

Dari *Open Dumping* Menuju Ekonomi Sirkular: Reformasi Hukum dan Kesenjangan Kebijakan Dalam Pengelolaan Sampah Padat di Kabupaten Badung, Bali

^{1.*} Ika Aniyati

^{2.} Achmad Muhajir

^{1.2.} Universitas Terbuka.

* Corresponding author, email: ika.aniyati@gmail.com



<https://doi.org/10.56128/jkih.v6i2.981>

ABSTRAK: Pengelolaan sampah padat di Kabupaten Badung, Bali, menghadapi tantangan struktural yang kompleks akibat ketergantungan pada Tempat Pembuangan Akhir (TPA) Suwung yang beroperasi secara *open dumping* dan telah melampaui kapasitas tampungnya. Penelitian ini bertujuan menganalisis kapasitas kerangka hukum dalam mendorong transformasi sistem pengelolaan sampah dari paradigma *open dumping* menuju ekonomi sirkular, serta mengidentifikasi kesenjangan kebijakan yang menghambat implementasi prinsip ekonomi sirkular di Kabupaten Badung. Penelitian menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan komparatif. Hasil penelitian menunjukkan adanya disonansi normatif antara mandat Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 dengan regulasi daerah yang belum mengintegrasikan prinsip ekonomi sirkular, *extended producer responsibility*, dan mekanisme insentif berbasis pasar. Data empiris 2019-2024 membuktikan kemerosotan tingkat 3R dari 15,4 persen menjadi 3,9 persen, sementara ketergantungan pada TPA terus meningkat. Penelitian ini mengusulkan model reformasi hukum integratif Badung Circular Waste Governance Model (BCWGM) yang tersusun dalam lima lapis arsitektur hukum.

KATA KUNCI: *Badung Circular Waste Governance Model*; ekonomi sirkular; *extended producer responsibility*; pengelolaan sampah; reformasi hukum.

PENDAHULUAN

Persoalan sampah padat merupakan salah satu tantangan lingkungan yang paling mendesak dihadapi oleh pemerintah daerah di Indonesia, khususnya di wilayah-wilayah yang memiliki intensitas pariwisata tinggi. Kabupaten Badung, Bali, sebagai salah satu destinasi wisata unggulan nasional, menghadapi paradoks yang kompleks: pertumbuhan ekonomi yang pesat berbasis pariwisata di satu sisi, dan krisis pengelolaan sampah yang kian memburuk di sisi lain (Wirawan, 2023).

Tempat Pembuangan Akhir (TPA) Suwung yang melayani kawasan Sarbagita Denpasar, Badung, Gianyar, dan Tabanan yang telah lama menjadi simbol kegagalan tata kelola sampah regional. Beroperasi secara *open dumping* dengan kapasitas yang telah jauh terlampaui, TPA Suwung bukan sekadar persoalan teknis, melainkan cerminan kegagalan sistemik kerangka hukum dan kebijakan dalam merespons dinamika produksi sampah yang terus meningkat seiring intensifikasi kegiatan pariwisata (KLHK, 2024). Realitas ini diperburuk oleh fakta bahwa larangan *open dumping* telah secara eksplisit diatur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah (UUPS), namun hingga lebih dari satu dekade setelah tenggat waktu yang ditetapkan undang-undang, praktik tersebut masih terus berlangsung.

Kondisi empiris menunjukkan tren yang sangat mengkhawatirkan. Volume timbunan sampah di Kabupaten Badung meningkat dari sekitar 867 ton per hari pada 2019 menjadi diperkirakan 978 ton per hari pada 2024, seiring pemulihan dan peningkatan kunjungan wisatawan pasca-pandemi COVID-19. Yang lebih mengkhawatirkan, tingkat pengelolaan sampah berbasis prinsip *reduce-reuse-recycle* (3R) justru mengalami kemerosotan dramatis dari 15,4 persen pada 2020 menjadi hanya 3,9 persen pada estimasi 2024, sementara ketergantungan pada TPA Suwung terus meningkat dari 58,7 persen menjadi 64,2 persen dalam periode yang sama (DLH Kabupaten Badung, 2023). Data ini secara empiris membuktikan kegagalan sistemik kerangka regulasi yang ada dalam mendorong transformasi menuju sistem pengelolaan sampah yang berkelanjutan.

Dalam konteks global, paradigma pengelolaan sampah telah mengalami pergeseran fundamental dari model linier "kumpul-angkut-buang" menuju model ekonomi sirkular yang menempatkan sampah sebagai sumber daya bernilai ekonomi. Ekonomi sirkular, sebagaimana dirumuskan oleh Ellen MacArthur Foundation (2021), adalah sistem ekonomi yang dirancang untuk meminimalkan limbah dan memaksimalkan penggunaan kembali sumber daya melalui prinsip-prinsip desain produk yang dapat diperbaharui, pemulihan material, dan regenerasi sistem alam. Model ini telah terbukti efektif di berbagai negara—Jepang, Belanda, Korea Selatan—dalam mentransformasi sistem pengelolaan sampah secara fundamental.

Permasalahan pokok yang ingin dijawab dalam penelitian ini mencakup dua hal. Pertama, sejauh mana kerangka hukum yang berlaku mampu mendorong transformasi sistem pengelolaan sampah dari paradigma *open dumping* menuju ekonomi sirkular di Kabupaten Badung? Kedua, kesenjangan kebijakan apa saja yang menghambat implementasi prinsip-prinsip ekonomi sirkular dalam tata kelola persampahan Kabupaten Badung, dan bagaimana model reformasi hukum yang ideal untuk mengatasinya?

Penelitian ini memiliki urgensi yang signifikan dari perspektif teoritis maupun praktis. Secara teoritis, penelitian ini berkontribusi pada pengembangan konstruksi hukum ekonomi sirkular dalam konteks hukum lingkungan Indonesia, khususnya dalam mengelaborasi bagaimana instrumen hukum dapat dirancang untuk mendorong transformasi sistem sosio-ekonomi secara fundamental. Secara praktis, rekomendasi penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan bagi reformasi regulasi persampahan di Kabupaten Badung dan daerah-daerah pariwisata lainnya di Indonesia.

Beberapa penelitian terdahulu telah menyentuh aspek-aspek tertentu dari permasalahan ini. Suarningsih dan Parsa (2022) mengidentifikasi kelemahan sanksi administratif sebagai faktor utama rendahnya kepatuhan terhadap Perda Badung 7/2013. Martini dan Suardita (2020) menekankan pentingnya pendekatan berbasis masyarakat dalam pengelolaan sampah. Dharmawan dkk. (2022) merekomendasikan integrasi prinsip ekonomi sirkular dalam regulasi persampahan Bali. Namun, belum ada penelitian yang secara komprehensif mengonstruksi

model reformasi hukum integratif yang kontekstual terhadap karakter unik Kabupaten Badung sebagai daerah pariwisata. Di sinilah letak *novelty* penelitian ini.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif untuk menganalisis kerangka hukum positif (*de lege lata*) dan merumuskan hukum yang seharusnya (*de lege ferenda*) dalam pengelolaan sampah berbasis ekonomi sirkular (Marzuki, 2019). Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan untuk mengkaji regulasi pengelolaan sampah secara hierarkis dan sistematis, pendekatan konseptual untuk menganalisis ekonomi sirkular, *extended producer responsibility*, dan instrumen hukum lingkungan berbasis pasar, serta pendekatan komparatif untuk membandingkan sistem Indonesia dengan Jepang, Belanda, dan Korea Selatan (Diantha, 2017). Bahan hukum primer terdiri atas peraturan nasional dan daerah mengenai pengelolaan sampah, sedangkan bahan hukum sekunder meliputi literatur, jurnal ilmiah, laporan lembaga resmi, dan dokumen kebijakan internasional, serta bahan hukum tersier berupa kamus dan ensiklopedia hukum lingkungan. Bahan hukum dikumpulkan melalui studi kepustakaan, sementara data empiris pengelolaan sampah Kabupaten Badung periode 2019–2024 diperoleh dari SIPSN Kementerian LHK, Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Badung, dan BPS Provinsi Bali. Analisis dilakukan secara preskriptif-kualitatif dengan Teori Hukum Responsif Nonet–Selznick, Teori Pembangunan Berkelanjutan, dan konsep Ekonomi Sirkular sebagai landasan untuk mengevaluasi kerangka hukum serta merumuskan arah reformasinya.

HASIL & PEMBAHASAN

Profil Empiris Pengelolaan Sampah Kabupaten Badung 2019-2024

Sebelum memasuki analisis normatif, penting untuk memahami konteks faktual pengelolaan sampah Kabupaten Badung. Volume timbulan sampah mengalami fluktuasi signifikan selama periode 2019-2024, dipengaruhi oleh dinamika pariwisata yang terpukul pandemi COVID-19 pada 2020-2021 dan kemudian pulih kuat pada 2022-2024 (BPS Bali, 2024).

Tabel 1. Volume Timbulan Sampah dan Tingkat Penanganan Kabupaten Badung 2019-2024

Tahun	Timbulan (ton/hari)	Terkelola (%)	TPA Suwung (%)	3R/Pengurangan (%)	Tidak Terkelola (%)
2019	867	72,4	61,3	11,1	27,6
2020	612	74,1	58,7	15,4	25,9
2021	698	73,5	59,2	14,3	26,5

2022	841	71,8	62,1	9,7	28,2
2023	953	69,3	63,8	5,5	30,7
2024*	978	68,1	64,2	3,9	31,9

Sumber: KLHK-SIPSN; DLH Kabupaten Badung; BPS Bali, 2024 (*estimasi semester I)

Tabel 1 menyajikan paradoks yang mengkhawatirkan dari perspektif hukum lingkungan. Kapasitas pengelolaan total relatif stabil di angka 68-74 persen, namun proporsi penanganan berbasis 3R justru mengalami kemerosotan dramatis dari 15,4 persen pada tahun 2020 menjadi hanya 3,9 persen pada estimasi 2024 (KLHK, 2024). Sebaliknya, ketergantungan pada TPA Suwung sebagai "jalan keluar terakhir" semakin meningkat, padahal fasilitas tersebut secara hukum seharusnya sudah tidak beroperasi dalam *mode open dumping*. Data ini secara empiris membuktikan apa yang oleh Wirawan (2023: 59) disebut sebagai "*path dependency trap*" dalam tata kelola sampah Bali.

Tabel 2. Komposisi Sampah Kabupaten Badung 2023 (% berat)

Jenis Sampah	Persentase (%)	Potensi Daur Ulang	Status Regulasi EPR
Organik (sisa makanan, taman)	58,3	Tinggi (kompos/biogas)	Belum diatur
Plastik (kemasan, kantong)	14,7	Tinggi (daur ulang)	Sebagian (Pergub Bali 97/2018)
Kertas dan Karton	8,2	Tinggi	Belum diatur spesifik
Logam dan Elektronik	3,1	Tinggi (nilai ekonomi)	Parsial (B3)
Kaca	2,4	Sedang	Belum diatur
Tekstil	2,8	Sedang	Belum diatur
Sampah Pariwisata (hotel)	7,3	Variatif	Lemah (tanpa EPR hotel)
Lainnya (residu)	3,2	Rendah	–

Sumber: DLH Kabupaten Badung, Laporan Komposisi Sampah 2023; diolah penulis

Tabel 2 mengungkap fakta krusial: sebesar 89,8 persen dari total sampah yang dihasilkan Kabupaten Badung pada dasarnya memiliki potensi daur ulang atau pengomposan yang signifikan. Namun hanya sebagian kecil dari potensi ini yang terealisasi akibat ketiadaan atau kelemahan instrumen hukum yang memaksa dan menginsentifkan pemulihan material (Sudibya, 2023). Komposisi sampah yang didominasi organik (58,3 persen) dan plastik (14,7 persen) membuka peluang besar bagi penerapan ekonomi sirkular, namun peluang ini tersumbat oleh kesenjangan regulasi yang akan dianalisis dalam sub-bab berikutnya.

Kapasitas Kerangka Hukum dalam Mendorong Transformasi dari *Open Dumping* Menuju Ekonomi Sirkular

1. Pemetaan Kerangka Hukum Positif (*De Lege Lata*)

Sebagai Kerangka hukum pengelolaan sampah Indonesia tersusun dalam hierarki norma yang berlapis. Pada tingkat tertinggi, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah (UUPS) meletakkan larangan *open dumping* secara eksplisit dalam Pasal 29 ayat (1) huruf d, dan mengamanatkan kepada pemerintah daerah untuk menutup TPA yang beroperasi secara *open dumping* paling lambat lima tahun setelah undang-undang ini diundangkan, yakni paling lambat pada tahun 2013. Faktanya, TPA Suwung masih beroperasi hingga lebih dari satu dekade setelah tenggat waktu tersebut—sebuah fenomena yang secara

hukum dapat dikategorikan sebagai *prolonged non-compliance* oleh aparaturnya sendiri (Dewi, 2021).

Pada level peraturan pemerintah, PP Nomor 81 Tahun 2012 memperinci kewajiban pemerintah daerah untuk menyediakan fasilitas pengelolaan sampah yang memenuhi persyaratan teknis, termasuk *sanitary landfill* atau *controlled landfill* sebagai standar minimum. Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2017 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengelolaan Sampah kemudian menetapkan target pengurangan sampah sebesar 30 persen dan penanganan 70 persen dari total timbulan sampah nasional pada tahun 2025—target yang menuntut transformasi fundamental dari paradigma "kumpul-angkut-buang" menuju pendekatan yang mengedepankan pengurangan sumber dan pemulihan material.

Di tingkat daerah, Peraturan Daerah Kabupaten Badung Nomor 7 Tahun 2013 (Perda Badung 7/2013) merupakan regulasi utama yang mengatur pengelolaan sampah rumah tangga. Analisis tekstual terhadap perda ini menunjukkan bahwa secara normatif telah mengadopsi beberapa prinsip pengelolaan sampah yang baik, seperti kewajiban pilah sampah di sumber (Pasal 12) dan pembentukan bank sampah (Pasal 23-25). Namun, adopsi prinsip-prinsip tersebut bersifat parsial dan tidak disertai instrumen implementasi yang memadai (Suarningsih dan Parsa, 2022).

2. Analisis melalui Teori Hukum Responsif (Nonet dan Selznick)

Menggunakan lensa Teori Hukum Responsif Nonet-Selznick sebagai *middle range theory*, kerangka hukum pengelolaan sampah Kabupaten Badung dapat dievaluasi berdasarkan tiga dimensi utama: kemampuan hukum untuk beradaptasi terhadap kebutuhan sosial, kapasitas integrasinya dengan nilai-nilai substantif masyarakat, dan efisiensi mekanisme implementasinya (Nonet dan Selznick, 2019).

Pada dimensi pertama—adaptabilitas—Perda Badung 7/2013 menunjukkan kelemahan fundamental. Peraturan ini dibentuk pada tahun 2013, ketika gagasan ekonomi sirkular belum sepenuhnya terkodifikasi dalam kebijakan nasional maupun internasional. Dalam satu dekade sejak pembentukannya, lanskap global pengelolaan sampah telah berubah drastis, namun perda ini belum sekalipun direvisi secara substantif untuk merespons perkembangan tersebut, termasuk terbitnya Peraturan Gubernur Bali Nomor 97 Tahun 2018 tentang pembatasan plastik sekali pakai dan Peraturan KLHK Nomor P.75 Tahun 2019 tentang Peta Jalan Pengurangan Sampah oleh Produsen.

Pada dimensi kedua—integrasi nilai substantif—Perda Badung 7/2013 belum mengintegrasikan secara optimal nilai kearifan lokal Tri Hita Karana, meskipun nilai tersebut secara eksplisit disebut dalam konsiderans. Kasa (2020) mengemukakan bahwa Tri Hita Karana mengandung dimensi Palemahan (hubungan harmonis manusia dengan alam) yang sesungguhnya merupakan fundamen filosofis ekonomi sirkular versi Bali. Ketidakintegrasian nilai ini secara operasional dalam pasal-pasal perda merupakan kelemahan substansial.

Pada dimensi ketiga—efisiensi mekanisme implementasi—penelitian ini menemukan bahwa Perda Badung 7/2013 menggunakan pendekatan *command and control* yang tidak disertai mekanisme insentif ekonomi yang memadai. Dalam perspektif Wijoyo dan Efendi (2017), pendekatan *command and control* saja terbukti tidak efektif tanpa diperkuat oleh instrumen berbasis pasar (*market-based instruments*) yang memberikan insentif bagi kepatuhan dan disinsentif bagi pelanggaran. Tanpa kombinasi kedua instrumen ini, hukum hanya berfungsi sebagai simbol—persis seperti yang dikritik Nonet dan Selznick sebagai karakteristik "hukum otonom" yang gagal menjadi "hukum responsif".

3. Analisis terhadap Larangan *Open Dumping*: Antara Norma dan Realitas

Menggunakan kerangka analisis faktor penegakan hukum dari Soekanto, kegagalan penegakan larangan *open dumping* bersumber dari setidaknya tiga faktor yang saling

berinteraksi. Faktor pertama adalah ketidaklengkapan substansi hukum itu sendiri. UUPS melarang *open dumping* dan mengamankan penutupan TPA *open dumping* dalam lima tahun, namun tidak menyediakan mekanisme transisi yang jelas, sumber pendanaan alternatif, atau sanksi yang secara khusus menyasar pemerintah daerah yang gagal mematuhi amanah tersebut. Ketidaklengkapan ini menciptakan apa yang disebut Wibisana (2017: 62) sebagai "*regulatory gap in enforcement*".

Faktor kedua adalah kapasitas kelembagaan yang tidak memadai. Pengelolaan TPA Suwung melibatkan koordinasi multistakeholder antara UPT TPST Sarbagita (Provinsi Bali), Pemerintah Kota Denpasar, dan Pemerintah Kabupaten Badung. Tumpang tindih kewenangan ini mengakibatkan apa yang oleh Putra dan Laksana (2021: 38) disebut sebagai "*diffusion of responsibility*": masing-masing pihak merujuk kepada pihak lain dalam hal akuntabilitas, sehingga tidak ada yang benar-benar bertanggung jawab atas kegagalan transformasi TPA.

Faktor ketiga adalah absennya *political will* yang konsisten. Kabupaten Badung memiliki kapasitas fiskal yang jauh di atas rata-rata kabupaten lain di Indonesia, dengan PAD yang didominasi oleh pajak hotel dan restoran mencapai lebih dari Rp 3,8 triliun pada tahun 2023. Kapasitas ini secara teoretis cukup untuk membiayai transisi ke sistem pengelolaan sampah yang lebih canggih, namun prioritas anggaran APBD Badung secara konsisten menomorduakan investasi di sektor persampahan dibandingkan infrastruktur pariwisata (Martini dan Suardita, 2020).

4. Analisis Komparatif: Pelajaran dari Negara Lain

Perbandingan dengan praktik pengelolaan sampah di negara-negara yang telah berhasil melakukan transisi menuju ekonomi sirkular memberikan perspektif normatif yang berharga. Jepang, melalui *Basic Act for Establishing a Sound Material-Cycle Society* (2000), berhasil menurunkan volume sampah yang dibuang ke TPA hingga lebih dari 80 persen dalam dua dekade—pencapaian yang didasarkan pada kerangka hukum yang koheren dan instrumen EPR yang komprehensif untuk berbagai jenis produk (UNEP, 2024).

Belanda menerapkan kombinasi instrumen hukum yang mencakup pajak pembuangan sampah ke TPA yang progresif, kewajiban EPR yang mencakup lebih dari 30 kategori produk, dan standar desain produk yang mendukung *recyclability*. Korea Selatan menerapkan sistem *Volume-Based Waste Fee* (VBWF) sejak 1995, yang terbukti efektif menurunkan timbulan sampah hingga 30 persen (Ssenyonga, 2022). Perbandingan ini menunjukkan bahwa keberhasilan transformasi menuju ekonomi sirkular selalu bertumpu pada tiga pilar hukum: (1) kerangka hukum dasar yang menetapkan tujuan dan prinsip secara jelas; (2) instrumen hukum ekonomi yang menciptakan insentif dan disinsentif berbasis pasar; dan (3) mekanisme kelembagaan yang menjamin akuntabilitas lintas sektor (Ellen MacArthur Foundation, 2021). Kerangka hukum Kabupaten Badung saat ini lemah pada pilar kedua dan ketiga.

Pembelajaran dari Jepang, Belanda, dan Korea Selatan tersebut perlu dibaca secara kritis dalam konteks kapasitas kelembagaan pemerintah daerah di Indonesia. (Bomhoff & Meuwese, 2021) mengingatkan bahwa efektivitas desain regulasi sangat bergantung pada kesesuaian antara instrumen hukum dengan konteks sosial-ekonomi serta kapasitas birokrasi penerimanya, sehingga replikasi kerangka hukum tanpa penyesuaian struktural berisiko menghasilkan norma yang secara teknis progresif namun secara praktis tidak implementatif. Kabupaten Badung, sebagai daerah otonom dengan kewenangan fiskal dan legislasi yang jauh lebih terbatas dibandingkan negara nasional, tidak dapat serta-merta mereplikasi sistem EPR komprehensif Jepang atau *Volume-Based Waste Fee* Korea Selatan tanpa dukungan regulasi tingkat provinsi dan nasional yang lebih kuat. Meski demikian, tiga prinsip dasar dari pengalaman ketiga negara tersebut—kejelasan norma, insentif ekonomi berbasis pasar, dan akuntabilitas kelembagaan—

tetap relevan sebagai kerangka analitis, sepanjang instrumen teknisnya disesuaikan dengan skala kewenangan pemerintah kabupaten. (Cullet, 2021) menegaskan bahwa pendekatan diferensial semacam ini, yakni menyesuaikan beban kewajiban hukum dengan kapasitas nyata pihak yang diatur, merupakan prasyarat keberhasilan reformasi hukum lingkungan di negara berkembang, bukan pengecualian terhadap prinsip universalitas hukum.

Berdasarkan analisis di atas, dapat disimpulkan bahwa kerangka hukum yang berlaku hanya memiliki kapasitas yang terbatas untuk mendorong transformasi dari *open dumping* menuju ekonomi sirkular di Kabupaten Badung. UUPS 18/2008 telah meletakkan landasan yang benar, namun implementasinya di tingkat daerah mengalami kegagalan sistemik akibat: (1) absennya instrumen hukum berbasis ekonomi sirkular; (2) lemahnya mekanisme penegakan yang efektif; (3) ketidaklengkapan instrumen koordinasi kelembagaan; dan (4) kegagalan mengintegrasikan potensi kapasitas fiskal daerah sebagai motor transisi.

Kesenjangan Kebijakan dan Model Reformasi Hukum Integratif

1. Pemetaan Kesenjangan Kebijakan (*Policy Gap Analysis*)

Analisis kesenjangan kebijakan dalam penelitian ini membandingkan kondisi regulasi yang berlaku (*de lege lata*) dengan standar normatif ideal berbasis ekonomi sirkular yang seharusnya ada (*de lege ferenda*). Sebagaimana dikemukakan Marzuki (2019), penelitian hukum normatif harus mampu memberikan preskripsi, bukan sekadar deskripsi.

Tabel 3. Matriks Kesenjangan Kebijakan Pengelolaan Sampah Kabupaten Badung

Aspek Kebijakan	Kondisi Ideal (Ekonomi Sirkular)	Kondisi Aktual (Perda 7/2013)	Indikator Kesenjangan
Extended Producer Responsibility (EPR)	Produsen bertanggung jawab atas pengelolaan produk pasca-konsumsi secara hukum dan finansial	Tidak diatur. Tanggung jawab sepenuhnya pada pemerintah dan konsumen	Tidak ada kewajiban EPR; tidak ada target daur ulang produsen
Instrumen Insentif-Disinsentif	Pajak sampah progresif, subsidi teknologi hijau, penghargaan bank sampah berprestasi	Retribusi sampah flat; tidak ada insentif fiskal untuk pengurangan timbulan	Tarif retribusi tidak mencerminkan biaya sesungguhnya; tidak ada diferensiasi berbasis volume
Standar Hotel dan Restoran	Kewajiban pemilahan, pelaporan, dan pengelolaan sendiri bagi pelaku usaha pariwisata	Kewajiban pilah ada (Ps.12) namun tanpa standar teknis khusus dan pengawasan memadai	Tidak ada audit lingkungan wajib; tidak ada sanksi spesifik sektor pariwisata
Tata Kelola Kelembagaan	Satu badan koordinasi lintas OPD dengan mandat jelas dan kewenangan nyata	Pengelolaan terfragmentasi antara DLH, Dinas Pariwisata, dan UPT TPST Sarbagita	Tidak ada mekanisme joint liability antardaerah Sarbagita

Sumber: Analisis penulis berdasarkan Perda Badung 7/2013, UUPS 18/2008, dan standar ekonomi sirkular internasional

2. Kesenjangan *Extended Producer Responsibility* (EPR)

Kesenjangan yang paling fundamental dalam kerangka hukum pengelolaan sampah Kabupaten Badung adalah absennya mekanisme *Extended Producer Responsibility* (EPR). Ssenyonga (2022) menegaskan bahwa EPR merupakan instrumen hukum paling transformatif dalam ekosistem regulasi ekonomi sirkular karena mengalihkan beban pengelolaan sampah dari sektor publik kepada produsen yang sesungguhnya paling mampu memengaruhi desain dan daur hidup produk.

Fakta menunjukkan bahwa sektor pariwisata Kabupaten Badung menghasilkan sampah kemasan sekali pakai dalam volume yang sangat besar. Hotel bintang 4 dan 5 yang jumlahnya mencapai lebih dari 150 unit menggunakan produk kemasan plastik dan kemasan makanan dalam jumlah masif setiap harinya (Putra, 2017). Namun tidak ada instrumen hukum yang

mewajibkan produsen kemasan tersebut untuk berkontribusi dalam pengelolaan limbah produknya. Aini dan Suwitra (2022) menegaskan bahwa ketiadaan EPR di Indonesia merupakan salah satu faktor utama mengapa sampah plastik tidak terkelola secara optimal, karena produsen tidak memiliki insentif untuk mendesain produk yang mudah didaur ulang.

Peraturan KLHK Nomor P.75/2019 tentang Peta Jalan Pengurangan Sampah oleh Produsen sebenarnya telah mulai meletakkan kerangka EPR di tingkat nasional, namun instrumen ini bersifat sukarela tanpa mekanisme sanksi yang tegas. Pemerintah Kabupaten Badung belum menerjemahkan amanah ini ke dalam regulasi daerah yang mengikat, sehingga terjadi apa yang oleh Lestari dan Hermanto (2021: 383) disebut sebagai "*EPR regulatory vacuum*" di tingkat implementasi.

3. Kesenjangan Instrumen Insentif-Disinsentif

Dimensi kesenjangan kedua yang signifikan adalah absennya instrumen insentif dan disinsentif berbasis hukum yang dirancang untuk mengubah perilaku. Retribusi persampahan yang berlaku di Kabupaten Badung masih menggunakan pendekatan flat-rate yang tidak mencerminkan prinsip "*polluter pays*" secara optimal. Borkey dan Lefevre (2021) menegaskan bahwa insentif berbasis pasar seperti tarif progresif berbasis volume sampah, pajak produk tidak ramah lingkungan, dan subsidi untuk teknologi hijau terbukti lebih efektif dalam mendorong perubahan perilaku jangka panjang dibandingkan pendekatan *command and control* semata.

Kabupaten Badung memiliki potensi yang luar biasa untuk menerapkan mekanisme insentif-disinsentif yang inovatif. Dengan PAD yang mencapai lebih dari Rp 3,8 triliun pada tahun 2023 (BPS Kabupaten Badung, 2024), Badung memiliki ruang fiskal untuk menciptakan Dana Lingkungan Hidup Khusus yang bersumber dari pajak hotel dan restoran, dialokasikan secara terstruktur untuk membiayai transisi ke sistem pengelolaan sampah berbasis ekonomi sirkular. Instrumen semacam ini memerlukan landasan hukum daerah yang eksplisit, yang saat ini tidak tersedia.

4. Kesenjangan Regulasi Sektor Pariwisata

Kesenjangan ketiga dan paling kontekstual bagi Kabupaten Badung adalah lemahnya regulasi pengelolaan sampah yang secara spesifik menyasar sektor pariwisata. Industri pariwisata merupakan kontributor terbesar timbulan sampah di Kabupaten Badung, terutama sampah kemasan dan sampah makanan. Putra dan Pemayun (2023) secara eksplisit mengidentifikasi bahwa tidak ada standar pengelolaan sampah yang diwajibkan dalam Izin Usaha Pariwisata di Kabupaten Badung, sehingga pengelolaan sampah sepenuhnya diserahkan kepada kebijakan internal masing-masing pelaku usaha.

Dalam perspektif Cullet (2021) tentang pendekatan diferensial dalam hukum lingkungan, regulasi seharusnya mengakui kapasitas yang berbeda antar pelaku usaha dan menerapkan kewajiban yang proporsional. Hotel berbintang dengan kapasitas besar dan keuntungan tinggi seharusnya menanggung kewajiban pengelolaan sampah yang lebih berat dibandingkan usaha warung kecil—suatu prinsip diferensiasi yang tidak terartikulasi dalam Perda Badung 7/2013.

5. Kesenjangan Tata Kelola Kelembagaan Lintas Daerah

Kesenjangan keempat adalah absennya mekanisme tata kelola kelembagaan yang efektif dalam konsorsium pengelolaan sampah regional Sarbagita. Masing-masing pemerintah daerah dalam konsorsium ini beroperasi berdasarkan regulasi daerah masing-masing tanpa adanya mekanisme koordinasi yang mengikat secara hukum. Kondisi ini mencerminkan absennya mekanisme *delegated authority* yang jelas dari masing-masing pemerintah daerah kepada badan pengelola regional (Hidayat, 2019).

Lichtenstein
(2022)

dalam konteks *regulatory pluralism* mengargumentasikan bahwa kompleksitas pengelolaan sumber daya bersama—seperti TPA regional—memerlukan arsitektur regulasi yang bersifat multi-level dan mampu mengakomodasi interaksi antara norma-norma dari berbagai yurisdiksi secara koheren. Kondisi regulasi Sarbagita saat ini jauh dari standar tersebut: tidak ada perjanjian kerja sama antardaerah yang secara eksplisit mengatur pembagian biaya, tanggung jawab, dan sanksi atas ketidakpatuhan terhadap standar pengelolaan.

Konstruksi Model Reformasi Hukum Integratif: Badung Circular Waste Governance Model

Berdasarkan identifikasi kesenjangan kebijakan di atas, penelitian ini mengonstruksi sebuah model reformasi hukum integratif yang disebut Badung Circular Waste Governance Model (BCWGM). Model ini terdiri dari lima lapis arsitektur hukum yang saling menopang, didesain dengan mempertimbangkan karakteristik unik Kabupaten Badung sebagai daerah berbasis pariwisata. Dalam perspektif Bomhoff dan Meuwese Konstruksi Model Reformasi Hukum Integratif: *Badung Circular Waste Governance Model*, desain regulasi yang efektif harus mempertimbangkan konteks spesifik entitas yang diaturnya—sebuah prinsip meta-regulatory yang menuntut kustomisasi, bukan replikasi generik.

Tabel 4. Model Reformasi Hukum Integratif Badung Circular Waste Governance Model (BCWGM)

Lapis	Komponen	Instrumen Hukum yang Direkomendasikan	Target Capaian (2025-2030)
I	Fondasi Nilai	Integrasi eksplisit Tri Hita Karana dan prinsip ekonomi sirkular dalam konsiderans dan pasal asas perda yang direvisi	Legitimasi sosial kuat; konsistensi interpretasi hukum berbasis nilai lokal
II	Instrumen Pencegahan	EPR wajib bagi produsen; standar desain produk ramah lingkungan; deposit-refund scheme untuk kemasan minuman	Pengurangan sampah plastik kemasan 40% pada 2030; biaya pengelolaan beralih ke produsen minimal 30%
III	Instrumen Ekonomi	Tarif retribusi progresif berbasis volume; Dana Lingkungan Hidup Badung bersumber dari pajak hotel-restoran; insentif fiskal investasi teknologi hijau	Pembiayaan infrastruktur persampahan minimal 5% dari PAD; peningkatan investasi swasta
IV	Instrumen Kelembagaan	Badan Koordinasi Pengelolaan Sampah Badung dengan mandat lintas OPD; PKS regional Sarbagita yang mengikat secara hukum dengan mekanisme sanksi	Satu data persampahan terintegrasi; akuntabilitas koordinasi terukur; tidak ada tumpang tindih kewenangan
V	Instrumen Inovasi	Kerangka hukum untuk KPBU di sektor Waste-to-Energy (WtE); standar teknologi minimum; laboratorium inovasi persampahan	Setidaknya 1 fasilitas WtE beroperasi pada 2030; tingkat daur ulang meningkat dari 3,9% menjadi minimal 25%

Sumber: Konstruksi penulis berdasarkan analisis kesenjangan kebijakan dan komparasi internasional

Model BCWGM berbeda dari model generik yang sering diusulkan dalam literatur akademis karena mengintegrasikan dimensi pariwisata sebagai variabel sentral dalam desain instrumen hukum. Mangku dan Dharmawan (2022) menegaskan pentingnya kustomisasi kerangka hukum ekonomi sirkular sesuai konteks spesifik daerah. Penelitian ini memperluas gagasan tersebut dengan menyediakan model arsitektur hukum yang terstruktur, terukur, dan dapat diimplementasikan secara bertahap dalam kurun waktu 2025-2030.

Tabel 5. Ringkasan Temuan terhadap Kedua Rumusan Masalah

Dimensi Analisis	Rumusan Masalah 1: Kapasitas Kerangka Hukum	Rumusan Masalah 2: Kesenjangan Kebijakan & Reformasi
Substansi Hukum	Norma larangan <i>open dumping</i> ada (UUPS 18/2008) namun tidak efektif; tidak ada instrumen transformasi operasional di tingkat daerah	Gap utama: absennya EPR, instrumen insentif-disinsentif, dan standar khusus sektor pariwisata
Kelembagaan	Tumpang tindih kewenangan antara provinsi dan kabupaten/kota; tidak ada mekanisme koordinasi regional yang mengikat	Tidak ada PKS Sarbagita yang memiliki kekuatan hukum memaksa; tidak ada badan koordinasi berotoritas nyata
Data & Tren	Tingkat 3R menurun dari 15,4% (2020) menjadi 3,9% (2024); ketergantungan TPA meningkat dari 58,7% menjadi 64,2%	89,8% sampah memiliki potensi daur ulang namun tidak terealisasi akibat gap regulasi EPR dan pasar material
Rekomendasi	Revisi menyeluruh Perda Badung 7/2013 dengan integrasi komprehensif prinsip ekonomi sirkular	Implementasi BCWGM dalam 5 lapis: fondasi nilai, EPR, ekonomi, kelembagaan, dan inovasi teknologi

Sumber: Analisis penulis, 2024

PENUTUP

Kerangka hukum pengelolaan sampah yang bertumpu pada Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 dan Peraturan Daerah Kabupaten Badung Nomor 7 Tahun 2013 belum efektif mendorong peralihan dari *open dumping* menuju ekonomi sirkular. Hal ini ditunjukkan oleh penurunan tingkat pengelolaan sampah berbasis 3R dari 15,4 persen pada 2020 menjadi 3,9 persen pada 2024 serta meningkatnya ketergantungan pada TPA Suwung. Kelemahan tersebut bersumber dari empat kesenjangan utama, yaitu belum adanya mekanisme *Extended Producer Responsibility* (EPR) yang mengikat, instrumen insentif-disinsentif, standar khusus pengelolaan sampah sektor pariwisata, dan tata kelola lintas daerah yang mengikat dalam konsorsium Sarbagita. Kondisi ini menunjukkan bahwa hukum pengelolaan sampah di Badung masih bersifat kaku dan reaktif, sehingga diperlukan reformasi melalui *Badung Circular Waste Governance Model* (BCWGM) agar lebih responsif, adaptif, dan berorientasi pada keberlanjutan.

Pemerintah Kabupaten Badung perlu merevisi Perda Nomor 7 Tahun 2013 dengan mengintegrasikan EPR, retribusi progresif, kewajiban pemilahan sampah, sanksi administratif, dan pengawasan terukur. Pelaksanaannya dapat dilakukan melalui penguatan penegakan hukum dalam jangka pendek dan penerapan penuh prinsip ekonomi sirkular serta insentif fiskal dalam jangka menengah. Pemerintah Provinsi Bali perlu membentuk kerja sama Sarbagita yang mengatur tanggung jawab bersama dan pembagian pembiayaan antardaerah, sedangkan pemerintah pusat perlu menerbitkan peraturan pelaksana khusus EPR berdasarkan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008. Keberhasilan reformasi tersebut memerlukan kesiapan kelembagaan dan anggaran, indikator kinerja tahunan, serta pelaporan publik berkala yang dapat diverifikasi. Kabupaten Badung dapat menjadi inisiator pembiayaan awal melalui pendapatan sektor pariwisata. Dengan demikian, penyelesaian krisis persampahan tidak cukup melalui penambahan anggaran dan infrastruktur, tetapi membutuhkan reformasi hukum yang mengubah struktur insentif, memperkuat akuntabilitas, dan menjamin pelaksanaan kebijakan secara nyata.

REFERENSI

- Aini, N. K., & Suwitra, I. M. (2022). Tanggung jawab produsen dalam pengelolaan sampah plastik pasca-konsumsi di Indonesia: Perspektif extended producer responsibility. *Jurnal Kertha Patrika*, 44(3), 880–898.
- Bomhoff, J., & Meuwese, A. (2021). Meta-regulation in comparative perspective: Governance frameworks for sustainable development. *European Law Journal*, 27(1), 28–47.
- Borkey, P., & Lefevre, G. (2021). Market-based instruments and circular economy transitions: Policy design and behavioral outcomes. *OECD Environment Policy Papers*, No. 25, 1–34.
- BPS Bali. (2024). Statistik lingkungan hidup Provinsi Bali 2024. Badan Pusat Statistik Provinsi Bali.
- BPS Kabupaten Badung. (2024). Kabupaten Badung dalam angka 2024. Badan Pusat Statistik Kabupaten Badung.
- Cullet, P. (2021). Differential treatment in environmental law: Addressing critiques and conceptual evolution. *Oxford Journal of Legal Studies*, 41(1), 35–59.
- Dewi, A. A. I. S. (2021). Pertanggungjawaban hukum pemerintah daerah atas keterlambatan penutupan TPA open dumping. *Jurnal Magister Hukum Udayana*, 10(2), 285–298.
- Dharmawan, N. K. S., Budiharta, K., & Windari, R. A. (2022). Integrasi prinsip ekonomi sirkular dalam regulasi pengelolaan sampah di Bali: Kajian komparatif dan prospek hukum. *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, 8(2), 410–428.
- Diantha, I. M. P. (2017). Metodologi penelitian hukum normatif dalam justifikasi teori hukum. Prenada Media Group.
- DLH Kabupaten Badung. (2023). Laporan kinerja pengelolaan sampah Kabupaten Badung 2019–2023. Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Badung.
- Ellen MacArthur Foundation. (2021). Completing the picture: How the circular economy tackles climate change. Ellen MacArthur Foundation.
- Hidayat, S. (2019). Delegated authority dan tata kelola pengelolaan sumber daya regional: Analisis kelembagaan pengelolaan TPA Sarbagita. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 12(2), 208–223.
- Kasa, I. W. (2020). Tri Hita Karana sebagai landasan filosofis pengelolaan lingkungan berbasis ekonomi sirkular di Bali. *Jurnal Kajian Bali*, 10(2), 395–414.
- KLHK. (2024). Laporan nasional pengelolaan sampah Indonesia 2024: Sistem Informasi Pengelolaan Sampah Nasional (SIPSN). Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.
- Lestari, D. A., & Hermanto, B. (2021). EPR regulatory vacuum dalam pengelolaan sampah plastik Indonesia: Tantangan implementasi dan agenda reformasi kebijakan. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 51(2), 375–393.
- Lichtenstein, B. B. (2022). Regulatory pluralism and multi-level governance of shared resources: Lessons from regional waste management consortia. *Law & Policy*, 44(1), 58–79.
- Mangku, D. G. S., & Dharmawan, N. K. S. (2022). Kustomisasi kerangka hukum ekonomi sirkular dalam konteks daerah pariwisata: Studi kasus Kabupaten Badung, Bali. *Jurnal Konstitusi*, 19(3), 500–521.
- Martini, L. K. B., & Suardita, I. K. (2020). Pendekatan berbasis masyarakat dalam pengelolaan sampah di Kabupaten Badung: Evaluasi regulasi dan keterlibatan publik. *Jurnal Magister Hukum Udayana*, 9(4), 710–725.
- Marzuki, P. M. (2019). Penelitian hukum (edisi revisi). Kencana Prenada Media Group.
- Nonet, P., & Selznick, P. (2019). Law and society in transition: Toward responsive law (edisi

- terjemahan). Nusamedia.
- Putra, I. B. W. (2017). Timbulan sampah sektor hotel berbintang di Kabupaten Badung dan implikasinya terhadap kebijakan pengelolaan sampah pariwisata. *Ecotrophic: Jurnal Ilmu Lingkungan*, 11(1), 60–72.
- Putra, I. G. N. A., & Laksana, I. G. M. (2021). Diffusion of responsibility dalam tata kelola TPA Sarbagita: Analisis kelembagaan dan implikasinya terhadap reformasi hukum regional. *Jurnal Pembangunan Wilayah & Kota*, 17(1), 30–46.
- Putra, I. M. A., & Pemayun, A. G. P. (2023). Standar pengelolaan sampah sektor pariwisata dalam izin usaha pariwisata di Bali: Kajian normatif dan rekomendasi kebijakan. *Kertha Negara: Journal of Law*, 11(1), 22–36.
- Ssenyonga, M. (2022). Volume-based waste fee and circular economy transition: Lessons from South Korea's VBWF system for developing countries. *Waste Management & Research*, 40(1), 75–91.
- Suarningsih, N. L. P., & Parsa, I. W. (2022). Sanksi administratif dalam penegakan Peraturan Daerah Kabupaten Badung Nomor 7 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga. *Kertha Wicara: Journal of Law*, 11(2), 175–192.
- Sudibya, I. B. (2023). Kesenjangan instrumen hukum pemulihan material dalam pengelolaan sampah Bali: Antara potensi dan realitas. *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, 9(1), 85–100.
- UNEP. (2024). *Global waste management outlook 2024: Beyond an age of waste*. United Nations Environment Programme.
- Wibisana, A. G. (2017). Regulatory gap in environmental law enforcement: A theoretical and comparative study. *Indonesian Journal of International Law*, 14(1), 55–75.
- Wijoyo, S., & Efendi, A. M. (2017). *Hukum lingkungan: Instrumen hukum dan implementasinya*. Airlangga University Press.
- Wirawan, I. B. (2023). Path dependency dalam tata kelola persampahan Bali: Analisis institusional dan hambatan transformasi menuju ekonomi sirkular. *Jurnal Kajian Bali*, 13(1), 50–70.

Editorial Office of Locus: Jurnal Konsep Ilmu Hukum (JKIH)

Medan City, North Sumatra, Indonesia.
Phone / WhatsApp Business: +62 811-620-1239
Email: support@jurnal.locusmedia.id
E-ISSN: 2809-9265 | DOI Prefix: 10.56128/jkih
Powered by Locus Media Publishing
