

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Otonomi daerah memberikan kewenangan yang luas, nyata, bertanggung jawab kepada daerah dan membuka jalan bagi daerah dalam mengembangkan kreatifitasnya dan produktifitasnya sesuai dengan kepentingan dan keperluan daerah masing-masing. Hal yang menjadi fokus otonomi daerah adalah adanya kewenangan bagi daerah untuk menggali potensi sumber keuangan daerahnya. Pemerintah daerah dituntut untuk jeli mengamati kondisi daerahnya dan selanjutnya melakukan upaya-upaya yang mengarah pada cara meningkatkan pendapatan daerahnya. Hal ini tentu saja selain memperhatikan kondisi daerah, harus diperhatikan juga kemampuan masyarakat yang merupakan pendukung utama dalam pelaksanaan otonomi daerah ini.

Kewenangan yang luas untuk mengatur dan menyelenggarakan pemerintah daerah itu bisa dilihat dalam Pasal 10 Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, yaitu :

- (1) Pemerintahan Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah.

(2) Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Dalam menggali potensi daerah Pemerintah Daerah juga harus memperhatikan kondisi lingkungan hidup. Semua kegiatan dan usaha manusia dapat mempunyai dampak terhadap lingkungan hidup. Dampak itu dapat bersifat positif dalam arti memacu terpelihara dan terlestarikannya lingkungan hidup dan dampak itu dapat pula bersifat negatif yaitu merusak lingkungan hidup. Dampak positif dapat dipelihara dan dikembangkan sedangkan dampak negatif harus ditanggulangi setidaknya diminimalkan pengaruh negatifnya terhadap lingkungan sehingga masih dapat ditoleransikan.

Lingkungan tidak dapat mendukung jumlah kehidupan yang tanpa batas. Pertumbuhan jumlah penduduk bumi mutlak harus dikendalikan, aktivitas manusianya pun harus memperhatikan kelestarian lingkungan. Keseimbangan ini harus dijaga agar bumi dapat memberikan daya dukung lingkungan kepada kehidupan manusia.

Kerusakan lingkungan adalah pengaruh sampingan dari tindakan manusia untuk mencapai suatu tujuan yang mempunyai konsekuensi terhadap lingkungan. Pencemaran lingkungan adalah akibat dari ambiguitas tindakan manusia. Manusia telah memasukkan alam dalam kehidupan kebudayaannya,

akan tetapi ia nyaris lupa bahwa ia sendiri sekaligus merupakan bagian dari alam di mana dia hidup.<sup>1</sup>

Kerusakan sumber alam dan pencemaran lingkungan hidup pada umumnya disebabkan oleh kegiatan pembangunan yang kurang memperhatikan daya dukung lingkungan hidup. Daya dukung lingkungan adalah kapasitas atau kemampuan ekosistem untuk mendukung kehidupan organisme secara sehat sekaligus mempertahankan produktivitas, kemampuan adaptasi dan kemampuan memperbaharui diri. Daya dukung lingkungan diartikan sebagai kemampuan lingkungan untuk mendukung kehidupan manusia. Setiap daerah mempunyai karakteristik, geografis yang berbeda-beda serta ditambah dengan kegiatan manusia dengan berbagai kepentingannya, sehingga daya dukung lingkungan bervariasi.

Perkembangan teknologi dan kemajuan industri akan berdampak pada kualitas daya dukung lingkungan, yang pada akhirnya merusak lingkungan itu sendiri. Eksploitasi alam berlebihan dengan tidak memperhatikan kelestarian fungsi lingkungan harus dihentikan. Meningkatnya upaya pembangunan akan meningkatkan dampak terhadap lingkungan hidup. Keadaan ini mendorong diperlukannya upaya pengendalian dampak lingkungan hidup agar risiko terhadap lingkungan hidup dapat ditekan sekecil mungkin.

---

<sup>1</sup> Kuesnadi Hardjasoemantri, 2001, *Hukum Tata Lingkungan*, Edisi Ketujuh, Cetakan Keenam

Pengelolaan lingkungan hidup adalah upaya terpadu dalam pemanfaatan, penataan, pemeliharaan, pengawasan, pengendalian, pemulihan dan pengembangan lingkungan hidup. Pengelolaan lingkungan hidup selain memerlukan dukungan perangkat hukum juga memerlukan peran serta masyarakat. Keikutsertaan masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup akan dapat mewujudkan terciptanya lingkungan hidup yang kondusif bagi keseimbangan ekosistem.

Masalah persampahan merupakan salah satu permasalahan yang sering dijumpai di daerah perkotaan, termasuk di kota Yogyakarta yang terkait secara langsung maupun tidak langsung dengan aspek kependudukan. Secara langsung, sampah merupakan limbah dari aktivitas penduduk sehari-harinya, semakin besar jumlah penduduk maka semakin besar pula jumlah limbah yang dihasilkan. Kemudian secara tidak langsung untuk memenuhi kebutuhan dasarnya dan selanjutnya menjalani kehidupannya, manusia membutuhkan lahan yang ada disekitarnya. Sehingga banyak lahan yang dimanfaatkan untuk pertanian, perkebunan, pemukiman penduduk, pertokoan, perkantoran, sekolah, rumah sakit, maupun untuk sarana-sarana yang lain. Hal ini tentu saja membuat semakin sempitnya lahan kosong yang dapat dimanfaatkan oleh masyarakat untuk menampung sampah yang semakin besar dan ketersediaan lahan untuk menampung dan mengolah sampah, menjadikan masalah sampah merupakan masalah yang serius.

Permasalahan sampah khususnya di daerah Yogyakarta semakin hari juga semakin hari semakin meningkat, jenis-jenis sampah yang beraneka

ragam membuat sampah ini semakin sulit untuk diolah, biaya yang dikeluarkan untuk penanganan sampah ini tidak sedikit dan juga merupakan salah satu sumber polusi. Hal-hal tersebut juga merupakan permasalahan yang dihadapi Propinsi DIY.

Salah satu upaya pihak pemerintah kota Yogyakarta didalam berusaha memecahkan masalah sampah tersebut adalah dengan membangun Tempat Pembuangan Akhir (TPA) di Desa Sitimilyo, Kecamatan Piyungan, Kabupaten Bantul yang beroperasi tahun 1995 (surat keputusan Gubernur DIY No 193 tahun 1993). Pembangunan lokasi TPA ini hanyalah salah satu upaya yang dilakukan oleh pemerintah di dalam menangani masalah persampahan yang ada di Yogyakarta. Pembangunan TPA tersebut belum mampu memecahkan permasalahan sampah di Yogyakarta secara menyeluruh. Secara kasar masyarakat Yogyakarta menghasilkan sampah sebesar 2988 m<sup>3</sup>/hari atau secara dangan 650 truk / hari. Dan dari jumlah sebesar itu, Pemerintahan Daerah hanya mampu menangani 46% nya saja

Pada tahun 2004 TPA Piyungan seharusnya dikelola oleh Kabupaten Sleman yang didasarkan pada nomor urut/giliran, namun karena alasan tertentu Kabupaten Sleman menyerahkan pengelolaan TPA kepada Pemda Kabupaten Bantul. Hal positif yang bisa diambil dari penyerahan ini adalah bahwa Kabupaten Bantul akan mempunyai kewenangan yang lebih besar dalam pengelolaan, sehingga pengelolaan TPA akan lebih efisien, efektif, dan berwawasan lingkungan. Dari aspek lingkungan, yang perlu mendapatkan perhatian adalah masalah bau dan pencemaran air. Kontribusi biaya

**Tabel 1.1**  
**Kontribusi Biaya Operasional TPA Piyungan**

No	Sumber	Tahun 2003 (Rp)	Tahun 2004 (Rp)	Keterangan
1	Kota Yogyakarta	918.743.334	1.035.636.080	Biaya operasional TPA ini sesuai dengan kesepakatan Kabupaten/Kota
2	Kab Bantul	74.882.580	86.616.346	
3	Kab Sleman	153.000.000	173.399.716	
	<b>JUMLAH</b>	<b>1.146.625.928</b>	<b>1.296.652.142</b>	

Sumber : RPJM Kota Yogyakarta

Dari kontribusi biaya operasional TPA tersebut dapat diketahui bahwa Pemerintah Kota Yogyakarta mempunyai kontribusi anggaran paling besar dalam pengelolaan TPA yang berasal dari APBD Kota Yogyakarta. Sumber pembiayaan pengelolaan sampah dari Pemda Kota Yogyakarta (APBD), dan penerimaan retribusi sampah pada tahun 2001 mencapai Rp 372.107.425,- baru mampu memenuhi kurang lebih 20% dari kebutuhan.

Aspek persampahan ini akan sangat berpengaruh terlebih lagi terhadap kualitas lingkungan, apabila dalam pengolahan dan penanganan sampah tidak tepat, proses penguraian sampah akan mencemari kualitas udara, tanah dan air tanah. Yang perlu dikuatirkan adalah kesalahan prediksi bahwa menurunnya kualitas lingkungan yang diakibatkan dari sektor persampahan diduga dari sektor sanitasi atau jaringan riol. Secara langsung pengaruh dari sampah terhadap jaringan riol apabila ada sampah yang masuk dalam jaringan riol maka akan menyebabkan terganggunya aliran air limbah. Pengelolaan persampahan Kota Yogyakarta secara umum telah mampu melayani wilayah kota, dengan menggunakan mekanisme *off-site management*, sehingga sampah yang dikumpulkan kemudian dibuang di TPA yang terletak di Piyungan, Bantul

Tingkat pelayanan pengelolaan sampah sistem terpusat sebanyak 83%. Jumlah sampah pada tahun 2000 kurang lebih 1.567 m<sup>3</sup>/hari. Dengan sarana prasarana persampahan yang ada, maka jumlah sampah yang dapat dibuang ke TPA kurang lebih 87,75% dari volume sampah atau sebesar 1.375 m<sup>3</sup>/hari. Dengan sempitnya wilayah Kota Yogyakarta, Pemerintah Daerah tidak memiliki TPA dan harus dibuang ke daerah Bantul (Piyungan), bekerjasama dengan ketiga daerah (Kota Yogyakarta, Kabupaten Bantul, dan Kabupaten Sleman).

## **B. Perumusan Masalah**

1. Bagaimanakah pelaksanaan kebijakan APBD di bidang lingkungan hidup pasca Otonomi Daerah di Kota Yogyakarta?
2. Apakah faktor penghambat dalam pelaksanaan Kebijakan APBD di bidang lingkungan hidup pasca Otonomi Daerah di Kota Yogyakarta?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pelaksanaan Kebijakan APBD di bidang lingkungan hidup pasca Otonomi Daerah di Kota Yogyakarta?
2. Untuk mengetahui faktor penghambat dalam pelaksanaan Kebijakan APBD di bidang lingkungan hidup pasca Otonomi Daerah di Kota

#### **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat teknis, bagi kalangan akademis untuk menambah khasanah dibidang Hukum Administrasi Negara
2. Manfaat praktis, bagi kalangan praktisi hukum maupun praktisi pelaksana hukum

#### **E. Tinjauan Pustaka**

Otonomi daerah dan desentralisasi merupakan salah satu prioritas utama yang harus dilaksanakan pemerintah Indonesia dalam rangka merealisasikan agenda reformasi, agenda otonomi daerah dalam arti yang seluas-luasnya merupakan keputusan politik untuk mengakomodir tuntutan daerah dan dinamika masyarakat yang semakin kritis dan responsive untuk memaknai pembangunan.<sup>2</sup>

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi. Peraturan daerah bersifat administratif rechtelijk tidak bersifat staatsrechtelijk karena hanya berfungsi mengatur kekuasaan daerah otonom dibidang administrasi negara disini antara lain perbedaan dasar hubungan antara pada pusat dengan negara bagian dalam bentuk negara federal yang lebih bersifat kenegaraan.<sup>3</sup>

Andi Malaranggeng menyatakan bahwa :

Tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna, penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap

---

<sup>2</sup> Sudjaipul Rahman, 2004, *Pembangunan dan Otonomi Daerah, Realisasi Program Gotong Royong*, P.T Pancar Suwuh, Jakarta, hlm. 150.

<sup>3</sup> Djuanda, 2004, *Hukum Pemerintahan Daerah : Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, PT Alumni Bandung, Bandung, hlm. 202.

masyarakat dan pembangunan. Untuk melaksanakan tujuan tersebut, kepada daerah perlu di berikan kewenangan-kewenangan sebagai urusan rumah tangganya.<sup>4</sup>

Namun manakala daerah diberi otonomi untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri, persoalan klasik yang senantiasa muncul adalah berkaitan dengan masalah keuangan.

Menurut Syauckani, persoalan klasik yang selalu muncul ketika membicarakan masalah pemerintah daerah adalah yang berkaitan dengan masalah keuangan sangat masuk akal. Persoalan ini selalu muncul karena uang jelas sangat mutlak di perlukan dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan, baik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat ataupun guna memberikan perlindungan. Dana yang sangat besar diperlukan untuk membayar belanja pegawai, dan juga segala bentuk pembiayaan lainnya yang biasanya diwujudkan dalam bentuk proyek”.<sup>5</sup>

Tjana Supriana menyatakan bahwa :

Kuangan daerah adalah kemampuan pemerintah daerah untuk mengelola mulai dari merencanakan, melaksanakan, mengawasi, mengendalikan dan mengevaluasi berbagai sumber keuangan sesuai dengan kewenangannya dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan di daerah yang diwujudkan dalam APBD.<sup>6</sup>

Pasal 25 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa

Kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang:

- a. memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. mengajukan rancangan Perda;
- c. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;

<sup>4</sup> Andi Malarangeng, 2001, *Otonomi Daerah Perspektif Teoritis Dan Praktis*, Bigraf: Publising, hlm 45

<sup>5</sup> Syauckani, dkk., 2004, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, hlm 202

<sup>6</sup> Tjanya Supriatna, 2001, *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Bumi Aksara, Jakarta, hlm 74.

- d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;
- e. mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;
- f. mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- g. melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kepala Daerah dalam melaksanakan tugas dan wewenang juga mempunyai kewajiban yang diatur dalam Pasal 27 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, yaitu::

- a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- c. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- d. melaksanakan kehidupan demokrasi;
- e. menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan;
- f. menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- g. memajukan dan mengembangkan daya saing daerah;

- h. melaksanakan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
- i. melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah;
- j. menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah;
- k. menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah di hadapan Rapat Paripurna DPRD.

Pasal 179 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa, APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran terhitung mulai 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember.

Dalam melaksanakan APBD Kepala Daerah atau Bupati dapat mengadakan perubahan APBD apabila terjadi :

- a. perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi kebijakan umum APBD;
- b. keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antarkegiatan, dan antarjenis belanja; dan
- c. keadaan yang menyebabkan sisa lebih perhitungan anggaran tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan dalam tahun anggaran berjalan.

Pemerintah daerah dalam mengajukan rancangan Perda tentang

pendukungnya kepada DPRD. Pengambilan keputusan mengenai rancangan Perda tentang perubahan APBD dilakukan oleh DPRD paling lambat 3 (tiga) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan berakhir. Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD.

Pasal 67 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan

- (1) Peraturan Daerah tentang APBD merupakan dasar bagi Pemerintah Daerah untuk melakukan Penerimaan dan Pengeluaran Daerah.
  - (2) Setiap pejabat dilarang melakukan tindakan yang berakibat pada pengeluaran atas beban APBD, jika anggaran untuk mendanai pengeluaran tersebut tidak tersedia atau tidak cukup tersedia.
  - (3) Semua Pengeluaran Daerah, termasuk subsidi, hibah, dan bantuan keuangan lainnya yang sesuai dengan program Pemerintah Daerah didanai melalui APBD.
  - (4) Keterlambatan pembayaran atas tagihan yang berkaitan dengan pelaksanaan APBD dapat mengakibatkan pengenaan denda dan/atau bunga.
  - (5) APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan Keuangan Daerah.
  - (6) Dalam hal APBD diperkirakan defisit, ditetapkan sumber-sumber pembiayaan untuk menutup defisit tersebut dalam Peraturan Daerah tentang APBD.
  - (7) Dalam hal APBD diperkirakan surplus, ditetapkan penggunaan surplus tersebut dalam Peraturan Daerah tentang APBD.
- tanggal 31 Desember.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Lokasi Penelitian**

Penelitian ini dilakukan di Kota Yogyakarta

### **2. Metode Pengumpulan Data**

#### **a. Data Primer**

Yaitu penelitian yang dilakukan di lapangan secara langsung

.....

wawancara terbuka yaitu teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan tanya jawab secara langsung oleh penulis kepada para narasumber.

**b. Data Sekunder**

Yaitu mengumpulkan, menghimpun dan kemudian mempelajari serta meneliti bahan hukum yang berkaitan dengan masalah yang diteliti, terdiri dari :

**1) Bahan hukum primer, yaitu :**

- a) Undang-Undang Dasar 1945
- b) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- c) Peraturan Pemerintah No 27 Tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL)
- d) Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 18 Tahun 2000 Tentang Pengelolaan Tempat Pembuangan Akhir (TPA) Sampah Di Piyungan Kabupaten Bantul

**2) Bahan hukum sekunder, yaitu :**

- a) Buku-buku tentang otonomi daerah

1) Yaitu mengumpulkan, menghimpun dan kemudian mempelajari serta meneliti bahan hukum yang berkaitan dengan masalah yang diteliti

3) Bahan hukum tersier, yaitu :

Badan hukum yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, terdiri dari Kamus Umum Bahasa Indonesia dan Kamus-kamus Hukum Indonesia.

3. Narasumber

Narasumber dalam penelitian ini adalah Kepala Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota dan Dinas Tata Kota Yogyakarta.

4. Metode Analisis Data

Data yang diperoleh dari penelitian di lapangan dan data dari kepustakaan selanjutnya di analisis secara kualitatif yaitu hanya mengambil data yang bersifat khusus dan berkaitan dengan permasalahan yang sedang dibahas. Dengan demikian akan menghasilkan kesimpulan yang deskriptif kualitatif yaitu dengan melukiskan kenyataan-kenyataan yang sebenarnya berdasarkan data yang diperoleh