

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Seiring dengan pertumbuhan industri yang berkembang dengan sangat pesat, hal ini berdampak pada meningkatnya limbah industri termasuk limbah bahan berbahaya dan beracun (B3), yang dapat membahayakan dan merusak lingkungan hidup apabila terpapar di lingkungan. Pencemaran lingkungan hidup adalah salah satu masalah besar yang dapat mengancam kelangsungan hidup umat manusia saat ini. Faktanya, polusi sangat berpengaruh terhadap kesehatan manusia dan makhluk hidup lainnya yang tinggal di bumi. Kerusakan sumber daya alam juga terjadi karena pencemaran lingkungan. Semua elemen alam yang berbeda memiliki kaitan satu dengan yang lain. Jika salah satu bagian tercemar, misalnya saja air, hal ini menimbulkan ketidak seimbangan alam.

Kabupaten Serang merupakan salah satu dari delapan kabupaten/kota di Propinsi Banten, terletak di ujung barat bagian utara Pulau Jawa dan merupakan pintu gerbang utama yang menghubungkan Pulau Sumatera dengan Pulau Jawa dengan jarak ± 70 km dari kota Jakarta, Ibukota Negara Republik Indonesia.

Jumlah penduduk Kabupaten Serang pada tahun 2014 adalah 1.448.966 Jiwa yang tersebar di 320 Desa dalam 29 Kecamatan, dengan rata-rata pertumbuhan penduduk sebesar 1,49%.¹

Jarak terpanjang menurut garis lurus dari Utara ke Selatan adalah sekitar 60 km dan jarak terpanjang dari Barat ke Timur adalah sekitar 90 km, sedangkan kedudukan secara administratif berbatasan dengan:

- Sebelah Utara dibatasi dengan Kota Serang dan Laut Jawa.
- Sebelah Timur dibatasi oleh Kabupaten Tangerang.

¹ Luas wilayah secara administratif tercatat 1.467,35 Km² yang terbagi atas 28 (dua puluh delapan) wilayah kecamatan dan 320 desa. Secara Geografis wilayah Kabupaten Serang terletak pada koordinat 5°50' sampai dengan 6°21' Lintang Selatan dan 105°0' sampai dengan 106°22' Bujur Timur. (Badan Pusat Statistik Kabupaten Serang, 2013).

- Sebelah barat dibatasi oleh Kota Cilegon dan Selat Sunda.
- Sebelah Selatan dibatasi oleh Kabupaten Lebak dan Pandeglang.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Serang sebesar Rp. 368,63 Miliar dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun 2014 berjumlah Rp. 1,82 Trilyun. Belanja tidak langsung daerah Kabupaten Serang sebesar Rp. 805,33 Miliar, sedangkan belanja langsung Rp. 1,015 Trilyun.²

Pada tahun 2013, Angka Melek Huruf Masyarakat Kabupaten Serang sebesar 99,12%, Angka Partisipasi Murni (APM) Sekolah Dasar (SD) 99,29, untuk SMP yaitu 84,66, sedangkan untuk SMA nilainya adalah 56,96. Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Kabupaten Serang sebesar 69,83.³ Angka Harapan Hidup Masyarakat Serang tahun 2013 usia rata-ratanya adalah 64,25 tahun. Angka Kematian Bayi Masyarakat Kabupaten Serang tahun 2013 sebesar 30,29%.⁴



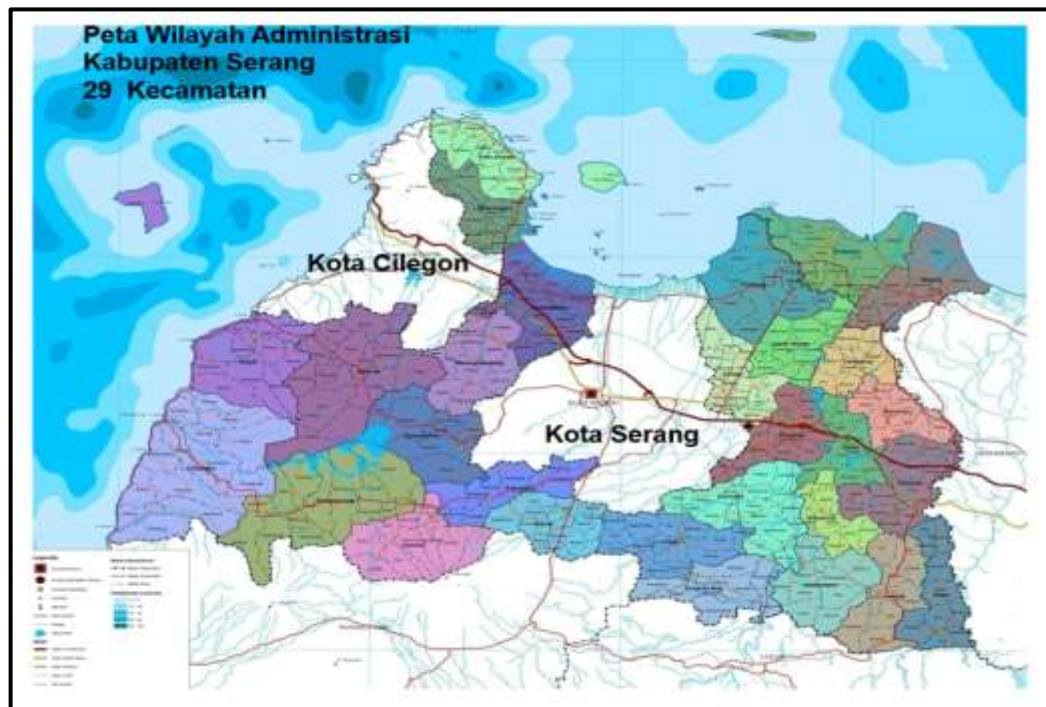
Sumber: Dinas Tata Ruang Kabupaten Serang, 2013.

Gambar 1.1 Letak Geografis Provinsi Banten

² Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Serang, 2013.

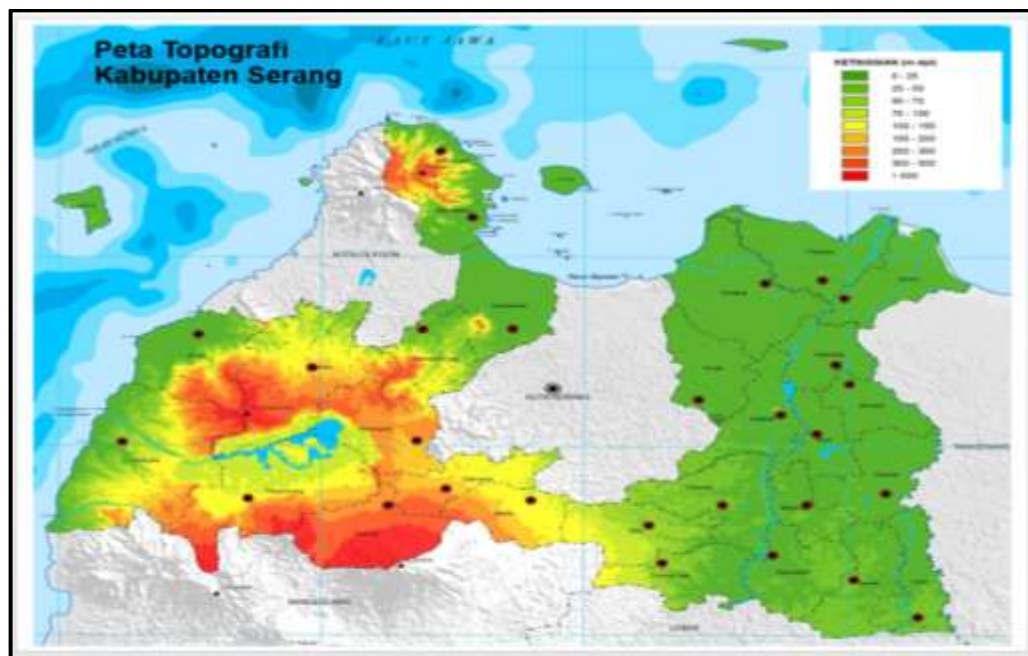
³ Dinas Pendidikan Nasional Kabupaten Serang, 2013.

⁴ Badan Pusat Statistik Kabupaten Serang, 2013.



Sumber: Dinas Tata Ruang Kabupaten Serang, 2013.

Gambar 1.2. Sebaran Kecamatan di Kabupaten Serang



Sumber: Dinas Tata Ruang Kabupaten Serang, 2013.

Gambar 1.3. Bentuk Bentang Alam atau Topografi Kabupaten Serang

1.2 Aspek Hukum

Salah satu aspek keperdataan di dalam hukum lingkungan, menyangkut pertanggungjawaban ganti rugi (*liability*). Ganti rugi dalam lingkungan adalah, sebagian dari hal-hal yang berhubungan dengan tanggung jawab atas kerusakan lingkungan oleh perbuatan seseorang (*environmental responsibility*)⁵. Tanggung jawab lingkungan adalah, merupakan rangkaian kewajiban seseorang atau pihak-pihak untuk memikul tanggung jawab kepada korban, yang telah dilanggar haknya atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup tahun 2009 menentukan *environmental responsibility* baik masalah ganti rugi kepada orang-perorangan (*private compensation*) maupun biaya pemulihan lingkungan (*public compensation*). Dengan demikian, sifat *environmental liability*⁶ bisa bersifat privat maupun publik, dalam arti, jika seorang pencemar telah memenuhi tanggung jawabnya kepada masyarakat, tidak berarti dengan sendirinya sudah selesai, dan tidak lagi berkewajiban dalam melakukan pemulihan lingkungan atau sebaliknya.

Perusahaan yang taat dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup di Kabupaten Serang, akan diberikan penghargaan (*reward*), dalam bentuk pemberian Sertifikasi Baik atau Sangat Baik.⁷

Perusahaan yang melakukan pelanggaran lingkungan, akan dikenakan:

1. Penerbitan Sanksi Administratif (Teguran Tertulis dan Paksaan Pemerintah);
2. Pemberian Sanksi Administratif yang lebih tinggi (Pembekuan Izin dan Pencabutan Izin);
3. Mediasi;
4. Penegakkan Hukum Perdata;

⁵ *Environmental responsibility* adalah tanggungjawab yang harus dilaksanakan oleh individu atau kelompok pelaku yang melakukan pencemaran lingkungan baik sengaja ataupun tidak sengaja untuk memberikan ganti untung kepada korban pencemaran dan juga harus melaksanakan pemulihan dan dekontaminasi area yang tercemar.

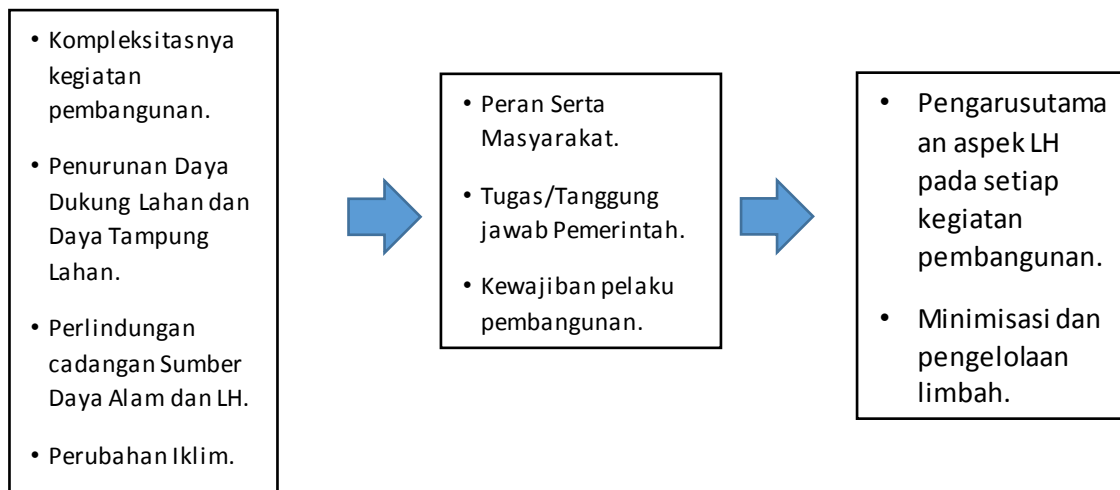
⁶ *Environmental liability* adalah kewajiban terhadap lingkungan yang harus dipenuhi pelaku pencemaran dengan melakukan pemulihan, reklamasi, dan atau dekontaminasi di area yang mengalami pencemaran lingkungan, sehingga area tersebut terbebas dari limbah bahan berbahaya dan beracun.

⁷ Badan Pengelolaan Lingkungan Hidup Kabupaten Serang, 2010.

5. Penegakkan Hukum Pidana.

Dalam upaya melindungi dan melestarikan lingkungan, Pemerintah Indonesia, telah beberapa kali mengubah Undang-Undang, yang menyangkut lingkungan, yaitu: Undang-Undang No. 4 Tahun 1982 (Ketentuan-Ketentuan Pokok - Pengelolaan Lingkungan Hidup atau disingkat KKP-PLH), menjadi Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 (Pengelolaan Lingkungan Hidup atau disingkat PLH), dan yang sekarang berlaku adalah Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 (Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup atau disingkat PPLH). Untuk mengakomodasi Undang-Undang tersebut, Pemerintah Daerah Kabupaten Serang menerbitkan Peraturan Daerah (Perda) No. 08 Tahun 2011 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Adapun peran peraturan perundang-undangan ini⁸ dapat digambarkan dalam Tabel 1.1 berikut:



⁸ Badan Pengelolaan Lingkungan Hidup Kabupaten Serang, 2010.

Asas Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup adalah:

- Kelestarian dan keberlanjutan
- Keserasian dan keseimbangan
- Keterpaduan
- Kehati-hatian
- Keadilan
- Pencemar membayar
- Partisipatif

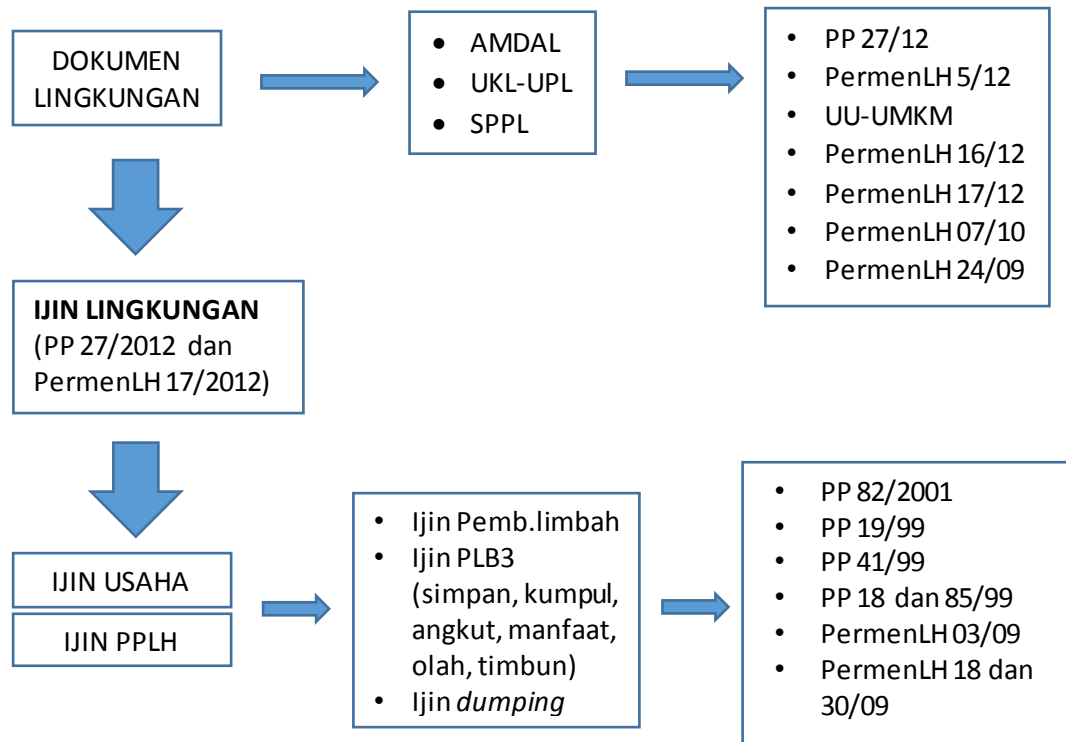
Lingkup dari Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup adalah:

- Perencanaan
- Pemanfaatan
- Pengendalian
- Pemeliharaan
- Pengawasan
- Penegakan Hukum

Pengendalian dalam hal ini berkaitan dengan upaya pencegahan dampak lingkungan dengan mewajibkan pelaku usaha atau korporasi memiliki:

1. Dokumen Lingkungan
2. Ijin Lingkungan
3. Ijin Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Dokumen dan perijinan yang berkaitan dengan lingkungan yang dipersyaratkan kepada korporasi adalah seperti terlihat dalam Tabel 1.2 berikut:⁹



Sanksi pidana yang diberikan bagi pelanggar terlihat dalam Tabel 1.3 berikut ini:¹⁰

NO.	PELANGGARAN	PENJARA (Tahun)	DENDA (Rp.)
1.	Setiap orang yang melakukan pengelolaan limbah B3 tanpa ijin.	1 – 3	1 – 3 Milyar
2.	Setiap orang yang menghasilkan limbah B3 dan tidak melakukan pengelolaan sesuai ketentuan.	1 – 3	1 – 3 Milyar
3.	Setiap orang yang melakukan dumping limbah/bahan ke media Lingkungan Hidup tanpa izin.	Max. 3	Max. 3 Milyar
4.	Setiap orang yang memasukkan limbah ke dalam wilayah NKRI	4 – 12	4 - 12 Milyar
5.	Setiap orang yang memasukkan limbah B3 ke dalam wilayah NKRI.	5 – 15	5 – 15 Milyar
6.	Setiap orang yang melakukan usaha tanpa memiliki izin lingkungan.	1 – 3	1 – 3 Milyar

⁹ Badan Pengelolaan Lingkungan Hidup Kabupaten Serang, 2010.

¹⁰ Ekspose pada Bimbingan Teknis Badan Lingkungan Hidup Daerah Provinsi Banten, 2015.

7.	Setiap orang yang menyusun AMDAL tanpa memiliki sertifikat kompetensi penyusun AMDAL.	Max. 3	Max. 3 Milyar
8.	Pejabat pemberi izin lingkungan yang dalam penerbitannya tanpa dilengkapi dengan AMDAL atau UKL-UPL.	Max. 3	Max. 3 Milyar
9.	Pejabat pemberi izin usaha yang dalam penerbitannya tanpa dilengkapi dengan izin lingkungan.	Max. 3	Max. 3 Milyar
10.	Setiap Penanggung Jawab Usaha yang tidak melaksanakan paksaan pemerintah.	Max. 1	Max. 1 Milyar

Pengawasan lingkungan hidup berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 didefinisikan sebagai, Kegiatan yang dilaksanakan secara langsung atau tidak langsung oleh Pejabat Penyidik Lingkungan Hidup Pusat dan Pejabat Penyidik Lingkungan Hidup Daerah, untuk mengetahui tingkat ketaatan Penanggung Jawab usaha dan atau kegiatan, terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pengendalian pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup.

Tujuan pengawasan lingkungan hidup berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 adalah memantau, mengevaluasi dan menetapkan status ketaatan Penanggung jawab usaha dan atau kegiatan:

1. Peraturan perundang-undangan di bidang pengendalian pencemaran dan perusakan lingkungan hidup;
2. Perijinan yang terkait dengan pengendalian pencemaran dan perusakan lingkungan hidup;
3. Kewajiban pengelolaan dan pemantauan lingkungan yang tercantum dalam RKL (Rencana Pengelolaan Lingkungan) dan RPL (Rencana Pemantauan Lingkungan) atau UKL (Upaya Pengelolaan Lingkungan) dan UPL (Upaya Pemantauan Lingkungan).

Landasan dan kaidah hukum yang berlaku terlihat pada Tabel 1.4 berikut ini.¹¹

LANDASAN DAN KAIDAH HUKUM	
UU 32/ 2009	• PPLH
PP 41/1999	• Pengendalian Pencemaran Udara
Permen LH No. 1/2010	• Tatalaksana Pengendalian Pencemaran air.
PERMEN LH 12/2010	• Pelaksanaan Pengendalian Pencemaran Udara di Daerah
PERMEN LH No 13/ 2010	• UKL/UPL & Surat pernyataan kesangpuan pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup
PERMEN LH No 05/2012	• Jenis rencana usaha dan/atau kegiatan yang wajib memiliki AMDAL
Surat Kemen LH No B-5326/Dep/1-1/LH/07/2010	• Daftar Jenis Rencana Usaha dan atau Kegiatan Yang Wajib Dilengkapi UKL/UPL
Perda No 08 /2011	• PPLH

Berdasarkan Undang-Undang No. 32 2009 Pasal 71 yang melakukan Pengawasan adalah:

1. Menteri/Gubernur/Bupati/Walikota wajib melakukan pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha/kegiatan terhadap ijin lingkungan.
2. Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota melakukan pengawasan dan dapat didelegasikan kepada pejabat/instansi yang bertanggung jawab di bidang lingkungan.
3. Dalam melaksanakan pengawasan menetapkan PPLH, yang merupakan Pejabat Fungsional.

Sifat pengawasan berdasarkan Undang-Undang No. 32 2009 adalah preventif dalam penerapan persyaratan izin dan peraturan perundang-undangan di bidang lingkungan hidup. Obyek pengawasan untuk sanksi adalah, pencemaran air, air laut, tanah, udara, perlindungan atmosfer, pengelolaan B3 (Bahan

¹¹ *Ekspose pada Bimbingan Teknis Badan Lingkungan Hidup Daerah Provinsi Banten, 2015.*

Berbahaya dan Beracun) dan limbah B3 (Bahan Berbahaya dan Beracun), aspek lingkungan, tata ruang, keanekaragaman hayati, ekosistem lahan basah, ekspor-impor B3, rekayasa genetika.

Tahapan pengawasan adalah:

1. Pengumpulan data,
2. Persiapan,
3. Pelaksanaan pengawasan,
4. Tindak lanjut pengawasan.

Dasar hukum untuk pengawasan tertera dalam Tabel 1.5 berikut ini.¹²



Objek pengawasan lingkungan:

1. Administrasi atau dokumentasi meliputi dokumen dan perizinan lingkungan.

¹² Ekspose pada Bimbingan Teknis Badan Lingkungan Hidup Daerah Provinsi Banten, 2015.

2. Teknis pengelolaan limbah yang mencakup sarana pengolahan limbah dan hasil pengolahan limbah, misalnya *BOD (Biological Oxygen Demand)*, *COD (Chemical Oxygen Demand)*, *TSS (Total Suspended Solid)*, pH, dan Amoniak.

Pengawasan Periodik Badan Pengelolaan Lingkungan Hidup Kabupaten Serang meliputi:

- Kelengkapan administrasi (masih berlaku/tidak), perijinan lingkungan hidup dan pelaksanaan pelaporan.
- Pengolahan limbah.
- Uji petik kualitas buang limbah (kebisingan, udara ambien, kualitas air limbah, dan sebagainya).
- Arah-an teknis.

Implementasi Pengelolaan Lingkungan berdasarkan Dokumen Lingkungan sebagai Pedoman mencakup:

1. Penetapan, pengukuhan dan pementapan kemampuan pengelola teknis.
2. Penyediaan sarana/prasarana teknis pengendalian dampak: Kebisingan, Limbah Padat, Kerusakan Jalan, Polusi Udara, Limbah cair, *Run Off Air Hujan*, Reklamasi.
3. Operasionalisasi:
 - Pelaksanaan pengelolaan (kualitas ambien, kebisingan, air limbah).
 - Pelaksanaan pemantauan (Uji kualitas ambien, kebisingan dan air limbah).
4. Laporan pelaksanaan pengelolaan lingkungan per 3 bulan.

Konsistensi dan konsekuensi penataan pengelolaan lingkungan hidup serta sanksi yang dikenakan untuk pelanggaran lingkungan hidup tergambar dalam Tabel 1.6 berikut ini:



Sumber: Badan Pengelolaan Lingkungan Hidup Kabupaten Serang, 2015.

Pengawasan pemerintah dan tahapan pemberian sanksi administratif terlihat dalam Tabel 1.7 berikut ini:



Sumber: Badan Pengelolaan Lingkungan Hidup Kabupaten Serang, 2015.

Dasar hukum pemberian sanksi terlihat dalam Tabel 1.8 berikut ini:



Sumber: Badan Pengelolaan Lingkungan Hidup Kabupaten Serang, 2015.

Sanksi oleh Gubernur, Bupati/ Walikota, ciri serta jenisnya terlihat dalam Tabel 1.9 berikut ini:



Pelanggaran yang dilakukan perusahaan-perusahaan yang umum terjadi di Kabupaten Serang¹³ mencakup:

- Masih banyak dokumen lingkungan yang dimiliki perusahaan tidak sesuai dengan kondisi di lapangan.
- Terdapat industri yang belum menerapkan pengelolaan limbah sesuai dokumen lingkungan yang ada.
- Pembuangan limbah *ilegal*.
- Tidak mempunyai izin pembuangan air limbah.
- Industri belum mengelola air limbah sesuai dengan peraturan yang berlaku (belum memenuhi Baku Mutu Air Limbah).
- Sarana dan prasarana pengujian udara belum dimiliki oleh sebagian kecil industri.
- Industri yang menghasilkan limbah padat bahan berbahaya dan beracun, sebagian belum mengelola limbahnya sesuai dengan peraturan yang berlaku.
- Tidak melakukan dan atau melaporkan *self monitoring*.
- Tidak melaporkan kapasitas produksi dan debit air limbah.
- *House keeping* pada area pabrik masih belum baik.

Penulis mengamati, telah banyak yang dilakukan pemerintah dalam mengantisipasi tindak pelanggaran perusahaan dengan banyak tindakan preventif seperti misalnya adanya sosialisasi peraturan, bimbingan teknis, seminar, lokakarya, penyuluhan *intens* di perusahaan, dan lain-lain. Namun di sisi lain, secara kasat mata masih sering terlihat perusahaan yang mencemari air, tanah, udara, kebisingan, serta kebauan, yang diakibatkan oleh kegiatan pabrik.

Penulis, menganggap penelitian ini penting agar semua industri sadar dan taat hukum sehingga dapat menyelesaikan permasalahan yang ada dan meningkatkan hal-hal yang sudah baik. Walaupun demikian, perekonomian juga perlu ditingkatkan, tetapi, jangan mengorbankan lingkungan sekitarnya. Hasil yang diharapkan adalah, meningkatkan jumlah industri yang ramah lingkungan, memiliki daya saing tinggi, dapat mensejahterakan masyarakat banyak. Di sisi

¹³ Dendy, *Materi Bimbingan Teknis*, Badan Lingkungan Hidup Daerah Provinsi Banten, Hotel Bidakara, Juni, 2015

lain, pemerintah daerah dapat lebih mengoptimalkan perannya dalam pengawasan, pencegahan dan pengendalian pencemaran oleh industri-industri.

1.3 Masalah Penelitian

Masalah penelitian tesis ini adalah untuk mencari jawaban dari pertanyaan apakah pelaksanaan pemberian sanksi dari pemerintah daerah terhadap perusahaan yang menimbulkan pencemaran lingkungan hidup telah berjalan dengan baik?

Secara Khusus penelitian ini ditujukan untuk:

1. Bagaimana Instansi Pemerintah terkait memberikan sanksi terhadap perusahaan yang menimbulkan pencemaran lingkungan hidup, sesuai dengan peraturan yang berlaku?
2. Apakah pemberian sanksi terhadap perusahaan yang menimbulkan pencemaran lingkungan dapat memberikan efek jera sehingga Penanggung Jawab Usaha/Kegiatan di perusahaan menjadi lebih taat hukum?
3. Mengetahui peran Badan Pengelolaan Lingkungan Hidup Kabupaten Serang dalam mensosialisasikan peraturan tentang lingkungan hidup, pembinaan, pengawasan, dan pemberian sanksi terhadap perusahaan, yang dengan sengaja melanggar peraturan yang berlaku.

1.4 Tujuan Penelitian

Tujuan Penelitian ini adalah, untuk menjawab masalah penelitian di atas, yaitu, untuk mengetahui efektifitas pemberian sanksi dari Pemerintah Daerah Kabupaten Serang terhadap perusahaan yang menimbulkan pencemaran lingkungan hidup.

Tujuan khusus penulisan adalah sebagai berikut:

1. Mencari tahu proses penerapan dan mekanisme pemberian sanksi terhadap perusahaan yang melakukan pencemaran lingkungan.

2. Memaparkan pengaruh nyata dari pemberian sanksi terhadap perusahaan, yang melakukan pencemaran lingkungan, dan tanggapan perusahaan terhadap hal tersebut.
3. Berguna untuk pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya, ilmu hukum di bidang hukum lingkungan hidup dalam kaitannya dengan perusahaan, yaitu:
 - a. Bermanfaat bagi landasan filosofis-normatif dari hukum lingkungan, dalam kaitannya dengan penegakkan hukum yang berkeadilan.
 - b. Bermafaat untuk menjelaskan hubungan antara peraturan pemerintah terhadap kesadaran dan ketaatan perusahaan.
4. Secara praktis, bermanfaat bagi pembuat kebijakan publik (*legal policy*), Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, masyarakat serta para *justitiabelen/justiciables*, yaitu:
 - a. Naskah mendeskripsikan perihal hukum lingkungan dan penerapan peraturan yang berkaitan dengan lingkungan hidup di Kabupaten Serang.
 - b. Naskah dapat memberikan informasi yang bermanfaat kepada tegaknya hukum dan keadilan (*law enforcement and justice enforcement*) terhadap para pencemar lingkungan.