

AMICI CURIAE BRIEF

(Pendapat Hukum Para Sahabat Pengadilan)

Dalam Permohonan Hak Uji Materiil Pasal 7 dan Pasal 9 Ayat (1) Peraturan Gubernur Bali Nomor 97 Tahun 2018 tentang Pembatasan Timbulan Sampah Plastik Sekali Pakai
Nomor: 29P/HUM/2019

Antara

Asosiasi Daur Ulang Plastik Indonesia
CV Cahya Jaya
PT Hartono Sinar Cemerlang Plasindo
(Para Pemohon)

Melawan

Gubernur Provinsi Bali
(Termohon)

Diajukan oleh:

Indonesian Center for Environmental Law (ICEL)
Perkumpulan Pembina Hukum Lingkungan Indonesia (PPHLI)
Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK)
Dr. Muhamad Ramdan Andri Gunawan Wibisana, S.H., LL.M. (Fakultas Hukum Universitas Indonesia)
Usman Hamid, S.H. (Direktur Amnesty International)
Dr. Maret Priyanta, S.H., M.H. (Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran)
Nadia Astriani, S.H., M.Si. (Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran)
M. Nur Sholikin (Direktur Pusat Studi Hukum dan Kebijakan)
Henri Subagiyo, S.H., M.H. (Direktur Indonesian Center for Environmental Law)
Wiwiek Awiati, S.H., M.H. (Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Peneliti Senior Indonesian Center for Environmental Law)
Windu Kisworo, S.H., LL.M. (Peneliti Senior Indonesian Center for Environmental Law)
Prayekti Murharjanti, S.H., LL.M. (Peneliti Senior Indonesian Center for Environmental Law)
Margaretha Quina, S.H., LL.M. (Peneliti Indonesian Center for Environmental Law)
Raynaldo Sembiring, S.H. (Peneliti Indonesian Center for Environmental Law)
Fajri Fadhillah, S.H. (Peneliti Indonesian Center for Environmental Law)
Annisa Ananda Putri, S.H. (Peneliti Indonesian Center for Environmental Law)
Tiza Mafira, S.H., LL.M. (Direktur Eksekutif Gerakan Indonesia Diet Kantong Plastik)
Dirayati Fatima Turner, S.H. (Gerakan Indonesia Diet Kantong Plastik)

April 2019

Daftar Isi

Daftar Isi	1
Bagian 1: Kepentingan <i>Amici Curiae</i>	2
Bagian 2: Pengantar	3
2.1. Identitas Permohonan Uji Materiil	3
2.2. Posisi Kasus dan Fakta-Fakta Hukum yang Relevan	3
2.3. Sumber-Sumber Hukum yang Dirujuk	4
Bagian 3: Argumentasi Sahabat Pengadilan (<i>Amicus Curiae</i>)	5
3.1. Pertanyaan Hukum yang Dijawab <i>Amici</i>	5
3.2. Relevansi UUPPLH sebagai Payung Hukum Pengelolaan Sampah, dan Keberadaan Norma Larangan dalam UUPS	5
3.2.1. UUPPLH Tidak Dapat Dijadikan Payung Hukum dan Tolak Ukur dalam Uji Materiil Pasal 7 dan Pasal 9 Ayat (1) Pergub PSP Bali	5
3.2.2. Norma Larangan Sesuai dengan Makna dari Pembatasan Timbulan Sampah yang Diatur dalam UUPS	8
3.3. Kewenangan Daerah untuk Mengatur Pelarangan PSP, Serta Syarat dan Batasan Sahnya Kewenangan Tersebut	13
3.4. Pelarangan PSP dan Hak atas Pekerjaan yang Layak	15
3.4.1. Pelarangan PSP Bukan Merupakan Pelanggaran atas HAM	16
3.4.2. Pelarangan PSP adalah Perwujudan dari Kewajiban Negara terhadap Hak atas Lingkungan Hidup yang Baik dan Sehat	20
Bagian 4: Kesimpulan	22

Bagian 1: Kepentingan *Amici Curiae*

Amici adalah lembaga dan para individu yang merupakan akademisi dan peneliti hukum lingkungan yang memiliki kepedulian atas perlindungan lingkungan hidup pada umumnya, dan pengelolaan sampah yang meliputi pengurangan sampah dan penanganan sampah dari hulu ke hilir pada khususnya. *Amici* memandang bahwa perkara *a quo* memiliki keterkaitan yang sangat erat dengan kepedulian *amici*.

Dalam hal ini, *amici* menilai bahwa perkara *a quo* memiliki signifikansi yang dapat menentukan lingkup serta kewenangan pemerintah daerah dalam mengimplementasikan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah (UUPS) sesuai dengan alasan filosofis dan landasan yuridis perumusan undang-undang tersebut, yang memberikan perhatian khusus pada pencegahan sebagai salah satu mekanisme pengurangan sampah plastik dan memberikan porsi kewenangan yang besar bagi pemerintah daerah untuk mengimplementasikan kebijakan pengurangan tersebut, dalam koridor kewenangannya sesuai Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU Pembentukan Peraturan).

Selain itu, permohonan uji materiil *a quo* juga penting dalam menginterpretasikan UUPS sesuai dengan keadaan sosio-ekonomi-lingkungan di Indonesia terkait persampahan yang melibatkan pelbagai pihak mulai dari produsen, distributor, konsumen, pemulung, pelapak atau pendaur ulang dan pemroses akhir serta pihak pemerintah daerah. Permohonan uji materiil *a quo* penting dalam menginterpretasikan peran yang dimandatkan oleh UUPS kepada masing-masing pihak tersebut.

Berdasarkan uraian di atas, *amici* merasa penting untuk menyampaikan pandangan yang relevan dengan permohonan uji materiil *a quo*.

Bagian 2: Pengantar

2.1. Identitas Permohonan Uji Materiil

Perkara *in casu* adalah Permohonan Uji Materiil yang diajukan kepada Mahkamah Agung dengan nomor perkara 29P/HUM/2019. Para pihak yang mengajukan permohonan uji materiil adalah Asosiasi Daur Ulang Plastik, Didie Tjahjadi sebagai pemilik CV Cahya Jaya, dan Agus Hartono Boedi Santoso sebagai Direktur PT Hartono Sinar Cemerlang Plasindo, sebagai Para Pemohon; melawan Gubernur Provinsi Bali sebagai Termohon.

Pada pokoknya, Para Pemohon mengajukan keberatan terhadap Pasal 7 dan Pasal 9 ayat (1) Peraturan Gubernur Bali Nomor 97 Tahun 2018 tentang Pembatasan Timbulan Sampah Plastik Sekali Pakai (Pergub PSP Bali), yang secara khusus mengatur mengenai pelarangan produksi, distribusi, pemasokan dan penyediaan plastik sekali pakai berupa kantong plastik, sedotan plastik, dan polistirena di wilayah Provinsi Bali.

2.2. Posisi Kasus dan Fakta-Fakta Hukum yang Relevan

Amici curiae ini dibuat atas dasar fakta-fakta hukum yang relevan, dengan asumsi fakta-fakta hukum yang disampaikan oleh Para Pemohon dan Termohon adalah benar. Analisis dalam *amici curiae* terbatas pada menjawab pertanyaan hukum, serta aplikasi norma terhadap fakta. Fakta-fakta hukum yang menjadi argumentasi *amici* adalah sebagai berikut:

- a. Bahwa pada tanggal 21 Desember 2018, Pergub PSP Bali diundangkan;
- b. Bahwa pada tanggal 13 Maret 2019, Mahkamah Agung menerima berkas Permohonan Uji Materiil dari Para Pemohon yang diterima di Direktorat Pranata dan Tata Laksana Tata Usaha Negara Mahkamah Agung Republik Indonesia dan telah diregister dengan No. 29P/HUM/2019 tanggal 13 Maret 2019;
- c. Bahwa pada tanggal 25 Maret 2019, Mahkamah Agung menyerahkan berkas Permohonan Uji Materiil tersebut kepada Gubernur Bali melalui Surat Pemberitahuan dan Penyerahan Surat Permohonan Hak Uji Materiil yang disampaikan oleh H. Ashadi, S.H., Panitera Muda Tata Usaha Negara Mahkamah Agung Republik Indonesia;
- d. Bahwa pada tanggal 5 April 2019, bertepatan dengan tenggat waktu 14 (empat belas) hari sejak tanggal diterimanya Surat Pemberitahuan dan Penyerahan Surat Permohonan Hak Uji Materiil tersebut di atas oleh Gubernur Bali, Tim Hukum Pemerintah Provinsi Bali menyerahkan berkas Jawaban Gubernur Provinsi Bali selaku Termohon kepada Mahkamah Agung.

2.3. Sumber-Sumber Hukum yang Dirujuk

Sumber-sumber hukum yang dirujuk dalam pendapat hukum *amici* ini adalah peraturan perundang-undangan di bidang lingkungan hidup, pengelolaan sampah, peraturan perundang-undangan, administrasi pemerintahan, dan hak asasi manusia. Detail rujukan, baik sumber hukum primer maupun sekunder, dirinci dalam catatan kaki dan daftar pustaka.

Bagian 3: Argumentasi Sahabat Pengadilan (*Amicus Curiae*)

3.1. Pertanyaan Hukum yang Dijawab *Amici*

Pertanyaan hukum yang akan para sahabat pengadilan jawab dalam pendapat hukum ini adalah:

1. Apakah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH) memiliki relevansi sebagai payung hukum pengelolaan sampah, dan apakah UUPS tidak menghendaki adanya norma larangan dalam pengurangan sampah?
2. Apakah daerah memiliki kewenangan untuk mengatur pelarangan Plastik Sekali Pakai (PSP)
 - a. oleh legislator melalui peraturan daerah?;
 - b. oleh kepala daerah melalui peraturan kepala daerah?
Bagaimana syarat dan batasan sahnya kewenangan tersebut dalam hal pembentukan peraturan kepala daerah?
3. Apakah pelarangan PSP merupakan pelanggaran atas hak atas pekerjaan yang layak?

3.2. Relevansi UUPPLH sebagai Payung Hukum Pengelolaan Sampah, dan Keberadaan Norma Larangan dalam UUPS

Pertanyaan hukum:

1. Apakah UUPPLH dapat dijadikan payung hukum dan tolak ukur dalam menguji kesesuaian Pasal 7 dan Pasal 9 ayat (1) Pergub PSP Bali?
2. Apakah UUPS tidak menghendaki adanya norma larangan dalam pembatasan timbulan sampah?

3.2.1. UUPPLH Tidak Dapat Dijadikan Payung Hukum dan Tolak Ukur dalam Uji Materiil Pasal 7 dan Pasal 9 Ayat (1) Pergub PSP Bali

UUPPLH disebutkan sebagai rujukan hukum dalam Pergub PSP Bali, namun manifestasi UUPPLH dalam Pergub PSP Bali tertuang dalam Pasal 2, yang antara lain menyebutkan bahwa tujuan dari Pergub PSP Bali adalah untuk:

- menjaga kesucian, keharmonisan, keselarasan, dan keseimbangan lingkungan hidup;
- menjamin pemenuhan dan perlindungan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat bagi masyarakat;
- mencegah pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan;

- menjamin dan menjaga kelangsungan kehidupan makhluk hidup dan kelestarian ekosistem;
- menjamin keselamatan, kesehatan, dan kehidupan masyarakat dari ancaman pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.

UUPPLH dijadikan rujukan filosofis untuk menegaskan tujuan akhir dari pembatasan timbulan sampah yaitu untuk menjaga keseimbangan dan perlindungan lingkungan, namun UUPPLH tidak dijadikan rujukan untuk substansi pengaturan sampah itu sendiri.

UUPPLH sama sekali tidak memuat terminologi **sampah**, melainkan hanya memuat terminologi **limbah**, serta menitikberatkan pada limbah sebagai penyebab **pencemaran dan/atau kerusakan** lingkungan hidup. Pengertian "sampah" dan "limbah" adalah berbeda, baik secara definisi hukum maupun secara rezim hukum.

Secara definisi hukum dan gramatikal, kedua hal ini memiliki arti harafiah yang berbeda: **sampah merupakan sisa konsumsi**, sementara **limbah merupakan sisa produksi**. Berikut ini adalah perbedaan definisi kedua terminologi:

- Sampah adalah sisa kegiatan sehari-hari manusia dan/atau proses alam yang berbentuk padat (Pasal 1 butir 1 UUPS).
- Limbah adalah sisa suatu usaha dan/atau kegiatan (Pasal 1 butir 20 UUPPLH).

Dalam Penjelasan UUPPLH bagian Umum, referensi mengenai pengaturan limbah dilatarbelakangi oleh situasi dimana "pemakaian produk berbasis kimia telah meningkatkan produksi limbah bahan berbahaya dan beracun". Selain itu, "di samping menghasilkan produk yang bermanfaat bagi masyarakat, industrialisasi juga menimbulkan dampak, antara lain dihasilkannya limbah bahan berbahaya dan beracun".

Sedangkan dalam Penjelasan UUPS bagian Umum, pengaturan sampah dilatarbelakangi situasi dimana "pola konsumsi masyarakat memberikan kontribusi dalam menimbulkan jenis sampah yang semakin beragam, antara lain, sampah kemasan yang berbahaya dan/atau sulit diurai oleh proses alam".

Berdasarkan definisi dan penggunaan masing-masing terminologi dalam penjelasannya, dapat disimpulkan bahwa limbah dan sampah dimaksudkan sebagai dua hal yang berbeda. "Limbah" memiliki penekanan pada sisa suatu "usaha/kegiatan" yang bersifat industrial atau dilakukan dalam rangka memproduksi sesuatu. Sedangkan "sampah" memiliki penekanan pada sisa "kegiatan sehari-hari manusia" yang berasal dari pola konsumsi masyarakat.

Perbedaan tersebut menimbulkan pengaturan yang berbeda antara penanganan limbah dan sampah. Pengaturan yang berbeda tersebut dapat dengan jelas terlihat dari sistematika UUPPLH yang hanya memiliki bab yang mengatur mengenai limbah B3, sementara tidak ada sama sekali bab yang mengatur pengelolaan sampah dalam UUPPLH. Selain itu, dalam

pengaturan mengenai hal yang sama sekalipun, misalnya impor, pengaturan mengenai impor limbah dalam UUPPLH **berbeda** dengan impor sampah dalam UUPS.

UUPS secara tegas memiliki ketentuan mengenai larangan impor sampah, khususnya dalam Pasal 29 ayat (1) yang menyatakan bahwa:

"Setiap orang dilarang:

- a. memasukkan sampah ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;*
- b. mengimpor sampah;*
- c. mencampur sampah dengan limbah berbahaya dan beracun;*
- d. mengelola sampah yang menyebabkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan;*
- e. membuang sampah tidak pada tempat yang telah ditentukan dan disediakan;*
- f. melakukan penanganan sampah dengan pembuangan terbuka di tempat pemrosesan akhir; dan/atau*
- g. membakar sampah yang tidak sesuai dengan persyaratan teknis pengelolaan sampah."*

Impor sampah dilarang, sedangkan impor limbah diperbolehkan. Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 31/M-DAG/PER/5/2016 tentang Ketentuan Impor Limbah Non B3 (Permendagri Impor Limbah Non B3) memperbolehkan dan mengatur ketentuan impor limbah, dengan menggunakan definisi sebagai berikut:

- Limbah Non B3 adalah sisa suatu usaha dan/atau kegiatan berupa sisa, skrap, atau reja yang tidak termasuk dalam klasifikasi atau kategori limbah B3.
- Sisa **adalah produk yang belum habis terpakai dalam proses produksi atau barang**, yang masih mempunyai karakteristik yang sama namun fungsinya telah berubah dari barang aslinya;
- Reja adalah **barang dalam bentuk terpotong-potong dan masih bersifat sama dengan barang aslinya** namun fungsinya tidak sama dengan barang aslinya;
- Skrap yang barang yang terdiri dari komponen-komponen yang sejenis atau tidak, yang **terurai dari bentuk aslinya dan fungsinya tidak sama dengan barang aslinya**.

Selanjutnya Permendagri Impor Limbah Non B3 menyebutkan bahwa impor Limbah Non B3 hanya dapat dilakukan oleh perusahaan pemilik Angka Pengenal Importir Produsen (API-P) yang memiliki fasilitas **pengelolaan sisa proses produksi** yang menghasilkan buangan yang ramah lingkungan (Pasal 3 ayat (1)a Permendagri Impor Limbah Non B3).

Permendagri Impor Limbah Non B3 mempertegas bahwa yang dimaksud dengan "limbah" adalah sesuatu yang berasal dari sisa proses produksi. Permendagri Impor Limbah Non B3 dapat diterbitkan sebagai regulasi impor limbah karena tidak bertentangan dengan ketentuan mengenai larangan impor sampah yang diatur dalam UUPS, sehingga hal tersebut mempertegas bahwa **sampah dan limbah adalah dua hal yang berbeda dengan konsekuensi**

penanganan yang berbeda.

Dapat diambil kesimpulan bahwa secara rezim hukum, "**limbah**" diatur dalam UUPPLH beserta turunannya, dan "**sampah**" diatur dalam UUPS beserta turunannya. UUPS kedudukannya adalah **sejajar dengan UUPPLH dan bukanlah turunan dari UUPPLH**, sehingga UUPS merupakan undang-undang yang dapat berdiri sendiri dan penafsirannya dapat dilakukan secara independen dari UUPPLH. Oleh karena itu, dalam menguji substansi pengaturan mengenai pembatasan timbulan "sampah", hukum dan peraturan yang harus dirujuk adalah UUPS, bukan UUPPLH.

3.2.2. Norma Larangan Sesuai dengan Makna dari Pembatasan Timbulan Sampah yang Diatur dalam UUPS

Untuk menjawab pertanyaan ini, maka *amici* melakukan penalaran hukum dengan penafsiran secara gramatikal, autentik, historis, sistematis serta teleologis dari UUPS.

a. Penalaran Hukum Secara Gramatikal

Dalam UUPS, **terdapat** norma suruhan yang **mewajibkan pengurangan** (*vide* Pasal 12 ayat (1) UU Pengelolaan Sampah); yang di dalamnya mencakup **pembatasan timbulan sampah** (*vide* Pasal 20 ayat (1) UUPS). Pasal-pasal tersebut berbunyi sebagai berikut:

Pasal 12 ayat (1):

"Setiap orang dalam pengelolaan sampah rumah tangga dan sampah sejenis rumah tangga wajib mengurangi dan menangani sampah dengan cara yang berwawasan lingkungan."

Pasal 20 ayat (1):

"Pengurangan sampah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf a meliputi kegiatan:¹

- a. pembatasan timbulan sampah;***
- b. **pendauran ulang sampah; dan/atau***
- c. **pemanfaatan kembali sampah."***

Lebih lanjut, Pasal 20 ayat (5) mengatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai pengurangan sampah diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Secara harafiah, "**pembatasan**" artinya adalah: proses, cara, perbuatan membatasi, dengan

¹ Pasal 19 berbunyi, "Pengelolaan sampah rumah tangga dan sampah sejenis sampah rumah tangga terdiri atas: (a) pengurangan sampah; dan (b) penanganan sampah."

kata lain memberi batas. Sedangkan "batas" adalah penetapan ketentuan yang tidak boleh dilampaui. Dalam norma dan teks UUPS, sama sekali tidak terkandung unsur bahwa "batas" yang ditetapkan tidak boleh berbentuk pelarangan. **Pembatasan** mengandung makna yang luas mengenai penetapan batasnya: dapat berkisar dari batas terendah (pembatasan mutlak) hingga batas tertinggi (pembelehan mutlak). Larangan pada prinsipnya sama dengan pembatasan mutlak. Pembatasan juga dapat dilakukan pada berbagai jenis kegiatan, termasuk produksi, distribusi, pemasokan dan penyediaan.

Sedangkan, secara harafiah pula, "**timbulan sampah**" mengandung makna apapun yang dapat timbul sebagai sampah, dalam hal ini mencakup plastik sekali pakai, yang setelah dipakai satu kali akan menjadi sampah.

b. Penalaran Hukum Secara Autentik

Tidak ada definisi maupun penjelasan dalam UUPS mengenai terminologi **pembatasan timbulan sampah**. Namun, Pasal yang berisi kewajiban mengenai pembatasan timbulan sampah (*vide* Pasal 20 UU Pengelolaan Sampah), mendelegasikan pengaturan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah. Hal tersebut kemudian telah diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Rumah Tangga (PP Sampah Rumah Tangga).

Pasal 10 berisi kewajiban setiap orang untuk melakukan pengurangan sampah dan penanganan sampah, dan Pasal 11 ayat (1) PP Sampah Rumah Tangga berbunyi sebagai berikut:

"Pengurangan sampah meliputi:

- a. **pembatasan timbulan sampah;***
- b. **pendauran ulang sampah; dan/atau***
- c. **pemanfaatan kembali sampah."***

Dalam Penjelasan Pasal 11 PP Sampah Rumah Tangga, terminologi **pembatasan timbulan sampah** dijelaskan sebagai berikut:

*"Yang dimaksud dengan "pembatasan timbulan sampah" adalah upaya meminimalisasi timbulan sampah yang dilakukan **sejak sebelum dihasilkannya suatu produk dan/atau kemasan produk sampai dengan saat berakhirnya kegunaan produk dan/atau kemasan produk."***

Lebih lanjut, bagian penjelasan tersebut juga memuat **contoh** implementasi dan pembatasan timbulan sampah antara lain:

- "(1) penggunaan barang dan/atau kemasan yang dapat di daur ulang dan mudah terurai oleh proses alam;*
(2) membatasi penggunaan kantong plastik; dan/atau
(3) menghindari penggunaan barang dan/atau kemasan sekali pakai."

Berdasarkan penalaran autentik sesuai dengan apa yang telah ditentukan pengertiannya oleh peraturan itu sendiri, maka pembatasan timbulan sampah dapat diartikan sebagai tindakan untuk membatasi dan/atau **menghindari** penggunaan barang sekali pakai, yaitu suatu tindakan yang tidak menggunakan barang sekali pakai. Norma pelarangan secara efektif memfasilitasi terimplementasinya kewajiban tersebut dengan cara mewajibkan setiap orang untuk tidak memproduksi / menggunakan plastik sekali pakai. Oleh karena itu, norma pelarangan yang ditujukan terhadap plastik sekali pakai adalah sejalan dengan kaedah UUPS serta turunannya.

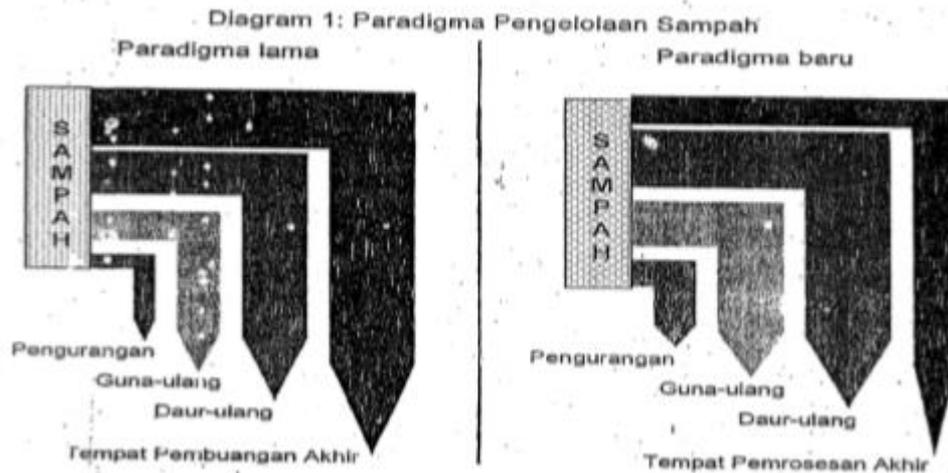
c. Penalaran Hukum Secara Historis

Naskah Akademik UUPS secara spesifik memuat prinsip dan filosofi piramida pengelolaan sampah, dimana **pengurangan** merupakan tingkat pengelolaan yang paling dahulu dan seharusnya dilakukan paling masif **sebelum** guna ulang dan daur ulang.

UUPS menghendaki pendekatan secara **holistik** terhadap permasalahan sampah, yaitu dari **hulu** (sebelum sebuah barang menjadi sampah), hingga hilir (penanganan sampah). Pendekatan holistik pengelolaan sampah tercantum dalam Naskah Akademik UUPS, sebagaimana tercermin dalam penjelasan di bawah ini:²

*"Dalam paradigma baru, pengelolaan sampah adalah kegiatan yang **sistematis dan berkesinambungan** yang meliputi pengurangan dan penanganan sampah. Pengelolaan sampah bertujuan untuk mengurangi dan menangani sampah yang berwawasan lingkungan agar tercipta lingkungan hidup yang baik, bersih, dan sehat. Konsep dasar paradigma baru pengelolaan sampah di satu sisi mengurangi timbulan sampah, dan di sisi lain semakin sedikit mungkin sampah dikirim ke tempat pemrosesan akhir sampah. **Semakin kecil persentase volume sampah dari sampah yang dihasilkan yang dikirim ke tempat pemrosesan akhir sampah mengindikasikan semakin baik kinerja pengelolaan sampah, dan sebaliknya.** Perbandingan paradigma lama dan baru pengelolaan sampah digambarkan dalam diagram 1."*

² Naskah Akademik Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah, hlm. 40.



Adapun secara khusus mengenai pengurangan, Naskah Akademik UUPS memuat pernyataan yang sangat kuat bahwa UUPS dikehendaki para pembuatnya untuk memecahkan permasalahan di hulu, yaitu **“pencegahan timbulan sampah,”** sebagai berikut:³

*“Penanganan sampah yang dilakukan pemerintah kab/kota meliputi kegiatan pengumpulan, pengangkutan, dan pembuangan sampah ke lokasi tempat pembuangan akhir sampah. Pengelolaan sampah dengan tiga kegiatan tersebut pada hakekatnya adalah pengelolaan sampah pada hilirnya saja. **Sedangkan masalah pengelolaan sampah justru ada pada hulu berupa pencegahan timbulan sampah.** Pengelolaan sampah dari hulu sampai ke hilir merupakan suatu hierarki sebagai tingkat pengelolaan sampah yang mengarah pada **peningkatan efisiensi penggunaan sumber daya alam.** Hierarki yang **paling tinggi dalam pengelolaan sampah adalah pengurangan timbulan sampah pada hulu**nya baik oleh produsen maupun konsumen.”*

Oleh karena itu, secara historis **UUPS tidak pernah menitikberatkan solusi sampah ada pada pendauran ulang.** Justru sebaliknya, prioritas dan hirarki paling tinggi dalam menyelesaikan masalah persampahan adalah pada pencegahan, yang kemudian dimanifestasikan dalam teks UUPS dalam bentuk norma kewajiban pembatasan timbulan sampah.

d. Penalaran Hukum Secara Teleologis

Tujuan UUPS adalah **“meningkatkan kesehatan masyarakat dan kualitas lingkungan”** serta **“menjadikan sampah sebagai sumber daya”** (*vide* Pasal 4 UUPS). Kedua aspek ini harus tercapai secara berimbang, tidak hanya salah satu saja, dan cara mencapainya tentu harus merujuk pada interpretasi historis, yaitu pendekatan holistik, dengan pendekatan **pengurangan** sebagai alat utama dan pertama.

³ Naskah Akademik Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah, hlm. 31.

Jika UUPS ditafsirkan sebagai tidak memperbolehkan pelarangan plastik sekali pakai, maka tujuan meningkatkan kesehatan masyarakat dan kualitas lingkungan sangat mungkin tidak dapat tercapai. Plastik sekali pakai termasuk dalam kategori **barang/kemasan sekali pakai yang perlu dihindari penggunaannya**, sebagaimana telah eksplisit disebutkan dalam turunan UUPS (vide Penjelasan Pasal 11 PP Sampah Rumah Tangga). Apabila ditelusuri landasan teleologis/ sosiologisnya, plastik sekali pakai memang **telah terbukti** sangat sulit didaur ulang, sangat sulit diguna ulang, serta memiliki sangat banyak kebocoran (kegagalan) dalam pengolahannya di TPS maupun TPA.

Kesulitan plastik sekali pakai untuk didaur ulang, khususnya jenis plastik sekali pakai yang dilarang oleh Pergub PSP Bali, telah secara publik dikemukakan oleh para pelaku industri daur ulang serta pejabat pemerintah yang membidangi persampahan. Beberapa contoh pernyataan tersebut adalah sebagai berikut:

- Kepala Balai Litbang Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, Johannes Ronny mengatakan bahwa "*plastik jenis LDPE (Low Density Polyethylene) dalam hal ini kantong plastik kresek yang biasa digunakan untuk belanja, belum bisa didaur ulang. Selama ini upaya daur ulang sampah plastik sudah banyak dilakukan, hanya untuk sampah kresek tidak banyak yang melakukan karena kualitasnya rendah, sehingga kurang memiliki nilai ekonomi*" (Kompas, Jumat 15/2/2019).⁴
- Menurut kajian yang dilakukan World Bank Group bersama Kemenko Maritim, di Indonesia hanya 20% jenis plastik yang memiliki kualitas dan nilai cukup tinggi untuk didaur ulang, sehingga berdampak pada rendahnya tingkat daur ulang, yaitu hanya 5% total sampah plastik yang masuk ke sistem daur ulang pengusaha daur ulang.⁵
- Asosiasi Daur Ulang Plastik Indonesia (ADUPI) sendiri mengatakan bahwa pesatnya perkembangan industri daur ulang plastik di Indonesia adalah karena sampah botol plastik, "*terutama untuk jenis plastik yang memiliki nilai ekonomis seperti PET dan PP. Tingkat daur ulang keduanya mencapai di atas 50%*" (Christine Halim, ketua ADUPI, dikutip oleh Bisnis Indonesia, 20/3/2019).⁶ Sedangkan untuk jenis plastik kresek (LDPE), polistirena (PS), dan sedotan plastik tidak pernah disebutkan sebagai sampah dengan tingkat daur ulang yang tinggi.
- Menurut Direktur Jenderal Pengelolaan Sampah, Limbah, dan B3 Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Rosa Vivien Ratnawati, sedotan "*nilainya rendah dan sulit didaur ulang maka tidak ada pelaku daur ulang yang bersedia mengambil.*" (dikutip Trubus,

⁴ Dani Prabowo, "Pemanfaatan Aspal Plastik, 1 Kilometer Jalan Butuh 3 Ton Sampah Kresek," *kompas.com*, <<https://properti.kompas.com/read/2019/02/15/190854621/pemanfaatan-aspal-plastik-1-kilometer-jalan-butuh-3-ton-sampah-kresek>>, diakses pada 22 April 2019.

⁵ World Bank Group dan Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman, "Indonesia Marine Debris Hotspot," April 2018, <<http://documents.worldbank.org/curated/en/983771527663689822/pdf/126686-29-5-2018-14-18-6-SynthesisReportFullReportAPRILFINAL.pdf>>, diakses pada 22 April 2019.

⁶ Herdiyan, "Industri Daur Ulang Siap Tampung Sampah Botol Plastik," *bisnis.com*, <<https://ekonomi.bisnis.com/read/20190321/257/903067/industri-daur-ulang-siap-tampung-sampah-botol-plastik>>, diakses pada 22 April 2019.

28/6/2018, "KLHK: Sampah Sedotan Plastik Tidak Didaur Ulang Karena Nilainya Yang Rendah").⁷

- Data Asosiasi Industri Plastik Indonesia dan Badan Pusat Statistik menunjukkan, kantong plastik yang terbuang ke lingkungan di Indonesia sebanyak 10 miliar lembar per tahun.

e. Penalaran Hukum Secara Sistematis

Terakhir, Pemohon berargumentasi bahwa pembatasan timbulan sampah dibatasi hanya dapat dilakukan melalui instrumen ekonomi. Argumentasi ini tidak berdasar dan tidak sesuai dengan sistematika UUPS. UUPS tidak mengandung bagian mengenai instrumen ekonomi. Instrumen ekonomi adalah sesuatu yang disebut dalam UUPPLH, bukan dalam UUPS. Apabila UUPS menghendaki pengaturan pembatasan timbulan sampah **hanya** dilakukan dengan instrumen ekonomi, maka sudah tentu UUPS akan memuat bagian mengenai instrumen ekonomi secara eksplisit.

Dengan demikian, jelas bahwa berdasarkan penalaran hukum secara gramatikal, autentik, historis, sistematis maupun teleologis, norma larangan adalah sesuai dengan makna dan pengertian dari pembatasan timbulan sampah yang diatur dalam UUPS.

3.3. Kewenangan Daerah untuk Mengatur Pelarangan PSP, Serta Syarat dan Batasan Sahnya Kewenangan Tersebut

Pertanyaan hukum:

Apakah kepala daerah memiliki kewenangan untuk mengatur pelarangan PSP?

Menurut amici, Kepala Daerah memiliki kewenangan untuk mengatur pelarangan Plastik Sekali Pakai dalam Peraturan Kepala Daerah *in casu*, sepanjang pelarangan dimaknai sebagai penjabaran lebih lanjut atas pengaturan kewajiban pembatasan timbulan sampah.

Kewenangan pembuatan suatu peraturan kepala daerah (perkada) diatur dalam Pasal 8 UU Pembentukan Peraturan jo. Pasal 246 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemerintahan Daerah) sebagai berikut.

- Pasal 8 ayat (2) UU Pembentukan Peraturan:

*"Peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang **diperintahkan oleh***

⁷ Binsar Marulitua, "KLHK: Sampah Sedotan Plastik Tidak Didaur Ulang Karena Nilainya yang Rendah," *Trubus*, <<https://news.trubus.id/baca/18568/klhk-sampah-sedotan-plastik-tidak-didaur-ulang-karena-nilainya-yang-rendah>>, diakses pada 22 April 2019.

peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan."

- Penjelasan Pasal 8 ayat (2) UU Pembentukan Peraturan:

"Yang dimaksud dengan "berdasarkan kewenangan" adalah penyelenggaraan urusan tertentu pemerintahan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan."

- Pasal 246 UU Pemerintahan Daerah:

"...atas kuasa peraturan perundang-undangan, kepala daerah menetapkan Perkada."

Adapun, perkada *a quo* merupakan perkada yang **diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi**, yaitu Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 5 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Sampah (Perda Sampah Bali), sebagaimana juga tercantum dari dasar “menimbang” yang ada dalam konsiderans Pergub PSP Bali, yang secara spesifik merujuk pada Pasal 12 ayat (3) dan Pasal 13 ayat (3) Perda Sampah Bali. Adapun materi muatan kedua pasal tersebut sebagai berikut.

- Pasal 12 ayat (3) mengatur mengenai kewajiban “setiap orang” dalam pembatasan timbulan sampah memerintahkan pengaturan lebih lanjut dalam Peraturan Gubernur; serta
- Pasal 13 ayat (2) mengatur mengenai kewajiban “setiap badan usaha” untuk menggunakan dan menghasilkan “bahan baku produksi dan/atau kemasan yang menimbulkan sampah sesedikit mungkin, dapat diguna ulang, dapat didaur ulang, dan/atau mudah diurai oleh proses alam” juga didelegasikan untuk diatur lebih lanjut dengan Peraturan Gubernur.

Mengingat Perda Sampah Bali telah memandatkan pengaturan lebih lanjut ke dalam Peraturan Gubernur, dan Perda tersebut **merupakan peraturan perundang-undangan yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat**,⁸ maka dalam hal ini kepala daerah Provinsi Bali **memiliki kewenangan** untuk mengatur lebih lanjut ketentuan dalam Pasal 12 ayat (3) dan Pasal 13 ayat (2) Perda Sampah Bali tersebut atas dasar delegasi.

Pertanyaan selanjutnya adalah apakah ketentuan pelarangan dalam Perkada *in casu* materi muatannya telah tepat sesuai dengan ketentuan yang memerintahkannya?⁹ Dalam

⁸ Untuk menjaga fokus, segala pertanyaan hukum mengenai keabsahan materi muatan dalam Perda Sampah Bali, serta keabsahan delegasi yang diberikan oleh Perda Sampah Bali kepada Peraturan Gubernur tidak akan *amici* jawab dalam pendapat hukum ini. Menurut hemat *amici*, pertanyaan hukum tersebut hanya relevan diajukan **apabila** pengujian hak uji materiil dilakukan terhadap peraturan daerah yang memberikan delegasi.

⁹ Kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan dalam Pasal 5 huruf c UU Pembentukan Peraturan dijelaskan dalam bagian Penjelasan sebagai “dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus

memutuskan hal ini, menurut hemat *amici*, tidak terlepas dari jawaban pada Bagian 3.2.2. Artinya, sepanjang pelarangan plastik sekali pakai dianggap merupakan **penjabaran lebih lanjut** dari norma suruhan (kewajiban) bagi setiap orang untuk membatasi timbulan sampah pada Pasal 12 ayat (3); serta dari norma suruhan (kewajiban) bagi setiap badan usaha pada Pasal 13 ayat (2) Perda Sampah Bali, materi muatan perkara *in casu* tentu telah tepat sesuai dengan ketentuan yang memerintahkannya. Namun, jika simpulan yang diambil adalah pelarangan plastik sekali pakai tidak menjabarkan lebih lanjut ketentuan yang mendelegasikannya, maka materi muatan perkara *in casu* secara *mutatis mutandis* menjadi tidak tepat.

Karena *amici* telah berpendapat bahwa pelarangan dalam Perkada *in casu* merupakan penjabaran lebih lanjut dari norma suruhan pada UUPS dan Perda Sampah Bali sebagaimana diuraikan pada Bagian 3.2.2., maka menurut hemat *amici*, ketentuan pelarangan dalam Perkada *in casu* materi muatannya telah tepat sesuai dengan ketentuan yang memerintahkannya.

Dengan demikian, segala hal yang terkait dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan akan *amici* kesampingkan, karena tidak relevan dalam pengujian peraturan perundang-undangan yang telah jelas dasar kewenangannya.

3.4. Pelarangan PSP dan Hak atas Pekerjaan yang Layak

Pertanyaan hukum:

Apakah pelarangan PSP merupakan pelanggaran atas hak atas pekerjaan yang layak?

***Amici* berpendapat bahwa pelarangan PSP bukan merupakan pelanggaran atas Hak Asasi Manusia (HAM) untuk mendapatkan perlakuan yang adil dan layak maupun pekerjaan yang layak, karena berlaku secara non-diskriminatif, serta berkurangnya pendapatan korporasi yang diargumentasikan dalam permohonan hak uji materiil berada di luar lingkup perlindungan HAM dimaksud.**

Pasal 28D ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) berbunyi:

"Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja."

Pasal 38 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM) berbunyi:

benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan."

- "(1) Setiap warga negara, sesuai dengan bakat, kecakapan, dan kemampuan, berhak atas pekerjaan yang layak."
- (2) Setiap orang berhak dengan bebas memilih pekerjaan yang disukainya dan berhak pula atas syarat-syarat ketenagakerjaan yang adil.
- (3) Setiap orang, baik pria maupun wanita yang melakukan pekerjaan yang sama, sebanding, setara atau serupa, berhak atas upah serta syarat-syarat perjanjian kerja yang sama.
- (4) Setiap orang, baik pria maupun wanita, dalam melakukan pekerjaan yang sepadan dengan martabat kemanusiaannya berhak atas upah yang adil sesuai dengan prestasinya dan dapat menjamin kelangsungan kehidupan keluarganya."

3.4.1. Pelarangan PSP Bukan Merupakan Pelanggaran atas HAM

Pemohon Keberatan I adalah perkumpulan dari sejumlah korporasi yang bergerak di bidang daur ulang plastik¹⁰ sedangkan Pemohon Keberatan II adalah korporasi di bidang perdagangan barang berupa industri dan perdagangan barang dari kantong plastik¹¹ dan Pemohon Keberatan III adalah korporasi di bidang industri barang dari plastik untuk pengemasan.¹² Seluruh pemohon keberatan adalah korporasi. Korporasi adalah kumpulan orang dan/atau kekayaan yang terorganisir, baik merupakan badan hukum maupun bukan badan hukum.¹³ Korporasi (sering juga disebut badan usaha) bukan subjek hukum yang dapat menyanggah **hak asasi manusia**¹⁴; ia hanya dibebani kewajiban dalam memastikan pemenuhan HAM bagi orang (*natuurlijk person*) yang memiliki hubungan hukum dengannya.

a. Perlakuan yang Adil dan Layak Menurut Pasal 28D ayat (2) UUD NRI 1945 dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (UU Ketenagakerjaan)

Menurut Pasal 28D ayat (2) UUD 1945, "*Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.*" Lebih lanjut dijelaskan dalam penjelasan pasal tersebut:¹⁵

¹⁰ Permohonan Keberatan 29 P/HUM/2019, hlm. 7.

¹¹ *Ibid*, hlm. 9.

¹² *Ibid*.

¹³ Mahkamah Agung, *Peraturan Mahkamah Agung Tentang Tata Cara Penanganan Perkara Tindak Pidana oleh Korporasi*, PERMA 13/2016, BN. 2058, ps. 1 butir 1.

¹⁴ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Hak Asasi Manusia*, UU 39/1999, LN. 165 TLN. 3886, ps. 1 butir 1.

Menurut pasal 1 butir 1 UU HAM 39/1999, "*Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, Pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.*" Dengan demikian, subjek hukum yang dapat menyanggah hak asasi manusia hanyalah manusia, bukan korporasi.

¹⁵ Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, UUD 1945, penjelasan pasal 28 dan pasal 29 ayat (1), (3) dan (4).

"Pasal-pasal ini mengenai kedudukan penduduk.

Pasal-pasal, baik yang hanya mengenai warga negara maupun yang mengenai seluruh penduduk memuat hasrat bangsa Indonesia untuk membangunkan negara yang bersifat demokratis dan yang hendak menyelenggarakan keadilan sosial dan peri-kemanusiaan."

Dengan demikian, Pasal 28D ayat (2) UUD 1945 beserta penjelasannya menjelaskan bahwa perlakuan yang adil dan layak merupakan kedudukan (hak) masing-masing penduduk Indonesia yang dalam hal ini adalah orang, bukan korporasi. Perlakuan yang adil dan layak sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 28D ayat (2) UUD NRI 1945 tersebut kemudian diturunkan dan dijelaskan lebih lanjut dalam UU Ketenagakerjaan, yang memiliki satu bab khusus yang berjudul "Kesempatan dan Perlakuan yang Sama" yang terdiri dari dua pasal:¹⁶

Pasal 5:

"Setiap tenaga kerja memiliki kesempatan yang sama tanpa diskriminasi untuk memperoleh pekerjaan."

Pasal 6:

"Setiap pekerja/buruh berhak memperoleh perlakuan yang sama tanpa diskriminasi dari pengusaha."

Perlakuan yang adil dan layak menurut UU Ketenagakerjaan masuk dalam konteks perlakuan dalam hubungan kerja yang tanpa diskriminasi (baik dari segi gender, agama, ras, orientasi seksual, dan lain sebagainya). Sehingga, hak atas perlakuan yang adil dan layak ini tidak ada hubungannya dengan pendapatan korporasi yakni pendapatan Para Pemohon dan tidak ada satupun ketentuan hukum dalam peraturan perundang-undangan yang menjamin pendapatan korporasi/badan usaha.

b. Pekerjaan yang Layak Menurut UU HAM, International Labour Office (ILO) dan Kovenan Internasional tentang Hak-Hak atas Ekonomi, Sosial dan Budaya (EKOSOB)

Pasal 38 ayat (1) UU HAM berbunyi, "*Setiap orang berhak, sesuai dengan bakat, kecakapan, dan kemampuan, berhak atas **pekerjaan yang layak.***" Menurut Badan Pusat Statistik (BPS) dengan merujuk pada International Labour Office (ILO), pekerjaan yang layak adalah pekerjaan yang menjamin setiap pekerja bekerja secara produktif dan terpenuhinya hak-hak asasi sebagai seorang manusia. Sebagai konsekuensi dari pekerjaan yang layak, pekerja memiliki kesempatan atas pekerjaan yang produktif, kesempatan untuk mengembangkan diri, menerima pendapatan yang adil dan layak, keamanan di tempat kerja, perlindungan sosial

¹⁶ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Ketenagakerjaan*, UU 13/2003, LN. 39 TLN. 4279, ps. 5 dan 6.

bagi pekerja dan keluarganya, serta kebebasan untuk menyatakan pendapat, berorganisasi dan terlibat dalam pengambilan keputusan yang mempengaruhi kehidupan mereka.¹⁷ ILO menyatakan, *“Decent work sums up the aspirations of people in their working lives. It involves opportunities for work that is productive and delivers a fair income, security in the workplace and social protection for families, better prospects for personal development and social integration, freedom for people to express their concerns, organize and participate in the decisions that affect their lives and equality of opportunity and treatment for all women and men.”*¹⁸

Pekerjaan yang layak memiliki 4 (empat) pilar strategis, yakni:¹⁹

1. hak di tempat kerja (*rights at work*);
2. pekerjaan penuh dan produktif (*full and productive employment*);
3. perlindungan sosial (*social protection*); dan
4. dialog sosial (*social dialogue*).

Sedangkan unsur-unsur utama yang bersesuaian dengan 4 (empat) pilar strategis tersebut yaitu:²⁰

1. kesempatan kerja;
2. pendapatan yang setara dan pekerjaan yang produktif;
3. jam kerja yang layak;
4. menggabungkan pekerjaan, keluarga dan kehidupan pribadi;
5. pekerjaan yang harus dihapuskan;
6. stabilitas dan jaminan pekerjaan;
7. kesempatan dan perlakuan yang setara dalam pekerjaan;
8. lingkungan kerja yang aman;
9. jaminan sosial; dan
10. dialog sosial, representasi pekerja dan pengusaha.

Adapun hak atas pekerjaan yang layak juga dijelaskan dalam Kovenan Internasional tentang Hak-Hak atas Ekonomi, Sosial dan Budaya (EKOSOB). Pasal 6 Kovenan menyatakan bahwa:

1. *Negara Pihak dari Kovenan ini mengakui **hak atas pekerjaan**, termasuk hak semua orang atas kesempatan untuk mencari nafkah melalui pekerjaan yang dipilih atau diterimanya secara bebas, dan akan mengambil langkah-langkah memadai guna melindungi hak ini.*
2. *Langkah-langkah yang akan diambil oleh Negara Pihak pada Kovenan ini untuk mencapai perwujudan hak ini sepenuhnya, harus meliputi juga bimbingan teknis dan*

¹⁷ Badan Pusat Statistik, *Indikator Pekerjaan Layak di Indonesia*, (Jakarta: Juni 2018), hlm. 4.

¹⁸ International Labour Office, “Decent Work,” <https://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-en/index.htm>, 10/4/2019 14.16 WIB.

¹⁹ Badan Pusat Statistik, *Indikator Pekerjaan Layak di Indonesia*, (Jakarta: Juni 2018), hlm. 5.

²⁰ *Ibid.*, hlm. 6-7.

kejuruan serta program-program pelatihan, kebijakan, dan teknik-teknik untuk mencapai perkembangan ekonomi, sosial, dan budaya yang mantap serta lapangan kerja yang penuh dan produktif, dengan kondisi-kondisi yang menjamin kebebasan politik dan ekonomi yang mendasar bagi perorangan."

Lebih lanjut dijelaskan dalam Komentar Umum Hak-Hak EKOSOB bagian Hak Atas Pekerjaan:²¹

- "a. *Hak atas pekerjaan adalah suatu hak individual yang dimiliki oleh setiap orang tetapi pada saat yang sama juga merupakan suatu hak kolektif. Hak ini mencakup semua bentuk pekerjaan, baik itu pekerjaan mandiri maupun pekerjaan yang diupah. Hak atas pekerjaan tidak dapat dipahami sebagai suatu hak yang bersifat absolut dan tanpa syarat untuk mendapatkan pekerjaan. Pasal 6 ayat 1 berisikan suatu definisi dari hak atas pekerjaan dan ayat 2 menyatakan, secara ilustratif dan dalam cara yang luas, contoh-contoh kewajiban-kewajiban yang dimiliki oleh Negara penandatangan. Hal ini mencerminkan tidak adanya paksaan dalam bentuk apapun untuk melaksanakan atau terlibat dalam suatu pekerjaan serta hak atas akses kepada suatu sistem perlindungan yang memberikan jaminan bagi setiap pekerja atas akses kepada pekerjaan.*
- b. *Pekerjaan sebagaimana disebutkan dalam pasal 6 haruslah **pekerjaan yang layak**. Ini adalah pekerjaan yang menghormati hak-hak fundamental dari seorang manusia serta hak-hak dari para pekerja dalam hal kondisi keamanan kerja dan upah. Pekerjaan tersebut juga harus memberikan pemasukan yang memungkinkan pekerja untuk menghidupi dirinya dan keluarganya sebagaimana ditekankan dalam pasal 7 Kovenan. Hak-hak fundamental ini juga mencakup penghormatan terhadap integritas fisik dan mental dari pekerja dalam melaksanakan pekerjaannya."*

Dalam hal ini, korporasi yakni Pemohon Keberatan I, Pemohon Keberatan II dan Pemohon Keberatan III dibebani kewajiban dalam memastikan pemenuhan hak atas pekerjaan yang layak bagi para pekerjanya meliputi keempat pilar strategis maupun unsur-unsur utama yang bersesuaian dengannya. Negara (Termohon Keberatan adalah salah satu bagiannya) pun memiliki kewajiban yang sama sebagai jaminan terselenggaranya hak atas pekerjaan yang layak, bila merujuk pada Kovenan tentang Hak EKOSOB. Meskipun demikian, tidak ada satupun dari ketentuan tersebut yang menjamin pendapatan korporasi/badan usaha yakni pendapatan Para Pemohon. Oleh karena itu, **hak atas pekerjaan yang layak pada dasarnya tidak ada hubungannya dengan pendapatan Para Pemohon.**

²¹ Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, *Komentar Umum Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik dan Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, (Jakarta: KOMNAS HAM, 2009), hlm. 207.

3.4.2. Pelarangan PSP adalah Perwujudan dari Kewajiban Negara terhadap Hak atas Lingkungan Hidup yang Baik dan Sehat

a. Hak Atas Lingkungan Hidup yang Baik dan Sehat Menurut Kovenan Internasional tentang Hak-Hak atas Ekonomi, Sosial, dan Budaya (EKOSOB), UUD NRI 1945, dan UU HAM

Pergub PSP Bali sebenarnya lebih merupakan perwujudan dari kewajiban Negara terhadap hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagaimana dilindungi dalam Kovenan Internasional tentang Hak atas Ekonomi, Sosial, dan Budaya (EKOSOB) yang telah disahkan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya) yang dikodifikasi dalam Hukum HAM Internasional. Pasal 12 kovenan tersebut menyatakan:

- "1. Negara Pihak dalam Kovenan ini mengakui hak setiap orang untuk menikmati standar tertinggi yang dapat dicapai atas kesehatan fisik dan mental.
2. Langkah-langkah yang akan diambil oleh Negara Pihak pada Kovenan ini guna mencapai perwujudan hak ini sepenuhnya, harus meliputi hal-hal yang diperlukan untuk mengupayakan:
 - a. Ketentuan-ketentuan untuk pengurangan tingkat kelahiran-mati dan kematian anak serta perkembangan anak yang sehat;
 - b. Perbaikan semua **aspek kesehatan lingkungan** dan industri;
 - c. Pencegahan, pengobatan dan pengendalian segala penyakit menular, endemik, penyakit lainnya yang berhubungan dengan pekerjaan;
 - d. Penciptaan kondisi-kondisi yang akan menjamin semua pelayanan dan perhatian medis dalam hal sakitnya seseorang."

Merujuk pada laporan Special Rapporteur yang baru yang menghubungkan lingkungan hidup dengan HAM dalam dokumen Framework Principles on Human Rights and the Environment, terdapat 16 (enam belas) belas prinsip yang menjadi kewajiban dasar dari Negara yang berkaitan dengan hak warga negara untuk menikmati lingkungan hidup yang bersih, sehat dan berkelanjutan.²² Di Indonesia, hal yang sama dinyatakan dalam beberapa ketentuan hukum yang ada di peraturan perundang-undangan nasional. Pasal 28H ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa, "*Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan **lingkungan hidup yang baik dan sehat** serta memperoleh pelayanan kesehatan.*" yang ditegaskan pula oleh Pasal 9 ayat (3) UU HAM yang berbunyi, "*Setiap orang berhak atas **lingkungan hidup yang baik dan sehat.***" dan Pasal 65 ayat (1) UUPPLH yang berbunyi, "*Setiap orang berhak atas **lingkungan hidup yang baik dan sehat** sebagai bagian dari hak asasi manusia.*"

²² UN Special Rapporteur, "Framework Principles of Human Rights and the Environment," <<http://srenvironment.org/framework-principles>>, diakses pada 16 April 2019.

Seperti telah dijabarkan pada bagian 3.2.2., ketiga jenis PSP yang dilarang dalam Pergub PSP Bali, yakni kantong plastik, sedotan plastik dan polistirena, tidak dapat atau sulit didaur ulang. Terlebih lagi, di Provinsi Bali sendiri tidak ditemukan adanya kegiatan pendauran ulang kantong plastik, sedotan plastik maupun polistirena. Hal ini berakibat pada tingginya pencemaran alam, pencemaran sungai, dan pencemaran pesisir pantai oleh ketiga jenis PSP tersebut. Dengan demikian, **jika kantong plastik, sedotan plastik dan polistirena tidak dilarang oleh Termohon Keberatan, maka visi implementasi atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sesuai peraturan perundang-undangan justru tidak bisa direalisasikan** padahal hal tersebut adalah kewajiban Negara, yang dalam hal ini juga menjadi kewajiban Termohon Keberatan.

Lagipula, jika pada akhirnya pelarangan PSP ini harus membatasi hak atas pekerjaan sebagaimana disampaikan dalam argumen yang dinyatakan oleh Para Pemohon Keberatan, ia membatasi karena untuk mewujudkan hak dari orang lain yakni **hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat**. Ini justru **berkesesuaian dengan ketentuan pembatasan dalam Pasal 28J ayat (2) UUD NRI 1945** yang menyatakan, *“Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.”*

Pergub PSP Bali ini mendapatkan kewenangan membatasi hak demi terciptanya hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat dari UUPPLH. Secara filosofis, asas kehati-hatian (*precautionary principle*) mengandung justifikasi diambilnya *“langkah-langkah meminimalisasi atau menghindari ancaman terhadap pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup,”* sekalipun terdapat *“ketidakpastian mengenai dampak suatu usaha dan/atau kegiatan karena keterbatasan penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi.”* (*vide* Pasal 2 huruf f UUPPLH dan penjelasannya). Oleh karena itu, Pergub PSP Bali ini adalah perpanjangan UUPPLH dan memiliki kewenangan untuk membatasi hak dalam rangka **meminimalisasi atau menghindari ancaman terhadap pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup** dan agar dapat senantiasa **menjamin hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat**.

Bagian 4: Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas, *amici* telah menjawab tiga pertanyaan hukum yang telah dikemukakan di awal yaitu:

- 1. UUPPLH tidak memiliki relevansi sebagai payung hukum pengelolaan sampah, dan UUPS menghendaki adanya norma larangan dalam pengurangan sampah.** UUPPLH mengatur mengenai limbah, sedangkan UUPS mengatur mengenai sampah. Limbah dan sampah memiliki pengertian yang berbeda, dan rezim hukum yang berbeda pula. Sampah yang dimaksud dalam konteks Pergub PSP Bali sesuai dengan rezim UUPS, bukan UUPPLH. Perihal larangan, UUPS mewajibkan setiap orang mengurangi sampah, salah satunya dengan pembatasan timbulan sampah. Secara gramatikal, pembatasan mengandung makna luas mengenai penetapan batasnya: dapat berkisar dari batas terendah (pembatasan mutlak) hingga batas tertinggi (pembelehan mutlak). Larangan pada prinsipnya sama dengan pembatasan mutlak. Secara autentik, pembatasan timbulan sampah dapat diartikan sebagai tindakan untuk membatasi dan/atau menghindari penggunaan plastik sekali pakai. Norma pelarangan secara efektif memfasilitasi ini. Secara historis, Naskah Akademik UUPS secara spesifik memuat prinsip dan filosofi piramida pengelolaan sampah, dimana pengurangan merupakan tingkat pengelolana yang paling dahulu dan seharusnya dilakukan paling masif sebelum guna ulang dan daur ulang. Secara teleologis, salah satu tujuan UUPS adalah “meningkatkan kesehatan masyarakat dan kualitas lingkungan” (*vide* Pasal 4 UUPS). Jika UUPS ditafsirkan sebagai tidak memperbolehkan pelarangan PSP, maka tujuan ini sangat mungkin tidak dapat tercapai. Secara sistematis, argumentasi bahwa pembatasan timbulan sampah hanya dapat dilakukan melalui instrumen ekonomi tidak sesuai dengan sistematika UUPS, karena UUPS tidak mengandung bagian instrumen ekonomi.
- 2. Daerah memiliki kewenangan untuk mengatur pelarangan PSP dalam peraturan kepala daerah dengan syarat dan batasan tertentu.** UUPS memberi delegasi untuk mengatur pengelolaan sampah rumah tangga dan sampah sejenis sampah rumah tangga dengan peraturan daerah. Perkada *in casu* merupakan penjabaran lebih lanjut dari norma suruhan pada UUPS dan Perda Sampah Bali. Maka, ketentuan pelarangan dalam Perkada *in casu* materi muatannya telah tepat sesuai dengan ketentuan yang memerintahkannya.
- 3. Pelarangan PSP bukan merupakan pelanggaran atas hak atas pekerjaan yang layak.** Pelarangan PSP berlaku secara non-diskriminatif. Selain itu, berkurangnya pendapatan korporasi yang diargumentasikan dalam permohonan hak uji materiil berada di luar lingkup perlindungan HAM yang dimaksud. Tidak ada satupun ketentuan hukum yang menjamin pendapatan korporasi/badan usaha (pendapatan Para Pemohon), oleh karena itu hak atas pekerjaan yang layak pada dasarnya tidak ada hubungannya dengan pendapatan Para Pemohon. Lagipula, jika pada akhirnya pelarangan PSP ini harus

membatasi hak atas pekerjaan sebagaimana disampaikan dalam argumen yang dinyatakan oleh Para Pemohon Keberatan, ia membatasi karena untuk mewujudkan hak dari orang lain yakni hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagaimana diatur dalam UUD NRI 1945, UU HAM, dan UUPPLH.