

Kajian Naskah Akademis Rancangan Peraturan Perundang-undangan Pengelolaan Sampah Menteri Negara Lingkungan Hidup – JICA

Oleh:

Laode M. Syarif
Fellow Cohort-8 LEAD Indonesia
37 Rowley Street, Camperdown
Sydney NSW 2050, Australia

Pendahuluan

Naskah akademis suatu rancangan peraturan perundang-undangan merupakan tahap awal perancangan undang-undang (UU). Naskah akademis biasanya hanya memuat latar belakang dan hal-hal penting yang harus diatur dalam undang-undang tersebut. Oleh karena itu, dalam naskah akademis biasanya tidak memuat secara detil tentang pasal-pasal yang harus diatur oleh suatu undang-undang.

Naskah akademis ini selanjutnya akan diformulasi dalam bentuk Rancangan Undang-Undang (RUU) oleh Pemerintah atau Tim khusus DPR (kalau DPR ingin menggunakan hak inisiatif mereka). RUU tersebut selanjutnya akan dibahas di DPR dan disempurnakan menjadi Undang-Undang. Dalam dua proses yang tersisa, masih bisa dimasukan ide-ide bagi penyempurnaan Naskah Akademis ini, bahkan kadang diseminarkan.

Lex Specialis

UU Pengelolaan Sampah ini harus dilihat sebagai UU khusus, atau merupakan *lex specialis* dari UU No. 23/1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Sebagai UU khusus, maka aturan-aturan yang terkandung didalamnya harus sejalan dan tidak boleh bertentangan dengan spirit (semangat) UU induknya. Rancangan UU Pengelolaan Sampah ini harus detail, dan harus dibuat untuk mengisi kekosongan perundang-undangan yang telah ada, baik pada tingkat nasional maupun daerah. Oleh karena itu, masalah konsistensi dan ketelitian merupakan hal yang harus diperhatikan secara cermat oleh perancang Undang-Undang nantinya, sehingga tidak menimbulkan permasalahan dalam penegakannya.

Sisi-sisi Positif Naskah Akademis Rancangan Perundang-Undang Pengelolaan Sampah

- Naskah akademis ini dibuat dengan perbandingan yang cukup komprehensif dengan UU sejenis di negara-negara lain, walaupun relevansinya mungkin kurang sesuai dengan kondisi Indonesia.
- Naskah akademis ini cukup serius memperhatikan semua UU Nasional yang memiliki kaitan erat dengan masalah persampahan, sebagaimana dapat dilihat pada daftar ketentuan perundang-undangan yang terlihat pada halaman (17) Naskah Akademis, tapi sayang kurang memperhatikan ketentuan perundang-undangan dibawahnya dan sejumlah peraturan sektoral lainnya.
- Asas-asas yang termuat dalam Naskah Akademis ini lebih maju dibandingkan UU No. 23/1997, dan bahkan dengan asas pengelolaan persampahan di Australia. Sebagai contoh, asas *precautionary principle* (yang diterjemahkan menjadi asas kehati-hatian dini) yang di banyak negara masih merupakan wacana dan masih diperdebatkan secara serius. Oleh karena itu, kalau Rancangan UU Pengelolaan Sampah ini bisa memasukkan asas tersebut, maka dapat dianggap sebagai terobosan yang paling penting dalam sejarah hukum Indonesia. Asas-asas lain (pengelolaan mulai dari sumber, penghasil sampah membayar (*polluter pay principle*), produk ramah lingkungan, internalisasi biaya pengelolaan, pembangunan berkelanjutan, dst) yang dibahas dalam Naskah Akademis ini juga penting untuk menjadi dasar UU Pengelolaan Sampah nantinya.

BEBERAPA TELAAH KRITIS

Telaah kritis ini merupakan komentar atas beberapa hal yang dianggap perlu disempurnakan atau setidaknya perlu "diwaspadai" agar tidak menimbulkan eksekusi setelah RUU Pengelolaan Sampah ini diundangkan dan dilaksanakan, serta dibuat berdasarkan sistematika Naskah Akademis yang telah disiapkan.

Nama

Peraturan Perundang-Undangan Pengelolaan Sampah berarti sejumlah ketentuan perundang-undangan tentang pengelolaan sampah dan bersifat jamak. Secara teknis, nama yang disiapkan oleh Naskah Akademis seharusnya "Undang-Undang Pengelolaan Sampah". Nama ini bisa berubah sesuai kebutuhan dan cakupan UU yang akan dibuat nantinya, serta dapat pula diformulasikan menjadi lebih khusus seperti "UU Pengelolaan Sampah Padat" untuk membedakannya dengan ketentuan perundangan-undangan lain yang mengatur limbah cair dan sebagainya, atau nama lain yang lebih sesuai dan cocok.

Sistem Kelembagaan

Naskah Akademis ini belum menjelaskan secara ideal sistem kelembagaan yang akan mengurus atau bertanggungjawab terhadap pengelolaan sampah, baik di tingkat Nasional dan Daerah/Kota yang akan mengaplikasikan UU ini dimasa mendatang. Hal ini penting, karena kewenangan yang saling tumpang tindih merupakan salah satu sumber keruwetan penegakan hukum di Indonesia. Sebagai contoh, bagaimana hubungan antara BAPEDALDA sebagai lembaga pemantau masalah sampah dengan PEMDA (*atau Dinas tertentu*) yang bertindak sebagai pengelola persampahan. BAPEDALDA merupakan bagian dari PEMDA sendiri. Jadi, hal-hal kelembagaan semacam ini sebaiknya dirumuskan secara jelas.

Sistem Pembiayaan

Hal yang paling krusial dari Naskah Akademis ini adalah mengenai urutan penyebutan sumber dana pengelolaan sampah kota yang berasal dari: (1) Pembayaran iuran layanan kebersihan; (2) Retribusi kebersihan; dan (3) Anggaran Pendapatan Daerah (APBD). Pemerintah seharusnya yang menyiapkan dana kebersihan/pengelolaan sampah, karena Pemerintah merupakan penanggungjawab utama. Biaya tersebut, bukan hanya berasal dari APBD, tapi juga pada APBN di tingkat nasional, dan rakyat juga telah membayar pajak-pajak lain. Jadi, Pemerintah juga bertanggungjawab untuk menyediakan lingkungan hidup yang sehat dan bersih bagi masyarakat, sebagaimana semangat UU ini dan UU No. 23/1997 (Pasal 5 (1): "setiap orang mempunyai hak yang sama atas lingkungan hidup yang baik dan sehat").

Retribusi kebersihan yang diambil dari masyarakat untuk pengelolaan sampah bisa dibenarkan, tapi harus diatur dengan PERDA. Perlu diingat bahwa retribusi tersebut hanya berfungsi sebagai pelengkap APBN/APBD, jadi jumlahnya tidak boleh membebani masyarakat. Naskah Akademis ini mencantumkan PEMBAYARAN IURAN LAYANAN KEBERSIHAN dan RETRIBUSI KEBERSIHAN, tapi tidak ada penjelasan yang memadai tentang kedua hal tersebut (halaman 5). Bahkan yang tercantum dalam KETENTUAN UMUM (halaman 40-43 Naskah Akademis) malah pengertian/definisi TAGIHAN JASA KEBERSIHAN dan TARIF JASA PELAYANAN KEBERSIHAN. Hal ini perlu dicermati, karena jangan sampai masyarakat membayar dua kali untuk hal yang sama.

Mekanisme pembayaran dan pengawasan retribusi tersebut juga harus diperhatikan. Jadi, Naskah Akademis ini seharusnya dapat memberikan pilihan yang lebih baik agar aman dari segi KKN.

Mekanisme Penyelesaian Konflik

Sebagaimana yang diatur oleh semua ketentuan perundang-undangan di Indonesia, mekanisme penyelesaian konflik yang diatur dalam Naskah Akademis ini harus diganti dengan istilah "penyelesaian

sengketa". Hal ini diperlukan untuk menjaga konsistensi dengan ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Hal-hal lain yang perlu diperhatikan dalam penyelesaian sengketa yang ditulis dalam Naskah Akademis ini adalah mengenai penyelesaian melalui pengadilan dan di luar pengadilan atau biasa dikenal dengan *Alternative Dispute Resolution* (ADR). Perlu diingat bahwa dalam proses mediasi, yang bertindak sebagai "mediator" tidak selalu pemerintah, bisa juga oleh "mediator" yang disepakati oleh para pihak yang bersengketa, atau yang berasal dari lembaga mediasi yang profesional. Jadi kewajiban harus *'Adanya pihak "pemerintah" (Halaman 51 (2) Naskah Akademis: "Mediasi oleh pihak ketiga dengan melibatkan pemerintah propinsi dan/atau pemerintah pusat")*, perlu dikritisi lebih jauh. Sebagai perbandingan, lihat Pasal 32 UU No. 23/1997. (Lihat juga pasal 30,31, dan 33).

Ketentuan yang paling penting untuk dicermati adalah poin 4 (Hal. 51) yang mengatakan bahwa *"Dalam hal penyelesaian perselisihan antar daerah, terdapat salah satu pihak yang tidak menerima keputusan Pemerintah, pihak tersebut dapat mengajukan penyelesaian ke Mahkamah Agung"*. Hal ini menarik dan merupakan hal baru di Indonesia. Menurut kebiasaan, pihak yang bersengketa pergi dulu ke Pengadilan yang lebih rendah dan terakhir ke Mahkamah Agung, apabila tidak puas dengan putusan pengadilan yang lebih rendah. Perlu diingat bahwa Mahkamah Agung hanya memeriksa "soal penerapan hukum" atas suatu kasus, bukan fakta dari suatu kasus. Mahkamah Agung hanya mengadili putusan pengadilan di bawahnya, plus fungsi lain seperti "Judicial Review", tapi itu pun masih belum jelas di Indonesia. Jadi hal ini perlu dipertimbangkan, sebelum masuk menjadi "Rancangan Undang-Undang" dan dibahas di DPR.

Hak dan Kewajiban Pemerintah, Pelaku Usaha dan Masyarakat

Hak dan kewajiban pemerintah (halaman 54-55 Naskah Akademis) lebih ditekankan pada fungsi regulasi seperti pembuatan peraturan dan standar pengelolaan sampah pada tingkat nasional, tapi lupa bahwa kewajiban utamanya harus menyiapkan juga budget khusus bagi pengelolaan sampah secara nasional. Termasuk mengkoordinasikan pengelolaan sampah secara nasional, agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan antar departemen dan lain-lain.

Khusus mengenai kewajiban Pemerintah Daerah perlu lebih ditekankan untuk menyiapkan budget yang cukup bagi pengadaan sarana dan prasarana pengelolaan sampah dan harus tergambar jelas dalam APBD. Jadi masyarakat bisa memantau peruntukan dan kinerja Pemerintah Daerahnya.

Kewajiban pelaku usaha yang lupa disebut adalah internalisasi biaya pengelolaan sampah, padahal dicantumkan dalam pembahasan mengenai asas-asas pengelolaan. Hal ini perlu secara tegas dicantumkan, agar setiap pelaku usaha memasukan budget khusus dalam setiap kegiatan usaha mereka. Undang-undang ini bisa juga mengklasifikasi jenis usaha berdasarkan jumlah sampah yang dihasilkan dengan jumlah budget yang disiapkan oleh perusahaannya.

Khusus menyangkut Kewajiban dan Hak Masyarakat

Bagian ini sengaja dipisah secara khusus, karena hak masyarakat dan LSM yang utama menyangkut upaya penegakan hukum UU ini tidak disinggung sama sekali. UU Pengelolaan Sampah harus mengakui adanya *legal standing* (hak gugat) masyarakat dan LSM apabila mereka ingin menggugat pencemar atau pemerintah daerah yang gagal menjalankan fungsi pengelolaan sampah. LSM juga harus diberi hak atau dijamin haknya oleh UU Pengelolaan Sampah untuk menggugat dan menggunakan prosedur *Class Action*. Hak ini merupakan hak fundamental dari setiap UU yang mengatur masalah lingkungan. Keberadaan hak ini sangat penting, agar pemerintah dan pencemar terpacu untuk menjalankan kewajiban mereka sebagaimana yang ditetapkan oleh undang-undang. Sebagai bahan perbandingan, lihat Pasal 37 s/d 39 UU No. 23/1997

Sanksi untuk Pencemar

Ketentuan tentang sanksi dalam naskah Akademis ini harus disempurnakan, karena tidak membedakan antara sanksi yang dilakukan oleh "orang sebagai individu" dan "orang sebagai badan hukum". Hal ini sangat penting, karena UU Lingkungan Hidup kita telah mengenal adanya *Corporate Liability*, jadi tidak saja berlaku bagi orang perorangan. Perbedaan ini sangat penting, agar pelaku usaha tidak "berlindung" dibalik usaha mereka, dengan berdalih bahwa itu kebijakan perusahaan. Dengan adanya ketentuan '*corporate liability*' maka penanggung jawab usaha atau stafnya akan tetap bertanggung jawab atas kesalahan perusahaannya. Pemisahan itu juga penting bagi perhitungan penentuan sanksi pidana. Sebagai bahan perbandingan, cermati pasal 45 UU No. 23/1997; "*Jika tindak pidana.....dilakukan oleh atau atas nama suatu badan hukum, perseroan, perserikatan, yayasan atau organisasi lain, ancaman pidana denda diperberat dengan sepertiganya*". (Lihat juga Pasal 46 dan 47 UU yang sama)

Kajian umum lainnya

Sayangnya, analisis hukum Naskah Akademis ini masih sangat dangkal. Naskah Akademis ini, juga gagal mengidentifikasi sejumlah peraturan sektoral di bawah UU yang mengatur masalah sampah, padahal sangat penting untuk dijadikan patokan dan pertimbangan. Disamping itu, kurang diperhatikannya pola-pola pengelolaan sampah di sejumlah wilayah Indonesia, karena tidak disebutkan. Padahal sejumlah daerah tertentu, bisa dijadikan contoh keberhasilan.

Hal lain yang juga kelihatan indah dalam kata-kata, tapi sukar untuk dilaksanakan dalam kondisi Indonesia bahkan oleh negara maju, seperti rumusan tentang "kewajiban pelaku usaha": (1) menerapkan konsep *recycle*, teknologi ramah lingkungan dan NIR LIMBAH (*Zero Waste*) dalam berproduksi; (2) membayar biaya kompensasi pengolahan kemasan yang tidak dapat didaur ulang dengan teknologi yang berkembang saat ini. Kedua poin di atas, kelihatannya sangat baik, tapi kata NIR LIMBAH (*Zero Waste*), hampir *impossible* untuk dicapai. Jadi harap dijadikan pertimbangan bahwa UU yang baik adalah UU yang bisa ditegakkan. Undang-undang yang tidak dapat ditegakkan hanya menciptakan ketidakberwibawaan hukum. Oleh karena itu, UU Pengelolaan Sampah nantinya diharapkan dapat menjawab kebutuhan masyarakat, sekaligus realistis dalam perumusannya.

---oOo---

Catatan:

*Kajian ini diedit untuk konsumsi publik oleh:
yuyun ilham – bali fokus
fellow cohort-8 LEAD Indonesia*