

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Daerah Istimewa Yogyakarta dengan jumlah populasi penduduk dari tahun ke tahun yang terus bertambah juga mengalami peliknya mengatasi permasalahan pengelolaan sampah, secara harfiah pengertian sampah adalah bahan buangan yang harus dikelola secara baik supaya tidak mengganggu dan merusak lingkungan. Sampah mengacu pada sesuatu yang tidak memiliki nilai/penggunaan dari hasil aktivitas manusia. Pembagian sampah berdasarkan bentuknya meliputi sampah padat, cair dan gas.<sup>1</sup> Sampah cair adalah semua limbah yang berwujud cair serta bahan –bahan buangan lain yang tersuspensi maupun terlarut dalam air. Sampah gas merupakan sampah yang dibuang ke udara yang mengandung unsure unsur kimia seperti O<sub>2</sub>, N<sub>2</sub>, NO<sub>2</sub> dan

---

<sup>1</sup> McDougall, Forbes R, Peter R White, Marina Franke, and Peter Hindle. 2001. "*Integratred Solid Waste Management: a Life Cycle Inventory.*" Germany: Blackwell Science.

unsur kimia lain. Hal ini dapat menurunkan kualitas udara jika berlebih. Sedangkan sampah padat adalah material padat yang tidak diinginkan yang merupakan hasil aktivitas manusia. Sampah padat merupakan sampah yang paling banyak ditemukan di lingkungan dan menjadi tantangan di negara berkembang.<sup>2</sup>

Cara pandang masyarakat selaku penghasil timbulan sampah terhadap kesehatan dan kebersihan lingkungan patut dipertanyakan. Masyarakat seakan hanya peduli dengan kebersihan rumahnya saja dan tidak peduli lingkungan dan kotanya sehingga tak jarang ada masyarakat yang membuang buntalan sampahnya ke wilayah hutan kota, jalan umum, sungai, laut bahkan kebun atau tanah kosong. Saat ini hampir seluruh pengelolaan sampah berakhir di Tempat Pembuangan Akhir (TPA), sehingga menyebabkan beban TPA menjadi sangat berat, selain diperlukan lahan yang cukup luas juga diperlukan fasilitas pemeliharaan yang sangat mahal.

---

<sup>2</sup> Christensen, T. H., T. Fruergaard, and Y. Matsufuji. 2011. *"Solid Waste Technology & Management."* 85-96. Ltd: Blackwell. Lihat juga :

Bassi, Susanna Andreasi, Thomas H. Christensen, and Anders Damgaard. 2017. *"Environmental performance of household waste management in Europe - An Example of 7 countries."* Waste Management.)

Semakin banyaknya jumlah sampah yang harus dibuang ke TPA salah satunya disebabkan belum dilakukannya upaya pengurangan volume sampah secara sungguh-sungguh sejak dari sumbernya.<sup>3</sup>

Sampah dari berbagai sumber langsung diangkut menuju tempat penampungan sementara (TPS) tanpa melalui proses penanganan ataupun pemilahan terlebih dahulu. Dari TPS tersebut sampah diangkut menuju Tempat Pembuangan Akhir untuk kemudian dilakukan penimbunan. Tempat Pembuangan Akhir (TPA) Piyungan merupakan titik akhir pembuangan sampah yang dihasilkan masyarakat dari tiga wilayah di bawah Pemerintah Daerah Yogyakarta yaitu Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul. Dengan besaran sampah yang ada ketika dilakukan penimbunan terus-menerus maka akan menimbulkan dampak negatif terhadap kesehatan masyarakat dan lingkungan.

---

<sup>3</sup> Tuti Kustiah. 2005. *Kajian Kebijakan Pengelolaan Sanitasi Berbasis Masyarakat, Pusat Penelitian dan Pengembangan Permukiman*, Bandung: Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Pekerjaan Umum.

Tabel 1. Kondisi Persampahan di Kota/Kabupaten Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2014<sup>4</sup>

| Kabupaten   | Jumlah Penduduk | Volume Sampah ( $\pm m^3/hari$ ) | Volume Sampah Berdasarkan Jumlah Penduduk | Penduduk Terlayani (%) | Sampah Terangkut ( $\pm m^3/hari$ ) | Sampah Terangkut (%) | TPSA      |
|-------------|-----------------|----------------------------------|---|------------------------|-------------------------------------|----------------------|-----------|
| Yogyakarta  | 541,250         | 320                              | 487,125                                   | 90                     | 170                                 | 34,89                | Piyungan  |
| Sleman      | 850,176         | 2,917,75                         | 2,125,44                                  | 9,6                    | 280                                 | 13,17                | Piyungan  |
| Bantul      | 1,020,363       | 2,550,91                         | 2,550,9075                                | 1,9                    | 48,73                               | 1,91                 | Piyungan  |
| Kulonprogo  | 388,755         | 70                               | 971,8875                                  | 7,2                    | 70                                  | 7,20                 | Banyurejo |
| Gunungkidul | 424,348         | 334,17                           | 1,060,87                                  | 17                     | 57                                  | 5,37                 | Banyurejo |

Menurut Koesnadi Hardjasoemantri<sup>5</sup>, untuk mendayagunakan peran serta masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup utamanya sampah, maka beberapa persyaratan yang perlu dipenuhi sebagai berikut :

1. Pemimpin eksekutif yang terbuka;
2. Peraturan yang akomodatif;
3. Masyarakat yang sadar lingkungan;
4. Lembaga masyarakat yang tanggap;
5. Informasi yang tepat: dan
6. Keterpaduan

---

<sup>4</sup> Mulansari SA, Husodo AH dan Muhadjir N. 2014. *Kebijakan Pemerintah dalam Pengelolaan Sampah Domestik*. Jurnal Kesehatan Masyarakat Nasional, 8 (8)

<sup>5</sup> Koesnadi Hardjasoemantri. 1993. *Hukum Tata Lingkungan*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, Edisi ke-5, cetakan ke-10.

Terdapat beberapa Aturan Hukum tentang pengelolaan sampah yang dikeluarkan oleh pemerintah. Berawal dari Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah yang disahkan pada tanggal 7 Mei 2008 Pemerintah mengklaim bahwa undang-undang ini hadir dengan mengusung konsep baru dalam manajemen sampah yakni kurangi-gunakan kembali-daur ulang atau dikenal dengan konsep 3R (Reduce-Reuse-Recycle). Konsep baru ini mengutamakan pendekatan pengurangan sampah. Karena itu, penanganan dan pengelolaan sampah diatur mulai dari hulu sampai hilir atau dari sumber sampah hingga ke tempat pemrosesan dalam tempat pembuangan sampah. Dengan demikian, TPA singkatan dari Tempat Pembuangan Akhir diubah menjadi Tempat Pemrosesan Akhir. Pada TPA diharapkan sampah yang sudah diproses dapat dikembalikan ke alam dengan aman. Dengan konsep baru pengelolaan sampah setidaknya ada 4 manfaat yakni menghemat biaya, angkut sampah, memperpanjang umur penggunaan TPA, dapat

meredam konflik sosial dan bersih berkelanjutan (penyelamatan lingkungan).

Pada Tahun 2012 Pemerintah Pusat menerbitkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2012 Tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga Dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga. Hal tersebut diikuti pula oleh Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta yang menerbitkan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2013 Tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga Dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga. Dimana sebelumnya pada tahun 2011 Bupati Bantul mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Sampah, Bupati Sleman turut menerbitkan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga Dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga.

Kendati sudah banyak peraturan yang diterbitkan oleh Pemerintah Pusat hingga daerah, namun tidak serta merta pengelolaan sampah dalam implementasinya di

lapangan menjadi simpel. Kondisi pengelolaan sampah di Yogyakarta khususnya di kawasan pemukiman dan perkotaan masih jauh dari memadai apabila diukur dari sistem dan metode pengelolaan sampah yang efektif, aman, sehat, ramah lingkungan dan ekonomis. Dalam pelaksanaan tugas pengelolaan sampah khususnya di Kabupaten Bantul sebagai domisili dari TPA Piyungan, Pemerintah Kabupaten Bantul menggunakan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 15 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Sampah sebagai acuan tugas harian yang di pergunakan oleh Badan Lingkungan Hidup (BLH) dan Dinas Pekerjaan Umum (DPU) Kabupaten Bantul.

Berdasarkan uraian di kajian pada penelitian yang dilakukan ini terfokus kepada kepada timbulan sampah padat terkait dengan regulasi pemerintah pusat, atau pemerintah daerah khususnya di Wilayah Tempat Pembuangan Akhir Sampah (TPA) Piyungan di Yogyakarta.

## **B. Rumusan Masalah**

Dari uraian latar belakang di atas maka permasalahan dapat dirumuskan dengan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimanakah Regulasi hukum mengenai pengelolaan sampah di TPA Piyungan Yogyakarta dan bagaimanakah implementasinya
2. Bagaimanakah konsep yang ideal dalam pengaturan pengelolaan sampah kedepan ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan penjelasan diatas didapat tujuan penelitian ini meliputi:

1. Untuk mengetahui dan mengkaji Regulasi hukum dalam pengelolaan sampah di TPA Piyungan Yogyakarta. dan mengevaluasi Implementasi di lapangan.
2. Untuk memberikan masukan dan sumbangan pemikiran terkait konsep yang ideal dalam pelaksanaan pengaturannya kedepan

#### **D. Keaslian Penelitian**

Pengelolaan dan manajemen pengolahan sampah perlu mendapatkan perhatian, karena dapat mengakibatkan dampak buruk pada kesehatan dan lingkungan. Jenis sampah dapat dikategorikan menjadi tiga yaitu padat, cair, dan gas. Jika manajemen sampah buruk akan memberikan dampak buruk bagi masyarakat dan lingkungan. Dampak lingkungan berupa perubahan dan kerusakan lingkungan, hilangnya keanekaragaman hayati, serta erosi tanah. Sedangkan dampak terhadap masyarakat akan mengganggu kesehatan, ekonomi dan sosial masyarakat .

Dalam satu dekade terakhir ini, isu perbaikan manajemen sampah menarik minat komunitas ilmiah dari berbagai kalangan seperti lingkungan, politik, pemerintah dan hukum, pendidikan serta sosial ekonomi . Sehingga dari isu terakhir yang berkembang, menjadi dasar penelitian yang akan dilakukan. Penyelesaian manajemen sampah, begitu kompleks dan rumit karena banyak perspektif. Hal ini bisa dilihat dari keterkaitan manajemen sampah pada beberapa

hal seperti ekonomi pembangunan, laju industrialisasi serta praktik masyarakat di dalam memperlakukan sampah.

Sampah didefinisikan sebagai materi apapun yang tidak memiliki nilai/penggunaan sisa hasil dari aktivitas manusia atau industri. sampah dapat diklasifikasikan menjadi dua yaitu sampah biodegradable dan non-biodegradable. Klasifikasi pertama yaitu biodegradable terdiri dari kertas, tekstil, sisa makanan, jerami dan tanaman. Sedangkan klasifikasi non-biodegradable adalah kulit, plastik, karet, pembalut wanita, logam, kaca, abu sisa pembakaran (batu bara, briket dan kayu), debu dan lain sebagainya. Dari ketiga jenis sampah padat, cair dan gas maka sampah padat lebih banyak dan sukar untuk dikelola secara baik. Sampah padat banyak ditemukan di perkotaan. Manajemen sampah padat perkotaan selalu dilakukan oleh pemerintah kota dan pemerintah pusat, yang kadang kala diserahkan ke sektor swasta. Sedangkan menurut Kassim<sup>6</sup> & Ali serta Yeboah-

---

<sup>6</sup> Kassim, S. M., & Ali, M. (2006). *Solid waste collection by the private sector: household's perspective - findings from a case study in Dar es Salaam city, Tanzania*. Habitat International, 769-780.

Assiamah<sup>7</sup> di negara berkembang manajemen sampah merupakan tanggung jawab pemerintah dan publik.

Sistem manajemen sampah padat kota diawali dari sumber sampah hingga titik akhir berupa disposal. Namun sebagian besar lembaga negara belum memberikan layanan yang baik disebabkan berbagai alasan. Pada pelaksanaannya pemerintah kota mengelola sistem manajemen sampah padat perkotaan, sedangkan yang berperan dalam operasional adalah pihak swasta. Manajemen sampah padat perkotaan semakin hari meningkat, sehingga beban pemerintah menjadi semakin berat. Sebagian besar negara di seluruh dunia memiliki kajian, proyek atau jaringan manajemen sampah. Tetapi di dalam prakteknya, manajemen sampah padat kota tidak sepenuhnya dipahami dan dapat diselesaikan. Manajemen sampah padat kota yang dilakukan oleh pemerintah terdiri dari 6 prinsip yaitu waste generation (timbulan sampah), *storage*, *collection*, *transfer and*

---

<sup>7</sup> Yeboah-Assiamah, E., Asamoah, K., & Kyeremeh, T. A. (2017). *Decades of public-private partnership in solid waste management*. *Management of Environmental Quality: An International Journal*, 28(1), 78-93.

*transport, processing* serta *disposal*. bahwa di beberapa Negara sistem manajemen sampah padat hanya terdiri dari 4 yaitu *waste generation* (timbulan sampah), *collection, transportation and disposal*. Sedangkan manajemen sampah padat kota mencakup beberapa fungsi lain seperti *selecting human resource* dan *maintenance*.

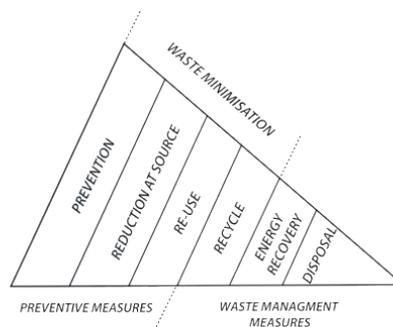
Salah satu elemen kebijakan Pemerintah adalah manajemen sampah yang dilakukan oleh pemerintah. Untuk kesuksesan praktik manajemen sampah terdapat hal mendasar yang perlu diperhatikan. Hal itu termuat dalam hirarki manajemen sampah padat. Menurut hirarki manajemen sampah terdiri dari:

1. *Source reduction (or waste prevention)*
2. *Recycling* (daur ulang)
3. Pembakaran untuk menghasilkan energi baru
4. Pembuangan dengan penimbunan atau pembakaran tanpa menghasilkan energi baru.

Kemudian Diaz-ruiz dari lembaga *The Waste Framework Directive (WFD-2008/98/EC)* menjelaskan

hirarki manajemen sampah padat kota yang lebih lengkap.

Hirarki dapat dilihat seperti pada Gambar 1.



Source: UE 2008/98/EC adapted to OECD EEA 2002: Case studies on waste minimisation practices in Europe

**Gambar 1. Hirarki SWM**

Berdasarkan hirarki manajemen sampah tersebut di atas, maka kebijakan pencegahan dan minimasi belum pernah ditemukan. Hal ini cukup mengherankan, karena jika dilihat dari hirarki tersebut memiliki prioritas tertinggi dan dianggap paling baik. Sementara kebijakan yang sering digalakkan dan dikembangkan adalah disposal (pembuangan akhir). Kebijakan demikian dalam jangka panjang tidak relevan dan efektif untuk mengurangi volume timbulan sampah, karena jumlah lahan yang tersedia menjadi langka

akibat laju pertumbuhan populasi dan urbanisasi yang semakin pesat .

Prinsip 3R (*reduce, reuse dan recycle*) dalam manajemen sampah berperan mengurangi timbulan sampah. Peningkatan timbulan sampah padat perkotaan dapat diselesaikan dengan pengembangan kebijakan sistem manajemen sampah padat kota yang dilakukan oleh pemerintah. Pengembangan kebijakan tidak hanya pada lingkup pembuangan akhir tapi pada sumber timbulan sampah. Jika penelitian terfokus pada *development policy* manajemen sampah tentu sesuai dengan prioritas hirarkhi manajemen sampah padat perkotaan yang diterangkan di atas. Isu terakhir dari manajemen sampah padat di beberapa negara berubah dengan cepat tertuju pada ekonomi sirkular dan efisiensi sumber daya. Isu ini menjadi tantangan baru, yang belum pernah terjadi. Dalam hal perencanaan manajemen sampah biasanya membutuhkan data yang komprehensif serta kuantitas dan komposisi sampah dapat diandalkan .

Manajemen sampah padat dalam pelaksanaannya memerlukan partisipasi public, baik pihak swasta ataupun perorangan. Sehingga dengan demikian fokus penelitian yang akan dilakukan berkembang mengikut sertakan peranan publik. bahwa partisipasi aktif masyarakat/publik sangat penting dalam manajemen sampah padat perkotaan terkait dengan lingkungan yang ada. Hal ini karena dukungan publik adalah kunci keberhasilan pencapaian tujuan pengelolaan sampah. Sehingga selain menyediakan infrastruktur perlu memahami keprihatinan, preferensi, pengetahuan, dan perilaku public.

Laporan penelitain terdahulu yang mengangkat permasalahan tentang kurangnya partisipasi publik dalam program daur ulang dan dana pengalihan sampah. Permasalahan ini terjadi di negara berkembang seperti juga di Indonesia, Malaysia, Banglades, India dan Iran. Selanjutnya dikatakan bahwa pembuangan sampah rumah tangga mengakibatkan keprihatinan yang besar, sehingga

perlu memahami kekhawatiran, preferensi, pengetahuan dan perilaku publik.

#### **E. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara teoritis dan praktis, yaitu :

1. Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai khasanah dalam menambah ilmu pengetahuan pada hukum khususnya bidang lingkungan hidup.
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dan Pemerintah Kabupaten Bantul dalam penerapan kebijakan yang berhubungan dengan pengelolaan sampah.