

Rekonstruksi Program Adipura sebagai Instrumen *Good Environmental Governance* dalam Pengelolaan Sampah Daerah

Reconstruction of the Adipura Program as an Instrument of Good Environmental Governance in Regional Waste Management

Tyasning Permanasaria^a, Suparto Wijoyob^b, Mas Rahmah^c, Radian Salman^d

ABSTRAK

Program Adipura selama ini diposisikan sebagai instrumen kebijakan nasional untuk mendorong peningkatan kinerja pengelolaan sampah dan kualitas lingkungan perkotaan oleh pemerintah daerah. Namun, dalam praktiknya Adipura masih beroperasi sebagai kebijakan administratif yang bersifat lunak, sehingga belum memiliki kekuatan mengikat dan mekanisme akuntabilitas hukum yang memadai. Penelitian ini bertujuan merekonstruksi posisi hukum Program Adipura agar berfungsi sebagai instrumen tata kelola lingkungan yang efektif dan berkelanjutan dalam pengelolaan sampah daerah. Penelitian menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan dukungan pendekatan konseptual, melalui analisis deduktif dan preskriptif terhadap peraturan perundang-undangan serta teori hukum lingkungan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kelemahan normatif Adipura terletak pada tiga aspek utama, yaitu ketiadaan dasar hukum yang kuat dalam hierarki peraturan perundang-undangan, tumpang tindih kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, serta terbatasnya mekanisme akuntabilitas dan partisipasi publik. Berdasarkan kerangka tata kelola lingkungan yang baik dan teori efektivitas hukum, penelitian ini merekomendasikan penguatan status hukum Adipura dari peraturan menteri menjadi peraturan pemerintah atau peraturan presiden, integrasi indikator kinerja Adipura ke dalam sistem akuntabilitas kinerja pemerintahan dan indeks kinerja lingkungan hidup, serta pembentukan mekanisme pengawasan independen berbasis partisipasi publik. Temuan ini menegaskan bahwa transformasi Adipura tidak hanya memerlukan reformasi regulasi, tetapi juga perubahan paradigma hukum menuju sistem tata kelola lingkungan yang transparan, partisipatif, dan akuntabel. Dengan demikian, rekonstruksi hukum Adipura diharapkan mampu memperkuat pelaksanaan hukum lingkungan dan mewujudkan keadilan ekologis di tingkat lokal maupun nasional.

Kata kunci: adipura; efektivitas hukum; *good environmental governance*; keadilan ekologis; partisipasi masyarakat.

ABSTRACT

Article 1 the Minister of Environment and Forestry Regulation Number 76 of 2019 concerning Adipura states that Adipura is an instrument for monitoring the performance of regional governments in organizing waste management and green open spaces in realizing a clean, shady and sustainable environmental quality. This research aims to reconstruct the legal status of the Adipura Program so that it functions as an instrument of Good

^a Program Studi Doktor Hukum dan Pembangunan, Universitas Airlangga, Jalan Airlangga No. 4-6, Surabaya 60286, Indonesia, e-mail korespondensi: tyasning_p@yahoo.co.id

^b Sekolah Pascasarjana, Hukum dan Pembangunan, Universitas Airlangga, Jalan Airlangga No. 4-6, Surabaya 60286, Indonesia

^c Sekolah Pascasarjana, Hukum dan Pembangunan, Universitas Airlangga, Jalan Airlangga No. 4-6, Surabaya 60286, Indonesia

^d Sekolah Pascasarjana, Hukum dan Pembangunan, Universitas Airlangga, Jalan Airlangga No. 4-6, Surabaya 60286, Indonesia

Environmental Governance in sustainable local waste management. The study is grounded on the weakness of Adipura's normative foundation, which remains a soft law instrument without binding authority in Indonesia's legal hierarchy. Methodologically, it employs a normative juridical and conceptual approach, using deductive-prescriptive analysis of environmental law, governance theories, and regulatory frameworks. The findings reveal three main normative weaknesses: (1) the absence of strong legal authority, (2) overlapping institutional mandates between central and local governments, and (3) limited mechanisms for public accountability. Based on GEG and the theory of legal effectiveness, the study proposes integrating Adipura into the national legal system by elevating its legal status to a Government Regulation, aligning its indicators with Performance Accountability System (SAKIP) and Environmental Performance Indeks (IKLH), and establishing an independent oversight body grounded in public participation. The study concludes that the transformation of Adipura requires not only regulatory reform but also a shift in legal paradigm toward a transparent, participatory, and accountable environmental governance system. Ultimately, the reconstruction of Adipura's legal framework strengthens the implementation of the rule of environmental law and promotes ecological justice at both local and national levels.

Keywords: *adipura; community participation; ecological justice; good environmental governance; legal effectiveness*

PENDAHULUAN

Pengelolaan sampah di Indonesia merupakan cerminan nyata dari kualitas tata kelola lingkungan hidup nasional, sekaligus indikator efektivitas hukum dalam melindungi hak warga negara atas lingkungan yang baik dan sehat sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 28H ayat (1) UUD 1945. Realitas di lapangan menunjukkan bahwa persoalan sampah bukan hanya soal teknis, melainkan juga persoalan hukum, kelembagaan, dan perilaku sosial yang kompleks. Adipura yang digagas sejak tahun 1986 pada dasarnya dimaksudkan sebagai simbol apresiasi terhadap kinerja pemerintah daerah dalam mewujudkan kota bersih dan berkelanjutan.¹ Namun dalam praktiknya, Adipura lebih sering dimaknai sekadar sebagai ajang penghargaan tahunan, bukan sebagai instrumen hukum pembangunan lingkungan yang memiliki daya pengawasan dan daya paksa terhadap perilaku pemerintah daerah. Kondisi ini memperlihatkan adanya kesenjangan antara idealitas hukum dengan realitas kebijakan publik. Dalam konteks tersebut, pergeseran paradigma pengelolaan sampah dari sistem “kumpul-angkut-buang” menuju pengurangan di sumber melalui prinsip *reduce, reuse, recycle* (3R) dan penanganan sampah belum terwujud optimal. Kebijakan yang bersifat fragmentaris, lemahnya koordinasi antar lembaga, serta rendahnya kesadaran hukum masyarakat memperburuk situasi. Oleh sebab itu, diperlukan pendekatan hukum yang tidak semata represif, tetapi fungsional, rekonstruktif, dan berorientasi pada tata kelola lingkungan yang baik. Upaya mereformasi posisi hukum Adipura menjadi bagian dari sistem pengawasan kinerja pemerintah daerah merupakan kebutuhan strategis. Dengan demikian, hukum tidak lagi menjadi alat administratif, melainkan instrumen pembentuk perilaku dan akuntabilitas ekologis pemerintah daerah.

Dalam praktiknya, efektivitas Program Adipura sebagai indikator kinerja lingkungan juga sering dipertanyakan oleh publik. Sejumlah kota yang pernah memperoleh penghargaan Adipura justru masih menghadapi persoalan serius terkait penumpukan sampah, pengelolaan

¹ James N. Rosenau, *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World* (Cambridge University Press, 1997).

tempat pemrosesan akhir yang tidak memenuhi standar lingkungan, serta rendahnya partisipasi masyarakat dalam pengurangan sampah dari sumber. Kondisi tersebut kerap terungkap melalui laporan media, temuan lembaga swadaya masyarakat, maupun pengaduan masyarakat yang menunjukkan adanya kesenjangan antara hasil penilaian Adipura dan realitas kebersihan serta tata kelola lingkungan di lapangan. Fenomena ini mengindikasikan bahwa penilaian Adipura belum sepenuhnya merefleksikan kinerja pengelolaan sampah yang berkelanjutan, melainkan masih berfokus pada aspek visual dan kepatuhan administratif jangka pendek. Akibatnya, penghargaan Adipura berpotensi menimbulkan *false compliance*, yaitu kepatuhan semu yang bersifat sementara menjelang penilaian tanpa perubahan kebijakan struktural. Fakta ini memperkuat argumentasi bahwa persoalan Adipura bukan sekadar teknis implementasi, tetapi berkaitan langsung dengan desain hukum, mekanisme evaluasi, dan akuntabilitas kebijakan. Oleh karena itu, kajian terhadap rekonstruksi hukum Adipura menjadi penting agar instrumen ini mampu mencerminkan kondisi faktual pengelolaan lingkungan dan tidak berhenti pada simbol penghargaan semata.

Adipura sejatinya memiliki potensi besar sebagai mekanisme *governance-based regulation* yang mampu menautkan antara hukum lingkungan dan kinerja pemerintahan daerah. Program ini menilai berbagai aspek seperti kebersihan kota, pengelolaan Tempat Pemrosesan Akhir (TPA) sampah, ruang terbuka hijau, serta partisipasi masyarakat. Namun, secara yuridis, Adipura masih berstatus *soft law* karena hanya diatur melalui peraturan menteri tanpa kekuatan mengikat lintas kementerian maupun hubungan langsung dengan sistem akuntabilitas pemerintah daerah seperti Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) atau Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Ketidakjelasan posisi hukum ini menyebabkan Adipura tidak dapat dijadikan instrumen pengawasan formal dalam penilaian kinerja kepala daerah. Akibatnya, penghargaan Adipura seringkali tidak berimplikasi pada peningkatan nyata kualitas lingkungan atau penguatan institusi pengelolaan sampah.²

Di sisi lain, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah (selanjutnya disebut UU 18/2008 Pengelolaan Sampah) telah menegaskan kewajiban Pemerintah dan pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pengelolaan sampah sesuai pembagian tugas dan kewenangannya.³ Adapun Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU 23/2014 Pemda) juga menempatkan pengelolaan sampah sebagai urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar karena menjadi urusan Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang, serta membagi kewenangan persampahan antara pemerintah pusat, provinsi, dan kab/kota sesuai skalanya.⁴ Ketidaksinkronan antara mandat normatif dan kebijakan operasional ini menunjukkan

² Suparto Wijoyo, *Pengkajian Hukum Tentang Perlindungan Kepada Masyarakat dalam Sengketa Lingkungan Hidup* (Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2013).

³ Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah.

⁴ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

perlunya rekonstruksi hukum Adipura agar lebih adaptif terhadap prinsip *Good Environmental Governance*. Hanya melalui integrasi prinsip-prinsip tata kelola yang baik partisipatif, transparansi, akuntabilitas, penegakan hukum, dan keadilan ekologis, Adipura dapat bertransformasi menjadi instrumen hukum yang substantif.

Dalam perspektif hukum lingkungan modern, instrumen hukum tidak lagi cukup hanya bersifat regulatif, melainkan harus mampu menstimulasi perubahan perilaku. Adipura sebagai kebijakan publik lingkungan perlu direvitalisasi agar berfungsi sebagai instrumen hukum pembangunan yang memiliki dimensi edukatif, ekonomis, dan ekologis sekaligus. Keberhasilan pelaksanaan Adipura mestinya tidak diukur hanya dari kebersihan visual kota, tetapi dari efektivitas pengurangan timbulan sampah, upaya penanganan sampah, tingkat partisipasi masyarakat, dan tata kelola sampah berkelanjutan. Tantangan hukum yang muncul adalah bagaimana menjadikan Adipura sebagai bagian integral dari mekanisme pengawasan pemerintahan daerah, sehingga dapat diukur melalui indikator kinerja lingkungan dalam sistem evaluasi nasional. Di sinilah hukum harus bekerja sebagai *social engineering* sebagaimana ditegaskan oleh Roscoe Pound dan dikembangkan oleh Mochtar Kusumaatmadja, bahwa hukum harus mampu menjadi sarana pembaruan sosial. Dalam konteks Adipura, rekonstruksi peraturan diperlukan agar prinsip hukum pembangunan dan *Good Environmental Governance* tidak berhenti pada tataran normatif, melainkan hadir sebagai realitas institusional yang mengubah pola kerja dan tanggung jawab pemerintah daerah. Transformasi tersebut merupakan langkah awal menuju penegakan hukum lingkungan yang efektif dan berkeadilan.

Kelemahan utama Adipura saat ini terletak pada dimensi hukum dan kelembagaan. Sebagai *soft law*, ia tidak memiliki daya paksa dalam sistem pemerintahan daerah dan belum terhubung dengan indikator akuntabilitas seperti Indeks Kinerja Lingkungan Hidup (IKLH) atau Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP). Banyak pemerintah daerah yang berhasil meraih Adipura tanpa disertai peningkatan signifikan dalam kinerja lingkungan atau kesesuaian tata kelola dengan prinsip keberlanjutan. Fenomena ini menandakan terjadinya *symbolic compliance* kepatuhan yang bersifat formal tanpa substansi. Di sisi lain, kebijakan desentralisasi lingkungan yang diatur melalui UU 23/2014 Pemda telah membagi kewenangan pengelolaan sampah antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dalam pengelolaan sampah. UU ini menuntut agar setiap daerah bertanggung jawab atas pengelolaan sampah sesuai dengan kewenangannya. Namun, desentralisasi ini tidak diikuti dengan harmonisasi instrumen pengawasan pusat-daerah. Oleh karena itu, Adipura perlu direposisi bukan sekadar penghargaan, melainkan mekanisme *performance control* terhadap pemerintah daerah. Rekonstruksi hukum Adipura harus diarahkan pada penguatan fungsi normatifnya sebagai *accountability framework* bagi kebijakan lingkungan daerah. Prinsip akuntabilitas ini akan menjembatani hubungan antara hukum, kebijakan publik, dan kesadaran ekologis masyarakat. Dengan demikian, Adipura berpotensi

menjadi instrumen hukum yang tidak hanya memotivasi, tetapi juga mengawasi dan mengoreksi.⁵

Pendekatan *Good Environmental Governance* menjadi landasan penting dalam rekonstruksi Adipura karena menuntut adanya kesetaraan akses, partisipasi publik, dan transparansi dalam setiap pengambilan keputusan lingkungan. Prinsip-prinsip ini selaras dengan mandat Pasal 65 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.⁶ Selanjutnya disebut UU 32/2009 PPLH yang menjamin hak masyarakat atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta partisipasi dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.⁷ Dalam praktik pengelolaan sampah, implementasi *Good Environmental Governance* menuntut agar kebijakan Adipura melibatkan peran aktif masyarakat, dunia usaha, dan akademisi (pendekatan penta-helix). Partisipasi ini tidak hanya simbolik, tetapi substantif melalui keterlibatan dalam perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan.⁸ Dengan demikian, Adipura dapat berfungsi sebagai platform kolaboratif yang memperkuat legitimasi dan efektivitas kebijakan publik lingkungan.⁹ Keberhasilan transformasi Adipura akan sangat bergantung pada kemampuan pemerintah menginstitutionalisasi nilai-nilai tata kelola yang baik ke dalam sistem hukum. Dalam konteks hukum pembangunan, hal ini merupakan perwujudan fungsi hukum sebagai alat pembentuk struktur sosial yang berorientasi pada keadilan ekologis.¹⁰

Perubahan paradigma hukum lingkungan Indonesia menuju tata kelola yang baik tidak bisa dilepaskan dari peran instrumen kebijakan seperti Adipura.¹¹ Saat ini, kebijakan lingkungan sering terjebak pada pola administratif, bukan substantif, penegakan hukum cenderung bersifat seremonial. Hal ini tercermin dari banyaknya pemerintah daerah yang hanya memperbaiki sarana fisik kota menjelang penilaian Adipura tanpa melakukan perubahan sistemik terhadap manajemen sampah. Kondisi ini menunjukkan lemahnya penegakan prinsip *rule of law* dalam kebijakan lingkungan. Oleh karena itu, rekonstruksi hukum Adipura menjadi penting untuk memperkuat posisi hukum lingkungan dalam sistem pemerintahan daerah.¹² Transformasi ini bukan sekadar memperkuat regulasi, tetapi juga memastikan bahwa norma hukum berjalan efektif dalam mengatur perilaku kelembagaan dan sosial. Efektivitas hukum menjadi ukuran sejauh mana prinsip-prinsip hukum lingkungan

⁵ R. Kusuma dan A. Wibowo, "Environmental Performance and Governance Indicators in Indonesia Waste Sector," *Journal of Cleaner Production* 432 (2024): 139602, <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2024.139602>.

⁶ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

⁷ Suparto Wijoyo, *Loc. Cit.*

⁸ Laely Nurhidayah dan Russell Powell, "Environmental Governance Reform in Indonesia: Legal and Institutional Challenges," *Environmental Law Review* 23, no. 1 (2021): 34-48, <https://doi.org/10.1177/14614529211006281>.

⁹ Yudi Supomo, "Evaluating Environmental Awards as Governance Tools in Southeast Asia," *Ecology Law Quarterly* 48, no. 3 (2021): 561-85, <https://doi.org/10.15779/Z38WM13N88>.

¹⁰ F. Zainuddin, "Comparative Analysis of Environmental Awards and Legal Accountability," *Comparative Environmental Law Review* 18, no. 3 (2022): 311-30, <https://doi.org/10.1093/celr/18.3.311>.

¹¹ I. Made Darmawan, "Evaluating Environmental Decentralization in the Implementation of Waste Law," *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 30, no. 1 (2023): 59-80, <https://doi.org/10.20885/iustum.vol30.iss1.art4>.

¹² Arfan Hidayat, "Evaluating Soft Law Approaches in Environmental Policy," *Environmental Law and Policy Review* 45, no. 4 (2021): 541-63, <https://doi.org/10.2139/ssrn.3907568>.

diinternalisasi dalam praktik pemerintahan daerah. Integrasi Adipura dengan sistem akuntabilitas nasional akan menjamin bahwa penilaian terhadap kebersihan dan keberlanjutan lingkungan tidak lagi bersifat subjektif, melainkan berbasis indikator hukum yang terukur dan transparan.¹³

Dalam konteks pembangunan berkelanjutan, rekonstruksi Adipura memiliki nilai strategis karena dapat mengintegrasikan tiga pilar utama: ekonomi, sosial, dan lingkungan. Pengelolaan sampah bukan sekadar isu teknis, melainkan juga menyangkut hak asasi manusia atas lingkungan hidup yang layak, sebagaimana dijamin dalam Pasal 28H UUD 1945 dan berbagai instrumen internasional.¹⁴ Oleh karena itu, rekonstruksi hukum Adipura harus memperhatikan prinsip *intergenerational equity*, yakni keadilan antar generasi dalam memanfaatkan sumber daya alam dan menjaga daya dukung lingkungan. Dalam kerangka ini, Adipura dapat diarahkan menjadi alat untuk mengukur sejauh mana kebijakan daerah berkontribusi terhadap pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs), khususnya tujuan ke-11 dan ke-12 mengenai kota berkelanjutan dan konsumsi-produksi yang bertanggung jawab. Ke depan, Adipura yang direformasi harus menjadi instrumen penegakan hukum lingkungan yang mendorong inovasi, partisipasi, dan transparansi. Dengan demikian, setiap daerah tidak hanya berlomba menjadi “kota bersih”, tetapi juga “kota berketahanan ekologis”. Dalam perspektif hukum, transformasi ini memperkuat legitimasi negara dalam menjalankan kewajiban konstitusionalnya terhadap perlindungan lingkungan hidup.¹⁵

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini menempatkan rekonstruksi hukum Program Adipura sebagai upaya mewujudkan *Good Environmental Governance* dalam pengelolaan sampah daerah. Fokus utama analisis diarahkan pada bagaimana hukum dapat dioperasionalkan sebagai instrumen pembinaan dan pengawasan kinerja pemerintah daerah dalam bidang lingkungan hidup. Tujuan akhirnya adalah menghasilkan model Adipura Baru yang lebih adaptif terhadap prinsip-prinsip keberlanjutan, serta memiliki dasar hukum kuat dalam sistem perundang-undangan nasional. Dengan pendekatan yuridis normatif dan konseptual, penelitian ini berupaya menguraikan kelemahan hukum Adipura saat ini dan menawarkan rumusan hukum yang lebih efektif. Harapannya, hasil penelitian ini tidak hanya memberi kontribusi teoritik bagi pengembangan hukum lingkungan, tetapi juga praktis bagi pembuat kebijakan dan pelaksana pemerintahan daerah. Secara akademis, tulisan ini juga menjadi refleksi atas hubungan antara hukum, tata kelola, dan tanggung jawab ekologis negara.¹⁶ Dengan demikian, rekonstruksi Adipura menjadi representasi konkret dari transformasi hukum lingkungan Indonesia menuju sistem pemerintahan yang lebih

¹³ Dedi Tarigan, “Evaluating Environmental Justice through Legal Effectiveness,” *Law, Environment and Development Journal* 19, no. 1 (2023): 73–89, <https://doi.org/10.25501/LEADJ.19.1.73>.

¹⁴ United Nations, *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development* (United Nations, 2015), <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>.

¹⁵ Lina Setyawati dan Arif Santosa, “Evaluating the Effectiveness of Environmental Regulation at Local Level in Indonesia,” *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues* 25, no. 6 (2022): 1–15.

¹⁶ Rosenau, *Loc. Cit.*

berkeadilan, partisipatif, dan berkelanjutan.¹⁷ Sejumlah penelitian sebelumnya telah membahas Program Adipura dari berbagai perspektif, terutama sebagai instrumen evaluasi kebersihan kota dan kinerja teknis pengelolaan lingkungan perkotaan. Beberapa studi menempatkan Adipura dalam kerangka kebijakan publik dan administrasi pemerintahan daerah dengan fokus pada efektivitas implementasi program dan insentif kinerja daerah.¹⁸ Penelitian lain mengkaji Adipura sebagai bagian dari upaya pembangunan berkelanjutan perkotaan, namun lebih menitikberatkan pada aspek manajerial dan capaian fisik lingkungan.¹⁹ Meskipun demikian, kajian-kajian tersebut umumnya belum mengulas secara mendalam kedudukan normatif Adipura dalam sistem peraturan perundang-undangan nasional serta implikasinya terhadap prinsip *Good Environmental Governance*. Berbeda dari penelitian sebelumnya, artikel ini secara khusus memfokuskan analisis pada rekonstruksi hukum Program Adipura sebagai instrumen pengawasan dan pembinaan kinerja lingkungan pemerintah daerah. Artikel ini tidak hanya mengidentifikasi kelemahan normatif dan kelembagaan Adipura, tetapi juga menawarkan model integrasi Adipura ke dalam sistem hukum nasional agar memiliki daya ikat, akuntabilitas, dan mekanisme partisipatif yang lebih kuat. Dengan pendekatan yuridis normatif dan konseptual, artikel ini mengisi kekosongan kajian yang menghubungkan antara hukum lingkungan, tata kelola pemerintahan, dan efektivitas kebijakan Adipura. Oleh karena itu, kontribusi utama artikel ini terletak pada perumusan Adipura sebagai instrumen *Good Environmental Governance* yang operasional secara hukum, bukan sekadar sebagai penghargaan administratif.²⁰

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan dukungan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yang menitikberatkan pada analisis asas, norma, dan prinsip hukum dalam sistem pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia. Pendekatan yuridis normatif digunakan untuk menelaah struktur dan substansi hukum yang melandasi pelaksanaan Program Adipura, termasuk kedudukannya sebagai kebijakan administratif dalam sistem hukum nasional. Melalui pendekatan ini, penelitian mengidentifikasi kekosongan norma, tumpang tindih kewenangan, serta kelemahan instrumen hukum yang memengaruhi efektivitas Adipura sebagai alat pengawasan lingkungan daerah. Pendekatan konseptual digunakan untuk membangun kerangka pemikiran mengenai reposisi Adipura sebagai instrumen hukum berbasis *Good Environmental Governance*. Sumber penelitian meliputi peraturan perundang-undangan, dokumen kebijakan pemerintah, hasil evaluasi Kementerian

¹⁷ Lestari Fajriyah dan Hendra Nurdin, "From Reward to Regulation: The Future of Environmental Performance Index in Indonesia," *Sustainability* 14, no. 17 (2022): 10790, <https://doi.org/10.3390/su141710790>.

¹⁸ Wilda Prihatiningtyas, et. al., "Optimisation of Village Funds in Achieving SDGs: Lesson Learned from East Java," *World Journal of Entrepreneurship, Management and Sustainable Development* 19, no. 1/2 (2023): 69–86, <https://doi.org/10.47556/J.WJEMSD.19.1-2.2023.6>.

¹⁹ Hadi Susilo Arifin dan Widiatmaka, "Governance Framework for Sustainable Waste Management in Indonesia," *Environmental Policy and Law* 53, no. 2 (2023): 87–104, <https://doi.org/10.3233/EPL-230008>.

²⁰ Keshav; Rahman Belbase Sheikh, *Good Environmental Governance: Concepts and Practices* (UNEP / ICEL, 2010).

Lingkungan Hidup/Badan Pengendalian Lingkungan Hidup (KLH/BPLH), serta literatur ilmiah terkait efektivitas hukum dan tata kelola lingkungan. Analisis dilakukan secara deduktif, dimulai dari teori dan asas hukum menuju perumusan model kebijakan yang lebih operasional. Metode analisis yang digunakan bersifat kualitatif normatif dengan teknik penalaran preskriptif. Setiap norma hukum yang berkaitan dengan pengelolaan sampah, desentralisasi pemerintahan, dan kebijakan penghargaan lingkungan dianalisis dalam kerangka *Good Environmental Governance* dan teori efektivitas hukum. Analisis ini diarahkan untuk menjelaskan kedudukan hukum Adipura, tingkat internalisasi prinsip tata kelola lingkungan yang baik, serta kebutuhan model hukum yang lebih akuntabel. Berdasarkan analisis tersebut, penelitian merumuskan konseptualisasi rekonstruksi Adipura dari instrumen *soft law* menuju instrumen regulatif yang lebih mengikat. Rekonstruksi tersebut mencakup penguatan aspek normatif, kelembagaan, dan partisipatif secara terpadu. Dengan pendekatan ini, penelitian tidak hanya memberikan penjelasan normatif, tetapi juga menawarkan rekomendasi konseptual bagi reformasi kebijakan lingkungan daerah yang berkelanjutan.

PEMBAHASAN

Tulisan ini memakai dua teori sebagai landasan berfikir secara konseptual. Adapun teori-teori yang dipakai adalah teori *Good Environmental Governance* dan teori Efektivitas Hukum. Teori *Good Environmental Governance* berakar pada konsep dasar *good governance* yang berkembang dalam ilmu administrasi publik dan hukum tata pemerintahan modern, kemudian diadaptasi dalam ranah lingkungan hidup untuk menjawab kebutuhan akan tata kelola sumber daya alam yang berkeadilan dan berkelanjutan. Dalam konteks hukum lingkungan Indonesia, *Good Environmental Governance* menekankan pentingnya integrasi antara legitimasi hukum, partisipasi publik, dan akuntabilitas kelembagaan dalam setiap proses pengambilan keputusan lingkungan. Prinsip ini pertama kali dipopulerkan oleh lembaga-lembaga internasional.²¹ Seperti UNEP dan *Indonesia Center for Environmental Law* (ICEL) yang menekankan tujuh indikator utama: *rule of law*, partisipasi, transparansi, akuntabilitas, desentralisasi, lembaga yang efektif, dan akses terhadap keadilan lingkungan.²² Prinsip tersebut secara eksplisit tercermin dalam Pasal 63 dan 65 UU 32/2009 PPLH yang memberikan dasar normatif bagi penyelenggaraan pemerintahan lingkungan yang demokratis dan responsif.²³ *Good Environmental Governance* menuntut agar hukum tidak hanya hadir sebagai norma larangan atau sanksi, tetapi juga sebagai instrumen fasilitatif yang membangun kesadaran ekologis dan memperkuat tanggung jawab sosial pemerintah.²⁴ Dalam praktiknya, penerapan *Good Environmental Governance* menjadi parameter moral dan hukum bagi negara dalam mewujudkan keadilan ekologis (*ecological justice*) serta menjamin hak konstitusional

²¹ Suparto Wijoyo dan A'an Efendi, *Hukum Lingkungan Internasional* (Sinar Grafika, 2017).

²² Belbase, *Loc.Cit.*

²³ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

²⁴ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

warga negara atas lingkungan yang baik dan sehat. Oleh karena itu, teori *Good Environmental Governance* memberikan kerangka etis sekaligus operasional untuk menilai sejauh mana kebijakan publik, termasuk Adipura, mencerminkan prinsip-prinsip tata kelola lingkungan yang baik.²⁵

Dalam teori ini, legitimasi hukum bukan hanya diukur dari keberadaan peraturan tertulis, melainkan dari sejauh mana peraturan tersebut mampu menumbuhkan partisipasi publik dan menciptakan transparansi dalam pengambilan keputusan. Pemerintah daerah yang menerapkan *Good Environmental Governance* harus membuka akses terhadap informasi lingkungan, melibatkan masyarakat dalam perencanaan kebijakan, serta memberikan ruang koreksi melalui mekanisme pengaduan atau litigasi administratif. Hukum lingkungan dalam konteks ini berfungsi sebagai *instrument of empowerment* yang memberi kekuatan kepada masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam menjaga daya dukung lingkungan. Dengan demikian, *Good Environmental Governance* mendorong pergeseran paradigma dari *command and control* menjadi *co-regulation*, pemerintah pun tidak lagi menjadi satu-satunya aktor, melainkan fasilitator dan mitra masyarakat dalam pengelolaan lingkungan. Prinsip-prinsip seperti transparansi dan akuntabilitas publik menegaskan bahwa kebijakan lingkungan harus terbuka terhadap evaluasi dan kritik. Dalam konteks Adipura, penerapan prinsip ini berarti hasil penilaian dan evaluasi daerah harus tersedia secara publik, serta dijadikan dasar pembelajaran antar daerah. Konsep *transparency and accountability* dalam *Good Environmental Governance* bukan hanya aspek prosedural, melainkan juga substansial yang berkaitan dengan kejujuran, keadilan, dan tanggung jawab dalam pengelolaan lingkungan. Dengan dasar ini, Adipura yang selama ini berfungsi sebagai penghargaan administratif dapat dikembangkan menjadi instrumen pengawasan hukum berbasis tata kelola lingkungan yang baik.

Prinsip partisipasi dalam *Good Environmental Governance* memberikan makna penting terhadap relasi antara negara dan warga negara dalam bidang lingkungan hidup. Partisipasi bukan semata konsultasi, melainkan keterlibatan substantif masyarakat dalam seluruh tahapan kebijakan, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, hingga pengawasan. Dalam sistem hukum Indonesia, prinsip ini diperkuat oleh Pasal 70 UU 32/2009 PPLH yang menjamin hak masyarakat untuk mengajukan keberatan, mendapatkan informasi, dan terlibat dalam pengawasan terhadap kebijakan lingkungan. Partisipasi masyarakat menjadi unsur penting untuk memastikan legitimasi sosial dari kebijakan publik, sekaligus mencegah terjadinya kesewenang-wenangan administratif. Dalam kerangka Adipura, keterlibatan masyarakat diperlukan untuk memastikan bahwa keberhasilan penilaian kebersihan kota merupakan kolaborasi dari hasil kerja pemerintah, dan seluruh elemen sosial. Ketika prinsip partisipasi ini diabaikan, maka kebijakan lingkungan hanya menjadi formalitas tanpa ruh keadilan ekologis. Oleh karena itu, rekonstruksi Adipura harus menempatkan partisipasi masyarakat sebagai Indikator Kinerja Utama (IKU), bukan sekadar pelengkap administratif. *Good Environmental*

²⁵ Jan Kooiman, *Governing as Governance* (SAGE Publications, 2003).

Governance memandang partisipasi sebagai sarana pemberdayaan (*empowerment*), di mana masyarakat menjadi subjek yang ikut menentukan arah pengelolaan lingkungan hidupnya sendiri.

Selain prinsip partisipasi, teori *Good Environmental Governance* juga menekankan desentralisasi dan koordinasi antar-level pemerintahan sebagai pilar utama tata kelola lingkungan yang efektif. Dalam sistem pemerintahan Indonesia, pembagian kewenangan antara pusat dan daerah diatur melalui UU 23/2014 Pemda, yang menempatkan urusan lingkungan hidup sebagai urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar.²⁶ Namun, dalam implementasinya, banyak kebijakan lingkungan yang masih bersifat sentralistik atau sektoral, sehingga menghambat inovasi daerah. Program Adipura menjadi contoh menarik bagaimana kebijakan pusat dapat menjadi instrumen pengawasan terhadap kinerja daerah tanpa mengurangi otonomi lokal. Melalui prinsip *Good Environmental Governance*, Adipura yang direkonstruksi dapat dirancang sebagai sistem evaluasi kinerja lingkungan yang sinergis antara pemerintah pusat dan daerah. Desentralisasi dalam *Good Environmental Governance* bukan berarti pelepasan tanggung jawab, tetapi pembagian fungsi yang proporsional antara regulasi, pengawasan, dan pelaksanaan. Dengan pendekatan ini, hukum lingkungan menjadi mekanisme koordinatif yang menjamin keberlanjutan kebijakan lintas wilayah. Oleh karena itu, rekonstruksi hukum Adipura harus menekankan integrasi antara kebijakan nasional, peraturan daerah, dan partisipasi lokal dalam satu sistem tata kelola yang adaptif dan responsif.²⁷

Teori Efektivitas Hukum memberikan landasan analitis untuk menilai sejauh mana norma hukum mampu berfungsi dalam kenyataan sosial. Lawrence Friedman (1975) membedakan efektivitas hukum ke dalam tiga elemen: struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substancy*), dan budaya hukum (*legal cultur*). Ketiganya menentukan berhasil tidaknya hukum mencapai tujuannya. Dalam konteks Adipura, struktur hukum mencakup lembaga-lembaga pelaksana kebijakan lingkungan di tingkat pusat dan daerah; substansi hukum mencakup peraturan perundang-undangan yang mengatur kewenangan, indikator penilaian, dan mekanisme pengawasan; sedangkan budaya hukum berkaitan dengan kesadaran dan kepatuhan aktor terhadap nilai-nilai lingkungan. Ketika salah satu elemen tersebut lemah, maka efektivitas hukum akan menurun. Dalam praktik, lemahnya efektivitas Adipura disebabkan oleh substansi hukum yang tidak mengikat (*soft law*), struktur kelembagaan yang tumpang tindih, dan budaya hukum yang masih administratif. Melalui teori efektivitas hukum, dapat dianalisis bagaimana rekonstruksi regulasi Adipura perlu memperkuat daya ikat norma, menata kembali kelembagaan pengawasan, dan menumbuhkan budaya hukum yang partisipatif. Dengan demikian, teori ini berfungsi melengkapi *Good*

²⁶ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

²⁷ Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat, Dan Pembinaan Hukum Nasional* (Alumni, 2002).

Environmental Governance, karena mengukur sejauh mana prinsip tata kelola yang baik benar-benar terimplementasi dalam praktik pemerintahan daerah.²⁸

Keterpaduan antara teori *Good Environmental Governance* dan teori efektivitas hukum memberikan perspektif yang komprehensif dalam menilai dan merancang kebijakan lingkungan seperti Adipura. *Good Environmental Governance* berperan sebagai paradigma normatif yang menjelaskan bagaimana seharusnya hukum bekerja berdasarkan nilai-nilai demokrasi, partisipasi, dan akuntabilitas; sementara teori efektivitas hukum berfungsi sebagai alat diagnostik untuk mengukur realisasi nilai-nilai tersebut dalam kenyataan. Hubungan keduanya bersifat dialektis: *Good Environmental Governance* memberi arah normatif, sedangkan efektivitas hukum memberi ukuran empiris. Dalam proses rekonstruksi Adipura, kedua teori ini dapat digunakan untuk menjawab dua pertanyaan fundamental: (1) apakah sistem hukum yang ada telah mencerminkan prinsip tata kelola lingkungan yang baik, dan (2) sejauh mana norma-norma tersebut dijalankan secara efektif oleh institusi daerah. Sinergi kedua teori ini memastikan bahwa pembaruan hukum tidak berhenti pada aspek moral, tetapi juga pada perbaikan sistemik terhadap struktur dan perilaku kelembagaan. Dengan pendekatan tersebut, hukum tidak lagi diposisikan sebagai aturan kaku, melainkan sebagai sistem nilai dan tindakan yang hidup di tengah masyarakat.

Dalam kerangka penelitian hukum pembangunan, penerapan teori *Good Environmental Governance* dan efektivitas hukum juga memperlihatkan fungsi hukum sebagai alat rekayasa sosial. Hukum diharapkan mampu mengubah perilaku pemerintah daerah dari sekadar menjalankan perintah administratif menjadi pelaku aktif dalam pembangunan lingkungan berkelanjutan. Efektivitas hukum Adipura akan sangat ditentukan oleh sejauh mana regulasi baru mampu menciptakan sistem insentif dan sanksi yang adil. Insentif diperlukan untuk mendorong inovasi dan kolaborasi, sementara sanksi menjadi mekanisme koreksi terhadap kelalaian dalam memenuhi standar tata kelola lingkungan. Dengan demikian, hukum berperan tidak hanya sebagai *coercive instrument*, tetapi juga *educative and motivational instrument*. Melalui rekonstruksi Adipura berbasis *Good Environmental Governance*, pemerintah daerah dapat diarahkan untuk membangun komitmen institusional terhadap keberlanjutan ekologis. Pendekatan ini menjamin bahwa pembangunan daerah tidak lagi dipahami sebagai pertumbuhan ekonomi semata, melainkan keseimbangan antara kepentingan ekonomi, sosial, dan lingkungan.

Secara konseptual, teori *Good Environmental Governance* dan teori Efektivitas Hukum membentuk fondasi yang saling melengkapi bagi penelitian ini. *Good Environmental Governance* memastikan bahwa setiap kebijakan lingkungan berlandaskan nilai demokrasi, transparansi, dan keadilan ekologis, sementara efektivitas hukum memastikan bahwa nilai-nilai tersebut tidak berhenti sebagai wacana, tetapi diwujudkan dalam tindakan nyata. Melalui integrasi kedua teori ini, Program Adipura dapat direkonstruksi menjadi instrumen hukum yang lebih

²⁸ Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective* (Russell Sage Foundation, 1975).

kuat, transparan, dan akuntabel. Penilaian Adipura tidak lagi hanya berorientasi pada kebersihan fisik, melainkan pada keberlanjutan sistem pengelolaan sampah yang terukur dan berbasis partisipasi publik. Dengan dasar teori ini, tulisan ini berupaya menegaskan kembali peran hukum sebagai pilar utama dalam membangun tata kelola lingkungan hidup yang baik di Indonesia. Rekonstruksi Adipura menjadi manifestasi konkret dari upaya menegakkan *rule of environmental law* yang berkeadilan, efektif, dan berkelanjutan

Kedudukan Normatif Program Adipura dalam Sistem Hukum Lingkungan Nasional

Analisis terhadap struktur normatif Adipura menunjukkan bahwa kebijakan ini masih berstatus sebagai *soft law*, karena hanya didasarkan pada peraturan menteri, bukan pada tingkat undang-undang atau peraturan pemerintah yang bersifat mengikat lintas sektor. Kondisi tersebut menimbulkan persoalan *legal authority gap*, yakni kesenjangan antara legitimasi hukum dan pelaksanaan kebijakan. Dalam kerangka sistem hukum nasional, Adipura belum memiliki posisi yang jelas dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU 12/2011 PPUU).²⁹ Akibatnya, daya ikat Adipura terhadap pemerintah daerah bersifat administratif dan sukarela. Pemerintah daerah dapat memilih untuk berpartisipasi atau tidak, tanpa konsekuensi hukum yang tegas. Kelemahan ini menyebabkan Adipura lebih berfungsi sebagai alat *moral suasion* ketimbang mekanisme pengawasan hukum. Secara substantif, kelemahan normatif ini juga berimplikasi pada efektivitas implementasi kebijakan, karena tidak adanya sanksi administratif, korektif, maupun finansial bagi daerah yang gagal memenuhi standar lingkungan. Dalam perspektif *Good Environmental Governance*, kondisi ini bertentangan dengan prinsip akuntabilitas dan *rule of law* yang menuntut adanya kepastian norma dan tanggung jawab hukum yang terukur.

Integrasi Prinsip *Good Environmental Governance* dalam Substansi Kebijakan Adipura

Dari sisi substansi hukum, regulasi Adipura belum sepenuhnya mengintegrasikan prinsip tata kelola lingkungan yang baik sebagaimana diatur dalam UU 32/2009 PPLH. Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 76 Tahun 2019 tentang Adipura (selanjutnya disebut Permenlhk 76/2019 Adipura), misalnya, hanya menitikberatkan pada aspek teknis kebersihan, pengelolaan TPA, dan penilaian fisik kota, tanpa menyinggung secara eksplisit prinsip partisipasi publik, keterbukaan informasi, atau pengawasan masyarakat. Akibatnya, implementasi Adipura bersifat *top-down* dan belum mengandung mekanisme *horizontal accountability*. Padahal, dalam teori *Good Environmental Governance*, partisipasi publik dan transparansi merupakan fondasi untuk mencegah terjadinya penyimpangan kebijakan. Ketika masyarakat tidak memiliki akses terhadap proses dan hasil penilaian Adipura, maka

²⁹ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

peluang untuk memperbaiki tata kelola lingkungan menjadi terbatas. Kelemahan normatif ini menunjukkan bahwa substansi hukum Adipura masih berorientasi pada hasil fisik (*output-oriented*) ketimbang hasil tata kelola (*outcome-oriented*). Dalam konteks hukum pembangunan, Adipura seharusnya menjadi instrumen rekayasa sosial yang menanamkan kesadaran ekologis dan membangun tanggung jawab kolektif antara pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat.

Efektivitas Kelembagaan dan Budaya Hukum dalam Implementasi Adipura

Dari aspek kelembagaan, pelaksanaan Adipura masih menunjukkan tumpang tindih kewenangan antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. KLH/BPLH memegang fungsi utama dalam penilaian dan pemberian penghargaan, sedangkan Dinas Lingkungan Hidup daerah berperan dalam pelaporan dan penyediaan data. Namun, tidak ada kejelasan mekanisme koordinasi formal antara keduanya. Kondisi ini mengakibatkan keterputusan antara kebijakan pusat dan pelaksanaan di daerah, sehingga hasil evaluasi Adipura sering tidak berimplikasi pada kebijakan daerah. Dalam praktik, banyak daerah yang melakukan penyesuaian sementara menjelang penilaian Adipura tanpa mengubah kebijakan struktural pengelolaan sampah. Secara kelembagaan, hal ini menunjukkan lemahnya efektivitas hukum dalam dimensi struktur sebagaimana dikemukakan Friedman (1975), di mana hukum tidak mampu beroperasi karena lemahnya koordinasi antar lembaga.³⁰ Oleh karena itu, rekonstruksi kelembagaan diperlukan agar Adipura menjadi bagian dari sistem evaluasi kinerja pemerintah daerah yang bersifat binding dan terintegrasi dalam mekanisme SAKIP serta IKLH.

Analisis efektivitas hukum juga menunjukkan bahwa budaya hukum para pelaksana kebijakan menjadi faktor penting yang memengaruhi keberhasilan Adipura. Dalam banyak kasus, penghargaan Adipura masih dipersepsikan sebagai simbol prestise politik, bukan indikator keberhasilan hukum lingkungan. Hal ini menciptakan fenomena *ritual compliance* di mana pemerintah daerah berusaha “memoles” tampilan kota untuk kepentingan penilaian, tetapi tidak melakukan reformasi sistemik dalam pengelolaan sampah. Budaya hukum seperti ini menunjukkan adanya kesenjangan antara nilai normatif hukum dan perilaku aktor institusional. Dalam kerangka teori efektivitas hukum, kondisi ini menandakan bahwa hukum tidak berhasil menginternalisasi nilai keadilan ekologis ke dalam tindakan birokrasi. Oleh karena itu, rekonstruksi Adipura harus disertai upaya mengubah budaya hukum pemerintah daerah melalui pendidikan lingkungan, peningkatan kapasitas kelembagaan, dan penguatan insentif berbasis kinerja lingkungan. Dengan demikian, Adipura dapat berfungsi sebagai *instrument of behavioral change* yang mengarahkan perubahan perilaku institusional menuju tata kelola yang baik.

Dari perspektif integrasi sistem hukum nasional, posisi Adipura perlu dinaikkan dari peraturan menteri menjadi Peraturan Pemerintah (PP) atau Peraturan Presiden (Perpres) agar

³⁰ Lawrence M. Friedman, *Op. Cit.*

memiliki kekuatan mengikat dan harmonisasi antar sektor. PP atau Perpres tersebut dapat menetapkan Adipura sebagai instrumen nasional pengawasan kinerja lingkungan daerah, dengan indikator yang sejalan dengan UU 32/2009 PPLH dan UU 23/2014 Pemda. Integrasi ini penting karena pengelolaan sampah merupakan urusan wajib pemerintahan daerah yang terkait langsung dengan hak atas lingkungan hidup. Melalui PP atau Perpres, Adipura dapat memperoleh status hukum sebagai bagian dari mekanisme pengawasan fungsional pemerintah pusat terhadap daerah, sebagaimana diatur dalam Pasal 373 UU 23/2014 Pemda. Dengan demikian, penghargaan Adipura bukan lagi insentif simbolik, tetapi instrumen hukum yang menilai kepatuhan daerah terhadap standar tata kelola lingkungan. Integrasi ini juga akan memudahkan penyelarasan Adipura dengan program nasional seperti Indonesia Bersih 2025 dan Kota Hijau. Dalam jangka panjang, penguatan posisi hukum Adipura melalui PP atau Perpres akan memperkuat sistem hukum lingkungan nasional secara hierarkis dan fungsional.

Selain penguatan pada tingkat regulasi, integrasi Adipura juga perlu dilakukan melalui mekanisme indikator hukum dan kinerja yang terukur. Model integrasi yang diusulkan dalam penelitian ini menempatkan Adipura sebagai *evaluation tool* yang selaras dengan SAKIP. Artinya, hasil penilaian Adipura dapat menjadi bagian dari laporan kinerja kepala daerah yang terukur secara hukum dan administratif. Model ini sejalan dengan semangat UU 23/2014 Pemda yang mengatur evaluasi kepala daerah berdasarkan kinerja penyelenggaraan urusan wajib, termasuk lingkungan hidup. Dengan menjadikan Adipura bagian dari sistem SAKIP, maka indikator lingkungan tidak hanya menjadi ukuran teknis, tetapi juga ukuran akuntabilitas hukum. Di samping itu, keterlibatan lembaga non-pemerintah seperti perguruan tinggi dan organisasi masyarakat sipil dalam proses verifikasi akan memperkuat prinsip transparansi dan partisipasi.³¹ Dengan demikian, integrasi ini menciptakan sistem hukum lingkungan yang tidak hanya mengatur, tetapi juga mengawasi dan memperbaiki diri secara berkelanjutan.

Rekonstruksi Adipura juga perlu menekankan aspek *multi-level governance*, yakni koordinasi antara pemerintah pusat, daerah, dan masyarakat. Dalam sistem hukum yang desentralistik, efektivitas kebijakan nasional sangat bergantung pada kapasitas daerah dalam menerjemahkan norma hukum menjadi tindakan konkret. Oleh karena itu, Adipura harus didesain ulang sebagai mekanisme *co-governance*, di mana pemerintah pusat menyediakan kerangka hukum dan standar nasional, sementara pemerintah daerah menjalankan inovasi lokal yang kontekstual. Pendekatan ini sejalan dengan teori *Good Environmental Governance* yang menuntut adanya kolaborasi antaraktor dalam mewujudkan keadilan ekologis. Penguatan kelembagaan dan transparansi antar level pemerintahan akan menciptakan sirkulasi informasi dan pembelajaran kebijakan yang sehat. Dalam jangka panjang, hal ini akan memperkuat legitimasi hukum lingkungan nasional karena norma-norma pusat dan praktik daerah saling berkelindan dalam satu sistem yang adaptif.

³¹ Roni Munandar, "Accountability and Transparency in Waste Management Law," *Jurnal Bina Hukum Lingkungan* 10, no. 1 (2025): 35-57, <https://doi.org/10.24970/bhl.v10i1.3275>.

Secara keseluruhan, hasil analisis menunjukkan bahwa kelemahan normatif Adipura bukan semata akibat ketiadaan regulasi yang kuat, tetapi karena tidak adanya integrasi antara prinsip hukum, tata kelola, dan efektivitas kelembagaan. Untuk itu, model integrasi yang diusulkan menempatkan Adipura sebagai instrumen hukum multi-dimensi: (1) sebagai alat pengawasan kinerja lingkungan daerah, (2) sebagai mekanisme partisipatif bagi masyarakat dan lembaga independen, dan (3) sebagai sistem insentif hukum yang mendorong inovasi kebijakan daerah. Model ini akan mengembalikan fungsi hukum pada kedudukannya yang hakiki sebagai sarana pembaruan sosial dan instrumen keadilan ekologis. Dengan menginternalisasi prinsip *Good Environmental Governance* ke dalam struktur dan budaya hukum, Adipura dapat berevolusi dari simbol administratif menjadi alat transformasi kelembagaan. Dalam kerangka hukum nasional, transformasi ini menjadi bagian dari proses konsolidasi *environmental rule of law* di Indonesia, sebuah sistem hukum yang tidak hanya menegakkan norma, tetapi juga menumbuhkan kesadaran ekologis kolektif bagi keberlanjutan generasi mendatang.

Model Integrasi dan Rekonstruksi Hukum Adipura ke dalam Sistem Nasional

1. Kelemahan Struktur Normatif Program Adipura dalam Sistem Hukum Nasional

Analisis terhadap struktur normatif Program Adipura menunjukkan bahwa kebijakan ini masih berstatus sebagai *soft law* karena hanya didasarkan pada peraturan menteri, bukan pada peraturan pemerintah atau peraturan perundang-undangan yang memiliki daya ikat lintas sektor. Kondisi ini menimbulkan *legal authority gap*, yaitu kesenjangan antara legitimasi hukum kebijakan dan daya paksanya dalam praktik pemerintahan daerah. Dalam kerangka sistem hukum nasional, Adipura belum memiliki posisi yang jelas dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Akibatnya, daya ikat Adipura terhadap pemerintah daerah bersifat administratif dan sukarela, tanpa konsekuensi hukum yang tegas. Pemerintah daerah dapat memilih untuk berpartisipasi atau mengabaikan kebijakan tersebut tanpa risiko sanksi administratif, korektif, maupun finansial. Dalam perspektif *Good Environmental Governance*, kondisi ini bertentangan dengan prinsip *rule of law* dan akuntabilitas, karena norma hukum tidak disertai mekanisme pertanggungjawaban yang terukur. Secara konseptual, hukum dalam posisi ini kehilangan fungsi pengendali (*controlling function*) dan hanya beroperasi sebagai instrumen persuasi moral (*moral suasion*). Hal ini menjelaskan mengapa Adipura belum mampu berfungsi sebagai instrumen pengawasan lingkungan daerah yang efektif dan berkelanjutan.

2. Kelemahan Substansi Hukum Adipura terhadap Prinsip Good Environmental Governance

Dari sisi substansi hukum, regulasi Adipura belum sepenuhnya menginternalisasi prinsip *Good Environmental Governance* sebagaimana diletakkan dalam Undang-

Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 76 Tahun 2019 tentang Adipura masih menitikberatkan pada aspek teknis kebersihan, pengelolaan tempat pemrosesan akhir, dan indikator fisik kota. Regulasi tersebut belum secara eksplisit mengatur prinsip partisipasi publik, keterbukaan informasi, serta mekanisme pengawasan masyarakat terhadap proses dan hasil penilaian. Akibatnya, implementasi Adipura cenderung bersifat *top-down* dan administratif. Dalam perspektif tata kelola, kondisi ini melemahkan dimensi horizontal *accountability* yang menjadi fondasi *Good Environmental Governance*. Ketika masyarakat tidak memiliki akses terhadap informasi dan proses evaluasi, peluang koreksi kebijakan menjadi terbatas. Substansi hukum Adipura dengan demikian masih berorientasi pada *output* fisik, bukan *outcome* tata kelola. Padahal, dalam kerangka hukum pembangunan, kebijakan lingkungan seharusnya berfungsi sebagai instrumen rekayasa sosial yang membangun kesadaran ekologis dan tanggung jawab kolektif antaraktor.

3. *Problematika Kelembagaan dan Efektivitas Hukum dalam Pelaksanaan Adipura*

Dari aspek kelembagaan, pelaksanaan Adipura menunjukkan adanya fragmentasi kewenangan antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. KLH/BPLH memiliki fungsi utama dalam penilaian dan pemberian penghargaan, sementara dinas lingkungan hidup daerah berperan dalam pelaporan dan penyediaan data. Namun, tidak terdapat mekanisme koordinasi formal yang mengikat antara keduanya. Akibatnya, hasil evaluasi Adipura sering tidak terintegrasi dengan kebijakan daerah yang bersifat struktural dan jangka panjang. Dalam praktik, banyak daerah melakukan penyesuaian sementara menjelang penilaian tanpa reformasi kebijakan pengelolaan sampah yang substantif. Fenomena ini menunjukkan lemahnya efektivitas hukum dalam dimensi struktur sebagaimana dikemukakan Friedman, di mana hukum gagal beroperasi akibat lemahnya koordinasi institusional. Secara normatif, kondisi ini memperlihatkan bahwa hukum belum berfungsi sebagai sistem, melainkan sebagai prosedur administratif yang terpisah-pisah. Oleh karena itu, tanpa rekonstruksi kelembagaan, Adipura akan terus berada pada level simbolik dan seremonial.

4. *Budaya Hukum dan Fenomena Ritual Compliance dalam Program Adipura*

Analisis efektivitas hukum juga mengungkap bahwa budaya hukum para pelaksana kebijakan menjadi faktor penentu keberhasilan Adipura. Dalam banyak kasus, penghargaan Adipura dipersepsikan sebagai simbol *prestise* politik, bukan sebagai indikator kepatuhan terhadap hukum lingkungan. Persepsi ini melahirkan ritual *compliance*, yaitu kepatuhan semu yang berorientasi pada pencapaian penghargaan, bukan pada perubahan sistemik. Dalam kerangka teori efektivitas hukum, kondisi ini menunjukkan kegagalan internalisasi nilai keadilan ekologis ke dalam perilaku

birokrasi. Hukum tidak memengaruhi tindakan substantif, tetapi hanya mendorong tindakan simbolik. Oleh karena itu, rekonstruksi Adipura harus diarahkan tidak hanya pada penguatan regulasi, tetapi juga pada transformasi budaya hukum melalui pendidikan lingkungan, peningkatan kapasitas aparatur, dan penguatan insentif berbasis kinerja lingkungan yang berkelanjutan.

5. *Model Integrasi Adipura ke dalam Sistem Hukum Nasional*

Dari perspektif integrasi sistem hukum nasional, posisi Adipura perlu ditingkatkan menjadi Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden agar memiliki kekuatan mengikat dan harmonisasi lintas sektor. Regulasi tersebut dapat menetapkan Adipura sebagai instrumen nasional pengawasan kinerja lingkungan daerah dengan indikator yang selaras dengan UU 32/2009 dan UU 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah. Penguatan ini penting karena pengelolaan sampah merupakan urusan wajib daerah yang berkaitan langsung dengan pemenuhan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Melalui penguatan regulasi, Adipura dapat berfungsi sebagai mekanisme pengawasan fungsional pemerintah pusat terhadap daerah. Selain itu, integrasi Adipura dengan SAKIP dan IKLH akan menjadikannya alat evaluasi kinerja yang memiliki konsekuensi hukum dan administratif. Dengan demikian, Adipura tidak lagi berfungsi sebagai penghargaan simbolik, tetapi sebagai instrumen *environmental rule of law* yang mendorong akuntabilitas dan pembaruan kebijakan daerah.

PENUTUP

Simpulan

Berdasarkan keseluruhan pembahasan, dapat disimpulkan bahwa Program Adipura memiliki potensi besar untuk dikembangkan sebagai instrumen hukum dalam pengawasan dan pembinaan kinerja lingkungan pemerintah daerah. Namun, dalam kerangka hukum yang berlaku saat ini, Adipura masih berfungsi sebagai kebijakan administratif yang bersifat *soft law*, sehingga belum memiliki kekuatan mengikat dan mekanisme pertanggungjawaban yang jelas. Kondisi tersebut terlihat dari lemahnya keterpaduan antara regulasi pusat dan pelaksanaan di daerah, terbatasnya partisipasi publik, serta belum tersedianya sanksi dan insentif yang berbasis hukum. Situasi ini menunjukkan bahwa prinsip *Good Environmental Governance* belum sepenuhnya diterapkan dalam pengelolaan kebijakan Adipura. Oleh karena itu, diperlukan rekonstruksi hukum agar Adipura tidak hanya berperan sebagai penghargaan administratif, tetapi berkembang menjadi instrumen hukum yang mendorong akuntabilitas dan perbaikan tata kelola lingkungan. Penggabungan pendekatan *Good Environmental Governance* dan teori efektivitas hukum menegaskan bahwa keberhasilan hukum tidak cukup diukur dari keberadaan aturan, melainkan dari kemampuannya membentuk perilaku institusi dan budaya pengelolaan lingkungan yang bertanggung jawab. Dengan penguatan aspek hukum, kelembagaan, dan budaya, Adipura berpotensi menjadi

penghubung antara sistem hukum nasional dan komitmen daerah dalam mewujudkan pembangunan berkelanjutan.

Saran

Untuk meningkatkan efektivitas dan legitimasi Program Adipura, beberapa langkah kebijakan perlu dilakukan. Pertama, status hukum Adipura perlu diperkuat melalui Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden agar memiliki dasar hukum yang jelas dan daya ikat lintas sektor serta daerah. Kedua, indikator Adipura perlu diintegrasikan dengan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) dan Indeks Kinerja Lingkungan Hidup (IKLH) sehingga hasil penilaian memiliki konsekuensi administratif yang nyata. Ketiga, partisipasi publik dan keterbukaan informasi perlu diperkuat dengan melibatkan perguruan tinggi, organisasi masyarakat sipil, dan media dalam proses evaluasi. Keempat, pembentukan lembaga evaluasi independen penting untuk menjaga objektivitas dan mencegah manipulasi data dalam penilaian kinerja lingkungan daerah. Melalui langkah-langkah tersebut, Adipura diharapkan tidak lagi sekadar simbol penghargaan, tetapi menjadi bagian dari sistem hukum lingkungan nasional yang menegakkan *rule of environmental law* dan mendukung keadilan ekologis bagi generasi kini dan mendatang.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Friedman, Lawrence M. *The Legal System: A Social Science Perspective*. New York. Russell Sage Foundation, 1975.
- Kooiman, Jan. *Governing as Governance*. London. SAGE Publications, 2003.
- Kusumaatmadja, Mochtar. *Hukum, Masyarakat, Dan Pembinaan Hukum Nasional*. Bandung. Alumni, 2002.
- Rosenau, James N. *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge. Cambridge University Press, 1997.
- Suparto Wijoyo. *Pengkajian Hukum Tentang Perlindungan Kepada Masyarakat Dalam Sengketa Lingkungan Hidup*. Jakarta. Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2013.
- Suparto Wijoyo and A'an Efendi. *Hukum Lingkungan Internasional*. Jakarta. Sinar Grafika, 2017.

Jurnal

- Arifin, Hadi Susilo dan Widiatmaka. "Governance Framework for Sustainable Waste Management in Indonesia." *Environmental Policy and Law* 53, no. 2 (2023). <https://doi.org/10.3233/EPL-230008>.
- Darmawan, I. Made. "Evaluating Environmental Decentralization in the Implementation of Waste Law." *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 30, no. 1 (2023). <https://doi.org/10.20885/iustum.vol30.iss1.art4>.

- Fajriyah, Lestari, dan Hendra Nurdin. "From Reward to Regulation: The Future of Environmental Performance Index in Indonesia." *Sustainability* 14, no. 17 (2022). <https://doi.org/10.3390/su141710790>.
- Hidayat, Arfan. "Evaluating Soft Law Approaches in Environmental Policy." *Environmental Law and Policy Review* 45, no. 4 (2021) <https://doi.org/10.2139/ssrn.3907568>.
- Kusuma, R., dan A. Wibowo. "Environmental Performance and Governance Indicators in Indonesia Waste Sector." *Journal of Cleaner Production* 432 (2024). <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2024.139602>.
- Munandar, Roni. "Accountability and Transparency in Waste Management Law." *Jurnal Bina Hukum Lingkungan* 10, no. 1 (2025). <https://doi.org/10.24970/bhl.v10i1.3275>.
- Nurhidayah, Laely, dan Russell Powell. "Environmental Governance Reform in Indonesia: Legal and Institutional Challenges." *Environmental Law Review* 23, no. 1 (2021). <https://doi.org/10.1177/14614529211006281>.
- Prihatiningtyas, Wilda, Zuhda Mila Fitriana, Suparto Wijoyo, dan Ardhana Christian Noventri. "Optimisation of Village Funds in Achieving SDGs: Lesson Learned from East Java." *World Journal of Entrepreneurship, Management and Sustainable Development* 19, no. 1/2 (2023). <https://doi.org/10.47556/J.WJEMSD.19.1-2.2023.6>.
- Setyawati, Lina, dan Arif Santosa. "Evaluating the Effectiveness of Environmental Regulation at Local Level in Indonesia." *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues* 25, no. 6 (2022). <https://www.abacademies.org/journals/journal-of-legal-ethical-and-regulatory-issues-home.html>.
- Supomo, Yudi. "Evaluating Environmental Awards as Governance Tools in Southeast Asia." *Ecology Law Quarterly* 48, no. 3 (2021). <https://doi.org/10.15779/Z38WM13N88>.
- Tarigan, Dedi. "Evaluating Environmental Justice through Legal Effectiveness." *Law, Environment and Development Journal* 19, no. 1 (2023). <https://doi.org/10.25501/LEADJ.19.1.73>.
- Zainuddin, F. "Comparative Analysis of Environmental Awards and Legal Accountability." *Comparative Environmental Law Review* 18, no. 3 (2022). <https://doi.org/10.1093/celr/18.3.311>.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

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

Sumber lain

Belbase, Keshav, dan Sheikh Rahman. Good Environmental Governance: Concepts and Practices. Diakses: 2025-06-12 09:15. UNEP/ICEL, 2010

United Nations. Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development. United Nations, 2015. Diakses: 2025-06-12 09:15. <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>