



UNIVERSITAS INDONESIA

**KEWENANGAN DAN TANGGUNGJAWAB DAERAH OTONOM
DALAM PERLINDUNGAN LINGKUNGAN**

(Studi Kasus Pengelolaan Bahan Berbahaya Beracun dan Limbah Bahan Berbahaya Beracun di Provinsi DKI Jakarta, Provinsi Jawa Barat dan Provinsi Jawa Timur)

DISERTASI

HARSANTO NURSADI
8503000104

UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PASCASARJANA
Juli, 2009



HALAMAN PENYATAAN ORISINALITAS

Disertasi ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : HARSANTO NURSADI

NPM : 8503000104

Tanda tangan :

Tanggal : 11 Juli 2009

HALAMAN PENGESAHAN

ertasi ini diajukan oleh :
 na : HARSANTO NURSADI
 M : 8503000104
 gram Studi : Ilmu Hukum, Pascasarjana Fakultas Hukum UI
 il Disertasi : KEWENANGAN DAN TANGGUNG JAWAB DAERAH
 OTONOM DALAM PERLINDUNGAN LINGKUNGAN (Studi
 Kasus Pengelolaan Bahan Berbahaya Beracun dan Limbah
 Bahan Berbahaya Beracun di Provinsi DKI Jakarta, Provinsi
 Jawa Barat dan Provinsi Jawa Timur)

elah berhasil dipertahankan di hadapan Senat Universitas Indonesia dalam sidang
 rbuka yang dipimpin oleh Ketua Pascasarjana Fakultas Hukum UI, Prof. Dr. Rosa
 gustina, SH, MH, untuk memperoleh gelar Doktor Ilmu Hukum pada Program Studi
 mu Hukum, Pascasarjana Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Promotor	: Prof. Safri Nugraha, SH, LL.M., Ph.D.	(..... 
Ko-Promotor	: Prof. Dr. Takdir Rahmadi, SH, LL.M.	(..... 
Penguji	: Prof. Dr. Bhenyamin Hoessein, SH.	(..... 
Penguji	: Prof. Dr. Daud Silalahi, SH.	(..... 
Penguji	: Prof. Dr. Harkristuti Harkrisnowo, SH, MA.	(..... 
Penguji	: Dr. Jufrina Rizal, SH, MA.	(..... 
Penguji	: Dr. R. Bambang Prabowo, SH, MES.	(..... 

ditetapkan di : Depok
 tanggal : 11 Juli 2009

KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan kehadirat Allah SWT, karena hanya dengan rahmat dan hidayah-Nya, saya dapat menyelesaikan penulisan disertasi ini yang membutuhkan waktu yang sangat panjang dan melelahkan. Penulisan yang merupakan hasil akhir proses pendidikan pada Program Doktor, Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Proses panjang dalam beberapa tahap penulisan berhubungan langsung dengan berbagai pihak yang sangat berjasa sekali, yaitu kelompok tim penguji, mulai dari promotor, ko-promotor, dan para penguji. Tim pendukung penulisan, pihak-pihak yang telah membantu data, membantu kegiatan lain dari penulis di kampus, sampai dengan keluarga. Untuk hal tersebut walaupun tidak semua karena berbagai keterbatasan dan dengan tetap memberikan rasa hormat atas kontribusinya, saya sampaikan terimakasih.

Ucapan terimakasih saya pertama-tama disampaikan kepada Prof. Safri Nugraha, SH, LL.M, Ph.D. selaku Promotor, Ketua Bidang Studi dan Dekan pada saat saya menyelesaikan tulisan disertasi ini. Selaku Promotor, beliau sangat mengerti kondisi saya dari sisi keilmuan dan psikologis saya. Beliau banyak memberikan masukan yang sangat berharga untuk tercapainya penulisan final seperti saat ini. Selain itu, koreksi dan pemberian arah yang jelas selalu disampaikan sehingga saya tidak kehilangan arah dalam menulis.

Ucapan terimakasih kedua saya berikutnya kepada Prof. Dr. Takdir Rahmadi, SH, LL.M., salah seorang senior yang saya sangat hormati dalam bidang ilmu hukum lingkungan. Beliau bertindak sebagai Ko-Promotor, yang memberikan masukan, “tantangan” dan koreksi yang sangat berharga dari sisi materi, karena secara kebetulan, disertasi beliau satu obyek penelitian dengan saya yaitu Bahan Berbahaya Beracun, hanya berbeda dalam hal materi yang dikaji, lokasi penelitian, dan cara pandangnya. Hal tersebut tentunya harus membuat saya sangat cermat dalam melakukan penulisan dan kajian.

Selain itu, kepada penguji disertasi ini, yaitu pertama kepada Prof. Dr. Bhenyamin Hoessein, selaku ayah saya dalam bidang Hukum Administrasi Negara pada Fakultas Hukum UI, yang sangat cermat mengkoreksi konsep-konsep, istilah-istilah, dan cara pandang saya sesuai dengan materi yang saya tulis, sehingga saya selalu mendapat pencerahan baru setiap melakukan bimbingan dan selalu memperbaiki setiap draft yang saya sampaikan sehingga sampai pada kondisi saat ini, siap untuk diujikan. Penguji kedua, Prof. Dr. Daud Silalahi, SH. Seorang yang

sangat terkemuka di bidang hukum lingkungan di Indonesia. Dari beliau saya mendapatkan banyak sekali masukan mengenai hal-hal yang seharusnya ada dalam penulisan saya.

Penguji disertasi ke tiga adalah Prof. Dr. Harkristuti Harkrisnowo, SH, MA. Dari beliau saya mendapatkan arahan secara jelas mulai dari ujian proposal, terutama pada masalah metode penelitian dan arah yang jelas dari beberapa kondisi “gamang” saya ketika menuliskan hasil penulisan. Penguji ke empat, adalah Bpk. Dr. R Bambang Prabowo Sudarso, SH, MES. Beliau adalah senior saya dalam kelompok pengajar Hukum Lingkungan di FHUI, yang secara terus menerus memberikan masukan, diskusi dan beberapa alternatif penjabaran dalam proses penulisan saya. Penguji ke lima, adalah Ibu Dr. Jufri Rizal, SH, MA, beliau adalah salah seorang ahli metode dan filsafat yang selalu memberi masukan dalam hal tersebut.

Kepada pimpinan Fakultas Hukum UI, pada era Dekan Prof. Abdul Bari A.Z, SH, pada era Dekan Prof. Hikmahanto Juwana, SH, LL.M, Ph.D, dan pada era Dekan Prof. Safri Nugraha, SH, LL.M, Ph.D., yang telah merekomendasi, mengizinkan, memberi keleluasaan, dukungan, dan hal-hal lain sampai dengan proses penyelesaian penulisan disertasi ini. Terimakasih juga saya sampaikan kepada Pimpinan Pascasarjana, pada era Ketua Pasca Prof. Erman Radjagukguk, SH, LL.M, Ph.D, era Ketua Pasca ibu Dr. Jufri Rizal, SH, MA, sampai dengan era Ketua Pasca Prof. Dr. Rosa Agustina, SH, MH., yang telah memberi kesempatan dan memungkinkan saya untuk menyelesaikan penulisan disertasi ini.

Begitu juga dengan Ibu Sri Mamudji, SH, M.L.L. selaku Ketua Bidang Studi Hukum Administrasi Negara, yang mengizinkan saya untuk mengikuti Program Doktor, memberikan keleluasaan ketika mengikuti kuliah, penelitian dan penulisan. Begitu juga dengan Prof. Safri Nugraha, SH, LL.M, Ph.D, selaku ketua bidang studi berikutnya yang juga memberikan dukungan yang penuh kepada saya. Kepada teman-teman kelompok mata kuliah HAN, Hk. Lingkungan, Hk. Adm. Pembangunan dan Hk. Adm. Daerah, yang juga telah memberikan keleluasaan dan *back-up* penuh terhadap ketidakhadiran saya ketika saya hanya berkonsentrasi dalam proses penulisan. Juga kepada seluruh teman-teman di bidang studi HAN, keluarga besar saya, mulai dari Prof. Safri, bu Sri Mamudji, Prof. Arie, Prof. Uwiyono, Prof. Anna, Prof. Maria, mas Bowo, bu Rukiah, bu Helena, mbak Ety, mbak Tri, mbak Daly, mbak Wiwiek, Eka, Yuli, Andhika, Mas Widodo, Parjo, Sonny, Fitri, Nia, Andri, Dian, dan Icha, serta Heni, juga untuk pak Sadeli dan mbak Dwi. Khusus untuk Andri GW, terimakasih sekali untuk masukan, diskusi, bahkan tantangan buat saya, juga terjemahannya dalam upaya penulisan disertasi ini.

Kepada seluruh teman-teman Program Doktor angkatan 2003, Dr. Siti Anisa, Dr. Anas Lutfi, Dr. Kusumaningtuti, Dr. Luhut Pangaribuan, Dr. Ansori, Dr. Suhariyono, Dr. Syamsulhadi, Dr. Tiarsen Buaton, Dr. Hamid Chalid, Dr. Nomi Siahaan, Dr. Darminto, Bp. Andhika, Bp. Arbijoto, Ibu Mutiara Hikmah, Mr. Lee, Bp. Juni Safrin, Bp. Mustamar, dan Bp. Maman, serta Bp. Timothius, terimakasih untuk kebersamaan semasa masa kuliah dan dalam proses penulisan disertasi. Khusus buat Andhika dan Hamid, yang paling sering bertemu karena satu lokasi kerja untuk saling dorong dan saling memberi motivasi, juga dengan diskusi-diskusinya.

Kepada Prof. Dr. Wiratman Wangsadinata, Bp. Ir. Daud Tegasan, Dra. Widyastuti, MBA, Ir. Intiadi, dan seluruh jajaran PTW yang telah memberi kesempatan kepada saya untuk menerapkan ilmu hukum dalam kondisi praktek dan nyata. Kepercayaan dan keleluasaan yang diberikan membuat saya mampu berkembang sesuai dengan kebutuhan dari PTW. Semoga kerjaama yang sudah ada selama ini tetap dapat berjalan dengan baik dimasa mendatang.

Untuk Rannie dan Rieke yang membantu saya untuk mencari data di berbagai Departemen dan Daerah penelitian, saya ucapkan terimakasih. Begitu juga kepada seluruh informan, nara sumber dan perpustakaan, serta biro hukum yang memberikan banyak bahan untuk keperluan penulisan saya, terimakasih untuk semuanya.

Akhirnya, kepada seluruh keluarga saya, yang membantu dengan caranya masing-masing, sangat mendukung saya dalam penulisan ini. Khusus kepada almarhumah Ririn, istri saya yang sangat mendukung pada masa perkuliahan dilaksanakan, sayang pada saat tulisan ini selesai Ririn tidak mendampingi saya lagi. Cinta saya hanya untuk mu sayang. Terakhir pada Galastu Chandra Utama (Tama), pahlawan kecilku, yang benar-benar menjadi sumber semangat dalam proses penulisan, yang dengan setia menemani Bapak mengetik walau sudah lewat tengah malam meskipun besok paginya harus sekolah. Bapak akan lebih memperhatikan mu Nak, termasuk sekolahmu yang selama ini nyaris tidak tersentuh oleh Bapak. Tamalah seluruh hidup Bapak saat ini.

Semoga Disertasi ini berguna bagi yang membacanya. Terimakasih. Amin.

Jakarta, 11 Juli 2009

Penulis

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : HARSANTO NURSADI
NPM : 8503000104
Program Studi : Ilmu Hukum, Pascasarjana Fakultas Hukum UI
Fakultas : Hukum
Jenis karya : Disertasi

demikian pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul :

KEWENANGAN DAN TANGGUNG JAWAB DAERAH OTONOM DALAM PERLINDUNGAN LINGKUNGAN (Studi Kasus Pengelolaan Bahan Berbahaya Beracun dan Limbah Bahan Berbahaya Beracun di Provinsi DKI Jakarta, Provinsi Jawa Barat dan Provinsi Jawa Timur)

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok

Pada tanggal : 11 Juli 2009

Yang menyatakan



(HARSANTO NURSADI)

ABSTRAK

Nama : Harsanto Nursadi
 Program Studi : Program Pascasarjana, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia
 Judul : KEWENANGAN DAN TANGGUNG JAWAB DAERAH OTONOM
 DALAM PERLINDUNGAN LINGKUNGAN (Studi Kasus Pengelolaan
 Bahan Berbahaya Beracun dan Limbah Bahan Berbahaya Beracun di Provinsi
 DKI Jakarta, Provinsi Jawa Barat dan Provinsi Jawa Timur)

Pengelolaan B3 dan limbah B3 dilakukan oleh instansi yang bertanggung jawab, yaitu Menteri Negara Lingkungan Hidup. Instansi ini membentuk norma hukum umum-kongkret berupa Peraturan Menteri Negara yang merupakan kewenangan atribusi dari UU Pengelolaan Lingkungan Hidup. Meneg LH juga membentuk norma hukum individual-kongkret berupa perizinan-perizinan yang berkaitan dengan B3 dan limbah B3. Instansi sektoral berwenang membentuk norma hukum umum kongkret berupa kewenangan, misalnya Undang-undang tentang Perindustrian, tentang Kesehatan, tentang Pertambangan atau Mineral dan Batubara, tentang Tenaga Kerja, tentang Tenaga Atom/Nuklir, tentang Lalu Lintas Jalan. Kewenangan tersebut diwujudkan dalam pembentukan norma hukum Peraturan Menteri mengenai hal-hal tertentu, misalnya Peraturan Menteri Perindustrian tentang Impor Bahan Berbahaya Beracun. Instansi sektoral tersebut juga melakukan pengurusan dalam bentuk pembuatan norma hukum individual-kongkret berupa perizinan yang berkaitan dengan lingkungan seperti Izin Impor B3; Izin Penggunaan B3 untuk Industri, Pertambangan, Kesehatan; Izin Pengangkutan B3 dan limbah B3. Perizinan yang dikeluarkan oleh instansi sektoral memerlukan rekomendasi dari instansi yang bertanggung jawab, karena instansi yang bertanggung jawab memang bertugas untuk menjaga dampak dari B3 dan limbah B3, sedangkan instansi yang berwenang lebih kepada perizinan dalam hal kegiatan di bidang masing-masing. Hasil penelitian normatif menunjukkan bahwa Daerah memiliki kewenangan dan tanggung jawab kepada masyarakatnya dalam hal perlindungan lingkungan. Bentuk pertanggungjawaban dari Daerah tersebut adalah melakukan pengaturan dan pengurusan terhadap urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Daerah membuat norma hukum abstrak-umum dalam bentuk Peraturan Daerah bagi objek-objek tertentu yang langsung mengatur atau hanya berkaitan dengan lingkungan. Contoh Perda yang langsung mengatur objek lingkungan, adalah Perda tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air; tentang Pengambilan dan Pemanfaatan Air Permukaan; tentang Rehabilitasi Hutan dan Lahan Kritis; tentang Penertiban dan Pengendalian Hutan Produksi; tentang Pengelolaan Hutan; tentang Pengelolaan Air Bawah Tanah; dan Perda tentang Izin *Hinder Ordonantie* (Izin HO). Contoh Peraturan Daerah yang "hanya" berkaitan dengan pengaturan lingkungan diantaranya adalah Perda tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah (satu di antaranya adalah pembentukan Badan Lingkungan Hidup Daerah) termasuk pembentukan Dinas-dinas Daerah tentang Pengelolaan Panas Bumi; tentang Irigasi; tentang Ketertiban Umum; tentang Pajak dan/atau Retribusi Daerah yang berkaitan dengan lingkungan; tentang Perikanan dan Usaha Kelautan; tentang RPJMD; tentang RTRW Provinsi/Kabupaten/Kota; tentang Pemberian izin yang berkaitan dengan lingkungan. Perda-perda tersebut disebut berkaitan, karena yang diatur sebenarnya adalah objek yang lain, tetapi dekat/berkaitan dengan lingkungan. Daerah juga mengeluarkan norma hukum yang umum-

konkret, berupa Peraturan Kepala Daerah tentang hal tertentu, misalnya tentang Baku Mutu Lingkungan di Jawa Timur. Norma hukum yang individual-konkret merupakan bentuk perwujudan kewenangan dan tanggung jawab daerah yang paling banyak, yaitu keluarnya perizinan yang berkaitan langsung dengan lingkungan. Pengaturan dan pengurusan mengenai B3 dan limbah B3 kemudian didesentralisasikan ke Daerah berdasarkan PP 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, khusus pada lampiran mengenai bidang Lingkungan Hidup. Urusan pemerintahan yang didesentralisasikan tersebut tergantung pada luas daerah, lingkup Kabupaten/Kota diurus oleh pemerintahan Kabupaten/Kota, sedangkan bila urusan pemerintahan sub-sub bidang B3 dan limbah B3 tersebut lintas Kabupaten/Kota diurus oleh pemerintahan Provinsi. Meskipun Daerah hanya memiliki kewenangan yang terbatas, tetapi Daerah tetap dapat melindungi daerahnya dalam bentuk pengaturan dan pengurusan yang tidak langsung pada objek B3 dan limbah B3. Misalnya pengaturan lokasi khusus industri (yang mungkin menggunakan, menghasilkan dan mengolah limbah B3) dalam Perda tentang RTRW, pengaturan mengenai pengangkutan lintas batas daerah Provinsi-Kabupaten-Kota dengan tidak membebani retribusi tetapi pengaturan pengangkutannya, pengaturan bersama mengenai kemungkinan menyebar/mengalirnya limbah B3 dari satu kabupaten/kota ke kabupaten/kota lain dalam satu provinsi atau bahkan antar provinsi. Selain itu, Daerah juga dapat melakukan pengurusan terhadap B3 dan limbah B3 yang menjadi kewenangannya dalam bentuk pengendalian perizinan. Beberapa hal mengenai B3 dan limbah B3 saat ini sudah menjadi kewenangan Daerah, dan hal tersebut dilaksanakan dengan ketat dan konsekuen. Seperti misalnya, Daerah dapat menolak suatu lokasi Industri yang tidak sesuai dengan RTRW yang sudah ditetapkan, atau menolak berdasarkan tingkat bahaya dari industri B3 dan limbah B3 yang akan ditempatkan didaerahnya. Pada sisi lain, diluar kewenangan yang dimiliki oleh Daerah yang berasal dari kewenangan atributif undang-undang, Daerah juga dapat memiliki pertimbangan dalam hal pengaturan dan pengurusan B3 dan limbah B3 dari sumber lain. Sumber lain yang dimaksud adalah prinsip-prinsip hukum lingkungan internasional. Prinsip-prinsip tersebut memang tidak mengikat secara langsung subyek hukum Daerah, karena Daerah bukan merupakan subyek hukum internasional, tetapi prinsip-prinsipnya dapat dijadikan rujukan dalam hal pembentukan norma hukum di Daerah.

Kata Kunci:

Lingkungan, Bahan Berbahaya Beracun, Daerah Otonom, Kewenangan

Abstract

Name : Harsanto Nursadi
 Study Program: Program Pascasarjana, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia
 Title : THE AUTHORITY AND RESPONSIBILITY OF AUTONOMOUS LOCAL GOVERNMENT IN ENVIRONMENTAL PROTECTION (A Case Study of Hazardous Substances and Hazardous Wastes in Jakarta, West Java, and East Java Provinces)

The responsibility for hazardous substance and hazardous waste management lies with the State Minister of Environment. In this regard, the Minister has an attributive authority, being an authority directly attributed by the Indonesian Environmental Management Act, to establish general-concrete legal norms, in the form of ministerial regulations. In addition to establishing these norms, the Minister has also an authority to issue individual-concrete legal norms in the forms of various licenses related to hazardous substances and hazardous wastes. In addition to the Minister of Environment, other sectoral departments or agencies also share responsibility in managing hazardous substances and wastes. These departments or agencies have the responsibility to create general-concrete legal norms based on various sectoral acts, such as industrial, public health, mineral and coal, labour, nuclear energy, and road traffic acts. Although not focusing on environmental management, these sectoral acts may to some extent still be applicable to hazardous substance and waste management. Hence, one could find various regulations issued by sectoral departments or agencies, which regulate hazardous substance and waste management within their relevant sector. One example of this type of sectoral regulation is the regulation of Minister of Industry concerning the Importation of Hazardous Substances. The sectoral departments or agencies have also the authority to create individual-concrete legal norms in form of various licenses, such as the license to import hazardous substances, the license to use hazardous substances in industry, mining, and public health sectors, and the license of hazardous substance and waste transportation. When issuing sectoral licenses, departments or agencies should base their decisions on the recommendation given by the Minister of Environment as the authority responsible for controlling the impacts of hazardous substances and wastes. Regional government has also responsibility and authority in environmental management. For this, autonomous local government may create general-abstract legal norms in the form of bylaws that directly or indirectly regulate environmental protection. Examples of environmental bylaws are bylaws concerning water quality management and water pollution control, bylaws concerning the utilization of surface water, bylaws concerning forest and critical land rehabilitation, bylaws concerning control on production forest, bylaws concerning forest management, bylaws concerning underground water, and bylaws concerning nuisance license (license derived from *Hinder Ordonantie* -the nuisance ordinance). Meanwhile, examples of bylaws that indirectly relate to environmental management are bylaws on organization and management of regional agencies, including provincial and district agency for the environment, bylaws on geothermal energy, bylaws on public order, bylaws on regional environmental taxes and charges, bylaw on fisheries, bylaws concerning regional development planning, bylaws concerning regional spatial planning, bylaws on licenses or authorization related to the

environment. Local Regional government has also the authority to create general-concrete legal norms, in the form of governor or regent/mayor regulation related to certain environmental issues, such as environmental quality standards. Local government has also the authority to create individual-concrete legal norms in the form of various licenses that directly correspond to environmental management. The latter authority appears to be the most frequently exercised authority at the local level. According to Government Regulation No. 38 of 2007 concerning the Distribution of Government Affairs among Central Government, Province, and District government (in particular in its annex on environmental management), the responsibility and authority for hazardous substance and waste management are decentralized to local government. Decentralization of hazardous substance or waste management to regions applies only to the extent that [its impacts of] are confined to each region. If the scope of management of the substance or waste is considered to be limited to one district, it will become the responsibility and authority of the respective district. If the scope of management of the substance or waste is considered a cross-district issue, it will become the authority of the provincial government in which those districts are located. Although local government has a rather limited authority in regulating and managing hazardous substances and waste, it may nevertheless provide protection by enacting bylaws which are not directly intended to regulate the substances and wastes. For example, the regional government has certainly the authority, in their spatial planning, to designate certain areas for industry that uses, produces, or treats hazardous wastes. They could also enact bylaws that specify how hazardous substances and wastes are to be properly and safely transported. In another example, a group of regional governments might form a joint bylaw concerning the possibility of hazardous wastes to spread or flow from one district to others within one province or even to districts in other provinces. Furthermore, regional government may play a role in the management of hazardous substances and wastes by exercising its control over various licenses. Several aspects in the management of hazardous substances and wastes have indeed become the authority of local government. For example, regional government may refuse a proposal for an industrial use that it considers not in compliance with the previously determined regional spatial planning; or it may also refuse the proposal based on the magnitude of harms likely to result from the proposed industry. In addition to various attributive authorities, regional government may also resort to other sources of authority when it intends to play a role in the management of hazardous substances and wastes. These sources are international environmental principles. Although not directly binding for local government, since it is not part of multinational environmental agreements, these principles could nevertheless be used as references for the formulation of legal norms at the local level.

Key words:

Environment, hazardous substance, local autonomies, authority

DAFTAR ISI

	<i>hal</i>
Halaman Penyataan Orisinalitas	<i>i</i>
Halaman Pengesahan	<i>ii</i>
Kata Pengantar	<i>iii</i>
Halaman Pernyataan Persetujuan Publikasi Tugas Akhir Untuk Kepentingan Akademis ...	<i>vi</i>
Abstrak	<i>vii</i>
Abstract	<i>ix</i>
Daftar Isi	<i>xi</i>
BAB I PENDAHULUAN	1
1. Latar Belakang	1
2. Permasalahan	19
3. Tujuan Penelitian	19
4. Ruang Lingkup Penelitian	19
5. Kerangka Pemikiran dan Konseptual	20
6. Asumsi	42
7. Signifikansi Penelitian	43
8. Metode Penelitian	44
8.1. Tipe Penelitian	
8.2. Jenis dan sumber data	
8.3. Pengumpulan bahan hukum	
8.4. Pengolahan dan analisa bahan hukum	
8.5. Daerah penelitian	
8.5.1. Provinsi DKI Jakarta	
8.5.2. Provinsi Jawa Barat	
8.5.2.1. Kabupaten Bandung	
8.5.2.2. Kabupaten Bekasi	
8.5.3. Provinsi Jawa Timur	
8.5.3.1. Kabupaten Sidoarjo	
8.5.3.2. Kabupaten Mojokerto	
8.5.3.3. Kabupaten Gresik	
9. Keterbatasan Penelitian	50
10. Sistematika Penulisan	50
BAB II STATE RESPONSIBILITY, KEWENANGAN PEMERINTAH DAN PRINSIP PERLINDUNGAN LINGKUNGAN (Teori)	53
1. <i>State Responsibility</i>	53
2. Kewenangan, Hubungan Pemerintah dan Daerah dan Tindakan Pemerintah	57
2.1. Kewenangan Pemerintah	58
2.2. Kewenangan Daerah Otonom	61
2.3. Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah	64
2.4. Tindakan Pemerintah	67

3.	Prinsip-prinsip Hukum Lingkungan	72
3.1.	<i>The Polluters and User Pays Principles</i>	76
3.2.	<i>The Principles of prevention</i>	78
3.3.	<i>The Precautionary principle</i>	80
3.4.	<i>State Sovereignty</i>	84
3.5.	<i>Common but Differentiated Responsibility (CBDR)</i>	86
3.6.	<i>Good neighborliness and the duty to cooperate</i>	87
3.7.	<i>The Principle of Subsidiarity</i>	89
4.	Konvensi Konvensi International yang berhubungan dengan Bahan Berbahaya Beracun	91
4.1.	Konvensi Basel (<i>Basel Convention On The Control Of Transboundary Movements Of Hazardous Wastes And Their Disposal, 1989</i>).....	91
4.2.	Konvensi Rotterdam (<i>the Convention was adopted on September' 10 1998 by a Conference of Plenipotentiaries in Rotterdam, the Netherlands. The Convention creates legally binding obligations for the implementation of the Prior Informed Consent (PIC) procedure</i>)	94
4.3.	Konvensi Stockholm (<i>Stockholm tentang Bahan Pencemar Organik yang Persisten</i>)	96
4.4.	Joint Working Group	100
5.	Penggunaan Peristilahan Bahan Berbahaya (B2) dan Bahan Berbahaya Beracun (B3)	101
BAB III	PERLINDUNGAN LINGKUNGAN OLEH DAERAH	105
1.	Pengaturan, Pengurusan dan Pengelolaan Lingkungan oleh Daerah	105
2.	Kewenangan Daerah Otonom dalam Perlindungan lingkungan	109
3.	Bentuk Pengaturan dan Pengurusan lingkungan oleh Daerah	116
3.1.	Peraturan Daerah	116
3.1.1.	Di Provinsi DKI Jakarta	117
3.1.2.	Di Provinsi Jawa Barat	117
3.1.2.1.	Kabupaten Bandung	118
3.1.2.2.	Kabupaten Bekasi	118
3.1.3.	Di Provinsi Jawa Timur	118
3.1.3.1.	Kabupaten Sidoarjo	119
3.1.3.2.	Kabupaten Gresik	119
3.1.3.3.	Kabupaten Mojokerto	119
3.2.	Keputusan Kepala Daerah.....	119
3.3.	Keputusan-keputusan Perizinan	120
3.4.	Pengawasan	120
4.	Data Lapangan daerah penelitian	121
4.1.	DKI Jakarta	121
4.1.1.	Peraturan Daerah	121
4.2.	Jawa Barat	123
4.2.1.	Peraturan Daerah	123
4.2.2.	Keputusan Kepala Daerah	124
4.2.3.	Keputusan keputusan perizinan	124
4.2.4.	Pengawasan	126
4.2.5.	Kabupaten Bandung	129
4.2.5.1.	Peraturan Daerah	130

4.2.5.2. Keputusan keputusan perizinan	130
4.2.5.3. Pengawasan	132
4.2.6. Kabupaten Bekasi	133
4.2.6.1. Peraturan Daerah	133
4.2.6.2. Keputusan keputusan perizinan	134
4.3. Jawa Timur	135
4.3.1. Peraturan Daerah	136
4.3.2. Keputusan Kepala Daerah	137
4.3.3.1. Kabupaten Sidoarjo	143
4.3.3.1.1. Peraturan Daerah	145
4.3.3.2. Kabupaten Gresik	147
4.3.3.3. Kabupaten Mojokerto	153

BAB IV	PENGATURAN BAHAN BERBAHAYA BERACUN (B3) DAN LIMBAH BAHAN BERBAHAYA BERACUN (B3) OLEH PEMERINTAH	161
1.	Kewenangan Pemerintah dalam Pengelolaan B3 dan limbah B3	161
2.	Dasar Hukum Pengelolaan B3 dan Limbah B3	164
2.1.	Undang-undang No. 23 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup	172
2.2.	Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999 Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya Beracun dan Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999 tentang Perubahan PP No. 18 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya Beracun	174
2.3.	Peraturan Pemerintah No. 74 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Bahan Berbahaya Beracun	179
2.4.	Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah Pusat Provinsi dan Kabupaten/Kota; lampiran pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Lingkungan Hidup	182
3.	Bahan Berbahaya Beracun dan Limbah Bahan Berbahaya Beracun	183
3.1.	Bahan Berbahaya Beracun	184
3.1.1.	Karakteristik Bahan Berbahaya Beracun	185
3.1.2.	Penggunaan Bahan Berbahaya Beracun sebagai bahan produksi	186
3.2.	Limbah Bahan Berbahaya Beracun	188
3.2.1.	Karakteristik Limbah Bahan Berbahaya Beracun	190
3.2.2.	Sumber Limbah Bahan Berbahaya Beracun	191
3.2.3.	Penggunaan Limbah Bahan Berbahaya Beracun sebagai bahan produksi	194
3.2.4.	Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya Beracun	196
3.2.4.1.	Penyimpanan sementara Limbah Bahan Berbahaya Beracun	200
3.2.4.2.	Jasa Pengelolaan Limbah B3 pihak ke III	200
3.2.4.3.	Transportasi/Pengangkutan Limbah Bahan Berbahaya Beracun	200
3.2.4.4.	Pengumpulan Limbah Bahan Berbahaya Beracun dan Penyimpanannya	201
3.2.4.5.	<i>Treatment, Reused and Pilling</i> limbah Bahan Berbahaya Beracun	202
3.2.5.	Pemindahan Limbah Bahan Berbahaya Beracun dari satu daerah ke daerah lain	202
4.	Instansi Pemerintah yang mengelola Bahan Berbahaya Beracun	202
4.1.	Instansi yang bertanggungjawab dan Instansi yang berwenang	203
4.2.	Kementerian Negara Lingkungan Hidup (KNLH)	204
4.2.1.	Pengaturan oleh KNLH	205
4.2.2.	Perizinan Pemanfaatan B3 dan limbah B3	211
4.2.2.1.	Perizinan pemanfaatan limbah B3	214

4.2.3. Pengawasan Perizinan	217
4.2.4. Pengelolaan	219
4.2.5. Kasus-kasus B3 dan Limbah B3	226
4.3. Departemen Perindustrian	232
4.3.1. Kebijakan Ekspor-Impor B3	236
4.3.2. Pengawasan Produksi dan Penggunaan B3 untuk Industri	235
4.3.3. Perizinan pemanfaatan limbah B3	237
4.3.4. Larangan Impor Limbah B3	239
4.3.5. Kasus-kasus Impor B3 yang di re-ekspor	240
4.4. Departemen Pertanian	244
4.4.1. Perizinan	246
4.4.2. Larangan	246
4.4.3. Pengawasan Peptisida	247
4.5. Departemen Kesehatan	247
4.5.1. Pengaturan Bahan Berbahaya oleh Departemen Kesehatan	249
4.5.2. Perizinan	250
4.5.3. Peredaran dan Distribusi	250
4.6. Departemen Perhubungan	250
4.6.1. Pengaturan Pengangkutan oleh Departemen Perhubungan	252
4.6.1.1. Dirjen Perhubungan Darat	266
4.6.1.2. Dirjen Perhubungan Laut	268
4.6.1.3. Dirjen Perkeretaapian	270
4.7. Departemen Tenaga Kerja	271

BAB V	IMPLEMENTASI KEWENANGAN DAN TANGGUNG JAWAB DAERAH OTONOM DALAM PENGELOLAAN B3 DAN LIMBAH B3	276
1.	Kewenangan dan Tanggung jawab Daerah Otonom dalam pengelolaan B3 dan limbah B3	276
1.1.	Kewenangan dan tanggung jawab yang berasal dari peraturan Perundangan	280
1.1.1.	Kewenangan yang berasal dari UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup	280
1.1.1.1.	Desentralisasi urusan pemerintahan bidang lingkungan	282
1.1.1.2.	Desentralisasi penerapan sanksi oleh Daerah	282
1.1.1.3.	Desentralisasi pengawasan lingkungan	283
1.1.2.	Berdasarkan PP 18 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Limbah B3	283
1.1.2.1.	Kewenangan Pengawasan	284
1.1.2.2.	Bentuk Pengawasan	286
1.1.3.	Berdasarkan PP 74 Tahun 2001 tentang Pengelolaan B3	285
1.1.4.	Berdasarkan PP No. 38 Tahun 2007	285
2.	Implementasi terhadap pengelolaan B3 dan limbah B3 di Daerah	286
2.1.	Di Provinsi DKI Jakarta	286
2.2.	Di Provinsi Jawa Barat	293
2.3.	Di Provinsi Jawa Timur	295
3.	Pengelolaan B3 dan limbah B3 di <i>European Community</i>	298
4.	Pengaturan dan Perlindungan oleh Daerah terhadap pengelolaan B3 dan limbah B3 ke depan	299
4.1.	Berdasarkan urusan yang dimiliki oleh Daerah	299
4.2.	Pengaturan dan Pengurusan B3 dan limbah B3 tidak langsung pada isinya	303

4.2.1.	Berdasarkan kewenangan mengatur	303
4.2.1.1.	Pembentukan peraturan perundang-undangan	303
4.2.1.2.	Penerapan prinsip <i>subsidiarity</i>	309
4.2.2.	Berdasarkan kewenangan mengurus	311
4.2.2.1.	Pemberian dan/atau menolak perizinan	311
4.2.2.2.	Pengawasan terhadap pelaksanaan	311
4.2.3.	Berdasarkan penerapan prinsip-prinsip <i>precaution</i> dan <i>prevention</i>	314
4.2.3.1.	Penerapan prinsip <i>precaution</i>	314
4.2.3.2.	Penerapan prinsip <i>prevention</i>	320
4.2.4.	Beberapa prinsip-prinsip pendukung lainnya	319
4.2.4.1.	Penerapan prinsip <i>Polluters Pays</i>	319
4.2.4.2.	Penerapan prinsip <i>State Sovereignty</i> diterapkan menjadi pelaksanaan urusan daerah	320
4.2.4.3.	Penerapan prinsip <i>State Responsibility</i> diterapkan menjadi tanggung jawab Daerah	321
4.2.4.4.	<i>Common But Differentiated Responsibility</i> (CDBR)	322
4.2.4.5.	<i>Good Neighborliness and The Duty to Cooperate</i>	323
5.	Analisa Pengaturan dan Implementasi Kewenangan Daerah	325
BAN VI	PENUTUP	332
1.	Kesimpulan	332
2.	Saran	335
Daftar Pustaka	342

DAFTAR TABEL

Tabel I-1	Izin yang dikeluarkan oleh Meneg LH berkaitan dengan B3; setiap Provinsi; 2004-2006	47
Tabel II-1	Letak dan Bentuk Kewenangan	60
Tabel III-1	Norma Hukum, Bentuk dan Lembaga yang mengeluarkan	108
Tabel III-2	Urusan Daerah bidang Lingkungan Hidup	111
Tabel III-3	Perda Provinsi DKI Jakarta 1999-2008 yang Mengatur Langsung atau Berkaitan dengan Lingkungan	122
Tabel III-4	Perda Provinsi Jawa Barat 2004-2008 yang Mengatur Langsung atau Berkaitan dengan Lingkungan	124
Tabel III-5	Jenis Non Perizinan Pada BPPMD Jabar	126
Tabel III-6	Jenis Izin Pada BPPMD Jabar	126
Tabel III-7	Perda Kab Bandung 2001-2008 yang Mengatur Langsung atau Berkaitan dengan Lingkungan	130
Tabel III-8	Jenis Izin PBMPPT Kab. Bandung	131
Tabel III-9	Perda Kabupaten Bekasi yang Mengatur Langsung atau Berkaitan dengan Lingkungan	133
Tabel III-10	Perizinan di Kabupaten Bekasi	134

Tabel III-11	Perda Provinsi Jawa Timur 1999-2008 yang Mengatur Langsung atau Berkaitan dengan Lingkungan	136
Tabel III-12	Tindakan Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur Terhadap Pengaturan dan atau Pengurusan yang langsung atau terkait/berhubungan pada Urusan Lingkungan Hidup 2002 - 2008	137
Tabel III-13	Jumlah Industri Besar/Kecil/Kerajinan tangan 2007 Kabupaten Sidoarjo	145
Tabel III-14	Perda yang mengatur urusan lingkungan di Kab Sidoarjo 1999-2008	145
Tabel III-15	Perizinan yang dilakukan oleh Dinas Perizinan dan Penanaman Modal Gresik	149
Tabel III-16	Jumlah dan Pengelompokan Industri di Mojokerto	155
Tabel III-17	Perizinan di Kabupaten Mojokerto	156
Tabel IV-1	Instansi pemerintah, kewenangan dan dasar hukum Dalam Pengelolaan B3 dan Limbah B3	170
Tabel IV-2	Limbah Produksi yang potensial mengandung B3	184
Tabel IV-3	Limbah Pelumas Bekas Tahun 2006-2007 per Daerah	194
Tabel IV-4	Pemanfaatan Limbah B3 sebagai substitusi <i>Raw Material</i>	195
Tabel IV-5	Pemanfaatan Limbah B3 sebagai Substitusi Bahan Bakar	196
Tabel IV-6	Jenis dan Jumlah Limbah B3 pada Industri dasar Periode 2006-2007	199
Tabel IV-7	Sebaran Jasa Pengangkutan Limbah B3 seluruh wilayah Indonesia Tahun 2007	201
Tabel IV-8	Jumlah Perusahaan Pengumpul Limbah B3 2005-2007	201
Tabel IV-9	Izin dan Rekomendasi yang dikeluarkan oleh MN Lingkungan Hidup dan Lokasi Untuk Pengelolaan Limbah, Pemanfaatan, Pengelolaan dan Pengangkutan Pada Tahun 2004	212
Tabel IV-10	Jumlah Izin Pengelolaan Limbah B3 yang dikeluarkan MNLH 2003-2007	215
Tabel IV-11	Realisasi Penimbunan Limbah B3 dari sektor MPJ 2004	217
Tabel IV-12	Jumlah B3 yang diimpor	234
Tabel IV-13	Logam Berat	240
Tabel IV-14	Jumlah Barang yang diangkut menggunakan Kereta Api 2002-2006	270
Tabel V-1	Kewenangan Pengawasan oleh Gubernur/Bupati/Walikota berdasar PP 18/1999	284
Tabel V-2	Pembagian Kewenangan Provinsi dan Kab/Kota Pada Sub-sub Urusan bidang Pemerintahan yang berkaitan dengan Bahan Berbahaya dan Beracun Berdasarkan PP 38 Tahun 2007	285
Tabel V-3	Pengelolaan limbah yang telah mendapat izin dan STK Di DKI Jakarta tahun 2007	287
Tabel V-4	Jumlah Kendaraan Bermotor yang terdaftar Pada tahun 2002-2006	288
Tabel V-5	Usaha yang Potensial menghasilkan Limbah Di Provinsi DKI 2007	290
Tabel V-6	Inventarisir dan Identifikasi kegiatan usaha Berpotensi menghasilkan limbah B3 2007	291
Tabel V-7	Kewenangan Daerah dan dasar hukum dalam Pengelolaan B3 dan Limbah B3 di Daerah	301

DAFTAR GAMBAR

Gambar I-1	Bagan Tindakan Pemerintah	26
Gambar II-1	Instrumen Pemerintah	70
Gambar II-2	Element of Risk Assessment and Risk Management	82
Gambar III-1	Mekanisme Perizinan Terpadu Satu Pintu	130
Gambar IV-1	Sistem Pengelolaan Limbah B3	198
Gambar IV-2	Mekanisme Perizinan	203

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Pada tahun 1999, pemerintah mengesahkan undang-undang baru yang mengatur pemerintahan daerah,¹ yang merupakan salah satu tonggak yang mendasar berubahnya sistem pemerintahan daerah di Indonesia, khususnya dalam hal hubungan antara Pemerintah dan Daerah Otonom. Selain itu, Daerah memiliki kewenangan yang lebih besar untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat di daerahnya menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasinya. Undang-undang yang disahkan tersebut adalah Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan undang-undang tersebut, Daerah memiliki kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama.² Kewenangan bidang lain, yaitu kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standarisasi nasional.³ Provinsi sebagai daerah otonom memiliki kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota, serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya termasuk kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten atau kota. Gubernur sebagai Kepala Daerah Provinsi, menjadi wakil Pemerintah di daerah, untuk hal tersebut memiliki kewenangan dekonsentrasi. Daerah kabupaten atau kota, sebagai daerah otonom memiliki kewenangan untuk

¹Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah disahkan pada tanggal 4 Mei tahun 1999 dan pada pasal 134 menyebutkan bahwa undang-undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan....

²Indonesia, Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, pasal 7 ayat (1).

³*Ibid.*, pasal 7 ayat (2)

mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999, kewenangan di bidang pemerintahan diserahkan terhadap 27 Provinsi dan 336⁴ Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia, dengan masa transisi⁵ yang singkat, yaitu hanya berkisar tujuh bulan. Dalam sebuah *country report* di situs *website* Bank Dunia, disebutkan bahwa desentralisasi di Indonesia merupakan “bigbang”⁶ yang terjadi di Dunia. Disebutkan dalam situs tersebut bahwa

Indonesia's decentralization has been a "Big Bang" indeed. Regional spending rose, central civil servants were re-assigned; over 16,000 public service facilities were handed over to the regions; and a brand new intergovernmental fiscal system was put in place all of this without major disruption in government services. Over time, Indonesia becomes one of the most decentralized countries in the world and much more decentralized than would be expected on the basis of the country's structural characteristics.

Pada prinsipnya, urusan⁷ pemerintahan terbagi kedalam dua kelompok, yaitu: pertama, urusan pemerintahan yang sepenuhnya (secara eksklusif) diselenggarakan oleh pemerintah tanpa asas desentralisasi (atau diselenggarakan secara sentralisasi); dan kedua urusan pemerintahan yang dapat diselenggarakan dengan asas desentralisasi dengan batas-batas tertentu, artinya

⁴Pada tahun 1999 terdapat 336 Kabupaten/Kota, sedangkan pada tahun 2001 jumlahnya menjadi 348 kabupaten/kota (atau bertambah 12). Sampai dengan Januari 2008 telah terdapat 33 Provinsi dan 465 kabupaten/kota

⁵Indonesia, Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang *Loc., Cit.*, psl. 134.

Bandingkan dengan Filipina yang mengalihkan kewenangan dari pemerintah pusat ke sekitar 60 pemerintah provinsi (sekitar 15% saja dibanding Indonesia) dengan waktu transisi sekitar 10 tahun dengan mentransfer puluhan ribu pegawai negeri (Indonesia lebih dari 2 juta pada tahun 2001) dan sebagian kewenangan, dikutip oleh Bambang S Brojonegoro dari Miliwida Guevara pada suatu presentasi (2004) di International Symposium on Fiscal Decentralization in Asia Revisited, Hitotsubashi University, Kunitachi, Japan, pada “Desentralisasi sebagai kebijakan fundamental untuk mendorong pertumbuhan ekonomi nasional dan mengurangi kesenjangan antardaerah di Indonesia,” Pidato pengukuhan Guru Besar tetap dalam bidang Ilmu Ekonomi, Jakarta 18 Maret 2006, hal. 3.

⁶Dikutip dari <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/EASTASIAPACIFICEXT/INDONESIAEXTN/0,,contentMDK:20129123~menuPK:381869~pagePK:141137~piPK:217854~theSitePK:226309,00.html>, Tanggal 7 November 2007 pukul 16:07.

⁷UU 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menggunakan istilah urusan pemerintah menggantikan istilah kewenangan pada UU 22 Tahun 1999. Kedua istilah tersebut sebenarnya memiliki pengertian yang berbeda, yaitu kewenangan merupakan hak untuk menjalankan satu atau lebih fungsi manajemen yang meliputi pengaturan, pengurusan dan pengawasan atas suatu urusan pemerintahan. Sedangkan urusan pemerintahan lebih diartikan sebagai bidang pemerintahan atau sektor atau bagian yang lebih kecil dari bidang atau sektor.

urusan yang disentralisasikan tersebut tidak secara penuh menjadi wewenang daerah otonom.⁸ Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang sepenuhnya oleh Pemerintah, yang didasari pada alasan bahwa urusan tersebut mengandung aktivitas yang penting bagi kesatuan nasional. Pemerintah melaksanakan urusan tersebut berdasarkan asas sentralisasi, yaitu pembentukan dan implementasi kebijakan berlangsung di Pemerintah, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.⁹

Urusan pemerintah yang dapat diselenggarakan dengan asas desentralisasi dengan batas-batas tertentu tersebut juga diselenggarakan berdasarkan asas sentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Urusan ini sepenuhnya dilaksanakan oleh kabupaten dan kota, sedangkan Provinsi melaksanakan sebagian urusan terutama yang lintas kabupaten/kota atau yang tidak/belum dapat dilakukan oleh kabupaten/kota. Penyelenggaraan desentralisasi akan membentuk dan mengimplementasikan kebijakan yang tersebar di berbagai jenjang pemerintahan subnasional. Asas desentralisasi berfungsi untuk mengakomodasi keanekaragaman masyarakat, sehingga terwujud variasi struktur dan politik untuk menyalurkan aspirasi masyarakat setempat.¹⁰

Pada tahun 2004, Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah diganti dengan UU No. 32 yang disahkan oleh Presiden pada tanggal 15 Oktober 2004.¹¹ Hal itu berarti kembali telah terjadi perubahan dasar hukum dan prinsip-prinsip pelaksanaan bagi pemerintahan daerah di Indonesia. Berdasarkan undang-undang ini, Daerah Otonom menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan menjadi urusan Pemerintah.

Urusannya tersebut dilaksanakan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Dalam menjalankan otonomi, Daerah memiliki kewenangan mengatur dan mengurus semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

⁸Bhenyamin Hoessein, "Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah," Pasang Surut Otonomi Daerah, Sketsa Perjalanan 100 Tahun, Jakarta: Yayasan Tifa, 2005, hal 199-200.

⁹Tugas pembantuan (medebewind; co-administration; co-government), yaitu penetapan kebijakan makro, sedangkan daerah otonom membuat kebijakan mikro beserta implementasinya

¹⁰*Ibid.*, hal. 198.

¹¹Pada pasal 240 menyebutkan bahwa undang-undang ini diberlakukan pada tanggal diundangkan.

Dalam melaksanakan urusan pemerintahannya, pada satu sisi Pemerintah menyelenggarakan sendiri (sentralisasi) atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat Pemerintah atau wakil Pemerintah di Daerah (dekonsentrasi) atau dapat menugaskan kepada daerah dan/atau desa (tugas pembantuan/*medebewind*). Pada sisi yang lain, Pemerintah dapat menyelenggarakan pemerintahan di luar urusannya dengan menyelenggarakan sendiri (atau sentralisasi), melimpahkan sebagian urusan (atau dekonsentrasi) pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah dan menugaskan sebagian urusan kepada daerah otonom¹² dan/atau desa berdasarkan asas tugas pembantuan.¹³

Perubahan undang-undang tersebut juga membawa perubahan terhadap pengaturan mengenai lingkungan hidup, yaitu dengan disentralisasikannya urusan pemerintah dalam bidang lingkungan pada provinsi dan kabupaten atau kota. Di dalam pasal 11 UU No. 22 Tahun 1999, disebutkan bahwa urusan lingkungan hidup merupakan bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh kabupaten atau kota, kemudian pada UU No. 32 Tahun 2004 dinyatakan bahwa pengendalian lingkungan hidup merupakan urusan wajib dalam skala provinsi yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi.¹⁴ Demikian juga dengan skala kabupaten/kota, salah satu urusan wajib yang menjadi kewenangannya adalah pengendalian lingkungan hidup.¹⁵ Perubahan yang terjadi adalah dari “hanya” kata lingkungan hidup menjadi kata pengendalian lingkungan hidup, secara administrasi pemerintahan membawa dampak pada besarnya urusan dan instansi yang mengelolanya

Urusan lingkungan berdasarkan UU No. 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, merupakan undang-undang yang lahir lebih dahulu dari Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah tahun 1999, telah memberi kemungkinan untuk melakukan desentralisasi atau penyerahan urusan kepada Daerah untuk menjadi urusan rumah tangganya sendiri dengan suatu peraturan pemerintah tentang penyerahan urusan tersebut.¹⁶ Salah satu urusan lingkungan yang dapat diserahkan kepada Daerah adalah kegiatan pengawasan, dalam bentuk pemberian

¹² Daerah Otonom selanjutnya ditulis dengan huruf “D” besar menjadi Daerah.

¹³ Indonesia, Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pasal 10.

¹⁴ *Ibid.*, ps. 13 ayat (1) huruf j.

¹⁵ *Ibid.*, ps. 14 ayat (1) huruf j.

¹⁶ Indonesia, Undang-undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, ps. 13 ayat (1) dan (2).

kewenangan kepala daerah untuk menetapkan pejabat yang berwenang untuk melakukan pengawasan.¹⁷

Selain itu, Undang-undang Lingkungan juga memberi kewenangan kepada Gubernur/Kepala Daerah Tingkat I untuk melakukan paksaan pemerintahan terhadap kondisi tertentu.¹⁸ Kewenangan kepada Gubernur tersebut dapat diserahkan kepada Bupati/Walikota/Kepala Daerah Tingkat II melalui sebuah peraturan daerah provinsi mengenai penyerahan urusan lingkungan dari Provinsi kepada Kabupaten atau Kota. Sebagai lembaga pendukung gubernur atau bupati/walikota, urusan lingkungan di daerah dilakukan oleh dua instansi, yaitu instansi Biro Lingkungan Hidup (BLH) di bawah Asisten Sekwilda bidang Ekonomi Pembangunan dan Kesra dan instansi Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah (BAPEDALDA) sebagai lembaga teknis Daerah.

Untuk melakukan pengendalian secara langsung di daerah, maka di tiga region dibentuk BAPEDALWIL¹⁹ yang merupakan aparat BAPEDAL²⁰ yang ditempatkan di daerah berdasarkan kewenangan administrasi struktural untuk melaksanakan kontrol/pengendalian langsung permasalahan lingkungan. Kedua instansi ini kemudian dihapus atau lebur²¹ kedalam Menteri Negara Lingkungan Hidup, karena urusan pemerintahan di bidang lingkungan sudah diserahkan kepada Daerah kabupaten dan kota dan menjadi bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan berdasarkan Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Pembagian

¹⁷*ibid.*, ps. 22 ayat (22).

¹⁸Kondisi tertentu tersebut adalah melakukan paksaan pemerintahan terhadap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan untuk mencegah dan mengakhiri terjadinya pelanggaran, serta menanggulangi akibat yang ditimbulkan oleh suatu pelanggaran, melakukan tindakan penyelamatan, penanggulangan, dan/atau pemulihan atas beban biaya penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan, kecuali ditentukan lain berdasarkan Undang-undang

¹⁹BAPEDAL WILAYAH I: berada di Pekanbaru yang meliputi provinsi-provinsi di Sumatera; BAPEDAL WILAYAH II: berada di Denpasar yang meliputi Bali, NTT, NTB, Timor Timur; BAPEDAL WILAYAH III: berada di Ujungpandang untuk Provinsi-provinsi di Sulawesi, Maluku dan Irian Jaya. Untuk Provinsi-provinsi di Kalimantan dan Jawa, langsung dibawah BAPEDAL.

²⁰Dibentuk berdasarkan Keppres RI No 23 Tahun 1990 dan kemudian diganti dengan Keppres RI No 77 Tahun 1994. Keberadaannya kemudian dikuatkan berdasarkan ps. 23 UU No. 23 tahun 1997. Lembaga ini dibentuk untuk membantu Presiden terhadap kebijakan teknis pencegahan dan penanggulangan pencemaran dan kerusakan lingkungan serta pemulihan kualitas lingkungan.

²¹Indonesia, Keppres No. 2 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden No 101 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, Dan Tata Kerja Menteri Negara, pd ps. 56A, dengan berlakunya Keputusan Presiden ini maka tugas, fungsi, kewenangan Badan Pengendalian Dampak Lingkungan yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dialihkan ke Menteri Negara Lingkungan Hidup.

kewenangan antara Pemerintah,²² Provinsi sebagai daerah otonom²³ dan Kabupaten/Kota kemudian diatur melalui PP No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom, termasuk kewenangan bidang lingkungan hidup.²⁴

Penyerahan urusan tersebut pada pelaksanaannya tidak mengubah nomenklatur instansi pengelolaan lingkungan di Daerah, yaitu Biro Lingkungan Hidup (BLH)²⁵ dibawah kewenangan Sekretaris Daerah dan Dinas/Kantor/Badan Lingkungan Hidup²⁶ atau Bapedalda yang bertanggung jawab pada Gubernur/Bupati/Walikota melalui Sekretaris Daerah.²⁷ Keberadaan dua instansi tersebut dapat menimbulkan dualisme dalam pelaksanaan pengelolaan lingkungan di

²²Pemerintah dalam hal lingkungan hidup, yaitu Penetapan pedoman pengendalian SDA dan pelestarian fungsi lingkungan; Pengaturan pengelolaan lingkungan dalam pemanfaatan sumber daya laut di luar 12 mil; Penilaian analisis mengenai dampak lingkungan bagi kegiatan-kegiatan yang potensial berdampak negatif pada masyarakat luas dan atau menyangkut pertanahan dan keamanan, yang lokasinya meliputi lebih dari satu wilayah Provinsi, kegiatan yang berlokasi di wilayah sengketa dengan Negara lain, di wilayah laut di bawah 12 mil dan berlokasi di lintas batas negara; dan Penetapan baku mutu lingkungan hidup dan penetapan pedoman tentang pencemaran lingkungan hidup; serta Penetapan pedoman tentang konservasi sumber daya alam.

²³Pada Pemerintah Provinsi terdapat enam kewenangan, yaitu Pengendalian lingkungan hidup lintas Kabupaten/Kota; Pengaturan pengelolaan lingkungan dalam pemanfaatan sumber daya laut empat mil sampai dengan 12 mil; Pengaturan tentang pengamanan pelestarian sumber daya air lintas kabupaten/kota; Penilaian analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL) bagi kegiatan-kegiatan yang potensial berdampak negatif pada masyarakat luas yang lokasinya meliputi lebih dari satu kabupaten/kota; dan Pengawasan pelaksanaan konservasi lintas kabupaten/kota; serta Penetapan baku mutu lingkungan hidup berdasarkan baku mutu lingkungan hidup nasional.

²⁴Pada Pemerintah Provinsi terdapat enam kewenangan, yaitu Pengendalian lingkungan hidup lintas Kabupaten/Kota; Pengaturan pengelolaan lingkungan dalam pemanfaatan sumber daya laut empat mil sampai dengan 12 mil; Pengaturan tentang pengamanan pelestarian sumber daya air lintas kabupaten/kota; Penilaian analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL) bagi kegiatan-kegiatan yang potensial berdampak negatif pada masyarakat luas yang lokasinya meliputi lebih dari satu kabupaten/kota; dan Pengawasan pelaksanaan konservasi lintas kabupaten/kota; serta Penetapan baku mutu lingkungan hidup berdasarkan baku mutu lingkungan hidup nasional.

²⁵Pada saat ini, di Provinsi Jawa Barat, berdasarkan perda-perda tahun 2008 yang mengatur mengenai Organisasi dan tata kerja, pada Asiten Kesejahteraan Rakyat terdapat Bagian Lingkungan yang membawahi subbagian pengendalian dampak dan subbagian Konservasi (Perda No. 20 Tahun 2008)

²⁶Tugas dari Dinas Lingkungan/Bapedalda biasanya/pada umumnya adalah berupa perumusan dan perencanaan kebijaksanaan teknis, kebijakan operasional, koordinasi pencegahan dan penanggulangan pencemaran, kerusakan lingkungan serta pemulihan kualitas lingkungan. Pengembangan kelembagaan dan peningkatan kapasitas pengendalian dampak lingkungan. Pembinaan teknis pencegahan dan penanggulangan pencemaran kerusakan lingkungan serta pemulihan kualitas lingkungan. pembinaan dan pengendalian teknis analisa mengenai dampak lingkungan.

²⁷Provinsi DKI, Jabar, dan Jateng dalam sebuah badan, yaitu Badan Pengendali Lingkungan Hidup Daerah (BPLHD); Jatim juga dengan badan dengan nama yang berbeda, yaitu Bapedal Prov Jatim, sedangkan pada Kabupaten/Kota pada umumnya dalam bentuk Dinas, seperti di Depok dengan Dinas Kebersihan dan Lingkungan Hidup (DKLH).

daerah, misalnya pada Kabupaten Bandung, perizinan HO (*Hinder Ordonantie*) awalnya (sebelum tahun 2004) menjadi urusan Biro Lingkungan Hidup pada salah satu asisten Sekretaris Daerah, kemudian urusan perizinan tersebut berpindah ke BAPEDALDA (sampai dengan akhir 2007), dan saat ini urusan tersebut kembali dipindahkan ke Dinas Perizinan dan Penanaman Modal. Untuk daerah-daerah lain, Provinsi atau Kabupaten/Kota, letak urusan pemberian izin HO bisa berada pada instansi yang berbeda-beda, tergantung dimana urusan pemberian izin tersebut diatur oleh daerah tersebut, melalui suatu perda tentang HO.

Mulai tahun 2007, berdasarkan PP 41 tahun 2006 tentang Organisasi Perangkat Daerah, hal-hal yang berkaitan dengan perizinan diletakkan pada dinas daerah yang khusus dibentuk untuk hal tersebut, yaitu Dinas Perizinan dan Penanaman Modal, di semua daerah provinsi, kabupaten/kota. BAPEDALDA atau instansi teknis Daerah dengan nama lainnya menjadi instansi yang akan memeriksa segala hal-hal yang berkaitan dengan persyaratan izin yang berkaitan dengan lingkungan, sebelum izin dikeluarkan. Pada saat UU No. 32 Tahun 2004 disahkan, maka pengaturan rinci pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah, Provinsi, dan Kabupaten/Kota diatur berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 38 tahun 2007. Terdapat beberapa perubahan pembagian urusan dibandingkan pembagian terdahulu pada urusan lingkungan, yaitu pada PP No. 38, urusan lingkungan dibagi menjadi dua besar urusan yaitu pengendalian dampak lingkungan dan konservasi sumber daya alam. Pada pengendalian dampak lingkungan terdapat 18 urusan²⁹ yang dibagi antar pemerintahan, sedangkan pada konservasi SDA hanya ada satu urusan.

Pengelolaan masalah lingkungan sebenarnya tidak dapat didasarkan oleh batas-batas administrasi berupa pembagian wilayah atau daerah di suatu negara karena masalah lingkungan menyangkut suatu pola-pola kehidupan manusia, tanaman, hewan dan keberadaan non hayati

²⁹Ke 18 hal tersebut adalah: 1. Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya beracun; 2. Analisis Mengenai Dampak Lingkungan; 3. Pengelolaan kualitas air dan Pengendalian pencemaran air; 4. Pengelolaan Kualitas Udara dan Pengendalian pencemaran udara; 5. Pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan pesisir dan/atau laut; 6. Pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan tanah akibat kebakaran hutan dan/atau lahan; 7. Pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan tanah untuk kegiatan produksi biomasa; 8. Penanggulangan Pencemaran dan Kerusakan Lingkungan Akibat bencana; 9. Standar Nasional Indonesia (SNI) dan Standar Kompetensi Personil Bidang Lingkungan Hidup; 10. Pengembangan perangkat ekonomi lingkungan; 11. Penerapan sistem manajemen lingkungan, ekolabel, produksi bersih dan teknologi berwawasan lingkungan; 12. Pendidikan dan Pelatihan; 13. Pelayanan bidang lingkungan hidup; 14. Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Otonomi Daerah Bidang Lingkungan; 15. Penegakan hukum lingkungan; 16. Perjanjian Internasional di bidang Pengendalian Lingkungan; dan 17. Perubahan Iklim dan Perlindungan Atmosfir; serta 18. Laboratorium lingkungan

lainnya dalam suatu tempat hidup tersendiri atau yang disebut dengan *bio-region*. Region-region lingkungan tersebut dalam batas-batas administrasi bisa sebagian kecil saja dari sebuah kabupaten, atau lintas kabupaten (dua kabupaten atau lebih) atau bahkan lintas provinsi dan bahkan lintas negara. Pembagian pengelolaan lingkungan berdasarkan batas-batas administrasi menyebabkan adanya pengelolaan lingkungan yang “terputus” dan mungkin tidak berkesinambungan, sehingga seharusnya masalah lingkungan dan atau sumber daya alam atau tambang dikelola secara nasional dan tidak diserahkan pada Daerah-daerah.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada, maka urusan pemerintahan bidang lingkungan terbagi antara Pemerintah, Provinsi dan Kabupaten atau Kota. Hal tersebut berdampak pula dalam hal pengelolaan lingkungan hidup secara menyeluruh. Pengertian pengelolaan lingkungan berdasarkan UU No. 23 Tahun 1997 adalah suatu upaya terpadu untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup yang meliputi kebijaksanaan penataan, pemanfaatan, pengembangan, pemeliharaan, pemulihan, pengawasan, dan pengendalian lingkungan hidup.²⁹ Dalam konteks hukum, kewenangan pemerintah untuk melaksanakan urusan pemerintahan di bidang lingkungan tersebut diwujudkan dalam pembentukan norma hukum yaitu dalam hal pengaturan dan pengurusan bidang lingkungan.

Dalam hal pengaturan, maka Pemerintah, Provinsi dan Kabupaten/Kota memiliki kewenangan untuk membuat norma hukum umum-abstrak, yaitu berupa undang-undang, peraturan pemerintah untuk Pemerintah dan peraturan daerah untuk Provinsi dan Kabupaten/Kota. Dalam hal pengurusan, maka Pemerintah, Provinsi dan Kabupaten/Kota memiliki kewenangan untuk membuat norma individual-kongret, yaitu berupa perizinan. Untuk Pemerintah, maka perizinan diberikan/dikeluarkan oleh menteri yang memiliki kewenangan atau dalam hal ini Menteri Negara Lingkungan Hidup, sedangkan untuk Daerah, maka perizinan dikeluarkan oleh Gubernur/Bupati/Walikota, yang kemudian bisa didelegasikan kepada Kepala Dinas yang mengurus mengenai masalah lingkungan dan atau perizinan.

Keterpaduan dalam pengelolaan lingkungan sebenarnya diatur secara tegas dalam undang-undang lingkungan hidup, pada pasal 9 ayat (2), pengelolaan lingkungan hidup, dilaksanakan secara terpadu oleh instansi pemerintah sesuai dengan bidang tugas dan tanggung jawab masing-masing masyarakat, serta pelaku, pembangunan lain dengan memperhatikan

²⁹ Indonesia, UU No. 23 Tahun 1997, tentang Loc., Cit, ps. 1 angka 2.

keterpaduan perencanaan dan pelaksanaan kebijaksanaan nasional pengelolaan lingkungan hidup. Kemudian pada ayat (4) disebutkan bahwa keterpaduan perencanaan dan pelaksanaan kebijaksanaan nasional pengelolaan lingkungan hidup, di koordinasi oleh Menteri.

Dari sisi hukum administrasi negara, wewenang kelembagaan dalam pengelolaan lingkungan di Indonesia sebenarnya lebih bersifat koordinatif. Keterpaduan yang terjadi adalah dalam hal perumusan dan kebijakan lingkungan, penentuan langkah-langkah dan program-program, termasuk dibidang peraturan perundang-undangan. Keterpaduan horizontal menjamin adanya keserasihan hubungan antar sektor, dan hasil yang diperoleh merupakan upaya bersama yang memperhitungkan banyak kepentingan yang kadang-kadang saling berbenturan satu sama lain. Keterpaduan vertikal merupakan keserasihan antara pelaksanaan kebijaksanaan dan program Pemerintah dengan Daerah.³⁰

Pengaturan dan pengurusan yang pada saat ini terdistribusi pada Pemerintah, Provinsi dan Kabupaten/Kota, yang sudah dipersyaratkan dilaksanakan secara terpadu, relatif sulit untuk dilaksanakan terutama dalam hal penerapan norma-norma hukum yang ada. Distribusi kewenangan tersebut berdampak tidak adanya suatu kontrol yang utuh dari Pemerintah ke Provinsi dan atau Kabupaten/Kota. Salah satu variasi instrument pengaturan³¹ untuk mengelola lingkungan adalah dengan pendekatan dengan metode *command and control* (CAC). Metode tersebut hanya dapat berjalan dengan efisien dan efektif bila adanya suatu sistem persyaratan tertentu, pemberian izin dan sanksi bagi yang melanggar. Artinya dibutuhkan suatu pengelolaan yang menyatu atau terpadu (*integration*) yang merupakan penyatuan dari wewenang. Selain integrasi wewenang, juga terdapat koordinasi (*coordination*) wewenang, yaitu bekerjasama dalam pelaksanaan wewenang yang bersifat mandiri (*working together in the exertion of autonomous competences*)³²

Undang-undang Pengelolaan Lingkungan Hidup melakukan pengaturan sesuai dengan keinginan bangsa Indonesia yang memiliki arah pembangunan jangka panjang berupa

³⁰*Ibid.*, hal. 77-78

³¹Riyatno, "Perlindungan Lingkungan Hidup Dalam Perdagangan Internasional: Studi Mengenai Ekspor Indonesia di Bidang Perikanan dan Kehutanan," Disertasi Hukum pada Pascasarjana Fakultas Hukum UI, 2005, hal. 266, menyebutkan bahwa variasi instrument pengaturan lingkungan adalah 1. Command and Control Regulation, 2. self-regulation, 3. Voluntarism, 4. Education and Information Instruments, 5. Economic Instruments and 6. Free Market Environmentalism.

³²Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Edisi ke III, Surabaya: Airlangga University Press, 2005, hal. 77, mengutip A.V. van den Berg, *Integrated licencing system and procedures, Integration vs. Coordination*, Environmental Legislation Course, Puncak, September 1985.

pembangunan ekonomi dengan bertumpu pada pembangunan industri yang diantaranya memakai berbagai jenis bahan kimia dan zat radioaktif. Industrialisasi di satu sisi membawa manfaat bagi masyarakat, tetapi pada sisi yang lain dengan gaya hidup masyarakat industri yang ditandai dengan pemakaian produk berbasis kimia termasuk bahan berbahaya beracun³³ telah menghasilkan dan meningkatkan produksi limbah Bahan Berbahaya Beracun (B3)³⁴ yang memerlukan pengelolaan khusus. Limbah B3 tersebut bila dibuang ke dalam media lingkungan hidup dapat mengancam lingkungan hidup, kesehatan, dan kelangsungan hidup manusia serta makhluk hidup lain.³⁵

Perubahan paradigma lingkungan di dunia, tuntutan pembangunan nasional dan upaya pembangunan berkelanjutan merupakan salah satu alasan diterbitkannya UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Undang-undang ini memiliki tiga hal ruang lingkup. *Pertama* resiko pencemaran dan perusakan lingkungan. *Kedua* resiko limbah bahan berbahaya beracun. *Ketiga* resiko dampak lingkungan.³⁶

Sebagai tindak lanjut dari perhatian terhadap B3 dan limbahnya, Undang-undang Pengelolaan Lingkungan Hidup mengamanatkan adanya suatu lembaga pengendalian dampak lingkungan hidup sebagai alat pengawasan yang dibentuk khusus untuk hal tersebut.³⁷ Lembaga tersebut sebenarnya sudah ada sejak tahun 1990³⁸ dengan nama Badan Pengendalian Dampak Lingkungan (Bapedal)³⁹ dan kemudian pada pasal 23 UU lingkungan hidup memberi dasar

³³Pengertian bahan berbahaya beracun (B3) adalah bahan yang karena sifat atau konsentrasinya dan/atau jumlahnya, baik secara langsung maupun tidak langsung, dapat mencemarkan dan/atau merusak lingkungan hidup, kesehatan, kelangsungan hidup manusia, serta makhluk hidup lainnya, B3 umumnya digunakan pada sektor industri, pertanian, pertambangan, dan rumah tangga. Penggunaan B3 pada berbagai sektor tersebut akan menghasilkan limbah B3 yang memerlukan pengolahan lebih lanjut.

³⁴Limbah B3 adalah sisa suatu usaha dan atau kegiatan yang mengandung bahan berbahaya dan atau beracun yang karena sifat 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 lainnya.

³⁵Indonesia, Undang-undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, penjelasan.

³⁶*Ibid.*, penjelasan

³⁷*Ibid.*, Pengelolaan Lingkungan Hidup, ps. 24.

³⁸Bapedal pertama sekali dibentuk dengan Keputusan Presiden No. 23 Tahun 1990 tentang Badan Pengendalian Dampak Lingkungan (Bapedal) yang kemudian diubah dengan Keppres 77 Tahun 1994

³⁹Bapedal yang dalam pelaksanaan tugasnya dipimpin oleh seorang Kepala, dan sejak dibentuknya Kepala Bapedal dirangkap oleh Menteri Negara Lingkungan Hidup. Tujuan utamanya adalah untuk mengefektifkan aktivitasnya, terutama dalam hal pengawasan terhadap dampak lingkungan.

keberadaannya.⁴⁰ Dalam pelaksanaan tugasnya, di beberapa daerah dibentuk Bapedalwil, yang merupakan instansi vertikal dari Bapedal untuk membantu melaksanakan tugas pengawasannya di daerah. Bapedal dan Bapedalwil kemudian melebur ke dalam Kementerian Negara Lingkungan Hidup setelah kewenangan lingkungan menjadi kewenangan Daerah.

Pengelolaan B3 dan limbah B3 berdasarkan UU No. 23 tahun 1997 dari sisi izin menjadi kewenangan Menteri Lingkungan Hidup dan menteri-menteri lain secara sektoral. Menteri Perindustrian, Perdagangan, Kesehatan, Pertanian, Tenaga Kerja, dan ESDM, memiliki kewenangan pengaturan dan pengurusan lingkungan hidup. Kewenangan tersebut mencakup pembuatan dan penegakan aturan-aturan hukum administrasi negara terhadap sektor-sektor usaha sumber pencemaran atau perusak lingkungan hidup yang berada dalam lingkup bidang tugas dan tanggung jawab masing-masing instansi.

Pada Peraturan Pemerintah No. 38 tahun 2007, khusus pada lampiran mengenai lingkungan hidup, terdapat 18 urusan yang dibagi antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Pengelolaan limbah B3 merupakan urusan yang relatif paling banyak menjadi urusan Pemerintah, kemudian urusan Provinsi, dan kemudian urusan Daerah Kabupaten/Kota. Hal tersebut menjadi indikasi awal bahwa urusan pengelolaan B3 merupakan urusan yang terpenting yang menjadi kewenangan Menteri Negara Lingkungan Hidup dan badan dan kemudian baru menjadi urusan dinas-dinas di daerah yang menangani masalah lingkungan.

Berdasarkan beberapa peraturan perundang-undangan, pembagian izin yang berhubungan dengan B3 dan limbah B3 adalah sebagai berikut:

1. Izin operasi untuk kegiatan: penyimpanan, pengumpulan, pemanfaatan, pengolahan, penimbunan diberikan oleh Menteri Lingkungan Hidup.⁴¹
2. Izin pengangkutan diberikan oleh Menteri Perhubungan⁴²
3. Izin pemanfaatan sebagai kegiatan utama, diberikan oleh instansi yang berwenang.⁴³

⁴⁰Pasal 23 UU 23 Tahun 1997 menyebutkan bahwa Pengendalian dampak lingkungan hidup sebagai alat pengawasan dilakukan oleh suatu lembaga yang dibentuk khusus untuk itu oleh Pemerintah.

⁴¹Indonesia, Undang-undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, pasal 20 ayat (3).

⁴²Indonesia, Peraturan pemerintah No. 19 tahun 1994 tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya Beracun, pasal 42

4. Izin operasi alat pengolahan limbah diberikan oleh Menteri Lingkungan Hidup.⁴⁴
5. Izin lokasi pengolahan atau penimbunan limbah B3 diberikan oleh Kepala Kantor Pertanahan Daerah.⁴⁵

Selain izin-izin tersebut, karena B3 dan limbah B3 berkaitan erat dengan proses produksi maka masih terdapat izin-izin lainnya seperti izin usaha industri, dan izin gangguan (dikenal dengan izin HO) yang merupakan kewenangan dari daerah otonom untuk memberikannya. Kewenangan pemerintah sebenarnya tidak terbatas pada pemberian izin-izin yang didasarkan pada beberapa peraturan perundangan tersebut, karena dalam hukum administrasi negara, tindakan pemerintah berupa pengaturan dan pengurusan, yang berarti, terdapat juga tindakan pengawasan terhadap pelaksanaan izin-izin tersebut, dan pemberian sanksi administrasi serta evaluasi terhadap tindakan yang telah diambil.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada, maka dalam pengelolaan B3 dan limbah B3 suatu Daerah memiliki peran yang terbatas, yaitu kewenangan pemberian izin lokasi. Izin-izin lain yang berkaitan dengan B3 dan limbah B3 merupakan urusan Pemerintah dan Daerah pada umumnya hanya memberikan rekomendasi terhadap berbagai perizinan tersebut. Terbatasnya perizinan B3 dan limbah B3 yang dimiliki, menimbulkan kesulitan bagi Daerah dalam hal melakukan pengelolaan secara langsung B3 dan limbah B3 di daerahnya.

Pada dasarnya, B3 atau limbah B3 adalah racun, dosis yang tepat dalam penggunaan yang menentukan apakah B3 atau limbah B3 tersebut berupa racun berbahaya atau "racun" yang mengobati.⁴⁶ Dosis tersebutlah yang membuat "racun" yang merupakan masalah utama dalam pembahasan mengenai racun (B3). Penemuan atau perkiraan dari efek atau akibat dari B3 terhadap manusia atau hewan merupakan pengecualian yang rumit dari perusahaan pengguna atau penghasil B3 termasuk kekhawatiran terhadap ketidakpastian dari dampak B3. Hal tersebut membuat pengaturan mengenai B3 sangat *complicated* sering kali sangat sulit secara konseptual.

Ilmu yang berhubungan dengan racun membedakan tiga tipe efek berbahaya dari bahan kimia, yaitu akut (*acute or fast*), kronis (*chronic or slow*), dan karsinogenic (bahan atau zat

⁴³Indonesia, Undang-undang No. 23 Tahun 1997, Op., Cit., pasal 9 ayat (2).

⁴⁴*Ibid.*, pasal 9 ayat (2) jo UU No. 5 tahun 1984 tentang Perindustrian dan PP No. 51 tahun 1993.

⁴⁵Indonesia, Peraturan Pemerintah No. 18 tahun 1999 tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun, pasal 44.

⁴⁶John S. Applegate, Jan G. Laitos and Celia Cambell-Mohn, *The Regulation of toxic substance a hazardous wastes*, New York: New York Foundation, 2000, pg. 40.

penyebab kanker (*cancer-causing*). Bahan kimia yang sama memiliki bisa ketiga efek atau akibatnya, tergantung pada dosis yang dipergunakan.⁴⁷ Terdapat empat karakteristik pada B3, yaitu *Ignitability*,⁴⁸ *Coorsivity*,⁴⁹ *Reactivity*⁵⁰ dan *Toxicity*.

Beberapa B3 yang dikenal secara umum di masyarakat adalah, *Arsenic*, *Lead*, *Mercury*, *Vinyl chloride*, *Benzene*, *Polychlorinated B iphenyls (PCBs)*, *Kadnium*, *Benzo(a)pyrene*, *Benzo(b) fluoranthene*, *Polycyclic Aromatic Hydrocarbons*, *Chloroform*, *Aroclor 1254*, *DDT*, *Aroclor 1260*, *Trichloroethylene*, *Chromium (hexavalent)*, *Dibenz[a,h]anthracene*, *Dieldrin*, *Hexachlorobutadiene*, *Chlordane*. Dari 20 B3 tersebut, diantaranya adalah logam berat, antara lain *Arsenic (As)*, *Lead (Pb)*, *Mercury (Hg)*, *Kadnium (Cd)*, dan *Chromium (Cr)*.⁵¹

Keracunan Hg yang sering disebut sebagai *mercurialism* banyak ditemukan di negara maju, misalnya *Mad Hatter's Disease* yang merupakan suatu *outbreak* keracunan Hg yang diderita oleh karyawan di Alice Wonderland, *Minamata Disease* yang merupakan suatu *outbreak* keracunan Hg pada penduduk makan ikan yang terkontaminasi oleh Hg di Minamata Jepang, dan kejadian ini dikenal sebagai *Minamata Disease*. Penyakit lain yang disebabkan oleh keracunan Hg adalah *Pink Disease* yang terjadi di Guatemala dan Rusia yang merupakan *outbreak* keracunan Hg akibat mengkonsumsi padi-padian yang terkontaminasi oleh Hg.⁵²

⁴⁷*Ibid.*, hal. 40.

⁴⁸Suatu limbah padat yang memiliki titik nyala rendah, mudah terbakar, dapat menyala karena gesekan, bisa menyala karena dikompresi atau gas merupakan oksidizer

⁴⁹Asam sebagai dasar dapat menimbulkan korosif, dan EPA memutuskan berdasarkan pH atau kemampuan di dalam limbah cair dapat mengkorosi baja

⁵⁰Sampah yang reaktif adalah salah bisa untuk segera berubah karena tekanan, sangat bereaksi dengan air, menghasilkan gas beracun atau bahan peledak jika dicampur dengan air, atau mudah menjadi pemicu letusan.

⁵¹Sudarmaji, J. Mukono. dan Corie I.P "Toksikologi Logam Berat B3 Dan Dampaknya Terhadap Kesehatan," <http://journal.unair.ac.id/filerPDF/KESLING-2-2-03.pdf>

⁵²Paparan oleh Hg (biasanya berupa metil merkuri) pada saat prenatal akan nampak setelah bayi lahir yang dapat berupa cerebral palsy maupun retardasi mental. Keracunan ini dapat terjadi jika pada ibu hamil yang mengkonsumsi daging binatang yang diberi pakan padi-padian yang disemprot fungisida yang mengandung metil merkuri.

Keracunan Hg yang akut dapat menyebabkan terjadinya kerusakan saluran pencernaan, gangguan kardiova sculer, kegagalan ginjal akut maupun shock. Pada pemeriksaan laboratorium tampak terjadinya denaturasi protein enzim yang tidak aktif dan kerusakan membran sel. Metil maupun etil merkuri merupakan racun yang dapat mengganggu susunan syaraf pusat (serebrum dan serebellum) maupun syaraf perifer. Kelainan syaraf perifer dapat berupa parastesia, hilangnya rasa pada anggota gerak dan sekitar mulut serta dapat pula terjadi menyempitnya lapangan pandang dan berkurangnya pendengaran. Keracunan merkuri dapat pula berpengaruh terhadap fungsi ginjal yaitu terjadinya proteinuria. Pada karyawan yang terpapar kronis oleh fenil dan

Pada tahun 1968 Katsuna melaporkan adanya epidemic keracunan Hg di Teluk Minamata, dan pada tahun 1967 terjadi pencemaran Hg di sungai Agano di Nigata. Pada saat terjadi epidemi, kadar Hg pada ikan di Teluk Minamata sebesar 11 $\mu\text{g}/\text{kg}$ berat basah dan di sungai Agano sebesar 10 $\mu\text{g}/\text{kg}$ berat basah. Di Irak pada tahun 1971-1972 terjadi keracunan alkil merkuri akibat mengkonsumsi gandum yang disemprot dengan alkil merkuri yang menyebabkan 500 orang meninggal dunia dan 6000 orang masuk rumah sakit.⁵³

Kadar Hg di udara ambien daerah yang tidak tercemar oleh Hg berkisar antara 20-50 ng/m^3 . Dengan kadar Hg udara ambient sebesar 50 ng/m^3 , dalam waktu tiga hari banyaknya Hg yang terhisap oleh paru sebesar 1 $\mu\text{g}/\text{hari}$. Gejala klinis yang timbul, tergantung pada banyaknya Hg yang masuk ke dalam tubuh, mulai dari gejala yang paling ringan yaitu parestesia sampai gejala yang lebih berat yaitu *ataxia*, *dysarthria* bahkan dapat menyebabkan kematian. Pada dasarnya besarnya risiko akibat terpapar oleh Hg, tergantung dari sumber Hg di lingkungan, tingkat paparan, teknik pengambilan sampel, analisis sampel dan hubungan dosis-respon.

Pada khasanah ilmu, topik mengenai tanggung jawab Daerah terhadap lingkungan tidak banyak dibahas secara khusus. Pembahasan mengenai tanggung jawab Daerah hampir tidak tersentuh, padahal masalah lingkungan tidak hanya berdampak pada negara secara luas, tetapi permasalahan lingkungan tersebut juga berdampak langsung kepada masyarakat secara khusus, dimana pada daerah-daerah tersebut terdapat kegiatan yang mengancam lingkungan secara langsung, seperti industri yang dapat berdampak langsung pada lingkungan sekitar berupa pencemaran, limbah, lingkungan fisik (seperti bekas galian tambang). Dampak langsung yang dirasakan oleh masyarakat lokal atau disekitar industri tentunya perlu mendapat perhatian.

Pada tahun 1987, Siti Sundari Rangkuti melakukan penelitian hukum lingkungan dengan topik pembentukan hukum nasional.⁵⁴ Hasil penelitiannya disajikan dalam bentuk disertasi. Pada tahun 1982 undang-undang mengenai lingkungan diterbitkan yaitu UU No. 4 tentang Pokok-pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (UULH). Dalam penelitiannya Sundari menyimpulkan

alkil merkuri dapat timbul dermatitis. Selain mempunyai efek pada susunan syaraf, Hg juga dapat menyebabkan kelainan psikiatri berupa insomni a, nervus, kepala pusing, gampang lupa, tremor dan depresi.

⁵³Sudarmaji, J. Mukono. dan Corie I.P "Toksikologi Logam Berat B3 Dan Dampaknya Terhadap Kesehatan," <http://journal.unair.ac.id/filerPDF/KESLING-2-2-03.pdf>

⁵⁴Siti Sundari Rangkuti, "Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan dalam proses Pembangunan Hukum Nasional Indonesia," Disertasi, Surabaya: Pascasarjana Universitas Airlangga, 1987.

bahwa baik dalam pelaksanaan preventif (administrasi) maupun represif (perdata dan pidana) UULH belum dapat berjalan sebagaimana yang diharapkan.

Dalam penelitian Sundari disebutkan bahwa kunci utama kebijakan lingkungan terletak pada penetapan sarana yang diperlukan bagi langkah-langkah operasionalnya. Beberapa produk kolonial yang mengatur mengenai lingkungan harus segera disesuaikan dengan kondisi saat ini (waktu dilaksanakannya penelitian), seperti pelaksanaan Ordonansi Gangguan (*Hinder Ordonantie*=HO) yang sebenarnya sudah tidak sesuai lagi dengan kebutuhan, belum dapat dilaksanakannya prinsip yang mewajibkan pencemar membayar dengan optimal karena tidak didukung dengan perangkat yang lengkap.⁵⁵ Sundari memakai sampel penelitian dari berbagai daerah di Indonesia, dengan fokus penelitian tentang pelaksanaan kebijakan hukum lingkungan nasional, sedangkan bagaimana kebijakan yang diambil oleh Daerah-daerah pada urusan lingkungan, khususnya pada pengelolaan B3 dan limbah B3 bukan merupakan fokus penelitiannya. Hal yang tidak diteliti oleh Sundari tersebut merupakan pembeda utama dengan penelitian yang dilakukan dalam disertasi ini. Lebih khusus lagi, disertasi ini memfokuskan pada bahan berbahaya beracun dan limbah bahan berbahaya beracun.

Disertasi tentang *Pengaturan Hukum tentang Pengelolaan Bahan Berbahaya dan Beracun* dan kemudian menjadi buku dengan judul *Hukum Pengelolaan Bahan Berbahaya Beracun*⁵⁶ merupakan disertasi Takdir Rahmadi pada tahun 1997. Pada buku tersebut Takdir meneliti peraturan perundangan yang mengatur bahan berbahaya beracun di Indonesia dan di berbagai negara. Dalam analisisnya, Takdir melihat apakah terdapat keterpaduan dalam pengaturan yang berlaku, pengelompokan peraturan perundang-undangan, kewenangannya instrumen-instrumen dalam pengelolaan termasuk masalah perizinan, AMDAL, instrument ekonomi, dan audit lingkungan, serta "*convenant*" atau perjanjian antar instansi Pemerintah dan sektor industri (termasuk industri penghasil limbah B3) dalam rangka pencapaian target pengendalian pencemaran lingkungan.⁵⁷

Kesimpulan dari tulisan Takdir adalah pengaturan mengenai B3 dan limbah B3 dalam wujud PP No. 85 tahun 1999 tentang Bahan berbahaya Beracun masih dilakukan secara parsial

⁵⁵*Ibid.*, hal 233.

⁵⁶Takdir Rahmadi, *Op., Cit.*

⁵⁷*Ibid.*, hal. 30.

atau sektoral⁵⁸ karena hanya mengenai limbah B3 saja, sementara tentang B3 belum diatur secara rinci. Indonesia sebenarnya sudah meratifikasi Konvensi Basel dengan Keputusan Presiden No. 61 Tahun 1993, tetapi tidak dijadikan dasar untuk mengatur keterpaduan pengelolaan terutama dalam hal pengiriman limbah B3 lintas negara. Tahun 2001 pemerintah mengeluarkan PP No. 74 tahun 2001 tentang Pengelolaan Bahan Berbahaya Beracun, sementara pada sisi lain Departemen Kesehatan sudah memprakarsai menyiapkan RUU tentang Bahan Berbahaya (B2) yang sampai saat ini tidak jelas keberadaannya.⁵⁹ Selain itu, Takdir juga mengungkapkan bahwa terdapat dua asas yang seharusnya ada dan menjadi dasar pengaturan pengelolaan B3 adalah asas pencegahan pencemaran (*pollution prevention*) dan asas kehati-hatian (*precautionary principle*).⁶⁰ Kedua asas tersebut tentunya belum terserap dalam bentuk pengaturan peraturan perundang-undangan.

Penelitian Takdir yang memfokuskan pada pengaturan di tingkat nasional memang merupakan pilihan yang tepat, karena sampai saat ini, pengaturan B3 dan limbah B3 sepenuhnya dilakukan oleh Pemerintah, dengan “menyisakan” sangat sedikit urusan bagi Daerah untuk melakukan pengaturan dan pengurusannya. Dari penelitian tersebut, nampak memang pengelolaan di Pemerintah juga belum optimal, artinya dilakukan secara parsial, antara instansi yang berwenang⁶¹ dan instansi yang bertanggung jawab.⁶² Pertanyaannya adalah bagaimana pengelolaan B3 atau limbah B3 di Daerah? Daerah sebagai tempat pelaksanaan dari izin-izin tersebut memiliki resiko langsung terhadap kemungkinan terkena dampaknya. Siapa yang akan bertanggung jawab bila hal tersebut terjadi dan apakah Daerah dapat melakukan kebijakan tertentu? Hal-hal tersebut yang akan dicari dengan penelitian untuk penulisan disertasi ini. Jawaban dari beberapa pertanyaan yang tidak dibahas oleh disertasi Takdir akan dijawab pada disertasi ini.

⁵⁸*Ibid.*, hal 211.

⁵⁹*Ibid.*, hal 212.

⁶⁰Bandingkan dengan Nicolas de Sadeleer, *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford: Oxford University Press, 2002, hal. 2. Tree foremost environmental principles – the polluter-pays, prevention, and precaution – to the construction of environmental law at the international, EC, and national levels.

⁶¹Instansi yang berwenang adalah instansi yang mengeluarkan izin-izin sesuai kewenangannya seperti Izin Usaha, Izin Impor-Ekspor, Izin atas Hutan, Izin Pertambangan, Izin Produksi/Pemanfaatan Peptisida, Izin Produksi Obat/Peredarannya, dan sebagainya yang berkaitan dengan lingkungan.

⁶²Instansi yang bertanggung jawab adalah instansi yang bertanggung jawab pada lingkungan hidup, yaitu Kementerian Negara Lingkungan Hidup.

Dhey Wego Tadeus, pada tahun 2001, menulis Tesis tentang *Tanggung Jawab Negara dalam Perlindungan Lingkungan Laut dari Bahaya Dumping Limbah Bahan Berbahaya Beracun* pada Program Pascasarjana Unpad. Dalam penelitiannya, Tadeus menfokuskan pada tanggung jawab negara, dalam hal pengaturan dumping dalam skala global, regional dan nasional, dan tanggung jawab negara Indonesia terhadap *dumping* limbah B3. Tesis ini ditulis berangkat dari Hukum Lingkungan Internasional terutama Hukum Laut, sehingga dalam pembahasannya dimulai dari Konvensi Hukum Laut 1982 yang kemudian dihubungkan dengan Konvensi London 1972 yang mengatur mengenai *dumping*.⁶³ Di Indonesia, pengaturan mengenai *dumping* diatur dalam PP No. 19 tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran dan/atau perusakan Laut. Pengaturan berdasarkan PP tersebut tidak dengan jelas mengatur sistem perizinan, sehingga memberi celah hukum terjadinya *dumping* limbah illegal. Tesis Tadeus tidak menyentuh permasalahan kebijakan Daerah dalam pengelolaan lingkungan terutama B3.

Terdapat irisan antara tulisan Tadeus dengan apa yang diteliti pada disertasi ini, yaitu tanggung jawab dan limbah bahan berbahaya beracun. Dari sisi perbedaan, tesis Tadeus menulis tentang tanggung jawab negara dalam perlindungan laut, sedangkan pada disertasi ini meneliti dan menulis tentang tanggung jawab daerah. Hukum laut internasional menjadi dasar pijakan untuk melihat tanggung jawab negara pada tesis Tadeus, sedangkan pengaturan dan pengurusan oleh Pemerintah, Provinsi, Kabupaten/Kota merupakan fokus pada penelitian pada disertasi ini. Terakhir, tesis Tadeus meneliti tentang *dumping* limbah B3, sedangkan disertasi ini meneliti tentang B3 sebagai bahan produksi dan limbah B3 yang dapat berdampak pada lingkungan dengan tanggung jawab Daerah untuk mengendalikannya.

Disertasi I Made Arya Utama yang berjudul *Sistem Hukum Perizinan Lingkungan Hidup dalam mewujudkan Pembangunan Daerah yang Berkelanjutan*, tahun 2006 pada Program Pascasarjana Unpad menyebutkan bahwa secara atributif, kewenangan Daerah dalam pengaturan dan pengurusan perizinan yang berwawasan lingkungan hidup bersumber pada Pasal 18 UUD 1945, UU 32 Tahun 2004 dan UU 23 Tahun 1997. Disertasi terfokus pada kewenangan perizinan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah berkaitan dengan kepentingan lingkungan hidup, sistem hukum dan hukum perizinan yang dapat memberikan perlindungan terhadap kepentingan lingkungan hidup yang menunjang pelaksanaan pembangunan daerah yang keberkelanjutan.

⁶³Dhey Wego Tadeus, "Tanggung Jawab Negara dalam Perlindungan Lingkungan Laut dari Bahaya Dumping Limbah Bahan Berbahaya Beracun," Tesis, 2001, Program Pascasarjana Unpad, hal 13 s.d. 29.

Selanjutnya menurut Made Arya, perizinan lingkungan oleh Daerah, selain didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang ada juga dilandasi oleh Pancasila dan Tri Hita Karana, serta asas-asas perlindungan lingkungan hidup, AAUPB maupun asas pembentukan peraturan perundangan.

Irisan yang terjadi antara disertasi yang ditulis oleh I Made Arya Utama dengan disertasi ini adalah kewenangan yang dimiliki oleh Daerah dan kewenangan dibidang atau dalam urusan lingkungan hidup. Perbedaannya adalah dalam hal fokus kewenangan dan objek hukum yang diteliti, yaitu izin yang berkaitan dengan lingkungan dibandingkan dengan kewenangan yang dimiliki oleh daerah dalam melakukan tindakan administrasi atau menciptakan norma hukum di daerah dan izin hanya salah satu bagian dari norma hukum tersebut.

Syamsuharya Bethan, dalam bukunya yang berjudul Penerapan Prinsip Hukum Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup Dalam Aktivitas Industri Nasional, menyebutkan bahwa ilmu pengetahuan, teknologi dan industri telah membawa berbagai kemajuan, tetapi sekaligus melahirkan pula resiko-resiko dalam kehidupan yang seringkali berakibat jauh dan panjang.⁶⁴ Resiko kerawanan lingkungan hidup adalah salah satu contoh aktualnya. Sebuah kerawanan akibat rekayasa manusia yang mengejar kenikmatan ekonomi melalui kekuatan industri. Kerawanan lingkungan hidup dapat berwujud pencemaran akibat buangan limbah industri secara sembarangan atau tidak memenuhi baku mutu yang ditetapkan oleh pemerintah. Selanjutnya buku ini menulis industri tekstil merupakan salah satu contoh bagaimana eksistensi kelestarian fungsi lingkungan hidup secara terus menerus dari ancaman pencemaran atau kerusakan akibat kecerobohan atau kelalaian yang dilakukan oleh pelaku usaha atau kegiatan. Buku yang ditulis berdasarkan disertasi ini tidak membahas kebijakan-kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah atau pemerintah daerah dalam mengatur terjadinya eksistensi kelestarian fungsi lingkungan hidup tetapi lebih kepada penerapan prinsip hukum pelestarian lingkungan hidup sebagai perlindungan preventif.

⁶⁴Syamsuharya Bethan, *Penerapan Prinsip Hukum Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup dalam Aktivitas Industri Nasional*, Bandung: Alumni, 2008, hal 346

2. Permasalahan

- 2.1. Bagaimanakah kewenangan dan tanggung jawab Daerah Otonom dalam perlindungan lingkungan?
- 2.2. Bagaimanakah pengaturan dan pengurusan bahan berbahaya beracun (B3) dan limbah bahan berbahaya beracun (B3) oleh Pemerintah?
- 2.3. Bagaimanakah Daerah Otonom melakukan pengelolaan terhadap B3 dan limbah B3 berdasarkan wewenang dan tanggung jawab yang dimilikinya?

3. Tujuan Penelitian

- 3.1. Menganalisa bagaimana Daerah Otonom melaksanakan kewenangan dan tanggung jawab yang dimiliki dalam perlindungan lingkungan
- 3.2. Menganalisa bagaimana Pemerintah melakukan pengaturan dan pengurusan B3 dan limbah B3.
- 3.3. Menganalisa bagaimana Daerah Otonom melakukan pengelolaan terhadap B3 dan limbah B3 berdasarkan wewenang dan tanggung jawab yang dimilikinya.

4. Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian akan difokuskan pada tindakan pemerintah daerah otonom yang berlaku umum dan mengenai hal yang abstrak meliputi peraturan daerah, peraturan kebijakan (*beleidsregel*), rencana (*plan*) dan keputusan individual yang bersifat konkret (*beschikking*)⁶⁵ dalam melakukan perlindungan lingkungan di daerah. Tindakan pemerintah daerah tersebut secara khusus akan dianalisa apakah selain berdasarkan peraturan perundang-undangan di atasnya juga mempertimbangkan prinsip-prinsip hukum lingkungan internasional mengenai pengelolaan lingkungan hidup. Hasil analisa tersebut diharapkan akan dapat menunjukkan bahwa daerah bertanggung jawab pada tindakan yang diambilnya, terutama pada perlindungan lingkungan.

Luasnya studi hukum lingkungan, membuat penelitian ini dibatasi hanya pada pengelolaan B3 dan limbah B3, yang akan ditinjau dari penggunaan, hasil dari suatu produksi,

⁶⁵ Van Wijk, Wilem Konijnenbelt, *Hoffdstukken van Administratief Recht*, Utrecht: Uitgeverij Lemma Bv, 1994, hal. 174-222

limbahnya, pengangkutan, pembuangan, pengolahan dan dampak yang mungkin ditimbulkan dari kegiatan industri. Pembatasan pada B3 dan limbah B3 didasari oleh ruang lingkup UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup yaitu resiko pencemaran dan perusakan lingkungan, resiko limbah bahan berbahaya beracun, dan resiko dampak lingkungan. Pemilihan pada ruang lingkup kedua, yaitu resiko limbah bahan berbahaya beracun lebih kepada objek ini lebih spesifik sehingga lebih jelas dalam pengukurannya.

5. Kerangka Pemikiran dan Konseptual

Untuk dapat melakukan analisa terhadap permasalahan yang ada sehingga dapat menemukan jawaban atas pertanyaan penelitian, digunakan konsep, teori dan prinsip-prinsip yang digunakan sebagai suatu kesatuan untuk melakukan analisa dari penelitian ini. Konsep yang akan dipergunakan adalah konsep kewenangan pemerintah. Konsep ini menjadi analisa awal yang digunakan dalam penelitian ini. Kewenangan yang apakah yang dimiliki oleh Daerah dalam melaksanakan tanggung jawabnya merupakan hal yang akan dianalisis berdasarkan topik penelitian.

Teori yang akan dipergunakan adalah teori hak, kewajiban dan tanggung jawab negara dari Kelsen.⁶⁶ Teori Kelsen ini digunakan untuk menganalisa keberadaan hak, kewajiban dan tanggung jawab suatu negara. Selain negara, teori ini juga akan digunakan untuk menganalisa hak, kewajiban dan tanggung jawab dari suatu daerah otonom. Analisa yang dilakukan berdasarkan teori Kelsen tersebut terhadap daerah otonom maka akan didapatkan jawaban tentang hak, kewajiban dan tanggung yang dimiliki oleh suatu daerah otonom. Jawaban tersebut akan menjadi dasar untuk menganalisa kewenangan dan tanggung jawab daerah otonom dalam hal pengelolaan lingkungan.

Dalam hal lingkungan, maka akan dipergunakan prinsip-prinsip lingkungan internasional baik sebagai *hard* maupun *soft law* untuk menganalisa bagaimana seharusnya pengelolaan lingkungan dilakukan. Lebih khusus lagi, bagaimana pengelolaan B3 dan limbah B3 dikelola secara nasional atau oleh Pemerintah, dan bagaimana Daerah seharusnya dapat mengelola B3 atau limbah B3 dengan kewenangan yang dimiliki dan tanggung jawab terhadap lingkungan dan

⁶⁶ Hans Kelsen, translated by Aders Wedberg, *General Theory of Law and State*, New Jersey: The Lawbook Exchange, LTD, 1999, pg. 248 s.d. 269.

masyarakat di daerahnya. Penggunaan prinsip-prinsip lingkungan internasional tidak mencoba untuk menganalisa atau menempatkan Daerah sebagai salah satu subyek hukum internasional tetapi hanya prinsip-prinsipnya berupa ukuran-ukuran atau *benchmark* yang akan menjadi ukuran-ukuran bagi Daerah dalam menetapkan kebijakannya.

Konsep kewenangan, teori Kelsen dan prinsip-prinsip hukum internasional akan digunakan secara bersamaan untuk mengukur tindakan hukum yang dilakukan oleh Pemerintah dan Daerah dalam pengelolaan lingkungan, sehingga akan didapatkan suatu simpulan mengenai kewenangan dan tanggung jawab suatu daerah otonom dalam perlindungan lingkungan. Lebih khusus lagi adalah bagaimana Daerah melakukan pengaturan dan pengurusan Bahan Berbahaya Beracun dan limbah Bahan Berbahaya Beracun.

Pembahasan konsep kewenangan dimulai dari hakekat suatu negara. Hakekat suatu negara adalah organisasi. Dalam organisasi negara, terdapat dua macam kelompok organ, yaitu organ-organ negara (*staatsorganen*) dan organ-organ pemerintahan (*regeringsorganen*).⁶⁷ Organ negara diatur dalam Undang-undang Dasar, sehingga jumlahnya limitatif. Organ pemerintahan disebut dalam Undang-Undang Dasar, dan jumlahnya tidak limitatif, sesuai dengan kebutuhan dan dinamika masyarakat.⁶⁸

Logemann menyebutkan, negara adalah organisasi yang berkenaan dengan berbagai fungsi. Pengertian fungsi adalah lingkungan kerja yang terperinci dalam hubungannya secara keseluruhan. Fungsi-fungsi tersebut dinamakan sebagai jabatan. Negara adalah organisasi jabatan.⁶⁹ Kewenangan yang diberikan kepada organ pemerintahan harus dijalankan oleh manusia. Tenaga dan pikiran organ pemerintahan adalah tenaga dan pikiran yang ditunjukkan untuk menjalankan fungsi organ tersebut, yaitu para pejabat. Pejabat hanya menjalankan tugas dan wewenang, karena pejabat tidak "memiliki" wewenang. Pihak yang dimiliki dan dilekati wewenang adalah jabatan.⁷⁰ Pada jabatan tersebut dibebani dengan kewajiban, yang berwenang untuk melakukan perbuatan hukum.⁷¹

⁶⁷Bhenyamin Hoessein, "Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah," Pasang Surut Otonomi Daerah, Jakarta: Yayasan TIFA, 2005, hal. 197.

⁶⁸*Ibid.*

⁶⁹Logemann, J.H.A. *Over the Theorie van en stelling staatsrecht*. Mahabarata, Amsterdam, 1955, pg. 88

⁷⁰P. Nicolai, et. al. *Bestuursrecht*. Amsterdam: pg. 24-25.

⁷¹Logemann, Op., Cit. hal 89.

Konsep kewenangan pemerintah dimulai dari pengertian tentang kewenangan (*authority, gezag*). Selain kewenangan, wewenang (*competence, bevoegdheid*) perlu untuk dibahas secara khusus, karena walaupun dalam praktek tidak dirasakan, tetapi ada perbedaan diantara kedua istilah tersebut. Prajudi berpendapat bahwa kewenangan adalah apa yang disebut “kekuasaan formal,” kekuasaan yang berasal dari Kekuasaan Legislatif (diberi oleh Undang-undang) atau Kekuasaan Eksekutif/Administratif.⁷² Kewenangan (biasanya terdiri atas beberapa wewenang = *rechtsbevoegdheden*) tersebut adalah kekuasaan terhadap golongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat. Pengertian wewenang lebih kepada kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindakan hukum publik.⁷³

Soerjono Soekanto, secara sosiologis melihat kewenangan sebagai kekuasaan dan wewenang (*authority*). Kekuasaan diartikan sebagai kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain menurut kehendak yang ada pada pemegang kekuasaan, sedangkan wewenang diartikan sebagai kekuasaan yang ada pada seseorang atau kelompok orang yang mempunyai dukungan atau mendapat pengakuan dari masyarakat.⁷⁴ Utrecht menggunakan istilah kekuatan (*macht, power*) dan kekuasaan (*authority, gezag*) untuk menyebutkan tentang kewenangan. Kekuatan lebih bermakna politik, yaitu paksaan dari suatu badan yang lebih tinggi kepada seseorang, walaupun orang tersebut belum tentu menerima paksaan tersebut sebagai suatu yang sah sebagai tertib hukum positif. Kekuasaan merupakan istilah hukum, yang berarti bahwa kekuatan akan menjadi kekuasaan apabila diterima sebagai suatu yang sah atau sebagai tertib hukum positif dan badan yang lebih tinggi itu diakui sebagai penguasa (*otoriteit*).⁷⁵

Wewenang diartikan oleh Indroharto tidak sekedar dalam arti kemampuan untuk menimbulkan akibat hukum, tetapi dalam arti yang lebih umum, ... untuk dapat berbuat atau melakukan sesuatu, seperti berwenang memberikan nasehat. Dalam hal ini sebenarnya bukan

⁷²Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, cet. ke X, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hal. 78.

⁷³*Ibid.*

⁷⁴Soerjono Soekanto, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 1988, hal. 79-80.

⁷⁵Utrecht, E., *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat-Universitas Padjajaran Bandung, 1960, hal 9.

mengenai wewenang untuk menimbulkan suatu akibat hukum, tetapi untuk dapat secara nyata (*feitelijk*) mempengaruhi keputusan yang akan diambil oleh lain instansi.⁷⁶

Negara sebagai organisasi yang mempunyai kekuasaan atas semua anggota masyarakat yang merupakan penduduk suatu negara atau yang berada dalam wilayah itu, sebagaimana yang disebutkan oleh Wirjono, dan kekuasaan tersebut yang membedakan negara dari organisasi lain yang ada di masyarakat.⁷⁷ Soehino mengutip pendapat Kranenburg dan Logemann menyebutkan bahwa negara adalah suatu organisasi kekuasaan. Kekuasaan dalam suatu negara tersebut harus diterima sebagai kenyataan.⁷⁸ Rousseau melihat negara sebagai badan atau organisasi yang merupakan hasil dari suatu perjanjian masyarakat yang esensinya merupakan suatu bentuk kesatuan yang membela dan melindungi suatu kekuasaan bersama selain kekuasaan pribadi dan milik setiap individu.

Suatu negara yang berdasarkan hukum memiliki kewajiban memberikan jaminan bagi administrasi negara sebagai alat perlengkapan negara untuk dapat menjalankan pemerintahan dan warga negaranya memiliki hak dan kewajiban untuk mendapatkan jaminan perlindungan. Van Wijk menyebutkan bahwa pemerintahan menurut undang-undang yaitu Pemerintah mendapatkan kekuasaan yang diberikan kepadanya oleh undang-undang dan undang-undang dasar.⁷⁹ Indroharto menyebutkan bahwa tanpa adanya dasar wewenang yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, segala macam aparat Pemerintah itu tidak akan memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakatnya.⁸⁰

Bila dalam suatu organisasi terdapat unsur penguasa/pemerintah maka hal tersebut mengandung arti bahwa pada organisasi tersebut dapat dilaksanakan suatu kekuasaan (*gezag*), bahwa di situ dapat dikeluarkan keputusan-keputusan sefihak yang mengikat terhadap orang

⁷⁶Indroharto, Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Jakarta: Sinar Harapan, 1991, hal. 69.

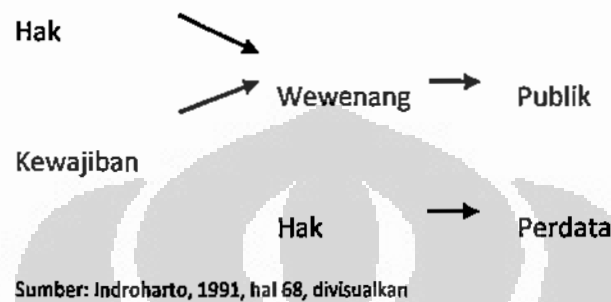
⁷⁷Wirjono Prodjodikoro, Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia, Dian Rakyat: Jakarta, 1980, hal. 5.

⁷⁸Soehino, Ilmu Negara, Liberty: Yogyakarta, 2000, hal. 149.

⁷⁹Van Wijk, Wilem Konijnenbelt, *Hoffdstukken van Administratief Recht*, Utrecht: Uitgeverij Lemma Bv, 1994, hal. 34.

⁸⁰Indroharto, Usaha Memahami Undang-undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I, Jakarta: Sinar Harapan, 1993, hal. 83.

lain.⁸¹ Pelaksanaan suatu wewenang pemerintahan tersebut dapat melahirkan norma-norma hukum material maupun hukum formal. Wewenang pemerintahan dapat juga dianggap sebagai hak untuk melaksanakan suatu urusan pemerintahan. Dalam hukum publik, wewenang selalu merupakan keseluruhan dari hak-hak dan kewajiban-kewajiban.⁸²



Untuk mencapai tujuan negara sebagai organisasi kekuasaan, pemerintah merupakan organ yang melaksanakan fungsi pemerintahan, dan hal tersebut diatur dalam hukum administrasi negara. Pemerintah melaksanakan *bestuurszorg*, yaitu menyelenggarakan kepentingan umum yang dijalankan oleh penguasa administrasi negara, dimana penguasa tersebut memiliki wewenang untuk melaksanakannya.

Pemerintah dapat diartikan dalam arti luas dan dalam arti sempit. Dalam arti luas, pemerintah diartikan sebagai kegiatan negara dalam melaksanakan kekuasaan politiknya mencakup kekuasaan negara yang disebutkan oleh Montesquieu yaitu kekuasaan pembentukan undang-undang (*la puissance legislative*), kekuasaan pelaksana (*la puissance executive*) dan kekuasaan peradilan (*la puissance de juger*).⁸³ Dalam arti sempit diartikan sebagai kegiatan negara tidak termasuk pembentukan undang-undang dan peradilan. Dalam arti sempit tersebut pemerintah dapat diartikan sebagai administrasi,⁸⁴ yaitu sebagai aparatur (*machinary*) pemerintah, dan sebagai salah satu fungsi dan proses penyelenggaraan tugas pemerintah.⁸⁵

⁸¹Indroharto, *Op., Cit.*, Jakarta: Sinar Harapan, 1991, hal. 68.

⁸²Dalam pelaksanaan wewenang pemerintahan itu ada kalanya sifat kebebasannya yang menonjol, tetapi ada kalanya justru sifat ikatannya yang nampak jelas.

⁸³Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi*, Alumni, Bandung, 1985, hal 40.

⁸⁴Boerhanudin Soetan Batoeah, *Pokok-pokok Hukum Tata Usaha Negara*, terjemahan dari Kort begrip van het administratief recht dari Belinfante, Binacipta, Jakarta, 1983, hal. 1.

⁸⁵Prajudi Atmosudirdjo, *Op., Cit.*, 1, hal 11

Kewenangan pemerintah adalah bagian dari sistem kekuasaan negara. Kelsen menyebutkan bahwa negara adalah suatu badan hukum (*rechtspersoon*) yang memiliki hak dan kewajiban, disamping memiliki kekuasaan untuk membentuk hukum (mengatur). Rousseau menganggap bahwa negara sebagai badan atau organisasi yang merupakan suatu hasil dari perjanjian masyarakat yang esensinya merupakan suatu bentuk kesatuan yang membela dan melindungi suatu kekuasaan bersama selain kekuasaan pribadi dan milik setiap individu.

Van Wijk menyebutkan bahwa terdapat tiga sumber kewenangan Pemerintah, yaitu *atribusi, delegasi dan mandate*. Kekuasaan Pemerintah yang langsung diberikan undang-undang disebut dengan atribusi. *Attributie: toekenning van een bestuursbevoegdheid door een wetgever aan een bestuursorgaan.*⁸⁶ Pembentukan undang-undang yang dilakukan oleh pembentuk undang-undang orisinil maupun pembentuk undang-undang yang diwakilkan memberikan kekuasaan kepada suatu organ organ Pemerintah yang sudah ada. *Een wetgever schept een (nieuwe) bestuursbevoegdheid en kent die toe aan een bestuursorgaan. Dat kan een bestaand bestuursorgaan zijn, of een voor de gelegenheid nieuw geschapen bestuursorgaan.*⁸⁷

Delegasi, merupakan penyerahan wewenang pemerintahan dari suatu badan atau pejabat Pemerintah kepada badan atau pejabat Pemerintah yang lain (*overdracht van een bevoegdheid van het ene bestuursorgaan een ander*).⁸⁸ Kewenangan yang telah diserahkan mengakibatkan pemberi kewenangan tidak mempunyai lagi wewenangnya. Delegasi wewenang pemerintahan bilamana suatu wewenang lembaga pemerintahan diserahkan kepada lembaga lain, yang menjalankan wewenang tersebut dan bukannya lembaga yang semula berwenang. Dapatlah disimpulkan, delegasi sebagai penyerahan: apa yang semula merupakan wewenang A, sekarang menjadi wewenang B (dan bukan lagi A).⁸⁹

Mandat merupakan wewenang yang diperoleh melalui atribusi maupun delegasi dapat dimandatkan kepada badan atau pegawai bawahan apabila pejabat yang memperoleh wewenang itu tidak sanggup melakukan sendiri. Van Wijk menyebutkan sebagai *een bestuursorgaan laat*

⁸⁶Van Wijk, Wilem Konijnenbelt, *Hoffdstukken van Administratief Recht*, Utrecht: Uitgeverij Lemma Bv, 1994, hal. 129

⁸⁷*Ibid.*, hal. 131.

⁸⁸*Ibid.*, hal. 129.

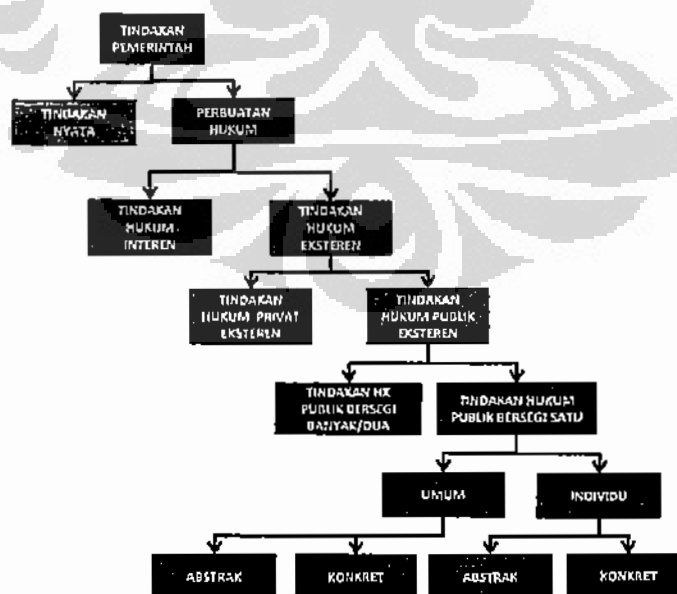
⁸⁹*Ibid.*, hal. 135-136.

*zijn bevoegdheid namens hem uitoefenen door een ander.*⁹⁰ Pada mandat, pemberi mandat atau mandans tetap berwenang untuk melakukan sendiri wewenangnya apabila ia menginginkan, dan memberi petunjuk kepada mandataris mengenai apa yang diinginkan. Mandans tetap bertanggung jawab atas tindakan yang dilakukan mandataris.⁹¹

Wijk dan Konijnbeelt mengelompokkan empat macam tindakan hukum pemerintah, yaitu

1. Norma umum abstrak, adalah tindakan hukum pemerintah yang normanya bersifat mengatur. Bentuknya adalah Peraturan perundangan
2. Norma umum konkret, adalah tindakan hukum pemerintah yang isinya konkret yang dapat diterapkan praktis menurut tempat dan waktu dari norma peraturan perundangan yang bersifat umum, contohnya adalah rencana tata ruang.
3. Norma individual abstrak, berupa syarat-syarat yang bersifat mengatur dan abstrak, seperti pemberian izin berdasarkan *Hinder Ordonantie*.
4. Norma individual konkret, berupa keputusan pemerintah dalam bentuk tertulis, mengenai hak tertentu dan ditujukan kepada orang tertentu. Contohnya adalah perizinan.

Gambar I-1; BAGAN TINDAKAN PEMERINTAH



Sumber: P Nicolai, *Bestuursrecht*, Amsterdam, 1994

⁹⁰ *Ibid.*, hal. 129.

⁹¹ *Ibid.*, hal. 143-144.

Selain kewajiban memberikan jaminan bagi administrasi negara sebagai alat perlengkapan negara untuk dapat menjalankan pemerintahan dan perlindungan warganya, maka salah satu ciri dari negara hukum adalah pembagian kekuasaan. Friedrich⁹² mengemukakan bahwa pembagian kekuasaan merupakan basis bagi pemerintahan yang beradab. Hal itulah yang dimaksud oleh Friedrich sebagai konstitusionalisme. Arthur Maass⁹³ membagi kekuasaan dengan dua cara, yaitu *Capital Division of Powers* dan *Areal Division of Power*. *Capital Division of Power* adalah membagi kewenangan berdasarkan kekuasaan secara horizontal, sedangkan *Areal Division of Power* adalah membagi kewenangan berdasarkan area/wilayah secara vertikal.

Tiga nilai dasar yang disampaikan oleh Arthur Maass dalam rangka *Areal Division of Power* adalah *liberty, equity and welfare*. *Liberty* merupakan pembagian kekuasaan untuk mempertahankan individu dan kelompok terhadap tindakan Pemerintah yang sewenang-wenang. *Equity*, pembagian kekuasaan yang memberikan kesempatan luas bagi partisipasi warga masyarakat dalam kebijakan. *Welfare*, pembagian kekuasaan menjamin bahwa tindakan Pemerintah akan efektif dalam memenuhi kebutuhan masyarakat.⁹⁴

Lebih jauh lagi Smith⁹⁵ melihat bahwa melalui *areal division of power*, Pemerintah daerah dapat memenuhi *political equity* yang bertujuan untuk membuka kesempatan bagi masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam berbagai aktivitas politik. Pemerintah Daerah juga dapat lebih mewujudkan *local accountability*, artinya ada kewajiban untuk memberikan pertanggung jawaban dan menerangkan berbagai tindakan yang telah dilakukan oleh pejabat setempat atau lembaga daerah kepada pihak yang memiliki hak atau wewenang untuk meminta pertanggung jawaban, terutama yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat setempat. Daerah dapat mewujudkan apa yang disebut sebagai tanggung jawab daerah, Daerah yang tanggap terhadap permasalahan yang terjadi dan yang dihadapi masyarakat.

⁹²Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy: theory and practice in Europe and America*, 5 th ed, Weltham Mass: Blaisdell Publishing Company, 1967, Bab VII.

⁹³Arthur Maass, *Area and Power a Theory of Local Government*, Illionis: Glencoe, 1959, pg. 10.

⁹⁴*Ibid*, hal. 9-10.

⁹⁵B. C. Smith, *Decentralization: The Territorial Dimension of State*. London: Asia Publishing House, 1985, pg. 18-19.

Teori yang disampaikan oleh Kelsen mengenai hak, kewajiban fundamental negara serta tanggung jawab negara tersebut disebutkan bahwa negara memiliki hak dan kewajiban fundamental untuk menerapkan doktrin hukum alam kepada hubungan antar negara. Hak-hak fundamental negara dapat dideduksi dari hakekat hukum internasional atau juga disebut hak-hak negara merupakan “dasar atau sumber utama” dari hukum internasional positif dan oleh sebab itu memiliki “kekuatan memaksa yang lebih besar” dari peraturan hukum internasional lainnya.⁹⁶ Prinsip-prinsip hukum tidak pernah dapat dipostulasikan oleh suatu tata hukum, melainkan hanya dapat diciptakan oleh tata hukum. Prinsip-prinsip tersebut adalah prinsip moral atau politik, bukan prinsip hukum, dan oleh sebab itu, tidak dapat membebaskan kewajiban hukum atau memberikan hak hukum kepada individu atau negara sepanjang prinsip-prinsip tersebut tidak ditetapkan oleh suatu peraturan perundang-undangan atau kebiasaan.

Sebagai prinsip hukum tidak memiliki kekuatan memaksa yang lebih besar dari peraturan-peraturan lainnya yang ditetapkan oleh tata hukum positif kecuali kalau tata hukum positif itu sendiri yang memberi kekuatan memaksa yang lebih besar dengan membuat cara penghapusannya lebih sulit. Prinsip-prinsip tersebut adalah hak-hak dan kewajiban-kewajiban fundamental negara hanya sepanjang ditetapkan oleh hukum internasional umum, yang mempunyai karakter hukum kebiasaan. Lebih jauh, L. Openheim seperti dikutip oleh Kelsen menyebutkan bahwa hak-hak dan kewajiban fundamental dari negara adalah hak-hak dan kewajiban-kewajiban “yang menurut kebiasaan dinikmati oleh negara.”⁹⁷

Lebih jauh Openheim menyebutkan bahwa hak-hak dan kewajiban-kewajiban ini dari hakekat negara sebagai kewenangan internasional. Kewenangan tersebut adalah karakterisasi posisi negara di dalam keluarga Bangsa-bangsa, karena negara memperoleh kewenangan internasional melalui pengakuannya sebagai anggota keluarga bangsa-bangsa. Dasar hukum dari bangsa-bangsa tersebut adalah maksud bersama dari negara-negara bahwa suatu perangkat peraturan hukum harus mengatur hubungan antar negara tersebut satu sama lain.

Menurut Oppenheim,⁹⁸ suatu negara yang termasuk ke dalam keluarga bangsa-bangsa memiliki kebebasan bertindak yang alamiah disebabkan oleh akibat kedaulatannya, tetapi secara

⁹⁶*Ibid.*, hal. 248-249.

⁹⁷*Ibid.*, hal 249.

⁹⁸Dikutip oleh Kelsen, *ibid.*, hal. 251.

bersamaan menerima kewajiban untuk menjalankan pengekangan diri dan membatasi kebebasan bertindak demi kepentingan kebebasan bertindak negara-negara lain. Pada kapasitasnya sebagai kepribadian internasional, negara tunduk kepada hukum internasional dan, oleh sebab itu, tidak “berdaulat.” Suatu negara hadir sebagai negara yang sederajat dengan negara-negara lainnya. Pengakuan suatu negara atas keluarga bangsa-bangsa mengandung arti pengakuan atas persamaan derajat, martabat, kemerdekaan, dan supremasi teritorial dan persoalan negara tersebut, dengan suatu konsekuensi negara-negara tersebut juga mengakui keberadaan negara-negara lain, dengan demikian negara tersebut menerima tanggung jawab atas pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan olehnya.

Dalam lingkup hukum internasional, terdapat kewajiban pada negara yang pada dasarnya berkaitan dengan fakta bahwa secara hukum bertanggung jawab atas pelanggaran kewajiban-kewajiban yang harus dilakukan. Bila kewajiban hukum dari negara tersebut tidak terpenuhi karena organ yang kompeten dari negara tidak berbuat menurut ketentuan yang terdapat pada hukum internasional, atau dengan kata lain, jika hukum internasional dilanggar oleh negara tersebut, maka sanksi yang ditetapkan oleh hukum internasional tidak ditujukan kepada individu yang, dalam kapasitasnya sebagai organ negara tersebut, telah diwajibkan untuk berbuat menurut suatu cara tertentu tetapi tidak melaksanakannya.

Berdasarkan hukum internasional umum, tidak ada negara yang dapat menuntut yurisdiksi atas negara lainnya, dan itu berarti menuntut atas tindakan-tindakan dari negara lain. Jika suatu pelanggaran hukum internasional memiliki karakter sebagai tindakan negara, maka orang yang telah melakukan tindakan itu dalam kapasitasnya sebagai organ negara tersebut tidak boleh dianggap bertanggung jawab oleh pengadilan negara yang menjadi korban delik tersebut. Adalah negara, bukan organnya, yang secara hukum bertanggung jawab atas pelanggaran-pelanggaran hukum internasional yang dilakukan oleh tindakan-tindakan negara tersebut. Dalam kenyataannya, dapat diragukan apakah hukum internasional umum benar-benar menetapkan suatu kewajiban untuk mengganti kerugian, sebab kewajiban semacam itu hanya ada jika isinya ditentukan, dan hukum internasional umum tidak memberikan prosedur agar isi kewajiban tersebut dapat ditentukan di bawah kondisi-kondisi tertentu, sehingga dalam hal tersebut hukum internasional umum berbeda dari hukum nasional suatu negara.

Konsep yang berhubungan dengan konsep kewajiban hukum adalah konsep tanggung jawab hukum (*responsibility*). Bahwa seseorang bertanggung jawab secara hukum atas suatu perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab hukum, atau dia bertanggung jawab atas suatu sanksi dalam hal perbuatan yang bertentangan. Normalnya adalah dalam hal sanksi yang ditujukan kepada pelaku langsung, dia bertanggung jawab atas perbuatannya sendiri. Dalam kasus ini sbuyek dari tanggung jawab hukum dan subyek dari kewajiban hukum bersatu.⁹⁹

Secara tradisional dapat dibedakan dua tanggung jawab: tanggungjawab berdasarkan kesalahan, dan tanggung jawab absolute (*liability*). Seperti diunjukkan di tempat lain, perintah hukum menghubungkan sanksi dengan perbuatan dari seseorang individu disebabkan oleh akibat dari perbuatan ini pada individu-individu lainnya. Teknik hukum primitive ditandai oleh fakta bahwa hubungan antara perbuatan dengan akibatnya tidak mengandung kualifikasi psikologis. Apakah perbuatan individu pelaku telah mengantisipasi atau menghendaki akibat dari perbuatannya tidaklah relevan.cukup bahwa perbuatannya telah menimbulkan akibat yang dianggap merugikan oleh pembuat undang-undang, bahwa ada hubungan eksternal antara perbuatannya dengan akibatnya. Tidak ada hubungan antara keadaan jiwa pelaku dengan akibat dari perbuatannya adalah penting. Jenis tanggung jawab ini disebut tanggung jawab absolute.¹⁰⁰

Terdapat dua terminologi, yaitu “kewajiban hukum” dan “tanggung jawab hukum” diperlukan ketika sanksi tidak atau hanya ditujukan terhadap pelaku delik langsung melainkan juga terhadap para individu yang mempunyai hubungan hukum dengannya menurut hukum, hubungan tersebut ditentukan oleh tata hukum.¹⁰¹ Dalam hal tersebut berarti bahwa terhadap individu yang dirinya sendiri tidak melakukan delik tetapi berada dalam suatu hubungan hukum tertentu dengan mereka yang telah melakukan delik dapat dijatuhi sanksi. Mereka yang dijatuhi sanksi termasuk ke dalam keanggotaan korporasi atau Negara yang organ-organnya melakukan delik. Dalam posisi hukum korporasi dan negara dipersonifikasikan (dianggap sebagai pribadi): membandingkan negara dipandang sebagai “badan hukum” yang berlawanan dengan “pribadi fisik” atau pribadi natura,” yakni manusia seutuhnya, sebagai subyek pembawa kewajiban dan hak. Dalam hal badan hukum, maka subyek kewajiban hukum dan objek sanksi tersebut adalah

⁹⁹Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, translated by Andreas Wedberg, New York: Russell & Russell, 1961, hal. 65.

¹⁰⁰*Ibid.*

¹⁰¹*Ibid.*

identik. Badan hukum yang diwajibkan untuk menghindarkan delik dan bertanggung jawab terhadapnya, nampaknya kewajiban dan tanggung jawab tampaknya bersatu.

Negara sebagai badan hukum adalah personifikasi dari tata hukum nasional yang membentuk komunitas ini. Oleh sebab itu, dari sudut pandang hukum, persoalan negara tampak sebagai persoalan tata hukum nasional. Wujud empirik dari hukum positif adalah tata hukum nasional yang satu sama lain dihubungkan oleh tata hukum internasional. Tidak ada hukum absolut, yang ada hanyalah sejumlah sistem norma pada masing-masing negara, misal hukum Inggris, Prancis, Amerika dan sebagainya, yang validitasnya dibatasi menurut cara-cara yang khas; dan di samping itu, ada sekumpulan norma yang kita sebut sebagai hukum internasional.¹⁰²

Secara keseluruhan, hukum internasional saat ini mewajibkan dan memberi hak kepada individu secara langsung, melalui media tata hukum nasional. Norma-norma hukum internasional sebagian besar berupa norma-norma yang tidak sempurna; dan norma tersebut perlu disempurnakan oleh hukum nasional. Tata hukum internasional mensyaratkan keberadaan dari hukum nasional, dan tanpa hukum nasional, tata hukum internasional merupakan satu bagian yang lumpuh dari suatu tata hukum. Sehingga suatu rujukan kepada hukum nasional melekat di dalam makna dari norma tata hukum internasional. Dalam pengertian ini, tata hukum internasional "mendelegasikan" tata hukum nasional untuk menyempurnakan norma-normanya sendiri.

Pembentukan hukum internasional oleh perjanjian jelas mengungkapkan negara sebagai organ masyarakat internasional. Perjanjian internasional, menurut pandangan sejumlah ahli adalah satu-satunya cara yang dapat membentuk hukum internasional. Oleh karena itu, pembentukan hukum internasional melalui kebiasaan yang merupakan sumber hukum internasional lainnya, dimengerti sebagai perjanjian "diam-diam."

Teori bahwa kebiasaan internasional adalah suatu perjanjian "diam'diam," dan oleh sebab itu perjanjian adalah satu-satunya sumber hukum internasional, tidak bermanfaat untuk maksud dari kebiasaan internasional itu sendiri. Kebiasaan internasional digolongkan sebagai perjanjian karena asumsi bahwa norma yang dilahirkan oleh suatu perjanjian internasional hanya mewajibkan para pihak yang membuat perjanjian tersebut. Namun hukum internasional umum mewajibkan semua anggota masyarakat internasional adalah hukum kebiasaan; tetapi diterima

¹⁰² *Ibid.*, hal 181.

secara umum bahwa suatu negara tidak dapat menghindarkan keberlakuan suatu norma hukum internasional umum dengan membuktikan bahwa negara tersebut tidak turut serta dalam pembentukannya.¹⁰³

Tanggung jawab negara atas pelanggarannya terhadap hukum internasional adalah tanggung jawab kolektif seluruh warganya atas tindakan negara tidak mentaati kewajiban internasional melalui organnya. Kewajiban internasional negara sebagai kewajiban kolektif dan bukan kewajiban perseorangan menjadi tampak ketika kita melarutkan personifikasi yang terkandung dalam konsep negara.

Dalam hubungan antar negara, suatu kewajiban negara merupakan hak dari negara lain yang harus dihormati. Untuk setiap negara yang merdeka (baik yang sudah lama maupun yang baru merdeka) harus diperlakukan secara sama dan merata (*principle of sovereign equality*). Hal tersebut sesuai dengan *article 2 Paragraph 1* Piagam PBB yang menyatakan bahwa "*The organization is based on principle of the sovereign equality of all members.*" Dengan kesamaan terhadap kedaulatan, maka suatu negara hanya memiliki kewenangan pada batas yurisdiksinya saja. Walaupun begitu, suatu negara tetap harus memperhatikan negara lain dalam melakukan kegiatannya atau harus memperhatikan hak-hak negara lain. Hak negara lain yang harus dihormati inilah merupakan kewajiban dari negara yang bersangkutan. Bila suatu negara melanggar kewajibannya, maka bisa terjadi pelanggaran tersebut dapat merugikan negara lain. Regim tanggung jawab negara mengatur sedemikian secara khusus untuk menghormati hak yang demikian jika tidak, maka akan mengganggu hubungan antar negara.¹⁰⁴

Tanggung jawab negara terhadap suatu pelanggaran internasional direfleksikan melalui doktrin dan jurisprudensi.¹⁰⁵ Dalam kasus *Chorzow Factory (1927)*, *Permanent Court of International Justice (PCIJ)* menyatakan bahwa:

"its is a principle of International law that the breach of an engagement involves an obligation to make reparation in an adequate form. Reparation therefore is the indispensable complement of a failure to apply a convention an there is no necessity for this to be stated in the convention itself."

¹⁰³ *Ibid.*, hal 351.

¹⁰⁴ Mochtar Kusumaatmadja, Pengantar Hukum Internasional, Bandung: Binacipta, 1990, hal. 11.

¹⁰⁵ Bin Cheng, *General Principle of Law as applied by international court and tribunals*, Cambridge Publication Institute Limited, 1987, hal. 172.

Tanggung jawab negara merupakan representasi dari konsekuensi kewajiban internasional dari negara dengan pemberian sanksi akibat adanya tindakan negara yang melanggar kewajiban internasional. Dengan kata lain *state responsibility* hanya terbatas pada tindakan-tindakan internasional yang sah.

Dalam kaitannya dengan pembuktian adanya kesalahan atau kesengajaan dari pejabat atau agen negara, doktrin hukum internasional mengenal dua teori tentang kesalahan negara, yaitu Teori pertama adalah teori objektif atau disebut juga teori resiko. Berdasar teori ini, tanggung jawab negara adalah mutlak (*strict*) tanpa melihat ada atau tidak kesalahan. Manakala seorang pejabat atau negara telah melakukan tindakan yang mengakibatkan kerugian terhadap orang lain, maka negaranya bertanggung jawab menurut hukum internasional tanpa perlu membuktikan apakah tindakan tersebut dilaksanakan dengan maksud baik atau jahat. Dalam perkembangannya, penerapan teori pertanggungjawaban mutlak ini terutama pada kasus yang berkaitan dengan pelanggaran terhadap *ius cogens*.¹⁰⁶ Teori kedua adalah teori subjektif atau teori kesalahan. Berdasar teori ini tanggung jawab negara ditentukan oleh adanya unsur kesalahan (*dolus*) atau kelalaian (*culpa*) dari pejabat atau agen negara yang bersangkutan.

Secara nyata bahwa organ negara baik secara individu maupun secara kolektif sebagai badan atau lembaga, diberi kewenangan oleh peraturan perundangan nasional maupun melalui peraturan daerah untuk melaksanakan tugas-tugas administrasi kenegaraan. Adanya pengakuan negara terhadap subyek yang memiliki kewenangan atas nama negara tidak akan dipersoalkan oleh hukum internasional untuk mencari atribusi negara. Pada usulan draft tentang *state responsibility*, ILC menyatakan dengan tegas bahwa dalam kaitan organ negara yang mempunyai status menurut hukum nasional maka negara harus memperhatikan tindakan negara (pejabat) menurut hukum internasional, maka bila tindakan yang dilakukan dalam kapasitas yang ia punyai maka hal ini dapat dipersoalkan menurut hukum internasional.

Tanggung jawab negara (*state responsibility*) memiliki dasar norma pada hukum

¹⁰⁶ Diartikan sebagai norma hukum internasional umum yang diterima sebagai norma yang diterapkan kepada sebagian besar negara-negara karena diterima dan diakui oleh masyarakat Internasional secara keseluruhan sebagai suatu norma yang tidak boleh dilanggar dan hanya dapat diubah oleh suatu norma dasar hukum internasional umum yang baru yang merupakan sifat sama. Terdapat tujuh asas fundamental yang dapat diidentifikasi sebagai *ius cogens* yaitu: kedaulatan, pengakuan, pemufakatan, itikad baik, hak membela diri, tanggung jawab internasional dan kebebasan di laut lepas.

internasional sebagai *ius cogens*¹⁰⁷ dan *erga omnes*.¹⁰⁸ Berdasarkan kedua norma tersebut, maka tanggung jawab negara memiliki tempat yang signifikan untuk mengambil keputusan, baik untuk melaksanakan kekuasaan di negaranya maupun dalam hubungan dengan internasional. Patricia Birnie menambahkan bahwa tanggung jawab negara atau tanggung jawab internasional kadang-kadang merujuk pada prinsip dimana negara mungkin bertanggung jawab pada tuntutan antar negara berdasar pada hukum internasional.¹⁰⁹

Secara tradisional pengertian tanggung jawab negara adalah

*enforcing international law has been the subject of much debate, with some authors venturing to propose that the international legal order is "most probably a sham" because of the serious enforcement deficits from the point of view of both substantive and procedural law and institutions, and others declaring that State responsibility is a necessary and useful "legal tool for sanctioning violations of international law". In the context of environmental degradation it has also been noted that States can only be expected to take the necessary precautionary measures where liability is entailed.*¹¹⁰

International Law Commission (ILC) menyebutkan bahwa *responsibility* dihubungkan dengan lingkup hubungan hukum antar negara sehingga pengertiannya menjadi lebih spesifik. *Responsibility* menunjukkan posisi yuridis dari *obligor state* sebagai pelanggar suatu kewajiban internasional. Pada kondisi tersebut mengakibatkan pelanggaran atau kesalahan internasional (*international wrongful act*) mewajibkan negara yang melanggarnya untuk bertanggung jawab.¹¹¹ Setiap tindakan negara yang tidak sah secara internasional melahirkan tanggung jawab negara. Inilah prinsip utama tanggung jawab negara yang dianut dan dipegang teguh oleh negara-negara dan keputusan-keputusan pengadilan yang tertanam kuat dalam hukum internasional.

¹⁰⁷ Norma-norma *ius cogens* adalah aturan-aturan tertinggi hukum internasional dan norma-norma tersebut harus ditaati sepanjang masa. Baik Mahkamah Keadilan Internasional dan Komisi Antar-Amerika mengenai Hak-hak Asasi Manusia dari Organisasi Negera-negara Amerika telah mengatur kasus-kasus yang mendukung pendapat bahwa prinsip penentuan nasib sendiri memiliki status hukum *erga omnes*

¹⁰⁸ Istilah *erga omnes* artinya "mengalir kepada semua." Berdasarkan hal tersebut, kewajiban-kewajiban *erga omnes* dari sebuah Negara tunduk pada masyarakat internasional secara keseluruhan: ketika sebuah prinsip memperoleh status *ERGA OMNES* maka seluruh masyarakat internasional berada di bawah suatu kewajiban yang harus dilaksanakan untuk menghormatinya dalam segala keadaan dalam hubungan mereka satu sama lain.

¹⁰⁹ Patricia Birnie and Alan Boyle, *International Law & The Environment*, second edition, New York: Oxford University Press, hal. 181.

¹¹⁰ Roda Verheyen, Op., Cit., hal. 225.

¹¹¹ Article I Draft on Responsibility of State for internationally wrongful acts, "Every international wrongful act of a State entails the international responsibility of that State".

Sebagai suatu kebijakan, John P. Burke menyebutkan tiga dasar *responsibility*, yaitu: (1) *when other officials act*, (2) *when broader institutions and processes make policy decisions*, dan (3) *when the official commits himself to a course of action within the policy process*.¹¹² Birokrat dapat membuat: pertama, *responsibilities with respect to how others carry out-or fail to carry out-their duties*; kedua, *responsibilities that relate to the integrity and democratic character of broader processes of political choice, decision making, and deliberation*; dan ketiga, *responsibilities for ensuring the effectiveness of their own particular contribution to the policy process*.

Pada bagian awal bab ini telah disampaikan bahwa saat ini berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, urusan pemerintahan dalam pengendalian pengelolaan lingkungan hidup¹¹³ diserahkan kepada provinsi dan kabupaten/kota. Istilah pengendalian tersebut sebenarnya memberikan harapan yang besar bahwa urusan pemerintahan dalam bidang lingkungan hidup tidak hanya dalam hal pemanfaatan atau pengelolaan saja tetapi lebih “keras” lagi dalam hal pengendalian. Kata pengendalian tersebut sebenarnya juga memberi dukungan adanya hubungan yang “ketat dan erat” antar Pemerintah, provinsi dan kabupaten/kota. Keketatan dan keeratan tersebut perlu mengingat masalah lingkungan merupakan masalah yang multi kewenangan, multi disiplin, multi penegakan dengan kehidupan manusia langsung bersentuhan dengan segala kebijakan yang diambil.

Sejak *common concern of mankind* pada Deklarasi Stockholm 1972, dan kemudian *common concern* pada Konferensi Rio 1992, isu lingkungan merupakan tanggung jawab global¹¹⁴ dengan subjek pengaturan perubahan iklim dan keanekaragaman hayati pada masing-masing traktat tersebut. Diantara kedua deklarasi dan konferensi tersebut, pembuangan limbah berbahaya dan beresiko (*disposal of hazardous wastes*), dan hak asasi manusia¹¹⁵ telah merupakan hukum positif di negara yang terkait.

¹¹²John P. Burke, *Bureaucratic-Responsibility*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 2003, hal 45.

¹¹³Pada UU 22 Tahun 1999, pasal 11, salah satu bidang pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh Daerah Kabupaten/Kota adalah lingkungan hidup

¹¹⁴Patricia Birnie and Alan Boyle, *International Law & The Environment*, second edition, New York: Oxford University Press, hal. 97 yang merujuk ke UN General Assembly Resolution 43/53 on Global Climate Change; Noordwijk Declaration of the Conference on Atmospheric Pollution and Climate Change, EPL (1989), 229; UNEP GC Resolution 15/36 (1989).

¹¹⁵Patricia Birnie and Alan Boyle, *Ibid.*, hal 97.

Aturan-aturan hukum lingkungan internasional dibangun dari dua prinsip fundamental yang saling berlawanan arah, yaitu hak menguasai oleh negara atas sumber daya alam di satu sisi, dan negara harus tidak membuat kerusakan atas lingkungan¹¹⁶ pada sisi yang lain. Dua konteks fundamental tersebut berdasarkan atas Prinsip 21 dari Deklarasi Stockholm pada tahun 1972, yang berisi

State have, in accordance with the Charter of the United Nation and the principles of international law, the sovereign to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause to damage to the environment of other State or of area beyond the limits of national jurisdiction.

Prinsip 21 dari Deklarasi Stockholm tersebut merupakan dasar atau batu pertama dari hukum lingkungan internasional. Dua puluh tahun kemudian setelah prinsip 21 disetujui, tahun 1992, pada Deklarasi Rio, negara-negara menegosiasikan ulang ketidakmampuan dari prinsip 21 secara signifikan memperbaiki dan membangun, sehingga harus ada kata “ditambahkan” dan “diterima” pada Prinsip 2 Deklarasi Rio. Dua kata yang ditambahkan dan diterima tersebut adalah negara berhak atas *‘their own environmental and development policies.’* Prinsip 21 pada deklarasi Stockholm dan Prinsip 2 pada deklarasi Rio merupakan dua elemen yang tidak bisa dipisahkan pada perubahan fundamental dari kesadaran dan akibat yang ditimbulkan: negara memiliki hak untuk mengexploitasi sumber daya alam miliknya; dan tanggung jawab negara atau kewajibannya, tidak membuat kerusakan lingkungan pada negara lain atau area-area lain yang berhubungan dengan area miliknya (*beyond*) dalam wilayah yurisdiksinya.¹¹⁷

Agenda 21 terdiri dari Pembukaan (Chapter 1) dan empat seksi. Seksi I (Chapters 2-8) mengamanatkan “dimensi sosial dan ekonomi.” Tujuh Chapter dalam seksi ini menetapkan untuk aksi nasional dan internasional dalam hubungan kerjasama internasional, kemiskinan, pola konsumsi, populasi, kesehatan manusia, keberlanjutan tempat tinggal manusia dan kesatuan pembuatan keputusan lingkungan dan pembangunan. Seksi II (Chapter 9-22) memberi perhatian terhadap “Konservasi dan Manajemen dari Pembangunan Sumber Daya.” Di dalam 14 Chapter diamanatkan isu nyata dari perlindungan dan keberlanjutan penggunaan sumber daya alam

¹¹⁶ Philippe Sands, *Principles of International Environmental Law*, Manchester and New York: Manchester University Press, 2000, hal. 186.

¹¹⁷ Philippe Sands, *Principles of International Environmental Law*, Manchester and New York: Manchester University Press, 2000, *ibid.*, hal. 186.

dalam berbagai sektor, yaitu *protection of atmosphere, planning and management of land resources, deforestation, desertification and drought, sustainable mountain development, sustainable agriculture and rural development, conservation of biological diversity, management of biotechnology, protection of oceans, seas, coast area and protection, use and development of their living resources, protection of quality and supply of freshwater resources, management of toxic chemical, management of hazardous waste, dan management of solid and sewage wastes, serta management radioactive wastes.*¹¹⁸

Seksi III (Chapters 23-32) menetapkan “Memperkuat Aturan dari Kelompok Utama.” Seksi yang mengakui satu syarat mutlak yang mendasar untuk peningkatan keberlanjutan pembangunan adalah partisipasi masyarakat (publik) dalam “pengambilan keputusan,” termasuk bentuk baru dari partisipasi. Dalam Chapter ini member perhatian pada pengenalan kelompok kunci untuk mengimplementasikan Agenda 21 dan mengusulkan aturan-aturan yang berlaku dalam level nasional dan internasional: wanita, anak-anak dan kaum muda, masyarakat asli dan komunitasnya, NGO, *kewenangan lokal*, pekerja dan serikat buruh, industri dan bisnis, dan masyarakat ilmu pengetahuan, serta petani.

Seksi IV (Chapters 22-40) mengenalinya sebagai *means of implementation*. Delapan Chapters mengenali hubungan aksi sumber daya keuangan dan mekanisme, transfer teknologi, kerjasama dan *capacity building*, ilmu pengetahuan, pendidikan, rencana institusi internasional (Chapter 38), instrument hukum internasional dan mekanismenya (Chapter 39), and informasi untuk pengambilan keputusan (Chapter 40).

Chapter 8 menunjukkan batasan dalam perencanaan hukum dan pengaturan pada level nasional dan menetapkan suatu ketetapan dan penegakan hukum dan peraturan-peraturan di regional, nasional, level negara/provinsi atau pemerintahan lokal adalah “hal-hal yang perlu untuk diimplementasikan” dalam perencanaan internasional dalam bidang lingkungan dan pembangunan. Pada Chapter 8 (B) merupakan akibat dari penetapan perencanaan hukum dan peraturan permasalahan internasional. Tiga hasil spesifik yang diusulkan dengan aspek internasional adalah:

- a. Penyebaran informasi yang efektif dari perubahan hukum dan pengaturan.

¹¹⁸ Chapter 9 s.d. 22

- b. Permintaan dukungan dari negara/daerah (*country*) untuk mengadakan pembaharuan dan penguatan kerangka hukum; dan
- c. Mendorong pembangunan dan implementasi dari nasional, program-program negara, provinsi dan lokal untuk memeriksa dan menyetujui peningkatan dan bereaksi terhadap yang tidak menyetujui.

Salah satu permasalahan lingkungan yang penting untuk dikelola adalah pengelolaan bahan berbahaya beracun dan limbah bahan berbahaya beracun. Alasannya adalah bila tidak dikelola dengan baik dan hanya dimanfaatkan saja menimbulkan resiko bagi lingkungan dengan akibat-akibat yang serius seperti kematian massal, penyakit kanker, perubahan genetika (mutan) sampai kepada bayi-bayi yang lahir menjadi cacat.¹¹⁹ Besarnya resiko yang dapat ditimbulkan oleh Bahan Berbahaya Beracun dan limbah Bahan Berbahaya Beracun, memerlukan pengaturan¹²⁰ yang cermat dan tegas terhadap pemanfaatan Bahan Berbahaya Beracun dan limbahnya.

Page seperti yang dikutip oleh T. Rahmadi¹²¹ menyebutkan Bahan Berbahaya Beracun memiliki karakter: *ignorance mechanism, potential for catastrophic cost, relatively modest benefits, low subjective probability, internal transfer of benefits, external transfer of cost, collective risk latency and irreversibility*. Karakter Bahan Berbahaya Beracun yang tidak segera tampak dan dirasakan (*latent*) dan tidak terpulihkan (*irreversibility*) tersebut menyebabkan pengaturannya dihadapkan pada kesulitan-kesulitan, sehingga pengaturan pengelolaannya harus bersifat antisipatif atau pencegahan.

T. Rahmadi menyebutkan terdapat dua asas yang dapat dijadikan dasar pengelolaan B3, yaitu asas pencegahan pencemaran (*pollution prevention*) dan asas kehati-hatian (*precautionary principle*). Selain itu, harus ada keterpaduan atau koordinasi dalam pengelolaan B3. Keterpaduan dan koordinasi dalam pengaturan tidak diartikan bahwa suatu pengaturan hanya dituangkan

¹¹⁹Takdir Rahmadi, Op. Cit., hal. 4 mengutip T. Page, "A Generic View of Toxic Chemicals and Similar Risk," *Ecological Law Quarterly* vo. 7:2, 1978. hal. 218.

¹²⁰*ibid.*, hal. 5, mengutip Tonnaer, *Het Nederlands Milieurecht in Ontwikkeling*, Alphen aan de Rijn, hal 101. (Kita mengenal perundangan tentang perlindungan alam ... dan perundangan tentang perlindungan lingkungan ... kita dapat memilah perundang-undangan kelompok kedua berdasarkan objeknya, yakni yang mempunyai kaitan dengan perlindungan terhadap air permukaan, kualitas udara, tanah, air bawah tanah, pengelolaan limbah dan perlindungan dari gangguan bising, bahan-bahan berbahaya dan sinar radiasi).

¹²¹*ibid.*, hal 11.

dalam sebuah undang-undang saja. Drupstein¹²² menyebutkan bahwa walaupun semua hal saling tergantung satu sama lain dalam arti yang lebih tinggi, hal ini tidak berarti bahwa semua hal juga harus diatur dalam sebuah peraturan perundang-undangan.

Undang-undang Pemerintahan Daerah serta peraturan pemerintah yang membagi urusan pemerintahan mengatur bahwa terdapat wewenang pemerintahan yang masih tersentralisasi, didesentralisasi, dan dilaksanakan bersama antara Pemerintah, provinsi dan/atau kabupaten/kota yang disebut dengan kewenangan yang *concurrence*¹²³ secara proporsional diantara pemerintahan tersebut. Kewenangan *concurrence* tersebut didasarkan pada kriteria: eksternalitas,¹²⁴ akuntabilitas,¹²⁵ dan efisiensi¹²⁶ dengan mempertimbangkan keserasian hubungan pengelolaan urusan pemerintahan antar tingkat pemerintahan. Berdasarkan kriteria tersebut, maka akan dapat diketahui besarnya tanggung jawab daerah dalam pengelolaan lingkungan khususnya pengelolaan B3 dan limbah B3.

Dalam hal pengelolaan lingkungan, secara internasional terdapat beberapa prinsip-prinsip hukum lingkungan internasional yang berlaku umum dan diikuti oleh berbagai negara di dunia ini yaitu: 1. *State Sovereignty*, 2. *Right to development*, 3. *Common Heritage of Humankind*, 4. *Principle of Common Concern of Humankind*, 5. *Obligation Not to Cause Environmental Harm*,

¹²²Th. G. Drupsteen, "Twintig jaar milieuwetgeving: Tijd Voor Bezinning," *Milieu en recht*, 1990/2, 1990, hal. 194., *ibid.*, hal 10.

¹²³Secara materil, pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah otonom dalam negara kesatuan dan antara negara bagian dan daerah otonom dalam negara federal hanya bersifat "shared" bagi daerah otonom. Pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan negara bagian dalam negara federal ada yang bersifat eksklusif bagi masing-masing pihak dan ada pula yang bersifat "shared", yang disebut *concurrence powers*. Lihat Dwi Andayani B dalam *Keberadaan Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Disertasi S3, Pascasarjana Fakultas Hukum UI, hal. 38.

¹²⁴Berdasarkan penjelasan UU 32 tahun 2004; Kriteria eksternalitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan dampak/akibat yang ditimbulkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Apabila dampak yang ditimbulkan bersifat lokal, maka urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan kabupaten/kota, apabila regional menjadi kewenangan provinsi, dan apabila nasional menjadi kewenangan Pemerintah.

¹²⁵Berdasarkan penjelasan UU 32 tahun 2004; Kriteria akuntabilitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan pertimbangan bahwa tingkat pemerintahan yang menangani sesuatu bagian urusan adalah tingkat pemerintahan yang lebih langsung/dekat dengan dampak/akibat dari urusan yang ditangani tersebut. Dengan demikian akuntabilitas penyelenggaraan bagian urusan pemerintahan tersebut kepada masyarakat akan lebih terjamin.

¹²⁶Berdasarkan penjelasan UU 32 tahun 2004; Kriteria efisiensi adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan tersedianya sumber daya (personil, dana, dan peralatan) untuk mendapatkan ketepatan, kepastian, dan kecepatan hasil yang harus dicapai dalam penyelenggaraan bagian urusan.

6. *State Responsibility*, 7. *Principles of Intergenerational Equity*, 8. *Common but Defferetiated Responsibility*, 9. *The Precautionary Principle*, 10. *The Principles of Prevention*, 11. *Duty to assess Environmental Impacts*, 12. *The Principles of Subsidiarity*, 13. *Good Neighborliness and the Duty to Cooperate*, 14. *Duties to Provide Prior Notification and to Consult in Good Faith*, dan 15. *Duty Not to Discriminate Regarding Environmental Harms*, serta 16. *Equal Righth of Access to Justice*.¹²⁷

Prinsip-prinsip hukum lingkungan internasional tersebut, dapat dijadikan dasar untuk melakukan pengukuran terhadap pengelolaan lingkungan di suatu negara, apakah prinsip-prinsip tersebut sudah diserap dan diformalkan atau dinormakan secara nasional atau belum. Terdapat dua prinsip dalam implementasi prinsip-prinsip internasional atau hukum internasional menjadi hukum nasional, yaitu monisme dan dualisme, serta dalam prakteknya bisa kombinasi dari kedua prinsip tersebut. Prinsip monisme menerapkan secara langsung hasil suatu perjanjian internasional dengan suatu ratifikasi dalam hukum nasional dengan mempertahankan sifat-sifat hukum internasionalnya (tanpa transformasi) dan sejauh isinya cocok untuk diterapkan pada hubungan-hubungan hukum nasional.¹²⁸ Sedangkan prinsip dualisme menganut faham bahwa hukum internasional sebagai tata hukum yang mutlak terpisah dari dan tiada hubungan sistematis dengan hukum nasional. Konsekuensi dari penerapan prinsip dualisme ini adalah diperlukan hukum nasional untuk meratifikasi perjanjian internasional tersebut dan juga membuat hukum nasional yang merupakan transformasi pada hukum nasional, berlaku setaraf dengan hukum nasional lainnya.¹²⁹ Berdasarkan pada kedua prinsip monisme, dualisme atau gabungan kedua prinsip implementasi hukum internasional menjadi hukum nasional tersebut, maka prinsip-prinsip hukum lingkungan internasional yang terdapat pada perjanjian-perjanjian internasional dapat dilaksanakan di Indonesia.

¹²⁷Philippe Sands, *Principles of International Environmental Law*, Manchester and New York: Manchester University Press, 2000, *Ibid.*, hal. 186.

¹²⁸Perjanjian internasional yang diterapkan berdasar prinsip monisme adalah Konvensi Wina 1961/1963 tentang Hubungan Diplomatik/Konsuler yang diratifikasi dengan UU No. 1 tahun 1982 tentang Hubungan Diplomatik/Konsuler dan langsung diterapkan.

¹²⁹Perjanjian internasional yang diterapkan berdasarkan prinsip dualisme adalah UNCLOS 1982 yang diratifikasi dengan UU No. 17 tahun 1985 tentang Pengesahan Konvensi tentang Hukum laut dan penerapannya pada UU No. 6 tahun 1996 tentang Perairan.

Bila prinsip-prinsip hukum lingkungan tersebut telah diserap, diformalkan atau dinormakan, maka prinsip-prinsip tersebut secara *mutatis mutandis*,¹³⁰ berlaku di seluruh wilayah Indonesia berdasarkan atas peraturan perundang-undangan tertentu serta kewenangan yang menyertainya. Pada sisi lain, sebagai suatu subyek hukum internasional, suatu negara sebenarnya sudah "terikat" dengan prinsip-prinsip yang berlaku umum dan bisa diterima oleh berbagai pihak di dunia. Pada sisi ini, yang terjadi seharusnya adalah secara *mutatis mutandis* pula prinsip-prinsip tersebut berlaku diseluruh wilayah Indonesia. Kondisi yang membedakan antara telah terserap secara formal atau dalam hal negara sebagai subyek hukum internasional adalah kekuatan berlakunya, yang artinya menyangkut kewenangan yang ada, penerapan, sampai dengan sanksi terhadap hal-hal yang tidak sesuai dengan prinsip-prinsip tersebut.

Berdasarkan penyerapan dan atau pelaksanaan dari prinsip-prinsip hukum internasional tersebut kedalam peraturan perundang-undangan dan atau tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, maka dapat diukur seberapa optimal prinsip-prinsip tersebut dilaksanakan atau diimplementasikan. Bila pemerintah mengimplementasikan dan menjalankan secara penuh, maka tentunya prinsip-prinsip tersebut telah dilaksanakan secara optimal, begitu pula sebaliknya, apakah prinsip-prinsip tersebut hanya sampai tahap prinsip atau asas, tanpa ada bentuk kongkret yang harus diwujudkan dalam peraturan perundangan dan kebijakan, atau bahkan hanya sampai tahap ide-ide atau kaedah kaedah yang berlaku umum.

Secara *mutatis mutandis* prinsip-prinsip tersebut diberlakukan diseluruh wilayah Indonesia bila Negara sudah mengaturnya demikian, artinya, prinsip-prinsip tersebut bisa pula dijadikan ukuran pada tingkat daerah, bagaimana Daerah menerapkan prinsip-prinsip yang ada dan telah diratifikasi dijadikan norma hukum, hanya diratifikasi atau hanya menjadi asas-asas dalam peraturan perundangan dan pembuatan norma hukum individual kongkret oleh kepala daerah. Keberadaan prinsip-prinsip tersebut menjadi semacam rujukan bagi pengambilan keputusan atau pembuatan norma-norma hukum yang di bentuk di Daerah.

Ada beberapa prinsip-prinsip yang bisa diukur pelaksanaannya, yaitu prinsip-prinsip *state sovereignty* dan prinsip *state responsibility* bisa menjadi tolok ukur yang pertama, yaitu

¹³⁰ *Mutatis mutandis*, Latin literal meaning "with those things having been changed which need to be changed" or more simply "the necessary changes having been made". The term is used when comparing two situations with a multiplicity of common variables set at the same value, in which the value of only one variable is allowed to differ—"all other things being equal"—thereby making comparison easier. A local chapter of a national organization may adopt a rule that the national organization's procedure for something will apply, *mutatis mutandis*, to the local chapter.

kewenangan negara dan tanggung jawab yang dimiliki oleh negara. Dalam hal ini kewenangan daerah dan tanggung jawab daerah tentunya diukur berdasarkan tindakan hukum yang dikeluarkan, misalnya dalam bentuk peraturan perundangan.

Prinsip-prinsip *common but defferetiated responsibility*, *good neighborliness and the duty to cooperate*, *the precautionary principle*, and *the principles of prevention* juga dapat dijadikan tolok ukur dari tindakan pemerintah. Prinsip *common but defferetiated responsibility* berdasarkan prinsip 10 Rio menyebutkan bahwa persoalan lingkungan hidup yang paling baik itu yang ditangani dengan melibatkan partisipasi rakyat pada tingkat yang relevan. Kemudian pada prinsip 11 Rio menyebutkan bahwa standar, tujuan, dan prioritas pengelolaan lingkungan hidup harus merefleksikan keadaan lingkungan dan pembangunan di mana standar, tujuan, dan prioritas tersebut akan diterapkan. Selain itu, *common but defferetiated responsibility* prinsip ini tidak hanya terkait pada kontribusi atas persoalan lingkungan, tapi juga pada konteks, perhatian, prioritas, dan kemampuan sebuah daerah yang akan menerapkan *responsibility* tersebut. Dalam hal mengukur tanggung jawab masing-masing daerah dalam mengeluarkan tindakannya. Masalah lingkungan pada umumnya dan B3 dan limbah B3 pada khususnya merupakan masalah umum atau bisa terjadi dimana saja, tetapi tentunya tanggung jawabnya akan berbeda antara suatu daerah yang banyak memiliki industri yang menggunakan dan menghasilkan B3 atau limbah B3 dengan daerah lain yang sedikit memiliki industri atau bahkan tidak memiliki industri di bidang tersebut. Pada prinsip *good neighborliness* sebenarnya pelaksanaannya bisa diukur dengan ada atau tidaknya kerjasama antar daerah dibidang lingkungan hidup, khususnya yang berhubungan dengan B3 atau limbah B3.

Pada dua prinsip yang terakhir, yaitu *the precautionary principle*, and *the principles of prevention* dan adalah merupakan prinsip-prinsip yang harus menjadi dasar tindakan pemerintah di bidang lingkungan, terutama pada penggunaan dan limbah B3, mengingat karakteristik B3 yang tidak seketika tetapi sangat membahayakan di kemudian hari.

6. Asumsi

Dari latar belakang, permasalahan, dan teori-teori yang telah dibahas, maka asumsi dari penelitian ini adalah

- 6.1. Daerah otonom hanya akan melakukan tindakan sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya termasuk tanggung jawabnya, sehingga permasalahan diluar kewenangan yang dimiliki daerah otonom tidak akan melakukan tindakan hukum publik, walaupun sebenarnya tindakan hukum publik pemerintah tersebut merupakan tanggung jawab daerah otonom karena alasan *locality* dan dampak lingkungan yang langsung terkena kepada masyarakat lokal; atau
- 6.2. Daerah otonom hanya akan melakukan tindakan sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya, tetapi berdasarkan ke-*locality*-an, sesuai dengan tanggung jawab terhadap masyarakat dan lingkungan secara universal melakukan tindakan yang optimal untuk melakukan perlindungan lingkungan, atau
- 6.3. Daerah otonom akan melakukan tindakan melebihi kewenangan yang dimilikinya dengan alasan tanggung jawab terhadap masyarakatnya yang langsung terkena dampak lingkungan dan tanggung jawab terhadap lingkungan sesuai dengan prinsip-prinsip universal dari lingkungan.

7. Signifikansi Penelitian

Penelitian mengenai kewenangan dan tanggung jawab daerah otonom dalam perlindungan lingkungan ini merupakan bagian dari kajian Pemerintahan Daerah. Pada penelitian ini akan dianalisa pembuatan norma hukum yang dilaksanakan oleh Daerah terhadap lingkungan. Selain tindakan-tindakan pemerintah daerah, tindakan Pemerintah juga merupakan bagian dari kajian penelitian ini. Hal tersebut disebabkan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah daerah tidak terlepas dari tindakan yang dilakukan oleh Pemerintah, terutama dalam hal kewenangan dan tanggung jawabnya.

Secara teoritik, penelitian ini akan memberikan sumbangan pada Hukum Administrasi Negara, khususnya Hukum Administrasi Daerah dan Hukum Lingkungan, tentang berbagai tindakan pemerintah, sampai ketahap evaluasinya. Penelitian ini menjadi penting dilakukan karena dari latar belakang nampak bahwa tindakan-tindakan di bidang lingkungan masih banyak yang menjadi kewenangan Pemerintah. Pada sisi yang lain dampak dari tindakan tersebut adalah secara langsung dirasakan oleh masyarakat dan atau pemerintahan daerah. Sehingga harus dicari kemungkinan-kemungkinan lain untuk menanggulangi dampak secara langsung tersebut.

Secara praktis, penelitian ini akan memberikan masukan kepada Pemerintah dan pemerintah daerah, bahwa pembagian kewenangan di bidang lingkungan, khususnya mengenai B3 dan Limbah B3 perlu untuk diformulasikan ulang, sehingga tindakan-tindakan yang akan diambil dikemudian hari benar-benar mempertimbangkan dampak yang akan terjadi terutama bagi masyarakat lokal dan lingkungan lokal.

8. Metode Penelitian

8.1. Tipe penelitian

Tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif yakni penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Alasan pemilihan tipe penelitian ini adalah topik permasalahan yang dikaji dalam penelitian yang objeknya adalah permasalahan hukum.

8.2. Jenis dan sumber data

Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan tentang Lingkungan Hidup dan Pemerintahan Daerah, khususnya mengenai urusan Lingkungan Hidup mengenai pengelolaan B3 dan limbah B3. Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup,¹³¹ Keputusan Menteri termasuk Keputusan Kepala Badan Pengendalian Dampak Lingkungan (Ka Bapedal),¹³² termasuk Keputusan dan atau Peraturan Menteri dari berbagai departemen, seperti Departemen Perindustrian, Pertanian, Kesehatan, Perhubungan dan Badan Pengawas Obat dan Makanan. Selain itu, peraturan daerah provinsi yang langsung berkaitan dengan topik di daerah penelitian, peraturan gubernur, keputusan gubernur, instruksi gubernur, termasuk keputusan kepala badan/dinas, keputusan kepala satuan kerja pemerintah daerah (SKPD) yang mengelola lingkungan dan perindustrian. Pada Kabupaten/kota, peraturan daerah kabupaten/kota, keputusan bupati/walikota, instruksi bupati/walikota dan keputusan kepala badan/dinas keputusan kepala satuan kerja pemerintah daerah (SKPD) yang mengelola lingkungan dan perindustrian yang terkait dengan penelitian juga akan dijadikan sumber.

¹³¹ Sebelum Tahun 2004, semua disebut dengan Keputusan Menteri

¹³² Badan yang sejak 2001 sudah tidak ada tetapi banyak Keputusan Ka Bapedal masih diberlakukan

Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah buku teks, jurnal luar negeri dan dalam negeri, pendapat para pakar yang dituangkan pada makalah-makalah seminar, symposium, lokakarya dan pelatihan. Peraturan perundangan atau tulisan-tulisan mengenai topik penelitian yang terjadi di luar negeri juga dijadikan bahan kajian. Hal tersebut untuk menambah luasnya analisa dan wacana untuk mendapatkan kesimpulan penelitian yang lebih baik. Negara dipilih berdasarkan beberapa kriteria yaitu kedekatan hukum, dan/atau kedekatan geografi, dan/atau kebijakan-kebijakan yang diambil oleh negara tersebut.

Instrumen utama dari penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan dan pembuatan norma hukum yang dilaksanakan oleh Daerah dalam pengelolaan B3 dan limbah B3. Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar utama adalah UU Pengelolaan Lingkungan Hidup, UU Pemerintahan Daerah, PP Pengelolaan Limbah B3 dan PP Pengelolaan B3, serta PP Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Peraturan Perundangan tersebut menjadi *backbone* dalam mengukur topik penelitian.

Data yang diukur adalah bentuk pengaturan dan pengurusan yang dilakukan oleh Pemerintah dalam hal ini oleh Menteri Negara Lingkungan Hidup dan oleh Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Meskipun penelitian ini bersifat yuridis normatif dengan lebih mengutamakan bahan sekunder, untuk memperkuat analisa, maka dilakukan wawancara terhadap informan. Informan yang dipilih adalah yang berhubungan dengan pengelola, pembuat kebijakan atau pengawas sesuai dengan topik penelitian, yaitu bidang hukum/perizinan di Departemen Perindustrian, bidang hukum/perizinan dan pengawasan dampak pada Kementerian Negara Lingkungan Hidup, Departemen perindustrian; bidang lingkungan hidup pada Pemda DKI, Pemda Jabar, Pemda Jatim, Kabupaten Bandung, Kabupaten Bekasi, Kabupaten Sidoarjo, Kabupaten Mojokerto dan Kabupaten Gresik.

Pertanyaan-pertanyaan yang diajukan adalah berupa letak atau kewenangan yang dimiliki, produk hukum apakah yang telah dikeluarkan oleh masing-masing badan/pejabat TUN tersebut, bagaimana melakukan pengawasan, evaluasi dan tindak lanjutnya, serta kesulitan-kesulitan dalam pelaksanaannya. Pertanyaan-pertanyaan tersebut disusun dalam

bentuk pedoman wawancara yang disesuaikan dengan kebutuhan penulisan dan peraturan perundang-undangan yang ada.

8.3. Pengumpulan bahan hukum

Bahan hukum primer dan sekunder dikumpulkan berdasarkan topik permasalahan dan diklasifikasi menurut sumber dan hirarkhinya untuk dikaji secara komprehensif.

8.4. Pengolahan dan analisa bahan hukum

Bahan hukum yang merupakan hasil dari studi kepustakaan, peraturan perundang-undangan dan artikel, diuraikan dan dihubungkan sedemikian rupa, sehingga dapat disajikan dalam bentuk penulisan yang sistematis untuk menjawab permasalahan yang telah dirumuskan. Cara deduktif digunakan untuk menarik kesimpulan dari data-data yang bersifat umum sehingga dapat menjadi suatu keadaan yang konkret. Bahan hukum yang ada di analisa untuk melihat pola kecenderungannya sehingga dapat membantu sebagai acuan dan pertimbangan hukum yang berguna.

Analisa bersifat kualitatif, dan angka-angka atau tabel-tabel yang ada pada hasil penelitian ini seperti jumlah pemakaian B3, limbah B3, jumlah izin yang dikeluarkan, tidak dimaksudkan untuk keperluan analisa kuantitatif, melainkan sebagai alat bantu dalam analisa kualitatif.

Data-data yang berasal dari provinsi dan kabupaten/kota tempat penelitian dilaksanakan, sedapat mungkin dibandingkan dan atau disesuaikan dengan data-data yang dikeluarkan oleh departemen dan kementerian negara yang berkaitan. Hal tersebut ditujukan sebagai upaya verifikasi, sehingga data akhir yang muncul dalam tulisan ini mendekati angka yang semestinya.

8.5. Daerah Penelitian

Daerah penelitian dipilih berdasarkan asumsi bahwa pada daerah tersebut terdapat banyak permasalahan yang berkaitan dengan B3 dan limbah B3. Dasar pemilihannya adalah banyaknya izin yang dikeluarkan oleh Menteri Negara Lingkungan Hidup kepada perusahaan yang berkaitan dengan B3. Data pada tabel I-1, menunjukkan bahwa, DKI Jakarta merupakan provinsi dimana perusahaan yang mendapatkan izin yang terkait B3 berada, kemudian diikuti

oleh Provinsi Jawa Barat sejak tahun 2004 s.d. 2006. Hal tersebut menjadi dasar pemilihan provinsi tempat penelitian.

Pengaturan dan pengurusan yang dilakukan oleh provinsi untuk urusan B3 dan limbah B3, dan kemudian pengaturan dan pengurusan yang dilakukan oleh kabupaten/kota dalam provinsi tempat penelitian yang memiliki kemungkinan paling besar terjadinya bentuk pengaturan dan pengurusan adalah merupakan pertimbangan tempat penelitian. Untuk DKI, meskipun tidak memiliki kabupaten/kota, hanya ada wilayah, tetapi penelitian dilaksanakan di Jakarta Barat dan Jakarta Utara. Untuk Jawa Barat, Kabupaten Bandung dan Kabupaten Bekasi menjadi pilihan dan. Ke-empat wilayah dan kabupaten/kota tersebut merupakan daerah yang diharapkan mampu sebagai contoh dari ke dua provinsi yang dipilih.

Tabel I-1
Izin¹³³ yang dikeluarkan oleh Meneg LH berkaitan dengan B3; setiap Provinsi; 2004-2006

No	Daerah	2004	2005	2006	jml
1	DKI Jakarta	35	6	98	347
2	Jabar	56	24	106	186
3	Jatim	40	14	68	122
4	Banten	11	6	46	63
5	Riau	20	6	28	54
6	Jateng	13	7	33	53
7	Sumut	6	5	36	47
8	Sumsel	5	8	24	37
9	Kalim	-	5	21	26
10	Lampung	8	8	9	25
11	Kepri	1	-	18	19
12	Sumbar	-	2	12	14
13	Sulsel	1	4	5	10
14	Jambi	1	-	8	9
15	Bali	-	2	6	8
16	Kalsel	-	2	4	6
17	Babel	3	-	2	5
18	Papua	4	1	-	5
19	Bengkulu	-	-	4	4
20	Kalbar	-	-	4	4
21	NTB	1	2	1	4
22	DI Yogya	1	-	1	2

¹³³Izin-izin tersebut termasuk: Izin Tempat Penyimpanan Sementara, Izin Pengolahan Limbah (insenerator) izin pemanfaatan, Izin Pengumpulan, Izin Pengolahan Limbah (bioremediasi), Izin penggunaan Tank Cleaning, dan izin Injection Well.

No	Daerah	2004	2005	2006	jml
23	Sulut	1	-	1	2
24	Papua Barat	-	-	2	2
25	Sultra	-	-	1	1
	jumlah	208	115	538	861

Sumber: SoER 2004-2006

8.5.1. Provinsi DKI Jakarta

Berdasarkan tabel I-1, DKI Jakarta adalah provinsi yang memiliki industri terbanyak yang memerlukan izin B3 dari Menteri Negara Lingkungan Hidup. Hal tersebut berarti resiko B3 dalam tiga tahun terakhir terbanyak terdapat di Provinsi DKI Jakarta. Banyaknya izin dan kemungkinan banyaknya permasalahan yang mungkin timbul merupakan hal yang menjadi dasar utama pemilihan Provinsi DKI Jakarta sebagai daerah penelitian.

8.5.2. Provinsi Jawa Barat

Provinsi Jawa Barat merupakan daerah kedua yang memiliki industri yang berkaitan dengan B3 dalam tiga tahun terakhir, bahkan pada tahun 2007, Jawa Barat merupakan provinsi yang memiliki industri terbanyak yang memiliki berbagai macam perizinan B3. Hal menjadi dasar dipilihnya Provinsi Jawa Barat sebagai tempat penelitian.

8.5.2.1. Kota Bandung

Kota Bandung memiliki banyak sekali industri tekstile, yang limbah industrinya menghasilkan B3 dan hal tersebut tidak terkelola dengan optimal. Inilah yang menjadi dasar pemilihan Kota Bandung sebagai tempat penelitian.

8.5.2.2. Kabupaten Bekasi

Kabupaten Bekasi merupakan daerah di Provinsi Jawa Barat yang memiliki industri paling banyak. Selain itu, di Kabupaten Bekasi juga terdapat beberapa kawasan Industri seperti Jabeka, dan M2001.

8.5.3. Provinsi Jawa Timur

Data pada tabel I-1 tersebut juga menunjukkan bahwa Jawa Timur merupakan daerah ketiga yang memiliki banyak industri yang berkaitan dengan B3 dalam tiga tahun terakhir. Banyaknya industri tersebut menjadi dasar Jawa Timur dijadikan dasar sebagai tempat penelitian.

Untuk lokasi penelitian Kabupaten/Kota, Kota Surabaya tidak dijadikan pilihan, karena Industri sudah di pindahkan ke luar kota Surabaya. Pilihan Kabupaten didasarkan pada Satuan Wilayah Pengembangan (SWP) yang ditentukan di dalam Perda mengenai Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Jawa Timur, Perda No. 2 Tahun 2006. Pada Perda tersebut wilayah Jawa Timur dibagi kedalam Sembilan Satuan Wilayah Pengembangan¹³⁴ dengan fungsi pengembangan sesuai dengan potensi masing-masing wilayah. Gerbangkertosusila Plus memiliki salah satu¹³⁵ fungsi wilayah pengembangan industri dengan pusat pelayanan wilayah (Kota Surabaya), salah satunya sebagai pusat industri.¹³⁶ Berdasarkan hal tersebut, maka daerah penelitian dilakukan di Kabupaten Mojokerto, Gresik dan Sidoarjo, yang merupakan kabupaten pendukung langsung kota Surabaya sebagai pusat pengembangan wilayah industri dan kabupaten terdekat yang saling berhubungan satu dengan yang lain.

8.5.3.1. Kabupaten Sidoarjo

Terdapat kawasan industri Jabon dan terdapat zona industri di koridor Waru

8.5.3.2. Kabupaten Mojokerto

Terdapat kawasan Industri Estate Ngoro Industrial Park, dan terdapat zona industri di Jetis

8.5.3.3. Kabupaten Gresik

¹³⁴Jawa Timur, Peraturan Daerah No. 2 Tahun 2006 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Jawa Timur, Pasal 10 ayat (3), membagi Jawa Timur ke dalam 9 SWP. Salah satu diantaranya adalah SWP Gerbangkertosusila Plus yang meliputi Kota Surabaya, Kabupaten Tuban, Kabupaten Lamongan, Kabupaten Bojonegoro, Kabupaten Gresik, Kabupaten Sidoarjo, Kabupaten dan Kota Mojokerto, Kabupaten Jombang, Kabupaten Bangkalan, Kabupaten dan Kota Pasuruan dengan pusat pelayanan di Kota Surabaya.

¹³⁵Fungsi lainnya adalah pengembangan kegiatan pertanian tanaman pangan, perkebunan, hortikultura, kehutanan, perikanan, peternakan, pertambangan, perdagangan, jasa, pendidikan, kesehatan, pariwisata, transportasi, dan sumberdaya energi

¹³⁶Pada dasarnya sudah dialihkan ke kota/kabupaten pendukungnya.

Terdapat kawasan industri dan zona industri koridor Driyorejo – Bambe, dan koridor Gresik – Manyar di Kabupaten Gresik.

9. Keterbatasan Penelitian

Penelitian dilakukan berdasarkan pembuatan norma hukum mengatur dan mengurus dari Pemerintah daerah terhadap pengelolaan B3. Tindakan-tindakan hukum tersebut dilihat dari produk hukum yang dihasilkan oleh masing-masing daerah. Pada sisi yang lain terdapat prinsip-prinsip hukum lingkungan internasional yang akan dijadikan *benchmark* terhadap tindakan-tindakan Pemerintah daerah tersebut.

Kesulitan yang dihadapi dalam penelitian ini adalah bahwa tulisan-tulisan yang berkaitan dengan hukum lingkungan internasional hanya membahas negara, karena memang negara lah yang merupakan subyek hukum internasional. Pada penelitian ini, prinsip-prinsip hukum lingkungan internasional tersebut yang dalam berbagai referensi dilaksanakan oleh negara, akan dijadikan tolok ukur pada Daerah. Apakah suatu Daerah menjadikan prinsip-prinsip hukum lingkungan dan ada pertimbangan-pertimbangan lain yang lebih mendasar dan global untuk diterapkan dalam lingkup lokal atau tindakannya tersebut hanya secara normatif (hanya tergantung kewenangan yang dimiliki).

Pada kondisi tersebut tentu saja terjadi keterbatasan-keterbatasan berkaitan dengan metodologi penelitian yang dipergunakan, yaitu karena didasarkan pada penelitian yuridis-normatif dengan mendasarkan pada bahan sekunder, maka penelitian tidak dapat menjangkau data-data primer, seperti pendapat masyarakat terhadap pengaturan dan pengurusan yang dilakukan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah atau pendapat dari pemegang izin terhadap tindakan hukum pemerintah dalam hal penerbitan izin, pengawasan pelaksanaan, evaluasi, atau bahkan terhadap bimbingan teknis yang seharusnya diberikan oleh pemerintah kepada mereka (pemegang izin).

10. Sistematika Penulisan

Sistematika dalam penulisan disertasi ini adalah sebagai berikut

Bab I berisi tentang latar belakang, permasalahan, tujuan penelitian, signifikansi penelitian, kerangka penelitian dan konseptual, Asumsi, dan Metode Penulisan serta Sistematika Penulisan.

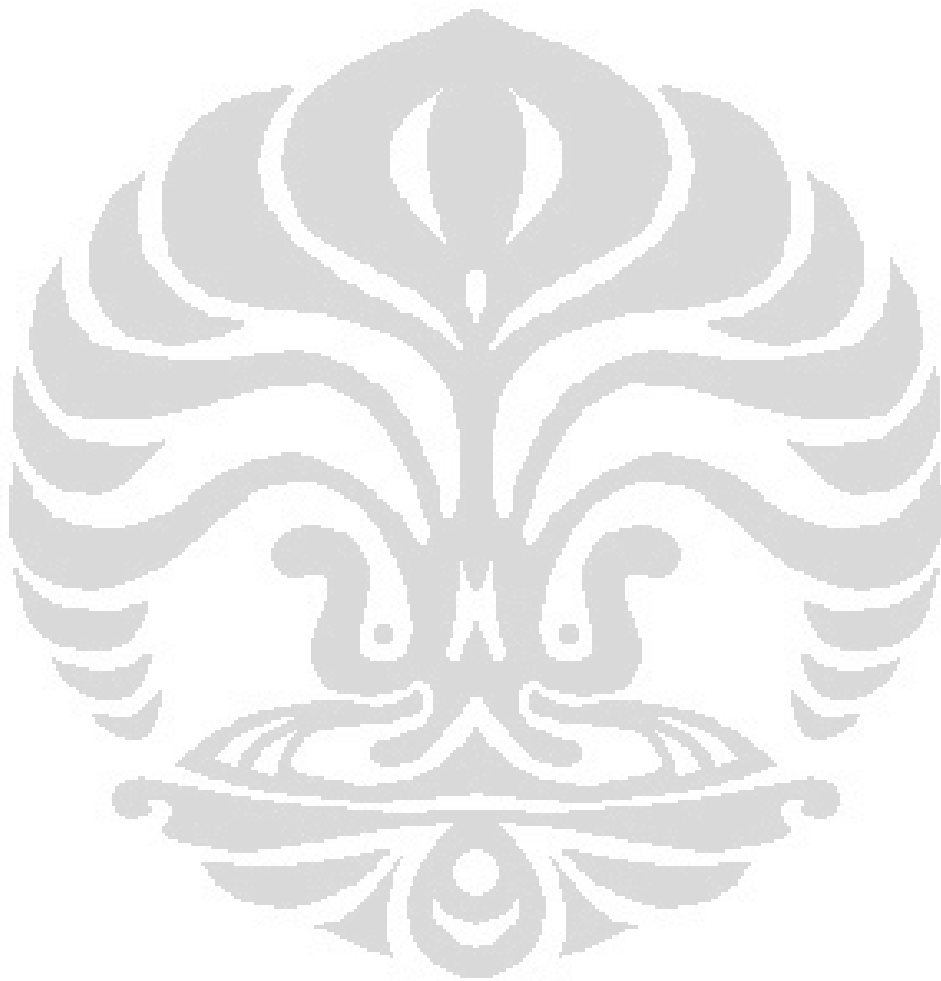
Bab II berisi tentang *State Responsibility*, Kewenangan Pemerintah dan Prinsip-prinsip Lingkungan secara teori. Selain itu, pada bab ini juga berisi mengenai beberapa konvensi-konvensi yang berkaitan dengan B3 dan B3, serta pengaturan mengenai istilah Bahan Berbahaya Beracun dan atau Bahan Berbahaya.

Bab III berisi tentang data lapangan, berupa pengaturan dan pengurusan oleh Daerah dalam hal lingkungan secara umum, termasuk pengaturan mengenai hal lain tetapi memuat juga hal-hal "kecil" (tidak langsung) mengenai B3 dan limbah B3 pada daerah-daerah penelitian, yaitu pada Provinsi DKI Jakarta; Provinsi Jawa Barat, Kabupaten Bandung dan Kabupaten Bekasi; dan Provinsi Jawa Timur, Kabupaten Mojokerto, Kabupaten Gresik dan Kabupaten Sidoarjo

Bab IV berisi tentang pengaturan B3 dan limbah B3 oleh Pemerintah daerah, yaitu melalui peraturan perundang-undangan, instansi yang bertanggungjawab, yaitu Kementrian Negara Lingkungan hidup dan instansi yang berwenang, yaitu Departemen yang mengeluarkan perizinan yang berkaitan dengan lingkungan hidup dan khususnya dalam hal pengelolaan B3 dan limbah B3.

Bab V berisi tentang bagaimana seharusnya Daerah dapat melakukan pengelolaan dalam bentuk pengaturan dan pengurusan mengenai B3 dan limbah B3, berdasarkan kewenangan, tanggung jawabnya secara normatif, dan bila dihubungkan dengan tanggung jawab terhadap lingkungan secara umum dan khusus mengenai B3 dan limbah B3 berdasarkan prinsip-prinsip lingkungan internasional. Selain itu, bab ini juga berisi tentang bagaimana penerapan di berbagai negara dan manfaat hasil penelitian dari sisi ilmu, penerapan hasil penelitian oleh pemerintah daerah dan praktek di beberapa negara serta analisa pengaturan dan implementasi kewenangan Daerah

Bab VI berisi kesimpulan dan saran.



BAB II

STATE RESPONSIBILITY, KEWENANGAN PEMERINTAH DAN PRINSIP PERLINDUNGAN LINGKUNGAN (Teori)

1. State Responsibility

Pada dasarnya *state responsibility* dikenal ada dua macam, yaitu *original responsibility* dan *vicarious responsibility*. *Original responsibility* lahir dari tindakan negara sendiri sebagai subyek utama hukum internasional, yang diwakilkan melalui organ negara baik dari tingkat tertinggi sampai pada tingkat daerah (pejabat di daerah). *Vicarious responsibility* timbul karena tanggung jawab seseorang atas perbuatan yang dilakukan oleh orang lain (atau barang) yang berada di bawah kekuasaan/perintah orang yang bertanggung jawab tersebut¹ sebagai akibat adanya izin yang diberikan oleh pejabat pemerintah/negara. Ketika warga negara dalam tindakannya menimbulkan kerugian atau kerusakan bagi negara lain pada saat itulah masuk kedalam *vicarious responsibility*.

Article 3 draft ILC menyebutkan bahwa ada dua elemen *state responsibility*, yaitu elemen *obyektif* dan elemen *subyektif*. Elemen obyektif terpenuhi bila tindakan negara tersebut memenuhi unsur terjadinya suatu pelanggaran kewajiban internasional.² Terpenuhinya elemen subyektif jika tindakan tersebut dibuat oleh pejabat negara atau negara sebagai aktor yang merupakan bagian dari prasyarat adanya *state responsibility*. Selanjutnya, tanggung jawab negara tersebut bisa mengandung sifat *positif* dan *negatif*. Sifat positif jika suatu negara mentaati atau mengakui bahwa tindakannya merupakan pelanggaran suatu kewajiban internasional, sedangkan sifat negatif jika suatu negara mengabaikan atau tidak mengakui bahwa tindakan yang

¹Misal tanggung jawab majikan karena perbuatan buruhnya.

²Article 16 draft rancangan ILC pelanggaran internasional oleh negara ketika tindakan negara tersebut tidak sesuai dengan apa yang disyaratkan oleh hukum internasional. Tekanannya pada suatu tindakan negara yang tidak sesuai dengan hukum internasional.

menimbulkan kerugian atau kerusakan yang tidak teratribusi pada negara. Pengakuan *responsibility* tersebut mengandung *liability to make reparation*.³

Terdapat perbedaan antara *responsibility* dan *liability*, yaitu pada *state responsibility* lahir akibat adanya suatu pelanggaran kewajiban internasional dengan ukuran yang diterapkan adalah ukuran menurut hukum internasional.⁴ *Liability* berkaitan dengan konsekuensi yang harus dipikul akibat adanya suatu *injurious* karena adanya tindakan tidak sah menurut hukum (*unlawful*). Goldie membedakan *responsibility* dan *liability* sebagai:

*“responsibility is taken to indicate a duty or as denoting the standard which the legal system imposes on performing a social role, and liability is seen as designating the consequences of a failure to perform the duty, or to fulfill the standard of performance required. That is liability connotes exposure to legal redress once responsibility and injury arising from a failure to fulfill that legal responsibility have been established.”*⁵

Istilah *responsibility*⁶ menunjukkan suatu standar perilaku berupa kewajiban yang mempunyai peran tertentu didalam suatu masyarakat, dan *liability*⁷ menunjukkan pada kegagalan untuk memenuhi kewajiban standar yang diharapkan, sehingga melahirkan kewajiban untuk memulihkan kerusakan yang terjadi maupun dalam bentuk pemberian ganti kerugian.

ILC memformulasikan norma yang berkaitan dengan pertanggungjawaban (*liability*) yang mungkin timbul akibat adanya *injury* dari tindakan yang sah atau tindakan yang tidak dilarang oleh hukum internasional yang mengandung resiko tertentu.⁸ Kewajiban internasional

³Jeminez de Arechaga, “International Responsibility,” dalam Max Sorensen, Manual International of Public International, St. Martin’s, New York, 1968, hal. 543.

⁴Draft rancangan ILC tentang responsibility of state yang menyatakan bahwa karakteristik tindakan negara yang dikategorikan sebagai international wrongful hanya menurut ketentuan hukum internasional.

⁵Goldie, L.F.E, “Concepts of Strict an Absolute Liability and the Ranking of Liability in Terms of Relative Exposure to Risk,” Netherlands Yearbook of International Law, Martinus Hijhoff Publishers, 1995, hal. 180.

⁶Responsibility diartikan dalam Black’s Law Dictionary sebagai “The state of being answerable for an obligation, and include judgement, skill, ability and capacity. The obligation to answer for an act done, and to repair or otherwise make restitution for any injury it may have caused.”

⁷Obligation dalam Black’s Law Dictionary tersebut diartikan sebagai “Law or duty binding parties to reform their agreement. An Undertaking to reform. That which constitutes a legal or moral duty and which renders a person liable to coercion and punishment for neglecting it; a word of board menaing, and the particular meaning intended is to be gained by consideration of its context.”

⁸Tindakan ini bisa disebutkan sebagai *strict liability* dalam hukum Internasional, karena selama ini liability hanya muncul akibat dari tindakan unlawful (PMH). Bila ada Negara yang tindakannya lawful tapi merugikan negara lain apa yang harus dilakukan? Piagam PBB pada masalah pemeliharaan keamanan dan perdamaian menjadi rujukkannya. Dasarnya adalah semacam perluasan “duty of care,” yaitu bahwa pada dasarnya semua

sebagai hal yang harus dipatuhi (*primary norm*),⁹ adalah tindakan yang diatur sesuai dengan piagam PBB yang berkaitan dengan pemeliharaan keamanan dan kedamaian internasional. Bila suatu negara melakukan tindakan yang menimbulkan kerugian atau kerusakan pada negara lain atau menimbulkan pencemaran internasional, maka dikategorikan sebagai tindakan melanggar perdamaian dan keamanan internasional.

Pasal 139 Konvensi Hukum Laut 1982 menyebutkan bahwa adanya suatu standar perilaku yang harus ditaati oleh negara dalam memanfaatkan sumberdaya alam di kawasan yang sesuai dengan norma internasional yang berlaku, seperti kewajiban perlindungan lingkungan terutama dalam hal mencegah agar jangan sampai terjadi kerusakan dan kerugian pada wilayah negara pantai lainnya. Apabila norma yang ada tidak di taati maka pelaku pelanggaran kewajiban perlindungan lingkungan di kawasan tersebut harus bertanggung jawab (*liable*) untuk mengganti kerugian yang telah ditimbulkan.

Di bawah prinsip tanggung jawab negara, negara secara umum memiliki tanggung jawab untuk memutuskan kewajiban tersebut di bawah hukum internasional. Browlie¹⁰ menyebutkan bahwa

Today one can regard responsibility as a general principle of international law, a concomitant of substantive rules and of the supposition that acts and omissions may be categorized as illegal by reference to the rules establishing rights and duties. Shortly, the law of responsibility is concerned with the incidence and consequences of illegal acts, and particularly the payment of compensation for loss caused.

Tribunals Internasional telah beberapa kali menyatakan peran dari tanggung jawab negara. Mahkamah Internasional menyebutkan bahwa

It is a principle of international law, and even a general conception of law, that any breach of an engagement involves an obligation to make reparation. In Judgment No. 8 ... the Court has already said that reparation is the indispensable complement of a failure to apply a convention, and there is no necessity for this to be stated in the convention itself.

Berdasarkan prinsip 21 Deklarasi Stockholm dan prinsip 2 Deklarasi Rio, terdapat dua pengertian yaitu adanya tanggung jawab negara dan adanya kewajiban untuk untuk tidak

Negara memiliki kewajiban hukum untuk menjaga perdamaian, perbuatan sebuah negara yang meskipun lawful tapi menimbulkan kerugian pada negara lain, tetap dapat dimintakan pertanggungjawaban karena perbuatan tersebut dianggap melanggar kewajiban umum yaitu berupaya menjaga perdamaian dan keamanan. Dalam sejarah hukum di Belanda, strict liability yang tidak unlawful disebut quasi-risico aansprakelijkheid (*quasi-strict liability*).

⁹Pasal 4 draft rancangan ILC tentang tanggung jawab negara

¹⁰Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, Ed. 4th 1990, Op., Cit., pg. 433

merusak lingkungan. Meskipun demikian ada banyak pengamat yang menggabungkan kedua hal tersebut, sehingga prinsip 21 Deklarasi Stockholm dan prinsip 2 Deklarasi Rio memuat prinsip “tanggung jawab negara untuk tidak merusak lingkungan”. Meskipun demikian, ada baiknya jika dalam tulisan ini, “kewajiban untuk tidak merusak lingkungan” (*duty not to cause harm*) tetap dilihat terpisah dari “prinsip tanggung jawab negara” (*state responsibility*).

Pada *state responsibility* terkandung makna bahwa adanya suatu standar perilaku yang harus ditaati oleh negara dalam memanfaatkan sumberdaya alam di kawasan yang sesuai dengan norma internasional yang berlaku, seperti kewajiban perlindungan lingkungan terutama dalam hal mencegah agar jangan sampai terjadi kerusakan atau kerugian pada wilayah negara pantai lainnya. Bila terjadi pelanggaran kewajiban perlindungan lingkungan, maka negara harus bertanggung jawab (*liable*) untuk mengganti kerugian yang telah ditimbulkan.

Artikel 16 draft rabcabgab ICL menyebutkan bahwa tanggungjawab negara merupakan eksistensi suatu tindakan negara yang melanggar kewajiban internasional. Ketika tindakan tersebut tidak sesuai dengan apa yang disyaratkan oleh hukum internasional, Fokus pertanggungjawaban pada tindakan negara yang tidak sesuai dengan hukum internasional.

Unsur subyektif dari tanggung jawab negara merujuk pada identifikasi negara sebagai actor dalam pelanggaran suatu kewajiban internasional. Namun demikian pengertian negara dalam konsep hukum internasional adalah abstrak, yang termanifestasi melalui orang yang terlembaga dalam suatu pemerintahan yang berdaulat. Orang tersebut merupakan media yang melahirkan pertanggungjawaban (*state liability*). Negara memiliki materi hak eksklusif yang telah diberikan kepada seseorang tersebut. Dengan demikian untuk memenuhi unsur elemen subjektif tanggung jawab negara maka individu harus memiliki kewenangan yang sesuai dengan hukum nasional. Suatu tindakan privat individu tidak dapat dikatakan sebagai tindakan negara jika tidak dalam kategori sebagai pejabat pemerintah.

Dalam prespektif hukum internasional, negara dipandang dalam kesatuan dan tidak terbagi-bagi dalam bberbagai bentuk kekuasaan pemerintahan. Keadaan tersebut menunjukkan bahwa dalam hal negara mengorganisir dan mendelegasikan kekuasaan kepada para aparatnya, adalah persoalan internal suatu negara. Pendelegasian tersebut bertujuan untuk melancarkan pencapaian tujuan negara. Pada sisi pertanggungjawabab, tindakan pejabat yang memperoleh delegasi tersebut tetap bersifat utuh sebagai tindakan yang telah dibuat oleh negara dan

perbuatannya dilakukan oleh individu (atau lembaga) yang memegang dan menggunakan jabatannya dalam berbagai aspek kewenangan negara.

Pasal 6 draft rancangan ILC menyebutkan bahwa tanggungjawab negara ditegaskan bahwa tindakan suatu organ negara harus dianggap bertanggungjawab menurut hukum internasional, atas tindakan-tindakan yang dialkukannya, baik oleh organ-organ negara yang menangani tugas-tugas internasional maupun tugas-tugas dalam negeri, dimanapun kedudukan dari orang-orang atau organ-organ tersebut. Bila tindakan negara dilakukan oleh pejabat negara dalam kedudukan yang lebih rendah sekalipun, misalnya tindakan yang dilakukan oleh pejabat di daerah yang dalam kapasitasnya memangku jabatan kenegaraan, maka hal tersebut tetap merupakan tanggung jawab negara. Hal tersebut diatur pada pasal 7, yang menyebutkan bahwa tindakan suatu organ dari suatu kesatuan pemerintahan territorial (*a territorial government, etity*) di dalam suatu negara harus juga dianggap sebagai suatu tindakan negara menurut hukum internasional; asalkan saja organ tersebut bertindak dalam kapasitasnya.

Pada ayat (2) disebutkan bahwa tindakan kesatuan tersebut yang bukan merupakan bagian dari struktur formal negara atau suatu kesatuan pemerintah territorial, namun diberikan kekuasaan oleh pemerintah yang sah negara tersebut, harus juga dianggap sebagai suatu tindakan negara menurut hukum internasional, asalkan bahwa organ tersebut bertindak dalam kapasitasnya. Kesatuan yang dimaksud adalah pemerintah territorial seperti organ pemerintah daerah atau negara-negara bagian.¹¹

2. Kewenangan, Hubungan Pemerintah dan Daerah dan Tindakan Pemerintah

Dalam organisasi negara terdapat kewenangan-kewenangan. Menurut Prajudi dalam bukunya Hukum Administrasi Negara¹² menyebutkan bahwa di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik, misalnya wewenang menandatangani/menerbitkan surat-surat izin dari seorang pejabat atas nama Menteri, sedangkan kewenangan tetap berada di tangan Menteri (delegasi wewenang).

¹¹Marina Spinedi and Bruno Simma, *United Nations Codifications of State Responsibility*, Oceans Publications, Inc, New York, 187, pg. 325.

¹²Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, cet. ke X, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hal. 78

Di dalam organisasi pemerintah sendiri merupakan keseluruhan dari pelaksanaan wewenang-wewenang pemerintahan. Indroharto menyebutkan bahwa hal tersebut terjadi baik di dalam organisasi suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara maupun antar organisasi Badan-badan atau Pejabat-pejabat Tata Usaha Negara.¹³ Menurut Bagir,¹⁴ wewenang adalah kemampuan yang diperoleh berdasarkan aturan-aturan untuk melakukan tindakan tertentu yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat tertentu yang mencakup hak dan sekaligus kewajiban (*rechten en plichten*).

Pemerintah menjalankan pemerintahannya melalui pengambilan keputusan pemerintah (*regeringsbesluit*) yang bersifat strategi, *policy*, atau ketentuan ketentuan umum (*algemene bepalingen*), dan melalui tindakan-tindakan pemerintah (*regeringsmaatregelen*) yang bersifat menegakkan ketertiban umum, hukum wibawa negara, dan kekuasaan negara. Keputusan-keputusan dan tindakan-tindakan pemerintahan tidak ditujukan kepada individu-individu tertentu, namun selalu bersifat aturan umum (*algemene regel*), *policy*, atau prinsip.¹⁵

Keputusan-keputusan Pemerintah diselenggarakan dan direalisasikan oleh Administrator (Negara) atau Pejabat Administrasi. Dalam menjalankan tugasnya, administrasi negara melakukan pengambilan keputusan-keputusan administratif (*administratieve beschikking*) yang bersifat individual, kasual, faktual, teknis penyelenggaraan, dan tindakan-tindakan administratif, yang bersifat organisasional, manajerial, informasional atau operasional.¹⁶

2.1. Kewenangan Pemerintah

Dasar legalitas dari setiap perbuatan pemerintahan yang dilakukan oleh Badan-badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, menunjukkan bahwa hanya peraturan perundang-undangan yang berlaku saja yang merupakan sumber lahirnya atau berasalnya atau yang memberikan wewenang pemerintahan yang dimiliki oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Untuk

¹³Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Sinar Harapan, 1991, hal. 69.

¹⁴Bagir Manan, "Wewenang Propinsi, Kabupaten dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah," Makalah pada Seminar Nasional Pengembangan Wilayah dan Pengelolaan Sumber Daya Alam di Kawasan Pesisir dalam Rangka Penataan Ruang, FH Univ Padjajaran, Bandung, 13 Mei 2000, hal. 1-2.

¹⁵Prajudi, *Loc., Cit.*, 49.

¹⁶*Ibid.*, hal 49.

itu perlu untuk dilihat dari mana Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara mendapatkan kewenangannya.¹⁷

Indroharto menyebutkan bahwa *atribusi* adalah pemberian wewenang pemerintah yang baru oleh suatu ketentuan dalam perundang-undangan baik yang diadakan oleh *original legislator* ataupun *delegated legislator*.¹⁸ Dalam perkembangannya, terjadi perubahan paradigma *wetmatigheid van bestuur* menjadi *rechtmatigheid van bestuur*, mempengaruhi konsep dari konsep atribusi. Perubahan tersebut menjadikan sumber wewenang pemerintah tidak lagi mutlak hanya berdasarkan pada undang-undang sebagai produk *originare wetgevers*, tetapi juga perundang-undangan sebagai produk *gedelegeerde wetgevers* yang dipegang oleh pemerintah.

Pada *delegatie*, terjadinya pelimpahan wewenang dari wewenang yang sudah ada (oleh organ yang telah mempunyai wewenang secara atributif kepada organ lain).¹⁹ Indroharto menyebutkan bahwa delegasi adalah pelimpahan suatu wewenang yang sudah ada oleh badan atau pejabat pemerintah yang telah memperoleh wewenang pemerintah secara atribusi kepada badan atau pejabat pemerintah lain.²⁰ Wewenang yang telah didapat dari delegasi tersebut dapat disubdelegasikan lagi kepada subdelegataris dengan ketentuan yang *mutatis mutandis* bagi penerima subdelegasi tersebut.²¹

Van Wijk menyebutkan bahwa delegasi yang biasa adalah bentuk, dimana di dalam instansi pertama suatu wewenang pemerintahan yang dilambangkan kepada suatu lembaga pemerintahan diserahkan oleh lembaga ini kepada lembaga pemerintahan yang lainnya. Namun, pihak yang didelegasikan juga kadang-kadang bisa menyerahkan wewenang ini; sehingga kita dapat berbicara tentang subdelegasi.²²

¹⁷Indroharto, *Loc., Cit.*, hal. 64

¹⁸*Ibid.*, hal. 91.

¹⁹Stroink, F.A.M and J.GSteenbeek, *Inleiding in het staats en administratief recht*, Samson HD, Tjeenk Willing, Alphen aan den Rijn, 1985, pg. 70.

²⁰Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku II, Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara, Sinar Harapan, Jakarta, 1993, hal. 91.

²¹*Ibid.*

²²Van Wijk, Willem Konijnenbelt, *Hoffdstukken van Administratief Recht*, Utrecht: Uitgeverij Lemma Bv, 1994, hal. 142.

Mandat disebutkan oleh van Wijk sebagai suatu organ yang secara resmi memiliki wewenang pemerintahan tertentu (yang didapat dari atribusi atau delegasi) tidak dapat menangani sendiri wewenang tersebut, para pegawai bawahan dapat diperintahkan untuk menjalankan wewenang tersebut atas nama organ yang sesungguhnya diberi wewenang.²³ Pemberi mandat atau mandans tetap berwenang untuk melakukan sendiri wewenangnya apabila ia menginginkan, dan member petunjuk kepada mandataris mengenai apa yang diinginkan. Mandan tetap bertanggung jawab atas tindakan yang dilakukan mandataris. Hal tersebut membedakan mandat dengan delegasi.

Indroharto menyebutkan bahwa pada mandat tidak terjadi perubahan wewenang yang sudah ada dan merupakan hubungan internal pada suatu badan, atau penugasan bawahan melakukan suatu tindakan atas nama dan atas tanggung jawab mandan.²⁴ Van Wijk, menyebutkan pula terdapat pula mandat kepada *bukan* bawahan. Apabila tidak ada ketentuan hukum yang jelas, maka syarat mandat menjadi sah bila dipenuhi: 1. mandataris menerima pemberian mandat, 2. Wewenang yang diberikan adalah wewenang sehari-hari dan mandataris, 3. Ketentuan perundang-undangan tidak menentang pemberian mandat tersebut.²⁵

Tabel II-1

LETAK dan BENTUK KEWENANGAN

KEWENANGAN	ASAL	BENTUK	HORIZONTAL	VERTIKAL	Letak Kewenangan kemudian	Kewenangan pembuatan kebijakan
Atribusi	Undang-undang Original legislator	UU Perda	Tidak bisa	Bisa	Pada penerima kewenangan (Badan/ Pejabat TUN)	Bisa
	Delegated legislator	PP	Tidak bisa	Bisa	Pada penerima kewenangan (Badan/ Pejabat TUN)	
Delegasi	Dari kewenangan atributif	kewenangan	Tidak bisa	Bisa	Pada penerima kewenangan (Badan/ Pejabat TUN) dan pemberi tidak mempunyai kewenangan lagi	Tidak bisa
Sub-delegasi	Dari kewenangan	kewenangan	Tidak bisa	Bisa	Pada penerima kewenangan (Badan/	

²³ *ibid.*, hal 143.

²⁴ Indroharto, *Loc., Cit.*, hal. 92

²⁵ Van Wijk, Wilem Konijnenbelt, *Op., Cit.*, pg. 146.

KEWENANGAN	ASAL	BENTUK	HORIZONTAL	VERTIKAL	Letak Kewenangan kemudian	Kewenangan pembuatan kebijakan
	atributif yang berupa kebolehan melakukan kewenangan delegasi				Pejabat TUN) dan pemberi tidak mempunyai kewenangan lagi	
Mandat	Dari kewenangan atributif	kewenangan	Bisa	Bisa	Kewenangan tidak berpindah; yang terjadi hanya hubungan intern antara pemberi dan penerima mandat	Bisa

Sumber: Indroharto, Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1991 dan Van Wijk, Willem Konijnenbelt, *Hoffdstukken van Administratief Recht*, Utrecht: Uitgeverij Lemma Bv, 1994, hal. 135-136, diolah

2.2. Kewenangan Daerah Otonom

Negara adalah suatu organisasi dan secara teoritik dan empirik setiap organisasi, termasuk negara, selalu menganut asas sentralisasi sejak kelahiran sampai akhir hayatnya. Namun, organisasi yang besar dan sangat rumit tidak mungkin hanya diselenggarakan dengan asas sentralisasi. Bila hanya ada asas sentralisasi dalam sebuah organisasi, maka penyelenggaraan berbagai fungsi yang dimiliki oleh organisasi tersebut tidak sepenuhnya efektif, oleh karena itu diperlukan juga asas desentralisasi.²⁶

Masalah sentralisasi dan desentralisasi mengandung satu aspek statis dan juga aspek dinamis. Apakah norma pusat atau daerah yang dibuat dan dilaksanakan oleh satu organ yang sama atau oleh beberapa organ, dan bagaimanakah organ-organ ini sendiri dibentuk, merupakan hal-hal yang penting.

Menurut pengertian statis, desentralisasi terlepas dari apakah ada satu organ saja yang membuat semua norma-norma pusat atau tidak; dan demikian juga desentralisasi terlepas apakah norma-norma lokal yang dibuat oleh organ-organ daerahnya itu saja atau tidak. Sentralisasi dibuat dan dilaksanakan oleh seorang individu, yang bertempat tinggal di wilayah pusat geografis negara, dan dengan demikian membuat pusat hukumnya.

²⁶Bhenyamin Hoessein, Irfan Ridwan Maksum, et all, *Naskah Akjademik Tata Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah*, Depok: Pusat Kajian Pembangunan Administrasi Daerah dan Kota FISIP UI, 2005, hal. 20.

Desentralisasi biasanya dihubungkan dengan sejumlah organ yang masing-masing berada dalam wilayah yang tercakup oleh kompetensinya. Ada suatu kecenderungan untuk menyebut desentralisasi ketika ada berbagai organ pembuat norma, tanpa menghiraukan bidang validitas territorial dari norma-norma yang dibuat oleh organ-organ ini. Jika kecenderungan kita demikian, maka istilah “desentralisasi” memperoleh suatu makna yang dinamis, sepenuhnya berbeda dari makna statisnya.²⁷

Jika norma-norma pusat yang mengatur masalah-masalah yang berbeda yang dibuat oleh organ-organ yang berbeda, misalnya suatu pemerintahan kabinet terbentuk, administrasi negara dibagi kedalam cabang-cabang pemerintahan yang berbeda, dan setiap cabang pemerintahan ditempatkan di bawah pimpinan seorang menteri kabinet, ada desentralisasi menurut pengertian dinamis.²⁸ Secara teoritis, mungkin bagi semua norma, baik daerah maupun pusat, dibuat oleh satu organ saja. Hal tersebut berarti berhimpitnya desentralisasi statis bagian dengan sentralisasi dinamis keseluruhan. Fakta bahwa fungsi dari individu-individu yang sama sebagai organ pembuat norma pusat dan daerah berarti bahwa terdapat penyatuan personal di antara organ-organ dari tata hukum yang berbeda yang dibentuk oleh norma hukum pusat dan norma hukum daerah.

Desentralisasi biasanya diadakan karena masalah yang sama benar-benar memungkinkan diatur sesuai dengan kebutuhan pada daerah yang bersangkutan. Oleh karena itu biasanya lebih baik untuk tidak memperkenankan individu yang sama membuat norma-norma tata hukum pusat dan juga norma-norma tata hukum daerah yang berbeda. Akan tetapi lebih baik jika individu-individu yang berbeda bertindak sebagai organ pembuat hukum dari tata-tata hukum bagian yang berbeda dan dengan demikian terhindar penyatuan pribadi organ-organ dari tata-tata hukum yang berbeda.²⁹

Konsep sentralisasi dan desentralisasi yang dinamis bukan hanya jumlah organ pembuat organ melainkan juga cara pelembagaannya. Perbedaan antara pembentukan organ-organ yang sentralistis dan desentralistis jelas dilakukan oleh monarkhi keturunan, di satu pihak, dan oleh seorang presiden terpilih yang dipilih oleh seluruh bangsa, di lain pihak.

²⁷Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, translated by Andreas Wedberg, New York: Russell & Russell, 1961, pg. 309

²⁸*Ibid.*

²⁹*Ibid.*, pg 309

Desentralisasi bersifat statis dan dinamis jika tata hukum yang hanya berlaku bagi suatu masyarakat bagian dibuat oleh organ yang betul-betul dipilih oleh para anggota dari masyarakat bagian ini.

Bentuk nyata dari pembagian kekuasaan tersebut adalah melalui desentralisasi. Bhenyamin³⁰ menyebutkan bahwa *pertama* pengertian desentralisasi berawal dari pembentukan daerah otonom, yakni kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berwenang menetapkan dan melaksanakan kebijakan bagi kepentingan sendiri. *Kedua*, pembentukan daerah otonom tersebut dengan undang-undang (dalam arti formal) yang disebut undang-undang pembentukan. *Ketiga*, terjadi penyerahan wewenang tertentu kepada daerah otonom yang terbentuk oleh Pemerintah Pusat. Penyerahan wewenang dapat terjadi bersamaan dengan pembentukan daerah otonom (berdasar undang-undang pembentukan) disebut wewenang pangkal dan atau pasca pembentukan daerah otonom dengan peraturan lain disebut wewenang tambahan.

Keempat, penyerahan wewenang dalam konsep desentralisasi mengandung makna dalam penyerahan wewenang tersebut mencakup baik wewenang untuk menetapkan maupun wewenang untuk melaksanakan kebijakan. *Kelima*, pengembalian wewenang untuk membentuk kebijaksanaan dalam daerah otonom adalah lembaga-lembaga daerah yang keberadaannya atas dasar pemilihan. *Keenam*, daerah otonom hasil pembentukan tersebut memiliki berbagai ciri, yaitu *zelfstandige staasrechtelijke organisatie* yang dikutip oleh Bhenyamin dari Logemann. Lebih jauh ciri kemandirian tersebut adalah adanya keuangan, pembiayaan dan dinas daerah yang dimiliki oleh daerah otonom.

Pembentukan norma-norma hukum di Pusat mengakibatkan adanya keseragaman dalam penyelenggaraan berbagai fungsi organisasi, sedangkan pembentukan norma-norma hukum di Daerah berperan untuk menciptakan keberagaman dalam penyelenggaraan berbagai fungsi organisasi sesuai dengan keberagaman kondisi masyarakat. Dalam prakteknya hanya pada negara-negara yang menyerupai negara-kota (*city-state*, misal negara Vatikan, Singapura) saja yang menjalankan sentralisasi secara penuh, dan tidak ada negara

³⁰Bhenyamin Hoessein, "Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II Suatu Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah dari segi Ilmu Administrasi Negara," Disertasi, Jakarta: Program Pascasarjana UI, 1993, hal. 12-16

yang mendesentralisasikan kewenangannya secara penuh kepada daerah.³¹ Disamping itu, selalu terdapat sejumlah urusan pemerintahan yang sepenuhnya diselenggarakan secara sentralisasi, tetapi tidak pernah terdapat suatu urusan pemerintahan apapun di negara kesatuan yang sepenuhnya diselenggarakan secara desentralisasi.

Otonomi mengandung integritas sistem, dalam arti memiliki batas-batas (*boundaries*). Oleh karena itu, otonomi juga memiliki identitas. Dengan perkataan lain tidak terdapat otonomi apabila tidak terdapat batas-batas. Penetapan batas-batas tersebut mengingatkan pada suatu sistem keseluruhan. Berdasarkan hal tersebut, otonomi dalam wadah daerah otonom merupakan *selfcontained* memiliki batas-batas aktivitas yang secara nyata dan fungsional disepakati dan berinteraksi dengan suatu lingkungan yang menerima *outputs* dan memberikan *inputs*.³²

2.3. Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah

Pada suatu Negara Kesatuan, hakekat yang terkandung didalamnya adalah merupakan suatu negara tunggal, artinya tidak ada lagi negara dalam suatu negara kesatuan. Suatu negara kesatuan dapat dijalankan secara tersentralisasi (*centralized unitary state*) dan dapat pula terdesentralisasi (*decentralized unitary state*) seperti yang terjadi di Indonesia setelah keluarnya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Besarnya suatu kekuasaan yang terdesentralisasi pada negara kesatuan pada suatu daerah otonom, tidak akan menyebabkan suatu daerah otonom memiliki kekuasaan untuk membentuk suatu Undang-undang Dasar, Undang-undang dan atau memiliki kekuasaan yudikatif. Kewenangan yang disebut *pouvoir constituant*³³ oleh Kranenburg tersebut hanya dimiliki oleh Negara, yaitu dalam hal ini negara kesatuan.

Hans Antlov sebagaimana dikutip oleh Bhenyamin menyebutkan bahwa *the power held by local and regional organs have been received from above, and can be withdrawn through new legislation, without any need for consent from the communes or provinces*

³¹Bhenyamin Hoessein, Irfan Ridwan Maksum, et., all., *Op., Cit.*, hal. 20

³²*Ibid.*, hal. 23

³³Bhenyamin Hoessein, "Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan Sebagai Tanggapan Terhadap Aspirasi Kemajemukan Masyarakat dan Tantangan Globalisasi," makalah pada Simposium Hukum 2000 yang diselenggarakan oleh ILUNI-FH tentang "Masalah Keadilan Sosial dan Disintegrasi Bangsa," 4 Maret 2000, Jakarta.

concerned.³⁴ Oleh karena itu, pembentukan, penghapusan, kekuasaan dan perubahan batas-batas daerah otonom di Negara Kesatuan dapat secara mudah dilakukan hanya dengan undang-undang.

Pada pelaksanaan pemerintahan, selain secara tersentralisasi dan atau terdesentralisasi pada daerah otonom, sebenarnya masih ada satu bentuk lagi yang merupakan “kompromi” dari keduanya, yaitu *concurrent*³⁵ kewenangan, yaitu kewenangan yang dijalankan secara bersama antara Pemerintah dan Daerah. Penetapan wewenang yang konkuren ini ditetapkan oleh undang-undang pemerintahan daerah dan atau undang-undang sektoral yang juga mengatur kewenangan.

Pembagian kekuasaan antara Pusat dan Daerah dalam negara kesatuan adalah suatu konsekuensi dari terselenggaranya desentralisasi. Secara konseptual, desentralisasi mengandung makna berbeda dengan dekonsentrasi. Desentralisasi menciptakan *local self government*, sedangkan dekonsentrasi menciptakan *local state government* atau *field administration*.³⁶

Dalam rangka desentralisasi, daerah otonom berada di luar hirarki organisasi Pemerintah Pusat, sedangkan dalam dekonsentrasi *field administrations* berada dalam

³⁴Ibid.

³⁵The Public International Law & Policy Group, *Devolution of Power: Comparative State Practice*, July 2006, pg. 4. Concurrent powers in Germany include: criminal and civil law; the administration of courts and notaries; war damages, reparations, and benefits; economic matters, labor law; expropriation and the transfer of lands to the central government for the public good; land laws; disease control; and federation-wide transportation and shipping; German Basic Law, Article 74.

Pg. 6. In The Constitution of Malaysia sets out those powers exercised exclusively by the federal government, those powers held exclusively by the provincial governments, and those powers exercised concurrently by both the federal and provincial governments.(Constitution of Malaysia, Ninth Schedule, List II). The powers exercised exclusively by the provinces include matters relating religion, land usage and tenure, permits and licensing for natural resources, agricultural and forestry loans and administration, local government services, state penal codes, housing, internal transportation and infrastructure, and fishing rights. (populations of Sabah and Sarawak are part of the larger category of minorities in Malaysia termed Bumiputra. These groups are protected by Article 153 of the Malaysian Constitution, which allows the federal government to create civil service and educational quotas favoring these groups. This article is subject to significant controversy among the population. Constitution of Malaysia, Article 153). In addition, the states of Sabah and Sarawak (which joined with Malaysia in 1963)(Constitution of Malaysia, Article 95 and Ninth Schedule) retain a number of other exclusive powers related to law, finance, access to ports not under federal control, and religion (Constitution of Malaysia, Article 95 and Ninth Schedule). These two states also have a wider spectrum of concurrently powers than the other Malay states (Constitution of Malaysia, Ninth Schedule). All four of the “other” states have special provisions for the appointment and election of their respective executive leaderships (Constitution of Malaysia, Eighth Schedule).

³⁶Bhenyamin Hoessein, Irfan Ridwan Maksum, et., all., *Ibid.*, hal. 21

organisasi Pemerintah Pusat. Desentralisasi menunjukkan pola hubungan kewenangan antar organisasi. Sekalipun hubungan antara *local government* dengan Pemerintah merupakan hubungan antar organisasi, namun *local government* (daerah otonom) merupakan ciptaan Pemerintah. Oleh karena itu keberadaan *local government* adalah *dependent* dan *sub-ordinate* terhadap Pemerintah. Berbeda dengan desentralisasi, dekonsentrasi melahirkan pola hubungan kewenangan intra organisasi.³⁷

Daerah otonom lahir dari proses desentralisasi kewenangan dari Pemerintah ke Daerah. Daerah tersebut dibentuk untuk mencapai sejumlah tujuan atau nilai-nilai, seperti nilai demokrasi, nilai-nilai otonomi masyarakat lokal, efisiensi pemerintahan, *nation building*, dan pembangunan sosial ekonomi. Smith³⁸ mencatat adanya dua kelompok besar kepentingan penyelenggaraan desentralisasi dan pemerintahan daerah, yaitu pertama, kepentingan Pemerintah sebagai pembentuk daerah otonom, dan kedua kepentingan pemerintah daerah itu sendiri sebagai daerah mandiri yang memiliki otonomi pemerintahan. Dua kepentingan tersebut dapat berjalan bersamaan dan beriringan tetapi juga dapat bertentangan satu sama lain. Kepentingan-kepentingan tersebut akan mengental bila salah satu pihak menginginkan sesuatu lebih besar dari pihak yang lain dengan alasan untuk kepentingan masyarakat atau yang lebih besar atau kepentingan segelintir elite politik yang ada. Sehingga hubungan kewenangan Pusat dan Daerah memang harus didasarkan oleh pengaturan yang jelas antara kewenangan Pusat dan Daerah dan kewenangan-kewenangan diantaranya dalam kerangka negara kesatuan.

Hubungan yang terjadi antara Pemerintah dalam suatu negara kesatuan dengan Daerah Otonom adalah bersifat *subordinate* dan *dependent*.³⁹ *Subordinate* dalam pengertian bahwa pemerintahan daerah adalah bawahan dari pemerintah. *Dependent* dalam pengertian bahwa kemandirian dari suatu daerah otonom menjadi sangat terbatas dan Pemerintah bisa sewaktu-waktu menarik kembali kewenangan yang telah didesentralisasikan tersebut.

³⁷ *Ibid.*, hal. 22.

³⁸ Bhenyamin Hoessein, Irfan Ridwan Maksum, et., all., *Ibid.*, hal. 57 mengutip Smith (1985).

³⁹ Bhenyamin Hoessein, "Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan Sebagai Tanggapan Terhadap Aspirasi Kemajemukan Masyarakat dan Tantangan Globalisasi," Op., Cit., mengutip K.G Wheare: 1963.

Beberapa ciri hubungan negara kesatuan dengan daerah otonom,⁴⁰ yaitu: pertama, negara kesatuan merupakan negara tunggal, walaupun terdapat beberapa daerah otonom diwilayahnya. Kedua, kedaulatan negara (*state sovereignty*) kesatuan tidak terbagi dalam berbagai kesatuan pemerintahan, karena yang terbagi hanyalah kewenangan (urusan) daerah (*local authority*). Ketiga, pembentukan dan keberadaan daerah otonom dan kewenangan yang diserahkan didasarkan pada atribusi dari Undang-Undang Dasar. Keempat, daerah otonom dan otonomi daerah merupakan ciptaan pemerintah yang didasarkan pada suatu undang-undang tertentu, dan daerah otonom dan otonomi daerah tersebut dapat dihapus kembali dengan dasar undang-undang tentang penghapusan. Kelima, hubungan antara Pemerintah dengan daerah otonom dan antar daerah otonom tidak bersifat hirarkhis, tetapi merupakan hubungan antar organisasi. Keenam, kewenangan yang diserahkan kepada daerah otonom tidak bersifat eksklusif bagi daerah otom tersebut. Ketujuh, tidak ada kewenangan yudisial pada daerah otonom, karena yang memancar ke daerah hanyalah kewenangan eksekutif. Kedelapan produk hukum daerah otonom dapat dibatalkan oleh Pemerintah.

2.4. Tindakan Pemerintah

Pencapaian tujuan negara sebagai suatu organisasi kekuasaan dilakukan melalui suatu rangkaian kegiatan yang terstruktur dan terencana. Kegiatan tersebut dikenal dengan nama administrasi, dan dalam organ negara, struktur tersebut disebut dengan Pemerintah atau administrasi negara. Administrasi negara tersebut adalah organ negara yang memiliki kedudukan istimewa, dapat melakukan tindakan berupa tindakan pemerintah sebagai instrument yang menghubungkannya dengan masyarakat.

Tindakan pemerintah tersebut dapat dikelompokkan pada dua besar, yaitu kelompok tindakan nyata (*feitelijke handelingen*) yang bukan tindakan hukum dan kelompok perbuatan hukum (*rechtshandelingen*). Pada tindakan nyata adalah tindakan yang tidak menimbulkan akibat hukum dan tindakan ini *irrelevant*⁴¹ bagi hukum administrasi negara. Perbuatan hukum

⁴⁰Dwi Andayani Budisetyowati, Keberadaan Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia, Disertasi, Pascasarjana Fakultas Hukum UI, 2004, hal. 41.

⁴¹Utrecht E, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat, Universitas Padjajaran, Bandung, 1960, hal. 63.

merupakan tindakan dari suatu alat perlengkapan pemerintah yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum dibidang hukum administrasi negara.⁴²

Unsur-unsur yang terkandung dalam tindakan hukum administrasi tersebut adalah: 1. tindakan dilakukan oleh suatu alat perlengkapan pemerintah (*bestuursorgaan*) atau penguasa (*overheid*), 2. berisi pernyataan kehendak,⁴³ 3. tindakan dilakukan dalam menjalankan fungsi pemerintahan,⁴⁴ dan 4. dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum di bidang hukum administrasi negara.⁴⁵ Tindakan tersebut dibedakan kedalam tindakan hukum privat (*privaatrechtelijke rechthandelingen*) dan tindakan hukum publik (*publiekrechtelijke rechthandelingen*).

Tindakan hukum privat adalah tindakan hukum yang didasarkan kepada ketentuan hukum privat (... *rechtshandelingen die verricht worden op grondslag van het privaatrecht*). Tindakan hukum publik adalah tindakan yang didasarkan pada ketentuan hukum publik (...*rechtshandelingen die verricht worden op grondslag van het publiekrecht*).⁴⁶

Tindakan pemerintah ketika sehari-hari melaksanakan pemerintahannya sering kali berhubungan langsung pada ranah perdata atau privat, misalnya ketika mengadakan perjanjian dengan warga masyarakat atau badan hukum perdata lainnya. Pada tindakan ini, menurut asas dalam hukum perdata, negara sama tingkat kedudukannya dengan lawan berkontrak (*staat op gelijke voes al seen privaat person*). Asas ini memberi suatu kepastian bahwa tindakan pemerintah tersebut dicapai berdasarkan persetujuan bersama kedua belah pihak, dan tujuan masing-masing pihak mencapai tujuan utamanya dalam perjanjian tersebut.

Meskipun timbulnya perjanjian tersebut didasarkan pada tingkat kedudukan dan persetujuan bersama, namun, Indroharto berpendapat bahwa dalam kenyataannya, pemerintah tetap memiliki posisi yang khusus meskipun dalam ranah perdata. Hal tersebut disebabkan oleh pertama, Pemerintah tidak dapat melepaskan dirinya sebagai penjaga dan

⁴²Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi*, Bandung: Alumni, 1985, hal. 42.

⁴³*Ibid.*, hal 42, sebagaimana disebutkan oleh Romeijn yang dikutip oleh Kuntjoro Purbopranoto

⁴⁴*Ibid.*, hal. 43, sebagaimana disebutkan oleh Van Poelje yang dikutip oleh Kuntjoro Purbopranoto

⁴⁵Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Pers, 2004, hal 81 mengutip Romeijn, H.J., *Administratiefrecht hand en leerboek*, Moorman's Priodieke Pers N.V., Den Haag, 1934, hal. 89.

⁴⁶Commissie inzake algemene bepalingen van administratief recht, rapport inzake algemene bepalingen van administratief recht, H.D. Tjeenk Willing b.v., Alphen aan den Rijn, 1984, hal. 3.

pemelihara kepentingan umum, dengan kewajiban memperhatikan ketentuan hukum publik pada umumnya. Kedua, kekuatan mengikat perjanjian antara pemerintah dan warga masyarakat apalagi tentang wewenang pemerintah tidak dapat sama atau sedrajat sebagaimana layaknya perjanjian antar warga masyarakat. Ketiga, bahwa batas antara bidang hukum publik dan hukum perdata semakin tidak jelas, hal tersebut ditandai dengan makin meluasnya pengaruh hukum publik pada ranah hukum perdata.⁴⁷

Tindakan hukum publik dapat dibedakan menjadi tindakan hukum publik eksteren yang bersegi banyak atau bersegi dua (*meerzijdige [tweezijdige] publiekrechtelijke externe rechtshandelingen*) dan tindakan hukum publik eksteren yang bersegi satu (*eenzijdige publiekrechtelijke externerechthandelingen*). Dari tindakan hukum publik eksteren ini, dibagi menjadi tindakan hukum publik eksteren yang umum dan individu, dan masing-masing terbagi atas tindakan umum yang abstrak dan konkret, serta tindakan individu yang abstrak dan konkret.

Dalam rangka penyelenggaraan kepentingan umum, pemerintah diberi kedudukan istimewa dan wewenang oleh undang-undang untuk melaksanakan tindakan hukum tertentu yang dapat mengikat warga masyarakat meskipun tidak mendapat persetujuan. Pada sisi lain, warga atau badan hukum privat tidak memiliki wewenang tersebut. Terjadinya wewenang pemerintah tersebut berdasarkan pada kehendak pihak badan atau jabatan pemerintah, dan tidak didasarkan pada kehendak dari pihak yang menjadi tujuan keputusan. Tindakan pemerintah ini dalam perjanjian dua pihak sekalipun, masih terasa unsur kewenangan yang diutamakan.⁴⁸

Ada empat macam perbuatan hukum (*rechthandelingen*) Pemerintah (administrasi negara), yaitu⁴⁹

1. Penetapan (*beschikking, administrative discretion*)

⁴⁷Indroharto, Perbuatan Pemerintah Menurut Hukum Publik dan Hukum Perdata. Lembaga Penelitian dan Pengembangan Hukum Administrasi Negara (LPP-HAN), Bogor-Jakarta, 1995, hal. 171.

⁴⁸Irfan Fachruddin, Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah, Bandung: Alumni, 2004, hal 69.

⁴⁹Prajudi, Loc., Cit., hal. 87.

Penetapan dapat diartikan sebagai perbuatan hukum sepihak yang bersifat administrasi negara dilakukan oleh pejabat atau instansi penguasa (negara) yang berwenang dan berwajib khusus untuk itu.⁵⁰

Syarat utama bagi penetapan adalah bahwa tindakan hukum atau perbuatan hukum (*rechthandeling*) tersebut harus sepihak (*eenzijdig*) dan harus bersifat administrasi negara, artinya realisasi daripada suatu kehendak atau ketentuan undang-undang secara nyata kasual, individual. Penetapan yang menguntungkan adalah dispensasi, izin (*vergunning*), lisensi dan konsesi.

2. Rencana (*plan*)

Rencana adalah salah satu bentuk perbuatan Hukum Administrasi Negara yang menciptakan hubungan-hubungan hukum (yang mengikat) antara Penguasa dan para Warga Masyarakat. Bila dilihat dari hukum administrasi, maka sebuah rencana adalah seperangkat tindakan-tindakan yang terpadu, dengan tujuan agar tercipta suatu keadaan yang tertib bilamana perbuatan tersebut telah selesai direalisasikan.

Perangkat tindakan-tindakan tersebut dituangkan ke dalam satu keputusan administrasi negara yang bersifat perbuatan hukum (*rechtshandeling*) sehingga terciptalah akibat hukum administrasi negara yang mengikat para warga masyarakat yang bersangkutan kepada pihak Penguasa, satu sama lain untuk memastikan agar tertib keadaan yang dikehendaki benar-benar dapat terwujud.

3. Norma jabaran (*concrete normgeving*)

Norma jabaran adalah suatu perbuatan hukum (*rechtshandeling*) dari Penguasa Administrasi Negara untuk membuat agar suatu ketentuan undang-undang mempunyai isi yang konkret dan praktis dan dapat diterapkan menurut keadaan waktu dan tempat.

Sebuah peraturan perundang-undangan pada umumnya hanya memuat ketentuan-ketentuan yang bersifat prinsip atau bersifat umum, abstrak, dan impersonal, sedangkan praktik kehidupan masyarakat selalu bersifat konkret, kasual (menurut kasus tertentu), dan personal. Oleh karena itu, maka setiap ketentuan undang-undang

⁵⁰Penetapan selain oleh Pemerintah dapat dilakukan oleh Hakim Pengadilan dan Badan Legislatif.

(dalam arti luas) yang bersifat umum dilakukan jabaran lebih lanjut oleh Administrasi Negara.

4. Legislasi-semu (*pseudo-wetgeving*)

Legislasi semu (*pseudo-wetgeving*) adalah penciptaan dari aturan-aturan hukum oleh pejabat Administrasi Negara yang berwenang yang sebenarnya dimaksudkan sebagai garis-garis pedoman (*richtlijnen*) pelaksanaan *policy* (kebijaksanaan) untuk menjalankan suatu ketentuan undang-undang, akan tetapi dipublikasikan secara luas.

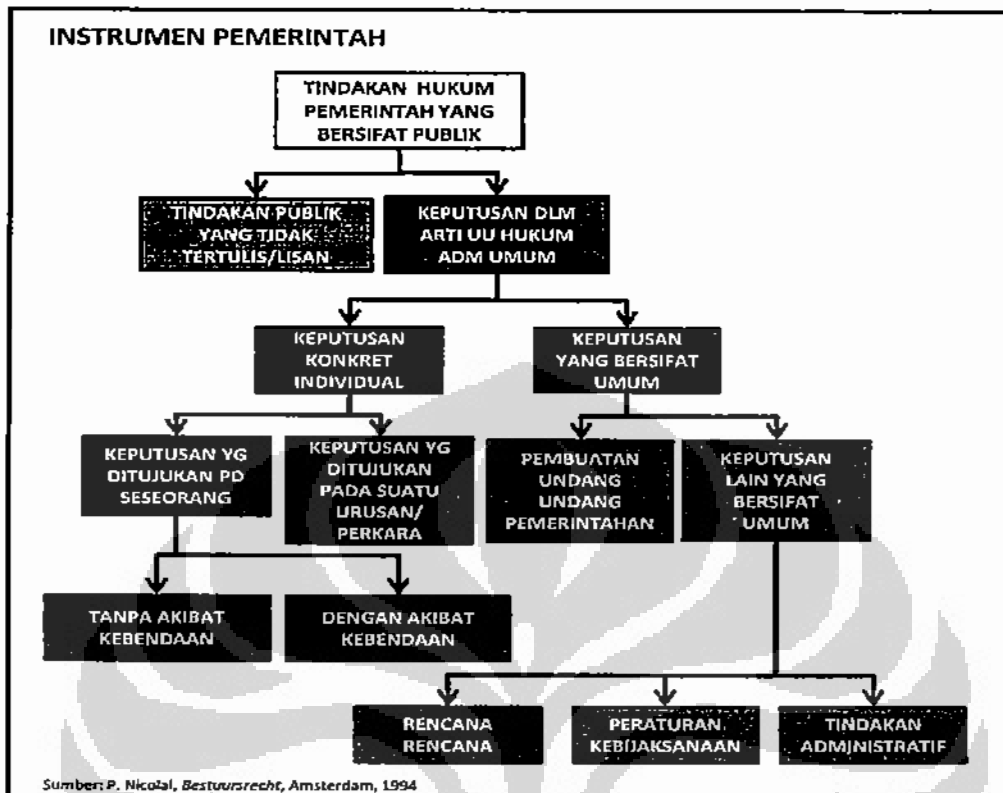
Garis-garis pedoman tersebut menimbulkan semacam “hukum bayangan” (*speigelrecht*) yang membayangi undang-undang atau hukum yang bersangkutan. Legislasi semu ini berasal dari diskresi atau *fries emerssen* yang dimiliki oleh Administrasi Negara, yang pada umumnya dipakai untuk menetapkan *policy* pelaksanaan undang-undang. Sebuah peraturan perundang-undangan berasal dari legislator sedangkan *pseudo-wetgeving* berasal dari *policy* pejabat administrasi negara yang bersangkutan.

Keempat perbuatan hukum pemerintah tersebut dalam kehidupan sehari-hari dikenal dengan sebutan Keputusan Pemerintah, oleh karena masyarakat pada umumnya tidak dapat membedakan, terutama dari segi administratif teknis dan yuridis teknis.

Keputusan-keputusan Pemerintah sebagai Pemerintah tidak dirasakan efeknya oleh para warga masyarakat secara langsung oleh karena Keputusan Pemerintah (*regeringbesluit*) selalu bersifat umum, prinsipil, abstrak, dan impersonal, artinya, sama sekali tidak mengenai seorang individu tertentu di dalam kasus tertentu. Keputusan Pemerintah yang memiliki efek langsung adalah ketika Pemerintah sebagai Administrator, oleh karena Keputusan Administrasi (*administrative beschikking*) selalu bersifat individual, kasual, konkret, dan khas.⁵¹

Keputusan Pemerintah sebagai Pemerintah (penguasa eksekutif) atau keputusan Pemerintah sebagai Administrator (penguasa administratif) dilakukan dalam fungsi pemerintah sebagai Penguasa Negara (*overheid*). Pemerintah mengambil keputusan dengan wewenang yang sama, yakni “wewenang kenegaraan” atau wewenang publik. Keputusan

⁵¹*Op., Cit.*, hal. 87-88.



Pemerintah sebagai Pemerintah merupakan keputusan pelaksanaan atau eksekutif (*politieke daad*), yang artinya, penegakan undang-undang dan wibawa negara. Pada keputusan Pemerintah sebagai Administrator merupakan keputusan administratif atau keputusan penyelenggaraan atau realisasi (*materiele daad*).⁵²

3. Prinsip-prinsip Lingkungan Internasional

Pendekatan yang dominan terhadap lingkungan hidup selama ini adalah pengaturan yang berisikan perintah dan pengawasan. Pemerintah merasa perlu untuk menetapkan akibat lingkungan dalam tingkat tertentu yang dapat diterima dan menetapkan batas tersebut tidak boleh dilewati. Bagi sebagian pihak, standar lingkungan merupakan kewajiban moral; tetapi bagi pihak yang lain, akan menjadikan sebagai biaya internal, dan dengan demikian memperbaiki kegagalan pasar.⁵³

⁵²*Ibid.*

⁵³James L. Huffman, "The Past and Future of Environmental Law," *Environmental Law*, vol 30 tahun 2000.

Alasan moral untuk peraturan lingkungan hidup berakar pada tradisi preservasi. Perlunya pengaturan lingkungan hidup tidak hanya karena kerusakan lingkungan yang akan membawa akibat kepada kehidupan manusia tetapi lebih dari itu karena lingkungan memiliki nilai intrinsik. Hal yang mudah untuk disebutkan, tetapi di dalam kenyataannya tidak begitu mudah untuk dituangkan dalam peraturan.

Prinsip-prinsip jauh lebih luas sebagai bukti hukum lingkungan dibanding berbagai ranah hukum. Hukum lingkungan internasional menyediakan tempat untuk berkembangnya prinsip-prinsip lingkungan yang ada, yang sementara ini sulit untuk setuju pada penempatan aturan dan tempatnya di tingkat internasional, sehingga adalah jauh lebih mudah untuk langsung ke masyarakat yang terkena dampak lingkungan untuk suatu tindakan yang nyata.⁵⁴ Stockholm Declaration 1972 on the Human Environment, World Charter for Nature 1982, Rio Declaration on Environment and Development seperti Agenda 21, dimaksudkan untuk memperjelas lingkup Deklarasi PBB 1992 yang penuh dengan prinsip-prinsip.

Pada kenyataannya, EC Treaty tetap memuat prinsip-prinsip sebagai petunjuk dari kebijakan tentang lingkungan (Title XVI). Pada artikel 174 (2) menetapkan bahwa kebijakan lingkungan pada European Community akan berdasarkan pada prinsip pencegahan (*the precautionary principles*) dan prinsip kehati-hatian (*the preventive*) dalam pelaksanaannya, bahwa kerusakan lingkungan akan mendapat prioritas perbaikan atau pembetulan dari sumber dan bayaran dari penyebab kerusakan.⁵⁵ Prinsip-prinsip tersebut memiliki pengaruh pada pembuatan/drafting EC legislation. Hal tersebut bisa dilihat dari frekuensi banyaknya masukan kenyataan yang ada. Prinsip-prinsip tersebut menjadi acuan dalam pembentukan hukum nasional dan saling mempengaruhi antara EC dan pengaturan secara nasional.

Prinsip-prinsip tersebut merupakan hal yang menentukan kemenangan atau menjadi dasar yang berpengaruh pada kasus-kasus yang ditangani oleh ICJ. Prinsip-prinsip tersebut kemudian juga berpengaruh pada hukum lingkungan internasional dan EC Law. Pembuat undang-undang

⁵⁴Nicolas de Sadeleer, *Environmental Principles from Political Slogans to legal Rules*, Oxford New York: Oxford University Press, 2002, pg. 1 .

⁵⁵*Ibid.*

pada negara-negara Jerman, Prancis, Belgia dan Swedia mengikuti langkah-langkah internasional institusi dan menyusun prinsip-prinsip kedalam pengaturan hukum di daerah.⁵⁶

Meskipun demikian, faktanya sejumlah prinsip hukum lingkungan internasional diletakkan pada pembukaan konvensi-konvensi lingkungan, EC secara langsung dan dalam bentuk pengaturan, pengaturan nasional negara-negara anggota, mendapat komentar dan analisa yang khusus, dan menjadi dasar penyelesaian kasus-kasus lingkungan, tidak berarti memiliki pencapaian efek hukum secara penuh. Hal tersebut menunjukkan perbedaan rujukan dan terdapatnya “kekacauan” dalam penerapan.⁵⁷

Prinsip-prinsip hukum internasional memiliki suatu kerangka untuk merencanakan dan menegosiasikan ulang untuk suatu penerapan yang baru. Penerapan prinsip umum sering diulang dengan latar belakang isu lingkungan yang berbeda-beda. Negara yang telah menerima suatu prinsip dalam suatu konteks dan telah melakukan suatu kebijakan politik tertentu mungkin saja sulit untuk menerima prinsip yang lain dengan konteks yang lain pula.

Beberapa prinsip hukum lingkungan internasional memiliki ketentuan-ketentuan untuk memecahkan permasalahan antar negara/daerah dalam hal lingkungan.⁵⁸ Beberapa prinsip yang lain menyediakan suatu kerangka untuk pengembangan dan penggabungan hukum lingkungan nasional dan daerah. Beberapa prinsip yang lain membantu di dalam pengintegrasian tentang hukum lingkungan internasional dengan bidang lain seperti perdagangan internasional atau hak asasi manusia.

Deklarasi Stockholm 1972 merupakan deklarasi yang tetap penting untuk berkembangnya prinsip-prinsip hukum lingkungan internasional. Deklarasi ini merupakan yang secara luas diterima untuk membuat konsep-konsep dan prinsip-prinsip dasar, termasuk pentingnya pengertian lingkungan dan pengembangan, mengurangi atau menghapuskan polusi, dan kontrol penggunaan sumber daya alam yang dapan dan tidak dapat diperbaharui. Dalam banyak hal, deklarasi Stockholm lebih memberikan visi dibanding Deklarasi Rio yang dilaksanakan duapuluh tahun kemudian.

⁵⁶*Ibid.*

⁵⁷*Ibid.*

⁵⁸David Hunter, James Salzman and Durwood Zaelke, *International Environmental Law and Policy*, New York: Foundation Press, 1998, pg. 320.

Pada perkembangan saat ini, Huffman menyebutkan bahwa pada masa depan hukum lingkungan akan memiliki setidaknya-tidaknya tujuh karakteristik dan satu diantaranya adalah desentralisasi atau penyerahan kewenangan oleh Pemerintah kepada daerah otonom akan menjadi kecenderungan pengaturan lingkungan hidup.⁵⁹

Penerapan prinsip-prinsip hukum lingkungan internasional pada daerah otonom tentunya tidak secara langsung seperti berubahnya subyek hukum daerah otonom dari subyek hukum publik nasional menjadi subyek hukum internasional atau adanya ratifikasi dari perjanjian-perjanjian tentang lingkungan kepada peraturan-peraturan daerah secara langsung seperti ratifikasinya kepada peraturan perundang-undangan nasional melalui rezim monoisme atau dualisme. Penerapan prinsip-prinsip hukum lingkungan internasional di daerah otonom lebih pada moral yang terkandung dalam prinsip-prinsip tersebut dan kemudian diadopsi dalam bentuk perda dan kebijakan-kebijakan daerah lainnya termasuk kebijak mengeluarkan perizinan atau tidak mengeluarkan.

Prinsip-prinsip lingkungan internasional ada yang sudah menjadi hukum lingkungan internasional dan ada juga yang sampai saat ini menjadi prinsip-prinsip lingkungan internasional saja. Tiga prinsip hukum lingkungan internasional yang sangat relevan dengan internasional, European Community dan menjadi bagian dari regim hukum nasional adalah *the polluters-pays, prevention, and precautionary principles*.⁶⁰

Prinsip hukum lingkungan dan prinsip lingkungan internasional yang akan dipergunakan dalam analisa disertasi ini adalah:

⁵⁹James L. Huffman, "The Past and Future of Environmental Law," *Environmental Law, Op., Cit.*, vol 30 tahun 2000. Karakteristik tersebut adalah adalah command and control masih tetap sebagai instrument hukum lingkungan; desentralisasi kewenangan di bidang lingkungan; mendorong mekanisme pasar untuk melakukan perlindungan lingkungan; kerjasama dengan semua pihak untuk menekan besarnya biaya pengelolaan dan pemulihan lingkungan; peranan hukum pidana lingkungan akan tetap kuat, mengingat kerusakan lingkungan banyak disebabkan oleh tingkah laku kriminal di bidang lingkungan; kebijakan lingkungan hidup yang tidak diskriminatif terhadap kelompok minoritas dan penduduk berpendapatan rendah; dan rezim internasionalisasi yang akan berhadapan dengan rezim desentralisasi menyangkut pada pengawasan internasional atau tanggung jawab lokal.

⁶⁰Nicolas De Sadeleer, *Environmental Principles, From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford: Oxford University Press, hal. 13.

3.1. *The Polluters and User Pays Principles*

Penggunaan barang-barang publik yang berakibat pada peningkatan ekonomi, oleh ekonom sebagai externalities, yang bisa berarti positif atau sebaliknya. Seperti misalnya petani-petani yang tinggal ditepi hutan yang terjaga dengan baik akan mendapatkan manfaat berupa terjaganya pasokan air, tidak terjadinya erosi humus, dan keuntungan lain, tetapi “pemilik” dari hutan tidak dapat menuntut bayaran dari terjaganya hutan dengan baik tersebut, dan petani menikmati keuntungan yang diperolehnya sebagai eksternalitis yang positif. Contoh yang lain adalah penggunaan berlebih pupuk dan peptisida, yang terhanyut pada air yang mengalir atau air sungai atau mencemari lingkungan, tidak dapat muncul sebagai harga yang harus dibayar oleh pembeli produksi Pertanian. Mereka menikmati hasilnya saja dari harga pupuk, peptisida dan resiko yang merusak lingkungan.

Prinsip ini terkait erat dengan perlindungan lingkungan dan aktivitas ekonomi, dengan memastikan bahwa terdapat biaya-biaya untuk lingkungan dan biaya-biaya sosial lainnya (termasuk biaya-biaya yang berhubungan dengan polusi, penurunan daya dukung sumberdaya, dan perusakan lingkungan) yang dicerminkan dalam harga pasar untuk barang dan jasa. Kerusakan lingkungan dan ketidakstabilan barang akan meningkatkan biaya, dan konsumen akan merubah kepada barang yang sedikit menimbulkan polusi. Hal ini akan menghasilkan kondisi yang lebih efisien dan berkelanjutan dari alokasi sumber daya.

Prinsip pembuat polusi dan pengguna yang membayar, merupakan prinsip yang paling dikenal walau belum dijalankan secara maksimal, termasuk dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. Berdasarkan prinsip ini, negara mengambil tindakan yang diperlukan untuk memastikan bahwa penyebab dan pemakai yang menghasilkan polusi dari sumber alam bertanggung jawab penuh kepada lingkungan dan biaya sosial dari aktivitas-aktivitas mereka. Prinsip ini dirancang untuk melakukan internalisasi dari eksternalitas lingkungan.

Agenda 21 menuliskan secara tegas tentang prinsip pencemar membayar atau paling sedikit di dalam Paragraph 30.3, dengan memuji pemerintahan yang menggunakan “mekanisme pasar bebas dimana harga dari barang dan jasa selalu meningkat mencerminkan biaya-biaya lingkungan” dan didalam paragraph 2.14 yang merekomendasikan bahwa harga komoditas perlu mencerminkan biaya-biaya lingkungan. Implementasi dari mekanisme untuk

prinsip termasuk pengguna yang membayar *fee* atau pajak, penghapusan subsidi, standar polusi lingkungan dan penggunaan sistem akuntansi yang ramah lingkungan keduanya pada level nasional dan didalam sektor swasta.

Pada Konfrensi Conference 1992, prinsip yang tergabung didalam Agenda 21 dan Deklarasi Rio, dimana prinsip 16 dari deklarasi tersebut menyebutkan bahwa:

National authorities should endeavour to promote the internalisation of environmental cost and use the economic instrument, taking into account the approach that the polluters should, in principle, bear the cost of pollution, with due regard to public interest and without distorting international trade and investment.

Prinsip pencemar membayar masih dan akan masih menjadi prinsip penting untuk menjadi harmonisasi standar lingkungan kesemua negara-negara, dengan demikian mengurangi potensi untuk negara-negara bersaing demi menarik investor dengan melakukan penurunan standar lingkungan mereka atau dengan memberikan subsidi biaya terhadap penerapan teknologi yang bisa berdampak pada lingkungan.

Prinsip ini ditemukan dalam pembukaan (preambles) dari *Atens Protocol for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollutions froms Land Based Sources and Activities 1980* (yang diamanemen dengan *Syracuse 07 7 Maret 1996-not yet in force*), *the OPCR Convention*, *The 1993 Helsinki Convention on Transboundary Effects of Industrial Accidents*, *the 1993 Lugano Conventions n Civils Liability for damage Resulting from Activities Dangerous to the Envireonment*, and *the 2000 London Protocol on Preparedness, Response, and Co-Operation to Pollution Incidents of Hazardous and Noxious Substrance*.⁶¹

Pada awalnya, *polluters pay principles* merupakan rekomendasi dari OECD dan EC yang merujuk pada prinsip yang mencegah distorsi pada kompetisi (harmonisasi dari instrument yang dirancang untuk memastikan kelancaran fungsi umum pasar); Dalam perkembangannya menjadi dasar dari internalisasi polusi yang berat (instumen pembagian kembali) dan pencegahan (instrument pencegahan); dan akhirnya sebagai jaminan kesatuan perbaikan dari kerusakan atau polusi (instrument perbaikan).⁶²

⁶¹Nicolas De Sadeleer, *Environmental Principles, From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford: Oxford University Press, pg. 23

⁶²*ibid.*, hal. 34.

3.2. *The Principles of prevention*

Prinsip kehati-hatian (*precaution*) berkaitan erat dengan prinsip pencegahan (*prevention*) karena kedua-duanya mempunyai kaitan erat dengan pengambilan tindakan antisipasi untuk menghindari kerusakan lingkungan sebelum terjadi. Pada hukum internasional disebutkan bahwa *the interaction between the preventive principles and the responsibility not to cause damage to the environment of other states or to areas beyond national jurisdiction*.⁶³

Dalam kenyataannya, prinsip pencegahan sering dipandang sebagai satu arah (salah satu dilakukan sudah cukup) dengan prinsip kehati-hatian. Adakalanya yang disebut sebagai polusi sebagai penerapan prinsip pencegahan terhadap polusi, prinsip yang merefleksikan fakta bahwa pada dasarnya perlindungan lingkungan terbaik dicapai dengan pencegahan terhadap perusakan lingkungan dibanding dengan mencoba untuk memperbaiki atau mengganti kerugian karena kerusakan sesudah nyata-nyata lingkungan menjadi rusak. Adalah selalu sedikit lebih mahal untuk mencegah lingkungan rusak dibandingkan dengan mengizinkan/membiarkan kerusakan terjadi pada lingkungan dengan tanggungan biaya-biaya sebagai konsekuensi dibelakang hari. Sebagai prinsip dasar dari internasional negosiasi dan implementasi nasional, prinsip pencegahan memberikan pilihan kepada manajemen kebijakan lingkungan untuk menghapuskan dan mengurangi polusi sebelum hal tersebut terjadi.⁶⁴

Prinsip 6 dari Stockholm Deklarasi mengatur hal sebagai berikut

The discharge of toxic substances or of other substances and the release of heat, in such quantities or concentrations as to exceed the capacity of the environment to render them harmless, must be halted in order to ensure that serious or irreversible damage is not inflicted upon ecosystems.

Prinsip pencegahan dapat diterapkan dalam kasus pencegahan polusi atau minimalisasi kebijakan limbah, peningkatan manajemen lingkungan termasuk audit secara periodik, penilaian lingkungan dan kebijakan yang mencerminkan analisa daur kehidupan

⁶³*Ibid.*, hal. 62

⁶⁴David Hunter, James Salzman and Durwood Zaelke, *Ibid.*, pg. 364.

dan memperluas tanggung jawab dari suatu produk. Dalam hal ini UNEP menghimbau negara-negara untuk mengadopsi:

Alternative Clean Production methods (including raw material selection, product substitution, and clean production technologies and processes) as a means of implementing a precautionary principle in order to promote production systems which minimize or eliminate the generation of hazardous wastes UNEP Governing Council Decision, UNEP GC/SS.II/4B (August, 1990).

Pilihan untuk melakukan metode produksi bersih sudah mulai kelihatan didalam perjanjian internasional lingkungan,⁶⁵ sebagai contoh Article 4(3)(f) dari Konvensi Bamako untuk *Transboundary Shipment of Hazardous Waste* mensyaratkan:

Each Party shall strive to adopt and implement the preventive, precautionary approach to pollution problems which entails, inter alia, preventing the release into the environment of substances which may cause harm to humans or the environment without waiting for scientific proof regarding such harm. The Parties shall co-operate with each other in taking the appropriate measures to implement the precautionary principle to pollution prevention through application of Clean Production methods, rather than the pursuit of a permissible emissions approach based on assimilative capacity assumptions.

Konsep pencegahan adalah salah satu prinsip yang erat kaitannya dengan pengelolaan B3 dan limbah B3. Dasarnya adalah perubahan paradigma dalam pengelolaan lingkungan⁶⁶ didunia, yaitu dari pengendalian pencemaran berdasarkan pendekatan "end of pipe" menjadi pengelolaan limbah di setiap titik sejak awal. Intinya adalah pada pengelolaan limbah bukan pada upaya peniadaan, pengurangan atau pencegahan adanya limbah. Konsep ini mencakup pengertian-pengertian modifikasi teknologi, modifikasi proses atau prosedur, perumusan ulang atau perancangan ulang produk-produk, substitusi bahan baku, perbaikan proses produksi, pemeliharaan, dan pelatihan yang bertujuan untuk mengurangi limbah B3.⁶⁷

Konsep *pollution prevention* menjadi dasar bagi upaya pengelolaan limbah di Belanda sejak pengundangan *Wet Chemische Afvalstoffen* pada tahun 1993 yang kemudian masuk kedalam *Wet Milieubeheer* dan berlaku sejak 1 Januari 1994. Bab 10, pasal 10.1.⁶⁸

⁶⁵*Ibid.*, pg. 365.

⁶⁶Kimberly F Kodrat, "Sistem Management Lingkungan ISO 1400," Pusat Studi Lingkungan UI, 2002

⁶⁷Pollution Prevention Act of 1990, pasal 6603 (5) (A), Amerika Serikat, dikutip oleh Takdir Rahmadi, Hukum Pengelolaan Bahan Berbahaya Beracun, Surabaya: Airlangga University Press, 2003, hal. 218

⁶⁸Teks Bahasa Inggris Pasal 10.1 Wet Milieubeheer yang diterjemahkan oleh Ministry of Housing Spatial Planning and the Environment, Januari 1995:

Any government body involved in the implementation of this Act shall, when exercising its powers pursuant to this Act, take account of the fact that in the interests of protecting the environment:

pasal tersebut menetapkan *prevention* sebagai prioritas pertama dan jika tidak mungkin dilakukan maka pengelolaan B3 dilakukan dengan cara yang berwawasan lingkungan, yaitu *reuse, disposal with energy recovery, disposal other than landfill and landfiling*.⁶⁹

3.3. *The Precautionary principle*

Prinsip kehati-hatian adalah pengakuan terhadap ketidakpastian ilmiah. Artinya adalah bahwa keputusan seringkali harus dibuat ketika informasi ilmiah belum konklusif atau bahkan belum tersedia. Pembuat keputusan dihadapkan pada pilihan apakah dia harus melakukan pencegahan atas bahaya yang mungkin timbul, atau menunggu sampai bukti ilmiah tentang bahaya tersebut relatif lengkap. Persoalannya adalah bukti ilmiah tersebut sering kali datang terlambat, atau bahkan tidak akan pernah terkumpul sama sekali. Dalam hal ini, menunda tindakan pencegahan sambil menunggu bukti ilmiah sama saja dengan menempatkan manusia dan lingkungan hidup pada bahaya/resiko yang lebih besar.⁷⁰ Banyak isu lingkungan yang memerlukan analisis ilmiah, teknis dan faktor ekonomi yang kompleks. Kita jarang memiliki perkiraan yang sempurna ketika pembuat hukum diminta untuk membuat keputusan untuk menanggapi ancaman yang spesifik.

Pada dasarnya, *precautionary principle* biasanya dihubungkan dengan “shifting the burden of persuasion”, semacam pembuktian terbalik, tapi di dalam pembuatan kebijakan.

The generation of waste should be prevented or limited wherever possible;

When manufacturing substance, preparations or other products, use should be made of substance and materials which do not damage the environment after they have been used for the purpose for which they were intended; Substance, preparation or other products to be marketed in the Netherlands should be used that once; If use as referred to under c is impossible, substances, preparation or other products to be marketed in the Netherlands should be processed or reprocessed in an efficient manner after use with a view to their being used for the same purpose or a purpose other than for which they were originally intended;

The disposal of substance, preparations or other products after use, or their processing or reprocessing as referred to under c or d, should take place by means of their conversion into energy;

The disposal of substances, preparation or other products after use, or their processing or reprocessing as referred to under c or d, should take place in manner other than their being placed on or under the ground, if their conversion into the energy as referred to under e is undesirable; and

The disposal of substances, preparations, or other products after used, or their processing or reprocessing as referred to under a or d should take place by their being placed on or under the ground in an environmentally sound fashion only if the disposal methods referred to under e and f are undesirable.

⁶⁹*Ibid.*, pg 218-219.

⁷⁰David Hunter, James Salzman and Durwood Zaelke, *Ibid.*, pg. 360.

Jika selama ini yang memiliki beban pembuktian adalah mereka pemerintah (publik) untuk membuktikan adanya potensi ancaman dari sebuah kegiatan/produk sehingga kegiatan/produk ini layak dilarang atau diatur secara ketat, dengan maka pada *precautionary principle* beban pembuktian ini digeser menjadi bebannya bagi pemrakarsa kegiatan/produk. Mereka yang harus membuktikan bahwa kegiatan/produk mereka aman terhadap manusia dan lingkungan.⁷¹

Artikel 15 dari Rio Deklarasi mengelaborasi dari prinsip kehati-hatian bahwa "*Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.*" Asas ini sebagaimana dirumuskan dalam Deklarasi Rio, mengadung pengertian bahwa, langkah-langkah pencegahan tidak boleh ditunda atau dikesampingkan hanya karena alasan adanya ketidakpastian ilmiah atau ketidaklengkapan informasi ilmiah yang berkaitan dengan dampak suatu kegiatan. Pengelolaan limbah B3 merupakan suatu bidang yang memperoleh manfaat dari penerimaan atau pemberlakuan asas kehati-hatian sebagaimana dikemukakan oleh Cameron dan Abouchar: "*Planining, industrial emission, conservation of natural resources and disposal of hazardous substance are areas which would benefit from a more precautionary approach.*"⁷²

Asas kehati-hatian terdapat di dalam banyak instrument hukum internasional, meskipun di dalam formulasi yang berbeda-beda dari satu instrument ke instrument lainnya.⁷³ Prinsip kehati-hatian tidak memperhatikan tindakan apa yang harus diambil (kecuali bahwa tindakan tersebut harus "*cost-effective*"), tetapi lebih memperhatikan pada kapan tindakan tersebut harus diambil. Batasan keterangan ambang batas merupakan pertanyaan seberapa potensial masalahnya dan seberapa dimengerti, sebelum prinsip ini harus diterapkan?

⁷¹*ibid.*, pg. 360.

⁷²James Cameron and Juli Abouchar, "the Precautionary Principle: A Fundamental Priciple of Law and Policy for the Protection of Global Environmental," Boston College Comparative Law Review, Vol. XIV No. 1, 1991, hal. 27, dikutip oleh Takdir Rahmadi dalam Hukum Pengelolaan Bahan Berbahaya dan Beracun, Surabaya: Airlangga University Press, 2003, hal. 221.

⁷³Bandingkan dengan World Charter for Nature, Principle 11, G.A. Res. 37/7 (Oct. 28, 1982); London Adjustment and Amendments to the Montreal Protocol on Substance that Deplete the Ozone Layer; and Non-Compliance Procedure, at Annex II, Article I.A.1 (amendment to 6th preamble paragraph) dan banyak treaty yang lain.

Meski prinsip kehati-hatian merupakan suatu pendekatan yang umum pada isu lingkungan, adalah terlalu samar-samar untuk dijadikan standar pengaturan sebab tidak secara khusus merujuk pada dua kunci pertanyaan: Kapan waktu yang tepat untuk mengaplikasikan prinsip kehati-hatian? Dan apa tipe kehati-hatian tersebut menjamin dan harganya? Perbedaan formulasi tentang prinsip kehati-hatian memberikan jawaban berbeda atas pertanyaan-pertanyaan yang sulit dijawab untuk satu prinsip kehati-hatian untuk keseluruhan.

Banyak permasalahan serius yang tidak dapat diantisipasi dan mungkin tidak dapat dicegah, bila pengambil keputusan memilih pendekatan yang tidak berhati-hati. CFCs dan DDT adalah sebagai contohnya, kita melihat bahwa lingkungan sebagai tempat yang dapat menerima ketika pertama kali berkembang. Masalahnya, (paling tidak pada awalnya) tidak ada pengambil keputusan yang mengizinkan penggunaannya jika memiliki ketidakpastian, tetapi ilmuan tidak melakukan uji coba bagi tipe yang benar yang berdampak bagi lingkungan. Studi lanjutan dilakukan atas tingkat racun dari DDT, tetapi tidak dari efek yang ditimbulkannya sehingga menjadi kronis.⁷⁴

Pengelolaan B3 bersangkut paut dengan pengelolaan resiko terhadap kesehatan dan lingkungan yang bersumber dari penggunaan B3 sebagaimana disampaikan oleh Bovenker: *"The management of chemical is the continous process of assessing and reducing the risk that substance will harm human health or the environment."*⁷⁵ Oleh sebab itu, pengaturan hukum tentang pengelolaan B3 juga bersangkut paut dengan permasalahan untuk menentukan sejauhmana tingkat resiko dari penggunaan B3 dapat diterima atau dianggap aman sebagaimana dikemukakan oleh Kasperson, bahwa *legislation on toxic chemical has centered attention upon the level of permissible risk to which regulation should aspire.*⁷⁶

⁷⁴David Hunter, James Salzman and Durwood Zaelke, *Ibid.*, pg. 363.

⁷⁵Michiel Bevenkerk, *Chemicals Management in the Netherlands*, May 1996, hal 3-7, Ministry of Housing, Spatial Planing and the Environment, dikutip oleh Takdir Rahmadi dalam *Hukum Pengelolaan Bahan Berbahaya dan Beracun*, Surabaya: Airlangga University Press, 2003, hal. 221.

⁷⁶R.F Kasperson and J.X Kasperson, "Determining the Acceptability of Risk:Ethical and Policy Issues," *Proceeding of the Symposium on the Assessment and Perception of Risk to Human Health in Canada, 1982*, hal. 149 – 150, dikutip oleh Takdir Rahmadi dalam *Hukum Pengelolaan Bahan Berbahaya dan Beracun*, Surabaya: Airlangga University Press, 2003, hal. 221.

Penggunaan resiko dalam kaitannya dengan pengelolaan B3 seringkali dihadapkan pada masalah ketidakpastian ilmiah. Penerimaan atau pemberlakuan asas kehati-hatian merupakan upaya mengarahkan para pengambil keputusan bagaimana harus bersikap atau membuat keputusan jika mereka dihadapkan ketidakpastian ilmiah atau ketidaklengkapan informasi ilmiah. Pada umumnya, dalam pengambilan keputusan berupa kebijakan publik yang berdasarkan pada ketidakpastian ilmiah cenderung diabaikan atau tidak mendapatkan perhatian selayaknya seperti diungkapkan oleh Fisher:⁷⁷ *“Precautionary principle has as its focus scientific uncertainty ... Whatever the case, scientific uncertainty in mainstream public policy has not been given any erudite analysis but rather has been ignored or dismissed...”*

Risk assessment dalam prakteknya dapat dibagi kedalam empat langkah utama, yaitu indentifikasi bahaya, penilaian terhadap dosis respons, eksposur penilaian dan resiko karakteristik. Penilaian resiko mungkin akan stop di langkah pertama, yaitu indentifikasi bahaya, jika tidak ada yang efek buruk yang ditemukan atau jika legislasi mengambil tindakan hukum tanpa analisis lebih lanjut, dengan alasan kebijakan atau mandat dari undang-undang.⁷⁸

Identifikasi bahaya merupakan langkah yang lebih mudah untuk dikenali dari tindakan yang diambil oleh badan yang berwenang. Hal itu sebagai suatu penjelasan dari suatu proses yang menetapkan apakah ada hubungan antara kebijakan badan hukum yang berwenang dengan atau menyebabkan peningkatan dalam insiden kondisi Kesehatan (seperti cancer, cacat kelahiran).

Pada tanggapan atas penaksiran *dose*, merupakan proses yang dapat digolongkan merupakan hubungan antara dosis yang diberikan oleh badan yang berwenang atau yang diterima dan insiden yang buruk bagi Kesehatan yang terkena efek dalam suatu populasi dan memperkirakan efek insiden sebagai fungsi masyarakat untuk menjelaskan kepada badan yang berwenang.⁷⁹ Pada pengukuran yang dapat menjelaskan secara terinci merupakan proses pengukuran atau perkiraan dari kekuatan, tingkat keseringan, dan kelangsungan dari

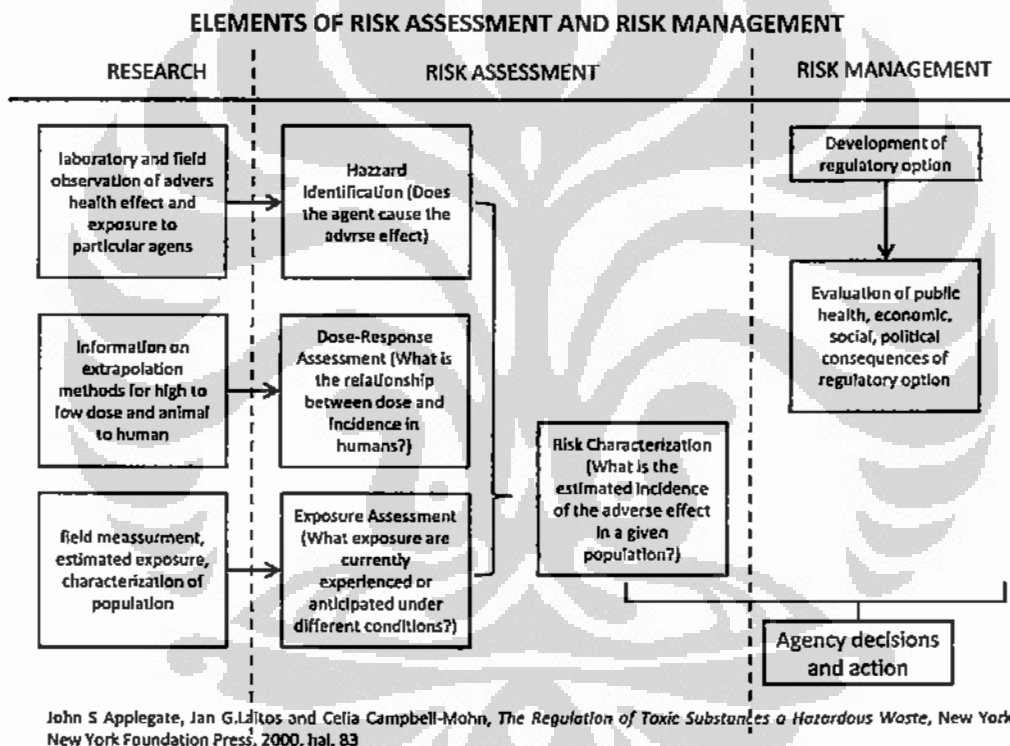
⁷⁷Takdir Rahmadi, *Hukum Pengelolaan Bahan Berbahaya dan Beracun*, Surabaya: Airlangga University Press, 2003, hal. 221 mengutip Liz Fisher, *The Precautionary Principle*, Institute of Environmental Studies, University of South Wales, hal iii.

⁷⁸John S. Applegate, Jan G. Laitos and Celia Campbell-Mohn, *The Regulation of Toxic Substance a Hazardous Wastes*, New York, Foundation Press, 2000, pg. 81.

⁷⁹*Ibid.*, pg. 82

penjelasan masyarakat kepada badan yang berwenang pada saat ini dalam perkiraan hipotetikal penjelasan terhadap lingkungan yang merupakan peningkatan dari pelepasan bahan kimia ke lingkungan.

Karakterisasi resiko merupakan suatu proses perkiraan dari kejadian efek Kesehatan berdasarkan bermacam kondisi masyarakat yang dijelaskan pada pengukuran yang teliti/terukur hal ini merupakan kombinasi dari pengukuran yang dapat dijelaskan dalam suatu pengukuran. Hubungan antara empat langkah dari pengukuran resiko dan antara resiko pengukuran dan resiko manajemen dapat dijelaskan pada bagan berikut.



3.4. State Sovereignty

Kedaulatan negara adalah subyek utama dari hukum internasional, dan sebagai status kedaulatan, penting bagi hukum lingkungan internasional. Hukum internasional didasarkan pada hubungan dasar antara ketertarikan negara yang melindungi negaranya (kedaulatannya) dan berbagai permasalahan, dalam hal ini adalah permasalahan lingkungan global, perlukah

antar negara berkerjasama secara internasional. Beberapa perjanjian hukum lingkungan internasional memiliki sifat menghambat/mengabaikan kedaulatan suatu negara.⁸⁰

Kedaulatan negara di dalam konteks hukum adalah sesuatu yang signifikan dengan kemerdekaan atau kebebasan. Di dalam negara itu bisa dilakukan berbagai upaya untuk menyelesaikan berbagai permasalahan, di dalamnya terdapat hal-hal yang dikecualikan dari negara yang lain (merupakan kewenangan dalam yurisdiksi sendiri), dan fungsi-fungsi untuk menyelesaikan berbagai permasalahan dari penegakan hukum. Kedaulatan merefleksikan semua tanggung jawab, hak-hak, kewenangan dan kekuasaan yang dimilikinya.

Di dalam konteks lingkungan, suatu isu yang kritis di tingkat wilayah kedaulatan, menurut Brownlie adalah

In spatial terms the law knows four types of regime: territorial sovereignty, territory not subject to the sovereignty of any state or states and which possesses a status of its own (mandated and trust territories, for example), the res nullius, and the res communis. Territorial sovereignty extends principally over land territory, the territorial sea appurtenant to the land, and the seabed and subsoil of the territorial sea. The concept of territory includes islands, islets, rocks, and reefs. A res nullius consists of the same subject-matter legally susceptible to acquisition by states but not as yet placed under territorial sovereignty. The res communis, consisting of the high seas (which for present purposes include exclusive economic zones) and also outer space, is not capable of being placed under state sovereignty. In accordance with customary international law and the dictates of convenience, the airspace above and subsoil beneath state territory, the res nullius, and the res communis are included in each category.⁸¹

Kedaulatan nasional berada diatas pemanfaatan dari sumber daya alam yang terdapat di wilayahnya dan hal tersebut ditegaskan oleh banyak persetujuan multilateral, deklarasi internasional dan resolusi internasional. Sebagai contoh, UNESCO tentang *Convention for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage*, mewajibkan negara-negara untuk bekerjasama di dalam perlindungan tentang hal-hal tertentu yang berhubungan dengan budaya dan warisan alami, dengan penuh rasa hormat berdasarkan kedaulatan negara dimana budaya dan warisan itu berada secara alami. Pada artikel 6 UNESCO tentang *World Heritage Convention, 1992, The Biodiversity Convention*, menegaskan bahwa kedaulatan negara

⁸⁰*ibid.*, pg. 326.

⁸¹Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*. Ed. 4th 1990, pg. 107.

berada diatas sumber daya biologi dan kewenangan negara⁸² untuk mengatur akses terhadap sumber daya genetik dengan hukum nasional.⁸³

3.5. *Common but Differentiated Responsibility (CDBR)*

Common but Differentiated Responsibility atau adanya beban yang berbeda atas tanggung jawab bersama. Seluruh negara-negara mempunyai tanggung jawab umum untuk melindungi lingkungan dan mendorong adanya suatu pembangunan yang berkelanjutan, tetapi oleh karena perbedaan kondisi sosial, situasi ekonomi dan ekologis, maka negara-negara tersebut harus secara bersama-sama bahu membahu untuk mendukung dengan tanggung jawab yang berbeda-beda. Prinsip "*common but differentiated responsibility*" merefleksikan elemen dasar dari keadilan, menempatkan lebih banyak tanggung jawab pada negara-negara yang lebih kaya dan karena negara-negara tersebut lebih banyak menjadi penyebab permasalahan lingkungan global. Tanggung jawab juga dibedakan berdasarkan kondisi ekologi masing-masing negara. Sebagai contoh, sebuah negara kepulauan akan mudah kena dampak dari meningkatnya suhu dan air permukaan laut akibat dari pemanasan global. Hal yang sangat penting adalah "*common but differentiated responsibility*" saat ini merupakan kerangka konseptual untuk berkompromi dan bekerjasama dalam pertemuan

⁸²Terdapat beberapa alasan terhadap kondisi tersebut berdasarkan *General Assembly*, (G.A.Res.2158 (XXI), U.N. GAOR, Twenty-First session (1966) (Sovereignty) yaitu

- a. Mengenali bahwa sumber daya alam dari negara-negara berkembang adalah kepemilikan yang dasar dari pembangunan ekonomi mereka secara umum dan progress industri mereka secara khusus.
- b. Mengingat sumber daya alam itu dibatasi dan dalam banyak hal atau kasus banyak penyerapan dan eksploitasi besar dari negara-negara berkembang tersebut menentukan kondisi pembangunan ekonominya sekarang dan di masa yang akan datang.
- c. Mempertimbangkan lebih lanjut bahwa tujuan ini dapat lebih baik dicapai jika negara-negara yang mengembangkan sumber daya alam sanggup untuk melakukan pemanfaatan dan pemasaran terhadap sumber daya alam mereka sehingga hal tersebut merupakan uji coba kebebasan terhadap kebijakan mereka dalam bidang lain tentang pemanfaatan sumber daya alam dalam kondisi-kondisi yang paling baik.
- d. Mempertimbangkan fakta bahwa modal asing, apakah yang berasal dari publik atau pribadi, dapat memainkan suatu peran penting oleh karena merupakan dorongan keinginan untuk melakukan eksploitasi dan pengembangan sumber daya alam dengan ketentuan bahwa ada pengawasan pemerintah diatas aktivitas dari modal asing untuk memastikan bahwa kebijakan yang diambil dalam rangka pembangunan nasional.

⁸³David Hunter, James Salzman and Durwood Zaelke, *Ibid.*, pg. 327; Hal tersebut juga diatur dalam Biodiversity Convention pada article 15; juga pada Stockholm Declaration, pada principle 21; Rio Declaration, pada principle ke 2.

tantangan lingkungan kedepan, sebab beberapa negara menyetujui dan sangat hormat bahwa negara dengan spesifik lingkungan harus mendapatkan perlakuan yang berbeda.⁸⁴

Prinsip ini dinyatakan dalam berbagai instrument internasional yang dikenali secara umum berupa tanggung jawab yang berbeda dari negara-negara berkembang. Pada Principle 7 the Rio Declaration, sebagai contoh, menawarkan prinsip yang sangat kontroversial, yaitu

In view of the different contributions to global environmental degradation, States have common but differentiated responsibilities. The developed countries acknowledge the responsibility that they bear in the international pursuit of sustainable development in view of the pressures their societies place on the global environment and of the technologies and financial resources they command.

Konsep “*common but differentiated responsibility*” masih menyisakan hal-hal yang kontroversial. Tidak jelas apakah negara negara industrialisasi menyediakan bantuan keuangan, membangun kapasitas negara-negara berkembang, transfer teknologi atau hanya mengizinkan/membiarkan negara-negara berkembang memenuhi sedikit saja dari rezim pemenuhan ketat dalam persetujuan-persetujuan global mengenai lingkungan. Isu terakhir ini-apakah pada awalnya negara-negara berkembang hanya wajib memenuhi sedikit saja dari persyaratan-persyaratan global – adalah satu dari isu yang sulit dinegosiasikan dengan target dan waktu yang terjadwal pada konvensi perubahan iklim.⁸⁵

3.6. *Good neighbourliness and the duty to cooperate*

Prinsip hukum internasional ini mengikat suatu kerjasama yang ditujukan pada isu internasional. Hal tersebut terefleksi dalam bagian dari *Article 1.3 of UN Charter*, dimana termasuk didalamnya merupakan hasil dari UN “*to achieve international cooperation in solving international problems of an economic, social, cultural, or humanitarian character ...*” *The 1970 UN Declaration of Principles on International Law*, mengelaborasi kewajiban dari kerjasama sebagai berikut:

Negara mempunyai tugas untuk bekerjasama satu dengan yang lain, dengan tidak mengindahkan perbedaan didalam politik, ekonomi dan sistem sosial, didalam berbagai kegiatan dari hubungan internasional, dalam tugas untuk menjaga kedamaian internasional

⁸⁴David Hunter, James Salzman and Durwood Zaelke, *Ibid.*, pg. 358.

⁸⁵*Ibid.*, pg. 359.

dan keamanan dan untuk mendorong kestabilan ekonomi dan progress, kesejahteraan umum dari negara-negara dan kerjasama internasional yang bebas dari diskriminasi berdasarkan perbedaan-perbedaan yang ada.

Untuk tujuan tersebut:

1. Negara-negara akan berkerjasama dengan negara-negara lain di dalam memelihara perdamaian dan keamanan internasional.
2. Negara-negara berkerjasama di dalam “memajukan penghormatan terhadap hak asasi yang bersifat universal dan kebebasan dasar manusia” atau “memajukan penghormatan terhadap hak asasi dan kebebasan yang bersifat universal dan fundamental bagi umat manusia”, dan didalam penghapusan semua hal yang berhubungan dengan diskriminasi dan seluruh bentuk intoleransi religious/keagamaan.
3. Negara akan melakukan hubungan-hubungan internasional di dalam ekonomi, sosial, budaya, teknik dan bidang perdagangan yang merujuk pada prinsip persamaan kedaulatan dan tidak saling intervensi.
4. Negara-negara anggota UN memiliki tugas berkerjasama dan secara terpisah berkerjasama dengan UN yang merujuk pada Charter sesuai kondisi masing-masing.

Prinsip 24 dari Stockholm Deklarasi menyatakan kewajiban sebagai berikut

International matters concerning the protection and improvement of the environment should be handled in a co-operative spirit by all countries, big or small, on an equal footing. Co-operation through multilateral or bilateral arrangements or other appropriate means is essential to effectively control, prevent, reduce and eliminate adverse environmental effects resulting from activities conducted in all spheres, in such a way that due account is taken of the sovereignty and interests of all States.

Lebih umum lagi, Stockholm Deklarasi dalam keseluruhan seperti juga Rio Deklarasi yang keberadaannya dua puluh tahun kemudian, yang dapat terlaksana dengan bekerjasama. Berdasarkan prinsip 27 dari Deklarasi Rio, sebagai contoh, Negara dan orang akan bekerjasama dengan kejujuran dan didalam spirit kemitraan didalam pemenuhan dari prinsip ini dan didalam pengembangan dari hukum internasional lebih lanjut didalam pembangunan berkelanjutan.⁸⁶

⁸⁶ *ibid.*, pg. 376.

Banyak dari hukum lingkungan internasional yang memiliki hubungan untuk memenuhi kewajiban umum untuk berkerjasama didalam menyelidiki, mengidentifikasi, dan menghindari perusakan lingkungan. Dari waktu ke waktu tugas untuk berkerjasama didalam konteks lingkungan telah menjadi pemimpin dari pengembangan tugas yang lebih spesifik dan lebih terkait, sebagai contoh, kebutuhan untuk melakukan pemberitahuan dan melakukan konsultasi terhadap hak-hal yang berpotensi terhadap suatu negara.⁸⁷

3.7. *The principle of subsidiary*

Prinsip-prinsip *subsidiarity* mencerminkan preferensi untuk membuat keputusan di tingkat pemerintahan lebih rendah atau organisasi sosial di mana masalah dapat dikelola secara efektif. *Subsidiarity* tidak menjelaskan apakah adalah keputusan yang tepat dalam suatu konteks, tetapi di mana dalam hirarki keputusan harus dibuat. Keputusan dibuat tingkat lokal. Keputusan yang dibuat di tingkat lokal sering dianggap lebih mungkin untuk mengambil memanfaatkan dana lokal untuk kepentingan lingkungan dan pendapat dari masyarakat lokal yang sering menanggung biaya tertinggi bagi kondisi lingkungannya merupakan pertimbangan dasar dari pengambilan keputusan.⁸⁸

Pada sisi lain, banyak permasalahan lingkungan merupakan implikasi yang tidak terpisahkan dari permasalahan lingkungan nasional bahkan internasional, sebagai contoh adalah permasalahan pencemaran lintas batas dan polusi udara global. Pembuat kebijakan harus didalam posisi yang seimbang antara keuntungan ekonomi secara lokal dan perhatian serta prioritas terhadap masalah lingkungan di tingkat nasional bahkan internasional. Banyak ditemukan, pembuat kebijakan mengalami kesulitan bila harus menyeimbangkan hal tersebut.

Ada kecenderungan birokrasi lingkungan menumpuk/menghambat bagi banyak permasalahan, prinsip *subsidiary* menempatkan bahwa pengambilan keputusan berdasarkan asas desentralisasi yang diberikan adalah sesuai dengan sifat khusus masalah. Pada dasarnya masalah lingkungan adalah masalah yang umum, sehingga, pada prinsipnya hal tersebut

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ *Ibid.*, pg 370-371

mengurangi kerja badan hukum lingkungan internasional karena masalah tersebut akan diselesaikan atau keputusan akan diambil pada tingkat pemerintahan yang lebih rendah.⁸⁹

Prinsip *subsidiarity* yang umumnya meletakkan suatu keputusan diambil pada tingkat yang lebih rendah. Dalam pengertian ini, digunakan asas organisasi atau hirarkhi di bidang sosial dan politik. Bila memungkinkan, keputusan harus diambil oleh individu dan/atau keluarga, bukan oleh masyarakat luas, oleh masyarakat setempat, bukan oleh negara, dan oleh anggota negara atau federasi, bukan oleh federasi. Prinsip ini juga dapat diterapkan di mana pilihan harus dibuat antara peraturan nasional dan internasional

Selain prinsip-prinsip yang sudah dibahas tersebut, masih ada beberapa prinsip lain yang memiliki kaitan erat dengan analisa dari disertasi ini, yaitu seperti prinsip *right to Development*, dan *principle of Common Concern of Humankind*. Prinsip-prinsip yang tidak dibahas tersebut akan tetap dipergunakan terutama untuk memperkuat analisa dari data yang ada

Dalam perkembangan Hukum linternasional saat ini, terbentuklah apa yang disebut hukum internasional yang dikenal dengan sebutan “soft law”⁹⁰ pada umumnya merujuk pada ketentuan-ketentuan hukum internasional dengan daya mengikat yang lemah. Para sarjana menggunakan istilah tersebut dengan merujuk pada:⁹¹ a. hukum internasional yang berupa anjuran, himbauan atau putusan politik bersama, seperti deklarasi, resolusi Majelis Umum PBB, dan *guidlens*; dan b. hukum internasional yang bentuknya perjanjian internasional akan tetapi hanya memuat ketentuan-ketentuan umum, tanpa hak dan kewajiban yang teknis langsung, seperti misalnya perjanjian internasional di bidang hukum lingkungan internasional, yang walaupun berbentuk “hard law” akan tetapi dalam hal sifat pengaturannya bersifat “soft law.”⁹²

Walaupun hukum internasional tersebut bersifat “soft law” akan tetapi berbagai produk hukum internasional tersebut tidak dapat dipungkiri merupakan suatu aturan/tatanan perilaku

⁸⁹*Ibid.*, pg 371

⁹⁰Penyebutan “soft law” karena kekuatan mengikatnya lebih lemah dibanding dengan perjanjian internasional yang pada umumnya disebut sebagai “hard law” karena mempunyai daya mengikat yang kuat, terutama bila subyek hukum internasional tersebut telah menyatakan persetujuannya untuk terikat (*pacta sun servanda*).

⁹¹Anthony D’Amanto ed, *International Law Anthologi*, Anderson Publishing Company, USA, 1994, pg. 148-157.

⁹²Melda Kamil, *Hukum Internasional Hukum Yang Hidup*, Jakarta: Diadit Media, 2007, hal. 177.

Negara-negara dan subyek hukum internasional lainnya. Pembentukan produk ini merupakan “penyatuan” berbagai kepentingan di suatu bidang tertentu, misalnya dalam hal lingkungan, meskipun tiap Negara pada dasarnya menginginkan adanya perlindungan dan pelestarian lingkungan, akan tetapi kepentingan-kepentingan lain, seperti ekonomi, sering mengalahkan produk kompromi tersebut, yang bentuknya bisa berupa deklarasi, petunjuk umum, rencana aksi internasional maupun konvensi yang sangat “soft” dalam pengaturannya.

4. Konvensi-Konvensi Internasional yang berhubungan dengan Bahan Berbahaya Beracun

4.1. Konvensi Basel⁹³ (*Basel Convention On The Control Of Transboundary Movements Of Hazardous Wastes And Their Disposal, 1989*)

Pada akhir tahun 1980 di Basel, Switzerland, atas prakarsa PBB diselenggarakan sebuah konvensi yang berisi rancangan regulasi mengenai pengetatan atas pembuangan limbah beracun berikut turunannya terhadap dampak lingkungan hidup. Konvensi ini efektif pada tahun 1990 setelah dilakukan ratifikasi oleh negara-negara peserta yang kemudian dibentuk *The Conference of the Parties* disingkat COP. Sebagai badan pelaksanaanya dibentuk *Competent Authorities* dan sekretariat tetap yang berkedudukan di Geneva, Switzerland. Pada saat ini negara yang telah meratifikasi Konvensi Basel berjumlah 170 negara. Konvensi ini perlu dilakukan karena semakin mahalnya biaya pemusnaan atas pembuangan turunan beracun yang dihasilkan oleh industri negara-negara maju berdampak pada pencarian tempat pembuangan yang berbiaya murah, dan kemudian bagi negara miskin dijadikan sumber nafkah melalui “perdagangan beracun” atas pembuangan limbah beracun berikut turunannya pada negara-negara miskin tersebut.

Indonesia merupakan negara yang menandatangani naskah Konvensi Basel pada tahun 1989 dan telah meratifikasinya melalui Keputusan Presiden RI No 61 tahun 1993 tentang Pengesahan *Basel Convention On The Control Of Transboundary Movements Of Hazardous Wastes And Their Disposal*⁹⁴ atau konvensi yang mengatur perpindahan lintas batas limbah bahan berbahaya dan pemuangannya.

⁹³Indonesia, Kementrian Negara Lingkungan Hidup, Status Lingkungan Hidup Indonesia 2006, hal 245.

⁹⁴Diundangkan pada tanggal 12 Juli 1993

Pada tahun 2006, antara tanggal 27 November–1 Desember, di Nairobi, Kenya, telah diselenggarakan Sidang Kedelapan Conference of the Parties (COP 8) Konvensi Basel dengan tema *Creating Innovative Solutions Through the Basel Convention for the Environmentally Sound Management of E-waste*. COP yang untuk pertama kalinya diselenggarakan di Benua Afrika ini dihadiri oleh lebih dari 900 peserta berasal dari 113 negara para pihak dan institusi serta organisasi terkait lainnya.

Berbagai isu termasuk yang sebelumnya dipersiapkan pada OEWG 5 dibahas dalam COP 8 tersebut. Indonesia secara langsung berkepentingan dengan isu-isu tertentu seperti limbah barang elektronik (*electronic and electrical waste* atau *e-waste*), (*ship dismantling*); implementasi, amandemen, dan tafsir Pasal 17 ayat (5) Konvensi Basel; perdagangan illegal (*illegal traffic*); dan tanggung jawab dan kompensasi atas kerugian yang muncul dari pergerakan dan pembuangan limbah B3 lintas negara (*liability and compensation for damage resulting from the transboundary movement and disposal of hazardous wastes*).

Isu-isu lain yang bersifat regional dan global juga dibahas, seperti upaya koordinasi dan sinergi fungsi tiga sekretariat Konvensi, yaitu Basel, Stockholm, dan Rotterdam, serta pendanaan dan operasional Basel Convention Regional Centre (BCRC). Pada sidang tersebut juga ditetapkan wakil Indonesia duduk sebagai anggota *Compliance Committee* mewakili wilayah Asia. Komisi tersebut bertugas membantu agar negara para pihak mampu meningkatkan penataan pelaksanaan ketentuan Konvensi Basel.

Sidang COP 8 telah berhasil mensahkan Deklarasi Nairobi mengenai pengelolaan limbah elektronik berwawasan lingkungan (*Nairobi Declaration on the Environmentally Sound Management of Electronic and Electrical Waste*). Deklarasi ini merupakan bentuk keprihatinan atas meningkatnya jumlah limbah elektronik global yang dihasilkan akibat peningkatan pertumbuhan produk elektronik, keterbatasan kemampuan negara berkembang dari segi teknologi dan sumber daya dalam memperbaiki (*refurbish*) dan menyortir (*dismantle*) untuk daur ulang, serta peningkatan laju perpindahan *e-waste* lintas negara, khususnya untuk tujuan pembuangan secara ilegal.

Kemiskinan dan pengangguran menjadikan kegiatan penyortiran dan daur ulang *e-waste* menjadi mata pencaharian, rendahnya kesadaran masyarakat terhadap dampak *e-waste* pada kesehatan dan keamanan lingkungan, lemahnya pengawasan dan penegakan hukum,

perdagangan ilegal (*illegal traffic*), penerimaan bantuan untuk alasan pendidikan atau bantuan kemanusiaan berupa komputer bekas yang tidak berfungsi atau sudah mendekati habis masa pakainya, merupakan kondisi yang banyak terjadi di negara berkembang. Terkait dengan isu limbah elektronik, Pemerintah Indonesia telah memulai sosialisasi pemahaman konsep limbah yang dimaksud, melalui pertemuan dan lokakarya termasuk melakukan studi pendahuluan untuk mengidentifikasi jumlah limbah elektronik yang dihasilkan secara nasional.

Sidang COP 8 juga telah menetapkan Indonesia sebagai tuan rumah penyelenggaraan COP 9 yang diselenggarakan pada tahun 2008. Sebagai negara kepulauan yang rawan terhadap pembuangan limbah B3 dan impor limbah B3 ilegal, Indonesia memiliki harapan yang besar pada keberhasilan penerapan Konvensi ini. Diharapkan kegiatan sebagai tuan rumah akan mendorong kesadaran seluruh pihak yang terkait di Indonesia untuk bersama-sama melindungi dan menjaga wilayah Indonesia dari perpindahan limbah B3 ilegal.

Telah sebelas tahun semenjak *Ban Amendment Agreement* diberlakukan tetapi tidak ada kemajuan yang berarti karena para pihak tetap melakukan penjualan material secara salah. Keadaan ini tidak menguntungkan karena tidak mempersatukan persepsi, tetapi justru mempolarisasi dunia. Konsekuensinya adalah terjadinya kevakuman regulasi tentang pengelolaan limbah B3.

Pada COP-9 tersebut diusulkan langkah terobosan untuk mengatasi kebuntuan selama ini. Terobosan dimaksud adalah menyerahkan persoalan untuk **selesaikan** oleh kelompok kerja (*working group*), dan hasilnya akan dibawa dalam COP-10.⁹⁵ Inisiatif Indonesia ini mendapat pujian dan didukung lebih dari 18 negara, dan dengan serta merta Switserland menyatakan kesediaannya menjadi volunteer bersama dengan Indonesia, Jepang, Swis dan Norwegia.⁹⁶

⁹⁵Konferensi ke-9 Konvensi Basel di Nusa Dua, Bali, gagal menyepakati larangan ekspor-impor limbah B3. Negara maju masih leluasa mengirim limbah B3-nya ke negara-negara miskin. Indonesia menjadi sampah negara maju, membuka diri terhadap limbah B3, termasuk uranium, dari Jepang. Tiga belas tahun rupanya belum cukup. Perjuangan untuk menjalin kesepakatan melarang perdagangan limbah bahan berbahaya dan beracun (B3) masih harus menempuh perjalanan lebih panjang. Konferensi para pihak penanda tangan Konvensi Basel (Conference of Parties –COP) ke-9, 23 hingga 27 Juni pekan lalu di Nusa Dua, Bali, gagal menelurkan kesepakatan pelarangannya. Delegasi 110 negara (mestinya 170 negara) hanya menyepakati pembentukan kelompok kerja untuk membahas hal itu pada COP ke-10 tahun 2010

⁹⁶<http://www.Meneg.LH.go.id/archive.php?action=cat&cat=412>; 27 Jun 2008 19:30 WIB

Presiden COP-9, Rachmat Witoelar merubah *summary* menjadi keputusan COP untuk meningkatkan posisi *summary* menjadi “deklarasi” yang sifatnya mengikat seluruh anggotanya. Di mana di dalam deklarasi tersebut terkandung mandat untuk membentuk *working group*. Melalui mekanisme ini diharapkan dalam waktu 1-2 tahun ke depan *working group* mampu menghasilkan *ban amendment agreement* yang lebih bersahabat dan bisa diterima oleh pihak-pihak yang pro dan kontra

4.2. Konvensi Rotterdam⁹⁷ (*the Convention was adopted on September' 10 1998 by a Conference of Plenipotentiaries in Rotterdam, the Netherlands. The Convention creates legally binding obligations for the implementation of the Prior Informed Consent (PIC) procedure*)

Isi dari Konvensi ini diadopsi pada tanggal 10 September 1998 dalam sebuah Konferensi di Rotterdam, Belanda. Konvensi ini berlaku mulai tanggal 24 Pebruary 2004.

Tujuan dari Konvensi ini adalah:

1. untuk mempromosikan tanggung jawab bersama dan usaha koperatif diantara para pihak dalam perdagangan internasional bahan kimia berbahaya tertentu untuk melindungi kesehatan manusia dan lingkungan dari kemungkinan kerusakan.
2. untuk berkontribusi dalam penggunaan yang ramah lingkungan dari bahan kimia yang berbahaya, dengan memfasilitasi pertukaran informasi mengenai karakteristik mereka, dengan menyediakan untuk proses pembuatan keputusan mengenai impor dan ekspor dan dengan menyebarluaskan keputusan tersebut kepada para pihak.

Konvensi menciptakan kewajiban yang mengikat secara hukum untuk implementasi prosedur persetujuan yang diinformasikan terlebih dahulu (PIC). Hal ini dibangun dengan dasar prosedur PIC sukarela, dibuat oleh UNEP dan FAO pada 1989 dan berakhir pada tanggal 24 Pebruari 2006.

Ketentuan Utama dari Konvensi ini adalah pengaturan tentang pestisida dan bahan kimia industrial yang telah dilarang atau dibatasi secara keras demi alasan

⁹⁷ <http://www.pic.int/home.php?type=t&id=5&sid=16>

kesehatan atau lingkungan oleh para pihak dan telah diberitahukan oleh para pihak untuk dimasukkan ke dalam prosedur PIC. Satu pemberitahuan dari satu dari dua daerah tertentu menimbulkan pertimbangan dalam menambah suatu bahan kimia ke dalam Annex III dari Konvensi, Formulasi pestisida yang sangat berbahaya dan menyebabkan bahaya pada kondisi tertentu dalam penggunaannya di negara berkembang atau negara dalam transisi ekonomi dapat pula diusulkan untuk dimasukkan dalam Annex III.

Ada 39 bahan kimia yang terdaftar dalam Annex III dari Konvensi dan menjadi subyek dari prosedur PIC termasuk 24 pestisida, 4 formulasi pestisida yang sangat berbahaya dan 11 bahan kimia industri. Banyak bahan kimia lainnya yang diharapkan ditambah di masa yang akan datang. Konferensi dari para pihak memutuskan untuk memasukkan bahan kimia yang baru.

Ketika satu bahan kimia dimasukkan dalam Annex III, satu "dokumen panduan keputusan" (DGD) yang mengandung informasi terkait bahan kimia dan keputusan peraturan untuk melarang atau sangat dibatasi demi alasan kesehatan atau lingkungan, di sebarakan ke para pihak.

Para pihak memiliki waktu 9 bulan untuk mempersiapkan tanggapan mengenai impor masa depan untuk bahan kimia. Tanggapan dapat berisi keputusan akhir (untuk memperbolehkan impor bahan kimia tersebut, tidak memperbolehkan impor, atau memperbolehkan impor dalam kondisi tertentu) atau tanggapan sementara. Keputusan dari negara pengimpor harus diperlakukan netral (yaitu berlaku sama untuk produksi domestik untuk penggunaan domestik seperti mengimpor dari sumber lainnya)

Keputusan impor disebarluaskan dan para pihak yang merupakan negara eksportir diwajibkan oleh Konvensi ini untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk memastikan eksportir dalam yurisdiksinya mematuhi keputusan tersebut. Hal tersebut menjadi penting, karena terdapat tanggung jawab negara dimana eksportir tersebut terdaftar atau memiliki perizinan.

Konvensi ini mempromosikan pertukaran informasi akan bahan kimia yang sangat luas sifatnya. Hal ini dilakukan lewat:

1. persyaratan bagi satu pihak untuk menginformasikan ke pihak lain setiap larangan nasional atau batasan yang sangat keras untuk suatu bahan kimia.
2. kemungkinan bagi pihak yang merupakan negara berkembang atau negara dalam transisi untuk menginformasikan para pihak apabila mengalami masalah yang disebabkan oleh formulasi pestisida yang sangat berbahaya yang digunakan dalam kondisi tertentu dalam wilayahnya.
3. Persyaratan bagi pihak yang merencanakan untuk mengekspor suatu bahan kimia yang dilarang atau dibatasi dengan keras penggunaannya di wilayahnya, untuk menginformasikan pihak pengimpor bahwa ekspor tersebut akan dilakukan, sebelum pengiriman pertama dan kemudian setiap tahunnya.
4. Persyaratan bagi pihak eksportir, ketika akan mengekspor bahan kimia yang akan dipergunakan untuk tujuan pekerjaan, untuk memastikan lembar data keselamatan yang diperbaharui dan dikirim ke importir; dan
5. Persyaratan label untuk ekspor bahan kimia yang termasuk ke dalam prosedur PIC, sama seperti bahan kimia lain yang dilarang atau dibatasi secara keras di negara pengekspor.

4.3. Konvensi Stockholm (Stockholm tentang Bahan Pencemar Organik yang Persisten)

Para pihak dalam konvensi ini, mengakui bahwa polusi organik yang menetap mengandung bahan-bahan beracun, menolak penurunan level, bioakumulasi, dan disebarkan melalui udara, air dan spesies yang bermigrasi, melalui batas-batas internasional dan menetap di tempat yang jauh dari tempat dilepaskan, dimana mereka terakumulasi di ekosistem air dan teresterial. Selain itu menyadari kekhawatiran akan adanya kesehatan, terutama di negara-negara berkembang, yang diakibatkan oleh terbukanya wilayah lokal terhadap polusi organik yang menetap, terutama akibatnya terhadap perempuan dan, melalui mereka, terhadap generasi masa depan. Selain itu bahwa ekosistem Arktik dan komunitas pribumi adalah yang paling berisiko karena perbesaran bio terhadap polusi organik yang menetap dan kontaminasi terhadap makanan tradisional mereka adalah isu kesehatan umum.

Kebutuhan aksi global terhadap polusi organik yang menetap, memperhatikan keputusan *Governing Council* dari Program Lingkungan PBB nomor 19/13 C tanggal 7 Februari 1997 untuk membentuk aksi internasional untuk melindungi kesehatan manusia dan lingkungan dengan ukuran-ukuran yang akan mengurangi dan/atau menghilangkan emisi dan melepaskan polusi organik yang menetap. Aturan-aturan yang terkait dari konvensi-konvensi lingkungan internasional, terutama konvensi Rotterdam tentang Prosedur Pemberitahuan Ijin Terlebih Dahulu untuk Bahan Kimia Berbahaya Tertentu dan Pestisida di Perdagangan Internasional, dan Konvensi Basel tentang Kontrol Terhadap Perpindahan Lintas Batas dari Limbah Berbahaya dan Pembuangannya termasuk perjanjian-perjanjian regional yang dikembangkan dalam kerangka Pasal 11.

Konvensi ini juga mengingat kembali aturan-aturan yang terkait dari Deklarasi Rio tentang Lingkungan dan Pembangunan dan Agenda 21, pencegahan yang mendasari kekhawatiran para pihak dan tertanam dalam konvensi ini, dan perjanjian-perjanjian internasional yang lain dalam bidang perdagangan dan lingkungan adalah saling menunjang,

Negara memiliki, sesuai dengan Piagam PBB dan prinsip-prinsip hukum internasional, hak kedaulatan untuk memanfaatkan sumber-sumber alam sesuai dengan kebijakan lingkungan dan pembangunan mereka, dan tanggung jawab untuk memastikan aktifitas dalam yurisdiksi atau kontrol negara atas tindakan yang tidak akan menimbulkan kerusakan lingkungan Negara lain atau area lain di luar batas yurisdiksi nasional,

Situasi dan persyaratan tertentu dari negara berkembang, khususnya negara kurang berkembang, dan negara dalam transisi ekonomi, khususnya kebutuhan untuk memperkuat kapabilitas nasional mereka untuk manajemen kimia, termasuk transfer teknologi, ketentuan mengenai pendampingan finansial dan teknik dan promosi kerjasama antara para Pihak, dan mempertimbangkan Program Aksi untuk Pembangunan Berkelanjutan Pulau Kecil Negara-negara Berkembang, yang diadopsi di Barbados pada tanggal 6 Mei 1994

Memperhatikan kapabilitas masing-masing dari negara maju dan berkembang, seperti tanggung jawab yang umum tapi berbeda dari negara-negara seperti yang ditetapkan dalam Prinsip 7 Deklarasi Rio tentang Lingkungan dan Pembangunan,

kemudian mengakui bahwa terdapat kontribusi penting yang diberikan oleh sektor swasta dan organisasi non pemerintah untuk mencapai pengurangan dan/atau penghilangan emisi dan pelepasan polusi organik yang menetap. Hal ini penting mengingat sektor swasta merupakan salah satu pilar dalam pemerintahan, selain masyarakat.

Menggarisbawahi pentingnya pembuat polusi organik yang menetap untuk mengambil tanggung jawab untuk mengurangi efek yang merugikan yang diakibatkan oleh produk mereka dan untuk menyediakan informasi bagi pengguna, Pemerintah dan masyarakat umum mengenai bahan-bahan berbahaya dari kimia tersebut, kebutuhan untuk mengambil tindakan untuk mencegah efek yang merugikan yang diakibatkan oleh polusi organik yang menetap pada semua tahap masa hidup.

Prinsip 16 dari Deklarasi Rio tentang Lingkungan dan Pembangunan yang menyatakan bahwa pihak nasional yang berwenang harus berusaha untuk mempromosikan internalisasi biaya lingkungan dan penggunaan instrumen ekonomi, dengan mempertimbangan pendekatan yang seharusnya dilakukan pembuat polusi, pada prinsipnya, menanggung biaya polusi, dengan memperhatikan kepentingan umum dan tanpa mengganggu perdagangan dan investasi internasional. Deklarasi ini mendorong para pihak yang tidak memiliki peraturan dan skema asesmen untuk pestisida dan kimia industri untuk mengembangkan skema tersebut, kemudian mengenali pentingnya pembangunan dan menggunakan proses dan kimia alternatif yang ramah lingkungan, dan Memutuskan untuk melindungi kesehatan manusia dan lingkungan dari akibat yang merugikan dari polusi organik yang menetap.

Polutan organik yang persisten merupakan sekelompok senyawa kimia beracun dengan sifat sulit terurai dan cenderung berakumulasi baik di darat atau di air. Bahan POPs berdampak negatif bagi lingkungan dan kesehatan manusia secara langsung atau melalui rantai makanan. Hasil penelitian di negara maju, paparan senyawa POPs dalam jangka panjang menyebabkan kanker, merusak sistem susunan saraf, kekebalan tubuh, reproduksi, serta perkembangan bayi dan anak balita. Dalam lingkungan, paparannya mengurangi populasi burung, ikan, dan penipisan sel kulit telur burung pemakan ikan. Terdapat 12 jenis bahan kimia POPs dalam tiga kategori, yaitu pestisida: *aldrin*, DDT, *chlordane*, *dielddrin*, *endrin*, *heptachlor*, *mirex*, dan *toxaphene*; bahan industri:

hexachlorobenzene (HCB) dan *polychlorinated biphenyls* (PCB); dan bahan terbentuk tak sengaja akibat aktivitas manusia atau industri: dioksin dan furan.

Indonesia akan segera meratifikasi Konvensi Stockholm tentang Bahan Pencemar Organik yang Persisten.⁹⁸ Departemen terkait menyatakan persetujuannya segera meratifikasi konvensi yang mulai berlaku 17 Mei 2004 itu. Departemen/Kementerian Negara tersebut adalah Kementerian Negara Riset dan Teknologi, Departemen Perindustrian, Departemen Perdagangan, Departemen Pertanian, Departemen Kesehatan, serta Departemen Luar Negeri. Direktur Jenderal Tanaman Pangan Deptan menyebutkan bahwa Deptan hingga kini telah melarang 38 jenis pestisida atau bahan aktif untuk pertanian.

Dari 12 bahan pencemar organik yang diidentifikasi sulit terurai (*persistent organic pollutants/POPs*) dan dilarang di seluruh negara peratifikasi, delapan di antaranya masuk kategori pestisida yang berbahaya bagi kelestarian lingkungan. Dua bahan kimia industri, PCB dan HCB, serta dua bahan lainnya terbentuk melalui proses bersuhu tinggi, dioksin dan furan.

Salah satu konsekuensi ratifikasi konvensi yang patut ditindaklanjuti pemerintah adalah ketersediaan bahan pengganti POPs, di antaranya PCB untuk keperluan industri elektronik dan DDT yang banyak digunakan sebagai pestisida. "Bahan pengganti untuk pestisida sudah banyak pilihannya. Namun, pengganti bahan di sektor industri seperti baja belum bisa Indonesia hasilkan sendiri," kata Menteri Negara Riset dan Teknologi Kusmayanto Kadiman.⁹⁹ Konsekuensinya, impor bahan pengganti dari negara lain. Karena itu, pihaknya akan mengembangkan penelitian soal bahan-bahan pengganti POPs. Menurut Arief, langkah ratifikasi Konvensi Stockholm di antaranya akan diikuti beberapa kompensasi, seperti adanya bantuan teknis pengawasan dan pengendalian POPS di Indonesia, termasuk bantuan pendanaan bagi penelitian bahan penggantinya.¹⁰⁰

⁹⁸<http://cetak.kompas.com/read/xml/2009/02/03/00511946/ri.ratifikasi.konvensi.stockholm>; 3 Februari 2009, Bila tidak ada keberatan fraksi-fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat, Pemerintah Indonesia akan segera meratifikasi Konvensi Stockholm tentang Bahan Pencemar Organik yang Persisten. Rapat kerja teknis persiapan akan dibahas Rabu (4/2) bersama departemen.

⁹⁹*ibid.*

¹⁰⁰"Ratifikasi bisa tertunda," 5 Februari 2009. <http://cetak.kompas.com/read/xml/2009/02/05/01064710/ratifikasi.bisa.tertunda>;

4.4. *Joint Working Group Basel-Rotterdam-Stockholm*

Merupakan kelompok kerja hubungan khusus (untuk suatu maksud) di antara peserta Konvensi Basel, Rotterdam dan Stockholm didirikan berdasarkan keputusan menurut SC-2/15 antara peserta Stockholm Konvensi tentang Polutan Organik yang Sulit terurai (*Persistent Organic Pollutants=POPs*), keputusan RC-3/8 antara peserta Rotterdam Konvensi tentang prosedur pemberian persetujuan dalam perdagangan internasional atas bahan kimia dan peptisida tertentu yang berbahaya (*the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemical and Pesticides in International Trade*) dan keputusan VIII/8 antara peserta Konvensi Basel tentang pengawasan atas pergerakan dan pembuangan limbah B3 lintas negara (*the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal*). Mandat atas grup tersebut diberikan untuk menyediakan rekomendasi bersama bagi peningkatan hubungan kerjasama dan koordinasi di antara tiga konvensi guna untuk melaksanakan apa yang diputuskan oleh para peserta dari ketiga konvensi ini.

Program-program yang ditetapkan di lapangan.

- a. Mengundang peserta memajukan kerjasama di tingkat nasional dan tingkat regional sejauh yang mungkin dilakukan;
- b. Mengundang UNEP dan FAO untuk bekerja bersama dengan badan lain di PBB, khususnya UNDP, persetujuan lingkungan multilateral, dan badan internasional lain, (sebagai contoh melalui langkah awal inisiatif bea cukai hijau), mengangkut, kesehatan masyarakat, buruh, lingkungan, pertanian dan industri;
- c. Mengundang UNEP, UNDP and FAO termasuk kerjasama program tahunan mereka;
- d. Meminta sekretariat dari tiga konvensi, dalam konteks rencana strategis Bali untuk dukungan teknologi dan *capacity-building*, dan mempertimbangkan pendekatan secara strategis, untuk memulai kerja sama guna mendorong implementasi yang efektif dari keputusan pertemuan para peserta Konvensi Basel, Rotterdam dan Stockholm dan program-program mereka dalam hal transfer teknologi dan *capacity-building*;

- e. Mengajukan peserta memperkuat *capacity-building* dan dukungan teknis kepada negara berkembang dan negara ex Eropa Timur (seperti Rusia) dalam transisi ekonomi untuk mengkoordinir implementasi nasionalnya
- f. Mengajukan peserta mendorong koordinasi bilateral dan multilateral diantara negara donor untuk memastikan negara-negara tersebut untuk, mengimplementasi Konvensi Basel, Rotterdam dan Stockholm;
- g. Meminta Sekretariat Konvensi Basel, Rotterdam dan Stockholm untuk memajukan rencana kerjasama terhadap isu-isu yang penting, termasuk dalam hal area transfer teknologi dan *capacity-building*, untuk mengerjakan program dan laporan sesudah konferensi negara-negara peserta dari tiga konvensi tersebut

5. Penggunaan Peristilahan Bahan Berbahaya (B2) dan Bahan Berbahaya Beracun (B3)

Pengaturan mengenai B3 terpencair pada banyak peraturan, mulai dari UU sampai pada perda dan keputusan/gubernur/bupati/walikota. Selain pada berbagai tingkatan, pengaturannya juga terpencair pada berbagai sektor, sehingga tampak sangat tidak harmonis, bahkan dari hal yang paling dasar, yaitu istilah. UU No. 23 tahun 1997,¹⁰¹ PP 18 tahun 1999¹⁰² dan PP 19 tahun 1999¹⁰³ yang kemudian diganti dengan PP 74 tahun 2001,¹⁰⁴ Kepmenperindag No. 231/MPP/Kep/97¹⁰⁵ yang kemudian dicabut dengan Kepmenperindag No. 520/MPP/Kep/8/2003,¹⁰⁶ menggunakan istilah bahan berbahaya beracun dengan pengertian Bahan berbahaya dan beracun adalah setiap bahan yang karena sifat atau konsentrasi, jumlahnya,

¹⁰¹UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, ps. 1 no. 17, 18, 17 ayat (1), (2) dan (3), 21, 35, 36 ayat (2), 49 ayat (2), penjelasan umum poin 5, Penjelasan ps. 17 ayat (1), penjelasan ps. 20 ayat (4).

¹⁰²Indonesia, Peraturan Pemerintah No. 18 tahun 1999 tentang Pengelolaan Bahan Berbahaya Beracun

¹⁰³Indonesia, Peraturan Pemerintah No. 19 tahun 1999 tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya Beracun

¹⁰⁴Indonesia, Peraturan Pemerintah No. 74 tahun 2001 tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya Beracun

¹⁰⁵Indonesia, Departemen Perindustrian dan Perdagangan, Kep No. 231/MPP/Kep/7/97 tentang Prosedur Impor Limbah, ps. 1 huruf b.

¹⁰⁶Indonesia, Departemen Perindustrian dan Perdagangan, Kep No. 520/MPP/Kep/8/2003 tentang Larangan Impor Limbah Bahan Berbahaya Beracun (B3).

baik secara langsung maupun tidak langsung, dapat mencemarkan dan/atau merusakkan lingkungan hidup, kesehatan, kelangsungan hidup manusia serta makhluk hidup lain.

Departemen Kesehatan menggunakan istilah bahan berbahaya pada peraturan yang dikeluarkan, yaitu pada Permenkes No. 453 tahun 1983 tentang Bahan berbahaya yang kemudian dicabut dengan Permenkes No. 472/Menkes/Per/V/1996 tentang Pengamanan Bahan Berbahaya Bagi Kesehatan. Dasar penggunaan kata bahan berbahaya oleh Departemen Kesehatan, merupakan terjemahan langsung dari istilah *gevaarlijke stoffen* dalam *Gevaarlijke Stoffen Ordonantie Stb. 1949 No. 337*, yang menunjuk Departemen Kesehatan sebagai instansi yang berwenang.¹⁰⁷ Departemen Kesehatan juga menggunakan istilah “bahan berbahaya” untuk dokumen RUU tentang Bahan Berbahaya. Selain itu, beberapa undang-undang sektor Departemen Perhubungan, menggunakan istilah bahan berbahaya, yaitu pada UU No. 14 tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, UU No. 21 tahun 1992 tentang Pelayaran dan Kep Menteri Perhubungan No. KM 17 Tahun 2000 tentang Pedoman Penanganan Bahan/Barang Berbaya Dalam Kegiatan Pelayaran di Indonesia. Istilah bahan berbahaya juga dipergunakan oleh Menteri Perindustrian dan Perdagangan dalam Keputusannya No. 254/MPP/Kep/7/2000 tentang Tata Niaga Impor dan Peredaran Bahan Berbaya Tertentu, yang kemudian dicabut dengan Keputusan No. 478/MPP/Kep/7/2003 tentang Tata Niaga Impor dan Peredaran Bahan Berbahaya Tertentu. Pengertian bahan berbahaya adalah zat, bahan kimia dan biologis, baik dalam bentuk tunggal maupun campuran yang dapat membahayakan kesehatan dan lingkungan hidup secara langsung atau tidak langsung yang mempunyai sifat racun, karsinogenik, teratogenik, mutagenik, korosif dan iritasi.¹⁰⁸ Dalam disertasi ini istilah B3 yang dipergunakan adalah istilah B3 berdasarkan UU No. 23 tahun 1997, tetapi dalam pembahasan dan analisisnya mencakup juga pembahasan tentang B2.

Bab ini berisikan konsep, teori, dan prinsip-prinsip yang mendukung penulisan disertasi. *State Responsibility* pada dasarnya tidak merupakan prinsip hukum lingkungan internasional semata, karena prinsip ini berkaitan dengan tanggung jawab suatu negara dalam kaitannya sebagai subyek hukum internasional. Masalah lingkungan yang kemudian berkembang hampir

¹⁰⁷Takdir Rahmadi, *Hukum Pengelolaan Bahan Berbahaya dan Beracun*, Surabaya: Airlangga University Press, 2003, hal. 36.

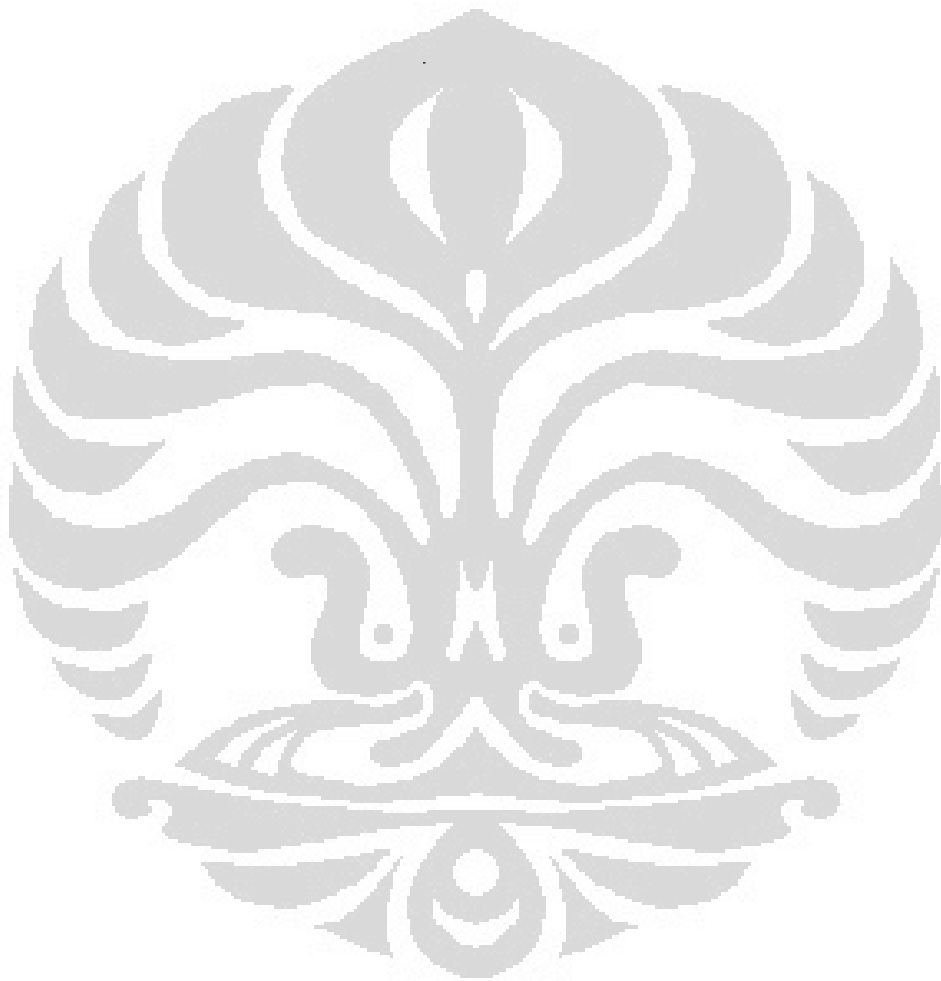
¹⁰⁸Indonesia, Departemen Perindustrian dan Perdagangan dalam Keputusannya No. 254/MPP/Kep/7/2000 tentang Tata Niaga Impor dan Peredaran Bahan Berbaya Tertentu, ps. 1 angka 1.

bersamaan dengan hukum publik internasional memasukkan prinsip ini sebagai salah satu dasar pertanggungjawaban negara pada permasalahan lingkungan.

Konsep kewenangan, Hubungan Pemerintah dan Daerah dan Tindakan Pemerintah, merupakan “jembatan penghubung” untuk dapat menjelaskan kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah, Provinsi dan Kabupaten/Kota. Dengan bantuan jembatan penghubung ini, maka akan terjawab pertanyaan dari disertasi ini, mengenai kewenangan dan tanggung jawab daerah otonom dalam perlindungan lingkungan.

Beberapa prinsip yang dibahas kemudian adalah sebagai rujukan ketika disertasi ini membahas mengenai implementasi. Bagaimana suatu Daerah, dengan kewenangan yang dimiliki, berusaha untuk berbuat lebih baik dengan mendasarkan pada prinsip-prinsip hukum lingkungan yang ada. Prinsip-prinsip tersebut memang tidak harus serta merta dilaksanakan, tetapi paling tidak dapat menjadi rujukan ketika Daerah membentuk suatu norma hukum yang berkaitan dengan pengaturan dan pengurusan.

Beberapa konvensi yang ditulis pada bab ini merupakan pelengkap dari pengaturan B3 dan limbah B3 di ranah internasional. Konvensi-konvensi tersebut yang bila sudah diratifikasi oleh Indonesia bisa pula menjadi rujukan bagi Daerah. Dan, terakhir adalah penggunaan peristilahan dalam penulisan disertasi ini.



BAB III

PERLINDUNGAN LINGKUNGAN OLEH DAERAH

1. Pengaturan, Pengurusan dan Pengelolaan Lingkungan oleh Daerah

Daerah dalam menjalankan pemerintahannya mendapatkan kewenangan dari ketentuan yang ada dalam peraturan perundang-undangan baik secara *original legislator*, maupun *delegated legislator*. Walaupun dalam perkembangannya terjadi pasang surut perubahan, yaitu dari *wetmatigheid van bestuur* menjadi *rechmatigheid van bestuur* atau sebaliknya yang sangat dipengaruhi oleh tingkat kestabilan negara di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya dan pertahanan keamanan. Berubahnya keinginan politik dari suatu masa pemerintahan, maka akan terwujud dengan berubahnya dasar dalam menjalankan pemerintahan. Pada suatu saat mungkin saja jalannya pemerintahan sangat *wetmatigheid* dan pada saat yang lain menjadi sangat *rechmatigheid*, atau adanya keseimbangan diantara keduanya.

Berubah-ubahnya dasar dalam menjalankan pemerintahan tersebut, salah satunya tercermin dari besar kecilnya otonomi daerah yang ada selama ini dan banyak atau tidaknya atau lengkap/rincinya produk peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Arah pemerintahan yang sedang dijalankan saat ini adalah lebih menjurus pada *wetmatigheid* dengan pengaturan yang lebih rinci terhadap kewenangan-kewenangan yang ada antar pemerintahan dan mulai dihindarinya diterbitkan Kepres dan atau Peraturan Presiden "mandiri" yang mengatur, dan segala bentuk pengaturan kembali pada undang-undang, peraturan pemerintah dan atau peraturan daerah. Peraturan Menteri sebagai *delegatie* wewenang tentu saja tetap ada dan dibutuhkan untuk mengatur hal-hal yang lebih menjurus pada petunjuk pelaksana atau prosedur pelaksanaan atau penetapan kriteria dan standar. Keluarnya PP 38 tahun 2007 tentang Pembagian Kewenangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjadi salah satu bukti dari dasar kebijakan pemerintahan yang berlaku pada saat ini.

Pada Bab I sub bab khusus mengenai teori dan pada Bab II mengenai tinjauan teori telah dibahas mengenai pembagian urusan antara Pemerintah dengan Pemerintah Daerah, yaitu urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah dan urusan pemerintahan yang dikelola secara bersama antar tingkatan dan susunan pemerintahan atau konkuren.¹ Urusan pemerintahan² yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah adalah urusan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, moneter dan fiskal nasional, yustisi, dan agama. Urusan pemerintahan yang dapat dikelola secara bersama antar tingkatan dan susunan pemerintahan atau konkuren adalah urusan-urusan pemerintahan selain urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi urusan Pemerintah.

Untuk mewujudkan pembagian urusan pemerintahan yang bersifat *concurrent* tersebut secara proporsional antara Pemerintah, pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota maka ditetapkan kriteria pembagian urusan pemerintahan yang meliputi eksternalitas,³ akuntabilitas⁴ dan efisiensi.⁵ Penggunaan ketiga kriteria tersebut diterapkan secara kumulatif sebagai satu kesatuan dengan mempertimbangkan keserasian dan keadilan hubungan antar tingkatan dan susunan pemerintahan. Dengan penerapan ketiga kriteria tersebut, semangat demokrasi yang diterapkan melalui kriteria eksternalitas dan akuntabilitas, serta semangat

¹Setiap bidang urusan pemerintahan yang bersifat *concurrent* senantiasa terdapat bagian urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah, pemerintahan daerah provinsi, dan pemerintahan daerah kabupaten/kota.

²Indonesia, Peraturan pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota Urusan pemerintahan, ps 1 angka 5, adalah fungsi-fungsi pemerintahan yang menjadi hak dan kewajiban setiap tingkatan dan/atau susunan pemerintahan untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi tersebut yang menjadi kewenangannya dalam rangka melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat.

³Indonesia, Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, ps 11 ayat (1) dan penjelasan umum; Kriteria eksternalitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan dampak/akibat yang ditimbulkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Apabila dampak yang ditimbulkan bersifat lokal, maka urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan kabupaten/kota, apabila regional menjadi kewenangan provinsi, dan apabila nasional menjadi kewenangan Pemerintah.

⁴*Ibid.*, ps 11 ayat (1) dan penjelasan umum; Kriteria akuntabilitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan pertimbangan bahwa tingkat pemerintahan yang menangani sesuatu bagian urusan adalah tingkat pemerintahan yang lebih langsung/dekat dengan dampak/akibat dari urusan yang ditangani tersebut. Dengan demikian akuntabilitas penyelenggaraan bagian urusan pemerintahan tersebut kepada masyarakat akan lebih terjamin.

⁵*Ibid.*, ps 11 ayat (1) dan penjelasan umum; Kriteria efisiensi adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan tersedianya sumber daya (personil, dana, dan peralatan) untuk mendapatkan ketepatan, kepastian, dan kecepatan hasil yang harus dicapai dalam penyelenggaraan bagian urusan.

ekonomis yang diwujudkan melalui kriteria efisiensi dapat disinergikan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan demokratisasi sebagai esensi dasar dari kebijakan desentralisasi.

Urusan yang menjadi kewenangan daerah tersebut terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah yang terkait dengan pelayanan dasar (*basic services*) bagi masyarakat, seperti pendidikan dasar, kesehatan, lingkungan hidup, perhubungan, kependudukan dan sebagainya. Urusan pemerintahan yang bersifat pilihan adalah urusan pemerintahan yang diprioritaskan oleh pemerintahan daerah untuk diselenggarakan yang terkait dengan upaya mengembangkan potensi unggulan (*core competence*) yang menjadi kekhasan daerah. Urusan pemerintahan di luar urusan wajib dan urusan pilihan yang diselenggarakan oleh pemerintahan daerah, sepanjang menjadi kewenangan daerah yang bersangkutan tetap harus diselenggarakan oleh pemerintahan daerah yang bersangkutan. Di luar urusan pemerintahan yang bersifat wajib dan pilihan, setiap tingkat pemerintahan juga melaksanakan urusan-urusan pemerintahan yang berdasarkan kriteria pembagian urusan pemerintahan menjadi kewenangan yang bersangkutan atas dasar prinsip penyelenggaraan urusan sisa.⁶

Pemerintah, sebagai penerima tugas-tugas negara, menjalankannya dalam bentuk berupa perbuatan hukum (*rechthandeling*) dan atau keputusan hukum (*rechtsbesluiten*) dalam fungsi: (1) Pengaturan, regulasi, menetapkan peraturan-peraturan yang mempunyai kekuatan undang-undang (*delegated legislation*), (2) pembinaan masyarakat, umumnya bersifat penetapan *policy*, pengarahan terhadap jalannya kehidupan masyarakat, (3) kepolisian, yakni bertindak langsung terhadap pelanggar undang-undang dan pengganggu kewibawaan negara serta keamanan umum, (4) peradilan, yang berarti menyelesaikan berbagai macam konflik atau sengketa antara para warga masyarakat atau antar instansi dan warga masyarakat atau antara instansi dan instansi.⁷

⁶Indonesia, Peraturan Pemerintah NO. 38 tahun 2007 tentang *Op., Cit.*, ps. 14 ayat (1) dan (2), menyebutkan bahwa urusan pemerintahan yang tidak tercantum dalam lampiran Peraturan Pemerintah ini (PP 38 Tahun 2007) menjadi kewenangan masing-masing tingkatan dan/atau susunan pemerintahan yang penentuannya menggunakan kriteria pembagian urusan pemerintahan. Dalam hal pemerintahan daerah provinsi atau pemerintahan daerah kabupaten/kota akan menyelenggarakan urusan pemerintahan yang tidak tercantum dalam Peraturan Pemerintah ini (PP 38 Tahun 2007) terlebih dahulu mengusulkan kepada Pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri untuk mendapat penetapannya.

⁷Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Galia Indonesia, cetakan ke X, 1995, hal. 14.

Dalam menjalankan perbuatan hukum (*rechthandeling*) dan atau keputusan hukum (*rechtsbesluiten*) tersebut, Pemerintah membagi kewenangannya kepada semua penyelenggara administrasi negara, berupa alat perlengkapan pemerintahan melalui delegasi dan mandat. Selain itu, Pemerintah juga membagi kewenangannya pada daerah otonom dalam bentuk desentralisasi wewenang yang “mengalir” berdasarkan atribusi (dari undang-undang), delegasi dan mandat dari Pemerintah.

Kewenangan Pemerintah dan daerah otonom dalam melakukan pengaturan diwujudkan dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, mulai dari UU, Peraturan Pemerintah Pengganti UU (PERPPU), Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah. Dalam hal pengurusan, dilakukan oleh alat perlengkapan pemerintahan lainnya, seperti Departemen, Kementrian Negara, LPND dan Kepala Daerah ketika mengeluarkan peraturan gubernur berupa peraturan menteri/menteri negara/LPND dan atau bupati/walikota untuk hal-hal yang umum dan konkrit dan Presiden beserta seluruh jajaran pemerintahannya yang mengeluarkan norma individual abstrak dan individual konkrit.

Tabel III-1
Norma Hukum, Bentuk dan Lembaga yang mengeluarkan

No	Jenis Norma Hukum	Bentuk Norma	Lembaga yang mengeluarkan
1	Norma Umum-Abstrak	Undang-undang	Legislatif (DPR-Presiden)
		Perppu	Eksekutif (Presiden)
		Peraturan Pemerintah	Eksekutif (Presiden)
		Peraturan Presiden	Presiden
		Peraturan Daerah	“Legislatif” Daerah (DPRD-Gub/Bup/Walikota)
2	Norma Umum-Konkret	Peraturan Mentri/LPND	Departemen/Kementrian Negara/LMND
		Peraturan Gub/Bup/Walikota	Gubernur/Bupati/Walikota
3	Norma Individual-Abstrak	Keputusan Tata Usaha Negara (yang mengatur hal individual-abstrak), misal Izin Gangguan (Izin (HO)	Gubernur dan atau Bupati/Walikota
4	Norma Individual-Konkret	Keputusan Tata Usaha Negara	Pejabat/Badan Tata Usaha Negara

Sumber: Philipus M. Hadjon, et.all, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, 2002, diolah

Berdasarkan kewenangan yang didapatkan dari peraturan undang-undangan yang ada, maka Pemerintah melakukan menetapkan peraturan-peraturan yang mempunyai kekuatan undang-undang (*delegated legislation*), pengaturan, dan regulasi. Selain itu, Pemerintah juga

melakukan pengurusan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang telah dibuat dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat.

2. Kewenangan Daerah Otonom dalam perlindungan lingkungan

Ketika pemerintahan Daerah masih berdasarkan pada Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, Kewenangan yang diserahkan kepada daerah otonom dapat dibedakan menjadi dua bagian, yaitu pertama, kewenangan yang diserahkan bersamaan dengan pembentukan daerah otonom tersebut (dalam undang-undang pembentukan) dan kedua pasca pembentukan daerah otonom tersebut dengan peraturan perundang-undangan lain. Wewenang yang diserahkan bersamaan dengan pembentukan daerah otonom yang bersangkutan, disebut dengan wewenang pangkal. Wewenang yang diserahkan pasca pembentukan daerah otonom disebut sebagai wewenang tambahan.⁸ Pada penyerahan wewenang tambahan, dibedakan antara penyerahan wewenang secara formal dan penyerahan wewenang secara riil. Penyerahan wewenang secara formal adalah penyerahan wewenang tertentu dari Pemerintah kepada daerah otonom pada umumnya tanpa penyebutan nama daerah otonom secara kongkret. Penyerahan wewenang secara riil tersebut adalah penyerahan wewenang tertentu dari Pemerintah kepada daerah otonom tertentu secara individual dan kongkret.⁹

Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, maka Pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh UU No. 32 Tahun 2004 ditentukan menjadi urusan Pemerintah.¹⁰ Selanjutnya, pasal 13 dan 14 mengatur mengenai urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota. Terdapat enam belas urusan dengan skala yang berbeda untuk provinsi dan atau kabupaten/kota tersebut, dan masih dimungkinkan untuk bertambah sejauh diperintahkan oleh undang-undang.

Pada enam belas urusan wajib untuk provinsi dan kabupaten/kota tersebut, salah satu diantaranya adalah urusan lingkungan hidup, atau dalam UU 32 Tahun 2004 disebutkan sebagai urusan pengendalian lingkungan hidup. Penyebutan pengendalian lingkungan hidup tersebut

⁸Bhenyamin Hoessein, "Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II Suatu Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah dari segi Ilmu Administrasi Negara," Disertasi, Jakarta: Program Pascasarjana UI, 1993, hal. 13.

⁹*Ibid.*, hal. 14.

¹⁰Indonesia, UU No. 32 Tahun 2004 tentang Op., Cit., ps 10 ayat (1).

tampaknya merupakan keinginan pembentuk undang-undang untuk membatasi pemerintah daerah dalam hal pengelolaan lingkungan hidup, yaitu dalam hal pengendalian lingkungan hidup saja atau tidak dalam hal pengelolaan lingkungan hidup secara keseluruhan.

Hal tersebut kemudian tercermin pada PP 38 Tahun 2007 mengenai Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota Urusan pemerintahan, pada lampiran mengenai lingkungan hidup, terbagi atas dua besar, yaitu Pengendalian Lingkungan Hidup dan Konservasi Sumber Daya Alam. Pada pengendalian lingkungan hidup kemudian diatur lebih rinci lagi menjadi delapan belas jenis urusan, sedangkan pada konservasi sumber daya alam diatur satu jenis urusan, yaitu keanekaragaman hayati.

Dari delapan belas jenis urusan yang dibagi tersebut, pengelolaan limbah B3 menempati urutan pertama, yang dapat ditafsirkan merupakan fokus utama dalam pembagian urusan ini, kemudian Amdal, pengelolaan kualitas dan pencemaran/kerusakan air, udara, pesisir dan laut, tanah akibat kebakaran hutan dan atau lahan, tanah untuk kegiatan produksi biomassa, dan penanggulangan pencemaran dan kerusakan lingkungan akibat bencana. Delapan urusan pertama tersebut memang terfokus pada pengendalian lingkungan, sedangkan sisanya lebih kepada pendukung pengendalian tersebut.

Pengelolaan lingkungan hidup, dilaksanakan secara terpadu oleh instansi pemerintah sesuai dengan bidang tugas dan tanggung jawab masing-masing masyarakat, serta pelaku, pembangunan lain dengan memperhatikan keterpaduan perencanaan dan pelaksanaan kebijaksanaan nasional pengelolaan lingkungan hidup. Keterpaduan tersebut merupakan kewenangan dari kementerian negara lingkungan hidup.

Tabel III-2
Urusan Daerah bidang Lingkungan Hidup

Sub BIDANG	Sub-Sub BIDANG	PROVINSI	KABUPATEN/KOTA
1. Pengendalian Dampak Lingkungan	1. Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun (B3)	Materi urusan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota dalam hal Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya Beracun akan dibahas terpisah.	
	2. Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penilaian AMDAL bagi jenis usaha dan/atau kegiatan yang mempunyai dampak penting terhadap lingkungan hidup di provinsi, sesuai dengan standar, norma, dan prosedur yang ditetapkan oleh pemerintah. 2. Pembinaan dan pengawasan terhadap penilaian AMDAL di kabupaten/kota. 3. Pengawasan terhadap pelaksanaan pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup bagi jenis usaha dan/atau kegiatan yang wajib dilengkapi AMDAL dalam wilayah provinsi dalam rangka uji petik. 4. Pengawasan terhadap pelaksanaan pemberian rekomendasi UKL/UPL yang dilakukan oleh kabupaten/kota dalam wilayah Provinsi. 5. Pembinaan terhadap pelaksanaan pengawasan pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup yang dilakukan oleh kabupaten/kota bagi jenis usaha dan/atau kegiatan yang wajib dilengkapi AMDAL dan UKL/UPL dalam wilayah provinsi. 6. Pembinaan terhadap pelaksanaan pemberian rekomendasi UKL/UPL yang dilakukan oleh kabupaten/kota dalam wilayah provinsi. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penilaian AMDAL bagi jenis usaha dan/atau kegiatan yang mempunyai dampak penting terhadap lingkungan hidup di kabupaten/ kota, sesuai dengan standar, norma, dan prosedur yang ditetapkan oleh pemerintah. 2. Pemberian rekomendasi UKL dan UPL. 3. Pengawasan terhadap pelaksanaan pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup bagi jenis usaha dan/atau kegiatan yang wajib dilengkapi AMDAL dalam wilayah kabupaten/kota. 4. Pengawasan terhadap pelaksanaan pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup bagi seluruh jenis usaha dan/atau kegiatan di luar usaha dan/atau kegiatan yang wajib dilengkapi AMDAL dalam wilayah kabupaten/kota.
	3. Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air	<ol style="list-style-type: none"> 1. Koordinasi pengelolaan kualitas air skala provinsi. 2. Penetapan kelas air pada sumber air skala provinsi. 3. Koordinasi pemantauan kualitas air pada sumber air skala provinsi. 4. Penetapan pengendalian pencemaran air pada sumber air skala provinsi. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pengelolaan kualitas air skala kabupaten/kota. 2. Penetapan kelas air pada sumber air skala kabupaten/kota. 3. Pemantauan kualitas air pada sumber air skala kabupaten/kota. 4. Pengendalian pencemaran air pada sumber air skala kabupaten/kota. 5. Pengawasan terhadap penataan persyaratan yang tercantum dalam

Sub BIDANG	Sub-Sub BIDANG	PROVINSI	KABUPATEN/KOTA
		<ol style="list-style-type: none"> 5. Pengawasan pelaksanaan pengendalian pencemaran air skala provinsi. 6. Penetapan baku mutu air lebih ketat dan/atau penambahan parameter dari kriteria mutu air skala provinsi. 7. Penerapan paksaan pemerintahan atau uang paksa terhadap pelaksanaan penanggulangan pencemaran air skala provinsi pada keadaan darurat dan/atau keadaan yang tidak terduga lainnya skala provinsi. 8. Pengaturan pengelolaan kualitas air dan pengendalian pencemaran air skala provinsi. 9. Penetapan baku mutu air limbah untuk berbagai kegiatan sama atau lebih ketat dari pemerintah. 10. Pembinaan, pengawasan dan evaluasi pelaksanaan pemberian izin pembuangan limbah cair lintas kabupaten/kota. 	<ol style="list-style-type: none"> izin pembuangan air limbah ke air atau sumber air. 6. Penerapan paksaan pemerintahan atau uang paksa terhadap pelaksanaan penanggulangan pencemaran air skala kabupaten/kota pada keadaan darurat dan/atau keadaan yang tidak terduga lainnya. 7. Pengaturan pengelolaan kualitas air dan pengendalian pencemaran air skala kabupaten/kota. 8. Perizinan pembuangan air limbah ke air atau sumber air. 9. Perizinan pemanfaatan air limbah ke tanah untuk aplikasi pada tanah.
	4. Pengelolaan Kualitas Udara dan Pengendalian Pencemaran Udara.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penetapan baku mutu udara ambien daerah lebih ketat atau sama dengan baku mutu udara ambien nasional. 2. Penetapan status mutu udara ambien daerah. 3. Penetapan baku mutu emisi udara sumber tidak bergerak, ambang batas emisi gas buang kendaraan bermotor lama dan penetapan baku tingkat kebisingan dan getaran sumber tidak bergerak dan baku tingkat kebisingan kendaraan bermotor lama skala provinsi. 4. Pelaksanaan koordinasi operasional pengendalian pencemaran udara skala provinsi. 5. Koordinasi dan pelaksanaan pemantauan kualitas udara skala provinsi. 6. Pembinaan dan pengawasan baku mutu emisi udara sumber tidak bergerak, ambang batas emisi gas buang kendaraan bermotor lama dan penetapan baku tingkat kebisingan dan getaran sumber tidak bergerak 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pemantauan kualitas udara ambien, emisi sumber bergerak dan tidak bergerak skala kabupaten/kota. 2. Pengujian emisi gas buang dan kebisingan kendaraan bermotor lama secara berkala. 3. Koordinasi dan pelaksanaan pemantauan kualitas udara skala kabupaten/kota 4. Pengawasan terhadap penataan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang dapat menyebabkan terjadinya pencemaran udara dari sumber bergerak dan tidak bergerak skala kabupaten/kota. 5. Pemantauan kualitas udara ambien dan dalam ruangan.

Sub BIDANG	Sub-Sub BIDANG	PROVINSI	KABUPATEN/KOTA
		<p>dan baku tingkat kebisingan kendaraan bermotor lama skala provinsi.</p> <p>7. Pengawasan terhadap penataan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang dapat menyebabkan terjadinya pencemaran udara skala provinsi.</p> <p>8. Pemantauan kualitas udara dalam ruangan.</p>	
	5. Pengendalian Pencemaran dan/atau Kerusakan Pesisir dan Laut	<p>1. Penetapan baku mutu air laut skala provinsi.</p> <p>2. Penetapan kriteria baku kerusakan lingkungan pesisir dan laut skala provinsi.</p> <p>3. Penetapan lokasi dalam pengelolaan konservasi laut skala provinsi.</p> <p>4. Pengawasan terhadap kegiatan pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan oleh kabupaten/kota.</p> <p>5. Pemantauan kualitas lingkungan wilayah pesisir dan laut skala provinsi.</p> <p>6. Pengaturan pengendalian pencemaran dan kerusakan wilayah pesisir dan laut skala provinsi.</p> <p>7. Penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah provinsi atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh pemerintah.</p>	<p>1. Pengaturan terhadap pencegahan pencemaran dan perusakan wilayah pesisir dan laut skala kabupaten/kota.</p> <p>2. Pengaturan terhadap pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan wilayah pesisir dan laut skala kabupaten/kota.</p> <p>3. Penetapan lokasi untuk pengelolaan konservasi laut.</p> <p>4. Pengawasan penataan instrumen pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan skala kabupaten/kota.</p> <p>5. Pemantauan kualitas lingkungan wilayah pesisir dan laut skala kabupaten/kota.</p> <p>6. Pengaturan pelaksanaan terhadap monitoring kualitas lingkungan pesisir dan laut skala kabupaten/kota.</p> <p>7. Penegakan hukum terhadap peraturan pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan pesisir laut yang dikeluarkan oleh daerah kabupaten/kota atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh pemerintah.</p>
	6. Pengendalian Pencemaran dan/atau Kerusakan Tanah Akibat Kebakaran Hutan dan/atau Lahan	<p>1. Penetapan kriteria teknis baku kerusakan lingkungan hidup skala provinsi yang berkaitan dengan kebakaran hutan dan/atau lahan.</p> <p>2. Pengkoordinasian penanggulangan kebakaran hutan dan/atau lahan skala provinsi.</p> <p>3. Pengawasan atas pengendalian kerusakan dan/atau pencemaran lingkungan hidup yang berkaitan dengan kebakaran hutan dan/atau lahan yang berdampak atau diperkirakan dapat berdampak skala provinsi.</p> <p>4. Pengendalian kerusakan dan/atau pencemaran lingkungan</p>	<p>1. Penetapan kriteria teknis baku kerusakan lingkungan hidup skala kabupaten/kota yang berkaitan dengan kebakaran hutan dan/atau lahan.</p> <p>2. Penanggulangan kebakaran hutan dan/atau lahan skala kabupaten/kota.</p> <p>3. Pengawasan atas pengendalian kerusakan dan/atau pencemaran lingkungan hidup yang berkaitan dengan kebakaran hutan dan/atau lahan yang berdampak atau diperkirakan dapat berdampak skala kabupaten/kota.</p> <p>4. Pengendalian kerusakan dan/atau pencemaran lingkungan hidup yang</p>

Sub BIDANG	Sub-Sub BIDANG	PROVINSI	KABUPATEN/KOTA
		hidup yang berkaitan dengan kebakaran hutan dan/atau lahan yang dampaknya skala provinsi.	berkaitan dengan kebakaran hutan dan/atau lahan skala kabupaten/kota.
	7. Pengendalian Pencemaran dan/atau Kerusakan Tanah Untuk Kegiatan Produksi Biomassa	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penetapan kriteria provinsi baku kerusakan lahan dan/atau tanah provinsi untuk kegiatan pertanian, perkebunan dan hutan tanaman berdasarkan kriteria baku kerusakan tanah nasional. 2. Pengawasan atas pengendalian kerusakan lahan dan/atau tanah akibat kegiatan yang berdampak atau yang diperkirakan dapat berdampak skala provinsi. 3. Pengaturan pengendalian kerusakan lahan dan/atau tanah untuk produksi biomassa skala provinsi. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penetapan kriteria kabupaten/kota baku kerusakan lahan dan/atau tanah kabupaten/kota untuk kegiatan pertanian, perkebunan dan hutan tanaman berdasarkan kriteria baku kerusakan tanah nasional. 2. Penetapan kondisi lahan dan/atau tanah. 3. Pengawasan atas pengendalian kerusakan lahan dan/atau tanah akibat kegiatan yang berdampak atau yang diperkirakan dapat berdampak skala kabupaten/kota. 4. Pengaturan pengendalian kerusakan lahan dan/atau tanah untuk produksi biomassa skala kabupaten/kota.
	8. Penanggulangan Pencemaran dan Kerusakan Lingkungan Akibat Bencana	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penanggulangan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan akibat bencana skala provinsi. 2. Penetapan kawasan yang beresiko rawan bencana. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penanggulangan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan akibat bencana skala kabupaten/kota. 2. Penetapan kawasan yang beresiko rawan bencana skala kabupaten/kota. 3. Penetapan kawasan yang beresiko menimbulkan bencana lingkungan skala kabupaten/kota.
	9. Standar Nasional Indonesia (SNI) dan Standar Kompetensi Personil Bidang Lingkungan Hidup	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pembinaan dan pengawasan penerapan SNI dan standar kompetensi personil bidang pengelolaan lingkungan hidup pada skala provinsi. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pembinaan dan pengawasan penerapan SNI dan standar kompetensi personil bidang pengelolaan lingkungan hidup pada skala kabupaten/kota.
	10. Pengembangan Perangkat Ekonomi Lingkungan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penetapan peraturan daerah di bidang penerapan instrumen ekonomi yang bersifat lintas kabupaten/kota dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan. 2. Pembinaan dan pengawasan penerapan instrumen ekonomi yang bersifat lintas kabupaten/kota dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penetapan peraturan daerah di bidang penerapan instrumen ekonomi untuk pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan kabupaten/kota. 2. Pembinaan dan pengawasan penerapan instrumen ekonomi dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan untuk daerah yang bersangkutan. 3. Penerapan instrumen ekonomi dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan.
	11. Penerapan Sistem Manajemen Lingkungan, Ekolabel, Produksi	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pembinaan dan pengawasan penerapan sistem manajemen lingkungan, ekolabel, produksi bersih, dan teknologi berwawasan lingkungan yang 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pembinaan dan pengawasan penerapan sistem manajemen lingkungan, ekolabel, produksi bersih, dan teknologi berwawasan lingkungan yang mendukung pola

Sub BIDANG	Sub-Sub BIDANG	PROVINSI	KABUPATEN/KOTA
	Bersih, dan Teknologi Berwawasan Lingkungan	mendukung pola produksi dan konsumsi yang berkelanjutan pada skala provinsi.	produksi dan konsumsi yang berkelanjutan pada skala kabupaten/kota.
	12. Pendidikan dan Pelatihan (Diklat)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penyelenggaraan diklat di bidang lingkungan hidup sesuai permasalahan lingkungan hidup skala provinsi. 2. Penetapan kurikulum/materi ajar tambahan di bidang lingkungan hidup sesuai dengan karakteristik dan permasalahan provinsi. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Evaluasi hasil pelaksanaan diklat di kabupaten/kota. 2. Penyelenggaraan diklat di bidang lingkungan hidup sesuai permasalahan lingkungan hidup skala kabupaten/kota.
	13. Pelayanan Bidang Lingkungan Hidup	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penyelenggaraan pelayanan di bidang pengendalian lingkungan hidup skala provinsi. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penyelenggaraan pelayanan di bidang pengendalian lingkungan hidup skala kabupaten/kota.
	15. Penegakan Hukum Lingkungan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penegakan hukum lingkungan skala provinsi. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penegakan hukum lingkungan skala kabupaten/kota.
	16. Perjanjian Internasional di Bidang Pengendalian Dampak Lingkungan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pelaksanaan dan pemantauan penataan atas perjanjian internasional di bidang pengendalian dampak lingkungan skala provinsi. 2. Pemantauan pengendalian pelaksanaan konvensi dan protokol skala provinsi. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pelaksanaan dan pemantauan penataan atas perjanjian internasional di bidang pengendalian dampak lingkungan skala kabupaten/kota. 2. Pemantauan pengendalian pelaksanaan konvensi dan protokol skala kabupaten/kota.
	17. Perubahan Iklim dan Perlindungan Atmosfir	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penetapan kebijakan pelaksanaan pengendalian dampak perubahan iklim skala provinsi. 2. Penetapan kebijakan perlindungan lapisan ozon dan pemantauan skala provinsi. 3. Pemantauan dampak deposisi asam skala provinsi. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penetapan kebijakan pelaksanaan pengendalian dampak perubahan iklim skala kabupaten/kota. 2. Penetapan kebijakan perlindungan lapisan ozon dan pemantauan skala kabupaten/kota. 3. Pemantauan dampak deposisi asam skala kabupaten/kota.
	18. Laboratorium Lingkungan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penunjukan laboratorium lingkungan yang telah diakreditasi/direkomendasi untuk melakukan analisis lingkungan. 2. Pembinaan laboratorium lingkungan. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penyediaan laboratorium lingkungan sesuai dengan kebutuhan daerah.
2. Konservasi Sumber Daya Alam (SDA)	1. Keanekaragaman Hayati	<ol style="list-style-type: none"> 1. Koordinasi dalam perencanaan konservasi keanekaragaman hayati skala provinsi. 2. Penetapan dan pelaksanaan kebijakan konservasi dan pemanfaatan berkelanjutan keanekaragaman hayati skala provinsi. 3. Penetapan dan pelaksanaan pengendalian kemerosotan keanekaragaman hayati skala provinsi. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Koordinasi dalam perencanaan konservasi keanekaragaman hayati skala kabupaten/kota. 2. Penetapan dan pelaksanaan kebijakan konservasi dan pemanfaatan berkelanjutan keanekaragaman hayati skala kabupaten/kota. 3. Penetapan dan pelaksanaan pengendalian kemerosotan keanekaragaman hayati skala kabupaten/kota.

Sub BIDANG	Sub-Sub BIDANG	PROVINSI	KABUPATEN/KOTA
		4. Pemantauan dan pengawasan pelaksanaan konservasi keanekaragaman hayati skala provinsi. 5. Penyelesaian konflik dalam pemanfaatan keanekaragaman hayati skala provinsi. 6. Pengembangan manajemen sistem informasi dan pengelolaan <i>database</i> keanekaragaman hayati skala provinsi.	4. Pemantauan dan pengawasan pelaksanaan konservasi keanekaragaman hayati skala kabupaten/kota. 5. Penyelesaian konflik dalam pemanfaatan keanekaragaman hayati skala kabupaten/kota. 6. Pengembangan manajemen sistem informasi dan pengelolaan <i>database</i> keanekaragaman hayati skala kabupaten/kota.

Sumber: PP 38 Tahun 2007 lampiran Pembagian Urusan bidang Lingkungan Hidup

Dari seluruh urusan bidang lingkungan hidup tersebut, memang tidak semua harus diatur kembali dalam bentuk peraturan daerah pada setiap Provinsi dan atau Kabupaten/Kota. Hal tersebut bisa disebabkan materi yang menjadi urusan daerah tersebut telah diatur secara rinci oleh peraturan pemerintah atau peraturan menteri. Sebab lain adalah daerah memang tidak perlu mengatur suatu urusan tertentu karena memang di daerah tersebut tidak ada kegiatannya.

Pengaturan oleh Daerah bisa saja dilakukan dalam bentuk pengaturan subyek lain, seperti pada perda retribusi atau pengaturan hasil dari suatu sumber daya alam, tanpa mengatur secara langsung subyek lingkungan hidupnya. Hal yang terakhir merupakan pengaturan terbanyak yang dilakukan oleh daerah, dan bahkan yang berakibat pada ekonomi biaya tinggi dan dibatalkan oleh Pemerintah.¹¹

3. Bentuk Pengaturan dan Pengurusan lingkungan oleh Daerah

3.1. Peraturan Daerah

Peraturan Daerah dibentuk berdasarkan kewenangan atributif dari undang-undang, baik yang *original* maupun yang *delegated legislator*, atau baik merupakan amanat undang-undang, maupun merupakan amanat dari peraturan pemerintah. Peraturan daerah tersebut

¹¹Pada tahun 2008, terdapat sejumlah 11.638 perda yang dievaluasi oleh Departemen Keuangan, sejumlah 3.414 masih dalam proses, sejumlah 5.973 perda yang disetujui dan 2.431 perda yang dinyatakan batal. Sumber: <http://www.djpk.depkeu.go.id/pdrd/index.php>

dibuat karena memang “diharuskan” oleh peraturan perundang-undangan atau Daerah merasa perlu diaturnya suatu subyek tertentu dalam suatu peraturan daerah.

Untuk urusan lingkungan hidup, Daerah mengatur sesuai dengan kewenangan yang dimiliki dan kebutuhannya, seperti

3.1.1. Di Provinsi DKI Jakarta dibuat:

- i. Peraturan Daerah mengenai Pengendalian Pencemaran Udara.¹²
- ii. Peraturan Daerah mengenai Pelestarian dan Pemanfaatan Lingkungan dan Cagar Budaya.¹³

3.1.2. Di Provinsi Jawa Barat

- i. Peraturan Daerah mengenai Pengendalian Pemanfaatan Ruang Kawasan Bandung Utara.¹⁴
- ii. Peraturan Daerah mengenai Pengelolaan Air Tanah,¹⁵ diperlukan untuk mencegah atau mengendalikan pemanfaatan air tanah secara berlebihan, terutama oleh industri barang maupun jasa (seperti hotel).
- iii. Pengelolaan Taman Hutan Raya I.R. H. Djuanda¹⁶
- iv. Peraturan Daerah mengenai Pengelolaan Kawasan Lindung diperlukan didasarkan makin berkurangnya kawasan lindung (hutan) di Jawa Barat, dan hal tersebut perlu diatur secara lebih rinci dengan peraturan daerah.
- v. Peraturan Daerah mengenai Pengelolaan Panas Bumi,¹⁷ dibutuhkan karena di Jawa Barat, khususnya pada Kabupaten Garut, banyak terdapat sumber panas bumi.
- vi. Peraturan Daerah mengenai Pencemaran Udara¹⁸

¹²Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta No 2 Tahun 2005 tentang Pengendalian Pencemaran Udara

¹³Perda Provinsi DKI Jakarta No 9 tahun 1999 tentang Pelestarian dan Pemanfaatan Lingkungan dan Cagar Budaya.

¹⁴Perda Provinsi Jawa Barat No. 1 Tahun 2008 tentang Pengendalian Pemanfaatan Ruang Kawasan Bandung Utara.

¹⁵Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat No. 8 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Air Tanah

¹⁶Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat No. 25 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Taman Hutan Raya I.R. H. Djuanda

¹⁷Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat No. 2 tahun 2006 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung

¹⁸Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat No. 11 Tahun 2006 tentang Pengendalian Pencemaran Udara

- vii. Peraturan Daerah mengenai Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air.¹⁹

3.1.2.1. Kabupaten Bandung

- i. Peraturan Daerah mengenai Pengendalian Pembuangan Air Limbah ke Sumber Air.²⁰ Perda ini merupakan amanat dari PP mengenai Pembuangan Air Limbah ke Sumber Air yang menjadi kewenangan Bupati/Walikota.
- ii. Peraturan Daerah mengenai Pengelolaan Air Bawah Tanah²¹
- iii. Peraturan Daerah mengenai Undang-undang Gangguan (Izin HO),²² merupakan bentuk pengaturan/perizinan/kontrol Daerah dalam melakukan pengendalian lingkungan di Daerah

3.1.2.2. Kabupaten Bekasi

- i. Peraturan Daerah mengenai Izin Pembuangan Limbah Cair²³
- ii. Peraturan Daerah mengenai Izin Undang-undang Gangguan dan Izin Tempat Usaha di Wilayah Kab Bekasi.²⁴
- iii. Peraturan Daerah mengenai Pengelolaan Air Bawah Tanah²⁵

3.1.3. Di Provinsi Jawa Timur

- i. Peraturan Daerah mengenai Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air di Prov Jatim.²⁶
- ii. Peraturan Daerah mengenai Perizinan Pembambilan dan Pemanfaatan Air Permukaan²⁷

¹⁹ Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat No. 3 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air

²⁰ Peraturan Daerah Kabupaten Bandung No. 2 Tahun 2005 tentang Pengendalian Pembuangan Air Limbah ke Sumber Air

²¹ Peraturan Daerah Kabupaten Bandung No. 9 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Air Bawah Tanah

²² Peraturan Daerah Kabupaten Bandung No. Tahun 2001 tentang Undang-undang Gangguan (Izin HO)

²³ Perda Kabupaten Bekasi No. 11 Tahun 2002 tentang Izin Pembuangan Limbah Cair.

²⁴ Perda Kabupaten Bekasi No. 22 Tahun 2001 tentang Izin Undang-undang Gangguan dan izin Tempat Usaha di Wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II Bekasi

²⁵ Perda Kabupaten Bekasi No. 12 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Air Bawah Tanah

²⁶ Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No. 2 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air di Provinsi Jawa Timur

²⁷ Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No. 10 Tahun 2007 tentang Perizinan Pengambilan dan Pemanfaatan Air Permukaan

- iii. Peraturan Daerah mengenai Rehabilitasi Hutan dan Lahan Kritis²⁸
- iv. Peraturan Daerah mengenai Penertiban dan Pengendalian Hutan Produksi²⁹
- v. Peraturan Daerah mengenai Pengelolaan Pertambangan Bahan Galian Strategis dan Vital³⁰
- vi. Peraturan Daerah mengenai Pengelolaan Air Bawah tanah³¹
- vii. Peraturan Daerah mengenai Pengelolaan Taman Hutan Raya R Sorjo³²

3.1.3.1. Kabupaten Sidoarjo

- i. Peraturan Daerah mengenai Penetapan Kawasan Lindung di Kabupaten Sidoarjo³³
- ii. Peraturan Daerah mengenai Penetapan lahan berkonservasi beririgasi I teknis³⁴
- iii. Peraturan Daerah mengenai Pemanfaatan Air Bawah Tanah³⁵

3.1.3.2. Kabupaten Gresik

3.1.3.3. Kabupaten Mojokerto

3.2. Keputusan Kepala Daerah

Keputusan Kepala Daerah, baik berupa Keputusan Gubernur maupun Keputusan Bupati/Walikota, merupakan bentuk norma hukum umum-kongkrit dan norma hukum individual abstrak. Bentuk dari keputusan tersebut, misalnya Keputusan Gubernur mengenai Baku Mutu Udara Ambien dan Emisi Sumber Tidak Bergerak di Jawa Timur. Keputusan Gubernur tersebut termasuk kedalam kelompok norma umum yang kongkrit, yaitu mengatur kepada semua subyek hukum yang berkaitan dengan Baku Mutu Udara Ambien dan Emisi

²⁸Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No. 12 Tahun 2007 tentang Rehabilitasi Hutan dan Lahan Kritis

²⁹Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2005 tentang Penertiban dan Pengendalian Hutan Produksi

³⁰Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No. 4 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Bahan Galian Strategis dan Vital

³¹Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No. 5 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Air Bawah Tanah

³²Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No. 8 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Taman Hutan Raya R Sorjo

³³Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo No. 17 Tahun 2003 tentang Penetapan Kawasan Lindung

³⁴Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo No. 16 Tahun 2000 tentang Penetapan Lahan Berkonservasi beririgasi 1 teknis

³⁵Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo No. Tahun 1999 tentang Pemanfaatan Air Bawah Tanah

Sumber Tidak Bergerak yang berarti norma umum; sedangkan nilai/ukuran yang adasebagai strandar pada BML dari emisi sumber tidak bergerak adalah kongkrit, artinya khusus mengenai hal tersebut saja.

3.3. Keputusan-keputusan perizinan

Norma hukum invidual-kongkret bentuknya adalah keputusan Pejabat atau Badan TUN. Bentuk keputusan tersebut bisa berupa perizinan atau keputusan-keputusan yang lain. Kewenangan yang dimiliki oleh Kepala Daerah, yaitu Gubernur, Bupati atau Walikota didasarkan pada kewenangan atributif langsung dari undang-undang atau peraturan pemerintah atau didasarkan pada peraturan daerah yang mengatur obyek tertentu dan peraturan daerah tersebut memberikan kewenangan kepada kepala daerah untuk menciptakan norma hukum individual kongkrit dalam bentuk perizinan.

3.4. Pengawasan

Pengawasan merupakan bagian dari tujuan untuk mempertahankan hukum. Bentuk pengawasan adalah cara “pengawasan memaksa” dan “pengawasan normatif.” Pengawasan memaksa dilakukan dengan cara mengancam dengan sanksi atau disebut juga dengan pengawasan atas dasar paksaan. Sedangkan pengawasan normatif untuk mencapainya menekankan kepada peranan pemahaman nilai-nilai dan norma-norma antara pengawas dan yang diawasi.

Sifat pengawasan terdiri dari pengawasan represif dan pengawasan refleksif.³⁶ Pada pengawasan represif, pengawas menetapkan putusannya atas pihak yang diawasi, sedangkan pada pengawasan refleksif, pengawasan terjadi dengan cara dialog dan negosiasi antara pengawas dan yang diawasi. Pengawasan represif pihak-pihak berada pada kedudukan yang setara dan bersama-sama membentuk titik tolak dan pengertian yang penting. Dalam pengawasan refleksif, pihak-pihak berada pada posisi yang tidak sama, dan secara sepihak menetapkan putusan untuk pihak yang diawasi.

Berdasarkan hal tersebut, maka terbitnya norma hukum oleh Pejabat atau Badan Tata Usaha Negara harus disertai dengan pengawasan pelaksanaannya. Disahkannya sebuah

³⁶Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung: Alumni, 2004, hal. 191-197, mengutip Berkhuysen, T & Hertog, *Effective bescherming van mensenrechten: rehcter, ombudsman en artikel 13 EVRM*, NCJM-Bulletin, jrg. 20 (1995), Nr. 6 hal. 761-766.

peraturan daerah oleh DPRD dan Kepala Daerah, tetap harus diawasi pelaksanaannya oleh DPRD sebagai salah satu fungsi dari lembaga tersebut. Begitu pula dengan keluarnya norma hukum yang lain, seperti Peraturan Kepala Daerah, sampai kepada norma hukum yang berupa perizinan. Dalam penelitian ini adalah pengawasan aparat penegak hukum di bidang lingkungan terhadap perizinan yang dikeluarkan berkaitan dengan lingkungan.

4. Data lapangan daerah penelitian

Pada bagian ini, akan dipaparkan data-data yang didapatkan di Daerah yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan hidup pada umumnya dan pengelolaan B3 serta limbah B3 pada khususnya. Data yang akan didapat lebih banyak berupa data-data normatif berupa produk norma hukum Daerah dan beberapa data pendukung lainnya.

4.1. DKI Jakarta

4.1.1. Peraturan Daerah

Berdasarkan data, sejak tahun 1999 sampai dengan tahun 2008, di DKI telah diterbitkan 100 buah peraturan daerah. Peraturan daerah tersebut, yang dibuat berdasarkan wewenang atributif dari UU dan PP atau sesuai dengan kebutuhan Daerah, memang lebih banyak pada bidang ekonomi makro daerah, seperti setiap tahun selalu ada tiga buah Perda mengenai APBD, yaitu Perda Penetapan APBD di awal tahun untuk tahun yang bersangkutan, Perda Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD yang telah dilaksanakan pada tahun sebelumnya, biasanya pada bulan Juli dan Perda Penetapan APBD Perubahan pada bulan September.

Perda yang mengatur secara langsung mengenai lingkungan tidak banyak dibuat walaupun urusan lingkungan hidup merupakan urusan Daerah sejak UU no. 2 Tahun 1999. Berdasarkan Tabel III-1, tampak bahwa hanya ada dua perda yang mengatur mengenai lingkungan hidup secara langsung selama kurun waktu 10 tahun atau hanya 2% saja, yaitu Perda No 9 ttg Pelestarian dan Pemanfaatan Lingkungan dan Cagar Budaya dan Perda No 2 ttg Pengendalian Pencemaran Udara.

Selain perda yang mengatur secara langsung, terdapat pula Perda yang berkaitan dengan lingkungan, yaitu berjumlah 14 buah perda atau sebanyak 14%. Disebut berkaitan

karena objek yang diatur oleh perda tersebut bukan *an sich* lingkungan, tetapi misalnya pada retribusi, pajak, perencanaan, tata kelola, atau hasil industri/lingkungan. Perda-perda tentang APBD tidak termasuk perda yang berkaitan walaupun didalam APBD terdapat beberapa item yang membiayai berbagai masalah yang berkaitan dengan lingkungan. Alasannya adalah Perda APBD secara material hanya mengatur mengenai keuangan. Perda yang masuk kedalam kelompok ini tidak disebutkan sebagai “perda lingkungan.”

Tabel III-3
Perda Provinsi DKI Jakarta 1999-2008
yang Mengatur Langsung atau Berkaitan dengan Lingkungan

No	Tahun	Jml Perda	Mengatur langsung	Berkaitan
1	2008	9	Tidak ada	Perda No 9 ttg Pengendalian Peredaran Hasil Hutan dan Industri Primer Hasil Hutan Kayu
2	2007	10	Tidak ada	1. Perda No 4 ttg Pengendalian Pemeliharaan dan Peredaran Unggas 2. Perda No 6 ttg Pembrantasan Nyamuk dan Jentik Nyamuk Demam Berdarah 3. Perda No 8 ttg Penyelenggaraan Ketertiban Umum
3	2006	7	Tidak ada	Tidak ada
4	2005	7	Perda No 2 ttg Pengendalian Pencemaran Udara	Perda No 7 ttg Rencana Kerja Pemerintah Daerah (DKPD) tahun 2006
5	2004	20	Tidak ada	1. Perda No 1 ttg Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan 2. Perda No 8 ttg Mutu dan Keamanan Komoditas Hasil Pertanian 3. Perda No 11 ttg Peredaran Hasil Hutan dan Usaha Industri Primer Hasil Hutan 4. Perda No 19 ttg Rencana Pembangunan Tahunan Daerah (Rapetada) Tahun 2005
6	2003	8	Tidak ada	Perda No 1 ttg Rencana Pembangunan Tahunan Daerah
7	2002	10	Tidak ada	1. Perda No 8 ttg Pola Dasar Pembangunan Daerah Provinsi DKI Jakarta Tahun 2002-2007 2. Perda No 9 ttg Program Pembangunan Daerah (Propeda) Provinsi DKI Jakarta Tahun 2002-2007 3. Perda No 10 ttg Rencana Strategis Daerah Provinsi DKI Jakarta Tahun 2002-2007
8	2001	8	Tidak ada	Tidak ada
9	2000	9	Tidak ada	Tidak ada
10	1999	12	Perda No 9 ttg Pelestarian dan Pemanfaatan Lingkungan dan Cagar Budaya	Perda No 6 ttg RTRW

Sumber: DKI Jakarta

Pada Perda No. 2 Tahun 2005 mengenai Pengendalian Pencemaran Udara, salah satu hal yang diatur pada perda ini adalah larangan merokok pada setiap lokasi umum di wilayah Jakarta. Sedangkan pada Perda No. 9 Tahun 1999, salah satu hal yang daitur pada perda tersebut adalah perlindungan terhadap cagar budaya di DKI.

4.2. Jawa Barat

4.2.1. Peraturan Daerah

Di Provinsi Jawa Barat selama periode 2004 sampai dengan 2008 telah berjumlah 55 buah peraturan daerah. Peraturan Daerah yang langsung mengatur urusan lingkungan hidup sebanyak delapan buah peraturan daerah atau sebesar 14,54%. Selain itu, terdapat pula peraturan daerah yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan hidup, yaitu sebanyak tujuh buah perda atau sebanyak 12,72%.

Perda No. 1 Tahun 2008 tentang Pengendalian Pemanfaatan Ruang Kawasan Bandung Utara dibuat dengan alasan kawasan Bandung Barat memasuki tahap yang kritis dari “ancaman” pembangunan yang terus berkembang. Sementara Perda No. 8 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Air Tanah dibuat untuk mencegah atau mengendalikan pemanfaatan air tanah secara berlebihan, terutama oleh industri barang (seperti pabrik) dan jasa (seperti hotel).

Perda lain yang mengatur langsung mengenai lingkungan adalah Perda tentang Pengelolaan Kawasan Lindung, Perda tentang Pengelolaan Panas Bumi, Perda tentang Pengendalian Pencemaran Udara dan Perda tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air. Pada perda mengenai Pengelolaan Kawasan Lindung, alasan pembentukannya pada makin krisisnya kondisi kawasan lindung di Provinsi Jawa Barat. Jawa Barat punya beberapa kawasan lindung yang sebenarnya merupakan urusan Pemerintah, seperti Taman Hutan Raya Kunci, Sumedang, Taman Nasional Halimun Salak dan Taman Nasional Gede Pangrango.

Panas Bumi, perlu diatur oleh Provinsi dalam bentuk peraturan daerah, karena panas bumi banyak terdapat di Kabupaten Garut walaupun panas bumi sebenarnya merupakan urusan Pemerintah. Perda Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian

Pencemaran Air serta Perda mengenai Pengendalian Pencemaran Udara dibuat karena di Jawa Barat banyak terdapat pabrik, yang tentu membuang limbah dengan kemungkinan pembuangan limbah tersebut langsung ke sungai, serta pabrik tadi juga perlu dikendalikan emisi gas buangnya.

Tabel III-4
Perda Provinsi Jawa Barat 2004-2008
yang Mengatur Langsung atau Berkaitan dengan Lingkungan

No	Tahun	Jml Perda	Mengatur langsung	Berkaitan
1	2008	25	<ol style="list-style-type: none"> 1. Perda No. 1 ttg Pengendalian Pemanfaatan Ruang Kawasan Bandung Utara 2. Perda No. 8 ttg Pengelolaan Air Tanah 3. Perda No. 25 ttg Pengelolaan Taman Hutan Raya I.R. H. Djuanda 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Perda No. 9 ttg RPJP Prov Jabar 2. Perda Bo. 21 ttg Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah 3. Perda No. 4 ttg Irigasi 4. Perda No. 23 ttg Organisasi Dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Lembaga Teknis Daerah Dan Satuan Polisi Pamong Praja
2	2007	8	Tidak ada	Perda No. 3 ttg Penyertaan Modal pemerintah pada PT Agronesia
3	2006	12	<ol style="list-style-type: none"> 1. Perda No. 2 ttg Pengelolaan Kawasan Lindung 2. Perda No. 6 ttg Pengelolaan Panas Bumi 3. Perda No. 11 ttg Pengendalian Pencemaran Udara 4. Perda No. 12 ttg PT Tirta Gemah Ripah Pemanfaatan Sumber Daya Air 	Tidak ada
4	2005		N.a	N.a.
5	2004	10	Perda No. 3 ttg Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air	<ol style="list-style-type: none"> 1. Perda No. 2 ttg Irigasi 2. Perda No. 4 ttg Retribusi Pelayanan Pengujian Mutu Benih, Peptisida serta Pupuk Tanaman Pangan dan Hortikultura

Sumber: Prov. Jawa Barat

4.2.2. Keputusan Kepala Daerah

Keputusan Gubernur mengenai pembentukan Tim Pemeriksa Pengelolaan Bahan Berbahaya Beracun

4.2.3. Keputusan-keputusan perizinan

Perizinan di Provinsi Jawa Barat, sejak tahun 2008 disatukan dalam suatu instansi yang khusus dibentuk untuk mengurus perizinan, yaitu Badan Pelayanan Perizinan

Terpadu Jawa Barat yang didirikan berdasarkan Peraturan Daerah N. 24 Tahun 2008. Dari badan ini diterbitkan sejumlah perizinan termasuk perizinan yang berkaitan langsung dengan lingkungan.

Tabel III-5
Jenis Non Perizinan Pada BPPMD Jabar

No	Jenis Non Perizinan
1	Rekomendasi SIUP B2 (Bahan Berbahaya) Distributor Terdaftar
2	Rekomendasi Distributor Minuman Beralkohol
3	Rekomendasi Sub-Distributor Minuman Beralkohol
4	Rekomendasi Kantor Perwakilan Perdagangan Asing
5	Rekomendasi Bagi Distributor Gula untuk Mendapat Gula Import untuk Operasi Pasar
6	Rekomendasi Surat Persetujuan Perdagangan Gula antar Pulau
7	Rekomendasi Angka Pengenal Import Terbatas (APIT)
8	Rekomendasi Nomor Pokok Importir Khusus (NIPK)
9	Rekomendasi Pengerahan Tenaga Kerja antar kerja antar Daerah (AKAD)
10	Rekomendasi Pendirian Lembaga Pelayanan Penempatan Tenaga Kerja Swasta (LPTKS) Antar Kerja Antar Daerah
11	Rekomendasi Import Sapi Bibit Bakalan dan Kerbau
12	Rekomendasi Surat Pengeluaran Hewan antar pulau di dalam wilayah Indonesia
13	Rekomendasi Instalasi Karantina hewan Sementara (IKHS) dan IKHS Bahan Asal Hewan
14	Rekomendasi Pengantar Pengeluaran Bibit ternak Hewan Kesayangan antar Provinsi
15	Rekomendasi Produsen Obat Hewan
16	Rekomendasi Importir/Eksporir Obat Hewan
17	Rekomendasi Distributor Obat Hewan
18	Rekomendasi Pemasukan Hewan dari Luar Negeri
19	Rekomendasi Ekspor Hewan
20	Sertifikasi bebas Pullorum
21	Rekomendasi Izin Pembudidayaan Ikan Laut
22	Surat Keterangan Andon
23	Rekomendasi Izin Usaha Industri Primer Hasil Hutan Kayu (IUIPHHK) untuk kapasitas diatas 6.000 M3
24	Rekomendasi Izin Tetap Menyelenggarakan RS Swasta
25	Rekomendasi Izin Trayek AKAP/Operasi dan Izin Insidentil
26	Rekomendasi Izin Usaha Perusahaan Angkutan Laut (SIUPL/PELNAS)
27	Rekomendasi teknis Perpanjangan/Pembaharuan Hak Guna Usaha (HGU) Perkebunan
28	Rekomendasi memperoleh Izin Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah
29	Rekomendasi Ketinggian Bangunan di Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan
30	Rekomendasi Pendirian Kantor Cabang Usaha Penunjang Angkutan Udara (Usaha Kegiatan Penunjang Bandar Udara dan Ekspedisi Muatan Pesawat Udara)
31	Rekomendasi Ekspor / Import Ikan Hidup
32	Rekomendasi Sarana Produksi Perikanan
33	Rekomendasi Usaha Pembudidayaan / Penangkapan ikan dengan Menggunakan Tenaga Asing (Tidak Ada Perorangan)
34	Rekomendasi Sertifikasi Produksi Kosmetika
35	Rekomendasi Sertifikasi Produksi Alat Kesehatan
36	Rekomendasi Industri Farmasi
37	Rekomendasi Sertifikasi Produksi Perbekalan Kesehatan Rumah Tangga
38	Rekomendasi Industri Obat Tradisional
39	Rekomendasi Izin Pedagang Besar Farmasi
40	Rekomendasi untuk Izin Penyalur Alat Kesehatan
41	Rekomendasi Sertifikasi Produksi Alat Kesehatan

No	Jenis Non Perizinan
42	Rekomendasi Izin Prinsip Produsen Obat Hewan
43	Rekomendasi Importasi Daging / Bahan Asal Hewan
44	Rekomendasi Pemasukkan / Pengeluaran DOC
45	Penerbitan SKA
46	Penerbitan API Umum / Produsen
47	Rekomendasi Persetujuan Prinsip Izin Usaha Industri Primer Hasil Hutan Kayu untuk Kapasitas di Atas 6.000 m3

Sumber: http://www.westjavalinvest.com/in/index.php?option=com_content&task=view&id=155&Itemid=62

Pada pemberian non izin terdapat rekomendasi Izin Usaha Perdagangan Bahan Berbahaya (SIUP-B2) untuk Distributor Terdaftar.³⁷ Dari jenis Non Perizinan ini, satu rekomendasi lagi yang berkaitan dengan barang berbahaya, yaitu rekomendasi terhadap pedagang besar farmasi. Kedua rekomendasi atau sebesar 4,34% yang diberikan oleh Daerah Provinsi tersebut memang kecil sekali, tetapi banyaknya rekomendasi memang sesuai dengan kewenangan yang dimiliki.

Selain itu, BPPMD Jabar juga memiliki 39 jenis izin, yang setelah dikelola pada lembaga tersebut menjadi lebih singkat dan terdapat kepastian hari atau waktu ketika masyarakat mengurusnya. Salah satu jenis perizinan tersebut adalah Izin Usaha Perdagangan Bahan Berbahaya (SIUP-B2) Pengecer.³⁸ Izin tersebut merupakan salah satu jenis izin yang berkaitan dengan bahan berbahaya yang kewenangannya dimiliki oleh Daerah Kabupaten.

Tabel III-6
Jenis Izin Pada BPPMD Jabar

No	Jenis izin
1	Izin Penebangan Pohon pada Perkebunan Besar di Jawa Barat
2	Izin Usaha Perkebunan (IUP) Lintas Kabupaten
3	Izin Tempat Pelelangan Ikan (TPI)
4	Izin Usaha Perikanan (IUP)
5	Surat Izin Penangkapan Ikan (SIPI)
6	Izin Pembudidayaan Ikan Keramba Jaring Apung Perairan Umum
7	Izin Prinsip Usaha Industri Primer Hasil Hutan Kayu (IUIPHHK)
8	Izin Usaha Industri Primer Hasil Hutan Kayu (IUIPHHK)
9	Persetujuan Prinsip Industri Kecil Obat Tradisional (IKOT)
10	Izin Sementara Menyelenggarakan Rumah Sakit Swasta
11	Surat Izin Trayek AKDP Operasi

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Bahan berbahaya adalah yang berkaitan dengan obat dan farmasi

No	Jenis Izin
12	Surat Izin Usaha Jasa Pengusahaan Transportasi (SIUJPT)
13	Surat Izin Usaha Perusahaan Ekpedisi Muatan Kapal Laut (SIUPEMKL)
14	Surat Izin Usaha Perusahaan Bongkar Muat (SIUPBM)
15	Surat Izin Usaha Perusahaan Depo Peti Kemas (SIUPDPK)
16	Surat Izin Usaha Perusahaan Pelayaran Rakyat (SIUPPER)
17	Izin Serah Pakai Tanah Daerah Jalan Di Luar Manfaat Jalan
18	Perpanjangan Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing (IMTA)
19	Izin Lembaga Penempatan Tenaga Kerja Swasta (LPTKS) Antar Kerja Lokal
20	Izin Pembentukan kantor Cabang Pelaksanaan Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta
21	Surat Izin Usaha Perdagangan B2 (Bahan Berbahaya) Pengecer Terdaftar
22	Pendirian Koperasi Primer / Sekunder Provinsi
23	Izin Mendirikan Sekolah Luar Biasa
24	Surat Ijin Trayek / Operasi Kapal Perairan Daratan berukuran di bawah 20m ³ (dua puluh meter kubik)
25	Surat izin Usaha Ekspedisi Muatan Pesawat Udara (SIUEMPU)
26	Surat Izin Usaha Kegiatan Penunjang Bandar Udara
27	Surat Izin Pembukaan Kantor Cabang Perusahaan Jasa Pengurusan Transportasi
28	Surat Izin Pembukaan Kantor Cabang Perusahaan Pelayaran Rakyat
29	Surat Izin Kapal Penangkap dan Pengangkut Ikan Indonesia (SIKPPII)
30	Surat Izin Kapal Pengangkut Ikan Indonesia (SIKPII)
31	Izin Usaha Industri Kecil Obat Tradisional (IKOT)
32	Pengakuan Sub / Cabang Penyalur Alat Kesehatan (PAK)
33	Pengakuan Pendirian Cabang Pedagang Besar Farmasi (PBF)
34	Perubahan Anggaran Dasar Koperasi Primer / Sekunder Provinsi
35	Izin Membawa Hewan Kesayangan dan Bibit Ternak antar Provinsi
36	Surat Izin Serah Pakai Tanah Pemerintah Provinsi (Bantaran Sungai)
37	Surat Izin Pengambilan dan Pemanfaatan Air Permukaan (SIPPA)
38	Izin Pengusahaan Wilayah Kerja Pertambangan Panas Bumi
39	Izin Usaha Pertambangan Umum Lintas Kabupaten / Kota

Sumber: http://www.westjavainvest.com/in/index.php?option=com_content&task=view&id=154&Itemid=62

4.2.4. Pengawasan

Kewenangan pengawasan dilakukan oleh lembaga teknis daerah yang ditunjuk atau yang sesuai dengan dibidangnya, seperti Badan Pengelolaan Dampak Lingkungan Daerah tetap melakukan pengawasan terhadap masalah-masalah lingkungan. Demikian pula dengan Dinas Perindustrian dan Perdagangan yang tetap melakukan pengawasan terhadap peredaran bahan berbahaya. Hal tersebut terjadi disebabkan oleh tidak

dialihkannya kewenangan pengawasan dari tupoksi Dinas atau Lembaga Teknis Daerah. Kewenangan yang dialihkan hanya pada pemberian perizinan, yaitu disatukan pada Dinas yang dibentuk khusus untuk hal tersebut. Hal tersebut terlihat pada struktur Badan Pengendalian Lingkungan Hidup Daerah Provinsi Jawa Barat, terdapat bidang Pengendalian yang memiliki subid Pemantauan Pencemaran dan Subbid Pembinaan Pencemaran³⁹

4.2.4.1. BPLHD Provinsi Jawa Barat

Pengawasan/penyelesaian permasalahan kasus limbah industri oleh PT KAHATEX, PT INSANSANDANG dan PT FIVE STAR, yang berakibat pada rusaknya sawah. Tuntutan masyarakat melalui LSM adalah sawah bisa kembali ditanami dan industri dapat berjalan lagi sebagaimana mestinya. Terdapat kesepakatan jangka pendek untuk menyelamatkan petani (perbaikan atas sawah). Kemudian BPLHD Provinsi, bersama dengan PSDA dan Komisi D DPRD Jawa Barat melakukan studi banding untuk dapat menyelesaikan permasalahan tersebut.⁴⁰

Terhadap pencemaran Sungai Cipeusing yang dilakukan PT Central Mulya Citanitindo, PT Central Texindo, PT Sinar Makin Mulya, PT Samdotex, dan PT Daya Mekar Pratama. Terjadi mediasi pada tanggal 3 April 2008 di BPLHD Jabar antara wakil masyarakat, perusahaan terkait dan BPLHD, dan didapat kesepakatan bahwa PT Samdotex dan PT Daya Mekar harus melakukan perbaikan lingkungan.⁴¹

Pemantauan/Pengawasan oleh BPLHD terhadap PT Riasima Abadi Farma di Kabupaten Bogor, terhadap rembesan air limbah akibat IPAL tidak dibeton dan belum dilaksanakannya pengangkutan lumpur IPAL. Hasilnya adalah kesanggupan dari perusahaan yang bersangkutan untuk membuat IPAL dan melakukan pengangkutan lumpur.⁴²

³⁹<http://www.bplhdjabar.go.id/index.php/bidang-pengendalian/subid-pemantauan-pencemaran>

⁴⁰ Annual State of Environmental Report (ASER)/Status Lingkungan Hidup Daerah 2008 Provinsi Jawa Barat.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

Pemantauan/Pengawasan terhadap PT Gede Karang di Kabupaten Puewakarta. Kondisi yang ditemui adalah peralatan IPAL belum sesuai standar teknis dan belum melakukan pengangkatan sludge. Terdapat ceceran limbah batubara di sekitar pabrik. Setelah dilakukan verifikasi lapangan pada tanggal 27 Mei 2008, maka perusahaan yang bersangkutan harus melakukan perbaikan IPAL dan melakukan perbaikan pengelolaan lingkungan.⁴³

4.2.4.2. Dinas Perindustrian dan Perdagangan

Provinsi memberikan rekomendasi atas permohonan izin yang diajukan pada kabupaten/kota yang ditujukan pada Departemen Perdagangan. Provinsi hanya menyelesaikan konflik yang timbul antar kabupaten dan kota. Izin untuk perdagangan bahan B3 dan industri yang memanfaatkannya⁴⁴ dilakukan pada dinas perindustrian dan perdagangan kabupaten/kota.

4.2.5. Kabupaten Bandung

KABUPATEN Bandung meski sudah berusia cukup tua (361 tahun pada tahun 2002) ternyata belum menjadi jaminan untuk mulai menuju masyarakat yang repeh rapih kerta raharja. Malah dengan adanya arus deras otonomi daerah (Otda), Kab. Bandung harus mulai dari titik baru lagi, kalau tak mau disebut dari nol. Walau pun daerah cekungan seluas 309.207,93 hektar telah menjadi daerah percontohan pelaksanaan Otda sejak beberapa tahun lalu, namun keluarnya UU No.22/1999 memiliki konsekuensi yang cukup berat. "Otonomi daerah merupakan barang baru, sehingga semua Dati II di Indonesia, termasuk Kabupaten Bandung masih dalam proses transisi," ungkap dia beberapa waktu lalu. Pada proses transisi tersebut, sejumlah peraturan daerah (Perda) sebagai penjabaran semangat Otda harus segera diwujudkan.

⁴³ *ibid.*

⁴⁴ Berkaitan dengan Industri Kimia dan atau sejenisnya, dengan instansi yang berwenang adalah dinas perindustrian dan perdagangan sedangkan dinas/badan yang bertanggung jawab adalah Badan Lingkungan Hidup Daerah.

4.2.5.1. Peraturan Daerah

Dalam hal melakukan pengaturan, Daerah Kabupaten Bandung menerbitkan sejumlah Peraturan Daerah, yaitu 126 jenis peraturan daerah selama masa 2001 sampai dengan 2008. Dari jumlah tersebut, terdapat 4 buah atau 3,17% perda yang mengatur langsung masalah lingkungan dan 9 perda atau 7,14% yang berkaitan dengan lingkungan.

Tabel III-7
Perda Kab Bandung 2001-2008
yang Mengatur Langsung atau Berkaitan dengan Lingkungan

No	Tahun	Jumlah Perda	Mengatur langsung	Berkaitan
1	2008	10	Tidak ada	Tidak ada
2	2007	23	Tidak ada	Perda Pembentukan Instansi Teknis Daerah (Badan Pengendalian Lingkungan Hidup) Perda No 21 Terdapat pasal yang mengatur kewenangan mengendalikan limbah padat dan B3
3	2006	17	Tidak ada	Tidak ada
4	2005	10	Perda No 2 ttg Pengendalian Pembuangan Air Limbah ke Sumber Air	Perda No 5 ttg Perusahaan Daerah Air Minum
5	2004	8	Tidak ada	Tidak ada
6	2003	11	Perda No 9 ttg Pengelolaan Air Bawah Tanah	1. Perda No 3 ttg Retribusi Izin Pemanfaatan Hutan 2. Perda No 8 ttg Pengelolaan Usaha Tambang Umum
7	2002	18	Tidak ada	Perda No 17 ttg Perizinan Industri (terutama syarat HO)
8	2001	29	1. Perda No 3 ttg Undang-undang Gangguan (Izin HO) 2. Perda No 5 ttg Pembuangan Limbah Cair	1. Perda No 1 dan 12 ttg RTRW dan Perubahannya 2. Perda No 2 ttg Pemanfaatan Tanah 3. Perda No 14 ttg Propeda 2002-2005 4. Perda No 15 ttg Renstrada 2001-2005

Sumber: http://bandungkab.go.id/index.php?option=com_remository&Itemid=52&func=select&id=3, diolah

4.2.5.2. Keputusan-keputusan perizinan

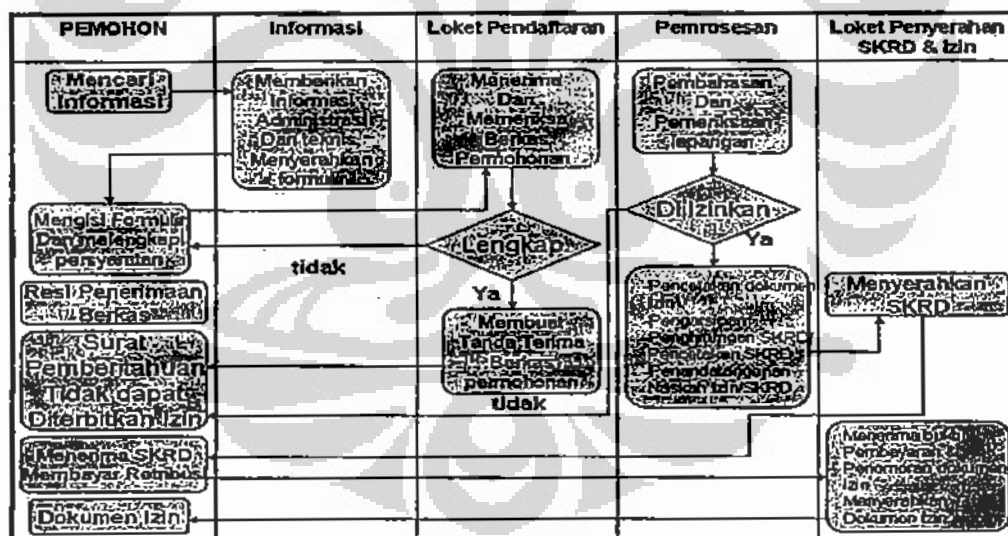
Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 24 Tahun 2006 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu dan mengingat pentingnya pelayanan perizinan dan non perizinan untuk menunjang kegiatan investasi di daerah. Kemudian Bupati mengeluarkan Peraturan Bupati Nomor 13 Tahun 2008 tentang penyelenggaraan Pelayanan Perizinan Terpadu di kabupaten Bandung untuk membentuk Badan Penanaman Modal dan Perizinan Kabupaten Bandung diselenggarakan Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu (PPTSP) atau sering disebut "ONE STOP SERVICE"

Tabel III-8
Jenis Izin PBMPPT Kab Bandung

No	Jenis Izin
1	Izin Pemanfaatan Tanah
2	Izin Persetujuan Penanaman Modal
3	Izin Usaha Industri (IUI)
4	Izin Mendirikan Bangunan (IMB)
5	Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP)
6	Surat Izin Usaha Kepariwisata (SIUK)
7	Izin Pembuangan Limbah Cair
8	Izin Undang-undang/HO
9	Surat Izin Tempat Usaha (SITU)
10	Izin Usaha Tetap (IUT)
11	Izin Reklame
12	Surat Izin Usaha Jasa Konstruksi (SIUJK)
13	Tanda Daftar Industri (TDI) dan Tanda Daftar Perubahan (TDP)
14	Tanda Daftar Gudang

Sumber:
http://bandungkab.go.id/index.php?option=com_remository&Itemid=52&func=startdown&id=255

MEKANISME PERIZINAN TERPADU SATU PINTU / ONE STOP SERVICE



Sumber: http://bandungkab.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=1069&Itemid=269&limit=1&limitstart=1

4.2.5.3. Pengawasan

Pembentukan Badan Pengendalian Lingkungan Hidup⁴⁵ dengan tugas pokok adalah melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik di bidang pengendalian lingkungan hidup yang meliputi tata lingkungan, pengendalian pencemaran lingkungan, konservasi dan pengendalian kerusakan lingkungan, penegakan dan kemitraan hukum lingkungan serta melaksanakan ketatausahaan Badan.

Badan ini memiliki empat bidang, yaitu Tata Lingkungan, Pengendalian Pencemaran Lingkungan, Konservasi Sumber Daya Alam, dan Penegakan Hukum Lingkungan. Pada bidang pengendalian Pencemaran Lingkungan terdapat sub bidang yang memiliki tugas melakukan pengendalian Limbah Padat dan B3.

Merupakan lembaga teknis yang memiliki program kerja pada pengembangan kinerja pengelolaan persampahan, peningkatan kualitas akses informasi sumber daya alam dan lingkungan, pengendalian pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup, dan perlindungan dan konservasi sumber daya alam. Badan ini memiliki bidang perencanaan lingkungan hidup yang terdiri dari sub bidang pengkajian lingkungan hidup dan sub bidang program, evaluasi dan pelaporan.

Meskipun pada saat ini, semua perizinan sudah disatukan pada Dinas Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu, tetapi, tahap evaluasi dan pelaporan tetap dilakukan oleh badan ini, termasuk pengendalian pencemaran dan kerusakan. Selain itu BPLHD merupakan salah satu tim yang melakukan verifikasi bila perizinan yang diajukan ke Badan Pengelolaan Modal Daerah dan menyangkut lingkungan dan B3/limbah untuk membuat BAP.⁴⁶ BPLHD memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan pengelolaan limbah B3 berdasarkan pasal 28 PP 74 Tahun 2001.

Pada saat ini, setelah keluarnya PP 38 tahun 2007, maka pada saat ini Kabupaten/kota memiliki izin lokasi pengolahan limbah B3 dan izin penyimpanan

⁴⁵ Kabupaten Bandung, Peraturan Daerah No. 21 Tahun 2007 tentang Pembentukan Lembaga Teknis Daerah, ps. 19.

⁴⁶ Wawancara dengan Bp Hilman Chandra bagian B3 BPLHD Prov Jawa Barat pada tanggal 16 Mei 2008.

sementara limbah B3 di industri atau usaha suatu kegiatan.⁴⁷ Badan dan Pejabat yang mengurus dan menandatangani izin ini sebelum April 2008 dilakukan oleh BPLHD, setelah tanggal tersebut izin diurus dan ditandatangani oleh Badan Penanaman Modal dan Perizinan.

4.2.6. Kabupaten Bekasi

4.2.6.1. Peraturan Daerah

Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi tidak banyak yang mengatur secara langsung atau berkaitan dengan lingkungan. Diantaranya adalah Perda mengenai Izin Pembuangan Limbah Cair dan Perda Izin Undang-undang Gangguan dan Izin Tempat Usaha. Nampaknya, walaupun pada Kabupaten Bekasi banyak terdapat industri, tetapi peraturan daerah yang dibentuk oleh Daerah ini adalah sesuai dengan kewenangan dan amanat yang berasal dari peraturan perundang-undangan yang ada.

Izin Pembuangan Limbah Cair merupakan amanat dari PP mengenai pembuangan limbah cair, dimana kewenangan pemberian izin ada pada Bupati/Walikota, dan kewenangan tersebut baru bisa diwujudkan dalam bentuk norma hukum bila sudah ada peraturan daerah yang mengatur hal tersebut. Sementara itu, untuk Perda Izin Gangguan dan Izin Tempat Usaha, dibentuk untuk menjadi dasar bagi Bupati atau Walikota untuk mengeluarkan perizinan di bidang tersebut.

Tabel III-9
Perda Kabupaten Bekasi
yang Mengatur Langsung atau Berkaitan dengan Lingkungan

No	Tahun	Mengatur langsung	Berkaitan
1	2004	Tidak ada	Perda No. 8 ttg Rencana Strategis Perda No. 4 ttg Pembentukan Organisasi Perangkat Daerah
2	2003	Tidak ada	Perda No. 5 Tata Ruang Kawasan Khusus Pantai Utara 2003-2013
3	2002	Perda No. 11 ttg Izin Pembuangan Limbah Cair	
4	2001	Perda No. 22 ttg Perubahan Kedua atas Perda Bo. 14 Tahun 1991 ttg Izin Undang-undang Gangguan dan Izin Tempat Usaha	Perda No. 24 ttg Perubahan atas Perda No. 18 Tahun 1999 tentang Retribusi Izin Gangguan

⁴⁷Indonesia, PP 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota, lampiran bidang lingkungan hidup.

4.2.6.2. Keputusan-keputusan perizinan

Dinas Penanaman Modal dan perizinan merupakan inztitusi yang dibentuk berdasarkan Permendagri No. 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Atap. Lembaga ini saat ini memiliki 16 jenis izin dan 3 jenis non izin. Dari 16 izin tersebut, hanya tiga diantaranya yang merupakan bagian dari izin lingkungan, yaitu izin HO, Amdal dan Izin Usaha Pertambangan untuk kegiatan Eksploitasi.

Tabel III-10
Perizinan di Kabupaten Bekasi

	Izin
1	<u>Penerbitan Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP)</u>
2	<u>Izin UU Gangguan/HO Baru</u>
3	<u>Perizinan Pelaksanaan Persetujuan Penanaman Modal Daerah dalam Rangka PMDN</u>
4	<u>Amdal</u>
5	<u>Izin Pengambilan Air Bawah Tanah (IPA) Baru atau Daftar Ulang</u>
6	<u>Izin Pengeboran (IP)</u>
7	<u>Pendaftaran Kasus PHK Perorangan/Massal</u>
8	<u>Izin Usaha Pertambangan (IUP) Kegiatan Eksploitasi</u>
9	<u>Izin Balal Pengobatan (BP) Swasta</u>
10	<u>Surat Izin Praktek (SIP) Bldan Swasta Perorangan</u>
11	<u>Izin Operasional Rumah Bersalin</u>
12	<u>Surat Izin Praktek (SIP)</u>
13	<u>Surat Izin Praktek Perawat Gigi (SIPPG)</u>
14	<u>Surat Izin Kerja Perawat (SIKP)</u>
15	<u>Surat Izin Pengobatan Tradisional (STPT)</u>
16	<u>Tenaga Kerja Asing</u>
	Non Izin
1	<u>Penerbitan Tanda Daftar Industri (TDI)/Izin Usaha Industri</u>
2	<u>Penerbitan Tanda Daftar Perusahaan (TDP)</u>
3	<u>Surat Pertimbangan Pemanfaatan Lahan (SPPL)</u>

Sumber: <http://www.bekasikab.go.id/www/hunt/3tmo.php#>

4.2.6.3. Dinas Pengendalian Dampak Lingkungan dan Pertambangan⁴⁸

Badan ini memiliki tiga bidang, yaitu bidang analisa dampak lingkungan, bidang pengawasan dan pengendalian dan bidang pertambangan dan energy. Ketika perizinan belum disatukan pada satu badan, Dinas Pengendalian Dampak Lingkungan dan Pertambangan, merupakan institusi yang mengeuarkan izin HO dan AMDAL.

⁴⁸ Kab Bekasi, Perda No. 4 Tahu 2004 tentang Pembentukan Organisasi Perangkat Daerah.

Selain itu, Dinas ini juga yang memberikan rekomendasi bagi izin usaha yang berskala besar dan berkaitan atau berdampak pada lingkungan.

4.3. Jawa Timur

Provinsi Jawa Timur adalah provinsi ketiga terbanyak yang mendapatkan izin bagi perusahaan yang menggunakan dan atau memanfaatkan bahan berbahaya beracun, yaitu berjumlah 122 izin pada tahun 2004 sampai dengan 2006.

PT Prasadha Pamunah Limbah Industri (PPLi) membangun dua unit depo limbah di Jawa Timur, untuk menampung bahan berbahaya dan beracun (B3) yang dihasilkan sekitar 100 perusahaan di provinsi tersebut. PPLi menambah depo limbah seiring dengan pertumbuhan volume produksi limbah B3 yang rata-rata mencapai 10% per tahun. Limbah yang ditampung tersebut selanjutnya diproses di Cileungsi, Bogor. Perusahaan pengolah limbah terpadu itu pada tahun lalu mengolah limbah B3 sebanyak 70.000 ton, yang mana sekitar 6.000 ton di antaranya berasal dari perusahaan pelanggan di Jawa Timur.⁴⁹ Direktur Pemasaran PT PPLi Machmud Badres mengatakan peran perusahaan pengolah limbah B3 di Indonesia sangat penting setelah Kantor Kementerian Lingkungan Hidup semakin ketat melakukan pengawasan. "Kebutuhan sektor manufaktur terhadap perusahaan pengolah limbah industri cenderung meningkat, sayangnya pertumbuhannya relatif lamban dibandingkan dengan penambahan jumlah industri," ujarnya, baru-baru ini. Menurut dia, sejak beroperasi pada 1994, PPLi memiliki sekitar 1.000 perusahaan pelanggan di Pulau Jawa yang menghasilkan limbah B3. Dari jumlah itu 100 perusahaan di antaranya berlokasi di Jatim. Volume limbah dari 100 perusahaan pelanggan di Jatim tersebut, lanjutnya, berkontribusi sekitar 30% dari total limbah yang diolah.

Dari tahun 1999 sampai dengan tahun 2008, terdapat 166 buah peraturan daerah. Dari jumlah tersebut, 10 perda atau 6,02% yang mengatur langsung lingkungan dan 18 perda atau 10,84% yang berkaitan dengan lingkungan hidup. Dari sisi jumlah tersebut, Jawa Timur

⁴⁹ Budi Sadiman, "PPLi bangun depo limbah B3 di Jatim" http://www.inaplas.org/index.php?option=com_content&view=article&id=140%3Aapli-bangun-depo-limbah-b3-di-jatim&catid=21%3Aenvironment&Itemid=36&lang=en, diakses tanggal 10 Februari 2009

memiliki perda yang mengatur lingkungan lebih banyak dibanding dengan DKI, begitu pula dengan perda-perda yang berkaitan dengan lingkungan.

4.3.1. Peraturan Daerah

Tabel III-11
Perda Provinsi Jawa Timur 1999-2008
yang Mengatur Langsung atau Berkaitan dengan Lingkungan

No	Tahun	Jumlah Perda	Mengatur langsung	Berkaitan
1	2008	14	Perda No 2 ttg Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air di Prov Jatim	1. Perda No 10 ttg organisasi dan tata kerja inspektorat, badan perencanaan pembangunan daerah dan lembaga teknis daerah provinsi jawa timur 2. Perda No 14 ttg Pengelolaan Panas Bumi
2	2007	13	1. Perda No 10 ttg Perizinan Pembambilan dan Pemanfaatan Air Permukaan 2. Perda No 12 ttg Rehabilitasi Hutan dan Lahan Kritis di Prov Jatim	Tidak ada
3	2006	6	Tidak ada	Perda No 2 ttg RTRW Prov Jatim
4	2005	15	Perda No 6 ttg Penertiban dan Pengendalian Hutan Produksi	1. Perda No 1 ttg Pengendalian Usaha Pertambangan Bahan Galian Golongan C Pada Wilayah Sungai di Prov Jatim 2. Perda No 4 ttg Perikanan dan Usaha Kelautan 3. Perda No 8 ttg RPJMD 2006-2008
5	2004	9	Tidak ada	Perda No 6 ttg Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum
6	2003	11	Perda No 4 ttg Pengelolaan Hutan	1. Perda No 1 ttg Retribusi Pemeriksaan Pengukuran dan Pengujian Hasil Hutan 2. Perda No. 6 ttg Irigasi
7	2002	24	1. Perda No 4 ttg Pengelolaan Pertambangan Bahan Gallan Strategis dan Vital di Prov Jatim 2. Perda No. 5 ttg Pengelolaan Air Bawah tanah 3. Perda No 8 ttg Pengelolaan Taman Hutan Raya R Sorjo	Perda No 16 ttg Dinas Pertanian Perda No 17 ttg Dinas Kehutanan Perda No 18 ttg Dinas Perikanan dan Kelautan
8	2001	28	Perda No 8 ttg Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah Prov Jatim	Perda No 16 ttg Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Permukaan
9	2000	46	Perda No. 5 ttg Pengendalian Pencemaran Air di Prov Jatim	1. Perda No 4 ttg Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Pertambangan Daerah Prov Jatim 2. Perda No 26 ttg Poldas Pembangunan 2001-2005 3. Perda No 33 ttg Dinas Kehutanan 4. Perda No 34 ttg Dinas Perkebunan 5. Perda No 36 ttg Dinas Perikanan dan Kelautan 6. Perda No 38 ttg Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral
8	1999	18	Tidak ada	Tidak ada

Sumber: http://jdih.jatimprov.go.id/index.php?option=com_remository&Itemid=71&func=select&id=1, diolah

Dari perda-perda yang dibuat oleh Daerah Provinsi Jawa Timur, tidak ada satupun yang berkaitan langsung dengan B3 atau limbah B3. Pada tahun 2000 dan 2008, Provinsi Jawa Timur mengeluarkan Perda yang berkaitan dengan Pengendalian Pencemaran Air, tetapi tidak mengatur mengenai limbah B3 atau pencemaran yang didasarkan oleh limbah B3.

4.3.2. Keputusan Kepala Daerah

Selain pengaturan dalam bentuk Peraturan Daerah, Jawa Timur juga melakukan pengaturan dalam bentuk Peraturan Gubernur. Peraturan tersebut dibutuhkan untuk melakukan pengaturan lebih lanjut dari perda yang dibuat. Tidak terlalu banyak Peraturan Gubernur yang dihasilkan, tetapi dibandingkan dengan Provinsi DKI dan Provinsi Jawa Barat tempat penelitian dilakukan, Jawa Timur memiliki pengaturan lebih banyak.

Pengaturan dalam bentuk Perda terbagi atas tiga besar, yaitu pengendalian pencemaran, pengelolaan/pemanfaatan hutan dan penataan ruang. Satu bagian lain adalah Keputusan Gubernur mengenai lembaga penyedia jasa pelayanan penyelesaian sengketa lingkungan hidup diluar pengadilan. Pengaturan mengenai pencemaran relatif banyak dilakukan oleh daerah provinsi ini, seperti pengendalian pencemaran air, penetapan baku mutu udara ambient dan emisi sumber tidak bergerak, AMDAL dan laboratorium pengujiannya serta tim terpadu yang mempersiapkan Pembangunan Pusat Pengelolaan Limbah Industri. Selain itu, pengaturan mengenai hutan dari hutannya sendiri, hasil, peredaran hasilnya.

Tabel III-12
Tindakan Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur
Terhadap Pengaturan dan atau Pengurusan
yang langsung atau terkait/berhubungan pada Urusan Lingkungan Hidup 2002 - 2008

No	Tahun	Jml PerGub/ KepGub/ Instruksi	Mengatur Dan Atau Mengurus Langsung	Terkait/ berhubungan
1		PERGUB		

No	Tahun	Jml PerGub/ KepGub/ Instruksi	Mengatur Dan Atau Mengurus Langsung	Terkait/ berhubungan
1	2008	1	Peraturan Gubernur Jawa Timur No. 39 Tahun 2008 tentang Baku Mutu Udara Ambien dan Emisi Sumber Tidak Bergerak di Jawa Timur	
2	2006	1	Peraturan Gubernur Jawa Timur No. 61 Tahun 2006 tentang Pemanfaatan ruang pada Kawasan Pengendalian Ketat Skala Regional di Provinsi Jawa Timur.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Peraturan Gubernur Jawa Timur No. 34 Tahun 2006 tentang Sistem dan Prosedur Pelaporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Lingkungan Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kab/Kota di Jawa Timur 2. Peraturan Gubernur Jawa Timur No. 14 Tahun 2006 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pelayanan Publik di Propinsi Jawa Timur
3	2005	1	Peraturan Gubernur Jawa Timur No. 33 Tahun 2005 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2005 tentang Penertiban dan Pengendalian Hutan Produksi di Propinsi Jawa Timur.	
II		KEPUB		
4	2007	5	<ol style="list-style-type: none"> 1. Keputusan Gubernur Jawa Timur No. 188/155/KPTS/013/2007 tentang Komisi Penilai Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) Provinsi Jawa Timur. 2. Keputusan Gubernur Jawa Timur No. 188/156/KPTS/013/2007 tentang Dewan Lingkungan Hidup Provinsi Jawa Timur 3. Keputusan Gubernur Jawa Timur No. 188/165/KPTS/013/2007 tentang Tim Seleksi Sekolah Peduli dan Berbudaya Lingkungan (ADIWIYATA) Provinsi Jawa Timur. 4. Keputusan Gubernur Jawa Timur No. 188/336/KPTS/013/2007 tentang Penunjukan Laboratorium PT. ENVILAB Indonesia sebagai Laboratorium Lingkungan di Jawa Timur.. 5. Keputusan Gubernur Jawa Timur No. 188/335/KPTS/013/2007 tentang Perubahan Atas Keputusan Gubernur Jawa Timur No. 188/156/KPTS/013/2007 tentang Dewan Lingkungan Hidup Provinsi Jawa Timur. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Keputusan Gubernur Jawa Timur No. 188/144/KPTS/013/2007 tentang Allansi Perempuan Peduli Lingkungan Hidup (APPLH) Provinsi Jawa Timur. 2. Keputusan Gubernur Jawa Timur No. 188/203/KPTS/013/2007 tentang Perubahan Atas Keputusan Gubernur Jawa Timur No. 188/144/KPTS/013/2007 tentang Tim Pemantau dan Tim Evaluasi Program Adipura Tingkat Provinsi Jawa Timur.
5	2006		Keputusan Gubernur Jawa Timur No. 188/184/KPTS/013/2006 tentang Perubahan Atas Keputusan Gubernur Jawa Timur No.	

No	Tahun	Jml PerGub/ KepGub/ Instruksi	Mengatur Dan Atau Mengurus Langsung	Terkait/ berhubungan
			188/234/KPTS/013/2002 tentang Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Propinsi Jawa Timur	
6	2005	8	<ol style="list-style-type: none"> 1. Keputusan Gubernur Jawa Timur No. 188/21/KPTS/013/2005 tentang Penunjukan Laboratorium Balai Besar Teknik Kesehatan Lingkungan dan Pemberantasan Penyakit Menular (BBTKLPPM) Surabaya sebagai Laboratorium Lingkungan di Jawa Timur. 2. Keputusan Gubernur Jawa Timur No. 188/28/KPTS/013/2005 tentang Penunjukan Laboratorium Kualitas Air Perusahaan Umum Jasa Tirta (PJT) I sebagai Laboratorium Lingkungan di Jawa Timur. 3. Keputusan Gubernur Jawa Timur No. 188/37/KPTS/013/2005 tentang Penunjukan Laboratorium Pengujian Balai Higienis Perusahaan dan Kesehatan Kerja (Hlperkes) Dinas Tenaga Kerja Propinsi Jawa Timur sebagai Laboratorium Lingkungan di Jawa Timur 4. Keputusan Gubernur Jawa Timur No. 188/127/KPTS/013/2005 tentang Tim Pengelola Peralatan Pemantau Kualitas Air Otomatis Mermaid Propinsi Jawa Timur. 5. Keputusan Gubernur Jawa Timur No. 188/134/KPTS/013/2005 tentang Dewan Lingkungan Hidup Propinsi Jawa Timur. 6. Keputusan Gubernur Jawa Timur No. 188/183/KPTS/013/2005 tentang Penunjukan Laboratorium Uji Kualitas Air Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Propinsi Jawa Timur. 7. Keputusan Gubernur Jawa Timur No. 188/231/KPTS/013/2005 tentang Penunjukan Laboratorium Pengujian dan Kalibrasi Balai Riset dan Standarisasi (BARISTAND) Surabaya sebagai Laboratorium Lingkungan di Jawa Timur. 8. Keputusan Gubernur Jawa Timur No. 188/267/KPTS/013/2005 tentang Tim Terpadu Penyiapan Pembangunan Pusat Pengelolaan Limbah Industri (PPLI) di Kecamatan Cerme Kabupaten Gresik. 	Keputusan Gubernur Jawa Timur No. 188/109/KPTS/013/2005 tentang Tim Koordinasi Penyelenggaraan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan Propinsi Jawa Timur.

No	Tahun	Jml PerGub/ KepGub/ Instruksi	Mengatur Dan Atau Mengurus Langsung	Terkait/ berhubungan
7	2004	8	<ol style="list-style-type: none"> 1. Keputusan Gubernur Jawa Timur No. 8 Tahun 2004 tentang Pedoman Operasional Keterlibatan Masyarakat dan Keterbukaan Informasi dalam proses AMDAL Propinsi Jawa Timur. 2. Keputusan Gubernur Jawa Timur No. 9 Tahun 2004 tentang Tata Laksana Penilaian Dokumen AMDAL Propinsi Jawa Timur. 3. Keputusan Gubernur Jawa Timur No. 10 Tahun 2004 tentang Pedoman Pelaksanaan Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup. 4. Keputusan Gubernur Jawa Timur No. 188/44/KPTS/013/2004 tentang Tim Pengarah Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup Propinsi Jawa Timur. 5. Keputusan Gubernur Jawa Timur No. 188/45/KPTS/013/2004 tentang Komisi Penilai AMDAL Propinsi Jawa Timur. 6. Keputusan Gubernur Jawa Timur No. 188/166/KPTS/013/2004 tentang Tim Pembina, Pengawasan dan Penertiban Usaha Pertambangan Pasir di Sepanjang Sungai Kali Brantas, Kali Surabaya, Kali Porong, Kali Marmoyo dan Bengawan Solo. 7. Keputusan Gubernur Jawa Timur No. 188/183/KPTS/013/2004 tentang Penunjukan dan Pengangkatan Anggota Mediator atau Pihak Ketiga lainnya Lembaga Penyedia Jasa Pelayanan Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup di Luar Pengadilan. 	Keputusan Gubernur Jawa Timur No. 188/38/KPTS/013/2004 tentang Tim Koordinasi Penyelenggaraan Dekonsentrasi dan Tugas Pemantauan Propinsi Jawa Timur.
8	2003	2	<ol style="list-style-type: none"> 1. Keputusan Gubernur Jawa Timur No. 16 Tahun 2003 tentang Cara Standar Uji Udara Emisi Sumber Tidak Bergerak di Jawa Timur. 2. Keputusan Gubernur Jawa Timur No. 17 Tahun 2003 tentang Cara Standar Pengambilan Contoh Udara Emisi Sumber Tidak Bergerak di Jawa Timur. 	

No	Tahun	Jml PerGub/ KepGub/ Instruksi	Mengatur Dan Atau Mengurus Langsung	Terkait/ berhubungan
10	2002	10	<ol style="list-style-type: none"> 1. Keputusan Gubernur Jawa Timur No. 18 Tahun 2002 tentang Pembentukan Lembaga Penyedia Jasa Pelayanan Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup di Luar Pengadilan. 2. Keputusan Gubernur Jawa Timur No. 45 Tahun 2002 tentang Baku Mutu Limbah Cair Bagi Industri atau Kegiatan Usaha Lainnya di Jawa Timur. 3. Keputusan Gubernur Jawa Timur No. 54 Tahun 2002 tentang Tata Laksana Penilaian Dokumen AMDAL 4. Keputusan Gubernur Jawa Timur No. 59 Tahun 2002 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup. 5. Keputusan Gubernur Jawa Timur No. 188/179/KPTS/013/2002 tentang Komisi Penilai AMDAL Propinsi Jawa Timur. 6. Keputusan Gubernur Jawa Timur No. 188/192/KPTS/013/2002 tentang Dewan Pertimbangan dan Tim Teknis Program Peringkat Kinerja Pengelolaan Lingkungan Industri (PROPER) Propinsi Jawa Timur. 7. Keputusan Gubernur Jawa Timur No. 188/234/KPTS/013/2002 tentang Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup Bapedal Propinsi Jawa Timur. 8. Keputusan Gubernur Jawa Timur No. 28 Tahun 2000 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur No. 5 Tahun 2000 tentang Pengendalian Pencemaran Air di Propinsi Jawa Timur. 9. Keputusan Gubernur Jawa Timur No. 29 Tahun 2000 tentang Tata Cara Permohonan Ijin Pembuangan Limbah Cair ke Sumber-sumber air di Propinsi Jawa Timur. 10. Keputusan Gubernur Jawa Timur No. 30 Tahun 2000 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Penandatanganan Ijin Pembuangan Limbah Cair di Propinsi Jawa Timur. 	Instruksi Gubernur Jawa Timur No. 2 Tahun 2002 tentang Pelaksanaan Pembangunan Jembatan Surabaya - Madura (SURAMADU) di Jawa Timur.
		KepBapelda		
11	2002	1	Surat Keputusan Kepala Bapedalda Propinsi Jawa Timur No. 188/33/SK/217.2/2000 tentang Penetapan Bentuk Surat Permohonan dan Daftar Isian Permohonan Ijin Pembuangan Limbah Cair di Propinsi Jawa Timur.	

Sumber: http://bapedal-jatim.info/index.php?option=com_content&task=blogsection&id=21&Itemid=86

4.3.3. Badan Pengendali Dampak Lingkungan

Badan Lingkungan Hidup merupakan unsur pendukung Gubernur, dipimpin oleh seorang kepala, yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur melalui

Sekretaris Daerah. Badan ini mempunyai tugas melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan Daerah yang bersifat spesifik yaitu di bidang lingkungan hidup. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) Perda 10 Tahun 2008 Badan Lingkungan Hidup menyelenggarakan fungsi :

- a. perumusan kebijakan teknis di bidang lingkungan hidup;
- b. pemberian dukungan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- c. pembinaan dan pelaksanaan tugas sesuai dengan lingkup tugasnya;
- d. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Gubernur

Badan Lingkungan Hidup Propinsi Jawa Timur pada tanggal 20 Januari 2009, memprakarsai Gerakan Stop Cemari Kali Surabaya (SCKS) beserta pejabat gubernur dan pihak-pihak lain seperti Perum Jasa Tirta (PJT) I, Harian Surya, Dirut Perum Jasa Tirta I, PDAM Kota Surabaya dan Harian Surya serta perwakilan dari masyarakat. Tujuan dari kegiatan ini diharapkan mampu menggerakkan dan meningkatkan peran serta masyarakat agar memiliki kesadaran dalam pengendalian pencemaran Kali Surabaya akibat limbah domestik yang merupakan potensi terbesar pencemaran Kali Surabaya dengan harapan agar kualitas air sungai yang digunakan sebagai bahan baku air minum warga Surabaya, Gresik, Sidoarjo dan sekitarnya ini dapat semakin membaik kualitasnya.⁵⁰ Pencemaran Kali Surabaya 60% berasal dari limbah domestik, yakni dari sanitasi masyarakat yang tinggal di sepanjang Kali Surabaya, sampah, dan detergen. Selain itu, industri juga turut menyumbang 30% pencemaran air melalui pembuangan limbah cair ke sungai. Sedangkan 10% nya berasal dari limbah lainnya seperti dari pertanian dan peternakan.

Lebih dari 80 persen dari industri yang ada di Surabaya membuang limbah ke Kali Surabaya, belum lagi, sebanyak 21.930 jiwa penduduk bertempat tinggal di sekitar Kali Surabaya yang mereka memberikan kontribusi sangat besar pada BOD per harinya. Kualitas air Kali Surabaya sudah tidak lagi memenuhi baku mutu air dimana kandungan zat organik atau *Biological Oxygen Demand* (BOD) dalam air harusnya tidak boleh melebihi 2 mg/liter, tapi konsentrat BOD di Kali Surabaya justru mencapai 5 mg/liter.

⁵⁰http://bapedal-jatim.info/index.php?option=com_content&task=view&id=85&Itemid=42; tanggal 14 Februari 2009.

diakses

4.3.3.1. Kabupaten Sidoarjo

Kabupaten Sidoarjo merupakan kabupaten terdekat dengan Kota Surabaya, sehingga pada kabupaten inilah, banyak terdapat pengalihan industri dari Kota Surabaya. Dari data tabel III-13 menunjukkan bahwa industri besar yang terbanyak pada industri kimia, minyak bumi, karet dan plastik, yaitu sebanyak 116 industri atau sebesar 23,82% atau hampir seperempat industri besar di Sidoarjo adalah industri yang menggunakan B3 dan atau menghasilkan limbah B3. Begitu pula dengan kategori industri kecil berjumlah 662 industri atau sebesar 12,85% dan pada kategori kerajinan tangan sebesar 9,71%.

Pada industri berikutnya, yaitu pengolahan lainnya, tidak dapat diasumsikan apakah menggunakan atau menghasilkan limbah B3, walau tetap menghasilkan limbah. Pada industri barang dan logam, yang memiliki jumlah dan dan atau prosentase hamper sama per kategorisasi industrinya juga berpeluang menggunakan B3 atau menghasilkan limbah B3, terutama untuk bahan pengolahannya.

Makanan dan minuman merupakan jumlah industri besar lainnya yang jumlahnya banyak, yaitu 48 industri atau sebesar 9.98%, 1.579 industri pada industri kecil atau sebesar 38,13% dan 87.911 industri pada industri kerajinan tangan atau sebesar 91,93 yang merupakan mayoritas dari industri kerajinan tangan. Industri makanan dan minuman ini juga rawan penggunaan B3 dengan bahan pewarna, pengawet dan bahan lainnya.

Tabel III-13
Jumlah Industri Besar/Kecil/Kerajinan tangan 2007
Kabupaten Sidoarjo

No	INDUSTRI	Besar	%	Kecil	%	Kerajinan tangan	%
1	Makanan dan Minuman	48	9.85	1.579	38.13	87.911	91.93
2	Tekstil, Pakaian Jadi dan Kulit	40	8.21	1.136	22.05	32.304	19.08
3	Industri Kayu	52	10.67	90	1.74	354	0.20
4	Kertas, percetakan dan Penerbitan	25	5.13	150	2.91	1.563	0.92
5	Kimia, Minyak Bumi, Karet dan Plastik	116	23.82	662	12.85	16.448	9.71
6	Barang Galian Non Logam	0	0	0	0	0	0
7	Logam dasar	11	2.25	0	0	6	0.003

8	Barang dari Logam	93	19.09	890	17.27	26.936	15.91
9	Pengolahan lainnya	102	20.94	644	12.50	3.746	2.21
	Jumlah	487		5.151		169.258	
Sumber: Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Sidoarjo http://www.sidoarjokab.go.id/03-bank_data/06-sidoarjo-angka/2007/tabel611.pdf , diolah							

Industri kayu secara umum tidak menggunakan B3 atau menghasilkan limbah B3. Pada industri ini, limbah yang dihasilkan pada umumnya dapat kembali dimanfaatkan untuk industri lainnya dan relatif tidak berbahaya walau tanpa pengolahan yang khusus.

Pada industri tekstil, pakaian jadi dan kulit, adalah merupakan kategori industri yang sangat rawan penggunaan B3 dan limbah B3. Pada industri tekstil, penggunaan B3 dan limbah yang menghasilkan B3 pasti terjadi. Begitu juga dengan industri pakaian jadi, seperti industri jeans yang pengolahannya menggunakan dan menghasilkan limbah B3. Serta industri kulit, pada proses penyamakannya menggunakan B3 dan limbahnya juga mengandung B3.

Terakhir pada industri kertas, percetakan dan penerbitan, jua sangat menggunakan B3 dan menghasilkan limbah B3. Industri kertas, pada proses pengolahannya menggunakan B3 dan limbahnya mengandung B3, begitu pula dengan industri percetakan, karena menyangkut zat-zat untuk percetakan. Pada industri penerbitan, relatif tidak terlalu banyak menggunakan dan atau menghasilkan limbah B3.

Berdasarkan uraian industri dan peluang penggunaan B3 serta kemungkinan menghasilkan limbah B3, maka hampir seluruh industri di Sidoarjo menggunakannya. Artinya adalah perlu adanya pengaturan yang ketat dan tegas untuk pemanfaatan B3 dan limbah yang dihasilkan tersebut. Dari data yang ada, hamper tidak ada pengaturan dan atau pengurusan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten untuk itu, yang lebih disebabkan oleh kewenangan yang tidak dimiliki oleh pemerintah kabupaten.

4.3.3.1.1. Peraturan Daerah

Tidak banyak Perda yang mengatur urusan pengendalian lingkungan hidup di Kabupaten Sidoarjo, walaupun dari sisi Industri, memiliki potensi yang besar terjadi kerusakan/penemuan lingkungan, karena dipergunakannya B3 dan menghasilkan limbah B3. Pengaturan yang langsung mengatur terdapat pada empat perda selama periode 1999 sampai dengan 2008, yang terbagi atas pemanfaatan air bawah tanah, pembentukan institusi, lahan konservasi beririgasi dan kawasan lindung.

Tabel III-14
Perda yang mengatur urusan lingkungan di Kab Sidoarjo 1999-2008

No	Tahun	Jumlah Perda	Mengatur langsung	Berkaitan
1	2008	11	Tidak ada	Tidak ada
2	2007	8	Tidak ada	Tidak ada
3	2006	18	Tidak ada	Perda No 5 Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Kabupaten Sidoarjo tahun 2006-2025
4	2005	6	Tidak ada	Tidak ada
5	2004	4	Tidak ada	Perda No 3 IRIGASI
6	2003	18	Perda No 17 Penetapan Kawasan Lindung di Kabupaten Sidoarjo	1. Perda No 2 Perubahan Pertama Perda Kabupaten Sidoarjo Nomor 3 tahun 2003 tentang pembentukan susunan organisasi lembaga teknis daerah Kabupaten Sidoarjo 2. Perda No 16 RTRWK Kabupaten Sidoarjo Th. 2003-2013
7	2002	11	Tidak ada	Perda No 3 Poldas 2002 - 2007 Perda No 5 Renstra Kab. Sidoarjo 2002-2007
8	2001	32	Tidak ada	1. Perda No 3 Pembentukan Lembaga Teknis Daerah 2. Perda No 15 Retribusi Pelayanan Persampahan dan Kebersihan 3. Perda No 26 Retribusi Izin Gangguan 4. Perda No 28 Retribusi Izin Usaha
9	2000	18	1. Perda No 16 Penetapan lahan berkonservasi beririgasi I teknis Kabupaten Sidoarjo 2. Perda No 17 Pembentukan organisasi dan tata kerja Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah Kabupaten Sidoarjo	Tidak ada
8	1999	6	Perda No 4 ttg Pemanfaatan Air Bawah Tanah	Perda No 3 ttg Pertambangan Bahan Galian C

Sumber: <http://sidoarjo.sytes.net/hukum/perda.asp?page=9-18>, dlolah

Selain itu, terdapat pula perda-perda yang berkaitan dengan pengendalian lingkungan hidup, yaitu terdapat 10 perda. Beberapa Perda sebenarnya berkaitan langsung, seperti Perda Izin Gangguan, tetapi, pada kabupaten ini, Perda tersebut masuk kepada kategori Perda yang mengatur retribusi, izin gangguan hanya sebagai obyeknya saja.

4.3.3.1.2. Dinas Perizinan dan Penanaman Modal

Dinas Perijinan dan Penanaman Modal didasarkan pada Peraturan Daerah No. 2 Tahun 2001 tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Dinas-dinas Daerah Kabupaten Sidoarjo. Pengaturan lebih lanjutnya dilakukan berdasarkan Peraturan Bupati No. 3 Tahun 2005 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perda No. 2 Tahun 2001.

Fungsi dari dinasi ini adalah melaksanakan kewenangan di bidang penanaman modal; menyusun rencana dan program skala prioritas, strategi dan prioritas penanaman modal dan investasi lainnya; mengolah data dan informasi serta evaluasi kegiatan penanaman modal dan investasi; pemrosesan perijinan dan koordinasi antar instansi terkait, lembaga kemasyarakatan dan unit keja yang ada kaitannya dengan kegiatan dan pelaksanaan penanaman modal dan investasi.

Selain itu, dinas ini memiliki kewenangan yang sebelumnya merupakan kewenangan dari berbagai dinas lain sehingga bisa mengeluarkan perizinan yang saat ini menjadi kewenangannya, yaitu IMB, HO, TDI, TDP, IUI, IUT, TDG, SIUP, Izin Perubahan Status Tanah, SIPA, Izin Hotel, Restoran dan Pemandokan.⁵¹

4.3.3.1.3. Dinas Lingkungan Hidup, Pertambangan dan Energi

Dinas ini dibentuk untuk membatu Bupati dalam urusan rumah tangga daerah bidang lingkungan hidup, pertambangan dan energi. Dinas ini memiliki

⁵¹Kabupaten Sidoarjo, Peraturan Bupati No. 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Pertama Keputusan Bupati Sidoarjo No. 16 Tahun 2001 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah kabupaten Sidoarjo No. 2 Tahun 2001 tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Dinas-dinas Daerah Kabupaten Sidoarjo pada Dinas Perizinan dan Penanaman Modal Kabupaten Sidoarjo, ps. 4.

tiga Sub Dinas, yaitu Sub Dinas Pengawasan dan Pengendalian Lingkungan Hidup, Sub Dinas Pemantauan dan Pemulihan Lingkungan dan Sub Dinas Pertambangan Energi.

4.3.3.2. Kabupaten Gresik

Gresik sudah dikenal sejak abad ke-11 ketika tumbuh menjadi pusat perdagangan tidak saja antar pulau, tetapi sudah meluas keberbagai negara. Sebagai kota Bandar, Gresik banyak dikunjungi pedagang Cina, Arab, Gujarat, Kalkuta, Siam, Bengali, Campa dan lain-lain. Gresik mulai tampil menonjol dalam peraturan sejarah sejak berkembangnya agama Islam di tanah Jawa.⁵²

Semula kabupaten ini bernama Kabupaten Surabaya. Memasuki dilaksanakannya PP No 38 Tahun 1974. Seluruh kegiatan pemerintahan mulai berangsur-angsur dipindahkan ke Gresik dan namanya kemudian berganti dengan Kabupaten Daerah Tingkat II Gresik dengan pusat kegiatan di Kota Gresik. Kabupaten Gresik yang merupakan sub wilayah pengembangan bagian (SWPB) tidak terlepas dari kegiatan sub wilayah pengembangan Gerbang Kertosusila (Gresik, Bangkalan, Surabaya, Sidoarjo, Lamongan). Termasuk salah satu bagian dari 9 sub wilayah pengembangan Jawa Timur yang kegiatannya diarahkan pada sektor pertanian, industri, perdagangan, maritime, pendidikan dan industri wisata. Dengan ditetapkannya Gresik sebagai bagian salah satu wilayah pengembangan Gerbang Kertosusila dan juga sebagai wilayah industri, maka Kota Gresik menjadi lebih terkenal dan termashur, tidak saja di persada Nusantara tetapi juga ke seluruh dunia yang ditandai dengan munculnya industri multi modern yang patut dibanggakan bangsa Indonesia.⁵³

⁵² <http://www.gresik.go.id/> diakses tanggal 15 Februari 2009.

⁵³ *ibid.*

Berdasarkan pemanfaatan kawasan industri Rencana Tata Ruang dan Tata Wilayah Jawa Timur tahun 2006,⁵⁴ Kabupaten Gresik memiliki kawasan industrial estate, yaitu kawasan industri.⁵⁵ Selain itu, Gresik juga memiliki zona industri yang terdapat pada koridor Gresik-Manyar.⁵⁶ Industri yang terdapat pada Gresik Industrial Estate adalah Industri Kimia yang terdiri dari *Layer material (coating)*, *Cosmetic*, *Rubber processing*; Industri Metal yang terdiri dari *Electronic*, *Electrical*, *Machine & Spare part* dan *Houseware and Kitchenware*; serta Beberapa jenis industri, berupa percetakan, prosesing kayu dan rotan, *furniture*, *textile*, *garment* dan *cold storage*.

Industri kecil, Industri sedang dan Industri besar rata-rata tercatat mengalami kenaikan signifikan pada periode tahun 2000 hingga tahun 2005 naik rata-rata 11.34% per tahun untuk industri. Dalam kurun waktu enam tahun tersebut, industri kecil-kecil bertambah lebih dari 1000 unit sedangkan industri sedang dan besar juga mengalami pertumbuhan tak kurang dari 320 unit.

Produksinya disamping memenuhi kebutuhan lokal juga mempunyai pangsa pasar nasional maupun international. Peningkatan rata-rata nilai investasi industri besar dan sedang per tahun dalam kurun waktu 6 tahun sebesar 12.05% sedangkan industri kecil sebesar 18.03%. Hal ini berarti bahwa sejak tahun 1999 mulai bergerak keluar dari krisis ekonomi, ini bisa dilihat dari pertumbuhan ekonomi yaitu sebesar 1.31% padahal tahun sebelumnya minus 17.38%.

Peluang investasi yang bisa dikembangkan pada jenis industri adalah industri pupuk dengan dukungan keberadaan bahan baku pembuatan pupuk sangat banyak seperti fosfat dan dolomite. Selain itu, juga industri farmasi seperti kosmetika dan obat-obatan dengan tersedianya bahan baku berupafosfat dan batu

⁵⁴Jawa Timur, Peraturan Daerah No. 2 Tahun 2006 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Jawa Timur, ps. 28 ayat (2).

⁵⁵Gresik Industrial Estate (PT Kawasan Industri Gresik) terletak di Gresik, 18 Kilometers kearah timur laut Surabaya. Perusahaan tersebut berdiri 20 November 1990 yang merupakan perusahaan joint venture antara PT Semen Gresik (Persero), salah satu pabrik semen terbesar dan PT Petrokimia Gresik (Persero) yang merupakan perusahaan pupuk yang terlengkap di Indonesia. Gresik Industrial Estate didirikan untuk mendukung pembangunan industri di Jawa Timur, khususnya di Gresik.

⁵⁶*Ibid.*, ayat (4).

gamping yang banyak. Industri lain yang juga dapat dikembangkan adalah industri logam, mesin dan elektronika dan aneka (ILMEA) yaitu pada industri logam yang berupa industri konstruksi baja, industri palstik, gelas, cat, kertas dengan dukungan bahan baku yang banyak tersedia berupa batu gamping, kasit, kaolin dan pasir kwarsa.

4.3.3.2.1. Peraturan Daerah

4.3.3.2.2. Dinas Perizinan dan Penanaman Modal

Dinas ini dibentuk pada tahun 2006 dan baru bertugas pada Januari 2007. Pembentukan dinas perizinan merupakan pelaksanaan kebijakan nasional mengenai penyatuan penyelenggaraan perizinan⁵⁷ di daerah daerah. Sebelum dibentuk dinas tersebut, maka penyelenggaraan perizinan dilakukan secara parsial pada berbagai dinas sesuai dengan tugas pokok dan fungsi masing-masing.

Pembentukan dinas ini didasarkan pada Peraturan Daerah No. 17 Tahun 2005 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Perijinan dan Penanaman Modal Kabupaten Gresik, Peraturan Bupati Gresik Nomor 12 Tahun 2006 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Dinas Perijinan dan Penanaman Modal Kabupaten Gresik, Peraturan Bupati Gresik Nomor 26 Tahun 2006 tentang Pelimpahan Penyelenggaraan Pelayanan Perijinan kepada Dinas Perijinan dan Penanaman Modal Kabupaten Gresik, Peraturan Bupati Gresik Nomor 27 Tahun 2006 tentang Prosedur Tetap Penyelenggaraan Pelayanan Perijinan.

Tabel III-15

Perizinan yang dilakukan oleh Dinas Perizinan dan Penanaman Modal Gresik

	Perizinan Baru		Perubahan atau Perpanjangan Perijinan
	Fasilitas	Non Fasilitas	
Industri	Surat Persetujuan (SP) PMA-PMDN	Persetujuan Prinsip (PP)	SP Perluasan PMA

⁵⁷Indonesia, Peraturan Pemerintah No. 63 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu.

	Perizinan Baru		Perubahan atau Perpanjangan Perijinan
	Izin Prinsip	Izin Prinsip	SP Perluasan PMDN
	Izin Lokasi	Izin Lokasi	SP Perubahan Ketentuan PMA/PMDN
	Izin Tata Ruang (Site Plan)	Izin Tata Ruang (Site Plan)	SP Perubahan Status PMA menjadi PMDN
	Izin Mendirikan Bangunan (IMB)	Izin Mendirikan Bangunan (IMB)	SP Perubahan Status PMDN atau Non PMA-PMDN menjadi PMA
	Angka Pengenal Importir Terbatas (APIT)		Izin Usaha Industri Perluasan
	Izin Gangguan/HO	Izin Gangguan/HO	SP Pemindahan Lokasi Pabrik
	Izin Usaha Tetap (IUT)/Izin Usaha Industri (IUI)	Izin Usaha Industri	SP Rekomendasi Industri
Jasa	Karoseri		Izin Gangguan (HO) (Daftar Ulang)
	Galangan Kapal		Izin Pengambilan Galian Golongan C (SIPD)
	Tower Komunikasi		SP Penggabungan Perusahaan (merger)
	Restoran/Catering		
	Konsultasi Keuangan		
	Perhotelan		
Perumahan	Pergudangan		
	Rumah Tempat Tinggal		
Sarana	Real Estate		
	Sarana Hiburan		
	Sarana Pendidikan		
Pertambangan/ Galian	Sarana Kesehatan		
	Golongan A		
	Golongan B		
	Golongan C		

Sumber: <http://perijinan.gresik.go.id/layanan.php>; diolah

4.3.3.2.3. Dinas Lingkungan Hidup, Pertambangan dan Energi

Dinas Lingkungan Hidup, Pertambangan dan Energi didirikan berdasarkan Perda Kabupaten Gresik No. 26 Tahun 2000 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas-dinas Daerah Kabupaten Gresik. Khusus mengenai Dinas Lingkungan Hidup, Pertambangan dan Energi, Bupati Kabupaten Gresik mengeluarkan Keputusan Bupati No. 12 Tahun 2001 tentang Penjabaran, Tugas Pokok dan Fungsi Dinas Lingkungan Hidup, Pertambangan dan Energi.

Dinas lingkungan Lingkungan Hidup, Pertambangan dan Energi merupakan salah satu dinas teknis yang seharusnya ada pada setiap daerah Kabupaten/Kota di Indonesia, karena dua hal, yaitu pertama kewenangan tersebut memang diberikan/didesentralisasikan oleh undang-undang dan kedua, adalah

karena permasalahan lingkungan adalah permasalahan global yang ada di setiap tempat dan atau daerah di seluruh muka bumi ini.

Seperti halnya dinas lingkungan yang ada pada setiap kabupaten atau kota di seluruh Indonesia, dinas memiliki tugas teknis dalam bidang lingkungan. Hal itu berarti berkaitan dengan penyiapan kebijakan kepala daerah pada bidang lingkungan, pengawasan, pengendalian, sampai dengan menyiapkan atau melakukan pengurusan pada bidang ini.

Beberapa hal teknis yang dilakukan oleh dinas ini adalah pada proses pembuatan izin HO (izin gangguan) sebelum kemudian dialihkan ke Dinas Penanaman Modal dan Perizinan, pengawasan dan pengendalian pada obyek-obyek yang mungkin tercemar, penyiapan rekomendasi untuk kepentingan izin industri dan dalam hal pertambangan dan energi

Dalam melaksanakan fungsinya dinas melakukan perumusan kebijakan operasional pencegahan dan penanggulangan pencemaran, kerusakan lingkungan dan pemulihan kualitas lingkungan; mengkoordinasikan pelaksanaan pencegahan dan penanggulangan pencemaran; kerusakan lingkungan dan pemulihan kualitas lingkungan; pengembangan program kelembagaan dan peningkatan kualitas serta peningkatan kapasitas pengendalian dampak lingkungan; pembinaan teknis pencegahan dan penanggulangan pencemaran, kerusakan lingkungan dan pemulihan kualitas lingkungan; pembinaan dan pengendalian teknis analisis mengenai dampak lingkungan; pengawasan pelaksanaan pengendalian dampak dan kerusakan lingkungan;

Pada bidang pertambangan dan energi yang dilakukan adalah penyusunan rencana pembinaan dan bimbingan teknis kebijakan di bidang pertambangan dan energi yang ditetapkan oleh Kepala Daerah; melaksanakan pengawasan, pengendalian rencana dan program pembangunan di bidang pertambangan dan energi; melaksanakan pengelolaan, pengawasan dan pemantauan perizinan di bidang pertambangan golongan C; penyusunan, pengelolaan program, data dan informasi pertambangan dan energi; penyusunan, pengaturan dan pengembangan usaha-usaha pertambangan golongan C; pengelolaan usulan pertambangan yang

meliputi eksplorasi, eksplotasi pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan pemasaran bahan tambang galian C sesuai peraturan perundang-undangan; penyidikan umum terhadap bahan tambang galian C sesuai peraturan perundang-undangan; pengelolaan administrasi umum, meliputi ketatausahaan, keuangan, kepegawaian, perlengkapan dan peralatan dinas; pengelolaan Cabang Dinas dan UPTD pada Dinas Daerah; dan Pelaksanaan tugas kedinasan lain yang diberikan Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah sesuai bidang tugasnya.

4.3.3.2.4. Dinas Perhubungan

Pada Kabupaten Gresik terdapat pelabuhan yang digunakan untuk pengangkutan barang. Ketika pada tahun 1999, berdasarkan Undang-undang No 22, Berdasarkan hal tersebut Kabupaten Gresik membuat sebuah lembaga teknis, yaitu dinas Perhubungan. Perhubungan adalah merupakan bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Kota. Gresik kemudian membuat suatu Peraturan Daerah, No. 19 Tahun 2001 tentang Kepelabuhanan.⁵⁸ Perda tersebut tidak dengan maksud Kabupaten Gresi untuk menguasai pelabuhan-pelabuhan yang ada di Kabupaten Gresik, tetapi lebih untuk mengatur kewenangan-kewenangan yang dimiliki oleh kabupaten.

Perda tersebut berisi beberapa hal yang sebenarnya telah diatur oleh PP No. 69 Tahun 2001 tentang Kepelabuhanan. Salah satu yang diatur oleh Perda tersebut adalah pengaturan mengenai jasa kepelabuhanan, yaitu yang tujuan utamanya adalah sebagai menunjang usaha kegiatan jasa kepelabuhanan dan sarana penunjang. Pada sarana penunjang inilah diatur beberapa sarana yang harus ada di pelabuhan. Hal yang berkaitan dengan barang berbahaya atau barang berbahaya beracun adalah adanya sumbangan pihak ke III atas bahan atau barang tersebut. Sumbangan pihak ke III ini pada hakekatnya adalah sebuah retribusi pelabuhan atas pemanfaatan pelabuhan, walau subyek perda ini bukan retribusi atau sumbangan.

⁵⁸Merupakan salah satu Perda mengenai Kepelabuhanan yang ada di Indonesia, selain terdapat juga di Kota Cilegon, tetapi dengan maksud dan tujuan yang berbeda.

Dinas Perhubungan Kabupaten Gresik mengatur transportasi darat dan transportasi laut. Khusus untuk laut, Kabupaten Gresik memiliki Peraturan Daerah No. 19 Tahun 2001 tentang Kepelabuhanan di Kabupaten Gresik. Perda ini dibentuk untuk memanfaatkan wilayah laut yang menjadi kewenangan daerah, yaitu 1/3 dari batas laut provinsi yang diukur dari garis pantai ke arah laut.⁵⁹

Jasa kepelabuhanan didasarkan pada Peraturan Pemerintah No. 69 Tahun 2001 tentang Kepelabuhanan. Selain itu dalam rangka menunjang kelancaran pelayanan jasa kepelabuhanan di pelabuhan dapat diselenggarakan usaha kegiatan penunjang pelabuhan.⁶⁰ Salah satu sarana pendukung yang disiapkan adalah penyediaan jaringan jalan dan jembatan, tempat tunggu kendaraan, pemanfaatan ruang luar di pelabuhan, saluran pembuangan air, instalasi listrik, instalasi air minum dan depo bahan bakar, dan penyediaan penampungan limbah di pelabuhan.⁶¹

4.3.3.3. Kabupaten Mojokerto

Prioritas pembangunan Kabupaten Mojokerto 2001-2005 dititik beratkan pada sub-sub bidang di bidang ekonomi, peningkatan kesejahteraan rakyat dan peningkatan kualitas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Seiring dengan peningkatan kualitas Sumber Daya Manusia, dan perluasan lapangan kerja, diperlukan pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi melalui pengembangan industri khususnya industri kecil yang didukung oleh pertanian, serta pengembangan pariwisata, pengelolaan Sumber Daya Alam secara profesional dan penataan ruang daerah yang lebih mantap

⁵⁹Indonesia, Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah., ps. 18 ayat (4), yaitu Kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut , ..., 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi untuk kabupaten/kota. Pada Undang-undang Pemerintahan Daerah sebelumnya, UU No. 22 Tahun 1999, ps. 10 ayat (3) menyebutkan bahwa kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota di wilayah laut, adalah sejauh sepertiga dari batas laut Daerah Provinsi. Perda Kepelabuhanan Kabupaten Gresik ini didasarkan pada UU No. 22 Tahun 1999 ini.

⁶⁰Jawa Timur, Peraturan Daerah No. 19 Tahun 2001 tentang Kepelabuhanan di Kabupaten Gresik, ps. 30.

⁶¹*Ibid.*, ps. 32 ayat (1) huruf e.

Kabupaten Mojokerto merupakan kabupaten yang relatif banyak memiliki industri, yaitu sebanyak 300 industri. Kabupaten ini bersama Kota Mojokerto menjadi penyangga bagi Kota Surabaya, dalam hal industri, terutama setelah industri-industri yang ada di Surabaya dipindahkan keluar kota atau dialihkan ke kota dan atau kabupaten sekitarnya. Pengembangan sub bidang industri diarahkan pada penguatan industri yang saling terkait antara industri besar, menengah, kecil dan kerajinan rumah tangga yang didukung dengan kemampuan IPTEK serta mendorong keseimbangan pertumbuhan industri melalui pemberdayaan ekonomi rakyat dan perluasan kesempatan kerja.

Pada bidang Industri, perdagangan, dan investasi dalam rangka meningkatkan daya saing global dengan membuka aksesibilitas yang sama terhadap kesempatan kerja dan berusaha bagi segenap rakyat dan seluruh daerah melalui keunggulan kompetitif terutama berbasis keunggulan sumberdaya alam dan sumberdaya manusia dengan menghapus segala bentuk perlakuan diskriminatif dan hambatan. Selain itu, tetap menjaga eksistensi dan keterkaitan antara pertanian perdagangan dan industri menuju pembangunan ekonomi yang berketerkaitan.

Dari data yang ada, industri kerajinan memiliki jumlah yang terbanyak yaitu 75 industri atau sebesar 25%, kemudian diikuti industri makanan dan minuman sebanyak 41 industri atau sebesar 13,66% dan industri logam sebanyak 32 industri atau sebesar 10,66%. Kemudian diikuti oleh industri non logam, pariwisata, kayu, pertanian dan perkebunan, tekstil perikanan dan peternakan, kimia dan plastik, jasa dan elektronika.

Tidak ada data yang lebih rinci, seberapa besar masing-masing industri, tetapi keberadaan industri kimia, tekstil, kertas, Pertanian dan perkebunan, perikanan dan peternakan, plastik, dan elektronika serta logam memiliki potensi yang sangat besar untuk menggunakan B3 dan menghasilkan limbah B3. seperti untuk industri textile memanfaatkan perwarna kain rodamin B, untuk industri plastik memanfaatkan melamine, industri pertanian dan peternakan memanfaatkan

formalin sebagai bahan desinfektan. Industri makanan dan minuman, kerajinan, juga tetap berpotensi untuk hal sama.

Dilihat dari arah kebijakan pembangunan ekonomi dan lingkungan yang ada tidak terlihat adanya kerjasama antar daerah dalam pengelolaan lingkungan hidup, padahal letak kabupaten Mojokerto dan Kota Mojokerto batasnya dekat dan mempunyai zona industri yang berdekatan.

Tabel III-16
Jumlah dan Pengelompokan Industri
di Mojokerto

No	Industri	Jml
1	Kimia	7
2	Makanan dan Minuman	41
3	Tekstil	14
4	Pariwisata	23
5	Kayu	22
6	Kertas	5
7	Pertanian dan Perkebunan	19
8	Perikanan dan Peternakan	11
9	Plastik	7
10	Perdagangan	0
11	Elektronika	1
12	Jasa	4
13	Logam	32
14	Non Logam	25
15	Kerajinan	75
16	Lain-lain	14
		300

Dari jumlah dan pengelompokan industri di Mojokerto, terdapat beberapa industri yang menggunakan bahan berbahaya beracun dalam proses industrinya dan juga berakibat pada limbah bahan berbahaya beracun. Industri-industri tersebut misalnya kimia, makanan dan minuman, tekstil, kertas, pertanian dan perkebunan, perikanan dan peternakan, plastik, dan elektronika serta logam, yang jumlahnya mencapai 137 industri atau sejumlah 45,6%.

Beberapa industri yang memanfaatkan bahan-bahan berbahaya sebagai bahan industrinya seperti untuk industri textile memanfaatkan perwarna kain rodamin B, untuk industri plastik memanfaatkan melamine, industri pertanian dan peternakan memanfaatkan formalin sebagai bahan desinfektan, tentu saja dalam pemanfaatan bahan-bahan ini hanya akan terlacak dalam perdagangan bahan-bahannya oleh dinas perindustrian dan perdagangan dari pengecer peruntukannya

bagi pengguna akhir. Data yang diperoleh dilapangan berdasarkan wawancara dengan pihak disperindag hanya jika terjadi penyalahgunaan atas bahan-bahan berbahaya misalnya Rodamin B digunakan sebagai pewarna makanan tetapi tidak digunakan sebagaimana mestinya sebagai pewarna kain. Karena industri-industri yang ada ini adalah industri skala kecil maka masih menggunakan pengolahan limbahnya secara sederhana misalnya penggunaan formalin sebagai desinfektan, walau industri kecil tetapi dalam jumlah industri yang banyak (pertanian 19, peternakan 11) bagaimana pengaruhnya bagi tanah dan air tanah tidak diperoleh data.

4.3.3.3.1. Peraturan Daerah

4.3.3.3.2. Keputusan-keputusan perizinan

Kabupaten Mojokerto merupakan kabupaten yang relatif banyak memiliki industri, yaitu sebanyak 300 industri. Kabupaten ini bersama Kota Mojokerto menjadi penyangga bagi Kota Surabaya, dalam hal industri, terutama setelah industri-industri yang ada di Surabaya dipindahkan keluar kota atau dialihkan ke kota dan atau kabupaten sekitarnya.

Dari data yang ada (tabel III-16), industri kerajinan memiliki jumlah yang terbanyak yaitu 75 industri atau sebesar 25%, kemudian diikuti industri makanan dan minuman sebanyak 41 industri atau sebesar 13,66% dan industri logam sebanyak 32 industri atau sebesar 10,66%. Kemudian diikuti oleh industri non logam, pariwisata, kayu, pertanian dan perkebunan, tekstil perikanan dan peternakan, kima dan plastik, jasa dan elektronika.

Tidak ada data yang lebih rinci, seberapa besar masing-masing industri, tetapi keberadaan industri kimia, tekstil, kertas, Pertanian dan perkebunan, perikanan dan peternakan, plastik, dan elektronika serta logam memiliki potensi yang sangat besar untuk menggunakan B3 dan menghasilkan limbah B3. seperti untuk industri textile memanfaatkan perwarna kain rodamin B, untuk industri plastik memanfaatkan melamine, indsutri pertanian dan peternakan memanfaatkan formalin sebagai bahan desinfektan. Industri makanan dan minuman, kerajinan, juga tetap berpotensi untuk hal sama.

Tabel III-17
Perizinan di Kabupaten Mojokerto

No	Izin
1	Ijin Gangguan Memuat Persyaratan Dan Prosedur Ijin Gangguan berada pada Bagian Perekonomian Setda Kabupaten Mojokerto
2	Pelayanan Pengujian Kendaraan Bermotor Uji Kendaraan ...
3	Pelayanan Ijin Trayek Angkutan Pedesaan Ijin Trayek ...
4	Surat Ijin Usaha Pertambangan Daerah (SIPD) Surat Ijin Usaha Pertambangan Daerah ...
5	Pengambilan Air Bawah Tanah (ABT) Ijin Pengambilan Air Bawah Tanah ...
6	Tanda Daftar Industri (TDI) Tanda Daftar Industri ...
7	Tanda Daftar Perusahaan (TDP) Tanda Daftar Perusahaan ...
8	Tanda Daftar Gudang (TDG) Tanda Daftar Gudang ...
9	Surat Ijin Usaha Perdagangan (SIUP) Surat Ijin Usaha Perdagangan ...

Sumber: <http://www.mojokertokab.go.id/mjk/src/index.php?hf=840&submenu=perizinan>

4.3.3.3. Dinas Perindustrian dan Perdagangan

Dinas Perindustrian dan perdagangan mempunyai tugas membantu Kepala Daerah dalam melaksanakan sebagian urusan rumah tangga di bidang Industri dan perdagangan. Fungsi dari Dinas ini adalah penyusunan rencana program, pemberian pembinaan dan penyuluhan serta perizinan, bimbingan teknis, pengawasan dan pengendalian, penyediaan dan penyaluran barang dan jasa dan ketatausahaan.

Dinas ini memiliki empat sub dinas, yaitu Sub Dinas Industri Logam Mesin Elektronika dan Aneka (ILMEA), Sub Dinas Bina Industri Kertas Agro dan Hasil Hutan (IKAHH), dan Sub Dinas Usaha Perdagangan dan Pendaftaran Perusahaan serta Sub Dinas Penanaman Modal.

Perizinan diberikakan oleh

- a. Sub Dinas Bina ILMEA, pada seksi Industri Logam dan Elektronika, seksi Industri Mesin dan Alat Angkut, seksi Industri Tekstil dan Aneka yang memberikan izin usaha.

- b. Sub Dinas Bina IKAHH, pada seksi Industri Kertas dan Pulp, seksi Industri Argo, seksi Industri Hasil Hutan yang memberikan izin usaha.
- c. Sub Dinas Usaha Perdagangan dan Pendaftaran Perusahaan yang memberikan izin usaha.
- d. Sub Dinas Penanaman Modal memberikan pemberian izin penanaman modal.

4.3.3.3.4. Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Hidup Daerah

Badan ini dibentuk untuk membantu kepala daerah dalam hal pengendalian dampak lingkungan. Badan berkonsentrasi pada kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh pihak-pihak yang telah memiliki izin dan tentunya yang belum memiliki. Hasil pengawasan ini yang kemudian dikoordinasikan kepada pihak-pihak lain untuk diambil tindakan-tindakan yang mungkin akan mengancam keberadaan lingkungan di Kabupaten Mojokerto pada khususnya, kabupaten/kota sekitar dan provinsi Jawa Timur pada umumnya.

Badan ini mempunyai tugas membantu Kepala Daerah di bidang pengendalian dampak lingkungan dan usaha pertambangan di daerah, dengan fungsi pengendalian dampak lingkungan dan usaha pertambangan dalam arti pencegahan dan penanggulangan pencemaran dan kerusakan lingkungan. Fungsi lainnya adalah pembinaan dan pemberian izin.

Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Hidup Daerah Mojokerto ini memiliki empat bidang, yaitu bidang pemantauan dan pemulihan lingkungan, bidang pengawasan dan pengendalian, bidang analisis AMDAL dan bidang pertambangan dan energi.

Pada bidang pengawasan dan pendalian, lembaga memiliki sebuah sub bidang yang membawahi perizinan. Pada sub bidang ini, badan mengeluarkan izin lingkungan dan izin gangguan (izin HO) dan pada sub bidang perusahaan bidang pertambangan dan energi, mengeluarkan izin usaha pertambangan dan energi. Izin HO yang pada umumnya dikelola oleh Badan ini, dikeluarkan oleh

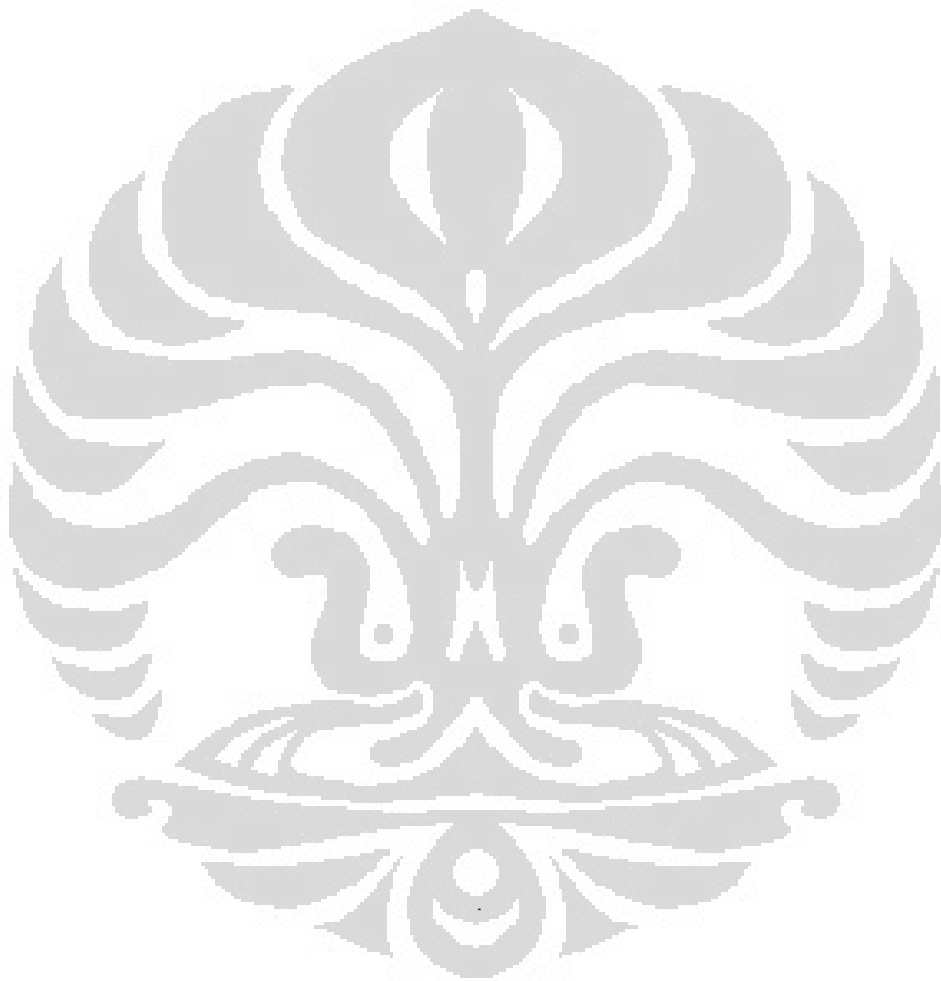
Bagian Perekonomian Sekretaris Daerah Kabupaten. Walaupun untuk hal-hal teknis pada izin HO tersebut tetap dilayani oleh Badan ini.

Bab III ini merupakan jawaban dari pertanyaan pertama disertasi ini, yaitu bagaimanakah kewenangan dan tanggung jawab Daerah dalam perlindungan lingkungan? Pertanyaan ini sebenarnya merupakan “payung” dari keseluruhan disertasi yang mengambil judul mengenai Kewenangan dan Tanggungjawab Daerah Otonom Dalam Perlindungan Lingkungan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Daerah memiliki kewenangan dan tanggung jawab kepada masyarakatnya dalam hal perlindungan lingkungan. Bentuk pertanggungjawaban dari Daerah tersebut adalah melakukan pengaturan dan pengurusan terhadap urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Daerah membuat norma hukum abstrak-umum dalam bentuk Peraturan Daerah bagi objek-objek tertentu yang langsung mengatur atau hanya berkaitan dengan lingkungan. Bagi Perda yang langsung mengatur objek lingkungan, misalnya adalah Perda tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air; tentang Pengambilan dan Pemanfaatan Air Permukaan; tentang Rehabilitasi Hutan dan Lahan Kritis; tentang Penertiban dan Pengendalian Hutan Produksi; tentang Pengelolaan Hutan; tentang Pengelolaan Air Bawah Tanah; dan Perda tentang *Izin Hinder Ordonantie* (Izin HO).

Peraturan Daerah yang “hanya” berkaitan dengan pengaturan lingkungan diantaranya adalah Perda tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah (satu diantaranya adalah pembentukan Badan Lingkungan Hidup Daerah) termasuk pembentukan Dinas-dinas Daerah (yang berkaitan dengan lingkungan); tentang Pengelolaan Panas Bumi; tentang Irigasi; tentang Ketertiban Umum; tentang Pajak dan/atau Retribusi Daerah yang berkaitan dengan lingkungan; tentang Perikanan dan Usaha Kelautan; tentang RPJMD; tentang RTRW Provinsi/Kabupaten/Kota; tentang Pemberian izin yang berkaitan dengan lingkungan. Perda-perda tersebut disebut berkaitan, karena yang diatur sebenarnya adalah objek yang lain, tetapi dekat/berkaitan dengan lingkungan.

Selain itu, Daerah juga mengeluarkan norma hukum yang umum-konkret, berupa Peraturan Kepala Daerah tentang hal tertentu, misalnya tentang Baku Mutu Lingkungan di Jawa Timur. Norma hukum yang individual-kongkret merupakan bentuk perwujudan kewenangan dan tanggung jawab daerah yang paling banyak, yaitu keluarnya perizinan yang berkaitan langsung dengan lingkungan.



BAB IV

PENGATURAN BAHAN BERBAHAYA BERACUN (B3)

DAN LIMBAH BAHAN BERBAHAYA BERACUN (B3)

OLEH PEMERINTAH

1. Kewenangan Pemerintah dalam pengelolaan Bahan Berbahaya Beracun (B3) dan limbah Bahan Berbahaya Beracun (B3)

Kewenangan Pemerintah didapat dari Negara melalui peraturan perundang-undangan yang memberi atribusi kepada pemerintah untuk menjalankan pemerintahan. Van Wijk menyebutkan bahwa pembuat undang-undang menciptakan suatu wewenang pemerintahan [yang baru] dan menyerahkannya kepada suatu lembaga pemerintahan. Ini bisa berupa lembaga pemerintahan yang telah ada, atau suatu lembaga pemerintahan baru yang diciptakan pada kesempatan tersebut.¹ Indroharto menambahkan bahwa pemberian wewenang pemerintah yang baru oleh suatu ketentuan dalam perundang-undangan baik yang diadakan oleh *original legislator* maupun *delegated legislator*.²

Berdasarkan hal tersebut, maka Pemerintah, sebagai penerima tugas-tugas negara menjalankannya dalam bentuk yang berupa perbuatan hukum (*rechthandeling*) dan atau keputusan hukum (*rechtsbesluiten*) dalam fungsi: (1) Pengaturan, regulasi, menetapkan peraturan-peraturan yang mempunyai kekuatan undang-undang (*delegated legislation*), (2) pembinaan masyarakat, umumnya bersifat penetapan *policy*, pengarahan terhadap jalannya kehidupan masyarakat, (3) kepolisian, yakni bertindak langsung terhadap pelanggar undang-undang dan pengganggu kewibawaan negara serta keamanan umum, (4) peradilan, yang berarti

¹H.D. van Wijk, *Hoofdstukken van administratief recht*, Uitgeverij Lemma BV, 1995, pg. 131.

²Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Sinar Harapan, Jakarta, 1991, hal. 91.

menyelesaikan berbagai macam konflik atau sengketa antara para warga masyarakat atau antar instansi dan warga masyarakat atau antara instansi dan instansi.³

Undang-undang No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 secara tegas menyebutkan mana yang merupakan wewenang Pemerintah, dan wewenang yang lain didesentralisasikan kepada Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota. Walaupun hal tersebut tidak membatasi bahwa Pemerintah hanya dapat melaksanakan wewenang yang secara eksplisit disebutkan pada undang-undang, karena pada dasarnya yang mendapatkan atribusi kewenangan dari undang-undang adalah Pemerintah.

Pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya mendapatkan kewenangan dari ketentuan yang ada dalam peraturan perundang-undangan baik secara *original legislator*, maupun *delegated legislator*. Walaupun dalam perkembangannya terjadi pasang surut perubahan, yaitu dari *wetmatigheid van bestuur* menjadi *rechmatigheid van bestuur* atau sebaliknya yang sangat dipengaruhi oleh tingkat kestabilan negara di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya dan pertahanan keamanan. Berubahnya keinginan politik dari suatu masa pemerintahan, maka akan terwujud dengan berubahnya dasar dalam menjalankan pemerintahan. Pada suatu saat mungkin saja jalannya pemerintahan sangat *wetmatigheid* dan pada saat yang lain menjadi sangat *rechmatigheid*, atau adanya keseimbangan diantara keduanya.

Berubah-ubahnya dasar dalam menjalankan pemerintahan tersebut, salah satunya tercermin dari besar kecilnya otonomi daerah yang ada selama ini dan banyak atau tidaknya atau lengkap/rincinya produk peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Arah pemerintahan yang sedang dijalankan saat ini adalah lebih menjurus pada *wetmatigheid* dengan pengaturan yang lebih rinci terhadap kewenangan-kewenangan yang ada antar pemerintahan dan mulai dihindarinya diterbitkan Kepres dan atau Peraturan Presiden "mandiri" yang mengatur, dan segala bentuk pengaturan kembali pada undang-undang, peraturan pemerintah dan atau peraturan daerah. Peraturan Menteri sebagai *delegatie* wewenang tentu saja tetap ada dan dibutuhkan untuk mengatur hal-hal yang lebih menjurus pada petunjuk pelaksana atau prosedur pelaksanaan atau penetapan kriteria dan standar. Keluarnya PP 38 tahun 2007 tentang Pembagian Kewenangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjadi salah satu bukti dari dasar kebijakan pemerintahan yang berlaku pada saat ini.

³Prajudi Atmosudirjo, Hukum Administrasi Negara, Jakarta: Galia Indonesia, cetakan ke X, 1995 hal. 14.

Urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah dan urusan pemerintahan yang dikelola secara bersama antar tingkatan dan susunan pemerintahan atau konkuren.⁴ Urusan pemerintahan⁵ yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah adalah urusan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, moneter dan fiskal nasional, yustisi, dan agama. Urusan pemerintahan yang dapat dikelola secara bersama antar tingkatan dan susunan pemerintahan atau konkuren adalah urusan-urusan pemerintahan selain urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi urusan Pemerintah.

Untuk mewujudkan pembagian urusan pemerintahan yang bersifat *concurrent* tersebut secara proporsional antara Pemerintah, provinsi dan kabupaten/kota maka ditetapkan kriteria pembagian urusan pemerintahan yang meliputi eksternalitas,⁶ akuntabilitas⁷ dan efisiensi.⁸ Penggunaan ketiga kriteria tersebut diterapkan secara kumulatif sebagai satu kesatuan dengan mempertimbangkan keserasian dan keadilan hubungan antar tingkatan dan susunan pemerintahan. Dengan penerapan ketiga kriteria tersebut, semangat demokrasi yang diterapkan melalui kriteria eksternalitas dan akuntabilitas, serta semangat ekonomis yang diwujudkan melalui kriteria efisiensi dapat disinergikan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan demokratisasi sebagai esensi dasar dari kebijakan desentralisasi.

⁴Setiap bidang urusan pemerintahan yang bersifat *concurrent* senantiasa terdapat bagian urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah, pemerintahan daerah provinsi, dan pemerintahan daerah kabupaten/kota.

⁵Indonesia, Peraturan pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota Urusan pemerintahan, ps 1 angka 5, adalah fungsi-fungsi pemerintahan yang menjadi hak dan kewajiban setiap tingkatan dan/atau susunan pemerintahan untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi tersebut yang menjadi kewenangannya dalam rangka melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat.

⁶Indonesia, Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, ps 11 ayat (1) dan penjelasan umum; Kriteria eksternalitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan dampak/akibat yang ditimbulkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Apabila dampak yang ditimbulkan bersifat lokal, maka urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan kabupaten/kota, apabila regional menjadi kewenangan provinsi, dan apabila nasional menjadi kewenangan Pemerintah.

⁷Indonesia, Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, ps 11 ayat (1) dan penjelasan umum; Kriteria akuntabilitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan pertimbangan bahwa tingkat pemerintahan yang menangani sesuatu bagian urusan adalah tingkat pemerintahan yang lebih langsung/dekat dengan dampak/akibat dari urusan yang ditangani tersebut. Dengan demikian akuntabilitas penyelenggaraan bagian urusan pemerintahan tersebut kepada masyarakat akan lebih terjamin.

⁸Indonesia, Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, ps 11 ayat (1) dan penjelasan umum; Kriteria efisiensi adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan tersedianya sumber daya (personil, dana, dan peralatan) untuk mendapatkan ketepatan, kepastian, dan kecepatan hasil yang harus dicapai dalam penyelenggaraan bagian urusan.

Urusan yang menjadi kewenangan daerah tersebut terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah yang terkait dengan pelayanan dasar (*basic services*) bagi masyarakat, seperti pendidikan dasar, kesehatan, lingkungan hidup, perhubungan, kependudukan dan sebagainya. Sedangkan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan adalah urusan pemerintahan yang diprioritaskan oleh pemerintahan daerah untuk diselenggarakan yang terkait dengan upaya mengembangkan potensi unggulan (*core competence*) yang menjadi kekhasan daerah. Urusan pemerintahan di luar urusan wajib dan urusan pilihan yang diselenggarakan oleh pemerintahan daerah, sepanjang menjadi kewenangan daerah yang bersangkutan tetap harus diselenggarakan oleh pemerintahan daerah yang bersangkutan.

Di luar urusan pemerintahan yang bersifat wajib dan pilihan, setiap tingkat pemerintahan juga melaksanakan urusan-urusan pemerintahan yang berdasarkan kriteria pembagian urusan pemerintahan menjadi kewenangan yang bersangkutan atas dasar prinsip penyelenggaraan urusan sisa.⁹

2. Dasar Hukum Pengelolaan B3 dan Limbah B3

Kewenangan pengelolaan B3 merupakan kesatuan yang tidak terpisahkan dari kewenangan pengelolaan lingkungan hidup pada umumnya, karena sesungguhnya masalah B3 merupakan satu diantara beberapa masalah lingkungan hidup yang memerlukan penanganan. Kerangka dasar utamanya adalah pengaturan dalam Undang-Undang tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Namun mengingat suatu bidang kerja, terkait dengan berbagai bidang/sector yang membidangnya serta mengingat adanya hubungan antara pemerintah dan daerah otonom, maka pelaksanaan pengelolaan bahan B3 dan limbah B3 pun diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan lintas sektor dan lintas daerah antar pemerintah dan daerah otonom.

⁹Indonesia, Peraturan Pemerintah N0. 38 tahun 2007 tentang *Op., Cit.*, ps. 14 ayat (1) dan (2), menyebutkan bahwa urusan pemerintahan yang tidak tercantum dalam lampiran Peraturan Pemerintah ini (PP 38 Tahun 2007) menjadi kewenangan masing-masing tingkatan dan/atau susunan pemerintahan yang penentuannya menggunakan kriteria pembagian urusan pemerintahan. Dalam hal pemerintahan daerah provinsi atau pemerintahan daerah kabupaten/kota akan menyelenggarakan urusan pemerintahan yang tidak tercantum dalam Peraturan Pemerintah ini (PP 38 Tahun 2007) terlebih dahulu mengusulkan kepada Pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri untuk mendapat penetapannya.

Pembagian kewenangan pengaturan dan pengurusan B3 dan limbah B3 pada menteri-menteri sektoral dan kementerian lingkungan hidup tidak terlepas dari fungsi hukum administrasi negara, yang membagi habis kewenangan-kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pada sektor-sektor yang ada. Selain membagi habis kewenangan, hukum administrasi negara juga memberi kewenangan kepada instansi sektoral dan kementerian lingkungan hidup untuk melakukan tindakan-tindakan pemerintahan.

Kementerian sektoral memiliki kewenangan dalam hal pemberian izin sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing, dan kementerian negara lingkungan hidup member izin dalam hal-hal yang terkait secara langsung dengan tanggung jawab lingkungan hidup. Berdasarkan kepemilikan kewenangan masing-masing tersebut, B3 dan limbah B3 diatur, sehingga nampak begitu banyak pengaturannya dan terpecah pada banyak sektor.

Pengelolaan lingkungan hidup, dilaksanakan secara terpadu oleh instansi pemerintah sesuai dengan bidang tugas dan tanggung jawab masing-masing masyarakat, serta pelaku, pembangunan lain dengan memperhatikan keterpaduan perencanaan dan pelaksanaan kebijaksanaan nasional pengelolaan lingkungan hidup. Keterpaduan tersebut merupakan kewenangan dari kementerian negara lingkungan hidup.

Kewenangan Menteri Negara Lingkungan Hidup dalam pemberian izin dimulai pada tahun 1990 dengan keluarnya PP 20 tahun 1990 tentang pemberian izin pembuangan limbah cair ke tanah. PP 20 tahun 1990 tersebut masih berdasarkan pada UU No. 4 tahun 1982 tentang Pokok-pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup. Ketika UU No. 4 tahun 1982 tersebut diganti oleh UU 23 tahun 1997, maka kewenangan pemberian izin oleh menteri tersebut disebutkan pada pasal 20 ayat (3), dimana kewenangan menerbitkan atau menolak izin pembuangan limbah kemedialingkungan berada pada Menteri. Selain itu, menteri juga dapat menetapkan lokasi pembuangan dari limbah tersebut.

Pengaturan dan pengurusan B3 dan Limbah B3 masih secara penuh dilakukan oleh Pemerintah. Hal tersebut merupakan hasil penelusuran peraturan perundang-undangan yang ada di Pemerintah dan daerah otonom serta data lapangan yang berhasil dikumpulkan. Masih tersentralisasinya pengaturan dan pengurusan ini disebabkan akan bahaya yang ditimbulkan oleh B3 dan limbah B3. Bahaya tersebut memang tidak seketika muncul pada saat kejadian, tetapi dampaknya bersifat dirasakan (*latent*) dan tidak terpulihkan (*irreversibility*). Bahaya tersebut

dapat diperkirakan berdasarkan ilmu pengetahuan yang ada termasuk seberapa besar akibat yang ditimbulkan, walaupun sering kali ilmu pengetahuan tersebut tidak menjadi dasar pertimbangan dalam pengambilan keputusan.

Dengan alasan akan akibat yang ditimbulkan maka bentuk pengaturannya lebih ke antisipatif atau pencegahan, seperti yang disampaikan oleh Mills¹⁰

Atleast one general conclusion seems to have been drawn from these fact (that) ... toxic regulation must be anticipatory. The long latency periods an iireversibility render any from of reactive regulation unacceptable. The pre manufacture and pre market intervention strategis are ... example of this shif of emphasis.

Berdasarkan sifat, karakteristik dan pendapat tersebut, maka pengaturan B3 dan limbah B3 memang harus kearah masa depan dan penuh dengan pertimbangan kehati-hatian dan adanya upaya pencegahan akan terjadinya sesuatu dari objek yang diatur. Dampak yang laten dan iireversible mengakibatkan tidak mudah untuk meyakinkan pengambil keputusan dan masyarakat, bahwa B3 dan limbah B3 sangat berbahaya untuk kehidupan manusia dan lingkungan.

Pada sisi lain, dampak dari pengaturan tersebut, ada atau tidak, langsung dirasakan oleh masyarakat setempat dimana pengaturan dan pengurusan tersebut diterapkan. Artinya baik peraturan perundangan yang ada maupun perizinan yang dikeluarkan, sebagai salah satu bentuk pengaturan dan pengurusan dari B3 dan limbah B3, yang dikeluarkan oleh Pemerintah, kemudian dijalankan oleh orang atau badan usaha yang memanfaatkan B3 atau mengelola limbah B3, dapat terkena langsung pada masyarakat bila, Pemerintah yang memiliki keterbatasan jarak dengan lokasi, tidak cermat, atau bahkan salah dalam mengeluarkan keputusan atau tindakan hukum administrasi negara berupa perizinan tersebut.

Kewenangan Pemerintah dalam hal lingkungan hidup diperoleh dari Undang-undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.¹¹ Dalam pengaturannya, undang-undang ini lebih mengarahkan pada *brown issue* atau isu-isu yang berkaitan dengan pencemaran dan perusakan lingkungan yang diakibatkan oleh kegiatan industri. Hal tersebut dapat ketahui dari ruang lingkup undang-undang, yaitu pengendalian dampak lingkungan dari kegiatan industri

¹⁰Stephen J. Mills, "The Management of Toxic Chemecals in Canada," *Procedings of Environmental Law Workshop*, Padjajaran University Bandung, July 22-24, 1985, hal 108, dikutip oleh Takdir Rahmadi dalam , *Hukum Pengelolaan Bahan Berbahaya dan Beracun*, Surabaya: Airlangga University Press, 2003, hal. 11.

¹¹Untuk kemudian disebut sebagai UU PLH atau UU Lingkungan Hidup saja.

(industrialisasi) terhadap resiko pencemaran dan perusakan lingkungan, resiko limbah bahan berbahaya dan resiko dampak lingkungan.¹²

Pada pasal 1 yang mengatur mengenai ketentuan umum, undang-undang lingkungan mengatur definisi/atau batasan mengenai hal-hal seperti pencemaran, bahan berbahaya dan bahan berbahaya beracun. Definisi pencemaran yaitu yang disebutkan pada angka ke 12, yaitu masuknya atau dimaksukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga kualitasnya turun sampai ke tingkat tertentu yang menyebabkan lingkungan hidup tidak dapat berfungsi sesuai dengan peruntukannya.

Untuk bahan berbahaya beracun, undang-undang mengatur pada definisi pada angka ke 17, yaitu setiap bahan yang karena sifat atau konsentrasi, jumlahnya, baik secara langsung maupun tidak langsung, dapat mencemarkan dan/atau merusakkan lingkungan hidup, kesehatan, kelangsungan hidup manusia serta makhluk hidup lain. Dalam hal pengaturan definisi mengenai limbah bahan berbahaya beracun, pada angka 18 menyebutkan bahwa limbah bahan berbahaya dan beracun yaitu sisa suatu usaha dan/atau kegiatan yang mengandung bahan berbahaya dan/atau beracun yang karena sifat dan/atau konsentrasinya dan/atau jumlah, 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.

Pengaturan pencemaran penting untuk diatur pada undang-undang ini karena pada undang-undang inilah pengendaliannya dilakukan. Salah satu dari unsur penyebab dari pencemaran tersebut adalah zat dan atau energi yang pada dasarnya bisa merupakan bahan berbahaya beracun dan atau limbahnya. Bahan berbahaya beracun tersebut sebenarnya tidak menimbulkan pencemaran dan atau menjadi masalah bagi lingkungan karena pada kenyataannya banyak sekali dipergunakan atau dimanfaatkan untuk bahan dasar atau campuran pada sebuah proses industri, bahkan menjadi bahan yang paling penting. Begitu juga dengan limbahnya, selama limbah bahan berbahaya beracun dikelola dengan cermat atau sesuai apa yang diharuskan maka keberadaannya tidak akan mencemari. Bahkan limbah bahan berbahaya beracun tersebut bisa menjadi bahan dasar atau campuran pada proses industri yang lain.

¹²Indonesia, UU No. 23 tahun 1997 tentang pengelolaan Lingkungan Hidup, penjelasan.

Bila bahan berbahaya beracun tersebut memasuki lingkungan lain yang tidak semestinya (misalnya keluar dari kemasan/tank atau dibuang ke tanah/air/sungai/laut secara tidak sah/belum diolah), maka mulailah terjadi pencemaran. Begitu pula dengan limbahnya, yaitu, bila limbah bahan berbahaya beracun hasil suatu produksi ditampung ditempat yang semestinya untuk dikelola lagi dalam bentuk *reduce/recovery* (perolehan kembali), *recycle* (daur ulang), dan *reuse* (penggunaan kembali) yang bertujuan untuk mengubah menjadi suatu produk yang dapat digunakan dan aman bagi lingkungan dan kesehatan manusia, maka limbah tersebut menjadi limbah tidak berbahaya.

Bahan berbahaya¹³ beracun tersebut menjadi berbahaya bila terjadi salah dalam pengelolaan dan atau pemanfaatannya dalam produksi atau pada limbahnya terjadi kesalahan prosedur atau pengelolaannya, sehingga lingkungan dan kesehatan manusia menjadi terancam. Bahan berbahaya beracun tersebut baik sebagai bahan atau sebagai limbah dalam pengelolaannya berupa menghasilkan, mengangkut, mengedarkan, menyimpan, menggunakan, dan/atau membuangnya¹⁴ menjadi kewajiban dari penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan.

Selain pengelolaan internal oleh pengusaha, maka sebenarnya perjalanan panjang suatu bahan berbahaya beracun ada dan dikelola menjadi hal yang sangat penting untuk diatur. Selain itu undang-undang lingkungan hidup secara tegas melarang untuk mengimpor¹⁵ limbah bahan berbahaya beracun dalam bentuk apapun dan untuk keperluan apapun. Pengaturan-pengaturan tersebut sampai pada tahap ini adalah merupakan bagian dari tanggung jawab negara (*state responsibility*) yang dilakukan oleh Pemerintah kepada masyarakat dalam hal pengelolaan bahan berbahaya beracun dan limbah bahan berbahaya beracun.

Pada tahap selanjutnya, pengaturan bahan berbahaya beracun dan limbah bahan berbahaya beracun pada undang-undang lingkungan adalah dalam hal tanggung jawab akibat

¹³Pada paradigma kesehatan/dokter/farmakolog, sebuah obat sebenar tidak berbahaya dan tidak beracun bila sesuai dengan dosis, tetapi bila obat tersebut melebihi dosis menjadi berbahaya dan beracun. Paradigma tersebut bisa menjelaskan pada bahan berbahaya beracun, yaitu bahan tersebut tidak berbahaya dan beracun selama benar pengelolaannya, tetapi bila sebaliknya maka akan menjadi berbahaya dan beracun. Sehingga sebenarnya bahan berbahaya beracun hanya berupa bahan yang bersifat, dan atau mengandung atau memiliki unsur tertentu yang akan berubah bila ada tindakan sesuatu terhadapnya.

¹⁴ UU 23 tahun 1997, ps. 17

¹⁵ Departemen Perindustrian dan perdagangan pernah mengizinkan importir khusus melakukan impor limbah bahan berbahaya beracun, tetapi saat ini izin tersebut sudah selesai (dicabut) sesuai dengan dicabutnya Peraturan Menteri yang memperbolehkan dan menjadi dasar izin tersebut. (dibahas lebih lanjut pada bagian Departemen Perindustrian).

suatu kesalahan yang mengakibatkan adanya suatu *injurious* karena adanya tindakan tidak sah menurut hukum (*lawful*) diatur pada pasal 35, yaitu penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang usaha dan kegiatannya menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup, yang menggunakan bahan berbahaya dan beracun, dan/atau menghasilkan limbah bahan berbahaya dan beracun, bertanggung jawab secara multak atas kegiatan yang ditimbulkan dengan kewajiban membayar ganti rugi secara langsung dan seketika pada saat terjadinya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup. Pada *liability* ini, Goldie¹⁶ menyebutkannya sebagai

"... liability is seen as designating the consequences of a failure to perform the duty, or to fulfill the standards of performance required. That is liability connotes exposure to legal redress once responsibility an injury arising from a failure to fulfill that legal responsibility have been established."

Pembahasan *liability* sebagai suatu tanggung jawab yang lebih privat/perdata tidak dibahas secara khusus pada disertasi ini, karena fokus pembahasan hanya pada *responsibility*, atau tanggung jawab publik/pemerintah/negara. *Liability*, lebih kearah gantirugi dalam ranah perdata, walaupun gantirugi tersebut bisa saja diajukan kepada Pemerintah atau Daerah karena dianggap oleh para pihak lain tidak bertanggung jawab.

Ketika pada tahun 1997, UU Lingkungan Hidup kembali diganti dengan UU No. 23, maka Peraturan Pemerintah yang terkait juga disesuaikan, yaitu PP 19 Tahun 1994 jo PP 12 Tahun 1995 menjadi Pemerintah No. 18 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya Beracun. PP mengatur hal disesuaikan dengan ketentuan undang-undangnya, yaitu terutama pada larangan impor limbah bahan berbahaya beracun. Tujuan dari PP 18 tahun 1999 tersebut adalah 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.

Pada tahun 2001, Pemerintah kembali mengeluarkan suatu peraturan pemerintah, yaitu PP No. 74 Tahun 2001, tentang Pengelolaan Bahan Berbahaya Beracun. Alasan dari pembentukan PP ini adalah meningkatnya kegiatan pembangunan di berbagai bidang terutama bidang industri dan perdagangan sehingga terdapat kecenderungan semakin meningkat pula penggunaan bahan berbahaya beracun, dan tujuan utama dari pengaturan pengelolaan B3 ini

¹⁶Goldie, L.F.E, "Concepts of Strict an Absolute Liability and the Ranking of Liability in Terms of Relative Exposure to Risk," Netherlands Yearbook of International Law, Martinus Hijhoff Publishers, 1995, hal. 180.

adalah untuk mencegah dan atau mengurangi resiko dampak B3 terhadap lingkungan hidup, kesehatan manusia dan makhluk hidup lainnya. Keluarnya PP mengenai pengelolaan ini merupakan delegasi kewenangan dari pasal 17 UU Lingkungan Hidup, yang mengatur mengenai bahan berbahaya beracun.

Bedasarkan pada UU Pengelolaan Lingkungan Hidup, Ordonansi Bahan Berbahaya, Undang-undang Perindustrian, Undang-undang Tenaga Nuklir, Undang-undang Lalu lintas Jalan dan UU Pelayaran, Undang-undang pemerintahan Daerah dan PP yang mengatur B3 dan Limbah, Bahan Berbahaya, Pengangkutan Jalan, Kapal, Pembagian Urusan Pemerintahan serta kewenangan yang ada didepartemen-departemen sektoral lainnya, maka B3 dan limbah B3 masih menjadi kewenangan Pusat.

Pengaturan terakhir mengenai Pembagian Urusan Pemerintahan, memang telah terjadi pembagian kewenangan kepada daerah otonom dala pengelolaan B3 dan limbah B3, tetapi memang tidak terlalu banyak dan lebih bersifat mendukung.

Tabel IV-1
Instansi pemerintah, kewenangan dan dasar hukum
Dalam Pengelolaan B3 dan Limbah B3

No	Instansi	Kewenangan	Dasar Hukum
1	Kementrian Neg LH	<ol style="list-style-type: none"> 1. Perumusan kebijaksanaan pengelolaan lingkungan 2. Koordinasi 3. Kebijaksanaan 4. Penetapan 5. limbah berdasarkan sumber 6. status B3 7. tempat penyimpanan sementara, pengumpul, pengangkutan, pemanfaatan, pengolahan dan penimbunan B3 8. Notifikasi B3 dan limbah B3 9. Pengawasan pengelolaan limbah B3 10. Pengawasan pelaksanaan sistem tanggap darurat skala nasional 11. Pengawasan penanggulangan kecelakaan pengelolaan limbah B3 skala nasional 12. Registrasi B3 (yang tidak tergolong bahan farmasi dan radioaktif) 13. Pengawasan pengelolaan B3 (kegiatan, penghasil, pengumpul, pemanfaat, pengolah, dan penimbun limbah B3) dan pengawasan pelaksanaan pemulihan akibat pencemaran limbah B3 skala 	<p>UU 23/97, ps 9 (2)</p> <p>Ps. 9 (4)</p> <p>PP 38/2007</p> <p>PP 74/01</p> <p>PP 18/99</p>

No	Instansi	Kewenangan	Dasar Hukum
		nasional 14. Penerbitan izin 15. pembuangan limbah kemedi lingkungan 16. pengumpulan limbah B3 skala nas 17. pemanfaatan limbah B3 18. pengelolaan limbah B3 19. operasi penimbunan limbah	UU 23/97 Ps 20 PP 38/2007
2	Dep Kesehatan	1. Pengaturan penggunaan B2 pada umumnya kecuali zat radioaktif 2. Izin penggunaan B2 pada umumnya kecuali zat radioaktif	Gevarlijke Stoffen Ord. Stb 1949 No 337 UU 23/97 ps 9 (2)
3	Dep Pertanian	1. Pengaturan Penggunaan Peptisida 2. Izin penggunaan Peptisida 3. Izin untuk Bahan Teknis Peptisida 4. Izin Peptisida Ekspor 5. Izin Sementara Peptisida (daftar ulang) 6. Izin Tetap Peptisida, Izin Perluasan Peptisida 7. Daftar Izin Sementara Peptisida 8. Daftar Perubahan Nama Pemegang Pendaftaran Peptisida 9. Daftar Perubahan Nama peptisida 10. Daftar Peptisida yang dicabut izinnnya	PP 7/73 UU 23/97 ps 9 (2)
4	Dep Perindustrian dan Perdagangan	1. Pengaturan kegiatan Industri Pengolahan B3 2. Pelaksanaan/Penegakan Ketentuan AMDAL bagi Industri pengolah B3. 3. Penetapan izin impor, peredaran/ perdagangan B3	UU 23/97 ps 9 (2) UU 5/84 PP 51/93
5	BAPETEN	1. Pengaturan dan izin pemasukan, pengangkutan dan penggunaan zat dan limbah radioaktif 2. Izin Pemanfaatan Tenaga Nuklir 3. Izin Pengangkutan radioaktif	UU 23/97 ps 9 (2) UU 31/64/ UU 10/97 PP 26/2002 ps 6 PP 26/2002 ps 6
6	Dep Perhubungan	1. Pengaturan kegiatan pengangkutan B3 2. Izin pengangkutan barang dan/atau B3 (darat udara laut) 3. Penetapan standar persyaratan pengangkutan bahan dan/atau B3 (darat udara laut) 4. Sertifikasi Pengemudi dan pembantu pengemudi kendaraan pengangkut barang berbahaya dan beracun 5. Sertifikasi personol pengangkutan bahan dan/atau barang berbahaya (B2) Udara 6. Pengawasan 7. Terhadap angkutan barang berbahaya melalui angkutan Sungai Danau Pelabuhan	UU 23/97 ps 9 (2) PP 18/1999 Ps 40 (1) b UU 14/82 PP 38/2007
7	Dep ESDM	Pengaturan kegiatan industri pertambangan penghasil limbah B3	UU 23/97 ps 9 (2) PerUuan

No	Instansi	Kewenangan	Dasar Hukum
			ptambahan
8	Dep Nakertrans	Pengaturan/penetapan syarat-syarat keselamatan kerja di tempat pengolahan pengguna B3	UU 23/97 ps 9 (2) UU 1/70

Sumber: Peraturan perundang-undangan diolah dan diupdate s.d. 2008

2.1. Undang-undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup

Undang-undang No. 23 tahun 1997 menjadi dasar dari pengelolaan B3 dan limbah B3. Perancang undang-undang lebih mengarahkan pengaturannya kepada *brown issue* atau isu-isu yang berkaitan dengan pencemaran dan perusakan lingkungan yang diakibatkan oleh kegiatan industri. Hal tersebut dapat diketahui dari ruang lingkup undang-undang ini, yaitu pengendalian dampak lingkungan dari kegiatan industri (industrialisasi) terhadap resiko pencemaran dan perusakan lingkungan, resiko limbah bahan berbahaya dan resiko dampak lingkungan.¹⁷ Pasal 1 angka 12 terdapat definisi mengenai pencemaran yaitu lingkungan hidup adalah masuknya atau dimaksukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga kualitasnya turun sampai ke tingkat tertentu yang menyebabkan lingkungan hidup tidak dapat berfungsi sesuai dengan peruntukannya.

Pada pasal 1 angka 17 definisi mengenai bahan berbahaya dan beracun adalah setiap bahan yang karena sifat atau konsentrasi, jumlahnya, baik secara langsung maupun tidak langsung, dapat mencemarkan dan/atau merusakkan lingkungan hidup, kesehatan, kelangsungan hidup manusia serta makhluk hidup lain. Kemudian pada angka 18 didefinisikan tentang limbah bahan berbahaya dan beracun yaitu sisa suatu usaha dan/atau kegiatan yang mengandung bahan berbahaya dan/atau beracun yang karena sifat dan/atau konsentrasinya dan/atau jumlah, 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.

Dalam pengaturan selanjutnya, pasal 16 menyebutkan bahwa setiap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan wajib melakukan pengelolaan limbah hasil usaha dan/atau

¹⁷ Indonesia, UU No. 23 tahun 1997 tentang *Loc., Cit*, penjelasan.

kegiatan yang dapat diserahkan kepada pihak lain. Limbah beracun, wajib untuk dikelola,¹⁸ yang meliputi menghasilkan, mengangkut, mengedarkan, menyimpan, menggunakan, dan/atau membuangnya.¹⁹

Tanpa izin, dilarang untuk melakukan pembuangan limbah kemedialingkungan. Izin pembuangan limbah diberikan kepada penanggung jawab usaha bila limbah tersebut telah diolah terlebih dahulu. Pembuangan limbah kemedialingkungan hanya dapat dilakukan di lokasi pembuangan yang ditetapkan.

Impor limbah bahan berbahaya beracun secara tegas dilarang oleh undang-undang ini 23 tahun 1997. Bila pada kenyataannya terjadi sesuatu kejadian yang berkaitan dengan B3 atau limbah B3, maka Gubernur berwenang untuk melakukan paksaan pemerintahan terhadap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan untuk mencegah dan mengakhiri terjadinya pelanggaran, serta menanggulangi akibat yang ditimbulkan oleh suatu pelanggaran, melakukan tindakan penyelamatan, penanggulangan, dan/atau pemulihan atas beban biaya penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan, kecuali ditentukan lain berdasarkan undang-undang. Kewenangan kepada Gubernur untuk melakukan paksaan pemerintah tersebut dapat diserahkan kepada bupati/walikota dengan Perda Provinsi²⁰

Pengaturan B3 dan limbah B3 kemudain diatur dalam hal pertanggung jawaban perdata, yaitu dalam hal penerapan asas *strict liability*. Pasal 35 menyebutkan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang usaha dan kegiatannya menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup, yang menggunakan bahan berbahaya dan beracun, dan/atau menghasilkan limbah bahan berbahaya dan beracun, bertanggung jawab secara multak atas kegiatan yang ditimbulkan dengan kewajiban membayar ganti rugi secara langsung dan seketika pada saat terjadinya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup.

¹⁸Kewajiban untuk melakukan pengelolaan dimasud merupakan upaya untuk mengurangi terjadinya kemungkinan risiko terhadap lingkungan hidup berupa terjadinya pencemaran atau perusakan lingkungan hidup, mengingat bahan berbahaya dan beracun mempunyai potensi yang cukup besar untuk menimbulkan efek negatif

¹⁹UU 23 tahun 1997, ps. 17

²⁰UU 23 tahun 1997, Ps 25

2.2. Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999 Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya Beracun dan Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999 tentang Perubahan PP No. 18 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya Beracun

Terbitnya PP ini merupakan pengganti PP sebelumnya (PP 19 tahun 1994 jo PP 12 tahun 1995 tentang Pengelolaan Limbah B3), yang disesuaikan dengan terbitnya UU No. 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Berubahnya peraturan pemerintah tersebut didasari pada 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.

Termasuk dalam pengelolaan limbah B3 adalah rangkaian kegiatan yang mencakup reduksi, penyimpanan, pengumpulan, pengangkutan, pemanfaatan, pengolahan, dan penimbunan limbah B3. 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.

PP ini melarang kepada setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan untuk

- i. membuang limbah B3 yang dihasilkan secara langsung kedalam media lingkungan tanpa pengolahan terlebih dahulu,
- ii. melakukan pengenceran untuk maksud menurunkan konsentrasi zat beracun dan bahaya limbah B3.²¹

Kewajiban bagi setiap orang melakukan usaha dan/atau kegiatan yang menggunakan B3 dan/atau menghasilkan B3 melakukan reduksi limbah B3, mengolah limbah B3 dan/atau menimbun limbah B3. Hasil dari reduksi B3 apabila masih bisa dimanfaatkan dapat dimanfaatkan sendiri dengan jalan diolah kembali atau diserahkan kepada pemanfaat limbah.

²¹Bagi kegiatan penyimpanan, pengumpulan, pengangkutan, pengolahan, dan penimbunan limbah

Penghasil limbah B3 wajib mengolah limbah B3 yang dihasilkannya sesuai dengan teknologi yang ada dan jika tidak mampu diolah di dalam negeri dapat diekspor ke negara lain yang memiliki teknologi pengolahan limbah B3. Pengolahan dan/atau penimbunan limbah B3 tersebut dapat dilakukan sendiri oleh penghasil limbah B3 atau penghasil limbah B3 dapat menyerahkan pengolahan dan/atau penimbunan limbah B3 yang dihasilkannya itu kepada pengolah dan/atau penimbun limbah B3 tidak mengurangi tanggung jawab penghasil limbah B3 untuk mengolah limbah B3 yang dihasilkannya. Untuk pengelolaan limbah B3 yang dihasilkan dari kegiatan rumah tangga dan kegiatan skala kecil ditetapkan kemudian oleh Kepala instansi yang bertanggung jawab. Reduksi limbah B3 dapat dilakukan melalui upaya menyempurnakan penyimpanan bahan baku dalam kegiatan proses (*house keeping*), substitusi bahan, modifikasi proses, serta upaya reduksi limbah B3 lainnya dengan ketentuan yang diatur oleh kepala instansi yang bertanggung jawab. Pengaturan tersebut dilakukan oleh Menteri Negara Lingkungan Hidup dalam bentuk Peraturan Menteri, Keputusan Menteri (misal dalam bentuk perizinan) dan/atau oleh Kepala Daerah dalam bentuk Perda/Peraturan Kepala Daerah atau Keputusan Kepala Daerah yang bersifat umum-konkrit sesuai dengan kewenangan yang dimiliki.

Kegiatan B3 yang berupa penyimpanan, pengumpulan, pemanfaatan, pengolahan dan/atau penimbunan limbah B3 wajib memiliki izin operasi dari Kepala instansi yang bertanggung jawab. Pengangkut limbah B3 wajib memiliki izin pengangkutan dari Menteri Perhubungan setelah mendapat rekomendasi dari Kepala instansi yang bertanggung jawab. pemanfaatan limbah B3 sebagai kegiatan utama wajib memiliki izin pemanfaatan dari instansi yang berwenang memberikan izin pemanfaatan setelah mendapat rekomendasi dari Kepala instansi yang bertanggung jawab.

Izin lokasi pengolahan dan penimbunan limbah B3 diberikan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya sesuai rencana tata ruang setelah mendapat rekomendasi dari Kepala instansi yang bertanggung jawab. Rekomendasi didasarkan pada hasil penelitian tentang dampak lingkungan dan kelayakan teknis lokasi sebagaimana dimaksud pada.

Untuk kegiatan pengumpulan, pemanfaatan, pengolahan dan/atau penimbunan limbah B3 sebagai kegiatan utama wajib dibuatkan analisis mengenai dampak lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dokumen analisis mengenai dampak lingkungan hidup diajukan bersama dengan permohonan izin operasi kepada instansi yang bertanggung jawab.

Keputusan mengenai permohonan izin diberikan oleh Kepala instansi yang bertanggung jawab selambat-lambatnya 45 (empat puluh lima) hari kerja terhitung sejak diterimanya. Syarat dan kewajiban dalam analisis mengenai dampak lingkungan hidup yang telah disetujui merupakan bagian yang akan menjadi bahan pertimbangan dalam pemberian izin.

Kegiatan baru yang menghasilkan limbah B3 yang melakukan pengolahan dan pemanfaatan limbah B3 yang lokasinya sama dengan kegiatan utamanya, maka analisis mengenai dampak lingkungan hidup untuk kegiatan pengolahan limbah B3 dibuat secara terintegrasi dengan analisis mengenai dampak lingkungan hidup untuk kegiatan utamanya. Apabila pengolahan limbah B3 dilakukan oleh penghasil dan pemanfaat limbah B3 di lokasi kegiatan utamanya, maka hanya rencana pengelolaan lingkungan hidup dan rencana pemantauan lingkungan hidup yang telah disetujui yang diajukan kepada instansi yang bertanggung jawab bersama dengan permohonan izin operasi. Keputusan mengenai permohonan izin diberikan oleh instansi yang bertanggung jawab selambat-lambatnya 60 (enam puluh) hari terhitung sejak diterimanya rencana pengelolaan lingkungan hidup dan rencana pemantauan lingkungan hidup yang telah disetujui. Syarat dan kewajiban yang tercantum dalam rencana pengelolaan lingkungan hidup dan rencana pemantauan lingkungan hidup merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari permohonan izin.

Apabila penghasil dan/atau pemanfaat limbah B3 bertindak sebagai pengolah limbah B3 dan lokasi pengolahannya berbeda dengan lokasi kegiatan utamanya, maka terhadap kegiatan pengolahan limbah B3 tersebut berlaku ketentuan mengenai pengolahan limbah B3 dalam Peraturan Pemerintah ini. Untuk kegiatan pemanfaatan limbah B3 sebagai kegiatan utamanya wajib dibuatkan analisis mengenai dampak lingkungan hidup sedangkan untuk kegiatan yang terintegrasi dengan kegiatan utamanya

wajib membuat rencana pengelolaan lingkungan hidup dan rencana pemantauan lingkungan hidup. Dokumen analisis mengenai dampak lingkungan hidup diajukan kepada instansi yang bertanggung jawab dan persetujuan atas dokumen tersebut diberikan oleh Kepala instansi yang bertanggung jawab. Syarat dan kewajiban yang tercantum dalam rencana pengelolaan lingkungan hidup dan rencana pemantauan lingkungan hidup yang telah disetujui wajib dicantumkan dalam izin. Pengelolaan limbah B3 adalah rangkaian kegiatan yang mencakup reduksi, penyimpanan, pengumpulan, pengangkutan, pemanfaatan, pengolahan, dan penimbunan limbah B3. Kegiatan pengolahan limbah B3 yang terintegrasi dengan kegiatan pokok wajib memperoleh izin operasi alat pengolahan limbah B3 yang dikeluarkan oleh Kepala instansi yang bertanggung jawab. Kegiatan pengolahan ini

Pengawasan pengelolaan limbah B3 dilakukan oleh Menteri dan pelaksanaannya diserahkan kepada instansi yang bertanggung jawab. Pengawasan meliputi pemantauan terhadap penaatan persyaratan serta ketentuan teknis dan administratif oleh penghasil, pemanfaat, pengumpul, pengangkut, pengolah, dan penimbun limbah B3. Pelaksanaan pengawasan pengelolaan limbah B3 di daerah dilakukan menurut tata laksana yang ditetapkan oleh Kepala instansi yang bertanggung jawab. Pengawasan pelaksanaan sistem tanggap darurat pada tingkat nasional dilaksanakan oleh instansi yang bertanggung jawab dan pada tingkat daerah dilaksanakan oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dan/atau Bupati/Walikota Kepala Daerah.²²

Dalam hal limbah B3, setiap orang dilarang melakukan impor limbah B3. Pengangkutan limbah B3 dari luar negeri melalui Wilayah Negara Indonesia dengan tujuan transit, wajib memiliki persetujuan tertulis terlebih dahulu dari Kepala instansi yang bertanggung jawab. Pengangkutan limbah B3 dari luar negeri melalui Wilayah Negara Republik Indonesia wajib diberitahukan terlebih dahulu secara tertulis kepada Kepala instansi yang bertanggung jawab.

Pengiriman limbah B3 ke luar negeri dapat dilakukan setelah mendapat persetujuan tertulis dari pemerintah negara penerima dan Kepala instansi yang

²² Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten saat ini sudah memiliki kewenangan pengawasan berdasarkan PP 38 tahun 2007

bertanggung jawab. Ketentuan mengenai tata niaga limbah B3 ditetapkan oleh Menteri yang ditugasi dalam bidang perdagangan setelah mendapat pertimbangan dari Kepala instansi yang bertanggung jawab.

Sanksi administrasi dilakukan dalam tahap-tahap yang ditentukan, dan apabila tidak diindahkan maka kepala instansi yang bertanggung jawab dapat menghentikan sementara atau mencabut sementara izin penyimpanan, pengumpulan, pengolahan termasuk penimbunan limbah B3 sampai pihak yang diberi peringatan mengetahui ketentuan pelanggaran, dalam bila dalam batas waktu yang ditentukan tidak diindahkan maka izin operasi dicabut.

Bupati/walikota dapat menghentikan sementara kegiatan operasi atas nama instansi yang berwenang dan/atau instansi yang bertanggung jawab apabila pelanggaran tersebut dapat membahayakan lingkungan hidup. Keputusan penghentian kegiatan wajib untuk segera dicabut bila pihak yang dihentikan telah mematuhi ketentuan yang dilanggar.

Beberapa pasal pada PP 18, kemudian dihapus dan diubah oleh PP no. 85 tahun 1999 yaitu pada pasal 6, 7 dan 8 yang memerlukan penyesuaian. Pada pasal 6 diatur mengenai limbah B3 dapat diidentifikasi menurut sumber dan atau uji karakteristik dan atau uji toksikologi. Kemudian, ketentuan pasal 7 PP 18 Tahun 1999 diubah menjadi jenis limbah B3 menurut sumbernya, yaitu

1. Limbah B3 dari sumber tidak spesifik
2. Limbah B3 dari sumber spesifik
3. Limbah B3 dari bahan kimia kadaluarsa, tumpahan, bekas kemasan, dan buangan produk yang tidak memenuhi kualifikasi

Uji karakteristik limbah meliputi: mudah meledak, mudah terbakar, bersifat reaktif, beracun, menyebabkan infeksi, dan bersifat korosif, serta pengujian toksikologi untuk menentukan sifat akut dan atau kronik. Beberapa jenis limbah dengan kode D220, D221, D222, dan D223 dapat dinyatakan limbah B3 setelah dilakukan uji karakteristik dan atau uji toksikologi.

Limbah yang dihasilkan dari kegiatan tertentu²³ yang termasuk dalam, apabila terbukti tidak memenuhi ketentuan uji karakteristik dan atau uji toksikologi maka limbah tersebut merupakan limbah B3. Sedangkan limbah B3 dari kegiatan tertentu²⁴ dapat dikeluarkan dari daftar tersebut oleh instansi yang bertanggung jawab, apabila dapat dibuktikan secara ilmiah bahwa limbah tersebut bukan limbah B3 berdasarkan prosedur yang ditetapkan oleh instansi yang bertanggung jawab setelah berkoordinasi dengan instansi teknis, lembaga penelitian terkait dan penghasil limbah. Selain itu juga harus dibuktikan dari hasil studi yang menyimpulkan bahwa limbah yang dihasilkan tidak menimbulkan pencemaran dan gangguan kesehatan terhadap manusia dan makhluk hidup lainnya.

2.3. Peraturan Pemerintah No. 74 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Bahan Berbahaya Beracun

Pertimbangan keluarnya PP No. 74 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Bahan Berbahaya Beracun ini²⁵ adalah meningkatnya kegiatan pembangunan di berbagai bidang terutama bidang industri dan perdagangan sehingga terdapat kecenderungan semakin meningkat pula penggunaan bahan berbahaya beracun. Keberadaan peraturan perundangan yang ada pada saat itu belum cukup memadai untuk mencegah terjadinya pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup. Untuk mencegah hal tersebut maka diperlukan suatu pengelolaan B3 secara terpadu sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

PP tentang pengelolaan B3 ini diterbitkan setelah tiga tahun sebelumnya terbit PP mengenai pengelolaan limbah B3. Artinya dalam hal ini masih diperlukan pengaturan yang spesifik untuk mengelola B3 yang bukan limbah atau B3 yang merupakan bahan produksi, yang dihasilkan di dalam negeri atau harus diimpor dari luar negeri. Hal

²³ Terdapat dalam Lampiran PP 85 tahun 1999

²⁴ Terdapat dalam Lampiran PP 85 tahun 1999

²⁵ PP pengelolaan B3 merupakan amanat dari UU 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, pada pasal 17 ayat (3).

tersebut terlihat dari pengertian pengelolaan²⁶ yang meliputi kegiatan menghasilkan, mengangkut, mengedarkan, menyimpan, menggunakan dan atau membuang B3.²⁷ Termasuk juga dalam pengelolaan ini adalah registrasi B3, pengemasannya, pemberian simbol untuk menunjukkan kualifikasi²⁸ dari B3, pelarangan jenis tertentu untuk digunakan, diproduksi, diedarkan bahkan diimpor. Hal lain adalah notifikasi B3, orang atau badan hukum yang mengelolanya, termasuk instansi yang berwenang untuk memberi izin dan pengawasan, serta adanya komisi yang tugasnya memberikan pertimbangan dalam pengelolaan B3 di Indonesia.

Tujuan utama dari pengaturan pengelolaan B3 ini adalah untuk mencegah dan atau mengurangi resiko dampak B3 terhadap lingkungan hidup, kesehatan manusia dan makhluk hidup lainnya. Terdapat dua pihak sebagai sumber B3, yaitu penghasil dan atau pengimpor. Kedua belah pihak tersebut wajib untuk melakukan registrasi B3 untuk B3 yang dihasilkan dan atau diimpor untuk pertama kalinya.

Dalam pengelolaan B3, terdapat dua instansi yang mengatur, yaitu instansi yang berwenang²⁹ dan instansi yang bertanggungjawab. Pembagian kedua jenis instansi ini merujuk pada pengaturan yang diberikan oleh UU No. 23 tahun 1997 tentang lingkungan hidup.

Instansi yang berwenang memberikan nomor registrasi B3 yang dihasilkan atau yang diimpor dengan menyampaikan tembusannya kepada instansi yang bertanggung jawab. Sedangkan instansi yang bertanggung jawab memberikan nomor registrasi kepada B3 yang pengaturannya diluar PP ini dan memberikan tembusannya kepada instansi yang berwenang.

²⁶ Tidak termasuk dalam lingkup Peraturan Pemerintah ini adalah pengelolaan bahan radioaktif, bahan peledak, hasil produksi tambang serta minyak dan gas bumi dan hasil olahannya, makanan dan minuman serta bahan tambahan makanan lainnya, perbekalan kesehatan rumah tangga dan kosmetika, bahan sediaan farmasi, narkotika, psikotropika, dan prekursorinya serta zat adiktif lainnya, senjata kimia dan senjata biologi.

²⁷ Indonesia, PP 74 tahun 2001 tentang Pengelolaan B3, ps. 1 angka 2.

²⁸ Kualifikasi B3 adalah B3 yang dapat dipergunakan, B3 yang dilarang dipergunakan dan B3 yang terbatas dipergunakan.

²⁹ Pasal 18 UU 23 tahun 1997 menyebutkan bahwa izin melakukan usaha dan/atau kegiatan diberikan pejabat yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pasal 27 kembali menegaskan bahwa pejabat yang berwenang untuk mencabut izin usaha dan/atau kegiatan

Kewajiban notifikasi diwajibkan kepada orang atau badan yang melakukan ekspor kepada negara tujuan ekspor, otoritas negara transit dan instansi yang bertanggung jawab. Selain dalam hal ekspor B3, kewajiban notifikasi juga diberlakukan pada negara pengekspor kepada instansi yang bertanggung jawab.

Dalam hal pengangkutan B3, persyaratan sarana dan tata cara ditetapkan oleh instansi yang berwenang di bidang transportasi. Kewenangan tersebut berada pada Dirjen Perhubungan Darat. Pelaku usaha yang akan mendapatkan izin dari Dirjen, harus mendapatkan rekomendasi dari Dinas Perhubungan Kabupaten/Kota dalam hal kelayakan kendaraan yang akan dijadikan moda pengangkutan.

Komisi B3 dibentuk dalam rangka pengelolaan B3 yang mempunyai tugas untuk memberikan saran dan atau pertimbangan kepada Pemerintah. Komisi B3 dapat terdiri dari beberapa Sub Komisi B3. Susunan keanggotaan Komisi B3 terdiri dari wakil instansi yang berwenang, wakil instansi yang bertanggung jawab, wakil instansi yang terkait, wakil perguruan tinggi, organisasi lingkungan, dan asosiasi.

Ketika terjadi kecelakaan dan atau keadaan darurat yang diakibatkan B3, maka setiap orang yang melakukan kegiatan pengelolaan B3 melaporkan kecelakaan dan atau keadaan darurat kepada aparat Pemerintah Kabupaten/Kota setempat.³⁰ Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangan yang didapat dari PP 38 Tahun 2007, melakukan tindakan untuk menanggulangi keadaan darurat tersebut.

Wewenang pengawasan terhadap kegiatan pengelolaan B3 dilakukan oleh instansi yang bertanggung jawab dan instansi yang berwenang sesuai dengan bidang tugasnya masing masing. Dalam hal tertentu, wewenang pengawasan terhadap kegiatan pengelolaan B3 dapat diserahkan menjadi urusan daerah Propinsi/Kabupaten/Kota.³¹

Ganti rugi pada PP ini merujuk pada pasal 35 UU No. 23 tahun 1997, yaitu Penanggung jawab usaha dan atau kegiatan yang usaha dan kegiatannya menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup, yang menggunakan bahan

³⁰Hal ini juga diakomodasi pada PP 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan, dimana salah satu kewenangan kabupaten/kota adalah pelaksanaan sistem tanggap darurat dan penanggulangan kecelakaan pengelolaan limbah B3 skala kabupaten kota dan

³¹Saat ini kewenangan tersebut sudah diberikan berdasarkan PP 38 tahun 2007.

berbahaya dan beracun, dan atau menghasilkan limbah bahan berbahaya dan beracun, bertanggung jawab secara mutlak atas kerugian yang ditimbulkan, dengan kewajiban membayar ganti kerugian secara langsung dan seketika pada saat terjadinya pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup.

2.4. Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah Pusat Provinsi dan Kabupaten/Kota; lampiran pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Lingkungan Hidup

Pada peraturan pemerintah No. 38 Tahun 2007 ini diatur mengenai pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Pada sub bidang pertama adalah pengendalian dampak lingkungan dan sub-sub yang diatur adalah pengelolaan limbah bahan berbahaya beracun.³² Pada PP ini, urusan Pemerintah sebanyak sebelas urusan, dari kewenangan menetapkan kebijakan,³³ pengawasan,³⁴ melakukan registrasi, memberikan rekomendasi³⁵ serta lima kewenangan perizinan.³⁶

³²Sub-sub bidang lain adalah Amdal; pengelolaan kualitas air dan pengendalian pencemaran air; pengelolaan kualitas udara dan pengendalian pencemaran udara; pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan pesisir dan laut; pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan tanah akibat kebakaran hutan dan/atau lahan; pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan tanah untuk kegiatan produksi biomasa; penanggulangan pencemaran dan kerusakan lingkungan akibat bencana; standar nasional indonesia dan standar kompetensi personil bidang lingkungan hidup; pengembangan perangkat ekonomi lingkungan; penerapan sistem manajemen lingkungan, ekolabel, produksi bersih, dan teknologi berwawasan lingkungan; pendidikan dan latihan; pelayanan bidang lingkungan hidup; pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan otonomi daerah bidang lingkungan; penegakan hukum lingkungan; perjanjian internasional di bidang pengendalian dampak lingkungan; perlindungan iklim dan perindungan atmosfer; laboratorium lingkungan . Sub kedua adalah Konservasi Sumber Daya Alam.

³³Mencakup: penetapan limbah berdasarkan sumber spesifik, karakteristik, Lethal Dose Fifty (LD50), Toxicity Characteristic Leaching Procedure (TCLC), kronis, dan list; penetapan status B3; Tempat penyimpanan sementara, pengumpulan, pengangkutan, pemanfaatan, pengolahan, dan penimbunan limbah B3; Notifikasi B3 dan limbah B3; Pengawasan pengelolaan limbah B3; Pengawasan pelaksanaan sistem darurat skala nasional dan Pengawasan penanggulangan kecelakaan pengelolaan limbah B3 skala nasional.

³⁴Pelaksanaan pengelolaan, pengelolaan, pelaksanaan pemulihan akibat pencemaran B3

³⁵Rekomendasi diberikan untuk pengangkutan

³⁶Izin pengumpulan, izin pemanfaatan, izin pengolahan, izin operasi peralatan dan izin penimbunan

Provinsi memiliki kewenangan empat pengawasan,³⁷ satu perizinan³⁸ dan satu rekomendasi.³⁹ Kabupaten/kota memiliki kewenangan yang terdiri dari empat kewenangan pengawasan,⁴⁰ dan tiga kewenangan perizinan.⁴¹

3. Bahan Berbahaya Beracun (B3) dan Limbah Bahan Berbahaya Beracun (B3)

Kegiatan pembangunan yang makin meningkat mengandung risiko pencemaran dan perusakan lingkungan hidup sehingga struktur dan fungsi dasar ekosistem yang menjadi penunjang kehidupan dapat rusak. Pencemaran dan perusakan lingkungan hidup itu akan merupakan beban sosial, yang pada akhirnya masyarakat dan pemerintah harus menanggung biaya pemulihannya.

Arah pembangunan jangka panjang Indonesia adalah pembangunan ekonomi dengan bertumpukan pada pembangunan industri, yang diantaranya memakai berbagai jenis bahan kimia dan zat radioaktif.⁴² Disamping menghasilkan produk yang bermanfaat bagi masyarakat, industrialisasi juga menimbulkan eksek, antara lain dihasilkannya limbah bahan berbahaya dan beracun, yang apabila dibuang ke dalam media lingkungan hidup dapat mengancam lingkungan hidup, kesehatan dan kelangsungan hidup manusia serta makhluk lain.

Secara global, ilmu pengetahuan dan teknologi telah meningkatkan kualitas hidup manusia. Pada kenyataannya, gaya hidup masyarakat industri ditandai oleh pemakaian produk berbasis kimia telah meningkatkan produksi limbah bahan berbahaya dan beracun. Hal itu

³⁷Pengawasan: pelaksanaan pengelolaan limbah B3 skala provinsi, pelaksanaan pemulihan akibat pencemaran limbah B3 pada skala provinsi, pelaksanaan sistem tanggap darurat skala provinsi dan penanggulangan kecelakaan pengelolaan limbah B3 skala provinsi.

³⁸Izin pengumpulan limbah B3 skala provinsi (sumber limbah lintas kabupaten/kota) kecuali minyak pelumas/oli bekas.

³⁹Rekomendasi izin pengumpulan limbah B3 skala nasional

⁴⁰Pengawasan: pelaksanaan pengelolaan limbah B3 skala kabupaten/kota; pelaksanaan pemulihan akibat pencemaran limbah B3 pada skala kabupaten/kota; pelaksanaan sistem tanggap darurat skala kabupaten/kota; penanggulangan kecelakaan pengelolaan limbah B3 kabupaten/kota.

⁴¹Izin: pengumpulan limbah B3 pada skala kabupaten/kota kecuali minyak pelumas/oli bekas; lokasi pengolahan limbah B3; penyimpanan sementara limbah B3 di industri atau suatu kegiatan.

⁴²Indonesia, UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, penjelasan

merupakan tantangan yang besar terhadap lingkungan hidup, kesehatan, dan kelangsungan hidup manusia serta makhluk hidup lain.⁴³

Data UNEP menyebutkan bahwa ada lebih dari 100.000 jenis senyawa kimia yang digunakan dan ratusan digolongkan ke dalam B3, baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang dapat mengganggu kesehatan manusia dan lingkungan hidup apabila tidak dikelola dengan tepat dan benar.⁴⁴

3.1. Bahan Berbahaya Beracun (B3)

Bahan berbahaya beracun (B3) adalah bahan yang karena sifat atau konsentrasinya dan/atau jumlahnya, baik secara langsung maupun tidak langsung, dapat mencerminkan dan/atau merusak lingkungan hidup, dan/atau membahayakan lingkungan hidup, kesehatan, kelangsungan hidup manusia, serta makhluk hidup manusia. B3 umumnya digunakan pada sektor industri, pertanian, pertambangan, dan rumah tangga. Penggunaan B3 pada berbagai sektor tersebut akan menghasilkan limbah B3 yang memerlukan pengolahan lebih lanjut.⁴⁵

Pada tahun 2003, PT PPLI mengasumsikan bahwa limbah B3 yang potensial sejumlah 7.022.808 tons (tabel III-1) dan PT PPLI sebagai industri pengolah limbah pertama di Indonesia pada saat itu hanya mampu mengolah sebesar 5% (351,140.4 ton) saja. Sebagian sisanya diolah pada perusahaan yang memiliki unit pengolah limbah B3 seperti PT Teknotama dan PT Dongwoo, sedangkan sisanya dimanfaatkan oleh berbagai perusahaan yang mendapat izin dari Meneg LH.⁴⁶

Tabel IV-2
Limbah Produksi yang potensial
mengandung B3 (ton)

Tahun	Potensial sebagai limbah B3
1990	4.322.862
1997	6.941.572
1998	5.991.964
2001	6.501.121
2003	7.022.808

Sumber: PT PPLI 2003 in SoER 2003

⁴³*Ibid.*

⁴⁴Kementerian Negara Lingkungan Hidup, State of Environment Report in Indonesia 2003, hal. 82.

⁴⁵Kementerian Negara Lingkungan Hidup, Status Lingkungan Hidup Indonesia 2005, hal. 204.

⁴⁶Kementerian Negara Lingkungan Hidup, State of Environment Report in Indonesia 2003, hal. 203.

Dari data pada tabel III-1 menunjukkan bahwa terjadi peningkatan dari tahun ketahun dari limbah yang berpotensi mengandung B3. Hal ini sebenarnya sejalan dengan kebijakan pemerintah yang lebih mengarahkan pembangunan kearah pembangunan industri. Hal yang perlu diperhatikan adalah apakah tersedia unit-unit pengelolaan atas limbah yang dihasilkan.

3.1.1. Karakteristik Bahan Berbahaya Beracun

Bahan Berbahaya Beracun dapat diklasifikasikan⁴⁷ sebagai berikut⁴⁸:

- a. Mudah meledak (*explosive*);
- b. Pengoksidasi (*oxidizing*);
- c. Sangat mudah sekali menyala (*extremely flammable*);
- d. Sangat mudah menyala (*highly flammable*);
- e. Mudah menyala (*flammable*);
- f. Amat sangat beracun (*extremely toxic*);
- g. Sangat beracun (*highly toxic*);
- h. Beracun (*moderately toxic*);
- i. Berbahaya (*harmful*);
- j. Korosif (*corrosive*);
- k. Bersifat iritasi (*irritant*);
- l. Berbahaya bagi lingkungan (*dangerous to the environment*);
- m. Karsinogenik (*carcinogenic*);
- n. Teratogenik (*teratogenic*);
- o. Mutagenik (*mutagenic*);

⁴⁷Bandingkan (terdapat di Takdir Rahmadi, Bahan Berbahaya Beracun) dengan klasifikasi B3 berdasarkan Permenkes 472/V/Thn 1996: racun, karsinogenik, teratogenik, mutagenik, korosif, iritasi; Keputusan Menperind No. 148 Tahun 1985: bahan racun, bahan peledak, bahan mudah terbakar/menyala, bahan oksidator dan reduktor, bahan yang mudah meledak dan mudah terbakar, gas bertekanan, bahan korosif/iritasi, bahan radioaktif, bahan beracun dan bahan lainnya; PP No. 41 Thn 1993: mudah meledak, gas mampat, gas cair, gas terlarut pada tekanan atau pendinginan tertentu, cairan mudah menyala, padatan mudah menyala, oksidator, peroksida organik, racun, bahan mudah menular, radioaktif, korosif, bahan berbahaya lainnya; PP No. 18 Tahun 1999 yang diganti PP 85 Tahun 1999: mudah meledak, mudah terbakar, bersifat reaktif, beracun, menyebabkan infeksi, bersifat korosif, limbah lain yang apabila diuji dengan metode toksikologi diketahui dalam jenis limbah B3.

⁴⁸Indonesia, Peraturan Pemerintah No. 74 tahun 2001 tentang Pengelolaan Bahan Berbahaya Beracun, ps. 5.

3.1.2. Penggunaan Bahan Berbahaya Beracun sebagai bahan produksi

Bahan berbahaya beracun digunakan dalam berbagai sektor, seperti industri, pertambangan, dan pertanian serta rumah tangga. B3 tersebut berasal dari luar atau yang secara khusus diimpor dan berasal atau diproduksi di dalam negeri. Pada sektor pertanian, peptisida POPs (*persistent organic pollutant*s = Senyawa Persistent Organik polutan) telah dilarang penggunaannya, walau pada kenyataannya masih terdeteksi dalam sungai, sedimen sungai dan tanah.⁴⁹

Dari hasil pemantauan POPs yang dilakukan di beberapa lokasi sungai terlihat menurun atau dibawah kriteria mutu air, tetapi hal tersebut membuktikan bahwa masih terdapat senyawa tersebut, yang mungkin sisa waktu yang lalu atau adanya penggunaan ilegal. Begitu pula pemantauan POPs di tanah dan sedimen, dan dari data yang dihasilkan, senyawa DDT merupakan yang terbanyak dibanding turunannya, sehingga hal tersebut mengindikasikan adanya penggunaan senyawa tersebut di lokasi penelitian.⁵⁰

Selain itu, beberapa industri juga menggunakan bahan berbahaya beracun sebagai bahan produksinya, seperti:

3.1.2.1. Industri Tekstil dan Kulit

Beberapa zat warna dikenal mengandung Cr, seperti senyawa $\text{Na}_2\text{Cr}_2\text{O}_7$ atau senyawa $\text{Na}_2\text{Cr}_3\text{O}_7$. Industri batik menggunakan senyawa Naftol yang sangat berbahaya. Senyawa lain dalam kategori B3 adalah H_2O_2 yang sangat reaktif dan HClO yang bersifat toksik.

3.1.2.2. Pabrik Kertas dan Percetakan

Pabrik kertas dan percetakan mempergunakan bahan berbahaya beracun ketika melakukan pengolahannya, terutama pada proses percetakan, bahan untuk mencuci rol film, termasuk bahan untuk melakukan pembersihan mesin.

3.1.2.3. Industri Kimia Besar

⁴⁹Kementrian Negara Lingkungan Hidup, Status Lingkungan Hidup Indonesia 2006, hal. 233.

⁵⁰*Ibid.*, hal. 237.

Kelompok industri industri kimia besar ini menggunakan bahan berbahaya beracun sebagai bahan produksinya, yaitu pabrik pembuatan resin, pabrik pembuat bahan pengawet kayu, pabrik cat, pabrik tinta, industri gas, pupuk, pestisida, pigmen, dan sabun.

3.1.2.4. Industri Farmasi

Kelompok industri farmasi terbagi dalam dua sub-kelompok, yaitu sub-kelompok pembuat bahan dasar obat dan sub-kelompok formulasi dan pengepakan obat.

Umumnya di Indonesia adalah sub-kelompok kedua yang tidak begitu membahayakan dari segi proses.

3.1.2.5. Industri Logam Dasar

Industri logam dasar menggunakan bahan berbahaya beracun sebagai bahan produksinya ketika melakukan pengecoran, percetakan dan pelapisan. Terdapat juga bahan berbahaya beracun pada cairan pembersih bahan dan peralatan yang dipergunakan dalam produksi.

3.1.2.6. Industri Perakitan Kendaraan Bermotor

Kelompok ini meliputi perakitan kendaraan bermotor seperti mesin, disel, dan pembuatan badan kendaraan (karoseri).

3.1.2.7. Industri Baterai Kering dan Accu

Industri ini menggunakan H_2SO_4 sebagai cairan elektrolit, dan termasuk kedalam bahan berbahaya beracun

3.1.2.8. Rumah Sakit

Rumah sakit menggunakan obat yang bila dosisnya tidak tepat akan menjadi racun, selain itu peralatan yang dipergunakan oleh rumah sakit juga menggunakan bahan-bahan yang mengandung bahan berbahaya beracun, seperti bahan untuk keperluan radiasi dan bahan pendukung lainnya.

3.2. Limbah Bahan Berbahaya Beracun (B3)

Limbah adalah sisa suatu usaha dan/atau kegiatan,⁵¹ sedangkan 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.⁵²

Limbah B3 pada manusia dapat berdampak langsung (akut, dirasakan setelah kontak) atau tidak langsung (kronis, akibatnya dirasakan setelah suatu jangka waktu panjang) atau terakumulasi dan dampaknya baru dialami oleh keturunan orang yang terpapar. Bersifat langsung biasanya lebih cepat diketahui/dideteksi sehingga lebih cepat ditangani. Sedangkan tidak langsung sering tidak disadari sehingga penanganan mungkin terlambat ketika dampak sudah parah atau akumulatif. Selain itu, penanganan limbah B3 yang tidak sesuai ketentuan, termasuk pembuangan ilegal, sangat berpotensi menimbulkan keresahan masyarakat sekitar. Karenanya, sangat diperlukan langkah antisipasi berupa pengelolaan limbah B3 yang memenuhi syarat, mulai dari limbah tersebut terbentuk sampai ke pembuangannya.

Pada tahun 1994, PT Prasadha Pemusnah Limbah Industri (PT PPLI) diresmikan oleh Presiden Soeharto, yang bertujuan untuk mengolah limbah industri. Pada saat itu perhatian pengusaha yang pabriknya menghasilkan B3 atau memiliki limbah B3 belum begitu faham, apakah kegiatan mereka masuk kedalam kategori penghasil limbah B3.⁵³

Banyak industri yang tidak menyadari, limbah yang mereka hasilkan termasuk dalam kategori limbah bahan berbahaya dan beracun (B3), sehingga dengan mudah mereka melepaskannya ke air tanpa pengolahan, seperti contohnya pada industri tekstil. Air hasil buangan dari pabrik-pabrik tekstil yang dibuang menjadikan sungai berwarna-warni, tergantung pada warna limbah yang dibuang. Padahal, zat warna limbah tekstil mengandung unsur B3 yang membahayakan kehidupan dan karenanya perlu penanganan khusus.

⁵¹Indonesia, Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya Beracun, ps. 1 angka 1

⁵²*Ibid.*, ps. 1 angka 2

⁵³Kompas, 22 September 1994

Misalnya pada industri tekstil, pada dasarnya sudah memiliki unit pengolahan limbah (*waste treatment*), tetapi hal tersebut tidak menjamin bahwa limbah yang dihasilkan oleh industri tersebut terbebas dari limbah B3. Limbah tersebut merupakan hasil samping dari *waste treatment* yang berupa konsentrat, atau berupa lumpur maupun debu, dengan konsentrasi zat pencemar jauh lebih tinggi dari limbah yang telah diolah.

Pengolahan limbah yang dimiliki pada hakekatnya adalah upaya untuk memisahkan zat pencemaran dari cairan ataupun padatan. Walaupun volumenya kecil, konsentrasi zat pencemar yang telah dipisahkan itu sangat tinggi. Selama ini, zat pencemar yang sudah dipisahkan itu (konsentrat) ini belum tertangani dengan baik, sehingga terjadi akumulasi bahaya yang setiap saat mengancam keselamatan lingkungan hidup. Pendirian pabrik PT PPLI yang merupakan pengolah limbah B3, diharapkan dapat mengolah konsentrat hasil samping dari pengolahan limbah bisa diatasi.

Kondisi pengolahan limbah yang berhubungan dengan konsentrat juga menjadi masalah pada negara-negara industri maju, konsentrat dari hasil samping pengolahan limbah industri juga menjadi masalah besar. Mahalnya biaya pengolahan mengakibatkan terjadinya skandal ekspor konsentrat (limbah B3) ke negara berkembang, seperti Rumania, Bulgaria, atau Amerika Latin dan juga ke Indonesia. Di negara-negara berkembang, konsentrat limbah B3 tersebut masih ditimbun begitu saja tanpa proses pengolahan.

Proses industrialisasi di Indonesia yang sudah berlangsung sejak awal 1970-an atau lebih dari 30 tahun menjadi tanda tanya besar, kemana pembuangan limbah B3 dibuang? Pada wilayah Jabotabek saja terdapat ribuan industri. Kalaupun memiliki pengolah limbah, jenis yang ada di industri-industri saat ini hanyalah jenis biasa, yang produk sampingnya justru menghasilkan konsentrat berupa limbah B3.

Berdasarkan studi yang telah dilakukan oleh Bina Lingkungan Hidup DKI, ada sembilan kelompok besar penghasil limbah B3, delapan kelompok industri skala menengah dan besar, serta satu kelompok rumah sakit yang juga memiliki potensi menghasilkan limbah B3.⁵⁴

⁵⁴*Ibid.*

Salah satu pengontrol untuk memastikan pengelolaan limbah B3 memenuhi persyaratan teknis dan administratif sehingga meminimisasi potensi bahaya lingkungan adalah penerapan perizinan pengelolaan limbah B3. Selain itu dengan adanya perizinan pengelolaan limbah B3 ini diharapkan dapat menjamin *“leveled playing field”* dan memudahkan pengawasan.

3.2.1. Karakteristik Limbah Bahan Berbahaya Beracun

Sudah termasuk kedalam karakteristik limbah B3 bila setelah melalui pengujian, memiliki salah satu atau lebih dari karakteristik sebagai berikut

1. Mudah meledak
2. Mudah terbakar
3. Bersifat reaktif
4. Beracun
5. Menyebabkan infeksi
6. Bersifat korosif

Dalam pengaturannya, orang atau badan yang melakukan usaha atau kegiatan yang menggunakan B3 dan atau menghasilkan limbah B3 wajib melakukan reduksi limbah B3, mengolah limbah B3 dan atau menimbun limbah B3. Dalam kegiatan reduksi tersebut masih menghasilkan limbah B3 yang masih dapat dimanfaatkan, maka penghasil dapat memanfaatkannya sendiri atau menyerahkan pemanfaatannya kepada pemanfaat limbah B3.

Penghasil limbah wajib untuk mengolah limbah B3 yang dihasilkannya sesuai dengan teknologi yang ada, atau bila terjadi permasalahan teknologi yang tidak mampu mengolahnya, maka penghasil dapat melakukan ekspor ke negara lain. Pengolahan dapat dilakukan sendiri atau diserahkan kepada pengolah dan atau penimbun limbah B3. Sebelum limbah diserahkan kepada pihak pengolah, penghasil diperbolehkan menyimpan limbah B3 tersebut selama paling lama 90 hari kecuali untuk penghasil yang

menghasilkan limbah sebanyak 50 kg perhari dengan izin dari kepala instansi yang bertanggung jawab.

3.2.2. Sumber Limbah Bahan Berbahaya Beracun

Limbah Bahan Berbahaya Beracun pada umumnya berasal atau bersumber dari industri yang menggunakan bahan berbahaya beracun tersebut sebagai ndutrinnya. Beberapa indsutri yang berpotensi besar sebagai penghasil dari limbah bahan berbahaya beracun adalah

1.1.1.1. Industri Tekstil dan Kulit

Sumber utama limbah B3 pada industri tekstil adalah penggunaan zat warna.

Beberapa tahap proses pada indusrti kulit yang mneghasilkan limbah B3 antara lain *washing, soaking, rehiring, lisneasplating, bathing, pickling, dan degreasing*. Tahap selanjutnya meliputi *tanning, shaving, dan polishing*. Proses tersebut menggunakan pewarna yang mengandung Cr dan H₂SO₄. Hal inilah yang menjadi pertimbangan untuk memasukkan industrikulit dalam kategori penghasil limbah B3.

1.1.1.2. Pabrik Kertas dan Percetakan

Sumber limbah padat berbahaya di pabrik kertas berasal dari proses pengambilan kembali (*recovery*) bahan kimia yang memerlukan stabilisasi sebelum ditimbun. Sumber limbah lainnya ada pada permesinan kertas, pada pembuangan (*blow down*) boiler dan proses pematangan kertas yang menghasilkan residu beracun. Setelah residu tersebut diolah, dihasilkan konsentrat lumpur beracun.

Produk samping proses percetakan yang dianggap berbahaya dan beracun adalah dari limbah cair pencucian rol film, pembersihan mesin, dan pemrosesan film. Proses ini menghasilkan konsentrat lumpur sebesar 1 s.d. 4 persen dari volume limbah cair yang diolah. Industri persuratkabaran yang memiliki tiras jutaan eksemplar ternyata memiliki potensi sebagai penghasil limbah B3.

1.1.1.3. Industri Kimia Besar

Kelompok industri ini masuk dalam kategori penghasil limbah B3, yang antara lain meliputi pabrik pembuatan resin, pabrik pembuat bahan pengawet kayu, pabrik cat, pabrik tinta, industri gas, pupuk, pestisida, pigmen, dan sabun.

Limbah cair pabrik resin yang sudah diolah menghasilkan lumpur beracun sebesar 3 sampai dengan 5 persen dari volume limbah cair yang diolah. Pembuatan cat menghasilkan beberapa lumpur cat beracun, baik air baku (*water-base*) maupun zat pelarut (*solvent-base*). Sedangkan industri tinta menghasilkan limbah terbesar dari dari pembersihan bejana-bejana produksi, baik cairan maupun lumpur pekat. Sementara, timbulnya limbah beracun dari industri pestisida bergantung pada jenis proses pada pabrik tersebut, yaitu apakah ia benar-benar membuat bahan atau hanya memformulasikan saja.

1.1.1.4. Industri Farmasi

Kelompok industri farmasi terbagi dalam dua sub-kelompok, yaitu sub-kelompok pembuat bahan dasar obat dan sub-kelompok formulasi dan pengepakan obat. Umumnya di Indonesia adalah sub-kelompok kedua yang tidak begitu membahayakan. Tapi, limbah industri farmasi yang memproduksi antibiotik memiliki tingkat bahaya cukup tinggi. Limbah industri farmasi umumnya berasal dari proses pencucian peralatan dan produk yang tidak terjual dan kadaluarsa.

1.1.1.5. Industri Logam Dasar

Industri logam dasar nonbesi menghasilkan limbah padat dari pengecoran, percetakan, dan pelapisan, yang menghasilkan limbah cair pekat beracun sebesar 3 persen dari volume limbah cair yang diolah. Industri logam untuk keperluan rumah tangga menghasilkan sedikit cairan pickling yang tidak dapat diolah di lokasi pabrik dan memerlukan pengolahan khusus. Selain itu juga terdapat cairan pembersih bahan dan peralatan, yang konsentrasinya masuk kategori limbah B3.

1.1.1.6. Industri Perakitan Kendaraan Bermotor

Kelompok ini meliputi perakitan kendaraan bermotor seperti mesin, disel, dan pembuatan badan kendaraan (*karoseri*). Limbahnya lebih banyak bersifat padatan, tetapi dikategorikan sebagai non B3. Yang termasuk B3 berasal dari

proses penyiapan logam (*bondering*) dan pengecatan yang mengandung logam berat seperti Zn dan Cr.

1.1.1.7. Industri Bateri Kering dan Accu

Limbah padat baterai kering yang dianggap bahaya berasal dari proses filtrasi. Sedangkan limbah cairnya berasal dari proses penyegelan. Industri aki menghasilkan limbah cair yang beracun, karena menggunakan H₂SO₄ sebagai cairan elektrolit.

1.1.1.8. Rumah Sakit

Rumah sakit menghasilkan dua jenis limbah padat maupun cair, bahkan juga limbah gas, bakteri, maupun virus. Limbah padatnya berupa sisa obat-obatan, bekas pembalut, bungkus obat, serta bungkus zat kimia. Sedangkan limbah cairnya berasal dari hasil cucian, sisa-sisa obat atau bahan kimia laboratorium dan lain-lain. Limbah padat atau cair rumah sakit mempunyai karakteristik bisa mengakibatkan infeksi atau penularan penyakit. Sebagian juga beracun dan bersifat radioaktif.

Selama ini sangat sulit mengetahui secara persis, berapa jumlah limbah B3 yang dihasilkan suatu industri, karena pihak industri enggan melaporkan jumlah dan akarakter limbah yang sebenarnya. Padahal, kejujuran pihak industri untuk melaporkan secara rutin jumlah dan karakter limbahnya merupakan informasi berharga untuk menjaga keselamatan lingkungan bersama.

Keengganan mereka berawal dari biaya pengolahan limbah yang terlampau mahal, sehingga yang terjadi adalah "kucing-kucingan" guna menghindari keharusan melakukan pengolahan. Untuk itu diperlukan kebijakan yang tidak terlampau menekan industri, agar industri terangsang untuk mengolah limbahnya sendiri.

1.1.1.9. Pelumas Bekas

Pelumas bekas, berdasarkan Perhimpunan Pengumpul, Pengolah dan Pengguna Minyak Pelumas Bekas (P4MPB) menunjukkan bahwa pada tahun 2007 Jakarta, Jawa Barat dan Jawa Timur merupakan wilayah yang menghasilkan limbah pelumas bekas yang terbanyak dibanding wilayah-wilayah lainnya. Hal tersebut

berkaitan dengan banyaknya industri dan tingginya kegiatan transportasi di ketiga wilayah tersebut.

Tabel III-2 menunjukkan adanya peningkatan limbah pelumas bekas dari tahun 2006 ke tahun 2007. Peningkatan ini harus disikapi dengan lebih serius, dari segi pengawasan dalam pengolahannya karena limbah pelumas ini akan terus meningkat dari tahun ketahun.

Tabel IV-3
Limbah Pelumas Bekas Tahun 2006-2007 per Daerah

No	Wilayah	Volume (Kilo Liter)		Δ%
		2006	2007	
1.	DKI & Jabar	16.500,00	18.975,00	13,04
2.	Jatim	16.500,00	18.975,00	13,04
3.	Jabar	10.177,00	11.703,50	13,04
4.	Bali dan Nusa Tenggara	6.655,00	7.653,20	14,35
5.	Sumut	550,00	632,50	13,04
6.	Sumsel	2.704,00	3.109,60	13,04
7.	Batam-Riau	77,00	88,50	19,99
8.	Lampung	1.477,00	1.698,50	13,04
9.	Kalimantan	11.132,00	12.901,80	13,14
10.	Sulawesi	11.381,00	13.088,20	13,04
	Total	77.153,00	88.825,80	13,14

Sumber: APLI dan P4MPB 2006-2007 dalam SLHI 2006-2007, diolah

3.2.3. Penggunaan Limbah Bahan Berbahaya Beracun sebagai bahan produksi

Sampai dengan tahun 2004, timbunan limbah B3 terbanyak dihasilkan dari sektor pertambangan energi dan migas yaitu sebesar 6.658.863 ton (atau 52%), kemudian industri manufaktur sebesar 3.083.012 ton (atau 45%), dan terakhir industri makanan dan pertanian sebesar 56.883 ton (1%).⁵⁵ Berdasarkan wilayah, potensi terbesar limbah pelumas bekas dan *slope oil* pada kegiatan PLTU dan PLTD terdapat di Sumatera masing-masing 400.000 liter dan 600.000 liter. Pelumas bekas yang berhasil dikumpulkan oleh PT Wiraswasta Gemilang Indonesia (PT WGI) yang terletak di Cikarang, dan PT AGIP Lubrindo Pratama di Surabaya pada tahun 2005 sebesar 69.993 kiloliter.

⁵⁵Hasil Proper 2004.

Tabel IV-4
Pemanfaatan Limbah B3 sebagai substitusi *Raw Material*

No	Jenis Limbah	Jumlah Ton		
		2005	2006	2007
1.	Copper slag	511.303,00	525.820,00	530.000,00
2.	Fly Ash & Bottom Ash (abu batubara)	550.000,00	750.000,00	1.009.183,00
3.	Timas/solder	313,00	1.620,00	1.750,00
4.	Debu Eaf (<i>Eaf ash</i>)	6.634,00	10.786,00	11.000,00
5.	Ash Valley	28.524,00	34.569,00	35.000,00
6.	FeCl ₂ , CuCl ₂ , & used solvent	1.500,00	8.500,00	14.680,00
7.	Waste PTA	-	56,46	1.802,00
8.	Zinc dross, zinc ash, zinc blowing	165,00	287,69	12.814,00
9.	Steel slag/iron slag	-	41.439,07	234.663,00
10.	Nickel slag	-	-	2.700.000,00
11.	Sludge IPAL	50.000,00	60.000,00	79.718,00
12.	Aki bekas, Pb scrap, Pb sludge, baterai kering bekas	1.276,00	2.500,00	9.455,00
13.	Elektroda karbon bekas, <i>used material refractory</i>	-	-	3.000,00
14.	Katalls bekas (<i>Fe-base</i> dan RCC-15)	125,00	256,00	1.000,00
15.	<i>Acid mist</i> (H ₂ SO ₄ , 27%)	-	-	50,00
16.	Drilling cutting	-	-	105,28
17.	Dregs/grits	-	25.000,00	60.000,00
18.	Tailing	-	-	56.250,00
19.	Waste garnet	-	-	750,00
20.	Iron sludge			
	-Domestik	-	34.628,00	63.260,00
	-Ekspor	-	109.384,00	506.788,00
	Total	1.149.840,00	1.604.846,22	5.331.268,28
	Δ%	-	28,35	69,90

Sumber: SLHI 2007

Limbah B3 yang dimanfaatkan sebagai substitusi bahan mentah (*raw material*) banyak digunakan oleh industri-industri yang bergerak di bidang daur ulang (*recycle*) dan pemanfaatan kembali melalui proses tertentu (*recovery*) dan juga industri yang menerapkan pendekatan *co processing*. Peningkatan pemanfaatan limbah B3 sebagai bahan mentah terdapat pada tabel III-3. Adanya peningkatan volume pemanfaatan limbah B3 sebagai substitusi *raw material* setiap tahunnya, yaitu dari 1.149.840 ton pada tahun 2005 meningkat menjadi 1.604.846,22 ton pada tahun 2007 atau naik sebesar 28,35%. Pada tahun berikutnya, volumenya kembali meningkat sebesar 69,90% atau menjadi 5.331.269,28 ton. Jika pemanfaatan limbah tersebut dapat menggantikan sekitar 50% bahan baku, sumber daya alam yang tergantikan mencapai 2.665.634 ton. Pemanfaatan limbah B3 sebagai bahan mentah pengganti secara tidak langsung

dapat menambah lapangan pekerjaan dengan tumbuhnya kegiatan pendukung seperti pemangku limbah, kegiatan pengumpulan limbah dan industri *recycling* dan *recovery*.⁵⁶

Tabel IV-5
Pemanfaatan Limbah B3
sebagai Substitusi Bahan Bakar

No	Jenis limbah	Jumlah (ton)		
		2005	2006	2007
1.	Oil Slop	2.644,10	3.283,65	13.866,80
2.	Oil Sludge	1.983,07	2.462,74	10.450,10
3.	Minyak kotor	1.322,02	1.641,82	6.933,40
4.	Oli bekas	661,02	820,91	3.466,70
	Total	6.610,24	8.209,12	34.717,00
	$\Delta\%$	-	19,48%	76,35%

Sumber: SLHI 2007

Pemanfaatan limbah B3 sebagai substitusi bahan bakar nampak meningkat cukup tinggi penggunaannya pada tahun 2007 dibanding tahun 2006, yaitu sebesar 76,35%, sedangkan dibandingkan pada tahun sebelumnya hanya meningkat sebesar 19,48%. Hal tersebut tentunya tidak terlepas dari meningkatnya harga bahan bakar, dan hal tersebut tentunya bermanfaat dari sisi *recovery* dari limbah B3.

Berdasarkan UU No. 23 tahun 1997 pada pasal 21, impor limbah B3 dilarang, tetapi pada kenyataannya masih terjadi impor limbah B3, seperti yang dicatat oleh Ditjen Bea dan Cukai pada tahun 2005.

3.2.4. Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya Beracun

Pengelolaan limbah B3 adalah rangkaian kegiatan yang mencakup reduksi, penyimpanan,⁵⁷ pengumpulan,⁵⁸ pengangkutan,⁵⁹ pemanfaatan,⁶⁰ pengolahan,⁶¹ dan

⁵⁶Status Lingkungan Hidup Indonesia, 2007, hal. 267.

⁵⁷Penyimpanan adalah kegiatan menyimpan limbah B3 yang dilakukan oleh penghasil dan/atau pengumpul dan/atau pemanfaat dan/atau pengolah dan/atau penimbun limbah B3 dengan maksud menyimpan sementara

⁵⁸Pengumpulan limbah B3 adalah kegiatan mengumpulkan limbah B3 dari penghasil limbah B3 dengan maksud menyimpan sementara sebelum diserahkan kepada pemanfaat dan/atau pengolah dan/atau penimbun limbah B3

⁵⁹Pengangkutan limbah B3 adalah suatu kegiatan pemindahan limbah B3 dari penghasil dan/atau dari pengumpul dan/atau dari pemanfaat dan/atau dari pengolah ke pengumpul dan/atau ke pemanfaat dan/atau ke pengolah dan/atau ke penimbun limbah B3

penimbunan⁶² limbah B3.⁶³ Reduksi limbah B3 adalah suatu kegiatan pada penghasil untuk mengurangi jumlah dan mengurangi sifat bahaya dan racun limbah B3, sebelum dihasilkan dari suatu kegiatan. Dalam hal pengumpul limbah B3 adalah badan usaha yang melakukan kegiatan pengumpulan dengan tujuan untuk mengumpulkan limbah B3 sebelum dikirim ke tempat pengolahan dan/atau pemanfaatan dan/atau penimbunan limbah B3. 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.⁶⁴

Pemerintah mengeluarkan kebijakan pengelolaan B3 dan limbah B3 terdapat pada instansi yang berwenang dan instansi yang bertanggung jawab. Instansi yang berwenang adalah instansi yang mengeluarkan perizinan secara langsung, seperti Deperindag untuk izin impor bahan B3 dan limbah B3, sebelum limbah B3 dilarang untuk diimpor berdasarkan UU Pengelolaan Lingkungan Hidup. Instansi yang bertanggung jawab adalah Kementerian Negara Lingkungan Hidup, yang bertanggung jawab pada dampak yang dihasilkan oleh B3 dan limbah B3 yang diimpor, dihasilkan, dimanfaatkan, disimpan dan dimusnahkan.

⁶⁰Pemanfaatan limbah B3 adalah suatu kegiatan perolehan kembali (*recovery*) dan/atau penggunaan kembali (*reuse*) dan/atau daur ulang (*recycle*) yang bertujuan untuk mengubah limbah B3 menjadi suatu produk yang dapat digunakan dan harus juga aman bagi lingkungan dan kesehatan manusia

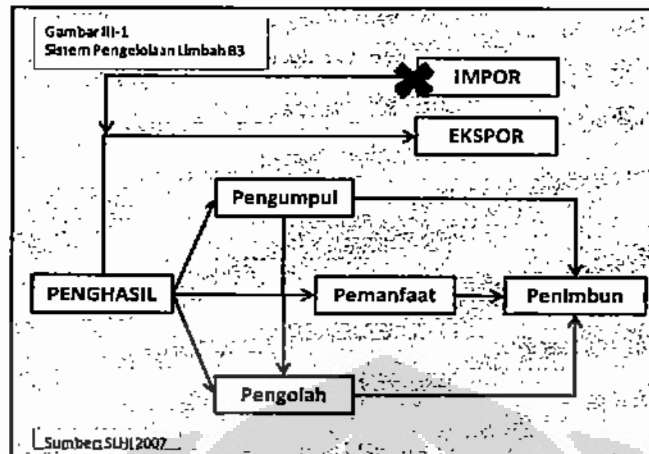
⁶¹Pengolahan limbah B3 adalah proses untuk mengubah karakteristik dan komposisi

limbah B3 untuk menghilangkan dan/atau mengurangi sifat bahaya dan/atau sifat racun

⁶²Penimbunan limbah B3 adalah suatu kegiatan menempatkan limbah B3 pada suatu fasilitas penimbunan dengan maksud tidak membahayakan kesehatan manusia dan lingkungan hidup

⁶³Indonesia, Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya Beracun, ps. 1 angka 3

⁶⁴*Ibid.*, pasal 2.



Pengelolaan limbah B3 merupakan rangkaian kegiatan yang terkait satu sama lain yang tidak dapat terpisahkan agar pengelolaan limbah B3 bersangkutan dapat terlaksana dengan baik. Pengelolaan Limbah B3 melibatkan pelaku-pelaku pengelola limbah B3 dimulai dari penghasil, pengumpul, pengangkut, pengolah dan penimbun. Selain itu juga terdapat saling keterkaitan (lihat gambar III-1) yang tidak terpisahkan di antara pihak-pihak pelaku pengelolaan limbah B3 tersebut.⁶⁵

Pengelolaan limbah B3 nasional didasarkan pada prinsip *polluter pays principles* dengan sistem pengawasan *from cradle to the grave*. Meski penghasil berkewajiban mengolah limbah B3 yang dihasilkannya, peraturan membolehkan penghasil untuk menggunakan jasa pihak-pihak ketiga lain. Setiap jasa pengelolaan limbah B3 wajib memiliki izin atau rekomendasi dari MNLH, sementara perpindahan limbah B3 harus dilengkapi dengan dokumen (*manifest*) limbah B3. Melalui mekanisme perizinan tersebut, pengawasan kegiatan pengelolaan limbah B3 nasional dapat dilakukan. Limbah B3 yang tidak dapat dioleh di dalam negeri dapat diekspor melalui prosedur notifikasi, sedangkan impor limbah B3 untuk tujuan apapun dilarang.⁶⁶

⁶⁵Status Lingkungan Hidup Indonesia 2007, hal. 259.

⁶⁶*Ibid.*

Tabel IV-6
Jenis dan Jumlah Limbah B3 pada Industri dasar Periode 2006-2007

No	Jenis limbah B3	Dihasilkan (ton)		Dikelola (ton)		Dumping (ton)		3R (ton)	
		2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
1.	Debu EAF	54.297,60	-	71,14	-	25.769,66	-	28.456,80	-
2.	Sludge scale/scale	26.045,37	29.952,17	11.323,15	12.455,56	12.447,54	29.635,10	2.274,96	35.725,30
3.	Sludge IPAL	6.273,66	7.214,70	18,77	21,50	546,50	628,40	5.274,96	6.564,60
4.	Karbon Aktif & Katalis	134,40	-	-	-	134,40	-	-	-
5.	Slag baja	550.490,91	633.064,54	16.800,00	19.320,00	145.446,86	167.263.689,00	388.244,06	427.068,54
6.	Copper sludge	1.809.039,84	2.080.395,80	-	-	207.082,74	227.791,01	1.601.957,10	1.762.152,81
7.	Waste pickle/ asam	4727,67	-	403,95	-	0,05	-	4.323,44	-
8.	Pelumas bekas	12.299,49	14.144,40	92,03	106,10	8.871,12	9.758,20	3.336,34	3.669,97
9.	Limbah rags	23,49	27,01	1,20	1,38	-	-	22,29	24,50
10.	Sludge minyak	13.545,64	2.031,80	40,50	6.075,00	-	-	13.505,14	14.855,65
11.	Klinis	0,51	-	-	-	-	-	0,51	-
12.	Abu batu bara	223.257,00	256.745,55	-	-	25.330,94	27.864,03	197.926,06	217.718,60
13.	Grease	68,70	-	-	-	62,70	-	6,00	-
14.	Dross	513,87	-	215,35	-	83,54	-	214,93	-
15.	Aki bekas	8,03	9,40	0,28	0,32	7,25	7,97	0,51	0,56
		2.700.726,17	3.023.585,37	28.966,41	31.910,93	425.783,29	167.559.573,71	2.245.976,51	2.461.700,54
	△%		10,68		9,23		99,75		8,88

Sumber: Status Lingkungan Hidup Indonesia 2006-2007

Pengolahan limbah B3 dapat dilakukan dengan cara thermal, stabilisasi dan sodifikasi, secara fisika, kimia, biologi dan/atau cara lain sesuai dengan perkembangan teknologi. Pengusaha pengolahan limbah dalam menempatkan usahanya memilih lokasi yang bebas banjir, tidak rawan bencana dan bukan kawasan lindung, serta merupakan kawasan yang ditetapkan sebagai kawasan peruntukan industri berdasarkan rencana tata ruang.

Setiap perusahaan yang mengelola limbah B3 harus memiliki izin atau rekomendasi untuk mengelola dari Menteri Negara Lingkungan Hidup.⁶⁷ Berdasarkan izin yang diberikan tersebut maka Pemerintah dapat mendeteksi jumlah, tipe, karakteristik, dan distribusi dari material B3 dan limbah B3 di Indonesia dari sumbernya sampai pengolahan akhir.

⁶⁷ Keputusan Kepala Bapedal No. 68/Bapedal /05/1994 tentang Tata Cara memperoleh Izin Penyimpanan, Pengumpulan, Pengoperasian Alat Pengolahan, Pengolahan, dan Penimbunan Akhir Limbah Bahan Berbahaya Beracun.

3.2.4.1. Penyimpanan sementara Limbah Bahan Berbahaya Beracun

Sebelum dikelola, limbah B3 dikumpulkan pada tempat penyimpanan sementara. Perusahaan penyimpan limbah B3 sementara ini harus mendapatkan izin dari Menteri Negara Lingkungan Hidup. Pada tahun 2004, terdapat 70 perusahaan dari sektor *Manufacturing-Facility and Service* (MFS) = Perusahaan dengan Fasilitas Pengolah Limbah, 28 perusahaan dari sektor Pertambangan dan Energi, dan 23 perusahaan dari sektor Pertanian dan Kehutanan.⁶⁸

3.2.4.2. Jasa Pengelolaan Limbah B3 pihak ke III

Pihak ketiga dapat pula melakukan pengelolaan limbah B3 yang dapat berupa perusahaan pengangkut, pengumpul, pengolah dan pemanfaat. Jumlah jasa pengolah dan pemanfaat limbah B3 yang mendapatkan izin sampai dengan 2007 sebanyak 35 perusahaan atau sebesar 76%, Jumlah jasa pengumpulan limbah B3 yang telah mendapatkan izin KNLH dari tahun 2005 s.d. 2007 sebanyak 79 perusahaan. Sedangkan jasa pengangkut limbah B3 yang telah mendapatkan rekomendasi dari KNLH sebanyak 139 perusahaan yang tersebar di 11 provinsi. (tabel III-6)

3.2.4.3. Transportasi/Pengangkutan Limbah Bahan Berbahaya Beracun

Transportasi atau pengangkutan B3 berhubungan dengan pengolahan limbah B3 berdasarkan *treatment*. Pada tahun 2004, Menteri Negara Lingkungan Hidup mengeluarkan 27 rekomendasi izin transportasi limbah B3 dari sektor MFS dan 2 dari sektor Tambang dan Energi. Rekomendasi diberikan kepada Menteri Perhubungan, karena untuk izin pengangkutan, yang berwenang mengeluarkan adalah Menteri Perhubungan, c.q. Dirjen Perhubungan Darat.

⁶⁸ SoER, 2004, hal 14.

Tabel IV-7
Sebaran Jasa Pengangkutan Limbah B3
seluruh wilayah Indonesia Tahun 2007

No	Lokasi kegiatan (wilayah provinsi dan sekitarnya)	Jml Perush Angkutan
1.	DKI Jakarta	58
2.	Jawa Barat	19
3.	Banten	12
4.	Jawa Tengah	5
5.	Jawa Timur	16
6.	Kepulauan Riau	11
7.	Sumatera Utara	5
8.	Sumatera Selatan	5
9.	Kalimantan Selatan	4
10.	Sulawesi Selatan	3
11.	Nusa Tenggara Barat	1
	Jumlah	139

Sumber: SLHI 2007

3.2.4.4. Pengumpulan Limbah Bahan Berbahaya Beracun dan Penyimpanannya

Pengumpulan B3 dan penyimpanannya merupakan syarat dari pengelolaan B3 yang akan dilakukan dengan *treatment*.⁶⁹ Pada tahun 2004, Menteri Negara Lingkungan Hidup mengeluarkan 14 izin diberikan untuk pengumpulan dan penyimpanan limbah B3 dari sektor MFS. Terdapat dua perusahaan yang akan melakukan *treatment* dan pemanfaatan limbah B3, yaitu PT Wiraswasta Gemilang Indonesia yang berlokasi di Cibitung, Jawa Barat dan PT Agip Lubrindo Sarana yang berlokasi di Sidoarjo, Jawa Timur.⁷⁰ Untuk melakukan pengumpulan limbah B3 tersebut, perusahaan-perusahaan tersebut secara mandiri mendirikan pusat pengumpulan di berbagai tempat di Indonesia.

Tabel IV-8
Jml Perusahaan Pengumpul
Limbah B3 2005-2007

No	Tahun	Jml Perusahaan
1.	2005	8
2.	2006	32
3.	2007	39
	Total	79

Sumber: SLHI 2007

⁶⁹Termasuk fly ash/bottom ash, CuCl₂, FeCl₂, used Solvent, Zinc ash, copper slag, lead/used storage battery, used solder lead, and used oil.

⁷⁰SoER, 2004, hal 14.

3.2.4.5. *Treatment, Reused and Pilling* limbah Bahan Berbahaya Beracun

Implementasi dari pengelolaan limbah B3 adalah *reuse, pilling and treatment*. Pada tahun 2004, terdapat 1.084.805,50 ton limbah dari sektor MFS yang di *reused*, 346.207,00 ton yang di *pilled* dan 74.059,00 dilakukan *treatment*.

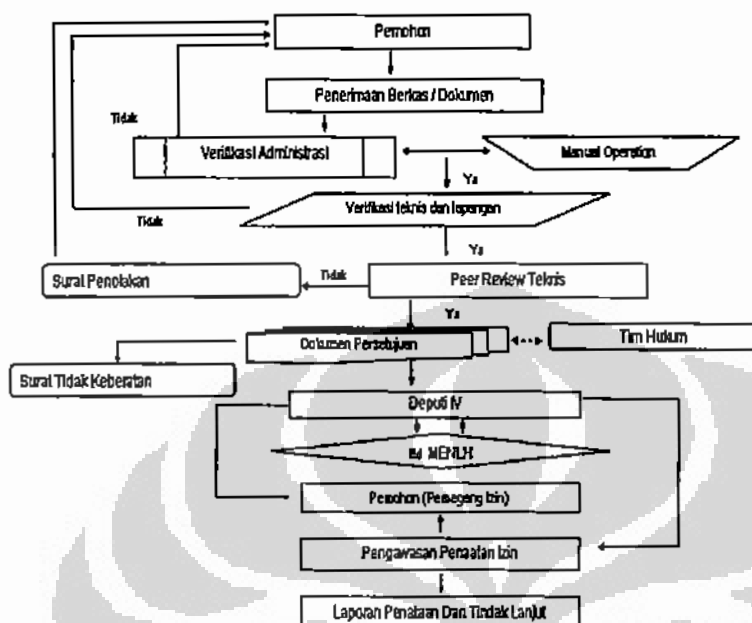
3.2.4.6. Pemindahan Limbah Bahan Berbahaya Beracun dari satu daerah ke daerah lain

Pemindahan limbah B3 dari satu tempat ketempat yang lain dilakukan oleh badan usaha yang melakukan kegiatan pengangkutan limbah. Pengangkutan limbah B3 tersebut dapat dilakukan oleh penghasil limbah itu sendiri dengan kewajiban memenuhi ketentuan yang berlaku bagi pengangkutan limbah B3.

4. Instansi Pemerintah yang mengelola Bahan Berbahaya Beracun

Pengelolaan B3 dan Limbah B3 didasarkan pada perizinan. Inilah tindakan administrasi negara yang dapat mengendalikan secara ketat pengelolaan B3 dan limbah B3. Dengan perizinan akan diketahui berapa banyak penggunaan B3 oleh pabrik-pabrik yang memanfaatkan B3 sebagai bahan produksinya, selain itu juga dapat terkontrol berapa banyak limbah yang dikeluarkan. Kontrol terhadap limbah yang dikeluarkan dapat dilakukan karena perusahaan harus mempunyai izin untuk mengangkut, mengolah, menyimpan sementara atau memusnahkannya.

MEKANISME PERIZINAN



Gambar IV-2

Sumber: Kementerian Negara Lingkungan Hidup http://b3.meneg.lh.go.id/peizinan/article.php?article_id=33.

Gambar III-2 adalah merupakan mekanisme untuk perizinan yang diajukan pada Kementerian Negara Lingkungan Hidup.

4.1. Instansi yang bertanggungjawab dan instansi yang berwenang

Instansi yang bertanggung jawab adalah instansi yang bertanggung jawab di bidang pengendalian dampak lingkungan.⁷¹ Sedangkan instansi yang bertanggung jawab adalah instansi yang berwenang memberikan izin usaha.⁷² Kedua instansi tersebut menjalankan tugas pokok dan fungsi masing-masing terhadap berbagai kegiatan.

⁷¹ Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya Beracun, psl. 1 angka 19

⁷² *Ibid.*, ps 40 ayat (2).

4.1.1. Instansi yang bertanggung jawab

Instansi yang bertanggung jawab memberi izin terhadap:

1. penyimpanan,
2. pengumpulan,
3. pemanfaatan,
4. pengolahan dan/atau
5. penimbunan limbah B3.

Instansi yang bertanggung jawab memberikan rekomendasi terhadap:

1. Pengangkutan limbah B3
2. Pemanfaatan limbah B3 sebagai kegiatan utama

4.1.2. Instansi yang berwenang

Instansi yang berwenang adalah instansi-instansi sektoral diluar Kementerian Negara Lingkungan Hidup, yang berwenang mengeluarkan izin untuk berbagai kegiatan, seperti izin usaha oleh deperindag, izin peredaran obat oleh Departemen Kesehatan, izin pertambangan dari Departemen Pertambangan, dan lain-lain.

4.2. Kementerian Negara Lingkungan Hidup (KNLH)

Keputusan-keputusan Kepala Bapedal dan Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup menjadi pengaturan teknis atau semacam petunjuk pelaksana dari pengelolaan B3 dan Limbah B3. Institusi Bapedal, pada saat ini sudah tidak ada, sejak tahun 2001 melebur ke dalam Kementerian Negara Lingkungan Hidup. Pada masa keberadaan institusi tersebut, hal-hal teknis dilakukan oleh institusi ini, termasuk dalam bentuk pengaturan. Pada saat ini, meskipun institusinya sudah tidak ada, pejabat yang mengeluarkan keputusan juga sudah tidak ada, dan saat ini dikelola oleh Deputy Pengelolaan B3 dan Limbah B3, tetapi Keputusan Ka Bapedal masih diberlakukan. Selain itu, terdapat juga beberapa Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup yang mengatur masalah yang berkaitan dengan pengelolaan B3 dan limbah B3.

4.2.1. Pengaturan oleh KNLH

4.2.1.1. Beberapa Keputusan/Peraturan Ka Bapedal/Meneg Lingkungan Hidup yang menjadi dasar hukum pengelolaan B3 dan Limbah B3

Beberapa Keputusan Kepala Bapedal dan Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup menjadi pengaturan teknis atau semacam petunjuk pelaksana dari pengelolaan B3 dan Limbah B3. Institusi Bapedal, pada saat ini sudah tidak ada, sejak tahun 2001 melebur ke dalam Kementrian Negara Lingkungan Hidup. Pada masa keberadaan institusi tersebut, hal-hal teknis dilakukan oleh institusi ini, termasuk dalam bentuk pengaturan. Pada saat ini, meskipun institusinya sudah tidak ada, pejabat yang mengeluarkan keputusan juga sudah tidak ada, dan saat ini dikelola oleh Deputy Pengelolaan B3 dan Limbah B3, tetapi Keputusan Ka Bapedal masih diberlakukan. Selain itu, terdapat juga beberapa Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup yang mengatur masalah yang berkaitan dengan pengelolaan B3 dan limbah B3.

1. Keputusan Kepala Bapedal No. 68 Tahun 1994 tentang Tata Cara Memperoleh Izin Penyimpanan, Pengumpulan, Pengoperasian Alat Pengolahan, Pengolahan, dan Penimbunan Akhir Limbah Bahan Berbahaya Beracun
2. Keputusan Kepala Bapedal No. 1 Tahun 1995 tentang Tata Cara dan Persyaratan Teknis Penyimpanan dan Pengumpulan Limbah Bahan Berbahaya Beracun
3. Keputusan Kepala Bapedal No. 2 Tahun 1995 tentang Dokumen Limbah B3
4. Keputusan Kepala Bapedal No. 3 Tahun 1995 tentang Teknis Pengolahan Limbah B3
5. Keputusan Kepala Bapedal No. 4 Tahun 1995 tentang Tata Cara Persyaratan Penimbunan Hasil Pengolahan, Persyaratan Lokasi Bekas Pengolahan dan Lokasi Bekas Penimbunan Limbah Bahan Berbahaya Beracun
6. Keputusan Kepala Bapedal No. 5 Tahun 1995 tentang Simbol Label Bahan Berbahaya Beracun
7. Keputusan Kepala Bapedal No. 3 Tahun 1998 tentang Program Kemitraan Dalam Pengelolaan Bahan Berbahaya dan Beracun

8. Keputusan Kepala Bapedal No. 4 Tahun 1998 tentang Penetapan Prioritas Provinsi Daerah Tingkat I Program Kemitraan Dalam Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun
9. Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup No. 3 Tahun 2007 tentang Fasilitas Pengumpulan dan Penyimpanan Limbah Bahan Berbahaya Beracun di Pelabuhan

Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup ini dikeluarkan untuk mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup maka limbah bahan berbahaya dan beracun yang berasal dari kegiatan kapal, di pelabuhan diperlukan pengelolaannya yang dapat menjamin keamanan lingkungan hidup. Salah satu kegiatan pengelolaan limbah bahan berbahaya dan beracun dilakukan dengan pengumpulan dan penyimpanan.

Pada peraturan ini, setiap pemilik dan/atau operator kapal dilarang melakukan pembuangan limbah bahan berbahaya dan beracun ke media lingkungan hidup. Pemilik kapal, operator kapal, dan/atau pihak ketiga yang melakukan kegiatan pembersihan tangki kapal wajib menyerahkan limbah bahan berbahaya dan beracun dari kegiatannya kepada penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan fasilitas pengumpulan dan penyimpanan limbah bahan berbahaya dan beracun. Limbah bahan berbahaya dan beracun dari kegiatan kapalnya dapat diserahkan kepada penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan fasilitas pengumpulan dan penyimpanan limbah bahan berbahaya dan beracun.

Terhadap limbah bahan berbahaya dan beracun, pemilik dan/atau operator kapal bertanggung jawab terhadap dari kegiatan kapalnya sampai limbah bahan berbahaya dan beracun tersebut diterima seluruhnya oleh penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan fasilitas pengumpulan, penyimpanan limbah bahan berbahaya dan beracun atau fasilitas pengelolaan limbah bahan berbahaya dan beracun lainnya.

Pihak pelabuhan juga memiliki kewajiban-kewajiban terhadap pengelolaan B3 dan limbah B3 tersebut, yaitu

- a. Setiap pelabuhan umum dan pelabuhan khusus wajib menyediakan fasilitas pengumpulan dan penyimpanan limbah bahan berbahaya dan beracun yang berasal dari kegiatan kapal.
- b. Selain menyediakan fasilitas pengumpulan dan penyimpanan limbah bahan berbahaya dan beracun, pelabuhan umum dan pelabuhan khusus dapat menyediakan fasilitas pengelolaan limbah bahan berbahaya dan beracun lainnya.
- c. Kriteria pelabuhan umum dan pelabuhan khusus yang dapat menyediakan fasilitas pengelolaan limbah bahan berbahaya dan beracun lainnya adalah:
 - a) pelabuhan tempat di mana minyak mentah dimuat ke dalam kapal tanker minyak yang mempunyai prioritas untuk segera melakukan ballast tidak lebih dari 72 (tujuh puluh dua) jam dan/atau lego jangkar pada Daerah Lingkungan Kepentingan Pelabuhan Laut dan Daerah Lingkungan Kerja Pelabuhan Laut dan/atau yang menempuh perjalanan minimal 1.200 (seribu dua ratus) mil laut;
 - b) pelabuhan tempat di mana minyak selain minyak mentah curah dimuat ke dalam kapal pada tingkat rata-rata lebih dari 1.000 (seribu) metrik ton perhari;
 - c) pelabuhan yang mempunyai sarana dan prasarana perbaikan kapal dan/atau jenis perusahaan *tank cleaning* kapal tanker pengangkut minyak dan/atau pengangkut bahan kimia;
 - d) pelabuhan yang mempunyai sarana dan prasarana untuk menangani kapal yang dilengkapi dengan tangki *sludge*;
 - e) pelabuhan yang menangani air kotor berminyak dan jenis-jenis residu lainnya yang tidak dapat dibuang ke media lingkungan; dan/atau
 - f) semua pelabuhan untuk pemuatan kargo curah dan yang kegiatannya terkait dengan residu minyak yang tidak dapat dibuang ke media lingkungan hidup.

Lokasi fasilitas pengumpulan dan penyimpanan limbah bahan berbahaya dan beracun dan fasilitas pengelolaan limbah bahan berbahaya dan beracun lainnya dapat berada di dalam atau di luar Daerah Lingkungan Kepentingan Pelabuhan Laut dan Daerah Lingkungan Kerja Pelabuhan Laut. Pengoperasian fasilitas pengumpulan dan penyimpanan limbah bahan berbahaya dan beracun dan fasilitas pengelolaan limbah bahan berbahaya dan beracun lainnya wajib memiliki izin pengelolaan limbah bahan berbahaya dan beracun sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan fasilitas pengumpulan dan penyimpanan limbah bahan berbahaya dan beracun wajib:

- a) memiliki catatan penerimaan dan pengiriman limbah bahan berbahaya dan beracun;
- b) menyimpan limbah bahan berbahaya dan beracun paling lama 90 (sembilan puluh) hari sebelum dikirim ke pengelola lanjutan; dan
- c) melaporkan kegiatan pengelolaan limbah bahan berbahaya dan beracun kepada Menteri.

Penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan fasilitas pengelolaan limbah bahan berbahaya dan beracun lainnya wajib:

- a) memiliki catatan penerimaan dan pengiriman limbah bahan berbahaya dan beracun; dan
- b) melaporkan kegiatan pengelolaan limbah bahan berbahaya dan beracun kepada Menteri.

Pemilik kapal, operator kapal, atau perwakilan kapal wajib melakukan pemberitahuan (notifikasi) kepada administrator pelabuhan dan penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan fasilitas pengumpulan dan penyimpanan limbah bahan berbahaya dan beracun dalam waktu 24 (dua puluh empat) jam sebelum limbah bahan berbahaya dan beracun diserahkan kepada penanggungjawab usaha

dan/atau kegiatan fasilitas pengumpulan dan penyimpanan limbah bahan berbahaya dan beracun.

Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup (PPLH) dan/atau Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup Daerah (PPLHD) melakukan pengawasan terhadap usaha dan/atau kegiatan fasilitas pengumpulan dan penyimpanan limbah bahan berbahaya dan beracun dan fasilitas pengelolaan limbah bahan berbahaya dan beracun lainnya.

Penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan fasilitas pengumpulan dan penyimpanan limbah bahan berbahaya dan beracun wajib melaporkan neraca limbah bahan berbahaya dan beracun kepada Menteri.

4.2.1.2. Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup No. 2 Tahun 2008 tentang Pemanfaatan Limbah Bahan Berbahaya Beracun

PerMeneg LH ini merupakan pengaturan pemanfaatan limbah B3 yang merupakan ketentuan teknis dari Pasal 33 ayat (2) PP 18 tahun 1999 tentang Pengelolaan Limbah B3 sebagaimana diubah dengan PP 85 tahun 1999. Bentuk pengaturan pada Permen ini lebih rinci dengan pengaturan pokok tetap berada pada Peraturan Pemerintah yang menjadi dasarnya.

Pengertian pemanfaat limbah B3 adalah penghasil dan/atau badan usaha yang kegiatannya memanfaatkan limbah B3. Kegiatan pemanfaatan limbah B3 adalah suatu kegiatan perolehan kembali (*recovery*) dan/atau penggunaan kembali (*reuse*) dan/atau daur ulang (*recycle*) yang bertujuan untuk mengubah limbah B3 menjadi suatu produk yang dapat digunakan dan harus juga aman bagi lingkungan dan kesehatan manusia.⁷³ Masuk dalam kriteria limbah B3 di peraturan ini adalah yang komponennya konsisten dengan kriteria pemanfaatan, yaitu limbah-limbah yang telah teridentifikasi sifat, karakteristik dan komponennya relatif sama untuk setiap sumber seperti abu terbang sisa pembakaran batubara, abu dasar sisa

⁷³ Pengertian ini diambil dari PP 18 tahun 1999.

pembakaran batubara, debu EAF (*electrical arc furnace ash*) sisa peleburan besi dan baja, slag sisa peleburan besi dan baja dan slag sisa peleburan tembaga.

Dalam pemanfaatan limbah, prioritas yang dilakukan adalah *me-reuse* (penggunaan kembali),⁷⁴ *me-recycle* (daur ulang),⁷⁵ dan *me-recorvery* (perolehan kembali)⁷⁶ dengan mengutamakan perlindungan terhadap kesehatan dan keselamatan manusia serta perlindungan kelestarian lingkungan hidup dengan menerapkan prinsip kehati-hatian (*precautionary principle*). Pemanfaatan limbah B3 tersebut merupakan substitusi bahan,⁷⁷ substitusi bahan bakar⁷⁸ dan pemanfaatan limbah B3 jenis lainnya setelah melalui penelitian dan kajian yang memperhatikan aspek-aspek lingkungan.

Pemanfaatan limbah B3 sebagai kegiatan utama dapat menerima limbah B3 langsung dari penghasil dan/atau pengumpul. Sebagai kegiatan utama pemanfaatan tersebut hanya dapat menerima langsung dari penghasil limbah B3 yang komponennya konsisten dengan kriteria pemanfaatan. Limbah B3 yang komponennya tidak konsisten dengan kriteria pemanfaatan dapat diterima oleh pemanfaat bukan sebagai kegiatan utama, wajib melalui pengumpul untuk memastikan pemenuhan persyaratan teknis.

Limbah B3 yang dapat dimanfaatkan sebagai substitusi adalah yang memiliki kadar salah satu dan/atau total komponennya dapat berfungsi sebagai bahan dan memenuhi persyaratan teknis untuk dilakukan *recycle* dan/atau *recorvery*. Izin pemanfaatan limbah B3 harus mencantumkan jenis limbah B3 dan kadar pencemar yang boleh dimanfaatkan. Produk dari pemanfaatan limbah B3 bila sebagai produk akhir harus memenuhi Standar Nasional Indonesia (SNI) atau standar lain yang setara, sedangkan bila merupakan produk antara maka harus

⁷⁴Penggunaan kembali limbah B3 dengan tujuan yang sama tanpa melalui proses tambahan secara kimia, biologi, dan/atau secara termal.

⁷⁵Mendaur ulang komponen-komponen yang bermanfaat melalui proses tambahan secara kimia, fisika, biologi, dan/atau secara termal yang menghasilkan produk yang sama ataupun produk berbeda.

⁷⁶Perolehan kembali komponen-komponen yang bermanfaat dengan proses kimia, fisika, biologi, dan/atau secara termal.

⁷⁷Mengantikan komponen utama bahan dengan limbah B3 yang mengandung bahan tertentu

⁷⁸Menggantikan sumber energi dengan limbah B3 yang mengandung kalori tertentu

memenuhi standar industri pengolah dan/atau pemanfaat berikutnya. Bila terjadi sisa limbah hasil pemanfaatan limbah B3 (residu) yang tidak dapat dimanfaatkan maka harus dikelola sesuai dengan peraturan pengelolaan limbah B3. Dalam pelaksanaannya, bila fasilitas pemanfaatan limbah B3 dapat digunakan sebagai fasilitas pemusnahan limbah B3, maka kegiatan tersebut harus dengan persetujuan menteri.

Pengawasan pemanfaatan limbah B3 dilakukan oleh Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup dan/atau Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup Daerah⁷⁹ yang meliputi pemantauan terhadap peneakan kewajiban dan persyaratan serta ketentuan teknis dan administratif. Selain peraturan perundang-undangan tersebut, masih ada pengaturan yang bersifat sektoral, baik sektoral secara mandiri atau sektoral secara bersama-sama dalam bentuk keputusan bersama beberapa menteri.

Dalam hal pertanian, maka Pertanian yang mengeluarkan pengaturan, biasanya yang menyangkut penggunaan B3 sebagai peptisida. Begitu pula dalam hal kesehatan dan pengangkutan diatur oleh masing-masing instansi.

Pada daerah otonom provinsi dan atau kabupaten/kota, pemerintah daerah umumnya mengeluarkan pengaturan yang menyangkut perizinan, termasuk dalam hal pemungutan retribusi terhadap perizinan tersebut. Kepala Daerah juga mengeluarkan beberapa jenis izin untuk pengelolaan B3 dan limbah B3 ini dan rekomendasi.

4.2.2. Perizinan Pemanfaatan B3 dan limbah B3

4.2.2.1. Perizinan Pemanfaatan limbah B3

Perizinan pemanfaatan B3 didasarkan pada PP No. 74 tahun 2001 tentang Pengelolaan Bahan Berbahaya Beracun. PP Ini ada didasari terjadinya peningkatan kegiatan pembangunan di berbagai bidang terutama bidang industri dan perdagangan yang berdampak pada kecenderungan semakin meningkatnya pula penggunaan bahan berbahaya beracun. PP ini tidak mengatur pengelolaan bahan radio aktif, bahan peledak, hasil produksi tambang serta minyak dan gas

⁷⁹Berdasarkan PP 38 tahun 2007, Provinsi dan Kabupaten/Kota memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan pelaksanaan pengelolaan limbah B3 dalam skala masing-masing.

bumi dan hasil olahannya, makanan dan minimum serta bahan tambahan makanan lainnya, perbekalan kesehatan rumah tangga dan kosmetik, bahan sediaan farmasi, narkotika, psikotropika dan prekursornya serta zat aditif lainnya, senjata kimia dan senjata biologi.⁸⁰

Tabel IV-9
Izin dan Rekomendasi yang dikeluarkan oleh MN Lingkungan Hidup dan Lokasi Untuk Pengelolaan Limbah, Pemanfaatan, Pengelolaan dan Pengangkutan Pada Tahun 2004

No	Tipe: Izin dan Rekomendasi	Sektor			Total
		Manufaktur, Prasarana dan Jasa (MPJ)	Pertambangan, Energi dan Migas	Pertanian dan Kehutanan	
1	Pengumpulan sementara limbah B3	70	28	23	121
2	Pengumpulan dan penyimpanan limbah minyak pelumas	14	-	-	14
3	Pengumpulan dan penyimpanan B3	4	-	-	4
4	Tangki Pembersih B3	5	-	-	5
5	Rekomendasi transportasi B3	27	2	-	29
6	Rekomendasi pemanfaatan	11	-	-	11
7	Uji Coba pengelolaan B3	-	6	-	6
	Total	163	39	23	225
	Lokasi Izin dan Rekomendasi				
1	DKI	35	-	-	-
2	Jawa Barat	49	6	1	-
3	Jawa Timur	35	3	2	-
		119	9	3	131
		(73%)	(23,07%)	(13,04%)	(58,22%)

Sumber: SoER 2004, hal 15

Hingga tahun 2004 jumlah industri Manufaktur Prasarana Jasa (MPJ) yang telah memiliki izin pemanfaatan limbah B3 adalah 30. Pada tahun 2004 jumlah limbah B3 yang dimanfaatkan oleh industri tersebut adalah 1.084.805,5 ton. Jenis limbah yang dimanfaatkan adalah *spent catalyst, copper slag, fly and bottom ash* batubara, aki bekas, $CuCl_2$, *tin solder*, dan limbah cair industri. Jenis limbah B3 yang paling banyak dimanfaatkan adalah *copper slag*.

⁸⁰PP 74 tahun 2001 tentang Pengelolaan Bahan Berbahaya Beracun, ps. 2.

Berdasarkan PP 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Provinsi dan kabupaten/Kota, maka bidang lingkungan hidup memiliki kewenangan:

Kementrian Negara Lingkungan Hidup memiliki kewenangan untuk menetapkan kebijakan mengenai pengelolaan limbah B3 yang antara lain mencakup:

- i. Penetapan limbah B3 berdasarkan sumber spesifik, karakteristik, *Lethal Dose Fiftyi (LD50)*, *Toxicity Characteristic Leaching Procedure (TLCP)*, kronis, dan list (daftar).
- ii. Penetapan status limbah B3
- iii. Tempat penyimpanan sementara, pengumpulan, pengangkutan, pemanfaatan, pengolahan dan penimbunan limbah B3

Dari tahun 2005 ke tahun 2006, terjadi peningkatan izin penyimpanan yang keluar, tetapi pada tahun berikutnya, 2007, izin penyimpanan yang dikeluarkan tersebut mengalami penurunan. Izin penyimpanan ini hanya berlaku 3 tahun, dan izin yang dikeluarkan pada tahun 2007 merupakan izin baru. Dari segi jumlah industri yang telah memiliki izin penyimpanan dari tahun ketahun sebenarnya meningkat. Hal tersebut mengindikasikan bahwa adanya peningkatan kesadaran dalam pentaatan pengelolaan limbah B3 sesuai dengan peraturan yang berlaku.⁸¹

- iv. Notifikasi B3 dan limbah B3
- v. Pengawasan pengelolaan limbah B3
- vi. Pengawasan pelaksanaan sistem tanggap darurat skala nasional
- vii. Pengawasan penanggulangan kecelakaan pengelolaan limbah B3 skala nasional.
- viii. Pengawasan pelaksanaan limbah B3

⁸¹Status Lingkungan Hidup Indonesia 2007, hal 265

ix. Menyelenggarakan registrasi B3

Untuk mengendalikan dampak pencemaran khususnya akibat bahan dan limbah bahan berbahaya dan beracun (B3), KLH telah melakukan berbagai langkah penanganan. Beberapa diantaranya adalah mendorong registrasi bahan berbahaya dan beracun yang masuk dan digunakan di Indonesia, menerapkan sistem perizinan pengelolaan Limbah B3, mendorong pengelolaan limbah B3 yang efisien dan efektif melalui *reuse*, *recycle*, dan *recovery* (3R) guna meningkatkan nilai ekonomi dari limbah B3, dan pengawasan pengelolaan limbah B3 melalui kegiatan PROPER maupun non PROPER.

Sejak tahun 2002 sampai dengan tahun 2007, Menteri Negara Lingkungan Hidup telah mengeluarkan 2218 izin. Izin terbanyak dikeluarkan pada tahun 2006 sebanyak 536 izin, kemudian tahun 2007 sebanyak 505, tahun 2002 sebanyak 301, dan tahun 2004 sebanyak 225 izin.

Dari sisi jumlah izin per daerah, maka pada tahun 2007, Jawa Barat merupakan daerah yang industrinya terbanyak mendapatkan izin, yaitu 142 izin, DKI Jakarta 110 izin dan Jawa Timur sebanyak 42 izin. Daerah lainnya yang industrinya banyak mendapatkan izin adalah Banten sebanyak 39 izin, kemudian Kepulauan Riau 24 izin, dan Kalimantan Timur 23 izin.⁸²

Permohonan izin yang diterima oleh KLH pada tahun 2006 lebih kurang lebih 780. Dari jumlah tersebut, 538 diterbitkan izinnya melalui Surat Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan 390 diantaranya berupa Surat Tidak Keberatan (STK).

⁸²*ibid.*

Tabel IV-10
Jumlah Izin Pengelolaan Limbah B3
yang dikeluarkan MNLH 2003-2007

No	Jenis izin	2003	2004	2005	2006	2007
1.	Penyimpanan	-	-	103	425	318
2.	Pengumpulan	-	-	8	32	39
3.	Pemanfaatan	-	-	15	27	107
4.	Pengolahan	-	-	19	52	41
5.	Penimbunan	-	-	1	0	0
	Jumlah	301	225	146	536	505

Sumber: SLHI 2003-2007; SLHI 2003 dan 2004 tidak merinci jenis izin, hanya jumlahnya

- x. Pengawasan pengelolaan B3
- xi. Memberikan rekomendasi pengangkutan limbah B3
- xii. Izin pengumpulan limbah B3 skala nasional
- xiii. Izin pemanfaatan limbah B3

Pada izin pemanfaatan limbah B3, terjadi peningkatan kurang lebih 400% (tabel III-9). Kenaikan ini mengindikasikan bahwa kebijakan Kementerian Negara Lingkungan Hidup untuk menerapkan prinsip 3R (*reuse, recycle, recovery*) cukup didukung oleh berbagai pihak.

Secara umum, terjadi peningkatan izin untuk pemanfaatan limbah B3, artinya kondisi ini menunjukkan bahwa prinsip 3R (*reuse, recycle, dan recovery*) menjadi prioritas. Dengan demikian, limbah B3 tidak hanya dilihat sebagai limbah semata, tetapi juga mempunyai nilai ekonomi. Berdasarkan data yang ada total limbah B3 yang telah dimanfaatkan selama tahun 2006 mencapai 1.681.536,268 ton. Terjadi peningkatan volume 65.6% limbah dari tahun sebelumnya. Pemanfaatan limbah B3 ini disamping mengurangi dampak lingkungan yang terjadi, juga menambah nilai ekonomi dan konservasi sumber daya.

- xiv. Izin pengolahan limbah B3

- xv. Izin operasi peralatan pengolahan limbah B3 (*insinerator, tank cleaning, bioremediasi*)

Sampai dengan tahun 2004 jumlah perusahaan dari sektor Manufaktur-Prasarana-Jasa yang sudah memiliki izin pengoperasian insinerator adalah 57. Jumlah perusahaan yang melaporkan realisasi pengoperasian insinerator kepada KLH adalah 35 pada tahun 2004, dengan jumlah limbah B3 yang diinsinerasi sebesar 74.058.908,8 kg dan abu yang dihasilkan sebesar 2,65 persen dari jumlah limbah yang diinsinerasi. Sisa hasil pembakaran/abu tersebut ditimbun pada landfill kelas I. Industri/perusahaan MPJ yang melakukan pengolahan limbah B3 dengan incinerator dan melaporkan realisasi pengoperasian incinerator ke KLH.

Dari 35 industri MPJ yang melaporkan realisasi pengoperasian insinerator kepada KLH, sebanyak 31 industri melaporkan emisi insineratornya kepada KLH. Ketaatan industri industri tersebut dalam memenuhi baku mutu emisi insinerator pada tahun 2004. Pada triwulan I jumlah perusahaan yang tidak mengukur emisi adalah 13 sementara pada triwulan IV menjadi 5 perusahaan. Jumlah perusahaan yang memenuhi baku mutu emisi insinerator sesuai dengan Baku Mutu Kepdal 03 Tahun 1995 semakin meningkat karena pada triwulan I terdapat 15 perusahaan yang memenuhi baku mutu emisi insinerator dan pada triwulan IV menjadi 23 perusahaan.

- xvi. Izin operasi penimbunan limbah B3⁸³

⁸³Sebagai perbandingan, pengelolaan limbah yang dikelola di Jepang; mengutip dari http://b3.Meneg.LH.go.id/3r/article.php?article_id=74; sumber berita/tulisan http://www2.minambiente.it/Sito/settori_azione/pia/docs/ce_3R_03_10_05/presentazioni/okuma_1.pdf

Dikelola sbg landfill	Dikelola non landfill	Jml Limbah (ton)
-	Recycle	212
-	Dibuang ke alam (dgn batasan baku mutu)	83
-	Reduksi	273
Landfill		50
	Jumlah	582

Target penurunan jumlah limbah yang di landfill adalah 1,8% dari total jumlah limbah (th 2010)

Tabel IV-11
Realisasi Penimbunan Limbah B3 dari sektor MPJ 2004

No	Jenis Limbah yang ditimbun	2004
1	Stabilized dan solidified sludge	18.540
2	Ash, sand, dreg/grits, screen reject, sludge	39.053
3	Ash, grit/dreg, screen reject	65.114
4	Ash, WWTP sludge	66.620
5	Mixed waste	48.000
6	Ash	108.880
	Jumlah	346.207

Sumber: SLHI 2004

- xvii. Pengawasan pelaksanaan pemulihan akibat pencemaran limbah B3 skala nasional

4.2.3. Pengawasan Perizinan

Pengawasan adalah sarana penegakan hukum administrasi yang bersifat preventif, yaitu guna memastikan bahwa peraturan perundang-undangan ditaati keberlakuannya. Pengawasan pada pengelolaan B3 atau limbah B3 tidak diatur untuk dilaksanakan secara terpadu, karena pengaturannya memang tersebar pada beberapa peraturan-peraturan Perundangan.

4.2.3.1. Pengawasan pengelolaan Bahan Berbahaya Beracun

Pengawasan pengelolaan B3 dilakukan oleh Kementerian Negara Lingkungan Hidup sebagai instansi yang bertanggung jawab dan instansi lain sesuai dengan kewenangannya.⁶⁴ Dalam hal tertentu, wewenang pengawasan terhadap kegiatan pengelolaan B3 dapat diserahkan menjadi urusan Daerah provinsi/Kabupaten/Kota.⁶⁵ Adanya tanggung jawab pengawasan pada dua atau lebih instansi yang bertanggung jawab dan yang berwenang disebabkan pengelolaan B3 juga melibatkan berbagai instansi, seperti misalnya suatu badan usaha yang memiliki Izin Usaha Industri dari Menteri Perindustrian (dan Perdagangan), rekomendasinya dari KNLH dan pengangkutannya dari Menteri Perhubungan.

⁶⁴ Indonesia, Peraturan Pemerintah No. 74 Tahun 2001 tentang Pengelolaan B3, ps. 28 ayat (1)

⁶⁵ *Ibid.*, ayat (2).

Instansinya adalah instansi yang secara langsung terkait, tetapi siapakah yang menjadi petugasnya? Bagaimana pengaturannya? Tidak diatur pada PP 74 Tahun 2001 tersebut. PP ini berdasarkan pada UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, dan pada undang-undang tersebut telah diatur petugas yang mengawasi lingkungan hidup, yaitu Untuk melakukan tugasnya, pengawas melakukan pemantauan, meminta keterangan, membuat salinan dari dokumen dan/atau membuat catatan yang diperlukan, memasuki tempat tertentu, mengambil contoh, memeriksa peralatan, memeriksa instalasi dan/atau usaha dan/atau kegiatan.⁸⁶

Walaupun tidak mengatur mengenai siapa pengawasnya, tetapi PP 74 Tahun 2001 mengatur mengenai kewajiban-kewajiban pengelolaan B3 dalam kaitannya dengan pengawasan, yaitu Setiap orang yang melakukan kegiatan pengelolaan B3 wajib: mengizinkan pengawas untuk memasuki lokasi kerja dan membantu terlaksananya tugas pengawasan; mengizinkan pengawas untuk mengambil contoh B3; mengizinkan pengawas untuk mengambil contoh B3; mengizinkan pengawas untuk melakukan pemotretan di lokasi kerja dan atau mengambil gambar.⁸⁷

Kemudian PP ini juga mengatur mengenai pelaporan, yaitu Setiap orang yang melakukan kegiatan pengelolaan B3 wajib menyampaikan laporan tertulis tentang pengelolaan B3 secara berkala sekurang-kurangnya setiap 6 (enam) bulan kepada instansi yang bertanggung jawab dan instansi yang berwenang di bidang tugas masing-masing dengan tembusan kepada Gubernur/Bupati/ Walikota.⁸⁸

4.2.3.2. Pengawasan pengelolaan limbah bahan berbahaya beracun

Pengawasan terhadap pengelolaan limbah B3 dilakukan oleh Kementerian Negara Lingkungan Hidup setelah BAPEDAL sebagai instansi yang ditunjuk oleh PP 18 Tahun 1999, digabung kedalamnya. Artinya, kewenangan pengawasan “hanya” dilakukan oleh instansi yang bertanggung jawab saja. Pada PP tersebut menyebutkan bahwa Pengawas dalam melaksanakan pengawasan pengelolaan limbah B3 dengan

⁸⁶Indonesia, Undang-undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, ps. 24 ayat (1).

⁸⁷*Loc., Cit.*, Peraturan Pemerintah No. 74 Tahun 2001, ps. 30.

⁸⁸*Ibid.*, ps. 31.

dilengkapi tanda pengenal dan surat tugas yang dikeluarkan oleh Kepala instansi yang bertanggung jawab.⁸⁹

Pengawas berwenang : a. memasuki areal lokasi penghasil, pemanfaatan, pengumpulan, pengolahan dan penimbun limbah B3; b. mengambil contoh limbah B3 untuk diperiksa di laboratorium; c. meminta keterangan yang berhubungan dengan pelaksanaan pengelolaan limbah B3; d. melakukan pemotretan sebagai kelengkapan laporan pengawasan.⁹⁰

4.2.4. Pengelolaan

4.2.4.1. Penanganan limbah yang mengkontaminasi daerah penimbunan dan atau penyimpanannya

Dalam UU No. 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, terminologi pencemaran lingkungan hidup adalah masuknya atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan/atau komponen lain kedalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga kualitasnya turun sampai tingkat tertentu yang menyebabkan lingkungan hidup tidak dapat berfungsi sesuai peruntukannya. Untuk mengukur turunnya kualitas lingkungan tersebut, maka ditetapkanlah Baku Mutu. Istilah kontaminasi, pada hakikatnya lebih kurang sama dengan terminologi pencemaran, tetapi kosa kata kontaminasi lebih populer dan sering dipergunakan dalam konteks pengelolaan B3 dan limbah B3 (bahan berbahaya dan beracun).

Pencemaran lingkungan yang disebabkan masuknya makhluk hidup, zat, energi, dan/atau komponen lain kedalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga kualitasnya turun sampai tingkat tertentu yang menyebabkan lingkungan hidup tidak dapat berfungsi sesuai peruntukannya.

Kegiatan penanganan kontaminasi media lingkungan dalam konteks ini adalah upaya pemulihan kualitas lingkungan baik media tanah, pesisir, dan perairan akibat terkontaminasi bahan dan limbah berbahaya dan beracun (B3). Menariknya, ciri khas

⁸⁹Indonesia, Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Limbah B3, ps 48 ayat (1).

⁹⁰*Ibid.*, ayat (2).

dan karakteristik kegiatan penanganan kontaminasi adalah kegiatan yang bersifat relatif lama (jangka waktu relatif panjang) dan memerlukan biaya yang relatif besar. Hal ini disebabkan karena upaya pemulihan yang dilakukan haruslah memenuhi tahapan dan kaidah-kaidah ilmiah yang berlaku. Oleh sebab itu, untuk mengukur kinerja (*performance*) dari kegiatan penanganan kontaminasi tersebut, haruslah dilihat dari tahapan dan kaidah ilmiah tersebut.

Dari berbagai kasus adanya dugaan kontaminasi B3 atau adanya memang telah terbukti terkontaminasi B3, pemerintah telah melakukan berbagai tindakan untuk menangani dan mencegah akibat yang lebih buruk. Tindakan awal yang dilakukan Pemerintah dalam hal ini Kementerian Lingkungan Hidup yaitu meneliti apakah kualitas lingkungan atau wilayah tertentu diduga dicemari atau dikontaminasi oleh unsur-unsur bahan berbahaya. Kasus yang ada menjelaskan banyak pula perusahaan besar yang diduga secara sengaja atau tidak sengaja melakukan kontaminasi. Setelah diteliti, maka akan ada hasil yang merupakan baku mutu atau indikator yang pasti apakah ada penurunan kualitas lingkungan hidup dalam wilayah tersebut.

Misalnya pada kasus pemulihan lingkungan hidup oleh PT Yamaha Indonesia Manufacturing. Dalam rangka pemulihan kualitas lingkungan hidup, PT tersebut bersedia melakukan pembongkaran bunker dan mengirimkan limbahnya ke PT PPLI. Kasus pemulihan lingkungan ini dilaksanakan setelah 20 tahun, PT Yamaha melakukan penimbunan *sludge* limbah B3. Tindakan pemerintah dalam pengelolaan limbah pada saat itu, hanyalah berdasarkan kesadaran pemerintah pada saat itu tentang perlunya pemulihan lingkungan ketika diduga adanya kontaminasi bahan berbahaya pada daerah tersebut. Pada saat itu, memang Indonesia belum mempunyai peraturan mengenai pengelolaan bahan B3.

Kesadaran perusahaan tersebut untuk mengikuti perintah pemerintah patut juga dihargai, walau belum adanya peraturan yang mengikat. Terlebih lagi, tindakan perusahaan Yamaha untuk menganalisis air tanah dan air permukaan serta membuat RKL di sekitar bunker makin menunjukkan itikad baik perusahaan tersebut, untuk mengadakan pemulihan lingkungan hidup. Pada tahun 2006, hasil analisa kualitas

tanah dan air bawah tanah bebas kontaminasi, yang kemudian dilanjutkan dengan kegiatan pengurugan tanah. Selanjutnya Kementerian KLH mengeluarkan keputusan bahwa lahan tersebut bebas sementara dari kontaminasi. Sifat kesementaraan tersebut terkait dengan masih perlunya pemantauan atas lahan tersebut Januari 2007. Urusan pemulihan kualitas lingkungan, diakhiri dengan beberapa tindakan yang perlu dilaksanakan PT Yamaha IMM, seperti:

- a. Menyusun rencana penggunaan lahan bekas bunker penyimpanan tersebut;
- b. Memantau rutin setiap 6 bulan selama 2 tahun terhadap kualitas lingkungan di sekitar lahan bekas bunker penyimpanan tersebut, serta menyampaikan hasilnya kepada Kementerian Lingkungan Hidup; dan terakhir
- c. Bertanggung jawab untuk melakukan pengelolaan terhadap limbah B3 yang dihasilkan apabila sewaktu waktu terjadi kontaminasi limbah B3 di kawasannya.

Penanganan proses pemulihan lingkungan terkontaminasi tidak jauh berbeda antara kasus-kasus yang ada. Seperti pada kasus penanganan kontaminasi limbah B3 eks PT Dongwoo Enviromental Indonesia di lokasi desa Tanjung Sari, Cikarang, Bekasi dan pada lokasi PT Indorama Syntetics.Tbk Purwakarta. Setelah diketahui lokasi kedua PT tersebut terkontaminasi, maka limbah yang ditimbun, harus dipindahkan ke pusat pengelolaan limbah B3 berizin atas perintah dan pemantauan dari KLH. Namun sayangnya, permasalahan internal yaitu kekacauan manajemen di PT Dongwoo, membuat keputusan memindahkan limbah sebanyak 281 ton di perusahaan tersebut belum sepenuhnya dilakukan. Pengangkatan pada tanggal 21 Februari 2006 sampai dengan 3 Maret 2006, baru 180 Ton yang diangkat, dan untuk sementara diletakan dalam gudang perusahaan tersebut. Karena permasalahan manajemen yang terjadi, tindakan pemulihan lingkungan dilakukan oleh PT Jababeka, selaku pemilik lahan.

Penanganan kasus serupa dengan kedua kasus diatas pun dilaksanakan pada eks PT Kramayudha Kesuma Motor di lokasi Tanjung Priok, Jakarta Utara, PT JOB Petrochina East Java, Desa Ngampel, Kecamatan Ngapas, Kabupaten Bojonegoro,

kemudian kasus terakhir yang dibahas dalam penelitian ini adalah penanganan kontaminasi limbah B3 eks PT Kahateks di lokasi Kabupaten Garut, Jawa Barat.

Namun dalam pencarian informasi mengenai kontaminasi, tidak semua perusahaan yang diduga mengganggu lingkungan hidup, terbukti. Sehingga pemerintah juga harus mengeluarkan surat keputusan bebas kontaminasi apabila benar adanya demikian. Seperti yang terjadi pada Eks. PT. Krama Yudha Kesuma Motor. Hasil uji laboratorium menyatakan bahwa pada tanah bekas PT Krama Yudha Kesuma Motor tidak ada parameter yang melewati baku mutu sesuai dengan Keputusan Bapedal No.03/1995 dan no.04/1995, khususnya parameter logam berat dan hidrokarbon. Dengan hasil demikian, KLH mengeluarkan surat lahan tersebut bebas terkontaminasi sementara pada tanggal 21 Juli 2006.

Penemuan lahan yang terkontaminasi atau tercemar pun beraneka ragam, ada yang hanya tercemar pada permukaan tanah saja tapi tak jarang juga pencemaran terjadi sampai pada kedalaman tanah tersebut. Untuk mengetahuinya, seberapa dalam dan banyak pencemaran itu terjadi, maka penelitian menjadi penting. Misalnya saja pada penanganan kontaminasi limbah B3 di lokasi PT.Indorama synthetics.Tbk, lahan yang terkontaminasi luasnya 100 m² saja, tapi kedalaman tanah yang harus diangkat pun ditentukan sebanyak 25 cm.

Penanganan kontaminasi limbah B3 PT Kahateks, di Garut. Menurut pemantauan yang dilakukan, limbah B3 tersebut terdapat pada suatu lahan yang hanya dilapisi tanah dan kemudian dilapisi lapisan penutup sebagai bagian pelaksanaan metode *fitroremediasi*. Hal menarik dalam penanganan kasus ini, limbah yang ada dalam lahan tersebut malah dimanfaatkan sebagai bahan baku pembuatan batako yang akan digunakan sendiri oleh PT Kahatex di bawah pengawasan KLH. Malah pada tanggal 23 Juni 2007, telah dihasilkan 50.000 buah batako yang terbuat dari sludge IPAL nya dan batako tersebut hanya untuk digunakan dalam kalangan sendiri saja.

Dari semua penanganan kasus pencemaran dan adanya kontaminasi B3 dan limbah B3, Kementerian lingkungan hidup selalu berperan aktif dari koordinasi dan komunikasi dua arah dengan perusahaan, memerintahkan pengiriman limbah ke pusat

pengelolaan limbah B3 berizin, penelitian, pengambilan sample dan pengujian di laboratorium, dengan mengambil contoh uji tanah dan air bawah tanah lokasi tersebut apakah sudah mengkontaminasi lingkungan tersebut, pengawasan pemulihan tersebut sampai dengan mengeluarkan keputusan yang berisi bebas atau tidaknya lahan atau lingkungan perusahaan tersebut dari B3.

4.2.4.2. Pembersihan dan atau penimbunan bekas limbah

Tindakan berikutnya setelah terjadinya kontaminasi, limbah B3 dalam pengelolaan yang dilakukan oleh KMLH yaitu, usaha ternyata tidak hanya berhenti pada tindakan pengembalian limbah tersebut kepada Negara asal saja. Sebagai konsekuensi tindakan re ekspor ke singapura, yang mungkin menyisakan pencemaran akibat dari limbah yang pernah tertimbun pada pulau Galang, maka pemerintah pun berusaha mengatasi dan melakukan sesuatu untuk kepentingan masyarakat sekitar. Pada tanggal; 14 Oktober 2005, Tim Kementerian Negara Lingkungan Hidup membersihkan sisa-sisa limbah bahan berbahaya dan beracun (B3) dari Limbah PT Asia Pasific Eko Lestari (APEL) ini masih tertinggal di kawasan Pulau Galang Baru, Batam. Tim yang dipimpin Asisten Deputi Urusan Pemulihan Kualitas Lingkungan, I Ketut Muliarta, melakukan pemetaan dan penghitungan luas areal yang pernah digunakan PT APEL untuk menimbun limbah tersebut. Selain itu, mereka juga mengambil contoh tanah dan sisa limbah yang masih tercecer di sekitar kawasan yang berbentuk cekungan besar itu. Contoh tanah dan sisa limbah itu akan diteliti untuk dilihat seberapa besar tingkat kerusakan tanah akibat kontaminasi limbah B3 tersebut. Tindakan itu juga diarahkan untuk mengambil langkah-langkah pemulihan atas kawasan yang diduga terkontaminasi.

Tindakan pemulihan ini memang diperlukan, mengingat efek dari kontaminasi itu memang belum tampak saat ini atau dalam jangka waktu yang pendek. Tetapi efek limbah itu akan muncul dalam jangka waktu yang cukup lama. Kemungkinan suatu saat kawasan ini telah berkembang menjadi permukiman, maka kemungkinan efeknya baru terlihat. Maka untuk mencegah adanya akibat yang buruk, tindakan pemerintah untuk memulihkan menjadi penting dan mencerminkan tanggung jawab pemerintah terhadap warga negaranya. Walaupun seharusnya tanggung jawab

pembersihan dan pemulihan kawasan penimbun limbah B3 itu ada pada pencemar. Namun karena PT APEL dan mantan direktornya, Rudy Alfonso, tidak menunjukkan tindakan tersebut, pemerintah dalam hal ini menteri KLH menunjukkan tanggung jawabnya dalam usaha pemulihan kawasan yang pernah menimbun limbah B3.⁹¹

4.2.4.3. Pengembalian (*reeksport*) limbah

Dunia Industri di Indonesia saat ini masih saja ada yang membutuhkan limbah sebagai bahan dasarnya. Dengan kenyataan demikian, tidak dapat dipungkiri bahwa impor limbah masih terus dilakukan. Dalam pelaksanaan impor limbah tersebut, seringkali ditemukan bahwa limbah yang diimpor memuat B3 yang membahayakan masyarakat Indonesia. Dengan tanggung jawab yang diemban pemerintah dalam pengelolaan B3 dan limbah B3, pemerintah dituntut untuk mengeluarkan berbagai kebijakan menghadapi masuknya B3 dalam limbah impor.

Salah satu tindakan yang diambil dalam mencegah limbah tersebut menjadi berbahaya bagi masyarakat Indonesia adalah dengan mengembalikan limbah tersebut kepada Negara pengimpor. Beberapa kasus yang telah dipaparkan dalam bab sebelumnya menggambarkan tindakan yang diambil pemerintah menjadi lebih kompleks. Berbeda dengan hubungan penguasa dan warga negaranya ketika mengadakan pengelolaan B3 pada wilayah Republik Indonesia, maka pemerintah dapat membuat kebijakan dan pengaturan yang mengikat kepada seluruh warganya agar patuh pada kebijakannya tersebut. Namun kasus impor limbah yang ternyata memuat bahan B3 kegiatan impor ini, hubungan yang berkembang tidak hanya terjadi antara sebuah perusahaan Indonesia dengan perusahaan Negara yang berasal dari luar negeri, tapi juga terkait antara pemerintah Indonesia dan pemerintah Negara pengimpor limbah tersebut. Pemerintah menjadi tidak mudah mengaplikasikan kebijakan dan kemauan pemerintah Indonesia untuk mengembalikan limbah impor tersebut. Misalnya pada kasus impor limbah dari perusahaan singapura ke pulang galangⁱ, ketika pemerintah Indonesia memerintahkan perusahaan Indonesia pengimpor, PT APEL mengembalikan (re ekspor) limbah, dengan meminta bantuan

⁹¹ Artikel Kompas Online, pada <http://64.203.71.11/kompas-cetak/0510/15/daerah/2127813.htm>

Ditjen Bea cukai untuk koordinasinya mengembalikan ke Singapura. Melalui proses pertemuan dan pembicaraan antara Kementerian Lingkungan Hidup Republik Indonesia dengan *National Environmental Agency Singapura*, disampaikanlah keberatan Indonesia terhadap limbah impor asal Singapura yang mengandung bahan B3. Pemerintah Singapura tidak serta merta langsung menerima kebijakan tersebut. Dengan argumentasi, berdasarkan peraturan perundang-undangan Singapura bahan *material organic* yang terkandung dalam limbah tersebut bukanlah bahan B3, sehingga “tuduhan” pemerintah Indonesia tidak tepat dan tidak dapat diterima untuk dikembalikan ke Singapura. Padahal dalam konvensi Basel telah dinyatakan bahwa apabila dalam peraturan nasional suatu Negara telah menetapkan bahan/unsur sebagai limbah B3, maka Negara pengespor tidak boleh menolak pengembalian kembali. Akhirnya pemerintah Indonesia mengambil langkah yang lain dengan meminta bantuan sekretariat Konvensi Basel sebagai mediator. Proses pengembalian limbah tersebut pun memakan waktu, padahal disisi lain kondisi limbah di pulang galang kian memprihatinkan. Hal ini pun menjadi konsen bagi pemerintah untuk ditangani.

Pada akhirnya dengan bantuan mediator, pengembalian limbah tersebut dapat dilaksanakan dengan baik, melalui mekanisme *private to private*, dalam arti PT APel dengan Perusahaan Singapura, pengeksport limbah ke Indonesia. Hal ini menunjukkan, bahwa hubungan yang terjadi menjadi lebih kompleks, ketika harus berhadapan dengan kebijakan antar pemerintah Negara. Namun ketika kebijakan tersebut telah disepakati, tinggal kedua perusahaan saja yang melaksanakannya. Jadi apabila dibandingkan dengan masalah pengelolaan limbah lainnya, proses pengembalian kembali (reeksport) limbah terkadang memang lebih menyulitkan pemerintah. Dari beberapa kasus yang pernah terjadi di Indonesia misalnya, ada juga beberapa Negara yang langsung menerima saja, tanpa melalui proses penolakan seperti kasus Singapura diatas.

Temuan atas limbah impor yang mengandung Bahan B3, cukup bervariasi. Terkadang penemuan dilapangan terjadi, setelah limbah tersebut sampai di Indonesia, dan diperiksa secara fisik dan juga diteliti lewat hasil analisa laboratorium, limbah tersebut berbahan B3. Beberapa contoh limbah impor yang biasa diterima di Indonesia adalah *unsorted waste paper* atau *mixed paper*, yang ternyata mengandung

limbah B3. Lain kasus juga pernah menunjukkan bahwa *waste paper* yang diimpor tersebut, bercampur dengan sampah plastik, kayu, dan logam sehingga juga mengandung B3. Kemungkinan ketidaksengajaan tercampurnya *waste paper* dengan bahan B3 lainnya bisa saja terjadi, namun dari kasus yang ada, juga terjadi berupa adanya unsur kesengajaan yang benar-benar direncanakan. Pada bulan Maret 2005, terdapat PT.Nusa Inti Persada sebuah perusahaan yang fiktif, yang sengaja dibuat untuk mengimpor limbah *unsorted paper* atau *mixed paper* dari Belanda. Padahal dalam prakteknya, isi container tersebut berisi sampah domestic dan sampah kimia domestik.

4.2.5. Kasus-kasus B3 dan Limbah B3

4.2.5.1. Kasus 2004

Pemulihan Lingkungan oleh PT Yamaha Indonesia Motor Manufacturing.⁹² Selama kurun waktu 1974-1994 PT Yamaha Indonesia Motor Manufacturing (PT YIMM) melakukan penimbunan *sludge* limbah B3 di dalam 12 bunker beton yang berada di tiga cluster yang berbeda. Pada saat itu ketentuan tentang pengelolaan limbah B3 belum diberlakukan. Pada tanggal 26 November 2004 KLH mengadakan pertemuan koordinasi sebagai langkah pemulihan lingkungan. PT YIMM bersedia melakukan pembongkaran seluruh bunker tersebut dan mengirim limbahnya ke PT PPLI. Selain itu, perusahaan tersebut juga bersedia melakukan analisis kualitas air tanah dan air permukaan serta membuat RKL di sekitar bunker tersebut. Sampai dengan triwulan pertama tahun 2005, kegiatan pembongkaran bunker telah selesai dilaksanakan dan saat ini sedang dalam tahap analisis kualitas lingkungan serta pembuatan RKL berdasarkan hasil analisis tersebut.

4.2.5.2. Kasus 2006⁹³

- 4.2.5.2.1. Penanganan kontaminasi limbah B3 (*nickle slude*) pasca penutupan bunker PT Yamaha Indonesia Motor Manufacturing, Pulo Gadung.⁹⁴

⁹² Kementrian Negara Lingkungan Hidup Indonesia, Status Lingkungan Hidup Indonesia 2004, hal 24.

⁹³ Kementrian Negara Lingkungan Hidup, Status Lingkungan Hidup Indoneisa 2006, hal 249 s.d. 254.

1. Pembongkaran bunker penyimpanan dan pengangkatan *nickle slude*, pengangkatan limbah *nickle slude* dari seluruh bunker penyimpanan, menyebabkan area lahan terbuka seluas 189,75 m². Dari kegiatan tersebut terkumpul 579,14 ton limbah *nickle slude* yang selanjutnya dikirimkan ke pusat pengolahan limbah berizin.
2. Pemantauan dan pengurangan lahan bekas bunker penyimpanan *nickel sludge* Pasca pembongkaran dan pengangkatan limbah tersebut, PT Yamaha IMM bersama KLH meneliti dan memantau kualitas tanah dan air bawah tanah selama bulan November 2005 hingga Maret 2006. Berdasarkan kajian teknis, lahan bekas bunker penyimpanan tersebut bebas kontaminasi; yang dilanjutkan dengan kegiatan pengurangan pada Juni 2006. Adapun tanah urug yang digunakan, berdasarkan hasil uji laboratorium, tidak mengandung kontaminan terutama unsur logam berat.
3. Status lahan bekas bunker penyimpanan *nickel sludge* KLH pada tanggal 20 Juli 2006 telah mengeluarkan surat yang menyatakan bahwa lahan tersebut dalam status bebas kontaminasi sementara. Namun PT Yamaha IMM diwajibkan memantau (men-*sampling*) kembali lahan tersebut pada awal bulan Januari 2007.
4. Tindakan yang dilakukan oleh PT Yamaha IMM, yaitu:
 - a. menyusun rencana penggunaan lahan bekas bunker penyimpanan tersebut;
 - b. memantau rutin setiap 6 bulan selama 2 tahun terhadap kualitas lingkungan di sekitar lahan bekas bunker penyimpanan tersebut, serta menyampaikan hasilnya kepada Kementerian Negara Lingkungan Hidup;

⁹⁴ *Ibid.*

- c. bertanggung jawab untuk melakukan pengelolaan terhadap limbah B3 yang dihasilkannya apabila sewaktu-waktu terjadi kontaminasi limbah B3 di kawasannya.

4.2.5.2.2. Penanganan kontaminasi limbah B3 eks PT Dongwoo Environmental Indonesia di lokasi desa Tanjung Sari, Cikarang, Bekasi.⁹⁵

1. Penentuan luasan kontaminasi, volume kontaminan dan sebaran kontaminan berdasarkan hasil pemantauan (*sampling*) awal yang dilakukan PT Dongwoo EI bersama KLH pada bulan Desember 2005, diketahui bahwa parameter logam berat seperti Hg, As, Cr, Ni, Pb hingga kedalaman 60 cm masih terdeteksi di seluruh lahan lokasi kontaminasi dan badan air (empang). Dari total luasan lahan 467,8 m² diperkirakan minimal 281 ton tanah telah terkontaminasi dan berdasarkan kesepakatan akan diangkat untuk dikirim ke pusat pengelolaan limbah B3 berizin. Sampai saat ini, baru diangkat 180 ton limbah B3 dan disimpan di gurang PT Dongwoo EI. Selanjutnya oleh karena adanya permasalahan manajemen yang dialami PT Dongwoo EI, penanganannya menjadi tertunda. Selanjutnya PT Jabeka, sebagai pemilik lahan merencanakan akan mengambil alih penanganannya yang akan dimulai dengan pengambilan sampel pasca-pengangkatan limbah B3.
2. Pengangkatan limbah B3 (*sludge*) pada tanggal 21 Februari 2006 s.d. 3 Maret 2006 telah dilakukan, yaitu berupa tanah yang terkontaminasi sejumlah 180 ton diangkat, yang hingga kini masih tersimpan di tempat penyimpanan sementara PT Dongwoo EI di kawasan industri PT Jabeka, Cikarang.

⁹⁵ *Ibid.*, hal. 250.

3. Awal Juni 2007 telah dilakukan pengambilan sample kembali oleh PT Jabeka.

4.2.5.2.3. Penanganan kontaminasi limbah B3 di lokasi PT Indorama Synthetics Tbk., Purwakarta.⁹⁶

1. Identifikasi kontaminan, penentuan luasan kontaminasi dan volume kontaminan. Pada tanggal 14 Maret 2006, PT Indorama Synthetics Tbk, di bawah pengawasan KLH telah melakukan pengambilan contoh untuk uji tanah terkontaminasi di lokasi dengan fokus parameter *benzene* (C_6H_6) pada tanah yang diduga terkontaminasi dengan luasan 100 m^2 ; dan tanah yang terkontaminasi akan diangkat hingga kedalaman 25 cm.
2. Pengangkatan limbah B3 (*fluida boiler*). Pada tanggal 16 Maret 2006, PT Indorama Synthetics Tbk. Di bawah pengawasan KLH telah melakukan pengangkatan tanah terkontaminasi limbah B3 (*fluida boiler*) dengan jumlah 2,8 ton yang selanjutnya telah dikirim ke PT PPLI, Cileungsi.
3. Berdasarkan hasil uji laboratorium di lokasi tersebut sudah tidak terdeteksi lagi kontaminan, khususnya *benzene* (C_6H_6). KLH pada tanggal 27 April 2006 telah mengeluarkan surat yang menyatakan bahawa lahan tersebut dalam status bebas terkontaminasi sementara. PT Indorama Synthetics Tbk diwajibkan memantau lingkungan kondisi lahan tersebut sampai akhir bulan Oktober 2006. Sebagai tindak lanjut, PT Indorama Synthetics Tbk telah membeton bekas lahan terkontaminasi limbah B3 (*fluida boiler*) tersebut.

4.2.5.2.4. Penanganan kontaminasi limbah B3 (*painting sludge*) eks PT Kramayudha Kesuma Motor di lokasi Tanjung Priok, Jakarta Utara.⁹⁷

⁹⁶ *Ibid.*, hal 251

1. Selama bulan September-Oktober 2005, PT Kramayudha Kesuma Motor telah melakukan pengangkutan seluruh limbah B3 tersisa yaitu 131, 44 ton *sludge* dikirimkan ke PT PPLI-Cileungsi dan 75.000 liter limbah B3 cair dikirimkan ke PT Dongwoo EI.
2. Pada tanggal 3 Juli 2006, PT Kramayudha Kesuma Motor di bawah pengawasan KLH telah melakukan *sampling* berupa pengambilan contoh uji tanah dan air bawah tanah di Sembilan titik lokasi untuk menentukan apakah telah terjadi atau belum terjadi kontaminasi.
3. Hasil uji coba laboratorium menyatakan bahwa pada tanah bekas PT Kramayudha Kesuma Motor, tidak ada parameter yang melewati baku mutu sesuai Kep. Bapedal No. 03/1995 dan No. 04/1995, khususnya parameter logam berat dan hidrokrabon. KLH pada tanggal 21 Juli 2006 telah mengeluarkan surat yang menyatakan bahwa lahan tersebut dalam status bebas terkontaminasi sementara.

4.2.5.2.5. Penanganan kontaminasi limbah B3 (*crude oil*) di lokasi PT JOB Petrochina East Java, Desa Ngampel, Kecamatan Ngapas, Kabupaten Bojonegoro.⁹⁸

1. Pada tanggal 10 September 2006, KLH bersama dengan PT JOB Petrochina East Java telah mengukur luasan lahan terkontaminasi seluas 2.250 m² dengan perkiraan volume kontaminan sekitar 337,5 ton.
2. Pada tanggal 10 September 2006, dilakukan kegiatan pengambilan uji kualitas tanah terkontaminasi oleh PT JOB Petrochina East Java. Pada tanggal 15 November 2006, PT JOB Petrochina East Java menyampaikan hasil uji laboratorium yang ternyata hanya berdasarkan tanah permukaan dan tidak dalam kedalaman 30 s.d. 60 cm.

⁹⁷ *Ibid.*, hal. 253.

⁹⁸ *Ibid.*, 253-254.

3. KLH bersama PT JOB Petrochina East Java melakukan pertemuan teknis pada tanggal 5 Desember 2006. Kesepakatan dari pertemuan teknis tersebut adalah PT JOB Petrochina East Java akan menyampaikan hasil uji laboratorium yang lengkap beserta interpretasi awal status lahan terkontaminasi di lokasi tersebut paling lambat 5 Maret 2007.
4. Telah dilakukan pengambilan sampel pada 25 Mei 2007 dan dilaporkan kepada KLH pada tanggal 5 Juli 2007.

4.2.5.2.6. Penanganan kontaminasi limbah B3 (*WWTP sludge*) eks PT Kahateks di lokasi Kabupaten Garut, Jawa Barat.⁹⁹

1. Pada tanggal 4 September 2006, KLH bersama PT Kahatex telah melakukan pengukuran luasan lahan terkontaminasi yaitu 3.420 m² dengan perkiraan volume terkontaminasi sekitar 5.130 ton.
2. Status limbah B3 (*WWTP sludge*) dan lahan terkontaminasi.
 - a. Hasil pemantauan lapangan tanggal 4 September 2006 menunjukkan limbah B3 (*WWTP sludge*) masih berada di lokasi dengan kondisi hanya ditutupi lapisan tanah penutup saja sebagai bagian pelaksanaan metode fitoremediasi.
 - b. Pada tanggal 8 November 2008, dilakukan pertemuan teknis antara KLH, BPLHD Jawa Barat, PT Kahatex, Balai Penelitian dan Pengembangan Tanaman Biotek Perkebunan-Departemen Pertanian dan pakar dari IPB, membahas efektivitas fitoremediasi yang telah dilaksanakan di lokasi tersebut dan menyimpulkan bahwa fitoremediasi tersebut tidak efektif sehingga harus dihentikan dan seluruh limbah B3 (*WWTP Sludge*) yang tertinggal harus segera diangkat dan dikirp ke pusat.
 - c. Pada tanggal 24 November 2006, KLH mengirim surat kepada PT Kahatex yang meminta segera dilakukan pengangkatan seluruh limbah B3 (*WWTP Sludge*) yang

⁹⁹ *Ibid.*, hal 256.

- masih ada di Kampung Sindang Palay, Kecamatan Banyuresmi dan Kampung Legok, Kecamatan Leles.
- d. Sejak tanggal 13 Desember 2006 PT Kahatex di bawah pengawasan KLH mulai mengangkut seluruh limbah B3 (*WWTP Sludge*) yang tersisa yaitu sekitar 3000 ton. Pengangkutan diperkirakan selesai pada akhir Maret 2007. Limbah B3 (*WWTP Sludge*) tersebut selanjutnya akan dimanfaatkan sebagai bahan bantu pembuatan batako yang akan digunakan sendiri oleh PT Kahatex di bawah pengawasan KLH. Pada tanggal 23 Juni 2007, telah dihasilkan 50.000 buah batako yang terbuat dari *sludge* IPAL-nya, dan batako tersebut hanya digunakan di kalangan PT Kahatex saja.

4.3. Departemen Perindustrian

Departemen Perindustrian dan Perdagangan, memiliki kewenangan lebih kepada hal-hal yang berkaitan dengan izin usaha. Izin tersebut memang akan terkait langsung dengan lingkungan bila yang diusahakan oleh orang atau badan tersebut memanfaatkan B3 dan limbah B3. Pemanfaatannya dalam bentuk sebagai bahan produksi bagi pabrik-pabrik, atau kegiatan ekspor-impor. Sebagai bahan produksi, B3 tersebut perlu dilakukan pengawasan mulai dari sumbernya (dari dalam atau luar negeri), pengangkutannya, pengelolaan di pabrik, sampai dengan limbahnya (kalau menghasilkan limbah B3). Hal tersebut juga berlaku untuk limbah B3, dari mulai keluar sebagai sisa hasil produksi, penyimpanan sementara, pengangkutan, dan atau pemanfaatannya serta pemusnahannya tentunya juga memerlukan perhatian.

Kewenangan Disperindag hanya pada proses produksi, distribusi atau tata niaganya dari B3 (atau juga B2) dan ekspor impornya. Untuk ekspor impor hanya terbatas memberi izin importir umum dan importir pengguna terhadap importir B3 dan limbah non-B3. Sedangkan kewenangan pengelolaan limbahnya menjadi kewenangan Kementerian Negara Lingkungan Hidup untuk mengeluarkan izinnya.

Disperindag akan mencabut izin impor, bila ternyata barang yang diimpor dari pengimpor non limbah B3 mengandung limbah B3¹⁰⁰ dan hal tersebut sudah pernah dilakukan. Larangan untuk mengimpor limbah B3 tentunya hal yang baik buat lingkungan di Indonesia walau keputusan tersebut harus menunggu enam tahun baru kemudian dikeluarkan larangannya.

Pemanfaatan limbah B3 sebagai kegiatan utama wajib memiliki izin pemanfaatan dari instansi yang berwenang memberikan izin pemanfaatan setelah mendapat rekomendasi dari Kepala instansi yang bertanggung jawab. (Pasal 40 ayat (2) huruf c PP No. 18 Tahun 1999

4.3.1. Kebijakan Ekspor-Impor B3

Kegiatan ekspor B3¹⁰¹ yang terbatas dipergunakan, wajib menyampaikan notifikasi¹⁰² ke otoritas negara tujuan ekspor, otoritas negara transit dan instansi yang bertanggung jawab. Ekspor B3 tersebut hanya dapat dilaksanakan setelah adanya persetujuan dari otoritas negara tujuan ekspor, otoritas negara transit dan instansi yang bertanggung jawab.

Persetujuan dari instansi yang bertanggung jawab tersebut merupakan dasar untuk penerbitan atau penolakan izin ekspor dari instansi yang berwenang di bidang perdagangan.

Setiap orang yang melakukan kegiatan impor B3¹⁰³ yang terbatas dipergunakan dan atau yang pertama kali diimpor, wajib mengikuti prosedur notifikasi.¹⁰⁴ Prosedur tersebut, wajib disampaikan oleh otoritas negara

¹⁰⁰ Sebelum tahun 2003, impor limbah B3 diperbolehkan berdasarkan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 231/MPP/Kep/7/97 tentang Prosedur impor limbah , tetapi kemudian dicabut dengan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 520/MPP/Kep/8/2003 tentang Larangan Impor Limbah B3. Keluarnya pencabutan tersebut didasarkan larangan impor limbah B3 berdasarkan UU No. 23 tahun 1997.

¹⁰¹ Ekspor B3 adalah kegiatan mengeluarkan B3 dari daerah kepabeanaan Indonesia

¹⁰² Notifikasi untuk ekspor adalah pemberitahuan terlebih dahulu dari otoritas negara pengeksport ke otoritas negara penerima dan negara transit apabila akan dilaksanakan perpindahan lintas batas B3 yang terbatas dipergunakan

¹⁰³ Impor B3 adalah kegiatan memasukkan B3 ke dalam daerah kepabeanaan Indonesia

¹⁰⁴ Notifikasi untuk impor adalah pemberitahuan terlebih dahulu dari otoritas negara pengeksport apabila akan dilaksanakan perpindahan lintas batas untuk B3 yang terbatas dipergunakan dan atau yang pertama kali diimpor

pengekspor kepada instansi yang bertanggung jawab. Jawaban atas permohonan notifikasi diberikan dalam waktu selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari kerja sejak tanggal diterimanya permohonan notifikasi.

Kegiatan impor B3 yang baru yang tidak termasuk dalam daftar, wajib mengikuti prosedur notifikasi. Kegiatan tersebut wajib disampaikan oleh otoritas negara pengekspor kepada instansi yang bertanggung jawab. Tahap selanjutnya adalah instansi yang bertanggung jawab segera memberitahukan kepada Komisi B3 untuk meminta saran dan atau pertimbangan Komisi B3. Saran dan atau pertimbangan menjadi dasar instansi yang bertanggung jawab untuk mengajukan perubahan terhadap lampiran Peraturan Pemerintah yang mengatur mengenai pengelolaan bahan berbahaya beracun (PP 74 tahun 2001) dan memberikan persetujuan kepada instansi yang berwenang di bidang perdagangan sebagai dasar untuk penerbitan atau penolakan izin impor.

Pada awalnya importir B3 harus mempunyai izin pengiriman dan pengapalan B3 dari BPLHD, Direktur Jendral Perdagangan Internasional dan Direktur Jendral Industri Logam Mesin dan Kimia.

Dari data tabel III-11 menunjukkan peningkatan impor B3. Impor tersebut dilakukan karena kebutuhan industri yang menggunakan B3 sebagai bahan produksinya yang tidak ada di dalam negeri atau B3 tersebut ada dalam jumlah yang tidak mencukupi. Importir B3 bisa dilakukan oleh importir umum atau importir pengguna, yaitu industri yang langsung mengimpor sendiri B3 untuk keperluan sendiri.

Tabel IV-12
Jumlah B3 yang dimpor (ton/th)

Tahun	Jumlah yang diimpor	Satuan
2005	139.707,00	Ton
2006	145.783,25	Ton

Sumber: Status Lingkungan Hidup Ind

4.3.2. Pengawasan Produksi dan Penggunaan Bahan Berbahaya untuk Industri

Pengawasan terhadap bahan berbahaya dilakukan oleh Deperindag dengan keluarnya Keputusan Menteri No. 24/M-IND/PER/5/2006 tentang Pengawasan Produksi dan Penggunaan Bahan Berbahaya Untuk Industri. Pengawasan dilakukan terhadap beberapa jenis¹⁰⁵ bahan berbahaya yang berasal dari produksi dalam negeri dan atau impor. Termasuk dalam pengawasan tersebut adalah pengawasan produksi,¹⁰⁶ pengemasan, pelabelan, penyimpanan, penggunaan dan penyaluran.¹⁰⁷

Industri Pengguna Akhir Terdaftar Bahan Berbahaya yang menggunakan bahan berbahaya sebagai bahan baku/penolong dalam proses produksinya, yang berasal dari Produsen Terdaftar Bahan Berbahaya dalam negeri dan atau dari impor, dilarang memperdagangkan dan atau berpindahtanggankan kepada pihak lain. Industri Pengguna Akhir Terdaftar Bahan Berbahaya selaku IP-B2 hanya boleh mengimpor bahan berbahaya untuk proses produksinya sendiri setelah mendapatkan rekomendasi dari Direktur Jenderal. Industri Pengguna Akhir Terdaftar Bahan Berbahaya bukan selaku Importir Pengguna-B2 dapat menggunakan bahan berbahaya asal impor melalui Importir Terdaftar-B2 setelah mendapatkan rekomendasi dari Direktur Jenderal.

Produsen bahan berbahaya dan industri pengguna akhir bahan berbahaya wajib memiliki Surat pendaftaran Bahan Berbahaya. Kewenangan penerbitan surat tersebut berada pada menteri yang dilimpahkan pada direktur jenderal. Produsen Terdaftar Bahan Berbahaya wajib melaporkan kepada Direktur Jenderal dengan tembusan kepada Kepala Dinas Perindustrian Propinsi setempat mengenai data produksi, penggunaan dan penyaluran Bahan Berbahaya. Begitu pula dengan Industri Pengguna Akhir Terdaftar Bahan Berbahaya wajib melaporkan mengenai

¹⁰⁵Indonesia, Deperindag, Keputusan Menteri No. 24/M-IND/PER/5/2006 tentang Pengawasan Produksi dan Penggunaan Bahan Berbahaya Untuk Industri, ps. 1, Bahan berbahaya meliputi: Larutan Formaldehude, Borax, Kuning Metanil, Rodamin-B, Paraformaldehyde dan Trioksan.

¹⁰⁶Bahan berbahaya hanya dapat diproduksi oleh produsen terdaftar bahan berbahaya dan digunakan oleh industri pengguna akhir terdaftar bahan berbahaya.

¹⁰⁷Penyaluran hanya dapat ditujukan kepada industri pengguna akhir terdaftar bahan berbahaya dan atau distribusi terdaftar bahan berbahaya

data pengadaan dan penggunaan Bahan Berbahaya untuk proses produksinya kepada Direktur Jenderal dengan tembusan kepada Kepala Dinas Perindustrian Propinsi setempat.

Pengawasan produksi, penggunaan, pengemasan dan pelabelan Bahan Berbahaya dilakukan terhadap Produsen Terdaftar Bahan Berbahaya dan Industri Pengguna Akhir Terdaftar Bahan Berbahaya. Pengawasan terhadap produksi dan penggunaan Bahan Berbahaya meliputi jenis, jumlah produksi dan penggunaan bahan berbahaya oleh Produsen Terdaftar Bahan Berbahaya dan Industri Pengguna Akhir Terdaftar Bahan Berbahaya.

Pengawasan dilakukan oleh pejabat Departemen Perindustrian bersama dengan Dinas yang menangani bidang industri di Propinsi dan Kabupaten/Kota setempat. Pelaksanaan pengawasan dilengkapi dengan Surat Tugas dari Direktur Jenderal yang dalam pelaksanaannya apabila diperlukan Direktur Jenderal dapat membentuk Tim. Produsen Terdaftar Bahan Berbahaya dan Industri Pengguna Akhir Terdaftar Bahan Berbahaya wajib memberikan akses yang seluas-luasnya mengenai kebenaran produksi dan penggunaan Bahan Berbahaya kepada pejabat yang melakukan pengawasan.

Untuk bahan berbahaya, istilah atau pengaturan yang dilakukan oleh Depperindag, pengawasannya juga dilakukan oleh instansi ini melalui Keputusan Menteri No. 24/M-IND/PER/5/2006 tentang Pengawasan Produksi dan Penggunaan Bahan Berbahaya Untuk Industri. Pengawasan dimulai dari produksi, pengemasan, pelabelan, penyimpanan, penggunaan dan penyaluran terhadap bahan-bahan yang berbahaya, yaitu Larutan Formaldehide, Borax, Kuning Metanil, Rodamin-B, Paraformaldehide dan Trioksan.

Pengawasan produksi dilakukan terhadap produsen terdaftar, karena hanya mereka yang dapat memproduksi dan pengawasan penggunaannya adalah terhadap industri pengguna akhir yang juga sudah terdaftar. Terhadap pengguna akhir terdaftar yang menggunakan bahan berbahaya sebagai bahan baku/penolong dalam proses produksi yang merupakan bahan yang berasal dari dalam negeri atau

impor dilarang untuk memperdagangkan atau memindah tangankan kepada pihak lain.

Pengawasan terhadap produksi, penggunaan, pengemasan dan pelabelan Bahan Berbahaya dilakukan terhadap Produsen Terdaftar Bahan Berbahaya dan Industri Pengguna Akhir Terdaftar Bahan Berbahaya dilakukan oleh pejabat Departemen Perindustrian bersama dengan Dinas yang menangani bidang industri di Propinsi dan Kabupaten/Kota setempat

4.3.3. Perizinan pemanfaatan limbah B3

Dalam rangka upaya pemanfaatan limbah untuk memenuhi keperluan industri dalam negeri yang menggunakan limbah sebagai penambah kekurangan bahan baku dan bahan penolong serta untuk mencegah terjadinya kerusakan dan/atau pencemaran lingkungan hidup yang dapat membahayakan manusia, maka perlu diatur mengenai impor limbah. Atas dasar tersebut, maka Menperindag menerbitkan Keputusan Menperindag No. 231/MPP/Kep/7/97 tentang Prosedur Impor Limbah. Terbitnya keputusan Menperindag ini dari sisi lingkungan didasari oleh UU No. 4 tahun 82 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Lingkungan Hidup dan PP no. 19 tahun 1994 tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya Beracun, yang membolehkan dilakukannya impor limbah tersebut.

Dalam Keputusan Menperindag tersebut terdapat tiga jenis importir, yaitu importir umum,¹⁰⁸ importir produsen B3¹⁰⁹ dan importir limbah non B3. Adapun jenis limbah B3 yang dapat diimpor terdapat pada lampiran keputusan menperindag tersebut, dan masing-masing importir memiliki daftar yang berbeda. Limbah yang diimpor oleh importir produsen limbah B3 hanya dapat dipergunakan untuk kebutuhan proses produksinya sendiri dan dilarang untuk

¹⁰⁸ Importir Umum adalah importir yang diakui oleh Dirjen Perdagangan Internasional dan disetujui untuk mengimpor limbah.

¹⁰⁹ Importir Produsen adalah produsen yang diakui oleh Menteri Perindustrian dan Perdagangan dan disetujui untuk mengimpor sendiri limbah B3 yang diperlukan semata-mata untuk proses produksinya.

diperjualbelikan maupun dipindahtangankan.¹¹⁰ Apabila terdapat ketidaksesuaian antara jenis, dan atau jumlah dan atau keterangan tidak sesuai yang ditetapkan dalam persetujuan impor limbah B3 oleh Bapedal, maka limbah tersebut wajib dikirim kembali ke negara asal pengekspor dengan biaya dari importir produsen B3.¹¹¹

Pengakuan sebagai importir produsen dapat dicabut bila secara administrasi importir tidak melaporkan realisasi impor limbah dalam waktu 14 hari setelah PIB ditandatangani oleh petugas hanggar Dirjen Bea dan Cukai, setelah diberi peringatan sebanyak tiga kali.¹¹² Pencabutan dapat dilakukan langsung (tanpa peringatan) bila terjadi penjualan limbah yang diimpor atau membeli limbah asal impor yang dijual oleh importir limbah B3 lain, jenis dan/atau jumlah melebihi yang disetujui Menperindag, atau melakukan pengiriman kembali limbah ke negara ketiga bukan negara asal eksportir luar negeri. Selain itu pembekuan dan pencabutan izin juga dapat dilakukan bila importir produsen tidak melakukan pengiriman kembali limbah ke negara asal. Apabila limbah tersebut menimbulkan kerusakan atau pencemaran maka importir wajib membayar ganti rugi dan membayar biaya pengelolaan limbah dan/atau pemulihan lingkungan hidup kepada negara dan/atau dapat dikenakan sanksi pidana berdasarkan UU No. 4 tahun 1982.

Pada tahun 1997, terjadi perubahan undang-undang lingkungan, dimana pemerintah menerbitkan UU No. 23 tahun 1997 yang melarang impor limbah, maka berdasarkan pasal 21 dan PP No. 18 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Limbah B3, maka Menperindag menerbitkan Keputusan No. 520/MPP/Kep/8/2003 tentang Larangan Impor Limbah Bahan Berbahaya Beracun. Keputusan Menperindag ini mencabut¹¹³ Keputusan Menperindag No.

¹¹⁰Indonesia, Menperindag, Keputusan No. 231/MPP/Kep/7/97 tentang Prosedur Impor Limbah, ps. 3 ayat (7).

¹¹¹Biaya pengapalan kembali tergantung siapa yang melakukan impor, Importir Umum, Importir Produsen B3 atau Importir Produsen Non B3.

¹¹²Indonesia, Menperindag, Keputusan No. 231/MPP/Kep/7/97, Op., Cit., ps. 10 ayat (1), (2) dan (3).

¹¹³Indonesia, Menperindag, Keputusan No. 520/MPP/Kep/8/2003 tentang Larangan Impor Limbah Bahan Berbahaya Beracun, ps. 2.

230/MPP/Kep/7/1997 tentang Barang Yang Diatur Tata Niaga Impornya dan Keputusan Menperindag No. 231/MPP/Kep/7/1997 tentang Prosedur Impor Limbah. Akibatnya adalah impor limbah B3 dinyatakan dilarang dan seluruh pengakuan sebagai Importir Produsen Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun atau IP Limbah B3 yang telah dikeluarkan dan segala hak yang timbul dari pemberian pengakuan IL Limbah tersebut dinyatakan tidak berlaku lagi¹¹⁴

4.3.4. Larangan Impor limbah B3

Pasal 21 Undang-undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup secara tegas melarang impor limbah bahan berbahaya beracun bagi setiap orang. Larangan ini kemudian diikuti dengan merubah Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 1994 jo PP No. 12 Tahun 1995 tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya Beracun yang memperbolehkan impor menjadi Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Limbah B3 yang melarang impor.

Larangan tersebut kemudian membuat Menteri Perindustrian dan Perdagangan mencabut Keputusan Menperindag No. 230/MPP/Kep/7/1997 tentang Barang Yang Diatur Tata Niaga Impornya dan Keputusan Menperindag No. 231/MPP/Kep/7/1997 tentang Prosedur Impor Limbah dengan Keputusan Menperindag No. 520/MPP/Kep/8/2003 tentang Larangan Impor Limbah Bahan Berbahaya Beracun. Dibutuhkan waktu tujuh tahun bagi Menperindag untuk mencabut keputusannya yang memperbolehkan impor limbah B3 yang keluar bersamaan tahunnya dengan disahkannya UU No. 23 Tahun 1997.

Akibat dari dicabutnya kedua Kepmenperindag tersebut, maka terjadi dua hal, yaitu pertama secara total limbah B3 dilarang untuk diimpor ke wilayah Indonesia, dan kedua, seluruh pengakuan dari Deperindag terhadap Importir Produsen (IP) Limbah Bahan Berbahaya Beracun menjadi tidak berlaku lagi.¹¹⁵ Pelarangan terhadap larangan Kepmemperindag tersebut, mengakibatkan

¹¹⁴*ibid.*, ps. 3.

¹¹⁵Deperindag, Keputusan Menteri No. 520/MPP/Kep/8/2003 tentang Larangan Impor Limbah Bahan Berbahaya Beracun, ps. 3

dicabutnya nomor IP yang berarti importir tidak dapat lagi melakukan kegiatannya. Hal tersebut terjadi dengan IP Limbah Non B3 yang melakukan impor Limbah B3, dan izinnya dicabut oleh Depperindag.

4.3.5. Kasus-kasus Impor B3 yang di re-ekspor

4.3.5.1. Kasus tahun 2004

Kasus Limbah Impor dari Singapura ke Pulau Galang.¹¹⁶ Diduga masuknya limbah yang diklaim sebagai materi organik/media tanam sejumlah 1.762 kantong (1.149,4 ton) dari Singapura ke Pulau Galang Baru, Batam, dilakukan pada tanggal 29 Juli 2004. Berdasarkan pemeriksaan yang dilakukan oleh Bapedal Kota Batam dan Kementerian Lingkungan Hidup serta hasil analisis Laboratorium Sucofindo dan ALS Indonesia, diperoleh data bahwa “material organik” tersebut mengandung limbah B3 dengan konsentrasi logam-logam berat yang sangat tinggi, yaitu:

Logam	Konsentrasi
Cu 5.945,51	mg
Pb 64,51	mg/kg
Zn 4.734,78	mg/kg
Cd 14,99	mg/kg
Cr 88,21	mg/kg
Sn 397,96	mg/kg
Ni 20,06	mg/kg

Limbah tersebut juga mengandung kontaminan radioaktif berdasarkan pemeriksaan oleh BATAN. KLH meminta kepada Bapedal Kota Batam dan PT APEL untuk mengamankan limbah B3 tersebut, meminta PT APEL untuk mengembalikan (reekspor) limbah B3, serta meminta Ditjen Bea dan Cukai untuk mengkoordinasikan pelaksanaannya. Dalam rangka reeksport ke Singapura, KLH telah menyampaikan kepada *National Environmental Agency* (NEA) Singapura tentang impor limbah B3, meminta untuk mengadakan pertemuan agar

¹¹⁶ Kementerian Negara Lingkungan Hidup, Status Lingkungan Hidup Indonesia 2004, hal. 23.

pemerintah Singapura mengambil kembali limbah B3 tersebut. Pada pertemuan yang telah dilaksanakan, NEA Singapura mengatakan bahwa material organik tersebut bukan limbah B3 berdasarkan peraturan nasional Singapura. Menurut Konvensi Basel, apabila peraturan nasional suatu negara telah menetapkan suatu bahan/unsur sebagai limbah B3, negara pengekspor tidak boleh menolak pengembalian kembali atau menarik limbah dari negara pengimpor.

Upaya selanjutnya adalah dengan meminta bantuan dari Sekretariat Konvensi Basel sebagai mediator. Jika mediasi ini tidak dapat membuahkan hasil yang diinginkan, rapat interdep sepakat untuk membawa hal ini kepada Sidang *Committee Compliance Basel Convention* yang akan dilaksanakan pada pertengahan Mei 2005. Proses pengembalian limbah ini diperkirakan masih membutuhkan waktu, padahal kondisi limbah di Pulau Galang Baru mulai mengkhawatirkan karena banyak kemasannya yang sudah rusak sehingga berpotensi mencemari lingkungan dan membahayakan kesehatan manusia.

Pelaksanaan reekspor dilakukan melalui mekanisme *private to private* (P to P) antara PT APEL dengan perusahaan Singapura. *Loading* dilakukan sejak tanggal 7 Maret 2005 ke dalam kapal tongkang Melati 2103 dan selesai pada 8 Maret 2005. Pada tanggal 9 Maret 2005 tongkang diberangkatkan dengan tujuan Singapura dengan pengawalan patroli Bea dan Cukai serta speed boat TNI-AL Batam. Pihak Bea dan Cukai menginformasikan bahwa kapal sudah sampai di perbatasan Indonesia-Singapura pada tanggal 10 Maret 2005. Berdasarkan pertemuan di Sekretariat Konvensi Basel di Jenewa, Swiss, yang diselenggarakan pada tanggal 10-15 Mei 2005, telah disepakati bahwa limbah tersebut direekspor kembali ke Singapura. Limbah tersebut telah direekspor pada tanggal 25 Mei 2005 dan telah diterima oleh Singapura pada tanggal 26 Mei 2005.

4.3.5.2. Kasus tahun 2005

4.3.5.2.1. Impor limbah dari Inggris

Inspectorate of Housing, Spatial Planning and the Environment Negeri Belanda memberitahukan KLH bahwa mereka telah mencegah pemasukan limbah

secara ilegal ke wilayahnya. Dalam dokumennya, limbah tersebut dinyatakan sebagai kertas bekas (*waste paper*). Limbah tersebut dipindahkan ke wilayah Jerman dan pada minggu ketiga Januari 2005 dikirim ke wilayah Indonesia sebanyak 25 kontainer. Berdasarkan surat tersebut, KLH menginformasikan Dirjen Bea dan Cukai agar mengantisipasi pemasukan limbah B3 tersebut ke wilayah Indonesia. Pada tanggal 14 Maret 2005 Kantor Bea dan Cukai Tanjung Priok memberitahukan KLH bahwa limbah B3 telah masuk ke Pelabuhan Tanjung Priok. Kontainer itu berisi plastik bekas (lembaran plastik, botol-botol plastik minuman, kantong plastik sampah), kertas bekas, bekas kemasan makanan, kalengkaleng minuman dan aerosol, sepatu bekas, dan sebagian berupa kemasan bahan kimia yang mudah terbakar. Ditemukan juga kemasan bahan kimia domestik bekas bahan deterjen, pelembut pakaian, dan pemutih pakaian.

PT Kertas Internasional selaku importer telah melakukan pengapalan 19 kontainer limbah B3 dengan menggunakan kapal Budi Waja untuk direkspor ke London pada tanggal 27 Maret 2005.

4.3.5.2.2. PT APEL

Limbah B3 yang dimasukkan oleh PT APEL pada pertengahan tahun 2004 sebanyak 1.762 kantong (1.149,4 ton). Limbah tersebut dire-ekspor ke Singapura melalui kordinasi Departemen Perdagangan, KLH, dan Ditjen Bea Cukai.¹¹⁷

4.3.5.2.3. PT Nusa Inti Persada

PT Nusa Inti Persada, perusahaan fiktif, dengan sengaja pada tanggal 7 Maret 2005 berdasarkan PIB-nya mengimpor limbah *unsorted waste paper* atau *mixed paper* dari Belanda sebanyak 20 kontainer. Setelah diperiksa Ditjen Bea Cukai isi kontainer adalah campuran sampah domestik dan sampah kimia domestik.¹¹⁸

¹¹⁷ Kementerian Negara Lingkungan Hidup, Statistik Lingkungan Hidup Indonesia 2005, hal. 211.

¹¹⁸ *Ibid.*, hal. 212.

4.3.5.2.4. PT Kertas International

PT Kertas Internasional memasukkan 19 kontainer *waste paper* yang mengandung limbah B3 dari Inggris. Pada tanggal 14-15 Maret 2005, Bea Cukai mendapati 14 kontainer yang masih berada di Jakarta International Container Terminal positif mengandung limbah B3 yang mudah terbakar dan mengakibatkan iritasi. Pengespor, Notern Paper Trading, setuju untuk menerima kembali limbah tersebut dan 19 kontainer yang mengandung B3 tersebut dikirim kembali ke negara pengespor pada bulan Maret 2005 melalui Pelabuhan Tanjung Priok dan mendapat peringatan berupa pencabutan izin penunjukan sebagai Izin Pengimpor Limbah(IPL)-non B3 No. 87/DAGLU/II 2005 tanggal 7 Februari 2005.¹¹⁹

4.3.5.2.5. PT Indah Kiat Pulp and Paper

PT Indah Kiat Pulp and Paper, melalui PT Bina Sinar Amity, memasukkan limbah non-3 *waste paper* ke Pelabuhan Tanjung Priok sebanyak lima kontainer. Hasil pemeriksaan Detjen Bea Cukai tanggal 8 April 2005 mendapati limbah *waste paper* tersebut bercampur dengan sampah-sampah plastik, kayu, logam, dan sebagainya. Limbah tersebut dikirim kembali ke negara asal.¹²⁰

4.3.5.2.6. PT Container Maritime Activities

PT Container Maritime Activities memasukkan limbah B3 berupa *waste paper unsorted/mixed waste paper* ke Pelabuhan Tanjung Priok sebanyak 20 kontainer (40 feet). Hasil pemeriksaan menyimpulkan limbah yang diimpor tersebut mengandung limbah B3. Limbah dikirim kembali ke Rotterdam, Belanda tanggal 10 Juli 2005.¹²¹

4.3.5.2.7. PT Bina Sinar Amity, Januari 2005

Pada bulan Januari 2005, PT Bina Sinar Amity memasukkan B3 berupa *waste paper old corrugated container* sebanyak satu kontainer (40 feet). Hasil

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ *Ibid.*

pemeriksaan fisik dan hasil analisa laboratorium menyatakan limbah yang diimpor tersebut mengandung B3 dan KLH menghendaki agar secepatnya dikembalikan secepatnya ke negara asal. Proses pengiriman kembali terlaksana pada tanggal 10 Juli 2005.¹²²

4.3.5.2.8. PT Bina Sinar Amity, Maret 2005

Pada bulan Maret 2005, PT Bina Sinar Amity memasukkan limbah B3 berupa *waste paper old corrugated container* sebanyak empat kontainer ukuran 40 feet. Berdasarkan pemeriksanaan fisik dan hasil analisa laboratorium, *waste paper old corrugated container* yang diimpor mengandung limbah B3 dan limbah tersebut di reeskpor tanggal 17 Juli 2005.¹²³

4.4. Departemen Pertanian

Departemen Pertanian dan Departemen Kesehatan merupakan dua Departemen yang harus sinergis dalam pengendalian penggunaan pestisida. Penggunaan yang berlebihan akan berakibat fatal bagi banyak pihak, seperti konsumen langsung dari hasil Pertanian, lingkungan sekitar dimana pestisida tersebut di “tuangkan/disemprotkan,” sisa pestisida yang mengalir di jaringan irigasi, sungai, danau, dan tempat aliran air lainnya. Baik perstisida yang *on the spot* maupun yang ada dialiran sungai adalah sangat berbahaya, karena mengandung zat-zat yang *persistent*, dan baru beberapa waktu kemudian terlihat dampaknya.

Indonesia pada saat ini belum meratifikasi Deklarasi Stockholm 2005 yang mengatur mengenai larangan *Persistent Organic Pollutans* (POPs) dalam hal rencana implemantasi nasional yang secara berkala mengurangi dan menghapus pelepasan POPS dari produksi, penggunaan *deliberate and undiliberete*, dan penyimpanan limbah.¹²⁴

Departemen Pertanian bersama dengan Departemen Kesehatan mengeluarkan Surat Keputusan Bersama (SKB) No. 711/Kpts/TP.270/8/96 dan No. 881/Menkes/SKB/VIII/1996 tentang Batas Maksimum dari Residu Pestisida dalam Produk Pertanian,

¹²² *Ibid.*

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ Menteri Negara Lingkungan Hidup, SoER, 2004, hal 12.

termasuk didalamnya 1.082 jenis peptisida yang telah memperoleh izin dan umumnya digunakan untuk budi daya pertanian dan kehutanan. Untuk jenis peptisida rumah tangga dan peptisida pengendalian vektor penyakit pada manusia yang terdaftar dan memiliki izin adalah sejumlah 72 jenis.¹²⁵ SKB tersebut memberi kewenangan kepada Direktorat Pupuk dan Peptisida, Departemen Pertanian untuk melakukan kontrol penggunaan peptisida. Direktorat ini dalam melaksanakan kewenangannya mengeluarkan kebijakan:

1. standarisasi,
2. bantuan asistensi teknik, dan
3. evaluasi.

Izin-izin peptisida termasuk izin uji coba, izin sementara dan izin permanen. Izin-izin yang dikeluarkan meliputi:

1. Izin untuk Bahan Teknis Peptisida
2. Izin Peptisida Ekspor
3. Izin Sementara Peptisida (daftar ulang)
4. Izin Tetap Peptisida, Izin Perluasan Peptisida
5. Daftar Izin Sementara Peptisida
6. Daftar Perubahan Nama Pemegang Pendaftaran Peptisida
7. Daftar Perubahan Nama peptisida
8. Daftar Peptisida yang dicabut izinnnya

Selama 2004, terdapat 251 material peptisida aktif, sejumlah 257 formula yang dimiliki, 192 peptisida yang terdaftar bersama kepemilikannya, 22 tipe peptisida yang terdaftar dan 1.072 formula peptisida yang terdaftar dan diizinkan oleh Departemen Pertanian.¹²⁶

¹²⁵ Kementerian Negara Lingkungan Hidup, Status Lingkungan Hidup Indonesia 2005, hal. 204.

¹²⁶ Direktorat Fertilizers dan Peptisida, Dirjen Pelayanan Fasilitas Pertanian, Departemen Pertanian, tahun 2004.

Pada Departemen Pertanian, terdapat Komite Peptisida yang mengelola aplikasi peptisida di Indonesia. Komite ini merupakan badan non-struktural yang dibentuk oleh Departemen Pertanian yang bertugas mengelola dan mendorong kebijakan peptisida di Indonesia.¹²⁷

Departemen Pertanian sejak 1980 melarang distribusi *toxafen*, sejak 1992 *dieldrin* dan *clordane*, dan DDT pada tahun 1993. Aplikasi dari POPs¹²⁸ (*persistent organic pollutants*) peptisida dilarang berdasarkan PP No. 74 Tahun 2001 tentang Pengelolaan material B3 dan standar kualitas dari POPs peptisida di air diatur berdasarkan PP No. 82 tahun 2001, khususnya untuk *aldrin dan dieldrin, chlordane, DDT, heptaclor dan hepox, dan toxafen*.

Berdasarkan Deklarasi Stockholm yang ditandatangani pada tahun 2005, Indonesia bertanggung jawab membangun rencana implementasi nasional yang secara berkala mengurangi dan menghapus pelepasan POPs dari produksi, penggunaan *deliberate and undiliberete*, dan penyimpanan limbah.¹²⁹

4.4.1. Perizinan

Sebagai pelaksana dari pengendalian peptisida tersebut, maka SKB menteri menunjuk Direktorat Pupuk dan Peptisida Departemen Pertanian untuk melakukan kontrol penggunaan, yaitu dalam bentuk standarisasi, bantuan asistensi teknis, dan evaluasi. Jenis izin yang berkaitan dengan peptisida ini adalah a. Izin untuk bahan teknis peptisida, b. Izin peptisida ekspor, c. Izin Sementara Peptisida (daftar ulang) dan d. Izin tetap peptisida, Izin Perluasan Peptisida.

4.4.2. Larangan

¹²⁷ Keputusan Menteri Pertanian No. 194/Kpts/KP.150/3/2002 tentang Komite Peptisida

¹²⁸ Merupakan kelompok senyawa organik yang mengandung klor, beracun, tidak mudah terurai (presistent), tahan perubahan, dan dapat berpindah melalui udara, air dan makhluk hidup sehingga dapat ditemukan pada sumber yang jauh dari sumbernya. POPs bersifat sangat stabil sehingga dapat bertahan di lingkungan dalam jangka waktu yang sangat lama sebelum terurai di lingkungan.

¹²⁹ SoER, 2004, hal 12.

Beberapa peptisida yang secara tegas dilarang adalah:

1. Distribusi *toxafen*, sejak 1980
2. *Dieldrin* dan *clordane* pada tahun 1992
3. DDT pada tahun 1993

4.4.3. Pengawasan Peptisida

Dari data (ada pada bab III) masih terdapat penggunaan DDT pada beberapa tempat dan itu berarti illegal, oleh sebab itu peredarannya harus dalam kondisi pengendalian penuh terutama pada dosis yang diperbolehkan. Sinergi kedua lembaga pemerintah tersebut diwujudkan dengan suatu Surat Keputusan Bersama yang mengatur tentang Batas Maksimum dari Residu Pestisida dalam Produk Pertanian.¹³⁰ Sampai saat ini, ada 1.082 jenis peptisida yang telah memiliki izin. Pada status lingkungan hidup Indonesia 2005 terdata bahwa terdapat 72 jenis peptisida untuk rumah tangga dan peptisida untuk pengendalian vector penyakit pada manusia yang terdaftar dan memiliki izin.

4.5. Departemen Kesehatan

Pada tahun 1985, Menteri Kesehatan mengeluarkan Peraturan Menteri No. 239 tentang Zat Warna Tertentu yang dinyatakan sebagai bahan berbahaya. Alasan keluarnya peraturan menteri tersebut adalah dipergunakannya zat warna untuk memberi dan atau memperbaiki warna bahan atau barang banyak beredar dalam masyarakat yang apabila digunakan dalam obat, makanan dan kosmetika dapat membahayakan Kesehatan manusia dan untuk melindungi masyarakat dari bahaya yang ditimbulkan oleh zat warna tertentu yang dinyatakan sebagai bahan berbahaya yang dilarang digunakan dalam obat, makanan dan kosmetika kecuali mendapat izin dari Direktur Jendral.

Badan usaha atau perorangan yang memproduksi, mengimpor dan mengedarkan zat warna tertentu harus mendaftarkan dan melapor kepada Direktur Jendral. Zat warna tersebut

¹³⁰ Departemen Pertanian dan Departemen Kesehatan, Surat Keputusan Bersama (SKB) No. 711/Kpts/TP.270/8/96 dan No. 881/Menkes/ SKB/VIII/1996 tentang Batas Maksimum dari Residu Pestisida dalam Produk Pertanian.

dalam peredarannya harus mencantumkan tanda peringatan dilarang digunakan dalam obat, makanan dan kosmetika atau dilarang digunakan dalam obat dan makanan.

Selain itu, berdasarkan alasan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi di berbagai bidang maka produksi, distribusi dan penggunaan bahan berbahaya semakin meningkat jumlahnya maupun jenisnya. Penggunaan bahan berbahaya tersebut bila tidak sesuai dengan peruntukan dan penanganannya dapat menimbulkan ancaman atau bahaya terhadap kesehatan manusia dan lingkungan. Salah satu upaya untuk menghindarkan atau mengurangi resiko pada bahan berbahaya tersebut maka dilakukan dengan pemberian informasi yang benar tentang penanganan bahan berbahaya kepada pengelola bahan berbahaya dan masyarakat umum. Terhadap alasan tersebut Menteri Kesehatan mengeluarkan Peraturan Menteri Kesehatan No. 472 Tahun 1996 tentang Pengamanan Bahan Berbahaya Bagi Kesehatan.

Pengertian Bahan berbahaya pada peraturan ini adalah adalah zat, bahan kimia dan biologi, baik dalam bentuk tunggal maupun campuran yang dapat membahayakan kesehatan dan lingkungan hidup secara langsung atau tidak langsung. yang mempunyai sifat racun, karsinogenik, teratogenik, mutagenik, korosif dan iritasi. Setiap jenis bahan berbahaya yang akan didistribusikan atau diedarkan harus didaftar pada Direktorat Jenderal Pengawasan Obat dan Makanan Departemen Kesehatan.

Pendaftaran bahan berbahaya dapat dilakukan oleh produsen, importir atau distributor bahan berbahaya dengan mengisi formulir pendaftaran dan melampirkan dokumen yang diperlukan. Setiap bahan berbahaya yang diedarkan harus diberi wadah dan kemasan dengan baik serta aman yang harus dicantumkan penandaan yang meliputi nama sediaan atau nama dagang, nama bahan aktif, isi / berat / netto, kalimat peringatan dan tanda atau simbol bahaya, petunjuk pertolongan pertama pada kecelakaan. Penandaan harus mudah dilihat, dibaca, dimengerti tidak mudah lepas dan luntur baik karena pengaruh sinar maupun cuaca.

Badan usaha dan perorangan yang mengelola bahan berbahaya harus membuat laporan berkala setiap 3 (tiga) bulan yang memuat tentang penerimaan, penyaluran dan penggunaan serta yang berkaitan dengan kasus yang terjadi. Kasus terhadap importir bahan berbahaya berupa formalin, merkurimetanill yellow, rodamin B dan sianida dan garamnya,

harus segera melaporkan pemasukan atau penerimaannya kepada Direktur Jenderal selambat lambatnya (dua) minggu setelah penerimaan barang.

Impotir atau distributor yang menyalurkan bahan berbahaya harus membuat pencatatan khusus mengenai nama dan alamat jelas dari pemesan atau pengguna jumlah atau banyaknya bahan berbahaya yang diserahkan untuk keperluan apa bahan berbahaya tersebut digunakan oleh pemesan dengan mencantumkan nama importirnya.

4.5.1. Pengaturan Bahan Berbahaya (B2) oleh Departemen Kesehatan

Departemen Kesehatan mengatur mengenai penggunaan bahan berbahaya (B2) yang masih didasarkan pada ordonansi *Gevarlijke Stoffen, Stb 1949 No. 337*. Berdasarkan pada ordonansi tersebut, menteri Kesehatan mengeluarkan Peraturan Menteri pada tahun 1985 yaitu yang mengatur mengenai Zat Warna Tertentu yang dinyatakan sebagai Bahan Berbahaya. Alasan yang menjadi dasar keluarnya Peraturan Menteri ini adalah banyaknya digunakan zat warna tertentu yang dinyatakan sebagai bahan berbahaya yang dilarang tetapi digunakan dalam pembuatan obat, makanan dan kosmetik. Penggunaan zat tersebut tentunya dapat berpengaruh langsung kepada kesehatan masyarakat.

Zat warna tertentu tersebut sebenarnya masih dapat dipergunakan untuk berbagai produksi, tetapi bukan untuk obat, makanan dan kosmetika dan dalam penggunaannya harus aman bagi masyarakat termasuk pengelolaan dan atau pembuangan limbah hasil produksi yang menggunakan zat tersebut. Untuk itulah maka penggunaannya harus mendapatkan izin dari Direktur Jendral. Produksi dan distribusi terhadap bahan berbahaya ini harus dilengkapi dengan keterangan/informasi yang jelas akan penanganan bahan berbahaya kepada pengelola bahan berbahaya tersebut termasuk kepada masyarakat. Menteri Kesehatan selanjutnya mengeluarkan Peraturan Menteri Kesehatan No. 472 Tahun 1996 tentang Pengamanan Bahan Berbahaya Bagi Kesehatan, dengan tujuan untuk lebih mengendalikan peredaran dari zat warna tertentu yang masuk pada kategori bahan berbahaya tersebut.

Beberapa Permenkes yang berhubungan dengan bahan berbahaya

1. Kepmenkes 1191/2002 tentang PBF (pedagang besar farmasi)
2. Kepmenkes 245/1990 tentang izin usaha industri farmasi
3. Peraturan menteri kesehatan RI no.236/men.kes/per/X/77 tanggal 5 Oktober 2007 tentang perijinan produksi kosmetika dan alat kesehatan

4.5.2. Perizinan

Perizinan harus dilakukan oleh pengusaha dan atau perorangan yang menggunakan/memanfaatkan bahan berbahaya ini kepada Direktur Jendral Pengawasan Obat dan Makanan.

4.5.3. Peredaran dan distribusi

Untuk kepentingan peredaran dari zat warna yang masuk kedalam kategori berbahaya tersebut, maka pengusaha dan atau perorangan yang berupa produsen, importir atau distributor harus melakukan pendaftaran dan melapor kepada Direktur Jendral Pengawasan Obat dan Makanan. Dalam kemasan yang diedarkan, zat warna tersebut harus terdapat label yang dengan tegas mencantumkan larangan penggunaan zat warna tersebut untuk obat, makanan dan kosmetika.

Pelabelan yang harus dilakukan tersebut harus terdapat nama sediaan atau nama dagang, nama bahan aktif, isi/berat/netto, kalimat peringatan dan tanda atau symbol bahaya, serta petunjuk pertolongan pertama pada kecelakaan. Label tersebut harus mudah dibaca, dimengerti, tidak mudah lepas dan luntur baik karena pengaruh sinar maupun cuaca. Terhadap zat-zat khusus seperti formalin, *merkurimetanil yellow*, *rodamin B* dan sianida dan garamnya, harus melaporkan kepada Direktur Jendral selambat-lambatnya dua minggu setelah barang diterima.

4.6. Departemen Perhubungan

Departemen Perhubungan merupakan instansi pemerintah yang berkaitan langsung dengan pengelolaan bahan berbahaya beracun, khususnya hal yang mengnai pengangkutan bahan berbahaya beracun atau limbah bahan berbahaya beracun tersebut. UU Lingkungan pada pasal 9 ayat (2) menyebutkan bahwa pengelolaan lingkungan hidup, dilaksanakan

secara terpadu oleh instansi pemerintah sesuai dengan bidang tugas dan tanggung jawab masing-masing ... Kemudian pada PP 18 Tahun 1999 mengenai Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya Beracun, pasal 40 ayat (1) huruf b menyebutkan bahwa pengangkut limbah B3 wajib memiliki izin pengangkutan dari Menteri Perhubungan setelah mendapat rekomendasi dari Kepala instansi yang bertanggung jawab.

Selain undang-undang yang menatur mengenai lingkungan, dari sisi Perhubungan atau pengangkutan, juga terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur secara khusus mengenai pengangkutan bahan berbahaya beracun dan atau limbah bahan berbahaya beracun tersebut. Dua undang-undang yang secara langsung mengatur adalah UU No. 14 Tahun 1993 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang mengatur mengenai pengangkutan di darat, serta UU No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, yang mengatur pengangkutan di laut.

Pada UU No. 14 Tahun 1993, hanya ada satu pasal yang mengatur, yaitu pada pasal 40, bahwa pengangkutan bahan berbahaya, barang khusus, peti kemas, dan alat berat diatur dengan Peraturan Pemerintah. Sedangkan pada UU No. 17 Tahun 2008, pada dasarnya membedakan antara bahan berbahaya dan limbah bahan berbahaya beracun. Pada BAB V Angkutan di Perairan, Bagian Kesembilan mengenai Kewajiban dan Tanggung Jawab Pengangkut, paragraph dua mengenai tanggung jawab pengangkut, pasal 45 ayat (3), menyebutkan tentang barang berbahaya.¹³¹ Kemudian pada pasal 208 ayat (1) huruf g, disebutkan ada dua hal mengenai barang berbahaya dan limbah bahan berbahaya beracun.¹³²

Suatu industrialisasi yang optimal harus didukung dengan transportasi yang optimal pula. Pasokan akan bahan-bahan industri tersebut bisa berupa Bahan Berbahaya Beracun atau ketika suatu produksi sudah selesai dilakukan, maka akan tersisa limbah, yang mungkin juga berupa limbah bahan berbahaya beracun. Bahan Berbahaya Beracun dan Limbah Bahan

¹³¹ Termasuk yang diatur pada ayat ini adalah klasifikasi barang berbaya, yaitu bahan atau barang peledak (explosives); gas yang dimampatkan, dicairkan, atau dilarutkan dengan tekanan (compressed gases, liquified or dissolved under pressure); cairan mudah menyala/terbakar (flammable liquids); bahan/barang padat mudah menyala/terbakar (flammable solids); bahan atau barang pengoksidasi (oxidizing substances); bahan atau barang beracun dan mudah menular (toxic and infectious substances); bahan atau barang radioaktif (radioactive material); bahan atau barang perusak (corrosive substances); dan berbagai bahan atau zat berbahaya lainnya (miscellaneous dangerous substances).

¹³² Pasal ini mengatur mengenai pengawasan pada bongkar muat, yaitu bongkar muat barang berbahaya serta limbah bahan berbahaya.

Berbahaya Beracun tersebut tentu juga membutuhkan transportasi yang baik untuk menjaga keamanan masyarakat terhadap akibat-akibat yang dapat ditimbulkan. Beberapa jenis limbah Bahan Berbahaya Beracun yang sering diangkut adalah Fly Ash; Copper slag; Steel Slag (sejenis pasir besi); Sludge Oil dan Slope Oil (Minyak bekas); Zat Radio Aktif : Cobalt-60; Wet Fly Ash (bottom ash); Limbah Klinis; Liquid Oksigen; Spent Katalis RRC 15 Ex; Carbon Disulfid (CS₂); Amonium Nitrate; Acid Waste; Copper Chloride (CuCl₂); Carbon-Sulfur ex T-760(solid); Hidrogen Peroxyde (Gas) B3; Sludge Belt Press dari Industri Kertas.

4.6.1. Pengaturan Pengangkutan oleh Departemen Perhubungan

Ada beberapa dasar hukum dalam hal pengangkutan bahan berbahaya beracun atau limbahnya, yaitu:

1. UU No. 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, pada Pasal 40 menyebutkan bahwa pengangkutan bahan berbahaya, barang khusus, peti kemas, dan alat berat diatur dengan Peraturan Pemerintah.
2. UU No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, menyebutkan pada paragraph 3 tentang Pengangkutan Barang Khusus dan Barang Berbahaya.

Pada pasal 44 menyebutkan bahwa Pengangkutan barang khusus dan barang berbahaya diatur dengan peraturan pemerintah. Barang tersebut dapat berupa bahan cair, bahan padan dan bahan gas, dengan klasifikasi:

- a. Bahan atau barang peledak (*explosive*);
- b. Gas yang dimampatkan, dicairkan, atau dilarutkan dengan tekanan (*compressed gases, liquified or dissolved under pressure*);
- c. Cairan yang mudah menyala/terbakar (*flammable liquids*);
- d. Barang/barang padat mudah menyala/terbakar (*flammable solids*);
- e. Bahan atau barang pengoksidasi (*oxidizing substances*);
- f. bahan atau barang beracun dan mudah menular (*toxic and infectious substances*);

- g. bahan atau barang radioaktif (*radioactive material*);
- h. bahan atau barang perusak (*corrosive substances*); dan
- i. berbagai bahan atau zat berbahaya lainnya (*miscellaneous dangerous substances*).

Pada pasal 46 mengatur mengenai wajib memenuhi syarat bagi pengangkutan barang berbahaya dan barang khusus, yaitu

- a. pengemasan, penumpukan, dan penyimpanan di pelabuhan, penanganan bongkar muat, serta penumpukan dan penyimpanan selama berada di kapal;
- b. keselamatan sesuai dengan peraturan dan standar, baik nasional maupun internasional bagi kapal khusus pengangkut barang berbahaya; dan
- c. pemberian tanda-tanda tertentu sesuai dengan barang berbahaya yang diangkut.

Pengertian "kapal khusus" adalah kapal yang dirancang khusus untuk mengangkut barang berbahaya yang antara lain berupa gas, minyak bumi, bahan kimia (*chemical*), dan radioaktif. Pemilik, operator, dan/atau agen perusahaan angkutan laut yang mengangkut barang berbahaya dan barang khusus wajib menyampaikan pemberitahuan kepada Syahbandar sebelum kapal pengangkut barang khusus dan/atau barang berbahaya tiba di pelabuhan seperti yang diatur pada pasal 47. Sedangkan Badan Usaha Pelabuhan dan Unit Penyelenggara Pelabuhan wajib menyediakan tempat penyimpanan atau penumpukan barang berbahaya dan barang khusus untuk menjamin keselamatan dan kelancaran arus lalu lintas barang di pelabuhan serta bertanggung jawab terhadap penyusunan sistem dan prosedur penanganan barang berbahaya dan barang khusus di pelabuhan.

Pasal 74 mengatur mengenai Rencana Rencana Induk Pelabuhan meliputi rencana peruntukan wilayah daratan dan rencana peruntukan wilayah perairan yang berdasar pada kriteria kebutuhan: fasilitas pokok; dan fasilitas penunjang. Pengertian "fasilitas pokok" untuk wilayah daratan meliputi antara lain dermaga, gundang, lapangan penumpukan, terminal penumpang, terminal peti kemas, terminal Ro-Ro, fasilitas penampungan dan pengolahan limbah, fasilitas bunker, fasilitas pemadam

kebakaran, fasilitas gudang untuk bahan atau barang berbahaya dan beracun, fasilitas pemeliharaan dan perbaikan peralatan, serta Sarana Bantu Navigasi-Pelayaran.

Sedangkan "fasilitas pokok" untuk perairan meliputi antara lain alur-pelayaran, perairan tempat labuh, kolam pelabuhan untuk kebutuhan sandar dan olah gerak kapal, perairan tempat alih muat kapal, perairan untuk kapal yang mengangkut bahan atau barang berbahaya, perairan untuk kegiatan karantina, perairan alur penghubung intrapelabuhan, perairan pandu, dan perairan untuk kapal pemerintah.

Pasal 208 ayat (1) huruf g menyebutkan bahwa dalam melaksanakan fungsi keselamatan dan keamanan syahbandar mempunyai tugas mengawasi bongkar muat barang berbahaya serta limbah bahan berbahaya dan beracun. Selain itu, Pengaturan mengenai Persetujuan Kegiatan Kapal di Pelabuhan pada pasal Pasal 216 menyebutkan bahwa kapal yang melakukan kegiatan perbaikan, percobaan berlayar, kegiatan alih muat di kolam pelabuhan, menunda, dan bongkar muat barang berbahaya wajib mendapat persetujuan dari Syahbandar.

Sanksi terhadap setiap orang yang mengangkut barang khusus dan barang berbahaya tidak sesuai dengan persyaratan dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun atau denda paling banyak Rp400.000.000,00 (empat ratus juta rupiah) yang diatur pada pasal 294. Denda menjadi semakin tinggi bila mengakibatkan kerugian harta benda dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah). Dan, jika perbuatan mengakibatkan kematian seseorang dan kerugian harta benda dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp1.500.000.000,00 (satu milyar lima ratus juta rupiah).

Pemberitahuan yang tidak dilakukan oleh setiap orang yang mengangkut barang berbahaya dan barang khusus maka dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) bulan dan denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah) sebagaimana yang diatur pada pasal 295.

Pasal 322 mengatur mengenai nakhoda yang melakukan kegiatan perbaikan, percobaan berlayar, kegiatan alih muat di kolam pelabuhan, menunda, dan bongkar muat barang berbahaya tanpa persetujuan dari Syahbandar dipidana dengan pidana

penjara paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah).

3. Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1993 tentang Angkutan Jalan, pada Pasal 13 ayat (2) menyebutkan bahwa pengangkutan barang terdiri dari barang umum, barang berbahaya, barang khusus, peti kemas, dan alat berat. Ayat (2) menyebutkan pengangkutan bahan berbahaya diklasifikasikan menjadi pengangkutan bahan: mudah meledak; gas mampat, gas cair, gas terlarut pada tekanan atau pendingin tertentu; cairan mudah menyala; (minyak dan gas bumi termasuk dalam kategori/klasifikasi 2 dan 3 karena sifatnya berupa cairan yang mudah menyala dan gas mampat/cair); padatan mudah menyala; oksidator, peroksida organik; racun dan bahan yang mudah menular; radioaktif; korosif; berbahaya lain.

4. Peraturan Pemerintah No. 51 Tahun 2002 tentang Perkapalan; pada pasal 92 menyebutkan bahwa

(1) Pengangkutan barang berbahaya dan limbah bahan berbahaya dan beracun harus memenuhi persyaratan sesuai dengan sifat bahaya dan pengaruhnya terhadap lingkungan

(2) Pengangkutan limbah bahan berbahaya dan beracun harus mendapat izin dari Menteri setelah mendapat rekomendasi dari instansi yang bertanggung jawab di bidang pengendalian dampak lingkungan

(3) Barang berbahaya terbagi dalam beberapa kelas

Pada penjelasan dri PP ini, pasal 92 ayat (2) menyebutkan bahwa sesuai dengan ketentuan internasional yang berlaku, barang berbahaya terbagi menurut kelas-kelas sebagai berikut:

(1) Bahan peledak

(2) Bahan yang dikempa, dicairkan atau dilarutkan di bawah tekanan, dan]

(3) Cairan yang mudah menyala

5. Peraturan Pemerintah No. 69 Tahun 2001 tentang Kepelabuhanan; pada pasal 8 mengatur mengenai tiga jenis pelabuhan, yaitu Pelabuhan Khusus

Nasional/Internasional, Pelabuhan Khusus Regional dan Pelabuhan khusus Lokal. Dari ketiga jenis pelabuhan tersebut, hanya pelabuhan khusus nasional/internasional yang dapat menangani pelayanan barang-barang berbahaya beracun.

Selain itu, pada pasal 13 tentang rencana peruntukan lahan dan rencana peruntukan perairan, maka dalam rencana tersebut terdapat fasilitas gudang untuk bahan/barang berbahaya beracun dan peruntukan perairan untuk kapal yang mengangkut bahan berbahaya beracun.

6. Keputusan Presiden No. 21 Tahun 2003 tentang Pengesahan Protokol 9 Barang Berbahaya, berisikan kesepakatan sembilan negara tentang Barang Berbahaya
7. Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 69 Tahun 1993 tentang Penyelenggaraan Angkutan Barang Di Jalan yang menyebutkan bahwa
 - (1) Sesuai dengan pasal 12 KM. 69 Tahun 1993 pengangkut bahan berbahaya wajib mengajukan permohonan persetujuan kepada Dirjen Perhubungan Darat sebelum pelaksanaan pengangkutan.
 - (2) Dalam permohonan tersebut di atas memuat keterangan sekurang-kurangnya mengenai :
 - i. nama, jenis dan jumlah bahan berbahaya yang akan diangkut serta dilengkapi dengan dokumen pengangkutan bahan berbahaya dari instansi yang berwenang;
 - ii. tempat pemuatan, lintasan yang akan dilalui, tempat pemberhentian dan pembongkaran;
 - iii. identitas dan tanda kualifikasi awak kendaraan;
 - iv. waktu dan jadwal pengangkutan;
 - v. jumlah dan jenis kendaraan bermotor yang akan digunakan untuk mengangkut.
8. Keputusan Menteri Perhubungan No. 17 Tahun 2000 tentang Pedoman Penanganan Bahan/Barang Berbahaya Dalam Kegiatan Pelayaran di Indonesia.

Dalam rangka menjamin keselamatan dalam penanganan bahan/barang berbahaya dalam kegiatan pelayaran di Indonesia perlu memberlakukan ketentuan mengenai International Maritime Dangerous Goods (IMDG) Code yang merupakan aturan pelaksanaan dari Convensi on the Safety of Live at Sea (SOLAS)¹³³ dan Convention on the Prevention of Marine Pollution from Ship (MARPOL)¹³⁴ yang telah diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia.

Kepmenhub No. 17 ini memberlakukan "International Maritime Dangerous Goods (IMDG) Code beserta suplemennya sebagai pedoman penanganan bahan/barang berbahaya dalam kegiatan pelayaran di Indonesia.

Dalam lampirannya, terdapat enam kelas bahan berbahaya, yaitu kelas 1 berupa bahan peledak (*explosive*), kelas 2 berupa bahan gas dimampatkan, dicairkan atau dilarutkan dengan tekanan (*compressed, liquefied or dissolved under pressure*), kelas 3 berupa bahan cair mudah terbakar (*flammable liquids*), kelas 4.1. berupa bahan padat mudah terbakar (*flammable solids*), kelas 4.2. berupa bahan yang berpotensi untuk terbakar sendiri (*substances liable to spontaneous combustion*), 4.3. berupa bahan yang apabila terkena air padat dapat menimbulkan gas mudah terbakar (*substances which, in contact with water, emit flammable gases*), kelas 5.1. berupa bahan mudah teroksidasi (*oxidizing substances (agent)*), kelas 5.2. Peroksida organik (*organic peroxides*), kelas 6.1 berupa bahan beracun (*toxic substances*), kelas 6.2. berupa bahan penyebab infeksi (*infectious substances*), kelas 7 berupa materi radioaktif (*radioactive material*), dan kelas 8 berupa bahan korosif (*corrosives*), serta kelas 9 berupa bahan dan artikel berbahaya lainnya (*miscellaneous dangerous substances and articles*). Selain itu pada supplement terdapat prosedur darurat (*emergency procedures*), panduan pertolongan medis pertama (*medical first aid guide*), muatan curah kering (*solid bulk cargoes*), penggunaan pestisida di kapal dan angkutan materi nuklir (*carriage of nuclear materials*).

¹³³ Keputusan Presiden No. 65 Tahun 1980 tentang Pengesahan "International Convention on The Safety of Life at Sea 1974"

¹³⁴ Keputusan Presiden No 46 Tahun 1986 tentang Pengesahan "International Convention on The Prevention of Pollution From Ship 1973 and Protocol of 1978 Relating to The International Convention For The Prevention of Pollution From Ship 1973.

9. Keputusan Dirjen Perhubungan Darat No. AJ.306/6524/LLAJ edaran perihal :
Prosedur penerbitan persetujuan pengangkutan bahan beracun dan berbahaya (B3).
10. Keputusan Dirjen Perhubungan Laut No. UM/48/4/2-01 tentang Pedoman
Pelaksanaan Penanganan Bahan/Barang Berbahaya Seluruh Pelabuhan di Indonesia.

Pada lampiran keputusan ini diatur mengenai tatacara penanganan bahan/barang berbahaya di pelabuhan Indonesia, pelaksanaan operasional, keadaan darurat dan daftar nama bahan/barang berbahaya.

Dalam melaksanakan tugasnya, Tim melakukan konsultasi dengan instansi terkait antara lain Bappedal, Menteri Negara Lingkungan Hidup, Deperindag, Bea Cukai, Karantina Pelabuhan dan biro hukum dan organisasi dephub.

11. Keputusan Dirjen Perhubungan Darat Nomor : SK 725/AJ.302/DRJD/2004, tentang
Pengangkutan Bahan Beracun dan Berbahaya (B3) tanggal 30 April 2004.

Merupakan bentuk pengaturan lebih lanjut dari Keputusan Menteri Perhubungan No. KM.69 Tahun 1993 tentang Penyelenggaraan Angkutan Barang di Jalan. Tujuannya adalah untuk mewujudkan lalu lintas dan angkutan B3 yang selamat, aman, lancar, tertib dan teratur, serta mampu memadukan dengan moda transportasi lainnya, sehingga dampak negatif dari interaksi fisik, kimia dan mekanik antar bahan bahan berbahaya dan beracun dengan manusia, kendaraan lainnya maupun lingkungan sekitarnya dapat dicegah.

Pengaturan pengangkutan bahan berbahaya dan beracun meliputi persyaratan kendaraan pengangkutan B3, persyaratan pengemudi dan pembantu pengemudi angkutan B3, persyaratan lintas angkutan B3, dan persyaratan pengoperasian angkutan B3.

12. Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 91 tahun 2003 tentang
rekomendasi pemanfaatan limbah bahan berbahaya dan beracun
13. Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup No. 3 Tahun 2007 tentang Fasilitas
Pengumpulan dan Penyimpanan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun di
Pelabuhan.

Untuk mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup maka limbah bahan berbahaya dan beracun yang berasal dari kegiatan kapal, di pelabuhan diperlukan pengelolaan yang menjamin keamanan lingkungan hidup, dan salah satu kegiatan pengelolaan limbah B3 tersebut adalah berupa pengumpulan dan penyimpanan.

Pengaturan yang dilakukan adalah berupa pelarangan setiap pemilik dan/atau operator kapal dilarang melakukan pembuangan limbah bahan berbahaya dan beracun ke media lingkungan hidup.

Limbah B3 dari kapal diserahkan kepada penanggungjawab usaha kegiatan fasilitas pengumpulan, penyimpanan limbah B3 atau fasilitas pengelolaan B3 lainnya. Dari pihak pelabuhan umum dan khusus wajib menyediakan fasilitas pengumpulan dan penyimpanan limbah B3 yang berasal dari kegiatan kapal.

- a. Pengangkutan bahan berbahaya dan beracun (B3), adalah sisa suatu usaha dan/atau kegiatan yang mengandung bahan berbahaya dan / atau beracun yang karena sifat, konsentrasinya dan /atau jumlahnya jumlahnya, baik secara langsung maupun tidak langsung dapat mencemarkan dan/atau merusakkan lingkungan hidup, dan/atau dapat membahayakan lingkungan hidup manusia atau makhluk hidup lainnya. Oleh karena itu pengaturan muatan bahan berbahaya dan beracun (B3) sangat penting. Sejalan dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 21 Tahun 2003 tentang Pengesahan Protocol 9 Dangerous Goods yang diterbitkan pada tanggal 11 April 2003 dimana Protocol 9 Dangerous Goods merupakan hasil kesepakatan 9 negara dan merupakan acuan umum bagi negara-negara ASEAN dalam penerapan regulasi dan pelaksanaan pengangkutan bahan berbahaya dan beracun (B3) yang salah satunya melalui jalan raya dan dalam pelaksanaannya melibatkan aparat dari institusi yang terkait dalam pengawasan transportasi.
- b. Maka agar dalam pengangkutan bahan berbahaya dari tempat kegiatan pemuatan sampai ke tempat pembongkaran akhir dilakukan oleh orang atau badan yang

memiliki izin dengan terlebih dahulu mendapat rekomendasi dari pihak terkait sebelum melakukan kegiatan pengangkutan bahan berbahaya tersebut.¹³⁵

- c. Dalam Perundang-undangan di bidang jalan di negara-negara Eropa, Pengemudi memiliki tugas untuk mengamankan semua muatan kendaraan mereka dan untuk menghindari luka fisik dan kerusakan baik orang dan properti selama operasi transportasi. Pengangkutan barang-barang berbahaya, seperti barang mengandung racun, korosif, bahan peledak, atau bahan mudah terbakar, menciptakan resiko tambahan yang timbul dari sifat barang-barang itu sendiri. Sangat penting bahwa pengemudi kendaraan yang mengangkut barang-barang berbahaya mengetahui bagaimana menyimpan dan mengamankan muatan ini dengan tepat, apakah barang-barang tersebut dibawa dengan tangki atau pengemasan (ini termasuk petikemas ukuran sedang dan pengemasan besar). Jika peti kemas bocor atau rusak, bahan-bahan mungkin keluar/hilang dan menciptakan bahaya bagi orang-orang disekitar, ditempat terdekat, dan/atau merusak lingkungan. Pelatihan bagi pengemudi kendaraan pengangkut barang-barang berbahaya diberikan oleh suatu Badan Nasional dibawah kontrol Departemen Transportasi.
- d. Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) mempertahankan daftar semua barang-barang berbahaya dan memberikan masing-masing empat angka identifikasi, dan kemudian menempatkan mereka dalam salah satu dari sembilan kelompok menurut jenis bahaya yang akan mereka timbulkan jika mereka secara tak sengaja tumpah selama pengangkutan. Kelompok ini memiliki tanda-tanda peringatan, yang digunakan untuk menandai bungkus/pak dan kendaraan yang mengangkut barang-barang berbahaya dalam sistem transportasi.¹³⁶
- e. Pengepakan barang-barang berbahaya, seperti drum baja, drum plastik, kantung plastik, dan berbagaimacam kotak, dirancang dengan seksama dan dibuat untuk memastikan bahwa isi benar-benar aman selama perjalanan angkutan darat. Bagaimanapun, dengan pengecualian beberapa bungkus bahan – bahan radioaktif

¹³⁵ <http://chemcareasia.wordpress.com/2007/03/06/pelatihan-chemgold-ii-di-terminal-peti-kemas-surabaya/>

¹³⁶ *ibid.* <http://chemcareasia.wordpress.com/2007/03/06/pelatihan-chemgold-ii-di-terminal-peti-kemas-surabaya/>

dan zat menular, mereka tidak dirancang untuk menghadapi terjadinya kecelakaan, seperti tabrakan dalam kecepatan tinggi, atau kelebihan panas (overheating) dalam kebakaran mobil. Oleh karena itu penting sekali mengenai pengemasan yang aman sehingga tidak jatuh dari kendaraan, bahkan sekalipun kendaraan bertabrakan atau terjungkal. Ini yang terbaik yang bisa dicapai dengan membawanya dalam box, atau bodi terbuka atau ditutup dengan gordien disamping. Jika tidak, kemasan harus diamankan dengan kain terpal, jaringan, tali muatan dll. Pemuatan yang kokoh juga diperlukan untuk mencegah pergesekan atau chafing 'melukai' antara pak selama penagngkutan, yang bisa menyebabkan kerusakan atau kebocoran. Penting bahwa pak-pak diperiksa sebelum pemuatan dan yang menunjukkan tanda-tanda rusak atau bocor tidak dimuat.

- f. Silinder gas sangat kuat, yang memungkinkan benda itu menahan tekanan gas dengan aman dibagian dalam, namun untuk alasan ini, silinder gas tersebut juga sangat berat. Yang terbaik mereka angkut tegak lurus di rak yang ada pada kendaraan, di tempat penyimpanan (*crib*) atau rangka yang bisa buka-tutup. Jika diangkut satu persatu, silinder gas tersebut harus diamankan dengan tali atau rantai guna mencegah pergerakan diruang muatan, yang bisa menyebabkan kerusakan pada silinder itu sendiri, atau terhadap barang-barang muatan lainnya. Katup peti kemas gas harus dilindungi dengan sambungan (*fittings*) seperti ring atau tutup. Kalau tidak, jika katup rusak, gas yang keluar dibawah tekanan mungkin menggerakkan peti kemas dengan kekuatan besar, peti kemas gas harus selalu diangkut dengan kendaraan yang terbuka dengan atmosfir sehingga kebocoran kecil bisa berhenti tanpa bahaya. Jika sejumlah kecil silinder diangkut dengan van tertutup, mesti ada ventilasi yang cukup dari ruang muatan. Gas beracun jangan pernah diangkut dengan ruang yang sama dengan pengemudi atau awak kendaraan. Petikemas LPG (Liquefied petroleum gas, seperti butane dan propane) harus diangkut tegak lurus, guna mencegah kegagalan pemakaian (*malfunction*) setiap peralatan yang lepas karena bersentuhan langsung dengan Liquefied gas.
- g. Intermediate Bulk Container (IBC) adalah pengemasan portable fleksibel yang semi-rigid/ semi keras dan kekakuan lebih besar dengan kapasitas sampai 3 meter

kubik dirancang untuk penanganan mekanis. IBC bisa mengangkat antara 0,5 hingga 2,5 ton bahan, baik cairan, butiran kecil, atau serbuk, dan mungkin dilengkapi dengan dasar jenis palet atau dengan tali untuk menangani dengan truk forklift. IBC harus dimuat dengan aman di kendaraan, misalnya masing-masing IBC bisa diamankan dengan rantai, tali pengikat atau kelem. IBC harus diperiksa sebelum pemuatan, untuk memastikan benda tersebut dalam kondisi baik, dan tidak ada kebocoran yang terjadi, khususnya sekitar sambungan untuk mengisi dan mengeluarkannya.

Kemasan lebih besar terdiri dari bahan-bahan pengemasan bagian luar dan bagian dalam, berlawanan dengan bulk material. Pengemasan besar ini dirancang untuk penanganan mekanis dan memiliki kapasitas melebihi 3 meter kubik. Penggunaannya terbatas pada bahan tertentu dan perlu dimuat dengan ketelitian yang sama dengan IBC.

- h. Satu masalah khusus dengan pengangkutan barang-barang berbahaya adalah beberapa bahan bisa bereaksi bahaya dengan lainnya jika mereka secara tak sengaja bercampur. Misalnya, asam bisa bereaksi dengan garam logam untuk menghasilkan gas dengan kadar racun tinggi. Bungkus bahan yang tidak kompatibel, terbaik diangkut dengan kendaraan terpisah. Jika mereka diangkut dengan kendaraan yang sama, mereka harus dengan efektif dipisahkan dan diamankan sehingga bahan-bahan tadi tidak bercampur, bahkan dalam kondisi kecelakaan. Pengirim barang harus memberikan informasi kepada pengangkut tentang tidak kompatibelnya setiap barang-barang berbahaya yang di kirimkannya, namun jika ragu, pengangkut harus mendapatkan pengetahuan tambahan dari ahli. Maka pengemudi harus memastikan mengerti cara pemisahan yang diharuskan dipertahankan selama perjalanan. Pada umumnya, jenis barang-barang berbahaya berikut jangan diangkut bersama-sama kecuali kalau bahan-bahan tersebut dapat dipisahkan secara efektif.
- i. Asam dengan Sianida, Sulfida atau Klorit.
 - ii. Oksidiser yang mudah terbakar
 - iii. Mudah terbakar dengan gas beracun

- iv. Korosif dengan tekanan peti kemas gas
- v. Pemisahan efektif bisa dicapai dengan cara-cara berikut.
- vi. Memuat bahan dalam ruang terpisah di kendaraan
 - 1. Pengepakan masing-masing petikemas dengan kekuatan bahan cukup untuk memberikan perlindungan ekstra, dan untuk menahan setiap kebocoran dari peti kemas penyimpan bagian dalam.
 - 2. Bahan makanan manusia dan makanan binatang tidak bisa diangkut bersama dengan bahan-bahan beracun atau yang mudah menular, dan beberapa barang-barang berbahaya lainnya seperti asbes, kecuali kalau bahan makanan berhasil dengan efektif dipisahkan dari barang-barang berbahaya. Tidak diperbolehkan mengangkut bahan makanan dalam kendaraan yang telah digunakan untuk barang-barang berbahaya ini, kecuali kalau kendaraannya telah dibersihkan secara menyeluruh.
- i. Peti kemas barang (*freight containers*) dibuat berdasarkan standart internasional untuk pengiriman lewat transportasi multi-modal, yakni gabungan transportasi jalan darat, kereta api dan laut. Bersamaan dengan semua perlengkapan transportasi, peti kemas harus dimuat dengan aman untuk mencegah kerusakan pada pak/bungkus, dan kebocoran bahan-bahan berbahaya. Ini penting bagi transportasi laut, dimana peti kemas didalam kapal mungkin terkena kekuatan hebat karena aksi gelombang dalam waktu lama. Pemisahan bahan-bahan yang tidak kompatibel dalam peti kemas diatur dengan ketat dibawah Peraturan Barang-barang Berbahaya Maritim Internasional (IMDG Code). Pedoman lebih jauh tentang masalah ini diberikan pada Catatan Pedoman eksekutif Keselamatan HSG78 " Barang-barang berbahaya dalam Unit-unit Transportasi Kargo-Pengepakan dan pengangkutan untuk transportasi laut".
- j. Tanki digunakan untuk membawa gas, zat cair, dan bubuk dalam jumlah besar. Titik-titik akses, yakni lubang palka (*hatches*) dan katup (*valves*), harus tertutup dengan aman selama pengangkutan. Semua lubang, termasuk peralatan pengurangan tekanan, dll, harus diperiksa keamanan dan kebocoran sebelum

mengadakan perjalanan. Tanki bisa dengan kuat diikat ke kendaraan pengangkut atau trailer, atau mungkin dalam bentuk peti kemas tangki (tank container), dengan tanki di pasang di bagian dalam satu angka ISO untuk pengangkutan multi modal, dengan cara yang sama sebagai peti kemas muatan. Peti kemas muatan dan petikemas tanki harus di amankan dengan tepat ke kendaraan pengangkut.

- k. Bahan peledak sensitif terhadap panas, dan mungkin juga sensitif terhadap guncangan. Oleh karena itu barang-barang muatan bahan peledak harus diamankan dengan baik untuk mencegah tergosok dan pergesekan, dan untuk mencegah tubrukan antara mereka selama pengangkutan. Barang-barang lain yang diangkut dalam ruang muatan, misalnya tas perkakas, alat pemadam api, atau perlengkapan berat lainnya juga harus aman guna mencegah pengaruh barang yang mudah meledak. Untuk meminimalisir resiko kebakaran atau reaksi berbahaya, bahan peledak jangan diangkut dengan muatan barang – barang berbahaya, kecuali diizinkan di bawah Pengangkutan bahan-bahan peledak yang aman. Terlepas dari aspek keselamatan juga ada masalah sangat penting mengamankan bahan peledak dalam pengamanannya terhadap pencuri. Ini terbaik dicapai dengan menggunakan ruang muatan yang sama sekali tertutup, terjamin keamanannya dengan pintu yang bisa dikunci.
1. Semua barang- barang bersifat mudah meledak telah di kelompokkan oleh PBB memiliki tanda satu huruf, untuk menunjukkan *Compability Group*. Idealnya, barang-barang dalam kelompok berbeda jangan diangkut di muatan yang sama, karena resiko inisiasi antara mereka, yang bisa mendatangkan hasil berbahaya. Dalam prakteknya, beberapa kelompok diperbolehkan untuk diangkut bersama-sama, misalnya kelompok C dan D. Beberapa kelompok harus selalu diangkut secara terpisah, misalnya kelompok A dan L. Aturan untuk pemisahan harus dipelajari dengan rinci untuk masing-masing kasus. Biasanya pengirim barang atau operator kendaraan bertanggung jawab untuk memutuskan pemisahan, dan pengemudi untuk menjamin hal itu dilaksanakan dilapangan.

- m. Paket bahan-bahan radioaktif harus terjaga sedemikian rupa untuk mempertahankan tingkat radiasi di permukaan luar pada level yang aman. Paket tersebut tidak bahaya selama pengangkutan selama pengemasan tetap utuh. Bagaimanapun, praktek terbaik selalu ditujukan untuk mengurangi setiap radiasi level serendah mungkin paket radioaktif, oleh karena itu harus dimuat di belakang ruang muatan, sejauh mungkin dari pengemudi. Paket tersebut bisa diangkat dengan muatan umum lainnya, namun biasanya tidak dengan bahan peledak.
- n. Ada tiga set Peraturan berhubungan dengan pengangkutan barang-barang berbahaya di Inggris, untuk barang-barang berbahaya secara umum, bahan-bahan peledak dan radio aktif. Peraturan di Inggris mewajibkan untuk mengisi form terhadap orang-orang yang secara langsung terlibat dalam operasi pengangkutan, yakni pengirim barang, operator kendaraan, pengemudi dan pembantu dan juga pihak lain yang terkait dengan pemuatan dan penyimpanan kendaraan, misalnya pengemudi truk forklift dan derek. Tugas –tugas ini harus dicatat dan dipahami dengan baik oleh individu-individu berkepentingan. Peraturan tersebut didukung oleh Dokumen yang diakui (dikeluarkan oleh health and Safety Executive), dengan memberikan petunjuk tentang cara yang lebih disukai dalam mengimplementasikan peraturan di lapangan. Sejumlah poin dari dokumen-dokumen ini berhubungan dengan tata cara penyimpanan dan keamanan, namun dokumen itu sendiri harus di pelajari dan diikuti dengan rinci oleh mereka yang terlibat dalam pemindahan barang-barang berbahaya.
- o. Satu masalah khusus tentang tanggung jawab muncul dari pengemudi yang tidak dilibatkan dalam pemuatan barang-barang berbahaya. Misalnya ketika pelaksanaan pemuatan kontainer muatan yang telah dimuat dan disegel untuk di pindahkan ke pelabuhan untuk pengiriman lewat laut. Pengemudi harus berpikir bahwa muatan di dalam peti kemas telah aman, kecuali kalau mereka mempunyai alasan yang bagus untuk meyakini sebaliknya, misalnya jika kebocoran zat cair dari bawah pintu, atau jika bunyi terdengar yang mengindikasikan pergeseran muatan di dalam. Pada kejadian seperti itu, pengemudi harus menghentikan perjalanan, dan mengambil tindakan untuk memeriksa bagian dalam peti kemas sebelum berjalan.

p. Kendaraan yang melakukan perjalanan internasional harus tunduk pada persyaratan IMDG Code untuk melintas laut dari dan ke luar negeri, dan pada ketentuan ADR untuk pergerakan antara sebagian besar negara-negara di Eropa. Pengepakan dan pemisahan muatan barang-barang berbahaya di peti kemas barang dan aturan yang sama berlaku untuk kendaraan dan trailer yang bergerak lewat laut berdasarkan IMDG Code. Untuk pergerakan ADR, standart yang sama pemuatan dan pengamanan muatan harus diberlakukan. Ketentuan ADR juga memiliki persyaratan pemisahan, tergantung pada kelompok barang-barang yang terlibat. Satu ketentuan penting adalah bahan peledak jangan secara umum diangkut dengan barang-barang berbahaya, terlepas dari gas dan radioaktif harus dibuat dalam paket yang disetujui PBB. Ini bisa diakui dengan tanda disamping yang menunjukkan "u diatas n dalam sebuah lingkaran"

4.6.1.1. Dirjen Perhubungan Darat

Pengaturan lebih lanjut oleh Peraturan Pemerintah diwujudkan dalam bentuk Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1993 tentang Angkutan Jalan. Pengangkutan barang menggunakan mobil barang terdiri dari barang umum dan barang berbahaya, barang khusus dan alat berat.¹³⁷ Kemudian pada pasal 14, disebutkan mengenai klasifikasi pengangkutan bahan berbahaya.

Peraturan Pemerintah tersebut ditindaklanjuti oleh Menteri Perhubungan dengan keluarnya Keputusan Menteri No. 69 Tahun 1993 tentang Penyelenggaraan Angkutan Barang di Jalan. Kepmen ini, mengatur mengenai Angkutan Bahan Berbahaya pada pasal 11, yaitu angkutan bahan berbahaya dilakukan dengan menggunakan kendaraan bermotor yang memenuhi persyaratan teknis dan laik jalan serta sesuai dengan peruntukannya. Kemudian pada pasal 12 disebutkan bahwa untuk keselamatan dan keamanan, pengangkutan bahan berbahaya yang tingkat bahayanya besar dengan jangkauan luas, penjalaran cepat serta penanganan dan pengamanan sulit, pengangkut bahan berbahaya wajib mengajukan permohonan persetujuan

¹³⁷ Indonesia. Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1993 tentang Angkutan Jalan, ps. 13 ayat (2)

kepada Direktur Jendral sebelum pelaksanaan pengangkutan. Permohonan tersebut yang telah memenuhi persyaratan dalam waktu selambat-lambatnya empat belas hari kerja akan dijawab secara tertulis.

Selain itu, Kepmen ini juga mengatur mengenai ciri-ciri pelayanan bagi angkutan bahan berbahaya dengan tanda-tanda khusus dan klasifikasinya bagi mobil dengan angkutan barang berbahaya tersebut. Hal lain yang diatur adalah persyaratan kendaraan bermotor, dan tata cara pengangkutan bahan berbahaya tersebut yang meliputi sebelum pelaksanaan, tempat pelaksanaan, dalam pelaksanaan dan selama pelaksanaannya.

4.6.1.1.1. SK Dirjen Hubdar 725/AJ.302/DRJD/2004

Pada tahun 2004, Dirjen Perhubungan Darat mengeluarkan suatu keputusan, yaitu SK.725/AJ.302/DRJD/2004 tentang Pengangkutan Bahan Berbahaya Beracun. SK Dirjen ini meskipun berdasarkan pada Keputusan Menteri No. 69 Tahun 1993, tetapi menggunakan istilah yang berbeda, yaitu bahan berbahaya beracun. SK Dirjen ini nampaknya merujuk pada PP No. 74 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Bahan Berbahaya Beracun.

Tujuan dari SK Dirjen ini adalah untuk mewujudkan lalu lintas dan angkutan B3 yang selamat, aman, lancar, tertib dan teratur, serta mampu memadukan dengan moda transportasi lainnya, sehingga dampak negatif dari interaksi fisik, kimia dan mekanik antar bahan berbahaya dan beracun (B3) dengan manusia, kendaraan lainnya maupun lingkungan sekitarnya dapat dicegah.¹³⁸

SK Dirjen ini, kemudian mengatur mengenai kendaraan pengangkut bahan berbahaya beracun, yaitu harus memenuhi umum dan khusus. Pada persyaratan umum, harus memenuhi persyaratan teknis dan laik jalan. Sedangkan persyaratan khusus menyangkut teknis kendaraan yang dirancang khusus untuk mengangkut bahan berbahaya beracun tersebut.

¹³⁸Departemen Perhubungan, Dirjen Perhubungan Darat, SK.725/AJ.302/DRJD/2004 tentang Pengangkutan Bahan Berbahaya Beracun, ps. 2.

Hal lain yang diatur adalah pengemudi dan pembantu pengemudi, lintas angkutan bahan berbahaya beracun (B3), prosedur pengoperasian kendaraan pengangkut bahan berbahaya beracun, persetujuan pengangkutan bahan berbahaya beracun, kewajiban pengangkut bahan berbahaya beracun, kewajiban pemilik dan atau penanggung jawab bahan berbahaya beracun, dan pengawasan, serta sistem informasi manajemen.

4.6.1.1.2. Perizinan

Pengangkut bahan berbahaya wajib mengajukan permohonan persetujuan kepada Direktur Jendral. Permohonan tersebut dilengkapi dengan rekomendasi pengangkutan bahan berbahaya dari instansi yang berwenang. instansi yang berwenang tersebut adalah yang memiliki kewenangan dalam pengendalian dampak lingkungan untuk pengelolaan bahan berbahaya beracun, yang berdasarkan PP 18 Tahun 1999 tentang Limbah Bahan Berbahaya Beracun adalah Kementerian Negara Lingkungan Hidup

4.6.1.2. Dirjen Perhubungan Laut

Pengangkutan barang terdiri dari barang khusus dan barang berbahaya. Pada pengangkutan barang berbahaya, maka wajib dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹³⁹

4.6.1.2.1. Pengaturan Barang Berbahaya

Barang berbahaya tersebut dapat berbentuk cair, padat dan gas. Pengangkutan barang berbahaya wajib memenuhi a. persyaratan pengemasan, penumpukan, dan penyimpanan di pelabuhan penanganan bonkar muat, serta penumpukan dan penyimpanan selama berada di kapal; b. Keselamatan sesuai dengan peraturan dan standard, baik nasional maupun internasional bagi kapal khusus pengangkut barang berbahaya; dan c. Pemberian tanda-tanda tertentu sesuai dengan barang berbahaya yang diangkut.

¹³⁹ Indonesia, Undang-undang No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, ps. 44.

Pemilik, operator, dan/atau agen perusahaan angkutan laut yang mengangkut barang berbahaya dan barang khusus wajib menyampaikan pemberitahuan kepada Syahbandar sebelum kapal pengangkut barang khusus dan/atau barang berbahaya tiba di pelabuhan. Badan Usaha Pelabuhan dan Unit Penyelenggara Pelabuhan wajib menyediakan tempat penyimpanan atau penumpukan barang berbahaya dan barang khusus untuk menjamin keselamatan dan kelancaran arus lalu lintas barang di pelabuhan serta bertanggung jawab terhadap penyusunan sistem dan prosedur penanganan barang berbahaya dan barang khusus di pelabuhan.

Kapal yang melakukan kegiatan perbaikan, percobaan berlayar, kegiatan alih muat di kolam pelabuhan, menunda, dan bongkar muat barang berbahaya wajib mendapat persetujuan dari Syahbandar.

4.6.1.2.2. Pengaturan Limbah Bahan Berbahaya Beracun

Pengaturan mengenai bahan berbahaya beracun diatur pada UU No. 17 Tahun 2008, pada pasal 123. Pengaturan dilakukan untuk melakukan perlindungan lingkungan maritime yaitu kondisi terpenuhinya prosedur dan persyaratan pencegahan dan penanggulangan pencemaran dari kegiatan kepelabuhanan; pengoperasian kapal; pengangkutan limbah, bahan berbahaya dan beracun di perairan, dan pembuangan limbah di perairan serta penutuhan kapal.

Pengangkutan limbah bahan berbahaya dan beracun dengan kapal wajib memperhatikan spesifikasi kapal untuk pengangkutan limbah. Spesifikasi kapal dan tata cara pengangkutan limbah bahan berbahaya dan beracun wajib memenuhi persyaratan yang ditetapkan oleh Menteri. Kapal yang mengangkut limbah bahan berbahaya dan beracun wajib memiliki standar operasional dan prosedur tanggap darurat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Setiap orang yang melakukan pengangkutan limbah bahan berbahaya dan beracun tanpa memperhatikan spesifikasi kapal dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah).

4.6.1.2.3. Fasilitas Pelabuhan

Syahbandar melaksanakan fungsi keselamatan dan keamanan pelayaran yang mencakup, pelaksanaan, pengawasan dan penegakan hukum di bidang angkutan di perairan, kepelabuhanan, dan perlindungan lingkungan maritim di pelabuhan. Dalam melaksanakan fungsi keselamatan dan keamanan salah satu tugas Syahbandar adalah mengawasi bongkar muat barang berbahaya serta limbah bahan berbahaya dan beracun

4.6.1.3. Dirjen Perkeretaapian

Perkeretaapian adalah salah satu moda angkutan yang masih eksis di Indonesia, walaupun lebih banyak di Pulau Jawa. Pada Tahun 2007, Pemerintah mensahkan UU No. 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian. tujuan untuk memperlancar perpindahan orang dan/atau barang secara massal dengan selamat, aman, nyaman, cepat dan lancar, tepat, tertib dan teratur, efisien, serta menunjang pemerataan, pertumbuhan, stabilitas, pendorong, dan penggerak pembangunan nasional.

Sebagai salah satu moda angkutan, kereta api juga mengangkut barang, dan angkutan barang tersebut terdiri dari barang umum, barang khusus, bahan berbahaya dan beracun dan limbah bahan berbahaya beracun.¹⁴⁰ Tidak ada hal lagi yang secara khusus diatur pada undang-undang ini mengenai bahan berbahaya beracun dan limbah abhan berbahaya beracun.

Tabel IV-14
Jumlah Barang yang diangkut menggunakan Kereta Api/ton
Pada tahun 2002-2006

No	Tahun	Barang	Kontainer	Barang lainnya	Jumlah
1	2006	473.466	207.327	25.380	706.173
2	2005	510.833	173.236	25.870	709.989
3	2004	417.564	203.909	22.580	644.053
4	2003	421.876	223.231	24.040	669.147
5	2002	546.826	235.274	21.080	803.180

Sumber: PT KAI Cabang Jakarta: Jakarta In Figure 2007, diolah

Tabel IV-14 memang tidak mencerminkan banyaknya B3 atau limbah B3 yang diangkut menggunakan moda transportasi kereta api. Tabel tersebut hanya menggambarkan banyaknya barang yang diangkat menggunakan moda transportasi

¹⁴⁰ Indonesia, Undang-undang No. 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian, ps 139.

kereta api pada periode tahun 2002 sampai dengan 2006. Dari jumlah tersebut diasumsikan ada barang yang berupa barang berbahaya beracun dan atau limbah bahan berbahaya beracun.

4.7. Departemen Tenaga Kerja

Pada tahun 1999, Departemen Tenaga Kerja mengeluarkan Keputusan Menteri Tenaga Kerja No. 187 Tahun 1999 tentang Bahan Kimia Berbahaya. Depnaker menggunakan istilah yang berbeda berdasarkan pada “kepentingan” mereka terhadap hal yang diatur. Dari sisi pengertian, memang berbeda dengan pengertian bahan berbahaya dan atau bahan berbahaya beracun, yaitu Bahan Kimia Berbahaya adalah bahan kimia dalam bentuk tunggal atau campuran yang berdasarkan sifat kimia dan atau fisika dan atau toksikologi berbahaya terhadap tenaga kerja, instansi dan lingkungan.

Tujuan dari dikeluarkannya keputusan menteri ini adalah kepada pengusaha atau pengurus yang menggunakan, menyimpan, memakai, memproduksi dan mengangkut bahan kimia berbahaya di tempat kerja wajib mengendalikan bahan kimia berbahaya untuk mencegah terjadinya kecelakaan kerja dan penyakit akibat kerja. Pengendalian dilakukan dalam bentuk penyediaan lembar data keselamatan bahan dan label dan penunjukan petugas K3 Kimia dan Ahli K3 Kimia.

Kantor Departemen/Dinas Tenaga Kerja berdasarkan daftar nama, sifat dan kualitas bahan kimia berbahaya, kriteria serta Nilai Ambang Kuantitas (NAK)¹⁴¹ menetapkan kategori potensi bahaya perusahaan atau industri yang bersangkutan dalam dua kategori, yaitu bahaya besar¹⁴² dan bahaya menengah.¹⁴³

Perusahaan yang dikategorikan mempunyai potensi bahaya besar, wajib:

¹⁴¹Nilai Ambang Kuantitas (NAK) adalah standar kuantitas bahan kimia berbahaya untuk menetapkan potensi bahaya bahan kimia di tempat kerja.

¹⁴²Potensi bahaya besar yaitu perusahaan atau industri yang menggunakan bahan kimia berbahaya dengan kuantitas melebihi dari NAK.

¹⁴³Potensi bahaya menengah yaitu perusahaan atau industri yang menggunakan bahan kimia berbahaya dengan kuantitas sama atau lebih kecil dari NAK.

- a. Mempekerjakan petugas K3 Kimia dengan ketentuan apabila dipekerjakan dengan sistem kerja non shift sekurang-kurangnya dua orang dan apabila dipekerjakan dengan sistem kerja shift sekurang-kurangnya lima orang.
- b. Mempekerjakan ahli K3 Kima sekurang-kurangnya satu orang
- c. Membuat dokumen pengendalian potensi bahaya besar
- d. Melaporkan setiap perubahan nama bahan kimia dan kuantitas bahan kimia, proses dan modifikasi instalasi yang digunakan
- e. Melakukan pemeriksaan dan pengujian faktor kimia yang ada di tempat kerja sekurang-kurangnya enam bulan sekali
- f. Melakukan pemeriksaan dan pengujian instalasi yang ada di tempat kerja sekurang-kurangnya dua tahun sekali, dan
- g. Melakukan pemeriksaan Kesehatan tenaga kerja sekurang-kurangnya satu tahun sekali.

Pengujian faktor kimia dan instansi dilakukan oleh perusahaan jasa K3 atau instansi yang berwenang.

Perusahaan yang dikategorikan mempunyai potensi bahaya menengah, wajib:

- a. Mempunyai petugas K3 Kimia dengan ketentuan apabila dipekerjakan dengan sistem kerja non shift sekurang-kurangnya satu orang, dan apabila dipekerjakan dengan menggunakan shift sekurang-kurangnya tiga orang;
- b. Membuat dokumen pengendalian potensi bahaya menengah;
- c. Melaporkan setiap perubahan nama bahan kimia dan kuantitas bahan kimia, proses dan modifikasi instalasi yang digunakan;
- d. Melakukan pemeriksaan dan pengujian faktor kimia yang ada di tempat kerja sekurang-kurangnya satu tahun sekali;
- e. Melakukan pemeriksaan dan pengujian instalasi yang ada di tempat kerja sekurang-kurangnya tiga tahun sekali;
- f. Melakukan pemeriksaan Kesehatan tenaga kerja sekurang-kurangnya satu tahun sekali.

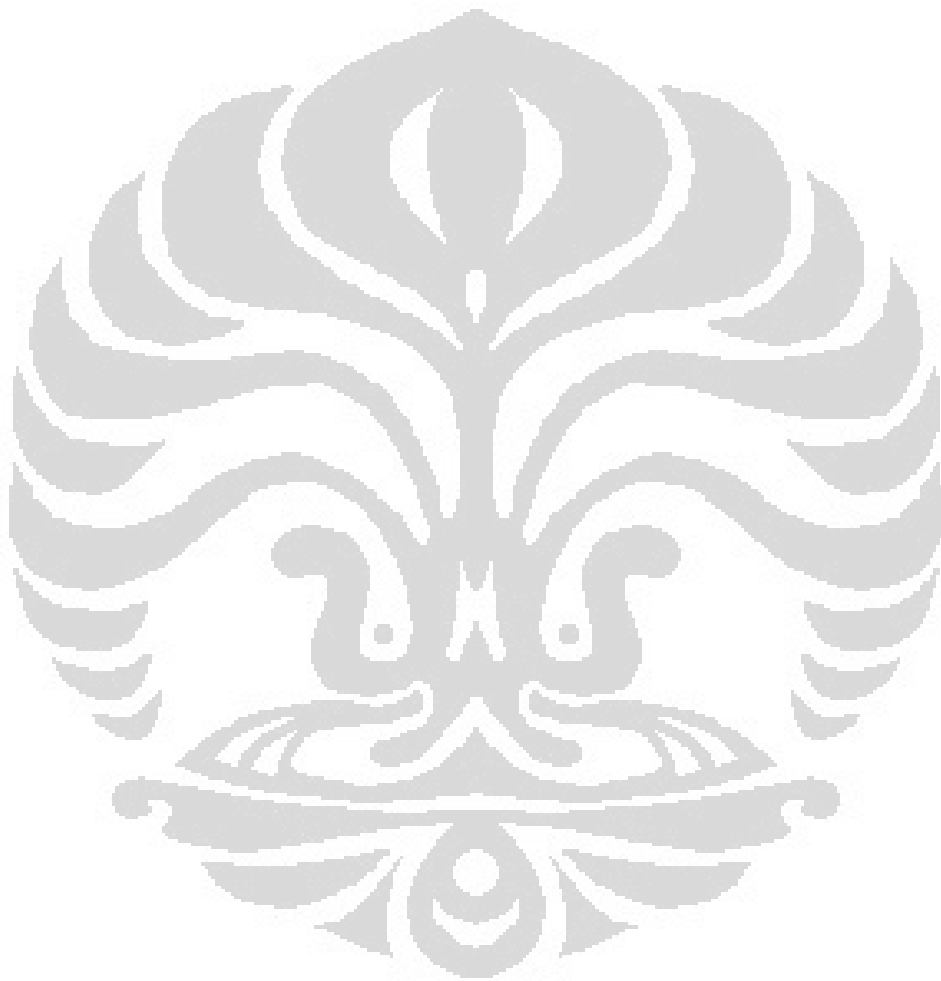
Pengujian faktor kimia dan instalasi dilakukan oleh perusahaan jasa K3 atau intalasi yang berwenang.

Bab IV merupakan data lapangan yang menjawab bagaimana pengaturan dan pengurusan bahan berbahaya beracun (B3) dan limbah bahan berbahaya beracun (B3) oleh Pemerintah. Seperti sudah dibahas pada Bab I, Pendahuluan, kewenangan terhadap urusan pemerintahan bidang lingkungan hidup, sub-sub bidang B3 dan limbah B3 dimiliki oleh Pemerintah. Hal tersebut diatur secara tegas pada UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, PP No. 18 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Limbah B3 dan PP No. 74 Tahun 2001 tentang Pengelolaan B3.

Pengelolaan B3 dan limbah B3 dilakukan oleh instansi yang bertanggung jawab dan instansi yang berwenang. Instansi yang bertanggung jawab adalah instansi yang bertanggung jawab pada lingkungan, yaitu Menteri Negara Lingkungan Hidup. Instansi ini membentuk norma hukum umum-kongkret berupa Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup yang merupakan kewenangan atribusi dari UU Pengelolaan Lingkungan Hidup. Meneg LH juga membentuk norma hukum individual-kongkret berupa perizinan-perizinan yang berkaitan dengan B3 dan limbah B3.

Instansi yang berwenang adalah instansi sektoral yang berwenang membentuk norma hukum umum kongkret berupa kewenangan dari undang-undang sektoral, misalnya Undang-undang tentang Perindustrian, tentang Kesehatan, tentang Pertambangan atau Mineral dan Batubara, tentang Tenaga Kerja, tentang Tenaga Atom/Nuklir, tentang Lalu Lintas Jalan. Kewenangan tersebut diwujudkan dalam pembentukan norma hukum Peraturan Menteri mengenai hal-hal tertentu, misalnya Peraturan Menteri Perindustrian tentang Impor Bahan Berbahaya Beracun.

Instansi sektoral tersebut juga melakukan pengurusan dalam bentuk pembuatan norma hukum individual-kongkret berupa perizinan yang berkaitan dengan lingkungan seperti Izin Impor B3; Izin Penggunaan B3 untuk Industri, Pertambangan, Kesehatan; Izin Pengangkutan B3 dan limbah B3. Perizinan yang dikeluarkan oleh instansi sektoral memerlukan rekomendasi dari instansi yang bertanggung jawab, karena instansi yang bertanggung jawab memang bertugas untuk menjaga dampak dari B3 dan limbah B3, sedangkan instansi yang berwenang lebih kepada perizinan dalam hal kegiatan dibidangnya masing-masing.



BAB V

IMPLEMENTASI KEWENANGAN DAN TANGGUNGJAWAB

DAERAH OTONOM

DALAM PENGELOLAAN B3 DAN LIMBAH B3

1. Kewenangan dan tanggung jawab Daerah Otonom dalam pengelolaan B3 dan limbah B3

Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, maka Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh UU No. 32 Tahun 2004 ditentukan menjadi urusan Pemerintah.¹ Selanjutnya, pasal 13 dan 14 mengatur mengenai urusan wajib yang menjadi kewenangan provinsi dan kabupaten/kota. Terdapat enam belas urusan dengan skala yang berbeda untuk provinsi dan atau kabupaten/kota tersebut, dan masih dimungkinkan untuk bertambah sejauh diperintahkan oleh undang-undang.

Pada enam belas urusan wajib untuk provinsi dan kabupaten/kota tersebut, salah satu diantaranya adalah urusan lingkungan hidup, atau dalam UU 32 Tahun 2004 disebutkan sebagai urusan pengendalian lingkungan hidup. Penyebutan pengendalian lingkungan hidup tersebut tampaknya merupakan keinginan pembentuk undang-undang untuk membatasi pemerintah daerah dalam hal pengelolaan lingkungan hidup, yaitu dalam hal pengendalian lingkungan hidup saja atau tidak dalam hal pengelolaan lingkungan hidup secara keseluruhan.

Hal tersebut kemudian tercermin pada PP 38 Tahun 2007 mengenai Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota Urusan pemerintahan, pada lampiran mengenai lingkungan hidup, terbagi atas dua besar, yaitu Pengendalian Lingkungan Hidup dan Konservasi Sumber Daya Alam. Bagian

¹Indonesia, Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, ps 10 ayat (1).

Pengendalian Lingkungan Hidup diatur delapan belas jenis urusan, sedangkan Konservasi Sumber Daya Alam diatur satu jenis urusan, yaitu keanekaragaman hayati.

Dari delapan belas jenis urusan yang dibagi tersebut, pengelolaan limbah B3 menempati urutan pertama, yang dapat ditafsirkan merupakan fokus utama dalam pembagian urusan ini, kemudian Amdal, pengelolaan kualitas dan pencemaran/kerusakan air, udara, pesisir dan laut, tanah akibat kebakaran hutan dan atau lahan, tanah untuk kegiatan produksi biomassa, dan penanggulangan pencemaran dan kerusakan lingkungan akibat bencana. Delapan urusan pertama tersebut memang terfokus pada pengendalian lingkungan, sedangkan sisanya lebih kepada pendukung pengendalian tersebut.

Urusan pengelolaan B3 merupakan kesatuan yang tidak terpisahkan dari urusan pengelolaan lingkungan hidup pada umumnya, karena sesungguhnya masalah B3 merupakan satu diantara beberapa masalah lingkungan hidup yang memerlukan penanganan. Kerangka dasar utamanya adalah pengaturan dalam Undang-Undang tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Namun mengingat suatu bidang kerja, terkait dengan berbagai bidang/sector yang membidangnya serta mengingat adanya hubungan antara pemerintah dan daerah, maka pelaksanaan pengelolaan bahan B3 dan limbah B3 pun diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan lintas sektor dan lintas daerah antar pemerintah dan daerah otonom.

Pembagian urusan pengaturan dan pengurusan B3 dan limbah B3 pada departemen-departemen sektoral dan kementerian lingkungan hidup tidak terlepas dari fungsi hukum administrasi negara, yang membagi habis kewenangan-kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pada sektor-sektor yang ada. Selain membagi habis kewenangan, hukum administrasi negara juga memberi kewenangan kepada instansi sektoral dan kementerian lingkungan hidup untuk melakukan tindakan-tindakan pemerintahan. Ada dua penafsiran yang dapat dilakukan, yaitu pengelolaan B3 dan limbah B3 tersebut tetap dilakukan atau tetap menjadi kewenangan Pemerintah seperti yang diatur oleh UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, atau pengelolaan dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Kota, karena tidak diatur atau tidak menjadi kewenangan yang secara eksplisit diatur menjadi kewenangan Pemerintah atau Daerah Provinsi.

Pada kenyataannya, kewenangan pengelolaan B3 dan limbah B3 tetap pada Pemerintah dengan menyisakan izin lokasi untuk pengelolaan kepada Daerah Kabupaten/Kota. Ketika PP 38

Tahun 2007 tentang pembagian kewenangan diterbitkan, maka terdapat sebagian kewenangan pengelolaan B3 dan limbah B3 yang didesentralisasikan kepada Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Sedangkan sebelumnya Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota hanya mengatur mengenai pungutan atau retribusi terhadap beberapa kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan B3 dan limbah B3 tersebut seperti retribusi/pungutan di pelabuhan atau angkutan.

Pengaturan, pengurusan dan pengelolaan bahan berbahaya beracun dan limbah bahan berbahaya beracun oleh Pemerintah Daerah sangat tergantung sekali dengan seberapa besar kewenangan yang dimiliki oleh daerah otonom dalam pengaturan, pengurusan dan pengelolaan tersebut. Kewenangan tersebut, adalah kewenangan tambahan yang didapat diluar undang-undang pembentukannya. Kewenangan tambahan tersebut, berasal dari undang-undang pemerintahan daerah dan undang-undang sektoral lainnya.

Pengelolaan B3 dan limbah B3, pada dasarnya atau berdasarkan peraturan perundang-undangan, merupakan urusan Pemerintah, terutama dalam hal perizinan. Provinsi/Kabupaten/kota hanya sedikit memiliki urusan bidang tersebut atau urusan yang dimiliki hanya terbatas pada lingkup daerahnya saja. Hal tersebut sebenarnya bukan merupakan suatu masalah, kalau saja akibat yang mungkin timbul akibat kegiatan yang mempergunakan B3 atau menghasilkan limbah B3 tersebut tidak berdampak langsung pada Daerah.

Kewenangan daerah otonom pada pemerintahan umum, seperti apa yang diatur pada Undang-undang Pemerintahan Daerah, yaitu bahwa Daerah otonom memiliki kewenangan terhadap pengendalian lingkungan,² kemudian diatur lebih lanjut pada PP 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan, khususnya dibidang lingkungan hidup. Untuk melaksanakan pemerintahan khusus atau kewenangan-kewenangan yang ada pada sektoral, maka bahan berbahaya beracun dan limbah bahan berbahaya beracun berdasarkan pada UU Pengelolaan Lingkungan Hidup, PP No. 18 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya Beracun, dan PP No. 74 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Bahan Berbahaya Beracun.

Berdasarkan hal tersebut, kecuali pada beberapa kewenangan perizinan yang lahir dari PP 38 Tahun 2007 dan pada umumnya belum diimplementasikan oleh daerah³ maka kewenangan

²Pada UU 22 Tahun 1999, lingkungan hidup merupakan bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah kabupaten/Kota.

³Berdasarkan data lapangan tempat penelitian sampai dengan Januari 2009.

untuk mengatur, mengurus dan mengelola bahan berbahaya beracun sepenuhnya berada di Pemerintah yang dilaksanakan oleh Menteri Negara Lingkungan Hidup. Pengecualian terhadap kewenangan Pemerintah tersebut, hanya pada tindakan pemerintah daerah terhadap norma individual kongkret berupa perizinan penggunaan tanah-lokasi yang dikeluarkan oleh Dinas/Badan Pertanahan Daerah.

Pada tahun 2004, Daerah Kabupaten/Kota mendapat satu lagi kewenangan daerah otonom, yaitu dalam hal memberikan rekomendasi yang lahir dari sisi transportasi, yaitu berdasarkan Keputusan Dirjen Perhubungan Darat No. 725 Tahun 2004 tentang Pengangkutan B3, bahwa Dinas Perhubungan Kabupaten/Kota memberikan rekomendasi terhadap pemenuhan persyaratan persyaratan umum dan khusus kendaraan pengangkut.⁴

Pada tahun 2006, Mendagri, mengeluarkan suatu peraturan menteri yaitu Peraturan Menteri tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PPTSP), No. 24 Tahun 2006. PPTSP tersebut adalah kegiatan penyelenggaraan perizinan dan non perizinan yang proses pengelolaannya mulai dari tahap permohonan sampai ke tahap terbitnya dokumen dilakukan dalam satu tempat. Pelaksanaan pelayanan didasarkan pada prosedur yang diatur pada masing-masing peraturan perundang-undangan.

Bupati/Walikota sebagai kepala daerah yang mendapatkan kewenangan baik secara atribusi dari undang-undang dan atau peraturan pemerintah dan secara delegasi dari peraturan pemerintah dan peraturan lainnya, mendelegasikan kewenangan penandatanganan perizinan dan non perizinan kepada Kepala PPTSP untuk mempercepat proses pelayanan.⁵ Setelah permohonan masuk ke PPTSP, maka tim teknis di bawah koordinasi Kepala PPTSP yang beranggotakan wakil dari perangkat daerah teknis terkait dan ditetapkan dengan suatu Keputusan Bupati/Walikota memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan dalam memberikan rekomendasi mengenai diterima atau ditolaknya suatu permohonan perizinan.⁶

Menyatunya perizinan pada satu atap dan dikelola oleh satu dinas/badan harus didasarkan pada pengaturan khusus yang berkaitan dengan berpindahnya kewenangan administrasi negara

⁴Departemen Perhubungan, Dirjen Perhubungan Darat, Surat Keputusan No. 725 Tahun 2004 tentang Penyelenggaraan Pengangkutan B3, ps. 31 jo ps 4.

⁵Departemen Dalam Negeri, Peraturan Mendagri No. 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Atap, ps. 6.

⁶ *ibid*, ps 9 dan 10.

pada sektor atau urusan tertentu ke sektor atau urusan yang lain. Untuk itu, pembentukan PPTSP didasarkan pada suatu Peraturan Daerah yang membentuk Badan tersebut. Perizinan berdasarkan teori administrasi negara melekat pada sektor/instansi yang berwenang mengelolanya sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya. Selain memberikan izin, sektor atau instansi yang mengeluarkan izin tersebut juga melakukan pengawasan dan pengelolaan, sampai pada penetapan sanksi (sesuai dengan kewenangannya). Beralihnya kewenangan pemberian izin tersebut secara teori juga harus mengalihkan masalah-masalah lainnya diluar pemberian izin tersebut. Tetapi dalam dasar hukum pembentukannya, yang beralih hanya prosedur dan keluarnya perizinan, sedangkan yang lainnya tetap pada sektor/instansi induk atau yang berwenang.

1.1. Kewenangan dan tanggung jawab yang berasal dari peraturan perundang-undangan

1.1.1. Kewenangan yang berasal dari UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup

Pemerintah menetapkan kebijakan nasional tentang pengelolaan lingkungan hidup dan penataan ruang dengan tetap memperhatikan nilai-nilai agama, adat istiadat, dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Pelaksanaan pengelolaan lingkungan hidup tersebut dilaksanakan secara terpadu oleh instansi pemerintah sesuai dengan bidang tugas dan tanggung jawab dengan memperhatikan keterpaduan perencanaan dan pelaksanaan kebijaksanaan nasional pengelolaan lingkungan hidup.⁷ Keterpaduan perencanaan dan pelaksanaan kebijakan nasional pengelolaan lingkungan hidup di koordinasikan oleh Menteri.

Dalam upaya mewujudkan keterpaduan dan keserasihan pelaksanaan kebijakan nasional tentang pengelolaan lingkungan hidup, Pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan dapat:⁸

⁷Indonesia, Undang-undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, ps 9 ayat (1) dan (2)

⁸*Ibid.*, ps 12

1. Melimpahkan wewenang tertentu pengelolaan lingkungan hidup kepada perangkat wilayah, dan
2. Mengikutsertakan peran Pemerintah Daerah untuk membantu Pemerintah dalam pelaksanaan pengelolaan lingkungan hidup di daerah.

Pasal 12 undang-undang lingkungan ini memang menyebutkan pelimpahan wewenang, yang berarti berupa dekonsentrasi wewenang, atau sebenarnya kewenangan tetap berada pada Pemerintah, sedangkan Daerah “hanya” menjalankan saja kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan. Kemudian dalam poin dua, juga disebutkan bahwa Pemerintah mengikutsertakan Daerah untuk membantu pelaksanaan pengelolaan lingkungan hidup di Daerah.

Pasal tersebut memang menimbulkan kontroversi bila ditemukan dengan pasal 13, yang menyebutkan bahwa urusan pengelolaan lingkungan dapat diserahkan. Apakah kemudian berarti undang-undang lingkungan membedakan antara kewenangan yang dapat dilimpahkan atau didesentralisasikan dan urusan yang dapat diserahkan. Pengertian kewenangan sebenarnya mencakup wewenang untuk mengatur dan wewenang untuk mengurus. Tetapi kewenangan tersebut seolah berarti membawa sebagian dari kedaulatan, padahal dalam suatu negara kesatuan, wewenang yang diperoleh oleh Daerah berasal dari wewenang Pemerintah yang tidak mencakup wewenang untuk menetapkan produk legislatif dan wewenang yudikatif,⁹ dan wewenang lain yang diatur pada undang-undang yang mengatur pembagiannya. Penggunaan kata kewenangan terdapat pada UU No. 22 Tahun 1999, yang kemudian pada Undang-undang Dasar 1945 hasil amandemen disebutkan sebagai urusan pemerintahan.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan sebenarnya merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara pemerintah dan daerah otonom yang saling terkait, tergantung dan sinergis sebagai satu sistem pemerintahan.¹⁰ Urusan pemerintahan bersifat dinamis, yaitu pada suatu saat urusan tersebut tidak bisa didesentralisasikan, tetapi pada saat yang lain urusan tersebut bisa untuk didesentralisasikan, termasuk kemungkinan

⁹Bhenyamin Hoessein, *Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II*, suatu kajian desentralisasi dan otonomi daerah dari segi ilmu administrasi negara, Disertasi, Program Pascasarjana UI 1993, hal. 20.

¹⁰Indonesia, Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, ps 11 ayat (2).

untuk disentralisasikan lagi bila suatu waktu dibutuhkan. Urusan pemerintahan sendiri menurut Bhenyamin adalah berupa penyerahan wewenang pengaturan dan wewenang pengurusan dalam gatra kehidupan tertentu menurut peraturan perundang-undangan.¹¹

1.1.1.1. Desentralisasi urusan pemerintahan bidang lingkungan

Undang-undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup pada dasarnya telah mengatur kemungkinan Daerah untuk melakukan pengelolaan lingkungan. Hal tersebut terdapat pada pasal 13, yang menyebutkan pada ayat (1) bahwa dalam rangka pelaksanaan pengelolaan lingkungan hidup, Pemerintah dapat menyerahkan sebagian urusan kepada Pemerintah Daerah menjadi urusan rumah tangganya. Kemudian pada ayat (2) menyebutkan bahwa harus ada peraturan pemerintah tertentu yang menyerahkan urusan tersebut kepada Daerah.

Undang-undang lingkungan hidup diterbitkan masih “berdasarkan” atau merujuk pada undang-undang 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, dimana dalam pelaksanaannya masih sangat sentralisasi. Hal tersebut berarti, sebelum terjadi “big-bang” desentralisasi di Indonesia tahun 1999, sudah ada keinginan pada instansi lingkungan untuk mendesentralisasikan urusan kepada Daerah. Penyerahan wewenang tersebut memang belum terlaksana sampai dengan keluarnya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang menyerahkan kewenangan lingkungan hidup kepada Daerah Kabupaten/Kota. Kewenangan tersebut atau yang kemudian disebutkan secara berbeda oleh UU 32 Tahun 2004 sebagai pengelolaan lingkungan hidup, seharusnya memiliki isi (*content*) yang lebih luas bila dibandingkan dengan pengaturan pada undang-undang terdahulu.

1.1.1.2. Desentralisasi penerapan sanksi oleh Daerah

Selain itu, undang-undang lingkungan juga sudah mendesentralisasikan kewenangan kepada Gubernur (Kepala Daerah Tingkat I),¹² untuk melakukan sanksi

¹¹Bhenyamin Hoessein, Loc., Cit., hal. 15

¹²Disebut demikian pada saat itu.

berupa paksaan pemerintahan terhadap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan untuk melakukan:¹³

1. pencegahan dan mengakhiri terjadinya pelanggaran,
2. penanggulangan akibat yang ditimbulkan oleh suatu pelanggaran, dan
3. melakukan tindakan penyelamatan, penanggulangan, dan atau pemulihan

Sanksi tersebut dilakukan atas beban biaya penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan.

Wewenang yang didesentralisasikan kepada Gubernur tersebut dapat diserahkan atau didesentralisasikan kembali kepada Bupati/Walikota dengan berdasarkan suatu norma hukum umum dan abstrak berupa peraturan daerah provinsi tentang hal tertentu yang berkaitan dengan pengaturan lingkungan dan salah satu pasal peraturan daerah tersebut adalah penyerahan urusan kepada bupati/walikota.

1.1.1.3. Desentralisasi pengawasan lingkungan

Pengawasan terhadap penataan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan tertentu yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, yang urusannya sudah disesentralisasikan kepada Daerah, maka kepala daerah menetapkan pejabat yang berwenang untuk melakukan pengawasan.¹⁴

1.1.2. Berdasarkan PP 18 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Limbah B3

1.1.2.1. Kewenangan Pengawasan

Pengawasan pada dasarnya dilakukan secara langsung oleh instansi yang bertanggung jawab atau Menteri Negara Lingkungan Hidup dan/atau Kepala Badan Pengendalian Dampak Lingkungan beserta seluruh aparat pengawas Bapedal dan Bapedalwil. Terhadap beberapa kewenangan yang telah didesentralisasikan, pengawasan dilakukan oleh Daerah.

¹³*Loc., Cit.*, pasal 25 ayat (1).

¹⁴*Ibid.*, ps. 22 ayat (3).

Selain itu, Daerah juga melakukan pengawasan, berdasarkan desentralisasi kewenangan pengawasan, dan dilakukan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota sesuai dengan daerah yang diawasi. Bentuk pengawasan yang dilakukan adalah berdasarkan laporan dari pelaku dan pengawas-pengawas lapangan yang dimiliki oleh masing-masing Daerah.

1.1.2.2. Bentuk Pengawasan

Bentuk pengawasan yang berdasarkan laporan, dilakukan bila dalam waktu enam bulan sekali, pelaku B3 atau pengolah limbah B3 melaporkan kegiatannya. Berdasarkan laporan rutin tersebut Gubernur/Bupati/Walikota mengambil tindakan. Selain itu, Pengawasan juga dilakukan secara langsung oleh aparat daerah, yaitu oleh Bapedalda yang hasilnya dilaporkan secara langsung kepada kepala daerah. Hasil pengawasan, adalah Bupati dapat secara langsung menghentikan sementara kegiatan pelaku usaha bila pelaku usaha melakukan pelanggaran yang sudah membahayakan lingkungan. Penghentian tersebut dapat di cabut oleh Meneg LH bila pelaku usaha telah memenuhi ketentuan yang ada/menghentikan pelanggaran/atau memperbaiki terhadap apa yang dilanggar.

Tabel V-1

Kewenangan Pengawasan oleh Gubernur/Bupati/Walikota berdasar PP 18/1999

Pelaku	Berupa	Waktu	Instansi	Tembusan	Di Daerah	Dasar Hukum
Penghasil	catatan	6 bln	Meneg LH	Instansi terkait	Bupati/ Walikota	Ps 11 ayat (2)
Pengumpul	catatan	6 bln	Meneg LH	Instansi terkait	Bupati/ Walikota	Ps 13 ayat (2)
Pemanfaat	catatan	6 bln	Meneg LH	Instansi terkait	Bupati/ Walikota	Ps 22 ayat (1)
Pengolah	catatan	6 bln	Meneg LH	Instansi terkait	Bupati/ Walikota	Ps 24 ayat (2)
Penimbun	catatan	6 bln	Meneg LH	Instansi terkait	Bupati/ Walikota	Ps 26 ayat (2)
Pengawasan			Meneg LH/ Bapedal		Gubernur/ Bupati/ Walikota	Ps 47 ayat (4)
Penghasil/& Pengumpul/& Pgangkut/& Pengolah/& Pemanfaat/& Penimbun	Laporan tumpahan	segera	Meneg LH		Gubernur/ Bupati/ Walikota	Ps 58

1.1.3. Berdasarkan PP No. 74 Tahun 2001 tentang Pengelolaan B3

Berdasarkan PP No. 74 Tahun 2001, merujuk pada UU 23 Tahun 1997, yaitu bahwa pengawasan terhadap kegiatan pengelolaan B3 dapat diserahkan menjadi urusan daerah provinsi/kabupaten/kota. Penyerahan wewenang pengawasan tersebut ditetapkan oleh instansi yang bertanggung jawab atau Menteri Negara Lingkungan Hidup dan atau instansi yang berwenang di bidang tugasnya masing-masing, misalnya dalam hal pengeluaran perizinan.¹⁵

1.1.4. Berdasarkan PP No. 38 Tahun 2007

Tabel V-2
Pembagian Kewenangan Provinsi dan Kab/Kota
Pada Sub-sub Urusan bidang Pemerintahan yang berkaitan dengan
Bahan Berbahaya dan Beracun Berdasarkan PP 38 Tahun 2007

SubSub Bidang	PROVINSI	KAB/KOTA
Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun (B3)	1. Pengawasan pelaksanaan pengelolaan limbah B3 skala provinsi.	1. Pengawasan pelaksanaan pengelolaan Limbah B3 skala kabupaten/kota
	2. Izin pengumpulan limbah B3 skala provinsi (sumber limbah lintas kabupaten/kota) <i>kecuali</i> minyak pelumas/oli bekas.	2. Izin pengumpulan limbah B3 pada skala kabupaten/kota <i>kecuali</i> minyak pelumas/oli bekas
	3. Pengawasan pelaksanaan pemulihan akibat pencemaran limbah B3 pada skala provinsi.	3. Pengawasan pelaksanaan pemulihan akibat pencemaran limbah B3 pada skala kabupaten/kota.
	4. Rekomendasi Izin pengumpulan limbah B3 skala nasional.	4.
	5. Pengawasan pelaksanaan sistem tanggap darurat skala provinsi.	5. Pengawasan pelaksanaan sistem tanggap darurat skala kabupaten/kota.
	6. Pengawasan penanggulangan kecelakaan pengelolaan limbah B3 skala provinsi.	6. Pengawasan penanggulangan kecelakaan pengelolaan limbah B3 kabupaten/kota.
		7. Izin lokasi pengolahan limbah B3
		8. Izin penyimpanan sementara limbah B3 di Industri atau usaha suatu kegiatan.

¹⁵Indonesia, Peraturan Pemerintah No. 74 Tahun 2001 tentang Pengelolaan B3, ps. 28 ayat (2) dan (3).

2. Implementasi terhadap pengelolaan B3 dan limbah B3 di Daerah

2.1. Di Provinsi DKI Jakarta

Pemerintahan Provinsi berhak mengeluarkan perizinan bagi distributor dan pengecer B2 skala nasional berupa izin SIUP-B2 setelah mendapatkan rekomendasi dari Walikota. Izin dari Gubernur kemudian menjadi syarat bagi terbitnya izin dari Dirjen Perdagangan Dalam Negeri.

2.1.1. Badan Pengelolaan Lingkungan Hidup Daerah

2.1.1.1. Pemberian Izin yang berkaitan dengan B3 dan limbah B3

Perizinan pengelolaan limbah B3 dan Surat Tidak Keberatan¹⁶ (STK) yang merupakan izin prinsip dalam pengelolaan limbah B3 oleh kegiatan/usaha, dikeluarkan oleh Kementerian Negara Lingkungan Hidup. Sampai dengan tahun 2007, Kementerian Negara Lingkungan Hidup telah mengeluarkan izin pengelolaan limbah B3 termasuk Surat Tidak keberatan (STK sebanyak 166 buah yang terdiri dari 116 izin dan 50 STK terhadap 144 kegiatan/usaha seperti pada tabel V-3

Dalam hal perizinan, Kepala Daerah, yang kemudian mendelegasikan kewenangannya kepada instansi perizinan satu atap (misal Badan Investasi dan Perizinan Daerah) atau tetap pada instansi awal (misalnya tetap pada Badan yang mengelola lingkungan hidup), berdasarkan pada Peraturan Gubernur/Bupati/Walikota yang khusus mengatur mengenai hal tersebut atau hanya berdasarkan Peraturan Menteri yang berkaitan dengan perizinan perdagangan. Meskipun dikeluarkan oleh Kepala Badan atau Dinas yang mendapat delegasian dari Kepala Daerah, tetapi tanggung jawab tetap ada pada Kepala Daerah.

¹⁶Surat Tidak Keberatan (STK) merupakan surat yang diterbitkan apabila Surat keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup sedang dalam proses penyelesaian administrasi izin sebelum ditandatangani oleh Menteri Lingkungan Hidup. STK dikeluarkan dengan maksud memberikan kepastian hukum kepada pemohon dan dapat dikeluarkan apabila dokumen perizinan telah melalui tahap pemeriksaan administrasi dan teknis, verifikasi lapangan dan tahap peer review.

Tabel V-3
Pengelolaan limbah yang telah mendapat izin dan STK
Di DKI Jakarta tahun 2007

No	Pengelolaan limbah B3	Izin yang dikeluarkan	STK yang dikeluarkan
1.	Pengumpul oli bekas	17	1
2.	Penyimpanan sementara	68	6
3.	Incinerator	22	4
4.	Tank Cleaning	7	-
5.	Pengangkutan/transporter	-	34
6.	Pemanfaat	2	5
	Jumlah	116	50

Sumber: Nota Dinas BPLHD DKI Jakarta 2007

2.1.1.2. Pemberian Izin yang merupakan pemberian kewenangan dari Pemerintah

Pemberian izin pengelolaan limbah B3 merupakan kewenangan Pemerintah atau berada pada Menteri Negara Lingkungan Hidup. DKI Jakarta hanya melaksanakan perizinan tersebut dan melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan perizinan. Bila terjadi penyimpangan atas perizinan, maka Gubernur akan melaporkan pada Menteri Negara Lingkungan Hidup terhadap pelanggaran tersebut. Menteri Negara Lingkungan Hidup akan meminta kepada instansi yang berwenang untuk mencabut izin tersebut bila tahap-tahap administrasi telah ditempuh. Gubernur sebagai kepala daerah provinsi dapat melakukan paksaan pemerintah, berupa mencegah, mengakhiri terjadinya pelanggaran, serta menanggulangi akibat yang ditimbulkan oleh suatu pelanggaran, melakukan tindakan penyelamatan, penanggulangan, dan/atau pemulihan atas beban biaya penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan, kecuali ditentukan lain berdasarkan undang-undang.¹⁷

Provinsi berwenang mengeluarkan izin Pengumpulan limbah B3 (sumber limbah lintas kabupaten/kota) kecuali minyak pelumas/oli bekas. Selain izin provinsi berwenang mengeluarkan rekomnedasi izin pengumpulan limbah. Izin dan rekomendasi tersebut dalam skala provinsi¹⁸

¹⁷Indonesia, Undang-undang No. 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, ps. 25.

¹⁸Indonesia, PP 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota, lampiran bidang lingkungan hidup.

2.1.1.3. Pengumpul Oli bekas

Berdasarkan data pengusaha yang melakukan kegiatan pengumpul oli bekas berjumlah 17 perusahaan yang memiliki izin sedangkan satu perusahaan hanya memiliki Surat Tidak Keberatan yang merupakan izin prinsip. Izin penumpul oli tersebut masih dikeluarkan oleh Kementerian Negara Lingkungan Hidup.

Pada izin pengumpul oli bekas, yaitu sebanyak 17 izin dan 1 STK pada tahun 2007. Oli bekas yang dikumpulkan masih dapat dilakukan proses tertentu dengan disuling dan hasilnya masih berupa oli dan dapat dipasarkan kembali. Sisa penyulingan tersebut yang merupakan limbah B3 dan harus di-*reduce*. Berdasarkan PP 38 Tahun 2007, Oli Bekas merupakan salah satu limbah B3 yang izin pengelolaannya masih berada pada Menteri Negara Lingkungan Hidup. Tampaknya alasan teknologi yang menjadi dasar sehingga pemberian izin pengelolaannya masih haru di satu tangan.

Tabel V-4
Jumlah Kendaraan Bermotor yang terdaftar
Pada tahun 2002-2006

No	Tahun	Sepeda Motor	Mobil Penumpang	Mobil Beban	Mobil Bis	Jumlah
1	2006	5.310.068	1.835.653	504.727	317.050	7.967.498
2	2005	4.647.435	1.766.801	499.581	316.502	7.230.319
3	2004	3.940.700	1.645.306	488.517	316.396	6.390.919
4	2003	3.316.900	1.529.824	464.748	315.652	5.627.124
5	2002	2.257.194	1.195.827	366.221	254.849	4.074.135

Sumber: Ditlantas Polda Metro Jaya: Jakarta In Figure 2007, diolah

Bila melihat jumlah kendaraan yang ada di DKI sampai dengan tahun 2006, maka tentunya akan banyak sekali oli bekas yang dihasilkan dan harus dikelola ulang.¹⁹ terdapat data bahwa limbah pelumas untuk oli bekas yang dikumpulkan dan diolah kembali sebanyak 16.500 kilo liter²⁰ pada tahun 2006 dan meningkat menjadi 18.975 kilo

¹⁹Diasumsikan misalnya sepeda motor memerlukan 1 liter oli dan mobil 4 liter, maka akan didapatkan data pada tahun 2006 sebanyak 5.310.068 liter untuk motor + 10.609.720 liter untuk mobil = 15.919.788 liter oli bekas atau 15.919,788 kilo liter hanya untuk DKI Jakarta, sementara berdasarkan data, oli bekas yang diolah kembali untuk DKI dan Jawa Barat sejumlah 16.500 kilo liter. Apakah di Jawa Barat hanya menghasilkan 580.212. ataukah masih banyak oli bekas yang tidak diolah kembali dan dibuang ke lingkungan?

²⁰Berdasarkan kebutuhan oli atas kendaraan bermotor di DKI Jakarta sudah hampir memenuhi, sedangkan data ini adalah meliputi Jakarta dan Jawa Barat

liter untuk tahun 2007 atau meningkat sebanyak 13,04% untuk DKI Jakarta dan Jawa Barat.

2.1.1.4. Pemberian Izin Penyimpanan Sementara

Berdasarkan PP 38 tahun 2007, izin penyimpanan sementara berada di kabupaten/kota. Pada Provinsi DKI Jakarta, yang tidak memiliki kabupaten/kota, maka kewenangan untuk mengeluarkan izin sementara ada pada provinsi. Pada tahun 2007. Pada tabel V-3 disebutkan izin penyimpanan sementara sebanyak 68 dan 6 berupa STK, tetapi izin ini masih merupakan izin yang dikeluarkan oleh Menteri Negara Lingkungan Hidup. Baru setelah PP 38 diberlakukan, maka terjadi desentralisasi izin.

2.1.1.5. Pemberian Izin Incenerator

Incenerator menduduki tempat kedua dari izin yang dikeluarkan oleh KNLH untuk perusahaan di daerah DKI, yaitu 22 yang telah berupa izin dan 4 yang baru berupa STK pada tahun 2007. Dengan asumsi pada saat ini STK telah menjadi izin, maka di DKI terdapat 26 perusahaan incinerator untuk limbah B3. Incinerator untuk pengolahan limbah B3 memang harus lebih ketat pengawasannya, karena menyangkut pembuangan sisa pembakaran yang bisa berdampak pada lingkungan.

Saat ini DKI Jakarta dan Jawa Barat/Bandung, sedang mengujicobakan incinerator sampah yang mampu menghasilkan listrik dari hasil pembakaran (*Incinerator waste to energy*), yaitu sebesar 12 MW yang sebagian besar dipergunakan untuk menggerakkan incinerator tersebut dan sisanya dapat di jual ke PLN. Di Jakarta tercatat 6.500 ton sampah atau dengan volume 25.000 m³ perhari dari berbagai jenis, kering dan basah. Bila dapat berjalan sebagaimana yang direncanakan, maka *incinerator waste to energy* akan berjalan pada tahun 2011.²¹

²¹"Mengolah Sampah Menjadi Tenaga Listrik," Kominfo Newsroom, <http://www.bipnewsroom.info/?link=loadnews.php&newsid=32627>, Jakarta 31/1/2008 diakses pada tanggal 11 Februari 2008.

2.1.1.6. Pengawasan Pengelolaan limbah B3

Pengawasan yang dilaksanakan oleh provinsi adalah²²

- a. pelaksanaan pengelolaan limbah B3
- b. pelaksanaan pemulihan akibat pencemaran limbah B3.
- c. pelaksanaan sistem tanggap darurat
- d. penanggulangan kecelakaan pengelolaan limbah B3

Pengawasan tersebut dilaksanakan dalam skala provinsi dengan dua²³ cara yaitu, yaitu:

- a. Pengawasan secara administratif, yaitu pengawasan yang dilakukan melalui evaluasi dokumen pengelolaan limbah B3 (Pelaporan pengelolaan limbah B3, manifest dan perizinan pengelolaan limbah B3).
- b. Pengawasan secara langsung di lapangan/inspeksi, yaitu pengawasan yang dilakukan berdasarkan hasil evaluasi pengawasan secara administratif.

Hasil Inventarisasi dan identifikasi data kegiatan/usaha yang potensial menghasilkan limbah B3 di Provinsi DKI sebanyak 1.577 kegiatan/usaha, lihat tabel V-5.

Tabel V-5
Usaha yang Potensial menghasilkan Limbah
Di Provinsi DKI 2007

No	Jenis	Jml kegiatan	
1	Manufaktur	333	kegiatan
2	Rumah Sakit	130	Kegiatan
3	Hotel dan Apartemen	324	Kegiatan
4	Gedung/Perkantoran	790	kegiatan
	Jumlah	1577	Kegiatan

Sumber: NotaDinas BPLHD No. 37/-073.6

Perizinan pengelolaan limbah B3 dan Surat Tidak keberatan (STK) yang merupakan izin prinsip dalam pengelolaan limbah B3 oleh kegiatan/usaha,

²²Indonesia, PP 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota, lampiran bidang lingkungan hidup.

²³Provinsi DKI Jakarta, Badan Pengelolaan Lingkungan Hidup Daerah, Nota Dinas, No. 37/-073.6, dari Kepala BPLHD Provinsi DKI Jakarta, hal Laporan Pengawasan Pengelolaan Limbah B3 tahun 2007.

dikeluarkan oleh Kementerian Negara Lingkungan Hidup. Kegiatan/usaha yang mengirimkan manifest (dokumen perjalanan limbah B3) sebanyak 330 kegiatan dengan jumlah manifest sebanyak 6.161 lembar.

Hasil Inventarisasi dan identifikasi kegiatan/usaha yang berpotensi menghasilkan limbah B3, perizinan dan STK, maupun menurut wilayah Kotamadya seperti pada tabel V-6

Tabel V-6
Inventarisir dan Identifikasi kegiatan usaha
Berpotensi menghasilkan limbah B3 2007

No	KEGIATAN	Kota Administrasi					Total
		Pusat	Barat	Sel	Timur	Utara	
1	Kegiatan/usaha potensial limbah B3	384	205	498	263	227	1.577
2	Kegiatan/usaha mempunyai STK	6	3	5	13	23	50
3	Kegiatan/usaha mempunyai izin	4	8	5	53	46	116
4	Kegiatan/usaha mengirimkan manifest	24	46	80	110	70	330
5	Jumlah/lembar manifest yang diterima BPLHD	45	638	440	2.921	2.117	6.161

Sumber: Nota Dinas BPLHD No. 37/-073.6

2.1.1.7. Pembinaan dan Penegakan Hukum

Sebagai upaya pelaku kegiatan/usaha agar melakukan pengelolaan limbah B3 sesuai dengan peraturan yang ada (PP no. 18 jo PP No. 85 tahun 1999 tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya Beracun), BPLHD Provinsi DKI Jakarta telah mengeluarkan surat himbauan/edaran terhadap \pm 100 perusahaan/industri, Rumah Sakit dan kegiatan lainnya dan surat teguran untuk melaporkan kegiatan pengelolaan limbah B3 setiap 3 bulan sekali.

2.1.1.8. Evaluasi

- a. Sulit dan kompleksnya untuk memperoleh perizinan pengelolaan limbah B3 yang menyangkut persyaratan teknis dan khusus di Kementerian Negara

Lingkungan Hidup menyangkut penyimpanan sementara, pengangkutan, pengumpulan, pengolahan dan pemanfaatan limbah B3.

- b. Pengawasan lebih terfokus pada kegiatan/usaha dengan skala besar/menengah, sedangkan kegiatan/usaha kecil tidak terlalu diperhatikan, padahal potensi untuk terjadinya pencemaran cukup besar.
- c. Kurangnya pemahaman dari pemrakarsa kegiatan/usaha dalam pengelolaan B3 sesuai peraturan yang berlaku dalam hal penyimpanan sementara, pengangkutan, pengumpulan, pengolahan dan pemanfaatan, sehingga masih banyak ditemukan kesalahan dalam pelaksanaannya.

2.1.1.9. Kegiatan lanjutan setelah evaluasi²⁴

- a. Merevisi Pergub No. 103 tahun 2005 tentang Pembinaan dan Pengawasan Pengelolaan Limbah B3 yang mengakomodir PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang antara lain mengenai pendelegasian wewenang perizinan (izin penyimpanan sementara limbah B3 dan izin pengumpulan limbah B3 kecuali minyak pelumas/oli bekas)
- b. Sosialisasi PP No. 18 jo 85 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya Beracun).
- c. Meningkatkan pengawasan terhadap industri penghasil, pengangkut, pengumpul, Limbah Bahan Berbahaya Beracun.

2.1.1.10. Pengaturan dalam Perda

Pada tahun 2007, DKI mengeluarkan Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum, dan hal yang termasuk dilarang pada Peraturan daerah tersebut adalah setiap orang atau badan

- a. Mengangkut bahan berbahaya dan beracun, bahan yang mudah terbakar, dan/atau bahan peledak dengan menggunakan alat angkut terbuka²⁵

²⁴*ibid.*,

²⁵DKI Jakarta, Peraturan Daerah DKI Jakarta No. 8 Tahun 2007 tentang Ketertiban Umum, ps. 5 huruf b

- b. Membuang limbah bahan berbahaya dan beracun ke saluran pemukiman, sungai dan laut sebatas 12 mil laut.²⁶

2.2. Di Provinsi Jawa Barat

2.2.1. Pemberian Izin yang berkaitan dengan limbah B3

Provinsi berwenang mengeluarkan izin Pengumpulan limbah B3 (sumber limbah lintas kabupaten/kota) kecuali minyak pelumas/oli bekas. Selain izin provinsi berwenang mengeluarkan rekomendasi izin pengumpulan limbah. Izin dan rekomendasi tersebut dalam skala provinsi²⁷

Izin untuk perdagangan bahan B3 dan industri yang memanfaatkannya dilakukan pada dinas perindustrian dan perdagangan kabupaten/kota. Provinsi hanya memberikan rekomendasi atas permohonan izin yang diajukan pada kabupaten/kota yang ditujukan pada Departemen Perdagangan. Provinsi hanya menyelesaikan konflik yang timbul antar kabupaten dan kota.

Disperindag mengeluarkan izin untuk pengecer terdaftar dalam hal perdagangan. Sampai saat ini sudah 6 izin yang diterbitkan, dua diantaranya untuk PT Biotek dan PT Bratachem.²⁸

Sejak tahun 2007, perizinan dikeluarkan oleh Badan Pengelolaan Modal Daerah dalam bentuk penyelenggaraan pelayanan terpadu satu pintu (PPTSP). Badan ini mengalihkan kewenangan dari instansi asal dalam hal pemberian izin.²⁹ Salah satu izin yang pada awalnya merupakan kewenangan Disperindag yang kemudian menjadi kewenangan Badan ini adalah Izin Usaha Perdagangan B2 (bahan berbahaya) Pengecer Terdaftar.

²⁶*Ibid*, ps 16 ayat (3)

²⁷Indonesia, PP 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota, lampiran bidang lingkungan hidup.

²⁸PT Bratachem dengan 1 SIUP memiliki 5 izin distribusi

²⁹Terdapat 24 perizinan yang dapat dilayani pada badan ini dengan lama pembuatannya yang sudah ditentukan sejauh dokumen sudah lengkap, Sumber <http://www.jabar.go.id/jabar/public/78242/menu.htm>

2.2.2. Rekomendasi Izin

BPLHD ini juga mengeluarkan rekomendasi SIUP B2 Distributor terdaftar. Selain itu masih ada 27 rekomendasi lain yang dikeluarkan.³⁰ Rekomendasi diberikan oleh dinas provinsi terhadap permohonan Izin Distributor Terdaftar yang diajukan pada Departemen Perdagangan.

2.2.3. Validasi

BPLHD merupakan salah satu tim yang melakukan verifikasi bila perizinan yang diajukan ke Badan Pengelolaan Modal Daerah dan menyangkut lingkungan dan B3/limbah untuk membuat BAP.³¹ BPLHD memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan pengelolaan limbah B3 berdasarkan pasal 28 PP 74 Tahun 2001.

2.2.4. Pengawasan dan Penegakan Hukum

Pengawasan yang dilaksanakan oleh provinsi adalah³²

1. pelaksanaan pengelolaan limbah B3
2. pelaksanaan pemulihan akibat pencemaran limbah B3.
3. pelaksanaan sistem tanggap darurat
4. penanggulangan kecelakaan pengelolaan limbah B3

Pengawasan tersebut dilaksanakan dalam skala provinsi. Pengawasan terhadap distribusi produk dilakukan oleh dinas provinsi. Dinas juga melakukan perlindungan pada masyarakat dengan mengawasi barang-barang yang beredar di masyarakat.³³ Sedangkan pengawasan di lapangan dilakukan oleh sebuah tim yang terdiri dari BPLHD, Balitbangda dan Disperindag dengan permasalahan yang direkomendasi oleh kabupaten/kota.

³⁰*ibid.*

³¹Wawancara dengan Bp Hilman Chandra bagian B3 BPLHD Prov Jawa Barat pada tanggal 16 Mei 2008.

³²Indonesia, PP 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota, lampiran bidang lingkungan hidup.

³³Wawancara dengan Dra. Ismaryati, bagian perlindungan konsumen Disperindag Jabar tanggal 16 Mei 2008.

2.3. Di Provinsi Jawa Timur

Di Propinsi Jawa Timur pihak yang terlibat dalam proses pemanfaatan, pengelolaan, dan pengangkutan B3 dan Limbah B3 di Propinsi Jawa Timur adalah Dinas Perindustrian, Dinas Lingkungan Hidup, Dinas Perencanaan Pembangunan, dan Biro Hukum Pemerintah Daerah Propinsi Jawa Timur.

Kawasan industri di Jawa Timur yang diatur dalam rencana tata ruang diatur dalam Rencana Tata Ruang dan Tata Wilayah Propinsi Jawa Timur Tahun 2006. Pembagian daerah perindustrian dan perdagangan itu adalah dibagi dalam tiga kategori,³⁴ yaitu

1. Kawasan industri estate³⁵
2. Sentra industri kecil,³⁶ dan
3. Zona industri³⁷

Arahan pengelolaan kawasan industri antara lain³⁸ :

1. pengembangan kawasan industri dilakukan dengan mempertimbangkan aspek ekologis.
2. pengembangan kawasan industri harus didukung oleh adanya jalur hijau sebagai penyangga antar fungsi kawasan.

³⁴Jawa Timur, Peraturan Daerah No. 2 Tahun 2006 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Pada Provinsi Jawa Timur, pasal 28 ayat (1)

³⁵*Ibid.*, ayat (2), Kawasan industri estate meliputi: a. Surabaya Industrial Estate Rungkut (SIER) di Kota Surabaya, b. Pasuruan Industrial Estate Rembang (PIER) di Kabupaten Pasuruan, c. Ngoro Industrial Park (NIP) di Kabupaten Mojokerto, d. Kawasan industri Jabon di Kabupaten Sidoarjo, e. Lamongan Integreted Shorebase (LIS) di Kabupaten Lamongan, f. Kawasan industri di Kabupaten Gresik, g. Kawasan industri di Kabupaten Tuban, h. Kawasan industri di Kabupaten Bojonegoro, i. Kawasan industri di Sendangbiru Kabupaten Malang, j. Kawasan Industri Gerbang Mas di Kabupaten Probolinggo, k. Kawasan industri Paiton di Kabupaten Probolinggo, l. Kawasan industri di Kabupaten Bangkalan.

³⁶*Ibid.*, ayat (3), terdapat diseluruh kabupaten/kota.

³⁷*Ibid.*, ayat (4) meliputi a. koridor Taman – Sepanjang – Krian dan koridor Waru di Kabupaten Sidoarjo, b. koridor Osowilangon – Romokalisari di Kota Surabaya, c. koridor Driyorejo – Bambe, dan koridor Gresik – Manyar di Kabupaten Gresik, d. koridor Mojoagung – Jombang di Kabupaten Jombang, e. zona industri Wongsorejo di Kabupaten Banyuwangi, f. zona industri Jetis di Kabupaten Mojokerto, g. koridor Tuban – Bojonegoro di Kabupaten Tuban.

³⁸Jawa Timur, Peraturan Daerah No. 2 Tahun 2006 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Pada Provinsi Jawa Timur, pasal 32 ayat (9).

3. pengembangan zona industri pada daerah aliran sungai harus didasari dengan perhitungan kemampuan daya dukung sungai.
4. pengembangan kegiatan industri harus didukung oleh sarana dan prasarana industri.
5. pengelolaan kegiatan industri dilakukan dengan mempertimbangkan keterkaitan proses produksi mulai dari industri dasar/hulu dan industri hilir serta industri antara, yang dibentuk berdasarkan pertimbangan efisiensi biaya produksi, biaya keseimbangan lingkungan dan biaya aktifitas sosial.
6. setiap kegiatan industri sejauh mungkin menggunakan metoda atau teknologi ramah lingkungan dan harus dilengkapi dengan upaya pengelolaan terhadap kemungkinan adanya bencana industri.

2.3.1. Badan Pengendalian Dampak Lingkungan

Fungsi BPLHD dalam kaitannya dengan Izin Industri hanya pada pengawasan terhadap kualitas lingkungan hidup. Di dinas BPLHD Propinsi telah dibentuk seksi B3 yang bertugas untuk mengawasi kualitas lingkungan berkaitan dengan limbah B3, tetapi tidak dengan pemanfaatan dan pengangkutan B3. Mengenai pemanfaatan bahan-bahan B3 tidak masuk dalam kewenangan dinas BPLHD Propinsi dalam perizinan pemanfaatan, akan tetapi apabila dalam pemanfaatan bahan B3 tersebut kemudian menghasilkan limbah B3 atau akan berpengaruh terhadap kualitas lingkungan maka hal itu baru akan menjadi kewenangan pengawasan dinas BPLHD Propinsi.

Mekanisme Pengawasan terhadap Izin Industri oleh Dinas BPLHD Propinsi akan melakukan pengawasan terhadap kualitas lingkungan secara berkala. Dalam pelaksanaannya sering sekali tidak terlihat adanya koordinasi dengan dinas BPLHD Kabupaten/Kota. Hal tersebut terlihat dari adanya agenda yang berbeda antara BPLHD Provinsi yang meliputi seluruh Kabupaten/Kota yang ada di Jawa Timur, kemudian BPLHD Daerah Kabupaten/Kota juga memiliki agenda pengawasan di daerahnya.

2.3.2. Dinas Perindustrian dan Perdagangan

Fungsi Dinas Perindustrian Propinsi dalam pemberian Izin Industri

Sebagai tim penyelesaian kasus yang berkaitan dengan masalah perindustrian sudah ada di masyarakat, dinas perindustrian menjadi salah satu anggota tim yang melibatkan dinas lain antara lain pihak lingkungan hidup dan kepolisian dalam penyelidikan kasus tersebut.

Fungsi yang lain adalah sebagai pemberi izin dalam perdagangan bahan B3 khususnya dalam perdagangan pengecer Bahan B3. Fungsi ketiga adalah dalam segi perlindungan konsumen yaitu melakukan pengawasan dalam perdagangan dan perindustrian.

3.2.2.1. Pemberian Izin Industri

Dalam pemberian izin perindustrian, proses dimulai dari pengajuan surat permohonan rekomendasi ke dinas perindustrian dan perdagangan propinsi. Tahap berikutnya adalah dibuatnya Berita Acara Pemeriksaan di lapangan apakah sesuai dengan dokumen yang telah diserahkan yang sesuai dengan persyaratan dalam dokumen rekomendasi. Bila telah sesuai maka akan diajukan oleh tim ke verifikasi kepada dinas PPTSP (pelayanan Pengelolaan Terpadu Satu Pintu) untuk pemrosesan izin industri lebih lanjut. Hal-hal yang diperiksa dalam pembuatan Berita Acara Pemeriksaan di lapangan antara lain tingkat bahaya dan bagaimana tenaga kerja yang ada.

3.2.2.2. Pengawasan Izin Industri dan Perdagangan

Terhadap izin perdagangan pengecer bahan B3, pihak penerima izin memberikan laporan triwulan ke dinas perindustrian dan perdagangan mengenai siapa pengguna akhir dari produk yang telah didapatkan izin perdagangan pengecerannya tersebut. Mekanisme yang lain adalah dengan inspeksi ke lapangan dan mengambil sampel dari bahan-bahan yang diperdagangkan secara bebas umumnya pengambilan sampel dilakukan untuk bahan-bahan makanan apakah menggunakan bahan-bahan berbahaya bagi kesehatan, biasanya untuk inspeksi bahan makanan dilakukan bersama dengan badan POM. Dari hasil inspeksi lapangan ini jika ditemukan pelanggaran maka yang melakukan peneguran adalah disperindag. Jika setelah lebih dari tiga kali teguran pelanggaran tetap dilakukan secara teori maka akan

diproses untuk pencabutan izinnya, namun sampai sekarang belum ditemukan kasus yang sampai pada tahap pencabutan izin.

3. Pengelolaan B3 dan Limbah B3 di *European Community*

Parlemen Eropa menunjukkan kebiasaan perbedaan yang sangat besar dalam tipe kewajiban dimana memberlakukan petunjuk kepada negara-negara anggota dan hasil yang harus dicapai. Bagaimana pengaturan lingkungan dapat diterapkan berdasarkan pada legislasi masing-masing negara. Pada pengaturan lingkungan, begitu banyak variasi pada masing-masing obyek yang diaturnya. Hal penting yang dilakukan oleh EC adalah bahwa keputusan pengadilan pada negara-negara anggota merupakan petunjuk yang harus di ikuti dan diterapkan oleh negara-negara anggota termasuk yang menjadi kasus oleh individual.³⁹

Apakah semua petunjuk yang dikeluarkan langsung diterapkan oleh masing-masing negara anggota? Tentu saja tidak, sebagian diterapkan melalu badan-badan tertentu dalam bentuk Council atau Commision, dan badan inilah yang melakukan fiseability study, apakah suatu negara harus atau dapat menerapkannya. Misalnya, Commsion melakukan review terhadap ukuran-ukuran dari yang berlaku di Eropa dan menghasilkan suatu studi tentang kelayakan diterapkan atau tidaknya di suatu negara.

Secara umum, pilihan yang alamiah dari penerapan material/isi dan operasional persyaratan dari petunjuk kedalam hukum positif suatu negara. Dimana petunjuk atas larangan aktivitas tertentu, yang mengakibatkan bahaya terhadap lingkungan dimana tidak ditemukan peryaratan pada petunjuk atau pembuangan yang mengandung emisi polusi, pengaturan/penerapan merupakan suatu pilihan.

Pada implemantasi kepada local atau regional authorities, banyak negara-negara anggota secara bebans menerapkan secara atribusi atau delegasi kepada kewenangan local atau regional. Adalah tidak relevan, dimana pengaturan umum yang berlaku di Eropa diberlakukan secara penuh dan langsung pada kewenangan lokal atau regional, tetapi Hukum EC membuat satu kondisi, dimana setiap negara anggota harus memastikan bahwa hukum lingkungan European

³⁹Jan H. Jans, and Hans H.B. Vedder, *European Environmental Law*, 3th edition, Eropean Law Publishing, 2007 hal. 128.

harus diadopsi dan diaplikasikan dengan tegas disemua bagian merujuk pada petunjuk dan pembatasan yang ada.⁴⁰

Negara anggota tidak bisa memecah tanggung jawab lembaga-lembaga yang berkompeten sedemikian rupa sehingga mengganggu keberhasilan perlindungan lingkungan dan keselamatan masyarakat. Pengadilan tidak merujuk catatan ini secara keseluruhan, tetapi percaya bahwa hal itu harus mendapat persetujuan dari daerah-daerah yang memiliki kewenangan. Misalnya pada Negara Belgia, pengaturan tentang pengelolaan sampah diserahkan kepada kewenangan pemerintahan regional. Pemerintahan nasional tidak dapat menerapkan standar yang ditetapkan oleh EC kepada daerah tersebut. Berdasarkan kondisi tersebut, negara Belgia telah salah dengan tidak menerapkan apa yang telah diatur oleh EC, dan permasalahan tersebut menjadi masalah internal di negara tersebut.

4. Pengaturan dan Perlindungan oleh Daerah terhadap pengelolaan B3 dan Limbah B3 kedepan

4.1. Berdasarkan urusan pemerintahan sub-sub bidang B3 dan limbah B3 yang dimiliki oleh Daerah

Urusan yang dimiliki oleh Daerah didapatkan melalui dua metode, yaitu *pertama*, metode yang disebut sebagai *ultra vires doctrine*. Berdasarkan metode ini, daerah otonom hanya dapat menyelenggarakan urusan pemerintahan yang diserahkan secara kongkrit oleh pemerintah berdasarkan hukum, sehingga tindakan daerah otonom tersebut termasuk kepada *intra vires*. *Kedua*, dengan metode yang disebut sebagai *general competence* atau *open and arrangement*, atau *universal power*.⁴¹ Berdasar metode ini, maka daerah otonom dapat menyelenggarakan urusan pemerintahan yang secara khusus tidak dilarang oleh undang-undang atau tidak termasuk kompetensi pemerintah atau daerah otonom lain. *Ultra vires doctrine* menghasilkan otonomi materiil, sedangkan *general competence* melahirkan otonomi formal.

Berdasarkan metode pembagian urusan tersebut, maka undang-undang 32 tahun 2004 secara mendasar menganut metode *ultra vires doctrine*. Alasannya adalah bahwa distribusi

⁴⁰*Ibid.*, hal. 146.

⁴¹Bhenyamin Hoessein, "Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah," Pasang Surut Otonomi Daerah, Jakarta: Yayasan TIFA, 2005, hal. 202.

urusan pemerintahan bagi pemerintah, provinsi dan kabupaten/kota dipetakan secara rinci menurut tiga kriteria, yaitu eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi. Secara normatif, kemudian distribusi urusan dirinci pada Peraturan Pemerintah No. 38 tahun 2007.

Dianutnya metode *ultra vires doctrine* dalam pembagian urusan, menyebabkan Daerah memiliki batasan-batasan yang rigid atas urusan yang dimiliki. Apabila daerah tersebut melakukan suatu tindakan pemerintah, dalam hal pembentukan norma hukum, diluar urusan yang dimiliki, maka Daerah tersebut melakukan tindakan yang *ultra vires*.⁴² Bila tindakannya berupa pembentukan peraturan daerah, maka peraturan daerah tersebut akan dibatalkan oleh Pemerintah, dan bila tindakannya berupa keluarnya suatu keputusan perizinan, maka izin tersebut batal demi hukum karena didasarkan pada kewenangan yang tidak dimiliki.

Dalam hal pengelolaan lingkungan, khususnya B3 dan limbah B3, maka kewenangan Daerah terbatas pada urusan yang diberikan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengelolaan B3 dan limbah B3. Dari kompilasi peraturan perundang-undangan tersebut, maka Provinsi memiliki kewenangan dalam pengelolaan B3 dan limbah B3 (tabel V-3), yang terdiri dari:

1. Pengawasan
2. Pemberian perizinan
3. Pemberian rekomendasi dan
4. Pemberian sanksi

⁴²*ibid.*

Tabel V-7
Kewenangan Daerah dan dasar hukum
dalam Pengelolaan B3 dan Limbah B3 di Daerah

No	Daerah	Kewenangan	Dasar Hukum
1	Provinsi	Pengawasan:	
		1. Pelaksanaan pengelolaan limbah B3 skala provinsi	PP 38/07
		2. Pelaksanaan pemulihan akibat pencemaran limbah B3 pada skala provinsi	
		3. Pelaksanaan sistem tanggap darurat skala provinsi	
		4. Penanggulangan kecelakaan pengelolaan limbah B3 skala provinsi	
		5. Pengawasan angkutan barang berbahaya melalui angkutan Sungai Danau Pelabuhan	
		6. Pentaatan kepada penanggung jawab usaha dan atau kegiatan yang berhubungan dengan lingkungan	UU 23/07
		Perizin:	
		1. Izin Usaha Perdagangan Bahan Berbahaya (SIUP-B2) Pengecer	Permendag No. 04/06, ps 6 (3)
		2. Izin Usaha Perdagangan Bahan Berbahaya (SIUP-B2) untuk Distributor Terdaftar Izin	
3. Izin pengumpulan limbah B3 skala provinsi (sumber limbah lintas kabupaten/kota) kecuali minyak pelumas/oli bekas	PP 38/07		
4. Izin pengangkutan barang/bahan berbahaya (B2) dengan pesawat udara ⁴³			
5. Izin pengangkutan bahan berbahaya beracun	Perda Banten ⁴⁴ 50/02 ps 3 a 9		
Rekomendasi	PP 38/07		
1. Rekomendasi izin pengumpulan limbah B3 skala nasional			
2. Rekomendasi untuk Izin Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya Beracun			
Sanksi	UU 23/97 ps 25 (1)		
Penerapan sanksi hukum administrasi berupa paksaan pemerintah			
2	Kabupaten/ Kota	Pengawasan:	UU 23/97 ps 9 (2) PP 38/07
		1. Pelaksanaan pengelolaan Limbah B3 skala Kabupaten/Kota	
		2. Pelaksanaan pemulihan akibat pencemaran limbah B3 skala kabupaten/kota	
		3. Pelaksanaan sistem tanggap darurat skala kabupaten/kota	
		4. Penanggulangan kecelakaan pengelolaan limbah B3 kabupaten/kota	

⁴³<http://www.jawatengah.go.id/instansi.php?DIR=dishubtel&DATA=adds/Kegiatan>

⁴⁴Provinsi Banten, Perda No. 50 Tahun 2002 tentang Retribusi Penyelenggaraan Perhubungan

No	Daerah	Kewenangan	Dasar Hukum
		5. Pentaatan kepada penanggung jawab usaha dan atau kegiatan yang berhubungan dengan lingkungan	UU 23/07
		Izin: 1. Pengumpulan limbah B3 pada skala kabupaten/kota kecuali minyak pelumas/ oli bekas 2. Penyimpanan sementara limbah B3 di industri atau usaha suatu kegiatan	PP 38/07
		3. Izin lokasi pengolahan atau penimbunan limbah B3 diberikan oleh Kepala Kantor Pertanahan Daerah	PP 18/99 ps 44 dan PP 38/07
		4. Izin usaha perdagangan bahan berbahaya (B2) pada Kawasan Sabang	Qonun 9/07 ps 4 (2) c 1 a) ⁴⁵
		Rekomendasi: Persyaratan kendaraan pengangkut (Dishub)	SK DirjenHudar 725/04 ps 31 (3) jo ps 4
		Sanksi 1. Penerapan sanksi hukum administrasi berupa paksaan pemerintah	UU 23/97 ps 25 (1)
		2. Bupati/Walikota dapat menghentikan sementara kegiatan operasi atas nama instansi yang berwenang dan/atau instansi yang bertanggung jawab apabila pelanggaran tersebut dapat membahayakan lingkungan hidup.	PP 18/99, ps 62

Sumber: Peraturan Perundang-undangan, diolah

Sesuai dengan pembagian urusan yang dianut oleh UU 32 Tahun 2004 yang mendasarkan pada tiga kriteria, yaitu eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi, maka keempat jenis kewenangan daerah tersebut dalam skala lokal, yaitu provinsi atau lintas kabupaten/kota bagi Provinsi. Berdasarkan kewenangan yang diserahkan oleh Pemerintah tersebut, maka Provinsi tidak dapat mengatur bidang B3 dan limbah B3 diluar kewenangan yang dimiliki, yaitu dalam hal pengaturan secara menyeluruh, pengaturan pemberian-pemberian perizinan, dan dalam hal pemberian rekomendasi atau pengawasan. Selain itu, Provinsi juga tidak dapat mengurus dalam bentuk pemberian izin kepada orang atau badan hukum perdata yang meminta diluar kewenangan pemberian perizinan yang dimiliki.

Demikian pula dengan Kabupaten/kota, kewenangan yang telah diserahkan tersebut merupakan kewenangan yang boleh dilaksanakan, yaitu dalam hal pengaturan dan pengurusan (tabel V-3 B3 dan limbah B3. Kewenangan tersebut adalah:

⁴⁵Provinsi Nangro Aceh Darusalam, Qonun No. 9 Tahun 2007 tentang Pendelagiasn Kewenangan Pemerintah Aceh Kepada Dewan Kawasan Sabang

1. Pengawasan
2. Pemberian perizinan
3. Pemberian rekomendasi, dan
4. Pemberian sanksi

4.2. Pengaturan dan pengurusan B3 dan limbah B3 tidak langsung pada isinya (*content*)

Pengaturan B3 dan limbah B3 tidak langsung pada isi (*content*) adalah merupakan bentuk pengaturan yang bisa dilakukan oleh Daerah diluar kewenangan-kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah, terutama dalam hal perizinan. Daerah, mengatur hal-hal lain, yang sangat erat kaitannya dengan B3 dan limbah B3, seperti dalam hal perizinan (diluar yang menjadi urusan Pemerintah seperti lokasi), pengangkutan (bukan izin pengangkutan yang menjadi urusan Dirjenhubdar) dan pengelolaan hal-hal yang erat kaitannya dengan limbah B3, seperti limbah cair B3.

4.2.1. Berdasarkan kewenangan mengatur

4.2.1.1. Pembentukan peraturan perundang-undangan

Kewenangan provinsi dalam hal pengelolaan B3 dan limbah B3 adalah dalam hal pengawasan, perizinan, rekomendasi dan sanksi administrasi. Dari kewenangan tersebut, pengawasan memiliki jumlah terbanyak. Bagaimana melaksanakan kewenangan tersebut? Daerah otonom harus memiliki Perda untuk mengatur kewenangannya dalam mengelola lingkungan (melakukan pengawasan). Perda tersebut bisa dalam sebuah perda tertentu bisa juga menjadi beberapa perda sesuai dengan kebutuhan daerah otonom tersebut.

Bila di rinci, kewenangan pengawasan yang dimiliki adalah:

- i. Terhadap pengelolaan limbah
 - ii. Terhadap pemulihan akibat pencemaran limbah
 - iii. Terhadap sistem tanggap darurat
 - iv. Terhadap kecelakaan pengelolaan limbah B3
1. Perda tentang Rencana Tata Ruang Daerah

Pada Perda mengenai Tata Ruang Daerah, telah ditetapkan zona-zona yang akan menjadi zona pemukiman, industri, perlindungan dan sebagainya.

Maka, perlu diatur secara tegas, semua industri yang menggunakan B3 dan atau menghasilkan limbah B3 harus ditempatkan pada lokasi tertentu yaitu zona industri. Begitupun dengan lokasi pengelolaan limbah yang lain, seperti pengumpul limbah B3, penyimpanan sementara B3 atau limbah B3, bahkan mengolah limbah B3.

2. Perda tentang Struktur Organisasi Daerah

Struktur Organisasi Daerah, disusun pedoman pada PP No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Daerah membentuk peraturan daerah untuk mengatur mengenai susunan, kedudukan, tugas pokok organisasi perangkat daerah. Pada perangkat daerah, terdapat dinas daerah⁴⁶ dan lembaga teknis daerah⁴⁷ dengan tugas pokok dan fungsi yang berbeda.

a. Instansi yang mengelola lingkungan

Instansi yang mengelola lingkungan merupakan kelompok lembaga teknis daerah. Bentuknya, pada umumnya adalah Badan dalam bidang lingkungan hidup.⁴⁸ Hal tersebut misalnya diterapkan pada Provinsi Jawa Timur berdasarkan Perda No. 10 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencana Pembangunan dan Lembaga Teknis. Pada pasal 2 ayat (2) huruf e dibentuk Badan Lingkungan Hidup.

b. Struktur organisasi

Badan tersebut terdiri dari satu sekretariat yang terdiri dari tiga subbagian dan empat bidang dengan dua subbidang atau kelompok jabatan. Pengaturan mengenai B3 dan Limbah B3, dapat di wujudkan dalam

a) pembentukan bidang B3 dan Limbah B3, atau

⁴⁶Dinas Daerah merupakan unsur pelaksana otonomi daerah dengan tugas melaksanakan urusan pemerintahan daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

⁴⁷Lembaga Teknis Daerah merupakan unsur pendukung tugas kepala daerah., dengan tugas melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik

⁴⁸Sebelum PP 41 Tahun 2007 diterbitkan, di beberapa daerah, bidang lingkungan hidup diatur dalam bentuk Dinas yang digabung dengan bidang/urusan lain, seperti Dinas Lingkungan Hidup dan Pertambangan, atau Dinas Lingkungan Hidup dan Kebersihan

- b) pembentukan bidang pengawasan dengan salah satu sub bidangnya adalah B3 dan Limbah B3, atau
- c) pembentukan bidang pengendalian dengan salah satu sub bidangnya adalah pengendalian B3 dan Limbah B3

Badan Lingkungan Hidup di Kabupaten Gresik, meskipun tidak terdapat bidang atau sub bidang yang secara khusus menangani B3 dan limbah B3, tetapi pada rincian tugas sub bidang pengendalian pencemaran lingkungan, mempunyai tugas, diantaranya adalah memberikan rekomendasi untuk pengelolaan B3 dan limbah B3, mengawasi pelaksanaan pengelolaan B3 dan limbah B3, dan mengawasi penanggulangan kecelakaan pengelolaan B3 dan limbah B3.⁴⁹

Sedangkan pada Badan Lingkungan Hidup di Provinsi Jawa Timur⁵⁰ dan Badan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Prov Jawa Barat,⁵¹ tidak terdapat bidang atau subbidang yang khusus mengelola B3 atau limbah B3. Demikian pula pada Badan Lingkungan Hidup Kabupaten Gresik, tidak ada bidang atau subbidang yang khusus menangani B3 dan limbah B3.⁵²

3. Perda tentang “perlindungan lingkungan lokal”
 - a. Perda tentang Pengendalian dan Pembuangan Limbah Cair

Pada dasarnya perda ini merujuk pada tiga peraturan pemerintah yang utama, yaitu mengenai Pengelolaan Limbah B3, AMDAL, dan Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air. Kualitas air dan pengendalian pencemaran air tidak selalu disebabkan oleh limbah B3. Terhadap limbah yang bukan B3, dengan ketentuan tertentu, dapat

⁴⁹Peraturan Bupati Gresik No. 51 Tahun 2008 tentang Rincian Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Badan Lingkungan Hidup, ps 12 (1) huruf f, g, h.

⁵⁰Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No. 10 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencana Pembangunan dan Lembaga Teknis, ps 16 tentang susunan organisasi, tidak terdapat bagian atau subbagian mengenai B3 atau limbah B3

⁵¹<http://www.bplhdjabar.go.id/>, berdasarkan data pada website BPLHD Jabar, tidak ada bagian atau subbagian mengenai B3 atau limbah B3.

⁵²<http://www.gresik.go.id/>

dibuang disuatu tempat dengan perizinan tertentu. Pengaturan dalam bentuk perda ini bisa ditambahkan beberapa hal yang berkaitan dengan B3, yaitu,

- 1) Pengaturan berupa larangan pembuangan limbah cair B3. Hal tersebut sudah dilakukan oleh Jawa Timur dimana pada Perda mengatur larangan kepada para pihak untuk membuang limbah padat, gas serta limbah B3 dalam air dan/atau sumber air lintas Kabupaten/Kota⁵³
 - 2) Izin pengangkutan limbah cair B3 dalam lintas Kab/Kota untuk Perda Provinsi dan dalam lingkup Kab/Kota untuk Perda Kab/Kota
 - 3) Spesifikasi kendaraan pengangkut limbah cair B3
- b. Perda tentang Baku Mutu Lingkungan Limbah Cair

Perda tentang BML limbah cair sebenarnya tidak jauh berbeda dengan Perda tentang Pengendalian dan Pembuangan Limbah Cair. Tetapi pada Perda ini lebih ditujukan kepada nilai-nilai Baku Mutu Lingkungan terhadap limbah cair. Beberapa hal yang dapat diatur berkaitan dengan penataan BML limbah cair adalah:

- 1) Kriteria terjadinya dan pelaku pencemaran
 - 2) Pengambilan keputusan yang berkaitan dengan limbah cair dan limbah B3 cair
 - 3) Batasan limbah cair.
 - 4) Larangan membuang limbah cair termasuk limbah B3 cair
 - 5) Pengawasan terhadap pelaksanaan pengelolaan limbah B3 cair
- c. Perda tentang Persampahan

Perda sampah atau tentang pengelolaan sampah diberbagai daerah sebenarnya sudah ada jauh hari sebelum Undang-Undang No. 18 tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah disahkan. Daerah merasa perlu adanya

⁵³Diatur pada Perda Provinsi Jawa Timur No. 2 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air, pada ps 27 huruf n

perda tersebut terutama untuk mengatur mengenai instansi yang berwenang, tatalaksana persampahan, pungutan/retribusi sampah, lokasi pembuangan sementara dan akhir serta proses penataan masyarakat pada proses pembuangan sampah.

Pada saat ini setelah Undang-undang Pengelolaan Sampah disahkan, maka, Daerah perlu menata ulang mengenai pengelolaan persampahan di daerah masing-masing. Hal yang perlu disesuaikan adalah pada tempat dan tatacara pengelolaan sampah pada tempat pembuangan akhir sesuai dengan kewenangan daerah masing-masing.

Beberapa hal yang kemudian penting dijadikan pengaturan pada Perda Pengelolaan Sampah adalah:

- 1) Instansi yang berwenang mengelola
- 2) Kewenangan yang ada, termasuk dalam hal sanksi
- 3) Jenis sampah yang dapat dibuang
- 4) Larangan untuk membuang limbah B3 ketempat yang tidak khusus diperuntukkan untuk itu.
- 5) Larangan untuk membuang dan memindahkan limbah B3 ke daerah lain, kecuali bila daerah tersebut belum memiliki kemampuan untuk mengelolanya
- 6) Tempat pembuangan akhir dan tata cara pengelolaannya, termasuk bila terdapat limbah B3 (cair maupun padat)
- 7) Kendaraan yang layak untuk mengelola (mengangkut) sampah, termasuk bila sampah tersebut berupa limbah B3
- 8) Pengawasan dan sanksi terhadap pelanggaran, termasuk pada pembuangan limbah B3

4. Perda tentang Ketertiban Umum

Pengaturan mengenai ketertiban umum sebenarnya ditujukan pada pencapaian kondisi yang kondusif bagi seluruh aspek kehidupan masyarakat kota. Dinamika perkembangan dan kebutuhan masyarakat yang dinamis dirasakan memerlukan Peraturan Daerah yang menjangkau secara seimbang antara subjek dan objek hukum yang diatur sehingga dalam upaya menampung persoalan dan mengatasi kompleksitas permasalahan dinamika perkembangan masyarakat diatur suatu Peraturan Daerah mengenai Ketertiban Umum.

Dalam Perda tersebut, sebenarnya terbuka kemungkinan untuk mengatur beberapa hal yang berkaitan dengan B3 dan limbah B3, yaitu

- a. Kriteria pencemaran dan pencemar lingkungan di Daerah
 - b. Larangan mengangkut B3 dengan alat angkut yang terbuka⁵⁴
 - c. Larangan membuang limbah B3⁵⁵
 - d. Larangan penempatan (bisa berhubungan dengan lokasi) B3 dan limbah B3 dikawasan tertentu misalnya pemukiman, pabrik dikawasan yang tidak tepat,
 - e. Lokasi penempatan/penjualan B3
5. Perda tentang Transportasi Lokal

Perda tentang transportasi lokal pada umumnya terdapat pada berbagai daerah, termasuk persyaratan pada perizinan kendaraan yang akan menjadi transportasi lokal atau antar Kab/Kota, atau antar Provinsi. Persyaratan tersebut pada tidak ada yang secara spesifik mengatur mengenai kendaraan yang akan mengangkut B3 atau limbah B3, walau sebenarnya Dirjen Hubdar, menyerakkan urusan moda transportasi darat ini pada dinas lalu lintas angkutan jalan.

Hal-hal yang bisa diatur pada perda adalah:

- 1) Spesifikasi kendaraan yang mengangkut B3 dan limbah B3

⁵⁴ Diatur pada Perda Provinsi DKI Jakarta No. 8 Tahun 2007 tentang Ketertiban Umum, ps. 5 huruf b.

⁵⁵ *Ibid.*, ps. 16 ayat (3), larangan pembuangan limbah tersebut ke saluran pemukiman, sungai, dan laut

- 2) Izin operasional (laik tidaknya kendaraan) yang mengangkut B3 dan limbah B3
 - 3) Izin pengangkutan atas B3 dan limbah B3
6. Perda tentang “Wilayah tanpa B3 dan limbah B3”

Perda ini sebenarnya lebih bersubstansi pengaturan zona tata ruang dan atau industri. Seperti yang terjadi pada Kota Surabaya yang “menggeser” semua industrinya keluar daerah kota, maka bisa saja dalam perda ini diatur secara tegas bahwa industri yang ada di kota hanya industri yang tidak mempergunakan B3 dan menghasilkan limbah B3. Perda seperti ini sebenarnya sangat tepat bila diterapkan di DKI Jakarta atau kota-kota yang menjadi ibukota provinsi, atau dengan kepadatan tertentu.

Selain karena alasan kepadatan, maka bisa saja alasan dari keberadaan perda ini adalah prinsip *prevention* (pencegahan), yang berarti harus didukung oleh bukti ilmiah) atau *precautionary* (kehati-hatian) yang berarti harus ada ancaman yang serius dan *irreversible*, tapi tanpa harus didukung oleh data ilmiah yang konklusif. Cukup misalnya ada protes atau kekhawatiran tentang ancaman itu. Mungkin keberadaan Pembangkit Listrik Tenaga Nuklir bisa juga menjadi alasan keberadaan perda dalam rangka ketakutan/kekhawatiran tentang dampak nuklir bila terjadi kecelakaan.

4.2.1.2. Penerapan prinsip *Subsidiarity*

Akar dan pembenaran dari prinsip subsidiary dapat ditemukan dalam tiga sumber, yaitu *pertama*, prinsip ini bangun dari filsafat sosial dari agama Katholik ... tetapi ini merupakan penjelasan sempit yang sangat panjang ... Filsafat lama tersebut menjelaskan mengenai ide kemandirian dibalik prinsip dan proses transfer kedalam kehidupan sosial dan dalam organisasi politik. *Kedua*, sumber berasal dari teori konstitusi dan politik yang menyebutkan bahwa dalam prinsip demokrasi mensyaratkan keputusan-keputusan diambil dekat dan dengan melibatkan partisipasi masyarakat tersebut. *Ketiga*, didalam level praktis, alasan pengambilan keputusan

dalam skala yang kecil lebih efisien dibandingkan pengambilan keputusan dalam unit yang lebih besar.⁵⁶

Pada kenyataannya, prinsip *subsidiary* merupakan elemen argumentasi yang kontroversi antara Pemerintah melawan desentralisasi dalam sistem politik. Demikian pula yang terjadi antara otonomi masyarakat melawan kekuasaan negara, atau negara bagian dalam sistem federal melawan Pusat. Kecenderungan pada saat ini menunjukkan bahwa sentralisasi sangat berhubungan dalam konsep baru terhadap fungsi negara, khususnya didalam membangun negara kesejahteraan. Prinsip *subsidiarity* kemudian melakukan pendekatan berkaitan dengan pengambilan keputusan atau pemecahan permasalahan yang lebih sesuai terhadap kebutuhan di masyarakat dalam lingkup yang lebih kecil atau lokal atau daerah.

Hubungan antara prinsip *subsidiarity* dengan pembangunan yang berkelanjutan di dalam banyak hal. Satu contoh misalnya dalam suatu mega proyek yang tidak mengakar pada keberlanjutan lingkungan, yang direncanakan oleh Pemerintah, atau lebih buruk lagi oleh perusahaan asing. Alasan dari perencana pembangunan tersebut adalah dengan bunga yang ringan dan akan meningkatkan kehidupan masyarakat sekitar. Bila kita melihat proyek tersebut dari prinsip *subsidiarity*, maka yang terjadi adalah kebijakan yang diambil oleh Pemerintah yang tidak mempertimbangkan kebutuhan nyata masyarakat lokal, apakah memang memerlukan mega proyek tersebut. Iklim yang terjadi dimana pemberian kekuasaan kepada masyarakat lokal untuk mengambil keputusan bukan merupakan pilihan bagi Pemerintah yang sebenarnya melakukan distribusi kewenangan pada Daerah, dan hal tersebut merupakan pilihan yang sulit.⁵⁷

Berdasar pada kondisi yang ada, sebenarnya prinsip *Subsidiarity* merupakan pengaturan yang dilakukan oleh level pemerintahan yang lebih rendah (bukan Pusat) sesuai dengan kebutuhan nyata di masyarakat. Pengambil keputusan adalah pemerintahan di daerah dimana kewenangan tersebut dimiliki karena adanya didistribusi kewenangan dari Pusat kepada Daerah. Bila kewenangan tersebut tidak

⁵⁶David Hunter, James Salzman and Durwood Zaelke, *Loc., Cit.*, hal. 371.

⁵⁷*Ibid.*, 372.

dimiliki, maka pada kenyataannya memang lebih sulit bagi Daerah untuk melakukan pembentukan suatu norma hukum tertentu. Meskipun demikian, Daerah atau pemerintahan yang lebih rendah tetap memiliki keinginan untuk tetap menjaga lingkungan terutama terhadap kegiatan yang mungkin dapat merugikan atau mencelakakan masyarakat.

4.2.2. Berdasarkan kewenangan mengurus

4.2.2.1. Pemberian dan/atau menolak perizinan

1. Terhadap Perizinan yang dikeluarkan oleh Pemerintah

Terhadap perizinan-perizinan B3 dan limbah B3 yang menjadi kewenangan Pemerintah, maka Daerah tidak bisa melakukan intervensi, kecuali dalam persyaratan perizinan terdapat syarat rekomendasi, maka Daerah dapat memberi atau menolak pembuatan rekomendasi bagi pihak ketiga yang membutuhkan rekomendasi untuk kepentingan perizinannya. Penolakan dan pemberian rekomendasi didasarkan pada alasan yang benar, yaitu berdasar peraturan perundang-undang dan berdasar asas-asas umum pemerintahan yang baik dan prinsip-prinsip pengelolaan lingkungan yang berlaku secara global seperti prinsip *precaution* dan *prevention*.

2. Terhadap Perizinan yang dikeluarkan sendiri oleh Daerah

Terhadap perizinan-perizinan yang terkait dengan B3 dan limbah B3 yang menjadi kewenangan Daerah, maka daerah dapat menolak atau menerima perizinan tersebut. Perizinan tersebut terutama dalam hal lokasi pengelolaan B3 atau limbah B3. Bila lokasi yang diajukan izinnya tidak memungkinkan untuk tempat pengelolaan B3 atau limbah B3, maka, perizinan tersebut dapat ditolak, dan mungkin dengan menyarankan pemindahan lokasi yang mungkin sudah ditentukan oleh Daerah.

Perizinan juga dapat dikaitkan dengan izin Undang-undang Gangguan, dengan persyaratan lingkungan, seperti apakah pihak ketiga tersebut sudah memenuhi semua persyaratan yang berkaitan dengan perlindungan lingkungan? Keberadaan RKL, RPL, AMDAL, dan kemungkinan-kemungkinan lain (yang mungkin kegiatan tersebut belum masuk wajib AMDAL) yang

didasarkan pada prinsip *precaution* dan *prevention*, tetap menjadi pertimbangan utama. Perizinan yang menjadi kewenangan daerah ini didasarkan pada suatu perda tertentu yang mengatur hal tersebut.

4.2.2.2. Pengawasan terhadap pelaksanaan

Pada pasal 22 UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, kewenangan pengawasan terhadap penaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan atas ketentuan yang telah ditetapkan dalam peraturan Perundangan dilakukan oleh Menteri (Negara Lingkungan Hidup). Dalam melaksanakan kewenangannya tersebut, Menteri dapat menetapkan pejabat yang berwenang melakukan pengawasan, dan dalam hal wewenang pengawasan diserahkan kepada Daerah Provinsi dan atau Kabupaten Kota (Pemerintah Daerah), maka Kepala Daerah menetapkan pejabat yang berwenang melakukan pengawasan.⁵⁸

Pengawasan lingkungan hidup pada hekatnya adalah kegiatan yang dilaksanakan secara langsung atau tidak langsung oleh PNS yang mendapat surat tugas untuk melakukan pengawasan lingkungan hidup atau pejabat fungsional dan atau inspektur pengawas khusus lingkungan hidup di Pemerintah (Kementrian NLH) atau di Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota. Kegiatan tersebut bertujuan untuk memeriksa dan mengetahui tingkat ketaatan penanggung jawab kegiatan dan/atau usaha terhadap ketentuan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah lingkungan hidup, termasuk didalamnya pengawasan terhadap ketaatan ketentuan yang diatur dalam perizinan maupun dalam dokumen AMDAL atau Upaya Pengelolaan Lingkungan (UPL) dan Upaya Pemantauan Lingkungan (UPL).⁵⁹

Pengawasan dilakukan berkaitan erat dengan tujuan dari pelaksanaan pengawasan tersebut. Terdapat dua cara pengawasan, yaitu pengawasan yang rutin atau terjadwal dan pengawasan yang sewaktu waktu (*incoqnito*).

⁵⁸Indonesia, Undang-undang No. 23 Tahun 1999, *Loc., Cit.*, ps. 22 ayat (1), (2) dan (3).

⁵⁹Hamrat Hamid dan Bambang Pramudyanto, *Pengawasan Industri Dalam Pengendalian Pencemaran Lingkungan*. Jakarta: Grant, 2007, hal. 21-22.

Pengawasan yang rutin atau terjadwal, biasanya dilakukan dalam jangka waktu tertentu dan subyek hukum yang diawasi dalam keadaan yang sudah stabil atau bahkan tidak ada masalah. Sedangkan pengawasan *incoqnito* dilakukan sewaktu-waktu tanpa adanya pemberitahuan terlebih dahulu, dan pada umumnya dilakukan terhadap subyek hukum yang sedang bermasalah atau berpeluang bermasalah.

Pengawas lingkungan hidup di Pemerintah (Pusat)/Kementrian NLH bertanggung jawab kepada Menteri, pengawas lingkungan hidup di Provinsi bertanggung jawab kepada Gubernur melalui instansi yang membawahnya atau membinannya, yaitu Badan Pengendalian Lingkungan Hidup Daerah (atau nama lain) dan pengawas lingkungan hidup di Kabupaten/Kota bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota melalui instansi yang membawahnya atau membinannya, yaitu Badan Pengendalian Lingkungan Hidup Daerah (atau nama lain) pula.

Obyek pengawasan dilakukan terhadap ketentuan-ketentuan administrasi, termasuk segala persyaratan yang terdapat pada persyaratan perizinan, dan persyaratan teknis yang berkaitan dengan prosedur berjalannya suatu instalasi yang berkaitan dengan lingkungan. Ketidakcocokan atau ketidaktepatan dalam melaksanakan administrasi atau teknis harus dievaluasi untuk diberi peringatan dan segera diperbaiki sesuai dengan ketentuan adana tau persyaratan yang ada.

Pada beberapa norma umum yang abstrak dalam bentuk peraturan perundang-undangan, pada umumnya telah terdapat ketentuan-ketentuan umum mengenai pengawasan tersebut, dan biasanya diatur lebih rinci dalam bentuk petunjuk pelaksana oleh masing-masing instansi sampai dengan unit-unit kerja. Demikian pula halnya pada Penmeritahan Daerah, yaitu melakukan pengaturan untuk hal-hal yang belum diatur atau memerlukan pengaturan yang lebih detail.

Peraturan-peraturan Daerah yang mengatur lingkungan secara langsung, misalnya Perda tentang Pengendalian Pengelolaan dan Pencemaran

Air, Pengendalian Hutan Produksi, Pencemaran Udara, memiliki pengaturan khusus yang berkaitan dengan pengawasan. Begitu juga dengan Keputusan Gubernur/Bupati/Walikota yang melakukan pengaturan lingkungan secara langsung.

Peraturan daerah yang obyek pengaturan lingkungan hidupnya tidak langsung, seperti retribusi HO, retribusi sampah, pajak pengambilan air bawah tanah, lebih terfokus pada obyeknya, yaitu retribusi atau pajak daerah. Pengawasan yang diatur pada perda-perda ini lebih kepada pembayaran dari subyek pajak atau retribusinya, dan bukan dari lingkungannya yang memang hanya sekedar “menempel” saja.

4.2.3. Berdasarkan Penerapan prinsip-prinsip *Precaution dan Prevention*

4.2.3.1. Penerapan prinsip *precaution*

The Precautionary principle atau prinsip kehati-hatian didefinisikan dalam tahun 1992 di Australian Intergovernmental Agreement on the Environment (IGAE).⁶⁰

Where there are treath of serius or irreversible environmental damage, lack of full scientific certainty should not be used as a reason for postponing measure to prevent environmental degradation. In the application of the precautionary principle, public and private decisions should be guided by: (i) careful evaluation to avoid, where practicable, serius or irreversible damage to the environment; and (ii) an assessment of the risk-weighted consequences of various option.

Kemudian prinsip kehati-hatian berkembang di Eropa, dan menyebar serta diadopsi dan dipromosikan sebagai prinsip yang penting dan efektif. Prinsip ini kemudian muncul pada tahun 1992 di Deklarasi Rio dan sejumlah dokumen penting lainnya. Pengertian dari prinsip kehati-hatian ini sangat luas tetapi merujuk pada tema yang sama dalam literature. Mengikuti unsur-unsur yang ada, dibalik definisi yang ada terdiri dari beberapa hal, yaitu⁶¹

1. ketidakpastian yang tidak dapat dihindari dalam masalah keberlanjutan

⁶⁰Stephen R. Dovers and John W. Handmer, “Ignorance, the Precautionary Principle, and Sustainability,” *Ambio*, Vol. 24 No. 2 (Mar., 1995), pp. 92-97 (<http://www.istor.org/stable/4314302>; accessed 14/12/2008, hl 92.

⁶¹*Ibid.*, hal. 93

2. ketidakpastian dari kekejaman/keburukan dampak lingkungan yang merupakan hasil dari kebijakan pembangunan atau kegiatan manusia yang tidak bisa dimaafkan yang menghindari atau mengurangi ukuran-ukuran perlindungan lingkungan
3. prinsip ini merekomendasikan pencegahan atau pendekatan pencegahan, daripada penolakan dengan satu reaksi yang sederhana terhadap kerusakan lingkungan yang nyata, dan
4. bukti dari tanggung jawab oleh orang-orang yang melakukan perlindungan berdasarkan hak perlindungan lingkungannya yang terhadap kondisi/tindakan tindakan yang mungkin berbahaya bagi lingkungan itu.

Dalam konteks hukum internasional, terdapat empat unsur yang menjadi dasar interpretasi, yaitu:⁶²

1. Adanya suatu ambang batas yang berdasarkan pada kenyataan (dampak serius atau *irreversible*)
2. Adanya beban bukti (pencemaran yang disebabkan oleh negara, yang sejenis dengan gagasan keseimbangan kemungkinan)
3. Tanggungjawab yang positif (secara aktif mempergunakan prinsip ini), dan
4. Kebijakan yang nyata bila dihadapkan pada kondisi ketidakpastian (tanggung jawab terhadap kelalaian)

Terhadap keempat unsur tersebut, sebenarnya masih terdapat beberapa kondisi yang sulit untuk diterangkan,⁶³ yaitu

1. Kerusakan lingkungan yang serius, sering tidak diketahui skala dari ekologi, sosial atau pengaruh ekonomi yang meningkat dan berpengaruh pada kerusakan atau perubahan lingkungan. Yang terbaik adalah, adanya consensus terhadap jangkauan yang memungkinkan, dan mengetahui pengaruh yang serius. Juga, bagaimanapun, negara

⁶²*ibid*, mengutip Cameron dan Abouchar.

⁶³*ibid*.

- atau ilmuan yang memiliki kemampuan untuk memprediksi, memutuskan berdasarkan pada alasan moral atau kenyataan dasar.
2. Kerusakan lingkungan yang tidak dapat diubah. *Irreversibility* diterjemahkan sebagai perhitungan ekonomi terhadap lingkungan termasuk fungsi lingkungan dan pelayanannya (lingkungan) yang tidak bisa tergantikan, atau dimana hanya dapat dikembalikan untuk waktu yang lama dengan biaya yang sangat mahal. Perbedaan moral pengambil keputusan mempengaruhi keputusannya, seperti misalnya keputusan bahwa tidak tergantikan tergantung pada definisi serius, dan waktu untuk perbaikannya. Hal tersebut merupakan isu yang utama, sehingga bisa mempengaruhi apakah isu tersebut irreversible atau tidak.
 3. Berdasarkan pada sepenuhnya kepastian ilmiah. Kepastian secara konstan selalu berubah. Dalam waktu yang tidak terlalu lama ilmuan dapat menyebutkan bahwa CFCs tidak berbahaya terhadap lingkungan, yang membuktikan bahwa ternyata memang tidak terlalu mudah untuk menduga bahwa suatu topik berbahaya atau tidak kemas depan untuk suatu waktu tertentu

Pengelolaan resiko dalam kaitannya dengan pengelolaan B3 seringkali dihadapkan pada masalah ketidakpastian ilmiah. Penerimaan atau pemberlakuan asas kehati-hatian merupakan upaya mengarahkan para pengambil keputusan bagaimana harus bersikap atau membuat keputusan-keputusan jika mereka dihadapkan pada masalah ketidakpastian ilmiah atau ketidaklengkapan informasi ilmiah. Kondisi ketidakpastian ilmiah atau ketidaklengkapan informasi ilmiah seringkali diabaikan atau tidak mendapat perhatian selayaknya.⁶⁴

Penyerapan asas kehati-hatian kedalam perundang-undangan nasional menjadi acuan dalam penentuan izi atau sasaran dari proses pengambilan keputusan, midalnya pengeluaran izin, perubahan izin dan penyusunan aturan-aturan pelaksana bagi kegiatan industri. Asas ini berfungsi sebagai pedoman atau

⁶⁴Takdir Rahmadi, *Hukum Pengelolaan Bahan Berbahaya Beracun*, Surabaya: Airlangga University Press, 2003, hal. 221

petunjuk atau batasan bagi instansi pemerintah yang berwenang dalam pelaksanaan *risk assesment* dan pembuatan keputusan dalam rangka pengelolaan B3 maupun bagi hakim dalam pengambilan keputusan.⁶⁵

Berdasarkan hal-hal tersebut sebelumnya, maka pembentukan norma hukum dalam bentuk *regeling* atau *beschiking* di daerah, haruslah memperhatikan prinsip kehati-hatian, karena pembentukan norma tersebut langsung berdampak pada masyarakat yang ada disekitar lokasi dari hasil pembentukan norma hukum tersebut (misal masyarakat disekitar pabrik). Kondisi *irreversibility* menjadi acuan dari penggunaan prinsip kehati-hatian.

4.2.3.2. Penerapan prinsip *prevention*

Prinsip pencegahan (*prevention*) merupakan prinsip yang sangat dekat dengan prinsip kehati-hatian (*precaution*). Kedua prinsip ini biasanya dilaksanakan secara bersamaan atau secara terpisah tetapi dianggap bersamaan. Prinsip yang lebih mengutamakan pencegahan walau sedikit lebih mahal pada awalnya adalah lebih baik bila dibandingkan dengan proses pemulihan bila telah terjadi sesuatu pada akhirnya dan tetap harus mengeluarkan biaya untuk menyelesaikan permasalahan termasuk pemulihan lingkungan.

Munculnya prinsip pencegahan didasari kesadaran bahwa pengendalian pencemaran berdasarkan pendekatan *end of pipe* yang selama ini menjadi pendekatan ternyata tidak efektif dipergunakan.⁶⁶ Beberapa kelemahan dari pengendalian pencemaran lingkungan tersebut adalah ketidakmampuan mengatasi masalah pencemaran secara menyeluruh, karena penyelesaian yang selama ini dilakukan adalah dilakukan bagian per bagian (*environmental medium*), misalnya hanya ada pengendalian pencemaran air saja, tetapi tidak diatur lebih lengkap bagaimana pengaturan terhadap pencemaran udara, tanah, dan atau penggunaan terhadap bahan-bahan yang dipergunakan dalam produksi yang mengakibatkan pencemaran terhadap air, atau bahkan lokasi dari pabrik yang bisa menyebabkan pencemaran tersebut.

⁶⁵ *Ibid.*, hal. 227.

⁶⁶ *Ibid.*, hal. 216.

Pengendalian yang dilakukan secara bagian per bagian (*part by part*) juga menunjukkan ketidakmampuan untuk melakukan pengendalian dalam proses manufaktur di pabrik-pabrik, tahap penggunaan produk dan tahap penggunaan setelah produk selesai dikonsumsi yang menghasilkan limbah. Ketidakuasaan pada konsep pengendalian pencemaran kemudian menimbulkan konsep pencegahan pencemaran.⁶⁷

Pollution Prevention Act of 1990 di Amerika Serikat menyebutkan bahwa kebijakan lingkungan akibat B3 didasarkan pada prioritas-prioritas,⁶⁸ yaitu *pertama*, pencemaran sedapat mungkin dicegah atau direduksi pada sumbernya. *Kedua*, jika limbah tetap dihasilkan atau tidak dapat dicegah keberadaannya, maka limbah sedapat mungkin didaur ulang dengan cara atau berdasar pada wawasan lingkungan. *Ketiga*, limbah yang tidak dapat dicegah kehadirannya atau tidak dapat didaur ulang, harus diolah dengan berwawasan lingkungan, dan *keempat*, pembuangan (*disposal*) atau cara pelepasan lain kedalam media lingkungan harus menjadi pilihan terakhir dan dilakukan dengan cara yang berwawasan lingkungan.⁶⁹

Kebijakan pengolahan limbah di Indonesia yang masih mendasarkan pada pendekatan pengendalian pencemaran lingkungan. Hal tersebut terlihat dalam perangkat pengendalian pencemaran air dan pengelolaan B3 yang lebih menekankan pada upaya pengelolaan limbah dari pada *source reduction*. Dampaknya adalah bahwa bila instansi yang berwenang atau bertanggung jawab atau Daerah mengabaikan suatu proses pencegahan, maka warga yang berkepentingan melalui proses perizinan dan proses pengadilan dapat memaksakan penerapan konsep tersebut didalam situasi kongkrit. Ketiadaan konsep pencegahan pencemaran dapat menjadi dasar instansi pemerintah untuk menolak penerapan konsep pencegahan.⁷⁰

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Ibid.*, 218

⁷⁰ *Ibid.*, hal 199-220

Konsep pencegahan tersebut, walaupun sebenarnya harus didasarkan terlebih dahulu pada undang-undang, tetapi tampaknya Daerah dapat memulai menerapkan dalam bentuk peraturan daerah untuk mengurangi kemungkinan terjadinya kerusakan lingkungan, minimal didaerahnya. Tentunya penerapan prinsip ini memerlukan suatu keinginan yang besar dan didasari oleh kesadaran yang tinggi akan prinsip tersebut, demi lingkungan yang lebih baik dimasa depan.

4.2.4. Beberapa prinsip-prinsip pendukung lainnya

4.2.4.1. Penerapan prinsip *polluter pay*

Prinsip ini menekankan adanya hubungan sara penanggulangan pencemaran lingkungan dan atas beban siapa upaya-upaya yang dilakukan. Pada dasarnya pada prinsip ini menyebutkan bahwa pencemar harus memikul biaya pencegahan pencemaran; penguasa memutuskan untuk memelihara baku mutu lingkungan. Dasarnya adalah biaya upaya-upaya pengelolaan lingkungan seharusnya terungkap didalam biaya pokok barang dan jasa yang pembuatannya atau pemakaiannya mengakibatkan pencemaran.⁷¹

Sarana kebijakan lingkungan pada umumnya menekankan kepada ketentuan larangan dan persyaratan perizinan, sebagai sarana langsung dan efektif terhadap tujuan yang hendak dicapai, apabila hal itu berhubungan dengan penanggulangan faktual pada sumber-sumber pencemaran.⁷² Ketentuan tentang larangan dan denda sebagai sanksi terhadap pencemar, merupakan salah satu kemungkinan sarana fisik. Penerapan *the polluter-pays* dilaksanakan melalui berbagai cara, mulai dari baku mutu proses dan produk, peraturan, larangan sampai kepada bentuk pembebanan bermacam-macam pungutan pencemaran atau kombinasinya. Pilihan antara berbagai alternatif sarana ini berada di tangan Pemerintah maupun Daerah yang bersangkutan.

Berdasarkan beberapa kondisi tentang dasar dan pelaksanaan dari *the polluter-pays*, maka Daerah dapat membuat norma-norma hukumnya, mulai dari

⁷¹Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional*, edisi ketiga, Surabaya: Airlangga University Press, 2005, hal. 254.

⁷²*Ibid.* hal 260.

peraturan daerah, persyaratan perizinan, pemberian perizinan, perubahan perizinan sampai dengan sanksi terhadap pelanggaran perizinan. Keterbatasan kewenangan pada Daerah dalam hal B3 dan limbah B3, tentunya tetap dapat ditindaklanjuti dalam bentuk pengaturan disekitar obyek. Pengaturan dibuat sebagai *subsidiary* atau pelapis dari pengaturan yang telah dibuat oleh Pemerintah.

4.2.4.2. Penerapan prinsip *State Sovereignty* menjadi pelaksanaan Urusan Daerah

State sovereignty hanya dimiliki oleh suatu negara yang berdaulat. Negara tersebut kemudian menjadi subjek utama dalam hukum internasional. Prinsip ini memang tidak bisa secara langsung dalam konteks Daerah, karena Daerah bukanlah subyek hukum internasional. Daerah merupakan subyek hukum publik bagi hukum nasional Indonesia.

Alasan yang menjadi dasar, mengapa prinsip ini bisa menjadi salah satu dasar kewenangan tanggung jawab Daerah, adalah bahwa Daerah memperoleh desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan dari Pemerintah. Urusan yang sampai di Daerah berdasarkan asas desentralisasi memberikan kewenangan kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan kepentingan masyarakat setempat. Artinya, bahwa urusan tersebut didesentralisasikan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan batasan-batasan tertentu yang tidak akan “mengancam” desentralisasi yang sama pada Daerah lain dan juga kepada *State Sovereignty* itu sendiri.

Sejauh Daerah memiliki urusan tertentu untuk diatur dan diurus, maka Daerah tersebut dapat melakukan optimalisasi kewenangannya. Optimalisasi kewenangan tidak berarti Daerah harus membuat pengaturan dan pengurusan yang bertentangan dengan daerah lain atau Pemerintah, tetapi kewenangan tersebut diwujudkan dalam bentuk pembuatan norma hukum umum-abstrak berupa peraturan daerah yang lebih memihak atau memperhatikan pada perlindungan lingkungan.

Perda tersebut, misalnya, walaupun obyek yang diatur bukan merupakan B3 atau limbah B3 yang merupakan kewenangan Pemerintah, tetapi bentuk

pengaturannya memiliki pasal-pasal yang berkaitan dengan batasan tentang *precaution* dan *prevention*. Hal tersebut akan mengurangi kemungkinan Daerah mengalami kerusakan dikemudian hari, dibanding Daerah tidak mengatur sama sekali karena menganggap urusan tersebut merupakan urusan Pemerintah, dan bukan merupakan tanggung jawab Daerah, karena akibat mungkin muncul, akan langsung terkena pada masyarakat di daerah tersebut.

4.2.4.3. Penerapan *State Responsibility* menjadi tanggung jawab Daerah

Pada prinsip *state responsibility*, khusus mengenai hal lingkungan didasarkan pada dua prinsip, yaitu *principle* 21 dari Stockholm Deklarasi dan *principle* 2 dari Rio Deklarasi yang melihat “tanggung jawab untuk memastikan bahwa aktivitas di dalam yurisdiksi mereka atau kendali yang tidak menyebabkan kerusakan pada lingkungan.

Prinsip *state responsibility* dalam penerapannya pada daerah otonom adalah menempatkan daerah otonom sebagai pemegang *responsibility* atau pemegang tanggung jawab di wilayah yurisdiksinya atau di daerah masyarakat hukumnya. Tanggung jawab tersebut berdasarkan kewenangan yang didapat dari urusan-urusan yang diserahkan atau didesentralisasikan kepada daerah otonom tersebut. Jadi dalam hal ini dimulai kewenangan atau *sovereignty* dari Pemerintah yang didesentralisasikan menjadi kewenangan daerah (*local sovereignty*), kewenangan tersebut kemudian menimbulkan tanggung jawab daerah (*local responsibility*). Dalam hal ini tentunya tanggung jawab daerah untuk kewenangan dibidang atau dalam urusan lingkungan.

Kewenangan di bidang lingkungan tersebut didasarkan pada UU 32 tahun 2004,⁷³ UU 23 tahun 1997,⁷⁴ PP 18 tahun 1999,⁷⁵ dan PP 74 tahun 2001⁷⁶ serta PP No. 38 tahun 2007.⁷⁷ Pada kedua peraturan perundang-undangan tersebut diatur secara rinci kewenangan yang dimiliki oleh suatu daerah otonom pada bidang

⁷³Tentang Pemerintahan Daerah

⁷⁴Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup

⁷⁵Tentang Pengelolaan Limbah B3

⁷⁶Tentang Pengelolaan B3

⁷⁷Tentang Pembagian Urusan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota

lingkungan, lebih khusus lagi adalah pengelolaan B3 dan limbah B3. Penerapan prinsip *state responsibility* pada daerah otonom adalah sesuai dengan kewenangan yang dimiliki, bagaimana suatu daerah otonom melakukan tanggung jawab (*local responsibility*) sejauh kewenangan yang dimiliki.

4.2.4.4. Penerapan prinsip *Common But Differentiated Responsibility* (CDBR)

Prinsip tanggung jawab umum tetapi dibedakan tanggung jawabnya adalah konsep yang sangat khas lingkungan, yaitu *think global and act (responsibility) local*. Artinya adalah negara-negara sebagai suatu kesatuan masyarakat yang hidup pada bumi yang sama memiliki tanggung jawab umum, yaitu secara bersama-sama melindungi lingkungan dimana kita bertempat tinggal. Dalam pelaksanaannya, karena perbedaan kondisi sosial, ekonomi dan ekologis maka tanggung jawab negara-negara terhadap perlindungan lingkungan tentunya berbeda-beda sesuai dengan “perbuatan”nya terhadap bumi dimana dia bertempat tinggal atau melakukan aktivitas.

Prinsip yang diakui adalah bahwa secara umum negara-negara berkembang memiliki tanggung jawab yang berbeda-beda dan merujuk pada prinsip 7 dari Rio Deklarasi. Penerapan dari prinsip ini pada daerah otonom adalah bahwa dalam negara kesatuan, kewenangan yang dimiliki oleh daerah otonom adalah sama kecuali untuk daerah-daerah tertentu dan dengan kewenangan-kewenangan tertentu. Dalam konteks lingkungan secara umum, juga demikian bahwa masing-masing daerah memiliki kewenangan dan tanggungjawab yang sama karena kewenangan tersebut lahir dari peraturan perundangan yang sama. Dimana perbedaannya? Perbedaannya adalah pada daerah-daerah yang secara langsung memiliki dan atau menikmati hasil dari sesuatu (misalnya sumber daya alam atau sumber daya buatan berupa industri) tersebut dengan daerah yang tidak langsung menikmati. Suatu daerah otonom dimana terdapat suatu industri dan bisa menikmati retribusi dari industri yang ada di daerahnya tersebut tentunya memiliki perbedaan tanggung jawab dengan daerah lain yang tidak memiliki industri dan tidak menikmati retribusinya. Hal inilah yang dapat diterapkan dari prinsip *common but defferetiated responsibility*

pada daerah otonom, yaitu masalah lingkungan adalah masalah yang umum (dapat terjadi di daerah otonom mana saja), termasuk pengelolaan B3 dan limbah B3, tetapi tentunya ada perbedaan tanggung jawab antara daerah yang memiliki dan daerah yang tidak memiliki sumber daya alam dan atau sumber daya buaatannya.

Common but defferetiated responsibility, bila diterapkan dalam perda provinsi, maka bisa mengatur pengelolaan limbah B3 dilakukan oleh provinsi bila pengelolaannya melintasi kabupaten/kota. Masing-masing kabupaten/kota memiliki tanggung jawab yang berbeda antara yang wilayahnya terdapat industri B3 atau menghasilkan limbah B3 dengan kabupaten/kota yang tidak memiliki. Daerah kabupaten/kota yang memiliki industri B3 dan atau limbah B3 tentunya harus diawasi lebih ketat oleh provinsi dan memiliki tanggung jawab lebih besar sebagai daerah otonom kabupaten/kota.

4.2.4.5. Penerapan prinsip *Good Neighborliness and The Duty to Cooperate*

Prinsip *good neighborliness and the duty to cooperate* atau tetangga yang baik dan dapat melaksanakan tugas dengan jalan berkerjasama merupakan prinsip yang erat kaitannya dengan kerjasama antar negara-negara, dimana kerjasama internasional tersebut dapat menyelesaikan permasalahan internasional dalam bidang ekonomi, sosial, budaya dan karakter humanitarian.⁷⁸ Dalam konteks lingkungan tentunya kaitannya sangat erat sekali, dimana tempat hidup bersama, yaitu bumi harus dilindungi secara bersama pula. Hal itu dapat terjadi bila ada kerjasama anatar negara-negara yang bertetangga dan adanya keinginan untuk bekerjasama menuju sesuatu yang lebih baik, terutama perlindungan terhadap lingkungan.

Penerapan prinsip ini pada daerah otonom adalah sesuatu yang relatif lebih mudah secara hukum tetapi tidak mudah dalam pelaksanaannya. Mudah secara hukum karena seluruh daerah otonom di Indonesia terikat pada satu kesatuan yaitu Negara Kesatuan, apakah daerah tersebut bertetangga secara langsung (terdapat batas daerah) ataupun tidak tapi saling terkait karena beberapa

⁷⁸Article 1.3 of UN Charter.

kebutuhan. Tidak mudah dalam pelaksanaannya adalah karena sering kali muncul egoisme antar daerah otonom, yang dapat berdampak buruk secara langsung maupun secara tidak langsung pada lingkungan. Dalam pengelolaan sumber daya merupakan salah satu contohnya, bagaimana kebijakan suatu daerah yang memiliki sumber daya hutan misalnya, membuat kebijakan daerah tetangganya yang tidak memiliki sumber daya hutan, sehingga banjir dapat melimpah kepada daerah tetangga tersebut.

Pengaturan kerjasama dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antar pemerintahan daerah diatur dalam UU 32 tahun 2004, yang meliputi⁷⁹

1. pelaksanaan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang menjadi kewenangan daerah;
2. kerja sama dan bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antar pemerintahan daerah; dan
3. pengelolaan perizinan bersama dalam pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

Bentuk tetangga yang baik inilah yang diharapkan dapat terjadi antara daerah-daerah otonom, misalnya bila daerah kabupaten A memiliki suatu industri yang menggunakan B3 atau industri yang menghasilkan limbah B3, tentunya jangan sampai terjadi pencemaran yang melebar pada daerah tetangganya bila terjadi pencemaran. Inilah bentuk penerapan dari prinsip ini dalam bentuk kerjasama antara daerah.

Good neighborliness and the duty to cooperate, bagi Provinsi, merupakan salah satu tugas utamanya untuk mengawasi hubungan antar kabupaten/kota dan tanggung jawabnya masing-masing. Bagi Kabupaten/kota merupakan *local responsibility* bila berhubungan dengan tanggung jawab daerah terhadap kesehatan masyarakat dan lingkungannya.

⁷⁹UU 32 tahun 2004 pasal 17 ayat (2)

5. Analisa Pengaturan dan implementasi kewenangan Daerah

Dari data-data yang didapat oleh penelitian ini, secara umum, analisa yang dapat diberikan adalah:

5.1. Dari sisi ilmu pengetahuan hukum, khususnya hukum administrasi negara dan hukum lingkungan

5.1.1. Dari sisi normatif

Daerah, yang dibentuk oleh Pemerintah, mendapatkan kewenangan secara atribusi langsung dari undang-undang tentang pemerintahan daerah dan undang-undang lain yang mengatur urusan-urusan tertentu atau secara sektoral. Berdasarkan Hukum Administrasi Negara, maka kewenangan yang diperoleh oleh Daerah tersebut merupakan kewenangan yang dimiliki Daerah berdasarkan *intra vires doctrine*. Berdasarkan hal tersebut, Daerah hanya akan menjalankan wewenangnya berdasarkan kewenangan yang diperoleh secara normatif dari Pemerintah. Diluar wewenang yang dimilikinya, maka daerah dapat dianggap melakukan *ultra vires*.

Wewenang yang diperoleh oleh Daerah tersebut melingkupi hak untuk atau kewajibannya untuk berbuat sesuatu atau tidak berbuat sesuatu. Hak atau kewajiban Daerah tersebut dalam lingkup Hukum Administrasi Negara dikenal dengan wewenang. Wewenang tersebut atau sekumpulan wewenang tersebut disebut juga dengan kewenangan menjadi dasar bagi Daerah melalui pemerintahan daerahnya untuk mengatur dan mengurus dalam bentuk tindakan pembentukan norma-norma hukum.

Norma hukum yang dibentuk oleh Daerah tersebut berupa: norma hukum umum-abstrak, umum-kongkret, individual-abstrak dan individual-kongkret. Bentuk pengaturan oleh Daerah, berupa norma hukum umum-abstrak, yaitu bersama DPRD membentuk Peraturan Daerah; dan pada norma hukum umum-kongkret berupa pembentukan Peraturan Gubernur/Bupati/Walikota untuk mengatur hal tertentu yang bersifat umum tetapi terhadap obyek yang kongkret. Pengurusan yang dilakukan oleh Daerah adalah pembentukan norma hukum yang berbentuk individual-abstrak dan individual kongkret. Kedua bentuk norma hukum tersebut berupa perizinan.

Dalam hal urusan pemerintahan sub-sub bidang B3 dan limbah B3, maka Daerah memiliki kewenangan tertentu melakukan pengurusan, yaitu dalam bentuk perizinan, rekomendasi izin dan pengawasan.⁸⁰ Berdasarkan kewenangan yang dimiliki tersebut, Daerah memiliki kewenangan berdasarkan *intra vires* yang sangat terbatas. Diluar kewenangan yang dimiliki tersebut, maka Daerah tidak diperkenankan untuk melakukan pengurusan.

5.1.2. Dari sisi ilmu pengetahuan

Dari sisi konsep kewenangan pemerintahan, maka Daerah mendapatkan kewenangan atributif dan delegatif dari peraturan perundang-undangan untuk menjalankan kewenangannya. Kewenangan pengurusan B3 dan limbah B3 yang dimiliki Daerah sangat terbatas. Terbatasnya kewenangan tersebut sebenarnya tidak membatasi Daerah dalam mengurus dan mengatur masyarakatnya, karena sebenarnya Daerah memiliki pula kewenangan atributif dan delegatif dalam hal pengaturan dan pengurusan Daerah dalam hal yang lebih luas, yaitu Undang-undang Pemerintahan Daerah, dimana urusan pemerintahan bidang pengelolaan lingkungan hidup menjadi kewenangan Daerah. Berdasarkan hal tersebut maka pengaturan dan pengurusan masyarakatnya mendasarkan pada beberapa peraturan perundang-undangan, maka secara konsep kewenangan Daerah, urusan pemerintahan sub-sub bidang urusan B3 dan limbah B3 menjadi lebih luas tanpa harus melakukan *ultra vires*.

5.1.3. Dari sisi Teori Hak, Kewajiban dan Tanggung Jawab Negara oleh Kelsen.

Dalam disertasi ini, teori hak, kewajiban dan tanggung jawab negara tidak diterapkan secara utuh, karena subyek hukumnya yang berbeda, yaitu antara negara yang disampaikan oleh Kelsen dan Daerah yang menjadi obyek penelitian. Hak, kewajiban dan tanggung jawab negara tersebut kemudian menjadi hak, kewajiban dan tanggung jawab Daerah. Sebuah Daerah, ketika dibentuk, secara otomatis memiliki hak dan kewajiban atau yang dalam konteks Hukum Administrasi Negara disebut dengan wewenang. Dalam menjalankan wewenang tersebut, maka Daerah dibebani oleh

⁸⁰ PP 38 Tahun 2007, lampiran urusan Lingkungan Hidup, sub-sub bidang B3 dan limbah B3.

tanggung jawab, kepada pemberi wewenang dan kepada masyarakat yang tinggal di daerah tersebut.

Hak dan kewajiban atau wewenang, dilaksanakan dalam bentuk pengaturan dan pengurusan urusan pemerintahan. Tanggung jawab diberikan dalam bentuk pelaksanaan wewenang yang diberikan. Bila pemerintah daerah sebagai representasi dari Daerah dalam menjalankan pemerintahan telah melaksanakan wewenang yang dimiliki, maka secara normatif, Daerah tersebut telah melaksanakan tanggung jawabnya. Dalam konteks obyek penelitian disertasi, maka bentuk pelaksanaan dari wewenang yang dimiliki oleh Daerah adalah melaksanakan pengaturan dan pengurusan pada sub-sub bidang B3 dan limbah B3. Daerah juga dapat mengoptimalkan wewenang yang dimiliki dengan alasan atau berdasar pada hak-hak lingkungan yang sehat dan bersih bagi masyarakatnya, sehingga Daerah dapat melakukan pembuatan norma-norma hukum tertentu bagi kepentingan masyarakat tersebut.

5.1.4. Dari sisi penerapan prinsip-prinsip hukum lingkungan internasional.

Hukum publik internasional pada dasarnya hanya berlaku pada subyek hukumnya, yaitu negara. Daerah tidak dapat diikat dengan prinsip-prinsip hukum yang ada. Hal tersebut menjadi lebih kuat lagi bila negara tidak meratifikasi keberadaan prinsip-prinsip hukum lingkungan internasional menjadi hukum nasional.

Berkaitan dengan obyek penelitian, maka Daerah tidak wajib menerapkan prinsip-prinsip hukum lingkungan internasional kedalam bentuk perbuatan hukumnya, baik ketika melakukan pengaturan maupun pengurusan. Dalam hal tidak ada ratifikasi, dan tidak wajib, maka Daerah dengan berdasarkan hak-hak masyarakat untuk mendapatkan perlindungan dan kebutuhan akan lingkungan yang sehat, aman dan terjamin dengan mengutamakan kepentingan bersama, maka bisa melakukan inisiatif untuk menerapkan ukuran-ukuran yang ada dalam prinsip-prinsip hukum lingkungan internasional tersebut.

Ukuran-ukuran tersebut menjadi rujukan bila hukum nasional sampai saat ini belum memiliki, dan kebutuhan dirasakan oleh Daerah dalam melakukan pengaturan dan pengurusan daerahnya. Keterbatasan tetap ada, yaitu yang berkaitan dengan sanksi, yaitu apakah hukum nasional memiliki instrument sanksi terhadap pelanggaran hal-hal

tertentu yang ukuran-ukurannya diatur pada prinsip-prinsip hukum lingkungan internasional? Jawaban dari hal ini adalah, bahwa tentunya Daerah bisa menyesuaikan ukuran-ukuran yang ada dengan kondisi keperluan Daerah dan sanksi yang dimungkinkan diatur oleh Daerah tersebut.

Dalam konsep lingkungan, dimana terdapat visi “think globally act locally” menunjukkan bahwa lingkungan di bumi ini adalah satu kesatuan, dimana kejadian diujung dunia yang lain akan berdampak langsung ataupun tidak langsung kepada ujung dunia yang lain. Artinya bila kita bisa berfikir/merencanakan lingkungan secara umum/dunia, tetapi secara langsung kita harus melakukan aktivitas kegiatan nyata yang berkaitan dengan problem-problem lingkungan lokal, yang langsung bersinggungan dengan kehidupan kita sehari-hari.

5.1.5. Dari sisi penggunaan prinsip-prinsip hukum dalam pengambilan kebijakan oleh pemerintah

Bila prinsip-prinsip tersebut sudah menjadi hukum lingkungan internasional, dijadikan dasar berbagai konvensi-konvensi internasional, regional dan menjadi hukum positif negara, maka prinsip-prinsip tersebut mengikat seluruh negara sebagai subjek hukum internasional. Daerah merupakan subjek hukum publik bagi Negara Republik Indonesia, tidak terikat langsung pada prinsip-prinsip tersebut tetapi Daerah terikat dengan hukum positif yang ada di Indonesia.

Terserapnya prinsip-prinsip hukum lingkungan internasional tersebut, secara *mutatis mutandis* dan berdasarkan asas desentralisasi, dimana kewenangan atau urusan tersebut diserahkan kepada Daerah, maka Daerah menjadi terikat dengan prinsip-prinsip tersebut. Terikatnya daerah membawa konsekuensi bahwa daerah menerima wewenang secara tidak langsung dari prinsip-prinsip hukum internasional tersebut, sehingga, Daerah berdasarkan hak dan kewajibannya dapat melakukan tindakan hukum positif dalam bentuk pengaturan dan pengurusan.

Pada sisi yang lain, meskipun prinsip-prinsip yang lain belum menjadi hukum lingkungan internasional, atau hanya menjadi kebiasaan internasional, tetapi karena sebagian juga terserap pada hukum positif di Indonesia, maka Daerah juga memiliki wewenang, hak dan tanggung jawab untuk menerapkan. Sebagai subyek hukum publik,

dan instansi yang memiliki atribusi dari undang-undang, maka Daerah bisa menerapkan dalam bentuk pengaturan dan pengurusan, atau dalam bentuk pembuatan kebijakan peraturan peundang-undangan atau peraturan kebijakan yang lain.

5.2. Dari sisi peningkatan kapasitas pemerintah daerah

Pada sisi peningkatan kapasitas daerah (*capacity building*), apa yang menjadi wewenang berdasarkan hukum positif yang ada akan memacu Daerah untuk memperbaiki kualitas tindakan hukum publiknya sesuai dengan ukuran-ukuran yang ada pada prinsip-prinsip hukum dan prinsip-prinsip lingkungan internasional. Peningkatan kapasitas daerah ini seyogyanya juga didukung oleh wewenang yang jelas, dana yang memadai, dan peningkatan SDM yang memang mengerti atau sesuai dengan bidang keahliannya. Hal tersebut dapat menunjang tercapainya tujuan dari pengelolaan lingkungan, yaitu kondisi lingkungan yang sehat bagi masyarakat, pada masa sekarang dan masa yang akan datang.

Bab V merupakan hasil analisa dan jawaban dari pertanyaan ke 3 tentang bagaimanakah Daerah Otonom melakukan pengaturan dan pengurusan terhadap B3 dan limbah B3. Daerah melakukan pengaturan dan pengurusan tersebut berdasarkan kewenangan yang dimiliki, yaitu melalui kewenangan atribusi dari undang-undang terkait. Berdasarkan kewenangan tersebut Daerah menciptakan norma hukum umum-abstrak, umum-kongkret dan individual-kongkret.

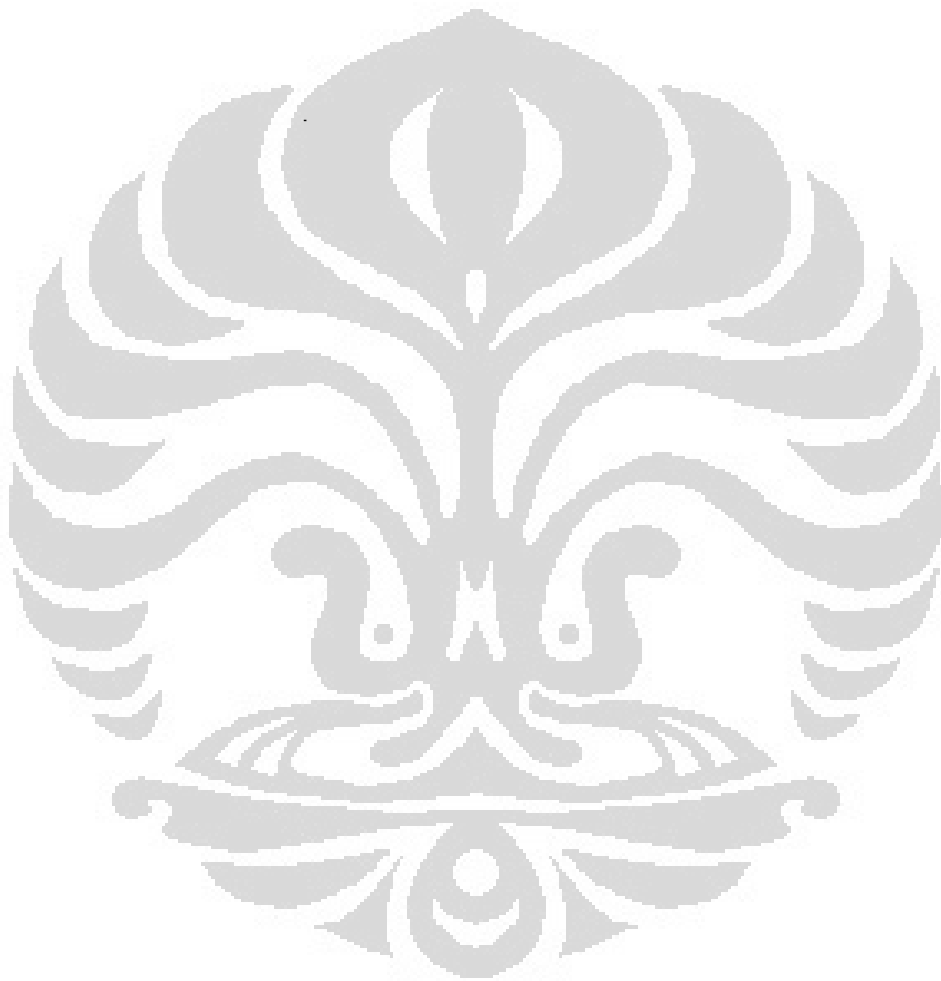
Pengaturan dan pengurusan mengenai B3 dan limbah B3 kemudian didesentralisasikan ke Daerah berdasarkan PP 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, khusus pada lampiran mengenai bidang Lingkungan Hidup. Urusan pemerintahan yang didesentralisasikan tersebut tergantung pada luas daerah, yaitu lingkup Kabupaten/Kota diurus oleh pemerintahan Kabupaten/Kota, sedangkan bila urusan pemerintahan sub-sub bidang B3 dan limbah B3 tersebut lintas Kabupaten/Kota diurus oleh pemerintahan Provinsi.

Meskipun Daerah hanya memiliki kewenangan yang terbatas dalam hal mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sub-sub bidang B3 dan limbah B3, tetapi Daerah tetap dapat melindungi daerahnya dalam bentuk pengaturan dan pengurusan yang tidak langsung pada objek B3 dan limbah B3. Misalnya pengaturan lokasi khusus industri (yang mungkin menggunakan, menghasilkan dan mengolah limbah B3) dalam Perda tentang RTRW, pengaturan mengenai

pengangkutan lintas batas daerah Provinsi-Kabupaten-Kota dengan tidak membebani retribusi tetapi pengaturan pengangkutannya, pengaturan bersama mengenai kemungkinan menyebar/mengalirnya limbah B3 dari satu kabupaten/kota ke kabupaten/kota lain dalam satu provinsi atau bahkan antar provinsi.

Selain itu, Daerah juga dapat melakukan pengurusan terhadap B3 dan limbah B3 yang menjadi kewenangannya dalam bentuk pengendalian perizinan. Beberapa hal mengenai B3 dan limbah B3 saat ini sudah menjadi kewenangan Daerah, dan hal tersebut dilaksanakan dengan ketat dan konsekuen. Seperti misalnya, Daerah dapat menolak suatu lokasi Industri yang tidak sesuai dengan RTRW yang sudah ditetapkan, atau menolak berdasarkan tingkat bahaya dari industri B3 dan limbah B3 yang akan ditempatkan di daerahnya.

Pada sisi lain, diluar kewenangan yang dimiliki oleh Daerah yang berasal dari kewenangan atributif undang-undang, Daerah juga dapat memiliki pertimbangan dalam hal pengaturan dan pengurusan B3 dan limbah B3 dari sumber lain. Sumber lain yang dimaksud adalah berdasarkan prinsip-prinsip hukum lingkungan internasional. Prinsip-prinsip tersebut memang tidak mengikat secara langsung subyek hukum Daerah, karena Daerah bukan merupakan subyek hukum internasional, tetapi prinsip-prinsipnya dapat dijadikan rujukan dalam hal pembentukan norma hukum di Daerah.



BAB VI

PENUTUP

1. Kesimpulan

1.1. Kewenangan Daerah dalam hal perlindungan lingkungan didasarkan pada kewenangan yang dimiliki oleh Daerah yang berdasarkan kewenangan atribusi dan delegasi dari peraturan perundang-undangan yang ada. Setelah Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah pada tahun 1999 dan kemudian pada tahun 2004 diberlakukan, maka Daerah memiliki kewenangan dalam hal urusan pemerintahan bidang pengelolaan lingkungan hidup. Undang-undang tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup secara khusus menyebutkan bahwa dimungkinkan untuk dilakukan desentralisasi urusan lingkungan kepada Daerah.

Berdasarkan kewenangan yang dimiliki tersebut, maka Daerah memiliki tanggungjawab terhadap kewenangannya. Tanggung jawab tersebut diwujudkan dalam bentuk pengaturan dan pengurusan terhadap bidang lingkungan hidup. Pengaturan yang dapat dilakukan adalah Daerah dapat membentuk norma hukum umum-abstrak berupa Peraturan Daerah yang secara langsung mengatur mengenai lingkungan hidup atau tidak secara langsung/hanya menyinggung obyek lingkungan.

Selain membentuk norma hukum umum-abstrak, maka Daerah juga dapat membentuk norma hukum umum-kongkret berupa Peraturan Gubernur/Bupati/Walikota yang mengatur mengenai hal umum mengenai lingkungan dengan obyek yang khusus, seperti Peraturan Kepala Daerah tentang Baku Mutu Lingkungan Udara di suatu Daerah tertentu. Dalam hal pengurusan, maka Daerah dapat membentuk norma hukum

individual-abstrak dan individual kongkret. Bentuknya adalah perizinan-perizinan langsung lingkungan atau yang berkaitan dengan lingkungan.

Dalam melaksanakan pemerintahannya, maka Daerah harus melakukan pengaturan dan pengurusan terhadap urusan lingkungan hidup, karena hal tersebut merupakan hal yang diatur secara tegas dalam peraturan perundang-undangan, atau Daerah mendapatkan kewenangan atribusi dan delegasi dari peraturan perundang-undangan. Bila Daerah tidak melakukan kewenangannya, maka Daerah dapat disebut tidak bertanggung jawab dalam melaksanakan kewenangan yang dimiliki. Pada sisi lain, Daerah tetap dapat melakukan pengaturan dan pengurusan dalam hal urusan pemerintahan bidang lingkungan meskipun tidak secara khusus diatribusi dan delegasikan oleh undang-undang sektoral sejauh pengaturan dan pengurusan tersebut tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada dan didasarkan pada kebutuhan masyarakat terhadap kondisi lingkungan yang baik dan sehat.

- 1.2. Dalam hal pengaturan dan pengurusan B3 dan limbah B3, Pemerintah memiliki kewenangan yang dominan, yaitu Pemerintah dapat melakukan
 - a. Membentuk norma hukum umum-abstrak dalam bentuk Peraturan Pemerintah yang merupakan kewenangan atribusi dari undang-undang Pengelolaan Lingkungan Hidup.
 - b. Membentuk norma hukum umum-kongkret dalam bentuk Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup, yang merupakan kewenangan delegasi dari undang-undang Pengelolaan Lingkungan Hidup
 - c. Membentuk norma hukum individual-umum dan individual kongkret dalam bentuk perizinan-perizinan yang terpusat pada Pemerintah.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan, maka Daerah hanya memiliki sedikit kewenangan dalam bidang pemerintahan sub-sub bidang B3 dan limbah B3. Kewenangan

yang langsung berhubungan dengan B3 dan limbah B3 adalah kewenangan pengurusan, yaitu:

- a. Membentuk norma hukum individual-kongkret, berupa perizinan, yaitu
 - 1) Pengumpulan limbah B3 pada skala kabupaten/kota atau skala provinsi, kecuali minyak pelumas dan oli bekas
 - 2) Izin penyimpanan sementara limbah B3 di industri atau usaha suatu kegiatan.
- b. Memberikan rekomendasi izin bagi pengumpulan limbah B3 skala nasional oleh provinsi.
- c. Melakukan pengawasan terhadap:
 - 1) Pelaksanaan sistem tanggap darurat skala provinsi dan skala kabupaten/kota
 - 2) Pelaksanaan penanggulangan kecelakaan pengelolaan limbah B3 skala provinsi dan skala kabupaten/kota.

Pada kabupaten/Kota, peraturan perundangan juga memberi kewenangan perizinan terhadap hal yang berkaitan dengan B3 dan limbah B3, yaitu lokasi pengolahan limbah B3. Terdapat juga kewenangan pemberian rekomendasi oleh Dinas Perhubungan Kabupaten/Kota terhadap sarana transportasi yang akan diajukan izinnya ke Departemen Perhubungan.

- 1.3. Daerah memiliki kewenangan yang sangat terbatas dalam hal pengelolaan terhadap B3 dan limbah B3. Keterbatasan kewenangan tersebut didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang khusus mengatur mengenai B3 dan limbah B3.

Berdasarkan data lapangan pada daerah penelitian, menunjukkan bahwa walaupun Daerah memiliki keterbatasan kewenangan untuk mengelola langsung B3 dan limbah B3, tetapi pada beberapa Daerah dapat tetap melakukan pengaturan dan pengurusan B3 dan limbah B3 secara tidak langsung atau hanya terkait saja. Hal tersebut sebenarnya sangat

penting artinya, sebagai bentuk tanggung jawab Daerah dalam melakukan perlindungan lingkungan di daerahnya.

Selain dalam bentuk pengaturan dan pengawasan tersebut, Daerah juga tetap dapat melakukan pengawasan, terhadap pelaksanaan pengelolaan B3 dan limbah B3. Pengawasan tersebut dilakukan pada skala masing-masing (provinsi dan kabupaten/kota) terhadap pelaksanaan sistem tanggap darurat dan terhadap penanggulangan kecelakaan pengelolaan limbah B3.

2. Saran

2.1. Sebagai daerah yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus masyarakatnya, maka Daerah dapat berbuat lebih banyak dalam hal perlindungan lingkungan. Dari data penelitian, tidak banyak peraturan daerah yang mengatur mengenai lingkungan. Dari 100 perda selama sembilan tahun, hanya dua persennya saja yang mengatur langsung mengenai lingkungan. Tentunya hal tersebut sebagai tindakan pemerintah yang menjadi sangat “tidak” ramah lingkungan. Mengapa Daerah perlu untuk meningkatkan perannya dalam melakukan pengaturan lingkungan? Karena dampak yang akan terkena akibat lingkungan yang rusak adalah masyarakat setempat dan tentunya hal tersebut tidak “terasakan” karena belum terjadi.

Memperbanyak pengaturan guna melakukan perlindungan lingkungan, tidak berarti atau tidak diarahkan kepada hal-hal yang berdampak pada ekonomi biaya tinggi, seperti pengaturan hanya dilakukan karena akan ditarik/dipungut pajak dan retribusinya, tetapi pengaturan yang memang riil melindungi lingkungan di Daerah.

2.2. Pengaturan mengenai B3 dan limbah B3 selama ini memang dilakukan oleh Pemerintah. Sebagai material yang memiliki sifat *irreversible* dan *latent*, sebenarnya B3 dan limbah B3 harusnya mendapat perhatian yang lebih dari Pemerintah dan Daerah atau para pihak

yang terkait dalam pengelolaannya, karena dampak dari material B3 dan limbah B3 ini tidak seketika tetapi untuk jangka panjang.

Pemerintah, sejauh ini sudah melakukan kewenangan sebagaimana mestinya, walau disana-sini mungkin perlu ditingkatkan, terutama koordinasi dengan instansi Daerah yang bertanggung jawab pada lingkungan. Terhadap beberapa variasi perizinan yang sudah mungkin dilakukan oleh Daerah, maka sebaiknya, diserahkan kepada Daerah. Hal tersebut dilakukan dengan dasar bahwa pengambilan keputusan pada lingkup yang lebih kecil diharapkan lebih efektif dan efisien, tidak saja dari segi pembiayaan, tetapi juga dari segi pelaksanaan dan kemudian pengawasannya. Terhadap kewenangan yang telah didesentralisasikan tersebut, Pemerintah tetap memiliki tanggung jawab untuk mengawasi, dan bahkan mengambil tindakan tertentu bila berdasarkan kepatutan memang hal tersebut perlu untuk dilakukan.

2.3. Daerah otonom, sejauh ini memang “hanya” menjalankan kewenangan secara normatif, karena memang disitulah letak *intra vires* kewenangan. Seharusnya, Daerah diberi kewenangan lebih besar dalam pengaturan dan pengurusan B3 dan limbah B3, mengingat bahwa dampak langsung dari keberadaan B3 dan limbah B3

Pada sisi lain, terbatasnya kewenangan untuk mengelola langsung B3 dan limbah B3, tidak membatasi Daerah melakukan perlindungan lingkungan. Hal tersebut berupa pemanfaatan kewenangannya secara lebih optimal, terutama dalam hal untuk melakukan filter terhadap kegiatan-kegiatan lingkungan yang mungkin saja dapat berdampak merusak bagi daerahnya, seperti menolak atas pengajuan perizinan lokasi pabrik tertentu yang menggunakan dan menghasilkan limbah B3. Bila hal tersebut dilakukan secara optimal, maka daerah sudah dapat disebut melaksanakan tanggung jawabnya secara optimal berdasarkan kewenangan yang dimiliki.

Kedepan, Daerah dengan kewenangan yang dimiliki dapat meningkatkan peranannya dalam melakukan perlindungan terhadap lingkungan, terutama dalam hal B3 dan limbah B3. Dasarnya adalah pengaturan yang optimal, yang walaupun terbatas obyeknya, tetapi tetap bisa dilakukan. Selain itu dasar pengaturan yang lebih optimal tersebut didasarkan pada beberapa prinsip hukum lingkungan internasional, seperti prinsip-prinsip *precaution, prevention, polluter-pays*, dan didukung oleh prinsip, *principle of common concern of humankind, common but differentiated responsibility, good neighborliness and the duty to cooperate, the precautionary principle, and the principles of prevention* dapat dijadikan tolok ukur dalam pengambilan keputusan dalam bidang lingkungan khususnya B3 dan Limbah B3.

Sebagai subyek hukum publik di suatu negara, memiliki hak dan tanggung jawab yang berupa wewenang. Wewenang tersebut secara limitatif diserahkan oleh Pemerintah dan kemudian harus dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat.

Pelampauan wewenang yang dimiliki oleh Daerah, disebut dengan *ultra vires*, dan hal tersebut tidak boleh terjadi, dalam suatu tatanan pemerintahan. Norma hukum yang timbul akibat wewenang yang *ultra vires*, maka norma hukum tersebut menjadi batal demi hukum. Dalam hal B3 dan limbah B3, apakah kemudian Daerah hanya memiliki kewenangan yang sangat terbatas tersebut?

Berdasarkan prinsip *subsidiarity*, maka Daerah atau level pemerintahan yang lebih rendah memiliki kewenangan atau kemungkinan untuk mengambil keputusan berdasarkan kebutuhan masyarakat sekitarnya, karena pengambilan keputusan dalam lingkup lebih kecil tentunya akan memiliki tingkat akurat lebih baik, dibanding dalam skala yang lebih luas. Tetapi sekali lagi, tanpa kewenangan yang dimiliki, maka Daerah tetap tidak bisa mengambil keputusan apa-apa atau menciptakan norma hukum baru, walau didasarkan pada prinsip *subsidiarity*.

Untuk tetap menunjukkan bahwa Daerah tetap memiliki tanggung jawab sebagai Daerah otonom, yang mampu melindungi masyarakatnya sesuai dengan kewenangan yang dimiliki, maka ada beberapa hal yang dapat dilakukan, terutama dalam hal penciptaan norma hukum baru, yaitu:

2.3.1. Menciptakan norma hukum umum-abstrak atau Perda, yang tidak langsung mengatur hal mengenai B3 dan limbah B3. Perda tersebut memang mengatur obyek lain, seperti: tata ruang, pengendalian pencemaran dan kualitas air, baku mutu lingkungan, perizinan lingkungan, ketertiban umum, struktur organisasi di daerah, terutama yang mengelola lingkungan, yang “memihak” akan perlindungan lingkungan dari sisi B3 dan limbah B3. Bentuknya adalah terdapatnya pasal-pasal yang mengatur mengenai B3 dan limbah B3, seperti dalam struktur organisasi terdapat secara tegas adanya bidang atau subbidang yang mengelola/mengawasi B3 dan limbah B3 atau yang memiliki juklak yang tegas mengenai hal tersebut.

Adanya pengaturan mengenai tata ruang yang jelas mengenai zona industri yang bisa menggunakan B3 sebagai bahan produksi, atau menghasilkan limbah B3 atau mengelolanya. Adanya baku mutu limbah cair yang jelas, karena setiap daerah bisa terdapat perubahan sejauh tidak diatas standar nasional. Adanya perizinan yang menyangkut lingkungan yang jelas, walaupun saat ini sudah ada izin HO, hal ini perlu ditingkatkan kualitasnya. Adanya perda dengan isi yang “umum” seperti ketertiban umum, ternyata bisa juga untuk ikut mengatur dan kemudian memberi kewenangan untuk mengurus hal-hal berkaitan dengan B3 dan limbah B3.

2.3.2. Menciptakan norma hukum individual-kongkret, berupa perizinan. Perizinan ini diberikan berdasarkan kewenangan dari Pemerintah atau diciptakan berdasarkan

peraturan daerah-peraturan daerah tertentu. Tentunya perda tersebut juga mendapatkan kewenangan atribusi langsung dari undang-undang.

Daerah dapat memberikan perizinan dan atau menolak pemberian perizinan, termasuk yang berupa kewenangan dari Pemerintah. Penolakan atas izin lokasi, bisa saja dilakukan, karena mungkin saja Daerahnya tidak sesuai untuk mendapatkan/atau menjadi lokasi produksi yang menggunakan B3 atau limbah B3. Walaupun demikian yang juga harus diperhatikan adalah bahwa penolakan izin tersebut tidak mengakibatkan hambatan ekonomi atau hambatan investasi.

2.3.3. Selain itu terdapat beberapa prinsip-prinsip lingkungan yang bisa dijadikan dasar penciptaan norma-norma hukum baru tersebut, yaitu

- i. Prinsip *precautionary* (kehati-hatian)
- ii. Prinsip *prevention* (pencegahan)
- iii. Prinsip *polluter pay* (penyebab pencemaran membayar), selain itu juga terhadap
- iv. Prinsip *State responsibility* yang kemudian diterapkan sebagai tanggung jawab Daerah
- v. Prinsip *State sovereignty* yang kemudian diterapkan sebagai pelaksanaan urusan yang menjadi kewenangannya.

2.3.4. Berdasarkan hal-hal tersebut, maka Daerah dapat berbuat lebih banyak lagi bagi perlindungan daerahnya, lebih khusus lagi pada bidang B3 dan limbah B3.

Daftar Pustaka

- Applegate, John S, Jan S. Laitos and Celia Campbell-Mohn. *The Regulation of Toxic Substances a Hazardous Wastes*. New York: Foundation Press. 2000
- Atmadja, Mochtar Kusuma. *Perlindungan dan Pelestarian Lingkungan Laut*. Jakarta: Sinar Grafika dan Pusat Studi Wawasan Nusantara, 1992.
- Atmosudirdjo, Prajudi, *Hukum Administrasi Negara*, cet. ke VI. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983
- Batoeah, Boerhanudin Soetan. *Pokok-pokok Hukum Tata Usaha Negara*, terjemahan dari *Kort begrip van het administratief recht* dari Belinfante. Jakarta: Binacipta, 1983.
- Bell, Stuart and Donald Mc Gillivray,. *Environmental Law*. 5th edition. London: Blackstone Press , 1997.
- Brodjonegoro, Bambang Permadi S. *Desentralisasi Sebagai Kebijakan Fundamental untuk Mendorong Pertumbuhan Ekonomi Nasional dan mengurangi Kesenjangan Antardaerah di Indonesia*. Pidato Upacara Pengukuhan Guru Besar Tetap dalam bidang Ilmu Ekonomi FE UI, 2006.
- Brownlie, Ian. *Principles of Public International law*. Oxford University Press, Oxford New York, 2001.
- Budisetyowati, Dwi Andayani. *Keberadaan Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Disertasi, Program Pascasarjana. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.
- Burke, John P., *Bureaucratic-Responsibility*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 2003.
- Cassese, Antonio. *International Law*. Oxford New York: Oxford University Press, 2001.
- Cheema, G. Shabbir & Denis A. Rondinelli. *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*. London: SAGE Publications Ltd, 1983.
- Cochran, Charles L. and Eloise F. Malone. *Public Policy Perspective and Theory*. USA: Mac Graw Hill College, 1999.
- Convention on Civil Liability for Damage Caused During Carriage of Dangerous Goods by Road, Rail and Inland Navigation Vessels, (Geneva) 10 October 1989.
- Cormick, Neil Mac. *Questioning Sovereignty*. New York: Oxford University Press, 1999.
- Cranor, Carl F. "Some Legal Implications of the Precautionary Principle: improving information-generation and legal protections," *Eur.J. Oncol. Library* vo. 2.
- Damen, L.J.A., et. al. *Bestuursrecht*. Den Hag: Boom Juridische Uitgevers, 2005.
- Daniri, Mas Achmad. *Good Corporate Governance Konsep dan Penerapannya dalam Konteks Indonesia*, Jakarta: Ray Indonesia, 2005.
- De Graft, K.J, J.H. Jans, A.t. Marseille & J.de Ridder, edited. *Quality of Decision-Making in Public Law*. Groningen: Europa Law Publishing. 2007.

UNIVERSITAS INDONESIA

- Dovers, Stephen R. and John W. Handmer. "Ignorance, the Precautionary Principle, and Sustainability," *Ambio*, Vol. 24, No. 2 (Mar., 1995). Pp. 92-97; <http://www.jstor.org/stable/4314302>, accessed: 14/12/2008: 21:43.
- Erliyana, Anna. *Keputusan Presiden Analisis keppres RI 1987 - 1997*. Program Pascasarjana Fakultas Hukum UI, Jakarta, 2005.
- Erliyana, Anna. *Memahami makna dan Ruang Lingkup Kewenangan Badan Tata Usaha Negara*. Pidato Upacara Pengukuhan Guru Besar tetap dalam bidang Ilmu Hukum FH UI, 2007.
- Fachruddin, Irfan. *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*. Alumni, Bandung, 2004.
- Faure, Michael. *The Economic Analysis of Environmental Policy and Law*. Edwar Elgar, Cheltenham UK, 2003.
- Ferdi. *Aspek Penegakan Hukum Lingkungan Internasional dalam Standarisasi ISO Seri 14001 dan Implikasinya di Indonesia*. Disertasi, Program Bascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 2004.
- Freeman, M.D.A. *Jurisprudence, sixth edition*, Sweet & Maxwell, London, 1994.
- Friedrich, Carl J. *Constitutional Government and Democracy: theory and practice in Europe and America*, 5 th ed, Weltham Mass: Blaisdell Publishing Company, 1967
- Hadjon, Philipus M. dan Tatiek Sri Djatmiati. *Argumentasi Hukum*. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2005.
- Hadjon, Philipus M. et al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, cetakan ke 3, 1993.
- Hadjon, Philipus M. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, Sebuah Studi tentang Prinsip-prinsip, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, PT Bina Mulia, Surabaya, 1987.
- Hamid, Hamrad dan Bambang Pramudyanto. *Pengawasan Industri dalam Pendalihan Pencemaran Lingkungan*. Granit, Jakarta, 2007.
- Hardjasoemantri, Koesnadi, *Aspek Hukum Peranserta Masyarakat dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1985.
- Hardjasoemantri, Koesnadi, *Hukum Tata Lingkungan*, Edisi keenam, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1996.
- Hart, H.L.A. *The Concept of law*. The Clarendon Press, London, 1979.
- Highsaw, Robert B and John A. Dyer. *Conflict an Change in Local Government*. University of Alabama Press, Alabama.
- Hoessein, Bhenyamin. "Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah," *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Institute for Local Development-Yayasan Tifa, Jakarta, 2005.
- Hoessein, Bhenyamin. "Mencari Format dan Konsep Transparansi dalam Penyelenggaraan Kepemerintahan Daerah yang baik," Seminar Nasional "Menciptakan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah: Memberdayakan Momentum Reformasi,"

diselenggarakan oleh Forum Inovasi dan Pemerintahan Yang Baik bekerjasama dengan Ford Foundation, bertempat Studi Jepang, Kampus UI, 12 s.d. 13 Juni 2001.

Hoessein, Bhenyamin. *Berbagai Faktor Yang mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II Suatu Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah dari Segi Ilmu Administrasi Negara*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Indonesia, 1993.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/EASTASIAPACIFICEXT/INDONESIAEXTN/0,,contentMDK:20129123~menuPK:381869~pagePK:141137~piPK:217854~theSitePK:226309.00.html>,

Humes, Samuel IV. *Local Governance and National Power*. IULA, Netherlands, 1991.

Hunter, David, James Salzman, and Durwood Zaelke. *International Environmental Law and Policy*. Foundation Press, New York, 1998.

Ibrahim. *Perlindungan Lingkungan atas Perdagangan Internasional Produk pertanian Bioteknologi: Implikasinya di Indonesia*. Disertasi, Pascasarjana, Universitas Padjdjaran, Bandung, 2004.

Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Sinar Harapan, Jakarta, 1993.

Jans, Jan H and Hans H.B. Vedder. *European Environmental Law*. 3th edition. Groningen: Europa Law Publishing. 2008.

Johnson, Gary V. and Thomas S. Ulen. "Designing Public Policy toward Hazardous Wastes: The Role of Administrative Regulation and Legal Liability Rules. *American Journal of Agricultural Economics*. Vol. 68. No. 5, Proceedings Issue (Dec., 1986). Pp. 1266-1271; <http://www.jstor.org/stabel/1241889>, accessed: 14/12/2008: 21:52.

Katili, J.A. *Sumberdaya Alam dan Perubahan Global*. PPTM, Bandung, 1985.

Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*. Transled by Anders Wedberg Assistant Professor of Philosophy in the University of Stockholm, Russell & Russell, New York, 1961.

Kementrian Negara Lingkungan Hidup. *Status Lingkungan Hidup Indonesia 2003*.

Kementrian Negara Lingkungan Hidup. *Status Lingkungan Hidup Indonesia 2004*.

Kementrian Negara Lingkungan Hidup. *Status Lingkungan Hidup Indonesia 2005*.

Kementrian Negara Lingkungan Hidup. *Status Lingkungan Hidup Indonesia 2006*.

Koesnardi, Moch. Dan Bintan R. Saragih. *Susunan Pembagian kekuasaan Menurut Sistem Undang-undang Dasar 1945*. PT Gramedia, Jakarta, 1994.

Kramer, Ludwig. *EC Environmental Law*. Sweet & Maswell, 4th edition, 2000.

Kranenburg, R. *Algemene Staatsleer*. H.D. Tjeenk Willink & Zoon NV, Haarlem, 1955.

Laitos, Jan. G and Joseph P. Tomain. *Energy and Natural Resources Law*. West Publishing Co, St. Paul, Minn, 1992.

Leemans, A.F. *Changing Patterns of Local Government*. International Union of Local Authorities, The Hague, 1970.

- Logemann, J.H.A. *Het Staatsrecht Van Indonesie, Het Formele System*. Van Hoeve, Bandung, 1954.
- Logemann, J.H.A. *Over the Theorie van en stelling staatsrecht*. Mahabarata, Amsterdam, 1955.
- Logemann, J.H.A. *Staatsrecht van Nedelands Indie*. Uitgeverij W. van Hoeve-S-Gravenhage. V. Maatschppij Vorkink, Bandung, 1947.
- Lovell, Nadia. *Locality and Belonging*. New York: Rutledge, 1998.
- Maass, Arthur. *Area and Power: A Theory of Local Government*. The Free Press, Glencoe, Illionis, 1959.
- Maddick, Henry. *Democracy, Decentralisation and Development*. Reprinted. Asia Publihsing House, London, 1966.
- Maksum, Irfan Ridwan. *Desentralisasi Dalam Pengelolaan Air Irigasi Tersier*. Disertasi, Pascasarjana Ilmu Administrasi FISIP UI, 2007.
- Manan, Bagir. *Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut Undang-Undang Dasar 1945*. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994.
- Mawhood, Philips. *et. al. Local Government in The third World*. John Wiley & Sons, New York, 1983.
- Muluk, M.R. Khairul. *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*. Bayumedia, Malang, 2005.
- Nugraha, Safri. *et all. Hukum Administrasi Negara*, edisi revisi, CLGS-FHUI, Jakarta, 2007.
- Olson, William Clinton. *The Theory and Practice International Relation*. 7th edition. Prentice-Hall, Inc., Engelwood Cliffs, New jersey. 1987.
- Prodjodikoro, Wirjono, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1980.
- Protocol Concerning Marine Pollution Resulting from Exploration and Exploitation of the Continental Shelf, (Kuwait) 29 March 1989.
- Protocol for the Conservation and Management of Protected Marine and Coastal Areas of South-East Pacific. (Paipa) 21 September 1989..
- Protocol for the Protection of the South-East Pacific against Radioactive Contamination, (Paipa) 21 September 1989.
- Purbopranoto, Kuntjoro. *Perkembangan Hukum Administrasi Indonesia*. Binacipta-BPHN, Jakarta, 1981.
- R, Ridwan, H. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pres, 2006.
- Rahmadi, Takdir. *Hukum Pengelolaan Bahan Berbahaya Beracun*. Airlangga University Press, Surabaya, 2003.
- Rangkuti, Siti Sundari. *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Edisi ketiga, Airlangga University Press, Surabaya, 2005.
- Rangkuti, Siti Sundari. *Hukum Lingkungan dan kebijakan lingkungan Lingkungan Dalam Proses Pembangunan Hukum Nasional Indonesia*. Disertasi, Pascasarjana Universitas Airlangga. Surabaya, 1987.

- Rist, Ray. C. *Policy Evaluation*, Edward Elgar Publishing Limiter, Enland, 1995.
- Riyatno. *Perlindungan Lingkungan Hidup Dalam Perdagangan Internasional: Studi Mengenai Ekspor Indonesia di Bidang Perikanan dan Kehutanan*. Disertasi Hukum. Pascasarjana Fakultas Hukum UI, 2005
- Rondonuwu, Patrice. *Akuntabilitas Penyelenggaraan Kerjasama antar Kota bersaudara dan antar Provinsi bersaudara (sister city-sister province) sejak UU No. 22 tahun 1999 sampai dengan berlakunya UU No. 32 tahun 2004*, Disertasi, Program Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2007.
- Sandeleer, Nicolas De. *Environmental Principle: From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford University Press, New York, 2002.
- Sands, Philippe. *Principles of International Environmental Law*. Manchester University Press, Manchester and New York, 1994.
- Seerden, Rene and Michiel Heldeweg. Eds. *Comparative Environmental Law in Eropen an Introduction to Public Environmental Law in the EU Member State*. MAKLU Uitgevers Antwerpen- Apeldorn, 1996.
- Sidharta B. Arief. *Meuwissen tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*. Refika Aditama, Bandung, 2007.
- Silalahi, M. Daud. *Hukum Lingkungan dalam sistem penegakan hukum lingkungan Indonesia*. Edisi revisi. Alumni, Bandung, 2001.
- Siregar, Sakti A. *Instalasi Pengolahan Air Limbah*. Penerbit kanisius, Yogyakarta, 2005.
- Situmorang, Sodjuangon. *Model Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Provinsi dan Kabupaten/Kota*. Disertasi, Program Pascasarjana FISIP UI, 2002.
- Smith, B.C. *Decentralization*. George Allen, Unwin, London, 1985.
- Smith, B.C. *Decentralization: The Territorial Dimension of State*. Asia Publishing House, London, 1985.
- Soehino. *Hukum Tatanegara Hubungan Fungsional Antara lembaga-lembaga Negara Tingkat Pusat Menurut Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945*. Cet. I., Liberty, Yogyakarta, 1984.
- Soehino. *Hukum Tatanegara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 adalah negara Hukum*. Ed I, Cet I. Liberty, Yogyakarta, 1993.
- Soehino. *Perkembangan Pemerintahan Di Daerah*, Cet 3. Liberty, Yogyakarta, 1988.
- Soekanto, Soerjono. *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 1988.
- Strong, C. F. *Modern Political Constitution: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*. Sidgwick & Jackson Limited, London, 1960.
- Sudarmaji, J. Mukono. dan Corie I.P "Toksikologi Logam Berat B3 Dan Dampaknya Terhadap Kesehatan," <http://journal.unair.ac.id/filerPDF/KESLING-2-2-03.pdf>
- Sukandarumidi. *Bahan Galian Industri*. Cet. 2. Gadjah Mada University Press. Yogyakarta, 2004.

- Syafruddin, Ateng. *Pasang Surut Otonomi Daerah*. Bina Cipta, Bandung, 1985.
- Tadeus, Dhey Wego. *Tanggung Jawab Negara Dalam Perlindungan Lingkungan laut dari Bahaya Dumping Limbah Bahan Berbahaya Beracun (B3)*. Thesis, Program Bascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 2001.
- The Liang Gie. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di negara Republik Indonesia*. Jilid I, Gunung Agung, Jakarta, 1968.
- Usfunan, Johanes. *Perbuatan Pemerintah yang Dapat digugat*. Jakarta: Penerbit Djambatan, 2002.
- Utama, I. Made Arya. *Sistem Hukum Perizinan Berwawasan Lingkungan Hidup dalam mewujudkan Pembangunan Daerah yang berkelanjutan (Suatu studi terhadap pemerintahan di wilayah pemerintah daerah Provinsi bali)*. Disertasi, Program Bascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 2006.
- Utrecht, E. *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*. Penerbitan Universitas, Jakarta, 1960.
- Utrecht, E., *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat-Universitas Padjadjaran Bandung, 1960
- Verhayen, Roda. *Climate Chane Damage and International Law*. Martinus Nijhoff Publisher, Leiden/Boston, 2005.
- Wahyono, Padmo. *Negara Republik Indonesia*. Cet. III, Rajawali Press, Jakarta, 1995.
- Wardhana, Wisnu Arya. *Dampak Pencemaran Lingkungan*. Edisi Revisi, Penerbit Andi. Yogyakarta, 2004.
- Wayong, J dan Achmad Ichsan. *Fungsi Administrasi Negara*. Jakarta: Penerbit Djambatan, 1983.
- Wayong, J. *Asas dan Tujuan Pemerintahan Daerah*. Djambatan, Jakarta, 1975.
- Wignjosoebroto, Sutandyo. *Desentralisasi dalam tata pemerintahan kolonial Hindia Belanda*, Bayumedia Publishing, Malang, 2004
- Wijk van/Koninjenbelt. *Hoofstukken van Administratief Recht*, Uitgeverij LEMMA BV, Utrecht, 1994.
- Wiradipradja, E. Saefullah. *Masalah Tanggung jawab Pengangkut Udara dalam rangka Pembentukan Undang-undang Angkutan Udara nasional yang baru*. Disertasi, Pascasarjana, Universitas Padjdjaran, Bandung, 1988.

Peraturan Bupati Gresik No. 51 Tahun 2008 tentang Rincian Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Badan Lingkungan Hidup

Kabupaten Bandung

Peraturan Daerah Kabupaten Bandung No. Tahun 2001 tentang Undang-undang Gangguan (Izin HO)

Peraturan Daerah Kabupaten Bandung No. 2 Tahun 2005 tentang Pengendalian Pembuangan Air Limbah ke Sumber Air

Peraturan Daerah Kabupaten Bandung No. 9 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Air Bawah Tanah

Kabupaten Bekasi

Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi No. 11 Tahun 2002 tentang Izin Pembuangan Limbah Cair.

Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi No. 12 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Air Bawah Tanah

Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi No. 22 Tahun 2001 tentang Izin Undang-undang Gangguan dan Izin Tempat Usaha di Wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II Bekasi

Kabupaten Sidoarjo

Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo No. Tahun 1999 tentang Pemanfaatan Air Bawah Tanah

Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo No. 16 Tahun 2000 tentang Penetapan Lahan Berkonservasi beririgasi 1 teknis

Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo No. 17 Tahun 2003 tentang Penetapan Kawasan Lindung

Provinsi DKI Jakarta

Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta No 2 Tahun 2005 tentang Pengendalian Pencemaran Udara

Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta No 9 tahun 1999 tentang Pelestarian dan Pemanfaatan Lingkungan dan Cagar Budaya.

Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta No. 8 Tahun 2007 tentang Ketertiban

Provinsi Jawa Barat

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat No. 3 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat No. 1 Tahun 2008 tentang Pengendalian Pemanfaatan Ruang Kawasan Bandung Utara.

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat No. 11 Tahun 2006 tentang Pengendalian Pencemaran Udara

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat No. 2 tahun 2006 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat No. 25 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Taman Hutan Raya I.R. H. Djuanda

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat No. 8 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Air Tanah

Provinsi Jawa Timur

- Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No. 10 Tahun 2007 tentang Perizinan Pengambilan dan Pemanfaatan Air Permukaan
- Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No. 10 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencana Pembangunan dan Lembaga Teknis
- Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No. 12 Tahun 2007 tentang Rehabilitasi Hutan dan Lahan Kritis
- Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No. 2 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air di Provinsi Jawa Timur
- Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No. 4 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Bahan Galian Strategis dan Vital
- Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No. 5 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Air Bawah Tanah
- Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2005 tentang Penertiban dan Pengendalian Hutan Produksi
- Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No. 8 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Taman Hutan Raya R Sorjo
- Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur, No. 2 Tahun 2006 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Pada Provinsi Jawa Timur

Undang-undang

- Indonesia, Undang-undang No. 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan
- Indonesia, Undang-undang No. 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran
- Indonesia, Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- Indonesia, Undang-undang No. 23 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup
- Indonesia, Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah

- Indonesia, Peraturan Pemerintah No. 18 tahun 1999 tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun,
- Indonesia, Peraturan Pemerintah No. 19 tahun 1999 tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya Beracun
- Indonesia, Peraturan Pemerintah No. 74 tahun 2001 tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya Beracun
- Indonesia, Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999 tentang Perubahan PP No. 18 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya Beracun
- Indonesia, Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota

Departemen Perindustrian

Departemen Perindustrian dan Perdagangan, Kep No. 231/MPP/Kep/7/97 tentang Prosedur Impor Limbah

Departemen Perindustrian dan Perdagangan, Kep No. 520/MPP/Kep/8/2003 tentang Larangan Impor Limbah Bahan Berbahaya Beracun (B3)

Departemen Perindustrian dan Perdagangan dalam Keputusannya No. 254/MPP/Kep/7/2000 tentang Tata Niaga Impor dan Peredaran Bahan Berbaya Tertentu

Menteri Perindustrian dan Perdagangan dalam Keputusannya No. 254/MPP/Kep/7/2000 tentang Tata Niaga Impor dan Peredaran Bahan Berbaya Tertentu, yang kemudian dicabut dengan Keputusan No. 478/MPP/Kep/7/2003 tentang Tata Niaga Impor dan Peredaran Bahan Berbahaya Tertentu

Departemen Kesehatan

Permenkes No. 453 tahun 1983 tentang Bahan berbahaya

Permenkes No. 472/Menkes/Per/V/1996 tentang Pengamanan Bahan Berbahaya Bagi Kesehatan

Menteri Negara Lingkungan Hidup

Keputusan Kepala Bapedal No. 1 Tahun 1995 tentang Tata Cara dan Persyaratan Teknis Penyimpanan dan Pengumpulan Limbah Bahan Berbahaya Beracun

Keputusan Kepala Bapedal No. 2 Tahun 1995 tentang Dokumen Limbah B3

Keputusan Kepala Bapedal No. 3 Tahun 1995 tentang Teknis Pengolahan Limbah B3

Keputusan Kepala Bapedal No. 3 Tahun 1998 tentang Program Kemitraan Dalam Pengelolaan Bahan Berbahaya dan Beracun

Keputusan Kepala Bapedal No. 4 Tahun 1995 tentang Tata Cara Persyaratan Penimbunan Hasil Pengolahan, Persyaratan Lokasi Bekas Pengolahan dan Lokasi Bekas Penimbunan Limbah Bahan Berbahaya Beracun

Keputusan Kepala Bapedal No. 4 Tahun 1998 tentang Penetapan Prioritas Provinsi Daerah Tingkat I Program Kemitraan Dalam Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun

Keputusan Kepala Bapedal No. 5 Tahun 1995 tentang Simbol Label Bahan Berbahaya Beracun

Keputusan Kepala Bapedal No. 68 Tahun 1994 tentang Tata Cara Memperoleh Izin Penyimpanan, Pengumpulan, Pengoperasian Alat Pengolahan, Pengolahan, dan Penimbunan Akhir Limbah Bahan Berbahaya Beracun

Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup No. 3 Tahun 2007 tentang Fasilitas Pengumpulan dan Penyimpanan Limbah Bahan Berbahaya Beracun di Pelabuhan

Departemen Dalam Negeri, Peraturan Mendagri No. 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Atap

Departemen Perhubungan

Departemen Perhubungan, Dirjen Perhubungan Darat, Surat Keputusan No. 725 Tahun 2004 tentang Penyelenggaraan Pengangkutan B3

Departemen Perhubungan, Dirjen Perhubungan Darat, SK.725/AJ.302/DRJD/2004 tentang Pengangkutan Bahan Berbahaya Beracun

Kep Menteri Perhubungan No. KM 17 Tahun 2000 tentang Pedoman Penanganan Bahan/Barang Berbaya Dalam Kegiatan Pelayaran di Indonesia

