

Bundel Penelitian
2019

LAPORAN PENELITIAN



**DESAIN PERATURAN DAERAH SANITASI TOTAL
BERBASIS MASYARAKAT UNTUK MENINGKATKAN
DERAJAT KESEHATAN DI KABUPATEN LAMPUNG TIMUR**

TIM PENELITI

Dr. Budiyo, S.H., M.H.	NIDN 0019107408	SINTA ID 6096538
Martha Riananda, S.H., M.H.	NIDN 0010038004	SINTA ID 6189128
Ade Arif Firmansyah, S.H., M.H.	NIDN 0018028703	SINTA ID 5976128

KATEGORI Penelitian Terapan

**DIBIYAI DIPA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS LAMPUNG
DENGAN SURAT PENUGASAN PENELITIAN
NOMOR: /UN26.21/PN/2019**

**BAGIAN HUKUM TATA NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
2019**

HALAMAN PENGESAHAN

Judul Penelitian	:Desain Peraturan Daerah Sanitasi Total Berbasis Masyarakat Untuk Meningkatkan Derajat Kesehatan Di Kabupaten Lampung Timur
Manfaat sosial ekonomi	:Regulasi/produk kebijakan hukum daerah.
Jenis penelitian	: <input type="checkbox"/> penelitian dasar <input checked="" type="checkbox"/> penelitian terapan : <input type="checkbox"/> pengembangan eksperimental
Ketua Peneliti	
a. Nama Lengkap	: Dr. Budiyono, S.H., M.H.
b. NIDN	: 0019107408
c. SINTA ID	: 6096538
d. Jabatan Fungsional	: Lektor
e. Program Studi	: Ilmu Hukum
f. Nomor HP	: 081369020418
g. Alamat Surel (e-mail)	: budifatiha@gmail.com
Anggota Peneliti (1)	
a. Nama Lengkap	: Martha Riananda, S.H., M.H.
b. NIDN	: 0010038004
c. SINTA ID	: 6189128
d. Program Studi	: Ilmu Hukum
Anggota Peneliti (2)	
a. Nama Lengkap	: Ade Arif Firmansyah, S.H., M.H.
b. NIDN	: 0018028703
c. Program Studi	: Ilmu Hukum
d. SINTA ID	: 5976128
Jumlah mahasiswa yg terlibat	: 1 (satu) orang
Jumlah staf yg terlibat	: 2 (dua) orang
Lokasi Kegiatan	: Kabupaten Lampung Timur
Lama Kegiatan	: 6 (enam) bulan
Biaya Penelitian	: Rp. 20.000.000,00
Sumber Dana	: DIPA BLU FH Unila 2019

Bandar Lampung, 16 September 2019

Mengetahui,
Dekan Fakultas Hukum Unila,



(Prof. Dr. Maroni, S.H., M.Hum.)

NIP 1960031019870310002

Ketua Peneliti

A handwritten signature in black ink, appearing to be "Budiyo".

(Dr. Budiyo, S.H., M.H.)

NIP 197410192005101002

Menyetujui,
Ketua LPPM Universitas Lampung



(Prof. Dr. Ir. Hamim Sudarsono, M.Sc.)

NIP 196001191984031002

DAFTAR ISI

	Halaman
Halaman Sampul	i
Halaman Pengesahan	ii
Daftar Isi	vi
Bab I. Pendahuluan	1
A. Latar Belakang	1
B. Permasalahan	3
C. Tujuan Penelitian	3
Bab II. Tinjauan Pustaka	4
Bab III. Metode Penelitian	12
A. Jenis Penelitian	12
B. Pendekatan Masalah.....	12
C. Data dan Sumber data	12
D. Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum/Data	12
E. Analisis Bahan Hukum/Data	12
Bab IV. Hasil Penelitian dan Pembahasan	14
A. Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Lampung Timur Dalam Konstruksi Peraturan Daerah Sanitasi Total Berbasis Masyarakat	14
B. Konstruksi Peraturan Daerah Sanitasi Total Berbasis Masyarakat Untuk Meningkatkan Derajat Kesehatan Di Kabupaten Lampung Timur	45
Bab V. Simpulan dan Saran	73
A. Simpulan	73
B. Saran	74
Referensi	76

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dalam Pasal 12 ayat (1) ditegaskan bahwa urusan di bidang kesehatan merupakan salah satu urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar yang harus dilakukan oleh setiap daerah. Oleh karenanya pemerintahan daerah mempunyai kewenangan untuk membuat peraturan daerah di bidang kesehatan lingkungan. Kabupaten Lampung Timur sebagai daerah otonom juga wajib melaksanakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan dan lingkungan hidup. Salah satu bentuk pelaksanaan tersebut adalah dengan membuat kebijakan di bidang higiene dan sanitasi dengan membuat kebijakan sanitasi total berbasis masyarakat (STBM).

Tantangan yang masih dihadapi daerah Lampung Timur terkait pembangunan kesehatan bidang higiene dan sanitasi masih sangat besar, sehingga perlu dilakukan intervensi secara terpadu melalui pendekatan sanitasi total, yaitu suatu cara pendekatan dengan pola merubah pendekatan pembangunan sanitasi dari pendekatan sektoral dengan penyediaan subsidi perangkat keras yang selama ini tidak efektif untuk melakukan perubahan perilaku higienis dan peningkatan akses sanitasi, menjadi pendekatan sanitasi total berbasis masyarakat yang menekankan pada 5 (lima) perubahan perilaku

higienis. Pelaksanaan STBM dengan lima pilar perubahan perilaku higienis tersebut akan mempermudah upaya meningkatkan akses sanitasi masyarakat yang lebih baik serta mengubah dan mempertahankan keberlanjutan budaya hidup bersih dan sehat. Dimana pelaksanaan STBM dalam jangka panjang akan dapat menurunkan angka kesakitan dan kematian yang diakibatkan oleh sanitasi yang kurang baik, dan dapat mendorong tewujudnya masyarakat sehat yang mandiri dan berkeadilan.

Menurut data program Sanitasi Total Berbasis Masyarakat (STBM) yang diungkapkan Direktur Eksekutif Yayasan Konservasi Way Seputih (YKWS) Febrilia Ekawati saat menjadi pembicara utama acara *Sanitation Goes to Campus* (STGC) di Kampus STMIK Pringsewu, akses sanitasi Provinsi Lampung sebesar 83,43 persen, dan Kabupaten Lampung Timur merupakan salah satu dari lima kabupaten dengan akses sanitasi terendah (82,03 persen). Berdasarkan realitas tersebut, penelitian yang dilakukan untuk menentukan konstruksi *kenvorm* peraturan daerah sanitasi total berbasis masyarakat untuk meningkatkan derajat kesehatan di Kabupaten Lampung Timur ini sangat diperlukan sebagai langkah awal untuk menyusun Peraturan Daerah tentang Sanitasi Total Berbasis Masyarakat diperlukan sebagai payung hukum dalam penyelenggaraan kebijakan STBM di Kabupaten Lampung Timur dalam rangka mengendalikan (*sturen*) segala aktivitas masyarakat dengan perangkat kebijakan hukum. Pengaturan tersebut harus mengacu pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi di bidang pemerintahan daerah, kesehatan, dan lingkungan hidup. Hal ini diperlukan untuk melihat kewenangan Kabupaten Lampung Timur dalam penyelenggaraan

STBM, sehingga peraturan daerah yang akan dibentuk memiliki acuan landasan hukum dalam peraturan perundang-undangan.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, pengaturan terkait penyelenggaraan STBM sangat penting untuk memberikan pemahaman dan pengetahuan kepada warga masyarakat agar belajar pola hidup bersih dan sehat yang pelaksanaannya dilakukan oleh masyarakat serta di dukung oleh pemerintah daerah dan pihak terkait lainnya.

B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, permasalahan yang akan dipecahkan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Lampung Timur Dalam Konstruksi Peraturan Daerah Sanitasi Total Berbasis Masyarakat?
2. Bagaimanakah konstruksi *kenvorm* Peraturan Daerah Sanitasi Total Berbasis Masyarakat untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat di Kabupaten Lampung Timur?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini secara khusus bertujuan untuk menciptakan konstruksi *kenvorm* peraturan daerah sanitasi total berbasis masyarakat untuk meningkatkan derajat kesehatan di Kabupaten Lampung Timur.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Manusia dalam memenuhi kebutuhan hidupnya memerlukan sumberdaya alam, yang berupa tanah, air dan udara dan sumberdaya alam yang lain yang termasuk ke dalam sumberdaya alam yang terbarukan maupun yang tak terbarukan. Namun demikian harus disadari bahwa sumberdaya alam yang kita perlukan mempunyai keterbatasan didalam banyak hal, yaitu keterbatasan tentang ketersediaan menurut kuantitas dan kualitasnya. ¹ Pada dasarnya sumber daya alam mempunyai sifat yang beraneka ragam, namun serasi dan seimbang, olehnya itu, perlindungan dan pengelolaan sumber daya alam harus terus dilakukan untuk mempertahankan keserasian dan keseimbangan itu.²

Emil Salim³ mengemukakan bahwa jaringan hubungan timbal balik antara manusia dengan segala jenis benda, zat organis dan bukan organis serta kondisi yang ada dalam suatu lingkungan membentuk suatu ekosistem. Jaringan hubungan dalam ekosistem ini bisa tumbuh secara stabil apabila berbagai unsur dan zat dalam lingkungan ini berada dalam keseimbangan, sehingga faktor kesehatan lingkungan menjadi penting untuk keberlanjutan hidup manusia.

¹ Sudarmaji, Makalah, Pembangunan Berkelanjutan, Lingkungan Hidup dan Otonomi Daerah. Fakultas Geografi UGM. 2008.

² Ahmad Amrullah Sudiarto, Makalah, Berbagai kelemahan UU No. 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. 2010.

³ Andi Sudirman Hamsah, Perlindungan Hukum Terhadap Kars Maros-Pangkep dalam Rangka Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup pada Taman Nasional Bantimurung Bulusaraung. Makassar. Program Pascasarjana UNHAS. 2007 hal 98.

Menurut WHO, kesehatan lingkungan didefinisikan sebagai pengawasan faktor-faktor dalam lingkungan fisik manusia yang dapat menimbulkan pengaruh yang merugikan terhadap perkembangan jasmani, maka berarti pula suatu usaha untuk menurunkan jumlah penyakit manusia sedemikian rupa sehingga derajat kesehatan yang optimal dapat tercapai.⁴

Kesehatan lingkungan berorientasi pada kesejahteraan masyarakat, artinya: pertama, kesehatan lingkungan adalah sebagai media menikmati hak asasi yang nyaman. Kedua, untuk nyaman dalam menikmati hak asasi ada kewajiban, yaitu memelihara kualitas lingkungan. Ketiga, dalam memelihara, upaya yang dilakukan adalah mencegah terjadinya gangguan atau kerusakan lingkungan. Keempat, lingkungan baik yang terjadi akibat adanya aktivitas manusia atau alam yang berupa bahan buangan atau sampah diubah menjadi bahan yang bermanfaat. Bahan buangan adalah energy. Kelima, untuk mengubah bahan buangan menjadi bermanfaat perlu dikembangkan rekayasa teknologi.⁵

Perkembangan epidemiologi menggambarkan secara spesifik peran lingkungan dalam terjadinya penyakit dan wabah, kondisi lingkungan berpengaruh pada terjadinya penyakit.⁶ Kesehatan lingkungan perlu menjadi concern pengambil kebijakan untuk mewujudkan masyarakat yang sehat. Salah satu upaya untuk mewujudkan kesehatan lingkungan adalah dengan sistem sanitasi total berbasis masyarakat yang baik dan sehat.

STBM adalah pendekatan dengan proses fasilitasi yang sederhana yang dapat merubah sikap lama, kewajiban sanitasi menjadi tanggung jawab

⁴ Arif Sumantri, *Kesehatan Lingkungan: dan Perspektif Islam*, Kencana Prenada, Jakarta, 2010, hlm v.

⁵ *Ibid*, hlm vi.

⁶ Juli Soemirat Slamet, *Kesehatan Lingkungan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1994, hlm 18.

masyarakat. Dengan satu kepercayaan bahwa kondisi bersih, nyaman dan sehat adalah kebutuhan alami manusia. Pendekatan yang dilakukan dalam STBM menyerang/menimbulkan rasa ngeri dan malu kepada masyarakat tentang kondisi lingkungannya.⁷

Melalui pendekatan ini kesadaran akan kondisi yang sangat tidak bersih dan tidak nyaman di timbulkan. Dari pendekatan ini juga ditimbulkan kesadaran bahwa sanitasi (kebisaan BAB di sembarang tempat) adalah masalah bersama karena dapat berimplikasi kepada semua masyarakat sehingga pemecahannya juga harus dilakukan dan dipecahkan secara bersama.⁸

Ciri utama dari pendekatan ini adalah tidak adanya subsidi terhadap infrastruktur (jamban keluarga), dan tidak menetapkan blue print jamban yang nantinya akan dibangun oleh masyarakat. Pada dasarnya STBM adalah “pemberdayaan” dan “tidak membicarakan masalah subsidi”. Artinya, masyarakat yang dijadikan “guru” dengan tidak memberikan subsidi sama sekali.

Sanitasi Total yang dipimpin oleh Masyarakat melibatkan fasilitasi atas suatu proses untuk menyemangati serta memberdayakan masyarakat setempat untuk menghentikan buang air besar di tempat terbuka dan membangun serta menggunakan jamban. Melalui penggunaan metode PRA para anggota masyarakat menganalisa profil sanitasinya masing-masing termasuk luasnya buang air besar di tempat terbuka serta penyebaran kontaminasi dari kotoran-kemulut yang mempengaruhi dan memperburuk keadaan setiap orang. Pendekatan STBM menimbulkan perasaan jijik dan malu di antara masyarakat. Secara kolektif mereka menyadari dampak buruk dari buang air besar di tempat terbuka:

⁷ Tim Penyusun, Field Book Pelaksanaan Sanitasi Total Berbasis Masyarakat Dalam Program Pamsimas, Kemenkes RI, 2009.

⁸ Ibid.

bahwa mereka akan selamanya saling memakan kotorannya masing-masing apabila buang air besar di tempat terbuka masih berlangsung. Kesadaran ini menggerakkan mereka untuk memprakarsai tindakan lokal secara kolektif guna memperbaiki keadaan sanitasi di dalam komunitas.⁹

Apabila difasilitasi secara benar, STBM dapat memicu tindakan lokal yang dipimpin oleh masyarakat untuk secara tuntas menghentikan buang air besar di tempat terbuka, dan tanpa program sanitasi eksternal yang menyediakan subsidi atau petunjuk untuk model jamban. Sekali tersulut, STBM akan memicu tindakan yang spontan dan komunitas akan mulai menggali lobang-lobang untuk pembuatan lubang pembuangan jamban yang dibuat sendiri. Keluarga-keluarga mulai memasang jamban yang masih berada dalam batas kemampuannya, atau bersama-sama memakai jamban komunitas untuk mencapai desa yang bebas 100% dari buang air besar di tempat terbuka. Sekali tercapai, komunitas dengan bangga akan memasang papan pengumuman di jalan masuk ke desa bahwa desanya telah bebas dari buang air besar di tempat terbuka dan orang lainpun tidak diperbolehkan melakukan demikian di desa mereka.¹⁰

Sebagai suatu metode pendekatan STBM mempunyai prinsip-prinsip dasar yang harus dianut dan ditegakan dalam setiap pelaksanaannya. Prinsip dasar STBM tersebut adalah:¹¹

- 1) Tanpa subsidi kepada masyarakat
- 2) Tidak menggurui, tidak memaksa dan tidak mempromosikan jamban
- 3) Masyarakat sebagai pemimpin

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

- 4) Totalitas; seluruh komponen masyarakat terlibat dalam analisa permasalahan-perencanaan-pelaksanaan serta pemanfaatan dan pemeliharaan

Lima (5) tujuan khusus pelaksanaan STBM adalah sebagai berikut:¹²

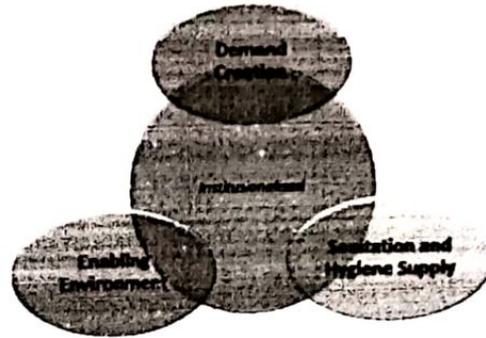
- 1) Meningkatkan ketrampilan petugas provinsi/kabupaten melaksanakan pelatihan pemicuan dan pemantauan STBM, dan meningkatkan kemampuan petugas puskesmas dan kader desa melakukan pemicuan dan paska pemicuan,
- 2) Melakukan pemicuan dan kelanjutan paska pemicuan masyarakat dusun/RW sampai terjadi desa SBS,
- 3) Untuk mendapatkan dukungan dan komitmen pemerintah daerah serta SKPD diprovinsi, kabupaten dan kecamatan serta pemerintah desa untuk melaksanakan pemicuan dan paska pemicuan STBM, serta kegiatan pemasaran sanitasi,
- 4) Memperbaiki akses masyarakat terhadap pelayanan, peralatan dan material sanitasi serta pembiayaan,
- 5) Memperbaiki sistem dan penyelenggaraan pemantauan dan evaluasi program STBM.

STBM mempunyai 3 komponen, yaitu enabling environment atau Peningkatan Lingkungan yang kondusif, demand creation atau Peningkatan kebutuhan sanitasi dan Supply improvement atau Peningkatan penyediaan suplai sanitasi. Keterkaitan ketiga komponen digambarkan sebagai berikut:¹³

Ragaan 1. Tiga Komponen STBM

¹² Tim Penyusun, *Pedoman Pelaksanaan Sanitasi Total Berbasis Masyarakat, Millennium Challenge Account* dan Kemenkes Indonesia, 2015.

¹³ Ibid.



Pelaksanaan STBM memerlukan dukungan dan koordinasi yang baik di antara pemangku kepentingan. Koordinasi merupakan hal penting yang harus dilaksanakan oleh sektor kesehatan kepada semua pemangku kepentingan terkait di berbagai tingkatan pemerintah. MCA Indonesia memfasilitasi dan mendukung pelaksanaan kegiatan koordinasi yang diperlukan yang diikuti oleh pemangku kepentingan terkait di semua tingkatan pemerintah sebagaimana disebutkan di bawah ini:¹⁴

1) Tingkat pusat:

Kementerian Kesehatan mengkoordinasikan pelaksanaan STBM melalui lembaga-lembaga yang ada seperti Pokja AMPL, Tim Pengarah, Tim Teknis, Sekretariat STBM dan MCA Indonesia.

2) Tingkat provinsi:

Koordinasi di tingkat provinsi dilakukan melalui Pokja AMPL Provinsi. Dinas Kesehatan Provinsi sebagai lembaga yang bertanggung jawab terhadap pelaksanaan STBM menyampaikan kemajuan yang terkait

¹⁴ Ibid.

pelaksanaan STBM ke forum Pokja AMPL. Kegiatan ini dilakukan setahun dua kali.

3) Tingkat kabupaten:

Koordinasi di tingkat kabupaten dilakukan melalui Pokja AMPL. Dinas Kesehatan Kabupaten bertanggung jawab sebagai pelaksanaan kegiatan STBM dan menyampaikan kemajuan pelaksanaan STBM kepada Pokja AMPL dan forum kegiatan sosial kemasyarakatan dan kesehatan lainnya (contoh: Forum Kota/Kabupaten sehat). Kegiatan ini dilakukan setiap tiga bulanan.

4) Tingkat kecamatan:

Koordinasi di tingkat kecamatan dilakukan melalui forum koordinasi kecamatan. Kepala Puskesmas sebagai orang yang bertanggung jawab terhadap pelaksanaan STBM menyampaikan kemajuan pelaksanaan STBM kepada forum kecamatan yang dipimpin oleh Camat. Kegiatan ini dilakukan tiga bulanan, namun rapat koordinasi di tingkat Puskesmas dilakukan tiap bulan.

5) Tingkat desa:

Koordinasi di tingkat desa dilakukan melalui komite yang dibentuk oleh masyarakat dan menyampaikan hasil kemajuan pelaksanaan kegiatan kepada Kepala Desa dan Puskesmas.

Penelitian konstruksi *kenvorm* peraturan daerah sanitasi total berbasis masyarakat untuk meningkatkan derajat kesehatan di Kabupaten Lampung Timur ini merupakan kelanjutan dari kajian awal yang secara tematik sama dengan isu penelitian dan telah dilakukan sebelumnya. Penelitian sebelumnya sangat penting

untuk menunjang pelaksanaan penelitian ini karena berfungsi sebagai basis pijak penelitian awal. Adapun peta jalan penelitian dimaksud sebagaimana digambarkan pada ragaan satu berikut ini:

Ragaan 1. Peta Jalan Penelitian

• Pembuatan naskah akademik Rancangan peraturan daerah Kabupaten Lampung Timur tentang Sistem Penyelenggaraan Kesehatan (2018)

• Desain peraturan daerah sanitasi total berbasis masyarakat untuk meningkatkan derajat kesehatan di Kabupaten Lampung Timur (2019)

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Tipe Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum doktrinal/normatif yang utamanya mengkaji peraturan perundangan nasional, sektoral, dan daerah yang mengatur terkait sanitasi total berbasis masyarakat.

B. Bahan Hukum/Data

Bahan hukum/data yang digunakan adalah bahan hukum primer berupa peraturan perundangan nasional, sektoral, dan daerah serta bahan hukum sekunder berupa literatur hukum, karya ilmiah, dokumen dan hasil penelitian terdahulu yang terkait dengan sanitasi total berbasis masyarakat.

C. Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum/Data

Bahan hukum dikumpulkan melalui prosedur inventarisasi dan identifikasi peraturan perundang-undangan, serta klasifikasi dan sistematisasi bahan hukum sesuai permasalahan penelitian. Bahan hukum dan data yang terkumpul diperiksa kembali kelengkapannya (*editing*), lalu diklasifikasi dan sistematisasi secara tematik (sesuai pokok permasalahan), untuk selanjutnya dianalisis.

D. Analisis Bahan Hukum/Data

Analisis terhadap bahan hukum dilakukan melalui dua tahap. Pertama, dengan cara pemaparan dan analisis tentang isi (struktur) hukum yang berlaku,

sistematisasi gejala hukum yang dipaparkan dan dianalisis, interpretasi, dan penilaian hukum yang berlaku.¹⁵ Kemudian langkah kedua, dalam analisis bahan hukum digunakan metode *Regulatory Impact Assesment (RIA)*.¹⁶

¹⁵ D.H.M. Meuwissen, 2007, *Tentang Pengembanan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum* (Penerjemah B. Arief Sidharta), Bandung: Refika Aditama.

¹⁶ Kolin Kirkpatrick and David Parker, *Regulatory Impact Assessment*, Edward Elgar Publishing 2007.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Lampung Timur Dalam Konstruksi Peraturan Daerah Sanitasi Total Berbasis Masyarakat

Sebagai pintu masuk dalam melakukan analisis terhadap kewenangan daerah dalam melakukan Konstruksi Peraturan Daerah Sanitasi Total Berbasis Masyarakat, perlu dipetakan terlebih dahulu kondisi praktik sanitasi masyarakat yang ada di Lampung Timur.

Pemerintah Daerah Kabupaten Lampung Timur dibentuk berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 1999, diresmikan pada tanggal 27 April 1999 dengan pusat Pemerintahan di Kecamatan Sukadana. Kabupaten Lampung Timur dengan luas wilayah 4.337,89 Kilometer persegi dan terdiri dari 23 (dua puluh tiga) kecamatan.

Secara geografis, Kabupaten Lampung Timur terletak pada posisi: $105^{\circ}15'$ BT- $106^{\circ}20'$ BT dan $4^{\circ}37'$ LS - $5037'$ LS. Kabupaten Lampung Timur memiliki luas wilayah kurang lebih 5.325,03 KM² atau sekitar 15% dari total wilayah Provinsi Lampung (total wilayah Lampung seluas 35.376 KM²). Secara administratif Kabupaten Lampung Timur berbatasan dengan:

- a. Sebelah Utara berbatasan dengan Kecamatan Rumbia, Seputih Surabaya, dan Seputih Banyak Kabupaten Lampung Tengah, serta Kecamatan Menggala Kabupaten Tulang Bawang.

- b. Sebelah Timur berbatasan dengan Laut Jawa (wilayah laut Provinsi Banten dan DKI Jakarta).
- c. Sebelah Selatan berbatasan dengan Kecamatan Tanjung Bintang, Ketibung, Palas, dan Sidomulyo Kabupaten Lampung Selatan.
- d. Sebelah Barat berbatasan dengan Kecamatan Bantul dan Metro Raya Kota Metro, serta Kecamatan Seputih Raman Kabupaten Lampung Tengah.

Penduduk Kabupaten Lampung Timur berdasarkan proyeksi penduduk tahun 2016 sebanyak 1.018.424 jiwa yang terdiri atas 520.814 jiwa penduduk laki-laki dan 497.610 jiwa penduduk perempuan. Dibandingkan dengan proyeksi jumlah penduduk tahun 2015, penduduk Lampung Timur mengalami pertumbuhan sebesar 0,95 persen. Sementara itu besarnya angka rasio jenis kelamin tahun 2016 penduduk laki-laki terhadap penduduk perempuan sebesar 104,66. Kepadatan penduduk di Kabupaten Lampung Timur tahun 2016 mencapai 191 jiwa/km². Kepadatan Penduduk di 24 kecamatan cukup beragam dengan kepadatan penduduk tertinggi terletak di kecamatan Pekalongan dengan kepadatan sebesar 492 jiwa/km² dan terendah di Kecamatan Way Bungur sebesar 64 jiwa/km².¹⁷

Profil Sanitasi Kabupaten Lampung Timur saat ini untuk sub-sektor air limbah domestik menunjukkan bahwa 30% masyarakat kabupaten Lampung Timur telah memiliki tankseptik yang aman, 59% telah memiliki tangki septic tetapi belum aman, 7% belum menggunakan jamban dan masih menggunakan cubluk dan 4% masih BABS di tempat terbuka seperti sungai dan drainase. Kecamatan Purbolinggo merupakan satu-satunya kecamatan yang telah

¹⁷ Tim BPS, Lampung Timur dalam Angka 2018.

dinyatakan *Open Defense Free* (ODF); belum mempunyai sarana IPLT (Instalasi Pengolahan Lumpur Tinja); Belum memiliki master plan air limbah domestik skala kabupaten, masih rendahnya alokasi anggaran sektor sanitasi yaitu sekitar 0,5% dari belanja langsung; serta belum optimalnya peran serta swasta dan masyarakat untuk pembangunan dan pengembangan pengelolaan air limbah domestik.¹⁸

Selanjutnya untuk sub-sektor persampahan menunjukkan bahwa sampah rumah tangga yang terangkut sebesar 1,1% dan selebihnya adalah sampah pasar; Selebihnya, 83% dibuang ke lubang tanah tanpa di tutup, 8% dibuang ke sungai, laut/danau, dan 7% dibuang di areal terbuka dan dibiarkan membusuk. TPA Rantau Jaya Udik dengan luas lahan 5 Ha telah di desain sanitary landfill namun dalam operasionalnya masih open dumping. Sedangkan TPA Way Jepara dengan luas lahan 2 Ha desain dan operasionalnya masih open dumping dan rencana ke depannya akan di relokasi, jumlah sarana dan prasarana pengangkutan persampahan belum memadai sehingga belum signifikan mengurangi volume sampah penduduk; dan masih rendahnya kesadaran masyarakat dan swasta untuk melakukan pengelolaan persampahan yang berwawasan lingkungan dengan memisahkan sampah berdasarkan jenisnya. Kemudian untuk sub-sektor drainase perkotaan, kondisi drainase di Kabupaten Lampung Timur sebagian besar masih berupa saluran-saluran parit tanah,. Drainase lingkungan yang telah dilaksanakan oleh pemerintah baik pemerintah Kabupaten, provinsi dan pusat belum terlalu banyak membantu mengingat luasnya daerah kabupaten Lampung Timur. Menurut hasil study Ehra tahun 2013, persentase rumah tangga yang mengalami

¹⁸ Tim Penyusun, *Executive Summary* Profil Sanitasi Kabupaten Lampung Timur, peremutakhiran SSK Lam; ng Timur 2016.

banjir di kabupaten Lampung Timur, persentase terendah di klaster 0 sebesar 12,5 % yang tertinggi di kluster 4 sebesar 78,6 %. Sedangkan total rata-rata yang mengalami banjir sebesar 40,7 % dan yang tidak 59,3 %. Berdasarkan hasil verifikasi kelapangan sebagian besar banjir di daerah persawahan bila musim hujan, bukan di lokasi pemukiman dan dari hasil estimasi hanya 3,073% yang mengalami banjir rutin. Sedangkan permukiman yang sering mengalami banjir berada di kecamatan Pasir Sakti, dan di Kecamatan Labuhan Maringgai.¹⁹

Untuk menangani permasalahan mendesak sub-sektor air limbah, kerangka pengembangan sanitasi dibagi menjadi 3 (tiga) zonasi. Zona 1, merupakan area yang diatasi dengan penanganan pengelolaan limbah domestik sistem komunal. Zona 2, merupakan area yang direkomendasikan diatasi dengan penanganan pengelolaan limbah domestik SPAL-setempat individual dan komunal selektif untuk jangka menengah (5-10) tahun ke depan dengan tipikal sistem pembangunan off-site terpusat atau pembangunan IPAL Kawasan/Terpusat. Sistem komunal selektif ini di terapkan untuk daerah padat penduduk di beberapa kawasan. Selanjutnya kerangka pengembangan sub-sektor persampahan dibagi 3 (tiga) zona pengembangan. Zona 1, merupakan area kepadatan rendah dengan target layanan seperlunya.. Zona 2, merupakan area kepadatan 25-100 jiwa/Ha dan di beberapa titik memiliki kepadatan >100 jiwa/Ha merupakan wilayah prioritas pelayanan sampah untuk jangka pendek hingga 5 tahun ke depan dengan sistem layanan langsung dari sumber ke TPA dan dari sumber, TPS dan TPA merupakan prioritas berdasarkan tingkat resiko sanitasi, maka harus ditingkatkan tingkat layanannya dan diatasi dalam jangka pendek hingga 5 tahun ke depan

¹⁹ Ibid.

dengan sistem pengumpulan layanan langsung yaitu rumah ke rumah dengan dump-truck dan sistem pengumpulan tidal: langsung yaitu rumah ke rumah dengan gerobak dan motor sampah. Pada daerah ini dapat juga dikembangkan mengelola sampah dengan baik sesuai dengan syarat kesehatan serta konsep 3R dan memperluas penyediaan TPS 3R. Zona 3, merupakan area yang merupakan kawasan cagar alam yang tidak memerlukan layanan persampahan.²⁰

Kemudian kerangka pengembangan drainase perKabupatenan dibagi atas 2 (dua) zona pengembangan. Zona 1, merupakan area dengan tingkat resiko tinggi karena merupakan kawasan rawan banjir/genangan yaitu 3,073% dari area permukiman yang berada di wilayah pantai timur Kabupaten Lampung Timur yaitu wilayah kecamatan Maringgai dan pasir Sakti. Kawasan rawan banjir atau genangan ini dapat diatasi dalam jangka pendek dan menengah. Zona 2, merupakan area dengan tingkat resiko yang relatif kecil dengan luasan kawasan rawan banjir/genangan sebesar 0-1 % area permukiman, yang dapat diatasi dalam jangka panjang. Zona 3, merupakan area yang merupakan kawasan cagar alam. Strategi pengembangan sanitasi di Kabupaten Lampung Timur untuk sub-sektor air limbah domestic dilakukan dengan Strategi bertahan (W-T). Strategi ini disebut juga dengan membenahi kelenyahan (THREAT) dan untuk mengatasi ancaman (WEAKNESS). Sedangkan untuk sub-sektor persampahan dan drainase perkotaan dilakukan dengan mendukung strategi stabilisation (S-T). Strategi ini disebut juga dengan menggunakan kekuatan untuk mengatasi ancaman.²¹

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

Ringkasan program dan kegiatan termasuk ringkasan kebutuhan biaya untuk pengembangan sanitasi selama 5 tahun agar target universal access tercapai adalah sebesar Rp. 116.537 Juta. Dimana proporsi anggaran untuk air limbah domestik, yaitu sekitar Rp. 39.372 Juta (34%); untuk persampahan sebesar Rp. 35.725 Juta (31%); dan untuk drainase perkotaan sebesar Rp. 41.440 Juta (36 %). Berdasarkan sumber anggaran, APBD dan APBN merupakan sumber anggaran terbesar yaitu Rp. 108.140 Juta atau sebesar 92,8 % dari total anggaran. Sedangkan sebesar Rp. 8.397 Juta atau sebesar 7,2 % dari sumber anggaran Non-Pemerintah (Swasta/CSR dan Masyarakat). Kemudian, sumber anggaran APBN merupakan sumber anggaran pembiayaan sanitasi terbesar di Kabupaten Lampung Timur yaitu sebesar Rp. 58.965 Juta atau sebesar 50,6 % dari total anggaran yang dibutuhkan.²²

Sejak dibentuknya Kabupaten Lampung Timur, permasalahan limbah domestik belum pernah ditangani langsung oleh Pemerintah daerah Lampung timur. Sebagaimana hasil studi Ehra cakupan layanan eksisting untuk system on-site, individual (tangki) septiks hanya 29%, Komunal MCK, MCK++ 0,2 % dan masih menggunakan cubluk 60%. Untuk system Off-site skala kota dan wilayah 0%. Sedangkan BABS 41,1%. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel 1 di bawah ini.²³

²² Ibid.

²³ Ibid.

Tabel 1: Tahapan Pengembangan Air Limbah Domestik Kabupaten Lampung Timur

No.	Sistem	Cakupan Layanan Eksisting (%)	Target Cakupan Layanan (%)		
			Jangka Pendek	Jangka Menengah	Jangka Panjang
(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)
A.	Sistem On- Site				
1.	Individual (Tangki) Septiks	29	15	25	26
2.	komunal (MCK, MCK++)	0,2	25	35	33
3.	Cubluk	60	15	20	25
B.	Sistem Off- Site				
1.	Skala Kota	0	10	35	45
2.	Skala Wilayah	0	5	10	25
C.	Buang Air Besar Sembarangan (BABS)	41,1	10	10	21,1

Adapun data terkait relasional antara sanitasi dan aspek keuangan yang diatur dalam APBD dapat dilihat pada tabel 2, 3 dan 4.

Tabel 2: Perhitungan Pertumbuhan Pendanaan APBD Kab. Lampung Timur untuk Operasional/Pemeliharaan dan Investasi Sanitasi

No	Uraian	Belanja Sanitasi (Rp. Milyar)					Pertumbuhan rata-rata
		2014	2015	2016	2017	2018	
1	Belanja Sanitasi	15.290	22.938	31.589	52.138	78.656	51,78
1.1	Air Limbah Domestik	0,192	0,281	0,411	0,601	0,889	53,75
1.1.1	Biaya operasional / pemeliharaan (<i>justified</i>)	0,096	0,011	0,021	0,030	0,011	1,10
1.2	Sampah rumah tangga	0,601	0,907	1,368	2,063	3,116	51,71
1.2.1	Biaya operasional/pemeliharaan (<i>justified</i>)	0,030	0,015	0,063	0,103	0,126	2,11
1.3	Drainase lingkungan	13,697	21,650	31,163	47,009	70,911	51,74
1.3.1	Biaya operasional/pemeliharaan (<i>justified</i>)	0,135	1,033	1,538	2,350	3,516	14,11

Tabel 3: Perkiraan Besaran Pendanaan APBD Kabupaten Lampung Timur untuk Kebutuhan operasional/Pemeliharaan Aset Sanitasi Terbangun hingga Tahun 2018

No	Uraian	Biaya Operasional Pemeliharaan (Rp-Milyar)					Total Pendanaan
		2014	2015	2016	2017	2018	
1	Belanja Barang	15,79	22,93	31,59	32,15	71,56	201,67
1.1	Air Limbah Domestik	0,192	0,281	0,411	0,601	0,830	2,315
1.1.1	Biaya operasional / pemeliharaan (<i>justified</i>)	0,096	0,011	0,021	0,030	0,011	0,205
1.2	Sampah rumah tangga	0,601	0,907	1,368	2,065	3,116	8,057
1.2.1	Biaya operasional/pemeliharaan (<i>justified</i>)	0,030	0,015	0,068	0,103	0,156	0,402
1.3	Drainase lingkungan	13,691	20,658	31,163	32,309	70,911	143,433
1.3.1	Biaya operasional/pemeliharaan (<i>justified</i>)	0,685	1,033	1,538	2,350	3,516	9,172

Tabel 4: Perkiraan Kemampuan APBD Kabupaten/Kota dalam Mendanai Program/Kegiatan SSK

No	Uraian	Pendanaan (Rp. Milyar)					Total Pendanaan
		2014	2015	2016	2017	2018	
1	Perkiraan Kebutuhan Operasional / Pemeliharaan	0,811	1,092	1,647	2,483	3,746	9,779
2	Perkiraan APBD Murni untuk Sanitasi	12,75	15,23	18,18	21,70	25,91	93,77
3	Perkiraan Komitmen Pendanaan Sanitasi	12,75	15,23	18,18	21,70	25,91	93,77
4	Kemampuan Mendanai SSK (APBD Murni) (2-1)	11,94	14,14	16,53	19,22	22,16	83,99
5	Kemampuan Mendanai SSK (Komitmen) (3-1)	11,94	14,14	16,53	19,22	22,16	83,99

Dari berbagai uraian kondisi empiris di atas, urgensi Peraturan Daerah tentang Sanitasi Total Berbasis Masyarakat yang akan diatur di Kabupaten

Lampung Timur sangat dibutuhkan untuk mendukung kerangka legal dalam percepatan STBM di Kabupaten Lampung Timur.

Setelah memetakan gambaran umum, perlu dilakukan pemetaan peraturan perundang-undangan terkait untuk mendapatkan gambaran yang jelas. Kajian terhadap peraturan perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi Sanitasi Total Berbasis Masyarakat. Dalam uraian ini akan diketahui posisi dari kewenangan daerah dalam melakukan Konstruksi Peraturan Daerah Sanitasi Total Berbasis Masyarakat. Analisis ini akan menggambarkan sinkronisasi, harmonisasi peraturan perundang-undangan yang ada serta posisi dari kewenangan daerah dalam melakukan Konstruksi Peraturan Daerah Sanitasi Total Berbasis Masyarakat. Adapun pemetaan tersebut diuraikan secara sistematis berdasarkan hirarki peraturan perundang-undangan berikut ini.

1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Pasal 28H ayat (1) menyatakan bahwa “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat.”

2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang ini merupakan *guideline* bagi pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah. Berikut pasal-pasal yang menjadi iandasan dalam pembentukan Perda tentang Sanitasi Total Berbasis Masyarakat:

Pasal 9 mengatur bahwa:

- (1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.
- (2) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
- (3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.
- (4) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.
- (5) Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Selanjutnya dalam Pasal 11 menjelaskan lebih lanjut terkait urusan konkuren yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah, yakni:

- (1) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana di maksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.
- (2) Urusan Pemerintahan Wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.
- (3) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.

Pasal 12 kemudian merinci apa saja yang merupakan urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan yang menjadi urusan konkuren pemerintah daerah:

- (1) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
 - a. pendidikan;
 - b. kesehatan;
 - c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
 - d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;

- e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
- f. sosial.

(2) Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:

- a. tenaga kerja;
- b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c. pangan;
- d. pertanahan;
- e. **lingkungan hidup;**
- f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
- h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i. perhubungan;
- j. komunikasi dan informatika;
- k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- l. penanaman modal;
- m. kepemudaan dan olah raga;
- n. statistik;
- o. persandian;
- p. kebudayaan;
- q. perpustakaan; dan
- r. kearsipan.

(3) Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi:

- a. kelautan dan perikanan;
- b. pariwisata;
- c. pertanian;
- d. kehutanan;
- e. energi dan sumber daya mineral;
- f. perdagangan;
- g. perindustrian; dan
- h. transmigrasi.

Lebih rinci, berikut lingkup kewenangan pemerintah kabupaten/kota dalam urusan di bidang kesehatan sebagaimana telah terlampir dalam UU Nomor 23 Tahun 2014:

No.	Sub Urusan	Rincian
-----	------------	---------

1.	Upaya Kesehatan	<ul style="list-style-type: none"> - Pengelolaan upaya kesehatan perorangan (UKP) Daerah kabupaten/kota dan rujukan tingkat Daerah kabupaten/kota. - Pengelolaan upaya kesehatan masyarakat (UKM) Daerah kabupaten/kota dan rujukan tingkat Daerah kabupaten/kota. - Penerbitan izin rumah sakit kelas C dan D dan fasilitas pelayanan kesehatan tingkat Daerah kabupaten/kota.
2.	Sumber Daya Manusia (SDM) Kesehatan	<ul style="list-style-type: none"> - Penerbitan izin praktik dan izin kerja tenaga kesehatan. - Perencanaan dan pengembangan SDM kesehatan untuk UKM dan UKP Daerah kabupaten/kota.
3.	Sediaan Farmasi, Alat Kesehatan, dan Makanan Minuman	<ul style="list-style-type: none"> - Penerbitan izin apotek, toko obat, toko alat kesehatan dan optikal. - Penerbitan izin usaha mikro obat tradisional (UMOT). - Penerbitan sertifikat produksi alat kesehatan kelas 1 (satu) tertentu dan PKRT kelas 1 (satu) tertentu perusahaan rumah tangga. - Penerbitan izin produksi makanan dan minuman pada industri rumah tangga. - pengawasan <i>post-market</i> produk makanan minuman industri rumah tangga.
4.	Pemberdayaan Masyarakat Bidang Kesehatan	<ul style="list-style-type: none"> - Pemberdayaan masyarakat bidang kesehatan melalui tokoh kabupaten/kota, kelompok masyarakat, organisasi swadaya masyarakat dan dunia usaha tingkat kabupaten/kota.

Adapun dalam Pasal 31 juga dijelaskan bahwa kesejahteraan masyarakat juga sangat berkaitan dengan kesehatan:

- (1) Dalam pelaksanaan Desentralisasi dilakukan penataan Daerah.
- (2) Penataan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditujukan untuk:
 - a. mewujudkan efektivitas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
 - b. mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat;

- c. mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik;
- d. meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan;
- e. meningkatkan daya saing nasional dan daya saing Daerah; dan
- f. memelihara keunikan adat istiadat, tradisi, dan budaya Daerah.

Penjelasan Pasal 31 ayat (2) Huruf b tersebut, yakni bahwa yang dimaksud dengan “mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat” adalah peningkatan indeks pembangunan manusia yang ditandai dengan peningkatan kesehatan, pendidikan, dan pendapatan masyarakat.

Dari ketentuan diatas, dapat dilihat urusan pemerintahan yang menjadi sumber kewenangan. Urusan konkuren di bidang kesehatan merupakan urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar. Ketentuan tersebut akan menjadi dasar dalam pembentukan Perda tentang Sanitasi Total Berbasis Masyarakat di Kabupaten Lampung Timur.

3) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan

Ketentuan dalam Pasal 3 memuat bahwa “Pembangunan kesehatan bertujuan untuk meningkatkan kesadaran, kemauan, dan kemampuan hidup sehat bagi setiap orang agar terwujud derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya, sebagai investasi bagi pembangunan sumber daya manusia yang produktif secara sosial dan ekonomis.” Dalam Pasal 3 penjelasan, menjelaskan bahwa “Mewujudkan derajat kesehatan masyarakat adalah upaya untuk meningkatkan keadaan kesehatan yang lebih baik dari sebelumnya. Derajat kesehatan yang setinggi-tingginya mungkin dapat dicapai pada suatu saat sesuai dengan kondisi dan situasi serta kemampuan yang nyata dari setiap orang atau masyarakat. Upaya kesehatan harus selalu diusahakan peningkatannya secara

terus menerus agar masyarakat yang sehat sebagai investasi dalam pembangunan dapat hidup produktif secara sosial dan ekonomis.”

Pasal 4 dalam undang-undang ini mengatur bahwa “Setiap orang berhak atas kesehatan.” Kemudian dalam Pasal 6 memuat ketentuan bahwa “Setiap orang berhak mendapatkan lingkungan yang sehat bagi pencapaian derajat kesehatan.”

Pasal 9 ayat (1) menyatakan bahwa “Setiap orang berkewajiban ikut mewujudkan, mempertahankan, dan meningkatkan derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya.” Ayat (2), “Kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pelaksanaannya meliputi upaya kesehatan perseorangan, upaya kesehatan masyarakat, dan pembangunan berwawasan kesehatan.”

Kemudian pasal yang memuat mengenai kewajiban, yakni dalam Pasal 10, “Setiap orang berkewajiban menghormati hak orang lain dalam upaya memperoleh lingkungan yang sehat, baik fisik, biologi, maupun sosial.” Selanjutnya dalam Pasal 11, “Setiap orang berkewajiban berperilaku hidup sehat untuk mewujudkan, mempertahankan, dan memajukan kesehatan yang setinggi-tingginya.” Pasal 12, “Setiap orang berkewajiban menjaga dan meningkatkan derajat kesehatan bagi orang lain yang menjadi tanggung jawabnya.”

Pasal 15, “Pemerintah bertanggung jawab atas ketersediaan lingkungan, tatanan, fasilitas kesehatan baik fisik maupun sosial bagi masyarakat untuk mencapai derajat kesehatan yang setinggi-tingginya.”

Ketentuan yang bersinggungan terkait kesehatan lingkungan dimuat dalam pasal-pasal berikut. Pasal 109, “Setiap orang dan/atau badan hukum yang memproduksi, mengolah, serta mendistribusikan makanan dan minuman yang

diperlakukan sebagai makanan dan minuman hasil teknologi rekayasa genetik yang diedarkan harus menjamin agar aman bagi manusia, hewan yang dimakan manusia, dan lingkungan.” Kemudian dalam Pasal 113 ayat (1), “Pengamanan penggunaan bahan yang mengandung zat adiktif diarahkan agar tidak mengganggu dan membahayakan kesehatan perseorangan, keluarga, masyarakat, dan lingkungan.”

Secara khusus dalam Bab XI memuat ketentuan mengenai Kesehatan Lingkungan, yakni pasal-pasal berikut:

Pasal 162, “Upaya kesehatan lingkungan ditujukan untuk mewujudkan kualitas lingkungan yang sehat, baik fisik, kimia, biologi, maupun sosial yang memungkinkan setiap orang mencapai derajat kesehatan yang setinggi-tingginya.”

Pasal 163 ayat (1), “Pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat menjamin ketersediaan lingkungan yang sehat dan tidak mempunyai risiko buruk bagi kesehatan.” Ayat (2), “Lingkungan sehat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup lingkungan permukiman, tempat kerja, tempat rekreasi, serta tempat dan fasilitas umum.” Ayat (3), “Lingkungan sehat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) bebas dari unsur-unsur yang menimbulkan gangguan kesehatan, antara lain:

- a. limbah cair;
- b. limbah padat;
- c. limbah gas;
- d. sampah yang tidak diproses sesuai dengan persyaratan yang ditetapkan pemerintah;
- e. binatang pembawa penyakit;
- f. zat kimia yang berbahaya;
- g. kebisingan yang melebihi ambang batas;
- h. radiasi sinar pengion dan non pengion;
- i. air yang tercemar;
- j. udara yang tercemar; dan
- k. makanan yang terkontaminasi.

Pasal 174 ayat (1), “Masyarakat berperan serta, baik secara perseorangan maupun terorganisasi dalam segala bentuk dan tahapan pembangunan kesehatan dalam rangka membantu mempercepat pencapaian derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya.”

4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak asasi dan hak konstitusional bagi setiap warga negara Indonesia. Dalam Pasal 2 undang-undang ini menyatakan bahwa: Perlindungan dan pengelolaan dilaksanakan berdasarkan asas:

- a. tanggung jawab negara;
- b. kelestarian dan keberlanjutan;
- c. keserasian dan keseimbangan;
- d. keterpaduan;
- e. manfaat;
- f. kehati-hatian;
- g. keadilan;
- h. ekoregion;
- i. keanekaragaman hayati;
- j. pencemar membayar;
- k. partisipatif;
- l. kearifan lokal;
- m. tata kelola pemerintahan yang baik; dan
- n. otonomi daerah.

Dalam penjelasan Pasal 2 Huruf a, yang dimaksud dengan “asas tanggung jawab negara” adalah: (a). negara menjamin pemanfaatan sumber daya alam akan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan mutu hidup rakyat, baik generasi masa kini maupun generasi masa depan. (b). negara menjamin

hak warga negara atas **lingkungan hidup yang baik dan sehat**. (c). negara mencegah dilakukannya kegiatan pemanfaatan sumber daya alam yang menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.

Pasal 3 mengatur bahwa: Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup bertujuan:

- a. melindungi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dari pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup;
- b. menjamin keselamatan, kesehatan, dan kehidupan manusia;
- c. menjamin kelangsungan kehidupan makhluk hidup dan kelestarian ekosistem;
- d. menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup;
- e. mencapai keserasian, keselarasan, dan keseimbangan lingkungan hidup;
- f. menjamin terpenuhinya keadilan generasi masa kini dan generasi masa depan;
- g. menjamin pemenuhan dan perlindungan hak atas lingkungan hidup sebagai bagian dari hak asasi manusia;
- h. mengendalikan pemanfaatan sumber daya alam secara bijaksana;
- i. mewujudkan pembangunan berkelanjutan; dan
- j. mengantisipasi isu lingkungan global.

Pasal 65 dalam undang-undang ini menegaskan mengenai hak atas kesehatan lingkungan yakni dalam ayat (1), "Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia." Ayat (2), "Setiap orang berhak mendapatkan pendidikan lingkungan hidup, akses informasi, akses partisipasi, dan akses keadilan dalam memenuhi hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat."

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 66, "Setiap orang yang memperjuangkan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat tidak dapat dituntut secara pidana maupun digugat secara perdata."

Pasal 47 ayat (1), "Setiap usaha dan/atau kegiatan yang berpotensi menimbulkan dampak penting terhadap lingkungan hidup, ancaman terhadap ekosistem dan kehidupan, dan/atau kesehatan dan keselamatan manusia wajib melakukan analisis risiko lingkungan hidup." Ayat (2), "Analisis risiko lingkungan hidup sebagaimana dimaksud ada ayat (1) meliputi: a. pengkajian risiko; b. pengelolaan risiko; dan/atau c. komunikasi risiko. Dalam penjelasan Pasal 47 Ayat (1) bahwa yang dimaksud dengan "analisis risiko lingkungan" adalah prosedur yang antara lain digunakan untuk mengkaji pelepasan dan peredaran produk rekayasa genetik dan pembersihan (*clean up*) limbah B3. Kemudian penjelasan Ayat (2) Huruf a, bahwa "pengkajian risiko" meliputi seluruh proses mulai dari identifikasi bahaya, penaksiran besarnya konsekuensi atau akibat, dan penaksiran kemungkinan munculnya dampak yang tidak diinginkan, baik terhadap keamanan dan kesehatan manusia maupun lingkungan hidup.

5) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah

Sebagaimana kita ketahui bahwa Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan hak kepada setiap orang untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Dalam Pasal 3 undang-undang ini memuat ketentuan bahwa "Pengelolaan sampah diselenggarakan berdasarkan asas tanggung jawab, asas berkelanjutan, asas manfaat, asas keadilan, asas kesadaran, asas kebersamaan, asas keselamatan, asas keamanan, dan asas nilai ekonomi." Dalam penjelasan Pasal 3 tersebut yang dimaksud dengan asas "tanggung jawab" adalah bahwa Pemerintah dan

pemerintah daerah mempunyai tanggung jawab pengelolaan sampah dalam mewujudkan hak masyarakat terhadap lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kemudian yang dimaksud dengan asas "berkelanjutan" adalah bahwa pengelolaan sampah dilakukan dengan menggunakan metode dan teknik yang ramah lingkungan sehingga tidak menimbulkan dampak negatif terhadap kesehatan masyarakat dan lingkungan, baik pada generasi masa kini maupun pada generasi yang akan datang.

Pasal 4, "Pengelolaan sampah bertujuan untuk meningkatkan kesehatan masyarakat dan kualitas lingkungan serta menjadikan sampah sebagai sumber daya." Pasal 5, "Pemerintah dan pemerintahan daerah bertugas menjamin terselenggaranya pengelolaan sampah yang baik dan berwawasan lingkungan sesuai dengan tujuan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini.

Selanjutnya dalam Pasal 33 Ayat (1), "Sengketa persampahan merupakan perselisihan antara dua pihak atau lebih yang ditimbulkan oleh adanya atau diduga adanya gangguan dan/atau kerugian terhadap kesehatan masyarakat dan/atau lingkungan akibat kegiatan pengelolaan sampah." Pasal 37 ayat (1), "Organisasi persampahan berhak mengajukan gugatan untuk kepentingan pengelolaan sampah yang aman bagi kesehatan masyarakat dan lingkungan."

6) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman

Ketentuan Pasal 2 mengatur bahwa: Perumahan dan kawasan permukiman diselenggarakan dengan berasaskan:

- a. kesejahteraan;

- b. keadilan dan pemerataan;
- c. kenasionalan;
- d. keefisienan dan kemanfaatan;
- e. keterjangkauan dan kemudahan;
- f. kemandirian dan kebersamaan;
- g. kemitraan;
- h. keserasian dan keseimbangan;
- i. keterpaduan;
- j. **kesehatan**;
- k. kelestarian dan keberlanjutan; dan
- l. keselamatan, keamanan, ketertiban, dan keteraturan.

Penjelasan Pasal 2 Huruf d, bahwa yang dimaksud dengan “asas keefisienan dan kemanfaatan” adalah memberikan landasan agar penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman dilakukan dengan memaksimalkan potensi yang dimiliki berupa sumber daya tanah, teknologi rancang bangun, dan industri bahan bangunan yang sehat untuk memberikan keuntungan dan manfaat sebesar-besarnya bagi kesejahteraan rakyat. Kemudian penjelasan Huruf j bahwa yang dimaksud dengan “asas kesehatan” adalah memberikan landasan agar pembangunan perumahan dan kawasan permukiman memenuhi standar rumah sehat, syarat kesehatan lingkungan, dan perilaku hidup sehat.

Kemudian dalam ketentuan Pasal 3, Perumahan dan kawasan permukiman diselenggarakan untuk:

- a. memberikan kepastian hukum dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman;
- b. mendukung penataan dan pengembangan wilayah serta penyebaran penduduk yang proporsional melalui pertumbuhan lingkungan hunian dan kawasan permukiman sesuai dengan tata ruang untuk mewujudkan keseimbangan kepentingan, terutama bagi MBR;
- c. meningkatkan daya guna dan hasil guna sumber daya alam bagi pembangunan perumahan dengan tetap memperhatikan kelestarian fungsi lingkungan, baik di kawasan perkotaan maupun kawasan perdesaan;

- d. memberdayakan para pemangku kepentingan bidang pembangunan perumahan dan kawasan permukiman;
- e. menunjang pembangunan di bidang ekonomi, sosial, dan budaya; dan
- f. menjamin terwujudnya rumah yang layak huni dan terjangkau dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, teratur, terencana, terpadu, dan berkelanjutan.

Adapun penjelasan dalam Pasal 3 Huruf f bahwa yang dimaksud dengan “rumah yang layak huni dan terjangkau” adalah rumah yang memenuhi persyaratan keselamatan bangunan dan kecukupan minimum luas bangunan serta kesehatan penghuninya, yang mampu dijangkau oleh seluruh lapisan masyarakat. Yang dimaksud dengan “lingkungan yang sehat, aman, serasi, teratur, terencana, terpadu, dan berkelanjutan” adalah lingkungan yang memenuhi persyaratan tata ruang, kesesuaian hak atas tanah dan rumah, dan tersedianya prasarana, sarana, dan utilitas umum yang memenuhi persyaratan baku mutu lingkungan.

Pasal 24, Perencanaan dan perancangan rumah dilakukan untuk: a. menciptakan rumah yang layak huni; b. mendukung upaya pemenuhan kebutuhan rumah oleh masyarakat dan pemerintah; dan c. meningkatkan tata bangunan dan lingkungan yang terstruktur. Penjelasan dalam Pasal 24 Huruf a bahwa yang dimaksud dengan “rumah yang layak huni” adalah rumah yang memenuhi persyaratan keselamatan bangunan, dan kecukupan minimum luas bangunan, serta kesehatan penghuni.

Pasal 15, Pemerintah kabupaten/kota dalam melaksanakan pembinaan mempunyai tugas:

- a. menyusun dan melaksanakan kebijakan dan strategi pada tingkat kabupaten/kota di bidang perumahan dan kawasan permukiman dengan berpedoman pada kebijakan dan strategi nasional dan provinsi;

- b. menyusun dan melaksanakan kebijakan daerah dengan berpedoman pada strategi nasional dan provinsi tentang pendayagunaan dan pemanfaatan hasil rekayasa teknologi di bidang perumahan dan kawasan permukiman;
- c. menyusun rencana pembangunan dan pengembangan perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat kabupaten/kota;
- d. menyelenggarakan fungsi operasionalisasi dan koordinasi terhadap pelaksanaan kebijakan kabupaten/kota dalam penyediaan rumah, perumahan, permukiman, lingkungan hunian, dan kawasan permukiman;
- e. melaksanakan pemanfaatan teknologi dan rancang bangun yang ramah lingkungan serta pemanfaatan industri bahan bangunan yang mengutamakan sumber daya dalam negeri dan kearifan lokal yang aman bagi kesehatan;
- f. melaksanakan pengawasan dan pengendalian terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan, kebijakan, strategi, serta program di bidang perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat kabupaten/kota;
- g. melaksanakan kebijakan dan strategi pada tingkat kabupaten/kota;
- h. melaksanakan peraturan perundang-undangan serta kebijakan dan strategi penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat kabupaten/kota;
- i. melaksanakan peningkatan kualitas perumahan dan permukiman;
- j. melaksanakan kebijakan dan strategi daerah provinsi dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman dengan berpedoman pada kebijakan nasional;
- k. melaksanakan pengelolaan prasarana, sarana, dan utilitas umum perumahan dan kawasan permukiman;
- l. mengawasi pelaksanaan kebijakan dan strategi nasional dan provinsi di bidang perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat kabupaten/kota;
- m. mengalokasikan dana dan/atau biaya pembangunan untuk mendukung terwujudnya perumahan bagi MBR;
- n. memfasilitasi penyediaan perumahan dan permukiman bagi masyarakat, terutama bagi MBR;
- o. menetapkan lokasi Kasiba dan Lisiba; dan
- p. memberikan pendampingan bagi orang perseorangan yang melakukan pembangunan rumah swadaya.

Pasal 32 ayat (2), “Pembangunan perumahan dilakukan dengan mengembangkan teknologi dan rancang bangun yang ramah lingkungan serta

mengembangkan industri bahan bangunan yang mengutamakan pemanfaatan sumber daya dalam negeri dan kearifan lokal yang aman bagi kesehatan.”

Pasal 56 ayat (1), “Penyelenggaraan kawasan permukiman dilakukan untuk mewujudkan wilayah yang berfungsi sebagai lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung perikehidupan dan penghidupan yang terencana, menyeluruh, terpadu, dan berkelanjutan sesuai dengan rencana tata ruang.” Ayat (2), “Penyelenggaraan kawasan permukiman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan untuk memenuhi hak warga negara atas tempat tinggal yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur serta menjamin kepastian bermukim.”

Mengenai hak dan kewajiban, Pasal 129 memuat ketentuan bahwa, Dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman, setiap orang berhak:

- a. menempati, menikmati, dan/atau memiliki/memperoleh rumah yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur;
- b. melakukan pembangunan perumahan dan kawasan permukiman;
- c. memperoleh informasi yang berkaitan dengan penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman;
- d. memperoleh manfaat dari penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman;
- e. memperoleh penggantian yang layak atas kerugian yang dialami secara langsung sebagai akibat penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman; dan
- f. mengajukan gugatan perwakilan ke pengadilan terhadap penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman yang merugikan masyarakat.

Pasal 130, Dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman, setiap orang wajib:

- a. menjaga keamanan, ketertiban, kebersihan, dan kesehatan di perumahan dan kawasan permukiman;
- b. turut mencegah terjadinya penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman yang merugikan dan membahayakan kepentingan orang lain dan/atau kepentingan umum;
- c. menjaga dan memelihara prasarana lingkungan, sarana lingkungan, dan utilitas umum yang berada di perumahan dan kawasan permukiman; dan
- d. mengawasi pemanfaatan dan berfungsinya prasarana, sarana, dan utilitas umum perumahan dan kawasan permukiman.

7) **Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Ketentuan UU No. 12 Tahun 2011 ini merupakan *guidance* baru dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia sebagai pengganti dari UU No. 10 Tahun 2004 yang mengatur substansi yang sama. Ketentuan dalam UU No. 12 Tahun 2011 ini menjadi penting untuk dijadikan rujukan pembentukan Perda Kabupaten Lampung Timur tentang Sanitasi Total Berbasis Masyarakat.

Sebagaimana tercantum dalam Penjelasan undang-undang ini, dijelaskan bahwa terdapat materi muatan baru yang ditambahkan dalam undang-undang ini sebagai bentuk penyempurnaan terhadap undang-undang sebelumnya, yang terkait dengan pembentukan rancangan peraturan daerah antara lain:

- pengaturan Naskah Akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;
- pengaturan mengenai keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan, peneliti, dan tenaga ahli dalam tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
- penambahan teknik penyusunan Naskah Akademik dalam Lampiran I Undang-Undang ini.

Pasal 14 memuat ketentuan bahwa “Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.” Mengenai sanksi pidana dalam Pasal 15 mengatur bahwa:

- (1) Materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam:
 - a. Undang-Undang;
 - b. Peraturan Daerah Provinsi; atau
 - c. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Ketentuan pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dan huruf c berupa ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

Dalam undang-undang ini memuat ketentuan yang menjelaskan penyusunan Peraturan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota, yaitu: Pasal 56 yang mengatur bahwa:

- (1) Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat berasal dari DPRD Provinsi atau Gubernur.

- (2) Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik.
- (3) Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah Provinsi mengenai:
 - a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi;
 - b. Pencabutan Peraturan Daerah Provinsi; atau
 - c. Perubahan Peraturan Daerah Provinsi yang hanya terbatas mengubah beberapa materi disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

Kemudian dalam Pasal 57 ayat (1) lebih lanjut mengatur bahwa “Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik.”

Dalam Pasal 63 dinyatakan bahwa “Ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam pasal 56 sampai dengan pasal 62 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.”

Selanjutnya dalam Pasal 99 juga telah diatur bahwa “Selain Perancang Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 98 ayat (1), tahapan pembentukan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota mengikutsertakan peneliti dan tenaga ahli.”

8) Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2014 tentang Kesehatan Lingkungan

Pasal 2, Pengaturan Kesehatan Lingkungan bertujuan untuk mewujudkan kualitas lingkungan yang sehat, baik dari aspek fisik, kimia, biologi, maupun sosial, yang memungkinkan setiap orang mencapai derajat kesehatan yang setinggi-tingginya.

Pasal 3, Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota bertanggung jawab untuk:

- a. menjamin tersedianya lingkungan yang sehat untuk mencapai derajat kesehatan yang setinggi-tingginya sesuai dengan kewenangannya;
- b. mengatur, membina, dan mengawasi penyelenggaraan Kesehatan Lingkungan; dan
- c. memberdayakan dan mendorong peran aktif masyarakat dalam penyelenggaraan Kesehatan Lingkungan.

Pasal 6, Dalam penyelenggaraan Kesehatan Lingkungan, pemerintah daerah kabupaten/kota berwenang:

- a. menetapkan kebijakan untuk melaksanakan penyelenggaraan Kesehatan Lingkungan, Standar Baku Mutu Kesehatan Lingkungan, dan Persyaratan Kesehatan di tingkat kabupaten/kota dengan berpedoman pada kebijakan dan strategi nasional dan kebijakan yang ditetapkan pemerintah daerah provinsi;
- b. melakukan mitigasi dan adaptasi perubahan iklim terkait kesehatan di kabupaten/kota; dan
- c. melakukan kerja sama dengan lembaga nasional sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 7, Kualitas lingkungan yang sehat ditentukan melalui pencapaian atau pemenuhan Standar Baku Mutu Kesehatan Lingkungan dan Persyaratan Kesehatan.

Pasal 30 ayat (1), Kesehatan Lingkungan diselenggarakan melalui upaya Penyehatan, Pengamanan, dan Pengendalian. Ayat (2), Upaya Penyehatan, Pengamanan, dan Pengendalian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan untuk memenuhi Standar Baku Mutu Kesehatan Lingkungan dan Persyaratan Kesehatan.

Lebih lanjut dalam ketentuan Pasal 31, Penyehatan dilakukan terhadap media lingkungan berupa air, udara, tanah, pangan, serta sarana dan bangunan. Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 38, Pengamanan dilakukan melalui: a. upaya perlindungan kesehatan masyarakat; b. proses pengolahan limbah; dan c. pengawasan terhadap limbah. Adapun dalam Pasal 48 bahwa, Pengendalian dilakukan terhadap vektor dan binatang pembawa penyakit.

Pasal 52 ayat (1), Setiap pengelola, penyelenggara, atau penanggung jawab lingkungan Permukiman, Tempat Kerja, tempat rekreasi, serta tempat dan fasilitas umum wajib melakukan upaya Penyehatan, Pengamanan, dan Pengendalian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 sampai dengan Pasal 51.

Pasal 53 ayat (1), Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya melakukan penyelenggaraan Kesehatan Lingkungan dalam keadaan tertentu.

Pasal 55, Pendanaan penyelenggaraan Kesehatan Lingkungan dapat bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, masyarakat, atau sumber lain yang sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 56, Dalam penyelenggaraan Kesehatan Lingkungan, Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya, dan masyarakat memanfaatkan teknologi tepat guna, yang didukung dengan penelitian, pengembangan dan penapisan teknologi, pengujian laboratorium, serta tidak menimbulkan gangguan kesehatan.

Pasal 57 ayat (1), Dalam rangka penyelenggaraan Kesehatan Lingkungan, Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya, membangun dan mengembangkan koordinasi, jejaring kerja, dan kemitraan.

Mengenai peran masyarakat, dalam ketentuan Pasal 58 ayat (1), Masyarakat berperan serta dalam penyelenggaraan Kesehatan Lingkungan untuk mewujudkan derajat kesehatan yang setinggi-tingginya. Kemudian dalam Ayat (2), Peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilaksanakan melalui:

- a. perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, penilaian, dan pengawasan;
- b. pemberian bantuan sarana, tenaga ahli, dan finansial;
- c. dukungan kegiatan penelitian dan pengembangan Kesehatan Lingkungan;
- d. pemberian bimbingan dan penyuluhan serta penyebarluasan informasi; dan
- e. sumbangan pemikiran dan pertimbangan berkenaan dengan penentuan kebijakan dan/atau penyelenggaraan Kesehatan Lingkungan.

Pasal 59 ayat (1), Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Kesehatan Lingkungan, penerapan Standar Baku Mutu Kesehatan Lingkungan, dan penerapan Persyaratan Kesehatan.

9) **Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun**

Meningkatnya pembangunan di segala bidang, khususnya pembangunan di bidang industri, semakin meningkat pula jumlah limbah yang dihasilkan termasuk yang berbahaya dan beracun yang dapat membahayakan lingkungan hidup dan kesehatan manusia. Dalam Pasal 1 angka 2 menyatakan bahwa, Limbah bahan berbahaya dan beracun, disingkat limbah B3, adalah sisa suatu usaha dan/atau kegiatan yang mengandung bahan berbahaya dan/atau beracun yang karena sifat dan/atau konsentrasinya dan/atau jumlahnya, baik secara langsung maupun tidak langsung, dapat mencemarkan dan/atau merusakkan lingkungan hidup, dan/atau dapat membahayakan lingkungan hidup, kesehatan, kelangsungan hidup manusia serta makhluk hidup lain.

Pasal 2 mengatur bahwa, “Pengelolaan limbah B3 bertujuan untuk mencegah dan menanggulangi pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang diakibatkan oleh limbah B3 serta melakukan pemulihan kualitas lingkungan yang sudah tercemar sehingga sesuai fungsinya kembali.” Selanjutnya dalam Pasal 3 mengatur bahwa, “Setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan yang menghasilkan limbah B3 dilarang membuang limbah B3 yang dihasilkannya itu secara langsung ke dalam media lingkungan hidup, tanpa pengolahan terlebih dahulu.”

Pasal 43 ayat (1), “Untuk kegiatan pengumpulan, pemanfaatan, pengolahan dan/atau penimbunan limbah B3 sebagai kegiatan utama wajib dibuatkan analisis mengenai dampak lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundangundangan yang berlaku. Dalam Pasal 55 ayat (1), “Setiap orang berhak melaporkan adanya potensi maupun keadaan telah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang disebabkan oleh limbah B3.”

10) Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 3 Tahun 2014 tentang Sanitasi Total Berbasis Masyarakat

Pasal 9 mengatur bahwa Dalam mendukung penyelenggaraan STBM, Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota bertanggung jawab dalam:

- a) penyusunan peraturan dan kebijakan teknis;
- b) fasilitasi pengembangan teknologi tepat guna;
- c) fasilitasi pengembangan penyelenggaraan STBM;
- d) pelatihan teknis bagi tenaga pelatih; dan/atau
- e) penyediaan panduan media komunikasi, informasi, dan edukasi.

Pasal 12 mengaskan bahwa: Untuk mendukung penyelenggaraan STBM, pemerintah daerah kabupaten/kota berperan:

- a) menetapkan skala prioritas wilayah untuk penerapan STBM;
- b) melakukan koordinasi lintas sektor dan lintas program, jejaring kerja, dan kemitraan dalam rangka pengembangan penyelenggaraan STBM;
- c) melaksanakan pelatihan teknis bagi petugas dan masyarakat kecamatan dan/atau desa/kelurahan;
- d) melakukan pemantauan dan evaluasi; dan
- e) menyediakan materi media komunikasi, informasi, dan edukasi.

Dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan sanitasi total berbasis masyarakat dan telah dipetakan di atas, dapat dilihat bahwa terdapat sinkronisasi yang menunjukkan pemerintah daerah berwenang dan

bertanggungjawab atas penyelenggaraan sanitasi total berbasis masyarakat. Dengan begitu, diperlukan sebuah Peraturan Daerah tentang Sanitasi Total Berbasis Masyarakat yang akan melegitimasi kedudukan Pemerintah Daerah dalam melakukan kebijakan sanitasi total berbasis masyarakat.

Berdasarkan uraian pengaturan kewenangan daerah dalam mengkonstruksi Peraturan Daerah Sanitasi Total Berbasis Masyarakat untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat Lampung Timur yang telah diuraikan di atas, dapat diketahui bahwa kewenangan tersebut diperoleh dari dua rezim hukum sekaligus, yaitu rezim hukum pemerintahan daerah yang digariskan dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan rezim hukum sektoral di bidang kesehatan yang utamanya digariskan dalam Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 3 Tahun 2014 tentang Sanitasi Total Berbasis Masyarakat. Dari aturan perundang-undangan tersebut Pemerintah Daerah berwenang membuat kebijakan terkait Sanitasi Total Berbasis Masyarakat Untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat Lampung Timur yang salah satunya berupa peraturan daerah sebagai dasar legitimasinya. Kewenangan tersebut secara konseptual adalah kewenangan yang sifatnya atribusi karena digariskan langsung oleh Undang-Undang.

B. Konstruksi Peraturan Daerah Sanitasi Total Berbasis Masyarakat Untuk Meningkatkan Derajat Kesehatan Di Kabupaten Lampung Timur

Sebelum memaparkan lebih lanjut Materi Muatan Peraturan Daerah tentang Sanitasi Total Berbasis Masyarakat Untuk Meningkatkan Derajat Kesehatan Di Kabupaten Lampung Timur, perlu diuraikan terlebih dahulu kajian asas penyusunan norma Peraturan Daerah tentang Sanitasi Total Berbasis Masyarakat Untuk Meningkatkan Derajat Kesehatan Di Kabupaten Lampung

Timur yang akan dibentuk. Setiap masyarakat selalu mempunyai *rechtsidee* yakni apa yang masyarakat harapkan dari hukum, misalnya hukum diharapkan untuk menjamin adanya keadilan, kemanfaatan dan ketertiban maupun kesejahteraan. Cita hukum atau *rechtsidee* tumbuh dalam sistem nilai masyarakat tentang baik dan buruk, pandangan mereka mengenai hubungan individual dan kemasyarakatan dan lain sebagainya termasuk pandangan tentang dunia gaib. Semua ini bersifat filosofis, artinya menyangkut pandangan mengenai inti atau hakikat sesuatu. Hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat.²⁴

Menurut Rudolf Stammler, cita hukum adalah konstruksi pikiran yang merupakan keharusan untuk mengarahkan hukum pada cita-cita yang diinginkan masyarakat. Selanjutnya Gustav Radbruch seorang ahli filsafat hukum seperti Stammler dari aliran Neo-Kantian menyatakan bahwa cita hukum berfungsi sebagai tolak ukur yang bersifat regulatif dan konstruktif. Tanpa cita hukum, hukum akan kehilangan maknanya.²⁵

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan proses terwujudnya nilai-nilai yang terkandung cita hukum ke dalam norma hukum tergantung pada tingkat kesadaran dan penghayatan akan nilai-nilai tersebut oleh para pembentuk peraturan perundang-undangan. Tiadanya kesadaran akan nilai-nilai tersebut dapat terjadi kesenjangan antara cita hukum dan norma hukum yang dibuat. Salah satu

²⁴ Bagir Manan. *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, IN-HILL-Co, Jakarta, 1992, hal 17.

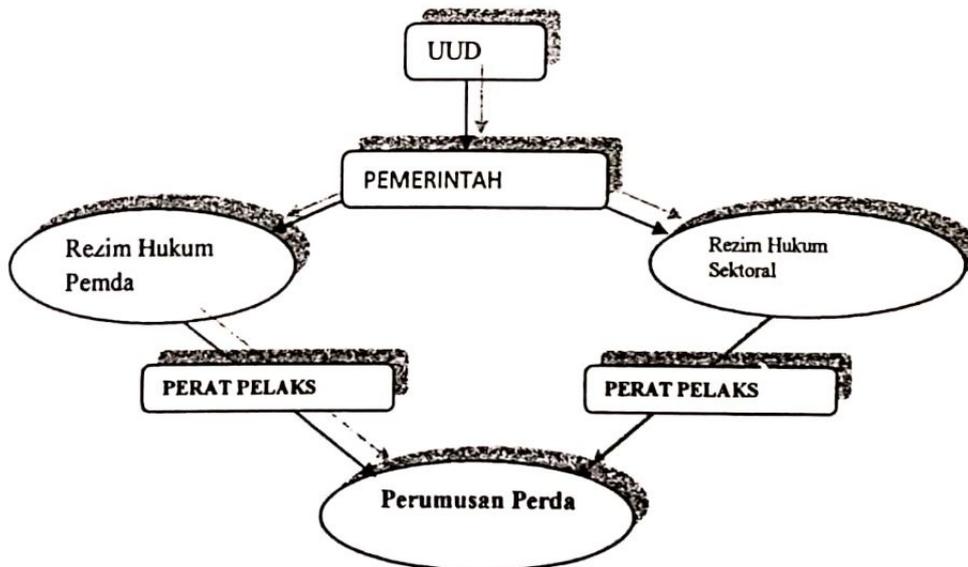
²⁵ Esmi Warasih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2011, hal 39

bentuk pengejawantahan cita hukum adalah melalui asas-asas hukum yang lebih lanjut akan menjadi batu uji bagi peraturan perundang-undangan termasuk perda.

Merujuk pada Tisnanta²⁶, dalam merumuskan Perda harus dilakukan berdasarkan pada dua rezim hukum dalam kerangka konsolidasi dan harmonisasi dalam implementasi berbagai peraturan perundang-undangan di daerah. Pemda harus mampu menciptakan keseimbangan optimal dan dinamik dengan memetakan kewenangannya dalam penyelenggaraan pelayanan dengan berlandaskan pada standar-standar norma yang diterbitkan oleh pemerintah pusat.

Standar norma tersebut meliputi rezim hukum pemerintahan daerah maupun rezim hukum sektoral. Pemda dapat melakukan perumusan peraturan daerah tentang perlindungan dan pemberdayaan petani berdasarkan bagan alur sebagaimana digambarkan dalam ragaan satu berikut ini.

Ragaan 1. Standar Norma Pembentukan Peraturan Daerah



²⁶ Tisnanta, *Progresifitas Pembentukan Peraturan Daerah yang Berbasis Kesejahteraan Rakyat (Perspektif Keberpihakan Penyelenggaraan Pelayanan Dasar Pemda Terhadap Masyarakat Miskin)*, Hibah Disertasi, Undip, 2009, hlm 67

Beberapa proses legislasi dan pengalaman membantu merancang peraturan perundang-undangan, Undang-Undang (UU) Nomor 12 Tahun 2011 (sebelumnya UU Nomor 10 Tahun 2004) sebagai pedoman pembentukan peraturan perundang-undangan, dipegang teguh oleh biro hukum pemerintah daerah (pemda), legislator, dan akademisi yang menjadi legislatif *drafter*.

Perdebatan di parlemen dan biro hukum hampir didominasi persoalan teknis yuridis. UU Nomor 12 Tahun 2011 memang terlalu memusatkan perhatian pada masalah teknis yuridis, tetapi sangat sedikit memberi perhatian, bagaimana memberi “nutrisi” pada peraturan perundang-undangan. Teknis yuridis memang penting dalam legislatif *drafting*, tetapi mengabaikan “nutrisi” peraturan sama dengan memuja bentuk namun melupakan isi.²⁷ UU Nomor 12 Tahun 2011 cenderung memengaruhi para perancang peraturan perundang-undangan hanya sibuk mengurus soal teknis yuridis, seperti format, tanda titik, koma, dan seterusnya.

Perancang peraturan diasumsikan berada dalam posisi netral. Penggunaan kata “hukum berpihak” menimbulkan polemik dan debat yang tidak berkesudahan. Proses legislatif *drafting* telanjur diandaikan sebagai kegiatan yang netral dan obyektif. Padahal sebenarnya, posisi netral adalah untuk menutupi “kedok”. Bahwa dalam pembentukan peraturan, sarat pertarungan kepentingan.

²⁷ Secara umum, UU Nomor 12 tahun 2011 memuat materi-materi pokok yang disusun secara sistematis, sebagai berikut: asas pembentukan peraturan perundang-undangan, materi muatan peraturan perundang-undangan, jenis dan hierarki perencanaan peraturan perundang-undangan, penyusunan peraturan perundang-undangan, teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, pembahasan dan pengesahan rancangan UU, pembahasan dan penetapan rancangan peraturan daerah provinsi dan rancangan peraturan daerah kabupaten/kota, pengundangan peraturan perundang-undangan, penyebarluasan, partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, dan ketentuan lain-lain, yang memuat mengenai pembentukan keputusan presiden dan lembaga negara serta pemerintah lainnya. Selain itu, teknik penyusunan peraturan perundang-undangan diatur beserta contohnya yang ditempatkan dalam Lampiran II.

Peraturan daerah sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dalam pembentukannya tidak luput dari asas formal dan material. Apalagi substansinya merupakan norma sentral dalam mewujudkan secara lebih konkret isi otonomi di suatu daerah. Untuk mendapatkan kualitas peraturan daerah yang seperti itu, maka dalam pembentukannya harus didasarkan pada beberapa asas.

Asas (*Beginzel* atau *principe*: Bahasa Belanda atau *principle* Bahasa Inggris) dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) didefinisikan sebagai (1) dasar hukum, (2) dasar, dan (3) cita-cita.²⁸ Adapun prinsip dalam kamus Bahasa Indonesia kontemporer diartikan sebagai dasar yang berupa kebenaran yang menjadi pokok berpikir atau bertindak,²⁹ merupakan adaptasi istilah asing *principle* (Bahasa Inggris) dan oleh Hornby sebagaimana dikutip Rusli Effendi dkk didefinisikan sebagai *basic truth* atau *general law of cause and effect*.³⁰ Black's Law Dictionary mengartikan *principle* sebagai *a fundamental truth or doctrinal, as of law: a comprehensive rule of doctrine which furnishes a basic or origin for other; a settled rule of action, procedure, or determination*.³¹

Apabila dikaitkan dengan hukum, asas hukum menurut Scholten adalah pikiran-pikiran dasar, yang terdapat di dalam dan di belakang sistem hukum masing-masing dirumuskan dalam aturan-aturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim yang berkenaan dengan ketentuan-ketentuan dan

²⁸ Tim Penyusun, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, Jakarta, 2002, hlm. 52.

²⁹ Peter Salim dan Yenny Salim, *Kamus Bahasa Indonesia Kontemporer*, Modern English Press, Jakarta, 1991, hlm. 97.

³⁰ Rusli Effendi, dkk, *Teori Hukum*, Hasanuddin University Press, Makassar, 1991, hlm. 28.

³¹ Henry Campbell Black's, *Black's Law Dictionary: Definition of the term and phrases of American and English Jurisfrudence, American and Modern*, (ST Paul Mina: West Publishing Co, 1979), hlm. 1074.

keputusan-keputusan individu dapat dipandang sebagai penjabarannya.³² Satjipto Raharjo berpandangan bahwa asas hukum itu lebih abstrak dari aturan atau peraturan hukum; merupakan jantungnya hukum, dimana di dalamnya terkandung nilai-nilai etis.³³ Asas tersebut menurut Logemann sebagaimana dikutip Abu Daud Busroh dan Abubakar Busroh adalah sebagai bangunan hukum yang bersumber dari perasaan manusia, yang merupakan unsure idiil dari aturan.³⁴ Karenanya ia bersifat dinamis berubah sesuai dengan kondisi-kondisi yang mempengaruhinya, sehingga tidak langgeng tergantung pada kondisi lingkungannya, yang ditentukan secara langsung atau disimpulkan baik secara langsung atau tidak langsung dari peraturan hukum yang berlaku pada saat itu, yang hakikinya telah mengandung unsur-unsur (kiem=bibit) dari asas hukum bersangkutan.³⁵

Asas hukum yang berisikan nilai-nilai etis yang disebut juga sebagai kaidah penilaian dapat berfungsi baik di belakngataupun di dalam kaidah perilaku untuk kemudian mewujudkan kaidah hukum tertinggi dalam system hukum positif, karenanya asas hukum dalam hal ini berfungsi sebagai pondasi (landasan) bagi pembentukan system tersebut.³⁶

Rusli Effendi dkk menyebutkan bahwa asas hukum mempunyai fungsi antara lain:

³² Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum* (terjemahan : A. Sidharta), Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1996, hlm. 119.

³³ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1982, hlm. 85.

³⁴ Abu Daud Busroh dan Abubakar Busroh, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Bandung, 1985, hlm. 12.

³⁵ ML. Tobing, *Sekitar Pengantar Ilmu Hukum*, Erlangga, Jakarta, 1983, hlm. 22.

³⁶ Bruggink, *Op.Cit.*, hlm. 132.

1. Menjaga konsistensi tetap dapat dipertahankan dalam suatu sistem hukum, untuk menjaga agar konflik-konflik yang mungkin timbul dalam suatu system hukum dapat diatasi dan dicarikan jalan keluar pemecahannya;
2. Menertibkan aturan dan peraturan yang lebih konkret dan khusus serta kasuistis.³⁷

Disamping itu, jika hukum berfungsi sebagai *a tool of social engeenering*, maka asas hukum juga demikian.³⁸ Akan tetapi, jika dipergunakan dalam upaya menemukan dan pembentukan hukum baru, maka asas hukum berfungsi sebagai batu uji kritis terhadap hukum positif.³⁹

Menurut Van der Vlies sebagaimana dikutip oleh Hamid Attamimi dan Maria Farida, secara umum membedakan dua kategori asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut (*algemene beginselen van behoorlijk regelgeving*), yaitu asas formal dan asas material.⁴⁰

Asas-asas formal meliputi:

1. Asas tujuan jelas; Asas ini terdiri dari tiga tingkat: kerangka kebijakan umum bagi peraturan yang akan dibuat, tujuan tertentu bagi peraturan yang akan dibuat dan tujuan dari berbagai bagian dalam peraturan.
2. Asas lembaga yang tepat; Asas ini menghendaki agar suatu organ memberi penjelasan bahwa suatu peraturan tertentu memang berada dalam kewenangannya, dan agar suatu organ, khususnya pembuat undang-undang,

³⁷ *Op.Cit.*, hlm. 97.

³⁸ *Ibid.*, hlm. 100.

³⁹ Eruggink, *Op.Cit.*, hlm. 133.

⁴⁰ I.C. Van der Vlies, *Handboek Wetgeving* (Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-Undangan). Dirjen Peraturan Perundang-Undangan DEPKUMHAM RI, Jakarta, 2007. Hlm 258-303. Lihat juga Attamimi, A. Hamid S. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990 dan Maria Farida Indrati S. *Ilmu Perundang-undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya*. Jld 2. Yogyakarta: Kanisius, 2007.

memberi alasan mengapa ia tidak melaksanakan sendiri pengaturan atas suatu materi tertentu tetapi menugaskannya kepada orang lain.

3. Asas urgensi/perlunya pengaturan; Jika tujuan sudah dirumuskan dengan jelas, masalah berikutnya adalah apakah tujuan itu memang harus dicapai dengan membuat suatu peraturan.
4. Asas dapat dilaksanakan; Asas ini menyangkut jaminan-jaminan bagi dapat dilaksanakannya apa yang dimuat dalam suatu peraturan.
5. Asas konsensus; Asas ini berisi bahwa perlu diusahakan adanya konsensus antara pihak-pihak yang bersangkutan dan pemerintah mengenai pembuatan suatu peraturan serta isinya.

Asas-asas material meliputi:

1. Asas kejelasan terminologi dan sistematika; Menurut asas ini, suatu peraturan harus jelas, baik kata-kata yang digunakan maupun strukturnya.
2. Asas bahwa peraturan perundang-undangan mudah dikenali; Menurut asas ini, suatu peraturan harus dapat diketahui oleh setiap orang yang perlu mengetahui adanya peraturan itu.
3. Asas kesamaan hukum; Asas ini menjadi dasar dari semua peraturan perundang-undangan, peraturan tidak boleh ditujukan kepada suatu kelompok tertentu yang dipilih secara semauanya.
4. Asas kepastian hukum; Asas ini menghendaki agar harapan (ekspektasi) yang wajar hendaknya dihormati; khususnya ini berarti bahwa peraturan harus memuat rumusan norma yang tepat, bahwa peraturan tidak diubah tanpa adanya aturan peralihan yang memadai, dan bahwa peraturan tidak boleh diperlakukan surut tanpa alasan yang mendesak.

5. Asas penerapan-hukum yang khusus; Asas ini menyangkut aspek-aspek kemungkinan untuk menegakkan keadilan didalam kasus tertentu yang dapat diwujudkan dengan memberikan *margin* keputusan kepada pemerintah didalam undang-undang, memberikan kemungkinan penyimpangan bagi keadaan-keadaan khusus di dalam undang-undang, memungkinkan perlindungan hukum terhadap semua tindakan pemerintah.

Meskipun bukan merupakan norma hukum, asas-asas ini bersifat normatif karena pertimbangan etik yang masuk ke dalam ranah hukum. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan ini penting untuk diterapkan karena dalam era otonomi luas dapat terjadi pembentuk Perda membuat suatu peraturan atas dasar intuisi sesaat bukan karena kebutuhan masyarakat. Pada prinsipnya asas pembentukan peraturan perundang-undangan sangat relevan dengan asas umum administrasi publik yang baik (*general principles of good administration* sebagai berikut:⁴¹

1. Asas kepastian hukum (*principle of legal security*);
2. Asas keseimbangan (*principle of proportionality*);
3. Asas kesamaan dalam pengambilan keputusan pangreh (*principle of equality*);
4. Asas bertindak cermat (*principle of carefulness*);
5. Asas motivasi untuk setiap keputusan pangreh (*principle of motivation*);
6. Asas jangan mencampuradukan kewenangan (*principle of non misuse of competence*);
7. Asas permainan yang layak (*principle of fair play*);

⁴¹ Ateng Syafrudin, "Asas-asas Pemerintahan Yang Layak Pegangan Bagi Pengabdian Kepala Daerah", dalam *Himpunan Makalah Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (A.A.U.P.B)*, penyusun: Paulus Effendie Lotulung, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hlm 38-39

8. Asas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonableness or prohibition of arbitrariness*);
9. Asas menanggapi pengharapan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*);
10. Asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the consequences of an annulled decision*);
11. Asas perlindungan atas pandangan hidup (cara hidup) pribadi (*principle of protecting the personal way of life*);
12. Asas kebijaksanaan (*sapientia*);
13. Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*).

Asas-asas umum administrasi publik yang baik ini bersifat umum dan adaptif terhadap keunikan jenis pelayanan yang diselenggarakan terhadap masyarakat, termasuk dalam hal pemungutan retribusi. Urgensi asas ini karena sangat mungkin Perda yang dibentuk muatannya tidak baik tapi pelaksanaannya baik, atau sebaliknya aturannya baik tapi penyelenggaranya menerapkannya dengan tidak baik.

Asas-asas tersebut di atas merupakan landasan dalam penyusunan Raperda yang akan disusun. Asas-asas tersebut akan diakomodir dalam perumusan norma atau pasal yang menjadi materi muatan Perda yang akan disusun. Salah satu aspek pokok dalam penyusunan Raperda adalah menentukan Materi muatan. Dalam menentukan materi muatan, Pasal 6 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menentukan bahwa materi muatan Perda mengandung asas:⁴²

⁴² Modul 1, *Diklat Teknis Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan (Legal Drafting)* Depdagri-LAN, Jakarta. 2007

1. Pengayoman, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi mengayomi seluruh masyarakat dan memberikan perlindungan hak asasi manusia yang hakiki;
2. Kemanusiaan, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus bersifat manusiawi dan menghargai harkat dan martabat manusia serta tidak boleh membebani masyarakat di luar kemampuan masyarakat itu sendiri;
3. Kebangsaan, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang berasaskan musyawarah dalam mengambil keputusan;
4. Kekeluargaan, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas musyawarah mufakat dalam setiap penyelesaian masalah yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan;
5. Kenusantaraan, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila atau wilayah/daerah tertentu, sesuai dengan jenis Peraturan Perundang-undangan tersebut;
6. Kebhinnekatunggalikaan, yaitu setiap perencanaan, pembuatan, dan penyusunan serta materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan khususnya yang menyangkut masalah-masalah yang sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
7. Keadilan yang merata, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan bagi setiap warga negara tanpa kecuali;

8. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan materi muatannya tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat diskriminatif;
9. Ketertiban dan kepastian hukum; yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus dapat menimbulkan kepastian hukum dan ketertiban dalam masyarakat;
10. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan materi muatannya atau isinya harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat, serta bangsa dan negara.

Asas dan materi muatan yang ada di atas disesuaikan dengan materi muatan raperda yang akan disusun, dan sedapat mungkin semua asas yang ada dalam Pasal 6 ayat (1) tersebut dapat diakomodir secara keseluruhan. Pemberlakuan asas-asas tersebut diatas dalam penyusunan Peraturan Daerah tentang Sanitasi Total Berbasis Masyarakat Untuk Meningkatkan Derajat Kesehatan Di Kabupaten Lampung Timur akan disesuaikan dengan kondisi masyarakat, aspek sosial politik dan kearifan lokal di daerah masing-masing.

Setelah faktor asas pembentukan diuraikan, selanjutnya adalah berkenaan dengan uraian tentang landasan filosofis, sosiologis dan yuridis dari Peraturan Daerah tentang Sanitasi Total Berbasis Masyarakat Untuk Meningkatkan Derajat Kesehatan Di Kabupaten Lampung Timur yang akan dibentuk. Menurut Jimly Asshiddiqie,⁴³ pembentukan sebuah aturan yang baik haruslah dilandaskan kepada aspek filosofis, sosiologis, yuridis, politis dan administratif dan keberlakuannya juga haruslah tercermin secara filosofis, sosiologis, yuridis dan politis.

⁴³Jimly Asshiddiqie. *Perihal Undang-Undang* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 243-244.

Keberlakuan Filosofis adalah nilai-nilai filosofis negara Republik Indonesia terkandung dalam Pancasila sebagai "*staatsfundamentalnorm*". Di dalam rumusan kelima sila Pancasila terkandung nilai-nilai religiusitas Ketuhanan Yang Maha Esa, humanitas kemanusiaan yang adil dan beradab, nasionalitas kebangsaan dalam ikatan kebineka-tunggal-ikaan, soberenitas kerakyatan, dan sosialitas keadilan bagi segenap rakyat Indonesia. Tidak satupun dari kelima nilai-nilai filosofis tersebut yang boleh diabaikan atau malah ditentang oleh norma hukum yang terdapat dalam berbagai kemungkinan bentuk peraturan perundang-undangan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Keberlakuan juridis adalah keberlakuan suatu norma hukum dengan daya ikatnya untuk umum sebagai suatu dogma yang dilihat dari pertimbangan yang bersifat teknis juridis. Secara juridis, suatu norma hukum itu dikatakan berlaku apabila norma hukum itu sendiri memang (i) ditetapkan sebagai norma hukum berdasarkan norma hukum yang lebih superior atau yang lebih tinggi seperti dalam pandangan Hans Kelsen dengan teorinya "*Stufenbautheorie des Recht*", (ii) ditetapkan mengikat atau berlaku karena menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dengan akibatnya seperti dalam pandangan J.H.A. Logemann, (iii) ditetapkan sebagai norma hukum menurut prosedur pembentukan hukum yang berlaku seperti dalam pandangan W. Zevenbergen, dan (iv) ditetapkan sebagai norma hukum oleh lembaga yang memang berwenang. Jika ketiga kriteria tersebut telah terpenuhi sebagaimana mestinya, maka norma hukum yang bersangkutan dapat dikatakan memang berlaku secara juridis.

Suatu norma hukum dikatakan berlaku secara politis apabila pemberlakuannya itu memang didukung oleh faktor-faktor kekuatan politik yang

Landasan filosofis, undang-undang selalu mengandung norma-norma hukum yang diidealkan (*ideal norms*) oleh suatu masyarakat ke arah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan bernegara hendak diarahkan. Landasan Sosiologis yaitu bahwa setiap norma hukum yang dituangkan dalam undang-undang haruslah mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat. Landasan Politis, landasan politis yang dimaksud disini ialah bahwa dalam konsideran harus pula tergambar adanya sistem rujukan konstitusional menurut cita-cita dan norma dasar yang terkandung dalam UUD 1945 sebagai sumber kebijakan pokok atau sumber politik hukum yang melandasi pembentukan undang-undang yang bersangkutan. Landasan Juridis, Landasan juridis dalam perumusan setiap undang-undang haruslah ditempatkan pada bagian Konsideran "Mengingat". Landasan Administratif Kelima macam landasan tersebut di atas secara berurutan harus dicantumkan pada bagian pengantar undang-undang. Perumusannya dapat dibagi ke dalam tiga kelompok atau sub-bagian, yaitu (a) sub-bagian pertimbangan atau "Konsideran Menimbang", (b) sub-bagian pengingatan atau "Konsideran Mengingat", dan kadang-kadang ditambah pula dengan (c) sub-bagian perhatian atau "Konsideran Memperhatikan". Dalam kelaziman praktik pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, kedua sub-bagian pertama, yaitu sub-bagian pertimbangan dan sub-bagian pengingatan dianggap sebagai sesuatu yang mutlak dalam format peraturan perundang-undangan Republik Indonesia sejak dulu. Sedangkan sub-bagian ketiga, yaitu "konsideran memperhatikan" bersifat fakultatif sesuai kebutuhan.

nyata (*riete machtsfactoren*). Meskipun norma yang bersangkutan didukung oleh masyarakat lapisan akar rumput, sejalan pula dengan cita-cita filosofis negara, dan memiliki landasan juridis yang sangat kuat, tetapi tanpa dukungan kekuatan politik yang mencukupi di parlemen, norma hukum yang bersangkutan tidak mungkin mendapatkan dukungan politik untuk diberlakukan sebagai hukum. Dengan perkataan lain, keberlakuan politik ini berkaitan dengan teori kekuasaan (*power theory*) yang pada gilirannya memberikan legitimasi pada keberlakuan suatu norma hukum semata-mata dari sudut pandang kekuasaan. Apabila suatu norma hukum telah mendapatkan dukungan kekuasaan, apapun wujudnya dan bagaimanapun proses pengambilan keputusan politik tersebut dicapainya sudah cukup untuk menjadi dasar legitimasi bagi keberlakuan norma hukum yang bersangkutan dari segi politik.

Keberlakuan Sosiologis adalah pandangan sosiologis mengenai keberlakuan ini cenderung lebih mengutamakan pendekatan yang empiris dengan mengutamakan beberapa pilihan kriteria, yaitu (i) kriteria pengakuan (*recognition theory*), (ii) kriteria penerimaan (*reception theory*), atau (iii) kriteria faktisitas hukum. Kriteria pertama (*principle of recognition*) menyangkut sejauh mana subjek hukum yang diatur memang mengakui keberadaan dan daya ikat serta kewajibannya untuk menundukkan diri terhadap norma hukum yang bersangkutan. Jika subjek hukum yang bersangkutan tidak merasa terikat, maka secara sosiologis norma hukum yang bersangkutan tidak dapat dikatakan berlaku baginya.

Selain sebagai sumber dari segala sumber hukum, Pancasila juga sebagai cita hukum yang bersifat hirarkhis. Cita hukum (*rechtsidee*) mengandung arti

bahwa pada hakekatnya hukum sebagai aturan tingkah laku masyarakat yang berakar pada gagasan, rasa, karsa, cipta, dan fikiran dari masyarakat itu sendiri. Jadi cita hukum adalah gagasan, karsa, cipta, dan pikiran berkenaan dengan hukum atau persepsi tentang makna hukum. B.Arief Sidharta⁴⁴ menjelaskan bahwa cita hukum Pancasila yang berakar dalam pandangan hidup Pancasila, dengan sendirinya akan mencerminkan tujuan menegara dan nilai-nilai dasar yang secara formal dicantumkan dalam Pembukaan, khususnya dalam rumusan lima dasar kefilosofan negara, dan dijabarkan lebih lanjut dalam pasal-pasal Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945 tersebut. Tujuan bernegara tersebut diwujudkan dengan penyelenggaraan pemerintahan oleh pemerintah.

Selanjutnya bila dikaitkan dengan kewenangan maka Menurut Philip Selznick dan Philippe Nonet didalam teori hukum dan kekuasaan, ada beberapa pentahapan perkembangan hukum antara lain, dari pentahapan hukum yang represif menjadi hukum yang lebih otonom dan kemudian menuju hukum yang responsif. Dari tahapan-tahapan tersebut jelas tergambar bahwa timbulnya hukum responsif lebih diakibatkan adanya reaksi dan kehendak dari masyarakat yang disebabkan oleh karena kekakuan-kekakuan yang terjadi pada hukum modern yang bersifat represif, dan atas dasar reaksi dari masyarakat yang menghendaki adanya perubahan maka akhirnya terjadi pergeseran menjadi hukum yang lebih otonom dan kemudian menuju hukum responsif.

⁴⁴ B. Arief Sidharta, *Ilmu Hukum Indonesia*, (Bandung: Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, 2010), hlm 85.

Demikian halnya dengan gagasan hukum progresif, menurut Satjipto Rahardjo⁴⁵ gagasan hukum progresif dimulai dari asumsi dasar filosofis bahwa hukum adalah untuk manusia, bukan sebaliknya. Dengan demikian keberadaan hukum adalah untuk melayani dan melindungi manusia, bukan sebaliknya. Hukum dianggap sebagai suatu institusi yang bertujuan mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera dan membuat manusia bahagia. Hukum progresif menganut ideologi hukum yang pro-keadilan dan hukum yang pro-rakyat⁴⁶.

Asumsi yang mendasari progresifitas hukum adalah: *pertama* hukum ada untuk manusia dan tidak untuk dirinya sendiri; *kedua* hukum selalu berada pada status *law in the making* dan tidak bersifat final; *ketiga* hukum adalah institusi yang bermoral kemanusiaan, dan bukan teknologi yang tidak berhati nurani.⁴⁷ Memperhatikan hal-hal yang mendasari progresivisme hukum diatas, pada prinsipnya keberadaan hukum sesungguhnya adalah untuk melindungi manusia sebagai pengguna (*user*) atas hukum. Hukum dibuat untuk manusia, sehingga hukum yang dibuat haruslah hukum yang berkemanusiaan.

Atas dasar asumsi tersebut, kriteria hukum progresif adalah: *pertama*, mempunyai tujuan besar berupa kesejahteraan dan kebahagiaan manusia; *kedua*, memuat kandungan moral kemanusiaan yang sangat kuat; *ketiga*, hukum progresif adalah hukum yang membebaskan meliputi dimensi yang amat luas yang tidak hanya bergerak pada ranah praktik, melainkan juga teori; *keempat*, bersifat kritis

⁴⁵ Gagasan tentang hukum progresif pertama kali muncul tahun 2002 melalui artikel yang ditulis oleh Satjipto Rahardjo pada harian Kompas dengan judul "Indonesia Membutuhkan Penegakan Hukum Progresif", tanggal 15 Juni 2002.

⁴⁶ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), hlm 6.

⁴⁷ *Ibid.*, ulm. viii.

dan fungsional, oleh karena hukum progresif tidak henti-hentinya melihat kekurangan yang ada dan menemukan jalan untuk memperbaikinya.

Hukum progresif menempatkan kepentingan dan kebutuhan manusia sebagai titik orientasinya, maka ia harus memiliki kepekaan pada persoalan-persoalan yang timbul dalam hubungannya dengan manusia. Salah satu persoalan yang krusial dalam hubungan-hubungan sosial adalah keterbelengguan manusia dalam struktur-struktur yang menindas, baik secara politik, ekonomi maupun sosial budaya. Dalam konteks keterbelengguan tersebut, hukum progresif harus tampil sebagai institusi yang emansipatoris (membebaskan).

Karakter hukum progresif yang menghendaki kehadiran hukum dikaitkan dengan pemberdayaan sebagai tujuan sosialnya, menyebabkan hukum progresif juga dekat dengan *sosial engineering* dari *Roscoe Pound*.⁴⁸ Dengan mengutip pendapat Satjipto Rahardjo, mengatakan bahwa:

“upaya pembenahan sistem hukum melalui dan menggunakan konsep hukum progresif, secara sangat relevan terkait dengan karakternya bahwa (a) hukum adalah untuk manusia dan bukan sekedar untuk hukum itu sendiri, (b) hukum bukanlah institusi institusi yang absolute, otonom dan final, melainkan merupakan realitas dinamis yang terus bergerak, berubah, membangun diri, seiring dengan perubahan kehidupan manusia dan (c) hukum progresif pada dasarnya hukum yang pro keadilan, pro rakyat, sekaligus anti diskriminasi dan anti anarkhi.”⁴⁹

Pemikiran tentang hukum sebaiknya kembali pada filosofi dasarnya, yaitu hukum untuk manusia. Dengan filosofi tersebut maka manusia menjadi penentu dan titik orientasi hukum. Artinya adalah bahwa hukum bertugas melayani

⁴⁸ Roscoe Pound dalam dalam Bernard L. Tanya, et al, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010), hlm. 155. Menyatakan bahwa untuk mencapai keadilan maka perlu dilakukan langkah progresif, yaitu memfungsikan hukum untuk menata perubahan.

⁴⁹ Satjipto Raharjo yang dikutip oleh Yusriyadi, *Tebaran Pemikiran Kritis Hukum dan Masyarakat*, (Malang: Surya Pena Gemilang, 2010), hlm. 37

manusia, dan bukan manusia bertugas melayani hukum. Oleh karena itu hukum bukan merupakan institusi yang lepas dari kepentingan manusia.

Guna mewujudkan pemikiran bahwasannya hukum adalah untuk manusia maka mutlak diperlukan adanya partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat dimaksudkan agar hukum menjadi bagian yang dimiliki serta dihormati oleh masyarakat yang hidup dalam suatu Negara. Partisipasi publik atau partisipasi masyarakat dalam penyusunan peraturan daerah merupakan hak masyarakat, yang dapat dilakukan baik dalam tahap persiapan maupun tahap pembahasan. Dalam konteks hak asasi manusia, setiap hak pada masyarakat menimbulkan kewajiban pada pemerintah, sehingga haruslah jelas pengaturan mengenai kewajiban Pemerintahan Daerah untuk memenuhi hak atas partisipasi masyarakat dalam penyusunan Perda tersebut.

Sila Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan merupakan dasar filosofis bagi pengembangan partisipasi masyarakat. Penerapan suatu peraturan daerah diharapkan akan dapat tepat guna dan berdaya guna, tidak mengatur golongan orang tertentu saja, dengan mengabaikan kepentingan golongan lain yang lebih banyak. Sehingga dalam proses penyusunannya, para pihak yang berkepentingan dan memiliki kaitan langsung ataupun tidak langsung terhadap kebijakan yang hendak diambil harus dilibatkan.

Selanjutnya agar hukum harus dapat menjalankan fungsinya sebagai *sosial engineering*. Hukum harus mampu menjalankan fungsinya sebagai alat perekayasa masyarakat agar menjadi lebih baik sesuai tujuan dibuatnya hukum

itu. Satjipto Rahardjo,⁵⁰ menguraikan langkah yang diambil dalam *sosial engineering* bersifat sistematis, dimulai dari identifikasi problem sampai kepada jalan pemecahannya, yaitu:

- a. Mengetahui problem yang dihadapi sebaik-baiknya. Termasuk di dalamnya mengenali dengan seksama masyarakat yang hendak menjadi sasaran dari penggarapan tersebut;
- b. Memahami nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Hal ini penting dalam hal *sosial engineering* itu hendak diterapkan pada masyarakat dengan sektor-sektor kehidupan majemuk, seperti tradisional, modern dan perencanaan. Pada tahap ini ditentukan nilai-nilai dari sektor mana yang dipilih;
- c. Membuat hipotesa-hipotesa dan memilih mana yang paling layak untuk bias dilaksanakan;
- d. Mengikuti jalannya penerapan hukum dan mengukur efek-efeknya.

Dari langkah sistematis yang disusun oleh Satjipto Rahardjo tersebut, maka produk hukum harus mampu mengidentifikasi permasalahan-permasalahan yang dihadapi masyarakat dengan menghadapkannya dengan nilai-nilai yang dimiliki masyarakat tersebut. Artinya hukum yang akan diterapkan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang berkembang. Selanjutnya penyusunan kemungkinan rencana kerja yang akan dilaksanakan dengan membuat dugaan-dugaan penerapan hukum yang cocok dengan masyarakat.

Masyarakat sebagai obyek dari penerapan hukum harus memperoleh manfaat dari diberlakukannya hukum. Sehingga hukum tidak bersifat represif.

⁵⁰ Satjipto Rahardjo. *Ilmu Hukum*. Op. Cit. hlm 208.

Betapapun legitimasi dapat diperoleh dari penerapan hukum represif, namun belum tentu akan mencapai dimensi substansi dari pemberlakuan hukum. Artinya pemberlakuan aturan belum tentu dapat mencapai keadilan bagi masyarakat.⁵¹

Gustav Radbruch⁵² menjelaskan bahwa penegakan hukum akan bersinggungan pada tiga dimensi, yaitu:

- a. Dimensi substansi filosofis yaitu apakah penegakan hukum sudah memenuhi rasa keadilan (*sense of justice*) dalam masyarakat, secara formal aspek keadilan merujuk pada kesamaan hak di depan hukum;
- b. Dimensi juridis normatif yaitu apakah penegakan hukum menjamin adanya kepastian hukum, yaitu adanya jaminan bahwa hukum (yang berisi keadilan dan norma-norma yang memajukan kebaikan), benar-benar berfungsi sebagai peraturan yang ditaati;
- c. Dimensi sosiologis yaitu apakah penegakan hukum memberikan kemanfaatan atau finalitas bagi masyarakat, yaitu memajukan kebaikan dalam hidup manusia.

Lebih lanjut Satjipto menjelaskan bahwa hukum ditentukan oleh kemampuan para penegak hukum untuk mengabdikan kepada kepentingan manusia, para pelaku hukum mendapat tempat yang utama, oleh karenanya para pelaku hukum dituntut mengedepankan kejujuran dan ketulusan dalam penegakan hukum. Oleh karena itu proses perubahan penegakan hukum tidak lagi berpusat pada suatu peraturan akan tetapi ditentukan pada kreativitas para pelaku hukum

⁵¹ Bernard L. Tanya, *Op.Cit.*, hlm. 37

⁵² Gustav Radbruch menyatakan bahwa keadilan memiliki sifat normatif sekaligus konstitutif bagi hukum. Bersifat normatif karena berfungsi sebagai prasyarat transendental yang mendasari tiap hukum positif yang bermartabat yang menjadi landasan moral hukum dan sekaligus tolok ukur system hukum positif. Kepada keadilanlah hukum positif berpangkal. Sedangkan bersifat konstitutif karena keadilan harus menjadi unsur mutlak bagi hukum sebagai hukum. Tanpa keadilan, seaneh aturan tidak pantas menjadi hukum *Ibid.*, i. n. 130.

yang mampu mengaktualisasikan hukum pada tempat, ruang dan waktu yang tepat.

Berdasarkan Mukadimah UUD 1945, salah satu tujuan negara adalah untuk mewujudkan kesejahteraan umum masyarakat, sebagaimana yang terdapat dalam konsep Negara Kesejahteraan. Berangkat dari landasan filosofis konstitusi, penyelenggaraan pemerintahan pada hakikatnya berkewajiban memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada masyarakat. Dalam mewujudkan semangat tersebut, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah harus mengoptimalkan pembangunan untuk kesejahteraan masyarakat, termasuk dalam melakukan regulasi dalam pelaksanaan Sanitasi Total Berbasis Masyarakat.

Berangkat dari paparan di atas jelas bahwa landasan filosofis pembentukan Peraturan Daerah tentang Sanitasi Total Berbasis Masyarakat Untuk Meningkatkan Derajat Kesehatan Di Kabupaten Lampung Timur adalah bahwa kondisi sanitasi akan memberikan pengaruh pada lingkungan hidup dan kesehatan masyarakat, sehingga perlu diupayakan sanitasi total berbasis masyarakat untuk mewujudkan masyarakat Kabupaten Lampung Timur yang sehat.

Selain landasan filosofis, proses pembentukan peraturan daerah sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan semestinya berangkat dari realitas yang ada dalam masyarakat. Realitas tersebut bisa berupa fakta sosial maupun aspirasi yang berkembang, masalah yang ada maupun tuntutan atas kepentingan perubahan-perubahan. Dari realitas tersebut maka proses berikutnya adalah mencoba untuk mencari sebuah jalan keluar yang terbaik yang dapat mengatasi persoalan yang muncul atau memperbaiki keadaan yang sekarang.

Proses pembentukan hukum jelas hasil yang paling utama adalah terbentuknya sebuah peraturan perundang-undangan yang akan dijadikan alat untuk mengatur dan mengendalikan masyarakat, sehingga untuk keperluan tersebut sebuah produk hukum haruslah sangat mapan kandungan kelayakan substansial, sosial dan politiknya. Sebab, bila sebuah produk hukum tidak memiliki kemampuan yang cukup tersebut akan membelenggu dan merugikan masyarakat sebab di dalamnya banyak terjadi pertentangan (paradoks) yang sebenarnya tidak perlu. Hal ini berkaitan dengan sifat hukum itu sendiri yang pada dasarnya dapat dan harus dipaksakan dalam penerapannya (sifat hukum yang imperatif). Kemampuan konseptual tersebut penting agar dalam pemaksaan pada penerapannya itu tidak terjadi kerugian-kerugian bagi masyarakat, tapi justru dengan pemaksaan itu justru berdampak pada dinamika masyarakat yang lebih teratur dan tertib tanpa ada satu pihak merugikan pihak lain.

Pembentukan suatu peraturan perundang-undangan memerlukan landasan sosiologis agar mendapat "legitimasi sosial" dari masyarakat. Dengan landasan sosiologis, maka akan dapat diukur potensi ketataatan masyarakat atas suatu peraturan perundang-undangan. Jangan sampai dibentuk suatu peraturan yang justru akan mendapatkan resistensi dari masyarakat itu sendiri.

Menurut Syaukani dan Thohari,⁵³ bila hukum itu dibangun di atas landasan yang tidak sesuai dengan struktur rohaniah masyarakat, bisa dipastikan resistensi masyarakat terhadap hukum itu akan sangat kuat. Hart⁵⁴ mengemukakan eksistensi sebuah sistem hukum merupakan fenomena sosial

⁵³ Imam Syaukani dan Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008), hlm. 25.

⁵⁴ H.L.A. Hart, *Konsep Hukum (The Concept Of Law)*, (Bandung: Nusamedia, 2009), hlm. 311.

yang selalu menghadirkan dua aspek, yang harus kita perhatikan agar tinjauan kita mengenainya menjadi realistis. Aspek-aspek itu mencakup sikap dan perilaku yang berwujud pengakuan atas peraturan-peraturan dan juga sikap dan perilaku yang lebih sederhana berupa sekadar kepatuhan atau penerimaan secara diam. Karena dengan pengakuan yang terwujud pada sikap dan perilaku berarti sebuah aturan hukum dapat diterima masyarakat dan telah mencapai bentuknya yang lengkap dalam aspek sosiologis, karena pada dasarnya menurut Gilissen dan Gorle⁵⁵ sumber hukum primer adalah kebiasaan hukum masyarakat.

Landasan sosiologis pembentukan Peraturan Daerah tentang Sanitasi Total Berbasis Masyarakat Untuk Meningkatkan Derajat Kesehatan Di Kabupaten Lampung Timur pada dasarnya adalah bahwa kondisi sanitasi di Kabupaten Lampung Timur masih belum dikelola secara baik, sehingga membutuhkan peranan aktif dari pemerintah daerah dan masyarakat dalam penyelenggaraan sanitasi total berbasis masyarakat.

Secara yuridis, pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Sanitasi Total Berbasis Masyarakat Untuk Meningkatkan Derajat Kesehatan Di Kabupaten Lampung Timur ini bertujuan untuk mengatasi permasalahan hukum dalam pelaksanaan kebijakan STBM. Secara yuridis pembentukan Raperda ini dilandasi pemikiran bahwa untuk mengisi kekosongan hukum produk hukum daerah Kabupaten Lampung Timur di bidang penyelenggaraan sanitasi total berbasis masyarakat perlu menetapkan peraturan daerah.

⁵⁵ John Gilissen dan Fritz Gorle, *Historische Inleiding Tot Het Recht*, sebagaimana diterjemahkan oleh Freddy Tengker, *Sejarah Hukum*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2007), hlm. 23.

Setelah sebelumnya diuraikan asas dan landasan pembentukan Raperda tentang Sanitasi Total Berbasis Masyarakat Untuk Meningkatkan Derajat Kesehatan Di Kabupaten Lampung Timur, langkah selanjutnya barulah merumuskan materi muatannya yang terdiri dari komponen: jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan. Adapun uraian tentang materi muatan yang ideal tersebut adalah sebagai berikut:

1) Jangkauan

Rancangan Peraturan Daerah tentang Sanitasi Total Berbasis Masyarakat menjangkau hal-hal pengaturan yang berkenaan dengan kewajiban Pemerintah Kabupaten Lampung Timur dalam mengartikan kebijakan di bidang kesehatan lingkungan yang berkaitan dengan sanitasi dan peran serta masyarakat Kabupaten Lampung Timur untuk ikut andil dalam mewujudkan lingkungan yang sehat di Kabupaten Lampung Timur. Peraturan Daerah ini akan terbagi menjadi beberapa bab pengaturan sebagai berikut: Bab I Ketentuan umum; Bab II Asas Dan Tujuan; Bab III Penyelenggaraan; Bab IV Tanggung Jawab Dan Peran Pemerintah Daerah, Kecamatan Dan Desa/Kelurahan; Bab V Pemantauan Dan Evaluasi; Bab VI Pendanaan; Bab VII Pembinaan Dan Pengawasan; Bab VIII Ketentuan Penutup.

2) Arah Pengaturan

Arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Sanitasi Total Berbasis Masyarakat ini disesuaikan dengan arah kebijakan pembangunan Kabupaten Lampung Timur yang tercantum dalam RPJMD Kabupaten Lampung Timur dan Visi Misi Bupati kabupaten Lampung Timur. Oleh karena itu, pada dasarnya pengaturan STBM ini diarahkan untuk mewujudkan perilaku sanitasi masyarakat untuk mewujudkan lingkungan yang sehat dan tidak mempunyai

resiko buruk terhadap kesehatan karena derajat kesehatan masyarakat sangat dipengaruhi oleh faktor lingkungan. Melalui pengaturan ini, pemerintah Kabupaten Lampung Timur dan masyarakat Kabupaten Lampung Timur akan turut serta secara aktif dalam mewujudkan lingkungan yang sehat sehingga kemunculan penyakit berbasis lingkungan yang masih merupakan masalah kesehatan masyarakat dapat ditekan dan bahkan dicegah kemunculannya.

3) Ruang Lingkup Materi Muatan

Ketentuan Umum

Istilah yang akan digunakan dalam Rancangan Peraturan Daerah ini dimaksudkan untuk membatasi konsep definisi agar tetap fokus pada STBM adalah sebagai berikut:

1. Daerah adalah Kabupaten Lampung Timur.
2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Lampung Timur yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
3. Bupati adalah Bupati Lampung Timur.
4. Pemerintah Daerah adalah Bupati Lampung Timur sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
5. Pemerintah Desa adalah Kepala Desa yang dibantu oleh perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa.
6. Sanitasi Total Berbasis Masyarakat yang selanjutnya disingkat STBM adalah pendekatan untuk mengubah perilaku higienis dan saniter melalui pemberdayaan masyarakat dengan cara pemucuan.

7. Pilar Sanitasi Total Berbasis Masyarakat yang selanjutnya disebut Pilar STBM adalah perilaku higienis dan saniter yang digunakan sebagai acuan dalam penyelenggaraan Sanitasi Total Berbasis Masyarakat.
8. Pemicuan adalah cara untuk mendorong perubahan perilaku hygiene dan sanitasi individu atau masyarakat atas kesadaran sendiri dengan menyentuh perasaan, pola pikir, perilaku, dan kebiasaan individu atau masyarakat.
9. Berhenti Buang Air Besar Sembarangan adalah kondisi ketika setiap individu dalam suatu komunitas tidak lagi melakukan perilaku buang air besar sembarangan yang berpotensi menyebarkan penyakit.
10. Cuci Tangan Pakai Sabun adalah perilaku cuci tangan dengan menggunakan air bersih yang mengalir dan sabun.
11. Pengelolaan Air Minum dan Makanan Rumah Tangga adalah melakukan kegiatan mengelola air minum dan makanan di rumah tangga untuk memperbaiki dan menjaga kualitas air dari sumber air yang akan digunakan untuk air minum, serta untuk menerapkan prinsip hygiene sanitasi pangan dalam proses pengelolaan makanan di rumah tangga.
12. Pengamanan Sampah Rumah Tangga adalah melakukan kegiatan pengolahan sampah di rumah tangga dengan mengedepankan prinsip mengurangi, memakai ulang, dan mendaur ulang.
13. Pengamanan Limbah Cair Rumah Tangga adalah melakukan kegiatan pengolahan limbah cair di rumah tangga yang berasal dari sisa kegiatan mencuci, kamar mandi dan dapur yang memenuhi standar baku mutu kesehatan lingkungan dan persyaratan kesehatan yang mampu memutus mata rantai penularan penyakit.

BAB V

PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah dilakukan, dapat disimpulkan beberapa hal berikut ini:

Pertama, Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Lampung Timur dalam pembentukan Peraturan Daerah Sanitasi Total Berbasis Masyarakat untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat Lampung Timur diperoleh dari dua rezim hukum sekaligus, yaitu rezim hukum pemerintahan daerah yang digariskan dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan rezim hukum sektoral di bidang kesehatan yang utamanya digariskan dalam Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 3 Tahun 2014 tentang Sanitasi Total Berbasis Masyarakat. Dari aturan perundang-undangan tersebut Pemerintah Daerah berwenang membuat kebijakan terkait Sanitasi Total Berbasis Masyarakat Untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat Lampung Timur yang salah satunya berupa peraturan daerah sebagai dasar legitimasinya. Kewenangan tersebut secara konseptual adalah kewenangan yang sifatnya atribusi karena digariskan langsung oleh Undang-Undang.

Kedua, Konstruksi hukum Peraturan Daerah Sanitasi Total Berbasis Masyarakat untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat Lampung Timur sebagai upaya pemenuhan hak kesehatan masyarakat harus dilandaskan pada pertimbangan filosofis, sosiologis dan yuridis dalam pembentukannya.

Pertimbangan filosofis Rancangan Peraturan Daerah tentang STBM adalah bahwa kondisi sanitasi akan memberikan pengaruh pada lingkungan hidup dan kesehatan masyarakat, sehingga perlu diupayakan sanitasi total berbasis masyarakat untuk mewujudkan masyarakat Kabupaten Lampung Timur yang sehat. Pertimbangan sosiologis Rancangan Peraturan Daerah tentang STBM adalah bahwa kondisi sanitasi di Kabupaten Lampung Timur masih belum dikelola secara baik, sehingga membutuhkan peranan aktif dari pemerintah daerah dan masyarakat dalam penyelenggaraan sanitasi total berbasis masyarakat. Pertimbangan yuridis Rancangan Peraturan Daerah tentang STBM pada dasarnya adalah untuk mengisi kekosongan hukum produk hukum daerah Kabupaten Lampung Timur di bidang penyelenggaraan sanitasi total berbasis masyarakat perlu menetapkan peraturan daerah. Terkait materi muatan Pengaturan Perda tersebut setidaknya mencakup delapan hal, yaitu: ketentuan umum; Asas Dan Tujuan, Penyelenggaraan, Tanggung Jawab Dan Peran Pemerintah Daerah, Kecamatan Dan Desa/Kelurahan, Pemantauan Dan Evaluasi, Pendanaan, Pembinaan Dan Pengawasan dan Ketentuan Penutup.

B. Saran

Adapun saran yang dapat diberikan dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

Pertama, disarankan kepada kepala daerah dan DPRD untuk menjadikan pembentukan Raperda tentang Peraturan Daerah Sanitasi Total Berbasis Masyarakat sebagai prioritas program pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Lampung Timur.

Kedua, Pemerintah Kabupaten Lampung Timur perlu mengkaji lebih lanjut untuk menyusun peraturan turunan dan rencana kerja yang lebih konkret dalam kebijakan sanitasi total berbasis masyarakat sebagai bagian dari realisasi kebijakan yang telah digariskan dalam Peraturan Daerah Sanitasi Total Berbasis Masyarakat ini.

REFERENSI

- Abu Daud Busroh dan ABubakar Busroh, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Bandung, 1985.
- Ahmad Amrullah Sudiarto, Makalah, Berbagai kelemahan UU No. 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. 2010.
- Andi Sudirman Hamsah, Perlindungan Hukum Terhadap Kars Maros-Pangkep dalam Rangka Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup pada Taman Nasional Bantimurung Bulusaraung. Makassar. Program Pascasarjana UNHAS. 2007.
- Arif Sumantri, *Kesehatan Lingkungan dan Perspektif Islam*, Kencana Prenada, Jakarta, 2010.
- Ateng Syafrudin, "Asas-asas Pemerintahan Yang Layak Pegangan Bagi Pengabdian Kepala Daerah", dalam *Himpunan Makalah Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (A.A.U.P.B)*, penyusun: Paulus Effendie Lotulung, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994.
- Attamimi, A. Hamid S. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990.
- B. Arief Sidharta, *Ilmu Hukum Indonesia*, (Bandung: Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, 2010).
- Bagir Manan. *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, IN-HILL-Co, Jakarta, 1992.
- Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum* (terjemahan : A. Sidharta), Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1996.
- D.H.M. Meuwissen, *Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*: (Penerjemah B. Arief Sidharta), Bandung: Refika Aditama. 2007.
- Esmi Warasih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2011.

- H.L.A. Hart, *Konsep Hukum (The Concept Of Law)*, (Bandung: Nusamedia, 2009).
- Henry Campbell Black's, *Black's Law Dictionary : Definition of the term and phrases of American and English Jurisfrudence, American and Modern*, (ST Paul Mina: West Publising Co, 1979).
- I.C. Van der Vlies, *Handboek Wetgeving (Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-Undangan)*, Dirjen Peraturan Perundang-Undangan DEPKUMHAM RI, Jakarta, 2007.
- Imam Syaukani dan Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008).
- Jimly Asshiddiqie. *Perihal Undang-Undang* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006).
- John Gilissen dan Fritz Gorle, *Historische Inleiding Tot Het Recht*, sebagaimana diterjemahkan oleh Freddy Tengker, *Sejarah Hukum*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2007).
- Juli Soemirat Slamet, *Kesehatan Lingkungan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1994.
- Kolin Kirkpatrick and David Parker, *Regulatory Impact Assessment*, Edward Elgar Publishing, 2007.
- Maria Farida Indrati S. *Ilmu Perundang-undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya*. Jld 2. Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- ML. Tobing, *Sekitar Pengantar Ilmu Hukum*, Erlangga, Jakarta, 1983.
- Modul 1, *Diklat Teknis Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan (Legal Drafting)* Depdagri-LAN, Jakarta, 2007.
- Peter Salim dan Yenny Salim, *Kamus Bahasa Indonesia Kontemporer*, Modern English Press, Jakarta, 1991.
- Roscoe Pound dalam dalam Bernard L. Tanya, et al, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010).
- Rusli Effendi, dkk, *Tecri Hukum*, Hasanuddin University Press, Makassar, 1991.
- Satjipto Rahardjo pada harian Kompas dengan judul "Indonesia Membutuhkan Penegakan Hukum Progresif", tanggal 15 Juni 2002.
- Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009).

Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1982.

Satjipto Raharjo yang dikutip oleh Yusriyadi, *Tebaran Pemikiran Kritis Hukum dan Masyarakat*, (Malang: Surya Pena Gemilang, 2010).

Sudarmaji, Makalah, Pembangunan Berkelanjutan, Lingkungan Hidup dan Otonomi Daerah. Fakultas Geografi UGM. 2008.

Tim BPS, Lampung Timur dalam Angka 2018.

Tim Penyusun, *Executive Summary* Profil Sanitasi Kabupaten Lampung Timur, Pemutakhiran SSK Lampung Timur 2016.

Tim Penyusun, Field Book Pelaksanaan Sanitasi Total Berbasis Masyarakat Dalam Program Pamsimas, Kemenkes RI, 2009.

Tim Penyusun, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, Jakarta, 2002.

Tim Penyusun, *Pedoman Pelaksanaan Sanitasi Total Berbasis Masyarakat, Millennium Challenge Account* dan Kemenkes Indonesia, 2015.

Tisnanta, *Progresifitas Pembentukan Peraturan Daerah yang Berbasis Kesejahteraan Rakyat* (Perspektif Keberpihakan Penyelenggaraan Pelayanan Dasar Pemda Terhadap Masyarakat Miskin), Hibah Disertasi, Undip, 2009.