

Kepastian Hukum Kebijakan *Extended Producer Responsibility* Bagi Produsen Penghasil Sampah

M. Naufal Al-Hadi Kasuma¹, Afdhal Fadhila¹, Nur Aini¹

¹Tim Pharasta
Lomba Karya Tulis Ilmiah
Dr. Mochtar Riady Legal Week 2023

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sampah menjadi salah satu problematika yang dihadapi oleh masyarakat modern dewasa ini. Pertambahan penduduk, laju industrialisasi dan perubahan pola konsumsi masyarakat, berdampak pada volume, jenis dan keberagaman karakteristik sampah yang semakin hari tak terkendali. Terlebih dengan jumlah penduduk yang lebih kurang 260 juta jiwa, permasalahan sampah menjadi momok yang menakutkan bagi negara seperti Indonesia.¹ Penanganan sampah yang tidak terkelola dengan baik berakibat pada pencemaran lingkungan dan mengganggu estetika. Bahkan, penanggulangan sampah yang tidak dapat dilakukan secara komprehensif dan inklusif akan memicu masalah-masalah sosial.² Padahal hak atas lingkungan yang baik dan sehat merupakan hak konstitusional sebagaimana yang digariskan dalam Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Di samping itu, hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat juga merupakan suatu Hak Asasi Manusia (HAM) sebab berdasarkan Pasal 9 ayat (3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM) menyatakan secara eksplisit akan hak tersebut.

Keniscayaan dalam pengelolaan sampah secara paripurna melahirkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah (UU Pengelolaan Sampah). Berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU *a quo* yang dimaksud dengan sampah adalah sisa kegiatan sehari-hari manusia dan/atau proses alam yang berbentuk padat. Sedangkan pengelolaan sampah didefinisikan sebagai kegiatan yang sistematis, menyeluruh, dan berkesinambungan yang meliputi pengurangan dan penanganan sampah berdasarkan Pasal 1 angka 5. Pengurangan sampah meliputi kegiatan pembatasan, penggunaan kembali dan daur ulang. Sedangkan kegiatan penanganan sampah meliputi pemilahan, pengumpulan, pengolahan, dan pemrosesan akhir.

Berdasarkan laman Sistem Informasi Pengelolaan Sampah Nasional (SIPSN) Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) capaian kinerja pengelolaan sampah Indonesia pada tahun 2022 kemarin diketahui:³ 1). Jumlah timbulan sampah mencapai angka 19,5 juta ton/tahun, 2). Pengurangan sampah 4,95 juta ton/tahun (25.3%), 3).

¹ Akhmad Riduan, *Penanganan dan Pengelolaan Sampah Studi Implementasi Kebijakan Pengelolaan Sampah di Kabupaten Banjar Kalimantan Selatan*, (Yogyakarta: CV. Bintang Surya Madani, 2021), hal. 1-2.

² Yulia Hendra, "Perbandingan Sistem Pengelolaan Sampah di Indonesia dan Korea Selatan Kajian 5 Aspek Pengelolaan Sampah", *Jurnal Aspirasi*, Vol. 7, No. 1, Juni 2016, hal. 78.

³ SIPSN, "Capaian Kinerja Pengelolaan Sampah", <https://sipsn.menlhk.go.id/sipsn/>, diakses pada 15 April 2023.

Penanganan sampah 9,6 juta ton/tahun (49.2%), 4). Sampah terkelola 14,5 juta ton/tahun (74.5%), dan 5). Sampah tidak terkelola 4.99 juta ton/tahun (25,5%). Data tersebut diperoleh dari penginputan data yang dilakukan oleh 170 Kabupaten/Kota se-Indonesia. Sedangkan komposisi sampah berdasarkan jenis dan sumber sampah pada tahun yang sama, dapat tergambar dalam tabel berikut:

Tabel 1 Komposisi sampah berdasarkan jenis sampah dan sumber sampah

| Komposisi Sampah | |
|---------------------------|--------------------------|
| Jenis Sampah | Sumber Sampah |
| Sisa Makanan (40.5%) | Rumah Tangga (39.4%) |
| Plastik (18.2%) | Pusat Perniagaan (21.1%) |
| Kayu/Ranting/Daun (13.7%) | Pasar Tradisional (16%) |
| Kertas/Karton (10.7%) | Kawasan (7.2%) |
| Lainnya (6.9%) | Fasilitas Publik (6.9%) |
| Logam (3.1%) | Perkantoran (6%) |
| Kain (2.7%) | Lainnya (3.3%) |
| Kaca (2.1%) | - |
| Karet/Kulit (1.9%) | - |

Sumber: Grafik Komposisi Sampah SIPSN Tahun 2022.

Berdasarkan tabel di atas, sesuai dengan jenisnya komposisi sampah sisa makanan menempati urutan pertama dengan persentase mencapai 40.5% disusul dengan sampah plastik 18.2%, kayu/ranting/daun 13.7%, kertas/karton 10.7%, lainnya 6.9%, logam 3.1%, kain 2.7%, kaca 2.1% dan jenis sampah karet/kulit 1.9%. Adapun berdasarkan sumbernya timbulan sampah rumah tangga mencapai angka 39.4% diikuti sampah yang berasal dari pusat perbelanjaan sebesar 21.1%, pasar tradisional 16%, kawasan 7.2%, fasilitas publik 6.9%, perkantoran 6% dan sumber sampah lainnya 3.3%. Sampah anorganik seperti sampah plastik, menjadi jenis sampah yang memiliki risiko untuk merusak lingkungan. Hal tersebut disebabkan jenis sampah ini sulit terurai melalui proses alam, sehingga materi ini akan terus terkumpul selama ribuan tahun di tanah tanpa melalui proses penguraian oleh bakteri dekomposer.⁴ Parahnya timbulan sampah anorganik dapat bersumber dari mana saja.

Permasalahan sampah juga telah menjadi momok internasional yang perlu diperhatikan. Saat ini sekitar 150 juta ton plastik berada di lautan dunia. Jumlah ini diproyeksikan akan terus meningkat sebesar 250 juta ton lagi, jika kondisi yang terjadi saat ini tidak mengalami perubahan yang signifikan. Bahkan *World Economic Forum dan Ellen MacArthur Foundation* memperkirakan bahwa di lautan pada tahun 2050 akan ada lebih banyak plastik daripada ikan (berdasarkan beratnya). Kecuali bila terdapat tata kelola pascaguna yang efektif.⁵ Mirisnya berdasarkan laporan *World Population Review* pada tahun 2021, Indonesia berada di peringkat kelima negara dunia penyumbang sampah plastik terbesar di lautan yang menyentuh angka 56 ribu ton.⁶ Hal tersebut memperlihatkan masih lemahnya pengelolaan sampah terkhusus sampah plastik di republik ini.

Keberadaan UU Pengelolaan Sampah masih menyisakan ketidakpastian hukum yang menyebabkan ketidakefektifan dalam mengatasi berbagai permasalahan sampah yang

⁴ Yusma Dewi dan Trisno Raharjo, "Aspek Hukum Bahaya Plastik terhadap Kesehatan dan Lingkungan Serta Solusinya", *Jurnal Kosmik Hukum*, Vol. 19, No. 1, Januari 2019, hal. 23.

⁵ Yessy Cornesia Irianto dan Nadia Imanda, "Konstruksi Hukum Penerapan Sanksi Pada Aturan Kewajiban Pengelolaan Sampah Oleh Produsen di Indonesia", *Lambung Mangkurat Law Journal*, Vol. 5, No. 2, September 2020, hal. 136.

⁶ Databox, "10 Negara Penyumbang Sampah Plastik Terbanyak ke Laut, RI Peringkat Berapa?", <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/11/12/10-negara-penyumbang-sampah-plastik-terbanyak-ke-lau-t-ri-peringkat-berapa>, diakses pada 16 April 2023.

semakin berkembang pesat seiring dengan peningkatan jumlah penduduk dan semakin meningkatnya konsumsi masyarakat. Keberadaan prinsip pencemar membayar (*polluter pays principle*) telah jamak dikenal dalam rezim hukum lingkungan. Namun kekuatan norma dari prinsip ini masih sumir dalam mekanisme khusus untuk memudahkan dan mendesak para pelaku usaha atau produsen agar bertanggung jawab terhadap produk/kemasan yang mereka produksi hingga nantinya menjadi sampah. Kendati berdasarkan Pasal 15 UU Pengelolaan Sampah disebutkan bahwa produsen wajib mengelola kemasan dan/atau barang yang diproduksinya yang tidak dapat atau sulit terurai oleh proses alam. Dalam perkembangan hukum lingkungan, hal ini disebut dengan prinsip *Extended Producer Responsibility* (EPR) yang secara sederhana dapat dimaknai sebagai prinsip tanggung jawab produsen yang diperluas.⁷

EPR pertama kali dirancang untuk industri kemasan Jerman pada akhir 1960-an. Prinsip ini menggunakan pendekatan yang berfokus pada lingkungan melalui prinsip pencemar membayar. Siapa pun yang memproduksi dan mendistribusikan kemasan atau barang ke pasar suatu negara harus bertanggung jawab hingga siklus hidup kemasan, termasuk setelah pembuangan. Selain kemasan, konsep EPR acapkali diaplikasikan pada perangkat elektronik dan baterai. Namun pada prinsipnya, EPR dapat diterapkan pada semua jenis produk.⁸ EPR sebagai strategi kebijakan mulai dirumuskan oleh seorang akademisi berkebangsaan Swedia Thomas Lindhqvist melalui sebuah laporan kepada Kementerian Lingkungan hidup Swedia pada tahun 1990.⁹ EPR dapat menjadi alternatif dalam penanganan sampah dengan peran aktif dari produsen yang berorientasi pada *zero waste* serta pembaharuan kesadaran produsen, melalui ekoliterasi menjadi suatu kesatuan dalam kaitannya mengatasi persoalan lingkungan hidup dan sampah.¹⁰

Kebijakan EPR sejalan dengan apa yang telah ditentukan dalam Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945 yang secara eksplisit menyatakan bahwa perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Penerapan EPR secara utuh akan mendeterminasi pembangunan ekonomi yang berkelanjutan (*sustainable economic*). Dengan tidak hanya memenuhi kebutuhan generasi masa kini (intra generasi) namun juga memenuhi kebutuhan generasi yang akan datang (antar generasi).¹¹ Di sisi lain penerapan EPR dalam pengentasan permasalahan sampah dapat menjadi kunci dalam pembentukan *economy circular* (ekonomi sirkular).¹² Ekonomi sirkular sendiri dapat dimaknai sebagai suatu sistem pemanfaatan sumber daya di mana terjadi proses pengurangan, penggunaan kembali, dan daur ulang.¹³

Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.75/MENLHK/SETJEN/KUM.1/10/2019 tentang Peta Jalan Pengurangan Sampah Oleh

⁷ Maskun, *et.all*, "Tinjauan Normatif Penerapan Prinsip Tanggung jawab Produsen Dalam Pengaturan Tata Kelola Sampah Plastik di Indonesia", Bina Hukum Lingkungan, Vol 6, No. 2, Februari 2022, hal. 186-187.

⁸ Agnes Bunemann, *et.all*, *EPR Toolbox Know How to Enable Extended Producer Responsibility*, (Bonn Germany: Deutche Gesellschaft fur Internationale Zusammenarberlt Prevent Waste Alliance, 2022), hal. 8.

⁹ Thomas Lindhqvist, "Extended Producer Responsibility in Cleaner Production", Disertasi, Lund: The International Institute for Industrial Environmental Economic Lund University, 2000, hal. 29.

¹⁰ Peni Verawati, "Kebijakan Extended Producer Responsibility dalam Penanganan Masalah Sampah di Indonesia Menuju Masyarakat Zero Waste", Jurnal Ilmu Hukum dan Humaniora, Vol. 9, No. 1, 2022, hal. 190.

¹¹ Bambang Sumantri, *Hari Depan Kita Bersama : Komisi Dunia Untuk Lingkungan dan Pembangunan (World Commission on Environment and Development)*, (Jakarta: PT. Gramedia, 1988), hal. 59.

¹² EPR Indonesia, "Dari Ekonomi Linear Menuju Ekonomi Sirkular", <https://www.epr-indonesia.id/id/from-linear-economy-to-circular-economy>, diakses pada 16 April 2023.

¹³ Shanti Darmastuti, *et.all*, "Pendekatan Circular Economy Dalam Pengelolaan Sampah Plastik di Karang taruna Desa Baros. Kecamatan Baros, Kabupaten Serang", Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat, Vol. 1, No. 2, Desember 2020, hal. 2.

Produsen (Permen LHK Nomor 75 Tahun 2019), menjadi kerangka hukum yang bertujuan supaya kebijakan EPR dapat diaplikasikan oleh para produsen. Peraturan ini merupakan aturan turunan yang diamanatkan dalam Pasal 15 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah (PP Nomor 81 Tahun 2012) yang juga merupakan aturan turunan dari UU Pengelolaan Sampah. Permen LHK ini dilaksanakan untuk mencapai target penurunan sampah oleh produsen di masing-masing bidang usaha sebesar 30%, dibandingkan timbulan sampah berupa barang, kemasan produk, dan/atau wadah yang diproduksi dan/atau digunakan oleh produsen pada usahanya di tahun 2029.

Sayangnya beleid ini dirasa masih kurang memberikan kepastian hukum dan tidak dapat menjerat para produsen yang tidak mematuhi. Misalnya pada ketentuan Pasal 22 ayat (1) yang mengatur masalah pemberian insentif atau disinsentif. Padahal ketentuan ini sangat progresif agar para produsen berlomba-lomba dalam mengimplementasikan kebijakan EPR pada kegiatan usahanya. Namun pemberian tersebut hanya bersifat *voluntary* oleh pemerintah sesuai kewenangannya. Sehingga pemerintah tidak berkewajiban untuk memberikan insentif dan disinsentif ini, meskipun produsen sudah berusaha semaksimal mungkin dalam menerapkan prinsip EPR. Hal lain yang membuktikan masih lemahnya norma EPR, dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 21 mengenai pemberian sanksi yang terkesan masih kabur. Maka dari itu penulis tertarik untuk mengkajinya secara komprehensif dalam sebuah karya tulis ilmiah dengan judul “**KEPASTIAN HUKUM KEBIJAKAN EXTENDED PRODUCER RESPONSIBILITY BAGI PRODUSEN PENGHASIL SAMPAH**”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas dapat ditarik rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kepastian hukum kebijakan *extended producer responsibility*?
2. Bagaimana akibat hukum kebijakan *extended producer responsibility* bagi produsen?

C. Tujuan dan Manfaat Penulisan

Tujuan dari penulisan karya tulis ilmiah ini adalah untuk mengetahui bagaimana kepastian hukum kebijakan *extended producer responsibility* serta untuk mengetahui bagaimana akibat hukum kebijakan *extended producer responsibility* bagi produsen. Diharapkan dari tulisan ini dapat memberi manfaat dan wawasan bagi masyarakat yang membacanya dan terkhusus bagi penulis sendiri, serta dapat menjadi bahan pertimbangan untuk pemerintah dalam merumuskan kebijakan EPR yang lebih progresif di masa yang akan datang.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Prinsip Extended Producer Responsibility

Produsen sebagai pihak yang menjalankan produksi tentunya memiliki tanggung jawab atas dampak lingkungan yang diakibatkan dari hasil produksinya. Salah satu bentuk tanggung jawab dari produsen sendiri disebut dengan EPR. Pasal 15 UU Pengelolaan Sampah menyatakan bahwa produsen bertanggung jawab atas suatu kemasan atau produk yang sulit untuk dijadikan kompos. Walaupun secara eksplisit dalam Pasal *a quo* belum membahas secara gamblang terkait dengan EPR itu sendiri. Akan tetapi secara implisit, pada dasarnya prinsip tersebut telah terkandung di dalamnya. Definisi EPR secara eksplisit baru ditemukan dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 13 Tahun 2012 tentang Pedoman Pelaksanaan *Reduce, Reuse, dan Recycle* Melalui Bank Sampah. Tepatnya pada Pasal 1 angka 3 yang menyatakan bahwa EPR adalah strategi yang dibuat dalam mengintegrasikan biaya lingkungan ke dalam seluruh proses produksi suatu barang sampai produk itu tidak dapat dipakai lagi sehingga biaya lingkungan menjadi bagian dari komponen harga pasar produk tersebut. Selanjutnya pengaturan lebih lanjut mengenai EPR dapat ditemukan dalam Permen LHK Nomor 75 Tahun 2019 yang merupakan aturan turunan dari PP Nomor 81 Tahun 2012.

Pada hakikatnya EPR sebagai suatu bentuk tanggung jawab yang dijalankan oleh produsen, dalam rangka membuat produk yang ramah lingkungan sedari hulu dimulai dari pemilihan bahan produk, proses produksi, hingga nanti di hilir pada tahap konsumsi dan pembuangan. Bentuk tanggung jawab ini meluas hingga meliputi manajemen produk, mengurangi limbah, serta daur ulang dan penggunaan kembali.¹⁴ Konsistensi pelaksanaan konsep EPR di beberapa negara dilakukan dengan:¹⁵

1. Setiap perusahaan pada saat memperkenalkan barang dan kemasannya diwajibkan mengalokasikan anggaran;

¹⁴ OECD, *Extended Producer Responsibility: Updated Guidance for Efficient Waste Management*, (France: OECD, 2016), hal. 103- 104.

¹⁵ Cyclos GmbH, *Legal Framework Study of Extended Producer Responsibility*, (Germany: Cyclos GmbH Publishing, 2019), hal. 6.

2. Anggaran tersebut nantinya akan dipergunakan dalam mengumpulkan dan memproses sampah yang dihasilkan;
3. Dalam rangka mengumpulkan, memilah, dan mendaur ulang menjadi bagian dari tanggung jawab perusahaan.

Adapun sebagaimana yang dirumuskan oleh *The Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD), menyatakan bahwa ada 4 kategori kebijakan yang dilakukan dalam penerapan kebijakan EPR:¹⁶

1. Produsen melibatkan peran aktif konsumen dengan menerapkan konsep *take back* kemasan dan mendirikan pusat daur ulang. Pendekatan yang dilakukan oleh produsen adalah dengan menggaet partisipasi aktif konsumen dengan pemberian insentif berupa diskon harga barang dan sebagainya;
2. Pendekatan Ekonomis melalui: a). *Deposit Refund* dengan pemberian harga awal yang tinggi, tetapi memberikan harga rendah kepada konsumen yang mengembalikan kemasannya tersebut; b). *Advanced Disposal Fee* (ADF) dengan pembebanan biaya pada produk tertentu atas estimasi pengelolaan dan pengumpulan kemasan; c). *Material Taxes* dengan pemberian pajak tambahan kepada produsen yang menghasilkan produk yang sulit di daur ulang. Nantinya, tambahan ini akan dialokasikan sebagai pengelolaan sampah daur ulang; dan d). *Upstream Combination Tax/Subsidy* (UCTS) dengan pemberian subsidi pajak bagi produsen yang berhasil menarik kembali sampah kemasannya;
3. Membentuk regulasi berkenaan dengan standar minimal bahan yang dapat didaur ulang dan dikombinasikan dengan insentif pajak yang diterapkan, sehingga semua produsen dapat menerapkan pada produk mereka masing-masing;
4. Penerapan instrumen informasi guna mendukung program EPR dalam informasi pelabelan produk yang kemasannya dapat didaur ulang.

B. Tinjauan Umum Tentang Produsen

Dalam rangka pengelolaan sumber daya alam diperlukan adanya peran dari produsen sebagai pelaku usaha dalam mengolah hasil alam sehingga terciptanya kegiatan ekonomi. Secara sederhana produsen dapat dimaknai sebagai pihak yang menjalankan suatu kegiatan produksi dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat. Produsen sendiri mempunyai peranan penting terhadap berjalannya kegiatan ekonomi. Jika ditinjau dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UU Perlindungan Konsumen) produsen dapat dipersepsikan dengan pelaku usaha. Dalam Pasal 1 angka 3 menggariskan bahwa pelaku usaha adalah setiap orang atau badan hukum maupun bukan badan hukum yang berdiri dengan tujuan melakukan kegiatan produksi di negara Republik Indonesia dalam berbagai bidang ekonomi.

Sejalan dengan UU Perlindungan Konsumen, Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 22/M-DAG/PER/3/2016 Tahun 2016 tentang Ketentuan Umum Distribusi Barang pada Pasal 1 angka 7 menyatakan bahwa produsen adalah perusahaan yang berbentuk perseorangan ataupun badan hukum yang memproduksi barang. Dalam ilmu ekonomi produsen menjadi salah satu entitas dari 3 (tiga) faktor penentu kegiatan perekonomian, selain dari distributor dan konsumen. Produsen sendiri dapat juga diartikan sebagai perseorangan atau badan usaha yang bergerak di bidang produksi barang dan jasa.¹⁷

Dampak dari kegiatan produsen tidak hanya terbatas pada dampak ekonomi semata, melainkan juga berdampak pada lingkungan seperti dalam permasalahan sampah. Sehingga

¹⁶ Aliansi Zero Waste Indonesia, "Mengulik Penerapan EPR di Indonesia", <https://aliansizerowaste.id/2022/12/12/mengulik-penerapan-epr-di-indonesia/>, diakses pada 18 April 2023.

¹⁷ Tri Kunawangsih Pracoyo, *et.all*, *Aspek Dasar Ekonomi Mikro*, (Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, 2006). hal. 75.

Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2012 dalam Pasal 1 angka 5 turut mendefinisikan produsen sebagai pelaku usaha yang menggunakan, mendistribusi dan menjual wadah atau kemasan yang tidak dapat diurai dengan proses alam. Definisi tersebut sejalan dengan Permen LHK Nomor 75 Tahun 2019 yang dalam Pasal 1 angka 2 menyatakan produsen adalah pelaku usaha yang melakukan produksi dan distribusi barang yang memakai kemasan serta menjualnya dengan kemasan yang sulit terurai dengan proses alam. Adapun jenis produsen yang dimaksud dalam Permen ini adalah produsen yang bergerak di bidang manufaktur, jasa makanan dan minuman, dan ritel.

C. Tinjauan Umum Tentang Sampah

Apabila melihat pada tataran normatif, sejatinya sampah sudah didefinisikan dalam Pasal 1 angka 1 UU Pengelolaan Sampah sebagai sisa kegiatan sehari-hari manusia dan/atau alam yang berbentuk padat. Lebih lanjut dalam angka berikutnya, disebutkan mengenai pengertian dari sampah spesifik, yaitu sampah yang karena sifat, konsentrasi dan/atau volumenya memerlukan pengelolaan khusus.

Definisi sampah juga turut dirumuskan oleh para ahli. Diantaranya dari Kuncoro Sejati yang mendefinisikan sampah sebagai bahan yang dibuang atau yang terbuang, merupakan hasil aktivitas manusia atau alam yang sudah tidak digunakan lagi karena sudah diambil unsur dan fungsi utamanya.¹⁸ Sedangkan pandangan berbeda datang dari Rudi Hartono, dimana ia berpandangan bahwa sampah tidak muncul akibat proses alam, dengan kata lain, Rudi Hartono berpendapat bahwa materi-materi yang muncul akibat proses alam tidak disebut sampah, sebab sampah menurutnya hanyalah produk-produk yang tidak bergerak.¹⁹ Selanjutnya, para ahli kesehatan Amerika membuat batasan sampah (*waste*) sebagai sesuatu yang tidak digunakan, tidak dipakai, tidak disenangi, atau sesuatu yang dibuang yang berasal dari kegiatan manusia, dan tidak terjadi dengan sendirinya.²⁰

Kemudian apabila melihat definisi sampah secara etimologi, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dikemukakan bahwa, sampah merupakan barang atau benda yang dibuang karena tidak terpakai lagi dan sebagainya; kotoran seperti daun, kertas.²¹ Sampah merupakan suatu bahan atau benda padat yang sudah tidak dipakai lagi oleh manusia, atau benda padat yang sudah tidak digunakan kembali dalam kegiatan manusia dan dibuang. Sehingga berdasarkan definisi sampah dari berbagai perspektif di atas dapat dipahami bahwa sampah merupakan sisa kegiatan sehari-hari manusia dan/atau alam berbentuk padat yang telah diambil unsur dan fungsi utamanya.

Sampah terdiri dari berbagai jenis yang dibedakan berdasarkan beberapa aspek. Berdasarkan aspek normatif, dalam UU Pengelolaan Sampah, diatur beberapa jenis sampah yaitu sebagai berikut:

1. Sampah rumah tangga, yaitu sampah yang berbentuk padat yang berasal dari sisa kegiatan sehari-hari di rumah tangga, dalam hal ini tidak termasuk tinja dan sampah spesifik dari proses alam yang berasal dari lingkungan rumah tangga. Sampah ini bersumber dari rumah atau dari kompleks perumahan;
2. Sampah sejenis sampah rumah tangga, yaitu sampah rumah tangga yang berasal bukan dari rumah tangga dan lingkungan rumah tangga, melainkan sampah yang berasal dari sumber lain seperti pasar, pusat perdagangan, kantor, sekolah, rumah sakit, rumah makan, hotel, terminal, pelabuhan, industri, taman kota, dan lainnya;

¹⁸ Kuncoro Sejati, *Pegelolaan Sampah Terpadu dengan Sistem Node, Sub Point, Center Point*, (Yogyakarta: Kanisius, 2009), hal. 12.

¹⁹ Rudi Hartono, *Penanganan dan Pengelolaan Sampah*, (Bogor: TPS, 2008), hal. 5.

²⁰ Soekidjo Notoatmodjo, *Kesehatan Masyarakat: Ilmu dan Seni*, (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2011), hal. 190.

²¹ Kemendikbud, "KBBI Daring". <https://kbbi.web.id/sampah>, diakses pada 17 April 2023.

3. Sampah spesifik, yaitu sampah rumah tangga atau sampah sejenis rumah tangga yang karena sifat, konsentrasi dan/atau jumlah jumlahnya membutuhkan penanganan khusus, yang meliputi sampah yang mengandung B3 (bahan berbahaya dan beracun seperti baterai bekas, bekas toner, dan sebagainya), sampah yang mengandung limbah B3 (sampah medis), sampah akibat bencana, puing bongkaran, sampah yang secara teknologi belum dapat diolah, sampah yang timbul secara periode (sampah hasil kerja bakti).

Sedangkan menurut Gelbert dkk, berdasarkan asalnya sampah dapat dibagi menjadi dua jenis, yaitu:²²

1. Sampah organik, merupakan sampah yang terdiri dari bahan-bahan penyusun tumbuhan dan hewan yang diambil dari alam atau dihasilkan dari kegiatan pertanian, perikanan atau yang lain. Sampah ini dapat diuraikan dengan mudah melalui proses alami. Sampah rumah tangga sebagian besar merupakan bahan organik. Termasuk sampah organik, misalnya sampah dari dapur, sisa tepung, sayuran, kulit buah, dan daun;
2. Sampah anorganik, merupakan sampah yang berasal dari sumber daya alam tak terbarui seperti mineral dan minyak bumi, atau dari proses industri. Beberapa dari bahan ini tidak terdapat di alam seperti plastik dan aluminium. Sebagian zat anorganik secara keseluruhan tidak dapat diuraikan oleh alam, sedang sebagian lainnya hanya dapat diuraikan dalam waktu yang sangat lama. Sampah jenis ini pada tingkat rumah tangga, misalnya berupa botol plastik, tas plastik, dan kaleng.

Terlepas dari berbagai jenis sampah yang ada, sejatinya semua sampah turut memberikan dampak buruk bagi lingkungan. Seperti dampak terhadap estetika, kesehatan manusia dan makhluk hidup lainnya hingga dampak sampah terhadap perubahan iklim menjadi momok menakutkan yang mengancam kehidupan manusia di masa depan. Maka dari itu, penting bagi semua pihak untuk menumbuhkan kesadaran terhadap pengelolaan sampah guna menjaga lingkungan hidup yang lebih baik dan sehat.

BAB III METODE PENULISAN

A. Jenis Penulisan

Dalam penulisan karya tulis ini, penulis menggunakan jenis penulisan yuridis normatif yang mengkaji penerapan kaidah atau norma hukum dalam hukum positif. Kajian atas peraturan perundang-undangan merupakan inti utama dalam pembahasannya. Pada prinsipnya jenis penulisan yuridis normatif menitikberatkan kajian pada inventarisasi hukum positif, asas-asas, doktrin hukum, penemuan hukum, sistematika hukum, taraf penyingkronan, perbandingan hukum, dan sejarah hukum.²³ Di samping mengkaji aturan formil seperti undang-undang, karya tulis ini juga menghubungkannya dengan berbagai literatur yang relevan dari permasalahan yang diangkat.

B. Jenis Pendekatan

²² M. Gelbert, dkk., *Konsep Pendidikan Lingkungan Hidup dan "Wall Chart"*. Buku Panduan Pendidikan Lingkungan Hidup, (Malang: PPPGT/VEDC, 1996), hal. 40.

²³ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penulisan Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004), hal. 52.

Pendekatan penelitian merupakan suatu bentuk model atau cara mengadakan penelitian dengan tujuan agar penulis mendapatkan informasi dari berbagai aspek untuk menemukan isu yang dicari dari jawabannya.²⁴ Peter Mahmud Marzuki dalam bukunya *Penulisan Hukum*, merumuskan lima bentuk pendekatan yang digunakan dalam suatu penulisan hukum, kelima bentuk pendekatan tersebut, yaitu:²⁵

1. *Case approach* (pendekatan kasus);
2. *Statute approach* (pendekatan perundang-undangan);
3. *Historical approach* (pendekatan sejarah);
4. *Comperative approach* (pendekatan perbandingan); dan
5. *Conceptual approach* (pendekatan konseptual).

Dalam penyelesaian karya tulis ini, setidaknya penulis menggunakan 3 (tiga) jenis pendekatan, yaitu: pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan sejarah (*historical approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan karena penulisan karya tulis ini memberikan kesempatan kepada penulis untuk mempelajari kesesuaian antara UUD NRI 1945 dengan undang-undang, antara undang-undang yang satu dengan undang-undang lainnya, atau antara regulasi-regulasi yang terkait dengan isu hukum yang dihadapi. Kemudian pendekatan konseptual dalam penelitian ini digunakan ketika penulis tidak beranjak dari ketentuan hukum yang ada.²⁶ Penulis merujuk prinsip-prinsip hukum seperti merujuk pada pandangan para sarjana dan doktrin-doktrin ilmu hukum. Pun dalam penggunaannya ditujukan untuk memahami konsep EPR dan konsep-konsep terkait. Terakhir, pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan sejarah dimana penulis menyinggung bagaimana sejarah kemunculan EPR sebagai suatu kebijakan.

C. Jenis Data

Dalam penelitian hukum normatif, jenis data yang digunakan adalah data sekunder (*secondary data*), yang dapat diartikan sebagai data yang diperoleh secara tidak langsung.²⁷ Data tersebut diperoleh dari dokumen-dokumen resmi, atau sumber referensi lainnya yang berhubungan dengan objek kajian dalam karya tulis ini. Data sekunder tersebut terbagi atas:

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer dapat disebut sebagai bahan hukum yang otoritatif. Dalam hal ini, bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi, atau risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan.²⁸ Adapun dalam karya tulis ini, bahan hukum primer yang digunakan diantaranya:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;
- c. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah;
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga; dan
- e. Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.75/MENLHK/SETJEN/KUM.1/10/2019 tentang Peta Jalan Pengurangan Sampah Oleh Produsen.

2. Bahan Hukum Sekunder

²⁴ Sunarsini Arikunto, *Prosedur Penulisan: Suatu Pendekatan Praktek*, (Jakarta: Rieneka Cipta, 2002), hal. 23.

²⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penulisan Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2011), hal. 93.

²⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.*, hal. 177.

²⁷ Hajar M, *Model-Model Pendekatan Dalam Penelitian Hukum dan Fikih*, (Pekanbaru: Suska Press, 2015), hal. 225.

²⁸ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penulisan Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1984), hal. 141.

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang menganalisis dan memahami bahan hukum primer. Bahan hukum ini juga diartikan sebagai publikasi yang terkait dengan hukum, namun bukan merupakan dokumen resmi. Bahan hukum sekunder dapat berupa buku-buku yang relevan dengan hukum, jurnal-jurnal hukum, berita hukum, dan pendapat atas putusan pengadilan.²⁹

3. *Bahan Hukum Tersier*

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang memberikan petunjuk ataupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus hukum dan ensiklopedia umum.³⁰

D. Metode Pengumpulan Data dan/atau Informasi

Metode pengumpulan data dan/atau informasi yang digunakan dalam karya tulis ini adalah model *library research* atau dikenal juga dengan istilah studi kepustakaan, dengan mencari dan mengkaji berbagai sumber hukum yang dibutuhkan.³¹ Baik sumber yang berupa peraturan perundang-undangan, buku, jurnal, berita internet selama terkait dengan topik pembahasan. Lebih lanjut mengenai maksud dari studi kepustakaan, disebutkan oleh Abdulkadir Muhammad dalam bukunya *Hukum dan Penulisan Hukum*, beliau mendefinisikan studi kepustakaan sebagai pengkajian informasi tertulis mengenai hukum yang berasal dari berbagai sumber dan publikasi secara luas serta dibutuhkan dalam penulisan hukum normatif.³²

E. Pengelohan Data dan/atau Informasi

Setelah data-data dan informasi terkumpul, penulis selanjutnya melakukan pengolahan dengan beberapa tahapan, yaitu:³³

1. *Editing*, yaitu tahapan dimana penulis meneliti kembali data dan/atau informasi yang terkumpul dengan tujuan melengkapi apabila ditemukan bahan hukum yang belum lengkap serta memformulasikan bahan hukum yang penulis temukan ke dalam kalimat yang lebih sederhana;
2. Sistematisasi, yaitu tahapan pengolahan data dan/atau informasi dengan cara seleksi terhadap bahan yang terkumpul, kemudian melakukan klasifikasi menurut penggolongan data dan/atau informasi dan menyusun data hasil penelitian tersebut secara sistematis yang dilakukan secara logis, artinya ada hubungan dan keterkaitan antara bahan hukum satu dengan bahan hukum lain; dan
3. Deskripsi, yaitu tahapan dimana penulis menggambarkan hasil penelitian berdasarkan bahan hukum yang diperoleh kemudian menganalisisnya.

F. Analisis Data dan/atau Informasi

Setelah data-data dan informasi terkumpul, penulis selanjutnya melakukan analisis secara kualitatif. Dimana analisis kualitatif merupakan analisis yang menguraikan data secara bermutu dalam bentuk kalimat yang teratur, runtun, tidak tumpang tindih, dan selektif, sehingga memudahkan interpretasi data dan pemahaman hasil analisis bagi penulis sehingga didapatkan suatu kesimpulan.³⁴ Teknik analisis secara kualitatif juga memudahkan penulis

²⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit*, hal. 67.

³⁰ *Ibid.*, hal. 141.

³¹ Zainuddin Ali, *Metode Penulisan Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hal. 225.

³² Abdulkadir Muhammad, *Op. Cit*, hal. 81.

³³ Mukti Fajar, *et.all, Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, (Yogyakarta: Pustaka Peajar, 2010), hal. 181.

³⁴ Abdulkadir Muhammad, *Op. Cit*, hal. 127.

dalam merumuskan rekomendasi/saran terkait persoalan yang penulis kaji dalam karya tulis ini.

BAB IV PEMBAHASAN

A. Kepastian Hukum Kebijakan *Extended Producer Responsibility*

Tidak dapat dipungkiri bahwa sampah dewasa ini telah menjadi ancaman serius yang dapat menjadi sumber bencana ekologis. Pengelolaan sampah yang tidak tepat dapat berimplikasi pada peningkatan akumulasi sampah yang potensial merusak dan menurunkan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup. Hal inilah yang kemudian mendorong pemerintah untuk menciptakan suatu konsep ideal. Dengan merubah paradigma pengelolaan sampah dari hilir yang menitikberatkan kepada konsumen, menjadi pengelolaan sampah yang dimulai dari hulu oleh produsen. Perubahan paradigma ini akan menjadi rasional ketika kita melihat pihak yang paling banyak mendapatkan keuntungan dari kegiatan produksi adalah produsen, sehingga menjadi konsekuensi logis ketika produsen juga turut terlibat aktif dalam melakukan pengelolaan sampah.³⁵

Peran aktif produsen dalam pengelolaan sampah sejalan dengan prinsip EPR. Prinsip ini merupakan pendekatan kebijakan lingkungan yang berdasarkan ada kewajiban produsen untuk bertanggung jawab penuh atas produk yang dihasilkan, baik selama siklus masa pakai (misalnya dengan menetapkan kepatuhan terhadap standar kesehatan dan keselamatan tertentu) dan pada fase akhir masa pakai, setelah produk dan kemasan menjadi sampah. EPR menjadi instrumen yang mendorong pengelolaan dan pembiayaan berkelanjutan untuk aliran sampah tertentu, seperti sampah kemasan.³⁶

Sebelum munculnya kebijakan EPR dalam pengelolaan sampah, pemerintah Indonesia menggunakan metode *end of pipe* atau kumpul-angkut-buang. Metode jenis ini sangat bergantung pada Tempat Pembuangan Akhir (TPA) sebab absennya proses pengurangan terhadap sampah yang dihasilkan oleh masyarakat. Barulah pada tahun 2008 melalui UU Pengelolaan Sampah pemerintah mulai menggeser metode *end of pipe* menjadi integrasi metode *end of pipe* dan *reduce, reuse, recycle* (3R).³⁷ *Reduce* sendiri merupakan suatu upaya untuk mengurangi atau meminimalisir penggunaan barang atau material sebab barang atau material tersebut dapat menimbulkan sampah. Selanjutnya *reuse* diartikan sebagai penggunaan barang-barang yang dapat dipakai kembali bukan menggunakan barang-barang sekali pakai. Dan terakhir *recycle* dapat dimaknai sebagai upaya melakukan pendaurulangan sampah menjadi barang-barang lain yang memiliki nilai guna.³⁸ Apabila divisualisasikan, maka perubahan paradigma pengelolaan sampah saat ini dapat digambar sebagai berikut:³⁹

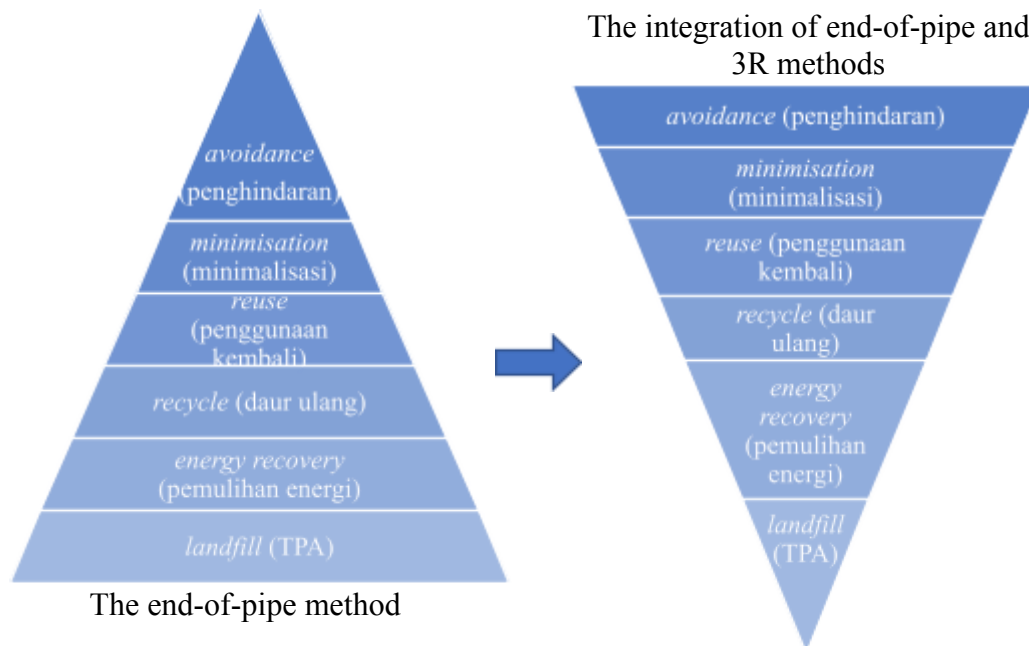
³⁵ Aliansi Zero Waste Indonesia, “Sudahkah Produsen Bertanggung Jawab Atas Sampah yang Dihasilkannya?”, [Sudahkah Produsen Bertanggung Jawab atas Sampah yang Dihasilkannya? – Aliansi Zero Waste Indonesia](#), diakses pada 24 April 2023.

³⁶ Agnes Bunemann, *et.all*, *Op. Cit.*, hal. 11.

³⁷ Enis Tristiana, *et.all*, “Managing Policy of Extended Producer Responsibility (EPR) Implementation to Reduce Plastic Waste in Indonesia”, *International Journal of Humanities and Social Science Invention (IJHSSI)*, Vol. 7, (2018), hal. 29.

³⁸ Kuncoro Sejati, *Op. Cit.*, hal. 65.

³⁹ Masnellyarti Hilman, “EPR in Indonesia: Plans and Current Challenges”, (Dipresentasikan dalam APRSCP Conference, Yogyakarta, November 2011), hal. 4.



Gambar 1 Transformasi kebijakan pengelolaan sampah di Indonesia.

Pada piramida di atas, dapat kita pahami bahwa telah terjadi transformasi dalam pengelolaan sampah di Indonesia. Metode sebelumnya menjadikan TPA sebagai titik fokus utama pengelolaan sampah, sedangkan antisipasi penumpukan atau penghindaran sampah menjadi fokus akhir dalam pengelolaan sampah. Paradigma tersebut kemudian bergeser sehingga TPA bukan lagi fokus utama dalam pengelolaan sampah, melainkan menjadi langkah akhir dalam pengelolaannya. Justru memposisikan langkah *avoidance* (penghindaran) sejak proses produksi sebagai fokus utama pengelolaan sampah dewasa ini. Sebelumnya konsumen dianggap sebagai pihak yang bertanggung jawab atas pengelolaan sampah, sedangkan produsen sama sekali belum tersentuh tanggung jawab pengelolaan sampah tersebut. Kesadaran akan pentingnya pengelolaan sampah dari hulu oleh produsen diharapkan mampu mengatasi persoalan sampah yang dihadapi Indonesia. Konsep-konsep inilah yang saat ini telah dituangkan dalam beberapa regulasi di Indonesia.

A.1. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah

Jika dibedah secara lebih komprehensif, berbicara mengenai kepastian hukum akan EPR, maka dapat dimulai dengan ketentuan dalam UU Pengelolaan Sampah. Undang-undang ini mengatur mengenai tanggung jawab produsen akan produk yang mereka hasilkan, sebagaimana yang diuraikan dalam Pasal 15. Selain itu, penerapan penggunaan prinsip EPR dapat dilihat dalam Pasal 20 ayat (3) yang menyatakan bahwa dalam rangka pengurangan sampah, pelaku usaha dalam menggunakan bahan yang paling sedikit menghasilkan sampah, bahan yang dimaksud secara tegas dapat digunakan kembali dan dapat didaur ulang.⁴⁰ Kendati dalam undang-undang ini pengelolaan sampah juga merupakan tanggung jawab pemerintah pusat, pemerintah daerah, serta masyarakat.

A.2. Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga Dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga

Prinsip EPR dalam peraturan pemerintah ini dapat dilihat dalam Pasal 11 hingga Pasal 15 yang pada intinya menghendaki produsen wajib untuk melaksanakan pengurangan dan penanganan akan sampah. Hal ini meliputi pembatasan terhadap timbulan sampah, daur ulang

⁴⁰ World Wide Fund for Nature Indonesia (WWF-Indonesia), Panduan Perluasan Tanggung Jawab Produsen Terhadap Produk dan Kemasan Plastik Untuk Industri di Indonesia (Jakarta: Yayasan WWF-Indonesia published, 2022) hal. 13.

sampah, serta melakukan pemanfaatan kembali sampah. Terhadap pengurangan sampah, dapat dilakukan dengan konsep dimana produsen mendesain bahan kemasannya agar dapat didaur ulang dan/atau diguna ulang. Ketiga hal tersebut disatukan dalam bentuk rancangan rencana dalam hal membatasi dan mendaur ulang sampah. Penyusunan rencana ini ditetapkan untuk jangka waktu 10 tahun. Dengan konsep serta perencanaan yang dibebankan kepada produsen akhirnya dapat diketahui bahwa produsen sebenarnya diwajibkan untuk membentuk suatu kemasan yang sifatnya dapat didaur ulang. Akan tetapi aturan ini mendelegasikan pengaturan lebih lanjut akan hal tersebut melalui peraturan Menteri.

A.3. *Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 75 Tahun 2019 Tentang Peta Jalan Pengurangan Sampah Oleh Produsen*

Permen ini merupakan tindak lanjut dari PP Nomor 81 Tahun 2012 yang menguraikan lebih spesifik mengenai tanggung jawab produsen melalui pembentukan peta jalan pengurangan sampah. Peta jalan tersebut meliputi kegiatan perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, evaluasi dan pelaporan. Regulasi ini diharapkan mampu menekan jumlah timbulan sampah yang dihasilkan oleh produsen. Lebih lanjut peraturan ini menjabarkan 3 komponen yang mesti diperhatikan oleh produsen dalam mengurangi sampahnya.⁴¹

- a. Pencegahan dan pembatasan timbulnya sampah dengan menerapkan konsep berkelanjutan atas produk serta kemasan yang didesain dapat didaur ulang serta meniadakan plastik sekali pakai;
- b. Penarikan kemasan pascakonsumsi untuk dimanfaatkan kembali;
- c. Penarikan kembali kemasan pascakonsumsi untuk didaur ulang.

Pemanfaatan kembali dan pendauran ulang sampah sebagaimana yang dimaksud dalam poin b dan c wajib disertai dengan penyediaan fasilitas penampungan. Produsen nantinya bekerja sama dengan bank sampah yang terdaftar di pemerintah dan/atau pemerintah daerah, tempat pengelolaan sampah dengan prinsip 3R, atau pusat daur ulang. Nantinya, produsen wajib menyusun laporan pelaksanaan setiap tahunnya kepada Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan, gubernur, dan bupati/walikota sesuai kewenangannya untuk dievaluasi. Hadirnya pengaturan tentang penyusunan peta jalan pengurangan sampah oleh produsen dilaksanakan untuk mencapai target penurunan sampah di masing-masing bidang usaha sebesar 30% dibandingkan *baseline* timbulan sampah berupa barang, kemasan produk, dan/atau wadah yang diproduksi dan/atau digunakan oleh produsen pada usahanya di tahun 2029.

B. Akibat Hukum Kebijakan *Extended Producer Responsibility* Bagi Produsen

Sebagaimana telah disinggung sebelumnya, bahwa EPR merupakan suatu prinsip yang meniscayakan produsen untuk bertanggung jawab atas produk yang dihasilkannya mulai dari tahap produksi hingga pascakonsumsi.⁴² Sehingga bila prinsip ini dirumuskan di dalam suatu kebijakan hukum, akan menimbulkan akibat hukum dalam tataran implementasinya. Akibat hukum dapat dimaknai sebagai akibat dari suatu tindakan atau perbuatan yang dilakukan untuk mencapai suatu akibat yang dikehendaki oleh pelaku dan diatur oleh hukum. Tindakan dalam hal ini dinamakan tindakan hukum, sehingga yang dimaksud dengan akibat hukum adalah akibat yang ditimbulkan dari suatu tindakan hukum.⁴³

Pasal 15 UU Pengelolaan Sampah menjadi dasar hukum utama yang mengandung prinsip EPR tersebut. Diiringi dengan Pasal 11 hingga Pasal 15 PP Nomor 81 Tahun 2012 serta Permen LHK Nomor 75 Tahun 2019 yang seluruh normanya mengandung

⁴¹ *Ibid*, hal 16.

⁴² OECD, *Extended Producer Responsibility A Guidance Manual for Governments*, (France: OECD, 2001), hal. 9.

⁴³ R Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), hal. 295.

prinsip-prinsip EPR ini. Salah satu bentuk akibat hukum yang jamak dikenal adalah lahirnya sanksi apabila dilakukan tindakan yang melawan hukum.⁴⁴ Hal tersebutlah yang diakomodir secara eksplisit dalam rumusan Pasal 21 Permen LHK Nomor 75 Tahun 2019. Pada ayat (1) disebutkan bahwa Menteri, gubernur dan bupati/wali kota sesuai dengan kewenangannya menerapkan sanksi kepada produsen yang tidak melakukan pengurangan sampah sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Menteri ini. Sedangkan pada ayat (2) dinyatakan bahwa sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 21 Permen LHK *a quo*, jika dipandang secara kasat mata tentu akan mendorong para produsen untuk mengaplikasikan beleid tersebut dalam kegiatan usahanya, supaya terhindar dari ancaman sanksi yang ada. Terlebih paradigma pemberian sanksi dalam peraturan tersebut berupa sanksi administratif. Sebagaimana yang diketahui sanksi administratif dapat langsung diterapkan oleh pemerintah (pejabat tata usaha negara) yang berwenang tanpa harus melalui prosedur peradilan.⁴⁵ Namun yang menjadi pertanyaan peraturan perundang-undangan yang mana yang menjadi rujukan dalam pemberian sanksi ini? Sebab jika kita melihat rumusan norma PP Nomor 81 Tahun 2012 sebagai regulasi yang menghendaki pembentukan Permen LHK tersebut, tidak terdapat satu pun mekanisme pemberian sanksi administratif di dalamnya.

Sedangkan konsep pemberian sanksi administratif dalam UU Pengelolaan Sampah sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 32, hanya berlaku kepada pengelola sampah yang melanggar ketentuan persyaratan yang ditetapkan dalam perizinan. Bukan pelanggaran atas ketentuan Pasal 15 yang notabene dasarnya hukum utama dari kebijakan EPR. Sehingga ketentuan mengenai sanksi dalam Permen LHK Nomor 75 Tahun 2019 tersebut bersifat kabur. Sejatinya di samping penjatuhan sanksi sebagai akibat hukum dari hadirnya kebijakan EPR dalam Permen LHK ini. Juga terdapat mekanisme pemberian insentif dan disinsentif kepada produsen oleh Menteri, gubernur, dan bupati/wali kota sesuai dengan kewenangannya sebagaimana yang digariskan dalam Pasal 22 ayat (1). Pemberian insentif dan disinsentif dapat menjadi stimulus dalam meningkatkan kesadaran produsen atas lingkungan dan kesejahteraan masyarakat.

B.1. *Insentif*

Insentif merupakan suatu pemberian baik yang bersifat finansial maupun non finansial yang bertujuan untuk memberikan penghargaan kepada si penerima insentif. Istilah ini acapkali didengar dalam dunia kerja pada hubungan antara karyawan dengan atasannya/perusahaannya.⁴⁶ Insentif diberikan atas dasar kontribusi karyawan dalam suatu tugas yang telah dilaksanakan.⁴⁷ Namun pada faktanya pemberian insentif juga dapat ditemukan dalam lapangan penyelenggaraan pemerintahan. Dalam artian negara melalui pejabat yang berwenang dapat memberikan suatu insentif kepada masyarakat atau badan hukum yang ikut serta dalam mewujudkan program pemerintah tertentu.

Hal tersebut misalnya dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 21 ayat (1) huruf a UU Pengelolaan Sampah yang menyatakan bahwa pemerintah memberikan insentif kepada setiap orang yang melakukan pengurangan sampah. Pada bagian penjelasan atas pasal ini, disebutkan bahwa insentif dapat diberikan misalnya kepada produsen yang

⁴⁴ *Ibid*, hal. 296.

⁴⁵ Philipus M. Hadjon, *et.all*, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2002), hal. 247.

⁴⁶ Irham Fahmi, *Manajemen Sumber Daya Manusia Teori dan Aplikasi*, (Bandung: CV. Alfabeta, 2017), hal. 64.

⁴⁷ OCBC NISP, "Mengenal Apa Itu Insentif, Tujuan, Manfaat, dan Jenisnya", <https://www.ocbcnisp.com/id/article/2021/08/12/insentif-adalah>, diakses pada 23 April 2023.

menggunakan bahan produksi yang dapat atau mudah diurai oleh proses alam dan ramah lingkungan. Sedangkan dalam Permen LHK Nomor 75 Tahun 2019 sebagai instrumen teknis kebijakan EPR, jaminan pemberian insentif dapat ditemukan dalam rumusan Pasal 22 ayat (2) yang dapat berupa: a). penghargaan; b) publikasi penilaian kinerja baik; dan c) bentuk lainnya sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Insentif berupa penghargaan, lebih lanjut diuraikan dalam Pasal 23 dan Pasal 24 yang menjabarkan mengenai penerima penghargaan, pertimbangan dalam pemberiannya, dan pihak yang berwenang dalam memberikan penghargaan tersebut. Sedangkan dalam hal insentif berupa publikasi penilaian kinerja baik dilakukan melalui media cetak atau elektronik, sesuai dengan norma Pasal 22 ayat (4).

B.2. *Disinsentif*

Bertolak belakang dengan prinsip insentif, disinsentif dapat merugikan pihak yang terkena olehnya. Dalam konteks dunia kerja, disinsentif merupakan sebuah hukuman bagi karyawan yang telah melanggar peraturan atau memiliki kinerja yang tidak sesuai dengan apa yang diharapkan. Kendati tujuan dari disinsentif sama dengan insentif itu sendiri, guna meningkatkan kinerja para karyawan.⁴⁸ Adapun dalam hal pengelolaan sampah, sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 21 ayat (1) huruf b UU Pengelolaan Sampah disebutkan bahwa pemerintah dapat memberikan disinsentif kepada setiap orang yang tidak melakukan pengurangan sampah. Kemudian dalam penjelasan pasal *a quo*, disinsentif dikenakan misalnya kepada produsen yang menggunakan bahan produksi yang sulit diurai oleh proses alam, diguna ulang, dan/atau didaur ulang, serta tidak ramah lingkungan. Lebih lanjut ketentuan tersebut dapat dilihat dalam Permen LHK Nomor 75 Tahun 2019, yang memberikan ruang bagi Menteri, gubernur, dan bupati/wali kota untuk dapat memberikan disinsentif bagi produsen. Konsep disinsentif dalam ketentuan tersebut hanya berupa publikasi kinerja tidak baik yang dilakukan oleh produsen, melalui media cetak atau elektronik.

Meskipun pemberian insentif atau disinsentif terhadap produsen sudah diakomodir melalui UU Pengelolaan Sampah maupun dalam Permen LHK Nomor 75 Tahun 2019. Masih terdapat beberapa hal yang membuat ketentuan ini masih membutuhkan penjabaran lebih lanjut. Misalnya berkenaan dengan bentuk insentif dan disinsentif yang dirasa belum secara komprehensif diatur. Kendati dalam hal pemberian insentif sebagaimana tertuang dalam Pasal 22 ayat (2) huruf c Permen LHK Nomor 75 Tahun 2019 yang memberikan ruang pada pemerintah untuk memberikan insentif sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan ketentuan peraturan-perundang-undangan. Namun menurut penulis hal tersebut harusnya diuraikan secara eksplisit, bentuk insentif mana saja yang dapat diberikan oleh pemerintah kepada produsen. Sehingga mekanisme dan persyaratan dari tiap-tiap bentuk insentif dapat diuraikan secara rinci. Begitu juga dalam hal pemberian disinsentif, sebab pengaturannya masih sangat minim.

Hal tersebut sejalan dengan norma Pasal 21 ayat (2) UU Pengelolaan Sampah yang menghendaki pembentukan peraturan pemerintah guna memberikan ketentuan lebih lanjut mengenai jenis, bentuk, dan tata cara pemberian insentif dan disinsentif. Akan tetapi, sejak UU *a quo* disahkan peraturan pemerintah yang menguraikan perihal insentif dan disinsentif tersebut tidak pernah dibentuk oleh pemerintah. Hadirnya ketentuan mengenai pemberian insentif atau disinsentif terhadap produsen dalam Permen LHK Nomor 75 Tahun 2019 menjadi hal yang menarik untuk ditelaah. Pasalnya ketentuan akan hal tersebut mestinya dirumuskan dalam aturan berupa peraturan pemerintah sebagaimana amanat dari UU

⁴⁸ UKMINDONESIA.ID, "Tips Mendesain Sistem Insentif dan Dissinsentif untuk Mencapai target Usaha," <https://www.ukmindonesia.id/baca-deskripsi-posts/tips-mendesain-sistem-insentif-dan-disinsentif-untuk-mencapai-target-usaha/>, diakses pada 23 April 2023.

Pengelolaan Sampah. Di samping itu, ketentuan dalam Permen *a quo* juga tidak secara tegas mengikat pemerintah untuk wajib memberikan insentif atau disinsentif bagi produsen. Padahal pemberian tersebut dapat menggenjot para produsen dalam menerapkan prinsip EPR pada kegiatan usahanya secara paripurna. Hal ini menunjukkan masih lemahnya komitmen pemerintah untuk benar-benar secara inklusif menggandeng para produsen dalam mengentaskan permasalahan sampah yang ada, dalam paradigma EPR.

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan dalam karya tulis ini, penulis menarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Pergeseran paradigma pengelolaan sampah yang sebelumnya fokus kepada konsumen sebagai hilir menjadi fokus pada produsen sebagai hulu merupakan suatu bentuk perkembangan pengelolaan sampah di Indonesia. Produsen menjadi fokus utama dalam upaya pengurangan sampah melalui kebijakan EPR. Sebelum munculnya kebijakan EPR, Indonesia menggunakan metode *end of pipe*, metode ini terbukti tidak efektif sehingga mendorong lahirnya konsep integrasi metode *end of pipe* dan *reduce, reuse, recycle* (3R) sebagai metode pengelolaan sampah di Indonesia. Guna menjamin kepastian hukumnya, konsep EPR dituangkan ke dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu dimulai dari UU Pengelolaan Sampah, Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2012 dan Permen LHK Nomor 75 Tahun 2019. Penerapan EPR diharapkan menjadi instrumen yang mampu mengatasi persoalan sampah di Indonesia.
2. Pasal 21 Permen LHK Nomor 75 Tahun 2019 menggariskan sanksi sebagai akibat hukum dari tidak dijalkannya kebijakan EPR. Sesuai kewenangannya Menteri, gubernur, dan bupati/wali kota menerapkan sanksi tersebut kepada produsen yang tidak melakukan pengurangan sampah. Penjatuhan sanksi ini mesti sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sayangnya peraturan perundang-undangan yang menjadi rujukan dalam pemberian sanksi tersebut tidak jelas. Sebab dalam PP Nomor 81 Tahun 2012 maupun dalam UU Pengelolaan Sampah tidak terdapat ketentuan pemberian sanksi atas pelanggaran kebijakan EPR tersebut. Di samping adanya pengaturan mengenai sanksi, berdasarkan Pasal 22 sampai Pasal 25 Permen *a quo* juga terdapat jaminan atas pemberian insentif dan disinsentif. Meskipun hal tersebut masih membutuhkan penjabaran lebih lanjut, karena dirasa masih kurang komprehensif. Padahal dengan adanya pemberian ini dapat menggenjot produsen agar mengimplementasikan kebijakan EPR dalam kegiatan usahanya secara paripurna.

B. Saran

Adapun saran yang dapat penulis rumuskan atas permasalahan yang dibahas dalam tulisan ini diantaranya:

1. Dengan masih kaburnya mekanisme penjatuhan sanksi atas pelanggaran kebijakan EPR, maka sudah semestinya hal tersebut dipertegas. Sebab Pasal 15 UU Pengelolaan Sampah sebagai dasar hukum utama dalam kebijakan EPR telah mewajibkan para produsen agar mengaplikasikan kebijakan EPR dalam kegiatan usahanya. Akan tetapi, Pasal *a quo* sama sekali tidak mengatur penjatuhan sanksi atas pelanggaran kebijakan ini. Maka untuk mensinkronisasikan Pasal 21 Permen LHK Nomor 75 Tahun 2019 yang mengatur mengenai penjatuhan sanksi, diperlukan adanya revisi atas UU Pengelolaan Sampah terkhusus dalam hal penjatuhan sanksi atas pelanggaran Pasal 15 UU tersebut. Sanksi ini dapat berupa sanksi administratif seperti paksaan pemerintah, uang paksa dan pencabutan izin. Hal tersebut sejalan dengan pengaturan sanksi administratif dalam Pasal 32 UU Pengelolaan Sampah.
2. Sebagaimana amanat dari Pasal 21 ayat (2) UU Pengelolaan Sampah mendorong pemerintah untuk segera membentuk peraturan pemerintah sebagai payung hukum

mengenai jenis, bentuk, dan tata cara pemberian insentif dan disinsentif. Sehingga pemberian tersebut dapat diatur lebih komprehensif dan sejalan dengan mekanisme yang terdapat dalam Permen LHK Nomor 75 Tahun 2019. Misalnya, membentuk mekanisme pemberian insentif dan disinsentif yang bersifat berjenjang melihat tingkat keberhasilan dan konsistensi pengurangan sampah dari produsen. Pemberian Insentif pajak maupun disinsentif pajak dapat menjadi bentuk pemberian tertinggi bagi produsen yang berhasil atau gagal menerapkan prinsip EPR dalam kegiatan usahanya.