

PENAATAN DAN PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN DALAM PENGELOLAAN

LIMBAH BAHAN BERBAHAYA BERACUN (B3)

Amiruddin A. Dajaan Imami dan Maret Priyanta

Dosen Hukum Lingkungan pada Fakultas Hukum Unpad

amiruddin_dajaan @yahoo.com dan maret.priyanta @unpad.ac.id

Abstract

The preservation of environment for sustainable development sue responsibility, open information, and society participation to quarentee quality of live for the next generations. Waste must be preserve with good management. The growth of development cause the impact from activities to environment. This situation forces to control the effect to the risk for environment can be decrease.

Descriptive Analytical methodology is used for this research in order to gain a comprehensive idea about the management of waste. The Peraturan Pemerintah approach used is legal normative, conducted toward the related constitution.

The action to control impact to the environment decided by controlling to the constitution that regulate environment aspect, as a law tools that prevent throught permitted process for the activities. The recommendation from this research is revision of constitution in environment aspect including the regulation of management of waste or disposal of dangerous and toxic.

Key words : environment law enforcement, waste management

I. LATAR BELAKANG

Kegiatan pembangunan yang makin meningkat, mengandung resiko makin meningkatnya pencemaran dan perusakan lingkungan, termasuk oleh limbah Bahan Berbahaya Beracun (B3), sehingga struktur dan fungsi ekosistem yang menjadi penunjang kehidupan dapat rusak. Pencemaran dan perusakan lingkungan hidup akan menjadi beban sosial, yang pada akhirnya masyarakat dan pemerintah harus menanggung biaya pemulihannya.¹

Terpeliharanya kualitas fungsi lingkungan secara berkelanjutan menuntut tanggung jawab, keterbukaan, dan peranserta masyarakat yang menjadi tumpuan

¹ Lihat, Penjelasan Umum Undang-undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup,

pembangunan berkelanjutan guna menjamin kesejahteraan dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa mendatang.

Menyadari hal tersebut di atas, bahan berbahaya dan beracun beserta limbahnya harus dikelola dengan baik. Makin meningkatnya kegiatan pembangunan, menyebabkan meningkatnya dampak kegiatan tersebut terhadap lingkungan hidup, keadaan ini mendorong makin diperlukannya upaya pengendalian dampaknya, sehingga resiko terhadap lingkungan dapat ditekan sekecil mungkin.

Upaya mengendalikan dampak terhadap lingkungan sangat ditentukan oleh pengawasan terhadap ditaatinya ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur segi-segi lingkungan hidup, sebagai perangkat hukum yang bersifat preventif melalui proses perizinan untuk melakukan usaha dan atau kegiatan. Oleh karena itu dalam setiap izin yang diterbitkan, harus dicantumkan secara tegas syarat dan kewajiban yang harus dipatuhi dan dilaksanakan oleh penanggung jawab usaha dan atau kegiatan tersebut.

Pengaturan tentang limbah B3 dimulai sejak tahun 1992 dengan diterbitkannya Keputusan Menteri Perdagangan No. 394/ Kp/ XI/ 92 tentang Larangan Impor Limbah Plastik. Selanjutnya diterbitkan Keputusan Presiden No. 61 Tahun 1993 tentang Ratifikasi Konvensi Basel 1989 yang mencerminkan kesadaran pemerintah Indonesia tentang adanya ancaman pencemaran lingkungan akibat masuknya limbah B 3 dari luar wilayah Indonesia.

Dalam perkembangan setelah diundangkan Undang-undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup sebagai upaya untuk mewujudkan pengelolaan limbah B3, Pemerintah telah mengundangkan Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun (Peraturan Pemerintah Limbah B3), sebagaimana telah dirubah dengan Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999. Dengan diundangkannya Peraturan Pemerintah

Limbah B3 diharapkan pengelolaan limbah B3 dapat lebih baik sehingga tidak lagi terjadi pencemaran lingkungan yang diakibatkan oleh limbah B3. Selain itu diharapkan pula dengan diundangkannya Peraturan Pemerintah Limbah B3 para pelaku industri dan pelaku kegiatan lainnya tunduk dan taat terhadap ketentuan tersebut.

Tidak ditaatinya Peraturan Pemerintah Limbah B3 oleh para pelaku industri dan pelaku kegiatan lainnya diduga dikarenakan oleh faktor penataan dan penegakan hukum dan masih sentralistiknya pengelolaan limbah B3. Namun demikian terlepas dari dugaan tersebut kiranya memang perlu dilakukan pengkajian tentang pengelolaan limbah B3 dan keterkaitan persoalan tersebut dalam kaitannya dengan otonomi daerah sebagaimana telah digulirkan semenjak diundangkannya Undang-undang No. 22 Tahun 1999 sebagaimana telah dirubah dengan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Permasalahan yang diteliti adalah sejauh manakah efektivitas penataan dan penegakan hukum lingkungan peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan limbah B3 di daerah.

II. METODE PENELITIAN

Metode penelitian dalam penelitian ini adalah yuridis normatif dengan pendekatan deskriptif analitis. Pengumpulan data yang dilakukan melalui studi kepustakaan dan wawancara dengan nara sumber. Adapun teknik pengumpulan data dilakukan membuat pedoman wawancara yang sesuai dengan permasalahan, kemudian dilanjutkan dengan diskusi intern maupun ekstern dan workshop. Selain studi kepustakaan juga dilakukan observasi dan wawancara dengan para pejabat yang mengelola limbah B 3 berkenaan dengan pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun sebagaimana telah dirubah dengan Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999,

serta wawancara dengan para pengusaha yang menggunakan dan atau menghasilkan limbah B 3, serta masyarakat yang terkena akibat pencemaran atau merusak lingkungan.

Berdasarkan pada pertimbangan keberadaan industri yang terkait pengelolaan limbah B3 maka lokasi penelitian dipilih antara lain Kabupaten Garut, Kabupaten Sumedang, Kabupaten Bandung, dan Kota Bandung. Adapun informasi dalam penelitian ini diambil berdasarkan hasil wawancara dengan para pihak dan instansi yang terkait dengan pengelolaan limbah B3 dan Instansi Penegak Hukum, seperti Dinas Lingkungan Hidup Daerah Kabupaten/Kota, Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Hidup, Dinas Perindustrian, Sekretariat Daerah Kabupaten Kota, Penyidik Pegawai Negeri Sipil Lingkungan, dan Penyidik Polri. Namun demikian dalam inventarisasi permasalahan, peneliti telah menyelenggarakan *workshop* yang diikuti oleh peserta yang mewakili hampir seluruh daerah di wilayah Provinsi Jawa Barat. Dengan demikian peneliti meyakini bahwa data-data yang telah diperoleh merupakan data yang dapat menggambarkan kondisi nyata di wilayah Provinsi Jawa Barat.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

Penegakan hukum mempunyai makna, bagaimana hukum itu harus dilaksanakan, sehingga dalam penegakan hukum tersebut harus diperhatikan unsur-unsur kepastian hukum. Kepastian hukum menghendaki bagaimana hukumnya dilaksanakan, tanpa peduli bagaimana pahitnya (*fiat justitia et pereat mundus*; meskipun dunia ini runtuh hukum harus ditegakkan). Hal ini dimaksudkan agar tercipta ketertiban dalam masyarakat. Sebaliknya masyarakat menghendaki adanya manfaat dalam pelaksanaan peraturan atau penegakan hukum lingkungan tersebut. Hukum lingkungan dibuat dengan tujuan untuk melindungi lingkungan dan memberi

manfaat kepada masyarakat. Artinya peraturan tersebut dibuat adalah untuk kepentingan masyarakat, sehingga jangan sampai terjadi bahwa, karena dilaksanakannya peraturan tersebut, masyarakat justru menjadi resah. Unsur ketiga adalah keadilan. Keadilan dalam penegakan hukum lingkungan harus diperhatikan, namun demikian hukum tidak identik dengan keadilan, karena hukum itu sifatnya umum, mengikat setiap orang, dan menyamaratakan. Bunyi hukum "barang siapa mencemarkan lingkungan hidup harus dihukum," Artinya setiap orang yang mencemarkan lingkungan harus dihukum, tanpa membeda-bedakan kedudukan atau jabatan siapa yang mencemarkan. Tetapi sebaliknya keadilan bersifat subyektif, individualistis, dan tidak menyamaratakan. Dalam penataan dan penegakkan hukum lingkungan, unsur kepastian, unsur kemanfaatan dan unsur keadilan harus dikompromikan, ketiganya harus mendapat perhatian secara proposional. Kalau dalam penegakan hukum yang diperhatikan hanya kepastian hukum saja maka unsur-unsur lainnya dikorbankan. Demikian pula bila yang diperhatikan hanyalah unsur kemanfaatannya saja maka unsur kepastian hukum dan keadilan dikorbankan.²

Penaatan dan Penegakan hukum tidak hanya melalui proses di pengadilan dan penegakan hukum tidak hanya merupakan tanggung jawab aparat penegak hukum. Karena penegakan hukum dapat dilaksanakan melalui berbagai jalur dengan berbagai sanksinya, seperti sanksi administratif, sanksi perdata, dan sanksi pidana, serta penegakan hukum adalah kewajiban dari seluruh masyarakat. Jalur pertama penegakan hukum seharusnya adalah jalur administratif dengan sanksinya yang meliputi:

1. Pemberian teguran keras.
2. Pembayaran uang paksaan (*dwangsom*).
3. Penangguhan berlakunya izin.

² Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta, 1988, hlm.134-135.

4. Pencabutan izin (upaya terakhir).

Namun demikian upaya yang lebih dulu harus dilakukan adalah upaya yang bersifat *compliance* yaitu penaatan hukum atau pemenuhan peraturan, atau penegakkan preventif dengan pengawasan preventifnya.³

Adapun Siti Sundari Rangkuti berpendapat bahwa penegakkan hukum lingkungan dapat dilakukan secara preventif dan represif sesuai dengan sifat dan efektivitasnya. Penegakan hukum yang bersifat preventif berarti bahwa pengawasan aktif dilakukan terhadap kepatuhan kepada peraturan tanpa kejadian langsung yang menyangkut peristiwa kongkrit yang menimbulkan sangkaan bahwa peraturan hukum telah dilanggar, adapun instrumen bagi penegakan hukum preventif adalah:

1. Penyuluhan.
2. Pemantauan dan penggunaan kewenangan yang sifatnya pengawasan seperti pengambilan sampel, penghentian mesin-mesin dan sebagainya.

Berdasarkan hal tersebut dengan demikian penegak hukum yang paling utama adalah aparat pemerintah yang berwenang memberi izin. Penegakan hukum yang represif dilakukan dalam hal perbuatan yang melanggar peraturan. Selanjutnya menurutnya instrumen penegakan hukum adalah sarana administratif yang bersifat preventif dan bertujuan menegakan peraturan perundang-undangan lingkungan. Sarana administratif dapat diterapkan terhadap kegiatan yang menyangkut persyaratan perizinan. Sarana administrasi dengan sanksi administrasinya mempunyai fungsi instrumental, yaitu pengendalian perbuatan terlarang. Sarana penegakan hukum administratif adalah:

1. Paksaan pemerintahan atau tindakan paksa (*Bestuursdwang*).
2. Uang paksa (*Publiek rechtelyhe dwangsom*).

³ Koesnadi Hardjosoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1996, Hlm. 390-391.

3. Penutupan tempat usaha (*Sluiting van een inreichting*).
4. Penghentian kegiatan mesin perusahaan (*Buitengebruik stelling van een toestel*)
5. Pencabutan izin melalui proses, teguran, paksaan pemerintahan, penutupan dan uang paksa.

Instrumen penegakan berikutnya adalah instrumen kepidanaan. Kendala dalam penerapan sanksi pidana adalah dalam hal pembuktian, karena pencemaran lingkungan sering terjadi secara kumulatif sehingga sulit untuk membuktikan sumber pencemaran terutama yang sifatnya kimiawi. Instrumen penegakan hukum lingkungan yang ketiga adalah menggunakan instrument keperdataan. Penegakan hukum lingkungan keperdataan hendaklah dibedakan dari upaya penyelesaian sengketa dengan cara gugatan lingkungan untuk memperoleh ganti rugi bagi korban pencemaran akibat perbuatan melawan hukum oleh pencemar, karena sifatnya individual. Gugatan perdata yang dimaksud dalam penegakan hukum lingkungan dilakukan oleh penguasa apabila sarana penegakan hukum administratif yang telah digunakan tidak memadai. Selanjutnya Siti Sundari menyimpulkan bahwa penegakan hukum lingkungan merupakan upaya untuk mencapai ketaatan terhadap peraturan dan persyaratan dalam ketentuan hukum yang berlaku secara umum dan individual, melalui pengawasan dan penerapan (atau ancaman) instrumen administratif, kepidanaan dan keperdataan.⁴

Penegakan hukum lingkungan sangat dipengaruhi pula oleh faktor berfungsinya hukum lingkungan tersebut dalam masyarakat. Berbicara berfungsinya hukum dalam masyarakat biasanya pikiran diarahkan pada kenyataan apakah hukum tersebut benar-benar berlaku atau tidak dalam masyarakat. Apabila dikaji secara lebih mendalam, agar hukum berfungsi di dalam masyarakat maka hukum harus memenuhi unsur filosofis, ekologis, sosiologis, dan yuridis. Hal ini dikarenakan

⁴ Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional*, Airlangga University Press, Surabaya, Hlm. 190-191

apabila hukum hanya berlaku secara yuridis saja maka kemungkinan besar kaidah tersebut merupakan kaidah mati. Apabila hanya berlaku secara sosiologis saja maka kaidah hukum hanyalah merupakan alat paksa, dan apabila hukum hanya berlaku secara filosofis saja maka mungkin hukum hanyalah sesuatu yang dicita-citakan saja.⁵ Selanjutnya agar hukum lingkungan benar-benar berfungsi dalam masyarakat maka harus diperhatikan faktor-faktor sebagai berikut :⁶

1. Hukum atau peraturan itu sendiri, seperti apakah peraturan yang ada sudah sistimatis, secara hirarkhie tidak ada pertentangan, telah mengakomodasikan seluruh kepentingan, dan telah sesuai dengan persyaratan yuridis formil.
2. Petugas yang menegakannya seperti sejauh mana petugas terikat oleh peraturan-peraturan yang ada, sampai batas mana petugas memberikan kebijakan, dan apakah kewenangan petugas hukum telah cukup memadai.
3. Fasilitas yang diharapkan mendukung pelaksanaan hukum seperti apakah fasilitas hukum setiap saat berfungsi, apakah fasilitasnya sudah lengkap, dan apakah fasilitas yang rusak telah diganti.
4. Warga masyarakat yang terkena ruang lingkup peraturan tersebut seperti apakah warga masyarakat mengetahui dan memahami akan hak-hak dan kewajibannya, apakah kepentingan masyarakat telah dilindungi, dan apakah terdapat kepastian hukum bagi masyarakatnya.

Berdasarkan Rencana Umum Tata Ruang Wilayah Nasional, Provinsi Jawa Barat merupakan salah satu daerah yang hendak dikembangkan sebagai suatu daerah industri. Sejalan dengan hal itu saat ini telah tumbuh dan berkembang industri-industri yang sangat beraneka ragam terkait erat dengan limbah B3. Secara umum berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa terdapat beberapa permasalahan hukum berkaitan dengan penataan dan penegakan hukum lingkungan

⁵ Soerjono Soekamto, *Kegunaan Sosiologi Hukum Bagi Kalangan Hukum*, Alumni, Bandung, 1986, Hlm. 52-53.

⁶ Soerjono Soekamto, *Ibid*, Hlm. 53.

dalam bidang limbah B3. Permasalahan tersebut setelah dianalisis dapatlah diklasifikasikan sebagai berikut:

1. Pertama dikaitkan dengan pengaturan mengenai pengelolaan limbah B3. Peraturan perundang-undangan yang terkait dengan permasalahan limbah B3 cukup banyak dan rumit, terlebih lagi banyaknya aturan teknis yang dikeluarkan oleh berbagai lembaga/departemen, provinsi dan kabupaten/kota. Ketentuan mengenai Limbah B3 dalam UUPH 1997 diatur dalam Pasal 16 yang menyatakan bahwa :

“ Setiap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan wajib melakukan pengelolaan limbah hasil usaha dan/atau kegiatan.”

Namun dalam pengelolaan limbah seperti yang tercantum dalam ayat 2 pasal tersebut, dapat menyerahkan pengelolaannya terhadap pihak lain yang pengaturannya lebih lanjut akan diatur dalam Peraturan Pemerintah. Berdasarkan hasil penelitian, peraturan hukum yang menjadi landasan pengelolaan limbah B3 memiliki celah-celah hukum yang berakibat pada tidak dapat dilaksanakannya peraturan tersebut secara keseluruhan. Beberapa peraturan yang menjadi landasan pengelolaan limbah B3 dipandang belum mencerminkan sebuah pengaturan yang terpadu. Peraturan pengelolaan limbah B3 masih bersifat parsial dan sektoral karena tidak didukung oleh peraturan dari sektor lainnya seperti dari Departemen Perindustrian misalnya. Dari hasil wawancara⁷ peneliti dengan pihak Dinas perindustrian diketahui bahwa mereka kurang mendukung Peraturan Pemerintah Limbah, karena mereka menganggap bahwa peraturan tersebut menghambat pertumbuhan sektor industri. Peraturan mengenai pengelolaan limbah B3 tidak sederhana, bersifat teknis ilmiah yang mengakibatkan sulit untuk dimengerti dan dilaksanakan. Terdapat berbagai

⁷ Wawancara dengan Budiman dan Eko Yulianto, Dinas Perindustrian dan Penanaman Modal Daerah Kabupaten Garut Tanggal 14 Desember 2006; Sahadi, Kepala Seksi Industri Besar, Dinas Perindustrian Kabupaten Sumedang, Tanggal 11 Januari 2007, Engkus, Kasubdin Industri, Dinas Perindustrian Kabupaten Bandung, Tanggal 24 Januari 2006

ragam istilah-istilah, definisi, dan identifikasi sifat-sifat bahan berbahaya dan beracun. Saat ini masih sulit untuk memperoleh kepastian mengenai batasan limbah bahan berbahaya dan beracun, sebagai akibatnya terdapat beberapa bahan-bahan tertentu seperti batu bara, yang keberadaannya masih diperdebatkan, apakah termasuk bahan berbahaya dan beracun atau tidak.

Hal yang sangat dikeluhkan baik oleh pelaku industri⁸ maupun instansi pemerintah⁹ di daerah adalah bahwa peraturan-peraturan tersebut di atas masih bersifat sentralistik yang menempatkan pemerintah pusat selaku pihak yang mendominasi penerbitan izin. Pemohon dalam proses permohonan izin seringkali dihadapkan pada masalah batas waktu yang diperkenankan untuk menyimpan limbah yang tergolong B3, sementara jangka waktu dalam proses permohonan izin dipandang tidak realistis. Berkenaan dengan pengaturan pengelolaan limbah B3, sektor industri¹⁰ mengeluhkan bahwa Peraturan Pemerintah Limbah tidak dapat mengikuti perkembangan teknologi dan tidak dapat memberikan solusi atas permasalahan sosial yang terjadi. Sebagai dampak naiknya harga bahan bakar minyak, hampir 90% industri telah beralih menggunakan batu bara sebagai bahan bakarnya. Penggunaan batu bara sebagai bahan bakar alternatif dipandang sebagai solusi atas permasalahan sektor perindustrian saat ini. Penggunaan batu bara dianggap telah menyelamatkan ratusan pabrik yang hendak gulung tikar, sekaligus telah menyelamatkan ratusan ribu buruh yang terancam pemutusan hubungan kerja, namun menurut peraturan, batu bara tergolong sebagai bahan berbahaya dan beracun yang memerlukan pengawasan yang ketat dari awal bahan ini

⁸ Wawancara dengan H. Ayub, Pengusahan kulit Sentra Industri Garut Sukaregang, Tanggal 14 Desember 2006

⁹ Wawancara dengan Suherman, Dinas Lingkungan Hidup dan Pertamanan Kabupaten Garut, Tanggal 14 Desember 2006; Sumaryono Wiriaatmadja, Kasubdin LH Dinas pengelolaan Lingkungan Hidup Kabupaten Sumedang, Tanggal 11 Januari 2007

¹⁰ Wawancara dengan Joko Sunaryo, PT Pertamina Area Geothermal Kamojang, Kabupaten Bandung Tanggal 14 Desember 2006

dipergunakan sampai menjadi limbah dan ditimbun atau dikenal dengan pengawasan *from cradle to grave* .

2. Kedua berkaitan dengan aparat penegak hukumnya. Berdasarkan hasil penelitian diperoleh informasi bahwa pengetahuan dan pemahaman aparat penegak hukum terhadap hukum lingkungan masih kurang.¹¹ Kenyataan dilapangan masih sering terjadi perbedaan pemahaman antara hakim, kepolisian, kejaksaan, pengacara, penyidik pegawai negeri sipil, dan pejabat pengawas lingkungan. Perbedaan pemahaman tersebut menghambat dalam upaya penegakkan hukum lingkungan. Kepolisian misalnya, masih beranggapan bahwa untuk melakukan suatu penyidikan terhadap dugaan pencemaran dan atau perusakan lingkungan harus didahului adanya laporan kepada polisi dari korban. Penyidik Polri beranggapan bahwa tanpa adanya laporan polisi mereka tidak berwenang untuk melakukan penyidikan. Hampir semua responden yang diwawancarai peneliti beranggapan, apabila telah terjadi kesepakatan sebagai hasil suatu proses penyelesaian sengketa secara alternatif maka penggunaan instrument hukum pidana menjadi terhalang. Lebih lanjut mereka beranggapan bahwa proses penyelesaian sengketa lingkungan melalui instrument hukum pidana menjadi terhalang apabila instrument hukum perdata dan administrasi negara belum digunakan. Penyidik seringkali melakukan pemanggilan tanpa didahului langkah uji sample di laboratorium, sehingga tenggang waktu dalam proses pemanggilan digunakan oleh penanggung jawab usaha untuk menghilangkan barang-barang bukti.

3. Ketiga berkaitan dengan sarana dan prasarana hukumnya. Secara umum dilokasi obyek penelitian sarana dan prasarana menjadi kendala dalam upaya penegakan hukum lingkungan di bidang limbah B3. Contohnya di Sentra Industri Kulit Sukaregang Garut, pemerintah hanya memiliki satu instalasi pengolahan limbah

¹¹ Wawancara dengan Supriyono, Daur Bin Ops Reskrim Polres Bandung Timur, Umar Sastradiredja, PPNS BPLHD Provinsi Jawa Barat, Tanggal 30 Januari 2007

B3 dan kondisinya yang sudah tidak dapat berfungsi lagi¹². Keberadaan instalasi pengolahan air limbah merupakan sarana yang penting agar tercapainya upaya pelestarian fungsi lingkungan, karena awal masalah lingkungan salah satunya dapat bermula dari keberadaan instalasi pengolahan air limbah. Banyak penanggungjawab usaha yang tidak memiliki sarana instalasi pengolahan air limbah yang memadai. Bagi mereka instalasi pengolahan air limbah merupakan beban yang sangat berat. Seringkali pengusaha dihadapkan pada pilihan antara keuntungan dan pelestarian lingkungan. Sementara kondisi instalasi pengolahan air limbah yang disediakan oleh pemerintahpun kondisinya sangat memprihatinkan dan jumlahnya tidak sebanding dengan jumlah industri yang ada. Selain itu jarak tempat instalasi pengolahan air limbah dengan tempat usaha dipandang tidak ekonomis karena untuk mengalirkan air limbah menuju instalasi pengolahan air limbah memakan biaya yang cukup besar. Sehingga banyak penanggungjawab usaha yang memilih jalan pintas dengan langsung membuang air limbahnya ke media lingkungan.

4. Keempat yang berkaitan dengan budaya hukumnya, Beberapa permasalahan penegakan hukum yang terkait dengan budaya hukum diantaranya budaya masyarakat yang menganggap sungai sebagai tempat pembuangan. Kebiasaan masyarakat membuang kotoran ke sungai sudah sangat membudaya. Oleh karenanya banyak pengusaha yang memilih lokasi pabriknya disekitar sungai. Berdasarkan pada budaya ini mereka beranggapan bahwa lokasi yang strategis untuk mendirikan pabrik adalah pinggir sungai. Masyarakat juga beranggapan bahwa rusaknya lingkungan adalah merupakan risiko dari suatu proses pembangunan. Sepanjang mereka sejahtera secara ekonomi dan pencemaran lingkungan tidak mengancam jiwa dan harta bendanya mereka tidak menganggap penting pelestarian fungsi lingkungan. Kondisi demikian sangat

¹² Penelitian Lapangan di Sentra Industri kulit Sukaregang, Kabupaten Garut Tanggal 14 Desember 2006.

mempengaruhi sikap masyarakat dalam proses penegakan hukum. Masyarakat tidak merasa perlu untuk melapor kepada pihak yang berwajib apabila pencemaran belum mengancam jiwa dan harta bendanya. Dalam proses penyelesaian sengketa lingkungan baik di luar pengadilan maupun secara litigasi, masyarakat seringkali mengabaikan tuntutan pemulihan lingkungan dan lebih tertarik untuk meminta ganti kerugian. Selain itu aparat penegak hukum juga lebih familier dengan budaya penegakan hukumnya. Mereka sangat tidak familier dengan budaya penataan hukum. Berdasarkan hal ini para aparat penegak hukum cenderung mengabaikan upaya-upaya preventif. Para aparat penegak hukum lebih menyukai tindakan penegakan (*law enforcement*) dibandingkan dengan upaya penataan (*compliance*). Oleh karena itu aparat penegak hukum beranggapan bahwa mereka baru akan bertindak apabila telah terjadi pelanggaran hukum, mereka enggan untuk melakukan upaya-upaya pencegahan terjadinya pelanggaran hukum.

Ke-empat hal tersebut di atas ternyata telah mendominasi permasalahan terkait dengan efektivitas penegakan hukum di bidang limbah B3 di daerah, baik di daerah yang menjadi obyek penelitian maupun di daerah daerah lainnya di Jawa Barat. Idealnya dalam penataan dan penegakan hukum lingkungan, mempunyai makna bagaimana hukum itu harus diterapkan, sehingga dalam penataan dan penegakan hukum harus diperhatikan unsur-unsur kepastian hukum. Hal ini dimaksudkan agar tercipta ketertiban dalam masyarakat. Pengelolaan Lingkungan hidup dibuat dengan tujuan untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.¹³ Artinya peraturan tersebut dibuat adalah untuk kepentingan dan pembangunan masyarakat Indonesia, sehingga jangan sampai terjadi karena

¹³ Lihat Pasal 3 Undang-Undang No.23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup

dilaksanakannya sebuah peraturan masyarakat menjadi resah. Misalnya sebuah pabrik konveksi yang mempekerjakan ribuan orang ditutup karena telah mencemarkan lingkungan, hal itu tentu akan menimbulkan keresahan baik terhadap masyarakat dunia usaha maupun para pekerjanya. Keadilan dalam penegakan hukum lingkungan harus diperhatikan, namun demikian hukum tidak identik dengan keadilan, karena hukum itu sifatnya umum, mengikat setiap orang, dan menyamaratakan. Bunyi dalam Undang-Undang No.23 Tahun 1997 adalah “Barang siapa yang secara melawan hukum dengan sengaja melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup, diancam dengan ...”.¹⁴ Artinya setiap orang yang mencemarkan lingkungan harus dihukum, tanpa membeda-bedakan kedudukan atau jabatan siapa yang mencemarkan.

Penegakan hukum tidak hanya melalui proses di pengadilan dan penegakan hukum tidak hanya merupakan tanggung jawab aparat penegak hukum. Karena penegakan hukum dapat dilaksanakan melalui berbagai jalur dengan berbagai sanksinya, seperti sanksi administratif, sanksi perdata, dan sanksi pidana, serta penegakan hukum adalah kewajiban dari seluruh masyarakat. Jalur pertama penegakan hukum seharusnya adalah jalur administratif dengan sanksinya yang meliputi pemberian teguran keras, .pembayaran uang paksaan (*dwangsom*), penangguhan berlakunya izin, pencabutan izin (upaya terakhir).¹⁵

Berdasarkan informasi yang telah peneliti peroleh secara umum dapat dikatakan bahwa penegakan hukum lingkungan di bidang limbah B3 di Kabupaten Garut, Kabupaten Sumedang, Kabupaten Bandung, dan Kota Bandung tidak berjalan secara efektif. Tidak efektifnya pelaksanaan penegakan hukum tersebut dikarenakan beberapa kendala-kendala yang dihadapi berkaitan dengan peraturan hukumnya, aparat penegak hukumnya, sarana dan prasarana hukumnya, dan

¹⁴ Lihat Pasal 41 Undang-Undang No.23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup

¹⁵ Bandingkan dengan Pasal 25-27 Undang-Undang No.23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup

masyarakat yang terkena hukum (budaya hukum masyarakat) Peraturan hukum yang mengatur mengenai limbah B3 belum dapat mengakomodir semua kepentingan dan permasalahan yang terjadi dalam masyarakat. Berlakunya suatu peraturan di bidang lingkungan hidup selain harus memenuhi unsur yuridis dan filosofis, juga harus memenuhi unsur sosiologis dan ekologis. Apabila suatu peraturan tidak mampu mengakodasi kepentingan-kepentingan dan permasalahan masyarakat maka peraturan tersebut tidak dapat dilaksanakan. Kalangan industri baik di Kabupaten Garut, Sumedang, Bandung, maupun Kota Bandung, menganggap Peraturan Pemerintah Limbah tidak mampu menjawab kebutuhan industri, karena telah memasukan batu bara sebagai salah satu bahan yang dikategorikan sebagai bahan berbahaya dan beracun. Sementara keberadaan batu bara saat ini merupakan bahan bakar alternatif sebagai solusi atas permasalahan tingginya harga bahan bakar minyak. Disini terlihat terjadi kesenjangan antara aturan hukum dengan kebutuhan masyarakat. Didorong oleh kebutuhan, penanggungjawab usaha tetap menggunakan batu bara sebagai bahan bakar tanpa mengikuti kewajiban-kewajiban hukumnya. Idealnya hukum harus bersifat antisipatoris dan futuristik yaitu dapat mengantisipasi kemungkinan-kemungkinan yang akan terjadi di masa yang akan datang. Dalam kasus batu bara, hukum ternyata tidak dapat mengantisipasi perkembangan kebutuhan masyarakat saat ini, sehingga hukum cenderung diabaikan. Perdebatan ilmiah mengenai apakah batu bara termasuk dalam kategori B3 atau tidak, sampai saat ini belum memperoleh suatu kesepakatan. Sebagian ahli menyatakan kalau batu bara termasuk dalam kategori B3, namun sebagian ahli lainnya menyatakan sebaliknya.

Berdasarkan hasil penelitian penegak hukum tidak konsisten dalam menerapkan hukum. Beberapa hal yang mempengaruhi para penegak hukum tidak konsisten dalam menerapkan aturan diantaranya adalah karena pertimbangan-pertimbangan non hukum (*meta yuridis*). Berdasarkan wawancara peneliti dengan dinas yang

bertanggungjawab dalam pengawasan dan pengendalian lingkungan hidup diperoleh gambaran bahwa mereka tidak dapat menerapkan Peraturan Pemerintah Limbah B3 dikarenakan mereka maklum akan kesulitan ekonomi yang dihadapi oleh industri. Mereka menyadari adanya pelanggaran-pelanggaran, namun mereka berpendapat bahwa apabila aturan dipaksakan untuk dilaksanakan maka perusahaan tersebut akan pailit. Pailitnya suatu perusahaan dapat mengganggu aspek-aspek sosial lainnya, seperti ketenagakerjaan, pertumbuhan ekonomi daerah, sampai pada terganggunya stabilitas keamanan di daerah serta tidak terpenuhinya target daerah yang dapat berkembang menjadi masalah politik. Kondisi demikian telah mempengaruhi para aparat penegak hukum di daerah khususnya berkenaan dengan pengelolaan limbah B3 dalam menerapkan hukum.

Penegakan hukum adalah merupakan bagian dari pengelolaan lingkungan, oleh karenanya upaya penegakan hukum tidak boleh mengabaikan tujuan dari pengelolaan lingkungan sebagaimana diatur dalam Pasal 4 UUPH. Upaya penegakan hukum lingkungan tidak boleh mengabaikan terjaminnya kepentingan generasi yang akan datang, tidak boleh mengabaikan kelestarian fungsi lingkungan, dan tidak boleh mengabaikan pemanfaatan sumber daya alam secara bijaksana.

Berdasarkan pada tujuan pengelolaan lingkungan hendaknya implementasi asas subsidiaritas tidak boleh menyebabkan terbukanya peluang bagi para pencemar dan/atau perusak lingkungan terbebas dari sanksi pidana. Akan tetapi dalam prakteknya ternyata asas subsidiaritas dijadikan sebagai tempat berlindung bagi para pencemar dan/atau perusak lingkungan dari sanksi pidana. Dikarenakan dalam hukum lingkungan hukum mengabdikan pada lingkungan hidup maka penerapan asas-asas hukum harus diarahkan pada tercapainya upaya pelestarian fungsi lingkungan. Apabila lingkungan telah dicemari dan dirusak maka hukum harus dapat memastikan bahwa perbuatan tersebut tidak akan terulang lagi dimasa yang akan datang. Agar perbuatan tersebut tidak terulang maka instrumen hukum

perdata, pidana, dan administrasi negara dapat diimplementasikan secara simultan bila ketiga aspek tersebut ada. Adapun sebelum instrumen hukum perdata, pidana, dan administrasi negara diterapkan, hendaknya harus didahului dengan upaya-upaya penataan, seperti pemberian teguran, pengenaan uang *dwangsom*, atau penghentian kegiatan usaha, sampai ditaatinya peraturan hukum. Upaya penataan berfungsi sebagai upaya preventif. Upaya penataan mendahului upaya penegakan hukum. Upaya penataan dimaksudkan untuk mencegah terjadinya pencemaran, perusakan, dan/atau pelanggaran peraturan. Dalam praktek seringkali aparat penegak hukum lingkungan termasuk pejabat pemberi izin mengabaikan upaya-upaya penataan. Mereka kurang familier dengan upaya penataan. Mereka lebih familier dengan upaya penegakan hukum. Mereka seringkali mengambil jalan pintas dengan langsung melakukan langkah-langkah penegakan tanpa didahului upaya penataan. Para aparat penegak hukum lingkungan seringkali mengenakan instrumen teguran setelah pencemaran dan/atau perusakan lingkungan terjadi. Kondisi ini kemudian diperburuk dengan kekeliruan mereka dalam menerapkan asas subsidiaritas. Sehingga ketika penanggungjawab kegiatan/ atau usaha melakukan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan.

Beberapa faktor yang menyebabkan tidak efektifnya penegakan hukum lingkungan dibidang limbah B3 diantaranya adalah karena minimnya aparat penegak hukum yang benar-benar memiliki keahlian hukum lingkungan. Faktor lain yang menyebabkan tidak efektifnya penegakkan hukum lingkungan dibidang limbah B3 adalah masalah-masalah yang terkait dengan budaya hukum masyarakat. Diantaranya budaya masyarakat yang menganggap sungai sebagai tempat pembuangan. Kebiasaan masyarakat membuang kotoran ke sungai sudah sangat membudaya. Oleh karenanya masyarakat sangat kurang peduli terhadap perilaku perusahaan yang membuang limbahnya ke sungai, karena mereka menganggap sungai adalah tempat pembuangan. Sehingga instrument peran serta masyarakat

tidak berjalan dengan baik. Masyarakat bahkan menganggap pencemaran adalah suatu resiko atas kesejahteraan yang diperolehnya. Masyarakat tidak merasa perlu untuk menuntut upaya penanggulangan lingkungan apabila kompensasi ganti rugi dirasakannya telah mencukupi. Banyak pengusaha yang memilih lokasi pabriknya disekitar sungai. Jarang sekali kasus-kasus lingkungan yang melibatkan masyarakat yang menuntut pengusaha untuk melakukan pemulihan lingkungan. Mereka lebih cenderung menuntut biaya kerugian atas kerugian yang dideritanya. Masyarakat juga beranggapan bahwa rusaknya lingkungan adalah merupakan resiko dari suatu proses pembangunan. Sepanjang mereka sejahtera secara ekonomi dan pencemaran lingkungan tidak mengancam jiwa dan harta bendanya mereka tidak menganggap penting pelestarian fungsi lingkungan. Kondisi demikian sangat mempengaruhi sikap masyarakat dalam proses penegakan hukum. Masyarakat tidak merasa perlu untuk melapor kepada pihak yang berwajib apabila pencemaran belum mengancam jiwa dan harta bendanya. Dalam proses penyelesaian sengketa lingkungan baik di luar pengadilan maupun secara litigasi, masyarakat seringkali mengabaikan tuntutan pemulihan lingkungan dan lebih tertarik untuk meminta ganti kerugian.

IV. PENUTUP

Penaatan hukum lingkungan khususnya tentang perizinan masih belum efektif, disebabkan adanya proses perizinan yang tidak satu pintu, menyebabkan tidak terkoordinasinya pemberian perizinan, baik menjadi urusan pemerintah pusat maupun menjadi urusan pemerintah daerah.

Penegakan hukum lingkungan, peraturan perundang-undangan. Ketentuan pidana dalam Undang-undang No. 23 Tahun 1997 (Pasal 41 s/d Pasal 47) dikategorikan sebagai penunjang hukum administrasi, berdasarkan asas

subsidiaritas, yaitu penyelesaian sengketa lingkungan dalam bidang hukum pidana baru digunakan setelah sanksi administrasi dan sanksi perdata, serta penyelesaian sengketa di luar pengadilan ditempuh tidak efektif. Hal ini menghambat dalam hal penyelesaian kasus lingkungan di Indonesia. Rekomendasi yang dapat dibeikan adalah revisi beberapa pasal dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Peraturan Perundang-undangan di bidang lingkungan hidup, termasuk yang mengatur tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

Koesnadi Hardjosoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1996

-----, *Hukum Tata Lingkungan*, Gadjah Mada University Press, Takdir Rahmadi, *Pengelolaan Bahan Berbahaya dan Beracun*, Airlangga University Press, Surabaya, 2003.

Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Airlangga University Press, Surabaya.

Soerjono Soekamto, *Kegunaan Sosiologi Hukum Bagi Kalangan Hukum*, Alumni, Bandung, 1986,

Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta, 1988,

DOKUMEN

Laporan Akhir, Sistem Penanganan Pembuangan Limbah B3 yang tidak Memenuhi syarat, Pusat Penelitian Sumber Daya Alam dan lingkungan LP-Unpad 1992

Laporan Akhir, Efektivitas Penataan dan Penegakan Hukum Lingkungan di Bidang Limbah B3, Pusat Penyelesaian Sengketa Lingkungan Fakultas Hukum Unpad Kerjasama dengan Kementerian Negara Lingkungan Hidup - 2006

NARA SUMBER

Budiman dan Eko Yulianto, Dinas Perindustrian dan Penanaman Modal Daerah Kabupaten Garut Tanggal 14 Desember 2006;

Sahadi, Kepala Seksi Industri Besar, Dinas Perindustrian Kabupaten Sumedang, Tanggal 11 Januari 2007, Engkus, Kasubdin Industri, Dinas Perindustrian Kabupaten Bandung, Tanggal 24 Januari 2007

H.Ayub, Pengusahan kulit Sentra Industri Garut Sukaregang, Tanggal 14 Desember 2006

Suherman, Dinas Lingkungan Hidup dan Pertamanan Kabupaten Garut, Tanggal 14 Desember 2006; Sumaryono Wiriaatmadja, Kasubdin LH Dinas pengelolaan Lingkungan Hidup Kabupaten Sumedang, Tanggal 11 Januari 2007

Joko Sunaryo, PT Pertamina Area Geothermal Kamojang, Kabupaten Bandung Tanggal 14 Desember 2006

Supriyono, Daur Bin Ops Reskrim Polres Bandung Timur, Umar Sastradiredja, BPLHD Provinsi Jawa Barat, Tanggal 30 Januari 2007