanatkan oleh UU No. 18 Tahun 2008, selambat-lambatnya pada tanggal 6 Mei 2011. Selain itu, berdasarkan ketentuan Pasal 44 UU No. 18 Tahun 2008, pemerintah daerah harus membuat perencanaan penutupan tempat pemrosesan akhir sampah yang menggunakan sistem pembuangan terbuka paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak berlakunya UU No. 18 Tahun 2008. Pemerintah Daerah juga harus menutup tempat pemrosesan akhir sampah yang menggunakan sistem pembuangan terbuka paling lama 5 (lima) tahun terhitung sejak berlakunya undang-undang Pengelolaan Sampah.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dinyatakan bahwa tidak adanya pengaturan mengenai sampah plastik dalam UU No. 18 Tahun 2008 menyebabkan orang merasa bebas dan tidak takut untuk menghasilkan dan membuang sampah plastik. Mereka beranggapan untuk menghasilkan dan membuang sampah plastik tidak ada larangannya apalagi sanksinya. Meskipun mereka tahu kalau sampah plastik itu berbahaya baik terhadap lingkungan maupun terhadap manusia, namun mereka tetap saja mneghasilkan dan membuang sampah plastik di sembarang tempat.

Berdasarkan pembahasan yang telah dikemukakan di atas maka dapat disimpulkan bahwa UU No. 18 Tahun 2008 tidak secara jelas mengatur mengenai sampah plastik dan larangan untuk menghasilkan sampah plastik. Ketidakjelasan pengaturan sampah plastik ini dapat ditunjukkan bahwa UU No. 18 Tahun 2008 tersebut hanya mengkategorikan sampah menjadi 3 (tiga) yaitu sampah rumah tangga, sampah sejenis sampah rumah tangga dan sampah spesifik (Pasal 2 ayat (1)). Penjelasan mengenai sampah spesifik itu tidak memasukkan sampah plastik sebagai sampah spesifik (Pasal 2 ayat (1)). Oleh karena itu UU No. 18 Tahun 2008 belum dapat mencegah penggunaan plastik yang dapat menimbulkan sampah plastik yang berbahaya bagi manusia dan lingkungan.

B. Solusi Pengaturan Larangan Penggunaan Plastik yang Membahayakan Kesehatan dan Lingkungan

Mencari solusi penanganan sampah plastik memang persoalan yang tidak mudah. Semakin meningkatnya jumlah penduduk dibarengi dengan semakin tingginya tingkat konsumsi tidak sebanding dengan ketersediaan TPA untuk

menampungnya, SDM SKPD yang menangani kebersihan, terbatasnya fasilitas pendukung pengelolaan sampah khususnya sampah plastik, serta konsep pengelolaan sampah yang masih konvensional, hingga sampai kepada masalah sosial yang ditimbulkan dari sampah (seperti, bau yang menyengat, air limbah sampah yang mencemari sungai, terganggunya kesehatan, serta rendahnya keaktifan masyarakat untuk mematuhi ketentuan pembuangan sampah).

Dalam rangka pengelolaan sampah plastik secara terpadu dan komprehensif, pemenuhan hak dan kewajiban masyarakat, serta tugas dan wewenang Pemerintah dan Pemerintahan Daerah untuk melaksanakan pelayanan publik, diperlukan payung hukum bisa dalam bentuk peraturan perundang-undangan ataupun dalam bentuk kebijakan. Peraturan perundang-undangan yang dimaksud di sini adalah peraturan yang terdapat dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang meliputi:

1. UUD NRI 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Masyarakat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu);
4. Peraturan Pemerintah (PP);
5. Peraturan Presiden (Perpres);
6. Peraturan Daerah (Perda)
7. Peraturan Kabupaten atau Kota/Perkab/Perkot

Berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan tersebut di atas, maka bentuk peraturan perundang-undangan untuk pengelolaan sampah plastik bisa berbentuk UU/Perpu/PP dan Perpres dalam lingkup nasional atau Perda dan Perkab/Perkot dalam lingkup daerah.

Sementara itu, kebijakan yang berlaku untuk seluruh masyarakat disebut kebijakan publik, menurut Wahab kebijakan publik atau kebijakan negara sebagai *An sanctioned course of action addressed to particular problem or group of related problems that affect society at large* (Suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada suatu masalah atau sekelompok masalah tertentu yang saling berkaitan mempengaruhi sebagian besar masyarakat)¹²⁸. Selanjutnya Abraham Kaplan mengatakan bahwa kebijakan publik sebagai *a projected program of goals, values and practices* (Suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah) dan juga mengemukakan bahwa kebijaksanaan publik sebagai suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan.¹²⁹

Berdasarkan pendapat di atas maka dikatakan suatu kebijaksanaan memuat 3 (tiga) elemen yaitu:

1. Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai;
2. Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan;
3. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

¹²⁸ Solichin Abdul Wahab, 2008, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, UPT Penerbitan Universitas Muhammadiyah Malang, Malang, hlm.5.

¹²⁹ Abraham Kaplan, 2014, *Power and Society, A Framework For Political Inquiry*, Yale University Press, New Haven, hlm. 18.

Implikasi dari kebijakan publik yang dikemukakan di atas bahwa setidaknya ada empat esensi yang terkandung dalam pengertian kebijakan publik yaitu, *pertama* kebijakan publik merupakan penetapan tindakan-tindakan pemerintah. *Kedua*, kebijakan publik tidak hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan. *Ketiga*, kebijakan publik baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu. *Keempat*, kebijakan publik harus senantiasa ditujukan untuk kepentingan masyarakat.

Perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan kebijakan, peraturan perundang-undangan lebih mempunyai kekuatan mengikat karena memuat sanksi jika larangan yang diatur tidak ditaati, sedangkan kebijakan secara hukum tidak mempunyai kekuatan mengikat karena pada umumnya suatu kebijakan tidak disertai sanksi bagi yang melanggarnya. Namun, kebijakan lebih mudah dibuat daripada peraturan perundang-undangan yang tentunya harus melibatkan DPR/DPRD.

Menurut peneliti, solusi untuk mencegah timbulnya sampah plastik yang berbahaya bagi manusia digunakan terlebih dahulu kebijakan Bupati Sleman tentang larangan penggunaan plastik. Setelah kebijakan ini dijalankan dalam waktu yang cukup atau setelah masyarakat terbiasa dengan larangan penggunaan plastik, maka kebijakan tersebut dapat ditingkatkan menjadi Perda Kabupaten Sleman atau Peraturan Bupati Sleman.

Kebijakan memang merupakan diskresi dari Pemerintah Daerah termasuk Pemda Kabupaten Sleman. Kebijakan yang merupakan wujud dari diskresi ini

bisa saja terbitkan, mengingat apabila menunggu revisi atau terbitnya Undang-Undang dari pusat membutuhkan waktu yang lama karena hal tersebut harus melalui prolegnas. Sedang kalau langsung diterbitkan perda, juga harus melalui persetujuan DPRD yang tentunya juga membutuhkan waktu yang tidak singkat. Kebijakan itu seperti misalnya member insentif untuk penelitian-penelitian dalam rangka mencari teknik-teknik yang dapat mengelola sampah plastik dan bisa juga dengan memberikan insentif kepada perusahaan-perusahaan yang ikut serta berpartisipasi dalam pengurangan penggunaan plastik. Setelah kebijakan ini dijalankan dalam waktu yang cukup atau setelah masyarakat terbiasa dengan larangan penggunaan plastik, maka kebijakan tersebut dapat ditingkatkan menjadi Perda Kabupaten Sleman atau Peraturan Bupati Sleman.

Ditinjau dari Teori Negara Kesejahteraan, kebijakan ataupun peraturan perundang-undangan yang melarang menggunakan plastik yang berbahaya bagi manusia dan lingkungan merupakan upaya pemerintah/pemerintah daerah untuk mewujudkan suatu lingkungan yang bersih dari sampah khususnya sampah plastik yang tidak bisa terurai. Menurut teori penguraian limbah, limbah yang berupa sampah plastik merupakan jenis sampah dari material yang tidak dapat diuraikan.

Berdasarkan tujuan pokok dari Teori Negara Kesejahteraan, salah satunya negara memberikan proteksi bagi setiap warga negara. Negara memberikan proteksi ini dapat dimaknai bahwa pemerintah wajib memberikan proteksi bagi masyarakat dari bahaya plastik yang ditimbulkan dari sampah plastik. Oleh karena itulah, negara/pemerintah wajib membuat kebijakan ataupun peraturan perundang-undangan yang melarang penggunaan plastik yang berbahaya tersebut.

Hal yang tak kalah pentingnya, adalah upaya penegakan hukum dari larangan penggunaan plastik tersebut. Penegakan hukum mempunyai makna, bagaimana hukum itu harus dilaksanakan, sehingga dalam penegakan hukum tersebut harus diperhatikan unsur-unsur kepastian hukum. Kepastian hukum menghendaki bagaimana hukumnya dilaksanakan, tanpa peduli bagaimana pahitnya (*fiat justitia et pereat mundus*; meskipun dunia ini runtuh hukum harus ditegakkan). Hal ini dimaksudkan agar tercipta ketertiban dalam masyarakat. Sebaliknya masyarakat menghendaki adanya manfaat dalam pelaksanaan peraturan atau penegakan hukum lingkungan mengingat penggunaan plastik menimbulkan masalah lingkungan, sehingga larangan penggunaan plastik termasuk dalam lingkup hukum lingkungan. Hukum lingkungan dibuat dengan tujuan untuk melindungi lingkungan dan memberi manfaat kepada masyarakat. Artinya peraturan tersebut dibuat adalah untuk kepentingan masyarakat, sehingga jangan sampai terjadi bahwa, karena dilaksanakannya peraturan tersebut, masyarakat justru menjadi resah. Unsur ketiga adalah keadilan. Keadilan dalam penegakan hukum lingkungan harus diperhatikan, namun demikian hukum tidak identik dengan keadilan, karena hukum itu sifatnya umum, mengikat setiap orang, dan menyamaratakan. Bunyi hukum “barang siapa mencemarkan lingkungan hidup harus dihukum”, yang artinya setiap orang yang mencemarkan lingkungan harus dihukum, tanpa membedakan kedudukan atau jabatan siapa yang mencemarkan. Tetapi sebaliknya keadilan bersifat subyektif, individualistis, dan tidak menyamaratakan.

Dalam penerapan dan penegakan hukum lingkungan, unsur kepastian, unsur kemanfaatan dan unsur keadilan harus dikompromikan, ketiganya harus mendapat perhatian secara proposional. Kalau dalam penegakan hukum yang diperhatikan hanya kepastian hukum saja maka unsur-unsur lainnya dikorbankan. Demikian pula bila yang diperhatikan hanyalah unsur kemanfaatannya saja maka unsur kepastian hukum dan keadilan dikorbankan.¹³⁰

Penerapan dan Penegakan hukum tidak hanya melalui proses di pengadilan dan penegakan hukum tidak hanya merupakan tanggung jawab aparat penegak hukum. Karena penegakan hukum dapat dilaksanakan melalui berbagai jalur dengan berbagai sanksinya, seperti sanksi administratif, sanksi perdata, dan sanksi pidana, serta penegakan hukum adalah kewajiban dari seluruh masyarakat. Jalur pertama penegakan hukum seharusnya adalah jalur administratif dengan sanksinya yang meliputi:

1. Pemberian teguran keras.
2. Pembayaran uang paksaan (*dwangsom*).
3. Penangguhan berlakunya izin.
4. Pencabutan izin (upaya terakhir).

Namun demikian upaya yang lebih dulu harus dilakukan adalah upaya yang bersifat *compliance* yaitu penerapan hukum atau pemenuhan peraturan, atau penegakan preventif dengan pengawasan preventifnya.¹³¹

Adapun Siti Sundari Rangkuti berpendapat bahwa penegakan hukum lingkungan dapat dilakukan secara preventif dan represif sesuai dengan sifat dan

¹³⁰ Sudikno Mertokusumo, 1988, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Yogyakarta, Liberty, hlm.134- 135

¹³¹ Koesnadi Hardjasoemantri, *op.cit*, hlm. 390-391

efektivitasnya. Penegakan hukum yang bersifat preventif berarti bahwa pengawasan aktif dilakukan terhadap kepatuhan kepada peraturan tanpa kejadian langsung yang menyangkut peristiwa kongkrit yang menimbulkan sangkaan bahwa peraturan hukum telah dilanggar, adapun instrumen bagi penegakan hukum preventif adalah:

1. Penyuluhan.
2. Pemantauan dan penggunaan kewenangan yang sifatnya pengawasan seperti pengambilan sampel, penghentian mesin-mesin dan sebagainya.

Berdasarkan hal tersebut dengan demikian penegak hukum yang paling utama adalah aparat pemerintah yang berwenang memberi izin. Penegakan hukum yang represif dilakukan dalam hal perbuatan yang melanggar peraturan. Selanjutnya menurutnya instrumen penegakan hukum adalah sarana administratif yang bersifat preventif dan bertujuan menegakan peraturan perundang-undangan lingkungan. Sarana administratif dapat diterapkan terhadap kegiatan yang menyangkut persyaratan perizinan. Sarana administrasi dengan sanksi administrasinya mempunyai fungsi instrumental, yaitu pengendalian perbuatan terlarang. Sarana penegakan hukum administratif adalah:

1. Paksaan pemerintahan atau tindakan paksa (*Bestuursdwang*).
2. Uang paksa (*Publiek rechtelyhe dwangsom*).
3. Penutupan tempat usaha (*Sluiting van een inreichting*).
4. Penghentian kegiatan mesin perusahaan (*Buitengebruik stelling van een toestel*)
5. Pencabutan izin melalui proses, teguran, paksaan pemerintahan, penutupan dan uang paksa.

Instrumen penegakan berikutnya adalah instrumen kepidanaan. Kendala dalam penerapan sanksi pidana adalah dalam hal pembuktian, karena pencemaran lingkungan sering terjadi secara komulatif sehingga sulit untuk membuktikan sumber pencemaran terutama yang sifatnya kimiawi. Instrumen penegakan hukum lingkungan yang ketiga adalah menggunakan instrument keperdataan. Penegakan hukum lingkungan keperdataan hendaklah dibedakan dari upaya penyelesaian sengketa dengan cara gugatan lingkungan untuk memperoleh ganti rugi bagi korban pencemaran akibat perbuatan melawan hukum oleh pencemar, karena sifatnya individual. Gugatan perdata yang dimaksud dalam penegakan hukum lingkungan dilakukan oleh penguasa apabila sarana penegakan hukum administratif yang telah digunakan tidak memadai. Selanjutnya Siti Sundari menyimpulkan bahwa penegakan hukum lingkungan merupakan upaya untuk mencapai ketaatan terhadap peraturan dan persyaratan dalam ketentuan hukum yang berlaku secara umum dan individual, melalui pengawasan dan penerapan (atau ancaman) instrument administratif, kepidanaan dan keperdataan.¹³²

Penegakan hukum lingkungan sangat dipengaruhi pula oleh faktor berfungsinya hukum lingkungan tersebut dalam masyarakat. Berbicara berfungsinya hukum dalam masyarakat biasanya pikiran diarahkan pada kenyataan apakah hukum tersebut benar-benar berlaku atau tidak dalam masyarakat. Apabila dikaji secara lebih mendalam, agar hukum berfungsi di dalam masyarakat maka hukum harus memenuhi unsur filosofis, ekologis, sosiologis, dan yuridis. Hal ini dikarenakan apabila hukum hanya berlaku secara

¹³² Siti Sundari Rangkuti, *op.cit*, hlm. 190-191

yuridis saja maka kemungkinan besar kaidah tersebut merupakan kaidah mati. Apabila hanya berlaku secara sosiologis saja maka kaidah hukum hanyalah merupakan alat paksa, dan apabila hukum hanya berlaku secara filosofis saja maka mungkin hukum hanyalah sesuatu yang dicita-citakan saja.¹³³

¹³³ Soerjono Soekanto, 1986, *Kegunaan Sosiologi Hukum Bagi Kalangan Hukum*, Bandung, Alumni, hlm. 52-53.