

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Plastik merupakan salah satu bahan yang banyak digunakan untuk berbagai kebutuhan kehidupan manusia dan akan terus diproduksi selama manusia masih ada. Akibatnya, jumlah sampah yang dihasilkan penduduk dunia diperkirakan akan terus meningkat. Permasalahan utama dari sampah plastik adalah tidak dapat terurai secara alami dan dibutuhkan waktu yang sangat lama untuk menghilangkan sampah plastik dari bumi. Sampah plastik termasuk limbah anorganik yang akan muncul secara global setiap tahun, dengan komposisi umum terdiri atas 46% *polietilen* (HDPE dan LDPE), 16% *polipropilen* (PP), 16% *polistiren* (PS), 7% *polivinil klorida* (PVC), 5% *polietilen tereftalat* (PET), 5% *nitrile styren butadien* (ABS), dan 5% lainnya.<sup>1</sup>

Salah satu isu kritis yang memerlukan perhatian serius di era perkembangan industri dan konsumsi yang pesat ini adalah permasalahan lingkungan. Indonesia dikenal dengan negara berpenduduk terbesar di dunia dan memiliki tanggung jawab besar dalam mengatasi permasalahan sampah plastik yang semakin meningkat. Ketidakpedulian terhadap peningkatan sampah plastik akan menjadi sumber masalah besar bagi masa depan. Data timbulan sampah Indonesia pada 2020 mencapai 33,13 juta ton, namun hanya 45,81% dari jumlah ini yang berhasil ditangani. Sampah plastik menjadi penyumbang

---

<sup>1</sup> Muhrinsyah Fatimura, *et.al*, "Proses Kelola Limbah Plastik Kantong Kresek dan Gelas Minuman Menggunakan Proses Pirolisis Menjadi Bahan Bakar", *Jurnal Redoks*, Vol. 4, No. 2, (2019), hal. 42. DOI: <https://doi.org/10.31851/redoks.v4i2.3509>.

sekitar 17,07% dari total sampah yang dihasilkan. Fakta ini menunjukkan kegagalan dalam sistem pengelolaan sampah sehingga menciptakan tekanan tambahan pada lingkungan.<sup>2</sup> Data mengungkapkan bahwa 0,27-0,60 juta ton plastik terbuang ke perairan di tiap tahunnya.<sup>3</sup> Dampak dari pencemaran laut oleh sampah plastik ini melibatkan risiko serius bagi keberlanjutan ekosistem laut, merusak kehidupan maritim dan mempercepat perubahan iklim melalui pelepasan gas rumah kaca. Peristiwa tersebut pada akhirnya mendorong untuk segera dilakukan pengelolaan sampah yang efektif dan kebijakan yang lebih tegas untuk menghentikan aliran sampah plastik ke laut, sehingga menjaga integritas ekosistem laut Indonesia.<sup>4</sup>

Secara yuridis, Pasal 28 huruf H Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (yang selanjutnya disebut UUD NRI 1945) menegaskan jika setiap individu berhak untuk menikmati lingkungan yang bersih dan nyaman. Pasal *a quo* setidaknya menandakan jika lingkungan yang sehat termasuk pula lingkungan yang terbebas dari sampah yang berpotensi merusak lingkungan di dalam masyarakat. Dalam mewujudkan pasal ini, sudah selayaknya pengelolaan dan penanganan sampah menjadi perhatian khusus bagi pemerintah. Dalam hukum positif Indonesia, dasar pengelolaan sampah

---

<sup>2</sup> Maskun,*et.al.*, “Tinjauan Penerapan Prinsip Tanggung Jawab Produsen dalam Pengaturan Pengelolaan Sampah Plastik di Indonesia”, *Bina Hukum Lingkungan*, Vol. 6, No. 2, (2022), hal. 185. DOI: <https://doi.org/10.24970/bhl.v6i2.239>.

<sup>3</sup> Muhammd Reza Cordova, *et.al.*, “Naskah Akademik Inisiasi Data Sampah Laut Gina Menyusuri Aksi Nasional Penanganan Sampah Laut Sesuai Peraturan Presiden RI No. 83 Tahun 2018, Pusat Penelitian Oseanografi Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.

<sup>4</sup> Maskun,*et.al.*, *Loc. Cit.*

secara general diakomodir dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah (yang selanjutnya disebut UU No.18/2008).

Kehadiran UU No.18/2008 setidaknya mengandung beberapa makna penting berupa:

- (i) mengatasi dinamika pola hidup masyarakat sebagai penyebab meningkatnya jumlah, jenis serta karakteristik sampah;
- (ii) menjawab persoalan tata kelola sampah yang belum sesuai dengan alur yang semestinya, sehingga memberi dampak buruk di khalayak umum;
- (iii) mengatasi persoalan sampah pada lingkup nasional melalui pengelolaan dari hulu ke hilir; dan

sebagai bentuk kepastian hukum terhadap wewenang pemerintah pusat dan daerah dalam pengelolaan sampah secara proporsional, efektif dan efisien.<sup>5</sup>

Keberadaan regulasi pengelolaan sampah tersebut dalam pelaksanaannya mengalami perkembangan sejalan dengan komitmen pemerintah dalam menghadapi persoalan sampah utamanya sampah plastik. Dalam hal ini, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) mencanangkan program kerja untuk menghentikan penggunaan plastik sekali pakai pada tahun 2029. Program kerja tersebut diadakan dalam rangka mewujudkan kesadaran dalam penanganan sampah plastik sekaligus menjadi upaya pemerintah dalam mengurangi penggunaan plastik sekali pakai. Strategi bertujuan menghapuskan penggunaan berbagai jenis plastik sekali pakai secara *phase-out* pada tahun

---

<sup>5</sup> Bagian Menimbang UU No.18/2008.

2029, termasuk *styrofoam* untuk kemasan makanan, peralatan makan plastik sekali pakai, sedotan plastik, tas belanja plastik, kemasan berlapis-lapis, dan kemasan kecil melalui regulasi sampah plastik. Keberadaan program tersebut pada dasarnya sejalan dengan visi pemerintah sebagai upaya mendorong keberlanjutan kebersihan lingkungan dan menurunkan potensi akibat buruk sampah plastik dalam ekosistem.

Sayangnya, di tengah gencarnya pelaksanaan regulasi pengelolaan sampah dan komitmen pemerintah dalam mewujudkan gerakan Indonesia tanpa plastik 2029, hal tersebut menghadapi persoalan berkaitan dengan *legal substance*. Kesenjangan antara regulasi dan program ini diidentifikasi dengan minimnya regulasi yang mendukung penanganan sampah plastik. Kehadiran UU No.18/2008 yang mengamanatkan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota untuk mengadakan pengaturan tentang sampah plastik nyatanya belum direalisasikan secara optimal. Dalam kurun waktu 16 tahun sejak UU No.18/2008 berlaku, hanya beberapa daerah yang memiliki peraturan terkait sampah plastik. Berdasarkan keterangan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), hingga September 2020, terdapat 2 (dua) provinsi dan 35 kabupaten/kota sudah mengeluarkan aturan untuk membatasi penggunaan plastik sekali pakai.<sup>6</sup> Tidak hanya itu, regulasi yang khusus mengakomodasi penanganan sampah plastik juga masih sangat minim. Keadaan demikian pada akhirnya menunjukkan, jika peraturan pengelolaan

---

<sup>6</sup> *Ibid.*

sampah dan daur ulang masih rendah. Oleh sebab itu, pemerintah perlu menciptakan perubahan dalam upaya menjaga keberlanjutan lingkungan.

Sejalan dengan ini, kewajiban pemerintah daerah untuk menjaga lingkungan dari dampak buruk sampah plastik telah dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (yang selanjutnya disebut UU No.23/2014). Berdasarkan UU No.23/2014 pemerintahan daerah setidaknya mempunyai urusan pemerintahan yang diklasifikasikan menjadi urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Berkaitan dengan penanganan sampah pada konteks daerah, hal tersebut relevan dengan urusan pemerintah konkuren. Dikatakan demikian sebab merujuk pada Pasal 9 ayat (2) dan ayat (3) UU No.23/2014 ditegaskan bahwa urusan konkuren merupakan urusan yang dibagi antara pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Hal tersebut dilaksanakan sebagai bentuk otonomi daerah.

Lebih lanjut, urusan pemerintah konkuren salah satunya ialah dalam bentuk urusan pemerintahan wajib. Merujuk pada Pasal 12 ayat (1) UU No.23/2014, urusan pemerintah wajib terdiri atas bidang:

- (i) pendidikan;
  - (ii) kesehatan;
  - (iii) pekerjaan umum dan penataan ruang;
  - (iv) perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
  - (v) ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat;
- dan

(vi) sosial.

Selain itu, spesifikasi urusan pemerintahan wajib juga diatur dalam Pasal 12 ayat (2) yang dikategorikan sebagai urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Terhadap pengelolaan sampah, tindakan ini termasuk dalam urusan pemerintahan wajib yaitu urusan pemerintahan bidang Pekerjaan Umum (PU) dan urusan pemerintahan bidang Lingkungan Hidup (LH).<sup>7</sup>

Peraturan mengenai pengelolaan sampah juga diakomodir dalam Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2012 tentang Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Rumah Tangga (yang selanjutnya disebut PP No.81/2012). Eksistensi PP No.81/2012 merupakan peraturan pelaksana dari UU No.18/2008. Peraturan pemerintah ini secara khusus mengatur mengenai strategi pengelolaan sampah rumah tangga dan sampah sejenis rumah tangga. Peraturan pemerintah lain yang melaksanakan UU No.18/2008 yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2020 tentang Pengelolaan Sampah Spesifik (PP No.27/2020). Berdasarkan PP No.27/2020, kategori dari sampah spesifik yaitu:

1. Sampah yang Mengandung B3;
2. Sampah yang Mengandung Limbah B3;
3. Sampah yang Timbul Akibat Bencana;
4. Puing Bongkaran Bangunan;
5. Sampah yang Secara Teknologi Belum Dapat Diolah; dan/atau

---

<sup>7</sup> Ditjen Bina Pembangunan Daerah Kementerian Dalam Negeri, "Kemendagri Lakukan Penguatan Kelembagaan Pengelolaan Sampah di Daerah". [https://bangda.kemendagri.go.id/berita/baca\\_kontent/1196/kemendagri\\_lakukan\\_penguatan\\_kelembagaan\\_pengelolaan\\_sampah\\_di\\_daerah](https://bangda.kemendagri.go.id/berita/baca_kontent/1196/kemendagri_lakukan_penguatan_kelembagaan_pengelolaan_sampah_di_daerah), diakses pada 9 September 2024.



## 6. Sampah yang Timbul Secara Tidak Periodik.

Pada tingkat peraturan menteri (peraturan perundang-undangan lain), ketentuan mengenai pengelolaan sampah salah satunya diakomodir dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.75/Menlhk/Setjen/Kum.1/10/2019 tentang Peta Jalan Pengurangan Sampah Oleh Produsen (yang selanjutnya disebut Permen LHK No.P.75/Menlhk/Setjen/Kum.1/10/2019). Kehadiran Permen *a quo* merupakan pendelegasian dari Pasal 15 ayat (1) PP No.81/2012. Berbeda dari peraturan perundang-undangan sebelumnya, Permen LHK No.P.75/Menlhk/Setjen/Kum.1/10/2019 mengakomodir ketentuan khusus dalam menangani persoalan sampah plastik. Maksudnya ialah, dalam Pasal 4 Permen LHK No.P.75/Menlhk/Setjen/Kum.1/10/2019, dituangkan ketentuan mengenai komitmen pengurangan sampah plastik. Selain itu, Permen LHK No.P.75/Menlhk/Setjen/Kum.1/10/2019 juga melampirkan jenis-jenis plastik yang diklasifikasikan untuk dibatasi, didaur ulang atau dimanfaatkan kembali.

Kehadiran Permen LHK No.P.75/Menlhk/Setjen/Kum.1/10/2019 pada dasarnya menjadi peluang dalam mengurangi produksi sampah plastik yang ditujukan bagi produsen atas produknya. Permen *a quo* juga mencerminkan adanya *extended producers responsibility*.<sup>8</sup> Namun demikian, keberadaan Permen LHK No.P.75/Menlhk/Setjen/Kum.1/10/2019 masih belum optimal sebab meskipun mengandung larangan namun tidak dapat memberi sanksi

---

<sup>8</sup> WWF Indonesia, “Panduan Perluasan Tanggung Jawab Produsen Terhadap Produk dan Kemasan Plastik untuk Industrindi Indonesia”, (Jakarta: Plastic Smart Cities, 2022), hal. 4.

yang tegas mengingat kedudukannya secara hierarkis. Tidak hanya itu, Permen LHK No.P.75/Menlhk/Setjen/Kum.1/10/2019 cenderung memberikan pilihan kepada produsen sehingga dikhawatirkan produsen akan memilih cara termudah dan mengabaikan strategi untuk redesain produk serta beralih dari kemasan sekali pakai.<sup>9</sup>

Berdasarkan uraian sebelumnya, pengaturan mengenai pengelolaan sampah kenyataannya masih mengalami kekosongan norma di tingkat Undang-Undang. Ketentuan penanganan sampah plastik justru dituangkan secara parsial dalam peraturan menteri meskipun sifatnya cenderung terbatas. Pada sisi yang lain, kebutuhan regulasi pengelolaan sampah plastik menjadi hal yang urgen di tengah persoalan sampah plastik yang saat ini menghantui Indonesia. Lebih dari itu, sejalan dengan program bebas sampah plastik tahun 2029 yang dicanangkan oleh pemerintah Indonesia semakin mendorong untuk segera menghadirkan pedoman dalam pengelolaan sampah plastik yang mempunyai kekuatan hukum.

Pada tataran internasional, komitmen mengatasi sampah plastik telah dimulai dengan agenda *Intergovernmental Negotiating Committee on Plastic Pollution* yang diadakan oleh *United Environment Assembly*. Agenda terkini dari *Intergovernmental Negotiating Committee on Plastic Pollution* baru-baru ini dilaksanakan di Kenya dengan judul “*End Plastic Pollution: Towards an internationally legally binding instrument*”. Pada pokoknya, agenda

---

<sup>9</sup> Kompas.id, “anjikan Bebas Sampah Plastik 2040, Indonesia Didesak Serius”. <https://www.kompas.id/baca/ilmu-pengetahuan-teknologi/2020/01/23/janjikan-bebas-sampah-plastik-2040-indonesia-didesak-serius-2>, diakses pada 10 September 2024.



internasional tersebut dilakukan dalam rangka penyusunan instrumen internasional yang bersifat mengikat guna mengatasi pencemaran plastik.<sup>10</sup> Agenda internasional ini setidaknya dihadiri oleh peserta dari 175 negara anggota PBB, termasuk delegasi Indonesia yang teguh mendukung pengurangan plastik.<sup>11</sup>

Adanya komitmen internasional dalam mengatasi sampah di tengah kekosongan norma mengenai pengelolaan sampah secara tidak langsung menjadi dorongan bagi pemerintah Indonesia untuk segera meresponnya. Responsivitas tersebut juga didorong oleh adanya program bebas sampah pada tahun 2029. Pada aspek yang lebih luas, tindakan mengatasi persoalan sampah secara tidak langsung berdampak pada terciptanya *green economy* dimana hal tersebut mendapat dukungan dari masyarakat Internasional maupun PBB. Dalam hal ini, *green economy* diterapkan untuk merangsang masyarakat untuk menjaga ekosistem bumi.<sup>12</sup>

Eksistensi *green economy* pada dasarnya mengacu pada 3 (tiga) aspek. *Pertama*, menjaga lingkungan dengan tidak melakukan eksplorasi maupun eksploitasi secara berlebihan serta memanfaatkan lahan hijau tanpa mengganggu ekosistem di dalamnya. *Kedua*, memikirkan kehidupan generasi muda di masa depan agar tetap dapat menikmati lingkungan hijau di masa

---

<sup>10</sup> Indonesian Center for Environmental Law, “Jalan Berliku Menuju Perjanjian Internasional tentang Plastik: Catatan dari INC-3”. <https://icel.or.id/id-id/kerja-kami/isu-prioritas/pengendalian-dampak-pencemaran-lingkungan-dan-limbah/v/jalan-berliku-menuju-perjanjian-internasional-tentang-plastik-catatan-dari-inc3>, diakses pada 9 September 2024.

<sup>11</sup> Pusat Studi Lingkungan Hidup Universitas Gadjah Mada, “Menyongsong Perjanjian Internasional: Mengatasi Pencemaran Plastik”, [https://pslh.ugm.ac.id/menyongsong-perjanjian-internasional-mengatasi-pencemaran-plastik/#\\_edn18](https://pslh.ugm.ac.id/menyongsong-perjanjian-internasional-mengatasi-pencemaran-plastik/#_edn18), diakses pada 9 September 2024.

<sup>12</sup> Tantina Haryati, “Implementasi *Green Economy* dalam Pengelolaan Sampah Rumah Tangga”, *Sensasi*, Vol. 1, No. 1, (2021), hal. 53. DOI: 10.33005/sensasi.v1i1.31.

depan. *Ketiga*, mampu memanfaatkan sumber daya alam guna menciptakan kesejahteraan manusia dengan tetap peka terhadap persoalan lingkungan.

Keterkaitan *green economy* pada dasarnya berkaitan erat dengan komitmen dalam mewujudkan bebas sampah plastik sekali pakai. Dikatakan demikian sebab, dengan mengacu pada konsep *green economy*, pengelolaan sampah plastik dapat didaur ulang atau dimanfaatkan kembali. Hal ini bertujuan untuk mengatasi krisis akibat pergeseran gaya hidup manusia yang cenderung menginginkan sesuatu secara mudah dan cepat termasuk penggunaan kemasan sekali pakai. Tidak hanya itu, *green economy* juga bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan dan perekonomian dengan tetap memperhatikan lingkungan.<sup>13</sup> Oleh sebab itu, berdasarkan uraian sebelumnya penulis tertarik untuk melakukan penelitian bertajuk **“ANALISIS KEBIJAKAN PEMERINTAH TERKAIT DENGAN PENGATURAN PENGELOLAAN SAMPAH SEKALI PAKAI DI INDONESIA”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang sebelumnya, maka peneliti merumuskan masalah yang diangkat di penelitian ini sebagai berikut

1. Bagaimana pengaturan dan kebijakan penanganan sampah dalam hukum positif Indonesia?

---

<sup>13</sup> Dian Yupita, *et al*, “Penerapan *Green Economy* dalam Upaya Peningkatan Ekonomi Masyarakat Melalui Pemanfaatan Limbah Plastik”, *Jurnal Manajemen dan Akuntansi*, Vol. 1, No. 2, (2023), hal. 312. DOI: <https://doi.org/10.62017/wanargi>.

2. Bagaimana kebijakan pemerintah dalam mewujudkan bebas sampah plastik sekali pakai melalui pembentukan hukum dan kebijakan nasional?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

1. Penelitian ini bertujuan memecahkan permasalahan seputar pengaturan dan kebijakan penanganan sampah dalam hukum positif Indonesia.
2. Penelitian ini bertujuan mengembangkan ilmu hukum dan menemukan hukum tentang kepastian hukum realisasi bebas sampah plastik sekali pakai melalui pembentukan hukum dan kebijakan nasional pada aspek penanganan sampah plastik.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

#### **1.4.1 Manfaat Teoritis**

- a. Penelitian ini diharapkan dapat mengembangkan pemahaman tentang penanganan sampah menuju program bebas plastik sekali pakai serta mendukung pengembangan ilmu hukum dalam memahami regulasi nasional dan kewajiban pelaku usaha sesuai agenda lingkungan global seperti SDGs.
- b. Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan kontribusi pada pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam kajian interdisipliner terkait peran hukum sebagai instrumen pengendalian sampah plastik untuk mendukung keberlanjutan lingkungan dan implementasi *green economy*.

#### **1.4.2 Manfaat Praktis**

- a. Memberikan analisis dan evaluasi bagi pemerintah dalam pengembangan hukum dan kebijakan penanganan sampah plastik sekali pakai sekaligus menyediakan panduan strategis, termasuk pemberian insentif kepada produsen yang mendukung program pengurangan sampah plastik.
- b. Membantu praktisi industri memahami pentingnya pengelolaan limbah plastik secara bertanggung jawab sebagai bentuk kepatuhan terhadap regulasi nasional dan kontribusi terhadap tujuan keberlanjutan lingkungan.

## 1.5 Sistematika Penulisan

Penelitian ini terdiri dari 5 (lima) bagian utama, di mana setiap bagian kemudian dibagi lagi menjadi beberapa subbagian untuk diuraikan lebih singkat.

**BAB I PENDAHULUAN.** Pada bagian terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian, kerangka teori dan konseptual, metode penelitian dan sistematika penulisan.

**BAB II TINJAUAN PUSTAKA.** Pada bagian penulis menguraikan mengenai argumentasi ilmiah/teori, doktrin para ahli yang berasal dari referensi yang sah maupun hasil penelitian yang telah diuji kebenarannya yang nantinya akan dijadikan pisau analisis.

**BAB III METODE PENELITIAN.** Pada bagian ini diuraikan mengenai metode penelitian yang digunakan oleh penulis. Metode penelitian tersebut meliputi jenis penelitian, jenis data (bahan hukum primer, bahan hukum

sekunder dan bahan hukum tersier), cara perolehan data, jenis pendekatan, dan analisis data

**BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.** Pada bagian ini kajian dilakukan untuk menguraikan dan menganalisis hasil penelitian yang disusun berdasarkan rumusan masalah sebelumnya.

**BAB V PENUTUP.** Pada bagian diuraikan mengenai kesimpulan hasil penelitian dan saran yang direkomendasikan untuk mengatasi permasalahan yang terjadi.

