Jurnal Panorama Hukum
ISSN : 2527-6654
Volume 11 No. 1 Bulan Juni 2026

Kesenjangan Antara Norma Hukum Dan Realitas Sosial Dalam Praktik Pembakaran Sampah Di Kota Yogyakarta

Juniarto Prakoso
Universitas Gadjah Mada, Indonesia
juniartoprakoso@mail.ugm.ac.id

Abstract: *The practice of burning waste remains an ongoing environmental issue in the City of Yogyakarta, despite strict prohibitions stipulated in various national and regional regulations. This study aims to analyze the gap between the legal norms that prohibit waste burning and the social reality in which the practice persists. A normative legal research method was employed. The findings indicate that the legal framework prohibiting waste burning in the City of Yogyakarta is multi-layered and comprehensive, ranging from the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia and Law No. 18 of 2008 concerning Waste Management to the Yogyakarta City Regional Regulation No. 9 of 2024. However, this normative comprehensiveness is not matched by a corresponding level of public compliance. This gap is driven by weak law enforcement, inadequate waste management infrastructure, a low level of internalization of legal norms among residents, and a deeply ingrained cultural habit of burning waste a practice passed down through generations. Utilizing Soerjono Soekanto's Theory of Legal Effectiveness and Lawrence M. Friedman's Legal System Theory, the analysis suggests that the core issue lies not in the substance of the regulations, but in the enforcement dimension, which fails to support effective implementation. The study recommends regulatory reforms that are more responsive, the strengthening of institutional capacity, and the development of community-based legal education programs as strategies to bridge the gap between das sollen and das sein regarding waste management in the City of Yogyakarta.*
Keywords: *Waste Incineration; Legal Gap; Legal Effectiveness; Social Reality; Yogyakarta City.*

Abstrak: Praktik pembakaran sampah menjadi persoalan lingkungan hidup yang masih berlangsung di Kota Yogyakarta, meskipun terdapat larangan yang tegas dalam berbagai regulasi nasional maupun daerah. Penelitian ini bertujuan menganalisis kesenjangan antara norma hukum yang melarang pembakaran sampah dan realitas sosial yang masih mempraktikkannya. Metode yang digunakan adalah penelitian hukum normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kerangka hukum yang mengatur larangan pembakaran sampah di Kota Yogyakarta telah tersusun secara berlapis dan komprehensif, mulai dari UUD NRI 1945, UU No. 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah, hingga Peraturan Daerah Kota Yogyakarta No. 9 Tahun 2024. Namun, komprehensivitas normatif tersebut tidak berbanding lurus dengan tingkat kepatuhan masyarakat di lapangan. Kesenjangan ini dipicu oleh lemahnya penegakan hukum, tidak memadai infrastruktur pengelolaan sampah, rendahnya internalisasi norma hukum dalam kesadaran warga, serta kuatnya habitus budaya membakar sampah yang telah berlangsung secara turun-temurun. Analisis menggunakan Teori Efektivitas Hukum Soerjono Soekanto dan Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman bahwa persoalan bukan terletak pada substansi regulasi, melainkan pada dimensi penegakan yang belum mendukung implementasi. Penelitian ini merekomendasikan reformasi regulasi yang lebih responsif, penguatan kapasitas kelembagaan, dan pengembangan program edukasi hukum berbasis komunitas sebagai strategi untuk menjembatani kesenjangan antara *das sollen* dan *das sein* dalam pengelolaan sampah di Kota Yogyakarta.
Kata Kunci: Pembakaran Sampah; Kesenjangan Hukum; Efektivitas Hukum; Realitas Sosial; Kota Yogyakarta.

https://doi.org/10.21067

Pendahuluan

Pengelolaan sampah merupakan salah satu tantangan paling mendasar dalam kehidupan di Indonesia, persoalan sampah telah berkembang menjadi isu krusial di berbagai kota besar, dan Kota Yogyakarta tidak terkecuali dari kompleksitas permasalahan tersebut. Sampah pada dasarnya merupakan konsekuensi tak terhindarkan dari aktivitas kehidupan manusia. Seiring dengan pertumbuhan populasi yang terus meningkat, produksi sampah pun mengalami eskalasi signifikan dari tahun ke tahun, menciptakan tekanan besar terhadap kapasitas pengelolaan yang ada. Kondisi ini memunculkan pertanyaan mendasar mengenai paradigma pemusnahan dan pembuangan sampah yang berkelanjutan, mengingat penyediaan lahan pembuangan yang terus diperluas akan menimbulkan masalah tersendiri di masa mendatang. Dampak dari pengelolaan sampah yang buruk tidak hanya bersifat estetis, melainkan juga berdampak serius terhadap kualitas lingkungan dan derajat kesehatan masyarakat.

Sampah berbahan plastik menjadi perhatian khusus mengingat sifatnya yang sangat sulit terurai secara alami, sehingga berpotensi menciptakan kerusakan lingkungan jangka panjang apabila tidak dikelola secara tepat. Dalam konteks perkotaan, sampah dapat dikategorikan menjadi sampah organik dan sampah anorganik (Purnomo, 2023). Kota Yogyakarta saat ini menghadapi krisis pengelolaan sampah yang semakin kompleks. Volume sampah yang dihasilkan terus bertambah, sementara ketersediaan sarana dan prasarana pembuangan sampah mengalami keterbatasan yang signifikan. Kondisi ini menyebabkan timbunan sampah semakin sulit dikendalikan. Kota Yogyakarta bahkan kerap mengalami kondisi darurat sampah, di mana puluhan ton sampah menumpuk di tempat pembuangan warga, di tepi jalan, maupun di tempat penampungan sementara, yang pada akhirnya menciptakan lingkungan yang tidak sehat dan rawan terhadap berbagai penyakit (Susilo et al., 2023).

Situasi darurat sampah ini semakin memburuk setelah penutupan Tempat Pemrosesan Akhir (TPA) Piyungan yang tidak lagi mampu menampung volume sampah yang terus meningkat. Ketiadaan alternatif pembuangan yang memadai mendorong sebagian warga untuk mengambil jalan pintas dengan membakar

Copyright © 2020, JPH, e-ISSN: 2528-1992, p-ISSN: 2527- 6654

sampah secara sembarangan di berbagai titik permukiman. Berdasarkan data Dinas Lingkungan Hidup (DLH) Kota Yogyakarta tahun 2025, produksi sampah harian di Kota Yogyakarta berkisar antara 280 hingga 300 ton per hari pada kondisi normal, dan dapat meningkat dua kali lipat pada periode libur panjang akhir pekan atau libur sekolah, sebagaimana diungkapkan langsung oleh Wali Kota Yogyakarta, Hasto Wardoyo (Kompas.com, 2025).

Praktik pembakaran sampah yang masih marak terjadi di lingkungan permukiman maupun lahan terbuka menimbulkan berbagai dampak negatif bagi kesehatan masyarakat dan kelestarian lingkungan. Pembakaran sampah, terutama sampah plastik, menghasilkan senyawa-senyawa kimia beracun yang mencemari atmosfer (Fauzi et al., 2019). Paparan terhadap asap yang mengandung senyawa berbahaya tersebut dapat memicu berbagai gangguan kesehatan, mulai dari iritasi saluran pernapasan, batuk, sesak napas, hingga risiko penyakit paru-paru, jantung, kanker, bronkitis, dan pneumonia. Dampaknya tidak hanya bersifat fisiologis, tetapi juga berimplikasi terhadap kesehatan mental masyarakat dan kelestarian lingkungan hidup secara keseluruhan (Abidin et al., 2019). Sampah juga dapat menimbulkan gangguan sosial ekonomi dan gangguan kesehatan selain menimbulkan pencemaran (Eliana et al., 2019). Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) menegaskan bahwa paparan berkelanjutan terhadap asap pembakaran sampah padat meningkatkan risiko kanker paru-paru, penyakit jantung, gangguan pernapasan, serta komplikasi dalam kehamilan (World Health Organization, 2016).

UU No. 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah, secara tegas melarang praktik pembakaran sampah terbuka akibat dampaknya yang merusak kualitas udara dan membahayakan kesehatan masyarakat. Larangan tersebut diperkuat oleh Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 10 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah. yang kemudian diperbarui melalui Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2024. Namun, terlepas dari keberadaan regulasi yang komprehensif tersebut, praktik pembakaran sampah masih ditemukan secara luas di berbagai permukiman warga, baik di kawasan pinggiran maupun di perkampungan padat di pusat kota Yogyakarta. Fenomena ini menunjukkan adanya kesenjangan yang nyata antara norma hukum (*das sollen*) dan realitas sosial yang terjadi di lapangan (*das sein*).

Copyright © 2020, JPH, e-ISSN: 2528-1992, p-ISSN: 2527- 6654

Berdasarkan uraian permasalahan tersebut, kajian ini bertujuan untuk menganalisis bagaimana norma hukum yang berlaku berinteraksi dengan praktik sosial masyarakat terkait pembakaran sampah di Kota Yogyakarta, sekaligus mengidentifikasi hambatan-hambatan struktural, kultural, dan instrumental yang menjadi akar dari kesenjangan tersebut. Kajian ini diharapkan mampu memberikan rekomendasi yang relevan dan aplikatif untuk meningkatkan kesadaran hukum masyarakat serta mendorong pengelolaan sampah yang lebih berkelanjutan. Lebih jauh, kajian ini bertujuan menyajikan gambaran komprehensif mengenai efektivitas hukum lingkungan di Kota Yogyakarta, sekaligus memberikan masukan bagi pemerintah daerah dan aparat penegak hukum untuk memperkuat implementasi kebijakan pengelolaan sampah yang berkeadilan sosial dan berkelanjutan. Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: (1) Bagaimana norma hukum yang mengatur pembakaran sampah di Kota Yogyakarta? (2) Bagaimana realitas sosial masyarakat terkait praktik pembakaran sampah di Kota Yogyakarta dan apa faktor-faktor penyebab kesenjangan yang terjadi?

Metode

Penelitian hukum ini merupakan penelitian hukum normatif yang berfokus pada analisis terhadap norma yang relevan dengan persoalan isu yang dibahas. Penelitian ini menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) untuk mengetahui dan menganalisis secara mendalam berkenaan dengan pengaturan dan kebijakan yang relevan dengan isu yang dibahas, dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) untuk menganalisis konsep hukum yang menjadi landasan argumentasi. Penelitian ini menggunakan teknik studi kepustakaan guna memperoleh data-data sekunder penelitian dari bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder berupa buku, artikel jurnal, laporan penelitian, dan publikasi internet.

Hasil dan Pembahasan

Norma Hukum yang mengatur Pembakaran Sampah di Kota Yogyakarta

Kerangka hukum yang mengatur larangan pembakaran sampah di Kota Yogyakarta tersusun secara berlapis, mencakup landasan konstitusional, regulasi tingkat undang-undang, peraturan pemerintah, hingga peraturan daerah. Susunan

Copyright © 2020, JPH, e-ISSN: 2528-1992, p-ISSN: 2527- 6654

hierarkis ini menunjukkan bahwa persoalan pengelolaan sampah, termasuk larangan pembakaran terbuka, telah mendapat perhatian serius dari pembentuk hukum di berbagai tingkatan. UUD NRI Tahun 1945 Pasal 28H ayat (1) menjamin hak setiap warga negara untuk hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, serta memperoleh lingkungan hidup yang baik dan sehat. Ketentuan konstitusional ini menempatkan hak atas lingkungan hidup yang sehat sebagai hak asasi manusia yang bersifat fundamental. Secara langsung, praktik pembakaran sampah terbuka bertentangan dengan jaminan konstitusional ini, karena mencemari kualitas udara dan menurunkan derajat kesehatan masyarakat yang tinggal di sekitar lokasi pembakaran.

UU No. 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah merupakan instrumen hukum yang paling relevan dan langsung mengatur persoalan ini. Pasal 29 ayat (1) huruf g undang-undang tersebut secara tegas melarang setiap orang melakukan penanganan sampah melalui pembuatan dan pembakaran sampah yang tidak memenuhi persyaratan teknis pengelolaan sampah. Ancaman sanksi yang diatur dalam Pasal 40 cukup berat, yakni pidana penjara maksimal 10 tahun dan denda maksimal Rp5 miliar bagi pelaku yang terbukti mengakibatkan pencemaran lingkungan. Di samping itu, undang-undang ini juga mewajibkan pemerintah daerah untuk menyediakan fasilitas pengelolaan sampah yang memadai bagi masyarakat.

UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, turut mengatur larangan pencemaran lingkungan, termasuk pencemaran udara yang diakibatkan oleh aktivitas pembakaran sampah. Pasal 98 dan 99 undang-undang ini mengancam sanksi pidana bagi setiap orang yang secara sengaja maupun karena kelalaiannya menyebabkan terjadinya pencemaran udara. Asap pekat yang dihasilkan dari pembakaran sampah secara teknis memenuhi unsur pencemaran udara, sehingga undang-undang ini berlaku sebagai lex generalis di samping UU No. 18 Tahun 2008 yang berfungsi sebagai lex specialis dalam bidang pengelolaan sampah.

Pada tingkat peraturan pemerintah, terdapat beberapa regulasi yang memperkuat larangan pembakaran sampah. PP No. 81 Tahun 2012 tentang

Copyright © 2020, JPH, e-ISSN: 2528-1992, p-ISSN: 2527- 6654

Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga mewajibkan pengelolaan sampah melalui mekanisme 3R (reduce, reuse, recycle), mengatur kewajiban pemerintah daerah untuk membangun sistem pengangkutan sampah yang terintegrasi, dan secara eksplisit melarang pemrosesan akhir sampah dengan cara pembakaran terbuka. PP No. 27 Tahun 2020 tentang Pengelolaan Sampah Spesifik memperjelas standar pengelolaan sampah yang aman bagi lingkungan, khususnya bagi sampah yang memiliki sifat, konsentrasi, atau volume yang memerlukan penanganan khusus. Sementara itu, PP No. 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup mengatur baku mutu udara ambien dan emisi, termasuk partikel-partikel berbahaya yang dihasilkan dari proses pembakaran sampah. Pelampauan terhadap baku mutu yang ditetapkan dapat menjadi dasar hukum bagi penuntutan pidana.

Perda Provinsi DIY No. 3 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis mengadaptasi ketentuan regulasi nasional ke dalam konteks Daerah Istimewa Yogyakarta. Perda ini mewajibkan seluruh kabupaten/kota di DIY untuk membentuk regulasi turunan, menetapkan sistem pengelolaan sampah berbasis komunitas seperti bank sampah di tingkat kelurahan, dan menegaskan larangan pembakaran sampah terbuka dengan ancaman sanksi kurungan 6 bulan atau denda maksimal Rp50 juta.

Pada tingkat kota, Pemerintah Kota Yogyakarta telah menerbitkan dan secara berkala memperbarui regulasi pengelolaan sampah. Peraturan Daerah Kota Yogyakarta No. 10 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah diperbarui dengan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta No. 1 Tahun 2022, diperbarui kembali melalui Peraturan Daerah Kota Yogyakarta No. 9 Tahun 2024 tentang Pengelolaan Sampah. Regulasi terkini ini secara tegas melarang setiap orang untuk membakar sampah rumah tangga secara terbuka tanpa memenuhi persyaratan teknis pengelolaan sampah. Regulasi ini juga mewajibkan warga untuk memilah, mengumpulkan, mengangkut, dan memanfaatkan sampah sesuai prinsip 3R (Reduce, Reuse, Recycle). Pelanggar diancam sanksi administratif berupa teguran tertulis, denda, hingga pencabutan izin, serta ancaman pidana kurungan paling lama 3 bulan atau denda paling banyak Rp50.000.000,00.

Copyright © 2020, JPH, e-ISSN: 2528-1992, p-ISSN: 2527- 6654

Secara normatif, keseluruhan regulasi yang ada telah membentuk sistem larangan yang berlapis dan komprehensif, mencakup seluruh hierarki peraturan perundang-undangan dari tingkat konstitusi hingga peraturan daerah. Namun, sebagaimana akan dibahas pada bagian berikutnya, komprehensivitas normatif ini sama sekali tidak berbanding lurus dengan tingkat kepatuhan yang terjadi di lapangan. Hal ini mengindikasikan bahwa akar permasalahan sesungguhnya bukan terletak pada substansi hukum semata, melainkan pada dimensi-dimensi lain dari sistem hukum yang belum berfungsi secara optimal.

Realitas Sosial Masyarakat terkait Praktik Pembakaran Sampah di Kota Yogyakarta dan Faktor-faktor Penyebab Kesenjangan

Kota Yogyakarta, dengan luas wilayah sekitar 32,5 km² dan jumlah penduduk yang melebihi 373.000 jiwa (Badan Pusat Statistik Kota Yogyakarta, 2023), menghasilkan volume sampah yang sangat signifikan setiap harinya. Data Dinas Lingkungan Hidup (DLH) Kota Yogyakarta menunjukkan bahwa rata-rata 250 hingga 300 ton sampah diproduksi setiap hari, sementara kapasitas layanan pengangkutan sampah oleh pemerintah daerah belum mampu menjangkau seluruh wilayah permukiman, terutama di gang-gang sempit dan kampung-kampung padat (Dinas Lingkungan Hidup Kota Yogyakarta, 2022). Ketidakmampuan sistem layanan menjangkau seluruh warga inilah yang mendorong sebagian masyarakat untuk memilih solusi instan, yakni membakar sampah di pekarangan rumah, gang belakang, atau lahan kosong yang tersedia. Praktik pembakaran sampah tidak hanya terjadi di kalangan warga dengan latar belakang pendidikan rendah. Praktik serupa juga ditemukan di lingkungan warga berpendidikan tinggi, yang mengindikasikan bahwa perilaku ini lebih banyak ditentukan oleh habitus sosial dan ketersediaan alternatif daripada sekadar tingkat pengetahuan tentang bahaya pembakaran sampah.

Praktik pembakaran sampah masih banyak ditemukan di wilayah Kota Yogyakarta, pembakaran sampah masih lazim dilakukan oleh masyarakat, baik di perkampungan padat penduduk maupun kawasan pinggiran kota, berdasarkan pengamatan lapangan dan laporan media lokal, masih terdapat masyarakat yang membakar sampah secara terbuka di halaman rumah, tepi jalan, maupun lahan

Copyright © 2020, JPH, e-ISSN: 2528-1992, p-ISSN: 2527- 6654

kosong, terutama karena keterbatasan akses masyarakat ke Tempat Pembuangan Sementara (TPS) dan Tempat Pembuangan Akhir (TPA). Praktik pembakaran sampah seringkali menimbulkan konflik sosial horizontal antar tetangga, terutama jika asap mengganggu permukiman padat. Keluhan seringkali muncul, tetapi penyelesaiannya seringkali bersifat kekeluargaan dan tidak sampai pada ranah penegakan hukum formal.

Pembakaran sampah di Kota Yogyakarta tergambar dari laporan yang masuk ke Polsek Mantrijeron pada April 2025. Ibu Barjo, salah seorang warga, menyampaikan keresahannya terhadap aktivitas pembakaran sampah rumah tangga di lingkungannya yang menimbulkan polusi udara dan mengganggu kenyamanan warga yang selama ini telah tertib dalam membuang sampah. Merespons keluhan tersebut, Aiptu Dedi Krismayanto, S.H. bersama personel Babinsa segera mengintensifkan patroli di wilayah binaannya dan memberikan imbauan kepada warga untuk menghentikan kebiasaan membakar sampah di lingkungan padat penduduk, sambil mengarahkan mereka untuk memanfaatkan tempat pembuangan sampah yang telah disediakan. (Kepolisian Daerah Istimewa Yogyakarta Resor Kota Yogyakarta, 2025).

Pada tahun 2025, persoalan pembakaran sampah di Kota Yogyakarta sempat viral di media sosial ketika warga mengeluhkan aktivitas pembakaran sampah di kawasan Stadion Mandala Krida. Berdasarkan pengamatan yang dilakukan oleh Detikjogja, teridentifikasi tiga liang besar yang terisi penuh sampah di sudut barat daya kompleks stadion dan dijadikan lokasi pembakaran. Keluhan warga yang diunggah melalui akun X @merapi_uncover menggambarkan betapa ironis dan berbahayanya situasi tersebut: sebuah fasilitas olahraga publik justru menjadi sumber polusi udara yang asapnya sampai memenuhi jalanan di sekitar stadion. Salah satu pedagang minuman di kawasan tersebut, Ali, mengkonfirmasi bahwa kegiatan pembakaran sampah memang sering terjadi terutama di siang hari, menghasilkan asap tebal dan abu yang beterbangan hingga ke jalan raya. Menanggapi situasi ini, Wali Kota Yogyakarta, Hasto Wardoyo, secara tegas menyatakan bahwa kegiatan membakar sampah liar tidak diperbolehkan dan

Copyright © 2020, JPH, e-ISSN: 2528-1992, p-ISSN: 2527- 6654

mengancam akan mengerahkan Satpol PP untuk menindak siapapun yang terbukti melakukan pembuangan atau pembakaran sampah liar (Jumbadi, 2025).

Data penegakan hukum oleh Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kota Yogyakarta menunjukkan tren yang cukup kompleks. Kepala Satpol PP Kota Yogyakarta, Octo Noor Arafat, mengungkapkan bahwa sepanjang tahun 2023 pihaknya berhasil menindak 45 pelanggar pembuangan sampah liar dengan total denda mencapai Rp10.240.000. Angka ini mengalami penurunan pada tahun 2024 menjadi 20 pelanggar dengan total denda Rp2.200.000, dan hingga November 2025 tercatat 22 pelanggar dengan total denda Rp1.900.000. Meski jumlah pelanggaran yang tertindak cenderung menurun, hal ini belum dapat diartikan sebagai penurunan tingkat pelanggaran yang sesungguhnya, mengingat keterbatasan kapasitas pengawasan yang dimiliki Satpol PP. Sebagian besar pelaku (sekitar 75 persen) merupakan warga Kota Yogyakarta sendiri, dengan alasan utama membuang sampah sembarangan karena enggan mengeluarkan biaya pengangkutan. Satpol PP Kota Yogyakarta saat ini menjaga setidaknya 10 depo sampah selama 24 jam bersama DLH, sekaligus melakukan patroli rutin di titik-titik rawan dan menjalankan program edukasi langsung kepada warga yang pernah terjaring operasi justisi (Disway Jogja, 2025).

Realitas sosial yang tergambar dari berbagai kasus di atas menunjukkan bahwa praktik pembakaran sampah terbuka bukan sekadar persoalan kesadaran individual, melainkan merupakan respons terhadap ketidakmemadaian sistem pengelolaan sampah yang disediakan oleh pemerintah. Ketika layanan formal tidak mampu mengakomodasi kebutuhan masyarakat, perilaku menyimpang dari norma hukum menjadi pilihan pragmatis yang sulit dihindari. Masyarakat cenderung mengikuti praktik ini sebagai kehidupan sehari-hari yang dianggap lebih praktis atau ekonomis.

Analisis Faktor-faktor Penyebab Kesenjangan

Faktor penegak hukum merupakan titik lemah yang paling menonjol dalam persoalan pembakaran sampah di Kota Yogyakarta. DLH Kota Yogyakarta dan Satpol PP sebagai institusi penegak hukum tidak memiliki kapasitas pengawasan yang memadai untuk memantau seluruh aktivitas pembakaran yang tersebar di

Copyright © 2020, JPH, e-ISSN: 2528-1992, p-ISSN: 2527- 6654

setiap sudut permukiman kota. Keterbatasan jumlah personel, keterbatasan armada patroli, dan keterbatasan anggaran operasional menjadi hambatan nyata yang tidak dapat diabaikan. Lebih dari itu, terdapat faktor kultural di kalangan aparat sendiri, di mana penindakan terhadap warga yang membakar sampah di halaman rumah mereka sendiri sering kali dipandang sebagai tindakan yang tidak proporsional dan tidak manusiawi. Dalam konteks relasi sosial masyarakat Yogyakarta yang kental dengan nilai-nilai kebersamaan dan keharmonisan, ketegangan antara kewajiban penegakan hukum dan pertimbangan relasi sosial antara aparat dan warga menjadikan penegakan larangan pembakaran sampah hampir tidak pernah dilaksanakan secara konsisten dan serius, membuat norma hukum kehilangan efek jera bagi sebagian masyarakat. Hukum tidak akan efektif bila tidak diikuti dengan implementasi sosial yang kuat, muncul kesenjangan antara norma hukum (*das sollen*) dan realitas sosial (*das sein*) di lapangan.

Faktor sarana dan fasilitas merupakan Ketidakmemadaian infrastruktur pengelolaan sampah merupakan salah satu determinan efektivitas hukum yang paling sering diabaikan dalam diskursus kebijakan. Ketika sistem pengangkutan sampah tidak mampu menjangkau seluruh wilayah kota secara merata, larangan membakar sampah kehilangan rasionalitasnya di mata warga yang tidak terlayani. Bagi mereka, pilihan yang tersedia sangatlah terbatas: membayar jasa pengangkutan swasta yang relatif mahal, membuang sampah ke sungai atau lahan kosong dengan risiko konflik sosial, atau membakarnya. Di antara ketiga pilihan yang sama-sama tidak idealnya ini, pembakaran sampah sering kali dipersepsikan sebagai opsi yang paling bersih, paling murah, dan paling bertanggung jawab secara praktis. Kondisi ini diperparah oleh belum optimalnya implementasi kebijakan alternatif seperti pengelolaan sampah terpadu berbasis komunitas, sistem pemilahan sampah dari sumber, maupun fasilitas daur ulang yang mudah diakses. Minimnya depo dan TPS 3R (Tempat Pengolahan Sampah Reduce-Reuse-Recycle), kurangnya edukasi tentang bank sampah, serta ketidakaturan jadwal pengangkutan semakin memperlemah efektivitas regulasi yang ada.

Faktor masyarakat dan kebudayaan merujuk pada tingkat kesadaran hukum warga serta kultur hukum yang berlaku di komunitas. Dalam konteks Kota

Copyright © 2020, JPH, e-ISSN: 2528-1992, p-ISSN: 2527- 6654

Yogyakarta, terdapat paradoks yang menarik untuk dikaji: warga umumnya mengetahui bahwa membakar sampah merupakan tindakan yang dilarang, namun pengetahuan tersebut tidak bertransformasi menjadi kepatuhan perilaku yang konsisten. Fenomena ini mengungkapkan bahwa persoalannya bukan sekadar ketidaktahuan akan norma hukum (*ignorance of the law*), melainkan pada rendahnya internalisasi norma hukum ke dalam kesadaran moral dan habitus sehari-hari warga. Praktik membakar sampah telah berlangsung selama generasi-generasi sebelumnya dan dipandang sebagai cara yang wajar, efisien, bahkan "bertanggung jawab" dalam membersihkan lingkungan. Bagi sebagian warga, tindakan tersebut bahkan dianggap sebagai bentuk kepedulian terhadap kebersihan lingkungan sekitar, bukan sebagai pelanggaran hukum. Norma sosial dan nilai-nilai komunitas yang menopang kebiasaan ini sering kali jauh lebih kuat daripada norma hukum formal, terutama karena nilai kebersamaan dan tradisi kolektif menjadi landasan perilakunya. Masyarakat pada umumnya cenderung mematuhi hukum hanya ketika mereka benar-benar memahami manfaat kepatuhan tersebut secara langsung dan konkret. Ketika dampak negatif pembakaran sampah tidak dirasakan secara langsung dan segera oleh pelakunya, hukum kehilangan daya ikatnya secara sosial.

Regulasi yang ada sudah cukup komprehensif dalam melarang pembakaran sampah, namun implementasi sosialisasinya masih jauh dari memadai. Upaya sosialisasi larangan pembakaran sampah di Kota Yogyakarta selama ini cenderung bersifat sporadis, tidak terstruktur, dan *top-down* tanpa melibatkan tokoh-tokoh komunitas sebagai jembatan komunikasi yang efektif. Program edukasi yang berjalan lebih banyak berupa imbauan formal melalui spanduk dan pengumuman satu arah, yang terbukti tidak efektif dalam mengubah perilaku yang telah mengakar selama bertahun-tahun. Menurut Achmad Ali, agar hukum dapat berfungsi efektif, masyarakat tidak hanya perlu mengetahui isi norma, tetapi juga harus memahami rasionalitas dan konsekuensi dari norma tersebut. Pemahaman yang mendalam dan menyeluruh inilah yang selama ini belum berhasil dibangun melalui program edukasi yang ada (Ali, 2009).

Permasalahan sampah disebabkan karena kurangnya pengetahuan dan kesadaran masyarakat terhadap pengelolaan sampah. Permasalahan ini

Copyright © 2020, JPH, e-ISSN: 2528-1992, p-ISSN: 2527- 6654

membutuhkan solusi dan kerja sama dari berbagai pihak termasuk keterlibatan masyarakat maupun dunia pendidikan melalui sekolah. Sekolah sebagai pusat berjalannya sistem pendidikan di berbagai wilayah tentu diharapkan dapat memberikan peran dalam mengatasi permasalahan sampah (Antin et al., 2017). Perubahan perilaku masyarakat sangat penting dalam upaya pengelolaan sampah yang berkelanjutan. Sosialisasi berperan membentuk persepsi, pengetahuan, dan kebiasaan baru dalam hal memilah, mengelola, dan mengurangi sampah. Pengelolaan sampah bukan semata isu teknis, melainkan juga berkaitan erat dengan faktor sosial, ekonomi dan budaya yang menentukan perilaku masyarakat dalam memproduksi, memisahkan dan mengolah sampah (Sidebang et al., 2025).

Menurut Roscoe Pound dalam *law in books* dan *law in action* (Pound, 1910). bahwa *law in books*, sebagaimana tertulis dalam peraturan perundang-undangan, dan *law in action*, hukum sebagaimana ia sesungguhnya beroperasi dalam kehidupan sosial masyarakat. Dalam konteks pembakaran sampah di Kota Yogyakarta*, law in books* berupa larangan yang secara jelas dan tegas tersurat dalam aturan. Adapun *law in action* justru memperlihatkan fenomena yang berlawanan. praktik pembakaran sampah terus berlangsung seolah-olah larangan hukum tidak ada atau tidak berlaku. Sudikno Mertokusumo menegaskan bahwa norma hukum barulah memiliki makna apabila ia dipatuhi, ditegakkan, dan diinternalisasi oleh subjek hukumnya (Mertokusumo, 1986). Tanpa ketiga elemen ini, norma hukum hanya menjadi teks yang tidak berdaya.

Menurut Soerjono Soekanto dalam Teori Efektivitas Hukum terdapat beberapa faktor bahwa aturan larangan pembakaran sampah tetap tidak dipatuhi jika tidak disertai petunjuk teknis atau mekanisme penegakan. Penegak hukum bahwa pengawasan lemah dan sanksi jarang diterapkan. Sarana/prasarana bahwa fasilitas pengelolaan sampah tidak memadai. Masyarakat bahwa rendahnya kesadaran hukum. Budaya hukum bahwa norma sosial lebih kuat daripada norma hukum, budaya membakar sampah yang sudah berlangsung turun-temurun dapat mengalahkan norma hukum formal, kebiasaan lama yang lebih kuat (Soekanto, 2008).

Copyright © 2020, JPH, e-ISSN: 2528-1992, p-ISSN: 2527- 6654

Menurut Lawrence M. Friedman dalam Teori Sistem Hukum yakni *Legal Structure* (Struktur Hukum) bahwa penegakan dan pengawasan yang lemah tidak optimal, minim petugas, kurang pengawasan, lemahnya koordinasi, dan anggaran terbatas. *Legal Substan*ce (Substansi Hukum) bahwa norma hukum ada terkait larangan pembakaran sampah sudah tertulis dalam peraturan dan kebijakan pemerintah. Namun substansi hukum tersebut belum didukung dengan mekanisme implementatif yang memadai. *Legal Culture* (Budaya Hukum) bahwa masyarakat masih membakar sampah, masyarakat yang belum mendukung perubahan perilaku, budaya membakar sampah sudah mengakar dan dianggap sebagai tindakan praktis dan cepat. Kesadaran lingkungan rendah. Nilai sosial lebih dominan daripada hukum tertulis (Friedman, 2011).

Kesenjangan antara norma dan realitas dalam praktik pembakaran sampah menunjukkan bahwa fungsi hukum sebagai alat rekayasa sosial belum berjalan optimal. Hukum seharusnya tidak hanya menindak pelanggaran, tetapi juga mengarahkan perilaku masyarakat melalui pendekatan *edukatif* dan *partisipatif*. Pendekatan represif semata tidak cukup. Diperlukan sinergi antara regulasi, penyediaan infrastruktur, dan pembentukan kesadaran hukum masyarakat. Hukum yang bersifat simbolik sekadar tertulis dalam peraturan tanpa diikuti kesadaran sosial dan penegakan yang konsisten dalam mencapai tujuan perlindungan lingkungan. Menghadapi kompleksitas dampak dari pembakaran sampah yang merugikan lingkungan dan kesehatan masyarakat, diperlukan pendekatan yang komprehensif dalam merumuskan solusi. Kondisi ini menunjukkan bahwa realitas sosial sering kali lebih kuat daripada norma hukum, terutama ketika hukum tidak didukung oleh sistem sosial dan budaya. Kesadaran lingkungan sebagian masyarakat juga masih rendah, sehingga pembakaran sampah dipahami sebagai "kebiasaan lama" yang sulit ditinggalkan. Efektivitas hukum tidak hanya bergantung pada kekuatan sanksi, tetapi pada sejauh mana hukum tersebut adaptif terhadap konteks sosial dan kebutuhan masyarakat.

Kesimpulan

Berdasarkan analisis yang telah dilakukan, dapat ditarik dua kesimpulan utama yang saling berkaitan. Pertama, norma hukum yang mengatur larangan

Copyright © 2020, JPH, e-ISSN: 2528-1992, p-ISSN: 2527- 6654

pembakaran sampah di Kota Yogyakarta telah tersusun secara komprehensif dan berlapis, mencakup jaminan konstitusional dalam Pasal 28H ayat (1) UUD NRI 1945, larangan substantif dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, mekanisme teknis dalam berbagai peraturan pemerintah, serta sanksi administratif dan pidana dalam regulasi daerah yang terkini, yaitu Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 9 Tahun 2024. Kerangka normatif ini memberikan landasan hukum yang jelas dan mengikat bagi upaya pelarangan pembakaran sampah terbuka di seluruh wilayah Kota Yogyakarta.

Kedua, meskipun kerangka normatif tersebut telah tersusun dengan baik, kesenjangan antara norma hukum (*das sollen*) dan realitas sosial *(das sein*) dalam praktik pembakaran sampah di Kota Yogyakarta bersifat berlapis dan disebabkan oleh kombinasi berbagai faktor yang saling berinteraksi. Faktor-faktor tersebut meliputi (1) lemahnya kapasitas penegakan hukum oleh DLH dan Satpol PP yang tidak mampu mengawasi seluruh wilayah secara konsisten, (2) ketidakmemadaian infrastruktur layanan pengangkutan dan pengolahan sampah yang memaksa warga mencari solusi alternatif, (3) rendahnya internalisasi norma hukum dalam kesadaran moral warga akibat program edukasi yang tidak efektif, dan (4) kuatnya habitus budaya membakar sampah yang telah terbentuk secara historis dan mendapat dukungan dari nilai-nilai komunitas. Kesenjangan ini membuktikan bahwa keberadaan regulasi yang komprehensif saja tidak cukup untuk menciptakan kepatuhan hukum tanpa dukungan yang memadai dari dimensi penegakan, infrastruktur, dan transformasi budaya hukum masyarakat.

Saran

Reformasi regulasi yang lebih responsif dan berkeadilan. Perda Kota Yogyakarta perlu direvisi untuk secara eksplisit memasukkan kewajiban positif pemerintah daerah dalam menyediakan infrastruktur pengelolaan sampah yang memadai sebagai prasyarat yang harus dipenuhi sebelum memberlakukan sanksi atas pelanggaran larangan pembakaran. Model sanksi perlu digeser dari paradigma pidana semata menuju paradigma *restoratif-administratif*, seperti kewajiban

Copyright © 2020, JPH, e-ISSN: 2528-1992, p-ISSN: 2527- 6654

mengikuti pelatihan pengelolaan sampah, partisipasi dalam program bank sampah, atau kontribusi dalam kegiatan lingkungan komunitas.

Penguatan kapasitas kelembagaan secara terstruktur. DLH Kota Yogyakarta perlu mendapatkan penguatan anggaran dan kewenangan yang memadai untuk memperluas cakupan layanan pengangkutan sampah hingga dapat menjangkau 100 persen wilayah kota, mengembangkan fasilitas pengolahan sampah berbasis komunitas dalam skala kelurahan (TPST 3R), serta mengintegrasikan program bank sampah dengan insentif ekonomi nyata yang dapat dirasakan langsung oleh warga, seperti pengurangan retribusi atau reward berbasis poin.

Program edukasi perlu dirancang ulang secara fundamental dengan melibatkan tokoh-tokoh kepemimpinan lokal seperti ketua RT/RW, lurah, tokoh agama, dan tokoh adat sebagai agen perubahan yang memiliki legitimasi di mata warganya. Edukasi tidak boleh lagi bersifat *top-down* dan satu arah, melainkan harus partisipatif, kontekstual, dan memanfaatkan media komunikasi yang relevan dengan kebiasaan masyarakat setempat. Penyuluhan tentang dampak nyata pembakaran sampah terhadap kesehatan dan lingkungan perlu disampaikan secara berkelanjutan dan dalam format yang mudah dipahami. Dan Pengembangan sistem pengawasan berbasis teknologi dan komunitas. Pemerintah Kota Yogyakarta perlu mengembangkan sistem pelaporan warga (*citizen reporting*) yang mudah diakses dan responsif. Pelibatan komunitas dalam fungsi pengawasan juga perlu dikembangkan melalui program-program yang memberikan penghargaan kepada warga yang aktif melaporkan pelanggaran atau berkontribusi dalam pengelolaan sampah yang berkelanjutan.

Daftar Rujukan

Abidin, J., Hasibuan, F. A., & Kunci, K. (2019). Pengaruh dampak pencemaran udara terhadap kesehatan untuk menambah pemahaman masyarakat awam tentang bahaya dari polusi udara. *Prosiding SNFUR-4, Pekanbaru*, *7*, 1-3.

Achmad Ali. (2009). *Menguak teori hukum (Legal Theory) dan teori peradilan (Judicialprudence)*. Jakarta: Kencana.

Copyright © 2020, JPH, e-ISSN: 2528-1992, p-ISSN: 2527- 6654

Antin, T., Wahyuni, H. I., & Partini, P. (2017). Literasi Sampah Berbasis Komunikasi Pembangunan Di Kabupaten Bantul. *Jurnal Ilmu Komunikasi*, *15*(3), 191-204.

Badan Pusat Statistik Kota Yogyakarta. (2023). Kota Yogyakarta Dalam Angka 2023. BPS Kota Yogyakarta.

Dinas Lingkungan Hidup Kota Yogyakarta. (2022). *Laporan Status Lingkungan Hidup Daerah (SLHD) Kota Yogyakarta 2022*.

Disway Jogja. (2025). "22 Warga Terjaring Pembuangan Sampah Liar Di Kota Jogja Sepanjang 2025." Https://Jogja.Disway.Id/Daerah/Read/695006/22-Warga-Terjaring-Pembuangan-Sampah-Liar-Di-Kota-Jogja-Sepanjang-2025/15, (Diakses Pada 16 November 2025).

Eliana, R., Hartanti, A. T., & Canti, M. (2019). Metode Komposting Takakura Untuk Pengolahan Sampah Organik Rumah Tangga Di Cisauk, Tangerang. *Jurnal Perkotaan*, *10*(2), 76-90. Https://Doi.Org/10.25170/Perkotaan.V10i2.306.

Fauzi, M., Efizon, D., Sumiarsih, E., Windarti, W., Rusliadi, R., Putra, I., & Amin, B. (2019). Pengenalan Dan Pemahaman Bahaya Pencemaran Limbah Plastik Pada Perairan Di Kampung Sungai Kayu Ara Kabupaten Siak. In *Unri Conference Series: Community Engagement* (Vol. 1, Pp. 341-346).

Friedman, L.M., (2011). *Sistem Hukum: Perspektif Ilmu Sosial (The Legal System: A Social Science Perspective)*. Bandung: Nusa Media.

Jumbadi, S. P. (2025). Pakar UGM Kritik Pembakaran Sampah Di Mandala Krida, Ingatkan Bahaya Polusi, Https://Www.Detik.Com/Jogja/Berita/D-8052066/Pakar-Ugm-Kritik-Pembakaran-Sampah-Di-Mandala-Krida-Ingatkan-Bahaya-Polusi, (Diakses Pada 16 November 2025).

Kepolisian Daerah Istimewa Yogyakarta Resor Kota Yogyakarta. (2025). Polsek Mantrijeron Tindaklanjuti Keluhan Warga Terkait Pembakaran Sampah Ilegal, Https://Jogja.Polri.Go.Id/Yogyakarta/Tribrata-News/Online/Detail/Polsek-Mantrijeron-Tindaklanjuti-Keluhan-Warga-

Copyright © 2020, JPH, e-ISSN: 2528-1992, p-ISSN: 2527- 6654

Terkait-Pembakaran-Sampah-Ilegal.Html, (Diakses Pada 16 November 2025).

Kompas.Com. (2025). "Sampah Libur Sekolah Di Yogya Naik Jadi 300 Ton, DLH Kerahkan 360 Petugas." Https://Yogyakarta.Kompas.Com/Read/2025/07/03/201515778/Sampah-Libur-Sekolah-Di-Yogya-Naik-Jadi-300-Ton-Dlh-Kerahkan-360-Petugas?, (Diakses Pada 16 November 2025).

Mertokusumo, S. (1986). *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty Yogyakarta.

Peraturan Pemerintah No. 81 Tahun 2012 Tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga Dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga.

Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2020 Tentang Pengelolaan Sampah Spesifik.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Peraturan Daerah Provinsi DIY No. 3 Tahun 2013 Tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga Dan Sampah Sejenis.

Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 10 Tahun 2012 Tentang Pengelolaan Sampah.

Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 10 Tahun 2012 Tentang Pengelolaan Sampah, Sebagaimana Telah Diubah Dengan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2022 Dan Terakhir Diubah Dengan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 9 Tahun 2024.

Pound, R. (1910). Law In Books And Law In Action. American Law Review.

Purnomo, C. W. (2023). Solusi Pengelolaan Sampah Kota. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Sidebang, P., Arianty, R., & Nasrun, I. (2025). *Bahaya Pembakaran Sampah Bagi Kesehatan Dan Lingkungan*. CV Eureka Media Aksara.

Soekanto, S. (2008). *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers.

Susilo, M. E., Prayudi, P., & Florestyanto, M. Y. (2023). PENGELOLAAN SAMPAH RUMAH TANGGA UNTUK MEMBANTU MENGATASI

Copyright © 2020, JPH, e-ISSN: 2528-1992, p-ISSN: 2527- 6654

KRISIS SAMPAH DI YOGYAKARTA. In Prosiding Seminar Nasional Pengabdian Masyarakat. 217–228.Http://Jurnal.Upnyk.Ac.Id/Index.Php/Prosidinglppm/Article/View/11136.

World Health Organization. (2016). *Health Effects Of Smoke From Burning Of Solid Waste*.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Sampah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Copyright © 2020, JPH, e-ISSN: 2528-1992, p-ISSN: 2527- 6654