

PENGATURAN HUKUM TENTANG PENGELOLAAN BAHAN BERBAHAYA DAN BERACUN DI INDONESIA

lck
Dis H 01/02
Rah
P



Oleh :

Takdir Rahmadi, S.H. LL.M

NIM. : 099 111 060.D

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS AIRLANGGA**

1 9 9 7

**PENGATURAN HUKUM TENTANG
PENGELOLAAN BAHAN BERBAHAYA DAN BERACUN
DI INDONESIA**

DISERTASI

**Untuk memperoleh gelar Doktor dalam Ilmu Hukum
pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga
di bawah pimpinan Rektor Universitas Airlangga
Prof. H. Soedarto, dr., DTM&H., Ph.D.
untuk dipertahankan di hadapan
Rapat Terbuka Senat Universitas Airlangga**

Oleh :

Takdir Rahmadi, S.H.,LL.M.

NIM. : 099 111 060.D

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
1997**

**Telah diuji pada Ujian Tertutup
Tanggal, 21 Agustus 1997**

Panitia Penguji Disertasi

- Ketua** : Prof. Dr. Rudhi Prasetya, S.H.
- Anggota** : 1. Prof. Dr. Siti Sundari Rangkuti, S.H.
2. Prof. Dr. Koesnadi Hardjasoemantri, S.H.
3. Prof. Dr. Mr. R. Soetojo Prawirohamidjojo
4. Prof. Dr. M. Daud Silalahi, S.H.
5. Dr. Ir. Wahyono Hadi, M.Sc.

Ditetapkan dengan :

**Surat Keputusan
Rektor Universitas Airlangga
No. : 6404/J03/PP/1997
Tanggal, 27 Agustus 1997**

LEMBAR PENGESAHAN

Disertasi ini telah disetujui

Oleh :

PROMOTOR



(Prof. Dr. Siti Sundari Rangkuti, S.H.)

KATA PENGANTAR

Ucapan syukur saya sampaikan ke hadirat Allah SWT yang telah memberi karunia kesehatan selama saya melaksanakan studi di Program Pascasarjana Universitas Airlangga sejak September 1991, sehingga saya mampu menyelesaikan penulisan disertasi yang berjudul Pengaturan Hukum Tentang Pengelolaan Bahan Berbahaya dan Beracun di Indonesia. Saya memilih topik ini karena pencemaran lingkungan akibat bahan berbahaya dan beracun merupakan salah satu masalah lingkungan global. Pada mulanya disertasi ini menggunakan istilah bahan berbahaya, tetapi menjelang ujian tertutup terjadi perkembangan, yaitu DPR menyetujui Rancangan UUPLH menjadi UUPLH yang menggunakan istilah bahan berbahaya dan beracun, sehingga istilah tersebut digunakan dalam disertasi ini. Namun, dalam disertasi ini istilah bahan berbahaya tetap digunakan juga dalam kaitan dengan pembahasan *Gevaarlijke Stoffen Ordonnantie, Stb. 1949 No. 337* yang masih berlaku.

Pada kesempatan ini saya menyampaikan ucapan terima kasih kepada mereka yang berperan secara langsung maupun tidak langsung terhadap keberhasilan saya menyelesaikan tugas penulisan disertasi dan studi Program Doktor. Pertama, ucapan terima kasih saya tujukan kepada Ibu Prof. Dr. Siti Sundari Rangkuti, S.H. yang telah bersedia menjadi Promotor, membagi ilmunya kepada saya dan memberikan arah terhadap penelitian dan penulisan disertasi ini. Ucapan terima kasih juga ingin saya sampaikan kepada:

- Rektor Universitas Airlangga Prof. Soedarto, dr., DTM&H.,

- Ph.D., yang telah berkenan memimpin Rapat Terbuka Senat Universitas Airlangga guna memberi kesempatan kepada saya untuk mempertahankan disertasi;
- para dosen dan pakar yang menguji dalam ujian tertutup, yaitu: Prof. Dr. Koesnadi Hardjasoemantri, S.H., Prof. Dr. Mr. R. Soetojo Prawirohamidjojo, Prof. Dr. Rudhi Prasetya, S.H., Prof. Dr. M. Daud Silalahi, S.H. dan Dr. Wahyono Hadi, Ir., M.Sc., yang telah memberikan saran dan kritik terhadap disertasi ini dalam ujian tertutup;
 - para dosen yang telah memperluas wawasan keilmuan saya dan beberapa di antara mereka juga bertindak sebagai penguji Usulan Penelitian, yaitu: Prof. Abdoel Gani, S.H. M.S., Prof. Dr. J.E. Sahetapy, S.H. M.A., Prof. Hermien Hadiati Koeswadji, S.H., Prof. Soetandyo Wignyosoebroto, MPA, Prof. Dr. Philipus M. Hadjon, S.H., dr. Fuad Amsyari, MPH Ph.D. dan Dr. Nani Djuangsih, MSc., sebagai dosen matakuliah pendukung dari Universitas Padjadajaran;
 - Direktur Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Prof. Dr. Soedijono, dr., para Asisten Direktur dan staf Program Pascasarjana Universitas Airlangga yang telah memberi bantuan dan pelayanan selama studi;
 - mantan Rektor Universitas Airlangga, yaitu Prof. Soedarso Djojonegoro, dr., yang menjabat Rektor pada waktu saya diterima sebagai mahasiswa Program Doktor dengan beasiswa TMPD dan mantan Rektor Universitas Airlangga lainnya, yaitu Prof. Bambang Rahino Setokoesoemo, dr.;
 - mantan Direktur Pascasarjana Universitas Airlangga, yaitu

Prof. Dr. Soetarjadi, Apt., dan para Asisten Direktur yang menjabat pada waktu saya diterima sebagai mahasiswa dengan beasiswa TMPD.

Selanjutnya ucapan terima kasih saya tujukan kepada:

- Rektor Universitas Andalas, Prof. Dr. Marlis Rahman, M.Sc. dan mantan Rektor Universitas Andalas, Prof. Dr. Ir. Fachri Ahmad, M.Sc., Dekan Fakultas Hukum Universitas Andalas, Firman Hasan, S.H., LL.M., dan mantan Dekan Fakultas Hukum Universitas Andalas, Darmilis, S.H., M.H. yang kesemuanya telah memberikan dukungan dan izin kepada saya untuk mengikuti Program Doktor di Universitas Airlangga;
- sdr. Mas Achmad Santosa, S.H., LL.M., baik selaku Direktur ICEL dan staf yang telah membantu penyediaan bahan-bahan untuk penulisan, maupun selaku pribadi dan isteri, Lelyana Santosa, S.H.;
- Direktur Van Vollenhoven Institute Universitas Leiden, Dr. J.M. Otto, dan Forum Indonesia - Belanda yang telah menyediakan beasiswa kepada saya untuk melakukan studi banding di Belanda selama dua bulan;
- Yayasan Asia (Asia Foundation) yang telah menunjuk saya sebagai salah seorang peserta untuk mengikuti program latihan teknik-teknik perundingan dan mediasi dalam bidang kebijaksanaan publik dan mediasi lingkungan di CDR, Boulder Colorado dan Consortium for Conflict Management di Universitas Florida, Tallahassee Amerika Serikat, yang juga saya manfaatkan untuk mengumpulkan bahan-bahan hukum

- lingkungan di Amerika Serikat;
- teman-teman sesama mahasiswa Pascasarjana Universitas Airlangga dan sejawat dosen Fakultas Hukum Universitas Andalas, yang karena keterbatasan ruang, maka nama mereka tidak mungkin disebutkan satu demi satu;
 - terakhir tapi tidak kalah pentingnya, kepada almarhum dan almarhumah orang tuaku, isteriku, Dra. Latifah Hanum, M.S. dan putra-putriku, Wawan, Didi dan Rina, serta sanak saudara.

Surabaya, Oktober 1997

Promovendus

RINGKASAN

Pengaturan hukum tentang pengelolaan bahan berbahaya dan beracun (B3) merupakan salah satu bidang kajian dalam hukum lingkungan. Dewasa ini pengaturan hukum tentang pengelolaan B3 di Indonesia tersebar dalam berbagai tingkatan peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam kurun waktu yang berbeda. *Gevaarlijke Stoffen Ordonnantie, Stb. 1949 No. 337* yang diundangkan oleh pemerintah pendudukan Belanda juga masih berlaku, di samping peraturan perundang-undangan yang diundangkan oleh pemerintah Republik Indonesia. Pengaturan hukum tentang pengelolaan B3 di Indonesia ternyata tidak terpadu dan tidak memiliki orientasi asas-asas yang jelas.

Sesuai dengan kedudukan hukum lingkungan sebagai mata kuliah hukum fungsional yang bersifat lintas batas pembedaan hukum klasik, maka penelitian terhadap pengaturan hukum tentang pengelolaan B3 di Indonesia juga mencakup tinjauan terhadap tiga aspek hukum lingkungan, yakni hukum lingkungan administratif, hukum lingkungan keperdataan dan hukum lingkungan kepidanaan. Hukum lingkungan administratif mengenal instrumen pengaturan langsung dan instrumen ekonomik, tetapi pengaturan hukum tentang pengelolaan B3 di Indonesia didasarkan pada pengaturan langsung. Bentuk utama dari pengaturan langsung adalah instrumen perizinan, di samping baku mutu lingkungan dan AMDAL. Di Indonesia dewasa ini terdapat beberapa izin yang secara langsung maupun tidak langsung berkaitan dengan

pengelolaan B3, yakni: izin penggunaan B3, izin pestisida, izin pemakaian zat radioaktif, izin pengelolaan limbah B3, izin pemanfaatan limbah B3, izin pengangkutan B3, dan izin pembuangan limbah cair. Dua izin yang disebut terakhir masih belum diimplementasikan. Kelemahan utama dari izin-izin tersebut adalah prosedurnya masih belum bersifat terbuka, bahkan ada yang belum diatur. Tidak semua jenis instrumen ekonomik layak untuk digunakan dalam pengelolaan B3 mengingat sifat dampak dari pencemaran lingkungan akibat kegiatan pengelolaan B3. Namun, jenis instrumen ekonomik berupa "sistem deposit dan pengembalian" dan "pungutan pencemaran" patut dipertimbangkan penerapannya. Perkembangan hukum lingkungan di Amerika Serikat juga melahirkan sebuah instrumen yang disebut audit lingkungan. Indonesia telah menyerap instrumen ini yang, antara lain, secara sukarela diterapkan atas kegiatan-kegiatan pengelolaan B3.

Hukum lingkungan administratif menyediakan sarana-sarana penegakan hukum yang dapat digunakan oleh badan pemerintah maupun oleh warga masyarakat atau rakyat. Pengawasan dan sanksi administrasi merupakan sarana penegakan hukum lingkungan yang dapat digunakan oleh badan pemerintahan, sedangkan gugatan administrasi merupakan sarana hukum yang dapat didayagunakan oleh warga masyarakat atau rakyat. Namun, peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak memuat sanksi administrasi berupa uang paksa yang dapat difungsikan untuk mengatasi pelanggaran terhadap persyaratan-persyaratan lingkungan karena motif-motif

ekonomi.

Perkembangan hukum lingkungan keperdataan telah melahirkan konsep tanggunggugat mutlak yang dapat berfungsi sebagai sarana hukum untuk meningkatkan pentaatan kegiatan-kegiatan pengelolaan B3 terhadap peraturan perundang-undangan lingkungan maupun untuk memberi kemudahan bagi penggugat dalam memulihkan hak-hak subjektifnya yang dirugikan karena terjadinya pencemaran lingkungan akibat B3. Di Indonesia, asas tanggunggugat mutlak telah diberlakukan terhadap kegiatan-kegiatan pengelolaan B3.

Hukum lingkungan kepidanaan dapat berfungsi efektif jika sanksi pidana yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan tentang pengelolaan B3 dirumuskan sebagai delik formal di samping delik materil. Selain itu, sanksi pidana hendaknya juga diarahkan kepada pimpinan atau pengurus perusahaan yang mengetahui terjadinya pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan tentang pengelolaan B3.

Pembaruan pengaturan hukum tentang pengelolaan B3 perlu dilakukan karena pengaturan yang berlaku saat ini tidak terpadu dan tidak memuat sarana-sarana hukum yang sudah dikenal dalam kepustakaan hukum lingkungan dan berdayaguna dalam pengelolaan B3, sebagaimana telah diberlakukan di negara-negara maju seperti Amerika Serikat, Belanda dan Jepang.

ABSTRACT

Key words: legislation, regulation, hazardous substances and hazardous wastes.

Legislation on hazardous substances is one of the main issues in environmental law. This dissertation is concerned with the legislation on hazardous substances in Indonesia. In this dissertation, the notion of hazardous substances includes hazardous wastes. The legislation on hazardous substances in Indonesia is spread out and established in various regulatory regimes. The main characteristics of the current regulatory regimes are not integrated or synchronized, strongly emphasized on direct regulation and not explicitly based upon pollution prevention and precautionary principles.

The Indonesian legislation have just recently applied strict liability to the use, manufacture and transport of hazardous substances by the enactment of the Act Number 23 of 1997. However, the legislation on hazardous substances still lacks in the application of economic instruments, administrative and criminal sanctions which are necessary to apply to activities related to and persons involved in the use, manufacture, transport, treatment of hazardous substances including wastes. This dissertation suggests that Indonesia need to carry out reform in the legislation on hazardous substances which, *inter alia*, adopts an integrated approach, pollution prevention and precautionary principles, apply economic instruments and create more various administrative and criminal sanctions.

DAFTAR SINGKATAN

ADR	: Alternative Dispute Resolution
APA	: the Administrative Procedure Act
Awb	: Algemene wet van bestuursrecht
AMDAL	: Analisis Mengenai Dampak Lingkungan
B2	: Bahan Berbahaya
B3	: Bahan Berbahaya dan Beracun
BAPEDAL	: Badan Pengendalian Dampak Lingkungan
BAPEDALDA	: Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah
BAPEDALWIL	: Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Wilayah
BML	: Baku Mutu Lingkungan
BMLC	: Baku Mutu Limbah Cair
CAA	: the Clean Air Act
CERCLA	: the Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act
CLC	: the International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage
EPA	: Environmental Protection Agency
EPCRTKA	: the Emergency Planning and Community Right to Know Act
FAO	: Food and Agriculture Organization
FWPCA	: the Federal Water Pollution Control Act
GSO	: Gevaarlijke Stoffen Ordonnantie Stb. 1949 No. 337
H.I.R.	: Herziene Inlands Reglement
H.R.	: Hoge Raad
ICC	: International Chamber of Commerce
ICEL	: Indonesian Center for Environmental Law
KUHAP	: Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana
KUHP	: Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
LSM	: Lembaga Swadaya Masyarakat
MARPOL	: The International Convention for the Prevention of Pollution from Ships
N.B.W.	: Nieuw Burgerlijk Wetboek
NEPA	: the National Environmental Protection Act
NIABY	: Not In Anybody's BackYard
NIMBY	: Not In My BackYard
OECD	: Organization for Economic Co-operation and Development
PPA	: Pollution Prevention Act
PPSML UI	: Pusat Penelitian Sumberdaya Manusia dan Lingkungan Universitas Indonesia
Prokasih	: Program Kali Bersih
RCRA	: Resource Conservation and Recovery Act
RKL	: Rencana Pengelolaan Lingkungan
RPL	: Rencana Pemantauan Lingkungan
SENDAL	: Studi Evaluasi Mengenai Dampak Lingkungan
SOLAS	: the International Convention for the Safety of Life at Sea
TSCA	: the Toxic Substance Control Act

UNEP	: United Nations Environment Programme
PP	: Peraturan Pemerintah
UU	: Undang-Undang
UULH	: Undang-Undang No. 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup
UU PERATUN	: Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
UUPLH	: Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup
VROM	: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordering en Milieubeheer
WALHI	: Wahana Lingkungan Hidup Indonesia
Wmb	: Wet milieubeheer
Wms	: Wet milieugevaarlijke Stoffen
Wvo	: Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren
Wvs	: Wetboek van Strafrecht

DAFTAR ISI

	Halaman
KATA PENGANTAR	i
RINGKASAN	iv
ABSTRACT	vii
DAFTAR SINGKATAN	viii
DAFTAR ISI	xi
DAFTAR TABEL	xviii
Bab I PENDAHULUAN	
1. Latarbelakang Masalah	1
2. Alasan Pemilihan Judul	6
3. Permasalahan	11
4. Tujuan dan Manfaat Penelitian	12
5. Kerangka Konseptual	14
5.1. Pengaturan hukum	14
5.2. Instrumen hukum lingkungan	26
5.3. Penegakan hukum lingkungan	46
6. Metode Penelitian	58
6.1. Pendekatan masalah	58
6.2. Sumber bahan hukum	63
6.3. Prosedur pengumpulan bahan hukum	65
6.4. Pengelohan dan analisis bahan hukum	66
7. Sistematika	67
Bab II PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TENTANG PENGELOLAAN BAHAN BERBAHAYA DAN BERACUN	
1. Pengaturan yang Tersebar dan Tidak Terpadu	71

2. Ketidaksamaan Istilah Dan Definisi	74
3. Pengelompokan Peraturan Perundang-undangan tentang Pengelolaan Bahan Berbahaya dan Beracun	77
3.1. Pengelolaan bahan berbahaya pada umumnya	77
3.2. Pengelolaan pestisida	82
3.3. Pengelolaan zat radioaktif	91
3.4. Pengelolaan limbah bahan berbahaya dan beracun dalam rangka pengendalian pencemaran air berdasarkan PP No. 20 Tahun 1990	94
3.5. Pengelolaan bahan berbahaya dan beracun pada sektor industri	96
3.6. Pengelolaan limbah bahan berbahaya dan beracun	98
3.7. Pengangkutan bahan berbahaya	115
3.7.1. Pengangkutan bahan berbahaya melalui darat	115
3.7.2. Pengangkutan bahan berbahaya melalui laut	116
4. Kewenangan Pengelolaan Bahan Berbahaya dan Beracun	119
5. Kewenangan Pengelolaan Bahan Berbahaya dan Beracun di Amerika Serikat, Belanda dan Jepang	133
5.1. Amerika Serikat	133
5.2. Belanda	136
5.3. Jepang	137
6. Upaya Pembaruan Hukum Tentang Pengelolaan	

Bahan Berbahaya dan Beracun di Indonesia	138
7. Asas-Asas Dalam Pengaturan Pengelolaan Bahan Berbahaya dan Beracun	142
7.1. Asas Pencegahan Pencemaran	142
7.2. Asas Keberhati-hatian	151
BAB III INSTRUMEN-INSTRUMEN HUKUM LINGKUNGAN TENTANG PENGELOLAAN BAHAN BERBAHAYA DAN BERACUN	
1. Jenis Instrumen	163
2. Baku Mutu Lingkungan	164
2.1. Baku mutu limbah cair bagi kegiatan industri	167
2.2. Baku mutu limbah cair bagi kegiatan hotel	169
2.3. Baku mutu limbah cair bagi kegiatan rumah sakit	170
2.4. Baku mutu limbah cair bagi kegiatan minyak, gas dan panas bumi	171
3. Perizinan	172
3.1. Jenis-jenis izin yang berkaitan dengan bahan berbahaya dan beracun	172
3.1.1. Izin penggunaan bahan berbahaya pada umumnya berdasarkan <i>Gevaarlijke Stoffen Ordonnantie</i>	173
3.1.2. Izin pestisida	175
3.1.3. Izin pemakaian zat radioaktif	182
3.1.4. Izin pengelolaan limbah bahan berbahaya dan beracun	184

3.1.5. Izin pemanfaatan limbah bahan berbahaya dan beracun	189
3.1.6. Izin pengangkutan bahan berbahaya	196
3.1.7. Izin pembuangan limbah cair	197
3.2. Peranserta masyarakat dalam prosedur perizinan pengelolaan bahan berbahaya dan beracun	202
3.2.1. Implementasi peranserta masyarakat di Indonesia	208
3.2.2. Implementasi peranserta masyarakat di Amerika Serikat	212
3.2.3. Implementasi peranserta masyarakat di Belanda	214
3.2.4. Implementasi peranserta masyarakat di Jepang	223
4. Analisis Mengenai Dampak Lingkungan	224
5. Instrumen Ekonomik	232
6. Audit Lingkungan	242
7. Covenant (Perjanjian)	254
Bab IV PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN TENTANG PENGELOLAAN BAHAN BERBAHAYA DAN BERACUN	
1. Pengertian Penegakan Hukum Lingkungan	263
2. Penegakan Hukum Lingkungan Administratif	264
2.1. Pengawasan	264
2.2. Sanksi administrasi	274
2.3. Gugatan administrasi	284

3. Penegakan Hukum Lingkungan Keperdataan	294
3.1. Fungsi hukum perdata	294
3.1.1. Gugatan perdata sebagai sarana penegakan hukum	296
3.1.2. Gugatan perdata sebagai sarana penetapan norma tambahan	300
3.1.3. Gugatan perdata sebagai sarana memperoleh ganti kerugian	301
3.1.4. Gugatan perdata sebagai sarana perlindungan hukum tambahan	302
3.2. Gugatan hukum lingkungan keperdataan melalui Pengadilan Negeri di Indonesia	303
3.3. Gugatan hukum lingkungan keperdataan di Belanda	312
3.4. Gugatan hukum lingkungan keperdataan di Amerika Serikat	316
3.5. Gugatan hukum lingkungan keperdataan di Jepang	318
3.6. Penerapan asas tanggunggugat mutlak dalam hukum lingkungan	319
3.6.1. Asas tanggunggugat mutlak dalam hukum lingkungan Indonesia	319
3.6.2. <i>Strict liability</i> dalam hukum lingkungan Amerika Serikat	328
3.6.3. <i>Risico- aansprakelijkheid</i> dalam hukum lingkungan Belanda	334

3.6.4. Asas tanggungugat mutlak dalam hukum lingkungan Jepang	340
3.6.5. Rangkuman pengertian dan penerapan asas tanggungugat mutlak	341
3.7. Prosedur penyelesaian sengketa melalui Tim Tripihak	343
4. Penegakan Hukum Lingkungan Kepidanaan	356
4.1. Sanksi pidana	356
4.2. Pertanggungjawaban pidana badan hukum	363
4.2.1. Pertanggungjawaban pidana badan hukum dalam dalam tindak pidana lingkungan di Indonesia	366
4.2.2. Pertanggungjawaban pidana badan hukum dalam tindak pidana lingkungan di Belanda	370
4.2.3. Pertanggungjawaban pidana badan hukum dalam tindak pidana lingkungan di Amerika Serikat	373
4.2.4. Pertanggungjawaban pidana badan hukum dalam tindak pidana lingkungan di Jepang	379
4.3. Saksi ahli dalam proses pengadilan kasus bahan berbahaya dan beracun	382
4.3.1. Fungsi dan kriteria saksi ahli	382
4.3.2. Lima hal yang perlu penjelasan saksi ahli	387
4.4. Kasus tindak pidana lingkungan yang berkaitan	

dengan bahan berbahaya dan beracun di Indonesia	389
4.4.1. Kasus pembuangan limbah B3 di Tanjung Uban, Riau	389
4.4.2. Kasus PT Zentauri Ideal Plast	397
BAB V PENUTUP	
1. Simpulan	400
2. Saran-Saran	403
KEPUSTAKAAN	409
Indeks	433
Lampiran	440
Dalil-Dalil	447

DAFTAR TABEL

	halaman
Tabel 1: Identifikasi Sifat-Sifat Bahan Berbahaya dan Beracun dalam Peraturan Perundang-undangan	76
Tabel 2: Instansi-Instansi Pemerintah dan Kewenangannya dalam Pengelolaan Bahan Berbahaya dan Beracun	131
Tabel 3: Jumlah dan Jenis Izin Pestisida	179
Tabel 4: Penerapan AMDAL terhadap Industri Penghasil Limbah B3 di bawah Kewenangan Departemen Perindustrian dan Perdagangan	228
Tabel 5: Penerapan AMDAL terhadap Kegiatan-Kegiatan Penghasil Limbah B3 di bawah Kewenangan Departemen Kesehatan	229
Tabel 6: Penerapan AMDAL terhadap Kegiatan-Kegiatan Pengolah Zat Radioaktif/ Penghasil Limbah Radiokatif di bawah Kewenangan BATAN	229
Tabel 7: Kegiatan Penghasil Limbah B3 di Propinsi DKI Jakarta, Jawa Tengah dan Jawa Timur	231
Tabel 8: Pengawasan Pengelolaan B3 dan Limbah B3 Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan	273
Tabel 9: Jenis Sanksi Administrasi dalam Peraturan Perundang-undangan tentang dan yang berkaitan dengan Pengelolaan B3	279
Tabel 10: Kasus-Kasus Pencemaran Lingkungan Yang Penyelesaiannya Melalui Tim Tripihak	350



BAB I
PENDAHULUAN

1. Latarbelakang Masalah

Pembangunan sektor industri di Indonesia merupakan bagian dari usaha pembangunan ekonomi jangka panjang yang diharapkan dapat terus meningkatkan laju pertumbuhan ekonomi dan tersedianya kesempatan kerja. Dalam Pembangunan Jangka Panjang Tahap II, khususnya dalam Pelita VI, pembangunan sektor industri semakin ditingkatkan. Menurut TAP MPR No. II Tahun 1993 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara, titik berat pembangunan jangka panjang kedua diletakkan pada bidang ekonomi, yang merupakan penggerak utama pembangunan. Berbagai jenis usaha industri sebagai tulang punggung pembangunan ekonomi terus didorong pertumbuhannya. Demikian pula, dalam rangka peningkatan produksi pangan, pembangunan sektor pertanian tetap dipertahankan. Sebagai bagian dari pembangunan sektor pertanian, pemerintah pada tahun 1973 telah mengeluarkan kebijaksanaan melalui Peraturan Pemerintah (PP) No. 7 Tahun 1973 tentang Pengawasan atas Peredaran, Penyimpanan dan Penggunaan Pestisida yang membenarkan penggunaan bahan-bahan kimia tertentu guna memberantas hama-hama penyerang tanaman pangan. Tidak pelak lagi bahwa, pembangunan sektor industri dan pertanian mempunyai peran penting bagi pertumbuhan ekonomi negara. Akan tetapi di pihak lain, pembangunan di kedua sektor usaha itu juga dapat menimbulkan masalah lingkungan, terutama

pencemaran lingkungan akibat Bahan Berbahaya dan Beracun (seterusnya disingkat B3), yang merupakan ancaman terhadap kesehatan dan kesejahteraan masyarakat serta pemerosotan kualitas sumber daya alam.

B3 dapat masuk atau dimasukkan ke dalam lingkungan melalui beberapa sumber atau kegiatan, yakni pabrik, transportasi, pergudangan, penyimpanan, penggunaan dan pembuangan. Ancaman pencemaran lingkungan akibat limbah B3 mulai disadari sejak sebuah studi yang dilaksanakan oleh Kantor Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup pada tahun 1983 mengungkapkan bahwa kegiatan sektor industri di Jakarta telah membuang limbah B3 sebesar 47.798,4 ton per tahun, baik dalam bentuk limbah padat maupun limbah cair.¹ Pusat Penelitian Sumberdaya Manusia dan Lingkungan (PPSML) UI juga telah melaksanakan studi untuk mengetahui upaya pengelolaan limbah industri yang mengandung B3. Hasil- hasil studi ini menunjukkan bahwa belum semua industri melakukan upaya pengelolaan limbah B3 secara benar. Ada beberapa industri yang telah melakukan pengelolaan limbah, tetapi cara pengelolaan itu dipandang masih belum efektif.²

¹Lihat W. Roekmiyati Soemartojo dan Hestriati Endarwanto, (1988), "Berbagai Segi Limbah Bahan Berbahaya dan Pengelolaannya di DKI Jakarta", Lingkungan dan Pembangunan Vol. 8:2, 1988, h. 103.

²Ibid.

Beberapa peristiwa pencemaran atau indikasi pencemaran lingkungan akibat B3 telah timbul di beberapa tempat di Indonesia, seperti di Kali Tapak, Semarang, Desa Sukahardja Tangerang, Desa Tambon Barok Aceh Utara, Sungai Siak Riau, Tembok Dukuh Surabaya, dan pembuangan limbah B3 di Tanjung Uban Riau.³

³ Tentang sengketa pencemaran Kali Tapak, lihat Mas Achmad Santosa dan Anthoni Hutapea, (1992), Sebuah Pengalaman Mendayagunakan Mekanisme Alternatif Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup di Indonesia, YLBHI, Jakarta; juga Siti Maryani, (1993), Penyelesaian Kasus Pencemaran Kali Tapak Dari Segi Hukum Lingkungan, Tesis Magister, Program Pascasarjana Univ. Airlangga. Tentang kasus pencemaran di Desa Sukahardja, Tangerang, lihat S.K.Harian Kompas, h. 7, Rabu, 26 Pebruari 1992, "Petani Terima Ganti Rugi Pencemaran Lingkungan". Tentang sengketa pencemaran gas amoniak di Aceh Utara, lihat Yacob Hamzah (1992), Kasus Pencemaran Lingkungan Gas Amoniak PT Pupuk Iskandar Muda, makalah disajikan pada Lokakarya Pengetahuan dan Advokasi Lingkungan Bagi Pekerja Bantuan Hukum Dan Pola Penanganan Kasus-kasus Lingkungan, Malang, 18-22 Juni 1992, LBH Surabaya. Dalam proses peradilan tingkat pertama dan banding, gugatan para penggugat dinyatakan tidak dapat diterima. Para penggugat kemudian mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung dan putusan tingkat kasasi masih ditunggu. Tentang sengketa pencemaran di sungai Siak, Riau, lihat Ribut Susanto (1992), Beberapa Catatan Pencemaran Lingkungan oleh PT Indah Kiat Pulp dan Paper dan Dampaknya Terhadap Masyarakat, makalah disajikan pada lokakarya Pengetahuan Hukum dan Advokasi Lingkungan Pekerja Bantuan Hukum dan Pola Penanganan Kasus Lingkungan, Malang, 18-22 Juni 1992, LBH Surabaya. Tentang indikasi pencemaran lingkungan di Tembok Dukuh, Surabaya, lihat LBH Surabaya, (1992) Kasus Pencemaran Lingkungan PT SSS Vs. Warga Tembok Dukuh, makalah disajikan pada Lokakarya Pengetahuan Hukum dan Advokasi Lingkungan Pekerja Bantuan Hukum dan Pola Penanganan Kasus Lingkungan, Malang, 18-22 Juni 1992; juga periksa Siti Sundari Rangkuti, (1995), "Beberapa Problematika Hukum Lingkungan", Jurnal Hukum Lingkungan Tahun II No. 1, 1995, h. 30-40. Tentang kasus penyelundupan limbah B3 ke Tanjung Uban, Tanjung Pinang Riau telah diajukan ke pengadilan pidana dan para terdakwa dinyatakan bersalah dan dijatuhi hukuman penjara masing-masingnya selama 1 (satu) tahun dengan masa

Pencemaran lingkungan karena B3 juga merupakan masalah yang menjadi perhatian bangsa-bangsa di dunia sejak timbulnya kasus-kasus pencemaran lingkungan akibat B3 seperti di Teluk Minamata, Jepang, Love Canal, Amerika Serikat, Sungai Wabigon, Kanada, dan Bhopal, India.⁴ B3 merupakan salah satu dari tujuh masalah lingkungan utama pada tingkat global, sehingga membutuhkan kerjasama di antara negara-negara untuk mengatasinya.⁵ Pada mulanya limbah B3, lebih dianggap sebagai masalah negara-negara maju. Akan tetapi, pada perkembangannya kemudian, ketika limbah B3 menjadi salah satu objek bisnis atau komoditi yang dapat diperjualbelikan, banyak negara maju menjadikan negara-negara berkembang yang miskin sebagai sasaran tempat

percobaan 2 (dua) tahun. Kasus ini ditelaah dalam Bab 5 disertasi ini.

⁴Tentang kasus pencemaran di Teluk Minamata, lihat F. Ditri dan F.M Ditri, (1977), Mercury Contamination : A Human Tragedy, h. 16-25. Tentang kasus pencemaran Love Canal, lihat A. Hay, (1982), The Chemical Scythe: Lesson of 2,4,5-T and Dioxin, h. 229-236. Tentang kasus pencemaran di Sungai Wabigon, Kanada, lihat A. Campbell, (1987), "The Grassy Narrows and Islington Mediation Process" dalam Canadian Environmental Mediation Newsletter, Vol. 2:1, 1987, h. 1. Tentang kasus Bhopal, lihat Tara Jones, (1988), Corporate Killings, Free Association Books, London, h. 121-141.

⁵Masalah-masalah lainnya tentang "conservation of wildlife and habitat", "pollution of the seas", "population growth", "the ecological balance of the biosphere", "global warming and ozone depletion" dan "nuclear and chemical weapons". Lihat G. Palmer, "New Ways to Make International Environmental Law" (1992) The American Journal of International Law Vol. 86, 1992, h. 267.

pembuangan limbah B3, baik secara sah (*legal*) dan tidak sah (*illegal*), sehingga limbah B3 tidak lagi dianggap sebagai masalah nasional dan regional, tetapi menjadi masalah global.⁶

Untuk mengantisipasi perkembangan ini, the United Nations Environment Programme (UNEP) memprakarsai penyusunan konvensi global tentang pengendalian dan pengangkutan lintas batas dan pembuangan limbah B3. Pada tanggal 22 Maret 1989, the Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal - juga disebut dengan the Basel Convention- ditandatangani oleh negara peserta Konvensi itu.⁷ Indonesia pada tanggal 12 Juli 1993 telah meratifikasi Konvensi Basel dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 1993 tentang Pengesahan Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal. Salah satu ketentuan dalam Konvensi itu adalah bahwa, jumlah limbah B3 harus dikurangi sampai sekecil mungkin sejak dari tahap hulu (*upstream*) dalam proses industri melalui pemakaian

⁶ Mostafa K. Tolba, (1990), "The Global Agenda and the Hazardous Wastes Challenge", Marine Policy Vol. 14 : 3, 1990, h. 205; W.L. Long, (1990), "Economic Aspect of Transport and Disposal of Hazardous Wastes" Marine Policy Vol. 14:3, 1990, h. 198.

⁷ Lihat artikel 21 the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal.

teknologi bersih (*clean technologies*).⁸

Mengingat masalah B3 tidak saja berskala nasional, tetapi juga internasional atau global dan menyangkut berbagai aspek kehidupan manusia, seperti teknologi, perdagangan, kesehatan, kebijaksanaan pemerintah dan hukum, maka B3 dapat dikaji dari berbagai disiplin ilmu. Kajian-kajian tentang pengelolaan B3 mempunyai nilai penting, karena hal itu merupakan salah satu upaya akademik untuk mengungkapkan dan menjelaskan berbagai aspek dari masalah B3, serta memberikan kontribusi teoritikal maupun praktikal terhadap pemecahan masalah yang dihadapi oleh masyarakat internasional. Kajian di bidang hukum merupakan salah satu di antara disiplin ilmu yang dapat memberikan kontribusi semacam itu. Disertasi ini merupakan salah satu upaya mewujudkan kontribusi dari atau oleh bidang ilmu hukum. Meskipun B3 itu sendiri merupakan produk dari bidang ilmu yang tergolong *science* atau Ilmu Pengetahuan Alam, namun penggunaan dan peredarannya di tengah masyarakat nasional maupun masyarakat internasional merupakan produk atau refleksi dari kebijaksanaan pemerintah dan hukum nasional, serta konvensi internasional.

2. Alasan Pemilihan Judul

Hukum telah dipandang sebagai sebuah instrumen yang

⁸ B. Lalonde, (1990), "Reduction of Wastes at Source", *Marine Policy* vol. 14 : 3, h. 224-225.

dapat dipergunakan untuk mengendalikan (mencegah dan menanggulangi) dampak negatif yang timbul karena pemanfaatan hasil-hasil dari penemuan-penemuan dalam bidang ilmu pengetahuan alam dan teknologi.⁹ B3 merupakan hasil dari penemuan-penemuan dalam bidang ilmu pengetahuan alam dan teknologi yang dimanfaatkan oleh sektor-sektor industri, pertanian dan energi di banyak negara, termasuk Indonesia. Akan tetapi, pemanfaatan itu dipandang sebagai sumber risiko lingkungan, karena dapat menimbulkan pencemaran lingkungan dengan akibat-akibat serius seperti kematian masal, penyakit kanker, perubahan genetika dan bayi-bayi lahir cacat.¹⁰ Oleh sebab itu, pengaturan hukum diperlukan guna mencegah dan menanggulangi dampak negatif dari pemanfaatan B3 oleh sektor-sektor usaha tersebut. Kebutuhan terhadap pengaturan hukum secara komprehensif menjadi alasan bagi penggunaan istilah "pengaturan hukum" sebagai bagian dari keseluruhan judul disertasi ini. Pengaturan hukum mencerminkan bagaimana suatu bangsa berupaya mendayagunakan hukum sebagai instrumen untuk mencegah dan menanggulangi dampak negatif dari pemanfaatan B3. Disertasi ini pada dasarnya mengkaji

⁹E. W. Patterson, (1963), Law In Scientific Age, Columbia Univ. Press, h. 3, 7-8.

¹⁰T. Page, (1978), "A Generic View of Toxic Chemicals and Similar Risks", Ecology Law Quarterly Vol. 7:2, 1978 h. 218.

upaya pendayagunaan hukum untuk menyelesaikan masalah-masalah yang timbul karena pemanfaatan B3 di Indonesia.

Dalam kepustakaan hukum lingkungan, perlindungan lingkungan terhadap dampak B3 merupakan salah satu bidang kajian dalam hukum lingkungan sebagaimana dikemukakan Tonnaer¹¹:

We kennen dan de natuurbeschermingswetgeving ... en de milieubeschermingswetgeving ... deze tweede groep wetten kunnen we dan naar hun object opsplitsen in wetgeving die betrekking heeft op de bescherming van oppervlaktewateren, van de luchtkwaliteit, van de bodem en het grondwater, op de zorg voor de verwijdering van afvalstoffen en op de bescherming tegen geluidsoverlast, tegen gevaarlijke stoffen en tegen ioniserende straling. ("Kita mengenal perundang-undangan tentang perlindungan alam ... dan perundang-undangan tentang perlindungan lingkungan Kita dapat memilah perundang-undangan kelompok kedua ini berdasarkan objeknya, yakni yang mempunyai kaitan dengan perlindungan terhadap air permukaan, kualitas udara, tanah, air bawah tanah, pengolahan limbah dan perlindungan dari gangguan bising, bahan-bahan berbahaya dan sinar radiasi."). garis bawah dari penulis.

Atas dasar ini pula, pengaturan hukum yang dimaksud dalam disertasi ini mencakup aturan-aturan hukum yang termasuk ke dalam hukum lingkungan yang berkaitan dengan pengelolaan B3 dan limbah B3.

¹¹F.P.C.L. Tonnaer, (1990), Het Nederlands Milieurecht in Ontwikkeling, Tjeenk Willink, Alphen aan de Rijn h. 101.

Selanjutnya, menurut Drupsteen¹² dan Rodgers Jr.¹³, hukum lingkungan sebagai mata kuliah hukum fungsional mencakup aturan-aturan hukum administrasi, hukum perdata, hukum pidana dan hukum internasional sepanjang aturan-aturan itu mengenai upaya pencegahan dan penanggulangan pencemaran lingkungan. Pencakupan beberapa bidang hukum ke dalam hukum lingkungan berdasarkan pemikiran para pakar ekologi, bahwa masalah lingkungan harus dilihat dan diselesaikan berdasarkan pendekatan menyeluruh dan terpadu.¹⁴

"Pengelolaan" merupakan istilah yang juga menjadi bagian atau judul dari Undang-Undang Nomor. 4 Tahun 1982

¹²Drupsteen mengatakan : "Het milieurecht beperkt zich niet tot de bestuursrechtelijke wetgeving, maar het dient ook delen van het privaatrecht, strafrecht en internationaal recht in beschouwing te nemen". Terjemahan : "Hukum lingkungan tidak terbatas pada perundang-undangan hukum administrasi, tetapi juga mengambil tinjauan atas bagian-bagian dari hukum perdata, hukum pidana dan hukum internasional", Th. G. Drupsteen, (1983), "Ontwikkelingen in het Milieurecht Gedurende de Jaren Zeventig" dalam Maarseveen et al., (1983), Recente Rechtsontwikkelingen (1970-1980), h. 99.

¹³Rodgers Jr mengatakan : "Environmental law does not live in isolation from other legal specialties It is concerned with civil liabilities It can involve the interpretation ... of the criminal law Many other specialized administrative law principles have been applied and refined in environmental cases", W.H. Rodgers Jr., (1977), Environmental Law, h. 14-15.

¹⁴Drupsteen, op.cit., h. 99; juga Munadjat Danusaputro, (1981), Hukum Lingkungan Buku I: Umum, h. 36.

tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (UULH), maupun UU tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (seterusnya disingkat dengan UUPLH).¹⁵ Dalam UULH maupun UUPLH, istilah "pengelolaan" dikaitkan dengan istilah "lingkungan hidup". Selanjutnya, dalam Pasal 1 angka (2) UULH dan UUPLH dirumuskan pengertian "pengelolaan lingkungan hidup". Perumusan ini mengemukakan istilah-istilah yang relevan dengan penggunaan hukum sebagai instrumen, yakni "pengawasan" dan "pengendalian". Dengan demikian, pengelolaan mengandung pengertian dibolehkannya pemanfaatan B3 tetapi tunduk pada pengawasan dan pengendalian yang dituangkan ke dalam aturan-aturan hukum. Di samping upaya-upaya preventif, pengelolaan juga meliputi upaya-upaya represif terhadap dampak negatif pemanfaatan B3.

Disertasi ini menggunakan istilah "bahan berbahaya dan beracun" yang antara lain ditemukan dalam Pasal 17 UUPLH. Akan tetapi, karena istilah "bahan berbahaya" juga ditemukan dalam peraturan perundang-undangan lainnya, misalnya "*Gevaarlijke Stoffen Ordonnantie, Stb. 1949 No. 377*" dan UU

¹⁵ Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam bulan Agustus 1997 telah memberikan persetujuan atas Rancangan Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup menjadi undang-undang yang menggantikan UU No. 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (UULH), dan pada saat perbaikan disertasi ini setelah ujian tertutup, Presiden mengundang undang-undang tersebut menjadi UU No. 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dan dalam disertasi ini disingkat dengan UUPLH.

No. 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas Angkutan Jalan, maka istilah "bahan berbahaya" dipergunakan pula dalam disertasi ini, terutama ketika membahas peraturan perundang-undangan yang memang menggunakan istilah "bahan berbahaya".

Lingkup disertasi ini tidak hanya mencakup pengkajian terhadap pengaturan pengelolaan B3 yang masih mengandung nilai komersial, tetapi juga B3 yang nilai komersialnya sudah habis atau telah menjadi limbah dan lazim disebut dengan istilah limbah B3. Pencakupan keduanya, yakni B3 dan limbah B3, dilakukan dengan alasan bahwa disertasi ini merupakan kegiatan untuk memperoleh pengetahuan menyeluruh mengenai pengaturan hukum tentang pengelolaan B3 pada dua sisi, yakni sisi ketika B3 masih berupa bahan yang diperlukan oleh sektor-sektor usaha dan sisi ketika B3 telah menjadi limbah, baik yang masih dapat dimanfaatkan oleh sektor usaha untuk menghasilkan produk lain, maupun yang tidak lagi dapat dimanfaatkan. Ruang lingkup kajian mencakup produk badan-badan legislatif dan administratif, serta putusan-putusan pengadilan di Indonesia tentang dan yang berkaitan dengan B3 atau limbah B3 di Indonesia.

3. Permasalahan

Berpangkal tolak dari latar belakang masalah, dapatlah dirumuskan masalah - masalah dalam penelitian ini sebagai berikut :

- a. Bagaimanakah peraturan perundang-undangan tentang pengelolaan B3 di Indonesia dalam mewujudkan prinsip



pengelolaan lingkungan terpadu dan dengan asas-asas hukum pengelolaan B3 yang telah diakui oleh konvensi atau deklarasi internasional?

- b. Bagaimanakah implementasi instrumen hukum lingkungan dalam pengelolaan B3 di Indonesia dan jenis instrumen apa yang perlu dikembangkan ?
- c. Bagaimanakah penegakan hukum lingkungan tentang pengelolaan B3 di Indonesia ?

4. Tujuan dan Manfaat Penelitian

4.1. Tujuan

Penyusunan disertasi ini dititikberatkan kepada upaya penemuan pengaturan hukum tentang pengelolaan B3 secara komprehensif.

4.1.1. Tujuan umum

Mengkaji dan menemukan aturan-aturan hukum substantif dan prosedural serta perkembangan hukum lingkungan administratif, hukum lingkungan keperdataan dan hukum lingkungan kepidanaan tentang pengendalian pencemaran lingkungan serta biaya pemulihan lingkungan yang tercemar akibat B3.

4.1.2. Tujuan khusus

Menemukan konsep pengaturan hukum tentang pengelolaan B3, termasuk limbah B3, di Indonesia yang meliputi:

- a. asas-asas pengaturan sesuai dengan deklarasi dan konvensi-konvensi internasional yang berkaitan dengan pengelolaan B3 maupun dengan pemikiran para sarjana serta perkembangan hukum tentang pengelolaan B3 di

- negara-negara yang menjadi objek perbandingan;
- b. instrumen hukum lingkungan, terutama di bidang perizinan dan prosedur perizinan pengelolaan B3 dan AMDAL dalam rangka mewujudkan izin lingkungan terpadu dan instrumen ekonomik yang relevan dengan pengelolaan B3;
 - c. sarana-sarana penegakan hukum dalam bidang hukum lingkungan administratif, hukum lingkungan kepidanaan, terutama yang berkaitan dengan konsep pertanggungjawaban pidana badan hukum pengelola B3 dan dalam bidang hukum lingkungan keperdataan, terutama yang berkaitan dengan konsep tanggunggugat mutlak bagi kegiatan pengelolaan B3.

4.2. Manfaat penelitian

4.2.1. Manfaat teoritis

Disertasi ini mempunyai arti penting bagi penemuan konsep - konsep mengenai pengaturan hukum tentang pengelolaan B3 di Indonesia. Dengan membandingkan konsep-konsep itu dengan konsep-konsep yang terdapat di dalam sistim hukum negara lain, dapat disusun konsep-konsep yang lebih umum yang mengabstraksikan ciri-ciri dan komponen - komponen yang terdapat di dalam pengaturan hukum tentang pengelolaan B3 di beberapa negara, khususnya Amerika Serikat, Belanda dan Jepang. Penyusunan konsep-konsep merupakan langkah awal bagi upaya-upaya selanjutnya untuk merumuskan teori.

4.2.2. Manfaat praktis

Dari segi penerapan, hasil-hasil penelitian ini merupakan sumbangan pemikiran kepada pemerintah dalam upaya

pembaruan dan pengembangan hukum lingkungan nasional ke arah pembentukan peraturan perundang-undangan lingkungan nasional khususnya yang berkaitan dengan pengelolaan B3.

5. Kerangka Konseptual

5.1. Pengaturan hukum

Kebijaksanaan dan pengaturan hukum tentang pengelolaan B3 berkisar pada upaya menerapkan konsep-konsep berikut :

- a. *keterpaduan atau koordinasi dalam pengelolaan B3;*
- b. *asas pencegahan pencemaran lingkungan akibat B3.*

- a. *Keterpaduan atau koordinasi dalam pengelolaan B3.*

Mills¹⁶ mengemukakan pemikiran yang mencerminkan pendekatan keterpaduan dalam pengelolaan B3, yakni :

The discovery, development and commercial realization of the chemicals and the detoxification or disposal of the materials after they have fulfilled their intended purpose have been approached as largely distinct issues ... They are, however, clearly two parts of the same problem and sensible policy will not be developed in this area unless they are seen in this way.

Pemikiran Mills itu menunjukkan bahwa B3 dan limbah B3 harus dipandang sebagai dua sisi dari masalah yang sama, karena

¹⁶ Stephen J. Mills (1985), "The Management of Toxic Chemicals in Canada", Proceedings of Environmental Law Workshop, Padjadjaran University, Bandung, July 22-24 1985, h. 108.

limbah B3 merupakan B3 yang tidak lagi mengandung nilai komersial. Oleh sebab itu, kebijaksanaan dan pengaturan hukum tentang B3 dan limbah B3 harus berangkat dari pemikiran bahwa keduanya merupakan satu mata rantai permasalahan dan bukan terpisah-pisah.

Berangkat dari pemikiran tersebut, maka timbul pertanyaan: apakah dengan demikian pengaturan hukum tentang B3 dan limbah B3 harus dikonsolidasikan ke dalam satu undang - undang ?. Namun, jika ditilik dari pengalaman negara-negara maju, seperti Belanda, Amerika Serikat, dan Jepang ternyata pengaturan hukum tentang B3 dan limbah B3 terdapat di dalam undang-undang yang berbeda atau terpisah:

a. Di Belanda, *Wet Gevaarlijke Stoffen, Stb. 1963, 313* mengatur tentang pengangkutan, pengepakan, penyerahan dan penyimpanan B3, sedangkan *Wet Milieugevaarlijke Stoffen, Stb. 1983, 639* yang mengatur pengelolaan B3, yakni mencakup tahap produksi atau impor, pengedaran, penggunaan dan penyimpanan B3.¹⁷ Untuk pengelolaan limbah B3 mula-mula diatur dalam *Wet Chemische Afvalstoffen, Stb. 1976, 214.*¹⁸ Namun dalam rangka mewujudkan upaya pengelolaan limbah secara terpadu,

¹⁷A.V. van den Berg (1996), "Wetgeving Betreffende Stoffen" dalam Brussaard et al., (1996) *Milieurecht*, hal. 302-303; juga G.H Addink (1996), "Afvalstoffen Wetgeving" dalam Brussaard, et al. (1996), *ibid.*, h. 284-285.

¹⁸*Ibid.*, h. 232-233.

pada 1 Maret 1993 Belanda telah mengundang sebuah undang-undang yang dinyatakan berlaku sejak 1 Januari 1994 dan menggantikan *Wet Chemische Afvalstoffen Stb 1976, 214*. Undang-undang itu dituangkan ke dalam Bab 10 *Wet milieubeheer* yang diberi judul *Afvalstoffen*. Dalam Bab 10 ini diatur upaya pengelolaan limbah rumah tangga, limbah rongsokan mobil, limbah industri dan limbah B3.

- b. Di Amerika Serikat, *The Toxic Substance Control Act of 1976* (TSCA) mengatur tentang pembuatan, pengembangan dan penggunaan B3, sedangkan *the Resource Conservation and Recovery Act of 1976* (RCRA) mengatur tentang pengangkutan, pengolahan limbah B3, dan pemeliharaan fasilitas pengolahan limbah B3.¹⁹ Di samping itu, *the Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act of 1986* (CERCLA) - disebut juga *the Superfund Act* - mengatur tentang mekanisme perolehan dana untuk biaya pemulihan fasilitas pengolahan limbah yang rusak dan lingkungan hidup yang tercemar serta tanggunggugat para penghasil limbah B3.²⁰

¹⁹L. Slesin dan R. Sandler, (1981), "Categorization of Chemicals Under the Toxic Substances Control Act", Ecology Law Quarterly Vol 7, 1981, h. 395.

²⁰R.B. Stewart (1991), "Recent Development in the Field of Liability for Hazardous Wastes Under CERCLA and Natural Resource Damage in the United States" Tijdschrift Voor Milieu Aansprakelijkheid Nr. 4 1991, Koninklijke Vermande, h. 89.

Selain undang-undang tersebut di atas, di Amerika Serikat masih terdapat beberapa undang-undang lain yang juga mengatur upaya pencegahan pencemaran lingkungan akibat B3, misalnya *the Safe Drinking Water Act of 1974 (SDWA)*, *the Clean Water Act of 1977 (CWA)*, *the Federal Insecticide, Fungicide and Rodenticide of 1970 (FIFRA)* dan *the Clean Air Act of 1970 (CAA)*. Menurut Rosenthal et al., kesemua undang-undang Amerika Serikat itu baik yang secara khusus mengatur pengelolaan B3 maupun yang tidak - memiliki ciri yang sama, yakni berdasarkan "*the narrative approach*."²¹

Rosenthal et al., merumuskan pengertian undang-undang berdasarkan "*the narrative approach*" sebagai berikut: "...narrative statutes do not use hard numbers to specify the desired level of protection ...".²² Hal ini berarti bahwa, tingkat perlindungan lingkungan hidup yang ingin dicapai dirumuskan secara kualitatif, misalnya dengan rumusan: "to eliminate unreasonable risks" dalam TSCA dan FIFRA, "to protect the public health with an ample margin of safety" dalam CAA, "to protect aquatic habitats

²¹A. Rosenthal, G.M. Gray, J.D. Graham, (1992), "Legislating Acceptable Cancer Risk from Exposure to Toxic Chemicals", Ecology Law Quarterly Vol. 19, 1992, h. 273.

²²Ibid.

and to protect human health" dalam CWA.²³

Selanjutnya, menurut Rosenthal et al.,²⁴ perundang-undangan "narratif" ini dapat dibedakan atas empat tipe, yaitu :

- (1) those that compel EPA to clean up the environment to the degree that is technologically achievable (often called 'technology-based statutes') ... We consider the SDWA and the CWA.
- (2) those that compel EPA to clean up the environment to the degree that make sense based on balancing of health benefits and the costs of control (so-called 'balancing statutes') We shall examine ... FIFRA and TSCA.
- (3) those that compel EPA to clean up the environment to a degree that assures that the public health is protected, usually with some margin of safety (so-called 'health-based statutes') ... Perhaps the most famous narrative provisions in environmental statutes designed to protect public health are found in the CAA.
- (4) Some statutes are either difficult to categorize or combine of each type of narrative language describe above. For lack of better term, we call these hybrid narrative statutes we consider RCRA and CERCLA.

Pendekatan naratif dimaksudkan untuk mendorong badan-badan pemerintahan (*regulatory agencies*) untuk

²³ Ibid, h. 300 dan 304.

²⁴ Ibid, h. 300, 304, 309 dan 313.

menetapkan baku mutu lingkungan yang ketat guna melindungi lingkungan dan kesehatan masyarakat. Namun, ternyata perundang-undangan naratif itu tidak mampu mencapai sasaran yang diinginkan. Hal ini disebabkan oleh kenyataan, bahwa undang-undang naratif itu memberikan diskresi yang luas kepada badan-badan administrasi untuk menjabarkan ketentuan-ketentuan naratif ke dalam keputusan-keputusan tata usaha negara.

Perkembangan terbaru dalam strategi pengaturan hukum tentang B3 di Amerika Serikat adalah timbulnya gagasan di kalangan anggota-anggota badan legislatif untuk membatasi diskresi yang luas itu dengan cara memperkenalkan konsep "*bright line*" ke dalam undang - undang yang berkaitan dengan B3. Konsep "*bright line*", sebagaimana dirumuskan oleh Rosenthal et al., adalah "... quantitative risk levels which are written into environmental laws."²⁵ Hal ini berarti bahwa tingkat perlindungan atau tingkat risiko yang dapat diterima dirumuskan secara kuantitatif ke dalam peraturan perundang-undangan. Misalnya, rancangan amandemen terhadap *the Federal Food, Drug and Cosmetic Act of 1968* (FFDCA), yang mengharuskan badan administrasi yang berwenang untuk "... to set tolerance levels that will 'not cause or contribute in individuals

²⁵ Ibid, h. 275.

exposed to such pesticide chemical residue a lifetime risk of an adverse human health affect which occurs at a rate of one in a million'."²⁶ Contoh lain adalah amandemen CWA yang berbunyi"... limit the probability to not more than 1 in 1,000,000 that an individual with high exposure to dioxins in such exposure over a lifetime."²⁷

c. Pengendalian pencemaran lingkungan akibat B3 di Jepang juga diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan. Kerangka dasar pengendalian pencemaran lingkungan di Jepang diatur dalam *the Basic Law for Environmental Pollution Control Act of 1967* yang telah beberapa kali diubah dan perubahan terakhir adalah pada tanggal 19 Nopember 1993 dengan sebutan *the Environment Basic Law*. Undang-Undang ini memuat prinsip-prinsip pengaturan pelestarian lingkungan secara komprehensif dan sistematis. *The Air Pollution Control Law of 1968* mengatur pengendalian pencemaran udara, termasuk pencemaran udara akibat emisi yang tergolong B3.²⁸ *The*

²⁶ Ibid, h. 328.

²⁷ Ibid.

²⁸ Lihat Environment Agency, (1985), Quality of the Environment in Japan, Environment Agency, Government of Japan, Tokyo, 1985 h. 167.

Water Pollution Control Law of 1971 mengatur pengendalian pencemaran air, termasuk pencemaran air akibat limbah B3.²⁹ *The Law Concerning the Examination and Regulation of the Manufacture, Import and Use of Chemical Substances of 1973* mengatur tentang pembuatan, impor dan penggunaan bahan-bahan kimia.³⁰ Untuk pengelolaan limbah B3 diatur dalam *Waste Management and Public Cleansing Law, 1970* yang telah beberapa kali diamendemen dan amendemen terakhir adalah Oktober 1992.³¹ Pengendalian pencemaran lingkungan akibat B3 yang dipergunakan oleh sektor pertanian diatur dalam *The Agricultural Chemical Regulation Law of 1982*.³²

Pengertian keterpaduan dan koordinasi dalam pengaturan ternyata tidak berarti suatu pengaturan hanya dituangkan dalam sebuah undang-undang saja sebagaimana Drupsteen³³

²⁹ Ibid, h. 196.

³⁰ Ibid, h. 130.

³¹ Reiji Hitsumoto, (1993), "Hazardous Waste Management in Japan", Regional Development Dialogue Vol. 14 No. 3. 1993, h. 131-150.

³² Environment Agency, op.cit., h. 257.

³³ Th. G. Druspteen, (1990), "Twintig jaar milieuwetgeving: Tijd voor bezinning" Milieu en Recht, 1990/2, h. 194.

mengatakan: "Al hangt alles met elkaar in hogere zin samen, dit betekent niet dat alles ook in een wet moet worden geregeld (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 undang-undang). Akan tetapi, agar asas keterpaduan dapat diwujudkan, maka diperlukan kehadiran sebuah undang-undang yang memiliki atau menjalankan fungsi penyelaras (" *harmonizing*") dan koordinasi ("*coordination*") terhadap peraturan perundang-undangan yang ada dan mengintegrasikan instrumen-instrumen sebagaimana dapat difahami dari pandangan Dijkstra dan Tavenier ³⁴ berikut ini:

This Act gave harmonizing and coordinating provisions.... Besides harmonization and coordination, the need for the integration of instruments also arose because the fact that sectoral instruments leads to responsibilities being divided over several sectors.

Pengaturan terintegrasi juga dimaksudkan untuk menciptakan perizinan lingkungan terpadu dan bukan izin-izin lingkungan yang berdiri sendiri sebagaimana diungkapkan oleh Michiels³⁵:

"De integratie is echter beperkt, zoals al blijkt uit het

³⁴A.P. Dijkstra dan J.J. Tavenier, (1993), The Integration of Environmental Legislation in the Netherlands, The Ministry of Housing, Physical Planning and Environment, h. 5.

³⁵F.C. Michiels, (1992), De Wet Milieubeheer, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, h. 4.

feit dat de integrale milieuvergunning niet milieuvergunningen in zich verenigt" (integrasi juga bersifat membatasi, sebagaimana terbukti dari fakta bahwa menciptakan izin lingkungan terpadu tidak menyatukan izin-izin lingkungan ke dalamnya).

b. Asas pencegahan pencemaran lingkungan akibat B3

Page mengemukakan beberapa karakter dari B3, yakni :
 "(1) *ignorance mechanism*, (2) *potential for catastrophic cost* (3) *relatively modest benefits*, (4) *low subjective probability*, (5) *internal transfer of benefits* (6) *external transfer of costs*, (7) *collective risks* (8) *latency*, (9) *irreversibility*."³⁶ Karakter B3 seperti itu menyebabkan upaya pengaturan hukumnya dihadapkan pada kesulitan-kesulitan, sebagaimana dikemukakan oleh Page :
 "... that the defining characteristics of environmental risks, which set this class of problems off from others, make problems of environmental risk less amenable to institutional control."³⁷

Mengingat dampak dari B3 bersifat tidak segera tampak ("latent") dan tidak terpulihkan ("irreversibility"), maka pengaturan tentang pengelolaan B3 seharusnya bersifat

³⁶ Page, op.cit., h. 207.

³⁷ Ibid, h. 223.



antisipasi atau mencegah sebagaimana dikemukakan oleh Mills³⁸:

At least one general conclusion seems to have been drawn from these facts (that) ... toxic regulations must be anticipatory. The long latency periods and irreversibility associated with most of health concerns simply render any form of reactive regulation unacceptable. The pre-manufacture and pre-market intervention strategies are ... examples of this shift of emphasis.

Pandangan tersebut mengandung pengertian, bahwa pengaturan tentang pengelolaan B3 hendaknya dijiwai atau didasarkan pada upaya pencegahan. Pandangan itu juga dapat diartikan, bahwa pencegahan pencemaran hendaknya menjadi asas dalam pengaturan hukum tentang pengelolaan B3.

Istilah "asas" dalam disertasi ini merupakan terjemahan dari "*principle*". Selain istilah "asas" disertasi ini juga menggunakan istilah "prinsip", misalnya Prinsip Pencemar Membayar" yang merupakan terjemahan baku dari "*the Polluter- Pays Principle*". Oleh sebab itu, disertasi ini tidak membedakan kedua istilah itu, yaitu "asas" dan "prinsip". Pengertian "asas" yang merupakan terjemahan dari "*principle*" adalah sebagaimana dikemukakan oleh Friedman³⁹:

³⁸Mills, op.cit., h. 107.

³⁹L. Friedman, (1975), The Legal System, Russel Sage Foundation, New York, h. 41.

Principles are super rules. They are rules from which one makes other rules... A principle serves as a standard, that is a rule by which one judges the worth or validity of lesser rules."

Dengan demikian, asas atau prinsip adalah sebuah aturan atau kaidah, tetapi mempunyai kedudukan lebih tinggi. Dari sebuah asas atau prinsip dapat dibuat aturan-aturan lain. Sebuah asas atau prinsip juga berfungsi sebagai pedoman untuk menentukan validitas atau keabsahan dari aturan-aturan lain yang lebih rendah kedudukannya.

Pada sisi penanganan limbah B3, strategi pengaturannya berdasarkan pencegahan pencemaran pada sumbernya, sebagaimana dikemukakan oleh Nijpels : "... instruments are selected to ensure that environmental pollution is prevented at source, where possible, to achieve sustainable development."⁴⁰ Konsep pencegahan pencemaran juga dikenal dengan sebutan lain seperti "*pollution prevention pays*" dan "*cleaner technologies*" dalam proses pengolahan limbah, khususnya limbah B3.⁴¹ Selain konsep pencegahan pencemaran ("*pollution prevention*") dikenal pula "*precautionary*

⁴⁰ E.D.H.T.M. Nijpels (1990), "Sustainable Development and Risk Management" Marine Policy Vol. 14 : 3 (1990), h. 220.

⁴¹ Ibid; lihat juga Siti Sundari Rangkuti (1991), Aspek Hukum Pengendalian Pencemaran Lingkungan di Bidang Industri, makalah disampaikan pada Seminar Sehari "Peran Aktif Ilmuwan dan Industriawan Dalam Mewujudkan Pembangunan Berwawasan Lingkungan Berkelanjutan", 19 Oktober 1991, Surabaya, h. 5-6.

principle" (asas keberhati-hatian). Oleh sebab itu, kedua asas tersebut perlu dikaji dalam kaitannya dengan pengaturan hukum tentang pengelolaan B3.

5.2. Instrumen hukum lingkungan

Drupsteen⁴² mengemukakan bahwa hukum lingkungan sebagai perwujudan dari kebijaksanaan lingkungan menyediakan dua macam instrumen, yaitu : "... instrumenten, die uitsluitend door de overheid kunnen worden toegepast en ... middelen die zowel door de overheid als door de burger kunnen worden gehanteerd (Instrumen- instrumen, yang hanya diterapkan oleh pejabat pemerintah dan ... sarana-sarana yang dapat dipergunakan oleh baik pejabat pemerintah maupun para warga masyarakat"). Pandangan ini menunjukkan bahwa hukum lingkungan menyediakan dua macam instrumen, yakni instrumen yang hanya digunakan oleh pejabat pemerintah dan instrumen yang dapat digunakan oleh pejabat pemerintah maupun para warga masyarakat. Instrumen kelompok pertama disebut "*publiekrechtelijk instrumentarium*", sedangkan instrumen kelompok kedua disebut "*privaatrechtelijk instrumentarium*".⁴³ Instrumen hukum publik dalam hukum lingkungan dapat pula dibedakan atas pengaturan langsung ("*directe reguleringen*"

⁴²Th. G. Drupsteen, (1996), dalam Brussaard, et al., (1996) *op.cit.*, hal. 23.

⁴³Ibid.

) dan instrumen keuangan ("*financiele instrumenten*").⁴⁴

5.2.1. Pengaturan langsung

Menurut Drupsteen⁴⁵, pengaturan langsung adalah : "... dat bepaalde activiteiten worden verboden, eventueel behoudens vergunning of ontheffing, of juist dwingend worden voorgeschreven. Directe regulering bestaat uit geboden en verboden." (" ... bahwa kegiatan- kegiatan tertentu dilarang, kecuali berdasarkan izin atau pembebasan, atau justru diwajibkan. Pengaturan langsung terdiri atas perintah-perintah dan larangan-larangan"). Dalam kepustakaan hukum lingkungan di Amerika Serikat, pengaturan langsung disebut sebagai "*command and control regulation*" yang berarti: "measures that require or prescribe specific conduct by regulated firms."⁴⁶ "*Command and control regulation*" dijabarkan melalui "*orders*" (perintah-perintah untuk melakukan sesuatu) dan "*injunctions*" (larangan-larangan untuk melakukan sesuatu).⁴⁷ "*Command*

⁴⁴ Ibid., h. 24.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ R.B. Stewart, (1981), "Regulation, Innovation and Administrative Law", California Law Review, Vol. 69, 1981, h. 1264.

⁴⁷ Ibid.

and control regulation" disebut juga "regulatory legalism".⁴⁸

a. Perizinan

"Larangan kecuali atas dasar izin" merupakan bentuk utama dari penerapan pengaturan langsung dalam hukum lingkungan sebagaimana dikemukakan oleh Drupsteen⁴⁹ : "De meest toegepaste vorm van directe regulering in het milieurecht is het verbod behoudens vergunning" (" Bentuk penerapan yang paling utama dari pengaturan langsung dalam hukum lingkungan adalah larangan kecuali atas dasar izin").

Di Indonesia, perizinan juga digunakan sebagai instrumen oleh pemerintah untuk mengarahkan setiap pelaksana kegiatan agar memenuhi kewajibannya dalam pelestarian kemampuan lingkungan hidup sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 7 ayat (1) dan (2) UULH.

Hadjon et al.⁵⁰, mengatakan bahwa perizinan merupakan kategori terpenting dari keputusan administrasi (*beschikking*) yang berbentuk "keputusan-keputusan dalam rangka ketentuan-ketentuan larangan dan ketentuan-ketentuan

⁴⁸R.B. Stewart, (1993), "Antidotes for the American Disease", Ecology Law Quarterly Vol. 20, 1993, h. 85.

⁴⁹Th.G. Drupsteen, (1996) dalam Brussaard et al., (1996) op.cit., h. 25.

⁵⁰Philipus M. Hadjon, et al., (1994), Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, h. 125.

perintah." Spelt dan Ten Berge⁵¹ melihat fungsi izin sebagai "bagian penutup dari penetapan norma yuridis dalam peraturan hukum publik." Hal ini berarti bahwa ketentuan - ketentuan dalam peraturan perundang-undangan, misalnya tentang pengelolaan B3, dituangkan ke dalam izin lingkungan atas kegiatan yang bersangkutan. Penjabaran ini diperlukan karena penilaian teknis atas suatu kegiatan tidak mungkin dapat dilakukan pada tingkat pembuatan undang-undang atau peraturan pemerintah.⁵² Oleh sebab itu, menurut Drupsteen, terdapat hubungan langsung antara izin atas suatu kegiatan dengan "baku mutu lingkungan yang ditujukan kepada sumber pencemaran" (*brongerichte normen*), karena "baku mutu lingkungan itu dapat dituangkan ke dalam persyaratan-persyaratan individual yang dikaitkan dengan suatu izin."⁵³

Para pejabat administrasi di Amerika Serikat dan Belanda, yang berwenang menjabarkan lebih lanjut ketentuan-ketentuan dalam undang-undang, telah menggunakan

⁵¹N.M. Spelt dan J.B.J.M. Ten Berge, (1992), Pengantar Hukum Perizinan, Bahan Penataran Hukum Administrasi dan Hukum Lingkungan, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Penyunting, Philipus M. Hadjon, h. 31-32.

⁵²Ibid.

⁵³Th. G. Drupsteen, (1992), Lampiran Pada Pengantar Hukum Perizinan, Bahan Penataran Hukum Administrasi dan Hukum Lingkungan, Fakultas Hukum Universitas Airlangga Penyunting, Siti Sundari Rangkuti, h. 29-30.

sebuah metoda dalam pengelolaan B3, yakni "risk assessment".⁵⁴ Pengertian "risk assessment" sebagaimana diungkapkan oleh Rosenthal, Ray dan Graham⁵⁵ adalah :

A risk assessment is an analytical report that provides qualitative and quantitative indications of the human health risks attributable to exposure to an environmental agent....

The results of risk assessment now guide regulators of toxic substances in making screening, priority setting, and standard setting decisions.

Dari uraian Rosenthal, Ray dan Graham tersebut di atas dapat dipahami, bahwa hasil-hasil dari "risk assessment" menjadi pedoman bagi pejabat pengatur dalam mengambil keputusan-keputusan berikut:

- "screening decisions ", yakni: "to determine whether a particular chemical exposure may pose enough risk to justify a more detailed risk assessment."
- "priority-setting decisions", yakni: "to identify those chemical exposure which are serious enough to justify regulation."
- "standard-setting decisions", yakni: "to involve setting specific limitations on discharges to adequately protect

⁵⁴ Penggunaan "risk assessment" di Amerika Serikat, lihat Rosenthal, Gray dan Graham, op.cit., hal. 270 dan di Belanda, lihat Michiel Bovenkerk, (1996), Chemicals Management in the Netherlands, 1996, Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, h. 1-6.

⁵⁵ Ibid, h. 270.

the public from chemical exposure."⁵⁶

Selanjutnya tentang "standard" undang-undang Amerika Serikat mengenal adanya "ambient air quality standards" dan "emission standards" sebagai instrumen pengaturan pengendalian pencemaran udara, serta "ambient water quality standards" dan "effluent standards" sebagai instrumen pengaturan pengendalian pencemaran air.⁵⁷ Di Belanda, konsep-konsep itu juga dikenal. "Kwaliteitsnormen" merupakan padanan dari "ambient standards", sedangkan "brongerichte normen" merupakan padanan dari "emission standards" atau "effluent standards".

Di Indonesia dasar hukum penetapan baku mutu lingkungan terdapat dalam Pasal 15 UULH. Selanjutnya sebagai penjabaran dari ketentuan Pasal tersebut, baku mutu air telah ditetapkan dalam PP No. 20 Tahun 1990 tentang Pengendalian Pencemaran Air, sedangkan untuk limbah cair mula-mula ditetapkan dalam Bab II dan Lampiran I Keputusan Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup No : Kep-02/MENKLH/I/1988 tentang Pedoman Penetapan Baku Mutu Lingkungan, yang kemudian dicabut oleh Keputusan Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup No : Kep 03/Men KLH/II/1991 tentang Baku Mutu Limbah Cair bagi

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Ibid, h. 301, 302, 312 dan 313.

Kegiatan yang Sudah Beroperasi. Selanjutnya, Keputusan Men KLH No: -3/Men KLH/II/1991 tersebut juga telah dicabut oleh Keputusan Menteri Lingkungan Hidup No: Kep-51/MenLH/10/1995 tentang Baku Mutu Limbah Cair Bagi Kegiatan Industri. Untuk Baku Mutu Udara ditetapkan dalam Bab III dan Lampiran III Keputusan Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup No : Kep 02/Men KLH/I/1988 tentang Pedoman Penetapan Baku Mutu Lingkungan. Untuk Baku Mutu Udara Emisi mula-mula ditetapkan dalam Bab III dan Lampiran IV Keputusan Men KLH No: Kep-02/Men KLH/I/1988. Khusus untuk Baku Mutu Emisi bagi sumber-sumber pencemar udara tidak bergerak ditetapkan Keputusan Men LH: Kep-13/MenLH/3/1995 tentang Baku Mutu Emisi Sumber Tidak Bergerak. Selanjutnya Menteri Negara Lingkungan Hidup telah mengeluarkan keputusan-keputusan tentang Baku Mutu Limbah Cair bagi kegiatan-kegiatan selain industri, yakni:

- Keputusan No: Kep-52/MenLH/10/1995 tentang Baku Mutu Limbah Cair Bagi Kegiatan Hotel;
- Keputusan No: Kep-58/MenLH/12/1995 tentang Baku Mutu Limbah Cair Bagi Kegiatan Rumah Sakit;
- Keputusan No: Kep-42/MenLH/10/1996 Tentang Baku Mutu Limbah Cair Bagi Kegiatan Pertambangan Minyak dan Gas serta Panas Bumi.

b. Analisis mengenai dampak lingkungan

Amerika Serikat adalah negara yang memelopori penggunaan dan pengembangan analisis mengenai dampak

lingkungan sebagai instrumen dalam proses pengambilan keputusan administrasi di bidang lingkungan. *The National Environmental Policy Act of 1969* (NEPA) mewajibkan semua instansi pemerintah federal untuk mempertimbangkan secara sungguh-sungguh dampak dari suatu kegiatan atau kebijaksanaan terhadap lingkungan hidup melalui suatu kajian yang dituangkan ke dalam "*Environmental Impact Statement*" (EIS). Kewajiban ini tercermin dalam Pasal 102 NEPA yang berbunyi :

The congress authorizes and directs that, to the fullest extent possible : (1) the policies, regulations and public laws of the United States shall be interpreted and administered in accordance with the policies set forth in this Act, and (2) all agencies of the federal government shall : ...

- c. include in every recommendation or report on proposal for legislation and other major federal actions significantly affecting the quality of the human environment, a detailed statement by responsible officials on -
- (i) the environmental impact of the proposed action,
 - (ii) any adverse environmental effects which cannot be avoided should the proposal be implemented,
 - (iii) alternatives to the proposed action,
 - (iv) the relationship between local short-term productivity, and
 - (v) any irreversible and irretrievable commitments of resources which would be involved in the proposed action should it be implemented.

NEPA memuat ketentuan-ketentuan tata cara atau aturan-aturan prosedur yang harus dipatuhi oleh semua badan-badan administratif dan juga mencerminkan terjadinya perubahan dalam proses pengambilan keputusan publik,

sebagaimana dikemukakan oleh Anderson⁵⁸ : "NEPA prescribes specific 'action-forcing procedures' which agencies must observe. This requirement has begun to bring about fundamental reform in decision-making process of the federal agencies." Penggunaan EIS sebagai instrumen dalam proses pengambilan keputusan di Amerika Serikat kemudian diikuti atau dicontoh oleh banyak negara, sebagaimana dikatakan oleh Gilhuis⁵⁹ :

Het instrument is afkomstig uit de Verenigde Staten waar het in 1969 werd opgenomen in de National Environmental Policy Act (NEPA). De wet bepaalt dat alle federal agencies verplicht zijn tot het opstellen van een Environmental Impact Statement (EIS) bij besluiten ter zake van activiteiten waarvan de uitvoering de kwaliteit van het milieu aanmerkelijk kan beïnvloeden. Het Amerikaanse voorbeeld is door andere landen gevolgd ("Instrumen itu berasal dari Amerika Serikat yang terdapat dalam The National Environmental Policy Act (NEPA). Undang-undang itu menentukan bahwa semua badan pemerintah federal berkewajiban untuk menyusun AMDAL melalui keputusan-keputusan tentang kegiatan-kegiatan, yang pelaksanaannya dapat menimbulkan dampak penting terhadap kualitas lingkungan. Kepeloporan bangsa Amerika ini diikuti oleh negara-negara lain ").

Belanda pada tahun 1986 menerapkan "milieueffect-rapportage" ("m.e.r.") sebagai alat bantu ("hulpmiddel")

⁵⁸ F.R. Anderson, (1977), The NEPA in the Courts - A Legal Analysis of the NEPA, Baltimore, Resource for the Future, h. 15.

⁵⁹ P.C. Gilhuis, (1996), "Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiene" dalam Brussaard et al., (1996), op.cit., h. 78.

dalam proses pengambilan keputusan tentang izin atas suatu kegiatan yang berdampak penting terhadap lingkungan. Prosedur tentang *m.e.r.* ini mula-mula diatur dalam "*Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiene (Wabm)*, Bab 4A.⁶⁰ Selanjutnya, pengaturan tentang prosedur *m.e.r.* di Belanda sejak 1 Maret 1993 dituangkan dalam Bab 7 *Wet milieubeheer*. Berdasarkan studi *m.e.r.* ini dihasilkan suatu dokumen atau laporan dampak lingkungan yang disebut "*Milieu-effectrapport*" (MER).

Indonesia pada tanggal 5 Juni 1986 telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 29 tahun 1986 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (PP AMDAL) sebagai penjabaran dari ketentuan Pasal 16 UULH. Pada tanggal 23 Oktober 1993 PP AMDAL tersebut dicabut oleh Peraturan Pemerintah No. 51 Tahun 1993 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (PP AMDAL 1993). Pasal 1 ayat 2 PP AMDAL 1993 merumuskan pengertian AMDAL, yakni : "hasil studi mengenai dampak penting suatu usaha atau kegiatan yang direncanakan terhadap lingkungan hidup, yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan." Selanjutnya, Pasal 5 PP AMDAL 1993 menegaskan bahwa :

Pemberian izin usaha tetap oleh instansi yang membidangi jenis usaha atau kegiatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 hanya dapat diberikan setelah adanya pelaksanaan Rencana Pengelolaan Lingkungan dan Rencana Pemantauan

⁶⁰ Ibid, h. 79.

Lingkungan yang telah disetujui oleh instansi yang bertanggung jawab. (garis bawah dari penulis)

Jika diperiksa dengan cermat, rumusan Pasal tersebut mengandung ketidaklogisan. Ketidaklogisan ini bersumber dari pencantuman kata: "pelaksanaan". Pencantuman kata "pelaksanaan" dalam rumusan itu mengandung kesan, bahwa "Rencana Pengelolaan Lingkungan" (RKL) dan "Rencana Pemantauan Lingkungan" (RPL) merupakan kegiatan yang dilaksanakan sekali selesai. Padahal, RKL dan RPL merupakan rangkaian kegiatan yang saling terkait dan bersifat terus menerus atau berkesinambungan selama sebuah kegiatan beroperasi atau berdiri, sehingga untuk mengetahui apakah RKL dan RPL telah dilaksanakan hanya dapat dilakukan melalui mekanisme pengawasan terus menerus terhadap izin kegiatan oleh instansi yang berwenang dan bukan melalui penilaian sesaat pada waktu pemeriksaan dokumen-dokumen RKL dan RPL saja.

Di samping itu, AMDAL merupakan prosedur yang mensyaratkan agar pihak industri pengembang dan pemerintah sepenuhnya mempertimbangkan dan menginternalisasikan (memasukkan sebagai bagian dari keseluruhan biaya usaha) biaya-biaya yang timbul karena berlangsungnya sebuah kegiatan, serta meletakkan beban kepada pihak pengembang untuk membuktikan keabsahan usulan kegiatannya sebagaimana

dikemukakan oleh Emond⁶¹:

a requirement that development industry and government consider fully and internalize the costs of proceeding with a project puts the *onus* of proof on the developer to prove the validity of his proposal.

Hal ini berarti bahwa setiap pemrakarsa kegiatan yang berdampak penting terhadap lingkungan harus menginternalisir semua biaya yang mungkin timbul karena adanya kegiatan dan membuktikan bahwa semua upaya pencegahan dan penanggulangan dampak yang mereka rencanakan dapat berfungsi secara efektif. Ketentuan tersebut berkaitan erat dengan konsep yang disebut "Pencegahan Pencemaran Menguntungkan" ("*Pollution Prevention Pays*") yang diterapkan melalui "*cleaner technology*" dalam proses produksi".⁶²

PP AMDAL juga mengakui peranserta masyarakat sebagai bagian dari prosedur AMDAL sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 22 ayat (1) dan (2) PP AMDAL 1993. Pengintegrasian prosedur AMDAL ke dalam prosedur perizinan merupakan mekanisme yang dapat dipergunakan untuk memastikan bahwa

⁶¹D.P. Emond, (1978), Environmental Assessment Law in Canada, Emond-Montgomery, Toronto, h. 1.

⁶²Siti Sundari Rangkuti, (1988), "Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Sarana Pencegahan Pencemaran Melalui Prosedur Hukum", Yuridika No. 3 tahun III, Juni-Juli 1988, h. 126.

kebijaksanaan pembangunan yang berwawasan lingkungan telah dijabarkan ke dalam keputusan-keputusan administrasi yang bersifat individual dan konkrit. Pengakuan peranserta masyarakat dalam prosedur AMDAL merupakan salah satu penjabaran dari Pasal 6 UULH yang menyatakan bahwa : "Setiap orang mempunyai hak dan kewajiban untuk berperan- serta dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup." Penerapan AMDAL, khususnya terhadap kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan B3 juga dikaji di dalam disertasi ini.

5.2.2. Instrumen ekonomik (keuangan)

Beberapa sarjana sejak dasawarsa 1960 telah mengemukakan gagasannya tentang upaya penyelesaian masalah-masalah lingkungan melalui pendekatan ekonomik. Oleh sebab itu, pengembangan hukum tentang pemanfaatan atau pengalokasian sumberdaya alam dibangun atas dasar prinsip-prinsip ekonomik, sehingga hukum tidak menimbulkan defisiensi bagi dunia usaha.⁶³ Perwujudan dari pendekatan ekonomik terhadap hukum lingkungan adalah lahirnya pemikiran-pemikiran tentang pendayagunaan instrumen-instrumen atau insentif ekonomik sebagai alternatif bagi

⁶³ Karya-karya tulis yang membahas tentang pendekatan ekonomik dalam bidang hukum lingkungan, lihat, antara lain, R.H. Coase, (1960) "The Problems of Social Costs", J. Law and Economics, Vol. 3, 1960, h. 1; J.H. Dales, (1968), Pollution, Property and Price, ; Richard Posner, (1979), "Utilitarianism, Economics and Legal Theory", Journal Legal Studies, Vol. 8, 1979, h. 119.

pengaturan langsung ("*directe reguleringen*", "*command and control regulation*", "*regulatory legalism*") yang di masa-masa lalu mencirikan model hukum lingkungan di banyak negara seperti Amerika Serikat, negara-negara Eropa seperti Belanda dan Jerman.⁶⁴ Karena instrumen-instrumen ekonomik dikaitkan dengan aspek-aspek finansial atau fiskal, maka instrumen-instrumen semacam itu juga disebut instrumen finansial.⁶⁵ Pendayagunaan dan pengembangan instrumen-instrumen ekonomik atau finansial merupakan upaya untuk mewujudkan "*the Polluter -Pays Principle*."⁶⁶

Para penganjur pendekatan ekonomi terhadap hukum lingkungan ini berpendapat bahwa pengaturan langsung berupa perintah dan larangan ternyata tidak dapat menyelesaikan masalah-masalah lingkungan secara efisien, dalam arti bahwa perlindungan lingkungan dicapai dengan pengeluaran biaya yang tinggi oleh sektor-sektor usaha. Keadaan ini telah

⁶⁴R.B. Stewart, (1981), op.cit., h. 1326 - 1337; R.B. Stewart, (1993), op.cit., h. 99-102; Eckard Reh binder, (1993), "Environmental Regulation Through Fiscal and Economic Incentives in a Federalist System", Ecology Law Quarterly Vol. 20, 1993, h. 57-83; John Braithwaite, (1981), "The Limits of Economism in Controlling Harmful Corporate Conduct", Law & Society Review Vol. 16: 3, 1981 h. 486.

⁶⁵Th. G. Drupsteen, (1991), op.cit., h. 38-45.

⁶⁶Siti Sundari Rangkuti, (1996), Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional, Airlangga University Press, Surabaya, h. 237.

menimbulkan dua masalah di Amerika Serikat sebagaimana terungkap dari pernyataan Stewart⁶⁷ berikut:

Nonetheless, regulation undoubtedly has had an adverse effect on investment in new plants and products... in addition to hampering productivity, environmental, health and safety regulatory programs have often failed to meet their own stated goals....These shortfalls are attributable in part to the failure of existing regulatory strategies to stimulate development and adoption of environmentally superior technologies....It concludes that productivity problems do not justify abandoning environmental, health and safety goals. However, it also finds that existing command and control regulatory tools must be modified or replaced in order to reduce adverse impacts on market innovation and to provide incentives for social innovation.

Selanjutnya, Stewart⁶⁸ berpendapat bahwa insentif-insentif ekonomik dapat memberikan keluwesan bagi industri untuk mencapai perlindungan lingkungan sebagaimana tercermin dalam pernyataannya berikut ini:

In contrast to command and control measures, a system of market-based alternatives, such as emission fees or transferable pollution permits, would in theory provide continuing economic incentives for improved social performance but allow firms flexibility in responding to those incentives.

Dalam kepustakaan instrumen-instrumen ekonomik dapat dibedakan atas instrumen ekonomik yang berdasarkan mekanisme

⁶⁷ Stewart, (1981), op.cit, h. 1260 - 1261.

⁶⁸ Ibid, h. 1264.

pasar ("market type incentive systems") dan instrumen ekonomi atau finansial yang tidak berdasarkan mekanisme pasar. Dalam kepustakaan terdapat beberapa bentuk dari instrumen ekonomik pasar.

a. Bentuk pertama adalah pungutan atau pajak (*noncompliance fees/ taxes*), yakni:⁶⁹

Under a system of noncompliance fees or taxes, social performance is first reduced to some common unit of measure such as grams of emissions per mile or miles per gallon. A fee or tax is then levied proportionate to the degree that measured performance of a product or process falls short of some designated level. Lower taxes or fees are assessed against products or processes offering superior performance; higher charges are assessed against those with inferior performance.

Berdasarkan pungutan atau pajak pencemaran, kinerja pengendalian pencemaran tiap badan usaha diukur dengan per satuan jumlah limbah yang dibuang, misalnya per gram atau per galon. Selanjutnya, besarnya pungutan atau pajak dikenakan secara proporsional sesuai dengan jumlah limbah yang dibuang. Semakin kecil jumlah limbah yang dibuang, semakin kecil pula jumlah pembayaran pajak atau pungutan dan sebaliknya pula. Dari konsep ini berarti tidak setiap pajak atau pungutan terhadap dunia usaha yang dapat dikategorikan sebagai insentif ekonomik jika penetapan beban pembayaran tidak didasarkan pada perhitungan besar kecilnya jumlah

⁶⁹Stewart (1981), op.cit., h. 1326-1327.

limbah atau emisi yang dibuang oleh sektor-sektor usaha. Dengan demikian, pajak atau pungutan yang jumlahnya dikenakan secara merata terhadap kegiatan-kegiatan usaha tidak termasuk kategori instrumen ekonomi pasar, tetapi dikategorikan sebagai instrumen ekonomi non-mekanisme pasar.

b. Bentuk kedua adalah "*tradeable pollution permits*" atau "*transferable pollution permits*" yakni:⁷⁰

Under a system of tradeable pollution permits, the government issues or auctions off a limited number of permits, each entitling the holder to emit a given quantum of pollution. No source may emit more units of pollution than it holds permits. Thus, the total amount of pollution is limited by the number of permits. The permits, however, can be freely exchanged, bought and sold. Accordingly, the market, rather than government regulation, determines the allocation of pollution rights, and hence pollution control.

Berdasarkan sistem izin pembuangan limbah yang dapat diperjualbelikan, badan pemerintah yang berwenang mengeluarkan sejumlah izin pembuangan limbah. Setiap izin memberikan hak kepada si pemegang izin untuk membuang limbah dalam jumlah tertentu, tetapi tidak boleh melebihi jumlah yang ditentukan. Setiap badan usaha sumber pencemar - yang mampu menekan jumlah limbahnya sehingga jumlah limbah yang dibuang kurang dari jumlah yang ditetapkan untuknya - dapat menjual izin pembuangan limbahnya kepada badan-badan usaha lain yang tidak mampu mencapai jumlah buangan yang

⁷⁰ Stewart (1993), op.cit., h. 93.

ditetapkan untuknya, atau kepada badan-badan usaha yang baru didirikan. Dengan demikian, meskipun, menggunakan istilah "izin" (*permits*), konsep perizinan dalam instrumen ekonomik tidak sama dengan konsep "izin" (*licence*) dalam pengaturan langsung. Perbedaan nyata adalah, bahwa "izin" dalam sistem pasar dapat diperjualbelikan oleh badan-badan usaha, sedangkan "izin" dalam pengertian pengaturan langsung tidak dapat diperjualbelikan. Dengan demikian, mekanisme pasarlah yang menentukan alokasi hak-hak pembuangan limbah dan pengendalian pencemaran berdasarkan instrumen ekonomik mekanisme pasar. Badan-badan usaha yang mampu menekan jumlah limbahnya akan memperoleh manfaat finansial langsung dari pencapaian kinerja pengendalian pencemaran dengan cara menjual hak - haknya. Oleh sebab itu, setiap badan usaha akan terdorong - setidaknya menurut asumsi teoritik para penganjur instrumen ini - untuk memikirkan cara-cara berproduksi yang lebih efisien. Sebaliknya, sistem perizinan dalam pengaturan langsung tidak memberikan manfaat finansial langsung kepada badan usaha yang berprestasi. Artinya, jika sebuah badan usaha mampu menekan jumlah limbahnya, ia tidak memperoleh manfaat finansial, melainkan hanya bebas dari ancaman sanksi pelanggaran administratif . Oleh sebab itu, mereka tidak terdorong untuk terus menerus menekan jumlah limbahnya, tetapi sekedar memenuhi baku mutu limbah yang ditetapkan untuknya.

c. Bentuk ketiga adalah sistem deposit dan pengembalian

("*deposit dan return system*"), yakni:⁷¹

Under deposit and return systems, government requires those who generate waste, or produce or purchase a product whose improper disposal would create waste problems, to pay a fee for deposit. The deposit is returned in whole or in part when the waste product is properly treated, disposed of, or recycled.

Berdasarkan sistem deposit dan pengembalian, badan pemerintah yang berwenang mewajibkan setiap kegiatan yang menghasilkan limbah untuk membayar deposit dalam bentuk sejumlah uang. Deposit akan dikembalikan jika limbah telah terbukti dikelola atau didaur ulang sebagaimana mestinya menurut ketentuan-ketentuan yang berlaku.

Instrumen ekonomik non-mekanisme pasar dapat berwujud, antara lain, subsidi, pemberian pinjaman ("*loan*") berbunga rendah atau keringanan pajak untuk pembelian teknologi pengendalian pencemaran dan tanggungjawab keuangan ("*financial responsibility*").⁷²

Akan tetapi, terdapat pula pandangan kritis terhadap pemikiran para penganjur pendekatan ekonomik yang menginginkan perubahan mendasar dalam pengaturan kegiatan-kegiatan usaha yang berdampak terhadap lingkungan,

⁷¹ Ibid, h. 93-94.

⁷² Stewart, (1981), op.cit., h. 1322; S.W. Black, (1990), "The Fact and Fiction of Financial Responsibility of Hazardous Wastes Management", Ecology Law Quarterly Vol. 17, 1990, h. 584.

yakni dari pengaturan langsung ("command and control regulation ") ke arah pengaturan berdasarkan prinsip-prinsip ekonomi pasar. Pandangan kritis itu berupa penolakan terhadap efisiensi ekonomik dijadikan satu-satunya landasan hukum lingkungan.⁷³ Pandangan kritis lain memperlihatkan bahwa pendekatan ekonomik dalam hukum lingkungan mengandung beberapa masalah praktis, antara lain bagaimana melakukan kuantifikasi dan moneterisasi secara cermat dan pasti terhadap harga unit-unit atau satuan-satuan limbah yang senilai dengan "cost" yang ditimbulkannya.⁷⁴

Bagaimana pun juga pengembangan hukum lingkungan tidak harus mempertentangkan antara "pengaturan langsung" dan "insentif-insentif ekonomi". Keduanya dapat didayagunakan, sebagaimana diungkapkan oleh Sagoff⁷⁵:

⁷³M. Sagoff, (1981), "Economic Theory and Environmental Law", Michigan Law Review Vol. 79, 1981, h. 1394.

⁷⁴W.H. Rodgers Jr., (1980), "Benefits, Costs and Risks: Oversight of Health and Environmental Decisionmaking" Harvard Environmental Law Vol. 4, 1980, h. 191; H. Latin, (1985), "Ideal Versus Real Regulatory Efficiency: Implementation of Uniform Standards and Fine Tuning", Standord Law Review, Vol. 37, 1985, h. 1267.

⁷⁵Lihat M. Sagoff, (1987), "Where Ickes went Right or Reason and Rationality in Environmental Law", Ecology Law Quarterly Vol. 14, 1987, h. 267.

" ... that successful regulation must draw on each of these approaches. The failure to reconcile them, and the growing divergence between these two positions, threatens to stall efforts both to improve environmental quality and to minimize risks to public safety health."

Di Indonesia, pengaturan tentang instrumen ekonomik pada mulanya tampak jelas dalam Pasal 10 ayat (3) c UULH yang menyebut "pajak dan retribusi lingkungan". Selain itu, penjelasan Pasal 8 UULH dapat dipandang sebagai perwujudan "Prinsip Pencemar Membayar."⁷⁶ Namun, hingga UULH dinyatakan tidak lagi berlaku oleh UUPH, ketentuan Pasal 10 ayat (3) c UULH belum diimplementasikan. Sebaliknya dalam UUPH, ketentuan tentang instrumen ekonomik menjadi tidak jelas. Satu-satunya ketentuan yang barangkali dapat diinterpretasikan tentang keberadaan instrumen ekonomik adalah ketentuan Pasal 8 ayat (2) c UUPH yang menyebut tentang "pendanaan bagi upaya pelestarian lingkungan hidup".

5.3. Penegakan hukum lingkungan

5.3.1. Pengertian

Kleijs-Wijnobel⁷⁷ merumuskan lingkup dan pengertian

⁷⁶Siti Sundari Rangkuti, (1996), Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional, Airlangga University Press, Surabaya, h. 102 dan 244.

⁷⁷C.J. Kleijs-Wijnobel, (1996) "Handhaving van Milieurecht" dalam W. Brussaard et al, (1996), W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, h. 426.

penegakan hukum lingkungan sebagai berikut:

De handhaving van het milieurecht beweegt zich op verschillende rechtsgebieden. Zowel het bestuursrecht, het strafrecht als het privaatrecht spelen daarbij een rol.... Wordt handhaving omschreven als het door controle en het toepassen ... van administratiefrechtelijke, strafrechtelijke of privaatrechtelijke middelen bereiken dat de algemeen en individueel geldende rechtsregels en voorschriften worden nageleefd. ("Penegakan hukum dalam hukum lingkungan bergerak dalam berbagai bidang hukum. Baik hukum administrasi, hukum pidana maupun hukum perdata memainkan peranannya.... Penegakan hukum diartikan sebagai pengawasan dan penerapan sarana-sarana yang bersifat hukum administrasi, hukum pidana atau hukum perdata agar aturan-aturan hukum dan persyaratan-persyaratan yang berlaku umum dan individual dipatuhi").

Dari rumusan tersebut di atas dapat diketahui bahwa penegakan hukum lingkungan dilaksanakan melalui tiga bidang hukum lingkungan, yakni hukum lingkungan administratif, hukum lingkungan kepidanaan dan hukum lingkungan keperdataan. Selanjutnya, penegakan hukum lingkungan berarti mencakup pengawasan dan penerapan sarana-sarana hukum dalam ketiga bidang hukum lingkungan tersebut. Biezeveld⁷⁸ merumuskan pengertian penegakan hukum lingkungan sebagai berikut:

Environmental law enforcement can be defined as the application of legal governmental powers to ensure compliance with environmental regulations by means of:

- a. administrative supervision of compliance with environmental regulations (inspection = mainly preventive activity);

⁷⁸G.A. Biezeveld, (1995), Course on Environmental Law Enforcement Syllabus, Surabaya January 9-14 1995, h. 7.

- b. administrative measures or sanctions in case of non compliance (corrective activity);
- c. criminal investigation in case of presumed offences (= repressive activity);
- d. criminal measures or sanctions in case of offences (= repressive activity);
- e. civil action (law suit) in case of (threatening) non-compliance (= preventive or corrective activity).

5.3.2. Hukum lingkungan administratif

Dalam pembahasan tentang penegakan hukum lingkungan administratif, ketentuan-ketentuan tentang pengawasan dan sanksi administrasi perlu ditelaah. Sanksi administrasi biasanya dikaitkan dengan perizinan.⁷⁹ Kepustakaan hukum menyebutkan beberapa jenis sanksi administrasi, yaitu:

- a. tindakan paksa (paksaan pemerintahan);
- b. uang paksa;
- c. penutupan tempat usaha;
- d. penghentian kegiatan mesin perusahaan;
- e. pencabutan izin.⁸⁰

Selain itu, kepustakaan hukum juga mengenal konsep tanggungjawab negara yang mengandung arti, bahwa negara

⁷⁹ Philipus M. Hadjon et al., ibid.

⁸⁰ Lihat dan bandingkan Siti Sundari Rangkuti, (1990), "Peraturan Perundang-Undangan Lingkungan Nasional Kajian Perangkat Hukum Pembangunan Berwawasan Lingkungan Berkelanjutan", Yuridika No. 3 Tahun V Mei-Juni 1990, h. 149; Tim Fakultas Hukum Universitas Airlangga, (1989), "Efektifitas Undang-Undang Lingkungan Hidup Dalam Upaya Penegakan Hukumnya", Yuridika No. 3 Tahun IV Mei-Juni 1989, h. 164; Philipus M Hadjon et al., (1994), op.cit., h. 241.

dapat digugat atas perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh badan pemerintahan. Dengan demikian, konsep tanggungugat negara mengandung pengertian tersedianya sarana hukum bagi warga untuk mengajukan gugatan terhadap badan pemerintahan. Hak bagi warga untuk mengajukan gugatan terhadap badan pemerintahan juga merupakan sarana penegakan hukum lingkungan administratif. Namun, terdapat perbedaan mengenai konsep tanggungugat negara dalam sistem hukum berbagai negara.⁸¹

Di Indonesia, gugatan hukum lingkungan administratif dapat terjadi karena kesalahan atau kekeliruan dalam proses penerbitan sebuah Keputusan Tata Usaha Negara yang berdampak penting terhadap lingkungan.⁸² Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara memberikan hak kepada seseorang atau badan hukum untuk menggugat Pejabat Tata Usaha Negara yang berwenang dalam proses penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara itu. Gugatan Tata Usaha Negara, disamping sebagai sarana untuk menekan Pejabat Tata Usaha Negara agar mematuhi ketentuan prosedural, juga sebagai "sarana perlindungan hukum bagi

⁸¹Siti Sundari Rangkuti, (1989), "Tanggungugat Pencemar dan Beban Pembuktian Dalam Kasus Pencemaran" ANDAL No. 5 VII, 1989 h. 24.

⁸²Ibid.

rakyat."⁸³

Di Amerika Serikat, gugatan hukum lingkungan administratif seringkali diajukan oleh warga sebagaimana diungkapkan oleh Bingham⁸⁴ berdasarkan hasil penelitiannya :

When people think of environmental disputes, they commonly think of cases in which environmental groups challenge proposals made by private industry. Most environmental disputes resolution cases do not fit in that model ... (In fact), citizen groups were engaged in disputes with their local governments, or a mix goverment agencies were in disputes with one another and a variety of interest groups.

Hasil penelitian Bingham itu mengungkapkan, bahwa dalam kasus-kasus lingkungan seringkali anggota-anggota masyarakat atau lembaga swadaya masyarakat bertindak sebagai penggugat, sedangkan badan pemerintahan menjadi tergugat. Demikian pula, gugatan lingkungan oleh warga terhadap badan pemerintahan dapat ditemui di Belanda dan Jepang.⁸⁵

⁸³ Philipus M. Hadjon, (1987), Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, Sebuah Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara, PT. Bina Mulia, h. 5.

⁸⁴ G. Bingham, (1986), "Resolving Environmental Disputes A Decade of Experience", RESOLVE No. 17, h. 3.

⁸⁵ Tentang Belanda, lihat Gerrit Betlem, (1995), "Standing For Ecosystems-Going Dutch", Cambridge Law Journal March 1995, h. 153-170. Tentang Jepang lihat Nabuo Kumamoto, (1981), "Recent Tendencies and Problems of Court Cases on Environmental Pollution" dalam Environmental Law and Policy in the Pacific Basin, 1981, University of Tokyo Press, h.85.

5.3.3. Hukum lingkungan kepidanaan

Fungsionalisasi hukum pidana untuk mengatasi masalah pencemaran lingkungan akibat B3 diwujudkan melalui perumusan sanksi pidana dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Setidaknya ada dua alasan tentang mengapa sanksi pidana diperlukan.⁸⁶ Pertama, sanksi pidana selain dimaksudkan untuk melindungi kepentingan manusia seperti harta benda dan kesehatan, juga untuk melindungi kepentingan lingkungan karena manusia tidak dapat menikmati harta benda dan kesehatannya dengan baik, apabila persyaratan dasar tentang kualitas lingkungan yang baik tidak terpenuhi.

Kedua, pendayagunaan sanksi pidana juga dimaksudkan untuk memberikan rasa takut kepada pencemar potensial. Sanksi pidana dapat berupa pidana penjara, denda, perintah memulihkan lingkungan yang tercemar, penutupan tempat usaha dan pengumuman melalui media massa yang dapat menurunkan nama baik badan usaha yang bersangkutan.⁸⁷

Namun demikian, agar hukum lingkungan kepidanaan dapat berdayaguna ternyata tidak saja ditentukan oleh sanksi pidana, tetapi juga oleh konsep pertanggungjawaban pidana yang berlaku. Konsep pertanggungjawaban pidana menjadi

⁸⁶ Michael G. Faure, (1994), "Environmental Crime, Some Thoughts on the Role of Criminal Law in Detering Environmental Pollution" Journal of Financial Crime, Vol. 3 No. 3, 1994, h. 271-272.

⁸⁷ Ibid, h. 273.

penting, karena masalah pencemaran lingkungan akibat B3 pada umumnya bersumber dari kegiatan badan-badan usaha yang di dalamnya terlibat banyak orang dengan berbagai tingkatan tugas dan tanggungjawab pekerjaan. Pertanggungjawaban pidana klasik lebih diarahkan untuk menjangkau pertanggungjawaban pidana individual sebagaimana dikatakan oleh Faure⁸⁸ : "the classical criminal law is of course directed toward individual persons. Criminal liability is supposed to be a reaction to the individual guilt of a criminal".

Din Muhammad⁸⁹ melihat adanya masalah-masalah dengan penerapan Pasal 22 UULH, terutama dalam kaitannya dengan pertanggungjawaban pidana dan pembuktian :

Dapat dicatat beberapa kendala dalam usaha untuk mencapai misi dari Undang-Undang No. 4 Tahun 1982 ... antara lain ... redaksi Pasal 1 angka 7 ... serta Pasal 22 ayat (1) dan (2) menimbulkan penafsiran hukum yang membawa dampak dalam pembuktian dan pertanggungjawaban."

Dalam kaitannya dengan upaya pembuktian, Din Muhammad juga mengemukakan: "...kriteria saksi ahli diperlukan dalam

⁸⁸ M.G. Faure, (1994), "Corporate Liability for Environmental Crimes", paper presented at the CIRGIS Conference, 7-10 July 1994, h. 7, Metro Institute, Maastricht.

⁸⁹ Din Muhammad, (1991), "Beberapa Catatan Untuk Penegakan Hukum Lingkungan di Indonesia", Prosiding Lokakarya Penindakan Pelanggaran Hukum Lingkungan, Februari 1991, Kantor Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup bekerjasama dengan Environmental Management Development in Indonesia, h. 8.

proses pembuktian."⁹⁰ Dalam kaitannya dengan pertanggungjawaban, ia melihat, bahwa UULH memakai "ajaran pertanggungjawaban individual", karena rumusan Pasal 22 ayat (1) dan (2) menggunakan kata "barangsiapa".

Akan tetapi, menurut Siti Sundari Rangkuti, Pasal 22 UULH dapat diterapkan terhadap badan hukum yang melakukan pencemaran lingkungan karena peraturan perundang-undangan yang ada, yakni UU No. 7 Drt Tahun 1955 tentang Tindak Pidana Ekonomi telah mengenal konsep pertanggungjawaban badan hukum.⁹¹ Pandangan itu juga didasarkan pada Penjelasan Pasal 5 ayat (1) UULH yang menyebutkan, bahwa yang dimaksud dengan orang adalah tidak saja orang seorang, kelompok orang, tetapi juga badan hukum.⁹² Dengan penerapan konsep pertanggungjawaban badan hukum atau korporasi, maka badan hukum maupun pengurus dapat dipidana (vide Pasal 24 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1984 dan Pasal 39 PP No. 19 Tahun 1994 sebagaimana diubah dengan PP No. 12 Tahun 1995).

Di negara-negara yang menganut tradisi hukum "common law", seorang pimpinan perusahaan atau majikan dapat dipidana karena perbuatan karyawannya berdasarkan konsep

⁹⁰ Ibid, h. 10.

⁹¹ Siti Sundari Rangkuti, (1996), op.cit., h. 311-312.

⁹² Ibid, h. 313.

pertanggungjawaban pidana yang disebut "vicarious liability".⁹³ Konsep pertanggung-jawaban pidana ini perlu dikaji untuk melihat kemungkinan penerapannya ke dalam hukum lingkungan kepidanaan dalam bidang pengelolaan B3 guna lebih mendukung keberhasilan upaya penegakan hukum lingkungan kepidanaan di Indonesia.

5.3.4. Hukum lingkungan keperdataan

Selain sebagai sarana untuk memperoleh ganti kerugian dan biaya pemulihan lingkungan yang tercemar dan atau rusak, gugatan perdata juga berfungsi sebagai sarana penegakan hukum lingkungan keperdataan. Gugatan lingkungan keperdataan dapat dilakukan, baik oleh penguasa maupun oleh rakyat. Perkembangan penting dalam bidang hukum lingkungan keperdataan yang berpengaruh terhadap upaya pengajuan gugatan dalam kasus-kasus lingkungan pada umumnya dan kasus-kasus B3 pada khususnya adalah kecenderungan terjadinya pergeseran konsep tanggungjawab di Indonesia dan di negara-negara lain seperti Amerika Serikat dan Belanda, yaitu dari asas "liability based on fault" ke asas "strict

⁹³ Marise Cremona, (1989), Criminal Law, Mac Millan Education Ltd. London, h. 62-64; David W. Tundermann, (1985), "Personal Liability for Corporate Directors, Officers, Employees and Controlling Shareholders Under State and Federal Environmental Laws", Rocky Mountain Mineral Law Institute Vol. 31, 1985, h. 201. Black merumuskan pengertian "vicarious liability" sebagai berikut: "indirect legal responsibility; for example the liability of an employer for the act of an employee". Lihat H.C. Black, () Black's Law Dictionary, West Publishing Co., St Paul Minn, h. 1404.

liability" yang di dalam disertasi ini diterjemahkan dengan istilah "tanggungugat mutlak".⁹⁴

Dalam UULH konsep tanggungugat mutlak dirumuskan dalam Pasal 21 dan hanya berlaku atas "beberapa kegiatan yang menyangkut jenis sumberdaya tertentu." Ketentuan pelaksanaan dari Pasal 21 itu belum juga diundangkan hingga

⁹⁴ Penggunaan istilah "tanggungugat" sebagai padanan kata "*liability*" dalam Bahasa Inggris dan "*aansprakelijkheid*" dalam Bahasa Belanda didasarkan pada pandangan sebagian penulis Indonesia yang menginginkan inovasi dan pengayaan istilah, misalnya Siti Sundari Rangkuti (1987), *op.cit.*, h. 183-190. Akan tetapi, karena dokumen-dokumen pemerintah atau teks peraturan perundang-undangan dan sebagian sarjana menggunakan istilah "tanggungjawab", maka disertasi ini juga masih menggunakan istilah "tanggungjawab", terutama dalam kutipan langsung. Tidak terdapat kesepakatan di antara penulis-penulis Indonesia dalam menterjemahkan istilah dan konsep "*strict liability*". Munadjat Danusaputro (1986), dalam Hukum Lingkungan Buku V: Sektoral Jilid 5 (Dalam Pencemaran Lingkungan Melandasi Sistem Hukum Pencemaran, Bina Cipta, Bandung, h. 19, menggunakan istilah "tanggungjawab secara langsung dan seketika"; Koesnadi Hardjasoemantri, (1996), dalam Hukum Tata Lingkungan, Gadjahmada University Press, Yogyakarta, h. 334 menggunakan istilah "tanggungjawab mutlak" dan demikian pula Komar Kantaaatmadja (1994) dalam Tanggungjawab Mutlak Dalam Perspektif Hukum Internasional dan Implikasinya dalam Hukum Nasional, makalah dalam Seminar Penerapan Asas Tanggungjawab Mutlak Di Bidang Lingkungan Hidup, Jakarta 16 Juni 1994, Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup; Daud Silalahi, (1994), dalam Identifikasi dan Kriteria Kegiatan-Kegiatan Tertentu Menurut Pasal 21 Tentang Tanggung Jawab Mutlak Dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 1982, makalah dalam Seminar Penerapan Asas Tanggungjawab Mutlak Di Bidang Lingkungan Hidup, Jakarta 16 Juni 1994, Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup; Mas Achmad Santosa, (1994), dalam Tanggung Jawab Mutlak Dalam Konteks Penegakan Hukum Lingkungan di Indonesia, makalah dalam Seminar Penerapan Asas Tanggung Jawab Mutlak Di Bidang Lingkungan Hidup, Jakarta, 16 Juni 1994, Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup. Siti Sundari Rangkuti (1987), *op.cit.*, h. 183-194 menggunakan istilah "tanggung-gugat mutlak".

DPR dalam bulan Agustus 1997 menyetujui RUUPLH menjadi undang-undang yang menggantikan UULH. Dalam UUPLH tanggunggugat mutlak dirumuskan dalam Pasal 35 dan diberlakukan atas penanggungjawab kegiatan usaha yang menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup, yang menggunakan bahan berbahaya dan beracun dan/ atau menghasilkan limbah bahan berbahaya dan beracun.

Indonesia juga telah memberlakukan asas tanggunggugat mutlak berdasarkan the International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage (CLC) yang telah diratifikasi dengan Keputusan Presiden RI No. 18 Tahun 1978 dan berdasarkan Pasal 11 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia.

Perkembangan konsep tanggunggugat yang paling menonjol terjadi di Amerika Serikat berdasarkan kerangka CERCLA dan interpretasi terhadap ketentuan-ketentuan CERCLA oleh hakim. Dalam pengaturan CERCLA ini telah dirumuskan konsep-konsep "strict liability" dan "joint and several liability".⁹⁵ Di samping itu, timbul gagasan untuk mengembangkan konsep "pollution-share liability" berdasarkan konsep "market-share

⁹⁵R.B. Stewart, (1987), "Recent Developments in the Field of Liability for Hazardous Wastes Under CERCLA and Natural Resource Damage in the United States" Tijdschrift Voor Milieu Aansprakelijkheid Nr. 4, 1991, h. 90.

liability.⁹⁶

Di samping berperkara di pengadilan, sengketa lingkungan tentang B3 juga dapat diselesaikan melalui cara penyelesaian sengketa alternatif, seperti negosiasi, mediasi konsiliasi dan arbitrase. Di Amerika Serikat, karena alasan efisiensi waktu dan biaya, pemerintah berdasarkan CERCLA menempuh proses negosiasi dengan pihak industri guna memperoleh penggantian biaya dan kontribusi pemulihan lingkungan.⁹⁷ Jepang merupakan negara yang juga menerapkan mekanisme alternatif penyelesaian sengketa mengenai pencemaran lingkungan berdasarkan "the Act for the Settlement of Pollution Dispute of 1970" yang telah diamandemen pada tahun 1972.⁹⁸ Pasal 20 ayat (2) UULH menyediakan kemungkinan untuk menyelesaikan sengketa lingkungan secara musyawarah, termasuk sengketa yang

⁹⁶ Th.C.L. Roberts, (1987), "Allocation of Liability Under CERCLA: A 'Carrot and Stick' Formula", Ecology Law Quarterly, Vol. 14, h. 62; juga lihat E.E.I Snijder, (1990), "Van Market-Share Liability Naar Pollution-Share Liability" Tijdschrift Voor Milieu Aansprakelijkheid Nr. 6, 1990, h. 149; Siti Sundari Rangkuti, (1991), Inovasi Hukum Lingkungan Dari Ius Constitutum ke Ius Constituendum, Pidato Pengukuhan sebagai Guru Besar, Airlangga University Press, Surabaya, h. 15.

⁹⁷ Robert, op.cit., h. 608.

⁹⁸ Siti Sundari Rangkuti, (1996), Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan, Airlangga University Press, Surabaya, h. 181-182; S. Kondo, op.cit., h. 104-107.

berkaitan dengan B3. Penyelesaian secara musyawarah ini dilakukan oleh Tim Tripihak yang terdiri atas pihak penderita atau kuasanya, pihak pencemar atau kuasanya, dan unsur pemerintah guna menentukan bentuk, jenis dan besarnya kerugian akibat pencemaran atau kerusakan lingkungan. UUPLH juga mengatur penyelesaian sengketa lingkungan secara konsensus dengan sebutan "Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup di Luar Pengadilan" sebagaimana diatur dalam Pasal 30 ayat (1), (2) dan (3), Pasal 31, Pasal 32 dan Pasal 33.

6. Metode Penelitian

6.1. Pendekatan masalah

Penelitian terhadap masalah pengaturan hukum tentang pengelolaan B3 dilakukan melalui pendekatan yuridis, yakni bagaimana hukum didayagunakan sebagai instrumen pengelolaan B3. Penelitian ini dapat digolongkan ke dalam salah satu tipe penelitian teori hukum menurut pembagian yang dikemukakan oleh Gijssels dan Van Hoecke, yakni penelitian deskriptif ("*beschrijvend onderzoek*").⁹⁹ Penelitian deskriptif menurut Gijssels dan Van Hoecke¹⁰⁰ adalah :

... beperkt men het opzet van de studie tot een beschrijving, een analyse of een klassifikatie zonder dat men hierbij rechtstreeks de

⁹⁹J. Gijssels dan Mark Van Hoecke, (1982), Wat is rechtsteorie? Kluwer, Antwerpen, h. 131 - 132, 138 - 139.

¹⁰⁰Ibid, h. 131.

konstruktie of de toetsing van hypotesen of van theorieen op het oog heeft ("orang membatasi kerangka studi kepada suatu pemerian, suatu analisa atau suatu klasifikasi tanpa secara langsung bertujuan untuk membangun atau menguji hipotesa-hipotesa atau teori-teori.").

Selanjutnya, penelitian ini termasuk ke dalam salah satu dari empat wilayah kajian dalam teori hukum yang dikemukakan oleh Gijssels dan Van Hoecke, yakni "analyse van juridische gegevens" yang mencakup, antara lain, analisis terhadap pengertian-pengertian hukum, norma-norma hukum dan sistem hukum.¹⁰¹ Dengan kata lain, penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yakni memerikan, menganalisis dan mensistimatisasikan hukum yang berlaku, dengan penelitian lapangan sebagai penunjang.

Dalam konteks penelitian ini, pemerian, peng-analisaan dan pensistematisasian dilakukan terhadap aturan-aturan hukum tentang dan yang berkaitan dengan B3, sehingga diperoleh pemahaman yang lebih baik tentang aturan-aturan hukum itu. Jadi, sesuai dengan pengertian penelitian deskriptif tersebut di atas, maka penelitian ini tidak dimaksudkan untuk menguji teori atau hipotesa. Sebagai kegiatan ilmiah yang berusaha menjelaskan kenyataan hukum, penelitian teori hukum tidak didasarkan kepada perspektif suatu disiplin non-yuridis tertentu, tetapi didasarkan

¹⁰¹Tiga wilayah hukum lainnya adalah: "*metodenleer van het recht*", "*wetenschapsleer en methodenleer van de rechtsdogmatiek*", dan "*ideologiekritiek van het recht*". Lihat Gijssels dan Van Hoecke, *ibid*, h. 143-191.

kepada semua perspektif yang relevan dan memungkinkan sebagaimana dikemukakan oleh Gijssels dan Van Hoecke¹⁰²:

En als verklarende rechtswetenschap benadert de rechtsteorie de juridische werkelijkheid om ze als dusdanig te analyseren en te verklaren, niet vanuit het perspektief van een bepaalde niet-juridische discipline, maar vanuit alle mogelijke relevante perspektieven ("Dan sebagai ilmu hukum yang bersifat menjelaskan, teori hukum mendekati kenyataan hukum untuk menganalisa dan menjelaskannya sedemikian rupa, tidak hanya mendasarkan kepada perspektif dari satu disiplin bukan hukum tertentu, tetapi mendasarkan kepada perspektif-perspektif dari semua disiplin yang mungkin relevan.")

Disiplin-disiplin non-hukum yang tampaknya relevan untuk membantu memberikan penjelasan tentang masalah-masalah dalam penelitian ini adalah ilmu lingkungan serta analisis hukum dan kebijaksanaan. Meskipun menggunakan perspektif disiplin lain, penelitian ini tetap merupakan penelitian hukum, karena perspektif disiplin lain hanya sekedar alat bantu.

Pembahasan terhadap pokok masalah juga dilakukan berdasarkan pendekatan komparatif terhadap sistem hukum lain, yakni Amerika Serikat, Belanda dan Jepang. Pendekatan komparatif ini tidak dilakukan untuk keseluruhan sistem hukum, tetapi hanya komponen atau bagian tertentu dari masing-masing sistem hukum itu, yakni komponen substansi yang meliputi aturan-aturan hukum substantif dan

¹⁰² Ibid, h. 127.

aturan-aturan hukum prosedural yang berlaku dalam pengelolaan B3.¹⁰³ Studi hukum berdasarkan pendekatan perbandingan sudah merupakan kelaziman bagi akademisi hukum sebagaimana tercermin dari ungkapan Seckel: *"one who knows no foreign law knows nothing about his own law"*.¹⁰⁴ Pendekatan perbandingan juga mengandung dua manfaat atau sasaran, yakni manfaat teoritikal dan manfaat praktikal. Manfaat teoritikal didasarkan pada minat keserjanaan yang senantiasa ingin memperluas cakrawala pandang intelektual dan menelusuri permasalahan-permasalahan hukum teoritikal di negara - negara lain. Manfaat praktikal dari pendekatan perbandingan adalah untuk memperoleh informasi tentang perkembangan hukum di negara-negara lain yang dibutuhkan dalam rangka praktek hukum dan pembaruan hukum di negara sendiri.¹⁰⁵

Pilihan pengaturan hukum tentang pengelolaan B3 di tiga negara tersebut dijadikan bahan kajian perbandingan berdasarkan alasan-alasan berikut : Pertama, sebagai negara

¹⁰³ Menurut Friedman, aturan-aturan hukum substantif dan prosedural merupakan salah satu unsur dalam setiap sistem hukum. Lihat Friedman, op.cit., h. 170.

¹⁰⁴ Dikutip dari Erich Genzmer, (1967), "Critical View on Comparative Legal History" American Journal of Comparative Law Vol. 15, 1967, h. 90.

¹⁰⁵ Lihat Hessel E. Yntema, (1952), "The American Journal of Comparative Law", The American Journal of Comparative Law Vol. 1, 1952, h. 11; juga lihat Genzmer, op.cit., h. 90.

maju, ketiga negara itu telah lebih dulu - jika dibandingkan dengan Indonesia (bahkan dengan negara- negara maju lainnya) - menata pengaturan hukum tentang pengelolaan lingkungan. Amerika Serikat pada tahun 1969 telah mengundangkan "*the National Environmental Policy Act of 1969*" (NEPA), sedangkan Negeri Belanda pada tahun 1969 telah mengundangkan "*Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren*" (WVO) dan Jepang pada tahun 1967 telah mengundangkan "*Basic Law for Environmental Protection, 1967*". Kedua, pilihan terhadap ketiga negara tersebut lebih berdasarkan pertimbangan praktis dalam hal kemudahan untuk pengumpulan bahan hukum melalui studi kepustakaan. Akses untuk mendapatkan informasi tentang perkembangan hukum lingkungan pada umumnya dan pengaturan hukum tentang pengelolaan B3 di ketiga negara itu khususnya relatif mudah, jika dibandingkan dengan upaya untuk mendapatkan informasi tentang perkembangan hukum lingkungan di negara- negara maju lainnya.

Di samping kedua alasan tersebut, ada alasan khusus untuk masing-masing negara tersebut. Alasan khusus untuk memilih Amerika Serikat berdasarkan pertimbangan bahwa negara itulah yang pertama kali memperkenalkan "*Environmental Impact Assessment*" (EIA) sebagai instrumen dalam proses pengambilan keputusan tentang rencana kegiatan. EIA kemudian diikuti atau diserap oleh banyak negara, termasuk Indonesia dalam bentuk AMDAL. Alasan khusus untuk memilih Belanda berdasarkan pertimbangan bahwa hukum Indonesia sedikit banyak dipengaruhi oleh hukum Belanda

karena berlakunya asas konkordansi di masa lalu. Alasan khusus untuk memilih Jepang adalah berdasarkan pertimbangan bahwa Jepang merupakan negara Asia yang pernah mengalami malapetaka lingkungan akibat B3 (antara lain kasus Minamata) dan juga menjadi anggota "Organization for Economic Co-operation and Development" (OECD). Organisasi ini berperan secara internasional dalam melahirkan rekomendasi bagi upaya-upaya penyelesaian masalah lingkungan.

6.2. Sumber bahan hukum

Disertasi ini terutama didasarkan pada bahan-bahan sumber berupa kepustakaan dan dokumen pemerintah. Penelitian lapangan juga dilakukan untuk mendapatkan bahan-bahan guna melengkapi dan menunjang bahan-bahan kepustakaan dan dokumen.

6.2.1. Kepustakaan dan dokumen.

Bahan kepustakaan meliputi buku-buku, laporan-laporan penelitian, artikel, hasil-hasil seminar atau pertemuan ilmiah lainnya yang berhubungan dengan pengaturan hukum tentang pengelolaan B3. Surat Kabar dan majalah mingguan juga menjadi sumber bahan bagi penulisan disertasi ini sepanjang Surat Kabar atau majalah mingguan tertentu memuat informasi yang relevan.¹⁰⁶

¹⁰⁶Penggunaan Surat Kabar dan majalah sebagai sumber bahan dalam kegiatan penelitian hukum dan kebijaksanaan publik atau dalam ilmu-ilmu sosial dapat dibenarkan. Lihat

Dokumen pemerintah berupa undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan presiden, peraturan menteri, keputusan menteri dan peraturan daerah yang berkaitan dengan B3, serta putusan-putusan hakim dan rancangan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan B3 juga merupakan sumber bahan hukum bagi penelitian ini.

6.2.2. Penelitian lapangan.

Yang dimaksud dengan penelitian lapangan adalah upaya memperoleh bahan-bahan langsung dari instansi-instansi pemerintah yang berwenang dan terkait dengan perizinan dan pengawasan terhadap penggunaan B3 karena tidak semua bahan-bahan dapat diperoleh atau tersedia di perpustakaan.

Responden adalah:

- staf Sub Direktorat Perizinan , Sub Direktorat Registrasi dan Sub Direktorat Pengawasan Direktorat Narkotika dan Bahan Berbahaya Direktorat Jenderal Pengawasan Obat dan Makanan Departemen Kesehatan,
- staf Komisi AMDAL Pusat Departemen Perindustrian Departemen Perindustrian;
- Kepala Seksi Pengangkutan B3 Direktorat Jenderal Perhubungan Departemen Perhubungan;
- Kepala Direktorat Pengelolaan Limbah B3 di BAPEDAL,
- staf Komisi AMDAL Badan Tenaga Atom Nasional (BATAN) yang

Jay A. Sieglar dan Benjamin R. Beede, (1977), The Legal Sources of Public Policy, Lexington Books, h. 23; Catherine Marshall dan Gretchen B. Rosmann, (1989), Designing Qualitative Research, Sage Publications, London, h. 95-99.

merupakan instansi yang berwenang di bidang pengaturan pemakaian zat radioaktif.

- Staf Biro Bina Lingkungan Hidup di Propinsi- Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya, Jawa Barat, Jawa Tengah, dan Jawa Timur,

Pilihan lokasi penelitian terhadap Biro-Biro Bina Lingkungan Hidup hanya di empat propinsi yang berada di Pulau Jawa dilakukan secara "purposif", yakni berdasarkan pertimbangan bahwa, masalah pencemaran lingkungan akibat B3 relatif lebih menonjol di Jawa daripada di luar Jawa. Hal ini dapat dilihat dari program pemerintah untuk membangun dua fasilitas pengolahan limbah B3 di Pulau Jawa, yakni satu di Cilieungsi Bogor yang sekarang telah beroperasi dan satu lagi direncanakan dibangun di Desa Cerme, Gresik.

6.3. Prosedur pengumpulan bahan hukum

6.3.1. Kepustakaan dan dokumen

Bahan kepustakaan diperoleh dengan melakukan penelitian kepustakaan. Bahan-bahan dikumpulkan dan dicatat ke dalam kartu-kartu yang berisi kutipan langsung, ikhtisar dan analisis. Bahan dokumen diperoleh dengan cara menginventarisasi dan pengkoleksian semua peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan pengadilan dalam kasus-kasus lingkungan yang berkaitan dengan B3 serta dokumen-dokumen lainnya yang berkaitan dengan pencegahan dan penyelesaian hukum masalah-masalah lingkungan akibat B3.

6.3.2. Penelitian lapangan.

Prosedur pengumpulan bahan-bahan melalui penelitian lapangan dilakukan dengan menggunakan teknik kuesioner bersifat terbuka dan tertutup. Kuesioner berisi pertanyaan-pertanyaan yang disusun secara sistematis. Sebagian pilihan jawaban di antara pertanyaan-pertanyaan itu tidak ditentukan lebih dahulu, tetapi diserahkan kepada responden, sedangkan sebagian lain pilihan jawabannya telah disediakan. Kuesioner ini berisikan pertanyaan-pertanyaan mengenai jenis-jenis izin, prosedur pengajuan permohonan izin, syarat-syarat materil dari izin, prosedur perizinan dan AMDAL, pengawasan dan pemantauan terhadap persyaratan-persyaratan izin yang telah dikeluarkan dan jenis-jenis sanksi administrasi.

6.4. Pengolahan dan analisis bahan hukum

Bahan-bahan diolah dan dianalisis berdasarkan metode kualitatif yang mencakup 4 tahapan.¹⁰⁷ Pertama, menemukan makna atau konsep-konsep yang terkandung dalam bahan hukum (konseptualisasi). Konseptualisasi ini dilakukan dengan cara memberikan interpretasi terhadap bahan hukum berupa kata-kata dan kalimat-kalimat. Kedua, mengelompokkan konsep-konsep yang sejenis atau berkaitan (kategorisasi). Kategori-kategori dalam penelitian ini adalah perintah-perintah, larangan-larangan, perizinan, hak-hak, kewajiban,

¹⁰⁷ A. Strauss dan J. Corbin Basics of Qualitative Research: Grounded Theory Procedures and Techniques.

kewenangan, peranserta masyarakat, tuntutan, gugatan, sanksi, pembuktian, ganti kerugian, dan biaya pemulihan lingkungan. Ketiga, menemukan hubungan di antara pelbagai kategori. Keempat, hubungan di antara pelbagai kategori diuraikan dan dijelaskan. Penjelasan ini dilakukan dengan menggunakan perspektif pemikiran teoritis para sarjana. Sebagian dari bahan berupa angka yang diperoleh dari penelitian lapangan diolah secara manual dengan dituangkan ke dalam tabel-tabel: 4, 5, 6 dan 7 dan kemudian dianalisis secara deskriptif kualitatif.

7. Sistematika

Sistematika penulisan disertasi ini terdiri atas lima Bab. Bab Pendahuluan membahas latar belakang masalah, permasalahan, tujuan dan manfaat penelitian, metode penelitian dan pertanggungjawaban sistematika. Bab II membahas tentang peraturan perundang-undangan tentang pengelolaan B3, yang terdiri atas analisis terhadap ada tidaknya keterpaduan dalam pengaturan yang berlaku, pengelompokan berbagai perangkat peraturan perundang-undangan, kewenangan dalam pengelolaan B3, upaya-upaya pembaruan dan konsep-konsep yang secara akademik dan menurut hukum internasional dipandang sebagai asas-asas pengaturan hukum dalam pengelolaan B3, yakni "*pollution prevention*" dan "*precautionary principle*".

Bab III mengkaji instrumen-instrumen dalam pengaturan tentang pengelolaan B3, yang terdiri atas pengaturan

langsung dan instrumen-instrumen ekonomik. Di dalam kategori pengaturan langsung ini dibahas instrumen perizinan tentang pengelolaan B3 yang meliputi izin impor dan penggunaan B3 pada umumnya, izin penggunaan B3 tertentu, yakni pestisida dan zat radioaktif, izin pengangkutan B3 pada umumnya, izin pemanfaatan limbah B3 dan izin pengolahan limbah B3 di Indonesia. Instrumen Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) juga dibahas dalam Bab ini, terutama mengenai kaitan antara instrumen perizinan yang berlaku dengan prosedur AMDAL bagi kegiatan-kegiatan yang menggunakan atau memproses B3 dalam proses produksinya. Peranserta masyarakat juga dibahas dalam Bab ini karena keterkaitannya dengan proses pengambilan keputusan administrasi, khususnya izin di bidang pengelolaan B3. Pembahasan tentang instrumen ekonomik dititikberatkan pada upaya-upaya Indonesia dan negara-negara lain, yakni Amerika Serikat, Belanda dan Jepang dalam mendayagunakan instrumen-instrumen ekonomik untuk menyelesaikan masalah pencemaran lingkungan pada umumnya dan pengelolaan B3 atau limbah B3 pada khususnya. Bab ini juga membahas audit lingkungan yang diberlakukan atas kegiatan pengolahan B3 dan sebuah instrumen yang didayagunakan di Belanda, yaitu "covenant" atau perjanjian antara instansi pemerintah dan sektor industri, termasuk sektor industri penghasil limbah B3, dalam rangka pencapaian target pengendalian pencemaran lingkungan.

Bab IV membahas penegakan hukum tentang pengelolaan B3 dan pengelolaan lingkungan pada umumnya. Bab ini terdiri

atas empat pokok bahasan, yakni pengertian penegakan hukum lingkungan, sarana-sarana penegakan hukum dalam hukum lingkungan administratif, hukum lingkungan kepidanaan, hukum lingkungan keperdataan, analisis kasus B3 dan fungsi saksi ahli dalam proses pengadilan. Fungsi saksi ahli dalam proses pengadilan kasus lingkungan dijadikan pokok bahasan tersendiri, karena hal itu relevan dengan penegakan hukum melalui proses pengadilan, baik proses pengadilan perdata, pidana maupun administrasi. Oleh sebab itu, untuk menghindari terjadinya pengulangan dalam pembahasan, maka masalah itu dijadikan pokok bahasan tersendiri.

Dalam pokok bahasan tentang hukum lingkungan administratif, sarana-sarana yang dibahas adalah pengawasan dan penerapan sanksi administrasi yang dapat didayagunakan oleh penguasa apabila terjadi pelanggaran terhadap ketentuan hukum administrasi dan gugatan Tata Usaha Negara oleh seseorang atau badan hukum perdata terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang berdampak negatif terhadap lingkungan. Dalam bidang hukum lingkungan kepidanaan dibahas sanksi-sanksi pidana yang tersedia dalam peraturan perundang-undangan yang relevan, konsep pertanggungjawaban pidana, upaya penegakan hukum lingkungan kepidanaan sebagaimana tercermin dalam dua kasus, yakni kasus pembuangan limbah B3 di Tanjung Uban Riau, 1990 dan Kasus impor limbah B3 oleh PT ZIP, 1994. Dalam bidang hukum lingkungan keperdataan, pokok bahasan terdiri atas gugatan keperdataan sebagai sarana untuk memperoleh ganti kerugian

dan biaya pemulihan lingkungan atau untuk perlindungan lingkungan, perkembangan kewenangan menggugat, konsep tanggunggugat mutlak, dan penyelesaian sengketa melalui Tim Tripihak atas dasar UULH dibandingkan dengan alternatif penyelesaian sengketa di Amerika Serikat dan Jepang.

Bab V memuat simpulan dengan mengungkapkan temuan-temuan pokok-pokok dalam kaitannya dengan permasalahan pengaturan tentang pengelolaan B3 di Indonesia berdasarkan hasil pembahasan atau analisis dalam Bab-Bab sebelumnya. Berdasarkan temuan-temuan dalam penelitian dikemukakan saran-saran untuk kepentingan pembaruan peraturan perundang-perundangan tentang B3 di Indonesia sebagai bagian dari sistem hukum lingkungan nasional.

BAB II

**PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TENTANG
PENGELOLAAN BAHAN BERBAHAYA DAN BERACUN**

1. Pengaturan yang Tersebar dan Tidak Terpadu

Pengaturan tentang B3 tersebar dalam sejumlah peraturan perundang-undangan dalam berbagai tingkatan, dari Ordonansi hingga Keputusan Menteri. Tidak ditemukan undang-undang yang memuat ketentuan-ketentuan penyelarasan ("harmonizing provisions"), sehingga tidak mencerminkan sebuah pengaturan yang terpadu. Dilihat dari masa pengundungannya, peraturan perundang-undangan itu dapat dibedakan atas tiga masa, yaitu:

a. masa pemerintahan atau pendudukan Belanda, yakni:

Gevaarlijke Stoffen Ordonnantie Stb. 1949 No. 337;

b. masa sebelum pengundangan UULH, yakni:

- PP No. 7 Tahun 1973 tentang Pengawasan atas Peredaran, Penyimpanan dan Penggunaan Pestisida;
- PP No. 12 tahun 1975 tentang Izin Pemakaian Zat Radioaktif dan Atau Sumber Radiasi Lainnya;

c. masa setelah pengundangan UULH, yakni:

- SK Menteri Perindustrian No. 148/M/SK/4/1985 tentang Pengamanan Bahan Beracun dan Berbahaya di Perusahaan Industri;
- Keputusan Menteri Perdagangan No. 349/Kp/XI/92 tentang Larangan Impor Limbah/Sampah Plastik;
- PP No. 19 Tahun 1994 tentang Pengelolaan Limbah Bahan

Berbahaya dan Beracun jo PP No. 12 Tahun 1995 tentang Perubahan PP No. 19 Tahun 1994 tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun;

- Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No: 137/MPP/Kep/6/1996 tentang Prosedur Impor Limbah.

Selain peraturan perundang-undangan yang khusus mengenai B3, masih terdapat pula beberapa peraturan perundang-undangan yang tidak secara khusus mengatur tentang pengelolaan B3, tetapi memuat ketentuan-ketentuan yang berhubungan dengan upaya pengelolaan B3. Peraturan perundang-undangan itu adalah:

- UU No. 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan;
- PP No. 41 Tahun 1993 tentang Angkutan Jalani;
- PP No. 20 Tahun 1990 tentang Pengendalian Pencemaran Air.

Di samping itu, Indonesia juga telah mengikatkan diri dengan konvensi-konvensi internasional tentang dan yang berkaitan dengan pengelolaan B3. Hal ini berarti menimbulkan kewajiban bagi Indonesia, yakni untuk melaksanakan atau menyerap ketentuan-ketentuan dalam konvensi-konvensi ke dalam peraturan perundang-undangan nasional. Konvensi-konvensi yang telah diratifikasi oleh Indonesia adalah:

- *the International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973 (MARPOL)* dengan Keputusan Presiden No. 46 Tahun 1986;
- *the International Convention for the Safety of Life at Sea,*

1974 (SOLAS) dengan Keputusan Presiden No. 65 Tahun 1980;
 - the Convention on the Control of Transboundary Movement of Hazardous Wastes and Their Disposal, 1989 (Basel Convention) dengan Keputusan Presiden No. 61 tahun 1993.

Jika dilihat dari objek atau masalah yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang ada, maka peraturan perundang-undangan itu dapat dikelompokkan ke dalam 4 (empat) aspek, yakni:

1. pengelolaan bahan berbahaya pada umumnya berdasarkan *Gevaarlijke Stoffen Ordonnantie Stb 1949 No. 337*;
2. pengelolaan B3 tertentu yang terdiri atas pengelolaan pestisida dan zat radioaktif yang tunduk pada peraturan perundang-undangan khusus;
3. pengelolaan limbah B3 pada umumnya yang diatur dalam PP No. 19 Tahun 1994 jo PP No. 12 Tahun 1995;
4. pengangkutan, baik B3 maupun berupa limbah B3, di samping tunduk pada peraturan perundang-undangan yang khusus, juga tunduk pada peraturan perundang-undangan di bidang pengangkutan dan konvensi-konvensi internasional, MARPOL dan SOLAS.

Peraturan perundang-undangan Indonesia tentang B3 atau limbah B3 tidak dibuat berdasarkan pendekatan "*bright lines*" sebagaimana ditemui dalam beberapa peraturan perundang-undangan lingkungan di Amerika Serikat. Peraturan perundang-undangan "*bright lines*" memberikan batasan kuantitatif tentang tingkat risiko atau perlindungan

kesehatan yang diinginkan.¹ Peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia mendasarkan pada pendekatan "narrative" yang berarti sasaran atau tujuan yang ingin dicapai dirumuskan secara "narratif", sehingga memberi keleluasaan kepada badan pemerintahan yang berwenang.²

Pendekatan "narratif" dapat dilihat dari Pasal 2 PP No. 19 Tahun 1994 yang diubah dengan PP No. 12 Tahun 1995, yakni:

Pengelolaan limbah B3 bertujuan untuk menghilangkan atau mengurangi sifat bahaya dan beracun limbah B3 agar tidak membahayakan kesehatan manusia dan untuk mencegah terjadinya pencemaran dan kerusakan lingkungan.

2. Ketidaksamaan Istilah dan Definisi

Sebagai konsekuensi pengaturan yang tidak terpadu atau terkoordinasi adalah ketiadaan harmonisasi istilah dan definisi dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang menjadi objek kajian disertasi ini. Peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh Departemen Kesehatan menggunakan istilah "bahan berbahaya", misalnya dalam Peraturan Menteri Kesehatan (Permenkes) No. 472/MenKes/Per/V/1996 tentang Pengamanan Bahan Berbahaya Bagi Kesehatan yang mencabut berlakunya Permenkes No. 453

¹Tentang pengertian perundang-undangan "bright lines", lihat pandangan Rosenthal et al., catatan kaki No.25 dalam Bab 1.

²Tentang pengertian perundang-undangan berdasarkan pendekatan "narrative", lihat Rosenthal et al., catatan kaki No. 22 dalam Bab 1.

Tahun 1983 tentang Bahan Berbahaya. Penggunaan istilah "bahan berbahaya" merupakan terjemahan langsung dari istilah *Gevaarlijke Stoffen* dalam *Gevaarlijke Stoffen Ordonnatie Stb. 1949 No. 337* yang menunjuk Departemen Kesehatan sebagai instansi yang berwenang mengatur. Departemen Kesehatan tetap menggunakan istilah "bahan berbahaya" dalam dokumen RUU tentang Bahan Berbahaya.³ Selain itu, peraturan perundang-undangan yang diprakarsai oleh Departemen Perhubungan juga menggunakan istilah "bahan berbahaya", misalnya UU No. 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan dan UU No. 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran. Oleh sebab itu, istilah "bahan berbahaya" (disingkat B2) tetap dipergunakan pada waktu membahas peraturan perundang-undangan yang menggunakan istilah bahan berbahaya. Akan tetapi, Surat Keputusan Menteri Perindustrian No148/M/SK/4/1985 menggunakan istilah "bahan beracun dan berbahaya". PP No. 19 Tahun 1994 - yang diprakarsai oleh BAPEDAL - menggunakan istilah "bahan berbahaya dan beracun". Istilah "bahan berbahaya dan beracun" juga diserap ke dalam UUPH.

Selain ketidaksamaan istilah, dalam peraturan perundang-undangan itu juga terdapat perbedaan identifikasi sifat-sifat atau klasifikasi bahan yang tergolong bahan

³ Dokumen RUU tentang Bahan Berbahaya yang disampaikan oleh Menteri Kesehatan kepada Presiden RI dengan nomor surat 594/Menkes/SK/VII/1987, tanggal 21 Agustus 1987.

berbahaya dan beracun. Empat peraturan perundang-undangan yang memuat identifikasi sifat-sifat bahan berbahaya dan beracun yang masing-masingnya berbeda dapat dilihat dalam Tabel 1 berikut;

Tabel 1: Identifikasi Sifat-Sifat Bahan Berbahaya dan Beracun Dalam Peraturan Perundang-undangan

Peraturan PerUUan	Identifikasi Sifat-Sifat
Permenkes No 472/V/ Thn 1996	<ol style="list-style-type: none"> 1. racun 2. karsinogenik 3. teratogenik 4. mutagenik 5. korosif 6. iritasi
SK MenPerind No 148 Thn 1985	<ol style="list-style-type: none"> 1. bahan beracun 2. bahan peledak 3. bahan mudah terbakar/ menyala 4. bahan oksidator dan reduktor 5. bahan yang mudah meledak dan mudah terbakar 6. gas bertekanan 7. bahan korosi/iritasi 8. bahan radioaktif 9. bahan beracun dan berbahaya lainnya
PP No 41 Thn 1993	<ol style="list-style-type: none"> 1. mudah meledak 2. gas mampat, gas cair, gas terlarut pada tekanan atau pendinginan tertentu 3. cairan mudah menyala 4. padatan mudah menyala 5. oksidator, peroksida organik 6. racun dan bahan mudah menular 7. radioaktif 8. korosif 9. bahan berbahaya lainnya

berlanjut ke halaman berikut

PP No 19 Thn 1994
 sebagaimana diubah dengan
 PP No 12 Thn 1995

1. mudah meledak
2. mudah terbakar
3. bersifat reaktif
4. beracun
5. menyebabkan infeksi
6. bersifat korosif
7. limbah lain yang apabila diuji dengan metode toksikologi diketahui termasuk dalam jenis limbah B3

3. Pengelompokan Peraturan Perundang-undangan Tentang Pengelolaan Bahan Berbahaya dan Beracun

3.1. Pengelolaan bahan berbahaya pada umumnya

Gevaarlijke Stoffen Ordonnantie Stb. 1949 No. 337 (seterusnya disingkat GSO) merupakan dasar hukum bagi pengelolaan bahan berbahaya (seterusnya disingkat B2) pada umumnya. Pengaturan pengelolaan B2 berdasarkan GSO didasarkan pada instrumen perizinan yang mencakup izin pemasukan, pembuatan dan penggunaan. GSO menunjuk Menteri Kesunatan (*het Hoofd van het Departement van Gezondheid*) sebagai pejabat pemerintah yang berwenang mengeluarkan izin-izin dimaksud. Pemasukan, pembuatan dan penggunaan B2 tanpa izin dari Menteri Kesehatan dapat dikenai sanksi pidana berdasarkan Pasal 2 ayat (1) GSO, yakni berupa hukuman kurungan maksimum tiga bulan. Berdasarkan kewenangannya itu, Menteri Kesehatan telah mengeluarkan Permenkes No. 453/XI/1983 tentang Bahan Berbahaya yang kemudian dicabut dengan Permenkes No. 472/MenKes/Per/V/1996

tentang Pengamanan Bahan Berbahaya. Perbedaan penting antara Permenkes No.453/XI/1983 dan Permenkes No.472/V/1996 terletak pada empat hal, yakni: tentang jumlah Pasal, identifikasi B2, klasifikasi B2 dan ketentuan pelanggaran.

Permenkes No. 453/XI/1983 memuat Pasal yang lebih banyak, yakni 23 Pasal, sedangkan Permenkes No. 472/V/1996 hanya memuat 13 Pasal. Sejumlah ketentuan dalam Permenkes No. 453/XI/1983 tidak lagi muncul atau dituangkan dalam Permenkes No. 472/V/1996, yakni tentang klasifikasi B2, rincian kewajiban penanggungjawab pengelola B2, limbah B2, rincian ketentuan larangan, ketentuan peralihan dan ketentuan penutup.

Identifikasi sifat-sifat keberbahayaan B2 dalam Permenkes No. 453/XI/1983 lebih luas dibandingkan dengan identifikasi sifat-sifat keberbahayaan B3 dalam Permenkes No. 472/V/1996. Perbandingan identifikasi sifat-sifat keberbahayaan B2 dalam kedua Permenkes itu dapat dilihat melalui pemaparan berikut ini:

Permenkes No. 453/XI/1983

1. memancarkan radiasi
2. mudah meledak (termasuk cairan atau gas yang dimampatkan
3. mudah menyala atau terbakar
4. oksidator, reduktor
5. racun
6. korosif
7. menimbulkan iritasi, sensitisasi, luka dan nyeri
8. menimbulkan bahaya elektronik
9. karsinogenik, teratogenik dan mutagenik
10. etiologik/ biomedik
11. bahan berbahaya lain

Permenkes No. 472/V/1996

1. racun
2. karsinogenik
3. teratogenik
4. mutagenik
5. korosif
6. iritasi

Dari paparan di atas dapat diketahui, bahwa Permenkes No. 453/XI/1983 menetapkan 10 kategori sifat keberbahayaan B2 dan dengan klausula yang terbuka untuk penambahan kategori lainnya, sedangkan Permenkes No. 472/V/1996 hanya menetapkan 6 kategori sifat keberbahayaan B2. Namun, definisi dalam Permenkes No. 472/V/1996 secara tegas mengkaitkan keberbahayaan suatu zat atau bahan dengan dampaknya terhadap lingkungan hidup selain dengan kesehatan, sedangkan definisi dalam Permenkes No. 452/XI/1983 tidak mengkaitkannya dengan lingkungan hidup. Permenkes No. 453/XI/1983 mengelompokkan B2 ke dalam empat klas, yakni Klas I, Klas II, Klas III dan Klas IV.⁴ Sebaliknya, Permenkes No.

⁴Klas I meliputi:

1. bahan kimia atau sesuatu yang telah terbukti atau diduga menimbulkan bahaya yang fatal dan luas;
2. bahan kimia yang baru yang belum dikenal dan patut diduga dapat menimbulkan bahaya.

Yang termasuk ke dalam Klas I adalah DDT dan PCP sebagaimana dicantumkan dalam lampiran Permenkes No. 453/XI/1983.

Klas II terdiri atas bahan-bahan berupa:

1. bahan radiasi;
 2. bahan yang sangat mudah meledak;
 3. gas beracun atau bahan lainnya yang mudah diserap oleh kulit;
 4. bahan etiologik/ biomedik;
 5. gas atau cairan beracun atau mudah menyala;
 6. gas atau cairan atau campuran yang bertitik nyala kurang dari 35C;
 7. bahan padat yang mempunyai sifat dapat menyala sendiri.
- Yang termasuk ke dalam Klas II ini, sebagaimana dicantumkan dalam Lampiran Permenkes No. 453/XI/1983, terdiri atas 222 macam B2.

472/V/1996 tidak mengenal klasifikasi B2, tetapi menyebutkan 348 nama B2 sekaligus dengan sifat-sifat keberbahayaannya sebagaimana tercantum dalam Lampiran I Permenkes tersebut.

Permenkes No. 453/XI/1983 secara tegas menyebutkan, bahwa pelanggaran terhadap sejumlah ketentuan dalam Permenkes No. 453/XI/1983 dapat dikenai sanksi pidana dalam *GSO* selain tindakan administratif. Permenkes No. 472/V/1996 tidak secara tegas mengacu pada ketentuan sanksi pidana dalam *GSO*, tetapi menyebutkan, bahwa pelanggaran terhadap beberapa ketentuan dalam Permenkes No. 472/V/1996 dapat dikenai "tindakan administratif atau sanksi pidana sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku." Namun, *GSO* tetap dicantumkan dalam konsiderans dari Permenkes No.

Klas III meliputi bahan-bahan dengan sifat-sifat sebagai berikut:

1. dapat meledak karena sebab-sebab lain daripada sebab-sebab seperti bahan berbahaya Klas II;
2. beracun dengan LD 50 (rat) kurang dari 500 mg/kg atau setara, tetapi tidak mempunyai sifat-sifat seperti bahan beracun dalam Klas II;
3. bahan atau uapnya dapat menimbulkan iritasi atau sensitisasi, luka dan nyeri;
4. gas atau cairan tak beracun atau tidak mudah menyala yang dimampatkan;
5. gas atau cairan atau campurannya dengan bahan padat yang bertitik nyala 35 C sampai 60 C.

Lampiran Permenkes 453/XI/1983 menyebutkan 235 macam B2 yang termasuk ke dalam Klas III.

Klas IV meliputi bahan-bahan dengan sifat-sifat sebagai berikut:

1. beracun dengan LD 50 (rat) di atas 500 mg/kg atau yang setara;
2. pengoksid sedang;
3. korosif sedang dan lemah;
4. mudah terbakar.

Dalam Lampiran Permenkes 453/XI/1983 disebutkan 84 macam B2 yang tergolong ke dalam Klas IV.

472/V/1996. Dengan demikian, Permenkes No. 472/V/1996 membuka peluang bagi pendayagunaan sanksi-sanksi pidana dalam berbagai undang-undang selain *GSO* sendiri.

Terkecuali empat perbedaan yang telah diuraikan di atas, kedua Permenkes itu tetap memiliki kesamaan-kesamaan, yakni memuat pengaturan yang bertumpu pada instrumen izin dan wajib daftar, kewajiban-kewajiban pengamanan, pewadahan dan penandaan, serta pelaporan oleh pengelola kepada Departemen Kesehatan.

Lampiran I Permenkes No. 472/V/1996 memuat daftar 348 nama B2. Namun, penyebutan 348 nama B2 dalam Lampiran I Permenkes No. 472/V/1996 tidak bersifat limitatif dan juga tidak mencerminkan jumlah B2 yang sesungguhnya beredar, karena sejalan dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, B2 terus menerus diciptakan untuk memenuhi kebutuhan berbagai sektor usaha. Menurut suatu studi, lebih kurang 10.000 zat-zat kimia setiap tahunnya diproduksi dengan berat berkisar antara 500 dan 1,000,000 kilogram. Ratusan senyawa-senyawa kimia baru dihasilkan setiap tahunnya dan memasuki pasar, baik di negara-negara maju maupun diekspor ke negara-negara berkembang.⁵ Keadaan ini merupakan tantangan bagi pengaturan tentang pengawasan atas pemasukan B2 di Indonesia yang masih mendasarkan pada *GSO*

⁵ Philip Alston, (1978), "International Regulation of Toxic Chemicals", Ecology Law Quarterly Vol. 7 No. 2 1978, h. 397.

produk masa lalu.

3.2. Pengelolaan pestisida

PP No. 7 Tahun 1973 tentang Pengawasan Atas Peredaran, Penyimpanan dan Penggunaan Pestisida menunjuk Menteri Pertanian selaku Pejabat Tata Usaha Negara yang berwenang mengatur dan mengeluarkan izin penggunaan pestisida.⁶ Berdasarkan kewenangan itu pula, Menteri Pertanian telah mengeluarkan beberapa peraturan pelaksanaan, antara lain:

- Surat Keputusan Menteri Pertanian No. 280/kepts/um/6/1973 tentang Prosedur Permohonan Pendaftaran dan Izin Pestisida;
- Surat Keputusan Menteri Pertanian No. 429/kpts/um/9/1973 tentang Syarat Pembungkusan dan Pemberian Label Pestisida;

⁶ Definisi pestisida sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 1 (a) PP No. 7 tahun 1973 adalah: "semua zat kimia dan bahan lain serta jasad renik dan virus yang dipergunakan untuk:

- memberantas atau mencegah hama-hama dan penyakit-penyakit yang merusak tanaman, bagian-bagian tanaman atau hasil-hasil pertanian;
- memberantas rerumputan;
- mematikan daun dan mencegah pertumbuhan yang tidak diinginkan;
- mengatur atau merangsang pertumbuhan tanaman atau bagian-bagian tanaman tidak termasuk pupuk;
- memberantas atau mencegah hama-hama luar pada hewan-hewan piaran dan ternak;
- memberantas atau mencegah hama-hama air;
- memberantas atau mencegah binatang-binatang dan jasad renik atau rumah tangga, bangunan dan dalam alat-alat pengangkutan;
- memberantas atau mencegah binatang-binatang yang dapat menyebabkan penyakit pada manusia atau binatang yang perlu dilindungi dengan penggunaan pada tanaman, tanah atau air."

- Surat Keputusan Menteri Pertanian No. 536/kpts/TP.270/1985
tentang Pengawasan Pestisida.

PP No. 7 tahun 1973 itu sendiri mengacu kepada *Gevaarlijke Stoffen Ordonnantie, Stb. 1949 No 337*, UU No. 9 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Kesehatan, dan UU No. 11 Tahun 1962 tentang Hygiene untuk Usaha-Usaha Bagi Umum. Bahkan, Pasal 8 PP No. 7 Tahun 1973 menyatakan berlakunya sanksi dalam Pasal 9 UU No. 11 Tahun 1962 terhadap pelanggaran ketentuan-ketentuan Pasal 2, 6, 7 dan 9 PP No. 7 Tahun 1973.⁷ Akan tetapi, sejak berlakunya UU No. 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan, baik UU No. 9 Tahun 1960 maupun UU No. 11 tahun 1962 dinyatakan tidak lagi berlaku.⁸ Dengan demikian, ketentuan Pasal 8 PP no. 7 tahun 1973 yang mengacu kepada sanksi dalam Pasal 9 UU No. 11 Tahun 1962 menjadi tidak lagi bermakna.

⁷Pasal 2 PP No. 7 Tahun 1973 tentang larangan menggunakan pestisida yang tidak terdaftar atau tidak memperoleh izin;

Pasal 6 PP No. 7 tahun 1973 tentang larangan mengedarkan, menyimpan atau menggunakan pestisida menyimpang dari petunjuk-petunjuk dalam izin;

Pasal 7 PP No. 7 Tahun 1973 tentang kewajiban setiap orang atau badan hukum pengguna atau penyimpan pestisida untuk memberi kesempatan kepada pejabat yang berwenang melakukan pemeriksaan di tempat usaha pengguna atau penyimpan pestisida;

Pasal 9 PP No. 7 tahun 1973 tentang kewajiban setiap orang atau badan usaha pengedar dan penyimpan pestisida untuk menyesuaikan dengan ketentuan-ketentuan dalam PP tersebut.

⁸Lihat Pasal 89 UU No. 23 tahun 1993 tentang Kesehatan.

Dengan diundangkannya UU No. 12 tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman, ketentuan-ketentuan tentang pengelolaan pestisida mendapatkan dasar hukum pada tingkat undang-undang. Ketentuan-ketentuan mengenai pestisida dalam UU No. 12 tahun 1992 terdapat dalam Pasal-Pasal 38, 39 dan 40.⁹ Sanksi pidana berupa hukuman penjara maksimum 5 (lima) tahun dan denda maksimum Rp 250.000.000. terhadap mereka yang dengan sengaja mengedarkan pestisida yang tidak terdaftar, tidak sesuai dengan label, tidak memusnahkan pestisida yang dilarang beredar, tidak memenuhi standar mutu atau yang rusak. Jika perbuatan-perbuatan itu dilakukan dengan kelalaian, maka - menurut Pasal 60 (2) - diancam dengan sanksi pidana berupa hukuman kurungan maksimum 12 (dua belas) bulan atau denda maksimum Rp 50.000.000.

Selain Menteri Pertanian, Menteri Kesehatan juga berwenang mengatur pengelolaan pestisida, terutama menyangkut aspek persyaratan kesehatan bagi usaha-usaha pengelolaan pestisida. Menteri Kesehatan telah mengeluarkan

⁹ - Pasal 38 ayat (1) tentang pestisida yang diedarkan di Indonesia harus terdaftar, memenuhi standar mutu, terjamin efektifitasnya, aman bagi manusia dan lingkungan hidup, serta harus diberi label.

- Pasal 38 ayat (2) tentang kewenangan pemerintah untuk menetapkan standar mutu pestisida dan jenis pestisida yang boleh diimpor.

- Pasal 39 tentang kewenangan pemerintah melakukan pendaftaran dan pengawasan terhadap peredaran serta penggunaan pestisida.

- Pasal 40 tentang larangan atau pembatasan peredaran atau penggunaan pestisida tertentu.

pengelolaan pestisida. Menteri Kesehatan telah mengeluarkan Permenkes No. 258/Menkes/III/1992 tentang Persyaratan Kesehatan Pengelolaan Pestisida. Permenkes ini kemudian dijabarkan lebih lanjut, antara lain, melalui:

- Keputusan Direktur Jenderal Pemberantasan Penyakit Menular dan Penyehatan Lingkungan Pemukiman No. 31-I/PD.03.04.LP tahun 1993 tentang Persyaratan Tenaga Penanggungjawab Teknis dan Tenaga Penjamah Pestisida serta Perlengkapan Pelindungnya;
- Keputusan Direktur Jenderal Pemberantasan Penyakit Menular dan Penyehatan Lingkungan Pemukiman No. 32-I/PD.03.04.LP tahun 1993 tentang Persyaratan Kesehatan Tempat Pembuatan, Penyimpanan, Penyajian dan Pengangkutan Pestisida; -
- Keputusan Direktur Jenderal Pemberantasan Penyakit Menular dan Penyehatan Lingkungan Pemukiman No. 33-I/PD.03.04.LP tahun 1993 tentang Penilaian Pestisida Hygiene Lingkungan;
- Keputusan Direktur Jenderal Pemberantasan Penyakit Menular dan Penyehatan Lingkungan Pemukiman No. 35-I/PD.03.04.LP tahun 1993 tentang Persyaratan Peredaran, Penyimpanan dan Penggunaan Pestisida Terbatas.

Upaya pengelolaan pestisida oleh pemerintah sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang ada didasarkan pada pendayagunaan instrumen pendaftaran dan perizinan, pewadahan dan penandaan (pemberian label), pengawasan terhadap peredaran dan penggunaan pestisida, serta melalui pembentukan Komisi Pestisida dan Komisi Pengawas Pestisida.

Keputusan Menteri Pertanian No. 479/Kpts/Kp.150/7/90
tentang Komisi Pestisida menyebutkan tugas-tugas Komisi
Pestisida, yakni:

1. memberi saran dan pertimbangan mengenai pestisida kepada Menteri Pertanian
2. membantu Menteri Pertanian dalam menentukan dan menjalankan kebijaksanaan tentang pestisida;
3. menghubungi instansi/badan, baik di dalam maupun di luar Departemen Pertanian bila diperlukan.

Keputusan Menteri Pertanian tersebut menyebutkan kewenangan Komisi Pestisida, yakni meliputi:

1. menetapkan tata kerja Komisi dengan memperhatikan kepentingan/instansi terkait;
2. mengangkat pembantu sekretariat;
3. menetapkan izin percobaan;
4. memberikan rekomendasi mengenai pembuatan/formulasi, peredaran dan penyimpanan pestisida serta yang berhubungan dengan itu kepada pemakai, calon pembuat/pemformulasian, pengedar dan penyimpan pestisida serta pihak lain yang berkepentingan;
5. memberikan persetujuan tentang penggunaan pestisida yang terdaftar untuk penggunaan.

Komposisi keanggotaan Komisi Pestisida sebagaimana ditetapkan dalam Keputusan Menteri Pertanian No. 479/Kpts/Kp.150/7/90 adalah:

1. Ketua Komisi dijabat oleh Direktur Bina Perlindungan Tanaman Direktorat Jenderal Pertanian Tanaman Pangan

Departemen Pertanian;

2. Wakil Ketua dijabat oleh pejabat dari Direktorat Jenderal Pengawasan Obat dan Makanan, Departemen Kesehatan;
3. Sekretaris dijabat oleh pejabat dari Direktorat Bina Perlindungan Tanaman Pangan, Direktorat Jenderal Tanaman Pangan Departemen Pertanian;
4. Anggota-anggota terdiri atas
 - 7 (tujuh) orang yang mewakili Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian;
 - satu orang yang mewakili Asosiasi Penelitian dan Pengembangan Perkebunan Indonesia;
 - Satu orang yang mewakili Direktorat Jenderal Peternakan Departemen Pertanian;
 - Satu orang yang mewakili Direktorat Jenderal Perkebunan Departemen Pertanian;
 - Satu orang yang mewakili Biro Hukum Departemen Pertanian;
 - Satu orang yang mewakili Badan Penelitian dan Pengembangan Kesehatan Departemen Kesehatan;
 - 2 (dua) orang yang mewakili Direktorat Jenderal Pemberantasan Penyakit Menular dan Penyehatan Lingkungan Departemen Kesehatan;
 - Satu orang yang mewakili Direktorat Jenderal Bina Pengawasan Tenaga Kerja Departemen Tenaga Kerja;
 - Satu orang yang mewakili Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup;

- Satu orang yang mewakili Badan Penelitian dan Pengembangan Hutan Departemen Kehutanan.

Food and Agriculture Organization (FAO)- sebuah badan di bawah PBB, yang bertanggungjawab dalam bidang makanan dan pertanian - juga memberi perhatian terhadap upaya pengaturan penggunaan dan peredaran pestisida dengan mengeluarkan Guidelines for Legislation on the Control of Pesticides dan Code of Conduct on the Distribution and Use of Pesticides, 1985. Kedua dokumen itu memang bukan merupakan perangkat hukum yang mengikat negara - negara, tetapi setidaknya memuat anjuran atau rekomendasi tentang upaya pengaturan di tingkat nasional yang dapat mencegah masalah lingkungan dan kesehatan akibat penggunaan dan peredaran pestisida. FAO Guidelines for Legislation on the Control of Pesticides menetapkan beberapa komponen yang seharusnya ada pada sebuah rejim pengaturan tentang pengendalian penggunaan pestisida, yaitu :

1. Penetapan instansi yang berwenang di bidang pendaftaran dan perizinan penggunaan pestisida serta instansi terkait yang terlibat dalam pengawasan penggunaan pestisida;
2. Prosedur pendaftaran, perizinan dan sertifikasi;
3. Pembentukan Komisi teknis yang anggota-anggotanya tidak saja terdiri dari para ahli dan pejabat-pejabat pemerintah, tetapi juga unsur-unsur yang mewakili kelompok-kelompok kepentingan, misalnya pengguna, perlindungan konsumen, dan perlindungan lingkungan;
4. Prosedur penetapan "*Maximum Residue Limits*";

5. Pengaturan periklanan;
6. Pemeliharaan catatan dan pelaporan oleh pengelolaan pestisida;
7. Penyediaan sanksi-sanksi yang dikenakan terhadap:
 - a. penjualan atau pendistribusian pestisida yang tidak terdaftar;
 - b. penjualan atau pendistribusian pestisida tanpa label menurut aturan yang ditetapkan;
 - c. penjualan atau pendistribusian pestisida yang tidak memenuhi spesifikasi yang dinyatakan pada waktu produk itu didaftarkan;
 - d. menanggalkan atau mengubah atau merusak label pada kemasan sebuah pestisida;
 - e. pengiklanan pestisida yang tidak terdaftar;
 - f. pemasokan pestisida dalam kemasan yang rusak sehingga dapat menimbulkan bahaya pada waktu penyimpanan, pengangkutan dan penggunaannya;
 - g. membuat pernyataan-pernyataan yang menyesatkan atau memberi informasi yang tidak benar pada waktu permohonan pendaftaran, izin penggunaan dan sertifikasi, atau di dalam catatan dan laporan.¹⁰

¹⁰Brian B. Watts, (1989), "FAO Guidelines for Legislation on the Control of Pesticides", Training Modules on Strengthening Pesticides Regulations, FAO dan Asia Development Bank, h. 3-7; juga Phillippe Sands, Richard G. Tarasofsky dan Mary Weits, (1994), Documents in International Environmental Law, IUCN, h. 1058-1074.

Apabila peraturan perundang-undangan tentang penggunaan pestisida di Indonesia dibandingkan dengan unsur-unsur yang terdapat dalam *FAO Guidelines 1985*, maka nyatalah bahwa peraturan perundang-undangan tentang penggunaan pestisida di Indonesia belum sepenuhnya berpedoman kepada komponen-komponen yang terdapat dalam *FAO Guidelines 1985*. Tentang penetapan instansi yang berwenang, prosedur pendaftaran, perizinan dan sertifikasi, pembentukan komisi teknis dan pengaturan periklanan, kewajiban memelihara laporan dan catatan, serta penyediaan sanksi terhadap pelanggaran memang telah diatur dalam PP No. 7 Tahun 1973 dan peraturan pelaksanaannya. serta dalam UU No. 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budi Daya Tanaman. Akan tetapi, jika *FAO Guidelines 1985* menetapkan perlunya keterlibatan organisasi kepentingan atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM)¹¹ dalam komisi teknis pestisida, maka di Indonesia Komisi Pestisida sebagai komisi teknis pestisida belum melibatkan unsur-unsur atau wakil

¹¹ Istilah "Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) merupakan istilah dalam UULH. Pengertiannya dirumuskan dalam Pasal 1 angka 12, yaitu "organisasi yang tumbuh secara swadaya, atas kehendak dan keinginan sendiri, di tengah masyarakat, dan berminat serta bergerak dalam bidang lingkungan hidup." Dalam UUPLH tidak lagi ditemukan istilah LSM. UUPLH memperkenalkan istilah "organisasi lingkungan" yang pengertiannya dirumuskan dalam Pasal 1 angka 22, yaitu: "organisasi lingkungan adalah kelompok orang yang terbentuk atas kehendak dan keinginan sendiri di tengah masyarakat yang tujuan dan kegiatannya di bidang lingkungan hidup." Disertasi ini tetap menggunakan istilah "Lembaga Swadaya Masyarakat" karena dari kedua rumusan tersebut di tampak tidak terdapat perbedaan prinsipil.

LSM. Selain itu, Indonesia baru pada bulan Agustus 1996 mengeluarkan pengaturan tentang "*maximum residue limits*" atau batas maksimum residu sebagai salah satu komponen upaya pengaturan tentang penggunaan pestisida, yakni dengan Keputusan Bersama Menteri Kesehatan dan Menteri Pertanian NO. 881/SKB/VIII/1996, 711/KPTS/TP.270/8/1996 Tentang Batas Maksimum Residu. Keputusan Bersama Menteri Kesehatan dan Menteri Pertanian tersebut menetapkan, bahwa hasil-hasil pertanian, baik produk dalam negeri maupun impor, yang meliputi tanaman pangan, hortikultura, peternakan dan perikanan harus memenuhi Batas Maksimum Residu sebagaimana ditetapkan dalam Keputusan Bersama. Agar Keputusan Bersama Menteri Kesehatan dan Menteri Pertanian dapat berlaku efektif tentu memerlukan dukungan laboratorium yang memadai dan petugas-petugas yang cakap di setiap propinsi. Akan tetapi, ketersediaan laboratorium yang memadai dan petugas-petugas yang cakap saat ini masih belum mencukupi.¹²

3.3. Pengelolaan zat radioaktif

Pencemaran lingkungan oleh zat radioaktif dapat terjadi, antara lain, karena kecelakaan reaktor tenaga nuklir seperti peristiwa "Three Miles Island" pada tahun

¹² Lihat Draf Laporan Sub Program Pengamanan Pestisida Tahun 1993-1994, 9 Mei 1994, yang dipersiapkan oleh SubDit Pengamanan Pestisida, Direktorat Jenderal Pemberantasan Penyakit Menular dan Penyehatan Lingkungan Pemukiman Departemen Kesehatan, h. 2.

1979 di Amerika Serikat dan "Chernobyl" pada tahun 1986 di bekas negara Uni Soviet, serta ketiadaan sarana-sarana yang aman bagi pengolahan atau pembuangan limbah radioaktif.¹³ Indonesia saat ini memang belum memiliki Pembangkit Listrik Tenaga Nuklir (PLTN), tetapi pemerintah telah merencanakan pembangunan sebuah PLTN di sekitar kawasan Gunung Muria, Jawa Tengah. Rencana pembangunan PLTN itu telah ditentang oleh WALHI dan LSM-LSM lain mengingat dampak negatifnya terhadap lingkungan dan kesehatan manusia.¹⁴ Meskipun di Indonesia PLTN saat ini masih belum ada, ancaman pencemaran akibat zat radioaktif tetap ada, karena sektor usaha industri, instalasi kesehatan, dan pusat-pusat penelitian juga mempergunakan atau mengolah zat radioaktif.

Zat radioaktif termasuk ke dalam kategori B3 menurut SK Menteri Perindustrian No. 148M/SK/4 1985, PP No. 41 tahun 1993 dan PP No. 19 tahun 1994 yang diubah dengan PP No. 12 tahun 1995, tetapi pengelolaan zat radioaktif tunduk pada peraturan perundang-undangan khusus.

Hingga 10 April 1997 pengaturan tentang pemakaian zat radioaktif dan kegiatan-kegiatan yang terkait didasarkan pada UU No. 31 Tahun 1964 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok

¹³Rodger W. Findley dan Daniel A. Farber, (1988), Environmental Law, West Publishing Co., St. Paul Minn, h. 229.

¹⁴Lihat SK. Kompas, Kamis 29 Desember 1994, h. 8: "Habibie: PLTN Masih Prioritas Terakhir".

Tenaga Atom dan berbagai peraturan pelaksanaannya, antara lain:

- PP No. 11 Tahun 1975 tentang Keselamatan Kerja Terhadap Radiasi;
- PP No. 12 Tahun 1975 tentang Izin Pemakaian Zat Radioaktif dan atau Sumber Radiasi lainnya;
- PP No. 13 Tahun 1975 tentang Pengangkutan Zat Radioaktif.

Pengelolaan zat dan limbah radioaktif memperoleh dasar hukum baru dengan diundangkannya UU No. 10 Tahun 1997 tentang Ketenaganukliran pada tanggal 10 April 1997.¹⁵ Dibandingkan pengelolaan zat radioaktif berdasarkan UU No. 31 Tahun 1964, maka pengelolaan zat radioaktif berdasarkan UU No. 10 Tahun 1997 relatif memperhitungkan dampaknya terhadap lingkungan hidup. Setidaknya, istilah "lingkungan", "lingkungan hidup", "pencemaran dan kerusakan lingkungan" disebut-sebut dalam UU No. 10 Tahun 1997. Faktor lingkungan atau lingkungan hidup dapat ditemukan dalam konsiderans huruf b, Pasal 1 angka 16 tentang kecelakaan nuklir, Pasal 15, Pasal 16 dan Pasal 18 dalam Bab tentang Pengawasan, Pasal 22 dan Pasal 24 dalam Bab tentang Pengelolaan Limbah Radioaktif. Ketentuan Peralihan UU No. 10 Tahun 1997 menegaskan, bahwa "semua peraturan pelaksanaan yang

¹⁵ Pengertian zat radioaktif menurut Pasal 1 angka 9 UU No. 10 Tahun 1997 tentang Ketenaganukliran adalah sebagai berikut:

"Setiap zat yang memancarkan radiasi pengion dengan aktivitas jenis lebih besar daripada 70 kBq/kg (2nCi/g)".

berhubungan dengan tenaga atom tetap berlaku selama tidak bertentangan" dengan undang-undang tersebut.

3.4. Pengelolaan limbah bahan berbahaya dan beracun dalam rangka pengendalian pencemaran air berdasarkan PP No 20 Tahun 1990

Pengaturan pengendalian pencemaran air dituangkan ke dalam PP No. 20 tahun 1990 tentang Pengendalian Pencemaran Air. Walaupun PP No. 20 tahun 1990 tidak secara khusus mengatur pengendalian pencemaran air akibat limbah B3, pelaksanaan dan penegakan hukum PP No. 20 tahun 1990 berdampak positif terhadap upaya pencegahan pencemaran air akibat limbah B3. Hal ini disebabkan oleh adanya beberapa parameter dalam Baku Mutu Air Golongan A dan B, sebagaimana ditetapkan dalam lampiran PP No. 20 tahun 1990, yang tergolong B3.¹⁶ Oleh sebab itu, jika Baku Mutu Air Golongan A dan B, sebagaimana ditetapkan dalam PP No. 20 Tahun 1990 dapat dipertahankan atau dicapai, hal ini berarti pencemaran air akibat limbah B3 dapat dicegah.

Upaya pengendalian pencemaran air dilaksanakan melalui penggunaan instrumen-instrumen Baku Mutu Air, Baku Mutu Limbah Cair, Izin Pembuangan Limbah Cair dan Pemantauan. Gubernur KDH tingkat I merupakan pejabat yang diberi

¹⁶ Parameter-parameter itu, antara lain, adalah: arsen, seng, aldrin dan dieldrin, benzene, DDT, pestisida total, dan radioaktif.

kewenangan melaksanakan pengendalian pencemaran air di daerahnya. Gubernur KDH Tingkat I berwenang mengeluarkan Izin pembuangan Limbah Cair, tetapi Bupati atau Walikota/Kotamadya KDH Tingkat II berwenang menerapkan sanksi administrasi terhadap si pelanggar. Bahwa Gubernur KDH Tingkat I berwenang mengeluarkan izin, tetapi tidak disertai dengan kewenangan untuk menerapkan sanksi administrasi merupakan pengaturan yang tidak tepat.

Selanjutnya, Pasal 26 ayat (2) PP No. 20 Tahun 1990 mewajibkan Izin Pembuangan Limbah Cair dicantumkan dalam Izin Ordonansi Gangguan (*Hinder Ordonnantie Stb. 1926 No. 226*).¹⁷ Penjelasan Pasal 26 PP No. 20 Tahun 1990 menegaskan, bahwa "Izin Ordonansi Gangguan harus mengacu kepada Izin Pembuangan Limbah Cair yang dikeluarkan oleh Gubernur."

Ada 4 (empat) macam pelanggaran dalam PP No. 20 tahun 1990 yang dapat dikenai sanksi atau tindakan administrasi, yakni pelanggaran terhadap ketentuan dalam Pasal 17, Pasal 19, Pasal 20 dan Pasal 32.¹⁸ PP No. 20 tahun

¹⁷ Pasal 26 ayat (1) PP No. 20 Tahun 1990 berbunyi: "Pembuangan limbah cair ke dalam air dilakukan dengan izin yang diberikan oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I."

Pasal 26 (2) PP No. 20 Tahun 1990 berbunyi: "Izin sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dicantumkan dalam Izin Ordonansi Gangguan."

¹⁸ Lihat Pasal 37 ayat (1). Pasal 17 tentang kewajiban mentaati Baku Mutu Limbah Cair.

Pasal 19 tentang pembuangan limbah cair ke tanah harus berdasarkan izin menteri yang ditugasi mengelola lingkungan.

1990 menetapkan sanksi administrasi, yakni paksaan pemerintahan (*bestuursdwang*). Pasal 36 ayat (2) menyebutkan, bahwa Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dapat melakukan penanggulangan pencemaran air atas beban penanggungjawab kegiatan dan Pasal 36 ayat (3) menyebutkan, bahwa Bupati atau Walikota Kepala Daerah Tingkat II atas nama Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dapat mengambil tindakan sebagaimana disebut dalam Pasal 36 ayat (2) atas beban pembiayaan penanggungjawab kegiatan yang bersangkutan.

3.5. Pengelolaan bahan berbahaya dan beracun pada sektor industri

Industri merupakan sektor usaha yang banyak menggunakan atau mengolah B3, tetapi baru tahun 1985 peraturan perundang-undangan yang mengatur upaya pencegahan dampak negatif penggunaan B3 di sektor industri dikeluarkan, yakni dengan Surat Keputusan Menteri Perindustrian No. 148/M/SK/4/1985 tentang Pengamanan Bahan Beracun dan Berbahaya di Perusahaan Industri. Peraturan perundang-undangan dalam bentuk Surat Keputusan Menteri

Pasal 20 tentang kewajiban penanggungjawab kegiatan untuk membuat saluran limbah cair sedemikian rupa sehingga memudahkan pengambilan contoh dan pengukuran debit limbah cair di luar areal kegiatan.

Pasal 32 tentang kewajiban penanggungjawab kegiatan untuk menyampaikan kepada Gubernur KDH tingkat I :

- a. laporan tentang pembuangan limbah cair dan hasil analisis sekurang-kurangnya dalam 6 (enam) bulan;
- b. pernyataan, bahwa laporan yang telah disampaikan adalah benar mewakili kualitas limbah cair yang sebenarnya dibuang.

tentu mengandung materi muatan yang sangat terbatas. SK Menteri Perindustrian itu dikeluarkan sekedar untuk mengisi kekosongan pengaturan pengelolaan B3. SK Menteri Perindustrian itu mewajibkan industri pengolah B3 untuk mengambil langkah-langkah pengamanan secara teknis dan institusional guna pencegahan dampak negatif penggunaan B3 dalam proses produksi. Langkah-langkah teknis mencakup tahap perencanaan dan tahap operasi. Tahap perencanaan pembangunan industri terdiri dari pemilihan lokasi, pemilihan teknologi proses dan pemilihan disain peralatan. Tahap operasi mencakup pengamanan pada waktu pengangkutan, keamanan dan keselamatan alat, proses, instalasi, keselamatan dan kesehatan para karyawan.¹⁹

Langkah pengamanan institusional mencakup kewajiban pihak industri untuk melakukan:

- pembentukan sebuah unit kerja dalam organisasi perusahaan yang khusus bertanggungjawab atas pengamanan teknis;
- penyusunan buku panduan tentang pengamanan B3;
- peningkatan kewaspadaan, kesadaran, tanggungjawab, disiplin dan kesiapsiagaan karyawan untuk mematuhi ketentuan-ketentuan dalam buku panduan;
- memberikan penyuluhan teknis kepada ekspeditur atau pihak ketiga lain yang bertanggungjawab atas pengangkutan B3 dari

¹⁹ Pasal 3 SK Men Perindustrian No. 148/11/SK/4/1985.

fabrik ke distributor.²⁰

SK Menteri Perindustrian No. 148/1985 itu memuat ketentuan tentang sanksi, yakni pencabutan izin Usaha Industri bagi industri yang gagal melaksanakan upaya pengelolaan B3. SK Menteri Perindustrian itu juga merujuk pada ancaman pidana dalam Pasal 27 ayat (1) dan (2) UU No. 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian bagi industri yang gagal melaksanakan upaya pengamanan sehingga menyebabkan pencemaran lingkungan.²¹

3.6. Pengelolaan limbah bahan berbahaya dan beracun

Pengaturan tentang limbah B3 di Indonesia ditandai dengan perkembangan atau perubahan dalam kurun waktu yang relatif singkat, yakni sejak tahun 1992 dengan dikeluarkannya Keputusan Menteri Perdagangan Nomor 349/Kp/XI/92 tentang Larangan Impor Limbah Plastik hingga

²⁰ Pasal 4 SK Menteri Perindustrian No. 148/11/SK/1985.

²¹ Pasal 27 ayat (1) berbunyi: "Barangsiapa dengan sengaja melakukan perbuatan yang bertentangan dengan Pasal 21 ayat (1) dipidana penjara selama-lamanya 10 (sepuluh) tahun dan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 100.000.000. (seratus juta rupiah)."

Pasal 27 ayat (2) berbunyi: "Barangsiapa karena kelalaiannya melakukan perbuatan yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1) dipidana kurungan selama-lamanya 1 (satu) tahun dan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 1.000.000, (satu juta rupiah)."

Pasal 21 ayat (1) berbunyi: "Perusahaan industri wajib melaksanakan upaya keseimbangan dan kelestarian sumber daya alam serta pencegahan timbulnya kerusakan dan pencemaran lingkungan hidup akibat kegiatan industri yang dilakukannya."

fabrik ke distributor.²⁰

SK Menteri Perindustrian No. 148/1985 itu memuat ketentuan tentang sanksi, yakni pencabutan izin Usaha Industri bagi industri yang gagal melaksanakan upaya pengelolaan B3. SK Menteri Perindustrian itu juga merujuk pada ancaman pidana dalam Pasal 27 ayat (1) dan (2) UU No. 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian bagi industri yang gagal melaksanakan upaya pengamanan sehingga menyebabkan pencemaran lingkungan.²¹

2.3.6 Pengelolaan limbah bahan berbahaya dan beracun

Pengaturan tentang limbah B3 di Indonesia ditandai dengan perkembangan atau perubahan dalam kurun waktu yang relatif singkat, yakni sejak tahun 1992 dengan dikeluarkannya Keputusan Menteri Perdagangan Nomor 349/Kp/XI/92 tentang Larangan Impor Limbah Plastik hingga

²⁰ Pasal 4 SK Menteri Perindustrian No. 148/11/SK/1985.

²¹ Pasal 27 ayat (1) berbunyi: "Barangsiapa dengan sengaja melakukan perbuatan yang bertentangan dengan Pasal 21 ayat (1) dipidana penjara selama-lamanya 10 (sepuluh) tahun dan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 100.000.000. (seratus juta rupiah)."

Pasal 27 ayat (2) berbunyi: "Barangsiapa karena kelalaiannya melakukan perbuatan yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1) dipidana kurungan selama-lamanya 1 (satu) tahun dan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 1.000.000, (satu juta rupiah)."

Pasal 21 ayat (1) berbunyi: "Perusahaan industri wajib melaksanakan upaya keseimbangan dan kelestarian sumber daya alam serta pencegahan timbulnya kerusakan dan pencemaran lingkungan hidup akibat kegiatan industri yang dilakukannya."

bulan Agustus 1997 dengan disetujuinya RUUPLH oleh DPR untuk menjadi UUPLH. Pengaturan tentang limbah B3 dapat ditandai dengan empat tahapan sebagaimana diuraikan pada bagian berikut.

Tahap pertama berdasarkan Keputusan Menteri Perdagangan Nomor 349/Kp/XI/92 (seterusnya disingkat dengan KepMenperdag No. 349/1992). KepMenperdag No. 349/1992 hanya memuat ketentuan larangan impor jenis limbah plastik yang tercantum dalam nomor-nomor pos tarif pada Buku Tarif Bea Masuk Indonesia sebagai berikut:

- 3915.10.000, yakni limbah plastik jenis polimer etilena;
- 3915.20.000, yakni limbah plastik jenis polimer sterena;
- 3915. 90.100, yakni limbah plastik jenis polimer vinil khlorida;
- 3915.90.000, limbah plastik jenis kopolimer vinil asetat dan vinil khlorida yang vinil asetat monomernya dominan.

Dengan demikian, Keputusan Menperdag No.349/1992 tidak bersangkutan paut dengan pengelolaan limbah B3 yang berasal dari kegiatan usaha dalam negeri.

Perkembangan tahap kedua berdasarkan ratifikasi Konvensi Basel dengan Keputusan Presiden No. 61 tahun 1993, 12 Juli 1993. Ratifikasi Konvensi Basel 1989 mencerminkan kesadaran pemerintah Republik Indonesia tentang ancaman pencemaran lingkungan akibat perpindahan atau pengangkutan limbah B3 dari luar negeri ke dalam negeri. Konvensi Basel memuat, antara lain, ketentuan-ketentuan berikut:

- a. kewajiban setiap negara peserta untuk memberitahu Sekretariat Konvensi Basel tentang definisi limbah B3 dan prosedur pengiriman limbah B3 yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan nasional (Artikel 3 angka 1);
- b. hak setiap negara peserta untuk melarang impor limbah B3 dan dengan memberitahu negara-negara lain tentang larangan itu (Artikel 4 angka 1 (a));
- c. mewajibkan negara-negara peserta untuk menetapkan badan pemerintah ("*focal point*") yang berwenang untuk mengirim dan menerima informasi atau pemberitahuan tentang rencana pengiriman limbah B3 (Artikel 5 angka 1);
- d. prosedur pengiriman limbah B3, yaitu sebagai berikut:
 - negara pengekspor mewajibkan badan usaha penghasil atau badan usaha pengekspor limbah B3, melalui badan pemerintah yang berwenang di negara pengekspor, untuk secara tertulis memberitahu negara importir dan negara transit tentang rencana pengiriman atau pengakutan limbah B3 (Artikel 6 angka 1);
 - negara importir memberi jawaban secara tertulis tentang persetujuan atau penolakannya mengenai rencana pengiriman limbah B3 kepada badan pemerintah yang berwenang di negara pengekspor (Artikel 6 angka 2);
- e. pengiriman secara tidak sah sebagai tindak kejahatan (Artikel 4 angka 3);
- f. pengiriman secara tidak sah adalah apabila dilakukan:
 - tanpa pemberitahuan kepada negara yang berkepentingan;
 - tanpa persetujuan dari negara yang berkepentingan;

- dengan persetujuan tetapi terjadi karena pemalsuan, interpretasi keliru dan penipuan;
- tidak sesuai dengan dokumen-dokumen;
- pembuangan secara sengaja(Artikel angka 1 (a), (b), (c), (d), (e)).

Dari ketentuan-ketentuan Konvensi Basel 1989 tampak bahwa pada mulanya Konvensi Basel masih memberikan pilihan kebijaksanaan kepada setiap negara peserta, yaitu kebijaksanaan untuk melarang impor limbah B3 (Artikel 4 angka 1 (a), atau kebijaksanaan membolehkan impor limbah B3 sesuai dengan prosedur dalam Konvensi Basel.

Namun, pada Pertemuan Kedua Negara-Negara Peserta Konvensi Basel (*the Second Meetings of The Conference of the Parties*) tanggal 21-25 Maret 1994, negara-negara peserta Konvensi Basel telah menerima keputusan yang diusulkan oleh Kelompok 77, yaitu bahwa perpindahan limbah B3 untuk tujuan pembuangan akhir dari negara-negara OECD ke negara-negara bukan OECD dilarang.²² Perpindahan limbah B3

²²Lihat teks Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal, 1989 and Decisions Adopted by the First (1992) and the Second (1994) Meetings of the Conference of the Parties, Sekretariat Basel Convention. Decision II/12 berbunyi : "Recognizing that transboundary movements of hazardous wastes from OECD to non-OECD states have a high risk of not constituting an environmentally sound management of hazardous wastes as required by the Basel Convention, 1. Decides to prohibit immediately all transboundary movements of hazardous wastes which are destined for final disposal from OECD to non-OECD states,"

untuk daur ulang masih dibolehkan hingga tanggal 31 Desember 1997.²³ Bagi negara-negara yang peraturan perundang-undangan nasionalnya tidak melarang impor limbah B3 untuk maksud daur ulang, masih dibolehkan untuk mengimpor limbah B3 dengan memberitahu Sekretariat Konvensi Basel.²⁴

Perubahan ketentuan Konvensi Basel juga tidak terlepas dari perkembangan sikap dan kesadaran warga masyarakat di negara-negara maju, terutama di Amerika Utara dan Eropa Barat. Pada mulanya para aktivis Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan warga masyarakat di Amerika Utara dan Eropa Barat lebih peduli dengan ancaman pencemaran limbah B3 di dalam negeri mereka sendiri, sehingga mereka senantiasa menentang rencana pembangunan atau kehadiran instalasi pengolahan limbah B3 di sekitar kawasan tempat tinggal mereka. Penolakan terhadap kehadiran instalasi pengolahan limbah B3

²³ Ibid, angka 2 Decision II/12 berbunyi:
 "2. Decides also to phase out by 31 December 1977, and prohibit as of that date, all transboundary movements of hazardous wastes which are destined for recycling or recovery operations from OECD to non-OECD states;"

²⁴ Ibid, Decision II, angka 3 berbunyi:
 "3. Decides further that any non-OECD state, not possessing a national hazardous wastes import ban and which allows the import from OECD states of hazardous wastes for recycling or recovery operation until 31 December 1997 should inform the Secretariat of the Basel Convention that it would allow the import from an OECD state of hazardous wastes for recycling or recovery operations by specifying the categories of hazardous wastes which are acceptable for import; the quantities to be imported, the specific recycling/ recovery process to be used; and the final destination/disposal or the residues which are derived from recycling/ recovery operations;"

oleh aktivis LSM dan warga masyarakat tercermin dari populernya ungkapan NIMBY yang merupakan singkatan dari *Not in My BackYard*.²⁵ Penolakan oleh warga masyarakat di negara-negara industri maju terhadap pembangunan instalasi pengolahan limbah B3 telah mendorong industrialis untuk mencari alternatif pemecahan masalah limbah B3. Pemecahan masalah yang paling murah adalah mengekspornya ke negara-negara berkembang baik secara sah maupun tidak sah. Praktek ini berlangsung hingga munculnya kesadaran masyarakat internasional akan bahaya dari perpindahan limbah B3 dari satu negara ke negara lain. Sejalan dengan semakin populernya konsep *prevention of wastes*, sikap LSM di Amerika Utara dan Eropa Barat juga berubah. Mereka tidak hanya khawatir dengan ancaman limbah B3 di dalam negeri mereka,

²⁵Lihat Jim Pucket, (1992), "Dumping on Our Neighbours: The International Trade in Hazardous Wastes and the Case for an Immediate Ban on All Hazardous Waste Exports from Industrialized to less-Industrialized Countries, Green Globe, Oxford Univ. Press, hal. 94; lihat juga A Dan Tarlock, (1984), "Siting New or Expanded Treatment, Storage, or Disposal Facilities: The Pigs in the Parlors of 1980s", Natural Resources Lawyers Vol. 17, 1984, hal. 429. Sikap NIMBY juga dapat ditemui di Belanda sebagaimana tampak dari adanya sebutan populer untuk sebuah undang-undang, yakni "De NIMBY wet", yang nama resminya adalah Wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, Stb. 1994, 28. Lihat H. Bierman, L.M. Cuelenare, H. Diender dan E. Langenbach, (1995) "Kroniek Natuur- en milieuwetgeving 93/94", Milieu en Recht Januari 1995 Nr.1 hal. 14-22. Bierman et al. mengatakan: "De NIMBY wet (not in my backyard) maakt het mogelijk onder meer impasses bij beslissingen van gemeenten of provincies op milieu- en natuur gebied te doorbreken" (Undang-undang NIMBY memungkinkan dilakukannya penerobosan terhadap kebuntuan pada pengambilan keputusan pemerintah kota atau propinsi di bidang lingkungan).

tetapi juga peduli dengan ancaman dampak negatif dari perpindahan limbah B3 dari negara mereka ke negara-negara lain. Aktivis LSM menentang praktek perdagangan limbah antar negara sebagai suatu upaya pemecahan masalah limbah B3 di negara-negara maju. Perubahan sikap ini tercermin pula pada ungkapan NIABY yang merupakan singkatan dari *Not In Anybody's BackYard*.²⁶

Perkembangan ketiga terjadi dengan pengundangan PP No. 19 Tahun 1994 tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun (B3) pada tanggal 30 April 1994. Sesuai dengan sikap Indonesia yang mendukung keputusan tentang pelarangan perpindahan limbah B3 dari negara-negara maju ke negara berkembang yang dihasilkan dalam Pertemuan Kedua Negara-Negara Peserta Konvensi Basel pada tanggal 21-25 Maret 1994, pemerintah Indonesia telah menegaskan dan menuangkan ketentuan pelarangan impor limbah B3 ke dalam Pasal 27 Ayat (1) PP No. 19 tahun 1994 sebelum diubah dengan PP No. 12 Tahun 1995 Tentang Perubahan PP No. 19 Tahun 1994 Tentang Pengelolaan Limbah B3.²⁷

Pokok-pokok kebijaksanaan yang dituangkan dalam PP No. 19 Tahun 1994 terdiri atas tiga hal, yakni:

²⁶ Pucket, loc.cit.

²⁷ Pasal 27 Ayat (1) berbunyi: "Setiap orang atau badan usaha dilarang memasukkan limbah B3 dari luar negeri ke dalam wilayah Negara Republik Indonesia."

1. mewajibkan setiap badan usaha penghasil limbah B3 untuk mengolah sendiri limbahnya, atau bagi yang tidak mampu mengolah sendiri diwajibkan untuk menyerahkan limbahnya kepada pusat-pusat pengolahan limbah yang telah mendapat izin instansi yang berwenang (BAPEDAL);²⁸
2. melarang- tanpa pengecualian- pemasukan limbah B3 dari luar negeri ke dalam wilayah Indonesia;²⁹
3. membolehkan pengiriman limbah B3 dari Indonesia ke negara lain setelah mendapat persetujuan dari negara penerima dan izin dari Pemerintah Indonesia.³⁰

Dengan demikian, PP No. 19 Tahun 1994 mencakup pengelolaan limbah B3 yang berasal dari kegiatan-kegiatan usaha dalam negeri.

Kebijaksanaan pelarangan pemasukan limbah dari negara lain ke dalam wilayah Indonesia merupakan tanggapan reaktif dan preventif terhadap kecenderungan kalangan industri di negara-negara maju untuk mengatasi masalah limbah B3 dengan cara membuangnya ke negara-negara berkembang, baik secara sah maupun secara tidak sah. Dikatakan sebagai tanggapan reaktif karena Indonesia memang

²⁸ Pasal 6 ayat (1) dan (2) PP No. 19 tahun 1994.

²⁹ Pasal 27 ayat (1) PP No. 19 tahun 1994.

³⁰ Pasal 27 ayat (3) PP No. 19 Tahun 1994.

telah menjadi salah satu negara sasaran pembuangan limbah B3, sebagaimana diberitakan oleh media massa tentang terdamparnya berton-ton limbah B3 di dalam peti kemas di Pelabuhan Tanjung Perik.³¹ Selain itu, pelarangan total pemasukan limbah B3 dari negara lain ke Indonesia sejalan dengan sikap Indonesia yang mendukung keputusan dalam pertemuan kedua negara-negara peserta Konvensi Basel, yakni tentang ketentuan pelarangan total perdagangan limbah B3 dari negara-negara OECD ke negara-negara berkembang.

Perkembangan tahap keempat terjadi ketika Pemerintah Indonesia mengubah kebijaksanaannya dari pelarangan total impor limbah B3 menjadi pelarangan dengan pengecualian. Perubahan kebijaksanaan ini terjadi dengan diundangkannya PP No. 12 tahun 1995 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah No. 19 tahun 1994 tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun. Perubahan kebijaksanaan ini merupakan hasil dari tekanan atau lobi dari dunia industri, khususnya industri aki bekas yang masih membutuhkan bahan baku bekas dari luar negeri.³² Perubahan kebijaksanaan ini dinilai oleh kalangan LSM sebagai "tindakan mundur" dalam mengatasi masalah ancaman pembuangan limbah B3 dari luar negeri ke dalam

³¹Lihat, misalnya SK Harian Kompas, Juma't, 18 Maret 1994, "WALHI: 10 Importir Terbukti masukkan sampah beracun".

³²SK Harian Kompas, Sabtu, 27 Mei 1995, "Izin Impor Hanya untuk Aki Bekas". Lihat juga Lampiran II Keputusan Menteri Perdagangan No: 156/Kp/Vii/1995 tentang Prosedur Impor Limbah.

wilayah Indonesia. Menurut kalangan LSM, pencabutan ketentuan pelarangan total menjadi pelarangan dengan pengecualian membuka peluang terjadinya penyimpangan.³³

PP No. 12 Tahun 1995 menambah ketentuan-ketentuan baru, yakni tentang:

1. pemanfaatan limbah B3;
2. kewajiban menyampaikan catatan penghasil limbah B3 tidak hanya diberikan kepada BAPEDAL, tetapi juga kepada instansi pembina dan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I;
3. pelaksanaan pengawasan selain dilakukan oleh BAPEDAL juga oleh Departemen Perhubungan dan instansi di Daerah;
4. izin impor atau pemanfaatan limbah B3 dari instansi pembina setelah mendapat rekomendasi dari BAPEDAL.

PP No. 19 Tahun 1994 yang diubah dengan PP No. 12 tahun 1995 disistematisasi ke dalam 8 (delapan) bab. Bab I tentang ketentuan-ketentuan definisi dan tujuan pengelolaan limbah B3. Bab II dan Bab III memuat ketentuan-ketentuan tentang upaya pengelolaan limbah B3. Bab IV memuat ketentuan-ketentuan tentang perizinan, sedangkan Bab V memuat ketentuan-ketentuan tentang pengawasan. Bab VI memuat ketentuan tentang sanksi dan Bab VII tentang Ketentuan

³³ Lihat dokumen "Press Release" tentang "Sikap Lembaga Swadaya Masyarakat terhadap PP No. 12 tahun 1995" yang antara lain ditandatangani oleh WALHI, ELSAM, YLKI, INFID, YLBHI dan ICEL.

peralihan.

Upaya pengelolaan, sebagaimana diatur dalam Bab II PP No. 19 Tahun 1994 yang diubah dengan PP No. 12 tahun 1995, mencakup upaya-upaya penyimpanan dan pengumpulan limbah di lokasi, teknik-teknik pengolahan dan penimbunan sisa hasil pengolahan yang harus dilaksanakan sesuai dengan prosedur dan persyaratan dalam PP No. 19 Tahun 1994 yang diubah PP No. 12 Tahun 1995 dan yang ditetapkan oleh BAPEDAL. Pada dasarnya konsep pengelolaan limbah dalam PP No. 19 Tahun 1994 yang diubah dengan PP No. 12 Tahun 1995 menyerupai konsep pengelolaan limbah dalam RCRA-nya Amerika Serikat yang didasarkan pada pendekatan *from cradle to grave*, yakni pengelolaan limbah sejak dari tempat asalnya atau dihasilkan hingga ke tempat pembuangan akhirnya.³⁴

Selain sebagai instansi pengatur, BAPEDAL juga menjalankan fungsi pengawasan atas pelaksanaan ketentuan-ketentuan dalam PP No. 19 Tahun 1994 yang diubah dengan PP No. 12 tahun 1995. Pengawasan diartikan sebagai "pemantauan pentaatan persyaratan serta ketentuan teknis dan administratif oleh penghasil, pengumpul, pengangkut, pengolah termasuk penimbun limbah B3".³⁵ PP No. 19 Tahun 1994

³⁴Lihat Marsnelliyarti Hilman, (1992), Kebijaksanaan Pengelolaan Limbah B3 di Indonesia, BAPEDAL, hal. 12; bandingkan dengan Case, op.cit. h. 60.

³⁵Lihat Pasal 30 ayat (2) PP No. 19 tahun 1994.

yang diubah dengan PP No. 12 tahun 1995 memberi kewenangan kepada pejabat pengawas untuk:

- a. memasuki areal lokasi penghasil, pengumpul, pengolahan termasuk penimbunan akhir limbah B3;
- b. mengambil contoh limbah B3 untuk diperiksa di laboratorium;
- c. melakukan pemotretan sebagai kelengkapan laporan pengawasan.³⁶

Fungsi pengawasan oleh BAPEDAL diarahkan terhadap tiga kategori badan usaha, yakni:

1. Badan usaha penghasil limbah B3 yang mengolah limbahnya sendiri beserta kegiatan-kegiatan terkait seperti penyimpanan, pengumpulan, pengangkutan jika lokasi pengolahan terpisah dari lokasi kegiatan pokoknya serta penimbunan;
2. Badan usaha penghasil limbah B3 yang tidak mampu membangun instalasi pengolahan limbahnya harus menyerahkan limbahnya kepada badan usaha lain untuk diolah beserta kegiatan-kegiatan terkait;
3. Badan usaha yang bergerak di bidang usaha pengolahan limbah B3 dengan segala kegiatan terkait.

Sebagai instansi pengatur, BAPEDAL telah mengeluarkan beberapa peraturan pelaksanaan dari PP No. 19 Tahun 1994 yang diubah dengan PP No. 12 Tahun 1995 dalam bentuk

³⁶ Pasal 31 ayat (1).

Keputusan-Keputusan Kepala BAPEDAL, yakni:

1. Keputusan No:Kep-68/BAPEDAL/05/1994 tentang Tata Cara Memperoleh Izin Penyimpanan, Pengumpulan, Pengoperasian Alat Pengolahan, Pengolahan dan Penimbunan Akhir Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun;
2. Keputusan No: Kep-01/BAPEDAL/09/1995 tentang Tata Cara dan Persyaratan Teknis Penyimpanan dan Pengumpulan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun;
3. Keputusan NO:Kep-02/BAPEDAL/09/1995 tentang Dokumen Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun;
4. Keputusan NO: Kep-03/BAPEDAL/09/1995 tentang Persyaratan Teknis Pengolahan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun;
5. Keputusan NO: Kep-04/BAPEDAL/09/1995 tentang Tata Cara dan Persyaratan Penimbunan Hasil Pengolahan, Persyaratan Lokasi Bekas Pengolahan, dan Lokasi Bekas Penimbunan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun;
6. Keputusan NO: Kep-05/BAPEDAL/09/1995 tentang Simbol dan Label Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun.

PP No. 19 Tahun 1994 yang diubah dengan PP No. 12 tahun 1995 memuat sanksi administrasi dan mengacu pada ketentuan pidana dalam Pasal 22 UULH.³⁷ Sanksi administrasi berupa "peringatan tertulis" dan "penghentian

³⁷ Lihat Pasal 37 ayat (1) dan ayat (2) dan Pasal 39. Setelah UULH dinyatakan tidak berlaku oleh UUPH, maka ketentuan dalam PP No. 19 Tahun 1994 sebagaimana diubah dengan PP No. 12 Tahun 1995 yang mengacu pada Pasal 22 UULH perlu disesuaikan atas dasar Pasal 50 UUPH.

sementara alat penyimpanan, pengumpul dan pengolah". Sanksi peringatan tertulis dikenakan terhadap badan usaha yang melanggar ketentuan Pasal-Pasal berikut: 5, 6, 8, 9, 11 ayat (1), 12, 13, 15, 16, 18, 19, 20 ayat (1), 21, 28, dan 29 ayat (1).³⁸ Jika dalam jangka waktu 15 hari sejak dikeluarkannya peringatan tertulis badan usaha yang bersangkutan tidak mengindahkannya, maka BAPEDAL berwenang melakukan penghentian sementara pengoperasian alat-alat

³⁸ Pasal 5 tentang larangan pembuangan limbah ke dalam tanah;

Pasal 6 tentang kewajiban badan usaha untuk mengolah limbahnya atau menyerahkannya kepada pihak pengolah;

Pasal 8 tentang lama waktu penyimpanan limbah, yakni 90 hari;

Pasal 9 tentang kewajiban penghasil limbah untuk membuat dan menyimpan catatan tentang limbah;

Pasal 11 ayat (1) tentang pengumpul limbah wajib memenuhi persyaratan-persyaratan;

Pasal 12 tentang pengumpul wajib membuat catatan mengenai limbah;

Pasal 13 tentang lama waktu penyimpanan limbah oleh pengumpul, yakni 90 hari;

Pasal 15 tentang penyerahan limbah dari penghasil atau pengumpul kepada pengolah harus disertai dokumen limbah;

Pasal 16 tentang pengangkut wajib menyerahkan limbah dan dokumen kepada pengumpul atau pengolah;

Pasal 18 tentang kewajiban bagi pengolah untuk membuat ANDAL, RKL dan RPL secara tersediri atau terintegrasi;

Pasal 19 tentang lokasi penimbunan hasil pengolahan wajib memenuhi persyaratan teknis geografis;

Pasal 20 ayat (1) tentang kewajiban melakukan langkah-langkah pengamanan di lokasi penimbunan dan pemantauan air bawah tanah;

Pasal 21 tentang pengumpulan, pengangkutan, pengolahan dan penimbunan akhir harus dengan izin;

Pasal 28 tentang larangan melakukan pengenceran;

Pasal 29 ayat (1) tentang kemasan limbah B3 wajib diberi simbol dan label.

penyimpanan, pengumpulan, pengolahan dan penimbunan sampai badan usaha itu mematuhi ketentuan yang dilanggarnya.³⁹

Sanksi pidana Pasal 22 UULH dikenakan terhadap badan usaha yang melanggar Pasal-Pasal berikut: 5, 6, 8, 10, 13, 14, 17, 18 ayat (2), 19, 20, 21, 28, 35 ayat (1) jika pelanggaran terhadap pasal-pasal tersebut "mengakibatkan terjadinya pencemaran atau kerusakan lingkungan."⁴⁰ Akan tetapi, yang mengherankan adalah, bahwa pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 27 ayat (1) PP No. 19 Tahun 1994 yang diubah dengan PP No. 12 Tahun 1995, yakni larangan pemasukan limbah B3 dari luar negeri ke Indonesia tidak termasuk ke dalam salah satu dari 13 macam pelanggaran yang dapat dikenai sanksi pidana. Tampaknya para penyusun PP tersebut kurang cermat dengan mengecualikan tindakan memasukkan limbah B3 dari luar negeri sebagai tindakan yang tidak termasuk kategori pelanggaran yang dapat dikenai sanksi pidana. Ketiadaan sanksi terhadap pelanggaran Pasal 27 ayat (1) berakibat pada penegakan hukumnya yang dibahas pada Bab 4.

³⁹ Pasal 37 ayat (2).

⁴⁰ Tentang isi Pasal-Pasal: 5, 6, 8, 13, 19, 20, 21, 28, 35 ayat (1) lihat catatan kaki sebelumnya..

Pasal 10 tentang penghasil yang bertindak sebagai pengumpul wajib memenuhi ketentuan tentang pengumpul;

Pasal 14 tentang penghasil limbah yang bertindak sebagai pengangkut wajib memenuhi ketentuan tentang pengangkut;

Pasal 17 tentang kewajiban menggunakan sarana pengangkutan sesuai dengan ketentuan;

Pasal 18 ayat (2) pengoperasian incinerator wajib memenuhi persyaratan.

PP No 19 Tahun 1974 yang diubah dengan PP No. 12 tahun 1995 juga memuat ketentuan tentang tanggungjawab badan usaha dalam penanggulangan kecelakaan dan pencemaran lingkungan akibat lepas atau tumpahan limbah B3. Tentang masalah tanggungjawab ini dibahas dalam Bab 4 yang membahas tentang aspek tanggungjawab.

Dengan diizinkan impornya limbah B3 berdasarkan Pasal 27 ayat (1) PP No. 12 Tahun 1995, pemerintah telah pula menetapkan pengaturan tentang impor limbah B3. Mula-mula pengaturan itu dituangkan dalam Keputusan Menteri Perdagangan No. 156/KP/VII/1995 tentang Prosedur Impor Limbah. Namun, setelah terjadinya perubahan pengelompokan Kabinet berdasarkan Keputusan Presiden No: 388/M/Kep/6/1996 tentang Pengelompokan Baru Kabinet Pembangunan VI, pengaturan impor limbah menjadi kewenangan Menteri Perindustrian dan Perdagangan. Oleh karena itu, Menteri Perindustrian dan Perdagangan telah mengeluarkan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 15/MPP/SK/1/1996 tentang Prosedur Impor Limbah yang sekaligus mencabut Keputusan Menteri Perdagangan No. 156/KP/VII/1995. Akan tetapi, Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 15/MPP/SK/1/1996 itu hanya berlaku dalam waktu enam bulan, karena pada tanggal 4 Juni 1996 Menteri Perindustrian dan Perdagangan telah mengeluarkan Keputusan No. 137/MPP/Kep/6/1996 tentang Prosedur Impor Limbah yang mencabut Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 15/MPP/SK/1/1996.

Antara materi Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 15/MPP/SK/1/1996 tentang Impor Limbah dan materi Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 137/MPP/Kep/6/1996 tentang Impor Limbah hanya terdapat satu perbedaan, yakni Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 15/MPP/SK/1/1996 tidak memuat ketentuan tentang kewenangan Direktorat Bea dan Cukai untuk mengadakan pemeriksaan ulang limbah B3 yang diimpor setelah dilakukan pemeriksaan oleh surveyor di pelabuhan pengiriman, sedangkan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 137/MPP/Kep/6/1996 memuat kewenangan tersebut sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 7 ayat (5). Dengan demikian, ada kekurangcermatan dalam penyusunan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 15/MPP/SK/1/1996 yang hanya berusia enam bulan, sehingga perlu diperbaiki dengan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 137/MPP/Kep/6/1996.

Perkembangan tahap kelima atau terakhir dalam bidang pengaturan tentang pengelolaan limbah B3, khususnya mengenai impor limbah B3, adalah dengan diundangkannya UUPH 1997 yang memuat ketentuan larangan untuk mengimpor limbah B3 sebagaimana dituangkan dalam Pasal 21 UUPH. Ketentuan Pasal 21 UUPH membuat ketentuan Pasal 27 ayat (1) PP No. 19 Tahun 1994 yang diubah dengan PP No. 12 Tahun 1995- yang membolehkan impor limbah B3 - tidak berlaku karena bertentangan dengan ketentuan yang hirarkinya lebih tinggi. Selain itu, Pasal 49 ayat (2) UUPH melarang penerbitan izin

usaha dan/ atau kegiatan yang menggunakan limbah B3 yang diimpor sejak pengundangan UUPLH. Penuangan ketentuan larangan itu dalam UUPLH dapat dikatakan sebagai hasil dari lobi kalangan LSM pada waktu pembahasan RUUPLH di DPR. Dokumen RUULH yang diajukan oleh pihak pemerintah kepada DPR memuat ketentuan tentang izin impor limbah B3 yang berarti mengukuhkan ketentuan izin impor dalam PP No. 12 Tahun 1995. Namun, kalangan LSM terus menerus melakukan lobi dan dengar pendapat dengan DPR yang, antara lain, mengangkat masalah impor limbah B3 sebagai kebijaksanaan yang tidak konsisten dengan sikap Indonesia dalam Pertemuan Kedua Negara-Negara Peserta Konvensi Basel.

3.7. Pengangkutan bahan berbahaya

3.7.1. Pengangkutan bahan berbahaya melalui darat

UU No. 3 Tahun 1965 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang berlaku sebelum UU No. 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan tidak mengatur pengangkutan bahan berbahaya (B2). UU No. 3 Tahun 1965 itu hanya membedakan antara pengangkutan orang dan barang. Dalam lingkup pengangkutan barang tidak dibedakan lebih lanjut antara pengangkutan barang berbahaya dan barang-barang lainnya. Penataan pengaturan B2 melalui darat baru dilakukan dengan diundangkannya UU No. 14 Tahun 1992. Pasal 40 UU No. 14 Tahun 1992 menentukan bahwa, "pengangkutan bahan berbahaya, barang khusus, peti kemas dan alat berat diatur dalam peraturan pemerintah." Selanjutnya, pemerintah telah

mengeluarkan PP No. 41 Tahun 1993 tentang Angkutan Jalan. Pasal 14 PP No. 41 tahun 1993 memuat ketentuan tentang pengklasifikasian B2 dan menetapkan perlunya diatur lebih lanjut tentang persyaratan keselamatan, penandaan, kualifikasi pengemudi, dan pembantu pengemudi dalam rangka pengangkutan B2. Sebagai penjabaran lebih lanjut dari PP No. 41 tahun 1993, Menteri Perhubungan telah mengeluarkan Keputusan Nomor KM. 69 Tahun 1993 tentang Penyelenggaraan Angkutan Barang di Jalan. Keputusan Menteri ini antara lain memuat kewajiban pengangkut untuk mengajukan permohonan izin pengangkutan sebelum pengangkutan dilaksanakan kepada Direktur Jenderal Perhubungan Darat Departemen Perhubungan, persyaratan-persyaratan kendaraan bermotor pengangkut B2, tata cara pemuatan dan pembongkaran B2. Persyaratan-persyaratan kendaraan bermotor pengangkut B2 adalah plakat tanda khusus yang melekat pada sisi kiri, kanan, depan dan belakang kendaraan pengangkut, nama perusahaan melekat pada sisi kiri, kanan dan belakang kendaraan pengangkut, jati diri pengemudi pada "dashboard", kotak obat lengkap dengan isinya dan alat pemadam kebakaran. Warna khusus untuk kendaraan pengangkut B2 layak juga untuk dipertimbangkan sebagai persyaratan kendaraan pengangkut B2, sehingga kendaraan pengangkut B2 dapat dengan mudah diketahui dari jarak pandang.

3.7.2. Pengangkutan bahan berbahaya melalui laut

UU No. 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran memuat

ketentuan yang mendasari pengaturan lebih lanjut tentang pengangkutan B2 melalui laut. Pasal 87 ayat (1) UU No. 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran menentukan, bahwa "pengangkutan barang khusus dan barang berbahaya wajib memenuhi persyaratan". Ketentuan ini akan diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah yang hingga saat ini belum lagi diundangkan.

Selain UU No. 21 tahun 1992, pengaturan pengangkutan B2 melalui laut harus ditelusuri ke dalam konvensi-konvensi internasional yang telah diratifikasi oleh pemerintah Indonesia, yakni *the International Convention for Safety of Life at Sea* (SOLAS) dengan Keputusan Presiden No. 65 Tahun 1980 dan *the International Convention for the Prevention of Pollution from Ships* (MARPOL) dengan Keputusan Presiden No. 46 Tahun 1986.

Bab VII SOLAS - setelah diamendemen pada tahun 1983 - memuat ketentuan-ketentuan tentang pengangkutan B2. Bab VII SOLAS terdiri atas tiga Bagian, yaitu A, B dan C. Bagian A mengenai pengangkutan B2 dalam bentuk kemasan atau dalam bentuk padat secara curah memuat aturan-aturan tentang klasifikasi, pengemasan, penandaan, dokumen-dokumen yang diwajibkan, persyaratan pemadatan serta macam dan jumlah B2 yang diangkut.⁴¹ Bagian B memuat ketentuan-ketentuan tentang

⁴¹ Organisasi Maritim Internasional, Amandemen Tahun 1983 Atas Konvensi Internasional Tentang Keselamatan Jiwa di Laut 1974, Departemen Perhubungan, Direktur Jenderal Perhubungan Laut, 1988.

konstruksi dan perlengkapan kapal tanker pengangkut bahan kimia cair berbahaya secara curah.⁴² Bagian C memuat ketentuan-ketentuan tentang konstruksi dan perlengkapan kapal pengangkut gas cair secara curah.

MARPOL memuat ketentuan-ketentuan yang melengkapi ketentuan-ketentuan SOLAS. Ketentuan-ketentuan MARPOL tentang pencegahan pencemaran laut akibat B2 yang berasal dari kapal terdapat dalam Annex II dan Annex III. Menurut Annex, pembuangan sisa B2 dari tanki kapal pengangkut harus dilakukan di fasilitas penampungan di pelabuhan-pelabuhan. Oleh sebab itu, negara-negara peserta MARPOL wajib menyediakan fasilitas penampungan itu di pelabuhan-pelabuhan-nya.

Annex III memuat ketentuan-ketentuan tentang pengemasan, penandaan, pemasangan label, dokumentasi, pembatasan jumlah. MARPOL juga mewajibkan kapal-kapal pengangkut B2 untuk memiliki *International Pollution Prevention Certificate for the Carriage of Noxious - Liquid Substance in Bulk*. Indonesia yang telah meratifikasi MARPOL telah mengeluarkan peraturan pelaksana, yaitu Keputusan Menteri Perhubungan No. 167/HM/207/PHB-86 tentang Sertifikat Internasional Pencegahan Pencemaran Oleh Minyak dan Sertifikat Internasional Pencegahan Pencemaran Oleh Bahan

⁴²Ibid.

Cair Beracun. Selanjutnya, Direktur Jenderal Perhubungan Laut juga telah mengeluarkan Keputusan No. FY.69/1/11-86 tentang Pelaksanaan Keputusan Menteri Perhubungan No. 167/HM207/PHB-86 yang mengatur tentang prosedur permohonan mendapatkan sertifikat bagi kapal-kapal berbendera kebangsaan Indonesia.

4. Kewenangan Pengelolaan Bahan Berbahaya dan Beracun

Kewenangan pengelolaan B3 merupakan kesatuan yang tidak terpisahkan dari kewenangan pengelolaan lingkungan pada umumnya, karena sesungguhnya masalah B3 merupakan satu di antara beberapa masalah lingkungan yang memerlukan penanganan. Ketentuan yang mendasari kewenangan pengelolaan lingkungan dituangkan dalam Pasal 18 UULH dan penjelasannya. Pasal 18 UULH mengandung tiga ketentuan pokok, yakni:

(1) Pengelolaan lingkungan hidup pada tingkat nasional dilaksanakan secara terpadu oleh perangkat kelembagaan yang dipimpin seorang menteri dan yang diatur dengan peraturan perundang-undangan.

(2) Pengelolaan lingkungan hidup, dalam kaitan dengan keterpaduan pelaksanaan kebijaksanaan nasional tentang pengelolaan lingkungan hidup, secara sektoral dilakukan oleh departemen/ lembaga non departemen sesuai dengan bidang tugas dan tanggungjawab masing-masing.

(3) Pengelolaan lingkungan hidup, dalam kaitan dengan keterpaduan pelaksanaan kebijaksanaan nasional tentang pengelolaan lingkungan hidup di daerah dilakukan oleh Pemerintah Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Penjelasan Pasal 18 ayat (1) UULH menambahkan bahwa, "untuk memberikan wadah koordinasi pada tingkat nasional dibentuk perangkat kelembagaan yang dipimpin seorang menteri."

Ketentuan Pasal 18 ayat (1), (2) dan (3) UULH serta penjelasannya menegaskan bahwa pengundangan UULH tidak mengubah atau mengurangi struktur kewenangan administratif yang dimiliki oleh instansi sektoral dan Pemerintah Daerah (Pemda). Perangkat kelembagaan di tingkat pusat yang dewasa ini dipimpin seorang Menteri Negara hanya merupakan instansi dengan kewenangan koordinasi dan perumusan kebijaksanaan pengelolaan lingkungan tanpa kewenangan administratif. Pelaksanaan pengelolaan lingkungan tetap merupakan kewenangan instansi-instansi sektoral dan Pemda. Kewenangan pelaksanaan mencakup pembuatan dan penegakan aturan-aturan hukum administrasi terhadap sektor-sektor usaha sumber pencemar yang di bawah bidang tugas dan tanggungjawab masing-masing instansi sektoral dan Pemda.

Dalam Kabinet Pembangunan IV, berdasarkan Keputusan Presiden No.25 Tahun 1983 tentang Kedudukan, Tugas Pokok, Fungsi dan Tata Kerja Menteri Negara serta Susunan Organisasi Staf Menteri Negara, perangkat kelembagaan yang disertai tugas koordinasi dan perumusan kebijaksanaan pengelolaan lingkungan adalah Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup (seterusnya disingkat Men KLH). Kemudian, dalam Kabinet Pembangunan VI, perangkat kelembagaan itu diubah menjadi Menteri Negara Lingkungan

Hidup (seterusnya disingkat Men LH) berdasarkan Keputusan Presiden No. 44 Tahun 1993 tentang Tugas Pokok, Fungsi, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Menteri Negara .

Selain itu, Kantor MenNeg LH melaksanakan tugas peningkatan kesadaran lingkungan masyarakat dan pemerintah daerah melalui penyelenggaraan program penghargaan Kalpataru dan Adipura. Dalam perkembangannya kemudian, Men LH ternyata tidak lagi semata-mata menjalankan fungsi koordinasi dan perumusan kebijaksanaan, tetapi juga telah menjalankan fungsi pelaksanaan pengelolaan lingkungan dengan memiliki kewenangan di bidang perizinan, khususnya tentang pemberian izin pembuangan limbah cair ke tanah berdasarkan Pasal 19 PP No. 20 Tahun 1990. Dalam kenyataannya, Men LH juga telah menggunakan kewenangannya di bidang perizinan itu, misalnya dalam kasus pemberian izin pembuangan limbah cair ke tanah kepada PT Indo Aciditama dengan Keputusan No: Kep-33/MenLH/6/1995, 28 Juni 1995. Jika dilihat dari segi hukum administrasi, Men LH semestinya tidak berwenang mengeluarkan izin lingkungan apa pun, karena KepPres No. 44 Tahun 1993 tentang Fungsi, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Menteri Negara, sama sekali tidak menyebutkan kewenangan Men LH di bidang pelaksanaan pengelolaan lingkungan. Dengan demikian, ketentuan Pasal 19 PP No. 20 Tahun 1990 menyimpang dari prinsip-prinsip pengelolaan yang diatur dalam Pasal 18 UULH.

Wewenang pengelolaan lingkungan dalam UUPLH diatur dalam Pasal 9 ayat (2) yang, antara lain, berbunyi:

"pengelolaan lingkungan hidup dilaksanakan secara terpadu oleh instansi pemerintah sesuai dengan bidang tugas dan tanggung jawab masing-masing...." Selanjutnya Pasal 9 ayat (4) UUPH menyebutkan bahwa: "keterpaduan perencanaan dan pelaksanaan kebijaksanaan nasional pengelolaan lingkungan hidup, sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), dikoordinasi oleh Menteri. Pasal 1 angka 5 menyebutkan: "Menteri adalah Menteri yang ditugasi untuk mengelola lingkungan hidup." Jika ketentuan-ketentuan tersebut dibandingkan dengan ketentuan Pasal 18 ayat (1) dan (2) UULH, maka tidak ditemukan perbedaan esensial di antara keduanya. Keduanya sama-sama mengakui fungsi instansi sektoral dalam pelaksanaan pengelolaan lingkungan sesuai dengan lingkup tugas dan tanggungjawab masing-masing, sedangkan Menteri yang membidangi pengelolaan lingkungan menjalankan tugas koordinasi. Akan tetapi, Pasal 20 ayat (3) UUPH memberikan wewenang kepada Menteri yang membidangi pengelolaan lingkungan untuk menerbitkan izin pembuangan limbah ke media lingkungan. Hal ini berarti bahwa Menteri yang membidangi pengelolaan lingkungan juga mempunyai wewenang administratif selain menjalankan fungsi koordinasi. Jika ditilik dari penggunaan istilah "media lingkungan" dalam Pasal 20 ayat (1) UUPH, maka wewenang itu mencakup izin pembuangan limbah ke air, udara, dan tanah. Dengan demikian, Menteri yang membidangi pengelolaan lingkungan relatif memiliki wewenang administratif pengelolaan lingkungan berdasarkan UUPH, jika dibandingkan dengan wewenang berdasarkan UULH. Apakah



perkembangan ini merupakan sebuah cikal bakal bagi pembentukan sebuah Departemen Lingkungan dalam Kabinet-Kabinet mendatang masih belum jelas. Selain itu, ketentuan lebih lanjut tentang wewenang Menteri yang ditugasi untuk mengelola lingkungan dalam penerbitan izin pembuangan limbah masih akan dijabarkan dalam peraturan perundang-undangan.

Wewenang Pemerintah Daerah (Pemda) dalam pengelolaan lingkungan diatur dalam Pasal 12 ayat (1) b dan Pasal 13 ayat (1) UUPH. Pasal 12 ayat (1) berbunyi:

"... Pemerintah berdasarkan perundang-undangan dapat:

- a. mengikutsertakan peran Pemerintah Daerah untuk membantu pemerintah pusat dalam pelaksanaan pengelolaan lingkungan hidup di daerah."

Pasal 13 ayat (1) UUPH berbunyi sebagai berikut:

"Dalam rangka pelaksanaan pengelolaan lingkungan hidup, Pemerintah dapat menyerahkan sebagian urusan kepada Pemerintah Daerah menjadi urusan rumah tangganya."

Khusus dalam bidang pengelolaan B3, instansi-instansi pemerintah yang berwenang mengatur upaya pengelolaan B3 adalah Departemen Kesehatan, Departemen Pertanian, Badan Tenaga Atom Nasional (BATAN), Departemen Perhubungan, Departemen Perindustrian dan Perdagangan (penggabungan Departemen Perindustrian dan Departemen Perdagangan sejak 6 Desember 1995 berdasarkan Keppres No. 388/M Tahun 1995 tentang Pengelompokan Baru Kabinet Pembangunan VI), Departemen Pertambangan dan Energi, Departemen Tenaga Kerja dan Badan Pengendalian Dampak Lingkungan (BAPEDAL). BAPEDAL

mula-mula dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden No.23 Tahun 1990 tentang Badan Pengendalian Dampak Lingkungan. Kemudian struktur keorganisasiannya diubah dan diperluas berdasarkan Keputusan Presiden No. 77 Tahun 1994 tentang Badan Pengendalian Dampak Lingkungan.

Kewenangan instansi-instansi sektoral tersebut ada yang mencakup kewenangan di bidang perizinan tentang B3 dan ada yang terbatas pada kewenangan pembuatan peraturan pelaksanaan guna pencegahan pencemaran lingkungan dan gangguan terhadap kesehatan manusia akibat B3 dalam batas-batas bidang tugas dan tanggungjawab mereka (lihat Tabel 2 di halaman 131). Pasal 18 ayat (2) UULH tetap mengakui kewenangan yang dimiliki oleh instansi-instansi sektoral berdasarkan peraturan perundang-undangan sektoral yang lebih dulu ada daripada UULH. Di bidang pengelolaan B3, instansi-instansi tersebut adalah Departemen Kesehatan berdasarkan *Gevaarlijke Stoffen Ordonnantie Stb. 1949 No. 337*, Departemen Pertanian berdasarkan PP No. 7 Tahun 1973 tentang Pengawasan Atas Peredaran, Penyimpanan dan Penggunaan Pestisida, BATAN berdasarkan UU No. 31 tahun 1964 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Tenaga Atom yang kemudian dicabut dengan UU No. 10 Tahun 1997 tentang Ketenaganukliran.

Kewenangan Departemen Kesehatan yang bersumber dari *Gevaarlijke Stoffen Ordonnantie Stb. 1949 No. 337* mencakup kewenangan pengaturan dan perizinan B3 pada umumnya, tetapi tidak termasuk zat radioaktif. Departemen Pertanian

berdasarkan PP No 7 Tahun 1973 mempunyai kewenangan pengaturan dan perizinan pestisida. BATAN, baik berdasarkan UU No. 31 Tahun 1964 maupun UU No. 10 Tahun 1997 yang mencabut UU No. 31 Tahun 1964, mempunyai kewenangan pengaturan dan perizinan di bidang pemakaian zat radioaktif atau sumber radiasi lainnya.

Departemen Perindustrian dan Perdagangan (setelah Keputusan Presiden No: 388/M Tahun 1995) berwenang melakukan upaya pencegahan dan penanggulangan pencemaran lingkungan akibat penggunaan, pengolahan dan peredaran atau tata niaga B3 oleh sektor-sektor usaha industri. Kewenangan pengelolaan ini mencakup pendayagunaan ketentuan - ketentuan hukum sektoral maupun peraturan perundang-undangan lingkungan, misalnya kewenangan Menteri Perindustrian dan Perdagangan sebagai pejabat yang bertanggungjawab mengeluarkan keputusan berupa persetujuan atau penolakan terhadap dokumen-dokumen AMDAL yang disusun dalam rangka memperoleh Izin Usaha Industri bagi industri yang memiliki dampak penting terhadap lingkungan, penetapan pedoman teknis kerangka acuan bagi penyusunan Analisis Dampak Lingkungan dan penetapan tata kerja Komisi AMDAL Departemen Perindustrian dan Perdagangan. Departemen Pertambangan dan Energi juga berwenang melakukan upaya pencegahan dan penanggulangan pencemaran lingkungan akibat B3 yang berasal dari kegiatan-kegiatan usaha di sektor pertambangan. Departemen Tenaga Kerja berwenang mengatur penggunaan B3 di tempat kerja dalam kaitannya dengan kesehatan kerja bagi

buruh.

Berdasarkan Pasal 18 ayat (3) UULH Pemerintah Daerah berwenang melaksanakan pengelolaan lingkungan di daerahnya "sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku". PP No. 19 Tahun 1994 yang diubah dengan PP No. 12 Tahun 1995 menetapkan, bahwa penghasil dan pengumpul limbah wajib menyampaikan tembusan catatan tentang limbah kepada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I yang bersangkutan.⁴³ Hal ini berarti Gubernur terlibat dalam pemantauan tentang kegiatan pengelolaan limbah B3 di wilayahnya. Selain itu, berdasarkan berlakunya PP No. 20 tahun 1990 tentang Pengendalian Pencemaran Air, Gubernur KDH Tingkat I mempunyai wewenang di bidang pengendalian pencemaran air di wilayahnya. PP ini sesungguhnya dapat digunakan untuk pencegahan pencemaran air akibat limbah bahan berbahaya, yaitu melalui kewenangan pemberian izin pembuangan limbah cair oleh Gubernur.

Meskipun BAPEDAL merupakan lembaga pemerintah non-departemen yang hanya menjalankan fungsi pelayanan dan bantuan keahlian terhadap instansi-instansi sektoral dan Pemda di bidang pengelolaan lingkungan hidup, namun kehadiran BAPEDAL ternyata juga memiliki kewenangan menerbitkan izin berdasarkan PP No. 19 Tahun 1994 yang diubah dengan PP No. 12 Tahun 1995, yakni izin pengelolaan

⁴³ Pasal 9 ayat (2) jo Pasal 12 ayat (2) PP No. 19 Tahun 1994 yang diubah dengan PP No. 12 Tahun 1995.

limbah B3 oleh badan-badan usaha dan mengeluarkan rekomendasi bagi kegiatan pengolahan dan penyimpanan limbah yang terintegrasi dengan kegiatan pokoknya.⁴⁴ Akan tetapi, dapat dipertanyakan kekuatan hukum dari pemberian kewenangan kepada BAPEDAL sebagai suatu lembaga pemerintah non-departemen untuk mengeluarkan izin hanya didasarkan pada sebuah peraturan pemerintah. Padahal, kewenangan di bidang pemberian perizinan semestinya bersumber dari atau merupakan muatan sebuah undang-undang sesuai dengan hukum perundang-undangan.

Bahkan, dalam perkembangan kemudian berdasarkan Keputusan Presiden No. 77 Tahun 1994 tentang Badan Pengendalian Dampak Lingkungan, tanggal 22 Nopember 1994, struktur keorganisasian BAPEDAL diubah atau tepatnya diperluas dengan pembentukan BAPEDAL-BAPEDAL Wilayah yang tunduk pada BAPEDAL di pusat. Sebagai pelaksanaan lebih lanjut dari Keppres No. 77 Tahun 1994 itu, Kepala BAPEDAL telah mengeluarkan Keputusan No: Kep 136 Tahun 1995 tentang Organisasi dan Tata Kerja BAPEDAL Wilayah yang isinya antara lain tentang pembentukan tiga BAPEDAL Wilayah, yakni:

1. BAPEDAL Wilayah I berkedudukan di Pekanbaru dengan wilayah kerjanya meliputi Propinsi-Propinsi di Pulau Sumatera;

⁴⁴ Pasal 21 ayat (1) huruf a dan ayat (2) PP No. 19 Tahun 1994 yang diubah dengan PP No. 12 Tahun 1995.

2. BAPEDAL Wilayah II berkedudukan di Denpasar dengan wilayah kerja meliputi Propinsi-Propinsi Bali, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur dan Timor Timur;
3. BAPEDAL Wilayah III berkedudukan di Ujung Pandang dengan wilayah kerja meliputi Sulawesi, Propinsi Maluku dan Propinsi Irian Jaya.⁴⁵

BAPEDAL Wilayah merupakan unsur pelaksana sebagian tugas dan fungsi BAPEDAL, yakni "memberikan bimbingan teknis dan dukungan pelayanan laboratorium kepada Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan pengendalian dampak lingkungan di wilayah kerja masing-masing."⁴⁶ Selain itu, menurut Keppres No. 77 Tahun 1994, tiap Pemerintah Daerah Tingkat I dan Pemerintah Daerah Tingkat II Kabupaten atau Kotamadya dapat membentuk BAPEDAL Daerah.⁴⁷ BAPEDAL Daerah Tingkat I merupakan perangkat daerah yang bertugas membantu Gubernur Kepala Daerah dalam melakukan pembinaan dan koordinasi pelaksanaan pengendalian dampak lingkungan oleh BAPEDAL-BAPEDAL Daerah Tingkat II di wilayah Propinsi Daerah Tingkat I yang bersangkutan.⁴⁸ Jika dibandingkan dengan Biro Bina Lingkungan Hidup pada tiap

⁴⁵ Lampiran Keputusan Kepala BAPEDAL No:Kep-136 Tahun 1995.

⁴⁶ Pasal 25 Keppres No. 77 Tahun 1994 yang kemudian dijabarkan ke dalam Pasal 3 Keputusan Kepala BAPEDAL No: Kep-136 Tahun 1995.

⁴⁷ Pasal 27 ayat (1) Keppres No. 77 Tahun 1994.

⁴⁸ Pasal 27 ayat (2) Keppres No. 77 Tahun 1994.

Kantor Gubernur, maka BAPEDAL Daerah Tingkat I menjalankan fungsi pelaksanaan atau operasional pengendalian dampak lingkungan dan berada langsung di bawah Gubernur, sedangkan Biro Bina Lingkungan Hidup menjalankan fungsi pembinaan dan koordinasi pengelolaan lingkungan di daerah dan kedudukannya berada di bawah Sekretaris Wilayah Daerah Tingkat I.⁴⁹ BAPEDAL Daerah Tingkat II merupakan perangkat daerah yang bertugas membantu Bupati atau Walikota/madya Kepala Daerah Tingkat II dalam pelaksanaan pengendalian dampak lingkungan di wilayah daerah tingkat II yang bersangkutan.⁵⁰ Jelaslah bahwa, BAPEDALDA Tingkat I dan BAPEDALDA tingkat II merupakan aparat yang berada di bawah struktur Departemen Dalam Negeri. Dengan demikian, jika BAPEDAL Wilayah tunduk dan berada di bawah BAPEDAL, maka BAPEDAL Daerah Tingkat I tunduk dan berada di bawah Gubernur Kepala Daerah Tingkat I yang bersangkutan, serta BAPEDAL Daerah Tingkat II tunduk dan berada di bawah Bupati/Walikota/madya Kepala Daerah Tingkat II yang bersangkutan. Sebagai pelaksanaan dari Keppres No. 77 Tahun 1994 yang memungkinkan pembentukan BAPEDAL Daerah, Menteri Dalam Negeri telah mengeluarkan Keputusan No. 98 Tahun 1996

⁴⁹ Pasal 121 dan 122 Keputusan Mendaqri No. 1 Tahun 1992 tentang Pedoman dan Tatakerja Sekretariat Wilayah/ Daerah Tingkat I dan Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I.

⁵⁰ Pasal 27 ayat (3) Keppres No. 77 Tahun 1994.

tentang Pedoman Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja BAPEDAL Daerah. Menurut Keputusan Menteri Dalam Negeri tersebut, pembentukan BAPEDAL Daerah dapat dilakukan setelah mendapat pertimbangan teknis dari Kepala BAPEDAL dan persetujuan tertulis dari Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (PAN) dengan memperhatikan:

- a. Kompleksitas masalah lingkungan di daerah yang bersangkutan;
- b. besarnya masalah lingkungan di daerah yang bersangkutan;
- c. kemampuan keuangan daerah;
- d. kemampuan penyediaan pegawai.

Dengan demikian, tidak setiap Propinsi atau setiap Kabupaten dan Kotamadya Daerah Tingkat II dapat membentuk BAPEDAL Daerah karena pembentukan BAPEDAL Daerah harus memenuhi penilaian dari BAPEDAL dan persetujuan dari Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (MenPAN) dengan memperhatikan prasyarat-prasyarat yang ditetapkan dalam butir a hingga d.

Berdasarkan persetujuan Men PAN dan pertimbangan teknis BAPEDAL, Menteri Dalam Negeri, dengan Keputusan No. 81 Tahun 1997 tentang Pembentukan 8 (Delapan) BAPEDALDA Tingkat I, telah membentuk delapan BAPEDALDA Tingkat I di delapan Propinsi, yaitu: Jawa Timur, Jawa Tengah, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Kalimantan Tengah, Sulawesi Selatan, Sumatera Barat dan Sumatera Selatan. Kep Mendagri No. 81 Tahun 1997 menetapkan bahwa dengan terbentuknya BAPEDALDA Tingkat I di delapan propinsi tersebut, maka Biro BLH pada Kantor Gubernur di delapan

propinsi tersebut dinyatakan dihapus. Tugas dan fungsinya serta pegawainya diintegrasikan ke dalam BAPEDALDA.⁵¹

Tabel 2: Instansi-Instansi Pemerintah dan Kewenangannya dalam Pengelolaan Bahan Berbahaya dan Beracun

NO	Instansi	Kewenangannya	Dasar Hukum
1	Kantor Menneq KLH/ Menneq LH	- perumusan kebijaksanaan pengelolaan lingkungan	Pasal 18 ayat (1) UULH
	Kantor Menneq LH (setelah UUPLH berlaku)	- koordinasi - kebijaksanaan - koordinasi - penerbitan izin pembuangan limbah ke media lingkungan	Pasal 9 jo Pasal 20 UUPLH
2	BAPEDAL	- mengeluarkan izin bagi badan usaha pengolahan limbah B3 - penetapan peraturan pelaksana tentang pengelolaan limbah B3 - penilai AMDAL badan usaha peng- olah limbah B3	PP No. 19 Thn 1994 jo PP No. 12 Thn 1995
3	Dep. Kesehatan	- pengaturan peng- gunaan B2 pada umumnya, kecuali zat radioaktif	<i>Gevaarlijke Stoffen Ord. Stb. 1949 NO. 337</i>
		- izin penggunaan B2 pada umumnya kecuali zat radioaktif	Pasal 18 ayat (2) UULH

Berlanjut ke halaman berikut

⁵¹Pasal 8 KepMendagri No. 81 Tahun 1997.

- | | | | | |
|-----|------------------------------------|---|---|---|
| 4 | Dep. Pertanian | : | - pengaturan penggunaan pestisida
- izin penggunaan pestisida | PP No. 7
Thn 1973
Pasal 18
ayat (2)
UULH |
| 5 | Dep. Perindustrian dan Perdagangan | : | - pengaturan kegiatan industri pengolah B3
- pelaksanaan/ penegakan ketentuan AMDAL bagi industri pengolah B3
- penetapan izin impor dan peredaran/ perdagangan limbah B3 | Pasal 18
ayat (2)
UULH
UU No. 5
Thn 1984
PP No. 51
Thn 1993 |
| 6 | BATAN | : | - pengaturan dan izin pemasukan, pengangkutan dan penggunaan zat dan dan limbah radioaktif | Pasal 18
ayat (2)
UULH
UU No. 31
Thn 1964/
UU No. 10
Thn 1997 |
| 7 | Dep. Perhubungan | : | - pengaturan kegiatan pengangkutan B3
- izin pengangkutan B3 | Pasal 18
ayat (2)
UULH
UU No. 14
Thn 1992 |
| 8 | Dep. Pertambangan dan Energi | : | - pengaturan kegiatan industri pertambangan penghasil limbah B3 | Pasal 18
ayat (2)
UULH |
| 9 | Dep. Tenaga Kerja | : | - pengaturan/ penetapan syarat-syarat keselamatan kerja di tempat pengolah, pengguna B3 | UU No 1
Thn 1970
Pasal 18
ayat (2)
UULH |
| 10. | Pemda Tkt. I | : | - izin pembuangan limbah cair, termasuk parameter limbah berbahaya | PP No.20
Thn 1990
Pasal 18
ayat (3)
UULH |
-

5. Kewenangan Pengelolaan Bahan Berbahaya dan Beracun di Amerika Serikat, Belanda dan Jepang

Jika dibandingkan perangkat kelembagaan pengelolaan lingkungan di Indonesia dengan perangkat kelembagaan di Amerika Serikat, Belanda dan Jepang, maka perbedaan yang jelas adalah, bahwa Indonesia memiliki dua perangkat kelembagaan, yakni Men LH dan BAPEDAL, tetapi tanpa kewenangan administratif struktural, sedangkan ketiga negara itu masing-masing hanya memiliki satu perangkat kelembagaan, tetapi dengan kewenangan yang kuat.

5.1. Amerika Serikat

Di Amerika Serikat perangkat kelembagaan pengelolaan lingkungan adalah *Environmental Protection Agency* (EPA). EPA merupakan badan pemerintah federal yang diberi tugas untuk melembagakan ("to institutionalize") wawasan lingkungan ("environmentalism") di dalam penyelenggaraan pemerintahan guna mengimbangi badan-badan pemerintah lainnya yang cenderung berpihak kepada dunia usaha.⁵² Oleh sebab itu, EPA diberi kewenangan implementasi dan penegakan berbagai

⁵²Rosenbaun mengatakan: "EPA was deliberately intended to produce an administrative structure and professional staff to represent environmentalists and to institutionalize environmentalism within the federal government to counterbalance other agencies partisan to business and other regulated interests. Lihat W.A. Rosenbaun, (1989), "The Bureaucracy and Environmental Policy" dalam James P. Lester (ed), Environmental Politics and Policy, 1989, Duke Univ. Press, h. 214.

peraturan perundang-undangan lingkungan, antara lain, :

a. di bidang *Environmental Impact Assessment* (EIA):

- EPA berwenang menilai penilaian departemen-departemen atau badan-badan federal atas dokumen EIA dan bahkan berwenang mewajibkan suatu kegiatan wajib EIA meskipun departemen atau badan lain yang membidangi kegiatan itu menyatakan tidak perlu EIA;⁵³

b. di bidang pencemaran udara:

- Berdasarkan *the Clean Air Act of 1970* (CAA) berwenang menetapkan *ambient air quality standards*, menyetujui atau menolak *Implementation Plan* yang disusun oleh negara-negara bagian dalam rangka pencapaian *national ambient air quality*, menetapkan *emission standards* bagi zat pencemar berbahaya, menetapkan *emission standards* untuk sumber pencemar yang ada setelah pengundangan CAA.⁵⁴

c. di bidang pencemaran air:

berdasarkan *the Federal Water Pollution Control Act of 1972* (FWPCA) berwenang menelaah, menyetujui dan mengubah

⁵³ Kewenangan EPA yang begitu kuat sehingga memperoleh julukan sebagai "a general environmental busybody and gossip", serta sebagai "a self starter with a responsibility to 'raise the red flag' over unsuitable environmental adventures". Lihat, W.H. Rodgers Jr., (1977), Environmental Law, West Publishing Co., St. Paul Minn., h. 708-709.

⁵⁴ Ibid, hal. 224, 232, 268-269 dan 276.

water quality standards di negara-negara bagian, membatalkan izin pembuangan limbah yang dikeluarkan oleh negara-negara bagian jika pengeluaran itu menyimpang dari pedoman dan persyaratan dalam FWPCA, menerbitkan daftar zat-zat pencemar beracun, menetapkan *effluent standards* bagi zat pencemar beracun;⁵⁵

d. di bidang pengelolaan limbah berbahaya:

- berdasarkan *the Resource Conservation and Recovery Act of 1976* (RCRA) berwenang menetapkan peraturan pelaksana tentang fasilitas pengolahan, penyimpanan dan pembuangan limbah berbahaya, mengeluarkan surat perintah pentaatan (*compliance order*) kepada para pelanggar ketentuan , membatalkan sementara atau mencabut izin bagi pelanggar yang mengabaikan perintah pentaatan;⁵⁶
- berdasarkan *the Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act of 1980* (CERCLA) - tahun 1986 diamendemen - berwenang melaksanakan tindakan pemulihan atau pembersihan lingkungan yang tercemar akibat limbah berbahaya dengan mempergunakan *Superfund* (dana pemulihan lingkungan), menerapkan

⁵⁵ Ibid., hal. 415-416, 456 dan 482.

⁵⁶ David R. Case, (1993), "Resource Conservation and Recovery Act", dalam J.G. Arbuckel *et al.*, (1993), Environmental Law Handbook, Government Institute, Mc Rockfille, h. 76 dan 89.

denda administratif;⁵⁷

e. di bidang pengawasan pestisida:

kewenangan pengaturan penggunaan pestisida yang pada mulanya merupakan kewenangan dari Departemen Pertanian.⁵⁸

5.2. Belanda

Di Belanda, perangkat kelembagaan pengelolaan lingkungan adalah *Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM)*. VROM memang bukan satu-satunya instansi pemegang kewenangan pengelolaan lingkungan, karena di samping VROM masih terdapat instansi-instansi lain di tingkat nasional yang juga berwenang atas pelaksanaan perlindungan lingkungan. Walau demikian, dibandingkan dengan Men LH, VROM tetap memiliki kewenangan yang lebih luas dan kuat, yakni meliputi kewenangan pelaksanaan dan penegakan peraturan perundang-undangan berikut: *Wet Milieugevaarlijke Stoffen*, *Bestrijdingsmiddelenwet*, *Wet inzake de Luchtverontreiniging* dan *Wet*

⁵⁷ Robert T. Lee, (1993), "Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act", dalam Arbuckel et al., *ibid*, h. 268 dan 299.

⁵⁸ Rodgers Jr., *op.cit.*, h. 849.

bodembescherming.⁵⁹ Selain itu, Kementerian VROM juga berwenang sebagai instansi pengatur menurut beberapa ketentuan dalam *Wet milieubeheer* (Wmb), yakni di bidang:

1. impor, ekspor dan transit limbah B3;⁶⁰
2. instrumen keuangan, misalnya pemberian subsidi, pengelolaan dana pencemaran udara.⁶¹

5.3. Jepang

Di Jepang, perangkat kelembagaan pengelolaan lingkungan adalah sebuah badan yang dipimpin oleh seorang direktur jenderal dengan kedudukan dalam kabinet setingkat dengan menteri negara. Kewenangan badan perlindungan lingkungan Jepang meliputi: perencanaan dan penyusunan kebijaksanaan pengelolaan lingkungan hidup pada umumnya koordinasi terhadap berbagai instansi pemerintah, penegakan ketentuan peraturan perundang-undangan tentang konservasi alam, taman hutan raya, perburuan hewan, perlindungan satwa

⁵⁹C.J. Kleijs-Wijnobel, (1996), "Handhaving van Milieurecht" dalam W. Brussaard et al., (1996), *Milieurecht*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, h. 428. Periksa juga Pasal 1 *Wet milieugevaarlijke Stoffen 1985 Stb.* 639; Pasal 1 n *Bestrijdingsmiddelenwet 1962*; Pasal 1 *Wet inzake de luchtverontreiniging 1970 Stb.* 580; Pasal 1 *Wet bodembescherming 1986 Stb.* 374.

⁶⁰Lihat Titel 10.5A Bab 10 Wmb.

⁶¹Lihat Titel 15.3 dan 15.5. Bab 15 Wmb.

liar, penetapan baku mutu lingkungan, penegakan ketentuan peraturan perundang-undangan tentang pengendalian pencemaran air dan pencemaran udara.⁶²

6. Upaya Pembaruan Hukum Tentang Pengelolaan Bahan Berbahaya dan Beracun di Indonesia

Meskipun UULH yang menjadi kerangka dasar pengaturan pengelolaan lingkungan pada umumnya menekankan pentingnya pendekatan keterpaduan dalam pengaturan maupun kegiatan pengelolaan lingkungan, ternyata pendekatan semacam itu tidak dapat diwujudkan dalam bidang pengaturan tentang pengelolaan B3. Departemen Kesehatan sejak tahun 1987 sebenarnya telah mempersiapkan sebuah Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Bahan Berbahaya dan sebuah Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) tentang Pengelolaan Bahan Berbahaya, sedangkan BAPEDAL sejak 1991 telah mempersiapkan Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun (B3) yang kemudian diundangkan menjadi PP No. 19 Tahun 1994 dan pada tahun 1995 diubah menjadi PP No. 12 Tahun 1995. B3 maupun limbah B3 merupakan objek yang pengaturannya dapat diintegrasikan ke dalam sebuah sistem pengaturan yang terpadu, karena sebagaimana menurut pendapat Mills keduanya

⁶² Environment Agency, (1984), Government of Japan, Quality of the Environment in Japan, h. 330-332.

merupakan dua sisi dari masalah yang sama.⁶³ Akan tetapi upaya pengaturan yang terpadu itu tidak dapat diwujudkan sehingga menghasilkan pengaturan yang parsial atau sektoral sebagaimana menjadi ciri peraturan perundang-undangan yang lama. PP No. 19 Tahun 1994 yang diubah dengan PP No. 12 Tahun 1995 merupakan pengaturan parsial karena hanya mengenai limbah B3. Keberhasilan BAPEDAL dalam mengundang RPP yang diprakarsainya tidak lepas dari momentum, yaitu pada awal 1990-an limbah B3 muncul sebagai salah satu bentuk masalah lingkungan yang menonjol. Selain itu, pembentukan perangkat peraturan perundang-undangan nasional tentang pengelolaan limbah B3 diperlukan sebagai tindak lanjut dari ratifikasi Konvensi Basel berdasarkan KepPres No. 61 Tahun 1993. Ternyata PP tersebut bukan merupakan pengaturan tindak lanjut Konvensi Basel, misalnya tidak diatur tentang pengiriman limbah B3 lintas batas negara (*transboundary movement*).

Sebaliknya, Departemen Kesehatan hingga saat ini belum berhasil mendorong pengundangan RUU dan RPP tentang Pengelolaan Bahan berbahaya yang diprakarsainya, tetapi keadaan ini tidak menghambat atau mengurangi kewenangannya, karena instansi itu telah mendapat legitimasi berdasarkan *Gevaarlijke Stoffen Ordonnantie, Stb. 1949 No. 337*. Jika

⁶³Lihat pandangan Mills pada catatan kaki No 16 dalam Bab 1.

untuk mengintegrasikan pengaturan B3 dan limbah B3 saja sulit diwujudkan, maka lebih sulit lagi untuk mengintegrasikan pengaturan pengelolaan B3 secara keseluruhan yang meliputi pestisida atau radio aktif. Hambatan utama adalah kuatnya kepentingan sektoral atau internal masing-masing badan-badan pemerintahan yang berwenang.

RUU tentang Bahan Berbahaya (B2) yang dipersiapkan oleh Departemen Kesehatan memuat ketentuan-ketentuan tentang asas dan tujuan pengaturan pengelolaan B2, Dewan Bahan Berbahaya, klasifikasi B2 dan upaya pengaturan pengelolaan B2. Asas pengaturan menurut RUU adalah "menjaga keseimbangan atau keserasian antara penggunaan bahan berbahaya dan akibat bahaya yang ditimbulkan". Tujuan pengaturan - yang dirumuskan secara "narratif" - adalah untuk "melindungi kesehatan, keamanan umum dan lingkungan hidup terhadap bahan berbahaya baik secara langsung maupun tidak langsung." Upaya pengaturan dilaksanakan melalui pengaturan terhadap kegiatan-kegiatan produksi, impor dan ekspor, penggunaan, peredaran, pewadahan, pengemasan dan penandaan B2, serta pengangkutan B2.

Pasal 20 RUU tentang B2 memuat sanksi pidana yang dapat dikenakan terhadap mereka yang melakukan "perbuatan yang menimbulkan bahaya terhadap kesehatan dan kematian manusia serta keamanan umum". Sanksi pidana penjara selama-lamanya 10 (sepuluh) tahun atau denda Rp. 100.000.000, dapat dikenakan terhadap mereka yang dengan

sengaja melakukan "perbuatan yang menimbulkan bahaya terhadap kesehatan dan kematian manusia serta keamanan umum". Sanksi pidana kurungan selama-lamanya 1 (satu) tahun atau denda Rp. 10.000.000, dapat dikenakan terhadap mereka yang karena kelalaiannya "menimbulkan bahaya terhadap kesehatan dan kematian manusia serta keamanan umum". RUU tentang B2 juga memberikan kewenangan kepada pegawai negeri sipil tertentu untuk melakukan penyidikan terhadap dugaan adanya tindak pidana yang dirumuskan dalam Pasal 20 RUU itu.

Dilihat dari segi hukum administrasi, RUU tentang B2 tidak menimbulkan perubahan-perubahan penting karena materi muatannya memperkokoh upaya pengelolaan yang dewasa ini berlaku berdasarkan *GSO*, seperti pendayagunaan instrumen pengaturan dan perizinan impor, penggunaan, peredaran, pengangkutan B2, dan pendaftaran B2. RUU ini juga tidak mengubah struktur kewenangan dalam pengaturan pengelolaan B2 yang sedang berlaku, yakni pengaturan pendaftaran B2 oleh Departemen Kesehatan, izin impor oleh Departemen Kesehatan dan Departemen Perdagangan (dibaca dalam konteks sebelum keluarnya KepPres No. 388 Tahun 1995 yang menggabungkan Departemen Perdagangan dengan Departemen Perindustrian menjadi Departemen Perindustrian dan Perdagangan), izin produksi oleh Departemen Kesehatan dan Perindustrian (dibaca dalam konteks sebelum keluarnya KepPres No. 388 Tahun 1995), izin pengangkutan oleh Departemen Perhubungan, pengawasan oleh Departemen Kesehatan dan departemen-departemen terkait. Perbedaan penting yang tampak antara *GSO*

dan RUU tentang B2 adalah dalam aspek hukum pidana, yakni dengan adanya perumusan delik baru seperti telah diuraikan sebelumnya. Jika GSO memuat sanksi pidana ringan berupa kurungan selama-lamanya 3 bulan dan dikenakan terhadap pelanggaran perizinan, maka RUU tentang B2 memuat sanksi pidana yang lebih berat dan sanksi itu tidak dikaitkan dengan pelanggaran perizinan dan merupakan sebuah delik materiil yang tampaknya mengacu pada Pasal 22 UULH.

7. Asas-Asas Dalam Pengaturan Pengelolaan Bahan Berbahaya dan Beracun

7.1. Asas pencegahan pencemaran

The UNEP Governing Council pada tahun 1987 mengeluarkan The Guidelines and Principles for the Environmentally Sound Management of Hazardous Wastes yang disebut juga dengan "the Cairo Guidelines." "The Cairo Guidelines" ini dipersiapkan oleh Kelompok Kerja Ahli yang dibentuk sebagai pelaksanaan "the Montevideo Programme for the Development and Periodic Review of Environmental Law."⁶⁴ The Cairo Guidelines" memuat konsep pencegahan pencemaran sebagai asas pengelolaan limbah B3 sebagaimana dituangkan dalam Bagian II Angka 7 yang berbunyi:⁶⁵

⁶⁴ Anonim, (1988), "The United Nations Environment Programme Activities in Hazardous Waste", UNEP Industry and Environment Vol. 11 No. 1, 1988, h. 33.

⁶⁵ Ibid, h. 36.

7. Preventive Measures

- (a) States should take such steps as are appropriate to ensure that generation of hazardous wastes within their territories is reduced to a minimum."
- (b) States should ensures that persons involved in management of hazardous wastes take such steps are necessary to prevent pollution arising from such management and, if pollution should occur, to minimize the consequences thereof for health and the environment.
- (c) In particular, states should take such steps as are necessary to promote the development and employment of low-waste technologies applicable to activities generating hazardous wastes and the recycling and reuse of hazardous wastes unavoidably produced by such activities.

Lahirnya konsep pencegahan sebagai asas dalam pengelolaan limbah B3 dilatarbelakangi oleh munculnya kesadaran, bahwa pengendalian pencemaran berdasarkan pendekatan "*end-of-pipe*" yang selama ini diterapkan di banyak negara ternyata tidak efektif sebagaimana diungkapkan oleh Huising: "...that many of our end-of-pipe approaches to pollution controls have not been as effective or as efficient in achieving the goals of cleaner air and water as we had hoped."⁶⁶ Beberapa kelemahan dari konsep pengendalian pencemaran berdasarkan "*end-of-pipe approaches*" dapat diketahui dari uraian Underwood⁶⁷ berikut ini:

⁶⁶D. Huising, (1989), "Cleaner Technologies Through Process Modifications, Material Substitutions and Ecologically Based Ethical Values", UNEP Industry and Environment, Vol. 12 No. 1, 1989, h. 4-8.

⁶⁷Joanna D. Underwood, (1988), "Managing Hazardous Wastes is not Enough", UNEP Industry and Environment Vol. 11 No. 1, 1988, h. 29.

The shortcomings of "pollution controls" are numerous. Such controls may often just move hazardous pollutants from one environmental medium to another than getting rid of them. There are air and water treatment technologies such as baghouses and scrubbers that produces waste dusts or sludges which must then landfilled. There are evaporation ponds or air stripping columns used to treat liquid wastes that in their turn put some of the volatile chemicals in these wastes into the air. Then there are absorption materials used to remove toxic matter from liquid wastes or gases. These absorption materials are then sent to landfills where they create a potential groundwater contamination problem.... primary emphasis on pollution control and treatment options: "end-of-pipe" methods geared to cope with already wastes. They seldom look first for ways to reduce or prevent wastes.

Dari uraian tersebut di atas dapat diketahui, bahwa kelemahan dari pengendalian pencemaran lingkungan ("pollution control") berdasarkan "end-of-pipe approaches " adalah ketidakmampuannya mengatasi masalah pencemaran lingkungan secara menyeluruh, tetapi lebih pada penyelesaian yang bersifat bagian per bagian lingkungan ("environmental medium"), misalnya air dan udara saja. Upaya pengendalian pencemaran air permukaan ternyata dapat menimbulkan pencemaran udara. Begitu pula upaya pengendalian pencemaran air permukaan , gas dan udara dapat menimbulkan pencemaran air bawah tanah. Titikberat dari konsep pengendalian pencemaran adalah pada upaya pengolahan limbah dan bukan pada upaya peniadaan, pengurangan atau pencegahan adanya limbah.

Kelemahan lain dari pengendalian pencemaran adalah

sebagaimana dikemukakan oleh Ling⁶⁸:

Furthermore, such types of control work only with pollution created during the manufacturing process in factories, which is known as 'First Generation' pollution. They do not and cannot cope with 'Second Generation' or 'Third Generation' pollution.

Dari uraian itu dapat diungkapkan, bahwa kelemahan lain dari konsep pengendalian pencemaran adalah terletak pada ketidakmampuannya untuk mengatasi secara terpadu pencemaran lingkungan yang dapat terjadi pada tiga tahapan, yakni tahap proses manufaktur di pabrik-pabrik, tahap penggunaan produk dan tahap setelah produk selesai dikonsumsi yang menghasilkan limbah. Upaya pengendalian pencemaran pada tahap proses manufaktur tidak dapat diterapkan pada masalah pencemaran tahap kedua atau ketiga. Keadaan ini lebih menjadi sulit jika antara industri manufaktur sebuah produk dan konsumennya berada di negara yang berbeda.⁶⁹ Ketidaksiapan terhadap konsep pengendalian pencemaran melahirkan pemikiran-pemikiran untuk menemukan pemecahan masalah pencemaran lingkungan ke akar masalahnya, yakni melalui penyerapan dan pemberlakuan konsep pencegahan pencemaran ("pollution prevention")

⁶⁸ Joseph T. Ling, (1984), "Pollution Prevention does Pay", UNEP Industry and Environment Vol. 7 No. 2, 1984, h. 3.

⁶⁹ Ling, ibid.

Amerika Serikat merupakan negara yang secara formal menuangkan konsep pencegahan pencemaran ke dalam sebuah undang-undang, yakni *Pollution Prevention Act of 1990* (PPA). PPA menetapkan kebijaksanaan untuk mengatasi masalah ancaman pencemaran lingkungan akibat B3 didasarkan pada prioritas-prioritas. Pertama, pencemaran sedapat mungkin dicegah atau direduksi pada sumbernya. Kedua, jika limbah tetap dihasilkan atau tidak dapat dicegah kehadirannya, maka limbah sedapat mungkin didaurulang dengan cara yang berwawasan lingkungan. Ketiga, limbah yang tidak dapat dicegah kehadirannya atau tidak dapat didaurulang, harus diolah secara berwawasan lingkungan. Keempat pembuangan (*disposal*) atau cara pelepasan lain ke dalam media lingkungan harus menjadi pilihan terakhir dan dilakukan secara berwawasan lingkungan.⁷⁰

Pencegahan pencemaran (*pollution prevention*) -juga disebut dengan *source reduction* - merupakan konsep yang mencakup pengertian-pengertian berikut : modifikasi teknologi, modifikasi proses atau prosedur, perumusan ulang

⁷⁰ Pasal 6602 (5) (b) *Pollution Prevention Act of 1990* menyatakan : "The Congress hereby declares it to be national policy of the United States that pollution should be prevented or reduced at source whenever feasible; pollution that cannot be prevented should be recycled in an environmentally safe manner whenever feasible; pollution that cannot be prevented or recycled should be treated in an environmentally safe manner whenever feasible; and disposal or other release into the environment should be employed only as a last resort and should be conducted in an environmentally safe manner."

atau perancangan ulang produk-produk, substitusi bahan baku, perbaikan-perbaikan proses produksi, pemeliharaan, dan pelatihan yang bertujuan untuk mengurangi limbah B3.⁷¹

Konsep *pollution prevention* atau *source reduction* juga menjadi dasar bagi upaya pengelolaan limbah di Belanda sejak pengundangan *Wet chemische Afvalstoffen* pada tanggal 1 Maret 1993 yang kemudian dituangkan ke dalam Bab 10 *Wet Milieubeheer* dan berlaku sejak tanggal 1 Januari 1994. Kebijakan itu dituangkan ke dalam Pasal 10.1 Bab 10 *Wet Milieubeheer*.⁷² Pasal 10.1 *Wet milieubeheer*, menetapkan

⁷¹ Pasal 6603 (5) (A) *Pollution Prevention Act of 1990*.

⁷² Teks Bahasa Inggris Pasal 10.1 *Wet milieubeheer*, terjemahan oleh Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, January 1995, berbunyi:
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:

- a. the generation of waste should be prevented or limited wherever possible;
- b. when manufacturing substances, preparations or other products, use should be made of substances and materials which do not damage the environment after they have been used for the purposes for which they were intended;
- c. substances, preparations or other products to be marketed in the Netherlands should be used more than once;
- d. If use as referred to under c is impossible, substances, preparations 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 that for which they were originally intended;
- e. the disposal of substances, 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;
- f. the disposal of substances, preparations or other

"*prevention*" sebagai prioritas pertama dan jika "*prevention*" tidak mungkin dilakukan, maka barulah upaya-upaya lain ditempuh dan dilakukan dengan cara yang berwawasan lingkungan, yakni: "*reuse*", "*disposal with energy recovery*", "*disposal other than landfilling*" dan "*landfilling*".

Kebijaksanaan pengelolaan limbah B3 di Jepang berdasarkan undang-undang yang berlaku sejak 1992 masih mendasarkan pada konsep pengolahan, dan "*end of pipe treatment*", yakni melalui langkah-langkah: pengumpulan, pengangkutan, pengolahan dan pembuangan akhir. Menyadari kelemahan dari konsep pengelolaan limbah yang berlaku saat ini, seorang penulis Jepang, Hitsumamoto⁷³ mengemukakan pandangan tentang pentingnya bagi Jepang menyerap kebijaksanaan pengelolaan limbah berdasarkan pendekatan pencegahan atau pengurangan limbah :

The reduction of waste is an urgent issue in waste management in Japan, where land for waste disposal

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

⁷³Reiji Hitsumamoto, (1993), "Hazardous Waste Management in Japan", Regional Development Dialogue Vol. 14 No. 3, 1993, h. 148.

is limited. In the future, Japan will have to consider the reduction of hazardous waste generation and promote the utilization of hazardous waste as raw material. Japan must think about hazardous waste issue, not only from the view point of waste management, but also from the view point of controlling the generation process. In addition to end of pipe treatment, it is important also to emphasize and promote the concept of cleaner production." (Garis bawah dari penulis).

Kebijaksanaan pengelolaan limbah di Indonesia juga masih menitikberatkan pada prinsip pengendalian pencemaran lingkungan. Kebijakan ini tercermin dalam PP No. 20 Tahun 1990 tentang Pengendalian Pencemaran Air dan PP No. 12 Tahun 1995 tentang Perubahan PP No. 19 Tahun 1994 tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun. Kedua perangkat perundang-undangan ini lebih menekankan pada upaya pengolahan limbah daripada *source reduction*. Tidak satu pasal pun dalam kedua perangkat hukum itu mewajibkan sektor-sektor usaha untuk menempuh upaya *source reduction*. Penuangan konsep "pencegahan pencemaran" secara eksplisit ke dalam undang-undang seperti yang ditempuh oleh Amerika Serikat dan Belanda diperlukan, karena hal itu lebih memberi kekuatan normatif dan menjadi pangkal tolak dalam setiap pengambilan keputusan administratif. Konsekuensinya adalah, bahwa jika badan pemerintahan yang berwenang mengabaikannya, maka warga yang berkepentingan melalui proses perizinan dan proses pengadilan dapat memaksakan penerapan konsep itu dalam situasi konkrit. Ketiadaan konsep "pencegahan pencemaran" dalam undang-undang dapat dijadikan alasan oleh badan pemerintah yang berwenang untuk menolak penerapan

konsep itu.

Penjelasan umum PP No. 19 Tahun 1994 yang diubah dengan PP No. 12 Tahun 1995 memang menyebutkan istilah-istilah "minimalisasi limbah", "substitusi bahan", dan "teknologi bersih", tetapi istilah-istilah itu tidak tercermin dalam Pasal demi Pasal. Sebaliknya, Pasal-Pasal dalam PP No. 12 Tahun 1995 justru lebih menekankan pada aturan-aturan tentang pengelolaan limbah B3 melalui upaya pengolahan dan berbagai kegiatan terkait, misalnya penyimpanan, pengumpulan dan pengangkutan dan penimbunan sisa pengolahan. Dengan demikian, ada dua kemungkinan tentang PP No. 19 Tahun 1994 yang diubah dengan PP No. 12 Tahun 1995. Pertama, adanya ketidaktaatan asas (*inconsistency*) antara pasal-pasal dan penjelasan umum. Kedua, kerancuan dan ketidakjelasan dalam merumuskan kebijaksanaan yang mendasari upaya pengelolaan limbah B3 di Indonesia.

Dalam Pasal 5 ayat (2) UULH maupun Pasal 6 ayat (1) UUPLH memang terdapat istilah "mencegah pencemaran", tetapi istilah tersebut masih terlalu umum dan belum mengandung pengertian konseptual serta langkah-langkah sistematis tentang pencegahan pencemaran sebagaimana perumusan dalam *Pollution Prevention Act of 1990* di Amerika Serikat dan *Wet Milieubeheer* di Belanda. The Third United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS III), yang telah diratifikasi oleh Indonesia dengan UU No.17 Tahun 1985, memuat ketentuan yang mewajibkan negara-negara peserta untuk mencegah

pencemaran laut yang bersumber dari kegiatan di darat.⁷⁴ Akan tetapi, ketentuan UNCLOS III masih perlu diimplementasikan ke dalam peraturan perundang-undangan nasional. Berpedomankan pada perkembangan hukum di negara-negara maju, terutama Amerika Serikat dan Belanda, serta *the Cairo Guidelines* dan UNCLOS III, konsep pencegahan pencemaran perlu secara eksplisit diserap ke dalam pengaturan hukum tentang pengelolaan B3 di Indonesia berdasarkan undang-undang.

7.2. Asas keberhati-hatian

Asas keberhati-hatian (*precautionary principle*) telah diterima sebagai Prinsip ke 15 dalam Deklarasi Rio, yang berbunyi:

In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by states according to their capabilities. 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 keberhati-hatian sebagaimana dirumuskan dalam Deklarasi Rio tersebut mengandung pengertian bahwa, langkah-langkah pencegahan tidak boleh ditunda atau dikesampingkan hanya

⁷⁴ Artikel 207 UNCLOS III, antara lain, berbunyi: "States shall adopt laws and regulations to prevent, reduce and control pollution of the marine environment from land-based sources...."

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 keberhati-hatian sebagaimana dikemukakan oleh Cameron dan Abouchar: "Planning, industrial emissions, conservation of natural resources and disposal of hazardous substances are areas which would benefit from a more precautionary approach".⁷⁵

Pengelolaan B3 bersangkutan paut dengan pengelolaan risiko terhadap kesehatan dan lingkungan yang bersumber dari penggunaan B3 sebagaimana tercermin dari pandangan Bovenkerk: "The management of chemicals is the continuous process of assessing and reducing the risk that substances will harm human health or the environment."⁷⁶ Oleh sebab itu, pengaturan tentang pengelolaan B3 juga bersangkutan paut dengan permasalahan untuk menentukan sejauhmana tingkat risiko dari penggunaan B3 dapat diterima atau dianggap aman sebagaimana dikemukakan oleh Kasperson et al. : "legislation on toxic chemicals has centered attention upon the level of

⁷⁵ Lihat James Cameron dan Juli Abouchar, (1991), "the Precautionary Principle: A Fundamental Principle of Law and Policy for the Protection of Global Environment", Boston College Comparative Law Review Vol. XIV No. 1, 1991, h. 27.

⁷⁶ Michiel Bovenkerk, (1996), Chemicals Management in the Netherlands, May 1996, h. 3-7, Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment.

permissible risk to which regulation should aspire."⁷⁷

Pengelolaan risiko dalam kaitan dengan pengelolaan B3 seringkali dihadapkan pada masalah ketidakpastian ilmiah. Penerimaan atau pemberlakuan asas keberhati-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. Di masa-masa lalu, dalam pengambilan keputusan kebijaksanaan publik ketidakpastian ilmiah cenderung diabaikan atau tidak mendapat perhatian sebagaimana diungkapkan oleh Fisher:⁷⁸

"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..."

Masalah ketidakpastian ilmiah dalam pengambilan keputusan dalam rangka pengelolaan B3 dapat difahami dengan cara menelusuri bagaimana pengambilan keputusan dibuat. Pengambilan keputusan dalam rangka pengelolaan B3 dibuat

⁷⁷R.E. Kasperson dan J.X. Kasperson, (1982), "Determining The Acceptability of Risk: Ethical and Policy Issues", Proceedings a Symposium on the Assessment and Perception of Risk to Human Health, 18-19 October 1982, Toronto, h. 135. Bandingkan dengan Rosenthal et al., yang juga mengatakan: "legislating acceptable risk from exposure to toxic chemicals. Lihat Rosenthal et al., op.cit, h. 360.

⁷⁸Liz Fisher, (1993), The Precautionary Principle, Institute of Environmental Studies, University of South Wales, h. iii.

atas bantuan "*risk assessment*". Penggunaan "*risk assessment*" di Amerika Serikat dikemukakan oleh Rosenthal et al.,: "Federal agencies have adopted risk assessment ...in the spirit of using good science to inform administrative decisions."⁷⁹ "*Risk assessment*" juga diterapkan oleh negara-negara anggota Masyarakat Ekonomi Eropa berdasarkan Directive 92/32/EEC sebagaimana dikemukakan oleh Bovenkerk: "This directive also requires that principles be laid down for carrying out the risk assessment of new substances".⁸⁰

Penggunaan "*risk assessment*" dalam pengambilan keputusan dilaksanakan dengan bantuan ilmu-ilmu yang tergolong "*science*", yakni toksikologi dan epidemiologi dengan maksud agar setiap pengaturan dan keputusan administratif mendapatkan pembenaran yang rasional dan objektif. Akan tetapi, baik penelitian epidemiologi maupun penelitian toksikologi dihadapkan pada kendala-kendala yang menyebabkan pengaturan pengelolaan B3 seringkali dihadapkan pada masalah ketidakpastian ilmiah.

Kendala dalam penelitian epidemiologi sebagai alat bantu untuk "*risk assessment*" dapat difahami dari pernyataan

⁷⁹ A. Rosenthal, George M. Gray dan John D. Graham, (1992), "Legislating Acceptable Cancer Risk from Exposure to Toxic Chemicals", Ecology Law Quarterly Vol. 19, 1992, h. 278.

⁸⁰ Bovenkerk, op.cit., h. 7.

Davis⁸¹ berikut ini:

Epidemiological research documents past risk in human populations exposed to toxic substances under "natural conditions". A major defect of epidemiological research is that it can rarely determine the precise level or "dose" to which a given population has been exposed.

Dari pernyataan tersebut dapat diketahui, bahwa kelemahan utama dari penelitian epidemiologi sebagai alat bantu dalam "risk assessment" terletak pada ketidakmampuannya menyajikan hasil-hasil penelitian yang memperlihatkan ukuran atau dosis akurat yang menyebabkan kesehatan manusia terganggu jika mengalami keterdedahan terhadap zat yang bersangkutan. Penelitian epidemiologi hanya mampu mengidentifikasikan akibat-akibat yang dialami manusia setelah mengalami keterdedahan terhadap suatu zat. Padahal, badan pemerintah yang berwenang justru memerlukan data atau informasi ilmiah tentang jumlah atau nilai ambang batas kehadiran suatu zat dalam media lingkungan yang dapat menimbulkan risiko kesehatan dan lingkungan. Masalah lain yang berkaitan dengan penelitian epidemiologi dikemukakan oleh Rosenthal et al.⁸² :

Epidemiology is fraught with interpretive difficulty

⁸¹ Devra Lee Davis, (1985), "The Shotgun Wedding of Science and Law: Risk Assessment and Judicial Review" Columbia Journal of Environmental Law Vol. 10, 1985, h. 70.

⁸² Lihat Rosenthal et al., op.cit., h. 279-280.

... Human exposures to potential carcinogens are often complex, uncertain, the epidemiologist will have a difficult time detecting any association between exposure and disease, even if one exists. Moreover, epidemiological studies are often plagued by confounding factors such as smoking, by lack of suitable control groups, and by alternative interpretations of data.

Kendala dalam penelitian toksikologi sebagai ilmu pendukung "risk assessment" dapat diketahui dari pernyataan Davis:⁸³

Because toxicological research is conducted through controlled experiments, it produces findings, such as dose-response curve which are, in and of themselves, relatively precise. However, extrapolating from animals to humans is more problematic.

Dari pernyataan tersebut dapat diketahui, bahwa penelitian toksikologi yang dilakukan melalui percobaan- percobaan laboratorium dengan menggunakan hewan sebagai objek percobaan dihadapkan pada masalah ekstrapolasi, yakni upaya menyimpulkan hasil uji coba pengaruh suatu zat terhadap hewan di laboratorium dan kemudian memprakirakan pengaruhnya terhadap manusia jika manusia mengalami keterdedahan dengan zat itu. Para ahli yang bekerja di badan pemerintahan yang berwenang harus membuat keputusan ekstrapolasi yang sangat menimbulkan perbedaan pendapat (*contentious*) karena adanya segi ketidakpastian ilmiah sebagaimana dikemukakan oleh

⁸³ Devra Lee Davis, op.cit., h. 70.

Rosenthal et al.,⁸⁴:

Scientists must make judgments to complete a dose-response evaluation of any particular animal carcinogen ... None of these judgements can currently be resolved solely on the basis of science. In the face of this uncertainty, agency scientists must make quasi-policy judgements that reflect values about how protective or conservative they should be...The most contentious judgement in risk assessment is how to extend the dose-response curve from the high doses to which animals are exposed in the laboratory to the lower doses to which humans are exposed in the environment. (garis bawah dari penulis).

Uji toksisitas terhadap suatu zat di laboratorium juga dapat mengandung dua macam kekeliruan sebagaimana dikemukakan oleh Page⁸⁵ :

The test results may indicate that a toxic chemical is not toxic or that a non-toxic chemical is toxic. The former type of error is called a false negative and the latter a false positive.

Dari pernyataan tersebut terungkap adanya dua macam kekeliruan yang mungkin terjadi dalam sebuah uji toksisitas suatu zat kimia. Kekeliruan pertama adalah bahwa, suatu zat kimia berbahaya dan beracun tetapi disimpulkan atau dinyatakan tidak berbahaya dan beracun, sedangkan kekeliruan kedua adalah bahwa, suatu zat kimia tidak

⁸⁴Rosenthal et al., op.cit., h. 287.

⁸⁵Talbot Page, (1978), "A Generic View of Toxic Chemicals and Similar Risks", Ecology Law Quarterly Vol.7, 1978, h. 220.

berbahaya dan beracun dinyatakan berbahaya dan beracun. Kekeliruan pertama disebut "*false negative*", sedangkan kekeliruan kedua disebut "*false positive*".

Dua macam kekeliruan tersebut serupa dengan kekeliruan yang dapat terjadi dalam peradilan pidana, yakni membebaskan seorang terdakwa yang bersalah ("*false negative*") atau sebaliknya menghukum seorang terdakwa yang tidak bersalah ("*false positive*"). Hukum acara pidana dibangun untuk sedapat mungkin membatasi atau mencegah terjadinya "*false positive*" - orang yang tidak bersalah dihukum - sebagaimana tercermin dalam sebuah adagium *it is better to free a hundred guilty men than to convict one innocent man*.⁸⁶ Nalar yang membatasi pembatasan terjadinya "*false positive*" dalam hukum pidana adalah, bahwa kebebasan merupakan kepentingan asasi yang jika dirampas sulit untuk memulihkannya dan menentukan ganti kerugian yang sepadan.⁸⁷

Demikian pula, pengaturan hukum tentang pengelolaan B3 yang selama ini berlaku cenderung lebih diarahkan untuk membatasi terjadinya "*false positive*". Akan tetapi Page mempertanyakan nilai guna pengelolaan B3 berdasarkan pendekatan yang membatasi terjadinya "*false positive*"

⁸⁶ Ibid, h. 233.

⁸⁷ Ibid.

sebagaimana ia mengatakan:⁸⁸

Environmental risk problems are exemplified by the risk of leakage and contamination in the disposal of nuclear wastes; the production of synthetic chemicals which may be toxic...". "However, the approach of limiting false positives, ... has questionable value for the management of environmental risk.

Prosedur yang cenderung ke arah pencegahan "false positives" kadang-kadang mengabaikan perbedaan antara ketidakmampuan menemukan suatu pengaruh dan menemukan tidak ada pengaruh sebagaimana dikemukakan oleh Page⁸⁹ :

Limiting false positives is common in statistical studies, including studies of environmental risks. The tested hypothesis is usually a hypothesis of no effect....In common practice, however, after a failure to reject a no-effect hypothesis, and perhaps during the time further investigations are undertaken, decision makers treat the effect as though it were nonexistent and take few precautionary steps. Moreover, sometimes the distinction between the failure to find an effect and the finding of no effect is simply ignored. In that case, a negative finding leads to a negative conclusion. (garis bawah dari penulis).

Pengaburan antara ketidakmampuan menemukan pengaruh dan menemukan tidak ada pengaruh akan mengantarkan pengambilan keputusan ke arah simpulan, bahwa suatu zat atau kegiatan yang berbahaya dinyatakan tidak berbahaya, karena ketidakmampuan menemukan unsur keberbahayaannya.

⁸⁸ Ibid, h. 231.

⁸⁹ Ibid, h. 231.

Perbedaan di antara keduanya bukanlah soal kecil, tetapi sedemikian penting, terutama dalam pengelolaan risiko sebagaimana Page⁹⁰ mengatakan:

The distinction between the failure to find an effect and the conclusion that there is no effect is not trivial. This distinction is so important, especially in the area of environmental risk management.

Arti penting membedakan antara ketidakmampuan menemukan suatu pengaruh keberbahayaan dan menemukan tidak ada pengaruh keberbahayaan adalah disebabkan adanya kepentingan yang dipertaruhkan dan "harga" yang harus dibayar akibat pengaburan (*"blurring"*) perbedaan di antara keduanya. Dalam pengelolaan risiko, kepentingan yang dipertaruhkan dan harga yang harus dibayar mahal akibat kesalahan membuat keputusan bersifat *"irreversible"* atau dampak tidak terpulihkan terhadap kesehatan atau kehidupan manusia, misalnya cacat jasmani atau kematian massal. Dengan demikian, *science* yang diharapkan mampu memberi landasan rasional dan objektif bagi upaya pengaturan ternyata tidak selalu memberikan kepastian yang diperlukan untuk membuat keputusan-keputusan oleh badan-badan pemerintahan dan putusan-putusan badan-badan peradilan.

Dewasa ini terdapat kecenderungan kuat untuk meninggalkan pengelolaan B3 berdasarkan pendekatan yang

⁹⁰ Ibid.

membatasi "false positives" dan sebaliknya menerima pendekatan yang membatasi "false negatives". Kecenderungan ini dapat dilihat dari penyerapan asas keberhati-hatian ke dalam sejumlah perangkat hukum internasional sebelum Deklarasi Rio, yakni dalam Rekomendasi The Paris Commission 89/1, 1989 Berdasarkan Paris Convention for the Prevention of Marine Pollution from Land Based Sources, The Third International Conference on the Protection of the North Sea 1990 dan The Bamako Convention on the Ban of the Import into Africa and the Control of Transboundary Movement of Hazardous Wastes Within Africa 1990.

Rekomendasi the Paris Commission antara lain berbunyi sebagai berikut:

the contracting parties accept the principle of safeguarding the marine ecosystem of the Paris convention area by reducing at source polluting emission of substances that are persistent, toxic and liable to bioaccumulate by the use of best available technology and other appropriate measures. This applies especially when there is reason to assume that certain damage or harmful effects on the living resources of the sea are likely to cause by such substances, even when there is no scientific evidence to prove a causal link between the emissions and effects ("the principle of precautionary action")....

Dalam The Third International Conference on the Protection of the North Sea 1990, asas keberhati-hatian dituangkan dalam Pembukaannya yang berbunyi :

The participants will continue to apply the precautionary principle, that is to take action to avoid potentially damaging impacts of substances that are persistent, toxic, and liable to bio-accumulate even when there is no scientific evidence to prove a causal link between emissions and effects.

Dalam Bamako Convention on the Ban of the Import into Africa and the Control Transboundary Movement of Hazardous Wastes Within Africa 1990, asas keberhati-hatian dituangkan dalam Artikel 2 yang berbunyi sebagai berikut :

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....

Untuk menindaklanjuti komitmen yang terkandung dalam Deklarasi Rio diperlukan upaya untuk mentransformasikan asas keberhati-hatian ke dalam perundang-undangan nasional. Penyerapan asas itu ke dalam perundang-undangan nasional lebih memberi bobot atau kekuatan normatif. Penguatan itu juga berfungsi sebagai acuan dalam penentuan isi atau sasaran dari proses pengambilan keputusan, misalnya pengeluaran izin, perubahan izin dan penyusunan aturan-aturan pelaksanaan bagi kegiatan industri. Dengan demikian, asas itu berfungsi sebagai pedoman atau pengarah bagi badan-badan pemerintahan yang berwenang dalam pelaksanaan "risk assessment" dan pembuatan keputusan-keputusan dalam rangka pengelolaan B3 maupun bagi hakim dalam penerapan hukum.⁹¹

⁹¹P.C. Gilhuis dan J.M. Verschuuren, (1990), The Codification of the Rio Principles in National Environmental Law, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, h. 9.

BAB III

INSTRUMEN-INSTRUMEN HUKUM LINGKUNGAN TENTANG
PENGELOLAAN BAHAN BERBAHAYA DAN BERACUN

1. Jenis Instrumen

Instrumen hukum lingkungan sebagai bagian dari hukum publik mengenal dua jenis instrumen pengaturan, yakni pengaturan langsung (*directe reguleringen*) dan pengaturan tidak langsung atau pengaturan dengan mendayagunakan instrumen keuangan (*financiele instrumenten*).¹ Dalam Bab ini dibahas kedua jenis instrumen itu dan penerapannya dalam peraturan perundang-undangan tentang pengelolaan B3 dan pengelolaan lingkungan pada umumnya di Indonesia. Bentuk utama dari pengaturan langsung dalam hukum lingkungan adalah "larangan, kecuali dengan izin".² Oleh sebab itu, perizinan tentang dan yang berkaitan dengan pengelolaan B3 di Indonesia perlu dikaji. Namun, sebelum membahas instrumen perizinan, perlu lebih dahulu dibahas instrumen Baku Mutu Lingkungan yang sangat berkaitan erat dengan perizinan lingkungan.

Selain itu, dalam Bab ini juga dikaji, Analisis

¹Th. G. Drupsteen, (1996), "Inleiding" dalam Brussaard et al., Milieurecht, (1996), W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, vierde druk, h. 24.

²Drupsteen mengatakan: "De meest toegepaste vorm van de regulering in het milieurecht is het verbod behoudens vergunning."Lihat Drupsteen, ibid, h. 25.

Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) dan konsep peranserta masyarakat, karena keduanya merupakan bagian dari prosedur perizinan yang berwawasan lingkungan. Kajian tentang konsep peranserta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan administrasi dan pembahasan tentang instrumen finansial dilakukan dengan cara membandingkan dengan perkembangan yang terjadi di Amerika Serikat, Belanda dan Jepang yang telah mengintegrasikannya ke dalam peraturan perundang-undangan. Dalam Bab ini juga dibahas dua jenis instrumen lain, yakni audit lingkungan dan "covenant". Audit lingkungan merupakan instrumen sukarela yang telah didayagunakan di beberapa negara, termasuk di Indonesia. "Covenant" merupakan sebuah instrumen yang akhir-akhir ini didayagunakan atau dikembangkan dalam pengelolaan lingkungan, termasuk kegiatan-kegiatan usaha pengolah bahan berbahaya dan penghasil limbah bahan berbahaya di Belanda. Pengertian, latarbelakang penerapan, kelebihanannya dan persoalan-persoalan yang melekat pada kedua jenis instrumen itu perlu dikaji dalam Bab ini.

2. Baku Mutu Lingkungan

Baku Mutu Lingkungan (seterusnya disingkat dengan BML) merupakan instrumen pengelolaan lingkungan yang dasar hukumnya ditemukan dalam UULH maupun UUPLH.³ Konsep

³Fasal 1 angka 11 UUPLH merumuskan pengertian Baku

BML dapat dibedakan atas Baku Mutu Ambien dan Baku Mutu Limbah Cair atau Baku Mutu Emisi. Fungsi Baku Mutu Ambien adalah untuk menentukan atau mengukur telah terjadinya perubahan kualitas lingkungan. Baku Mutu Ambien memuat kualitas komponen atau bagian tertentu dari lingkungan, misalnya badan air sebuah Daerah Aliran Sungai, danau, laut dan kawasan udara tertentu. Baku Mutu Limbah Cair atau Baku Mutu Emisi memuat kualitas limbah cair atau emisi yang berasal dari kegiatan atau sumber pencemar secara individual. Oleh sebab itu, Baku Mutu Limbah Cair dan Baku Mutu Emisi dikaitkan dengan izin lingkungan bagi sebuah kegiatan atau sumber pencemar lingkungan dalam wujud persyaratan perizinan.

Baku Mutu Air (ambien) telah dituangkan dalam PP No. 20 Tahun 1990 tentang Pengendalian Pencemaran Air. Baku Mutu Udara Ambien hingga saat ini belum ditetapkan, sedangkan untuk Baku Mutu Air Laut berlaku Lampiran VII Keputusan Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup No. 02/MenKLH/1988.

Menurut Pasal 7 ayat (1) PP No. 20 Tahun 1990, Baku Mutu Air ditetapkan berdasarkan peruntukannya yang terdiri

Mutu Lingkungan sebagai berikut:

"Baku mutu lingkungan hidup adalah ukuran batas atau kadar makhluk hidup, zat energi, atau komponen yang ada atau harus ada dan\ atau unsur pencemar yang ditenggang keberadaannya dalam suatu sumberdaya tertentu sebagai unsur lingkungan hidup;"

Pasal 14 ayat (2) dan (3) UUPH menetapkan bahwa ketentuan tentang baku mutu lingkungan hidup diatur dalam peraturan pemerintah.

atas 4 (empat) golongan, yakni golongan A, B, C dan D. Golongan A adalah "air yang dapat digunakan sebagai air minum secara langsung tanpa pengolahan lebih dahulu". Golongan B adalah "air yang dapat digunakan sebagai air baku air minum." Golongan C adalah "air yang dapat dipergunakan untuk keperluan perikanan dan peternakan." Golongan D adalah "air yang dapat dipergunakan untuk keperluan pertanian dan dimanfaatkan untuk usaha perkotaan, industri, pembangkit tenaga air." Parameter untuk tiap-tiap golongan air itu dituangkan dalam Lampiran pada PP No. 20 Tahun 1990 tentang "kriteria kualitas air."

Menteri Negara Lingkungan Hidup telah mengeluarkan keputusan-keputusan yang menetapkan Baku Mutu Limbah Cair (seterusnya disingkat dengan sebutan BLMC) bagi beberapa kegiatan, yakni :

1. Keputusan No:Kep-51/MenLH/10/1995 tentang Baku Mutu Limbah Cair Bagi Kegiatan Industri (seterusnya disingkat dengan Kep Men LH No: 51/1995);
2. Keputusan No:Kep-52/MenLH/10/1995 tentang Baku Mutu Limbah Cair Bagi Kegiatan Hotel (seterusnya disingkat dengan Kep Men LH No: 52/1995);
3. Keputusan No: Kep-58/MenLH/12/1995 tentang Baku Mutu Limbah Cair Bagi Kegiatan Rumah Sakit (seterusnya disingkat dengan Kep Men LH No: 58/1995);
4. Keputusan No: Kep-42/MenLH/10/1996 tentang Baku Mutu Limbah Cair Bagi Kegiatan Minyak dan Gas serta Panas Bumi (seterusnya disingkat dengan Kep Men LH No: 42/1996).

Meskipun Baku Mutu Udara Ambien belum diatur dalam peraturan perundang-undangan nasional, ternyata Baku Mutu Emisi Sumber Tidak Bergerak telah ditetapkan dalam Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup No:Kep-13/MenLH/3/1995. Namun, karena ketiadaan pengaturan tentang pengendalian pencemaran udara dan instrumen perizinan pengendalian pencemaran udara, maka Baku Mutu Emisi Sumber Tidak Bergerak dalam Kep Men LH tersebut tidak dapat diterapkan pada individual kegiatan sumber pencemar udara. Peraturan tentang baku mutu emisi tanpa disertai dengan jaringan sistem pemantauan dan persyaratan perizinan tidak banyak artinya bagi pengendalian pencemaran udara dari segi yuridis.

2.1. Baku mutu limbah cair bagi kegiatan industri

Kep Men LH No: 51/1995 menetapkan BMLC bagi 21 (dua puluh satu) jenis industri, yakni: soda kostik, pelapisan logam, penyamakan kulit, minyak sawit, pulp dan kertas, karet, gula, tapioka, tekstil, pupuk urea/nitrogen, ethanol, mono sodium glutamate, kayu lapis, susu atau makanan yang terbuat dari susu, minuman ringan, sabun termasuk deterjen dan produk-produk minyak nabati, bir, baterai sel kering, cat, farmasi dan pestisida. Beberapa di antara 21 jenis industri tersebut tergolong ke dalam industri penghasil limbah B3, yakni pelapisan logam, pulp dan kertas, tekstil, pupuk, ethanol, baterai, cat dan pestisida. BMLC untuk jenis industri lainnya ditetapkan oleh Men LH setelah berkonsultasi dengan Menteri atau pimpinan lembaga

pemerintah non-departemen yang bersangkutan (Pasal 3 ayat (1)).

Kep Men LH No:51/1995 memuat dua kategori BLMC untuk masing-masing jenis industri sebagaimana tercantum dalam Lampiran A I hingga A XXI dan Lampiran B I hingga B XXI. Lampiran B memuat BLMC yang lebih ketat daripada Lampiran A. Ketentuan pemberlakuan BLMC dalam Lampiran A dan Lampiran B adalah sebagai berikut (Pasal 2 ayat (2), (3) dan (4)):

- a. untuk industri yang beroperasi sebelum keluarnya Kep Men LH No: 51/1995 berlaku BLMC dalam Lampiran A dan wajib mencapai BLMC dalam Lampiran B selambat-lambatnya 1 Januari 2000;
- b. industri yang tahap perencanaannya dibuat sebelum keluarnya Kep Men LH No: 51/1995 dan beroperasi setelah keluarnya Kep Men LH tersebut tunduk pada BLMC Lampiran A dan wajib mencapai BLMC dalam Lampiran B selambat-lambatnya 1 Januari 2000;
- c. industri yang tahap perencanaannya dibuat dan beroperasi setelah keluarnya Kep Men LH No: 51/1995 tunduk pada BLMC dalam Lampiran B.

Selama BLMC untuk jenis-jenis industri di luar dua puluh satu jenis industri tersebut belum ditetapkan, Gubernur dapat menggunakan BLMC dalam Lampiran C (Pasal 3 ayat (2)). Untuk dua puluh satu jenis industri tersebut, Gubernur dapat menetapkan parameter tambahan di luar parameter dalam Kep Men LH setelah mendapat persetujuan dari Men LH (Pasal 3 ayat (4)). Gubernur juga berwenang untuk

menetapkan BLMC lebih ketat daripada yang tercantum dalam Lampiran Kep Men LH No: 51/1995 (Pasal 4). Jika Proses AMDAL bagi industri yang bersangkutan mewajibkan BLMC yang lebih ketat daripada BLMC dalam Kep Men LH tersebut, maka BLMC yang ditetapkan melalui proses AMDAL berlaku (Pasal 5).

2.2. Baku mutu limbah cair bagi kegiatan hotel

Kep Men LH No: 52/1995 hanya memuat 4 (empat) parameter untuk tiap kegiatan hotel, yakni parameter BOD, COD, TSS dan pH. Kep Men LH ini juga memuat dua kategori BLMC untuk kegiatan hotel sebagaimana tercantum dalam Lampiran A dan Lampiran B. Lampiran B memuat BLMC yang lebih ketat daripada Lampiran A.

Pemberlakuan BLMC dalam Lampiran A dan B adalah sebagai berikut (Pasal 2 ayat (1), (2) dan (3)) :

- a. hotel yang telah beroperasi sebelum keluarnya Kep Men LH No: 52/1995 tunduk pada BLMC dalam Lampiran A dan wajib mencapai BLMC dalam Lampiran B selambat-lambatnya 1 Januari 2000;
- b. hotel yang perencanaannya dibuat sebelum keluarnya Kep Men LH No: 52/1995, tetapi beroperasi setelah keluarnya Kep Men LH tersebut tunduk pada BLMC dalam Lampiran A dan wajib memenuhi BLMC dalam Lampiran B selambat-lambatnya 1 Januari 2000;
- c. hotel yang tahap pembuatan dan beroperasinya setelah keluarnya Kep Men LH No: 52/1995 wajib memenuhi BLMC dalam Lampiran B.

Gubernur dapat menetapkan parameter tambahan di luar parameter dalam Kep Men LH setelah mendapat persetujuan dari Men LH (Pasal 3 ayat (1)). Gubernur dapat menetapkan BLMC lebih ketat daripada BLMC dalam Kep Men LH (Pasal 4 ayat (1)). Jika AMDAL kegiatan hotel yang bersangkutan mewajibkan BLMC yang lebih ketat daripada BLMC dalam Kep Men LH, maka bagi kegiatan hotel itu berlaku BLMC yang ditetapkan melalui AMDAL (Pasal 5).

2.3. Baku mutu limbah cair bagi kegiatan rumah sakit

Kep Men LH No: 58/1995 menetapkan dua kategori BLMC untuk kegiatan rumah sakit sebagaimana tercantum dalam Lampiran A dan Lampiran B. Lampiran A hanya memuat 4 parameter, yakni BOD, COD, TSS dan pH, sedangkan Lampiran B memuat parameter yang lebih banyak, yakni 20 parameter, antara lain parameter limbah B3, seperti radioaktif. Selain itu, Lampiran B memuat BLMC yang lebih ketat daripada Lampiran A.

Pemberlakuan kedua kategori BLMC atas kegiatan rumah sakit adalah sebagai berikut:

- a. kegiatan rumah sakit yang telah beroperasi sebelum keluarnya Kep Men LH No:58/1995 berlaku BLMC dalam Lampiran A dan wajib memenuhi BLMC dalam Lampiran B selambat-lambatnya 1 Januari 2000;
- b. kegiatan rumah sakit yang tahap perencanaannya dibuat sebelum keluarnya Kep Men LH No: 58/1995 dan beroperasi setelah keluarnya Kep Men LH tersebut tunduk pada BLMC

lampiran A, tetapi wajib memenuhi BLMC dalam Lampiran B selambat-lambatnya 1 Januari 2000;

- c. kegiatan rumah sakit yang tahap perencanaannya dibuat dan beroperasi setelah keluarnya Kep Men LH No: 58/1995 wajib memenuhi BLMC dalam Lampiran B.

Gubernur dapat menetapkan parameter tambahan setelah mendapatkan persetujuan dari Men LH dan menteri yang membidangi rumah sakit untuk parameter non-radioaktif dan Direktur Jenderal BATAN untuk parameter radioaktif. (Pasal 4 ayat (1)). Gubernur dapat menetapkan BLMC yang lebih ketat daripada BLMC dalam Kep Men LH No: 58/1995 (Pasal 5). Jika AMDAL bagi kegiatan rumah sakit yang bersangkutan mensyaratkan BLMC yang lebih ketat daripada BLMC dalam Kep Men LH No: 58/1995, maka kegiatan rumah sakit itu tunduk pada BLMC yang ditetapkan melalui AMDAL (Pasal 6)

2.4. Baku mutu limbah cair bagi kegiatan minyak, gas dan panas bumi

Kep Men LH No: 42/1996 menetapkan BLMC bagi jenis Kegiatan Minyak, Gas dan Panas Bumi yang terdiri atas:

- a. Eksplorasi dan produksi migas sebagaimana dicantumkan dalam Lampiran I dan Lampiran II;
- b. Eksplorasi dan produksi panas bumi sebagaimana tercantum dalam Lampiran III;
- c. Pengilangan minyak bumi sebagaimana tercantum dalam Lampiran IV dan V;

- d. Pengilangan LNG dan LPG sebagaimana tercantum dalam Lampiran VI ;
- e. Instalasi, depot dan terminal minyak sebagaimana tercantum dalam Lampiran VII.

BLMC untuk kegiatan eksplorasi dan produksi minyak dan gas sebagaimana tercantum dalam Lampiran III mengandung parameter zat-zat yang tergolong B3, yakni air raksa, arsenik dan amonia.

Gubernur dapat menetapkan parameter tambahan setelah mendapat persetujuan dari Men LH dan juga berwenang menetapkan BLMC yang lebih ketat daripada BLMC dalam Kep Men LH No. 42/1996 setelah berkonsultasi dengan Men LH dan Menteri teknis yang bersangkutan, yakni Menteri Pertambangan dan Energi (Pasal 6 ayat (1) dan Pasal 7 ayat (1)). Jika AMDAL bagi kegiatan Minyak, Gas dan Panas Bumi yang bersangkutan mensyaratkan BLMC yang lebih ketat daripada BLMC dalam Kep Men LH No: 42/1996, maka untuk kegiatan itu berlaku BLMC yang ditetapkan melalui AMDAL (Pasal 8).

3. Perizinan

3.1. Jenis-jenis izin yang berkaitan dengan bahan berbahaya dan beracun

Di Indonesia dewasa ini terdapat sejumlah izin tentang dan yang berkaitan dengan kegiatan-kegiatan penggunaan atau pengolahan B3 dan pembuangan limbah B3, yakni izin penggunaan B3 pada umumnya, izin penggunaan pestisida, izin pemakaian zat radioaktif, izin pengangkutan

B3 dan Izin pengoperasian peralatan pengolahan limbah B3. Masing-masing izin ini berlaku atas dasar peraturan perundang-undangan yang berbeda. Selain itu, ada izin yang tidak secara khusus berkaitan dengan B3, tetapi mengenai upaya pengendalian pencemaran air. Meskipun demikian, izin itu secara tidak langsung berkaitan dengan upaya penanganan masalah pencemaran lingkungan, khususnya air, akibat limbah B3 karena penggunaan parameter-parameter B3 dalam Baku Mutu Air, seperti radioaktif, air raksa, DDT dan pestisida. Berikut ini diuraikan jenis-jenis izin yang berkaitan dengan B3.

3.1.1. Izin penggunaan bahan berbahaya pada umumnya berdasarkan *Gevaarlijke Stoffen Ordonnantie*

Bahan berbahaya (B2) yang diolah atau diproses di Indonesia merupakan produk dari luar negeri. Oleh sebab itu, penggunaan B2 oleh badan-badan usaha di Indonesia harus melalui prosedur impor B2. Untuk mengimpor B2 harus berdasarkan izin yang dikeluarkan oleh Menteri Kesehatan. Izin impor itu disebut dengan Surat Persetujuan Impor (SPI) atau *Certificate of Approval*.⁴ SPI merupakan izin khusus

⁴Uraian tentang izin berdasarkan *Gevaarlijke Stoffen Ordonnantie Stb.1947 No. 337* dalam Sub Bab ini didasarkan pada jawaban lisan atas kuesioner penelitian oleh pejabat Sub Direktorat Perizinan, Direktorat Narkotika dan Bahan Berbahaya, Direktorat Jenderal Pengawasan Obat dan Makanan, Departemen Kesehatan, Drs. Satmoko Wicaksono, pada tanggal 30 April 1994.

yang diberikan untuk setiap kali melakukan impor B2 dan masa berlakunya adalah 2 (dua) tahun.⁵ Pengeluaran B2 yang telah tiba dan ditempatkan di gudang-gudang di pelabuhan memerlukan persetujuan dari Departemen Kesehatan, yakni dalam bentuk Surat Keterangan Pengeluaran B2 (SKP). Prosedur ini merupakan upaya untuk memastikan, bahwa Departemen Kesehatan dapat tetap melaksanakan pengawasan terhadap arus atau pergerakan B2 sejak dari pengimporan hingga ke industri penggunaannya. Selain itu, prosedur ini ditempuh guna mengetahui bahwa pemasukan B2 ke Indonesia didasarkan pada SPI.

Setiap SPI menetapkan penggunaan B2 yang diimpor, nama umum dan isi ("*generic name of dangerous substances and content*"), berat bahan dalam kilogram, nama dan alamat importir, nama dan alamat eksportir, serta negara pengeksport. B2 yang diimpor dapat berupa bahan baku yang kemudian diolah atau diproduksi kembali sehingga menghasilkan produk B2 tertentu. Kegiatan memproduksi atau memformulasi bahan baku ini menjadi bahan jadi yang bersifat B2 juga memerlukan izin terpisah dari izin mengimpor bahan bakunya, yakni dalam bentuk izin memproduksi.⁶

⁵Kep. DirJen Pengawasan Obat dan Makanan Departemen Kesehatan No. PD.01.05.E.00635 1992.

⁶Pasal 1 ayat (1) Gevaarljike Stoffen Ordonnantie, Stb.1949 No. 337; jo Pasal 3 ayat (1) dan Pasal 16 ayat (1) Permenkes No. 453/XI/1983.

Pendaftaran terhadap B2 merupakan suatu mata rantai dari perizinan tentang pemasukan dan penggunaan B2. Pendaftaran juga merupakan mekanisme pengawasan terhadap peredaran B2 di Indonesia. Dalam Bab II, khususnya sub bab 7.2. yang membahas asas keberhati-hatian, diungkapkan bahwa ratusan zat atau senyawa kimiawi terus menerus diciptakan dan menjadi komoditas perdagangan. Untuk mengetahui, bahwa zat atau bahan-bahan kimia yang beredar atau diperdagangkan tergolong B2, Direktorat Jenderal Pengawasan Obat dan Makanan (POM) Departemen Kesehatan melakukan pendataan tentang B2 yang masuk ke Indonesia. Pendataan ini dilakukan dengan cara memeriksa Buletin Statistik Perdagangan atau menerima informasi dari negara pengekspor.⁷ Keadaan ini memperlihatkan adanya ketergantungan informasi antara negara pengimpor dengan negara pengekspor.

3.1.2. Izin pestisida

Izin pestisida dapat dibedakan atas tiga macam izin, yakni izin percobaan, izin sementara dan izin tetap.⁸ Izin percobaan diberikan untuk pestisida yang datanya belum cukup

⁷ Berdasarkan jawaban lisan terhadap kuesioner penelitian oleh pejabat Sub Direktorat Registrasi, Direktorat Narkotika dan Bahan Berbahaya, Direktorat Jenderal Pengawasan Obat dan Makanan Departemen Kesehatan, yakni Suarni Usman, pada tanggal 30 April 1994.

⁸ Pasal 3 ayat (1) PP No. 7 Tahun 1973.

tersedia. Pestisida yang masih dalam izin percobaan tidak boleh diedarkan, tetapi hanya dipergunakan untuk percobaan dengan persyaratan-persyaratan guna mengetahui daya racunnya. Izin percobaan berlaku untuk jangka waktu 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang.⁹

Izin sementara diberikan untuk pestisida yang menurut data sementara memungkinkan untuk digunakan dengan persyaratan-persyaratan tertentu. Pengujian lebih lanjut masih diperlukan untuk mengetahui daya racunnya. Jangka waktu berlakunya izin sementara adalah 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang kembali melalui pengajuan permohonan ulang.¹⁰

Izin tetap diberikan untuk jenis pestisida yang data tentang daya racun dan aspek keamanannya dinilai telah lengkap. Jangka waktu berlakunya izin tetap adalah 5 (lima) tahun dan dapat diperpanjang dengan mengajukan permohonan.¹¹

Izin tetap penggunaan pestisida dapat pula dibedakan atas kategori umum dan terbatas. Izin Pestisida kategori

⁹Pasal 3 Ayat (2) PP No. 7 Tahun 1973.

¹⁰Ibid.

¹¹Pasal 3 ayat (3) PP No. 7 Tahun 1973

umum diberikan untuk pestisida yang penggunaannya tidak memerlukan alat, cara dan keahlian khusus. Pestisida yang termasuk kategori umum dapat diedarkan di pasar - pasar dan boleh dipergunakan oleh masyarakat luas. Pestisida dengan izin penggunaan kategori terbatas adalah pestisida yang penggunaannya memerlukan alat, cara, perlengkapan, keahlian dan izin khusus. Pestisida yang termasuk kategori terbatas hanya boleh diedarkan dan dipergunakan oleh kalangan tertentu dan dengan cara tertentu, yakni :

1. pihak atau badan hukum tertentu yang telah mendapatkan izin penggunaan. Pemberian izin penggunaan oleh Menteri Pertanian dapat diberikan jika badan hukum pemohon izin mampu memenuhi persyaratan keamanan untuk kesehatan manusia dan lingkungan berdasarkan penilaian Kantor Wilayah Departemen Kesehatan dan Kantor Wilayah Departemen Tenaga Kerja di propinsi tempat si pemohon atau pemakai;
2. tidak boleh diedarkan oleh dan kepada masyarakat umum, tetapi hanya oleh pemegang pendaftaran atau agen tunggal kepada pihak yang memiliki izin penggunaan;
3. hanya boleh disimpan di gudang pemegang izin;
4. dengan label khusus.¹²

Permohonan pendaftaran untuk mendapatkan izin

¹²Komisi Pestisida, (1992), Pedoman Pendaftaran Pestisida, Departemen Pertanian, h. 34-35.

disampaikan kepada Menteri Pertanian melalui Komisi Pestisida dengan menyebutkan macam izin yang dikehendaki. Permohonan pendaftaran harus memenuhi persyaratan administratif dan kelengkapan data teknis. Berdasarkan pedoman yang dikeluarkan oleh Komisi Pestisida, Persyaratan administratif meliputi:

- a. adanya surat penunjukan sebagai pemegang pendaftaran dan pemilik formulasi di luar Indonesia;
- b. Surat dari badan pemerintah yang berwenang mengatur pendaftaran pestisida di negara pengeksport;
- c. salinan atau fotokopi akte pendirian badan hukum yang disahkan oleh Departemen kehakiman;
- d. salinan atau fotokopi Surat izin Usaha Perdagangan yang menyatakan bahwa si pemohon melaksanakan usaha perdagangan;
- e. tanda bukti pembayaran.¹³

Kelengkapan data teknis terdiri atas keadaan dan sifat pestisida, toksikologi mamalia, toksikologi lingkungan, data residu, efikasi, wadah dan label serta cara pemusnahannya.¹⁴

Menurut Pendataan hingga Desember 1993, jumlah izin pestisida untuk sektor pertanian dan kehutanan dapat dilihat dalam Tabel 3.

¹³ Komisi Pestisida, ibid, h. 36-38.

¹⁴ Ibid, h. 36-38.

Tabel 3 : Jumlah dan Jenis Izin Pestisida

No:	Jenis Izin	Jumlah
1 :	Izin tetap	474
2 :	Izin Sementara	48
3 :	Izin Percobaan	0

Sumber : Komisi Pestisida, Departemen Pertanian, data yang tersedia hingga Desember 1993.

Sejak tahun 1986, Pemerintah melalui Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 1986 tentang Peningkatan Pengendalian Hama Wereng Coklat Pada Tanaman Padi telah melarang penggunaan 57 jenis pestisida. Selain itu, Menteri Pertanian juga telah mengeluarkan keputusan-keputusan tentang pencabutan pendaftaran dan izin sejumlah pestisida melalui Keputusan No.325/Kpts/TP.270/4/94, Keputusan No. 326/Kpts/TP.270/4/1994 dan Keputusan No. 473/Kpts/TP.270/6/96 karena pertimbangan untuk melindungi kesehatan manusia dan lingkungan hidup. Namun demikian, jenis-jenis pestisida yang izinnya telah dicabut masih dapat ditemui, beredar dan diperjualbelikan karena kelemahan pengawasan.¹⁵

Potensi pencemaran lingkungan dan ancaman terhadap kesehatan manusia akibat penggunaan atau peredaran sejumlah

¹⁵ Hasil Survei Juli 1996 di beberapa Daerah Tingkat II di Jawa Tengah oleh Lembaga Pembinaan dan Perlindungan Konsumen (LPPK) Semarang.

formulasi pestisida tetap ada mengingat masih diizinkan ratusan jenis pestisida yang lainnya sebagaimana tampak dari tabel di atas. Potensi pencemaran lingkungan dapat terjadi di tempat atau lokasi penggunaan atau penyemprotan pestisida, misalnya di persawahan atau kawasan hutan tertentu, maupun di sekitar tempat-tempat pengelolaan pestisida. Tempat pengelolaan pestisida adalah "tempat kerja di mana dilakukan sebagian atau semua pengelolaan pestisida".¹⁶ Pengelolaan pestisida adalah "kegiatan yang meliputi pembuatan, pengangkutan, penyimpanan, peredaran, pengolahan penggunaan dan pemusnahan pestisida."¹⁷ Selain itu, ancaman langsung terhadap kesehatan manusia dapat terjadi pada para petani pengguna atau pekerja pengguna, pekerja di tempat pengelolaan dan para konsumen komoditi sektor usaha pertanian, melalui residu pestisida.¹⁸

Oleh sebab itu, upaya pengawasan dan pengendalian pencemaran juga dilakukan terhadap tempat-tempat pengelolaan pestisida sebagai sebuah sumber potensial bagi

¹⁶Permenkes No. 258/Menkes/Per/III/1992, Pasal 1 ayat (7).

¹⁷Ibid, Pasal 1 ayat (6).

¹⁸the World Bank, (1994), Indonesia Environment and Development: Challenges and Future, Maret 1994, h. 86.

terjadinya pencemaran lingkungan akibat pestisida. Upaya ini dilakukan oleh Departemen Kesehatan dengan menetapkan persyaratan-persyaratan kesehatan bagi tempat pembuatan pestisida, tempat penyimpanan pestisida, tempat penyajian pestisida dan pengangkutan pestisida.¹⁹ Berdasarkan laporan Sub Program Pengamanan tahun 1993-1994 yang dipersiapkan oleh Sub Direktorat Pengamanan Pestisida Direktorat Jenderal Pemberantasan Penyakit Menular dan Penyehatan Lingkungan Departemen Kesehatan, di 23 Propinsi di Indonesia (tidak termasuk DI Aceh, Sumatera Utara, Sumatera Barat dan Timor Timur) terdapat 6.572 tempat pengelolaan pestisida yang terdiri dari usaha pengendalian hama (*pest control*), industri pestisida, sawmill, perkebunan, toko/kios pestisida, KUD sektor pertanian. Laporan itu mengungkapkan, bahwa masalah-masalah yang dihadapi oleh program pengawasan dan pengamanan pestisida adalah dukungan dan kemampuan laboratorium di propinsi-propinsi masih kurang memadai, kurangnya kemampuan petugas, rendahnya kesadaran petugas untuk melaporkan pelaksanaan program pengamanan, dan mahalnnya biaya pemeriksaan sampel lingkungan yang dicurigai

¹⁹Keputusan Direktur Jenderal Pemberantasan Penyakit Menular dan Penyehatan Lingkungan Pemukiman Nomor:32-I/PD.03.04.LP tentang Persyaratan Kesehatan Tempat Pembuatan, Penyimpanan, Penyajian dan Pengangkutan Pestisida.

tercemar.²⁰

3.1.3. Izin pemakaian zat radioaktif

Setiap pemakaian zat radio aktif dan sumber radiasi lainnya harus berdasarkan izin yang dikeluarkan oleh BATAN.²¹ Pemakaian zat radio aktif tanpa izin hanya dibolehkan jika pemakaian itu memenuhi ketentuan-ketentuan dalam Keputusan -Direktur Jenderal BATAN No. PN.0001/145/DJ/89 tentang Pengecualian dari Kewajiban Memiliki izin Pemakaian Zat Radio Aktif dan /Atau Sumber Radiasi Lainnya. Selanjutnya, Direktur Jenderal BATAN juga telah mengeluarkan Keputusan No. 157/DJ/XI/84 tentang Wewenang Pengawasan Zat Radio Aktif dan Sumber Radiasi Lainnya yang isinya memberikan kewenangan kepada Biro Pengendalian Radiasi dan Zat Radio Aktif BATAN untuk mengolah setiap permohonan izin pemakaian zat radio aktif. Kepala Biro Pengendalian Radiasi dan Zat Radio Aktif disertai wewenang untuk menandatangani setiap izin pemakaian zat radio aktif dan sumber radiasi lainnya. Biro tersebut juga bertanggungjawab atas pengawasan terhadap instalasi atom.

Setiap badan usaha yang mengajukan permohonan izin pemakaian zat radio aktif harus memenuhi persyaratan-

²⁰ Draf Laporan Sub Program Pengamanan Pestisida Tahun 1993-1994, Sub Dit Pengamanan Pestisida, 9 Mei 1994.

²¹ PP No. 12 Tahun 1975.

persyaratan berikut:²²

1. mempunyai fasilitas instalasi atom untuk pemakaian zat radio aktif;
2. mempunyai tenaga-tenaga yang cakap dan terlatih untuk bekerja dengan zat radio aktif;
3. mempunyai peralatan teknis untuk perlindungan dari bahaya radiasi.

Izin pemakaian zat radio aktif dapat dibedakan berdasarkan bidang kegiatan, yakni:

- a. kesehatan;
- b. penelitian;
- c. teknik, industri, komersial;
- d. penyimpanan;
- e. pengangkutan.²³

Jangka waktu izin pemakaian zat radio aktif untuk masing-masing bidang dan sub bidang adalah sebagai berikut:²⁴

²²Pasal 4 PP No. 12 Tahun 1975.

²³Petunjuk Teknis Kerja Sub Bagian Instalasi Penelitian dan Industri, Bagian Zat Radioaktif dan Radiasi Biro Pengawasan Tenaga Atom.

²⁴Pasal 3 Keputusan DirJen BATAN No. 98/DJ/III/1992 Tentang Pungutan Izin Pemakaian Zat Radioaktif dan Atau Sumber Radiasi Lainnya.

a. kesehatan	
- kedokteran nuklir	2 tahun
- diagnosis	2 tahun
- terapi	2 tahun
b. penelitian	2 tahun
c. teknik, industri, komersial	
- radiografi	1 tahun
- gauging	2 tahun
- logging	2 tahun
- penangkal petir	2 tahun
- pabrik kaos lampu	1 tahun
- iradiator	5 tahun
- analisis	2 tahun
- impor	2 tahun
- fluerokopi bagasi	3 tahun
- instalasi	2 tahun
- kalibrasi	3 tahun
d. penyimpanan	5 tahun
e. pengangkutan	2 tahun.

3.1.4. Izin pengelolaan limbah bahan berbahaya dan beracun PP No. 19 Tahun 1994, yang kemudian diubah dengan PP No. 12 Tahun 1995, telah melahirkan Izin Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun (seterusnya disingkat IPLB3). PP itu memberi wewenang kepada BAFEDAL, sebuah lembaga pemerintah non-departemen, untuk mengeluarkan izin, yaitu IPLBB3. Jika ditinjau dari segi hukum perundang-undangan,

maka penciptaan izin mestinya dituangkan dalam undang-undang, sedangkan penjabaran lebih lanjut dapat dituangkan dalam peraturan pemerintah.²⁵ Begitu pula, pemberian kewenangan untuk mengeluarkan izin kepada BAPEDAL dalam bentuk PP tidak tepat, karena BAPEDAL selaku lembaga pemerintah non-departemen seharusnya hanya berfungsi memberikan pelayanan dan bantuan keahlian kepada instansi-instansi lain. Terlepas dari kelemahan dasar hukum IPLB3 dan penetapan BAPEDAL selaku instansi pemberi izin jika ditinjau dari segi hukum perundang-undangan, IPLB3 telah diciptakan dan berarti telah menambah lagi jenis izin dari sejumlah izin yang selama ini berlaku dalam perizinan lingkungan, terutama padasektor usaha industri. Istilah IPLB3 sesungguhnya tidak berasal dari PP No. 19 Tahun 1994 yang diubah dengan PP No. 12 Tahun 1995 itu sendiri. Pasal 21 PP tersebut hanya menyebutkan:²⁶

"Setiap badan usaha yang melakukan kegiatan:

- a. pengumpulan dan /atau pengolahan limbah B3 wajib memiliki izin dari Kepala Badan Pengendalian Dampak Lingkungan;...."

²⁵ A. Hamid S. Attamimi, (1990), Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I - Pelita IV, Disertasi Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990, h. 216-219, 224-225.

²⁶ Pasal 21 ayat (1) PP No. 19 Tahun 1994 yang diubah dengan PP No. 12 Tahun 1995.

Disertasi ini menggunakan penamaan Izin Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun (IPLB3), karena alasan bahwa kegiatan pengumpulan, pengolahan dan penimbunan akhir limbah B3 merupakan unsur-unsur pokok dalam upaya pengelolaan limbah B3.

Di dalam PP No. 19 Tahun 1994 sebelum diubah dengan PP No. 12 Tahun 1995, IPLB3 diwajibkan untuk dua kategori kegiatan. Pertama, terhadap kegiatan badan usaha yang melaksanakan kegiatan pengumpulan, pengolahan dan penimbunan akhir limbah B3. Badan usaha yang termasuk kategori pertama ini mengolah limbah B3 yang berasal dari badan-badan usaha lain yang tidak mampu membangun atau tidak memiliki instalasi pengolahan limbahnya sendiri. Oleh sebab itu, badan usaha kategori pertama dapat digolongkan menjalankan usaha jasa berupa pengolahan limbah.

Badan usaha yang termasuk kategori pertama telah berdiri, yakni Pusat Pengolahan Limbah Industri Bahan Berbahaya dan Beracun (PPLIB3) di Cilieungsi, Bogor. PPLIB3 di Cilieungsi merupakan yang pertama di Indonesia yang peresmiannya dilakukan oleh Presiden RI pada tanggal 23 Mei 1994 dan didirikan oleh PT Prasadha Pemunah Limbah Industri - perusahaan patungan antara Waste Management International dan PT Bimantara Citra-. Pemerintah Republik Indonesia juga ikut menanamkan modal dalam pendirian PPLB3 itu berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 49 Tahun 1993 tentang Penyertaan Modal Negara RI Untuk Pendirian PT Dalam Bidang Jasa Pengelolaan Limbah Industri Bahan

Berbahaya dan Beracun di Clieungsi, Boqor, Jawa Barat.

Kategori kedua adalah kegiatan pengolahan limbah B3 yang terintegrasi dengan kegiatan pokoknya. Kategori kedua ini adalah upaya pengolahan limbah B3 yang dilakukan oleh badan-badan usaha penghasil limbah B3 dengan cara membangun atau memiliki sendiri instalasi atau alat pengolahan limbah B3. Instansi yang berwenang mengeluarkan IPLB3 untuk kedua kategori kegiatan adalah BAPEDAL.

Sebagai pelaksanaan PP No. 19 Tahun 1994, Kepala BAPEDAL telah mengeluarkan Keputusan No. 68/BAPEDAL/05/1994 tentang Tata Cara Memperoleh Izin Penyimpanan, Pengumpulan, Pengoperasian Alat Pengolahan, Pengolahan dan Penimbunan Akhir Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun. Berdasarkan Keputusan Kepala BAPEDAL tersebut, seorang pemohon IPLB3 harus meyampaikan surat permohonan kepada Kepala BAPEDAL dengan menyertakan dokumen-dokumen sebagai berikut:

- a. Akte pendirian perusahaan;
- b. Izin Lokasi;
- c. Izin Mendirikan Bangunan;
- d. Izin HO;
- e. Persetujuan AMDAL;
- f. Peta Lokasi tempat kegiatan;
- g. Uraian tentang Bahan Baku dan Proses Kegiatan;
- h. Uraian tentang spesifikasi Alat pengolah limbah.

Setelah PP No. 19 Tahun 1994 diubah dengan PP No. 12 Tahun 1995, BAPEDAL hanya berwenang untuk mengeluarkan izin

bagi badan usaha yang melakukan "kegiatan pengumpulan dan/atau pengolahan limbah B3" sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 21 ayat (1) atau badan usaha kategori pertama. Sebaliknya, untuk kegiatan pengolahan limbah B3 yang terintegrasi dengan kegiatan pokok tidak memerlukan IPLB3 sebagaimana badan usaha kategori pertama, karena izinnya sudah terintegrasi ke dalam Izin Usaha Industri bagi kegiatan pokoknya yang dikeluarkan oleh Departemen Perindustrian dan Perdagangan selaku instansi pembina. Namun, Pasal 21 ayat (3) Jo Pasal 25 ayat (3) PP No. 19 Tahun 1994 yang diubah dengan PP No. 12 Tahun 1995 masih memberikan kewenangan kepada BAPEDAL untuk mengeluarkan rekomendasi tentang pengoperasian alat pengolahan limbah dan rekomendasi itu harus dikeluarkan oleh BAPEDAL paling lambat tiga puluh hari terhitung sejak diterimanya permohonan untuk memperoleh rekomendasi.²⁷

²⁷ Pasal 21 ayat (3) PP No. 19 Tahun 1994 yang diubah dengan PP No. 12 Tahun 1995 berbunyi:

"Kegiatan pengolahan limbah B3 yang terintegrasi dengan kegiatan pokok wajib memperoleh rekomendasi operasi alat pengolahan dan penyimpanan limbah B3 yang dikeluarkan oleh BAPEDAL dan dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan pemerintah ini."

Pasal 25 ayat (3) PP No. 19 Tahun 1994 yang diubah dengan PP No. 12 Tahun 1995 berbunyi:

"Keputusan mengenai permohonan rekomendasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) diberikan oleh Kepala BAPEDAL selambat-lambatnya 30 (tigapuluh) hari terhitung sejak diterimanya RKL dan RPL yang telah disetujui oleh instansi pembina."

3.1.5. Izin pemanfaatan limbah bahan berbahaya dan beracun PP No. 19 Tahun 1994 yang diubah dengan PP No. 12 Tahun 1995 mengizinkan badan usaha untuk mengolah limbah B3 tertentu "yang diperlukan untuk menambah kekurangan bahan baku" sebagai bagian dari upaya pemanfaatan limbah B3.²⁸ Izin pemanfaatan limbah B3 terintegrasi dengan Izin Usaha Industri dan dikeluarkan oleh instansi pembina, yakni Departemen Perindustrian dan Perdagangan, tetapi memerlukan rekomendasi dari BAPEDAL.²⁹ Sebagai bagian dari upaya pemanfaatan limbah B3, impor limbah B3 untuk memperoleh bahan baku diizinkan berdasarkan Pasal 27 ayat (1) PP No. 19 Tahun 1994 yang diubah dengan PP No. 12 Tahun 1995. Dengan demikian, izin pemanfaatan limbah B3 yang terintegrasi dengan Izin Usaha Industri berkaitan dengan impor limbah B3.

Sebagaimana telah dibahas dalam Sub Bab 2.3.6 tentang Pengelolaan Limbah B3, bahwa terjadi perubahan-perubahan kebijaksanaan pemerintah mengenai impor limbah B3. Pada mulanya berdasarkan PP No. 19 Tahun 1994, impor limbah B3 sama sekali dilarang. Kemudian berdasarkan PP No. 19 Tahun 1994 yang diubah dengan PP No. 12 Tahun 1995, impor limbah

²⁸ Pasal 21 ayat (1) c jo Pasal 27 ayat (1) PP No. 19 Tahun 1994 yang diubah dengan PP No. 12 Tahun 1995.

²⁹ Pasal 21 ayat (1) C PP No. 19 Tahun 1994 yang diubah dengan PP No. 12 Tahun 1995.

B3 dilarang dengan pengecualian. Akan tetapi, kebijaksanaan pemerintah yang terakhir, sebagaimana tercermin pada Pasal 21 UUPH, adalah bahwa impor limbah B3 dilarang. Dengan demikian, maka badan-badan usaha pemanfaat limbah B3 hanya dapat memanfaatkan limbah B3 yang berasal dari sumber-sumber dalam negeri.

Meskipun periode berlakunya kebijaksanaan mengizinkan impor limbah B3 berdasarkan PP No. 19 Tahun 1994 yang diubah dengan PP No. 12 Tahun 1995 hanya berlangsung dua tahun, yaitu sejak pengundangan PP No 12 Tahun 1995 pada tanggal 2 Mei 1995 hingga pengundangan UUPH pada bulan September 1997, prosedur izin impor limbah B3 perlu diuraikan pada bagian berikut guna mengungkapkan dinamika yang terjadi.

Sebelum keluarnya KepPres No. 388/M Tahun 1995 tentang Pengelompokan Baru Kabinet Pembangunan VI, prosedur impor limbah B3 diatur dalam Keputusan Menteri Perdagangan No. 156/Kp/VII/1995 tentang Prosedur Impor Limbah. Dari Keputusan Menteri Perdagangan No. 156/Kp/VII/1995 dapat diketahui, bahwa limbah B3 yang dapat diimpor hanyalah satu jenis, yakni aki bekas sebagaimana tercantum dalam Lampiran II Keputusan Menteri Perdagangan tersebut.

Berdasarkan Keputusan Menteri Perdagangan No 156/Kp/VII/1995, prosedur impor limbah B3 adalah sebagai berikut:

1. Importir mengadakan kontrak dengan Eksportir Luar Negeri yang dilegalisir oleh "public notary" dan diketahui oleh perwakilan Indonesia setempat;

2. Kontrak sekurang-kurangnya memuat:
 - a. Alamat dan identitas jelas para pihak;
 - b. jenis dan jumlah limbah;
 - c. Kesanggupan Eksportir untuk mengambil kembali atau mengimpor kembali limbah yang tidak sesuai dengan kontrak, atau limbah yang terlarang;
 - d. Adanya jaminan keuangan dari Eksportir Luar Negeri, sebesar biaya bongkar muat, biaya pengumpulan, biaya angkut dan biaya lain yang diperlukan untuk mengimpor kembali limbah ke negara kedudukan Eksportir, dalam bentuk deposit atas nama BAFEDAL yang dapat dicairkan bila limbah yang dikirimkan ternyata tidak sesuai dengan kontrak atau yang terlarang diimpor;
 - e. Asuransi untuk menjamin segala akibat yang dapat merusak atau mencemarkan lingkungan hidup atau membahayakan kesehatan manusia;
 - f. Informasi yang menyebutkan bahwa sebuah kontrak dapat dipakai oleh Eksportir untuk berapa kali pengiriman dalam periode 12 bulan (Pasal 4 ayat (1) dan (2));
3. Menyampaikan tembusan kontrak kepada BAFEDAL (Pasal 4 ayat (3));
4. Eksportir Luar Negeri melalui badan pemerintah yang berwenang di bidang lingkungan hidup di negaranya wajib menyampaikan pemberitahuan kepada BAFEDAL tentang jenis dan jumlah limbah sebelum pengapalan atau pengiriman dilakukan (Pasal 5 ayat (1));
5. Pengiriman dilakukan setelah BAFEDAL memberikan

persetujuan tertulis kepada Eksportir Luar Negeri melalui badan pemerintah yang berwenang dengan tembusan kepada Importir. Persetujuan atau penolakan diberikan paling lama dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari. Jika dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari tidak ada jawaban dari BAPEDAL berarti ekspor disetujui (Pasal 5 ayat (2) jo Pasal 9 ayat (1) dan (2));

6. Importir Produsen Limbah harus mengajukan permohonan kepada Menteri Perdagangan dengan dilengkapi:
 - a. tindasan kontrak dengan Eksportir;
 - b. tindasan bukti jaminan keuangan dan asuransi dari Eksportir;
 - c. surat persetujuan Kepala BAPEDAL tentang rencana pengiriman limbah;
 - d. tindasan pemberitahuan dari pejabat atau badan yang berwenang di bidang lingkungan hidup di tempat kedudukan Eksportir Luar Negeri kepada BAPEDAL bila tidak ada jawaban dari BAPEDAL (Pasal 7 ayat (1));
7. Menteri Perdagangan mengeluarkan persetujuan atas permohonan dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari kerja sejak pengajuan permohonan (pasal 7 ayat (2));
8. Tembusan surat persetujuan itu disampaikan kepada BAPEDAL, Direktur Jenderal Bea Cukai dan Surveyor di tempat muat barang (Pasal 7 ayat (3)).

Setelah terbentuknya pengelompokan baru Kabinet Pembangunan VI berdasarkan KepPres No. 388/M/Tahun 1995, Menteri Perindustrian dan Perdagangan mengeluarkan

Keputusan No. 15/MPP/SK.I/1996 tentang Prosedur Impor Limbah yang mencabut berlakunya Keputusan Menteri Perdagangan No. 156/KP/VII/1995. Akan tetapi, usia berlakunya Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 15/MPP/SK.I/1996 sangat singkat karena dalam waktu empat bulan dinyatakan tidak berlaku berdasarkan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 137/MPP/Kep/6/1996 tentang Prosedur Impor Limbah. Antara Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 15/MPP/SK.I/1996 dan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 137/MPP/Kep/6/1996 hanya terdapat perbedaan dalam satu hal, yakni soal kewenangan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai Departemen Keuangan. Dalam Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 15/MPP/SK.I/1996 sama sekali tidak disebut kewenangan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai untuk mengadakan pemeriksaan ulang atas limbah B3 yang diimpor. Sebaliknya, Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 137/MPP/Kep/6/1996 menegaskan kewenangan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai untuk mengadakan pemeriksaan ulang atas limbah B3 yang diimpor setelah diperiksa oleh Surveyor di pelabuhan pemuatan dan pelabuhan transit.

Selain, Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 137/MPP/Kep/6/1996, impor limbah B3 juga diatur dalam Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 133/MPP/Kep/6/1996 tentang Barang Yang Diatur Tata Niaga Impornya. Melalui Pasal 1 d Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 133/MPP/Kep/6/1996 dapat diketahui,

bahwa yang dapat melakukan impor limbah B3 adalah "produsen yang diakui oleh Menteri Perindustrian dan Perdagangan dan disetujui untuk mengimpor sendiri limbah B3 yang diperlukan semata-mata untuk proses produksinya." Badan usaha yang melakukan impor limbah B3 disebut juga dengan istilah "Importir Produsen (IP) Limbah B3". Untuk dapat diakui sebagai IP Limbah B3, badan usaha yang bersangkutan harus mengajukan permohonan kepada Menteri Perindustrian dan Perdagangan dengan melampirkan:

- Izin Usaha Industri;
- bukti pemilikan instalasi pengolahan limbah yang telah diakui oleh BAPEDAL (Pasal 8 ayat (2)).

Prosedur impor limbah B3 berdasarkan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 137/MPP/Kep/6/1996 adalah sebagai berikut:

1. Jenis dan jumlah limbah B3 yang diimpor hanya dapat dipergunakan untuk kebutuhan proses produksinya dan dilarang diperjualbelikan atau dipindahtangankan (Pasal 3 ayat (5));
2. IP Limbah B3 yang akan melaksanakan impor wajib membuat kontrak dengan Eksportir Luar Negeri dan kontrak tersebut sekurang-kurangnya memuat:
 - identitas para pihak;
 - jenis dan jumlah limbah yang diperjanjikan;
 - informasi yang menyebutkan, bahwa setiap kali kontrak dapat dipakai untuk beberapa kali pengiriman barang dalam periode maksimal 12 (dua belas) bulan (Pasal 4

- ayat (1) dan (2));
3. Tindakan kontrak disampaikan kepada BAPEDAL (Pasal 4 ayat (3));
 4. IP Limbah B3 wajib menyampaikan laporan tertulis atas realisasi impor sampai penyimpanan di gudangnya kepada Direktur Jenderal Perdagangan Internasional Departemen Perindustrian dan Perdagangan, Kepala BAPEDAL dan Direktur Jenderal Pembina yang membidangi (Pasal 8);
 5. IP Limbah B3 wajib mengirim kembali limbah B3 jika ternyata jenis yang tidak sesuai dan jumlahnya melebihi dari yang ditetapkan oleh Direktur Jenderal Perdagangan Internasional atau tidak sesuai dengan kontrak (Pasal 9);
 6. Pengiriman kembali limbah B3 ke negara ketiga dilarang (Pasal 9 ayat (2));
 7. Segala biaya pengiriman kembali dibebankan kepada IP limbah B3 (Pasal 10).

Ada dua Perbedaan penting antara Keputusan Menteri Perdagangan No. 156/Kp/VII/1995 dan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 137/MPP/Kep/6/1996, yakni:

1. yang disebut pertama mewajibkan Eksportir Luar Negeri untuk menyediakan uang jaminan bagi biaya-biaya bongkar muat, pengumpulan, pengangkutan dan lain-lainnya untuk keperluan pengiriman kembali ke negara Eksportir, sedangkan yang disebut kedua membebankan biaya pengiriman kembali limbah B3 kepada IP Limbah B3;
2. yang disebut pertama mewajibkan pihak IP Limbah B3 dan Eksportir untuk menyediakan asuransi guna menjamin

segala biaya yang timbul karena pencemaran lingkungan akibat limbah B3, sedangkan yang disebut kedua tidak memuat kewajiban seperti itu.

3.1.6. Izin pengangkutan bahan berbahaya dan Limbah B3

Kewajiban pengangkut untuk memperoleh izin pengangkutan dari Menteri Perhubungan sebelum pelaksanaan pengangkutan B2 ditetapkan dalam Keputusan Menteri Perhubungan No. 69 Tahun 1993 tentang Penyelenggaraan Angkutan Barang yang merupakan pelaksanaan dari UU No. 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan dan FP No. 41 Tahun 1993 tentang Angkutan Jalan. Permohonan untuk memperoleh izin pengangkutan disampaikan kepada Direktur Jenderal Perhubungan Darat dengan memuat:

- a. nama, jenis dan jumlah bahan berbahaya yang akan diangkut serta dilengkapi dengan dokumen pengangkutan bahan berbahaya dari instansi yang berwenang;
- b. tempat pemuatan, lintas yang akan dilalui, tempat pemberhentian dan tempat pembongkaran;
- c. identitas dan tanda kualifikasi awak kendaraan;
- d. waktu dan jadwal pengangkutan;
- e. jumlah dan jenis kendaraan bermotor yang akan digunakan.

Selain itu, FP No. 19 tahun 1994 tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun juga menyebutkan kewenangan Menteri Perhubungan untuk mengeluarkan izin

pengangkutan limbah bahan berbahaya dan beracun.³⁰ Meskipun peraturan perundang-undangan di sektor perhubungan maupun dalam bidang pengelolaan limbah bahan berbahaya dan beracun telah menetapkan kewajiban pengangkut untuk memperoleh izin sebelum pelaksanaan pengangkutan, dalam praktek, prosedur perizinan pengangkutan B3 belum berjalan karena peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini masih relatif baru. Pejabat-pejabat yang berwenang di lingkungan Direktorat Lalu Lintas Direktorat Jenderal Perhubungan Darat Departemen Perhubungan sedang menyusun petunjuk teknis dan pengadministrasian izin pengangkutan B3.³¹

3.1.7. Izin pembuangan limbah cair.

Izin Pembuangan Limbah Cair merupakan instrumen administratif dalam rangka pengendalian pencemaran air menurut PP No. 20 Tahun 1990 di samping instrumen-instrumen teknis seperti Baku Mutu Air (BMA) dan Baku Mutu Limbah Cair (BLMC). PP No. 20 Tahun 1990 telah menetapkan BMA untuk golongan A, B, C dan D, sedangkan untuk Baku Mutu Limbah

³⁰ Pasal 21 ayat (1) PP No. 19 Tahun 1994.

³¹ Berdasarkan jawaban lisan terhadap kuesioner penelitian oleh Kepala Seksi Pengangkutan B2 Direktorat Lalu Lintas Direktorat Jenderal Perhubungan Darat Departemen Perhubungan, Djayadi, pada tanggal 3 Mei 1994.

Cair mula-mula ditetapkan dalam Keputusan Men KLH No. Kep-02/Men KLH/I/1988 yang kemudian dicabut oleh Keputusan Men KLH No: Kep-03/Men KLH/II/1991 yang kemudian juga dicabut oleh Keputusan Men LH No: Kep-51/Men LH/10/1995 tentang Baku Mutu Limbah Cair Bagi Kegiatan Industri.

Namun, pada waktu penelitian untuk disertasi ini dilakukan, yakni pada triwulan pertama dan kedua tahun 1994 atau empat tahun setelah diundangkannya PP No. 20 Tahun 1990, ternyata Izin Pembuangan Limbah Cair berdasarkan PP No. 20 Tahun 1990 belum dilaksanakan sebagai instrumen pengendalian pencemaran air. Gubernur KDH tingkat I yang diserahi wewenang untuk mengeluarkan Izin Pembuangan Limbah Cair ternyata belum mendayagunakannya. Keadaan ini terjadi di ke 4 (empat) propinsi yang menjadi wilayah sampel penelitian, yakni DKI Jakarta Raya, Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur.

Selanjutnya, pada tahun ke lima setelah pengundangan PP No. 20 Tahun 1990 Propinsi Jawa Timur menjadi propinsi pelopor dalam hal pelaksanaan Izin Pembuangan Limbah Cair dengan mengeluarkan dua Keputusan Gubernur Propinsi Jawa Timur yang dimaksudkan untuk melaksanakan dalam PP No. 20 Tahun 1990, yaitu Keputusan Gubernur KDH Tingkat I Jawa Timur No. 42 Tahun 1995 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Izin dan Penandatanganan Izin Pembuangan Limbah Cair ke Sumber-Sumber Air Pada Wilayah Sungai di Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Timur dan Keputusan Gubernur KDH Tingkat I Jawa Timur No. 43 Tahun 1995 tentang Tata Cara

Permohonan Izin Pembuangan Limbah Cair ke Sumber-Sumber Air Pada Wilayah Sungai di Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Timur.

Pemerintah Daerah Tingkat I sangat memberi perhatian kepada Program Kali Bersih (Prokasih) yang dicanangkan pada tahun 1989.³² Prokasih pada dasarnya merupakan upaya untuk mengatasi masalah pencemaran air, sementara perangkat hukum yang khusus mengatur pengendalian pencemaran air baru diundangkan pada tahun 1990. Dalam perkembangannya kemudian, Prokasih ternyata telah dikukuhkan oleh Men LH melalui Keputusan Men LH No. Kep-35/Men LH/7/1995 tentang Program Kali Bersih. Kantor Men LH juga telah mendayagunakan Prokasih sebagai sarana untuk penilaian kinerja perusahaan dalam pengendalian pencemaran berdasarkan Keputusan Men Lh No. Kep-35A/Men LH/7/1995 tentang Program Penilaian Kinerja Perusahaan/ Kegiatan Usaha Dalam Pengendalian Pencemaran Dalam Lingkup Kegiatan PROKASIH (PROPER PROKASIH) .

Berdasarkan pedoman teknis yang ditetapkan oleh BAPEDAL, Prokasih terdiri atas komponen-komponen kegiatan berikut:³³

³²Program Kali Bersih dicanangkan dalam Rapat Kerja tentang Pengendalian Pencemaran Air di Daerah pada tanggal 14-15 Juni 1989 di Surabaya yang dihadiri oleh utusan-utusan dari delapan propinsi yang sungai-sungainya telah tercemar . Kedelapan propinsi itu adalah Sumatera Utara, Sumatera Selatan, Lampung, DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, dan Jawa Timur. Kemudian pada tahun 1990 Prokasih melibatkan tiga propinsi lagi, yakni Aceh, Riau dan Kalimantan Barat.

³³BAPEDAL, (1994), PROKASIH Program Kali Bersih Evaluasi Empat Tahun dan Pandangan Ke Depan, h. 11.

1. identifikasi sumber pencemar;
2. sumber pencemar diwajibkan untuk menurunkan limbah cairnya dan penanggungjawab kegiatan atau sumber pencemar yang bersangkutan diminta untuk menandatangani "Surat Pernyataan" tentang kesediaan untuk menurunkan limbah;
3. penyuluhan rekayasa dan rancang bangun instalasi pengolahan limbah;
4. pengawasan atau pemeriksaan saluran limbah;
5. pemantauan kualitas badan air;
6. penerapan sanksi-sanksi administratif seperti peringatan-peringatan tertulis, penutupan saluran limbah.

"Surat Pernyataan" yang ditandatangani oleh pelaku pencemaran dalam rangka pelaksanaan Prokasih sesungguhnya perlu dipertanyakan karena mengandung kelemahan. "Surat Pernyataan" bersifat sepihak, karena memang hanya ditandatangani oleh pelaku pencemaran saja. Oleh sebab itu, "Surat Pernyataan" tidak memiliki kekuatan hukum memaksa. Padahal, upaya pengendalian pencemaran air berada di lapangan hukum administrasi yang memberikan kewenangan kepada Gubernur dan Walikota untuk mendayagunakan sarana penegakan hukum yang bersifat memaksa, tanpa memperhatikan ada tidaknya "surat pernyataan".

Sanksi "penutupan saluran limbah" ternyata sering disiasati oleh pihak perusahaan, yakni dengan cara membuang limbah secara tidak sah melalui saluran lainnya. Jenis sanksi administrasi berupa penutupan saluran limbah tidak

dikenal dalam hukum administrasi. Jenis sanksi administrasi yang tepat dalam hal ini adalah "penghentian kegiatan mesin-mesin" dan "penutupan pabrik" sebelum dikenai sanksi yang paling berat, yaitu "pencabutan izin".

Berdasarkan Laporan Evaluasi 1974, Prokasih dinilai telah berhasil menekan beban pencemaran yang berasal dari limbah pabrik pada seluruh sungai-sungai yang terkena Prokasih, tetapi diakui pula, bahwa gejala peningkatan kualitas air sungai-sungai itu tidak begitu tampak jelas. Menurut Laporan itu, keadaan ini disebabkan adanya sumber-sumber lain, misalnya limbah rumah tangga, yang tidak termasuk sasaran kegiatan Prokasih, tetapi sumber-sumber lain itu ikut juga berperan dalam menimbulkan pencemaran air sungai.³⁴ Sementara itu, limbah cair, termasuk limbah B3 terus dibuang ke sungai tanpa Izin Pembuangan Limbah Cair dan tanpa sanksi bagi pelanggar.

Selain lebih memberi perhatian pada Prokasih, alasan lain tentang mengapa Pemerintah Daerah Tingkat I atau Gubernur KDH Tingkat I belum mendayagunakan instrumen Izin Pembuangan Limbah Cair setelah keluarnya PP No. 20 Tahun 1990 adalah masih rendahnya komitmen, kesungguhan dan pemahaman aparat Pemerintah Daerah Tingkat I untuk

³⁴ Ibid, h. 23.

melaksanakan dan menegakkan peraturan perundang-undangan lingkungan termasuk PP No. 20 Tahun 1990. Di samping itu, BAPEDAL sendiri yang semestinya menjalankan fungsi pelayanan dan pemberi bantuan keahlian atau kecakapan teknis kepada instansi daerah belum dapat menjalankan fungsi pemberian bantuan semacam itu secara optimal.

3.2. Peranserta masyarakat dalam prosedur perizinan pengelolaan bahan berbahaya dan beracun

Peranserta masyarakat merupakan topik yang sering menjadi pokok bahasan dalam kepustakaan yang membahas tentang pengelolaan B3.³⁵ Begitu pula, Deklarasi Rio 1992 mengakui pentingnya peranserta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan tentang izin yang berkaitan dengan pengelolaan B3 atau kegiatan yang berbahaya sebagaimana dituangkan dalam Prinsip ke 10 yang berbunyi:

Environmental issues are best handled with the participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level, each

³⁵ Misalnya A.R. Lucas, (1976), "Legal Foundation for Public Participation", Natural Resources Journal. Vol 16, 1976, h. 73; Murray Rankin, (1981), "Information and the Environment: The Struggle for Access" dalam John Swaigen, Environmental Rights in Canada, Butterworths, Toronto, h. 285-333; R.F. Kasperson dan J.X. Kasperson, (1982), "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; Neil Gunningham, (1985), Toxic and The Community: Legislating the Right to Know, Australian Centre for Environmental Law. h. 1-25.

individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous material and activities in their communities, and the opportunity to participate in decision-making processes. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided. (Cetak tebal dari penulis).

Pengaturan atau proses pengambilan keputusan tentang pengelolaan B3 diliputi oleh aspek ketidakpastian, karena *science* yang diharapkan mampu membantu para pembuat keputusan ternyata acapkali tidak dapat memberi jawaban-jawaban pasti. Dengan demikian, pengaturan dan pengambilan keputusan tentang pengelolaan B3 selalu mengandung risiko bagi manusia dan lingkungan. Dimensi etik muncul karena risiko acapkali oleh para pejabat pembuat keputusan dikenakan atau dibebankan kepada orang-orang tanpa sepengetahuan mereka atau tanpa disadari oleh orang-orang pemikul risiko (*risk bearers*).³⁶ Mereka yang menanggung risiko sering pula orang-orang yang tidak menikmati manfaat dari produk-produk, teknologi atau kegiatan-kegiatan yang tergolong berbahaya atau risiko tidak secara merata ditanggung oleh berbagai kelompok dalam masyarakat. Ketimpangan antara mereka yang memperoleh manfaat dan yang menanggung risiko setidaknya dapat terjadi dalam tiga

³⁶Kasperson dan Kasperson, op.cit., h. 139.

bentuk.³⁷ Pertama, antara para pelaku - pengusaha dan karyawan - di sektor usaha yang mengolah B3 dengan masyarakat pada umumnya. Kedua, antara generasi sekarang yang memperoleh manfaat dari penggunaan B3 atau keberadaan kegiatan berbahaya dengan generasi mendatang yang mengalami dampak negatif dari penggunaan B3 atau keberadaan kegiatan berbahaya yang baru dirasakan setelah beberapa dasawarsa berselang. Ketiga, antara wilayah yang memperoleh manfaat dan wilayah yang memikul risiko, misalnya sebuah sektor usaha beroperasi di suatu kawasan, tetapi limbah yang dihasilkannya diolah dan dibuang ke kawasan lain. Oleh sebab itu, menurut para penganjur peranserta dalam pengelolaan B3, proses pembuatan keputusan - yang menimbulkan risiko kesehatan dan lingkungan - hanya dapat dipertanggungjawabkan secara etik jika masyarakat yang potensial memikul risiko diberi kesempatan untuk berperanserta dalam proses pembuatan keputusan tentang izin B3. Peranserta masyarakat, terutama pemikul risiko, diperlukan untuk memastikan, bahwa semua aspek yang menyangkut risiko dan alternatif pemecahannya telah secara sungguh-sungguh ditelaah dalam proses pembuatan keputusan.³⁸ Penerimaan terhadap konsep

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid.

peranserta masyarakat juga berarti mengakui, bahwa proses pengambilan keputusan yang menimbulkan risiko terhadap lingkungan dan kesehatan manusia tidak dapat diserahkan begitu saja kepada pejabat pengambil keputusan dan para ahli. Oleh sebab itu, perlu lebih dahulu dibahas konsep peranserta masyarakat sebelum menelaah implementasi peranserta masyarakat dalam pengelolaan B3 dalam peraturan perundangan-undangan di Indonesia dan juga di Amerika Serikat, Belanda dan Jepang.

Menurut de Haan, Drupsteen dan Fernhout³⁹ pengertian tentang peranserta ("*participatie*") adalah sebagai berikut:

Participatie is een begrip met veel ruimere inhoud. Het duidt op een situatie, waarin (groepen van) burgers op verschillende manieren incidenteel of meer permanent betrokken zijn bij deelnemen aan het openbaar bestuur. Inspraak is in deze opvatting een vorm van participatie naast andere vormen, zoals horen, adviseren, overleg en medezeggenschapIn ieder geval kan wel vastgesteld worden dat er een opklimmende reeks van participatievormen bestaat die begint bij openbaarheid en loopt via inspraak tot uiteindelijk medebeslissingsrecht (peranserta merupakan sebuah pengertian dengan makna yang lebih luas. Pengertian itu mengacu pada sebuah keadaan di mana (kelompok-kelompok) warga dengan berbagai upaya baik secara tidak tetap atau lebih tetap turut ambil bagian dalam pemerintahan yang terbuka. "*Inspraak*" dalam pandangan ini merupakan sebuah bentuk peranserta di samping bentuk-bentuk lain, seperti mendengar, memberikan saran, pertemuan, memiliki wakil dalam upaya pengelolaanDalam setiap

³⁹P. de Haan, Th. G. Drupsteen, R. Fernhout, (1978), Bestuursrecht in de Sociale Rechtsstaat 2^o Ongewijzigde bijdruk, Kluwer Deventer, h. 139.

keadaan dapat dilihat, bahwa terdapat tingkatan mendaki di antara bentuk-bentuk peranserta masyarakat yang bermula pada keterbukaan dan bergerak melalui "inspraak" ke arah hak ikut serta membuat keputusan sebagai akhir puncaknya).

Ketiga penulis Belanda itu⁴⁰ juga menguraikan tentang makna "inspraak" dan hubungannya dengan keterbukaan, yakni:

Voor het uitoefenen van inspraak is openbaarheid van vergaderingen, informatie, procedures en registers een primaire voorwaarde. Openbaarheid en inspraak worden als bestuurswaarborgen dan ook dikwijls in een adem genoemd. Toch zijn ze wel te onderscheiden. Inspraak gaat verder dan openbaarheid. Biedt openbaarheid slechts de mogelijkheid op de hoogte te zijn van het overheidsbeleid en het overheidshandelen (meeweten en meedenken), bij inspraak gaat het om het daadwerkelijk kunnen beïnvloeden van dat beleid en handelen door daarover met de overheid in discussie te treden (meedenken en meespreken) (Keterbukaan pertemuan-pertemuan, informasi, prosedur dan dokumen-dokumen adalah prasyarat utama bagi pelaksanaan "inspraak". Keterbukaan dan "inspraak" dipandang sebagai jaminan pemerintahan, oleh karena itu juga seringkali disebut sebagai sejiwa. Namun, keduanya dapat dibedakan. "Inspraak" mempunyai jangkauan lebih jauh dari pada keterbukaan. Keterbukaan hanya menawarkan kemungkinan sebatas (ikut mengetahui dan ikut memikirkan) kebijaksanaan dan tindakan pemerintah, sedangkan dengan "inspraak" sesungguhnya dapat mempengaruhi kebijaksanaan dan tindakan pemerintah melalui pembahasan bersama (turut memikirkan dan turut membahas).

Menurut Pandangan ketiga penulis Belanda itu dapat

⁴⁰ Ibid, h. 138-139.

diperoleh pengertian berikut:⁴¹

- a. bahwa keterbukaan informasi, prosedur dan dokumen-dokumen merupakan prasyarat pokok bagi pelaksanaan peranserta masyarakat;
- b. bahwa peranserta masyarakat dapat diwujudkan dalam beberapa bentuk;
- c. bahwa peranserta masyarakat dapat digambarkan sebagai sebuah anak tangga yang bermula dari peranserta yang terlemah, seperti mendengar dan ikut mengetahui ("horen" dan "meeweten") hingga peranserta terkuat seperti ikut memikirkan, ikut membahas dan ikut membuat sebuah keputusan ("meedenken", "meespreken" dan "medebeslissen");
- d. bahwa peranserta masyarakat dalam bentuk atau tingkatan terkuat, yakni ikut memikirkan, ikut membahas dan ikut membuat keputusan pemerintahan ("meedenken", "meespreken" dan "medebeslissen" disebut juga dengan "inspraak".

Selanjutnya, konsep "inspraak" mengandung tiga unsur yang terdiri atas:

- a. dilaksanakan secara terorganisasi;
- b. dilakukan dengan lembaga eksekutif dan lembaga perencana di mana terdapat hak berbicara ("spreekrecht") bagi masyarakat dan kewajiban mendengarkan ("luisterplicht")

⁴¹Ibid, h. 138-139.

bagi pejabat;

c. hasil dai "inspraak" sampai batas yang wajar dapat mempengaruhi keputusan akhir pemerintah.⁴²

3.2.1. Implementasi peranserta masyarakat di Indonesia

Di Indonesia, peranserta masyarakat secara tegas diakui dalam Pasal 6 ayat (1) UULH yang, antara lain, menyebutkan: "Setiap orang mempunyai hak dan kewajiban untuk berperanserta dalam rangka pengelolaan lingkungan." Selain itu, peranserta masyarakat sederhana dalam bentuk pernyataan keberatan atas keputusan permohonan izin tempat usaha dapat ditemukan dalam Pasal 5 Ordonansi Gangguan Stb. 1926 No. 226. Akan tetapi, baik UULH maupun Ordonansi Gangguan Stb. 1926 No. 226 tidak menyebut keterbukaan dokumen-dokumen. Selain itu, pengakuan peranserta masyarakat dalam UULH ternyata belum menjamin implementasinya ke dalam peraturan perundang-undangan tentang pengelolaan B3. PP No. 19 Tahun 1994 yang diubah dengan PP No. 12 Tahun 1995 sama sekali tidak memuat ketentuan penjabaran dari Pasal 6 UULH itu. Peraturan perundang-undangan yang diundangkan sebelum pengundangan UULH, seperti Gevaarlijke Stoffen Ordonnantie Stb. 1949 No. 337, PP No. 7 Tahun 1973 tentang Pengawasan atas Peredaran Penyimpanan dan Penggunaan Pestisida dan

⁴²Koesnadi Hardjasoemantri, (1996), Hukum Tata Lingkungan, cetakan ke 12, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, H. 136.

peraturan perundang-undangan tentang zat radio aktif, juga tidak menyinggung soal akses informasi bagi masyarakat di dalam proses pembuatan keputusan. Dalam UUPH, peranserta masyarakat juga diakui dan disertai dengan hak atas informasi lingkungan sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 5 ayat (2) (3) jo Pasal 7 ayat (1) dan (2) UUPH.

Sebagai implementasi peranserta masyarakat yang diakui dalam UUPH, masyarakat dapat berperanserta dalam prosedur AMDAL dengan mengemukakan saran dan pendapat kepada Komisi Amdal sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 22 PP No. 51 Tahun 1993 tentang AMDAL dan prosedur penataan ruang berdasarkan Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang.⁴³ Meskipun Pasal 22 PP No. 51 Tahun 1993 telah mengakui asas keterbukaan terhadap dokumen-dokumen AMDAL, PP

⁴³Pasal 22 PP No. 51 Tahun 1993 menyebutkan:

- (1) Setiap rencana usaha atau kegiatan yang perlu dibuatkan analisis mengenai dampak lingkungannya wajib diumumkan oleh instansi yang bertanggungjawab.
 - (2) Dokumen analisis mengenai dampak lingkungan dari setiap rencana usaha atau kegiatan serta keputusan mengenai persetujuannya bersifat terbuka untuk umum.
 - (3) Sifat keterbukaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilaksanakan dalam bentuk peranserta masyarakat dengan mengemukakan saran dan pemikirannya secara lisan dan atau tertulis kepada komisi analisis mengenai dampak lingkungan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 dan Pasal 18 sebelum keputusan persetujuan analisis mengenai dampak lingkungan terhadap rencana usaha atau kegiatan ditetapkan.
- Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 menyebutkan:
- "Setiap orang berhak untuk:
- a. mengetahui rencana tata ruang;
 - b. berperan serta dalam penyusunan rencana tata ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang;"

tersebut tidak memuat lebih lanjut tata laksana dari ketentuan Pasal 22, misalnya dimana pengumuman tentang AMDAL ditempatkan dan ketiadaan ketentuan yang mewajibkan komisi AMDAL untuk memberikan kopi dari setiap dokumen kepada anggota masyarakat yang berminat, dalam forum macam apa masyarakat dapat menyampaikan saran dan pemikirannya secara lisan kepada Komisi AMDAL, ketiadaan ketentuan yang mewajibkan pengumuman tentang tempat dan waktu berlangsungnya sidang-sidang Komisi AMDAL, dan ketiadaan ketentuan yang mewajibkan komisi AMDAL merespon terhadap saran dan pemikiran secara tertulis. Ketiadaan ketentuan prosedural atau tata laksana yang lebih rinci membuat pelaksanaan konsep peranserta masyarakat seolah-olah menjadi diskresi dan sangat tergantung pada interpretasi dari badan pemerintahan yang berwenang mengeluarkan izin. Hal ini tentunya mengurangi makna dari peranserta masyarakat. Di Belanda - sebagaimana dibahas kemudian dalam sub bab ini juga - memuat ketentuan prosedural tentang implementasi keterbukaan terhadap rencana keputusan pemerintah dan dokumen-dokumen yang relevan.

Bentuk keterlibatan masyarakat dalam proses AMDAL kemudian dijabarkan dalam Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup No: Kep-13/MenLH/3/94 tentang Pedoman Susunan Keanggotaan dan Tata Kerja Komisi AMDAL. Berdasarkan Keputusan Men LH tersebut, wakil dari masyarakat yang terkena dampak dan wakil lembaga swadaya masyarakat menjadi anggota tidak tetap dalam Komisi AMDAL. Namun, jika ditilik

dari fungsi Komisi AMDAL, yang antara lain, bertugas membantu memberikan masukan soal-soal teknis dan keahlian di bidang pengelolaan lingkungan kepada pejabat pemerintahan sebelum Pejabat yang bersangkutan mengambil keputusan, maka kehadiran wakil-wakil masyarakat yang bukan ahli dapat menimbulkan kesulitan-kesulitan terhadap kinerja Komisi AMDAL itu sendiri. Komisi AMDAL dengan bobot tugas yang lebih bersifat teknis ilmiah semestinya hanya beranggotakan para pakar di bidang yang relevan, seperti halnya di Belanda. Peranserta masyarakat dapat diwujudkan dalam bentuk tersedianya pengajuan keberatan terhadap setiap rencana keputusan berupa izin atas sebuah rencana kegiatan, yang akan dikeluarkan oleh pejabat pemerintahan yang berwenang.

Sebagai pelaksanaan Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang telah diundangkan PP No. 69 Tahun 1996 tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban, Serta Bentuk dan Tata Cara Peranserta Masyarakat Dalam Penataan Ruang. Peranserta masyarakat dalam penataan ruang tidak terjadi dalam lingkup atau tingkat perizinan, tetapi dalam lingkup kebijaksanaan, yakni perumusan Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Daerah Tingkat I dan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kotamadya daerah Tingkat II. Namun demikian, penataan ruang ini menjadi penting karena dapat dijadikan tolok ukur untuk menentukan apakah keputusan izin lokasi sebuah kegiatan sumber pencemar taat asas atau konsisten

dengan Rencana Tata Ruang yang berlaku.

Pada pokoknya wujud peranserta masyarakat dalam penataan ruang terdiri atas:

- a. hak masyarakat untuk mengetahui Rencana Tata Ruang;
- b. sifat keterbukaan Rencana Tata Ruang, yakni melalui penyebarluasan dan pengumuman Rencana Tata Ruang selain dimuat dalam Lembaran Negara untuk Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, Lembaran Daerah Tingkat I untuk Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi dan Lembaran Daerah Tingkat II untuk Rencana Tata Ruang Wilayah Daerah Tingkat II;
- c. pemberian masukan dalam penentuan arah pengembangan Wilayah Nasional, Wilayah Daerah Tingkat I dan Wilayah Daerah Tingkat II;
- d. pengajuan keberatan terhadap rancangan Rencana Tata Ruang wilayah Nasional untuk kawasan tertentu, rancangan Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi, dan rancangan Rencana Tata Ruang Daerah Tingkat II
- e. pemberian masukan untuk penetapan lokasi pemanfaatan ruang;
- f. pengawasan terhadap pemanfaatan ruang Wilayah Nasional, Wilayah Daerah Tingkat I dan Wilayah Daerah Tingkat II.

3.2.2. Implementasi peranserta masyarakat di Amerika Serikat

Akses untuk mendapatkan informasi dan keterlibatan masyarakat dalam proses pembuatan keputusan yang berkaitan dengan pengelolaan B3 di Amerika Serikat dapat ditelusuri

dalam *the Toxic Substances Control Act of 1976* (TSCA) yang kemudian telah tiga kali diamendemen dan dalam *The Emergency Planning and Community Right to Know of 1986* (EPCRTKA). Berdasarkan Pasal 21 TSCA, setiap orang dapat mengajukan permohonan kepada badan pemerintahan yang berwenang agar diselenggarakan *proceedings* bagi penetapan, perubahan dan atau pembatalan aturan-aturan dalam rangka pengendalian B3. Jika hak untuk menyelenggarakan *proceedings* ditolak oleh badan pemerintahan yang berwenang, maka si pemohon dapat mengajukan gugatan ke pengadilan.⁴⁴

EPCRTKA pada dasarnya mewajibkan negara-negara bagian untuk menyusun rencana tanggap darurat dalam rangka mengantisipasi terjadinya malapetaka lingkungan yang bersumber dari tempat-tempat usaha pengelolaan limbah B3. Setiap gubernur negara bagian diwajibkan untuk membentuk *the State Response Commission* yang anggota-anggotanya terdiri atas para pakar di bidang yang relevan. Selanjutnya *the State Response Commission* membentuk *local emergency planning committee* di setiap *district*. Anggota-anggota Komite Distrik

⁴⁴S.W. Landfair, (1993), "Toxic Substances Control Act" dalam Gordon Arbuckel et al, Environmental Law Handbook, 1993, Government Institute, MC Rockfille, h. 396, yang antara lain mengatakan:

"Section 21 likewise permits any person to petition to the administrator to initiate proceedings for the issuance, amendment, or repeal of certain rules....An unsuccessful petitioner may seek judicial review by filing action in a United States district court."

ini terdiri atas wakil-wakil dari pemerintah lokal, instansi penegak hukum, instansi pengelolaan lingkungan lokal, pertahanan sipil, dinas pemadam kebakaran, instansi kesehatan, rumah sakit, instansi perhubungan. media cetak dan media siaran, kelompok-kelompok masyarakat dan pemilik atau pengelola instalasi pengolahan limbah B3. Komite bertanggungjawab atas penetapan aturan-aturan yang mendasari bekerjanya Komite. Aturan-aturan itu meliputi pula pemberitahuan kepada masyarakat tentang aktivitas Komite, pertemuan-pertemuan umum untuk membahas rencana tanggap darurat (*emergency plan*), komentar atau pendapat masyarakat, tanggapan oleh Komite terhadap pendapat atau komentar masyarakat dan penyebarluasan rencana tanggap darurat. Berdasarkan EPCRTKA, masyarakat luas (*general public*) mempunyai akses terhadap dokumen-dokumen tentang rencana tanggap darurat, lembar data bahan-bahan kimia berbahaya, lembar inventarisasi bahan-bahan kimia dan data tentang limbah B3 yang diolah dan dibuang.⁴⁵

3.2.3. Implementasi peranserta masyarakat di Belanda

Di Belanda peranserta masyarakat untuk terlibat dalam proses pengambilan keputusan tentang pengelolaan bahan

⁴⁵Section 324 EPCRTKA menyebutkan: "Each emergency plan, material safety data sheet, ... inventory toxic form, toxic chemical release form ... shall be made available to the general public."

berbahaya juga diakui. Pengakuan itu selain ditetapkan dalam undang-undang tentang bahan berbahaya (B2), yakni *Wet milieugevaarlijke stoffen* (Wms) juga didasarkan pada *Wet milieubeheer* (Wmb) dan *Algemene wet van bestuursrecht* (Awb) Stb. 1992, 315.

Akses masyarakat untuk memperoleh informasi dan memeriksa dokumen-dokumen yang berkaitan dengan B2 sebagai perwujudan dari asas keterbukaan dituangkan dalam Pasal 9, Pasal 11 dan Pasal 12 Wms. Pasal 9 ayat (1) Wms mewajibkan *Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer* (VROM) - Menteri Perumahan, Penataan Ruang dan Lingkungan - untuk mengumumkan dokumen pemberitahuan (*kennisgeving*) tentang suatu B2 yang akan diimpor ke Belanda dalam waktu 60 hari sejak tanggal penerimaan pemberitahuan.⁴⁶ Pemberitahuan dilakukan secara tertulis oleh setiap orang yang memproduksi dan mengimpor B2 kepada VROM. Dokumen pemberitahuan ini harus dilengkapi dengan data berikut:

- a. identitas, sifat-sifat dan keberbahayaan dari bahan yang bersangkutan;
- b. jumlah dari bahan yang akan diproduksi, diimpor atau

⁴⁶Pasal 9 ayat (1) Wms, antara lain, berbunyi:
 "Onze Minister maakt een kennisgeving ter zake van het in Nederland invoeren of het aan een ander ter beschikking stellen zo spoedig mogelijk bekend, doch in elk geval binnen het tijdvak van 60 dagen na de dag van ontvangst...."

diedarkan;

- c. maksud penggunaan B2;
- d. cara-cara untuk mengurangi keberbahayaannya;
- e. rekomendasi petunjuk penggunaan bahan dan rekomendasi langkah-langkah pencegahan perluasan penyebaran bahan dan langkah-langkah penanggulangan jika terjadi kecelakaan.⁴⁷

Pemberitahuan harus diumumkan dengan cara mengumumkan melalui Berita Negara (*de Nederlandse Staatscourant*) dan ditempatkan pada tempat yang ditentukan agar masyarakat dapat memeriksa sesuai dengan ketentuan Pasal 11.⁴⁸ Pasal 11 ayat (1) Wms mewajibkan VROM untuk memampangkan fotokopi dokumen pemberitahuan bersamaan dengan dokumen berikut:

-
- ⁴⁷ Pasal 4 ayat (1) Wms berbunyi sebagai berikut:
 Degene die een kennisgeving doet als bedoeld in artikel 3, is verplicht bij die kennisgeving bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gegevens met betrekking tot de mogelijke effecten van de stof op mens of milieu schriftelijk over te leggen. Deze gegevens betreffen:
- a. de identiteit, de eigenschappen en de gevaren van de stof;
 - b. de hoeveelheid van de stof waarvan de vervaardiging, de invoer of het aan een ander ter beschikking stellen wordt beoogd;
 - c. de verwachte toepassing van de stof;
 - d. mogelijkheden om de stof onschadelijk te maken;
 - e. aanbevolen aanwijzingen voor het gebruik van de stof, aanbevolen noodmaatregelen bij een ongeval met de stof.

- ⁴⁸ Pasal 9 ayat (2) Wms, antara lain, berbunyi:
 "In ieder geval wordt de kennisgeving gelijktijdig bekendgemaakt door middel van:
- a. mededeling in de Nederlandse Staatscourant;
 - b. terinzagelegging overeenkomst artikel 11.

- a. identitas B2;
- b. data sifat-sifat kimiawi dan fisika dari B2 yang bersangkutan;
- c. data tentang cara-cara yang mungkin dapat mengurangi bahayanya;
- d. data tentang langkah-langkah pencegahan dampak negatif B2 dan tindakan darurat jika terjadi kecelakaan;
- e. data tentang uji coba efek-efek atau pengaruh B2 terhadap manusia dan lingkungan.⁵¹

Pasal 11 ayat (2) Wms mewajibkan VROM untuk menempatkan atau memampangkan dokumen-dokumen lain yang terkait dengan pemberitahuan agar dapat diperiksa oleh masyarakat umum sepanjang dokumen-dokumen itu berkaitan dengan pengaruh B2 terhadap manusia atau lingkungan.⁵² Pasal 12 Wms menegaskan,

⁵¹ Pasal 11 ayat (1) Wms, antara lain, berbunyi:
 "Onze Minister legt met een exemplaar van de kennisgevingstukken ter inzage, die bevatten:
 a. een aanduiding van de identiteit van de stof;
 b. de overgelegde gegevens inzake de fysisch -chemische eigenschappen van de stof;
 c. de overgelegde gegevens met betrekking tot mogelijkheden om de stof onschadelijk te maken;
 d. de overgelegde gegevens met betrekking tot aanbevolen voorzorgsmaatregelen om verspreiding van de stof te voorkomen en aanbevolen noodmaatregelen bij een ongeval met de stof;
 e. de overgelegde gegevens inzake de verrichte onderzoeken naar de effecten die stof op mens of milieu kan hebben, dan wel, indien met betrekking tot zodanig gegevens artikel 56 toepassing heeft gevonden, de overeenkomstig dat artikel overgelegde tweede tekst.

⁵² Pasal 11 ayat (2) Wms, antara lain, berbunyi:
 "Onze Minister legt voorts de overig bij de kennisgeving

bahwa setiap orang dapat memeriksa dokumen-dokumen tanpa biaya dalam masa satu bulan sejak tanggal penempatan dokumen-dokumen itu dan dengan membayar biaya fotokopi setiap orang dapat meminta fotokopi dokumen-dokumen yang tersedia bagi pemeriksaan oleh masyarakat.⁵³

Feranserta masyarakat dalam bentuk tersedianya kesempatan bagi masyarakat untuk ikut mempengaruhi dan ikut membuat keputusan pemerintah didasarkan pada Pasal 8.6 *Wet milieubeheer* (Wmb). Pasal 8.6 Wmb mengandung ketentuan, bahwa pengeluaran keputusan dalam kaitannya dengan permohonan sebuah izin tunduk pada Bagian 3.5.2 hingga 3.5.5 Awb.⁵⁴ Pasal 13.1 ayat (1) dan (2) Wmb juga menyebutkan, bahwa keputusan yang dibuat dalam kerangka *Wet milieugevaarlijke Stoffen* (Wms) termasuk yang tunduk pada

overgelegde stukken, voor zover kennisgeving daarvan redelijkerwijs nodig kan zijn voor een beoordeling van de mogelijke effecten van de stof op mens of milieu...."

⁵³ Pasal 12 ayat (1) dan ayat (3) Wms. antara lain, berbunyi:

- "1. Gedurende vier weken vanaf de dag waarop de kennisgeving ter inzage is gelegd, kan een ieder de ter inzage liggende stukken kosteloos inzien....
3. Onze Minister verstrekt een ieder desgevraagd, tegen betaling van de kosten, voor zover mogelijk een exemplaar van de ter inzage liggende stukken."

⁵⁴ Pasal 8.6. Wmb mengatakan:
 "De paragrafen 3.5.2 tot 3.5.5 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van toepassing met betrekking tot de totstandkoming van de beschikking op de aanvraag om een vergunning."

Bagian 3.5 Awb.⁵⁵ Bagian-bagian 3.5.2 hingga 3.5.5 memuat ketentuan-ketentuan tentang prosedur penyiapan pembuatan keputusan administrasi. Ketentuan-ketentuan penting yang mencerminkan adanya akses masyarakat untuk memperoleh informasi dan terlibat dalam proses pembuatan keputusan administrasi adalah Pasal 3:19 ayat (2), Pasal 3:24 dan Pasal 3:25 Awb.

Pasal 3:19 ayat (2) mewajibkan badan pemerintahan yang berwenang mengeluarkan keputusan untuk melakukan hal-hal berikut:

- a. menempatkan draf keputusan di suatu tempat agar dapat diperiksa oleh masyarakat;
- b. mengumumkan dalam sebuah atau lebih surat kabar harian atau terbitan mingguan atau selebaran yang memuat rencana draf;
- c. mengumumkan dalam Berita Negara.⁵⁶

⁵⁵ Pasal 13.1 ayat 1 Wmb, antara lain berbunyi sebagai berikut:

"Bij de toepassing van afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht met betrekking tot de totstandkoming van beschikkingen krachtens de in het tweede lid genoemde wetten, wordt afdeling 13.2 in acht genomen,...."

Ayat 2-nya berbunyi, antara lain, :

"De in het eerste lid bedoelde wetten zijn:
de Mijwet 1903;

...

de Wet milieugevaarlijke Stoffen ...",

⁵⁶ Pasal 3:19 ayat (2) Awb berbunyi sebagai berikut:
"Uiterlijk twee weken na de in het eerste lid bedoelde toezending wordt van het ontwerp gelijktijdig mededeling

Pasal 3:24 ayat (1) Awb mengakui hak setiap orang untuk mengemukakan pandangan secara tertulis tentang draf keputusan dalam waktu empat minggu sejak penempatan draf guna diperiksa oleh masyarakat.⁵⁷ Pasal 3:25 ayat (1) Awb mengakui hak setiap orang untuk menyampaikan pandangannya secara lisan tentang draf keputusan. Ketentuan ini merupakan perwujudan dari peranserta masyarakat dalam arti "meedenken", "meespreken" dan "medebeslissen" yang merupakan esensi dari "inspraak". Namun, badan pemerintahan yang berwenang harus pula memberi kesempatan kepada si pemohon keputusan untuk hadir dalam pertemuan itu.⁵⁸

Pasal 19:1 Wmb juga mengakui adanya hak atau akses setiap orang untuk meminta fotokopi keputusan dan dokumen-dokumen yang berkaitan serta hak untuk menelaah draf

gedaan door:

- a. Terinzagelegging;
- b. kennisgeving in een of meer dag, nieuws -of huis aan huisbladen op zodanig wijze dat het daarmee beoogde doel zo goed mogelijk wordt bereikt;
- c. kennisgeving in de staatscourant in de gevallen waarin een orgaan van de rijks -of provinciale overheids het bestuursorgaan is."

⁵⁷ Pasal 3:24 ayat (1) Awb berbunyi sebagai berikut:
"Binnen vier weken na de dag waarop het ontwerp van het besluit ter inzage is gelegd, kan een ieder daartegen bij het bestuursorgaan schriftelijk bedenkingen inbrengen."

⁵⁸ Pasal 3:25 ayat (1) Awb berbunyi sebagai berikut:
"Gedurende de in artikel 3:24, eerste lid, bedoelde termijn bestaat desgevraagd voor een ieder gelegenheid tot een gedachten wisseling over het ontwerp van het besluit en tot het mondeling inbrengen van de bedenkingen daartegen. Het bestuursorgaan stelt de aanvrager in de gelegenheid daarbij aanwezig te zijn."

keputusan.⁵⁹ Pasal 19:1 Wmb juga menyatakan berlakunya prosedur yang diatur dalam Bagian 3.5 dan 7:4 Awb . Akan tetapi, Wmb juga memberikan hak kepada pemilik dokumen-dokumen atau pemohon keputusan untuk meminta agar bagian-bagian tertentu dalam dokumen-dokumen, terutama yang menyangkut rahasia dagang dan informasi keamanan, tetap dirahasiakan.⁶⁰ Wmb mengakui hak setiap orang untuk menyampaikan pendapat tentang dokumen AMDAL dalam forum dengar pendapat yang tempat dan waktu penyelenggaraannya harus ditetapkan oleh badan pemerintahan yang berwenang. Penyelenggaraan dengar pendapat harus diumumkan sekurang-kurangnya dua minggu sebelum penyelenggaraan dengar

⁵⁹ Pasal 19:1 Wmb, antara lain, berbunyi sebagai berikut: "..., door het bevoegd gezag aan een ieder desgevraagd kosteloos inzage gegevens in en tegen betaling van de kosten een exemplaar verstrekt van de beschikking en voor zover mogelijk van de stukken die in verband met de totstandkoming daarvan overeenkomstig deze wet dan wel afdeling 3.5. of artikel 3:44 of 7:4 van de Algemene wet bestuursrecht ter inzage dienden te worden gelegd."

⁶⁰ Pasal 19:3 ayat (1) Wmb berbunyi sebagai berikut: "Indien in een stuk ten aanzien waarvan deze wet of afdeling 3.5 of 3.6 van de Algemene wet bestuursrecht de verplichting tot openbaarmaking inhoudt, gegevens voorkomen of uit zodanig stuk gegevens kunnen worden afgeleid, waarvan de geheimhouding gerechtvaardigd is, kan het bevoegd gezag op een daartoe strekkend schriftelijk verzoek van de belanghebbende toestand dat deze ten behoeve van de openbaarmaking een, door het bevoegd gezag goedgekeurde, tweede tekst overlegt, waarin die gegevens niet voorkomen, onderscheidenlijk waaruit ze niet kunnen worden afgeleid. Het bevoegd gezag maakt van deze bevoegdheid slechts gebruik met betrekking tot bedrijfsgeheimen en beveiligingsgegevens."

pendapat.⁶¹ Dokumen AMDAL harus diumumkan selama paling kurang dua bulan sejak tanggal penerimaan. Pengumuman itu dilakukan dengan cara:

- a. pemberitahuan melalui satu atau lebih Surat Kabar harian atau mingguan lokal;
- b. penempatan dokumen pada suatu tempat tertentu untuk dapat diperiksa oleh setiap orang;
- c. penempatan dalam Berita Negara.⁶²

Besluit milieueffectrapportage 4 Juli 1994 Stb. 540 Bagian C angka 18.3, 18.4, 18.5 dan 18.6 juga menentukan, bahwa tempat usaha yang mengolah limbah B2 termasuk yang wajib AMDAL dan proses pembuatannya juga tunduk pada Bagian 3.5 Awb.

⁶¹Fasal 17.24 ayat 1 Wmb, antara lain, berbunyi sebagai berikut:

"Een ieder kan opmerkingen over het milieu-effectrapport mondeling inbrengen tijdens een openbare zitting, die op een daartoe door het bevoegd gezag vastgestelde tijd en plaats wordt gehouden. Het bevoegd gezag maakt tijd en plaats van de te houden openbare zitting ten minste twee weken te voren bekend met overeenkomstige toepassing van artikel 7.20, derde lid, onder a en c."

⁶²Fasal 7.20 Wmb, antara lain, berbunyi sebagai berikut:

2. Het geeft openbaar kennis van het milieu-effectrapport...."
3. Een openbare kennisgeving als bedoeld in het tweede lid geschiedt tenminste door:
 - a. kennisgeving in een of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huis-bladen;
 - b. terinzagelegging overeenkomstig artikel 7.22;
 - c. kennisgeving in de staatscourant in gevallen waarin Wij, een of meer van Onze Ministers of gedeputeerde staten het bevoegd gezag zijn;"

3.2.4. Implementasi peranserta masyarakat di Jepang

The Basic Environment Law No. 91 of 1993 memuat ketentuan tentang "responsibility of citizens" yang mewajibkan para warga untuk:

- a. "...make efforts to reduce the environmental loads associated with their lives so as to prevent interference with environmental conservation ...";
- b. "...making efforts to conserve the environment and for cooperating with policies implemented by the state or local governments...."

Untuk mendukung implementasi peranserta masyarakat dalam pengelolaan lingkungan, pemerintah Jepang telah membentuk apa yang dinamakan "*Local Environmental Conservation Fund*" di tiap-tiap propinsi.⁶³ Akan tetapi, ketentuan dalam *the Basic Environment Law* itu oleh Akiyama⁶⁴ dipandang masih belum mencerminkan diterimanya asas keterbukaan dan peranserta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan di tingkat nasional, sebagaimana ia

⁶³Koesnadi Hardjasoemantri, (1995), The Principles of the Basic Environment Law in Japan and its Applicability in Indonesia, A Research Report, November 1995, h. 20.

⁶⁴Toshiko Akiyama, (1995), "The Development of Japanese Environmental Policy, and Its Implications for Asian Countries", dalam Reetsu Kojima, Yoshihiro Namuro, Shigeaki Fujisaki dan Nauyuki Sakumoto, (1995), Development and the Environment The Experiences of Japan and Industrializing Asia, Institute of Developing Economies, Tokyo, h. 46.

mengatakan:

The recently passed Basic Environment Law stipulates the responsibility of Japanese citizens, but there was no discussion about public participation during the formulation process. And freedom of information, which is indispensable to true public participation, was not even a subject for consideration. At the national level, there was never a full discussion of freedom of information, although some local governments have already made information available to the public.

Peranserta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan di Jepang sangat terbatas, terutama dapat diimplementasikan di tingkat pemerintahan lokal melalui forum dengar pendapat dalam konteks prosedur AMDAL.⁶⁵

4. Analisis Mengenai Dampak Lingkungan

PP No. 29 Tahun 1986 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) yang berlaku sejak 5 Juni 1986 hingga 23 Oktober 1993, dalam Pasal 5, menyebutkan, bahwa "keputusan tentang pemberian izin terhadap rencana kegiatan oleh instansi yang berwenang di bidang perizinan ... hanya dapat diberikan setelah adanya keputusan persetujuan atas rencana pengelolaan lingkungan dan rencana pemantauan lingkungan oleh instansi yang bertanggungjawab." Pasal 5 itu tidak menegaskan macam izin yang harus dikaitkan dengan studi AMDAL, sedangkan setiap kegiatan, misalnya industri,

⁶⁵ Ibid, h. 45.

memerlukan beberapa izin, seperti Izin Lokasi, Izin Mendirikan Bangunan, Izin Ordonansi Gangguan, Izin Usaha Industri dan Izin Pembuangan Limbah Cair yang masing-masingnya tidak berada di bawah kewenangan satu instansi. Dalam lingkup pengelolaan B2 terdapat pula beberapa izin. Jika kegiatan itu bersangkutan sebagai pengguna atau pengolah B2 umum, maka diperlukan izin penggunaan B2 berdasarkan *Gevaarlijke Stoffen Ordonnantie Stb.* 1949 No. 337. Jika kegiatan itu berkaitan dengan penggunaan pestisida, maka diperlukan izin pestisida. Jika kegiatan itu mengenai pemakai zat radio aktif, maka kegiatan itu memerlukan izin pemakaian zat radio aktif.

Dalam penerapan PP No. 29 Tahun 1986, AMDAL- berupa AMDAL untuk kegiatan-kegiatan yang ada setelah keluarnya PP No. 29 Tahun 1986 dan SEMDAL untuk kegiatan-kegiatan yang telah ada sebelum keluarnya PP No. 29 Tahun 1986 - ternyata dikaitkan dengan perizinan lingkungan, misalnya Izin Usaha Industri bagi kegiatan industri. Dengan demikian, penerbitan izin-izin berdasarkan *Gevaarlijke Stoffen Ordonnantie, Stb.* 1949 No. 377, izin-izin pestisida berdasarkan PP No. 7 Tahun 1973, dan izin-izin pemakaian zat radio aktif tidak memerlukan persyaratan AMDAL terlebih dahulu. Hal ini tidak berarti bahwa, semua kegiatan pengguna atau pengolah B2 bebas dari AMDAL. Kegiatan-kegiatan itu tetap dikenai wajib AMDAL jika terjaring oleh penapisan yang dilakukan oleh instansi-instansi yang membidangi kegiatan yang bersangkutan, misalnya Departemen Perindustrian (sebutan

sebelum keluarnya KepPres No:388/M/1995) berdasarkan SK Menteri Perindustrian No. 134/M/SK/1988 tentang Pencegahan dan Penanqqulangan Pencemaran sebagai akibat Kegiatan Usaha Industri terhadap Lingkungan Hidup yang kemudian dicabut dengan SK Menteri Perindustrian No. 250/M/SK/101994 tentang Pedoman Teknis Penyusunan Pengendalian Dampak Terhadap Lingkungan Hidup Pada Sektor Industri .Sebaliknya, kegiatan-kegiatan pengguna atau pengolah B3 luput dari penapisan oleh instansi sektoral dengan sendirinya tidak dikenai wajib AMDAL. Instansi-instansi yang bidang kewenangannya mencakup kegiatan-kegiatan yang banyak menggunakan, mengolah B3 dan menghasilkan limbah B3 adalah Departemen Perindustrian dan Perdagangan, Departemen Kesehatan dan BATAN.

Fasal 5 PP No. 51 Tahun 1993 yang menggantikan PP No. 29 Tahun 1986 menyebutkan, bahwa "pemberian izin usaha tetap hanya dapat diberikan setelah adanya pelaksanaan Rencana Pengelolaan Lingkungan dan Rencana Pemantauan Lingkungan yang telah disetujui oleh instansi yang bertanggungjawab." Perumusan Fasal 5 itu memuat hal-hal yang perlu mendapat perhatian dan dibahas. Pertama, penggunaan istilah "izin usaha tetap" yang tidak mempunyai dasar hukum dinilai tidak tepat, karena peraturan perundang-undangan yang berlaku, misalnya UU No. 5 Tahun 1984 Tentang Perindustrian, hanya

mengenal istilah "Izin Usaha Industri."⁶⁶

Kedua, pencantuman klausula: " izin ...hanya dapat diberikan setelah adanya pelaksanaan RKL dan RPL yang telah disetujui " juga kurang tepat karena Rencana Pengelolaan Lingkungan (RKL) dan Rencana Pemantauan Lingkungan (RPL) bukanlah kegiatan yang dilaksanakan sekali selesai, tetapi merupakan rangkaian kegiatan yang berlangsung secara terus menerus atau berkesinambungan selama kegiatan beroperasi, bahkan dalam hal tertentu setelah pasca operasi. Oleh sebab itu, pencantuman kata-kata "setelah adanya pelaksanaan" dalam Pasal 5 tersebut berarti menjadi tidak konsisten dengan makna dan fungsi RKL dan RPL sebagai komponen dari pengelolaan lingkungan dalam kegiatan individual dan yang wajib dicantumkan sebagai persyaratan perizinan bagi kegiatan yang bersangkutan.

Tiga instansi pemerintah yang kewenangannya membawahi sebagian besar kegiatan-kegiatan pengolah B3 adalah Departemen Perindustrian dan Perdagangan, Departemen Kesehatan dan BATAN. Dalam Tabel 4 (halaman 228-229), Tabel 5 (halaman 229) dan Tabel 6 (halaman 229) dipaparkan perkembangan penerapan AMDAL terhadap kegiatan-kegiatan pengolah B3 dan penghasil limbah B3 yang berada di

⁶⁶Tentang kritik penggunaan istilah "Izin Usaha Tetap", lihat Siti Sundari Rangkuti (1996), Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional, Airlangga University Press, h. 114.

bawah kewenangan ketiga instansi tersebut.

Jumlah kegiatan yang wajib AMDAL tidak mencerminkan keseluruhan jumlah kegiatan pengolah dan penghasil limbah B3. Jumlah kegiatan pengolah atau penghasil limbah B3 yang terkena penapisan AMDAL jauh lebih kecil daripada jumlah kegiatan pengolah dan penghasil limbah B3 yang sebenarnya ada di Indonesia. Di dalam wilayah sampel penelitian, yakni Propinsi DKI Jakarta Raya, Propinsi Jawa Timur dan Propinsi Jawa Tengah terdapat setidaknya 3241 unit kegiatan penghasil limbah B3 sebagaimana dipaparkan dalam Tabel 7 (di halaman 231). Untuk wilayah Propinsi Jawa Barat tidak tersedia data tentang jumlah kegiatan pengolah B3 dan penghasil limbah B3.

Tabel 4: Penerapan AMDAL terhadap Industri Penghasil limbah B3 di bawah Kewenangan Departemen Perindustrian dan Perdagangan *

NO	:	JENIS INDUSTRI	JUMLAH	
			Sudah	Belum
1	:	Pupuk	10	-
2	:	Pestisida	194	-
3	:	Fulp dan Kertas	49	14
4	:	Adesif Resin	14	-
5	:	Kimia Adi (khusus)	2	1
6	:	Peleburan/ Pengolahan Besi		
	:	Baja	17	11
7	:	Industri Tembaga	4	1
8	:	Tinta	-	2
9	:	Tekstil	122	64
10	:	Perakitan Kendaraan	13	-
11	:	Cat	5	3
12	:	Baterai Kering	-	1
13	:	Aki	3	6
14	:	Perakitan Komponen Elektronika	11	6

Berlanjut ke halaman berikut

15	Penyamakan dan Pengolahan Kulit	4	6
16	Zat Pewarna	6	2
17	Produksi Baja untuk Konstruksi	15	16

*Diolah dari bahan yang diperoleh melalui pengajuan kuesioner kepada Sekretariat Komisi AMDAL Departemen Perindustrian berdasarkan perkembangan hingga 31 Maret 1994(sebelum penggabungan Departemen Perindustrian dengan Departemen Perdagangan)

Tabel 5: Penerapan AMDAL terhadap Kegiatan - Kegiatan Penghasil Limbah B3 di Bawah Kewenangan Departemen Kesehatan.*

NO :	Jenis Kegiatan	JUMLAH	
		SUDAH	BELUM
1	Rumah Sakit	29	148
2	Industri farmasi	65	187
3	Laboratorium Kesehatan	7	50

*Diolah dari bahan yang diperoleh melalui pengajuan kuesioner kepada Sekretariat Komisi AMDAL Departemen Kesehatan berdasarkan perkembangan hingga 30 Juni 1994.

Tabel 6: Penerapan AMDAL terhadap Kegiatan-Kegiatan Pengolah Zat Radiokatif/ Penghasil Limbah Radioaktif di bawah kewenangan BATAN*

NO :	Jenis Kegiatan	JUMLAH	
		SUDAH	BELUM
1	Pusat Penelitian Tenaga Atom/ Nuklir	4	0
2	Bahan Galian Nuklir	1	0

*Diolah dari bahan yang diperoleh melalui pengajuan kuesioner kepada Sekretariat Komisi AMDAL BATAN berdasarkan perkembangan hingga Juni 1994.

Jika dibandingkan antara Tabel 4, 5 dan 6 di atas dengan Tabel 7 di halaman berikut, tampak perbedaan yang

relatif besar antara kegiatan pengolah dan penghasil limbah B3 yang terjaring dan yang tidak terjaring penapisan AMDAL. Keadaan ini memperlihatkan, bahwa AMDAL tidak dapat menjadi instrumen andalan atau tumpuan dalam mengatasi masalah pencemaran lingkungan akibat B3 pada tingkat individual kegiatan. Artinya, sejumlah besar kegiatan pengolah dan penghasil limbah B3 tidak terkena wajib AMDAL. Hal ini dapat terjadi karena AMDAL hanya dikenakan terhadap kegiatan yang secara individual berdampak penting atau yang terjaring penapisan berdasarkan PP No. 29 Tahun 1986, yakni dengan Keputusan Men KLH No. 49/6/ 1987 tentang Pedoman Penentuan Dampak Penting dan penapisan yang dilakukan oleh instansi sektoral, misalnya Departemen Perindustrian dengan SK Menteri Perindustrian No. 134/M/SK/1988 tentang Pencegahan dan Penanggulangan Pencemaran sebagai akibat Kegiatan Usaha Industri terhadap Lingkungan Hidup yang kemudian dicabut dengan SK Menteri Perindustrian No. 250/M/SK/10/1994 tentang Pedoman Teknis Penyusunan Pengendalian Dampak Terhadap Lingkungan Hidup Pada Sektor Industri setelah berlakunya PP No. 51 Tahun 1993 tentang AMDAL. Dengan keluarnya PP No. 51 Tahun 1993 yang mengubah PP No. 29 tahun 1986, Men LH telah mengeluarkan Keputusan No.11/MenLH/3/94 tentang Jenis Usaha atau Kegiatan yang Wajib Dilengkapi Dengan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan kemudian diubah dengan Kep Men LH No. Kep-39/MenLH/8/1996 tentang Jenis Usaha atau Kegiatan Yang Wajib Dilengkapi Analisis Mengenai Dampak Lingkungan yang intinya berisikan

penapisan tentang kegiatan-kegiatan yang wajib AMDAL.

Tabel 7: Kegiatan Penghasil Limbah B3 di Propinsi DKI Jakarta, Jawa Tengah dan Jawa Timur*

No	Propinsi	Jumlah
1	DKI Jakarta	463
2	Jawa Tengah**	718
3	Jawa Timur	2060
JUMLAH		3241

*Diolah dari bahan yang diperoleh melalui pengajuan kuesioner kepada Biro Bina Lingkungan Hidup Kantor Gubernur KDH Tingkat I Propinsi DKI Jakarta, Propinsi Jawa Tengah dan Propinsi Jawa Timur. Kuesioner tentang hal yang sama juga diajukan kepada Biro Bina Lingkungan Propinsi Jawa Barat, tetapi tidak dapat menjawab karena data tidak tersedia.

**Data hanya tersedia untuk kegiatan-kegiatan di wilayah Surakarta dan sekitarnya saja.

Sebaliknya, kegiatan-kegiatan berskala kecil yang memproses dan menghasilkan limbah B3 dapat luput dari penapisan jika kegiatan-kegiatan itu tidak memenuhi kriteria kegiatan yang berdampak penting. Oleh sebab itu, pemecahan masalah terhadap ancaman pencemaran lingkungan akibat B3 yang bersumber dari kegiatan-kegiatan yang luput dari wajib AMDAL harus dilakukan melalui undang-undang yang khusus mengatur tentang pengelolaan limbah B3. Meskipun dewasa ini Indonesia telah memiliki PP No. 19 Tahun 1994 yang diubah dengan PP No. 12 Tahun 1995, perangkat hukum ini masih belum memadai, karena bentuk formalnya berupa sebuah peraturan

pemerintah yang materi muatannya tentu sangat terbatas jika dibandingkan dengan sebuah undang-undang yang lebih komprehensif. Lagi pula, sebagaimana telah dibahas pada Bab 1, PP No. 19 Tahun 1994 yang diubah dengan PP No. 12 Tahun 1995 masih menitikberatkan pengelolaan limbah pada pendekatan pengolahan, bukan pada pendekatan pencegahan dan prinsip-prinsip yang terkandung dalam Deklarasi Rio dan konvensi internasional.

5. Instrumen Ekonomik

UULH mengatur penggunaan instrumen ekonomik dalam pengelolaan lingkungan hidup.⁶⁷ Namun, instrumen ekonomik yang secara formal telah dituangkan ke dalam peraturan perundangan pelaksanaan UULH hanya retribusi, yakni ke dalam PP No. 20 tahun 1990.⁶⁸ Restribusi sampah juga dikenal dalam sejumlah peraturan daerah. Sebaliknya, UUPLH ternyata tidak mengatur instrumen ekonomik.

BAPEDAL memberi perhatian terhadap kemungkinan penerapan instrumen-instrumen ekonomik, tetapi perhatian itu masih pada tahap pengkajian dan pemikiran ke arah penggunaan instrumen ekonomik dan belum merealisirnya ke dalam kebijaksanaan penerapan secara nyata. BAPEDAL telah

⁶⁷Fasal 10 ayat (3) C UULH dan penjelasan Fasal 8 UULH.

⁶⁸Fasal 21 PP No. 20 Tahun 1990.

mempekerjakan seorang konsultan yang disponsori oleh USAID untuk melakukan kajian tentang kemungkinan penggunaan instrumen-instrumen ekonomik dalam pengelolaan lingkungan hidup pada umumnya.⁶⁹

Dari berbagai bentuk instrumen ekonomik yang pernah dikemukakan oleh para sarjana perlu dikaji relevansi penerapannya dalam konteks pengelolaan B3. Hal ini dilakukan dengan melihat pengalaman atau perkembangan dalam penerapan instrumen-instrumen ekonomik di Amerika Serikat, Belanda dan Jepang.

a. Amerika Serikat telah menerapkan bentuk-bentuk instrumen ekonomik, baik yang berdasarkan pendekatan mekanisme pasar, maupun yang non-mekanisme pasar. Instrumen ekonomik yang berorientasi pasar yang telah didayagunakan adalah "marketable permits" (seterusnya disingkat MP). MP diterapkan sebagai instrumen pengendalian pencemaran udara berdasarkan *the Clean Air Act of 1990* (CAA). Berdasarkan instrumen MP ini, setiap sumber pencemar diwajibkan untuk menurunkan jumlah buangan atau emisinya sampai pada persentase tertentu. Jika sebuah sumber pencemar mampu menurunkan jumlah emisinya lebih daripada persentase yang ditetapkan untuknya, maka sumber pencemar itu memiliki kredit dan ia dapat mempergunakan kredit itu untuk perluasan

⁶⁹Glen Anderson, (1994), Economic Incentives in Environmental Policy: Opportunities for Indonesia, (sebuah makalah tidak dipublikasikan).

usahanya di masa datang, atau menjualnya kepada industri atau sumber pencemar lain yang tidak mampu menurunkan jumlah emisinya.⁷⁰

Instrumen ekonomik yang tidak berdasarkan mekanisme pasar yang telah diterapkan adalah "*Financial Responsibility*" (seterusnya disingkat dengan FR). FR diterapkan atas dasar *The Resource Conservation and Recovery Act of 1976* (RCRA) kepada setiap pemilik atau pengelola instalasi pengolahan limbah bahan berbahaya. Ada dua sasaran yang ingin dicapai dengan penerapan instrumen FR. Pertama, untuk tersedianya sumber dana ganti kerugian jika terjadi peristiwa pencemaran atau gugatan oleh korban pencemaran. Kedua, mendorong terwujudnya tata laksana pengoperasian instalasi pengolahan limbah bahan berbahaya yang aman. Dengan penerapan FR ini, setiap instalasi pengolahan limbah bahan berbahaya diwajibkan untuk membuktikan kemampuan keuangannya melalui beberapa cara, yakni adanya asuransi tanggunggugat (*liability insurance*), adanya jaminan dari perusahaan atau pihak lain (a *corporate guarantee*), dan lulus penilaian kemampuan keuangan, tersedianya *letter of credit* yang *irrevocable* - tidak dapat ditarik kembali -.⁷¹

⁷⁰John P. Dwyer, (1993), "The Use of Market Incentives in Controlling Air Pollution: California's Marketable Permits Program", *Ecology Law Quarterly* Vol. 20, 1993, h. 112-114.

⁷¹Stephen W. Black, (1990), "The Fact and Fiction of

Pajak dikenakan terhadap industri-industri perminyakan dan kimia. Dana dari pajak itu ditambah dengan dana yang diperoleh dari "revenue taxes" menjadi dana yang dikenal dengan sebutan populer "Superfund". EPA dapat mempergunakan dana tersebut untuk membiayai kegiatan pembersihan lingkungan yang tercemar akibat pengoperasian instalasi pengolahan limbah B3.⁷²

b. Belanda tidak mengenal instrumen ekonomik pasar berupa "marketable permits", tetapi menerapkan bentuk instrumen ekonomi pasar yang lain, yakni "sistem deposit dan pengembalian" ("deposit and return system").⁷³ Sistem deposit dan pengembalian mewajibkan industri-industri yang memasarkan produk-produk tertentu, misalnya minuman dalam botol dan mobil, untuk memasukkan biaya penarikan sisa produk atau limbah ke dalam harga produk yang harus dibayar oleh konsumen dan jika konsumen atau badan usaha lain memungut, mengembalikan dan menyerahkan sisa produk itu, maka ia berhak mendapatkan pengembalian uang. Selain untuk produk-produk tersebut, sistem deposit dan pengembalian

Financial Responsibility for Hazardous Waste Management", Ecology Law Quarterly Vol. 17, 1990, h. 587-588.

⁷²Robert T. Lee, dalam G. Arbukel et al., op.cit., h. 268.

⁷³Diatur dalam Titel 15.8 *Wet Milieubeheer*.

dapat juga diterapkan atas pengelolaan limbah, termasuk limbah B3 sebagaimana diungkapkan Stewart⁷⁴ : "Nonetheless, deposit and refund systems exhibit considerable promise in dealing with waste problems, including those of illegal transport and disposal of hazardous waste". Jika uang deposit ditetapkan cukup tinggi, maka kecenderungan terjadinya pengangkutan dan pembuangan limbah B3 ke lingkungan secara diam-diam atau tidak sah dapat dicegah, karena bagi badan-badan usaha penghasil atau pengangkut limbah B3 perbuatan itu menjadi tidak menguntungkan, yaitu berakibat pada kehilangan uang deposit yang nilainya cukup tinggi.⁷⁵ Dengan demikian, badan-badan usaha akan terdorong untuk mengangkut dan mengirim ke instalasi pengolahan yang sah atau telah mendapat izin dari badan pemerintah yang berwenang daripada melakukan pembuangan secara diam-diam ke lingkungan, karena dengan mengirim limbah B3 ke instalasi pengolahan yang mempunyai izin dari badan pemerintah yang berwenang, maka badan usaha penghasil atau pengangkut limbah B3 akan memperoleh kembali uang deposit yang diserahkan kepada badan pemerintah yang berwenang.⁷⁶

⁷⁴Richard B. Stewart, "Antidotes for the "American Disease", Ecology Law Quarterly, Vol. 20, 1993, h. 94.

⁷⁵Ibid.

⁷⁶Ibid., h. 93-94.

Belanda juga telah menerapkan instrumen ekonomik non-mekanisme pasar, yaitu pungutan pencemaran dalam rangka pengendalian pencemaran air. Pungutan itu dikenakan terhadap industri dan rumah tangga berdasarkan "*Wet verontreiniging oppervlaktewateren 1969 (Wvo)*". Pungutan ini merupakan suatu upaya untuk mewujudkan "*the polluter pays principle*". Besarnya jumlah pungutan didasarkan pada parameter "*oxygen demand*" dari air limbah. Untuk sektor industri, pungutan dikenakan terhadap limbah yang tergolong berbahaya seperti arsenik, cadmium, merkuri, chromium, copper, lead, nikel, dan zink.⁷⁷ Industri-industri diwajibkan untuk mengukur sendiri "*oxygend demand*" dari air limbahnya. Mereka diwajibkan untuk menyimpan contoh-contoh air limbah yang setiap saat dapat diperiksa oleh instansi pemerintah yang berwenang. Jumlah pungutan untuk rumah tangga didasarkan pada jumlah anggota setiap rumah tangga. Pada mulanya pungutan pencemaran ini lebih dimaksudkan untuk menghimpun dana bagi pembangunan dan pemeliharaan instalasi pengolahan limbah, tetapi ternyata pungutan itu berdampak positif bagi upaya pengendalian pencemaran air, karena industri-industri terdorong untuk memiliki sendiri instalasi pengolahan air limbahnya.⁷⁸ Selanjutnya, *Wet milieubeheer* memuat pula

⁷⁷Ministry VROM, Water Pollution Charges in the Netherlands, June 12, 1995, h. 3.

⁷⁸Jit A. Peters dan W.F.G. Alblas, (1994), "The Enforcement of Environmental Charges in the Netherlands"

ketentuan tentang instrumen keuangan lainnya, yaitu subsidi, penggantian biaya dan kerugian yang timbul akibat dari sebuah keputusan administratif.⁷⁹

Selain itu, Belanda telah pula mengundang *Wet belastingen op milieugrondslag 1994, Stb 923*. Undang-undang ini mengatur tentang empat macam pajak lingkungan, yakni pajak air bawah tanah (*belasting op grondwater*), pajak limbah (*belasting op afvalstoffen*) dan pajak bahan bakar (*belasting op brandstoffen*) dan pajak uranium (*belasting op uranium*). Pajak limbah dalam undang-undang tersebut dikaitkan dengan cara atau teknik pengolahan atau penanganan limbah, termasuk limbah B2. Jika teknik pengolahannya melalui "landfilling" atau memasukkan ke dalam tanah maka dikenakan tarif sebesar 29.20 Gulden per 1000 kg, sedangkan jika teknik pengolahannya melalui pembakaran, maka dibebaskan dari tarif.⁸⁰ Perbedaan ini disebabkan teknik "landfilling" dianggap lebih berisiko terhadap lingkungan meskipun teknik itu lebih murah, sehingga banyak badan usaha

dalam Proceedings of the Third International Conference of Environmental Enforcement, Mexico, h. 490-492.

⁷⁹Titel 15.3 dan 15.4.

⁸⁰Pasal 8 *Wet belastingen op milieugrondslag* berbunyi:
 Het tarief bedraagt voor:
 a. het op of in de bodem brengen van afvalstoffen om deze daar te laten: f. 29.20 per 1000 kilogram;
 b. het verbranden van afvalstoffen : nihil.

lebih suka menggunakan teknik "landfilling", sebaliknya enggan menggunakan teknik pembakaran karena biayanya lebih besar. Oleh sebab itu, untuk teknik "landfilling" dikenakan tarif, sedangkan untuk teknik pembakaran dibebaskan dari tarif. Pajak-pajak lingkungan ini telah menjadi sumber pendanaan bagi anggaran belanja negara, termasuk untuk pengeluaran pemerintah di bidang pengelolaan lingkungan.⁸¹

c. Jepang juga belum menerapkan instrumen ekonomik yang berorientasi pasar sebagai instrumen kebijaksanaan lingkungan, tetapi Jepang telah menggunakan instrumen-instrumen ekonomik non-mekanisme pasar berupa subsidi, keringanan pajak dan tanggungjawab pembiayaan pembersihan lingkungan. Subsidi terutama diberikan kepada industri kecil, antara lain, melalui pembangunan instalasi pengolahan limbah yang dapat dipergunakan secara kolektif oleh industri-industri kecil.⁸² Keringanan pajak (*tax credit*) diberikan untuk pembelian peralatan pengendalian pencemaran.⁸³ Berdasarkan "the Law Concerning Entrepreneurs"

⁸¹Ministry VROM, Taxes with an Environmental Base in the Netherlands, March 14, 1996, h. 2.

⁸²Environment Agency, Government of Japan, Quality of the Environment in Japan, 1984, hal. 118-121. Dasar hukum penerapan instrumen ekonomik adalah Pasal 24 (1) *Basic Law for Environmental Pollution Control* (Law Number 132 Aug. 3, 1967) (amend., 1970, 1971, 1973, 1974, 1993).

⁸³Ibid, h. 121.

Searing of the Cost of Public Pollution Control Works, 1970", jika pemerintah menyelenggarakan proyek atau kegiatan pembersihan lingkungan yang tercemar, pemerintah berwenang mengalihkan beban pembiayaan kegiatan pembersihan lingkungan kepada industri-industri yang dinilai ikut bertanggungjawab terhadap terjadinya pencemaran.⁸⁴

Pengalaman Amerika Serikat, Belanda dan Jepang dalam hal penerapan instrumen ekonomik ternyata memperlihatkan bahwa, instrumen-instrumen ekonomik non-mekanisme pasar lebih umum digunakan daripada instrumen ekonomik berorientasi pasar. Namun, Amerika Serikat telah menerapkan instrumen ekonomik berorientasi pasar, yakni "*marketable permits*" dalam konteks pengendalian pencemaran udara dan Belanda telah menerapkan "*deposit and return system*". Bagi Indonesia yang masih dalam tahap penguatan dan pengembangan kemampuan kelembagaan, tampaknya penerapan instrumen "*marketable permits*" dihadapkan pada kendala yang lebih sulit jika dibandingkan dengan penerapan insentif pasar lainnya, yakni "*deposit and return system*". Penerapan "*marketable permits*" memerlukan mekanisme pemantauan dan penegakan hukum yang sangat kompleks, antara lain:

- pembentukan sistem pendaftaran kredit;
- pengukuran secara tepat untuk penentuan jumlah awal emisi atau limbah dan jumlah penurunan emisi atau limbah yang

⁸⁴Ibid, h. 122.

secara nyata harus dicapai;

- penegakan hukum atas ketentuan persyaratan secara konsisten agar industri yang tidak mampu mengurangi jumlah emisi atau limbahnya bersedia membeli kredit dari pemilik kredit;
- instansi yang berwenang harus mampu memantau secara cermat dan rinci semua jual beli izin.⁸⁵

Amerika Serikat yang memiliki perangkat kelembagaan yang relatif kuat (EPA) baru menerapkan "marketable permits" sejak 1990. Penerapan ini merupakan tanggapan atas kritik tentang ketidakefisienan pengaturan berdasarkan "command and control" atau upaya merealisasikan konsep pengaturan yang lebih efisien, setidaknya secara teoritikal akademik. Namun, penerapan itu hanya mencakup tiga parameter pencemar udara, yaitu sulfur oksida, nitrogen oksida dan hidrokarbon. Ketiga parameter pencemar udara itu tidak tergolong ke dalam kategori parameter pencemar udara yang berbahaya menurut CAA.⁸⁶

Sebaliknya, bagi Indonesia penerapan "sistem deposit dan pengembalian" ("deposit and return system") dalam

⁸⁵Dwyer, op.cit., h. 115-117.

⁸⁶Parameter pencemar udara yang berbahaya ("hazardous air pollutants") menurut CAA terdiri atas asbestos, kadmium, merkuri, berrilium, arsenik dan lead. Lihat W.H. Rodgers Jr., op.cit., h. 227.

pengelolaan limbah B3 tampaknya relatif tidak begitu sulit. Badan pemerintah yang berwenang dapat menggunakan dokumen limbah B3 untuk memantau apakah penghasil dan pengangkut limbah B3 mengangkut dan mengolah limbah B3 di instalasi pengolahan limbah B3 yang mempunyai izin sah. Dokumen limbah B3, antara lain, memuat nama perusahaan penghasil, jumlah dan jenis limbah, perusahaan pengangkut dan tujuan pengangkutan. Jika berdasarkan dokumen limbah B3 dan dokumen pengangkutan serta pengawasan oleh badan pemerintah yang berwenang terbukti, bahwa limbah B3 telah dikirim dan diolah di instalasi pengolahan yang mempunyai izin sah, maka badan usaha yang bersangkutan berhak untuk memperoleh kembali uang deposit dari badan pemerintah yang berwenang. Selain sistem deposit dan pengembalian, Indonesia juga dapat menerapkan pungutan pencemaran. Penerapan instrumen-instrumen ekonomik tersebut perlu diatur dalam undang-undang tentang pengelolaan bahan berbahaya, termasuk limbah bahan berbahaya, terutama karena UUPLH tidak mengatur instrumen-instrumen ekonomik, tetapi hanya menyebutkan dalam Pasal 8 ayat (2) c tentang pembentukan dana lingkungan bagi pelestarian fungsi lingkungan.

6. Audit Lingkungan

Secara konseptual, audit lingkungan telah dikenal pada awal tahun 1970, yakni sejak beberapa badan usaha di Amerika Serikat secara sukarela menerapkan audit lingkungan sebagai

bagian dari manajemen usaha mereka meskipun dengan penamaan atau sebutan yang berbeda-beda, misalnya "environmental reviews", "survey assessment" dan "quality control".⁸⁷ Oleh sebab itu dapat dikatakan, bahwa Amerika Serikat merupakan negara pionir dalam penerapan audit lingkungan. Pada perkembangan lebih lanjut, istilah "audit lingkungan" ("environmental audit") telah diterima secara umum. Timbulnya inisiatif badan-badan usaha Amerika Serikat untuk menerapkan audit lingkungan disebabkan oleh setidaknya tiga faktor. Pertama, dalam dasawarsa 60 dan 70-an telah diundangkan sejumlah peraturan perundang-undangan lingkungan, sehingga menimbulkan ketidakpastian bagi badan-badan usaha tentang apakah mereka telah mampu mematuhi sejumlah besar ketentuan peraturan perundang-undangan, persyaratan-persyaratan lingkungan dan baku mutu lingkungan. Kedua, masyarakat semakin menuntut atau meminta jaminan dari pihak pimpinan badan-badan usaha bahwa, kegiatan usaha mereka mentaati berbagai ketentuan dan persyaratan lingkungan dan bahwa, tersedia sarana efektif yang terpasang untuk pengelolaan risiko lingkungan. Ketiga, jika pada masa-

⁸⁷ John Elkington, (1988), "The Environmental Audit: Holy Grail or Essential Management Tool", UNEP Industry and Environment Vol. 11 No. 4, 1988, h. 18; Editorial, "Environmental Auditing", UNEP Industry and Environment Vol. 11 No. 4, 1988 h. 1.

masa sebelumnya pihak atau unsur pengurus badan-badan usaha terhindar dari berbagai tindakan hukum, maka pada perkembangan kemudian mereka telah menjadi sasaran penuntutan atau gugatan atas tanggungjawab mereka di bidang perlindungan lingkungan.⁸⁸ Oleh sebab itu, melalui penerapan audit lingkungan, unsur pimpinan dapat memperoleh informasi tentang sejauhmana organisasi, unit, sistem dan peralatan yang berhubungan dengan pengelolaan lingkungan berjalan sebagaimana mestinya. Dengan kata lain, dengan audit lingkungan, unsur pimpinan suatu badan usaha dapat memperoleh informasi tentang keefektifan manajemen lingkungan badan usaha yang dipimpinnya.

Dari pengalaman Amerika Serikat ini tampak, bahwa latarbelakang pendayagunaan audit lingkungan didorong oleh semakin meningkatnya pelaksanaan dan upaya penegakan hukum lingkungan, sehingga badan-badan usaha sendiri merasa perlu untuk memastikan apakah mereka sudah atau belum mentaati ketentuan dan persyaratan lingkungan. Dengan adanya kepastian informasi tentang kinerja pengelolaan lingkungan badan usaha, maka pada gilirannya unsur pengurus diharapkan dapat terhindar dari kemungkinan tuntutan hukum.

Dewasa ini pendayagunaan audit lingkungan telah

⁸⁸G.S. Hedstom dan J.E. Obbagy, (1988), "Environmental Auditing: A Global Perspective Transition to the 1990s, UNEP Industry and Environment Vol. 11 No. 4, 1988, h. 11.

menjadi kecenderungan global, karena badan-badan usaha di Kanada dan Eropa juga telah menerapkan audit lingkungan dalam manajemen perusahaan mereka. Kecenderungan ini tampak dari sikap "International Chamber of Commerce" (ICC) yang mendorong badan-badan usaha untuk menjadikan audit lingkungan sebagai salah satu instrumen dalam manajemen perusahaan mereka.⁸⁹ Parlemen Belanda juga sedang membahas usulan perubahan *Wet milieubeheer* dengan maksud untuk menyerap atau memberlakukan sebuah peraturan Masyarakat Ekonomi Eropa No.1836/93 yang memuat audit lingkungan.⁹⁰

Hingga saat ini, penerapan audit lingkungan di Amerika Serikat masih bersifat sukarela atau dianjurkan dan bukan sebagai suatu kewajiban hukum. Keadaan ini tidak terlepas dari latar belakang lahirnya audit lingkungan itu

⁸⁹ ICC, "ICC Position Paper on Environmental Auditing" UNEP Industry and Environment Vol. 11 No. 4, 1988, h. 14-18; Michael G. Royston dan Thomas McCarthy, (1988) "The Environmental Audit" UNEP Industry and Environment Vol. 11 No. 4, 1988, hal. 20; Hedstom dan Obbagy, op.cit., h. 11.

⁹⁰ Lihat Tweede Kamer der Staten Generaal, Voorstel van Wet Nr.24572 vergaderjaar 1995-1996, antara lain berbunyi: "De Wet milieubeheer wordt gewijzigd als volgt: Aan artikel 1.1. eerste lid, wordt, onder vervanging van de punt aan het slot door puntkoma, toegevoegd: de EEG-Verordening milieubeheer-en milieu-auditsysteem: de Verordening (EEG) nr. 1836/93 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 29 juni 1993 inzake de vrijwillige deelneming van bedrijven uit de industriële sector aan een communautair milieubeheer-en milieu-auditsysteem.

sendiri, yakni berawal dari inisiatif sejumlah badan-badan usaha. Sejauh ini, kebijaksanaan *Environmental Protection Agency* (EPA) hanya mengesahkan praktek audit lingkungan dan mengeluarkan pedoman tentang bagaimana sebaiknya audit lingkungan dilakukan oleh badan-badan usaha. Pedoman itu dituangkan dalam "*Policy Statement No. 51 Fed. Reg. 25004 (July 9, 1986)*". Demikian pula sikap ICC tetap menginginkan agar penerapan audit lingkungan bersifat sukarela atau tidak diwajibkan.⁹¹

Di Indonesia, penerapan audit lingkungan mula-mula diatur dalam Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup No: Kep-42/MenLH/11/94 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Audit Lingkungan (seterusnya disingkat dengan Kep Men LH No. 42/11/94). Berdasarkan Kep Men LH No. 42/11/94, pemberlakuan audit lingkungan bersifat sukarela. Definisi audit lingkungan menurut Kep Men LH No: 42/11/94 adalah sebagai berikut:

Suatu alat manajemen yang meliputi evaluasi secara sistematis, terdokumentasi, periodik dan objektif tentang bagaimana suatu kinerja organisasi, sistem manajemen dan peralatan dengan tujuan memfasilitasi kontrol manajemen terhadap pelaksanaan upaya pengelolaan lingkungan dan pengkajian pentaatan terhadap peraturan perundang-undangan tentang pengelolaan lingkungan.

⁹¹ICC, op.cit., h. 14.

Definisi tersebut mirip dengan definisi-definisi yang terdapat dalam "Policy Statement"-nya EPA dan "Position Paper"-nya ICC.⁹² Dari definisi-definisi itu tampak, bahwa fungsi utama audit lingkungan adalah sebagai alat bantu untuk mewujudkan ketaatan atau kepatuhan suatu badan usaha terhadap peraturan perundang-undangan lingkungan atau pada khususnya persyaratan-persyaratan lingkungan sebagaimana ditetapkan dalam perizinan lingkungan dan baku mutu lingkungan.

Berdasarkan Keputusan Men LH No. 42/11/94, badan-badan usaha yang mengolah atau mempergunakan B3 dalam proses produksi mereka dan yang membuang limbah B3 termasuk ke dalam kategori badan-badan usaha yang dianjurkan untuk mendayagunakan audit lingkungan. Anjuran ini dapat dilihat pada bagian ruang lingkup audit lingkungan sebagaimana

⁹² Definisi yang terdapat dalam "Policy Statement"-nya EPA adalah sebagai berikut:

"a systematic, documented, periodic and objective review by regulated entities of facility operations and practices related to meeting environmental requirements. "

Definisi yang terdapat dalam "Posistion Paper"-nya ICC adalah sebagai berikut: "A management tool comprising a systematic, documented, periodic and objective evaluation of how well environmental organization, management and equipment are performing with aim of helping to safeguard the environment by:

- (i) facilitating management control of environmental practices
- (ii) assessing compliance with company policies, which would include meeting regulatory requirements".

diuraikan dalam Kep Men LH tersebut yang, antara lain, dimaksudkan untuk mengumpulkan informasi tentang hal-hal berikut:

- penggunaan input, sumberdaya alam dan proses bahan dasar, bahan jadi dan limbah, termasuk limbah B3;
- identifikasi penanganan dan penyimpanan bahan kimia B3, serta potensi pencemaran yang mungkin timbul;
- kajian risiko lingkungan.

UUPLH juga mengatur tentang penerapan audit lingkungan. Pada dasarnya, penerapan audit lingkungan menurut Pasal 28 UUPLH bersifat sukarela. Namun, dalam keadaan tertentu, pelaksanaan audit lingkungan oleh badan usaha berdasarkan UUPLH dapat bersifat wajib sebagaimana diatur dalam Pasal 29 ayat (1), (2) dan (3) UUPLH.

Bagi kegiatan-kegiatan yang wajib AMDAL, audit lingkungan merupakan instrumen yang dapat digunakan untuk memastikan apakah RKL dan RPL dilaksanakan. Dua hal tentang audit lingkungan yang menimbulkan perbedaan pendapat adalah tentang sifat informasi audit lingkungan dan mewujudkan kemandirian auditor:

- a. Mengenai sifat informasi atau hasil dari audit lingkungan; apakah informasi itu semata-mata untuk kepentingan atau keperluan badan usaha yang bersangkutan, atau informasi itu bersifat terbuka untuk siapa saja yang ingin mengetahuinya. Kalangan dunia usaha, sebagaimana tercermin dari sikap ICC berpendapat,

bahwa informasi audit lingkungan hanya untuk kepentingan badan usaha yang bersangkutan dan tidak dipergunakan untuk tujuan-tujuan lain, misalnya untuk upaya penuntutan atau gugatan oleh pihak lain.⁹³

Di Amerika Serikat, kekhawatiran dunia usaha akan sifat keterbukaan informasi audit lingkungan disebabkan oleh semakin meluas dan meningkatnya upaya penegakan hukum lingkungan kepidanaan yang dapat menjadikan unsur pimpinan sebagai terdakwa. Informasi audit lingkungan yang memperlihatkan ketidakmampuan suatu badan usaha untuk mentaati persyaratan-persyaratan lingkungan dikhawatirkan dapat menjadi alasan penuntutan.

Di pihak lain, terdapat pandangan tentang perlunya sifat keterbukaan informasi audit lingkungan sebagaimana dikemukakan oleh Elkington⁹⁴:

Among those requesting or demanding such information are:

- * national and international regulatory agencies and research institutions;
- * insurers and risk managers, particularly those involved in environmental impairment liability

⁹³ICC mengatakan: "It is essential that audits should be seen as the responsibility of the company itself, should be voluntary and for company use only. Thus, they would not normally be used to instigate prosecutions or litigation". Lihat ICC paper, op.cit., h. 14.

⁹⁴John Elkington, op.cit., h. 17.

- (EIL) insurance field;
- * employees and trade unions;
- * local communities and local government environmental officers and planners;
- * environmentalists;
- * ethical investment funds, which want to invest in "green chip" companies.

Di Amerika Serikat, berdasarkan "*Policy Statement 51 Fed. Reg. 25004 (July 9, 1986)*", EPA berwenang untuk memperoleh laporan audit lingkungan atau bagian-bagian dari laporan audit lingkungan jika hal itu dianggap perlu. Namun, "*Policy Statement*" itu tidak menyebutkan hak dari pihak-pihak lain atau masyarakat pada umumnya untuk memperoleh akses informasi tentang audit lingkungan suatu badan usaha swasta. Akan tetapi, "*Policy Statement*" itu menegaskan, bahwa instalasi-instalasi milik pemerintah federal tunduk pada *The Freedom of Information Act* yang mengakui atau memberi hak kepada masyarakat ("*public*") untuk mendapatkan informasi tentang instalasi-instalasi itu.

Indonesia berdasarkan Kep Men LH No. 42/11/94 justru mengakui kewenangan penanggungjawab kegiatan atau badan usaha sebagai pihak yang menentukan, apakah sebagian atau seluruh laporan audit lingkungan bersifat terbuka untuk pemerintah, masyarakat umum atau organisasi lainnya. Akan tetapi, Kep Men LH itu juga mengakui hak pemerintah untuk meminta suatu informasi khusus sebagai dasar penentuan peringkat kinerja suatu badan usaha. Jika dikaitkan dengan ketentuan Pasal 5 ayat (2) dan

Pasal 6 ayat (2) UUPH, yaitu tentang hak dan kewajiban atas informasi lingkungan, maka informasi tentang audit lingkungan dapat terbuka untuk masyarakat. Selain itu, menurut ketentuan Pasal 29 ayat (5) Menteri di bidang pengelolaan lingkungan mengumumkan hasil audit lingkungan bagi kegiatan usaha yang diperintahkannya untuk melaksanakan audit lingkungan

- b. Mengenai kemandirian auditor atau orang-orang yang melaksanakan audit. Beberapa pihak berpendapat, bahwa agar audit lingkungan dapat bersifat objektif harus dikerjakan oleh tenaga-tenaga luar atau para konsultan. Pendapat lainnya adalah, bahwa audit lingkungan dapat saja dikerjakan oleh karyawan dari badan usaha yang bersangkutan asal mereka bukan karyawan yang bertanggungjawab atas kegiatan produksi dan mereka memiliki kemampuan atau kecakapan sebagai auditor lingkungan⁹⁵.

Tentang kemandirian dan objektivitas auditor lingkungan, Kep Men LH No. 42/11/94 mengambil sikap, bahwa kemandirian auditor dapat diwujudkan jika dilaksanakan oleh orang di luar badan usaha atau

⁹⁵ Frank B. Friedmann, (1993), Practical Guide to Environmental Management, Environmental Law Institute, Washington DC, h. 144-146.

kegiatan yang diaudit. "Policy Statement" EPA mengakui bahwa audit lingkungan dapat dikerjakan oleh tenaga intern yang mandiri ("independent internal auditors") maupun oleh orang-orang di luar badan usaha.

Perkembangan di Amerika Serikat, Kanada dan Eropa adalah munculnya upaya pensertifikatan ("certification") dan pembakuan praktek audit lingkungan ("auditing standards").⁹⁶ Di Indonesia saat ini, perkembangan semacam ini belum tampak, terutama karena praktek audit lingkungan masih baru pada tahap pengenalan kepada dunia usaha.

Setidaknya ada lima prasyarat yang memungkinkan audit lingkungan sebagai piranti manajemen lingkungan internal pada sebuah badan usaha dapat berfungsi secara efektif.⁹⁷

Pertama, dukungan dari unsur pimpinan badan usaha bagi pelaksanaan audit lingkungan. Selain itu, adanya komitmen unsur pimpinan untuk menindaklanjuti setiap hasil temuan dari tim audit. Tindaklanjut ini berupa langkah-langkah perbaikan terhadap praktek manajemen yang telah berjalan yang dinilai belum menjamin terwujudnya manajemen yang berwawasan lingkungan.

⁹⁶Ibid, h. 146-148; 156-168.

⁹⁷EPA, *Policy Statement*, 51 Fed. Reg. 25004 (July 9, 1986), h. 293-295; juga Kep.Men LH No. 42/11/94, huruf D angka 2.

Kedua, kemandirian dan keobjektifan para auditor. Kedudukan organisasi auditor harus menjamin terlaksananya penelusuran dan pengamatan terhadap praktek manajemen yang berjalan. Kemandirian auditor juga terwujud bilamana para auditor dapat melakukan pengujian-pengujian secara objektif dan bebas dari hambatan-hambatan internal.

Ketiga, kecakapan auditor lingkungan, yakni mereka harus memiliki pengetahuan dan ketrampilan untuk mencapai sasaran audit lingkungan. Para auditor harus terus menerus meningkatkan kecakapannya melalui pelatihan dan pendidikan.

Keempat, sasaran dan ruang lingkup dari audit lingkungan harus jelas. Setidak-tidaknya, sasaran yang harus dicapai adalah menilai kepatuhan atau ketaatan terhadap persyaratan-persyaratan lingkungan yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang, tata laksana manajemen, program-program latihan personalia untuk tercapainya ketaatan yang berkesinambungan. Akan tetapi, sasaran audit lingkungan mungkin juga lebih dari sekedar upaya pentaatan terhadap ketentuan yang ditetapkan oleh pemerintah.

Kelima, berkaitan dengan metode dan proses pengumpulan, penganalisaan, interpretasi dan pendokumentasian informasi, penyusunan laporan yang lugas dan jelas tentang temuan-temuan audit, tindakan korektif dan jadwal implementasinya.

7. Covenant (Perjanjian).

Sejak tahun 1990, Belanda atau tepatnya *Ministerie VROM*, telah mendayagunakan apa yang dinamakan "covenant" sebagai sebuah instrumen hukum di bidang pengelolaan lingkungan. Pengertian "covenant"⁹⁸ adalah sebagai berikut:

Covenants are voluntary agreements concluded between a number of actors (including different levels of governments and representatives of industry) with the status of binding contracts in civil law. Covenants are being used within industry as implementation instruments in areas where legislation already exist and government can exercise control e.g. through issuing licences. In such cases, covenants serve as a management tool by providing a concrete implementation programme within a more general legal framework; they are not an alternative to regulation and they do not take precedence over existing law.

Dari kutipan tersebut di atas dapat diketahui bahwa :

- a. "covenant" merupakan perjanjian antara instansi pemerintah dan perwakilan industri;
- b. status "covenant" berstatus sebagai kontrak yang mengikat dalam lapangan hukum perdata;
- c. fungsinya sebagai instrumen pelaksanaan peraturan perundang-undangan lingkungan.

⁹⁸Lihat Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, Department of Information and Internataional Relations, "Working with Industry" Environmental Policy in Action No. 1, 1994, h. 2.

Sebuah pertanyaan penting yang patut dikemukakan adalah mengapa *Ministerie VROM* memprakarsai penerapan "*covenant*" sebagai sebuah instrumen hukum dan implementasi perundang-undangan lingkungan, karena pendayagunaan itu dapat diartikan sebagai penyerahan sebagian kewenangan publiknya kepada pihak swasta yang semestinya menjadi sasaran pengaturan. Penerapan "*covenant*" juga memberi kesan terjadinya perubahan posisi instansi pemerintah sebagai penguasa dengan kewenangan membuat keputusan administrasi menjadi mitra sejajar dari sektor industri dalam sebuah hubungan hukum yang tunduk pada hukum perdata. Dengan demikian, penerapan "*covenant*" dapat dilihat sebagai penerobosan atau pengaburan dari batas-batas wilayah hukum publik dengan hukum privat.

Akan tetapi, *Ministerie VROM* dan instansi pemerintah lainnya tampaknya tidak mempersoalkan masalah-masalah hukum teoritik itu. Instansi-instansi pemerintah di Belanda tampaknya lebih berfikir pragmatis, karena menyadari bahwa, pembuatan aturan-aturan pelaksanaan rinci dan persyaratan-persyaratan lingkungan secara sepihak oleh mereka selaku penguasa ternyata tidak selalu efektif, makan waktu dan boros biaya. Oleh sebab itu, instansi-instansi pemerintah akhirnya menyadari perlunya pendekatan komplementer yang memungkinkan terwujudnya keluwesan dan efisiensi, yakni melalui "*covenant*" yang merupakan hasil dari proses kesepakatan ("*consensus building*") antara

instansi pemerintah yang berwenang dengan sektor industri.⁹⁹ Selain itu, "covenant" sebagai sebuah instrumen hukum dapat dilihat dari segi perkembangan ke arah apa yang dinamakan "self regulation" atau posisinya setidaknya berada di antara "indirect regulation" dan "self regulation".¹⁰⁰

Sebagai suatu instrumen, "covenant" tidak dimaksudkan dan memang tidak dapat meniadakan instrumen-instrumen lainnya. Bahkan, "covenant" hanya efektif jika prasyarat-prasyarat berikut ada:

- a. target yang secara jelas dirumuskan, termasuk skala waktu pencapaian target itu, sehingga mudah dipantau;
- b. tanggungjawab peserta "covenant" harus dirumuskan secara

⁹⁹Lihat Michiel Bovenkerk, (1996), Chemicals Management in the Netherlands, Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment May 1996, h. 10.

¹⁰⁰Pieter Winsemius, (1993), "Environmental Covenants and Contracts" Tijdschrift voor Milieu Aansprakelijkheid Nr. 4, 1993, h. 89, mengatakan: "Somewhere between indirect regulation and self regulation are environmental covenants and contracts." Pengertian "self regulation" sebagaimana dirumuskan oleh Neil Gunningham (1994), dalam Environment, Self regulation and the Chemical Industry, Assessing Responsible Care, 1994, ACEL ANU, hal 6, adalah sebagai berikut:

"a regulatory process whereby an industry-level (as opposed to a governmental or a firm level) organization sets rules and standards (code of practices) relating the conduct of firms in the industry. This definition implies that industry self regulation requires firms in the industry to decide to cooperate with each other."

jelas;

- c. jika tidak seluruh, sebagian besar industri yang berkaitan bersedia berperanserta dalam "covenant".¹⁰¹

Sejak 1990 hingga 1995 instansi-instansi pemerintah di Belanda telah mengadakan "covenant" dengan 13 sektor industri, yakni industri percetakan, industri metal dasar, industri kimia, industri produk dari susu, industri produk metal dan elektronik, industri kertas dan produk kertas, industri kulit, industri karet dan produk plastik, industri tegel dan brick, industri produk semen dan industri produk mineral.¹⁰² Industri metal dan industri kimia merupakan sektor yang mengolah B3 dan menghasilkan limbah B3.

Penerapan "covenant" dilaksanakan melalui prosedur atau tahapan-tahapan sebagaimana diuraikan oleh VROM¹⁰³ :

1. The Government published the National Environmental Policy Plan (NEPP) which sets out strategy for achieving sustainable development by the year 2010. The Plan established quality objectives and translated these into over 200 quantity targets.

¹⁰¹Bovenkerk, op.cit., h. 11.

¹⁰²Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, (1994), op.cit., h. 5-6.

¹⁰³Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, (1994), op.cit., h. 2-4.

2. The NEPP established emission reduction targets for the industry sector as a whole.
3. The VROM compiled an inventory of emissions to air, water and soil from branches and subbranches within the industry sector.
4. Emission data for each industry branch was assessed in terms of relative (percentage of all industry) contribution to the environmental problems or themes.
5. Industry division developed a data base which integrated sectoral data with the emission reduction targets required in the NEPP. From this data base it was possible to quantify the emission reductions necessary from each sector in order to meet existing targets and to reach the overall objectives of the NEPP.
6. The preparation phase of developing a covenant involves consultations between the central government (representatives of the Ministries of Housing, Spatial Planning and the Environment, Economic Affairs, Transport and Public Works), representatives of provincial and municipal governments and representatives of the industry sector concerned.

Sejauh ini belum muncul kasus sengketa tentang "covenant" yang sampai ke pengadilan. Bagaimana sikap pengadilan dalam melihat sebuah instrumen perdata yang diterapkan dalam lapangan hukum publik belum diketahui. Akan tetapi, kritik terhadap pendayagunaan "covenant" dikemukakan oleh organisasi lingkungan Belanda, seperti *Stichting Natuur en Milieu* (SNM)¹⁰⁴ yang antara lain mengatakan:

¹⁰⁴ Jan Willen Biekart, Experience with Environmental Covenants Between Government and Industry in the

Without clear legislation, there is no stick in reserve to serve as an incentive to compliance and no way of dealing with "free riders". New legislation should not be negotiated in detail with sectors involved. They should be heard by the Government, but the content is the final responsibility of the Government and the legislator, which is a consequence of their role of protector of public interest, in this case the collective good 'clean environment'; a covenant is a contract under private law. The implementation is not under democratic control, i.e. the position of their parties and parliament is undermined. This is in contrast with the philosophy of self regulation, where the interference of authorities should be diminished, but the participation of society should increase.

Di Amerika Serikat penetapan peraturan pelaksanaan di bidang lingkungan juga dapat dilakukan berdasarkan proses kesepakatan antara badan pemerintah dengan perwakilan industri. Proses yang disebut dengan istilah "regulatory negotiation" dan biasa disingkat dengan sebutan "reg-neg" telah diatur dalam *The Negotiated Rulemaking Act of 1990*.¹⁰⁵ Pelaksanaan reg-neg yang diatur berdasarkan undang-undang tersebut bersifat terbuka bagi masyarakat luas. Sebelum "reg-neg" dilaksanakan, badan pemerintah yang

Netherlands, Stichting Natuur en Milieu, February 17, 1995, h. 3.

¹⁰⁵ David M. Fritker dan Deborah S. Dalton, (1995), Negotiated Rulemaking Sourcebook, Administrative Conference of the US, Washington DC, h. 7-9.

berwenang wajib menyebarluaskan (*public notice*) rencana "reg-neg", sehingga semua pihak yang berkepentingan dapat terlibat dan mengirimkan wakil-wakilnya. EPA merupakan badan pemerintah yang paling sering menempuh "reg-neg" dengan wakil-wakil industri sebagaimana dikemukakan oleh Pritker dan Dalton¹⁰⁶ :

The EPA has been the most consistent and committed user of negotiated rulemaking, accounting for approximately one-third of federal agency reg-negs. Rules based on a negotiated consensus include *penalties for manufactures of vehicles not meeting Clean Air Act Standards, emergency exemption from pesticide regulations, manifest for transporting hazardous wastes, and chemicals used in manufacturing wood furniture.*"

Perkembangan di Belanda dan Amerika Serikat memperlihatkan bahwa penetapan aturan-aturan pelaksanaan melalui pendekatan konsensus antara badan pemerintah yang berwenang, wakil-wakil dari sektor usaha dan wakil-wakil LSM lingkungan tampaknya perlu dipertimbangkan penerapannya di Indonesia, karena forum semacam itu dapat dipergunakan untuk oleh wakil-wakil dari berbagai kepentingan untuk merumuskan aturan-aturan pelaksanaan lingkungan yang lebih realistis, yakni memadukan antara upaya pertumbuhan sektor usaha di satu pihak, dan perlindungan lingkungan di pihak lain.

¹⁰⁶ ibid.

Aturan-aturan pelaksanaan hasil dari kesepakatan bersama relatif dapat diterima oleh sektor-sektor usaha, karena sedikit banyak aturan-aturan itu mencerminkan aspirasi mereka daripada aturan-aturan pelaksanaan yang dibuat secara sepihak oleh badan pemerintah yang berwenang. Dengan demikian, penegakan hukum akan lebih lebih mudah dilaksanakan. Selanjutnya, forum semacam itu dapat dilihat sebagai salah satu perwujudan dari prinsip keterbukaan dan penyebaran informasi lingkungan.

BAB IV

PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN TENTANG

PENGELOLAAN BAHAN BERBAHAYA DAN BERACUN

1. Pengertian Penegakan Hukum Lingkungan

Penegakan hukum lingkungan melibatkan tiga bidang hukum, yakni hukum lingkungan administratif, hukum lingkungan keperdataan dan hukum lingkungan kepidanaan. Penegakan hukum lingkungan mencakup pengawasan dan penerapan sarana-sarana hukum yang tersedia dalam tiga bidang hukum tersebut.¹ Pencakupan ketiga bidang hukum tersebut merupakan konsekuensi dari kedudukan hukum lingkungan sebagai bidang hukum fungsional ("*functioneel rechtsgebied*"), yaitu ketentuan-ketentuan dalam tiga bidang hukum tersebut menjadi kajian dalam hukum lingkungan sepanjang ketentuan-ketentuan itu dapat difungsikan dan penting bagi pemecahan masalah lingkungan. Dengan demikian, hukum lingkungan melampaui batas-batas pembedaan hukum klasik.² Penegakan hukum lingkungan dapat bersifat preventif dan

¹C.J. Kleijs-Wijnobel, (1996), "Handhaving van Milieurecht" dalam W. Brussaard et al., (1996), Milieurecht, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, h. 426; G.A. Biezeveld, Course on Environmental Law Enforcement Syllabus, Surabaya January 9-14, 1995, h. 7.

²Th. G. Drupsteen, (1983), "Ontwikelingen in het milieurecht gedurende de jaren zeventig", dalam H.Th.J.F. van Maarseven et al., Recente Rechtsontwikkelingen (1970-1980), Tjeenk Willink, Zwolle, h. 99.

korektif serta represif.³ Penegakan hukum lingkungan yang bersifat preventif dan korektif terjadi dalam bidang hukum lingkungan administratif dan hukum lingkungan keperdataan, sedangkan penegakan hukum represif terjadi dalam hukum lingkungan kepidanaan.⁴

2. Penegakan Hukum Lingkungan Administratif

2.1. Pengawasan

"Pengawasan" adalah sarana penegakan hukum lingkungan yang bersifat preventif, yakni guna memastikan bahwa peraturan perundang-undangan lingkungan ditaati.⁵ Karena pengaturan tentang pengelolaan B3 bersifat tidak terpadu dan tersebar ke dalam beberapa peraturan perundang-undangan, maka pengkajian tentang pengawasan di bidang pengelolaan B3 dilakukan dengan cara menelaah berbagai peraturan perundang-undangan yang relevan. Pengkajian ini dititikberatkan pada dua hal, yaitu tentang badan-badan pemerintah yang berwenang melakukan pengawasan pengelolaan B3 dan tentang wewenang yang dimiliki oleh petugas pengawasan pengelolaan B3.

³ Biezeveld, ibid.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

Gevaarlijke Stoffen Ordonnantie Stb. 1949 No 377 (seterusnya disingkat GSO) tidak memuat ketentuan tentang pengawasan. Ketentuan tentang pengawasan ditemukan dalam Permenkes No. 453/MenKes/Per/XI/1983 tentang Bahan Berbahaya yang kemudian dicabut oleh Permenkes No. 472/MenKes/Per/V/1996 tentang Pengamanan Bahan Berbahaya. Berdasarkan Permenkes No. 453/Per/XI/1983 maupun Permenkes No. 472/Per/V/1996, dapat diketahui bahwa Direktorat Jenderal Pengawasan Obat dan Makanan (DirJend POM) Departemen Kesehatan dan Kantor Wilayah Departemen Kesehatan merupakan instansi yang melaksanakan tugas pengawasan pengelolaan bahan berbahaya yang tunduk pada GSO. Pelaksanaan pengawasan juga dapat dilakukan bersama-sama dengan instansi-instansi lain. Menteri Kesehatan dan Kepala Kepolisian Republik Indonesia (KAPOLRI) telah mengeluarkan Instruksi Bersama No. 75/MenKes/Inst.B/II/1984 No POL:Ins/03/III/1984 tentang Peningkatan Hubungan Kerjasama Dalam Rangka Pengawasan dan Penyidikan Tindak Pidana di Bidang Obat, Obat Tradisional, Makanan, Minuman, Kosmetika, Alat Kesehatan, Narkotika dan Bahan Berbahaya Bagi Kesehatan. Instruksi Bersama Menteri Kesehatan dan KAPOLRI memuat tata kerja berikut:

- Pejabat Departemen Kesehatan yang mengetahui atau menerima laporan telah terjadinya penyimpangan/ penyalahgunaan atau pelanggaran wajib segera melakukan usaha pencegahan dan atau penindakan administratif dan jika dalam pelaksanaannya mendapat hambatan dapat meminta bantuan POLRI;

- Jika penyimpangan atau pelanggaran itu patut diduga sebagai tindak pidana, maka pejabat Departemen Kesehatan memberitahukan hal itu kepada POLRI guna bersama-sama menentukan tindak pidana penyidikan yang diperlukan;
- Pejabat POLRI yang mengetahui atau menerima laporan telah terjadinya penyimpangan atau pelanggaran hukum, maka Kepala Kepolisian Daerah yang bersangkutan menghubungi pimpinan Departemen Kesehatan setingkat di wilayahnya untuk secara bersama-sama menentukan langkah-langkah pencegahan atau penindakan yang diperlukan.

Pengawasan pengelolaan pestisida diatur dalam SK Menteri Pertanian No. 536/Kpts/TP.270/1985 tentang Pengawasan Pestisida. Pengawas pestisida terdiri atas pejabat-pejabat:

- a. Instansi pertanian, baik di tingkat pusat maupun daerah yang mempunyai tugas dan fungsi melindungi tanaman, ternak, dan ikan dari kerusakan atau gangguan oleh jasad-jasad perusak atau pengganggu dan dari pengaruh pestisida;
- b. Instansi kesehatan, baik di tingkat pusat maupun daerah yang mempunyai tugas dan fungsi melindungi kesehatan masyarakat dan lingkungan dari pengaruh samping pestisida;
- c. Instansi tenaga kerja, baik di tingkat pusat maupun daerah yang mempunyai fungsi melindungi kesehatan dan keselamatan kerja dari pengaruh samping pestisida.

Dalam melaksanakan tugas pengawasan, pengawas pestisida

dapat meminta bantuan POLRI. Pengawas pestisida terdapat pada tingkat pusat, daerah tingkat I dan daerah tingkat II. Pengawas pestisida melaksanakan tugas-tugas berikut:

- mengawasi penyimpanan, pengedaran dan penggunaan pestisida;
- memeriksa jenis, mutu, jumlah, wadah, pembungkus, label serta publikasi pestisida;
- memeriksa alat dan bahan yang digunakan dalam kegiatan penyimpanan, pengedaran dan penggunaan pestisida;
- memeriksa bahan-bahan yang mengandung residu pestisida;
- memeriksa tenaga kerja yang bekerja dalam kegiatan penyimpanan, pengedaran, dan penggunaan pestisida.

Dalam melaksanakan tugasnya pengawas pestisida mempunyai wewenang untuk:

- a. memasuki setiap tempat yang dipandang perlu untuk pemeriksaan pestisida;
- b. meminta informasi dan penjelasan tentang jenis dan jumlah pestisida, wadah, label dan publikasi pestisida, bahan-bahan yang diduga mengandung residu pestisida, alat dan bahan yang digunakan untuk penyimpanan, pengedaran dan penggunaan pestisida;
- c. mengambil contoh pestisida, wadah, label, publikasi pestisida dan bahan-bahan yang mengandung residu pestisida untuk diperiksa di laboratorium;
- e. meminta pengelola pestisida untuk memeriksakan contoh pestisida dan contoh bahan-bahan lain yang diduga mengandung residu pestisida.

Koordinasi dalam pengawasan pestisida relatif terwujud karena pengaturan pengawasan telah melibatkan pejabat-pejabat dari tiga instansi terkait dan pengawas pestisida dibentuk pada tiga tingkatan, yakni tingkat pusat, tingkat I dan tingkat II. Akan tetapi, selain koordinasi masih ada faktor-faktor lain yang menentukan keefektifan pengawasan, yakni dukungan sumberdaya manusia, finansial dan peralatan laboratorium di tiap propinsi. Ketiga faktor ini masih merupakan kendala untuk mencukupinya.⁶

Pengawasan pemakaian zat radioaktif dalam instalasi di lingkungan BATAN maupun di luar BATAN dilakukan oleh BATAN berdasarkan UU No. 31 Tahun 1964 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Tenaga Atom dan PP No. 12 Tahun 1975 tentang Izin Pemakaian Zat Radioaktif. Direktur Jenderal BATAN telah menyerahkan tugas pengawasan pemakaian zat radioaktif kepada Biro Pengendalian Radiasi dan Zat Radioaktif sebagaimana dituangkan dalam Keputusan DirJen BATAN No. 157/DJ/XI/84 tentang Wewenang Pengawasan Zat Radioaktif dan Sumber Radiasi lainnya. Setelah pengundangan UU No. 10 Tahun 1997 tentang Ketenaganukliran, pengawasan terhadap pemanfaatan tenaga nuklir, pemanfaatan zat radioaktif dan pengelolaan limbah radioaktif menjadi wewenang Badan

⁶ Draf Laporan Sub Program Pengamanan Pestisida Tahun 1993-1994, Sub Dit Pengamanan Pestisida Direktorat Jenderal Pemberantasan Penyakit Menular dan Penyehatan Lingkungan Pemukiman, 9 Mei 1994.

Pengawas. Badan Pengawas ini berada di bawah dan bertanggungjawab langsung kepada Presiden. Akan tetapi, UU No. 10 Tahun 1997 itu tidak menetapkan wewenang dari petugas Badan Pengawas untuk memasuki dan memeriksa tempat-tempat, dokumen-dokumen dan peralatan yang digunakan dalam pengelolaan zat radioaktif.

UU No. 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian yang memuat ketentuan Izin Usaha Industri yang antara lain berlaku atas industri pengolah B3 ternyata tidak memuat ketentuan tentang pengawasan. Pengawasan atas kegiatan industri hanya disinggung dalam PP No. 13 Tahun 1987 tentang Izin Usaha Industri yang kemudian dicabut oleh PP No. 15 Tahun 1995 tentang Izin Usaha Industri. Namun, PP No. 15 Tahun 1995 sama sekali tidak mengatur segi pengawasan. Pengawasan hanya disebut dalam SK Menteri Perindustrian No. 148/M/SK/1985 tentang Pengamanan Bahan Beracun dan Berbahaya yang antara lain menetapkan bahwa pengawasan atas pelaksanaan ketentuan dalam SK Menteri Perindustrian tersebut dilakukan oleh Direktorat Jenderal yang membidangi industri yang bersangkutan dan oleh Inspektorat Jenderal Departemen Perindustrian.

Pengawasan atas pengelolaan limbah B3 dilakukan oleh BAPEDAL sebagaimana diatur dalam PP No. 19 Tahun 1994 yang diubah dengan PP No. 12 Tahun 1995. Pasal 31 ayat (2) PP No. 19 Tahun 1994 yang diubah dengan PP No. 12 Tahun 1995 menyebutkan wewenang dari petugas pengawas, yaitu:

a. memasuki areal lokasi penghasil, pemanfaatan,

- pengumpulan, pengolahan termasuk penimbunan akhir limbah B3;
- b. mengambil contoh limbah B3 untuk diperiksa laboratorium;
 - c. meminta keterangan yang berhubungan dengan pelaksanaan pengelolaan limbah B3;
 - d. melakukan pemotretan sebagai kelengkapan laporan pengawasan.

Pengawasan pengelolaan limbah B3 di daerah dilakukan berdasarkan tata laksana yang ditetapkan oleh Kepala BAPEDAL. Namun, hingga saat ini tata laksana tersebut belum ditetapkan oleh Kepala BAPEDAL.

Wewenang BAPEDAL di bidang pengawasan, antara lain meliputi pengawasan terhadap kegiatan badan usaha penghasil limbah B3 berdasarkan Pasal 31 ayat (2) a PP No. 19 Tahun 1994 yang diubah dengan PP No. 12 Tahun 1995 tampak tumpang tindih dengan wewenang Departemen Perindustrian dan Perdagangan serta Departemen Kesehatan. Departemen Perindustrian dan Perdagangan berwenang dalam bidang pengawasan atas industri pengguna atau pengolah B3, karena Menteri Perindustrian dan Perdagangan merupakan pejabat pemerintah yang berwenang mengeluarkan Izin Usaha Industri, termasuk untuk industri-industri pengguna dan penghasil limbah B3 seperti industri kimia. Demikian pula, Departemen Kesehatan berwenang melakukan pengawasan atas kegiatan usaha mengimpor, memproduksi dan mempergunakan B3 berdasarkan GSO. Hal ini membuktikan bahwa peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini masih bersifat sektoral dan tidak terpadu,

karena belum mengatur keterpaduan dalam pengawasan pengelolaan limbah B3.

Keterpaduan juga tidak ditemukan dalam UUPH yang menggantikan UULH. Pasal 22 UUPH memberikan wewenang kepada Menteri yang ditugasi pengelolaan lingkungan untuk melakukan pengawasan terhadap pentaatan atas "peraturan perundang-undangan lingkungan", dan dapat menetapkan pejabat yang berwenang melakukan pengawasan. UUPH memuat ketentuan tentang wewenang petugas pengawas sebagaimana diatur dalam Pasal 24 UUPH. Wewenang itu adalah "meminta keterangan, membuat salinan dari dokumen dan atau membuat catatan yang diperlukan, memasuki tempat tertentu, mengambil contoh, memeriksa peralatan, memeriksa instalasi dan atau alat transportasi, serta meminta keterangan dari penanggungjawab usaha atau kegiatan". Namun, masih belum jelas apakah pengertian "perundang-undangan lingkungan" termasuk perundang-undangan tentang pengelolaan B3 atau hanya terbatas perundang-undangan tentang pembuangan limbah ke media lingkungan yang menurut Pasal 20 ayat (3) UUPH merupakan kewenangan Menteri. Pasal 23 UUPH juga memberi dasar bagi pembentukan sebuah lembaga yang menjalankan fungsi pengawasan. Bagaimanakah hubungan pengawasan oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri dengan instansi-instansi sektoral belum jelas. Oleh sebab itu, penataan tentang pengawasan pengelolaan B3 khususnya dan lingkungan pada umumnya masih perlu dilakukan.

Pengawasan terhadap pelaksanaan PP No. 20 Tahun 1990

tentang Pengendalian Pencemaran Air dilakukan oleh Gubernur KDh Tingkat I. Dalam pelaksanaan tugas pengawasan tersebut, Gubernur KDh Tingkat I dapat menunjuk sebuah instansi di daerah. Akan tetapi, sebagaimana telah dibahas dalam Bab 2, bahwa PP No. 20 Tahun 1990 belum diimplementasikan, sehingga pengawasan pun belum berjalan sebagaimana mestinya. PP No. 20 Tahun 1990 mengatur wewenang dari petugas pengawasan, yaitu:

- a. memasuki lingkungan sumber pencemaran;
- b. memeriksa bekerjanya peralatan pengolahan limbah dan atau peralatan lain yang diperlukan untuk mencegah pencemaran lingkungan;
- c. mengambil contoh limbah;
- d. meminta keterangan yang diperlukan untuk mengetahui kualitas dan kuantitas limbah yang dibuang, termasuk proses pengolahannya.

UU No. 14 Tahun 1992 Tentang Lalu Lintas Angkutan Jalan maupun peraturan pelaksanaannya seperti PP No. 41 Tahun 1993 tentang Angkutan Jalan dan Keputusan Menteri Perhubungan No. KM 69 Tahun 1993 tentang Penyelenggaraan Angkutan Barang di Jalan memuat ketentuan tentang pengangkutan bahan berbahaya. Namun dalam peraturan perundang-undangan tersebut tidak ditemukan pengaturan tentang pengawasan di bidang pengangkutan bahan berbahaya.

Jika dibandingkan dengan pengaturan pengawasan B3 di Indonesia dengan pengaturan pengawasan B3 di Amerika Serikat dan Belanda, maka tampak perbedaan nyata. Sebagian besar

pengaturan pengawasan B3 di Indonesia tidak dituangkan dalam undang-undang. Hanya pengawasan atas pengelolaan zat radioaktif yang diatur dalam tingkatan undang-undang, yaitu UU No. 10 Tahun 1997, tetapi tidak disertai dengan pengaturan wewenang petugas. SK Menteri Pertanian No. 536/Kpts./TP.270/1985, PP No. 19 Tahun 1995 sebagaimana diubah dengan PP No. 12 Tahun 1995 dan PP No. 20 Tahun 1990 mengatur wewenang petugas pengawas. Tabel 8 memperlihatkan pengaturan pengawasan, tingkatan peraturan perundang-undangan yang mengatur, instansi pengawas dan ada tidaknya pengaturan wewenang petugas pengawas. Di Amerika Serikat dan Belanda, pengaturan tentang pengawasan termasuk wewenang petugas pengawas dituangkan ke dalam undang-undang yang menjadi dasar pengelolaan B3.⁷ Pentingnya pengaturan pengawasan dituangkan dalam undang-undang didasarkan pada rasio, bahwa kegiatan pengawasan bersangkutan paut dengan hak dan kewajiban warga, khususnya mereka yang bekerja sebagai karyawan atau penanggungjawab sebuah badan usaha, misalnya untuk memberi keterangan yang diperlukan. Ketentuan yang bersangkutan paut dengan hak dan kewajiban warga negara termasuk materi muatan

⁷ Di Amerika Serikat ketentuan tentang pengawasan pengelolaan B3 dituangkan dalam Pasal 11 (a) (b) (c) *the Toxic Substance Control Act of 1976* (TSCA). Di Belanda ketentuan pengawasan pengelolaan B3 dituangkan dalam Pasal-Pasal 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53 *Wet milieugevaarlijke Stoffen Stb. 1983*, 639.

undang-undang.⁸ Tata laksana pengawasan dapat dituangkan dalam peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.

Tabel 8: Pengawasan Pengelolaan B3 dan Limbah B3 Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan

Lingkup Pengawasan	Tingkatan Peraturan PerUUan	Instansi Pengawas	Wewenang Petugas Pengawas
B2 umumnya	Permenkes No. 472/Per/V/1996	Direktorat Jenderal POM Departemen Kesehatan Kanwil Dep. Kesehatan	Tidak diatur
Pestisida	SK Menteri Pertanian No. 536/Kpts/TP. 270/1985	Pengawas Pestisida Tingkat Pusat, Tingkat I, Tingkat II terdiri atas pejabat-pejabat Dep. Pertanian Dep. Kesehatan Dep. Tenaga Kerja	Diatur
Zat Radio-aktif	UU No. 10 Thn. 1997	Badan Pengawas/BATAN	Tidak diatur
Industri pengolah B3	SK Menteri Perindustrian No. 148/M/SK/1985	Direktorat Jenderal Pembina/Inspektorat Jenderal	Tidak diatur
Berlanjut ke	halaman berikut		

⁸ A Hamid S. Attamimi, (1990), Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara. Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Sebagai Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I - Pelita IV, Disertasi, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, h. 219.

Penghasil, Pemanfaat, Pengolah Limbah B3	PP No. 19 Thn. 1994 diubah dengan PP No. 12 Thn 1995	Departemen Perindustrian dan Perdagangan BAPEDAL	Diatur
Pengendalian limbah B3 melalui Pengendalian limbah cair	PP No. 20 Thn 1990	Instansi yang ditunjuk Gubernur	Diatur
Pengangkutan B2	UU No 14 Thn 1992, PP No 41 Thn 1993	Tidak diatur	Tidak diatur

2.2. Sanksi administrasi

Sanksi administrasi dapat didayagunakan atau diterapkan oleh badan atau pejabat pemerintahan terhadap subjek hukum pelanggar ketentuan hukum administrasi. Peraturan perundang-undangan lingkungan Indonesia tentang dan yang berkaitan dengan pengelolaan B3, baik yang diundangkan sebelum dan sesudah pengundangan UULH, memuat sanksi administrasi berupa teguran, penghentian sementara kegiatan, penutupan tempat usaha, pencabutan sementara dan pencabutan izin .

GSO tidak memuat sanksi administrasi, tetapi memuat sanksi pidana terhadap pelanggaran ketentuan-ketentuan dalam GSO sebagaimana dituangkan dalam Pasal 2 ayat (1) GSO. Ancaman sanksi pidana yang dapat dikenakan adalah berupa

hukuman kurungan maksimum tiga bulan atau denda maksimum sebesar Rp. 75.000,⁹ Akan tetapi, Permenkes No. 472/MenKes/Per/V/1996 tentang Bahan Berbahaya sebagai peraturan pelaksana dari GSO menyebutkan kemungkinan penerapan sanksi administrasi terhadap pelanggar ketentuan Permenkes tersebut, meskipun Permenkes itu sendiri tidak secara tegas menyebutkan macam atau bentuk sanksi administrasi yang dapat dikenakan terhadap mereka yang melanggar ketentuan Permenkes itu.¹⁰

Pasal 3 PP No. 7 Tahun 1973 tentang Pengawasan Atas Peredaran, Penyimpanan dan Penggunaan Pestisida memuat

⁹ Dalam teks terjemahan *Gevaarlijke Stoffen Ordonnantie, Stb. 1949 No. 337* yang diterbitkan oleh Direktorat Jenderal Pengawasan Obat dan Makanan Departemen Kesehatan, jumlah denda yang tertulis tetap dalam mata uang Gulden, yakni sebesar 5.000 gulden. Jumlah Rp. 75.000 tersebut diperoleh melalui interpretasi terhadap Pasal 1 (1) UU No. 18/Prp/1960 tentang Perubahan Jumlah Hukuman Denda dalam KUHP dan Ketentuan-Ketentuan Pidana Lainnya yang dikeluarkan Sebelum 17 Agustus 1945, yang antara lain berbunyi: "jumlah hukuman denda yang diancamkan dalam KUHP dan ketentuan-ketentuan lain yang dikeluarkan sebelum 17 Agustus 1945 harus dibaca dalam mata uang rupiah dan dilipatgandakan menjadi 15 kali." Interpretasi dilakukan karena Peraturan Pemerintah Pengganti UU tersebut, sebagaimana terbaca pada nama atau titelnya, melingkupi produk hukum sebelum 1945, sedangkan GSO diundangkan oleh pendudukan Belanda tahun 1949.

¹⁰ Pasal 9 Permenkes No. 472/Menkes/Per/V/1996, antara lain, menyebutkan: "Badan usaha atau perorangan yang mengelola bahan berbahaya yang melakukan perbuatan bertentangan dengan melanggar ... Peraturan Menteri ini sehingga mengakibatkan terjadinya bahaya bagi kesehatan dan keselamatan manusia serta lingkungan dikenai sanksi berupa tindakan administratif atau sanksi pidana berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku."

sanksi administrasi berupa peninjauan dan pencabutan izin penggunaan pestisida, baik untuk izin tetap, sementara dan percobaan. Demikian pula, Permenkes No.258/Menkes/Per/III /1992 tentang Persyaratan Kesehatan Pengelolaan Pestisida memuat sanksi administrasi berupa pencabutan izin dan penutupan tempat usaha. PP No. 12 Tahun 1975 tentang Izin Pemakaian Zat Radioaktif dan atau Sumber Radiasi Lainnya memuat sanksi administrasi yakni berupa peringatan, pembekuan izin dan pencabutan izin.

PP No. 20 Tahun 1990 tentang Pengendalian Pencemaran Air menyediakan tiga macam sanksi administrasi, yakni:

- surat peringatan;
- paksaan pemerintahan, yakni penanggulangan pencemaran dilakukan atas beban pembiayaan penanggungjawab kegiatan;
- pencabutan izin pembuangan limbah cair.¹¹

Selain itu, Pasal 37 ayat (1) PP No. 20 Tahun 1990 memberikan kewenangan kepada Bupati/Walikota/madya Kepala Daerah Tingkat II untuk mengenakan tindakan administratif terhadap pelanggaran Pasal 17, Pasal 19, Pasal 20 dan Pasal 32 PP No. 20 Tahun 1990, tetapi tanpa menegaskan apa yang dimaksud dengan "tindakan administratif".¹² Namun jika menilik

¹¹ Pasal 33 ayat (1), Pasal 33 ayat (2) dan Pasal 36 ayat (2) dan (3) PP No. 20 Tahun 1990.

¹² Pasal 27 tentang kewajiban badan usaha untuk menaati baku mutu limbah cair sebagaimana dituangkan dalam izin

ketentuan Pasal 26 ayat (3) PP No. 20 Tahun 1990 yang, antara lain, menyatakan, bahwa Izin Pembuangan Limbah Cair dicantumkan dalam Izin Ordonansi Gangguan, maka Bupati/Walikota/madya Kepala Daerah Tingkat II sebagai pejabat pemerintahan yang berwenang mengeluarkan izin Ordonansi Gangguan dapat mendayagunakan sanksi administrasi dalam Ordonansi Gangguan. Sanksi-sanksi administrasi dalam Ordonansi Gangguan adalah perintah memperbaiki kelalaian, pencabutan izin dan penutupan tempat usaha.¹³

Akan tetapi, di sisi lain pembuat PP No. 20 Tahun 1990 tidak menetapkan ketentuan tentang prosedur atau mekanisme pencantuman Izin Pembuangan Limbah Cair ke dalam Izin Ordonansi Gangguan. Dari Penjelasan Pasal 26 PP No. 20 Tahun 1990 disebutkan, bahwa pemberian izin Ordonansi Gangguan harus didahului oleh Izin Pembuangan Limbah Cair. Karena

pembuangan limbah cair;

Pasal 19 tentang kewajiban setiap badan usaha untuk mendapatkan izin pembuangan limbah cair ke tanah;

Pasal 20 tentang kewajiban badan usaha untuk membuat saluran pembuangan limbah sedemikian rupa sehingga memudahkan pengambilan contoh dan pengukuran debit limbah cair di luar areal kegiatan;

Pasal 32 tentang kewajiban badan usaha untuk menyampaikan laporan kepada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I:

- a. laporan tentang pembuangan limbah cair dan hasil analisisnya sekurang-kurangnya sekali dalam enam bulan;
- b. pernyataan bahwa laporan yang disampaikan adalah benar sesuai dengan kualitas limbah cair yang sebenarnya dibuang.

¹³ Periksa Pasal 12 ayat (1) tentang perintah memperbaiki kesalahan dan pencabutan izin, Pasal 14 tentang penutupan tempat usaha.

pada kenyataannya PP No. 20 Tahun 1990 belum dilaksanakan dan ditegakkan, maka tidak dapat pula diungkapkan bagaimana pengkaitan itu secara nyata dilakukan. Persoalan lain adalah adanya kerancuan, yakni pejabat yang berwenang mengeluarkan izin adalah Gubernur Kepala Daerah Tingkat I, tetapi Bupati/Walikota/di berikan pula kewenangan untuk menerapkan sanksi.

Pasal 37 ayat (1), (2) dan (3) PP No. 19 Tahun 1994 yang diubah dengan PP No. 12 Tahun 1995 memuat sanksi administrasi berupa peringatan tertulis, dan penghentian sementara pengoperasian alat-alat penyimpanan, pengumpulan dan pengolahan limbah. Sanksi penghentian sementara pengoperasian alat-alat penyimpanan, pengumpulan dan pengolahan limbah B3 dikenakan setelah peringatan tertulis diabaikan. Sanksi administrasi ini dikenakan terhadap pelanggaran Pasal 5, Pasal 6, Pasal 9, Pasal 11 ayat (1), dan Pasal 12., Pasal 13, Pasal 16, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 20 ayat (1), Pasal 21, Pasal 28 dan Pasal 29 ayat (1).¹⁴

¹⁴ Pasal 5 tentang larangan pembuangan limbah ke dalam lingkungan;

Pasal 6 tentang kewajiban mengolah dan atau menyerahkan limbah B3 kepada pengolah;

Pasal 8 tentang lama waktu penyimpanan limbah 90 hari;

Pasal 9 tentang kewajiban penghasil untuk membuat dan menyimpan catatan tentang limbah;

Pasal 11 ayat (1) tentang kewajiban pengumpul limbah untuk memenuhi persyaratan;

Pasal 12 tentang kewajiban pengumpul untuk membuat catatan tentang limbah;

Pasal 13 tentang batas waktu maksimum penyimpanan bagi pengumpul selama 90 hari;

Uraian tentang macam sanksi yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan tentang dan yang berkaitan dengan pengelolaan B3 dan limbah B3 disarikan dalam Tabel 4:2.

Tabel 9: Jenis Sanksi Administrasi Dalam Peraturan Perundang-undangan tentang dan yang berkaitan dengan Pengelolaan B3

NO	: Peraturan PerUU-an	: Jenis Sanksi Administrasi
1	: <i>Gevaarlijke Stoffen Ord.</i>	: tidak memuat sanksi administrasi
2	: PP No. 7 Th. 1973	: Peninjauan izin Pencabutan izin
3	: PP No.12 Th. 1975	: Peringatan Pembekuan izin Pencabutan izin
4	: PP No. 20 Th. 1990	: Peringatan Pencabutan izin Paksaan pemerintah
5	: PP No 19 Th. 1994 yang diubah dengan PP No. 12 Th. 1995	: Peringatan tertulis Penghentian sementara alat penyimpanan, pengumpulan dan pengolahan limbah B3

Peraturan perundang-undangan lingkungan Indonesia,

Pasal 16 tentang kewajiban pengangkut untuk menyerahkan limbah dan dokumen kepada pengumpul atau pengolah;

Pasal 18 tentang kewajiban bagi pengolah untuk membuat ANDAL, RKL dan RPL secara tersendiri atau terintegrasi dengan kegiatan pokoknya;

Pasal 19 tentang lokasi penimbunan hasil pengolahan wajib memenuhi persyaratan teknis geografis;

Pasal 20 ayat (1) tentang kewajiban melakukan langkah-langkah pengamanan di lokasi penimbunan dan pemantauan air bawah tanah;

Pasal 21 tentang kegiatan pengumpulan, pengangkutan, pengolahan dan penimbunan harus berdasarkan izin;

Pasal 28 tentang larangan melakukan pengenceran;

Pasal 29 ayat (1) tentang kemasan limbah B3 wajib diberi simbol dan label.

khususnya tentang pengelolaan B3 dan limbah B3, ternyata tidak memuat sanksi administrasi yang dikaitkan dengan pembayaran sejumlah uang atau uang paksa. Sanksi semacam ini diperlukan dalam pengelolaan B3 dan pengelolaan lingkungan pada umumnya, karena pengabaian atau pelanggaran ketentuan perundang-undangan oleh badan-badan usaha seringkali dilatarbelakangi oleh motif-motif ekonomi, yakni untuk memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya dengan biaya yang serendah mungkin. Oleh karena membeli dan mengoperasikan instalasi pengolahan limbah maupun mengirimkannya ke pusat pengolahan limbah berarti biaya tambahan dalam proses produksi, maka ada kecenderungan untuk sedapat mungkin mengabaikan peraturan perundang-undangan.

Di sisi lain, Badan Pemerintahan yang berwenang enggan menerapkan sanksi administrasi yang keras, misalnya penutupan tempat usaha atau pencabutan izin, karena khawatir akibat-akibatnya terhadap perekonomian daerah atau negara dan ketenagakerjaan. Jika ketidaktaatan terhadap peraturan perundang-undangan oleh beberapa badan usaha tidak dikenai sanksi, keadaan ini juga berpengaruh terhadap upaya penegakan hukum lingkungan secara keseluruhan, karena badan-badan usaha yang pada mulanya mentaati peraturan perundang-undangan merasa dirugikan. Mereka yang taat pada peraturan harus memikul biaya tambahan dalam proses produksi, sedangkan mereka yang tidak patuh memperoleh keuntungan besar tanpa dikenai sanksi apapun.

Perbedaan perlakuan dalam penegakan hukum lingkungan

administrasi yang bersifat tidak adil pada gilirannya akan mendorong badan-badan usaha yang pada mulanya taat pada peraturan perundang-undangan untuk juga ikut mengabaikannya. Oleh sebab itu, jenis sanksi berupa pembayaran sejumlah uang atau uang paksa (*dwangsom*) diperlukan untuk diterapkan pada badan-badan usaha yang melanggar persyaratan lingkungan, karena sanksi itu dapat mendorong pengurus badan-badan usaha untuk mengambil keputusan di antara dua pilihan, yakni pelanggaran berarti harus memikul biaya di samping reputasi perusahaan yang buruk atau lebih baik mengeluarkan uang untuk biaya pengolahan limbah guna memenuhi persyaratan lingkungan, sedangkan reputasi perusahaan terpelihara.

Amerika Serikat menuangkan sanksi administrasi berupa pembayaran sejumlah uang yang disebut dengan istilah: "*administrative penalty*", antara lain, sebagaimana tercantum dalam Pasal 109 *The Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act* (CERCLA).¹⁵ Sanksi

¹⁵ Pasal 109 CERCLA, antara lain, berbunyi sebagai berikut:

- (a) Class I Administrative penalty
 a penalty of not more than \$ 25000 per violation may be assessed ... in the case of any of the following:
 (A) a violation of the requirements of section 103 (a) or
 (b) of this title
 (B)
 (C)
- (b) Class II administrative penalty
 a penalty of not more than \$ 25000 per day for each day during which the violation continues may be assessed ... in the case of any of the following:
 (A)

administrasi semacam itu juga ditemukan dalam *The Clean Air Act of 1977* (CAA) meskipun tidak disertai dengan batasan jumlah minimum atau maksimum. CAA memberikan kewenangan kepada EPA untuk memprakirakan "*administrative penalty*" yang pantas dan mengena terhadap badan usaha pelanggar baku mutu emisi dan persyaratan lingkungan lainnya. Penetapan sanksi administrasi ini tidak boleh kurang dari nilai ekonomi yang dinikmati oleh si pelanggar dengan tidak mematuhi persyaratan-persyaratan lingkungan.¹⁶ Sebaliknya, *The Federal Water Pollution Control Act* (FWPCA) menetapkan jumlah maksimum uang paksa, yakni \$ 250.000,- Perhitungan jumlah uang paksa juga harus memperhatikan keuntungan ekonomi yang diperoleh dengan cara mengabaikan persyaratan-persyaratan lingkungan.¹⁷

Wet milieubeheer Belanda mengenal "*dwangsom*" (uang paksa) yang menyerupai "*administrative penalty*" dalam peraturan perundang-undangan lingkungan Amerika Serikat. Ketentuan tentang "*dwangsom*" dirumuskan dalam Pasal 18.9 ayat (2) *Wet milieubeheer* yang antara lain berbunyi:

-
- (B)
(C)

¹⁶Rodger W. Findley dan Daniel A. Farber, (1988) Environmental Law, West Publishing Co., St. Paul Minn., h. 122.

¹⁷Ibid, h. 123.

Het orgaan kan de dwangsom per tijdseenheid of per overtreding vaststellen.... Het vastgestelde bedrag moet in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geledende belang en de beoogde werking van het opleggen van de dwangsom (Badan Pemerintahan dapat menerapkan uang paksa per satuan waktu atau per pelanggaran.... Jumlah uang paksa yang dikenakan harus sebanding dengan tingkat kepentingan yang dirugikan dan pengaruh yang diharapkan dengan pembebanan uang paksa itu).

Akan tetapi penerapan uang paksa dibatasi oleh kriteria, sebagaimana dikemukakan oleh Kleijs-Wijnobel¹⁸, yakni:

...dat het belang van de bescherming van het milieu zich er niet tegen mag verzetten. Dit brengt met zich mee dat een dwangsom niet geëigend is wanneer sprake is van acuut gevaar, onduidbare hinder of onomkeerbare schade aan het milieu. In dat geval heeft toepassing van bestuursdwang c.q. een sluiting de voorkeur.... Een dwangsom kan ook niet worden opgelegd om te bereiken dat een vergunning aanvraag wordt ingediend of als de inrichting in werking is zonder vergunning. (bahwa kepentingan perlindungan lingkungan tidak boleh dikorbankan . Hal ini berarti bahwa uang paksa tidak dapat digunakan bilamana terdapat bahaya yang serius, gangguan luar biasa atau kerusakan lingkungan yang tidak terpulihkan. Dalam hal itu penerapan paksaan pemerintahan, dalam hal ini penutupan tempat usaha lebih diutamakan.... Uang paksa juga tidak dapat dikenakan agar permohonan izin diajukan atau apabila tempat usaha beroperasi tanpa izin).

Peraturan perundang-undangan Jepang tidak mengenal uang paksa. *The Basic Environmental Law No 91 of 1993* maupun *Waste Management Law 1992* tidak memuat ketentuan uang paksa.

¹⁸C.J. Kleijs-Wijnobel, (1993), "Handhaving van Milieurecht" dalam W. Brussaard et al., (1993), Milieurecht, W.E.J Tjeenk Willink Zwolle, h. 449-550.

The Basic Environmental Law hanya memuat ketentuan-ketentuan yang mewajibkan badan pemerintah untuk menerapkan langkah-langkah finansial, tetapi tanpa menyebutkan sanksi uang paksa. *Waste Management Law* hanya memuat sanksi pidana denda yang diterapkan melalui proses pengadilan dan bukan uang paksa yang dikenakan oleh badan pemerintahan.

2.3. Gugatan administrasi

Negara memiliki hak menguasai dan mengatur penggunaan sumberdaya alam.¹⁹ Hak negara ini menjadi dasar bagi pemerintah untuk mengatur peruntukan, pengembangan, penggunaan, penyediaan, pengelolaan dan pengawasan sumberdaya serta mengatur perbuatan hukum dan hubungan hukum antara orang atau subjek hukum dengan sumberdaya.²⁰

Bersumber dari kewenangan mengatur itulah pemerintah berwenang melakukan tindak pemerintahan. Tindak pemerintahan dalam hubungannya dengan pengelolaan sumberdaya alam dapat menimbulkan sengketa antara warga masyarakat dengan badan-badan pemerintahan, karena warga masyarakat merasa kepentingannya dirugikan akibat tindak pemerintahan.

UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

¹⁹ Pasal 8, 9 dan 10 UULH; Pasal 8 (1) UUPLH.

²⁰ Pasal 10 UULH; Pasal 8 (2) UUPLH.

(UU PERATUN) merupakan perangkat hukum yang menyediakan sarana bagi masyarakat untuk menggugat instansi pemerintah dengan tujuan melindungi kepentingan mereka yang berkaitan dengan lingkungan hidup sesuai dengan muatan dari UU No. 5 tahun 1986 itu sendiri, yakni bahwa tindak pemerintahan yang dapat digugat adalah tindakan-tindakan yang memenuhi unsur-unsur dalam Pasal 1 angka 3 UU PERATUN, yakni:

- penetapan tertulis, misalnya izin HO, izin usaha industri, izin pengelolaan limbah B3 atau izin pembuangan limbah cair,
- dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara,
- berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara,
- berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku,
- bersifat konkret, individual dan final,
- menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Tindak pemerintahan yang tidak memenuhi unsur Pasal tersebut, tetapi menimbulkan kerugian tentu tetap dapat digugat melalui prosedur lain, yakni gugatan berdasarkan perbuatan melawan hukum, Pasal 1365 KUH Perdata di Peradilan Umum.

Alasan-alasan pengajuan gugatan, sebagaimana dituangkan dalam Pasal 53 ayat (2) UU PERATUN, adalah:

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain

dari maksud diberikannya wewenang tersebut;

- c. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dengan keputusan itu seharusnya tidak sampai pada pengambilan atau tidak pengambilan keputusan tersebut.

Berdasarkan UU PERATUN, hakim PTUN berwenang menunda pelaksanaan sebuah Keputusan TUN hingga sampai ada putusan yang mempunyai kekuatan hukum tetap.²¹ Jika hakim PTUN mengabulkan tuntutan si penggugat, maka putusan hakim dapat berupa pernyataan batal atau tidak sah Keputusan TUN yang menjadi sengketa dan memerintahkan penerbitan Keputusan TUN yang baru, atau memerintahkan penerbitan sebuah Keputusan TUN dalam hal Pejabat TUN tidak menerbitkan Keputusan TUN yang seharusnya dikeluarkannya.²²

Sejak UULH dan UU PERATUN diundangkan, setidaknya ada dua kasus yang memperlihatkan, bahwa Keputusan TUN yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan dapat digugat, meskipun upaya para penggugat memanfaatkan sarana hukum berupa gugatan TUN dalam kedua kasus itu secara substansial tidak berhasil. Kasus pertama adalah gugatan oleh WALHI, Yayasan Forum Studi Kependudukan dan Lingkungan Hidup, Yayasan Pengembangan Hukum Lingkungan dan Yayasan Forum

²¹ Pasal 67 ayat (2) UU PERATUN.

²² Pasal 97 ayat (9) a, b dan c UU PERATUN.

Studi Kependudukan dan Lingkungan Hidup terhadap Presiden Republik Indonesia (RI). Dalam kasus ini keempat LSM menggugat Presiden RI, karena telah mengeluarkan Kep.Pres No. 42 Tahun 1994 tentang Bantuan Pinjaman yang berasal dari dana reboisasi kepada PT IPTN. Kep.Pres tersebut oleh para penggugat dinilai bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lingkungan dan kehutanan. Namun, Majelis Hakim pada Pengadilan Tata Usaha Negara DKI Jakarta (Putusan No:008/G/1994) memutuskan, bahwa gugatan keempat LSM itu tidak diterima karena Kep.Pres No. 42 Tahun 1994 belum bersifat final, sehingga tidak memenuhi pengertian Keputusan TUN menurut UU No. 5 Tahun 1986. Dalam kasus ini Majelis Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara DKI Jakarta (Putusan No:008/G/1994) mengakui kewenangan LSM di bidang perlindungan lingkungan untuk mengajukan gugatan TUN dengan prasyarat LSM itu merupakan sebuah badan hukum, memiliki anggaran dasar dengan tujuan perlindungan lingkungan dan nyata-nyata berbuat untuk perlindungan lingkungan. Putusan Majelis Hakim dalam kasus ini pada dasarnya mengikuti putusan Majelis Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Pusat (Putusan No: 820/PDT.G/1988) dalam kasus kerusakan hutan, yaitu gugatan WALHI lawan Kepala Badan Kordinasi Penanaman Modal, Gubernur KDH Tingkat I Propinsi Sumatera Utara, Menteri Perindustrian, Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup, Menteri Kehutanan dan PT Inti Indorayon Utama.

Kasus kedua adalah gugatan WALHI melalui Pengadilan

Tata Usaha Negara DKI Jakarta terhadap Sekretaris Jenderal Departemen Pertambangan dan Energi, karena telah mengeluarkan surat No. 600/6115/SJT/1995 tentang persetujuan laporan RKL dan RPL PT Freeport Indonesia Company. WALHI menilai pengeluaran surat persetujuan itu mengabaikan saran-saran WALHI selaku anggota tidak tetap Komisi AMDAL Departemen Pertambangan dan Energi. Tergugat telah mengajukan eksepsi, antara lain, bahwa surat persetujuan tentang RKL dan RPL bukanlah sebuah Keputusan TUN tetapi hanya surat biasa. Oleh sebab itu, gugatan seharusnya dinyatakan tidak diterima. Majelis Hakim menolak eksepsi ini. Akan tetapi dalam pokok perkara, Majelis Hakim (Putusan No: 053/G/1995/PTUN Jkt) menolak gugatan WALHI atas dasar, bahwa diikuti atau tidaknya saran-saran WALHI adalah merupakan kewenangan "discretioner" dari Komisi AMDAL. Dengan kata lain, Anggota-anggota lainnya dalam Komisi AMDAL tidak terikat dengan saran-saran dari WALHI dalam memberikan persetujuan atas dokumen RKL dan RPL.

Pengalaman di Amerika Serikat memperlihatkan, bahwa gugatan oleh warga masyarakat merupakan sebuah instrumen penting untuk mendorong badan-badan pemerintahan merealisasikan kebijaksanaan yang dituangkan dalam undang-undang lingkungan oleh Kongres. Dalam waktu tiga tahun setelah diundangkannya NEPA, 149 gugatan terhadap instansi pemerintah telah diajukan. Gugatan berdasarkan NEPA itu telah menempatkan pengadilan untuk menguji keputusan badan-badan pemerintahan yang berhubungan dengan tiga masalah:

1. tentang wajib atau tidaknya suatu kegiatan dilengkapi dengan AMDAL;
2. tentang memadai atau tidaknya studi AMDAL yang telah dibuat;
3. tentang apakah badan-badan pemerintahan telah sungguh-sungguh mempertimbangkan informasi lingkungan dalam membuat keputusan.²³

Sangat menonjolnya kuantitas gugatan warga masyarakat terhadap keputusan pemerintah di Amerika Serikat yang menyangkut masalah-masalah lingkungan, karena beberapa undang-undang memang menyediakan dasar yang luas dan tegas bagi upaya hukum semacam itu. Pertama, Pasal 10 "*the Administrative Procedure Act of 1946*" (The APA) menjadi dasar hukum bagi gugatan oleh warga dalam rangka pelaksanaan dan penegakan ketentuan-ketentuan NEPA of 1969, khususnya tentang AMDAL.²⁴ Selain itu, Pasal 304 (1) dan (2) *The Clean Air Act of 1970* (CAA) dan Pasal 505 (1) dan (2) *The Federal Water Pollution Control Act of 1972* (FWPCA) juga memberi kewenangan kepada setiap orang untuk mengajukan

²³F.R. Anderson, NEPA in Courts A Legal Analysis of the National Environmental Policy Act, 1973, Resources for the Future, h. 26.

²⁴Pasal 10 "*the Administrative Procedure Act*" berbunyi: "A person suffering legal wrong because of agency action or adversely affected or aggrieved by agency action within the meaning of a relevant statute, is entitled to judicial review thereof"

gugatan kepada pemerintah Amerika Serikat, badan-badan pemerintah dalam rangka pelaksanaan dan penegakan ketentuan-ketentuan dalam kedua undang-undang itu.²⁵ Selain perundang-undangan Amerika Serikat memberikan dasar yang kuat bagi gugatan warga masyarakat terhadap tindak pemerintahan yang dianggap menyimpang dari undang-undang lingkungan, pengadilan Amerika Serikat- pun telah mengembangkan "*hard look doctrine*", yakni penelaahan secara cermat tindakan pemerintah yang berdampak terhadap kepentingan-kepentingan yang menyangkut kehidupan, kesehatan dan kebebasan manusia.²⁶

²⁵ Pasal 304 (1) dan (2) CAA berbunyi: "...any person may commence a civil action on his own behalf- (1) against any person (including) (i) the United States, and (ii) any other governmental instrumentality or agency... who is alleged to be in violation of an emission standard or limitation (2) against the Administrator where there is alleged a failure of the Administrator to perform any act or duty under this chapter"

Pasal 505 (1) dan (2) FWPCA berbunyi: "... any citizen may commence acivil action on his own behalf- (1) against any person (including) (i) the United States, and (ii) any other governmental instrumentality or agency ... who is alleged to be in violation of (A) an effeluent standard or limitation under this chapter ... (2) against the Administrator where there is alleged a failure of the Administrator to perform any act or duty ..."

²⁶ Hakim Harold Leventhal mengatakan: "the Court must study the record attentively, even the evidence on technical matters, to satisfy itself that the agency has exercise a raeson discretion with reasons that do not deviate from or ignore the ascertainable legislative intent."

Hakim Bazelon mengatakan: "Strict adherence to that

Di Belanda, gugatan warga masyarakat terhadap badan pemerintahan sebagai sarana penegakan hukum lingkungan didasarkan pada kombinasi ketentuan-ketentuan dari *Wet milieubeheer* (*Wmb*) dan *Algemene wet bestuursrecht* (*Awb*).

Pasal 20.1. ayat 1 *Wmb* menyebutkan:

Tegen een besluit op grond van deze wet- met uitzondering van een besluit ten aanzien waarvan op grond van deze wet een andere beroepsgang is opengesteld - of een van de in het derde lid bedoelde wetten of wettelijke bepalingen kan beroep worden ingesteld op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Terhadap keputusan berdasarkan undang-undang ini -dengan pengecualian keputusan dalam kaitannya dengan prosedur banding lainnya yang diberlakukan berdasarkan undang-undang ini - atau terhadap keputusan salah satu dari perundang-undangan atau ketentuan perundang-undangan yang dimaksud dalam ayat 3 Pasal ini dapat diajukan banding ke Bagian pengadilan hukum administrasi dari *Raad van State*).

Pasal 20.1. ayat 3 *Wmb* menyebutkan, bahwa salah satu undang-undang yang dimaksud dalam ayat 1 Pasal 20.1. *Wmb* adalah *Wet milieugevaarlijke stoffen* .

Tentang siapa yang berwenang mengajukan "*beroep bij de administratieve rechter*" disebutkan dalam Pasal 8:1 ayat 1 *Awb* yakni: "*Een belanghebbende kan tegen een besluit beroep instellen bij de rechtbank*" (seorang yang berkepentingan

requirement is especially important now... courts are increasingly asked to review administrative action that touches on fundamental personal interest in life, health, and liberty. These interests have always had special claim to judicial protection, in comparison with the economic interests at stake in a rate-making of licencing proceeding". Lihat dalam Laura M. lake, "Judicial Review from Procedure to Substance", Environmental Mediation: The Search for Consensus, 1980, h. 45 dan 46.

dapat mengajukan banding kepada pengadilan tentang sebuah keputusan pemerintah). Pengertian "*een belanghebbende*" dirumuskan Pasal 1:2 ayat 1 dan 3 Awb. Pasal 1:2 ayat 1 berbunyi sebagai berikut: "*onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken*" (yang dimaksud dengan pihak yang berkepentingan adalah orang yang kepentingannya secara langsung terkait dengan sebuah keputusan TUN). Pasal 1:2 ayat 3 Awb berbunyi sebagai berikut:

Ten aanzien van rechtspersonen worden als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen " (Berkenaan dengan badan hukum yang jugadianggap kepentingan mereka adalah kepentingan umum dan kolektif yang berdasarkan tujuan mereka dan yang secara kegiatan nyata terutama mereka perjuangkan).

Hal ini berarti sebuah Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) berbentuk badan hukum dapat mengajukan gugatan untuk melindungi kepentingan umum yang sekaligus menjadi kepentingan LSM yang bersangkutan. Selain itu, menurut Gerrit Betlem, kombinasi ketentuan Awb dan Wmb telah melahirkan konsep "*actio popularis*" dengan dasar, bahwa Pasal 3:24 (1) dan 3:25 (1) Awb mengakui hak setiap orang untuk menyampaikan pendapat atau keluhannya kepada badan pemerintah tentang draf sebuah keputusan pemerintah.²⁷

²⁷ Betlem mengatakan: "*An actio popularis will apply to*

Selanjutnya, Pasal 20.6 (2) a Wmb menegaskan, bahwa:

Het beroep tegen een besluit als bedoeld in de eerste lid kan worden ingesteld door:

a. degenen die bedenkingen hebben ingebracht tegen het ontwerp van het besluit.

(Banding terhadap keputusan sebagaimana dimaksud ayat 1 dapat diajukan oleh :

a. setiap orang yang telah menyampaikan pandangannya tentang draf keputusan yang bersangkutan)

Pengertian "besluit" sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1:3 ayat 1 Awb adalah sebagai berikut:

"een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling" ("sebuah keputusan tertulis dari sebuah badan pemerintahan yang mengandung sebuah perbuatan hukum publik").

Dari rumusan Pasal 1:3 ayat 1 Awb tersebut tampak, bahwa "besluit" mengandung pengertian yang lebih luas daripada pengertian "Keputusan Tata Usaha Negara" sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 angka 3 UU PERATUN. Jika "Keputusan Tata Usaha Negara" berdasarkan Pasal 1 angka 3 UU PERATUN merupakan tindakan yang termasuk dalam bidang hukum

the most important decisions in the environmental sector pursuant to the General Administrative Law Act (GALA)Article 3:24 (1) and 3:25 (1) GALA constitute the first stage of the environmental *actio popularis* Under the relevant provisions of Environmental Protection Act, those who have lodged objections at the consultation stage are entitled to apply for judicial review of the decision. Accordingly, a two stage *actio popularis* is created because anyone has the right to make reservation in the preparatory phase of licensing process ." Lihat Gerrit Betlem, "Environmental Locus Standi in the Netherlands" RECTEL Vol. 3 Number 4, 1994, h. 239-240. Bunyi lengkap teks Pasal 3:24 (1) dan 3:25 (1) Awb telah dikutip dalam Bab III sub Bab 4 disertasi ini yang membahas tentang peranserta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan administrasi.

administrasi dan bersifat konkrit, individual dan final, maka "besluit" termasuk dalam lapangan hukum publik dan tidak selalu bersifat konkrit, individual dan final. Dengan demikian, akses atau kesempatan yang tersedia bagi warga untuk mengajukan "beroep" (banding) berdasarkan Awb juga lebih luas daripada akses yang tersedia bagi warga untuk mengajukan gugatan berdasarkan UU PERATUN.

Perkembangan hukum lingkungan di Jepang juga mengenal gugatan TUN dalam rangka perlindungan lingkungan. Gugatan TUN ini didasarkan pada "*the Administrative Litigation Act of 1960*". Dengan gugatan TUN, tindakan administratif dapat dibatalkan atau ditunda. Tindakan administratif yang pernah dijadikan objek gugatan adalah mengenai pembuangan limbah, pembangunan jalan raya, reklamasi dan pengelolaan bandar udara.²⁸

3. Penegakan Hukum Lingkungan Keperdataan

3.1. Fungsi hukum perdata

Karena hukum perdata Indonesia lebih dekat dengan hukum perdata Belanda, maka dalam pembahasan tentang fungsi hukum perdata dalam penegakan hukum lingkungan dalam sub bab ini perlu dan relevan untuk lebih dahulu menempatkan pembahasan fungsi hukum perdata dalam penegakan hukum lingkungan berdasarkan perspektif penulis-penulis Belanda.

²⁸ Kumamoto, dalam Ichiro Kato et al., op.cit., h. 90.

Kemudian baru diikuti oleh uraian dan pembahasan terhadap kasus-kasus gugatan hukum lingkungan keperdataan di Indonesia, Belanda, Amerika Serikat dan Jepang.

Hukum perdata memiliki empat fungsi dalam konteks pengelolaan lingkungan sebagaimana dikemukakan oleh Koeman²⁹:

Het privaatrecht - in het bijzonder de actie uit onrechtmatige daad - en de burgerlijke rechter zijn voor het milieurecht van wezenlijk belang. In hoofdzaak gaat het dan om vier functies:

1. handhaving door middel van het privaat recht;
2. aanvullende normstelling;
3. schadeacties;
4. aanvullende rechtsbescherming.

(Hukum perdata - khususnya gugatan berdasarkan perbuatan melawan hukum - dan hakim perdata sesungguhnya memiliki arti penting bagi hukum lingkungan. Pada pokoknya hal itu berkaitan dengan empat fungsi:

1. penegakan hukum melalui hukum perdata;
2. penetapan norma tambahan;
3. gugatan untuk memperoleh ganti kerugian;
4. perlindungan hukum tambahan).

Di Belanda, fungsi pertama hukum perdata, yakni sebagai sarana penegakan hukum, dapat diwujudkan melalui gugatan berdasarkan perbuatan melawan hukum (*de actie uit onrechtmatige daad*) yang bersumber pada Pasal 1401 BW - yang setara dengan Pasal 1365 KUH Perdata - atau dalam BW Belanda yang baru (NBW) tercantum dalam Pasal 6:162.³⁰

²⁹ N.S.J. Koeman, (1996), "Privaatrechtelijk milieurecht" dalam W. Brussaard et al., Milieurecht, (1996), (vierde druk) Tjeenk Willink, Zwolle, h. 474.

³⁰ Ibid, h. 474 - 478.

Gugatan perdata sebagai sarana penegakan hukum perdata dapat dilakukan baik oleh warga masyarakat maupun oleh pemerintah sebagaimana dikemukakan oleh Drupsteen³¹: "Maar het privaatrecht kan zowel door burgers als door de overheid ook worden ingezet om de naleving van publiekrechtelijke milieuvoorschriften af te dwingen." ("Namun hukum perdata dapat digunakan baik oleh warga masyarakat maupun penguasa untuk memaksakan pentaatan persyaratan-persyaratan lingkungan yang bersifat hukum publik"). Namun, pengajuan gugatan perdata sebagai sarana penegakan hukum oleh penguasa atau pemerintah terbatas pada situasi bilamana penegakan hukum administrasi tidak memadai, sehingga pada kenyataannya pendayagunaan gugatan perdata sebagai sarana penegakan hukum oleh badan pemerintahan sangat langka terjadi sebagaimana diungkapkan oleh Biezeveld³² :

the right of a governmental body to sue an offender of environmental regulations is limited to (rare) situations in which administrative enforcement powers are inadequate. Therefore civil environmental law enforcement has almost no practical meaning in Dutch Environmental Policy."

3.1.1. Gugatan perdata sebagai sarana penegakan hukum

Di Belanda, gugatan perbuatan melawan hukum berdasar-

³¹Th. G. Druspteen, (1990), "Aansprakelijkheid voor milieuschade" Ars Aequi 39:5, 1990, h. 276.

³²Biezeveld, op.cit., h. 7.

kan Pasal 1401 BW dapat digunakan sebagai sarana penegakan hukum atas norma-norma hukum publik maupun keperdataan sebagaimana diungkapkan oleh Drupsteen³³ :

Met behulp van het privaatrecht kan men de naleving van privaatrechtelijke en publiekrechtelijke normen afdwingen Daarbij geldt dat het overtreden van vergunningvoorschriften in beginsel onrechtmatig is ten opzichte van degenen voor wie voorschriften beschermend beogen te werken" ("Dengan bantuan hukum perdata orang dapat memaksakan pentaatan terhadap norma-norma hukum publik dan hukum perdata Dengan demikian berlaku, bahwa pelanggaran terhadap persyaratan-persyaratan izin pada dasarnya bersifat melawan hukum dilihat dari segi mereka yang kepentingannya dilindungi melalui persyaratan-persyaratan itu).

Penegakan hukum atas norma-norma hukum lingkungan itu dapat dibedakan atas tiga bidang yakni:

- a. "handhaving van wettelijke verbods-bepalingen" (penegakan ketentuan bersifat larangan dalam peraturan perundang-undangan lingkungan);
- b. "handhaving van vergunningvoorschriften" (penegakan ketentuan-ketentuan atau persyaratan-persyaratan dalam izin);
- c. "handhaving van sanctiebeschikkingen" (penegakan terhadap ketetapan sanksi-sanksi) .³⁴

ad a. Tentang makna penegakan ketentuan bersifat larangan

³³ Drupsteen, (1990), op.cit., h. 276-277.

³⁴ Koeman, ibid, h. 475.

dapat dipahami dari uraian Koeman³⁵:

Tal van bepalingen uit milieurechtelijke regelingen verbieden bepaalde activiteiten. Denk aan ... het verbod om met behulp van werk afvalstoffen en dergelijke in oppervlaktewateren te brengen (artikel 1 lid 1, Wet Verontreiniging oppervlaktewateren) en dergelijke. Indien in strijd met dergelijke verbods bepalingen word gehandeld is in beginsel sprake van een onrechtmatige daad in de zin van artikel 1401 BW (art. 6:162 NBW)

("Beberapa peraturan perundang-undangan lingkungan melarang kegiatan-kegiatan tertentu. Misalnya larangan untuk memasukkan bahan berbahaya dan sejenisnya ke air permukaan (berdasarkan Pasal 1 ayat (1) *Wet verontreiniging oppervlaktewateren*). Dengan demikian, pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan seperti itu atau ketentuan-ketentuan larangan lainnya sesungguhnya termasuk ke dalam pengertian perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige daad*) dalam pengertian Pasal 1401 B.W. (art. 6:162 N.B.W.).

ad b. Tentang makna dari penegakan persyaratan perizinan

dapat dipahami dari penjelasan Koeman³⁶ :

Ook handelen in strijd met de voorschriften, die rechtsgeldig aan een milieuvergunning zijn verbonden, is onrechtmatig te achten. Dat is door de Hoge Raad duidelijk verwoord in het arrest betreffende de Houthandel Van Dam (H.R. 9 January 1981, NJ 1981, 227), waarin de Hoge Raad overwoog:

'Aan voorwaarden, ter bescherming van de belangen van omwonenden rechtsgeldig aan een Hinderwet vergunning verbonden, moet voor de toepassing van artikel 1401 B.W. in de concrete situatie waarvoor zij geschreven zijn, een soortgelijke betekenis worden toegekend als aan door de centrale of lokale wetgever vastgestelde gedragsnormen, waarvan de schending in beginsel een onrechtmatige daad oplevert jegens

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid, h. 476.

degenen ter wier bescherming die normen zijn gesteld'."

(Juga perbuatan-perbuatan yang bertentangan dengan persyaratan-persyaratan, yang secara sah ditetapkan dalam sebuah izin lingkungan, dianggap tidak menurut hukum. Hal ini secara jelas dinyatakan oleh Mahkamah Agung dalam putusan tentang Houthandel Van Dam (H.R. 9 Januari 1981 NJ 1981, 227), yang di dalamnya Mahkamah Agung menimbang:

Terhadap persyaratan-persyaratan yang secara sah dituangkan dalam izin UU Gangguan dalam rangka perlindungan kepentingan penduduk sekitar harus diterapkan Pasal 1401 BW dalam keadaan nyata yang untuk itu prasyarat-prasyarat dituangkan, makna semacam itu diterima sebab norma-norma perilaku diterapkan oleh pembuat undang-undang pusat atau daerah, pelanggaran terhadap norma-norma itu pada dasarnya memenuhi/menghasilkan perbuatan melawan hukum terhadap kepentingan orang-orang yang untuk mereka norma-norma ditetapkan)

ad c. Tentang makna penegakan penetapan sanksi dapat dipahami dari uraian Koeman³⁷ :

Privaatrechtelijke handhavingsacties kunnen ten slotte ten doel hebben naleving van publiekrechtelijke sanctie beschikkingen af te dwingen. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de situatie, dat na een sluitingsbevel ..., de inrichting toch in werking blijft. Omwonenden en andere belanghebbenden zullen dan in een vordering uit onrechtmatige daad een voorziening - bijvoorbeeld een verbod om nog verder bepaalde activiteiten te verrichten - kunnen vragen. (Gugatan penegakan hukum keperdataan pada akhirnya dapat memaksakan pentaatan terhadap keputusan sanksi hukum publik. Misalnya dalam situasi setelah keputusan penutupan..., tempat usaha itu tetap beroperasi. Penduduk sekitar dan pihak berkepentingan lainnya dapat mengajukan gugatan atas perbuatan melawan hukum, misalnya meminta pelarangan untuk melaksanakan kegiatan tertentu selanjutnya.)

³⁷ Ibid.

3.1.2. Gugatan perdata sebagai sarana penetapan norma tambahan

Gugatan perdata sebagai sarana penetapan norma tambahan merupakan perwujudan dari fungsi kedua hukum perdata. Fungsi ini dilaksanakan, misalnya oleh hakim perdata melalui putusannya yang menetapkan norma-norma atau ketentuan-ketentuan yang sebelumnya tidak dicantumkan dalam sebuah izin oleh pejabat tata usaha negara yang berwenang. Hal ini dapat terjadi dalam hal, misalnya penduduk sekitar sebuah tempat usaha mengajukan gugatan berdasarkan perbuatan melawan hukum terhadap sebuah tempat usaha, karena adanya pencemaran air yang bersumber dari tempat usaha itu. Dalam pemeriksaan oleh hakim ternyata diketahui, bahwa upaya-upaya pengendalian pencemaran air tidak termasuk ke dalam ketentuan-ketentuan atau persyaratan-persyaratan dalam izin yang dimiliki tempat usaha itu. Oleh sebab itu, hakim perdata yang memeriksa gugatan itu berwenang menetapkan persyaratan atau ketentuan tambahan ke dalam izin yang bersangkutan. Dengan demikian, izin yang telah dimiliki sebuah tempat usaha tidak melindungi atau menjamin, bahwa tempat usaha itu bebas dari kemungkinan digugat atas dasar perbuatan melawan hukum oleh pihak-pihak yang merasa dirugikan oleh tempat usaha itu.³⁸

³⁸ Drupsteen, (1990), op.cit., h. 227.

3.1.3. Gugatan perdata sebagai sarana memperoleh ganti kerugian

Fungsi ketiga hukum perdata adalah menyediakan upaya untuk mengajukan gugatan guna memperoleh ganti kerugian akibat dari pencemaran atau perusakan lingkungan. Belanda mengenal *schadeactie*,³⁹ Amerika Serikat memiliki *tort action*⁴⁰ dan Jepang menyebutnya sebagai *kogai*.⁴¹ Demikian pula, hukum perdata Indonesia mengenal gugatan untuk memperoleh ganti kerugian. Sejak diundangkannya UULH, hukum Indonesia mengenal dua konsep tanggungugat, yakni tanggungugat sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 20 UULH jo Pasal 1365 KUH Perdata, yaitu tanggungugat berdasarkan kesalahan dan tanggungugat yang tercantum dalam Pasal 21 UULH, yakni "tanggungugat mutlak". Konsep tanggungugat mutlak ini dibahas secara khusus dalam Bab IV ini juga, yaitu dalam Sub bab 3.6. Perkembangan konsep tanggungugat ini tidak terlepas dari perkembangan konsep tanggungugat di negara-negara lain, terutama Amerika Serikat.

³⁹ Koeman, op.cit., h. 490-491.

⁴⁰ Arbuckle et al., op.cit., h. 52-53.

⁴¹ Nabuo Kumamoto, op.cit., h. 85-86.

3.1.4. Gugatan perdata sebagai sarana perlindungan hukum tambahan

Fungsi keempat hukum perdata adalah sebagai sarana perlindungan hukum tambahan. Perlindungan hukum ini dapat diwujudkan melalui bantuan hakim-hakim perdata yang memeriksa gugatan terhadap tindakan-tindakan pejabat pemerintahan yang tidak dapat digugat melalui Pengadilan Tata Usaha Negara. Tindakan-tindakan itu berupa:

1. keputusan-keputusan yang berlaku umum (*besluiten van algemene strekking*);
2. tindakan nyata penguasa (*feitelijk handelen van de overheid*).⁴²

Hakim perdata yang memeriksa gugatan terhadap keputusan pemerintah yang berlaku umum dapat menguji keputusan itu dengan ketentuan-ketentuan yang lebih tinggi atau dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Akan tetapi keputusan pemerintahan yang dapat diperiksa oleh hakim perdata adalah keputusan pemerintahan yang berlaku umum yang bukan atau tidak termasuk undang-undang dalam arti formal. Mahkamah Agung Belanda (*Hoge Raad*) dalam putusannya (H.R. 16 Mei NJ 1987, 251) telah menegaskan kewenangan hakim perdata untuk memeriksa keputusan pemerintahan yang berlaku umum, tetapi bukan undang-undang dalam arti formal. Kewenangan hakim perdata memeriksa tindakan material pemerintah yang berdampak

⁴² Koeman, op.cit., h. 497.

terhadap lingkungan didasarkan pada putusan Pengadilan Tinggi Den Haag (*Hof*, 4 Februari 1982, *NJ* 1982, 641).⁴³

3.2. Gugatan hukum lingkungan keperdataan melalui Pengadilan Negeri di Indonesia

Fungsi-fungsi apa yang tampak dari gugatan lingkungan keperdataan di Indonesia setidaknya dapat diketahui dari analisis terhadap tiga kasus berikut:

- a. Nurhasanah dan kawan-kawan (18 orang) lawan PT Sarana Surya Sakti di Pengadilan Negeri Surabaya;
- b. Achmad Gazali bin Halili beserta kawan-kawan (17 orang) lawan PT Indah Kiat Pulp and Paper, PT Cipta Paperia, PT Onward Paper Utama, PT Sekawan Maju Pesat, PT Picon Jaya dan Pemerintah Republik Indonesia cq Departemen Dalam Negeri cq Pemerintah Daerah Tingkat I Propinsi Jawa Barat di Pengadilan Negeri Jakarta Utara;
- c. WALHI lawan PT Surabaya Meka Box, PT Surya Agung dan PT Suparma di Pengadilan Negeri Surabaya.

ad a. Nurhasanah dan kawan-kawan berhadapan dengan PT Sarana Surya Sakti.

Para penggugat, Nurhasanah dan kawan-kawan, dalam petitum gugatan mereka, memohon kepada Majelis Hakim agar menghukum tergugat, PT Sarana Surya Sakti, dengan membayar

⁴³ Ibid, h. 498-499.

ganti kerugian, sebesar Rp. 12.960.000, untuk kerugian materiel dan Rp. 1.000.000.000, untuk kerugian immateriel, dan juga memerintahkan tergugat memasang alat instalasi pengolahan limbah cair, udara dan bising, serta membenarkan keterlibatan para penggugat dalam proses pengawasan dan pelaksanaan rencana pengelolaan lingkungan dan rencana pemantauan lingkungan kegiatan usaha tergugat.

Jika dilihat berdasarkan pandangan Koeman (Sub Bab 3.1) tentang empat fungsi gugatan perdata bagi hukum lingkungan, maka gugatan Nurhasanah dan kawan-kawan mengandung fungsi penuntutan ganti kerugian, fungsi penegakan hukum, yakni petitum pemasangan alat instalasi pengolahan limbah cair, udara dan bising, karena menurut peraturan perundang-undangan, misalnya PP No. 20 Tahun 1990, setiap kegiatan dilarang membuang limbah tanpa melalui proses pengolahan. Petitum tentang keterlibatan masyarakat dalam pengawasan atas pelaksanaan RKL dan RPL dapat juga dipandang sebagai perwujudan dari fungsi gugatan perdata sebagai sarana penegakan hukum lingkungan, khususnya ketentuan Pasal 6 UULH dan Pasal 22 PP No. 51 Tahun 1993 yang memuat ketentuan peranserta masyarakat.

Namun, gugatan Nurhasanah dan kawan-kawan yang secara teoritik mengandung fungsi untuk memperoleh ganti kerugian dan fungsi penegakan hukum lingkungan pada kenyataannya sama sekali tidak dapat terwujud, karena Majelis Hakim dalam Putusannya (Putusan No: 373/PDT.G/1993) menyatakan gugatan tidak dapat diterima (N.O.). Majelis Hakim dalam putusannya

mengemukakan pertimbangan bahwa, pengajuan gugatan Nurhasanah dan kawan-kawan masih bersifat prematur. Dasar hukum Majelis Hakim tidak menerima gugatan adalah bahwa, para pihak belum menempuh prosedur Pasal 20 ayat (2) UULH sebagaimana tampak dari salah satu pertimbangan Majelis Hakim, yakni: "untuk setiap kasus pencemaran lingkungan harus terlebih dahulu diselesaikan oleh team yang dibentuk oleh pemerintah dan apabila telah ada hasil dari team, tetapi tidak dapat dicapai kesepakatan untuk penyelesaiannya dalam batas waktu tertentu dimajukan ke Pengadilan Negeri." Jadi, pokok perkara dalam kasus ini belum lagi diperiksa. Putusan Majelis Hakim yang menyatakan gugatan tidak dapat diterima, karena pertimbangan bahwa, para pihak belum menempuh prosedur Pasal 20 ayat (2) UULH pada dasarnya tidak sesuai dengan kenyataan. Pada kenyataannya kasus ini telah diupayakan untuk diselesaikan melalui Tim Tripihak sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (2) UULH.⁴⁴ Tim Tripihak dalam kasus ini selain terdiri atas kuasa hukum para penggugat dan tergugat, juga wakil-wakil dari Pemerintah Daerah Tingkat II Kotamadya Surabaya, Biro

⁴⁴ Pasal 20 ayat (2) UULH berbunyi:
"Tata cara pengaduan oleh penderita, tata cara penelitian oleh tim tentang bentuk, jenis dan besarnya kerugian serta tata cara penuntutan ganti kerugian diatur dengan peraturan perundang-undangan."
Penjelasan Pasal 20 ayat (2) UULH, antara lain, berbunyi:
"Tim yang terdiri dari pihak penderita atau kuasanya, pihak pencemar atau kuasanya, dan unsur pemerintah dibentuk untuk tiap-tiap kasus."

Lingkungan Hidup Kantor Gubernur KDH Tingkat I Jawa Timur, dan BAPEDAL. Pembentukan Tim Tripihak dilakukan pada waktu sengketa sudah masuk ke Pengadilan Negeri Surabaya dan Majelis Hakim berdasarkan putusan selanya memberi kesempatan kepada para pihak untuk menyelesaikan sengketa melalui perundingan. Namun, perundingan oleh Tim Tripihak ini gagal menghasilkan kesepakatan, sehingga sengketa diajukan kembali ke Pengadilan Negeri Surabaya. Walaupun demikian, Majelis Hakim dalam putusannya ternyata sama sekali tidak menganggap upaya Tim Tripihak dalam kasus ini sebagai upaya memenuhi ketentuan Pasal 20 ayat (2) UULH. Atas putusan Majelis Hakim tersebut, para penggugat mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung dan putusan kasasi hingga saat ini masih ditunggu.

ad b. Achmad Gazali dan kawan-kawan berhadapan dengan PT Indah Kiat, PT Cipta Paperia, PT Onward Paper Utama, PT Sekawan Maju Pesat, PT Picon Jaya dan Pemerintah Daerah Tingkat I Jawa Barat.

Para penggugat dalam petitum gugatan memohon kepada Pengadilan Negeri Jakarta Utara agar:

- menghukum tergugat I hingga IV untuk membayar ganti kerugian materiel sebesar Rp. 34.810.816, kepada para penggugat akibat pencemaran Sungai Ciujung yang bersumber dari limbah kelima perusahaan tersebut;
- memerintahkan tergugat I untuk memasang "best available technology" dalam proses produksinya;
- memerintahkan tergugat I hingga V untuk melakukan audit

lingkungan total sesuai dengan pedoman yang ditetapkan dalam Kep Men LH No. 42/MenLH/11/1994;

- memerintahkan tergugat I hingga V untuk membentuk Tim Pemantauan Lingkungan yang anggota-anggotanya terdiri atas wakil-wakil dari Pemerintah Daerah, Lembaga Swadaya Masyarakat, tokoh masyarakat setempat dan perusahaan;
- memerintahkan tergugat I hingga V untuk memasang dan mengoperasikan unit pengolahan limbah yang sesuai dengan persyaratan-persyaratan yang ditentukan oleh dan di bawah pengawasan Tim Pemantauan Lingkungan.

Dari petitum gugatan itu terungkap bahwa, gugatan itu oleh para penggugat tidak hanya dimaksudkan sebagai sarana hukum untuk memperoleh ganti kerugian, yang merupakan salah satu fungsi dari gugatan lingkungan keperdataan, tetapi juga untuk pelaksanaan fungsi penegakan norma-norma hukum lingkungan administratif, sebagaimana terlihat dari petitum tentang pemasangan "*best available technology*". Akan tetapi, petitum tentang pelaksanaan audit lingkungan total bagi tergugat I hingga V sesuai dengan Kep Men LH No 42/1994 dapat diberi catatan. Kep Men LH No. 42/1994 telah menentukan bahwa, penggunaan audit lingkungan oleh badan-badan usaha bersifat sukarela. Jadi, petitum yang berisikan permohonan kepada Pengadilan untuk memaksakan penggunaan audit lingkungan berarti menyimpang dari ketentuan yang mengatur.

Namun, gugatan Achmad Gazali dan kawan-kawan tidak berhasil mewujudkan fungsi gugatan perdata sebagai sarana

untuk memperoleh ganti kerugian dan sarana penegakan hukum. Majelis Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Utara dalam putusannya (Putusan No: 176/PDT/G/1995) menyatakan menerima eksepsi para tergugat bahwa, Pengadilan Negeri Jakarta Utara tidak berwenang memeriksa gugatan itu karena kedudukan para tergugat di luar wilayah hukum Pengadilan Jakarta Utara. Tidak diterimanya gugatan Achmad Gazali dan kawan-kawan memperlihatkan betapa rumitnya pengajuan sebuah gugatan karena membutuhkan informasi yang lengkap dan akurat, tidak saja tentang fakta-fakta yang relevan dengan pokok sengketa, tetapi juga tentang kedudukan hukum para tergugat. Dalam kasus ini, penggugat ternyata tidak memiliki informasi akurat tentang kedudukan hukum para tergugat, sehingga gugatan diajukan ke Pengadilan yang ternyata tidak memiliki kompetensi relatif untuk memeriksa gugatan itu.

c. WALHI lawan PT Meka Box

WALHI, sebuah Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) di bidang perlindungan lingkungan menggugat PT Surabaya Meka Box, PT Surya Agung dan PT Suparma ke Pengadilan Negeri Surabaya atas dasar, bahwa limbah ketiga perusahaan itu telah mencemari Sungai Surabaya yang merupakan sumber air minum yang dikelola oleh Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM). Gugatan ini juga mengandung segi penegakan hukum, khususnya di bidang pengendalian pencemaran air, di samping upaya untuk memperoleh ganti kerugian sebagaimana tampak dari petitum gugatan, yakni, antara lain, memohon kepada Majelis Hakim

agar:

- menghukum para tergugat membayar biaya pengelolaan lingkungan sebesar Rp. 3.200.000,00;
- mewajibkan ketiga perusahaan membangun unit pengolahan limbah (UPL) dan membolehkan masyarakat memantau kinerja UPL para tergugat;
- mewajibkan para tergugat untuk melaksanakan audit lingkungan yang hasil-hasil audit lingkungan itu diumumkan kepada masyarakat luas melalui mass media dan penempatan pada papan pengumuman;
- menghukum para tergugat membayar biaya pendidikan dan latihan pengelolaan lingkungan bagi setidaknya 20 penduduk di tiap-tiap kelurahan di sekitar perusahaan tergugat beroperasi sebesar 210.000.000,00.

Para tergugat mengajukan eksepsi, antara lain, menyatakan:

- peranserta masyarakat dalam pengelolaan lingkungan yang diakui oleh UULH, tetapi peraturan pelaksanaannya belum ditetapkan;
- izin yang dimiliki para tergugat tidak mencantumkan hal-hal yang dikehendaki penggugat;
- pelaksanaan Pasal 20 ayat (2) tentang upaya memperoleh ganti kerugian belum ditetapkan oleh pemerintah;
- penggugat tidak memiliki kepentingan hukum dalam hal pengelolaan Sungai Surabaya, tetapi Perum Jasa Tirta Jawa Timur-lah yang berkepentingan.

Majelis Hakim Pengadilan Negeri Surabaya yang memeriksa gugatan WALHI terhadap PT Surabaya Meka Box, PT Surya Agung

dan PT Suparma dalam putusannya (Putusan No: 116/Pdt.G/1995) menyatakan gugatan WALHI tidak dapat diterima karena penggugat seharusnya lebih dahulu menempuh prosedur Pasal 20 ayat (2) UULH yang mengatur prosedur memperoleh ganti kerugian melalui Tim tripihak. Namun, Majelis Hakim mengakui kewenangan WALHI sebagai sebuah LSM lingkungan untuk mengajukan gugatan, yang juga berarti mengikuti putusan Majelis Hakim pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat (Putusan No:820/PDT.G/1988) dalam kasus WALHI lawan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal, Gubernur KDH Tingkat I Prop. Sumatera Utara, Menteri Perindustrian, Menteri Kehutanan, Menteri Negara KLH dan PT Inti Indorayon Utama.

Terlepas dari kenyataan bahwa, Majelis Hakim telah menyatakan gugatan WALHI tidak dapat diterima karena alasan gugatan bersifat prematur, sebuah permasalahan hukum penting perlu dikemukakan dan dibahas, yakni apakah gugatan WALHI yang dalam petitumnya, antara lain, memohon kepada Pengadilan Negeri Surabaya agar menghukum para tergugat dengan membayar biaya pengelolaan lingkungan dan biaya pendidikan dan pelatihan pengelolaan lingkungan bagi penduduk didasarkan pada suatu hak ? Untuk menjawab permasalahan ini perlu dikemukakan asumsi bahwa pencemaran Sungai Surabaya terbukti dan limbah ketiga perusahaan terbukti sebagai sumber pencemaran. Selanjutnya, apakah WALHI telah menderita kerugian materiel, misalnya telah mengeluarkan sejumlah uang untuk membiayai gerakan masyarakat sepanjang Sungai Surabaya untuk memulihkan Sungai Surabaya yang tercemar. Jika WALHI

dalam menanggapi terjadinya pencemaran Sungai Surabaya belum melakukan kegiatan nyata, yakni pemulihan Sungai Surabaya bersama-sama dengan masyarakat dan belum pula mengeluarkan biaya nyata untuk itu, maka tuntutan untuk menghukum para tergugat membayar biaya pengelolaan Sungai Surabaya tidak dilandasi oleh suatu hak. Hal ini disebabkan WALHI belum menderita kerugian materiel. Oleh sebab itu, dalam hal penggugat tidak menderita kerugian materiel, gugatan hendaknya tidak difungsikan sebagai sarana memperoleh sejumlah uang atau ganti kerugian, tetapi sebagai sarana penegakan hukum dan penetapan norma tambahan, misalnya penghentian sementara kegiatan perusahaan pencemar, perusahaan pencemar diperintahkan melakukan pemulihan lingkungan, penambahan atau pengetatan prasyarat lingkungan dalam Izin Pembuangan Limbah Cair jika perusahaan pencemar telah memilikinya, dan diwajibkan memiliki Izin Pembuangan Limbah Cair jika perusahaan pencemar belum memilikinya.

Sebaliknya, andaikata WALHI telah mengeluarkan biaya-biaya nyata untuk pengelolaan Sungai Surabaya oleh masyarakat, maka tuntutan untuk menghukum para tergugat membayar biaya pengelolaan lingkungan dilandasi oleh suatu hak. Dengan demikian, ada dua prasyarat yang harus dipenuhi apabila sebuah LSM lingkungan mengajukan tuntutan berupa pembayaran sejumlah uang atau ganti kerugian, yakni:

1. pencemaran lingkungan dan sumber pencemaran itu telah terbukti atau dapat dibuktikan;
2. LSM lingkungan yang bersangkutan telah melakukan kegiatan

nyata dan mengeluarkan biaya nyata untuk melakukan pengelolaan atau pemulihan lingkungan akibat pencemaran.

3.3. Gugatan hukum lingkungan keperdataan di Belanda

Di Belanda, gugatan perdata yang berfungsi sebagai sarana penegakan hukum lingkungan bermula dari gugatan tiga LSM, yakni *Contact Milieubescherming Noord Holland*, *Vereniging Milieudefensie*, dan *De Oeverlanden Blijven* terhadap pemerintah Kota Amsterdam yang telah membuang limbah melampaui baku mutu tanpa izin ke dalam *Nieuwe Meer*. Kasus ini dikenal dengan sebutan kasus *Nieuwe Meer* dan dari kasus ini pula lahir putusan *Hoge Raad* 1986 (H.R.) yang mengawali pengakuan kewenangan LSM lingkungan untuk menggugat.

Di Pengadilan Tingkat Pertama gugatan ketiga LSM itu ditolak. Untuk itu para penggugat mengajukan banding. Hakim Pengadilan Banding ternyata tidak mengakui kewenangan ketiga LSM itu untuk menggugat. Oleh sebab itu, ketiga LSM itu selaku penggugat mengajukan kasasi. *Hoge Raad* (H.R.) dalam putusannya mengakui, bahwa ketiga LSM itu berwenang untuk mengajukan gugatan dengan pertimbangan-pertimbangan berikut:

- gugatan oleh LSM - yang bertujuan melarang perbuatan membuang limbah yang dapat mengancam lingkungan hidup yang pengaruh negatifnya bagi masing-masing warga seringkali tidak terlihat - tidaklah layak untuk dipersulit;
- kepentingan yang menjadi dasar gugatan masih termasuk atau

berkaitan dengan kepentingan yang dilindungi berdasarkan Pasal 1401 BW;

- dalam prosedur administratif, yakni "inspraak" keterlibatan LSM sudah diakui. Oleh sebab itu, LSM-pun dapat tampil sebagai penggugat dalam proses pengadilan perdata untuk melindungi kepentingan yang menjadi kepedulian mereka.⁴⁵

Dari salah satu pertimbangan itu tampak bahwa, gugatan ketiga LSM itu berfungsi sebagai sarana penegakan hukum, khususnya tentang ketentuan larangan pembuangan limbah melampaui baku mutu tanpa izin.

Fungsi gugatan perdata sebagai sarana penegakan hukum lingkungan juga dapat dilihat dalam kasus *Kuunders 1992*. Dalam kasus ini, sebuah LSM menggugat sebuah usaha peternakan babi dan memohon kepada Pengadilan agar memerintahkan penghentian kegiatan usaha peternakan babi itu karena lokasinya yang berdekatan dengan kawasan hutan lindung bertentangan dengan Undang-Undang Perlindungan Alam.⁴⁶

Fungsi gugatan perdata sebagai sarana untuk memperoleh

⁴⁵ Siti Sundari Rangkuti dan Th. G. Drupsteen, Kasus-
Kasus Hukum Lingkungan, Bahan Penataran
1992, Universitas Airlangga, Proyek Kerjasama Hukum
Indonesia - Belanda, h. 99-101.

⁴⁶ Lihat Betlem, op.cit., h. 241.

ganti kerugian yang diajukan oleh LSM lingkungan dapat dilihat dari kasus *Borcea* 1992. Dalam kasus ini, sebuah Perhimpunan Pelindung Burung, mengajukan gugatan ganti kerugian kepada pencemar sebagai ganti atas biaya yang telah mereka keluarkan untuk membersihkan burung-burung yang tercemar oleh tumpahan minyak di pantai. Pengadilan Rotterdam mengabulkan gugatan Perhimpunan itu.⁴⁷

Bagaimanapun juga, keberhasilan LSM lingkungan di Belanda untuk memfungsikan gugatan perdata sebagai sarana penegakan hukum lingkungan dan memperoleh ganti kerugian tidak terlepas dari pengakuan H.R. atas kewenangan LSM untuk mengajukan gugatan. Perkembangan judicial ini kemudian diikuti atau dikukuhkan oleh perkembangan legislatif dengan diundangkannya *Wet van 6 April 1994 tot regeling van de bevoegdheid van bepaalde rechtspersonen om ter bescherming van de belangen van andere personen een rechtsoverdring in te stellen*, yang kemudian dituangkan dalam Buku 3 B.W., yakni dalam Pasal 305a dan Pasal 305b. Pasal 305a ayat 1 B.W.

menyatakan:

Een stichting of vereniging met volledige rechtsbevoegdheid kan een rechtsoverdring instellen die strekt tot bescherming van gelijksoortige belangen van andere personen, voorzover zij deze belangen ingevolge haar statuten behartigt. (Sebuah yayasan atau perhimpunan dengan kecakapan hukum penuh dapat mengajukan sebuah gugatan dengan maksud melindungi kepentingan sejenis dari orang-orang lain sejauh hal

⁴⁷ Ibid.

itu untuk memelihara kepentingan-kepentingan yang tercantum dalam anggaran dasarnya).

Akan tetapi pelaksanaan dan lingkup kewenangan untuk mengajukan gugatan itu agak dibatasi oleh ketentuan Pasal 305a ayat 2 dan ayat 3. Pasal 305a ayat 2 berbunyi:

Een rechtspersoon als bedoeld in lid 1 is niet ontvankelijk, indien hij in de gegeven omstandigheden onvoldoende heeft getracht het gevorderde door het voeren van overleg met de gedaagde te breken.
(Gugatan oleh badan hukum sebagaimana disebut dalam ayat 1 dinyatakan tidak dapat diterima, jika dalam keadaan tertentu penggugat belum cukupmengupayakan perundingan dengan tergugat).

Pasal 305a ayat 3 berbunyi:

Een rechtsoverleg als bedoeld in lid 1 kan niet strekken tot schadevergoeding te voldoen in geld.
(Sebuah gugatan sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 tidak dapat berkaitan dengan ganti kerugian dalam bentuk uang).

Dari ketentuan kedua Pasal itu dapat diketahui, bahwa sebelum gugatan diajukan, penggugat harus lebih dahulu mengupayakan perundingan dengan pihak tergugat. Sejauhmana dan bagaimana mekanisme perundingan dimaksud belum jelas, karena belum adanya kasus yang berkaitan dengan Pasal 305 a ayat 2 B.W.⁴⁸ Selain itu, sebuah gugatan oleh LSM tidak dimaksudkan untuk memperoleh ganti kerugian dalam bentuk uang sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 305 a ayat 3 BW. Akan tetapi, jika dilihat dari riwayat perumusan Pasal 305a

⁴⁸ Ibid, h. 224.

ayat 3 selama perdebatan di Parlemen dapat diketahui, bahwa gugatan oleh organisasi perlindungan lingkungan yang berbentuk badan hukum mengandung perlindungan kepentingan dua sisi, yakni untuk kepentingan pihak lain dan kepentingan organisasi itu sendiri. Jika ternyata organisasi itu memang telah mengalami kerugian materiel atau mengeluarkan biaya akibat pencemaran, maka organisasi itu dimungkinkan untuk menuntut ganti kerugian sebagaimana diperlihatkan dalam kasus *Borcea*.⁴⁹

3.4. Gugatan hukum lingkungan keperdataan di Amerika Serikat

Di Amerika Serikat penegakan hukum lingkungan keperdataan secara perseorangan maupun secara berkelompok - disebut dengan istilah "*civil enforcement action*" - dapat dilakukan atas dasar ketentuan-ketentuan beberapa undang-undang lingkungan (*the CAA, the FWPCA, the RCRA dan the CERCLA*) yang secara tegas memberi kewenangan kepada setiap orang untuk melakukan gugatan terhadap pihak yang telah melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan lingkungan tersebut.⁵⁰ Selain itu, putusan hakim berdasarkan

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Pasal 304 (a) *the Clean Air Act* (the CAA) berbunyi: "... any person may commence civil action on his own behalf - against (1) any person ... who is alleged to be in

interpretasi terhadap peraturan perundang-undangan yang ada maupun interpretasi ulang terhadap konsep-konsep yang telah dikenal sebelumnya memberikan kewenangan yang luas bagi warga untuk mengajukan gugatan ke pengadilan. Perkembangan hukum - peraturan perundang-undangan dan putusan hakim - di Amerika Serikat telah melahirkan kewenangan menggugat bersumber pada konsep-konsep *environmental rights*, *public trust doctrine*, *the quitam action*, dan *class action*.⁵¹

violation of (A) an emission standard or limitation under this chapter or (B) an order issued by the administrator or a state with respect to such a standard or limitation... (3) against any person who proposes to construct or constructs any new or modified major emitting facility without permit".

Pasal 505 (a) *the Federal Water Pollution Control Act* (the FWPCA) berbunyi:

"...any citizen may commence a civil action on his own behalf - against any person ...who is alleged to be in violation of (A) an effluent standard or limitation under this chapter or (B) an order issued by the administrator or a state with respect to such a standard or limitation."

Pasal 700 (c) *the Resource Conservation and Recovery Act* (the RCRA) berbunyi:

"... any person may commence a civil action against parties who past or present hazardous waste activities contribute to an imminent hazard."

Pasal 310 *the Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act* (CERCLA) berbunyi:

"... any person may commence a civil action against any other person for violation of any standard, regulation, condition, requirement or order effective under this Act".

⁵¹T O'Riordan, *Environmentalism*, 1981, Pion ltd., London, h. 274-280. *Environmental rights* dirumuskan dalam Undang-Undang Perlindungan Lingkungan Negara Bagian Michigan dan Undang-Undang perlindungan Lingkungan Negara Bagian Minnesota.

Public trust mengandung pengertian, bahwa "*common properties*", misalnya sungai, kawasan pantai dan udara dikuasai oleh negara dan dimanfaatkan untuk kepentingan

3.5. Gugatan hukum lingkungan keperdataan di Jepang

Jepang juga mengenal fungsi gugatan perdata sebagai sarana penegakan hukum atau yang disebut dengan "environmental protection suits". Gugatan ini berbeda dengan gugatan untuk memperoleh ganti kerugian ("kogai action"). "Environmental protection suits" tidak dimaksudkan untuk memperoleh ganti kerugian, tetapi untuk menghentikan kegiatan-kegiatan yang dapat merusak dan mencemari lingkungan.⁵²

masyarakat pada umumnya. Anggota-anggota masyarakat memiliki kewenangan untuk menggugat pemerintah maupun pihak swasta yang memanfaatkan "common properties" menyimpang dari konsep public trust. Lihat, J.L. Sax, "The Public Trust Doctrine in Natural Resources Law: Effective Judicial Intervention", Michigan Law Review Vol. 68, h. 474.

Qui tam merupakan kependekan dari *qui tam pro domino rege quam pro ipso in hae parte sequitur* yang berarti "seseorang yang menggugat atas nama Raja maupun atas namanya sendiri". *Qui tam action* merupakan doktrin kuno dalam common law yang membolehkan warga menggugat pihak yang menimbulkan kerugian bilamana pemerintah tidak bertindak. *The rivers and Harbours Act of 1989* - yang lazim disebut *the Refuse Act* - diinterpretasikan mengandung doktrin *qui tam*. Lihat J. Boyd, "Citizen Enforcement of the Refuse Act: *Qui tam Pro Domino Rege Quam Pro Se Ipso in Hae Parte Sequitur Flops; Mandamus Next ?*", Natural Resources Journal Vol. 12, 1972, h. 298.

Class action merupakan konsep kewenangan menggugat berdasarkan Pasal 23 Hukum Acara Perdata AS, yang membolehkan seorang atau lebih anggota dari sebuah kelompok untuk mengajukan gugatan atau digugat sebagai perwakilan dari kelompoknya ("one or more members of a class to sue or to be sued as representative parties on behalf of all").

⁵²Nabuo Kumamoto, "Recent Tendencies and Problems of Court Cases on Environmental Protection in Japan" dalam Ichiro Kato, Nabuo Kumamoto dan W.H. Matthews, (1981), Environmental Law and Policy in Pacific Basin Area, University of Tokyo Press, h. 85-86.

Gugatan hukum lingkungan keperdataan yang diajukan pada masa sebelum tahun 1975 terutama berfungsi sebagai sarana memperoleh ganti kerugian. Beberapa di antaranya adalah kasus-kasus gugatan *Yokkaichi*, *Minamata Niigata*, *Toyama Itai-Itai*, *Minamata Kumamoto* dan Bandar Udara *Osaka*. Gugatan hukum lingkungan keperdataan yang diajukan setelah masa 1975 pada umumnya lebih berfungsi sebagai sarana pencegahan kerusakan dan pencemaran lingkungan, yakni dengan memohon kepada pengadilan agar mengeluarkan putusan "injunction" bagi kegiatan atau rencana kegiatan tertentu. Beberapa di antaranya adalah kasus-kasus gugatan terhadap pembangunan pembangkit tenaga panas bumi, pembangunan instalasi tenaga nuklir Ikata, pembangunan instalasi tenaga nuklir Fukushima II dan kegiatan reklamasi Odagahama.⁵³

3.6. Penerapan asas tanggungjawab mutlak dalam hukum lingkungan

3.6.1. Asas tanggungjawab mutlak dalam hukum lingkungan Indonesia

Dalam hukum positif Indonesia, tanggungjawab mutlak

⁵³Tetsuo Murata, (1995), "Environmental Protection and the Role of Lawyers" dalam Reeitsu Kojima, Yoshihiro Momura, Shiegaki Fujisaki dan Naoyuku Sakumoto, (1995), Development and The Environment The Experiences of Japan & Industrializing Asia, Institute of Developing Economics, Tokyo, h. 122-124.

dituangkan dalam Pasal 21 UULH.⁵⁴ Sarjana Indonesia pada umumnya melihat tanggungjawab mutlak yang dituangkan dalam Pasal 21 UULH itu sebagai padanan dari *strict liability* yang dikenal dalam hukum *Anglo Saxon*.⁵⁵ Sebagai penjabaran Pasal 21 UULH, tanggungjawab mutlak telah dituangkan dalam Pasal 11 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia. Konsep tanggungjawab mutlak dalam Pasal 11 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1983 mengenal batas ganti rugi

⁵⁴ Pasal 21 UULH berbunyi: "Dalam beberapa kegiatan yang menyangkut jenis sumberdaya tertentu tanggungjawab timbul secara mutlak pada perusak dan atau pencemar pada saat terjadinya perusakan dan atau pencemaran lingkungan hidup yang pengaturannya diatur dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan."

⁵⁵ Lihat St. Munadjat Danusaputro, (1982), Hukum Lingkungan Buku I Sektorial Jilid I Hukum Lingkungan Nusantara, Bina Cipta, Bandung, h. 75-77; Koesnadi Hardjasoemantri, (1994) Hukum Tata Lingkungan, Gadjahmada University Press, hal. 334; Siti Sundari Rangkuti, (1996), "Hukum lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional", Airlangga University Press, h. 286-287; Komar Kantaatmadja, "Tanggungjawab Mutlak Dalam Perspektif Hukum Internasional dan Implikasinya Pada Hukum Nasional", 1994, Makalah disajikan dalam Seminar Penerapan Asas Tanggungjawab Mutlak Di Bidang Lingkungan Hidup, Jakarta 16 Juni 1994, Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup; Daud Silalahi, "Identifikasi dan Kriteria Kegiatan-Kegiatan Tertentu Menurut Pasal 21 Tentang Tanggung Jawab Mutlak Dalam Undang-Undang No. 4 tahun 1982", 1994, Makalah disajikan dalam Seminar Penerapan Asas Tanggungjawab Mutlak di Bidang Lingkungan Hidup, Jakarta, 16 Juni 1994, Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup; Mas Achmad Santosa, "Tanggung Jawab Mutlak Dalam Konteks Penegakan Hukum Lingkungan di Indonesia", 1994, Makalah disajikan dalam Seminar Penerapan tanggung Jawab Mutlak di Bidang Lingkungan Hidup, Jakarta, 16 Juni 1994, Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup.

maksimum.⁵⁶ Konsep tanggunggugat mutlak dalam UU No. 5 Tahun 1983 lebih ditekankan pada aspek perlindungan bagian lingkungan tertentu, yakni lingkungan laut dalam Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) Indonesia, dari semua kegiatan dan macam zat yang dapat menimbulkan pencemaran atau perusakan. Jadi, konsep tanggunggugat mutlak dalam UU No. 5 Tahun 1983 tidak dikaitkan dengan macam kegiatan atau zat-zat tertentu.

Namun demikian, hingga UULH dinyatakan tidak berlaku oleh UUPH penerapan konsep tanggunggugat dalam Pasal 21 UULH belum diatur dalam peraturan perundang-undangan pelaksana selain UU No. 5 Tahun 1983. Ketidakjelasan konsep, antara lain, mengenai lingkup kegiatan yang tunduk pada tanggunggugat mutlak; kegiatan-kegiatan tertentu macam apakah yang tunduk pada tanggunggugat mutlak, karena bunyi ketentuan Pasal 21 UULH mengisyaratkan hanya "beberapa kegiatan yang menyangkut jenis sumberdaya tertentu" tunduk pada tanggunggugat mutlak. Ketidakjelasan konseptual lain adalah mengenai apakah tanggunggugat mutlak dibatasi dengan ganti kerugian maksimum (*ceiling*) sebagaimana menurut UU No. 5 tahun 1983; apakah pembatasan ganti

⁵⁶ Pasal 11 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1983 berbunyi : "Dengan tidak mengurangi ketentuan Pasal 8 dan dengan memperhatikan ganti rugi maksimum tertentu, barangsiapa di Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia menyebabkan terjadinya pencemaran lingkungan atau perusakan sumberdaya alam memikul tanggungjawab mutlak dan membayar biaya rehabilitasi lingkungan laut dan /atau sumberdaya tersebut dengan segera dan dalam jumlah yang memadai."

kerugian itu berlaku umum atau hanya untuk tanggungugat dalam konteks tertentu.

Setelah DPR menyetujui RUUPLH menggantikan UULH, maka dua pertanyaan tersebut di atas yang bersumber dari rumusan Pasal 21 UULH menjadi tidak lagi relevan. Ketentuan tentang tanggungugat mutlak dalam UUPLH diatur dalam Pasal 35 ayat (1), (2) dan (3). Sebelum mengkaji jenis kegiatan apa yang tunduk pada tanggungugat mutlak dan apakah ganti kerugian maksimum berlaku umum dalam penerapan tanggungugat mutlak berdasarkan UUPLH, terlebih dahulu perlu diungkapkan pengertian tanggungugat mutlak menurut UUPLH.

Pengertian tanggungugat mutlak tidak ditemukan dalam Pasal 35, tetapi dalam Penjelasan Pasal 35 ayat (1). Penjelasan Pasal tersebut antara lain menyatakan bahwa pengertian tanggungugat mutlak sama dengan pengertian "strict liability", yakni unsur kesalahan pada diri tergugat tidak perlu dibuktikan. Penjelasan ini tampaknya oleh pembuat UUPLH dianggap perlu, karena sebagian sarjana Indonesia mengartikan tanggungugat mutlak sama dengan "absolute liability"- yang juga dikenal dalam hukum Anglo Amerika - dengan mendasarkan pada kata "mutlak" yang dalam Bahasa Inggris berarti "absolute". Penjelasan Pasal 35 ayat (1) juga menegaskan bahwa tanggungugat mutlak merupakan "lex specialis" dari tanggungugat yang lahir karena perbuatan melanggar hukum pada umumnya.

Tentang jenis kegiatan apa saja yang tunduk pada tanggungugat mutlak dapat dilihat dari rumusan Pasal 35

ayat (1) UUPH. Dari rumusan Pasal tersebut dapat diketahui bahwa kegiatan-kegiatan yang tunduk pada tanggungugat mutlak adalah "kegiatan yang menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup", "kegiatan yang menggunakan bahan berbahaya dan beracun dan/ atau menghasilkan limbah bahan berbahaya dan beracun". Pemberlakuan tanggungugat mutlak terhadap kegiatan pengguna B3 atau penghasil limbah B3 sejalan dengan perkembangan hukum di Amerika Serikat dan Belanda. Namun, tidak cukup jelas apakah yang dimaksud dengan "kegiatan yang menimbulkan dampak besar" dan apa kriteria untuk menentukan "dampak besar", sedangkan UUPH tidak memuat kriteria tentang hal itu. Juga tidak begitu jelas apakah yang dimaksud "dampak penting" dan apakah kriteria "dampak penting" dalam Pasal 35 ayat (1) UUPH adalah sama dengan kriteria "dampak penting" dalam prosedur AMDAL. Tampaknya perancang UUPH membiarkan pertanyaan-pertanyaan tersebut untuk dijawab atau diperjelas oleh kekuasaan peradilan melalui putusan hakim.

Konsep tanggungugat mutlak yang dirumuskan dalam Pasal 35 ayat (1) (2) dan (3) UUPH tidak memuat klausula yang menetapkan ganti kerugian maksimum, tetapi Penjelasan Pasal tersebut membuka kemungkinan untuk penetapan ganti kerugian sampai batas tertentu, jika "menurut penetapanperaturan perundang-undangan yang berlaku kegiatan usaha yang bersangkutan wajib asuransi atau telah tersedia dana lingkungan."

Hubungan antara wajib asuransi dengan ganti kerugian

maksimum adalah agar perusahaan asuransi dapat menetapkan jumlah premi asuransi yang wajib dibayar oleh kegiatan usaha yang tunduk pada tanggungugat mutlak dengan berpedoman kepada ganti kerugian maksimum yang wajib ditanggung oleh perusahaan asuransi jika pencemaran atau perusakan lingkungan terjadi. Ganti kerugian maksimum dikaitkan dengan tersedianya dana lingkungan tampaknya merupakan upaya penerapan tanggungugat mutlak dengan mengikuti *The International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage* (CLC), yang telah diratifikasi oleh Indonesia dengan Kep.Pres No. 18 Tahun 1978, dan *the International Convention on the Establishment for Compensation for Oil Pollution Damage* (seterusnya disingkat *Fund Convention*). *Fund Convention* menghimpun dana yang berasal dari pungutan atas impor minyak. Dana itu digunakan untuk menutupi kerugian yang terjadi akibat pencemaran minyak apabila pemilik kapal pengangkut minyak tidak mampu memikul tanggungugat sepenuhnya atau kerugian melampaui ganti kerugian maksimum.⁵⁷

Pasal 35 ayat (2) UUPH memuat ketentuan yang dapat membebaskan penanggungjawab kegiatan dari kewajiban membayar ganti kerugian jika yang bersangkutan dapat membuktikan bahwa pencemaran atau perusakan lingkungan terjadi karena:

⁵⁷ R.R. Churchill dan A.V. Lowe, (1983), The Law of the Sea, Manchester University Press, Manchester, h. 235.

- a. bencana alam atau peperangan;
- b. keadaan terpaksa di luar kemampuan manusia
- c. tindakan pihak ketiga.

Ketentuan Pasal 35 ayat (2) ini meletakkan beban pembuktian kepada penanggungjawab kegiatan tentang faktor-faktor penyebab terjadinya pencemaran atau perusakan lingkungan sebagai prasyarat untuk membebaskan dirinya dari kewajiban membayar ganti kerugian. Beban pembuktian ini merupakan ciri kedua dari tanggungugat mutlak di samping ciri tidak memerlukan unsur kesalahan dari pada diri si tergugat dalam hal ini penanggungjawab kegiatan.

Tanggungugat mutlak juga diterapkan atas pengusaha instalasi nuklir berdasarkan UU No. 10 Tahun 1997 tentang Ketenaganukliran. Rumusan tanggungugat mutlak memang tidak ditemukan dalam Pasal-Pasal UU No. 10 Tahun 1997, Tahun 1997. Rumusan Pasal 28 UU No. 10 Tahun 1997, yang memuat ketentuan tentang tanggungugat pengusaha nuklir, berbunyi:

Pengusaha instalasi nuklir wajib bertanggungjawab atas kerugian nuklir yang diderita pihak ketiga yang disebabkan oleh kecelakaan nuklir yang terjadi dalam instalasi nuklir tersebut."

Bahwa UU No. 10 Tahun 1997 memberlakukan tanggungugat mutlak dapat dilihat dari Penjelasan Umum dan Penjelasan Pasal 28 UU No. 10 Tahun 1997. Penjelasan Umum, antara lain, mengungkapkan:

Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, pada umumnya pertanggungjawaban didasarkan pada kesalahan Apabila hal itu diterapkan pada kecelakaan nuklir, pihak yang dirugikan akan mengalami kesulitan dalam

membuktikan adanya kesalahan itu, sehingga hal tersebut menyulitkan pihak ketiga sebagai penderita kerugian. Oleh karena itu, bagi pihak ketiga tersebut perlu diberikan jaminan perlindungan yang lebih pasti dengan tanggung jawab mutlak. Pengusaha instalasi nuklir sebagai pihak yang bertanggung-jawab langsung bertanggungjawab atas kerugian yang timbul, tanpa adanya pembuktian oleh pihak ketiga tentang ada atau tidaknya kesalahan pada pengusaha nuklir (garis bawah penulis)
 Penjelasan Pasal 28 UU No. 10 Tahun 1997 berbunyi:

Dalam sistem tanggungjawab mutlak, untuk menerima ganti rugi, pihak ketiga yang menderita kerugian nuklir tidak dibebani pembuktian ada atau tidaknya kesalahan pengusaha instalasi nuklir..., pihak ketiga cukup menunjukkan bukti yang sah bahwa kerugiannya diakibatkan oleh kecelakaan nuklir.

UU No. 10 Tahun 1997 memberlakukan tanggungugat mutlak disertai dengan ketentuanganti kerugian maksimum, yakni sebesar Rp. 900.000.000.000,00 (sembilan ratus miliar rupiah) untuk setiap kecelakaan nuklir dan jumlah itu dapat ditinjau kembali dengan peraturan pemerintah.⁵⁸ UU No. 10 Tahun 1997 mewajibkan pengusaha instalasi nuklir, pengusaha instalasi nuklir penerima dan pengusaha pengangkutan nuklir untuk mengasuransikan tanggungugatnya sebesar jumlah ganti kerugian maksimum.⁵⁹ Faktor-faktor yang dapat membebaskan pengusaha instalasi nuklir dari tanggungugat adalah apabila kerugian nuklir disebabkan oleh kecelakaan nuklir yang

⁵⁸ UU No. 10 Tahun 1997, Pasal 34 ayat (1) dan (4).

⁵⁹ Ibid, Pasal 35 ayat (1) dan (2).

terjadi karena:

- a. akibat langsung dari konflik bersenjata internasional atau non-internasional atau bencana alam dengan tingkat yang luar biasa yang melampaui batas rancangan persyaratan keselamatan yang telah ditetapkan oleh Badan Pengawas;
- b. kesengajaan penderita sendiri.⁶⁰

Dengan demikian, di Indonesia tanggungugat mutlak telah diterapkan atas empat macam kategori kegiatan usaha:

- a. kegiatan yang menyebabkan pencemaran atau kerusakan lingkungan di Zona Ekonomi Eksklusif;
- b. kegiatan usaha yang menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup;
- c. kegiatan usaha yang menggunakan bahan berbahaya dan beracun;
- d. kegiatan usaha yang menghasilkan limbah bahan berbahaya dan beracun;
- e. kegiatan usaha instalasi nuklir dan pengangkutan nuklir.

UU No. 5 Tahun 1983 dan UU No. 10 Tahun 1997 menganut tanggungugat mutlak disertai dengan ganti kerugian maksimum, sedangkan tanggungugat mutlak menurut UUPH dapat disertai dengan ganti kerugian maksimum jika untuk kegiatan-kegiatan yang tunduk pada tanggungugat mutlak

⁶⁰ Ibid, Pasal 32 jo Pasal 33.

wajib mengadakan asuransi dan telah tersedia dana lingkungan menurut peraturan perundang-undangan.

3.6.2. *Strict liability* dalam hukum lingkungan Amerika Serikat

Strict liability merupakan bentuk tanggungugat dalam hukum Anglo Amerika, yang tidak memerlukan unsur kesalahan, baik berupa kesengajaan ("*intentional conduct*") maupun kelalaian ("*negligent*") pada diri tergugat.⁶¹ Penerapan "*strict liability*" di Amerika Serikat dapat dilihat dari dua sumber, yakni putusan-putusan hakim yang mendasarkan pada Putusan *House of Lords* dalam Kasus *Rylands v. Fletcher* di Inggris, (1868) dan putusan-putusan hakim berdasarkan *the Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act of 1986* (CERCLA).

Konsep "*strict liability*" yang bersumber dari putusan-putusan hakim yang mengacu pada putusan dalam kasus *Rylands v. Fletcher* di Inggris (1868), kemudian disistematisasikan dan dituangkan ke dalam *the Restatement (Second) of Torts*.⁶² Berdasarkan *the Restatement (Second) of Torts*

⁶¹William Prosser, John W. Wade dan Victor E. Schwartz, (1982), Torts Cases and Materials, Seventh Edition, Foundation Press, New York, h. 705.

⁶²*the Restatement (Second) of Torts*, (1977), adalah publikasi dalam bidang hukum *torts* (perbuatan melawan hukum) yang membahas hukum di bidang *torts* berdasarkan

dapat diketahui, bahwa "strict liability" diberlakukan atas kegiatan-kegiatan yang sangat berbahaya (*abnormally dangerous activities*), sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 519 ayat 1 dan 2, yakni:

" (1) *One who carries on an abnormally dangerous activity is subject to liability for harm to the person, land or chattels of another resulting from the activity, although he has exercised the utmost care to prevent harm.*"

"(2) *This strict liability is limited to the kind of harm, the possibility of which makes the activity abnormally dangerous.*"

Kegiatan-kegiatan yang dikategorikan sebagai *abnormally dangerous* adalah kegiatan-kegiatan yang memenuhi kriteria-kriteria sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 520 *the Restatement (Second) of Torts*, yakni:

- "(a) *existence of a high degree of risk of some harm to the person, land, or chattel of others;*"
- "(b) *likelihood that the harm that results from it will be great;*"
- "(c) *inability to eliminate risk by the exercise of reasonable care;*"
- "(d) *extent to which the activity is not a matter of common usage;*"
- "(e) *inappropriateness of the activity to the place where it is carried on;*"
- "(f) *extent to which its value to the community is outweighed by its dangerous attributes.*"

Kriteria huruf "d" dan "e" mencerminkan penerimaan konsep *strict liability* menurut putusan hakim dalam kasus

putusan-putusan hakim yang kemudian disistematisasi. *The Restatement of Torts* ditulis oleh *the American Law Institute* yang beranggotakan sarjana-sarjana yang berkompeten dalam bidang *torts* dan bidang-bidang hukum lainnya.

Rylands vs. Fletcher di Inggris (1868) yang dipandang sebagai cikal bakal "strict liability" dalam tradisi hukum "common law" . Kriteria-kriteria lainnya hasil dari perkembangan hukum di Amerika Serikat. Kegiatan- kegiatan yang oleh pengadilan-pengadilan Amerika Serikat ditundukkan pada "strict liability" adalah:

- a. penyimpanan gas cair mudah terbakar dalam jumlah besar di kawasan perkotaan;
- b. penggunaan mesin pematok tiang besar ("pile driving") untuk bangunan yang menimbulkan getaran luar biasa;
- c. penyemprotan tanaman (*crop dusting*), misalnya dengan pestisida;
- d. gas beracun;
- e. peluncuran roket;
- f. pembuangan limbah bahan berbahaya;
- g. sumur minyak;
- h. limpahan air ("water escape").
- i. instalasi nuklir.⁶³

Konsep "strict liability" dalam CERCLA bersumber dari interpretasi hakim terhadap Pasal 107 yang, antara lain, berbunyi sebagai berikut:

generators and transporters of hazardous substances as well as owners and operators of disposal or treatment facilities receiving such substances shall be liable

⁶³ Ibid, h. 726-728.

(a) for all costs of removal or remedial action incurred by the federal or state government not consistent with the National Contingency Plan, (b) any other necessary response costs incurred by any other person consistent with the National Contingency Plan; (c) damages to natural resources resulting from release hazardous substances."

Meskipun dalam Pasal 107 CERCLA itu tidak ditemukan istilah "strict liability", tetapi hakim-hakim yang memeriksa kasus-kasus ternyata telah menerapkan "strict liability".⁶⁴ Faktor-faktor yang dapat menjadi alasan penghapus "strict liability" dalam CERCLA adalah, bahwa kerugian semata-mata disebabkan oleh:

1. "an act of God";
2. "an act of war";
3. "an act of or omission of a third party who is not an employee or agent of the defendant and whose act or omission does not occur in connection with a contractual relationship with the defendant; or
4. any combination of the above."

Dalam rangka penegakan ketentuan CERCLA yang mengandung konsep "strict liability", pengadilan Amerika Serikat telah melahirkan bentuk-bentuk tanggungugat yang dinamakan "joint and several liability" dan "pollution-share liability" yang merupakan pengembangan dari konsep "strict liability". Berdasarkan "joint and several liability", tiap-tiap

⁶⁴ Tentang penerapan "strict liability" berdasarkan CERCLA, lihat Roger W. Findley, (1988), Environmental Law, West Publishing Co, St Paul Minn., h. 173-174; Richard B. Stewart, "Recent Developments in the Field of Liability for Hazardous Waste Under CERCLA and Natural Resource Damage in The United States", Tijdschrift voor Milieu · Aansprakelijkheid, Vol. 4, 1991, h. 90.

perusahaan yang mengolah limbah B3 di sebuah instalasi pengolahan limbah dikenai tanggungjawab pembayaran keseluruhan biaya pembersihan lingkungan, terkecuali perusahaan atau tergugat tertentu dapat membuktikan, bahwa tanggungjawab atas kerugian yang timbul dapat dibagi (*divisible*) dan bahwa ada cukup alasan untuk membagi-bagi pembayaran atas ganti kerugian itu.⁶⁵

Berdasarkan "*pollution-share liability*", seorang penggugat dapat menentukan atau memilih sebuah perusahaan yang secara finansial terkuat dan dianggap sebagai sumber pencemar yang terbesar di antara beberapa perusahaan yang mencemari lingkungan. Si tergugat kemudian dapat meminta atau menggugat perusahaan-perusahaan lain yang turut mencemari lingkungan agar memberikan kontribusi pembayaran ganti kerugian. Akan tetapi, upaya-upaya, termasuk pengajuan gugatan oleh si tergugat terbesar untuk meminta kontribusi dari perusahaan-perusahaan lain tidak dapat menunda kewajibannya membayar segera ganti kerugian untuk pemulihan lingkungan.⁶⁶

Kesediaan pengadilan menerapkan "*pollution-share*

⁶⁵ Stewart, *ibid*; juga T Lee, *op.cit.*, h. 618.

⁶⁶ Th.C.L. Roberts, "Allocation of Liability Under CERCLA: A "Carrot and Stick Formula", *Ecology Law Quarterly* Vol. 14, 1987, h. 62.

liability" dalam konteks CERCLA didasarkan oleh telah diterimanya "market-share liability" dalam bidang tanggunggugat produk atau "product liability" berdasarkan kasus sengketa antara *Sindell v. Abbott Laboratories*.⁶⁷ Jadi, secara *mutatis mutandis* alokasi beban pembuktian dan pembagian tanggunggugat atas kerugian dalam kasus *Sindell* dapat diterapkan untuk menentukan siapa, atau siapa-siapa dari sejumlah perusahaan yang harus bertanggunggugat atas terjadinya kerugian dan jumlah ganti kerugian akibat dari pencemaran lingkungan. Jika

⁶⁷ Dalam kasus ini, *Sindell* mengajukan gugatan terhadap tujuh perusahaan pembuat tablet *diethylstilbestrol* (DES) yang telah menyebabkan ia menderita penyakit kanker rahim. Ketika masih mengandung *Sindell*, ibunya selalu memakan DES dengan maksud untuk mencegah keguguran. Bahwa DES sebagai penyebab kanker rahim telah terbukti berdasarkan hasil-hasil penelitian dan oleh sebab itu, Badan Pengawasan Obat dan Makanan Amerika Serikat telah melarang peredaran DES sejak 1971. Setidaknya 200 perusahaan telah memproduksi DES sebelum adanya larangan dari pemerintah. Oleh sebab itu, masalah hukum yang timbul dalam perkara itu adalah menentukan DES produk perusahaan apa - dari begitu banyak perusahaan - yang telah dimakan oleh ibu *Sindell*. Mahkamah Agung Negara Bagian California meminta *Sindell* untuk membuktikan, bahwa para tergugat merupakan perusahaan yang menguasai pangsa pasar terbesar untuk tablet DES, sehingga ada kemungkinan kuat, bahwa DES produk dari salah satu tergugatlah yang telah dimakan oleh ibunya. Setelah pembuktian ini dapat dipenuhi, maka beban pembuktian beralih kepada para tergugat untuk membuktikan, bahwa bukan produknya yang telah menyebabkan kerugian itu. Hakim dalam kasus ini juga menetapkan, bahwa masing-masing tergugat bertanggunggugat atas jumlah kerugian sesuai dengan persentase penguasaan pangsa pasar. Selain itu, para tergugat dapat melibatkan perusahaan-perusahaan lain penghasil DES yang tidak dalam posisi tergugat dalam kasus ini untuk ikut membayar ganti kerugian sesuai dengan besar kecilnya penguasaan pangsa pasar. Lihat, T Lee, *op.cit.*, h. 621-623.

dalam kasus *Sindell*, tanggunggugat ditentukan oleh siapa menguasai pangsa pasar dan besarnya penguasaan pangsa pasar untuk produk tertentu, maka dalam masalah pencemaran dapat pula ditentukan perusahaan-perusahaan apa yang membuang limbah B3 dengan jumlah terbesar. Setelah hal itu dapat dibuktikan, maka besarnya tanggunggugat atas kerugian dapat ditentukan sesuai dengan besar kecilnya jumlah B3 yang dihasilkan.⁶⁸

3.6.3. *Risico - aansprakelijkheid* dalam hukum lingkungan Belanda

Perbuatan melawan hukum yang menjadi dasar bagi setiap pengajuan gugatan perdata dirumuskan dalam Pasal 162 ayat 1 Buku 6 N.B.W., yakni:

Hij die jegens een ander een onrechtmatige daad pleegt, welke hem kan worden toegerekend, is verplicht de schade die de ander dientengevolge lijdt, te vergoeden. (Barangsiapa yang melakukan perbuatan melawan hukum terhadap orang lain, yang dapat dipertanggunggutkan kepada dirinya, berkewajiban untuk memberi ganti kerugian kepada pihak lain yang menderita karena perbuatan itu).

Konsep perbuatan melawan hukum yang dirumuskan dalam Pasal

⁶⁸E.E.I.Snijder mengatakan: "Bij marktaandeel-aansprakelijkheid wordt iedere gedaagde aansprakelijk gehouden voor dat deel van schade dat overeenstemt met zijn aandeel in de totale markt. *Mutatis mutandis* betekent dit in geval van milieuvervuiling dat iedere gedaagde aansprakelijk kan worden gaehouden voor dat deel van de schade dat overeenkomt met zijn aandeel in de vervuiling". Lihat Snijder "Van Market Share Liability Naar Pollution Share Liability", Tijdschrift voor Milieu aansprakelijkheid, Vol. 6, 1990, h. 146.

162 ayat 1 N.B.W. dapat dibedakan atas perbuatan melawan hukum yang timbul karena adanya unsur kesalahan dan perbuatan melawan hukum yang tidak memerlukan adanya kesalahan yang melahirkan "*Risico-aansprakelijkheid*". Ketentuan perbuatan melawan hukum berdasarkan kesalahan dirumuskan dalam Pasal 162 ayat 3 N.B.W., yakni:

Een onrechtmatige daad kan aan de dader worden toegerekend, indien zij te wijten is aan zijn schuld of aan oorzaak welke krachtens de wet of de in het verkeer geldende opvattingen voor zijn rekening komt.
(Suatu perbuatan melawan hukum dapat dipertanggungjawabkan pada diri pelaku jika hal itu akibat dari kesalahannya atau karena sebab yang dapat dibebankan pada dirinya menurut undang-undang atau anggapan-anggapan yang berlaku).

Risico-aansprakelijkheid - yang secara konseptual merupakan padanan dari *strict liability* dalam hukum Anglo Amerika - adalah bentuk tanggungjawab dalam sistem hukum Belanda yang tidak memerlukan unsur kesalahan.⁶⁹ *Risico-aansprakelijkheid* dituangkan dalam Buku 6 dan 8 N.B.W. baru Belanda (seterusnya disebut dengan N.B.W. saja) dan di luar N.B.W., yakni dalam *Wet aansprakelijkheid kernongevallen Stb. 1979, 225* atau Undang-Undang tentang Kecelakaan Nuklir.

Risico aansprakelijkheid dalam Buku 6 N.B.W.

⁶⁹ L. Dommering van Rongen, "*Risico-aansprakelijkheid*", Nederlands Juristenblad, 16 April 1992, h. 513. Rongen mengatakan : "Onder risico-aansprakelijkheid wordt in de regel verstaan aansprakelijkheid zonder schuld" (dengan tanggungjawab risiko berarti tanggungjawab tanpa kesalahan).

dirumuskan dalam Pasal- Pasal; 175 ayat 1, 176 ayat 1 dan 177 ayat 1 N.B.W. yang berlaku atau diterapkan terhadap tiga macam kegiatan, yakni:

1. pekerjaan atau badan usaha yang menggunakan atau mengolah bahan berbahaya;
2. instalasi pengolahan atau pembuangan limbah;
3. kegiatan tambang pengeboran.⁷⁰

Pengelola ketiga macam kegiatan itu dapat dibebaskan dari "*Risico-aansprakelijkheid*" hanya atas dasar 6 (enam) kategori alasan , sebagaimana disebutkan dalam Pasal 178 N.B.W., yakni:

1. kerugian timbul akibat dari perang, perang saudara, pemberontakan, kekacauan dalam negeri, kerusuhan atau pembangkangan;
2. kerugian timbul akibat dari peristiwa alam yang luar biasa, yang sifatnya tidak dapat dihindari dan tidak dapat diatasi, tetapi tidak termasuk peristiwa alam akibat semburan bahan tambang sebagaimana disebutkan dalam Pasal 177 ayat 1 N.B.W.;
3. kerugian akibat mematuhi perintah atau ketentuan mengikat dari penguasa;
4. kerugian timbul akibat dari upaya penanganan bahan

⁷⁰ Karena teks rumusan Pasal 175 ayat 1, 176 ayat 1 dan Pasal 177 ayat 1 N.B.W. terlalu panjang untuk ditempatkan pada catatan kaki, maka teks lengkap Pasal-Pasal tersebut ditempatkan pada Lampiran nomor 1 disertasi ini.

- berbahaya demi kepentingan pihak yang dirugikan yang juga menyebabkan terjadinya bahaya kerugian;
5. kerugian akibat dari perbuatan atau tidak berbuatanya pihak ketiga;
 6. kerugian akibat alasan-alasan lain dalam hubungannya dengan ketiadaan tanggunggugat atas dasar bagian sebelumnya.⁷¹

Dalam Pasal-Pasal 175, 176 dan 177 maupun Pasal-Pasal lain dalam Bagian (*Afdeling*) 1 Buku 6 N.B.W. tidak ditemukan ketentuan tentang "ceiling" atau ganti kerugian maksimum.

Risico-aansprakelijkheid yang diatur dalam Buku 8 N.B.W. diberlakukan atau diterapkan terhadap kegiatan pengangkutan bahan berbahaya dengan menggunakan kapal, kendaraan bermotor dan kereta api yang masing-masingnya dirumuskan dalam Pasal 1033 ayat 1, Pasal 1213 ayat 1, dan Pasal 1673 ayat 1 N.B.W..⁷² Tanggunggugat yang dirumuskan dalam ketiga Pasal N.B.W. tersebut dapat ditiadakan atau hapus karena alasan-alasan yang disebutkan dalam Pasal 1033 ayat 2 dan 3 untuk pengangkutan bahan berbahaya dengan kapal, dalam Pasal 1213 ayat 2 dan 3 untuk pengangkutan

⁷¹Karena teks lengkap Pasal 178 N.B.W. terlalu panjang untuk ditempatkan pada catatan kaki, maka teks lengkap Pasal tersebut ditempatkan pada Lampiran nomor 2 disertasi ini.

⁷²Karena teks lengkap Pasal-Pasal tersebut terlalu panjang untuk ditempatkan pada catatan kaki, maka teks lengkap ditempatkan pada Lampiran nomor 3 disertasi ini.

bahan berbahaya dengan kendaraan bermotor dan dalam Pasal 1673 ayat 3 dan 4 untuk pengangkutan bahan berbahaya dengan kereta api.⁷³ Dari ketentuan Pasal 1033 ayat 2 dan 3, Pasal 1213 ayat 2 dan 3 dan Pasal 1673 ayat 3 dan 4 dapat diketahui bahwa empat kategori alasan yang dapat meniadakan atau menghapuskan "*risico-aansprakelijkheid*" bagi pemilik atau pengelola angkutan bahan berbahaya melalui tiga macam sarana pengangkutan bahan berbahaya - dengan kapal, kendaraan bermotor dan kereta api - yaitu:

1. kerugian akibat dari tindakan perang, permusuhan, perang saudara, peristiwa alam yang luar biasa yang sifatnya tidak terhindarkan dan tidak dapat diatasi;
2. kerugian disebabkan semata-mata oleh perbuatan atau tidak berbuatanya pihak ketiga dengan maksud menimbulkan kerugian, tetapi pengertian pihak ketiga tidak termasuk suruhan, karyawan atau wakil dari pengelola usaha angkutan, orang yang menjalankan kegiatan pengangkutan dan orang atas perintah pihak berwenang terlibat dalam tindakan penyelamatan;
3. Ketidaktahuan pengelola atau karyawannya tentang sifat-sifat bahan yang diangkut, sedangkan pihak pengirim tidak memberikan informasi tentang sifat-sifat barang

⁷³ Karena teks Pasal 1033 ayat 2 dan 3, Pasal 1213 ayat 2 dan 3 dan Pasal 1673 ayat 3 dan 4 N.B.W. terlalu panjang, maka teks lengkap ketiga Pasal tersebut ditempatkan pada Lampiran nomor 4 disertasi ini.

itu;

4. Jika pengelola angkutan dapat membuktikan, bahwa keseluruhan atau sebahagian kerugian timbul akibat dari kesalahan si penderita sendiri.

Konsep "*risico-aansprakelijkheid*" yang diterapkan atau berlaku pada pengangkutan B3 dengan kapal, kendaraan bermotor dan kereta api, sebagaimana diatur dalam Buku 8 N.B.W., mengenal ganti kerugian maksimum. Ketentuan tentang ganti kerugian maksimum ini diatur dalam Pasal 1037 ayat 2, Pasal 1218 ayat 1 dan Pasal 1678 ayat 1 N.B.W..⁷⁴ Namun demikian, ketentuan pembatasan ganti kerugian menjadi tidak berlaku jika kerugian terjadi akibat dari kesengajaan ("*opzet*") atau kekuranghati-hatian dari si pengelola sebagaimana tercermin dari ketentuan Pasal 1218 ayat 2 dan Pasal 1678 ayat 2 N.B.W..⁷⁵

⁷⁴ Karena teks Pasal 1073 ayat 2, Pasal 1218 ayat 1 dan Pasal 1678 ayat 1 terlalu panjang untuk ditempatkan pada catatan kaki, maka teks lengkap Pasal-Pasal tersebut ditempatkan pada Lampiran nomor 5 disertasi ini.

⁷⁵ Rumusan Pasal 1218 ayat 2 adalah sebagai berikut: "De exploitant is niet gerechtigd zijn aansprakelijkheid te beperken indien de schade is ontstaan uit zijn eigen handelen of nalaten, geschied hetzij met opzet die schade te veroorzaken, hetzij roekeloos en met de wetenschap dat die schade er waarschijnlijk uit zou voortvloeien." (Pengelola tidak berhak untuk membatasi tanggungjawabnya jika kerugian akibat dari perbuatannya atau tidak berbuat dengan maksud untuk menimbulkan kerugian maupun kekuranghati-hatian dengan kesadaran untuk menimbulkan kerugian). Teks Pasal 1678 ayat 2 N.B.W. sama bunyinya dengan teks Pasal 1218 ayat 2 N.B.W.

Dalam rumusan Pasal-Pasal 175, 176 dan 177, Buku 6 N.B.W. maupun Pasal-Pasal 1033, 1213 dan 1673, Buku 8 N.B.W. yang mengatur tentang tanggungugat pengangkut memang tidak ditemukan istilah "*risico-aansprakelijkheid*". Akan tetapi, kepustakaan hukum Belanda yang membahas konsep tanggungugat yang terkandung di dalam Pasal-Pasal tersebut menyebutkan, bahwa Pasal-Pasal tersebut memuat konsep "*risico-aansprakelijkheid*".⁷⁶

3.6.4. Asas tanggungugat mutlak dalam hukum lingkungan Jepang

Asas tanggungugat mutlak atau tanggungugat tanpa kesalahan dalam sistem hukum Jepang dituangkan dalam Undang-Undang Pertambangan 1939, Undang-Undang Pencemaran Udara, 1972 dan Undang-Undang Pencemaran Air, 1972, terutama dikaitkan dengan kerugian kesehatan. Penerapan asas tanggungugat tanpa kesalahan atas kegiatan penambangan di Jepang menyerupai penerapan di Belanda berdasarkan Pasal 177 ayat 1 N.B.W. Namun, kepustakaan dalam Bahasa Inggris yang tersedia tentang hukum lingkungan Jepang tidak secara rinci membahas tentang konsep tanggungugat tanpa kesalahan dan

⁷⁶Lihat Th. G. Drupsteen, "Aansprakelijkheid voor milieuschade" Ars Aequi Vol. 39, 1990, h. 279-280; M.H. Calringbould, "Aansprakelijkheid Bij Vervoer van Gevaarlijke Stoffen" Tijdschrift voor Milieu Aansprakelijkheid, 1995 Nr. 1, h. 15; W. Th. Braams, "Tussen Scylla en Chary Birds, Buiten Contractuele aansprakelijkheid voor Gevaarlijke Stoffen op de Grens van de Boeken 6 en 8 BW" Tijdschrift voor Milieu Aansprakelijkheid, 1995 Nr. 1, h. 9.

pengecualian yang berlaku. Selain itu, juga tidak ada pembahasan yang cukup mendalam tentang penerapan asas tanggunggugat tanpa kesalahan dalam lingkup pencemaran udara dan pencemaran air. Misalnya jenis kegiatan atau sumber pencemaran apa yang tunduk pada asas tanggunggugat tanpa kesalahan. Kepustakaan tentang hukum lingkungan Jepang menyebutkan bahwa, asas ini telah diterapkan dalam kasus *Itai-Itai*, 1977.⁷⁷ Kasus *Itai-Itai* diketahui sebagai salah satu kasus pencemaran lingkungan yang menonjol di samping kasus pencemaran merkuri di Teluk Minamata Jepang. Dilihat dari penerapannya dalam kasus *Itai-Itai*, maka dapat disimpulkan bahwa di Jepang pun asas tanggunggugat tanpa kesalahan diterapkan pada kegiatan-kegiatan yang dapat digolongkan sebagai kegiatan sangat berbahaya.

3.6.5. Rangkuman pengertian dan penerapan asas tanggunggugat mutlak

Perkembangan hukum nasional Amerika Serikat, Belanda dan Jepang maupun hukum internasional memperlihatkan bahwa, "*strict liability*" atau "*risico-aansprakelijkheid*" mengandung pengertian-pengertian berikut:

- a. Sebuah tanggunggugat yang tidak berdasarkan pada unsur kesalahan, baik berupa kesengajaan atau kelalaian pada

⁷⁷Yoshiro Nomura, (1995) "History, Structure, and Characteristics of Japan's Environment Law" dalam Reetsu Kojima et al., (1995), op.cit., h. 132-133.

diri tergugat. Penggugat bebas dari kewajiban untuk membuktikan, bahwa kerugian timbul akibat dari kesalahan si tergugat. Pada sisi tergugat berarti ia wajib membayar ganti kerugian meskipun kerugian itu timbul tidak karena kesalahannya.

- b. Sistem hukum Amerika Serikat dan sistem hukum Belanda menyediakan alasan-alasan yang dapat menghapuskan atau meniadakan tanggungugat mutlak. Terdapat persamaan dan perbedaan faktor-faktor yang dapat menjadi alasan penghapus tanggungugat mutlak di dalam sistem hukum kedua negara tersebut. Di Amerika Serikat, alasan-alasan penghapus tanggungugat mutlak hanyalah tiga kategori, yakni *"acts of God"*, *"Acts of war"* dan *"acts of third parties"*, sedangkan dalam hukum Belanda, selain ketiga kategori tersebut, masih ada kategori-kategori lainnya, yakni tindakan memenuhi perintah penguasa dan penanganan B3 untuk kepentingan pihak penderita yang telah menyebabkan terjadinya kerugian. Dalam UUPH alasan penghapus tanggungugat mutlak terdiri atas tiga kategori, yaitu: bencana alam atau peperangan, keadaan terpaksa di luar kemampuan manusia dan tindakan pihak ketiga.
- c. Pembatasan tanggungugat atau ganti kerugian maksimum bukan merupakan unsur mutlak. Penerapan *"strict liability"* dalam hukum Anglo Amerika, baik berdasarkan *"Rylands v. Fletcher"*, *"the Restatement of Torts"*, maupun CERCLA tidak mengenal ganti kerugian maksimum. Pembatasan ganti kerugian lazimnya dikaitkan dengan asuransi. Hal

ini perlu agar pihak penjamin atau asuransi dapat menetapkan jumlah premi.

- d. Bahwa "strict liability" tidak ditekankan pada aspek bagian lingkungan tertentu, tetapi lebih pada karakter risiko keberbahayaan suatu kegiatan yang merupakan ancaman serius bagi kesehatan manusia dan menimbulkan kerugian harta benda tanpa mempersoalkan bagian lingkungan - air sungai, air bawah tanah, danau, laut dan udara - yang bertindak sebagai pengantar terjadinya malapetaka berupa pencemaran lingkungan.
- e. Bahwa pembuatan, penggunaan dan pengangkutan B3, penyimpanan, pengangkutan, pengolahan dan pembuangan limbah B3, pembangkit tenaga nuklir maupun limbah radio aktif yang dihasilkan, serta kegiatan penambangan merupakan kegiatan-kegiatan yang tunduk pada tanggungugat mutlak karena kegiatan-kegiatan itu memenuhi kriteria sangat berbahaya. Penundukan kegiatan-kegiatan itu terhadap tanggungugat mutlak ditetapkan dalam sebuah undang-undang.

3.7. Prosedur penyelesaian sengketa lingkungan melalui Tim Tripihak

Upaya masyarakat untuk memperoleh ganti kerugian akibat pencemaran lingkungan dapat juga dilakukan melalui prosedur Pasal 20 ayat (2) UULH (teks Pasal tersebut dan penjelasannya telah dikutip secara lengkap dalam Bab IV sub Bab 3.2. tentang Gugatan hukum lingkungan keperdataan

melalui Pengadilan Negeri di Indonesia). Hingga RUUPLH disetujui oleh DPR menjadi undang-undang yang menggantikan UULH, ketentuan pelaksanaan Pasal 20 ayat (2) UULH belum ditetapkan. Namun, Men Neg KLH telah mengeluarkan Surat Edaran No: 03/SE/MenKLH/6/1987 tentang Prosedur Penanggulangan Kasus Pencemaran dan Perusakan Lingkungan Hidup (seterusnya disingkat SE MenKLH No. 03/1987) yang tampaknya dimaksudkan untuk mengisi kekosongan peraturan pelaksana Pasal 20 ayat (2) dan (3) UULH. Akan tetapi, perlu lebih dahulu dibahas kedudukan Surat Edaran dalam peraturan perundang-undangan. Surat Edaran, yang dapat disetarakan dengan "circulaires" dalam kepustakaan hukum Belanda, merupakan salah satu bentuk "beleidsregels".⁷⁸ "Beleidsregels" tidak berdasarkan pada suatu wewenang umum yang ditarik dari undang-undang dan oleh karena itu bukan merupakan peraturan perundang-undangan. Konsekuensinya adalah bahwa "beleidsregels" tidak mengikat warga

⁷⁸A Hamid. S Attamimi, (1993) menterjemahkan "beleidsregels" dengan istilah "peraturan kebijakan" dalam Hukum Tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Pengaturan), Pidato Purna Bakti Guru Besar tetap Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 20 September 1993, h. 10-11 sedangkan Philipus M. Hadjon, penyunting, N.M. Spelt dan J.B.J.M. Ten Berge, Pengantar Hukum Perizinan, Bahan Penataran Hukum Administrasi dan Hukum Lingkungan, 1992, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, h. 41, menggunakan istilah "aturan kebijaksanaan" untuk "beleidsregels". Disertasi ini tetap menggunakan istilah "beleidsregels".

masyarakat, tetapi mengikat badan-badan pemerintahan.⁷⁹ Di sisi lain, warga masyarakat dapat menuntut agar "beleidsregels" dilaksanakan.⁸⁰ SE No. 03/MenKLH/1987 merupakan "beleidsregels", karena SE itu dikeluarkan oleh Men KLH tidak berdasarkan wewenang, baik yang bersumber dari UULH maupun undang-undang lainnya. Selanjutnya, "beleidsregels" dapat lahir dengan tiga kemungkinan, yaitu: (1) masih dalam kerangka ruang lingkup perundang-undangan, (2) di luar kerangka ruang lingkup perundang-undangan dan (3) bertentangan dengan perundang-undangan itu sendiri.⁸¹ Jika dilihat dari substansi SE No. 03/MenKLH/1987, maka SE tersebut dapat dimasukkan ke dalam kategori pertama, yakni masih dalam kerangka ruang lingkup perundang-undangan karena substansi SE No. 03/MenKLH/1987 mengenai prosedur pelaporan dan penanggulangan kasus-kasus lingkungan yang sedikit banyak bersangkutan paut dengan substansi Pasal 20 ayat (2) dan (3), Pasal 22 UULH. Penggunaan istilah "pelaporan" dalam SE tersebut dapat menimbulkan kerancuan dan menyesatkan,

⁷⁹Spelt dan Ten Berge, ibid., h. 42, tetapi menurut Attamimi, (1993), "beleidsregels" juga mengikat secara umum, termasuk warga, op.cit., h. 12.

⁸⁰Spelt dan Ten Berge, op.cit., h. 42.

⁸¹Attamimi, op.cit., h. 13.

karena menimbulkan kesan, bahwa tindak pidana lingkungan merupakan delik aduan.

SE MenKLH No.03/1987 mengatur prosedur laporan tentang terjadinya pencemaran dan perusahaan lingkungan, yaitu:

- a. Laporan dari penderita atau anggota masyarakat disampaikan kepada Pemerintah Daerah yang wajib dengan segera meneruskannya kepada Bupati/Walikota dengan KDH Tingkat II dengan tembusan kepada Kopolisian RI, sedangkan untuk DKI Jakarta laporan disampaikan kepada Gubernur DKI Jakarta dengan tembusan kepada Kopolisian RI yang membawahi wilayah lokasi terjadinya pencemaran dan atau perusahaan lingkungan;

- b. Bupati/Walikota KDH Tingkat II atau Gubernur DKI Jakarta setelah menerima laporan segera memberitahukan langkah tindak lanjut kepada Kopolisian RI;

- c. Setelah menerima laporan, Bupati/Walikota KDH Tingkat II, Gubernur DKI Jakarta segera mengumpukan bahan/ keterangan antara lain tentang:
 - kebenaran laporan tentang telah terjadinya pencemaran dan atau perusahaan lingkungan;
 - tingkat pencemaran dan atau perusahaan lingkungan;
 - sumber pencemaran dan atau perusahaan lingkungan;
 - peristiwa besarnya kerugian akibat pencemaran dan atau perusahaan lingkungan;
 - penilaian mengenai kemungkinan pencegahan kasus pencemaran dan atau perusahaan lingkungan; pihak yang

merugikan dan aparat pemerintah yang berwenang;

- d. Bahan/keterangan oleh Bupati/Walikota/Walikota Tingkat II atau Gubernur DKI Jakarta disampaikan kepada Kepolisian RI;
- e. Berdasarkan bahan/keterangan yang diterimanya dan atau dari hasil penyelidikan sendiri, Kepolisian RI melakukan penyelidikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- f. Apabila bahan/keterangan menyimpulkan telah terjadi pencemaran dan atau kerusakan lingkungan, Bupati/Walikota/Walikota Tingkat II atau Gubernur DKI Jakarta melakukan upaya:
 - penanggulangan pencemaran dan atau kerusakan lingkungan;
 - penuntutan biaya pemulihan lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- g. Tindakan Bupati/ Walikota/Walikota Tingkat II atau Gubernur DKI Jakarta tersebut tidak menutup kemungkinan untuk menerapkan sanksi administrasi sesuai peraturan perundang-undangan;
- h. Tindakan di atas tidak menutup pula kemungkinan pengajuan gugatan perdata oleh pihak yang berkepentingan.

Akan tetapi, prosedur yang ditetapkan dalam SE No:03/MenKLH/1987 ternyata tidak berjalan sepenuhnya. Laporan Penelitian ICEL⁸² mengungkapkan, bahwa upaya penderita

⁸² ICEL, (1996), Policy Paper on Alternative Dispute Resolution in Environmental Sector, ICEL-QIPRA Project, h. 37-40.

pencemaran lingkungan untuk memulihkan kepentingan mereka melalui Tim Tripihak dihadapkan pada masalah berikut:

- Pertama, keluhan yang disampaikan oleh penderita kepada aparat Pemerintah Daerah Tingkat II setempat tentang telah terjadinya pencemaran lingkungan atau indikasi terjadinya pencemaran lingkungan dalam kasus-kasus pada Tabel 10 tidak mendapat tanggapan segera dan sungguh-sungguh dari aparat Pemerintah Daerah Tingkat II dan Tingkat I (Pemda) yang bersangkutan. Tanggapan baru ada setelah penderita yang dibantu oleh LSM mengangkat masalah pencemaran lingkungan dan timbulnya kerugian melalui mass media dan melaporkannya ke Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup dan BAPEDAL. Penyampaian keluhan oleh penderita kepada Kantor Men LH dan BAPEDAL bukan termasuk prosedur yuridis, tetapi hal itu harus ditempuh oleh penderita karena lambannya atau kurang tanggapnya aparat Pemda dalam menangani pengaduan penderita. Rentang waktu antara kerugian mulai dirasakan oleh penderita dan keluhan disampaikan kepada aparat Pemda hingga terlaksananya proses perundingan memakan waktu lama. Misalnya dalam kasus Kali Tapak, masyarakat sejak awal dasawarsa 1970-an telah berkali-kali melaporkan atau mengeluhkan terjadinya pencemaran Kali Tapak kepada aparat Pemda, Kotamadya Semarang, tetapi proses perundingan Tim Tripihak baru terlaksana pada tahun 1991. Dibentuknya Tim Tripihak dalam kasus Kali Tapak tidak terlepas dari tekanan sejumlah LSM lingkungan, misalnya dengan ancaman gerakan aksi boikot

terhadap produk-produk perusahaan pencemar dan simpati Men KLH, waktu itu Prof. Dr. Emil Salim, terhadap upaya masyarakat.

- kedua, dalam proses perundingan seringkali posisi wakil-wakil Pemda yang diharapkan menjadi mediator yang netral, ternyata tidak jarang memiliki kepentingan tersendiri yang dapat merugikan kepentingan penderita.
- Ketiga, terkecuali soal pemberian ganti kerugian atau kontribusi kepada masyarakat yang pelaksanaannya mudah dipantau atau diketahui oleh masyarakat, karena masyarakat korban dapat terlibat langsung, sebaliknya, pelaksanaan kesepakatan tentang soal pengolahan limbah cair atau pengendalian pencemaran lingkungan merupakan kewenangan Gubernur KDH Tingkat I atau instansi di daerah yang ditunjuk untuk melakukan pengawasan dan pemantauan berdasarkan Pasal 29 ayat (2) jo Pasal 29 ayat (1) dan (2) PP No. 20 Tahun 1990. Persoalan muncul jika aparat pengawasan dan pemantauan tidak melaksanakan pemantauan sebagaimana mestinya, sehingga pencemaran lingkungan terulang. Oleh sebab itu, penting keterbukaan dalam kegiatan pemantauan oleh aparat pengawas yang memungkinkan masyarakat setempat untuk berperanserta dalam pemantauan, misalnya dengan menunjuk seorang atau lebih ahli untuk bersama-sama aparat pengawas melakukan pemantauan.
- keempat, dalam beberapa kasus seperti yang terjadi di Ponorogo dan Surabaya, penderita pencemaran lingkungan yang menyampaikan keluhannya ternyata dituntut secara

pidana atas tuduhan melakukan perbuatan tidak menyenangkan menurut Pasal 355 (1) 1e KUHP.⁸³

Beberapa kasus telah diupayakan penyelesaiannya melalui Tim Tripihak. Dua di antara kasus-kasus itu berkaitan dengan masalah limbah B3 (limbah merkuri), yakni kasus 45 kepala keluarga Desa Tridadi lawan PT Sibalex dan 157 kepala keluarga Desa Perawang lawan PT Indah Kiat Pulp & Paper. Kasus-kasus yang telah diupayakan penyelesaiannya melalui Tim Tripihak dapat dilihat pada Tabel 10.

Tabel 10: Kasus-Kasus Pencemaran Lingkungan Yang diupayakan Penyelesaiannya Melalui Pembentukan Tim Tripihak⁸⁴

Kasus	Tim Tri Pihak	Hasil
187 Kepala Keluarga Dukuh Tapak Kelurahan Tugurejo Kodya Semarang lawan 10 industri	2 Wakil warga 2 Wakil LSM 2 Wakil BAPEDAL 2 Wakil Pemda Tk. II Kodya Semarang 2 Wakil BAPEDAL	Mencapai Kesepakatan Isi Kesepakatan: industri memberi kontribusi kepada warga total sebesar Rp. 225 juta - Industri melaksanakan program pengelolaan lingkungan dan pengendalian pencemaran

⁸³Indro Sugiarto, (1995), Model Penanganan Pengaduan Masyarakat Atas Pencemaran Lingkungan Hidup, makalah pada Lokakarya Sistem Pengelolaan Pengaduan Masyarakat di Bidang Lingkungan Hidup, Jakarta 7 Desember 1995, Kantor Men LH dan ICEL.

⁸⁴Diolah dari ICEL, op.cit.

<p>157 Kepala Keluarga Desa Perawang Riau lawan PT IKPP</p>	<p>2 wakil warga 2 wakil PT IKPP 2 wakil BAPEDAL 2 wakil LSM</p>	<p>Mencapai kesepakatan Isi Kesepakatan: - PT IKPP memberikan kontribusi bagi program pengembangan masyarakat - PT IKPP setuju membayar biaya persiapan awal program pengembangan masyarakat sebesar Rp. 16 juta - penetapan baku mutu emisi - minimalisasi limbah</p>
<p>18 Kepala Keluarga Tembok Dukuh Kodya Surabaya PT SSS</p>	<p>2 wakil warga 2 wakil PT SSS 2 wakil Pemda Tk. II Kodya Surabaya 2 wakil Pemda Tk. II Prop. Jawa Timur</p>	<p>Tim gagal mencapai kesepakatan kasus berlanjut ke pengadilan</p>
<p>21 Kepala Keluarga Dukuh Petodanan Kab. Batang Jawa Tengah, lawan PT Nagamas</p>	<p>1 wakil warga 1 wakil PT Nagamas 2 wakil Kabupaten Batang</p>	<p>Mencapai Kesepakatan Isi Kesepakatan: - PT Nagamas memberikan kontribusi kepada warga dalam bentuk penyediaan 21 instalasi air minum dan sekaligus pembayaran retribusi sebesar Rp. 2.300 per titik selama dua tahun - PT Nagamas wajib mengolah limbah sesuai dengan baku mutu yang ditetapkan - kedua pihak tidak saling menggugat untuk hal yang sama</p>
<p>120 Kepala Keluarga Desa Batang Alun Kab. Batang lawan PT IMIG</p>	<p>2 wakil warga 2 wakil BAPEDAL 1 wakil PT IMIG 2 wakil Pemda Tk. II Batang</p>	<p>Mencapai Kesepakatan Isi Kesepakatan: - PT IMIG memberikan kontribusi dalam bentuk perahu dan dana simpan pinjam senilai total Rp.53 juta</p>

		<ul style="list-style-type: none"> - PT IMIG mengolah limbah sesuai baku mutu - Pemantauan kualitas limbah secara berkala
9 kepala keluarga Desa Panggungharjo Kab. Batulawan lawan PT Samitex	2 wakil warga 1 wakil PT Samitex Unsur TKP2LH Prop. DI Yogyakarta	<p>Mencapai Kesepakatan Isi Kesepakatan:</p> <ul style="list-style-type: none"> - PT Samitex membayar sepenuhnya biaya pengadaan instalasi air minum untuk umum di Sekolah Dasar dan Sekolah Menengah Pertama setempat - PT Samitex membayar 70 % biaya pengadaan air minum untuk ke 9 KK dan 30 % sisanya ditanggung oleh 9 KK bersangkutan <p>PT Samitex wajib memperbaiki Unit Pengolahan Limbahnya</p>
45 Kepala Keluarga Desa Tridadi Kab. Sleman lawan PT Sibalec	4 wakil masyarakat 1 orang wakil PT Sibalec unsur TKP2LH Prop. DI Yogyakarta	<p>Mencapai Kesepakatan Isi Kesepakatan :</p> <ul style="list-style-type: none"> - PT Sibalec membayar ganti kerugian kepada Rp.33.332.200 untuk pengadaan instalasi air minum - PT Sibalec menanggung pembayaran rekening air maksimum 70 liter per KK sebelum air sumur belum dapat dimanfaatkan kembali - PT Sibalec melakukan pengerukan tempat yang tercemar - PT Sibalec wajib mengolah limbahnya

Dari isi kesepakatan yang dicapai oleh Tim Tripihak untuk beberapa kasus yang tercantum dalam Tabel 10 tampak, bahwa upaya perundingan tidaklah sekedar membahas

ganti kerugian, tetapi juga masalah pengendalian pencemaran. Namun, dalam tujuh kasus itu tidak ditemukan perundingan dan kesepakatan tentang pembayaran biaya pemulihan kepada negara. Hal ini disebabkan pencemaran lingkungan yang terjadi baru sampai pada tahap menimbulkan kerugian bagi kepentingan individual warga masyarakat setempat atau setidaknya dirasakan oleh warga masyarakat, sedangkan aparat Pemerintah Daerah belum menganggap sebagai kerugian yang memerlukan biaya pemulihan lingkungan, kecuali kasus pencemaran Kali Tapak.

Dalam UUPLH, pengaturan penyelesaian sengketa melalui Tim Tripihak tidak lagi dipertahankan. UUPLH membedakan dua jenis penyelesaian sengketa lingkungan, yakni penyelesaian sengketa lingkungan di luar pengadilan dan penyelesaian sengketa lingkungan melalui pengadilan, sebagaimana disebut dalam Pasal 30 ayat (1) UUPLH. Penyelesaian sengketa lingkungan di luar pengadilan bersifat sukarela, tetapi apabila prosedur tersebut telah dipilih oleh para pihak, maka penyelesaian sengketa lingkungan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh jika penyelesaian sengketa lingkungan di luar pengadilan dinyatakan telah gagal oleh salah satu pihak atau para pihak.⁸⁵ Penyelesaian sengketa di luar pengadilan diselenggarakan untuk menghasilkan kesepakatan

⁸⁵ UUPLH, Pasal 30 ayat (1) dan (3).

tentang bentuk dan besarnya ganti kerugian dan atau tentang tindakan tertentu untuk mencegah tidak terulangnya dampak negatif terhadap lingkungan.⁸⁶ Jika dilihat dari bunyi Pasal 32 UUPH, maka penyelesaian sengketa lingkungan di luar pengadilan dapat dibedakan atas tiga bentuk, yaitu:

- a. penyelesaian antara para pihak tanpa bantuan pihak ketiga;
- b. penyelesaian antara para pihak dengan bantuan pihak ketiga yang tidak memiliki kewenangan memutus;
- c. penyelesaian antara para pihak dengan bantuan pihak ketiga yang memiliki kewenangan memutus.

Bentuk yang disebut dalam huruf a dan b yang dapat dikatakan hasil akhirnya berupa kesepakatan, sedangkan hasil akhir dari bentuk yang disebut dalam huruf c bukanlah kesepakatan, tetapi berupa putusan. Di dalam kepustakaan asing bentuk yang disebut dalam huruf a adalah "*negotiation*" (negosiasi), sedangkan bentuk yang disebut dalam huruf b adalah "*mediation*" (mediasi). Bentuk yang disebut dalam huruf c adalah "*arbitration*" (arbitrasi).

Upaya untuk memperoleh ganti kerugian melalui perundingan juga ditemukan di Jepang dan Amerika Serikat, tetapi tidak di Belanda. Jepang telah memiliki prosedur yang

⁸⁶ Ibid, Pasal 31.

baku yang ditetapkan dalam *The Act for the Resolution of Pollution Disputes of 1970*. Sebagai pelaksanaan dari undang-undang itu telah dibentuk badan administratif kolegal di tingkat nasional (*Environmental Dispute Coordination Commission*) dan di tingkat daerah (*Environmental Dispute Council*). Kedua badan itu menjalankan fungsi-fungsi konsiliasi, mediasi dan arbitrase.⁸⁷

Di Amerika Serikat sejak awal tahun 1970 muncul minat dan perhatian terhadap mekanisme penyelesaian sengketa lingkungan di luar pengadilan yang disebut dengan "*alternative dispute resolution*" dan lazim disebut dengan singkatan ADR . ADR terdiri atas beberapa bentuk seperti negosiasi ("*negotiation*"), mediasi ("*mediation*"), pencari fakta ("*fact finding*"), konsiliasi ("*conciliation*") dan arbitrase ("*arbitration*").⁸⁸ Dalam perkembangannya kemudian, beberapa negara bagian di Amerika Serikat telah menuangkan prosedur penyelesaian sengketa alternatif yang berkaitan dengan instalasi pengolahan limbah B3 ke dalam undang-undang

⁸⁷ Lihat Shozo Kondo, (1981) *Summary Procedures for the Settlement of Pollution Disputes* dalam Ichiro Kato, Nabuo Kumamoto dan W.H. Matthews, (1981) *Environmental Law and Policy in the Pacific Basin Area*, h. 104-105 dan 108; juga Siti Sundari Rangkuti, *op.cit.*, (1996), h. 180-182.

⁸⁸ Lihat S.B. Goldberg, E.D. Green dan F.E.A. Sander, (1985), *Dispute Resolution*; J.M. Nolan-Haley, (1992), *Alternative Dispute Resolution*,

sebagaimana diungkapkan oleh Bingham:⁸⁹

Environmental dispute resolution has grown beyond the resolution of disputes on a case-by-case basis to the institutionalization, by statute of procedures for resolving environmental disputes. Statutes in Massachusetts, Rhode Island, Virginia and Wisconsin authorize or even require negotiation of hazardous waste facility siting disputes.

Jika di Jepang fungsi-fungsi mediator, konsiliator dan arbitrator dilakukan oleh badan-badan yang dibentuk oleh pemerintah, maka di Amerika Serikat, fungsi-fungsi itu dijalankan oleh badan-badan swasta, sehingga berkembang ke arah lahirnya profesi mandiri.⁹⁰ Indonesia tampaknya dapat dikembangkan sekaligus model Jepang dan Amerika Serikat. Para pengguna jasa mediasi diberi keleluasaan untuk memilih jasa mediator pemerintah atau jasa mediator swasta.

4. Penegakan Hukum Lingkungan Kepidanaan

4.1. Sanksi pidana

⁸⁹ Gail Bingham, "Resolving Environmental Disputes: A Decade of Experience", RESOLVE Vol. 15, 1982, h. 3.

⁹⁰ Badan-badan swasta di Amerika Serikat yang bergerak dalam pemberian jasa mediasi, antara lain, adalah: The Office of Environmental Mediation di Seattle, CDR di Boulder, Natural Heritage Institute di San Francisco, JAMS/Endispute di Seattle dan Western Network di New Mexico. Mereka yang memberikan jasa ADR di Amerika Serikat juga telah membentuk asosiasi yang disebut "Society for Professional in Dispute Resolution" disingkat SPIDER.

Meskipun pengelolaan B3 diatur dalam beberapa perangkat peraturan perundang-undangan, hanya dua di antaranya yang memuat sanksi pidana, karena selebihnya dalam bentuk peraturan pemerintah atau keputusan menteri, sehingga tidak dapat mengandung muatan rumusan ketentuan pidana. Peraturan perundang-undangan yang memuat sanksi-sanksi pidana adalah *Gevaarlijke Stoffen Ordonnantie Stb. 1949 No. 337* (seterusnya disingkat GSO) dan Undang-Undang No. 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman yang juga mengatur tentang pemanfaatan pestisida. Selain sanksi-sanksi pidana dalam GSO dan Undang-Undang No. 12 Tahun 1992, sanksi pidana dalam Pasal 22 UULH - sebelum dinyatakan tidak berlaku oleh UUPLH - dapat didayagunakan dalam penegakan hukum di bidang pengelolaan B3.

Sanksi pidana dalam GSO dirumuskan dalam Pasal 2 ayat (1), yakni:

Barangsiapa melanggar Pasal 1 atau tidak memenuhi syarat-syarat izin yang dimaksudkan pada Pasal 1, dipidana dengan setinggi-tingginya hukuman 3 bulan atau denda setinggi-tingginya Rp. 75000.

Sanksi pidana dalam GSO mengandung dua kelemahan. Pertama, tampak jelas, bahwa sanksi itu memuat ancaman hukuman yang begitu ringan dan tidak memadai dibandingkan akibat-akibat yang ditimbulkan oleh penggunaan B3 oleh sektor-sektor usaha. Kedua, sanksi itu hanya berlaku terhadap kegiatan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 GSO, yakni memasukkan ke Indonesia dan menggunakan B3 tanpa izin, sedangkan peristiwa-peristiwa yang terjadi dalam pengolahan B3 atau

selama proses produksi, misalnya terjadinya tumpahan B3 atau perembesan B3 cair ke luar lokasi badan usaha yang dapat menimbulkan bahaya bagi kesehatan manusia dan lingkungan di luar jangkauan sanksi itu. Dalam peristiwa semacam itu, Pasal 22 UULH memang dapat didayagunakan. Akan tetapi, rumusan Pasal 22 UULH yang memuat rumusan delik materiil tidak memadai dan tidak dapat diandalkan sebagai sebuah sarana penegakan hukum lingkungan kepidanaan di bidang pengelolaan B3, karena berarti tindakan diambil setelah lingkungan tercemar.⁹¹ Padahal, karena sifat-sifat keberbahayaannya, B3 dapat menimbulkan kematian massal dan cacat tubuh banyak orang serta lingkungan tercemar yang tidak dapat terpulihkan lagi. Mengingat besaran dan sifat dampak negatif B3, pengelolaan B3 semestinya lebih dititikberatkan pada pendekatan preventif melalui penciptaan delik formal dalam sebuah undang-undang sebagai perwujudan dari asas pencegahan pencemaran dan asas keberhati-hatian. Perkembangan penting dalam perumusan sanksi pidana lingkungan adalah setelah

⁹¹ Pasal 22 UULH berbunyi sebagai berikut:
(1) Barangsiapa dengan sengaja melakukan perbuatan yang menyebabkan rusaknya lingkungan hidup atau tercemarnya lingkungan hidup yang diatur dalam undang-undang ini atau undang-undang lain diancam dengan pidana penjara selama-lamanya 10 (sepuluh) tahun dan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 100.000.000, (seratus juta rupiah).
(2) Barangsiapa karena kelalaiannya melakukan perbuatan yang menyebabkan rusaknya lingkungan hidup yang diatur dalam undang-undang ini atau undang-undang lain diancam pidana kurungan selama-lamanya 1 (satu) tahun dan atau denda setinggi-tingginya Rp. 1.000.000, (satu juta rupiah).

pengundangan UUPH yang memuat rumusan delik formal, di samping delik materiil, sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 43 ayat (1) UUPH.⁹²

Sebelum pengundangan UUPH, sanksi pidana Pasal 22 UUPH didayagunakan sebagai ancaman pidana bagi pelanggaran terhadap PP No. 19 tahun 1994 yang diubah dengan PP No. 12 tahun 1995, sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 39:⁹³

⁹²UUPH, Pasal 43 ayat (1) berbunyi:
 "Barangsiapa yang dengan melanggar ketentuan perundang-undangan yang berlaku, sengaja melepaskan atau membuang zat, energi, dan/atau komponen lain yang berbahaya dan beracun masuk di atas atau ke dalam tanah, ke dalam dalam udara atau ke dalam permukaan air, melakukan impor, ekspor, memperdagangkan, mengangkut menyimpan bahan tersebut, menjalankan instalasi yang berbahaya, padahal mengetahui atau sangat beralasan untuk menduga bahwa perbuatan tersebut dapat menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup atau membahayakan kesehatan umum atau nyawa orang lain, diancam dengan pidana penjara paling lama enam tahun dan denda paling banyak Rp 300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah)."

⁹³Pasal 5 tentang larangan membuang limbah ke dalam media lingkungan;

Pasal 6 tentang kewajiban mengolah atau menyerahkan limbah kepada pengolah;

Pasal 8 tentang jangka waktu penyimpanan paling lama 90 hari dan persyaratan tempat penyimpanan;

Pasal 10 tentang penghasil bertindak sebagai pengumpul wajib memnuhi ketentuan tentang pengumpul;

Pasal 13 tentang lama waktu penyimpanan oleh pengumpul, yakni 90 hari;

Pasal 14 penghasil limbah yang bertindak sebagai pengangkut tunduk pada ketentuan tentang pengangkut;

Pasal 17 tentang kewajiban menggunakan sarana pnegangkutan sesuai dengan ketentuan;

Pasal 18 (2) tentang pengoperasian insinerator harus memenuhi persyaratan;

Pasal 19 tentang lokasi penimbunan tidak memnuhi

Badan usaha yang melanggar ketentuan Pasal 5, Pasal 6, Pasal 8, Pasal 10, Pasal 13, Pasal 14, Pasal 17, Pasal 18 ayat (2), Pasal 19, Pasal 20, Pasal 21, Pasal 28, dan Pasal 35 ayat (1) yang mengakibatkan terjadinya pencemaran dan/ atau kerusakan lingkungan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 22 Undang-Undang No. 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Mengacu kepada sanksi pidana dalam Pasal 22 UULH tentu tidak memadai karena kelemahan dari rumusan Pasal 22 UULH sebagai sebuah sarana penegakan hukum lingkungan kepidanaan seperti telah dibahas pada alinea sebelumnya. Namun, pembuat PP No.19 Tahun 1994 yang diubah dengan PP No. 12 Tahun 1995 tetap mendayagunakan sanksi pidana Pasal 22 UULH karena peraturan pemerintah itu sendiri tidak dapat menciptakan sanksi pidana. Dengan kata lain, sanksi pidana bukan materi muatan peraturan pemerintah, tetapi undang-undang.

Sanksi pidana dalam UU No. 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman dirumuskan dalam Pasal 60 ayat (1) dan (2), yakni:

(1) Barangsiapa dengan sengaja ...

g. mengedarkan pestisida yang tidak terdaftar atau tidak sesuai dengan label sebagaimana dimaksud

persyaratan teknis geografis;

Pasal 20 tentang kewajiban melaksanakan langkah-langkah pencegahan dan pemantauan air bawah tanah dan penanggulangannya paling kurang dalam jangka waktu 30 tahun;

Pasal 21 tentang kewajiban memperoleh izin bagi kegiatan pengumpulan, pengangkutan, pengolahan, dan penimbunan limbah;

Pasal 28 tentang larangan melakukan pengenceran;

Pasal 35 (1) tentang tanggungjawab penghasil, pengangkut, pengumpul, dan pengolah limbah B3 atas penanggulangan kecelakaan dan pencemaran.

dalam Pasal 38 ayat (1);

- h. tidak memusnahkan pestisida yang dilarang peredarannya, tidak memenuhi standar mutu, rusak atau tidak terdaftar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41; ...

dipidana dengan penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp. 250.000.000 (dua ratus lima puluh juta rupiah)

(2) Barangsiapa karena kelalaiannya ...

- g. mengedarkan pestisida yang tidak terdaftar atau tidak sesuai dengan label sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (1);

- h. tidak memusnahkan pestisida yang dilarang peredarannya, tidak memenuhi mutu, rusak atau tidak terdaftar sebagaimana dimaksud dalam pasal 41;...

dipidana dengan pidana kurungan paling lama 12 (dua belas) atau denda paling banyak Rp. 50.000.000 (lima puluh juta rupiah).

Lingkup penerapan sanksi pidana dalam UU No 12 Tahun 1992 hanya terbatas pada B3 pestisida yang tidak terdaftar atau dilarang beredar. Sebaliknya, soal kesalahan atau kegagalan pengelolaan pestisida terdaftar di luar jangkauan sanksi itu. Padahal, pestisida terdaftar dan yang diizinkan beredar tetap mengandung risiko kesehatan dan lingkungan.

Peristiwa-peristiwa yang perlu dikenai sanksi dalam bentuk delik formal dalam rangka pengelolaan B3 pada umumnya, termasuk pestisida, adalah:

- a. Tidak melaporkan atau memberitahukan kepada badan pemerintah yang berwenang tentang telah terjadinya tumpahan, kebocoran, perembesan, limpahan aliran, pelepasan, penguapan B3 ke dalam lingkungan (tanah, air permukaan, air bawah tanah, laut dan udara);
- b. membuang B3 atau limbah B3 ke lingkungan tanpa izin;
- c. mengangkut, menyimpan atau mengolah B3 ke instalasi pengolahan limbah B3 yang belum memiliki izin;

d. memberikan informasi yang tidak benar tentang sifat-sifat bahan yang bersangkutan.

Jika dilihat rumusan delik formal dalam Pasal 43 (1) dan (2) UUPH, maka rumusan Pasal tersebut sudah mencakup peristiwa-peristiwa yang disebut dalam huruf b, c, dan d, tetapi belum mencakup peristiwa yang disebut dalam huruf a. Di Amerika Serikat berdasarkan beberapa undang-undang lingkungan, tidak segera memberitahukan kepada badan pemerintah yang berwenang tentang telah terjadinya tumpahan, kebocoran, perembesan, limbah aliran, pelepasan, penguapan B3 ke dalam lingkungan merupakan tindak pidana, sebagaimana diungkapkan Arbuckle⁹⁴: "several of the environmental statutes make it a criminal offense to fail to immediately notify of the discharge or release certain pollutants or hazardous substances" (garis bawah penulis). Sanksi pidana terhadap kesengajaan atau kelalaian tidak segera melaporkan terjadinya pelepasan atau tumpahan B3 diperlukan agar pimpinan perusahaan atau karyawan pengelola B3 tidak menganggap remeh terjadinya tumpahan atau pelepasan B3, mengingat sifat dampak negatif B3 terhadap lingkungan dan kesehatan manusia. Jika badan pemerintah berwenang lebih awal mengetahui terjadinya pelepasan atau tumpahan B3, maka

⁹⁴J.G. Arbuckle, (1993), "Liabilities and Enforcement" dalam J.G. Arbuckle (1993), Environmental Law Handbook, Government Institute Mc Rockfille, h. 49.

badan pemerintah yang berwenang dapat mengevaluasi dan memprakirakan dampaknya serta menyarankan langkah-langkah pengamanan. Perumusan sanksi pidana semacam itu juga sejalan dengan asas keberhati-hatian dan pencegahan pencemaran.

4.2. Pertanggungjawaban pidana badan hukum

Agar sanksi pidana sebagai sarana penegakan hukum lingkungan kepidanaan dapat menimbulkan pengaruh pada upaya mewujudkan kegiatan usaha yang berwawasan lingkungan, maka tuntutan pidana hendaknya tidak hanya diarahkan kepada karyawan sebagai pelaku dalam perbuatan pencemaran atau merusak lingkungan seperti dalam kasus terdakwa Suwandi, karyawan PT Surabaya Mekabox berdasarkan Putusan Pengadilan Negeri Gresik No. 04/Pid-B/1995/PN.GS, 29 Mei 1995, tetapi juga kepada mereka yang mengendalikan dan menentukan jalannya perusahaan, yakni pengurus dan manajer. Ancaman tuntutan pidana akan mendorong mereka dalam membuat keputusan-keputusan dan memimpin para karyawan agar senantiasa memperhatikan secara sungguh-sungguh upaya perlindungan lingkungan, sehingga pada gilirannya akan meningkatkan kinerja pengelolaan lingkungan badan usaha. Pertanyaan penting yang perlu dibahas adalah atas dasar apa pengurus, termasuk para manajer, dapat dituntut. Dalam sub bab ini akan dikaji, bahwa konsep pertanggungjawaban pidana badan hukum atau korporasi menyediakan peluang atau dasar bagi penuntutan terhadap

pengurus badan hukum atau korporasi.⁹⁵

Reksodiputro⁹⁶ mengungkapkan tiga sistem pertanggungjawaban pidana korporasi, yaitu:

- (a) pengurus sebagai pembuat dan penguruslah yang bertanggungjawab;
- b. korporasi sebagai pembuat dan pengurus bertanggungjawab;
- c. korporasi sebagai pembuat dan juga sebagai yang bertanggungjawab.

Dengan demikian, pertanggungjawaban badan hukum tetap membuka kemungkinan untuk menuntut dan mempidana individu-individu, termasuk para pengurus atau manejer, di

⁹⁵ Istilah "korporasi" berasal dari kata "*corporation*" atau "*corporate*" yang dapat ditemukan dalam kepustakaan hukum Bahasa Inggris. Dalam kepustakaan hukum pidana di Indonesia, istilah "korporasi" digunakan, antara lain, oleh Mardjono Reksodiputro (1989) dalam Pertanggungjawaban Pidana Korporasi Dalam Tindak Pidana Korporasi, makalah disajikan dalam Seminar Nasional Kejahatan Korporasi, 23 - 24 Nopember 1989, Fakultas Hukum Univ. Diponegoro, Semarang. Penggunaan istilah "badan hukum" dipengaruhi oleh kepustakaan hukum Belanda yang mengenal konsep "*rechts persoon*" yang dalam kepustakaan hukum Indonesia diterjemahkan dengan istilah "badan hukum". Namun, kedua istilah itu dalam lapangan hukum pidana tidak mengandung perbedaan. Lihat Kartono, (1997), Tanggungjawab Pidana Perusahaan Industri Dalam Tindak Pidana Pencemaran Lingkungan, Tesis Magister, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, hal. 53-55. D.S. Schaffmeister, N. Keijzer dan E.PH. Sutorius (1995) dalam Hukum Pidana, edisi terjemahan oleh J.E. Sahetapy, Liberty Yogyakarta, h. 277 juga menggunakan istilah "badan hukum" dan "korporasi" tanpa pembedaan.

⁹⁶ Ibid, 9.

samping badan hukum itu sendiri. Bagaimanapun peran manusia atau individu-individu tetap penting dan oleh karena itu mereka perlu menjadi sasaran penuntutan, sesuai dengan pandangan berikut⁹⁷ :

How do we make corporations and other organizations comply ? They have no arms, no legs, no conscience - if you cut them, they don't bleed, you can't fine them enough to get their attention... Individuals make a difference in corporations. They are not nameless and faceless. They can go to jail. We can get their attention. (garis bawah dari penulis).

Pengurus adalah individu-individu yang mempunyai kedudukan atau kekuasaan sosial, setidaknya dalam lingkup perusahaan tempat mereka bekerja. Oleh sebab itu, selain menikmati kedudukan sosial, perlu pula diiringi dengan tanggungjawab sebagaimana motto: where social power exists, so does responsibility".⁹⁸

4.2.1. Pertanggungjawaban pidana badan hukum dalam tindak pidana lingkungan di Indonesia

GSO memuat ketentuan tentang dapat dituntut dan dihukumnya pengurus suatu badan usaha, sebagaimana

⁹⁷ Arbuckle, op.cit., h. 56.

⁹⁸ Gunter Heine, (1994), "Summary" dalam Die Strafrechtliche Verantwortlichkeit von Unternehmen , Nomos Verlagsgesellschaft, h. 320.

dirumuskan dalam Pasal 3 (1), (2), (3) dan (4) GSO.⁹⁹ Dari ketentuan Pasal 3 ayat (3) GSO dapat diketahui bahwa pengurus badan usaha, yaitu baik perusahaan-perusahaan yang berbentuk badan hukum maupun tidak, hanya dapat dihukum

⁹⁹ Terjemahan oleh Direktorat Jenderal Pengawasan Obat dan Makanan Departemen Kesehatan, dalam Kumpulan Peraturan Perundang-undangan Farmasi, (1977), Pasal 3 (1), (2) (3) dan (4) GSO berbunyi sebagai berikut:

- " (1) Jika suatu tindakan, yang dapat dihukum berdasarkan ordonansi ini, dilakukan oleh suatu badan hukum, suatu perusahaan, salah satu kumpulan dari orang-orang, diadakan suatu pengusutan hukuman dan tindakan dijatuhkan terhadap:
- A. (a) Anggota-anggota pengurus yang berdomisili di Indonesia dari badan hukum itu atau kumpulan dari orang-orang; persero-sero yang berdomisili di Indonesia dari perusahaan itu atau orang-orang yang tinggal di Indonesia yang mengurus secara aktif kekayaan perusahaan itu, atau:
- (b) Jika orang yang tersebut di (a) berhalangan atau tidak ada, wakil-wakil dari mereka dan/atau
- B. Mereka, yang memberikan perintah untuk tindakan ini, atau yang sebenarnya duduk dalam pimpinan pada perbuatan yang terlarang.
- (2) Suatu tindakan dianggap dilakukan oleh atau atas nama badan hukum, perusahaan-perusahaan, kumpulan dari orang-orang, jika tindakan ini dilakukan oleh orang-orang, yang baik berdasarkan dinas maupun bukan dinas, bertindak dalam hubungan dengan badan hukum, perusahaan, kumpulan dari orang-orang, dengan tidak terkecuali orang-orang tersebut di atas bertindak tersendiri atau unsur-unsur perbuatan bersama terdapat pada mereka.
- (3) Jika ternyata tindakan itu dilakukan di luar pengetahuan mereka, maka tidak diadakan hukuman terhadap orang-orang yang disebut pada ayat (1) A.
- (4) Ketentuan pada ayat pertama berlakujuga terhadap suatu badan hukum, perusahaan atau kumpulan dari orang-orang lain, yang bertindak sebagai wakil dari suatu badan hukum lain, perusahaan lain, kumpulan dari orang-orang.

apabila "mengetahui" terjadinya tindak pidana. Dengan kata lain, pengurus dapat dipersalahkan jika mereka mengetahui tentang terjadinya tindak pidana dan sebaliknya pula. "Mengetahui" berkaitan dengan suasana mental atau batin. Oleh sebab itu, kapankah pengurus dapat dikatakan mengetahui terjadinya tindak pidana, sehingga mereka dapat dipersalahkan, adalah sebuah permasalahan hukum. Penjelasan terhadap permasalahan ini dapat diberikan melalui kajian perbandingan terhadap perkembangan hukum di Belanda dan Amerika Serikat yang, antara lain, telah melahirkan makna konseptual tentang "mengetahui" sebagai unsur dapat dipersalahkannya pengurus badan usaha, sebagaimana diuraikan dalam sub Bab 4.2.2 dan 4.2.3.

Di Indonesia konsep tindak pidana oleh badan hukum juga ditemukan dalam Pasal 15 ayat (1), (2) dan (3) UU No. 7 Drt Tahun 1955 tentang Tindak Pidana Ekonomi dan Pasal 17 ayat (1), (2), (3) dan (4) UU No. 11 Pns Tahun 1963 tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi. Pasal 15 ayat (1) UU No. 7 Drt Tahun 1955 menyebutkan bahwa, jika tindak pidana ekonomi dilakukan oleh suatu badan hukum, perseroan, perserikatan, yayasan, maka tuntutan dan hukuman pidana dapat dikenakan baik terhadap badan hukum, perseroan, perserikatan, yayasan yang bersangkutan, maupun terhadap "mereka yang memberi perintah atau yang menjadi pemimpin" ataupun terhadap kedua-duanya, yakni badan usaha itu dan orang yang memberi perintah atau yang bertindak sebagai pemimpin. Pasal 15 ayat (3) UU No. 7 Drt Tahun 1955 menyebutkan bahwa, jika badan

usahanya yang dituntut, maka badan usaha itu diwakili oleh "pengurus". Pasal 17 ayat (1) UU No. 11 Pnps Tahun 1963, antara lain, menyebutkan bahwa, tuntutan dapat dilakukan terhadap badan hukum, perseroan, perserikatan orang, yayasan atau organisasi lainnya maupun terhadap mereka yang memberikan perintah atau yang bertindak sebagai pemimpin dalam melakukan tindakan pidana, maupun terhadap kedua-duanya, yakni badan hukum dan mereka yang memberi perintah atau yang bertindak sebagai pemimpin. Pasal 17 ayat (3) menyebutkan bahwa, dalam hal badan hukum yang dituntut, maka badan hukum diwakili oleh "pengurus"nya.

Beberapa undang-undang lain juga menegaskan bahwa, badan usaha atau perusahaan dapat dituntut dan dihukum secara pidana, seperti UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok Pertambangan, UUNo. 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian dan UU No. 9 Tahun 1985 tentang Perikanan, tetapi undang-undang ini tidak mengatur lebih rinci tentang siapa yang mewakili badan usaha itu jika diajukan tuntutan. Namun, dengan mengacu pada dua undang-undang sebelumnya, yakni UU No. 7 Drt Tahun 1955 dan UU No. 11 Pnps Tahun 1963 dapat ditarik pengertian bahwa, jika sebuah badan usaha dituntut, maka pengurus badan usaha yang bersangkutanlah yang mewakili.

Perkembangan terakhir tentang perumusan tindak pidana oleh badan hukum, khususnya dalam lingkup tindak pidana lingkungan, adalah dengan pengundangan UUPLH. Ketentuan tentang tindak pidana lingkungan oleh badan hukum dirumuskan

dalam Pasal 45, 46 ayat (1), (2), (3) dan (4) UUPLH. Ketentuan Pasal 46 ayat (1) dan (2) membuka peluang bagi penuntutan dan pemidanaan terhadap pengurus badan hukum atau korporasi dapat dilakukan atas dasar ketentuan Pasal 46 ayat (1) dan (2)¹⁰⁰, yaitu apabila pengurus memenuhi kriteria sebagai "pemberi perintah untuk melakukan tindak pidana atau bertindak sebagai pemimpin" dalam tindak pidana lingkungan.

Pada dasarnya, rumusan tindak pidana lingkungan oleh badan hukum dalam UUPLH menyerupai Pasal 51 W.v.s. (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Belanda), oleh sebab itu, penerapan Pasal 51 W.v.s. dapat dijadikan perbandingan dalam melihat kemungkinan penerapan Pasal 46 ayat (1) dan (2)

¹⁰⁰ Pasal 45 ayat (1) dan (2) UUPLH berbunyi:

- (1) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Bab ini dilakukan oleh atau atas nama badan hukum, perseroan, perserikatan, yayasan atau organisasi lain, tuntutan pidana dilakukan dan sanksi pidana serta tindakan tata tertib sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47 dijatuhkan baik terhadap badan hukum, perseroan, perserikatan, yayasan atau organisasi lain tersebut maupun terhadap mereka yang memberi perintah untuk melakukan tindak pidana tersebut atau yang bertindak sebagai pemimpin dalam perbuatan itu atau terhadap kedua-keduanya.
- (2) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Bab ini, dilakukan oleh atau atas nama badan hukum, perseroan, perserikatan, yayasan atau organisasi lain, dan dilakukan oleh orang-orang, baik berdasarhubungan kerja maupun berdasar hubungan lain, yang bertindak dalam lingkungan badan hukum, perseroan, perserikatan, yayasan atau organisasi lain, tuntutan pidana dilakukan dan sanksi pidana dijatuhkan terhadap mereka yang memberi perintah atau yang bertindak sebagai pimpinan tanpa mengingat apakah orang-orang tersebut, baik berdasar hubungan kerja maupun berdasar hubungan lin, melakukan tindak pidana secara sendiri atau bersama-sama.

UUPLH di Indonesia, khususnya tentang pemidanaan pengurus badan hukum atau korporasi.

4.2.2. Pertanggungjawaban pidana badan hukum dalam tindak pidana lingkungan di Belanda

Pasal 51 ayat (2) W.v.s. membuka peluang bagi penuntutan dan pemidanaan terhadap pengurus badan hukum, di samping badan hukum itu sendiri, apabila pengurus yang bersangkutan bertindak sebagai "yang memerintahkan perbuatan atau apabila secara nyata memimpin lakukan perbuatan yang terlarang".¹⁰¹ Berdasarkan putusan H.R., faktor penting yang menentukan apakah seorang pengurus bertanggungjawab atas tindak pidana lingkungan yang dilakukan oleh badan hukum adalah "whether he failed to take measures to prevent the act, measures he was empowered to take and which he might be reasonably expected to have taken, thus consciously

¹⁰¹ Dikutip dari D.S. Schaffmeister, N. Keijzer dan E.PH. Sutorius, op.cit., ketentuan Pasal 51 W.v.s. , antara lain, berbunyi sebagai berikut:

1. perbuatan pidana dapat dilakukan oleh perorangan dan oleh badan hukum;
2. apabila suatu perbuatan pidana dilakukan oleh suatu badan hukum, tuntutan pidana dapat dilakukan dan pidana serta tindakan yang tersedia dalam undang-undang dapat dijatuhkan kepada:
 - (a) badan hukum, atau
 - (b) terhadap mereka yang memerintahkan perbuatan serta juga terhadap mereka yang telah secara nyata memimpin lakukan perbuatan yang dilarang tersebut, atau
 - (c) terhadap yang disebut dalam butir a dan b sekaligus.

accepting a significant probability that misconduct would take place."¹⁰²

Waling et al.¹⁰³, dengan mendasarkan pandangannya pada putusan H.R. mengemukakan sebagai berikut:

From Supreme Court judgements that if an official is to be held criminally responsible, he must have been in some way actively or passively, involved in the misconduct of the legal entity. He need not necessarily have been aware of facts which bore a direct relationships with it (conditional intent). ... Responsibility is derived from a breach of the duty to take proper care and a kind of *culpa in causa* reasoning. Thus, for example, in environmental cases before both the Den Haag Court and the Amsterdam Court it was accepted thta those actually in charge were responsible because the managing director has exercised insufficient control over the state affairs within his company; the question wheteher he actually knew that criminal offences were being committed in his company was not considered at all.

Dari uraian itu terungkap bahwa seorang pengurus ("*managing director*") memikul pertanggungjawaban pidana apabila:

- secara aktif atau pasif terlibat dalam tindak pidana;
- mengetahui fakta-fakta yang berhubungan dengan tindak pidana;
- tidak melaksanakan pengawasan yang memadai tentang

¹⁰²Cornelie Waling, I.M. Koopmans, Marianne Rutgers, J.M. Sjocrona, Nastja van Strien, Peter J.P. Tak, (1994), "Crimes Against the Environment", International Review of Penal Law Vol. 65, 1994, h. 1075.

¹⁰³Ibid, h. 1075-1076.

jalannya perusahaan, sehingga perusahaan tidak memenuhi ketentuan undang-undang lingkungan;

- mengetahui secara nyata ("actually knew") tentang terjadinya tindak pidana bukan suatu prasyarat bagi timbulnya pertanggungjawaban pidana.

Bahwa "mengetahui secara nyata" bukan prasyarat pemidanaan terhadap pengurus berarti telah mempersempit upaya pembelaan diri pengurus dalam hal terjadinya tindak pencemaran atau perusakan lingkungan oleh badan hukum atau korporasi, karena pengurus tidak dapat dengan mudah menggunakan ketidaktahuannya sebagai alasan pembelaan diri.

Selanjutnya, untuk memenuhi kriteria "memimpin secara nyata atau pemberi perintah", tidak dipersyaratkan bahwa hanya orang yang bersangkutanlah - dengan mengecualikan orang-orang lain- yang mempunyai kekuasaan di tangannya sendiri. Dalam *Nut-arrest* (H.R. 16 Juni 1981), *Hoge Raad* dalam putusannya menyatakan¹⁰⁴:

Di dalam pergaulan, orang yang tidak hanya seorang diri atau hanya untuk dirinya sendiri, tetapi bersama-sama dalam hubungan organisatoris dan yang telah menjalin persekutuan bersama dalam perkumpulan sesuai dengan apa yang telah disetujui serta sesuai dengan pembagian tugas mereka bersama, serta dalam hubungan kerjasama yang sangat erat sebagaimana yang telah ditetapkan oleh Pengadilan Tinggi, telah melaksanakan pemberian pimpinan yang nyata pada perbuatan yang terlarang dari suatu badan hukum, dipertanggungjawabkan kepada mereka yang telah memberikan pimpinan nyata". Tidak ada

¹⁰⁴ Schaffmesiter et al., *ibid*, h. 287.

alasan untuk menyimpang dari Pasal 51 ayat 2 butir 2e: "mereka yang telah memimpin secara nyata perbuatan terlarang" tersebut secara lebih terbatas.

Putusan H.R. tersebut mengandung doktrin bahwa, meskipun di dalam perusahaan terdapat pembedangan tugas kepemimpinan, pimpinan sebuah perusahaan secara bersama-sama dapat dipidana tanpa harus menggunakan konstruksi hukum penyertaan.¹⁰⁵

4.2.3. Pertanggungjawaban pidana badan hukum dalam tindak pidana lingkungan di Amerika Serikat

Di Amerika Serikat terdapat kecenderungan untuk menuntut pengurus ("*corporate officers*") atau unsur pimpinan ("*chief executive officers*") suatu badan usaha yang telah melanggar ketentuan pidana dalam perundang-undangan lingkungan. Upaya penuntutan dan pidanaan terhadap pengurus dapat dilakukan karena ketentuan dalam perundang-undangan lingkungan memuat atau diinterpretasikan oleh hakim mengandung "*vicarious liability*".¹⁰⁶

¹⁰⁵ Schaffmeister et al., ibid.

¹⁰⁶ Lihat Christopher Harris, Patrick O. Cavanaugh dan Robert L. Zisk, "Criminal Liability for Violations of Hazardous Waste Law: The Knowledge of Corporations and their Executives", Wake Forest Law Review Vol. 23, 1988, h. 227-236; F.B. Friedmann, (1993), Practical Guide to

"*Vicarious liability*" adalah sebuah bentuk pertanggungjawaban pidana dalam tradisi "*common law*" yang memungkinkan seorang majikan dihadapkan sebagai terdakwa atas perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh karyawannya.¹⁰⁷ Untuk memahami konsep pertanggungjawaban pidana ini perlu dibahas lebih dahulu konsep peristiwa pidana dalam tradisi "*common law*". Dalam setiap peristiwa pidana terdapat dua unsur, yaitu unsur eksternal atau disebut juga "*actus reus*" dan unsur internal atau disebut juga "*mens rea*". "*Actus reus*" terdiri atas melakukan sesuatu ("*act*") dan tidak melakukan sesuatu ("*omission*"). "*Mens rea*" adalah keadaan mental atau batin seseorang yang dapat berupa "*intention*", "*recklessness*" dan "*negligence*".¹⁰⁸ Pada dasarnya dalam setiap peristiwa pidana, kedua unsur itu harus dibuktikan terhadap diri si terdakwa. Akan tetapi, keharusan membuktikan kedua unsur itu tidak berlaku dalam hal penerapan "*vicarious liability*". Dengan demikian "*vicarious liability*" mengandung pengertian pokok sebagai berikut: seorang majikan atau pimpinan perusahaan dapat dipidana atas perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh

Environmental Management, Environmental Law Institute, Washington DC, h. 40.

¹⁰⁷ Marissa Cremona, (1989), Criminal Law, Mac Millan Education Ltd., London, h. 62.

¹⁰⁸ Ibid.

karyawannya atau bawahannya dalam rangka pelaksanaan tugas. Dengan menelusuri beberapa putusan pengadilan yang menerapkan "*vicarious liability*", Cremona menemukan adanya dua macam konstruksi hukum, yakni:

1. beberapa putusan pengadilan memperlihatkan bahwa, tindakan materiel ("*actus reus*") melawan hukum yang dilakukan oleh karyawan atau bawahan dibebankan kepada diri si terdakwa (majikan atau pimpinan), tetapi harus dibuktikan adanya "*mens rea*" pada atau dalam diri si majikan atau pimpinan.¹⁰⁹
2. Beberapa putusan lainnya merumuskan "*vicarious liability*" lebih progresif, yakni baik tindakan materiel ("*actus reus*") maupun "*mens rea*" dari karyawan atau bawahan dapat dibebankan kepada majikan, terutama dalam hal terjadi pendelegasian wewenang dari pimpinan kepada karyawan atau bawahannya.¹¹⁰ Penerapan "*vicarious liability*" menurut pengertian ini berlaku dalam kasus-kasus yang berkaitan dengan perizinan dan dengan

¹⁰⁹ Cremona mengatakan: "...where the act of the employee or agent becomes that of the employer or principal, *mens rea* must be proven against the employer if it is required by the particular offence. It is only the act, and not the *mens rea* which is imputed." Lihat Cremona, *ibid*, h. 63.

¹¹⁰ Cremona mengatakan: "employers without any *mens rea* have been held libale on the basis of the *actus reus* and *mens rea* of the employee to whom authority has been delegated". Cremona, *ibid*.

persyaratan terdapat pendelegasian penuh dari majikan kepada si karyawan.¹¹¹

Di Amerika Serikat penerapan "vicarious liability" dalam kasus-kasus lingkungan bersumber dari beberapa undang-undang lingkungan. *The Clean Air Act* (CAA) dan *the Federal Water Pollution Control Act* (FWPCA) menyebutkan secara tegas bahwa, "responsible officers" termasuk dalam pengertian "persons" yang dapat dikenai sanksi pidana. Dengan adanya pemuatan kata-kata "responsible officers" telah diartikan adanya keinginan Kongres untuk juga meletakkan pertanggungjawaban pidana kepada "officers" atas tindakan-tindakan bawahan mereka ("subordinates") jika "officers" mengetahui terjadinya pelanggaran dan ia berwenang mencegahnya, tetapi ia tidak melakukannya.¹¹²

¹¹¹ Dalam kasus *Allen v. Whitehead*, seorang pemegang izin usaha sebuah rumah peristirahatan telah menyerahkan sepenuhnya pengelolaan rumah peristirahatan kepada seorang manajer. Ternyata si manajer telah menjalankan usaha pelacuran di rumah peristirahatan itu yang berarti bertentangan dengan undang-undang. Si pemegang izin rumah peristirahatan dihukum meskipun ia sendiri tidak mengetahui adanya praktek pelacuran di rumah peristirahatannya. Hakim dalam kasus ini berpendapat: "he had transferred to the manager the exercise of discretion in the conduct of the business, and it seems to me that the only reasonable conclusion is, regard being had to the purposes of this Act, that knowledge in the manager was knowledge in the keeper of the house." Lihat Cremona, *ibid*, h. 63-64.

¹¹² David W. Tundermann, "Personal Liability for Corporate Directors, Officers, Employees and Controlling Shareholders under State and Federal Environmental Laws", Rocky Mountain

Dalam konteks *The Resource Conservation and Recovery Act* (RCRA), pengurus suatu badan usaha juga dapat dituntut atas perbuatan melawan hukum oleh para karyawannya. Tuntutan ini dapat dilakukan karena adanya ketentuan dalam RCRA yang menyebutkan bahwa: "*persons who knowingly*" terjadinya perbuatan melawan hukum - antara lain pengangkutan dan pengiriman limbah B2 ke instalasi pengolahan limbah yang tidak memiliki izin, pengoperasian instalasi pengolahan limbah B2 tanpa izin dan pelanggaran terhadap standar atau persyaratan-persyaratan yang berlaku - dapat dipidana dengan hukuman penjara maksimal 2 (dua) tahun dan atau denda 50 juta dollar.

Penuntutan dan pembedaan terhadap pengurus atau pimpinan badan usaha atas perbuatan karyawannya dapat dilihat dari putusan Pengadilan Banding Wilayah Sebelas (*the Eleventh Circuit Court*) dalam kasus *US v. Hayes International Corp.* dan putusan Pengadilan Banding Wilayah Tiga (*the Third Circuit Court*) dalam kasus *US v. Johnson & Tower*. Dalam kasus *Hayes International Corp.*, seorang karyawan yang bertanggungjawab atas pengelolaan limbah B2 telah menyerahkan limbah B2 dari perusahaan Hayes kepada sebuah instalasi pengolahan limbah yang tidak memiliki izin sah. Si karyawan tidak mengetahui bahwa instalasi pengolahan limbah B2 itu tidak memiliki izin sah dan dia juga tidak

Mineral Law Institute Vol. 31, 1985, h. 2-9.

lebih dahulu menanyakan tentang status izin dari instalasi itu. Si karyawan dituntut dan dihukum atas perbuatannya mengirim dan menyerahkan limbah B2 kepada instalasi pengolahan tanpa memiliki izin sah. Demikian pula Direktur Hayes dituntut dan dihukum atas perbuatan karyawannya itu. Keduanya dianggap telah mengabaikan kewajiban hukum untuk memastikan status izin instalasi pengolahan limbah.¹¹³

Dalam kasus *US v. Johnson & Tower*, seorang mandor dan manejer sebuah perusahaan dihukum karena perusahaan itu telah membuang limbah B2 ke Sungai Delaware tanpa izin, sedangkan mereka mengetahui atau semestinya mengetahui (*"should have known"*) bahwa, pembuangan limbah itu harus dengan izin.¹¹⁴ Arti penting putusan hakim dalam kedua kasus itu diungkapkan oleh Woodka¹¹⁵ berikut:

Cases like *Hayes* and *Johnson & Tower* cannot be underestimated because they open the door for prosecutions based on what a director "should have known" as compared to what he actually knew, even when in instances where the statute requires intent or knowledge. What each of these cases ultimately does, is impose liability on an officer or director solely by virtue of his position in the corporation.

¹¹³Janet L. Woodka, "Sentencing the CEO: Personal Liability of Corporate Executives for Environmental Crimes", Tulane Environmental Law Journal Vol. 5, 1992, h. 651-652.

¹¹⁴Ibid; lihat juga Tundermann, op.cit., h. 2-9.

¹¹⁵Woodka, op.cit., h. 652.

Putusan Pengadilan dalam kedua kasus itu juga melahirkan sebuah konsep bahwa, seorang pengurus dapat memikul pertanggungjawaban pidana atas dasar pendekatan bahwa, "semestinya telah mengetahui". Seperti halnya putusan H.R. di Belanda yang menolak kriteria "mengetahui secara nyata" - tentang terjadinya tindak pidana - dijadikan prasyarat pemidanaan terhadap pengurus badan hukum, maka kriteria "semestinya telah mengetahui" berdasarkan putusan dua Pengadilan Banding Amerika Serikat juga memperlihatkan bahwa ketidaktahuan pimpinan perusahaan tidak dapat dijadikan alasan pembebasan pertanggungjawaban pidana.

4.2.4. Pertanggungjawaban pidana badan hukum dalam tindak pidana lingkungan di Jepang

Kepustakaan tentang hukum lingkungan Jepang dalam Bahasa Inggris yang tersedia tidak membahas secara lebih khusus tentang perkembangan konsep pertanggungjawaban pidana pimpinan atau pengurus badan hukum. Undang-Undang yang dapat dijadikan acuan untuk mengetahui konsep pertanggungjawaban pidana dalam bidang hukum tersebut adalah *Law for the Punishment of Crimes Relating to Environmental Pollution Which Adversely Affects the Health of Persons No. 142 of 1972*. Ketentuan yang berkaitan dengan pertanggungjawaban pidana pengurus atau pimpinan sebuah badan hukum ("corporation") dirumuskan dalam Pasal 3 dan Pasal 4 undang-

undang tersebut.¹¹⁶

Ketentuan Pasal 3 meletakkan pertanggungjawaban pidana kepada seseorang yang karena kurang hati-hatian dalam menjalankan usahanya telah membuang limbah yang membahayakan kesehatan masyarakat. Ketentuan ini dengan tegas ditujukan kepada orang yang menjalankan usaha dan bukan kepada seseorang yang bekerja sebagai karyawan. Ketentuan Pasal 4 berkaitan dengan tindak pidana seorang karyawan dari sebuah badan hukum dan tindak pidana yang dilakukan seseorang yang bekerja pada seorang majikan. Hukuman berupa denda selain dapat dikenakan terhadap karyawan yang melakukan tindak

¹¹⁶Teks Pasal 3 ayat (1) dan (2) berbunyi sebagai berikut:

"(1) A person, who through failure to exercise necessary care in the operation of his business endangers the lives or health of the public by discharging those substances which adversely affect the health of persons, in the conduct of activities of industrial plants or places of business, shall be punished by imprisonment with or without prison labor for not more than two years or a fine not exceeding two million yen."

"(2) A person who, as the result of the offence mentioned in the preceding paragraph, causes the death or bodily injured of another, shall be punished by imprisonment for not more than five years or a fine not exceeding three million yen."

Teks Pasal 4 berbunyi sebagai berikut:

"In the case of the representative of a corporation, or the proxy, employee or worker of a corporation or of an individual commits any of these offences mentioned in the preceding two articles, in connection with business of the corporation or individual, not only the violator shall be punished but the corporation or individual shall be punished by fines prescribed in the articles."

Teks dikutip dari Environment Agency, Government of Japan, 1994.

pidana juga terhadap badan hukum atau individu majikan. Namun, dalam hal tindak pidana dilakukan oleh karyawan sebuah perusahaan berbentuk badan hukum, Pasal 4 tidak menyebutkan bahwa direktur atau pengurus badan hukum yang bersangkutan dapat dituntut karena tindak pidana yang dilakukan oleh karyawan. Pasal 4 hanya menyebutkan bahwa badan hukum sendiri dapat dihukum dengan denda tanpa menyebut kemungkinan pimpinan atau pengurus juga dapat dihukum.

Akan tetapi, *Law for the Punishment of Crimes Relating to Pollution Which adversely Affects the Health of Persons, Law No. 142 of 1970* memuat ketentuan "presumption of causation" yang berfungsi untuk mengatasi kesulitan pembuktian dalam kasus-kasus hukum lingkungan kepidanaan. Ketentuan itu tercantum dalam Pasal 5 undang-undang tersebut.¹¹⁷

¹¹⁷ Article 5 *Law for the Punishment of Crimes Relating to Environmental Pollution Which Adversely Affects the Health of Persons, Law No. 142 of 1970* berbunyi sebagai berikut:

If in cases where a person has discharged those substances which adversely affect the health of persons, in the conduct of activities of industrial plants or places or business, to such extent that the lives or health of the public are to be endangered by that particular discharge alone, the lives or health of the public are already endangered and the danger may have been caused by the discharge of those substances, it shall be presumed to have been caused by the substances discharged by that person.

4.3. Saksi ahli dalam proses pengadilan kasus bahan berbahaya dan beracun

4.3.1. Fungsi dan kriteria saksi ahli

Keberhasilan sebuah tuntutan pidana maupun gugatan perdata sebagai sarana penegakan hukum bergantung pada memadai atau tidaknya alat-alat bukti yang mendukung tuntutan atau gugatan. Saksi ahli merupakan salah satu alat bukti. Mengingat bahwa kasus-kasus B2 bersangkutan paut dengan soal-soal teknis ilmiah, yang tidak dapat dijelaskan oleh saksi biasa, maka fungsi saksi ahli menjadi sangat penting. Setidaknya, hal ini tampak dari upaya Jaksa Penuntut dalam kasus pembuangan limbah bahan berbahaya di Tanjung Uban, Riau, yang telah menampilkan tiga orang saksi ahli, yakni satu orang dari Laboratorium Kriminologi POLRI, satu orang dari BAPEDAL dan satu orang dari perguruan tinggi. Selain itu, fungsi saksi ahli adalah untuk membantu pengadilan sebagaimana diungkapkan Cohen¹¹⁸ :

First, he provides basic information to the court

¹¹⁸ Stanley A. Cohen, (1980), "The Role of Forensic Experts in A Criminal Trial", Criminal Report, Vol. 3, 1980, h. 291. Bandingkan juga dengan yang dikemukakan oleh J.L. Sullivan dan R.J. Roberts (1975) dalam "Expert Witnesses and Environmental Litigation", Journal of the Air Pollution Control Association, Vol. 25 No. 4, 1975, h. 353-354, yakni: "The resulting upsurge in litigation will emphasize the need for more technical experts to assist in providing knowledge of implications from both the environmental and the economic points of view. All kinds of experts will be required...in environmental litigation (such as) engineers, chemists, biologists, ecologists and social scientists."

necessary for its understanding of scientific or technical issues involved in the case. Second, because the court alone is incapable of drawing the necessary inferences from technical facts presented, an expert is allowed to state his opinion and conclusions.

Pasal 184 Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHP) dan Pasal 100 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PERATUN) secara tegas menyebutkan, bahwa keterangan ahli merupakan salah satu alat bukti. Pasal 154 ayat (1) *Herziene Inlands Reglement* (H.I.R.) menyebutkan, bahwa saksi ahli dapat dihadirkan dalam proses pemeriksaan perkara guna memperjelas perkara yang bersangkutan, baik atas permintaan para pihak maupun atas kehendak hakim sendiri.

KUHP, UU PERATUN maupun H.I.R. tidak secara tegas menyebutkan kriteria atau kualifikasi saksi ahli. Pasal 1 (28) KUHP hanya menyebutkan "keterangan ahli adalah keterangan yang diberikan oleh seorang yang memiliki keahlian khusus tentang hal yang diperlukan untuk membuat terang suatu perkara pidana." Pasal 102 (1) UU PERATUN menyebutkan "keterangan ahli adalah pendapat orang tentang hal yang ia ketahui menurut pengalaman dan pengetahuannya". Pasal 154 H.I.R. menyebutkan "Jika pengadilan negeri menimbang, bahwa perkara itu dapat lebih terang jika diperiksa atau dilihat oleh orang ahli, maka dapatlah ia mengangkat ahli itu..." tanpa ada penjelasan tentang

kriteria ahli.¹¹⁹ Namun, setidaknya-tidaknya dari ketentuan-ketentuan dalam KUHP dan UU PERATUN dapat diketahui, bahwa kualifikasi seorang saksi ahli adalah seseorang yang memiliki keahlian khusus, pengetahuan dan pengalaman dalam suatu bidang tertentu.

Tentang kriteria atau kualifikasi saksi ahli, the *Federal Rules of Evidence* (FRE) Amerika Serikat menetapkan sebagai berikut: "a witness qualified as an expert by knowledge, skill, experience, training or education".¹²⁰ Perbedaan antara saksi biasa dan saksi ahli, sebagaimana dikemukakan oleh Cohen,¹²¹ adalah:

An ordinary witness is precluded from giving his opinion ... the ordinary or lay witness is called primarily to give evidence as to his observations. He may inform the court of everything that he saw, but generally he is not allowed to express an opinion as to the inferences or conclusions which are to be drawn from the matters which he has observed. The expert witness, on the other hand, is primarily called to give evidence as to his opinion on matters which he has investigated in his professional capacity and as to the conclusions which he drew as a result of his professional investigation.

¹¹⁹ Kutipan sebagian bunyi Pasal 154 H.I.R. dikutip dari Tresna, (1986), Komentar HIR, Pradnya Paramita, Jakarta.

¹²⁰ Stanley Pierce, (1989) "Use and Attack on Expert Testimony in Toxic Substance Litigation", Toxicological and Environmental Chemistry, Vol. 25, 1989, h. 181.

¹²¹ Cohen, op.cit., h. 289

Dengan demikian, perbedaan antara saksi biasa dan saksi ahli adalah, bahwa saksi biasa tidak dibolehkan untuk menarik simpulan dari fakta-fakta yang ia lihat, ia dengar dan ia alami, sedangkan saksi ahli memang justru diminta untuk mengemukakan pandangannya dan menarik simpulan dari fakta-fakta yang ia amati sendiri maupun yang ia dengar dari orang lain.

Oleh karena kehadiran seorang saksi ahli di depan proses pengadilan atas dasar keahliannya, maka, sebelum ia dapat memberi keterangannya, pengadilan harus lebih dahulu menetapkan, bahwa saksi ahli yang bersangkutan memang memenuhi kualifikasi sebagai seorang saksi ahli. Prosedur ini sudah baku dalam praktek peradilan di Amerika Utara. Pihak lawan diberi kesempatan untuk menelaah kredibilitas dari keahlian seseorang yang akan tampil sebagai saksi ahli. Di Indonesia, pengadilan juga berwenang untuk menerima atau menolak, bahwa seseorang dapat menjadi saksi ahli. Akan tetapi, karena di Indonesia kasus-kasus lingkungan keperdataan ataupun kepidanaan belum begitu menonjol, maka belum ada kriteria baku untuk menentukan kredibilitas seseorang dapat menjadi ahli. Dalam praktek peradilan pidana di Indonesia, saksi ahli lazimnya berasal dari lembaga-lembaga resmi seperti Laboratorium Kriminologi POLRI. Sejauh ini, kasus-kasus lingkungan keperdataan di Indonesia (misalnya kasus Nurhasanah dan kawan-kawan lawan PT Sarana Surya Sakti dan kasus Ghazali bin Haili dan kawan-kawan lawan PT Indah Kiat Pulp & Paper dan kawan-kawan) belum

mencapai pemeriksaan pokok perkara, sehingga belum memasuki tahap pembuktian. Pemeriksaan kasus-kasus itu masih berkisar soal prosedural, sehingga belum diketahui, bagaimana cara penentuan kredibilitas seorang saksi ahli dalam kasus lingkungan keperdataan.

Oleh sebab itu, sebagai perbandingan dapat dilihat bagaimana prosedur penentuan kredibilitas saksi ahli dalam praktek pengadilan di Amerika Serikat, karena Amerika Serikat merupakan negara yang masyarakatnya sangat berorientasi pada litigasi. Kredibilitas seorang saksi ahli, antara lain, ditentukan oleh faktor-faktor berikut:

1. Riwayat pekerjaan; lama waktu bekerja atau terlibat dalam kegiatan di bidang keahlian yang diperlukan oleh proses pengadilan;
2. Pendidikan, misalnya gelar akademik, diploma, sertifikat yang berkaitan di bidang keahlian;
3. kursus-kursus atau penataran yang diikuti;
4. penghargaan yang diperoleh, sitasi karya-karya ilmiahnya oleh pihak lain;
5. ceramah dan tulisan di bidang keahliannya;
6. pengalaman kerja sebagai dosen atau instruktur di bidang keahliannya;
7. keanggotaan dalam perhimpunan profesional;
8. pengalaman tampil di sidang-sidang pengadilan sebelumnya

atau jumlah pengadilan yang sudah mengakui keahliannya.¹²²

4.3.2. Lima hal yang perlu penjelasan saksi ahli

Saksi ahli dalam proses pengadilan kasus-kasus lingkungan, termasuk yang berkaitan dengan B2, diperlukan untuk memperjelas hal-hal berikut:

- a. "*causal connection*" (hubungan sebab akibat);
- b. "*pollution control technology*" (Teknologi pengendali pencemaran;
- c. "*breach of standards*" (pelanggaran baku mutu);
- d. "*injury*" (kerugian);
- e. "*money damage*" (ganti kerugian).¹²³

ad.a. Hubungan sebab akibat

Upaya menemukan, mengungkapkan dan memperjelas hubungan antara suatu kegiatan yang diduga sebagai sumber pencemaran lingkungan dengan tercemarnya media lingkungan tertentu seringkali melibatkan masalah-masalah teknis ilmiah. Oleh sebab itu, tugas saksi ahli adalah memberi kejelasan tentang apakah memang terdapat hubungan sebab akibat antara suatu kegiatan tertentu dengan pencemaran lingkungan.¹²⁴

¹²² Ibid, h. 293.

¹²³ Sullivan dan Roberts, op.cit., h. 355-358.

¹²⁴ Ibid, h. 355.

ad.b. Teknologi pengendali pencemaran

Saksi ahli juga seringkali diperlukan dalam proses pengadilan untuk meperjelas ketersediaan teknologi pencemaran lingkungan yang dapat dipergunakan oleh industri tertentu. Keterangan ahli itu diharapkan dapat membantu hakim dalam membuat putusan yang mengharuskan industri memasang teknologi pengendali pencemaran lingkungan.¹²⁵

ad.c. Pelanggaran baku mutu

Untuk menentukan apakah memang telah terjadi pelanggaran terhadap baku mutu diperlukan bantuan saksi ahli. Saksi ahli dapat memperjelas ada tidaknya pelanggaran terhadap baku mutu, antara lain, melalui pengambilan sampel dan pemeriksaan sampel di laboratorium. Kegiatan-kegiatan ini tunduk pada metode tertentu, sehingga keobjektifan sampel sebagai alat bukti dapat dipertahankan dalam proses pengadilan.¹²⁶

ad.d. Kerugian

Kerugian akibat pencemaran lingkungan tidak selalu tampak jelas. Oleh sebab itu, saksi ahli dapat dihadirkan untuk memperjelas tentang kerugian yang terjadi, misalnya

¹²⁵ Ibid, h. 356.

¹²⁶ Ibid, h. 357.

kerugian kesehatan, kerugian harta benda, kerugian estetika lingkungan dan kerugian di bidang konservasi lingkungan.¹²⁷

ad.e.. Ganti kerugian

Saksi ahli juga lazim dihadirkan untuk menjelaskan jumlah ganti kerugian akibat pencemaran lingkungan akibat B2. Sesuai dengan adanya bermacam bentuk kerugian, misalnya kerugian kesehatan, kerugian harta benda atau kerugian estetika lingkungan, maka masing-masing kerugian memerlukan keterangan saksi ahli.¹²⁸

4.4. Kasus tindak pidana lingkungan yang berkaitan dengan bahan berbahaya dan beracun di Indonesia

4.4.1. Kasus pembuangan limbah B3 di Tanjung Uban, Riau

a. Kasus posisi

PT Transmedia Pte. Ltd. Singapore mengadakan perjanjian dengan PT Artha Sapala untuk memasukkan limbah ke Indonesia dan dibuang ke lokasi penambangan pasir PT Artha Sapala di Simpang Busung, Tanjung Uban, Propinsi Riau. Pihak Artha Sapala akan memperoleh imbalan sebesar 1.20 dollar Singapura untuk tiap meter kubik limbah yang

¹²⁷ Ibid., h. 357-358.

¹²⁸ Ibid.

ditempatkan di lokasi penambangan pasir. Kedua pihak juga bersepakat bahwa, pengurusan dokumen-dokumen dan izin pemasukan limbah itu dilakukan oleh PT Artha Sapala. Untuk pengurusan izin dan dokumen, antara lain, memerlukan persetujuan Camat Kecamatan Bintan Utara. Akan tetapi, Camat Bintan Utara ternyata menolak memberikan persetujuannya. Penolakan itu disampaikan kepada PT Artha Sapala dan juga kepada Tow Siang Ling alias Charles Tow dan Supramaniam Pillai, masing-masingnya sebagai penasehat dan manajer lapangan PT Transmedia Pte. Ltd. Singapore dan keduanya adalah warga negara Singapore.

Meskipun permohonan untuk memperoleh izin ditolak, kegiatan pemasukan dan pembuangan limbah itu tetap dilaksanakan. Tow Siang Ling dan Supramaniam Pillai memerintahkan pelaksanaan kegiatan pemasukan, pengangkutan, pembongkaran dan pembuangan limbah di lokasi penambangan pasir PT Artha Sapala.

b. Pertimbangan hukum

PT Transmedia Pte. Ltd. Singapore memasukkan dan membuang limbah yang tergolong limbah B2 ke wilayah hukum Indonesia tanpa dilengkapi dengan dokumen-dokumen atau izin sah yang mengakibatkan terjadinya pencemaran lingkungan.

c. Proses pemeriksaan perkara

Perkara pemasukan dan pembuangan limbah B2 di Simpang Busung, Tanjung Uban diperiksa dan diadili oleh Pengadilan Negeri Tanjung Pinang. Jaksa Penuntut Umum menghadapkan

Tow Siang Ling dan Supramaniam Pillai sebagai terdakwa I dan II. Kedua terdakwa telah didakwa melanggar ketentuan Pasal 22 ayat (1) jo Pasal 1 (7) UULH jo Kep Men KLH No:02/MenKLH/I/1988 tentang Pedoman Penetapan Baku Mutu Lingkungan jo Pasal 55 ayat (1) ke 1 KUHP. Dalam Surat Dakwaan Jaksa Penuntut Umum, keduanya dinyatakan bahwa, baik secara sendiri-sendiri maupun secara bersama-sama, pada tanggal 21, 28 dan 31 Mei 1989 telah membuang limbah B2 sejumlah lebih kurang 150 juta ton yang mengandung unsur-unsur air raksa, timbal, kadmium, krontotal, nikel, seng, besi dan mangan di areal penambangan pasir milik PT Artha Sapala. Menurut Jaksa Penuntut Umum, perbuatan membuang limbah itu telah mengakibatkan kualitas lingkungan turun sampai ke tingkat tertentu, yakni "dapat menyebabkan keracunan, iritasi, karsinogen pada manusia, hewan dan tumbuh-tumbuhan serta dapat menjadi media masuknya racun tersebut kepada manusia melalui rantai makanan." Jaksa Penuntut Umum mohon kepada Majelis Hakim agar kedua terdakwa dihukum penjara selama 1 (satu) tahun dengan masa percobaan 2 (dua) tahun disertai dengan kewajiban untuk membersihkan areal penambangan yang tercemar dan mengangkut kembali limbah ke tempat asalnya dalam jangka waktu dua bulan.

Untuk membuktikan dakwaannya, Jaksa Penuntut Umum selain menampilkan saksi-saksi biasa seperti petugas pengangkutan limbah dan karyawan PT Artha Sapala yang bertugas membongkar dan membuang limbah, juga menghadapkan

saksi-saksi ahli, yakni Mayor (Pol) Jafar Sidik dari Laboratorium Kriminalistik Markas Besar POLRI, Ir. Gempur Adnan dari Kantor Men Neg KLH, dan Drs. Hilmi Salim dari Pusat Penelitian Sumberdaya Alam dan Lingkungan Hidup (PPSDAL) Universitas Pajajaran. Keterangan para saksi ahli saling melengkapi, yang antara lain, mengungkapkan temuan-temuan berikut ini:

1. bahwa limbah yang terdapat di areal penambangan PT Artha Sapala mengandung zat-zat berbahaya dan beracun dan zat-zat itu bukan berasal dari pabrik sabun sebagaimana dinyatakan oleh kedua terdakwa dan Penasehat Hukum mereka, karena limbah itu tidak mengandung unsur ABS sebagaimana pada umumnya limbah sabun.
2. bahwa tanah di sekitar lokasi pembuangan limbah telah tercemar karena limbah terbawa oleh air hujan.
3. Bahwa air laut di sekitar lokasi penambangan telah tercemar dan kehadiran zat-zat pencemar itu telah melampaui Baku Mutu Air Laut sebagaimana ditetapkan dalam Kep Men KLH No.02/1988.
4. Bahwa kehadiran zat-zat pencemar dapat mencemari plankton-plankton sebagai bahan makanan ikan, sehingga ikan-ikan yang memakan plankton-plankton itu akan tercemar dan pada gilirannya manusia yang memakan ikan-ikan itu akan terganggu kesehatannya. Dampak negatif dari kehadiran zat-zat itu terhadap plankton-plankton, ikan maupun manusia baru akan

tampak setelah kurun waktu yang lama, yakni sekitar 10 atau 20 tahun.

Penasehat Hukum para terdakwa mengemukakan eksepsinya bahwa :

1. Para terdakwa sebelumnya telah dituntut dan dihukum oleh Pengadilan Negeri/ Ekonomi Tanjung Pinang berdasarkan Putusan No. 15/Pid.Ek/B/1990/PE.TPI, 05 Juni 1990 karena dinyatakan bersalah, yakni melakukan tindak pidana penyelundupan yang melanggar ketentuan UU No. 7/Drt/1995. Oleh sebab itu, mereka tidak dapat dituntut dua kali untuk peristiwa yang sama (*Nebis in Idem*).
2. Bahwa tuntutan terhadap para terdakwa atas dakwaan telah melakukan tindak pidana lingkungan tidak dapat dilakukan karena ketiadaan korban yang mengadu atau mengeluhkan hak-hak mereka yang dirugikan.

Di dalam pledoinya Penasehat Hukum juga menyatakan bahwa:

1. Tindakan membuang limbah itu tidak mengakibatkan penurunan kualitas lingkungan sampai ke tingkat tertentu yang menyebabkan lingkungan menjadi kurang atau tidak dapat berfungsi lagi sesuai dengan peruntukannya. Lokasi tempat pembuangan limbah memang khusus untuk usaha penambangan pasir. Dengan membuang limbah ke lokasi itu tidak menyebabkan kawasan itu tidak lagi dapat berfungsi sebagai kawasan penambangan pasir.

2. Tidak ada bukti bahwa, ikan di laut sekitar lokasi areal penambangan pasir dalam keadaan lemas atau mati. Fakta ini digunakan untuk membantah dan menyebut keterangan saksi-saksi ahli -yang menyatakan bahwa, kemungkinan terjadinya malapetaka berupa kematian ikan dapat terjadi dalam 10 atau 20 tahun mendatang - hanya sebagai "teori kemungkinan". Penasehat Hukum para terdakwa menganggap "teori kemungkinan" yang dikemukakan oleh saksi ahli sebagai "praduga" yang harus dikesampingkan oleh Majelis Hakim.

d. Putusan Hakim

Majelis Hakim menolak semua eksepsi Penasehat Hukum dan menerima argumen Jaksa Penuntut Umum bahwa:

1. Antara perbuatan memasukkan limbah dari Singapore dan perbuatan membuang limbah di Tanjung Uban merupakan perbuatan terpisah dan berdiri sendiri. Perbuatan memasukkan limbah tanpa izin merupakan tindak pidana penyelundupan dan perbuatan itu selesai dilakukan dengan telah dibawa atau dimasukkannya limbah ke dalam wilayah pabean Republik Indonesia. Bahwa setelah tindak pidana penyelundupan itu selesai dilakukan, para terdakwa melakukan perbuatan lain, yakni membuang limbah di lokasi penambangan pasir di Tanjung Uban yang merupakan tindak pidana lingkungan.
2. Tuntutan pidana tidak harus berawal dari pengaduan oleh masyarakat yang menjadi korban pencemaran.

Majelis Hakim juga berpendapat bahwa, perbuatan para terdakwa telah memenuhi unsur-unsur dalam Pasal 22 (1) UULH. Khusus tentang unsur keempat, yakni "menyebabkan rusaknya lingkungan hidup atau tercemarnya lingkungan hidup", Majelis Hakim mendasarkan pandangan dan pertimbangannya pada keterangan saksi ahli bahwa, pembuangan limbah itu telah menghadirkan zat-zat pencemar yang jumlahnya melebihi Baku Mutu Air Laut dalam Lampiran VII Kep Men KLH No:02/Men KLH/I/1988. Dengan mendasarkan pada keterangan saksi-saksi ahli bahwa, kehadiran zat-zat pencemar yang melampaui Baku Mutu Air Laut membahayakan sumberdaya hayati dan kesehatan manusia, Majelis Hakim menyimpulkan bahwa, "keadaan lingkungan kurang atau tidak berfungsi lagi, dengan kata lain telah terjadi pencemaran". Oleh karenanya, Majelis Hakim menyatakan para terdakwa terbukti "telah melakukan tindak pidana kejahatan secara bersama-sama dengan sengaja melakukan perbuatan pencemaran lingkungan hidup" dan menghukum para terdakwa dengan hukuman penjara masing-masingnya 1 (satu) tahun dengan masa percobaan 2 (dua) tahun. Selain itu, Majelis Hakim mewajibkan para terdakwa untuk melakukan pembersihan lingkungan dan mengangkut limbah kembali ke tempat asal dalam waktu dua bulan.

e. Analisis terhadap putusan Majelis Hakim

Meskipun Majelis Hakim berkeyakinan bahwa, para terdakwa terbukti melakukan pencemaran lingkungan, ternyata

Majelis Hakim hanya menjatuhkan hukum ringan, yakni hukuman percobaan yang sesuai dengan tuntutan Jaksa Penuntut Umum. Padahal, Pasal 22 (1) UULH memuat ancaman sanksi pidana penjara yang cukup berat, yakni maksimum 10 (sepuluh) tahun dan denda maksimum Rp. 1.00.000.000 (seratus juta rupiah). Putusan Majelis Hakim yang relatif ringan itu tampaknya tidak terlepas dari hasil pemeriksaan mereka di lokasi penambangan PT Artha Sapala. Majelis Hakim menyimpulkan: "bahwa berdasarkan fakta-fakta yang terungkap di persidangan, maupun hasil pemeriksaan yang dilakukan di tempat kejadian ... ternyata tidak terdapat adanya pengerusakan lingkungan ... bahwa manusia tidak ada yang sakit atau meninggal dunia, demikian juga hewan atau ternak dan tumbuh-tumbuhan di sekitar tempat tersebut;...."

Selain itu, mengherankan juga bahwa, dalam pertimbangannya Majelis Hakim menyebut istilah "pengerusakan lingkungan". Padahal, istilah perusakan lingkungan bukanlah akibat dari pencemaran lingkungan, tetapi merupakan salah satu bentuk masalah lingkungan di samping pencemaran lingkungan itu sendiri. Jika pencemaran lingkungan merupakan akibat dari masuknya atau dimasukkannya suatu atau beberapa zat, energi dan komponen lain ke dalam lingkungan, maka perusakan lingkungan merupakan hasil tindakan manusia yang menimbulkan perubahan terhadap lingkungan tanpa tindakan memasukkan sesuatu zat, energi atau komponen lain ke dalam lingkungan. Beberapa contoh dari tindakan merusak lingkungan adalah pengambilan

bahan-bahan tambang, hasil hutan, sumberdaya hayati lingkungan (hewan dan tumbuh-tumbuhan) dan pengolahan tanah secara tidak terkendali, sehingga mengakibatkan lingkungan kurang atau tidak lagi berfungsi sesuai dengan peruntukannya. Jadi, penyamaan antara istilah perusakan lingkungan dan pencemaran lingkungan tidak tepat, karena keduanya berbeda meskipun sama-sama merupakan bentuk-bentuk masalah lingkungan.

4.4.2. Kasus PT Zentauri Ideal Plast

Kasus PT Zentauri Ideal Plast (seterusnya disingkat dengan PT ZIP) merupakan sebuah upaya penegakan hukum lingkungan kepidanaan di bidang pengelolaan limbah B2 yang tidak sampai ke pengadilan, karena kelemahan dari penyusunan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yakni PP No. 19 Tahun 1994 yang diubah dengan PP No. 12 Tahun 1995. Oleh sebab itu, meskipun kasus ini belum muncul di pengadilan, perlu dibahas untuk memperlihatkan kelemahan dari PP No. 19 Tahun 1994 yang diubah dengan PP No. 12 Tahun 1995.

PT ZIP adalah sebuah pabrik karpet yang menggunakan bahan baku pembantu berupa "compound plasticizer" melalui impor. Selama ini, impor bahan baku pembantu tidak menimbulkan masalah, tetapi dengan berlakunya PP No. 19 Tahun 1994, impor bahan baku pembantu itu menimbulkan masalah karena ternyata bahan baku itu termasuk ke dalam kriteria limbah B2. Ketika bahan baku impor itu pada tanggal 12 Oktober 1994 tiba di Pelabuhan Tanjung Priok, pihak Bea

dan Cukai mengirimkan sampel dari tiap-tiap peti kemas yang berisi bahan baku itu untuk diperiksa oleh BAPEDAL. Hasil pemeriksaan Laboratorium BAPEDAL menunjukkan bahwa bahan baku pembantu itu termasuk ke dalam kategori limbah B2, yakni dengan sifat mudah terbakar dan unsur pencemarnya adalah *zinc*, *lead*, *arsenic* dan *mercury*. Sifat mudah terbakar merupakan salah satu karakteristik dari limbah B2, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 3 PP No. 19 Tahun 1994.

Calon tersangka adalah Direktur PT ZIP. Ia disangka melanggar Pasal 27 PP No. 19 Tahun 1994 yang berbunyi:

Setiap orang atau badan usaha dilarang memasukkan limbah B3 dari luar negeri ke dalam Wilayah Negara Republik Indonesia.

Ketika tahap penyelidikan kasus ini tengah berlangsung, PP No. 19 Tahun 1994 diubah dengan PP No. 12 Tahun 1995 yang mengubah ketentuan Pasal 27 menjadi sebagai berikut:

Impor limbah B3 dilarang, kecuali diperlukan untuk penambahan kekurangan bahan baku sebagai bagian pelaksanaan pemanfaatan limbah B3.

Akan tetapi, ketentuan larangan impor limbah B3 berdasarkan Pasal 27 PP No. 19 Tahun 1994 yang diubah dengan PP No. 12 Tahun 1995 tidak termasuk ke dalam 13 ketentuan larangan yang jika dilanggar dapat dituntut berdasarkan Pasal 22 UULH. Oleh sebab itu, Jaksa Penyelidik berkesimpulan bahwa, pemasukan limbah B3 oleh PT ZIP tidak dapat dituntut berdasarkan PP No. 19 Tahun 1994 yang diubah dengan PP No. 12 Tahun 1995. Upaya penuntutan berdasarkan tindak pidana

penyelundupan juga tidak dapat dilakukan, karena impor bahan baku itu dilengkapi dengan dokumen-dokumen sah.¹²⁹ Dari upaya penuntutan dalam kasus PT ZIP terungkap bahwa, kegagalan penuntutan itu disebabkan oleh kelemahan pengaturan tentang pengelolaan limbah B3, yakni dalam bentuk peraturan pemerintah, sehingga tidak boleh memuat sanksi pidana. Kelemahan ini mengisyaratkan bahwa, pembaruan pengaturan hukum di bidang pengelolaan limbah B3 diperlukan dan pengaturan itu semestinya dituangkan dalam peraturan yang berderajat undang-undang. Mengingat bahwa, materi muatan sebuah undang-undang sangat luas, maka berbagai instrumen pengaturan dan sarana penegakan hukum, seperti sanksi pidana, dapat diciptakan dan dirumuskan di dalamnya.

¹²⁹Lihat Laporan Hasil Penyelidikan Jaksa Penyelidik tanggal 18 Oktober 1995.

Bab V

PENUTUP

1. Simpulan

Penelitian untuk disertasi ini merupakan sebuah upaya akademik untuk menjawab tiga permasalahan sebagaimana dirumuskan dalam Bab 1. Hasil Penelitian dan pembahasan mengungkapkan simpulan sebagaimana diuraikan berikut ini.

Pertama, peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia belum mencerminkan prinsip keterpaduan, yaitu ditandai dengan ketiadaan harmonisasi istilah dan identifikasi sifat-sifat B3 yang diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang berlaku menggunakan tiga istilah, yaitu: (1) bahan berbahaya, (2) bahan beracun dan berbahaya, serta (3) bahan berbahaya dan beracun. Empat peraturan perundang-undangan secara berbeda merumuskan identifikasi sifat-sifat keberbahayaan suatu bahan atau zat. Peraturan perundang-undangan yang berlaku belum mendasarkan pada asas pencegahan pencemaran ("*pollution prevention*") dan asas keberhati-hatian ("*precautionary principle*"). Penyerapan asas-asas ini ke dalam peraturan perundang-undangan nasional, sebagaimana dianjurkan oleh sejumlah perangkat hukum internasional, merupakan refleksi dari kekhawatiran tentang dampak negatif B3 terhadap lingkungan dan kesehatan masyarakat yang bersifat massal dan tidak terpulihkan.

Kedua, instrumen hukum lingkungan yang menonjol dan

utama didayagunakan adalah perizinan yang merupakan bentuk utama dari pengaturan langsung ("*directe regulering*" atau "*command and control regulation*"). Tidak semua jenis izin tentang dan yang berkaitan dengan pengelolaan B3 telah diimplementasikan. Prosedur perizinan tentang dan yang berkaitan dengan pengelolaan B3 relatif belum menjamin keterbukaan dan peranserta masyarakat. Instrumen ekonomik atau instrumen finansial, baik yang berdasarkan sistem pasar maupun yang tidak, belum didayagunakan. Bahkan dalam UUPH, pengaturan instrumen ekonomik tidak ditemukan. Peraturan perundang-undangan tentang pengelolaan lingkungan dan khususnya tentang pengelolaan B3 tidak hanya perlu memuat norma, tetapi juga instrumen kebijaksanaan pemerintah, yaitu pembangunan berkelanjutan yang telah diterima oleh masyarakat internasional. Meskipun, secara konseptual pembangunan berkelanjutan tidak mempertentangkan antara pertumbuhan ekonomi dan perlindungan lingkungan, pada kenyataannya, khususnya pada tingkat mikro, tarik menarik antara pencapaian kedua aspek tidak dapat dihindari. Penerapan instrumen ekonomik atau finansial di samping pengaturan langsung merupakan pendekatan untuk mewujudkan pengaturan hukum yang efektif dalam pencapaian perlindungan lingkungan, tetapi tetap efisien bagi sektor-sektor usaha.

Ketiga, penegakan hukum lingkungan di bidang pengelolaan B3 meliputi pendayagunaan sarana-sarana hukum lingkungan administratif, hukum lingkungan keperdataan dan hukum lingkungan kepidanaan. Pengawasan sebagai sarana

penegakan hukum preventif yang termasuk dalam bidang hukum lingkungan administratif belum diatur secara menyeluruh, terutama tentang segi koordinasi dan wewenang petugas pengawas, ke dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang tersebar dan tidak terpadu. GSO yang menjadi dasar pengelolaan bahan berbahaya pada umumnya tidak memuat sanksi administrasi, PP No. 7 Tahun 1973 tentang Izin Pemakaian Pestisida memuat sanksi administrasi berupa pencabutan izin; PP No. 12 Tahun 1975 tentang Zat Radioaktif memuat sanksi administrasi berupa peringatan, pembekuan izin dan pencabutan izin, PP No. 20 Tahun 1990 memuat sanksi administrasi berupa peringatan paksaan pemerintahan dan pencabutan izin, PP No. 19 Tahun 1994 sebagaimana diubah dengan PP No. 12 Tahun 1995 memuat sanksi administrasi berupa peringatan tertulis dan penghentian sementara alat-alat pengelolaan limbah B3, sementara sanksi pembayaran uang paksa belum diatur. Warga masyarakat atau rakyat telah mendayagunakan gugatan administrasi dan gugatan hukum lingkungan keperdataan sebagai sarana penegakan hukum lingkungan di samping sarana untuk memperoleh ganti kerugian, tetapi masih belum menghasilkan kemenangan substantif. Warga masyarakat korban pencemaran dan industri pencemar telah mendayagunakan prosedur Tim Tripihak, yang berfungsi sebagai sarana penyelesaian ganti kerugian dan pengendalian pencemaran lingkungan atas dasar UULH. Sanksi pidana sebagai sarana penegakan hukum lingkungan kepidanaan, sebagaimana diatur dalam GSO, hanya untuk pelanggaran

perizinan dengan sanksi yang relatif rendah. Dalam bidang pengelolaan limbah B3, penegakan hukum lingkungan kepidanaan mengacu pada sanksi pidana Pasal 22 UULH yang merupakan delik materiil dengan keterbatasannya. Untuk mengatasi keterbatasan delik materiil, UUPLH yang menggantikan UULH mengatur delik formal, sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 43 ayat (1) UUPLH, namun tetap mempertahankan delik materiil, sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 41 dan 42 UUPLH.

2. Saran-Saran

Sebagai sebuah negara dengan sistem hukum yang mengikuti tradisi hukum sipil atau Eropa Kontinental, upaya legislatif bagaimanapun juga akan lebih menonjol daripada aktivitas kekuasaan judisial dalam rangka pembaruan hukum. Pembaruan hukum tentang pengelolaan B3 dapat dilakukan dengan mengundang sebuah undang-undang tentang pengelolaan B3 yang mencabut *Gevaarlijke Stoffen Ordonnantie Stb. 1949 No. 337* dan PP No. 19 Tahun 1994 yang diubah dengan PP No. 12 Tahun 1995. Ruang lingkup undang-undang tentang pengelolaan B3 mengintegrasikan upaya-upaya pengelolaan B2 yang selama ini tunduk pada "*Gevaarlijke Stoffen Ordonnantie Stb. 1949 NO. 337* dan pengelolaan limbah B3 yang selama ini tunduk pada PP No. 19 Tahun 1994 yang diubah dengan PP No. 12 Tahun 1995. Dengan demikian, undang-undang pengelolaan B3 umum ini mencakup B3 yang diimpor, dipasarkan atau diedarkan di Indonesia dan diekspor ke luar negeri, diolah atau diproses oleh sektor-sektor usaha di Indonesia serta limbah B3, baik

yang masih dapat diolah kembali atau yang sudah tidak lagi memiliki nilai komersial. Selain itu, undang-undang pengelolaan B3 itu juga menjadi acuan atau pedoman bagi upaya pengelolaan B3 tertentu atau khusus, yaitu pengelolaan pestisida yang diatur secara terpisah dalam undang-undang tersendiri.

Undang-undang tentang pengelolaan B3 itu hendaknya memuat, setidaknya, ketentuan-ketentuan sebagaimana diuraikan pada bagian berikut ini.

1. Definisi atau batasan, istilah dan sifat-sifat bahan-bahan yang tergolong bahan berbahaya, karena dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini terdapat ketidaksinkronan istilah dan identifikasi sifat-sifat B3.
2. Penerimaan atau penguangan secara tegas konsep pencegahan pencemaran dan keberhati-hatian sebagai asas-asas hukum tentang pengelolaan B3, yang berarti pengelolaan B3 dan keputusan-keputusan dalam rangka pengelolaan B3 baik tingkat makro dan mikro atau lingkup manajemen perusahaan terikat oleh asas-asas tersebut. Penerimaan asas ini mengandung konsekuensi perubahan-perubahan proses produksi, misalnya substitusi bahan baku yang tidak mengandung bahan berbahaya atau penggunaan teknologi bersih. Konsep pengelolaan yang berlaku selama ini adalah bahwa B3 dan limbah yang dihasilkan dapat dinetralisir daya racunnya atau sifat-sifat kimiawinya melalui perlakuan-perlakuan (*"end of pipe treatment"*) atau

pengolahan, kemudian sisanya dibolehkan untuk dibuang ke dalam media lingkungan berdasarkan konsep baku mutu limbah. Untuk mendukung pelaksanaan asas pencegahan pencemaran pada sumbernya, diperlukan program penjadwalan, yakni untuk menentukan industri-industri apa saja, misalnya berdasarkan kriteria skala kecil, menengah dan besar, jenis produk yang dihasilkan atau industri lama dan baru, yang wajib melaksanakan perubahan-perubahan praktek produksi mereka dalam jangka waktu yang ditetapkan atau dijadwalkan. Untuk mendukung program ini instansi pemerintah, baik Menteri yang ditugasi pengelolaan lingkungan maupun instansi sektoral perlu mengumpulkan dan mendapatkan informasi tentang keberadaan substitusi bahan baku tertentu untuk industri tertentu dan ketersediaan teknologi yang laik lingkungan dan secara ekonomis dapat dicapai oleh industri-industri (*"best practicable means"*) di Indonesia. Informasi yang diperoleh disebarluaskan kepada kalangan industri. Konsep pencegahan pencemaran menguntungkan (*"pollution prevention pays"*) merupakan sebuah konsep yang telah terbukti dapat dicapai oleh dunia industri. Menurut sebuah studi, kendala-kendala yang dihadapi dalam rangka pendayagunaan proses dan teknologi bersih lingkungan bukanlah bersifat teknis dan ekonomis, tetapi lebih pada aspek-aspek non-teknis dan non-ekonomis, yakni berupa penolakan kalangan birokratis sendiri (*"bureaucratic resistance"*), konservatisme manusia, perundang-undangan

yang tidak terpadu dan ketidaktahuan atau keliru informasi.¹

3. Prosedur pembuatan keputusan perizinan yang berkaitan dengan pengelolaan B3 hendaklah secara tegas mengakui asas keterbukaan dan peranserta masyarakat, yakni dalam bentuk pemberian hak kepada setiap orang dan Lembaga Swadaya Masyarakat lingkungan atau organisasi lingkungan untuk mendapatkan dan memeriksa dokumen-dokumen yang berkaitan dengan pengelolaan B3 dan hak untuk menyampaikan pendapat secara lisan atau tulisan kepada pejabat yang berwenang sebelum sebuah keputusan administrasi dikeluarkan, serta hak untuk mengajukan banding kepada pejabat yang lebih tinggi.
4. Koordinasi dan wewenang petugas pengawas pengelolaan B3;
5. Aktivitas sektor-sektor usaha pengguna atau pengolah, penyimpan dan pengangkut B3 dan limbah B3 ditundukkan pada konsep tanggunggugat mutlak, dan konsep tanggunggugat berdasarkan besarnya perkiraan produksi B3 atau limbah B3 yang dihasilkan tiap-tiap badan usaha ("*pollution- share liability*").
6. Penerapan instrumen ekonomi pasar berupa "sistem deposit dan pengembalian" atas kegiatan-kegiatan , pengguna atau

¹Donald Huising, (1989), "Cleaner Technologies Through Process Modificationss and Ecologically Based Ethical Values" dalam UNEP Industry and Environment Vol. 12, No. 1, 1989, h. 5.

- penggolah, pengangkut B3 dan penghasil limbah B3;
7. Pembentukan dana pemulihan lingkungan dengan cara mengenakan pungutan pencemaran terhadap badan-badan usaha pengguna atau pengolah B3 dan limbah B3. Dana itu dipergunakan untuk kegiatan pemulihan lingkungan yang tercemar akibat B3 yang bersifat segera atau mendesak dan dalam hal tidak dapat diketahui sumber pencemaran. Kewajiban membayar pungutan tidak membebaskan sebuah badan usaha dari tanggungjawab perdata jika terbukti, bahwa badan usaha yang bersangkutan sebagai sumber pencemaran;
 8. Pendayagunaan sanksi administrasi yang lebih bervariasi, yakni, selain dari sanksi-sanksi yang telah ada dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini, berupa peringatan, penutupan sementara tempat usaha dan pencabutan izin, juga perlu dituangkan sanksi uang paksa dan paksaan pemerintahan terhadap pelanggaran ketentuan administrasi atau persyaratan perizinan.
 9. Perumusan bahwa perbuatan atau tidak berbuat tertentu sebagai tindak pidana, yaitu:
 - tidak melaporkan atau memberitahukan kepada badan pemerintah yang berwenang tentang terjadinya tumpahan, kebocoran, perembesan, limpahan aliran, pelepasan, penguapan B3 ke lingkungan;
 - membuang B3 atau limbah B3 ke lingkungan tanpa izin;
 - mengangkut, menyimpan dan mengolah limbah B3 di instalasi pengolahan yang belum memperoleh izin dari

- badan pemerintah yang berwenang;
- memberitahukan informasi yang tidak benar tentang sifat-sifat bahan berbahaya dan beracun.
10. Perumusan sanksi pidana yang memuat ancaman pidana terhadap pimpinan perusahaan yang mengetahui atau semestinya mengetahui terjadinya pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan tentang pengelolaan B3.
 11. Penetapan aturan-aturan pelaksanaan dapat dilakukan dengan melibatkan wakil-wakil sektor usaha dan LSM lingkungan atau organisasi lingkungan berdasarkan pendekatan konsensus.

KEPUSTAKAAN

- Addink, G.H., "Afvalstoffenwetgeving" dalam Brussaard et al., Milieurecht W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, vierde druk, 1996.
- Adicondro, G. Y., "Industriawan dan Petani Tambak : Kisah Polusi di Dukuh Tapak, Semarang Barat", Prisma, Vol. 7, 1979, h. 65.
- Akiyama, Toshiko, "The Development of Japan's Environmental Policy, and Its Implications for Asian Countries" dalam Reetsu Kojima, Yoshihiro Nomuro, Shigeaki Fujisaki Nauyuki Sakumoto, Development and The Environment The Experiences of Japan and Industrializing Asia, Institute of Developing Economies, Tokyo, 1995.
- Allan, R.H., "Criminal Sanctions Under Federal and State Environmental Statutes", Ecology Law Quarterly Vol. 14 1987, h. 117-179.
- Alders, E., "Aanzet voor een ander Milieuhandhavingsrecht", Nederlands Juristenblad, 16 Januari 1992, h. 89-96.
- Alston, Philip, "International Regulation of Toxic Chemicals", Ecology Law Quarterly Vol. 7, 1978, h. 401.
- Anderson, F.R., The NEPA in Courts - A Legal Analysis of the NEPA, Resources for the Future, Baltimore, 1973.
- Anderson, Glen, Economic Incentives in Environmental Policy: Opportunities for Indonesia, 1994, makalah

- dipersiapkan untuk USAID-Indonesia.
- Anonim, Proceding Lokakarya Penegakan Hukum Lingkungan, Kantor Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup dan EMDI Project, 1991.
- Anonim, "Editorial: Environmental Auditing", UNEP Industry and Environment Vol. 11 No. 4, 1988, h.1
- Anonim, "The United Nations Environment Programme Activities in Hazardous Waste Programme", UNEP and Industry Vol. 11 Ni. 1, 1988, h. 32-37.
- Arbuckle, J. Gordon, "Liabilities and Enforcement", J. Gordon Arbuckle et al., Environmental Law Handbook, Government Institute, Mc Rockfille, 1993.
- Arif, Barda Nawawi, "Tindak Pidana Lingkungan Hidup dan Masalah Pertanggung Jawaban Pidananya" dalam Muladi dan Barda Nawai Arif, Bunga Rampai Hukum Pidana, 1992, Alumni, Bandung.
- Attamimi, A. Hamid S., Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara. Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV, Disertasi, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990.
- BAPEDAL, Prokasih, Program Kali Bersih Evaluasi Empat Tahun dan Pandangan ke Depan, 1994, BAPEDAL.
- Bazelon, David L., "Science and Uncertainty: A Jurist's View", Harvard Environmental Law Vol. 5, 1981, h. 209.
- Betlem, G., "Standing For Ecosystems-Going Dutch", Cambridge

- Law Journal, March 1995, h. 153-170.
- _____, "Environmental Locus Standi in the Netherlands", RECTEL Vol. 3 Nr. 4, h. 238-245.
- Biekart, Jan Willen, Environmental Covenants Between Governments and Industry in the Netherlands, 1995, Stichting van Natuur en Milieu.
- Bierman, H., L.M. Cuelenare, H. Dinder dan E. Langenbach, "Kroniek Natuur -en milieuwetgeving", Milieu en Recht 94/1, h. 11.
- Biezeveld, G.A., Course on Environmental Law Enforcement, Syllabus, Surabaya Januari 9-14, 1995.
- Bingham, Gail, "Resolving Environmental Disputes : A Decade of Experience", RESOLVE No. 17, 1986, h. 1.
- Bingham, Gail dan D. S. Miller, "Prospects for Resolving Hazardous Waste Facility Siting Disputes Through Negotiation", Natural Resources Lawyer Vol. XVII No. 3, 1986, h. 474.
- Black, Henry Campbell, Black's Law Dictionary, West Publishing Co., St Paul Minn, 1979.
- Black, S.W., "The Fact and Fiction of Financial Responsibility of Hazardous Wastes Management", Ecology Law Quarterly Vol. 17, 1990, h. 584.
- Bovernkerk, Michiel, Chemicals Management in the Netherlands, May 1996, Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, Den Haag.
- Braithwaite, John, "The Limits of Economism in Controlling Harmful Corporate Conduct", Law & Society Vol. 16 No.

- 3, 1981-1982, h. 481-492.
- Braams, W. Th., "Tussen Scylla en Chary Birds, Buiten Contractuele Aansprakelijkheid voor Gevaarlijke Stoffen op de Grens van de Boeken 6 en 8 BW", Tijdschrift Milieu Aansprakelijkheid Nr. 1, 1995, h. 9-11.
- Browner, Carol M., "Pollution Prevention Takes Center Stage", EPA Journal Vol. 19 No. 3, 1993, h. 8-14.
- Brussaard, W., et al., Milieurecht, W. E. J. Tjeenk Willink, Zwolle, vierde druk, 1996.
- Bruno, Kenny, Screening Foreign Investment, 1994, 3rd World Network.
- Cameron, James dan Juli Abouchar, "The Precautionary Principle: A Fundamental Principle of Law and Policy for the Protection of the Environment", Boston College Comparative Law Review Vol. XIV No.1, 1991, h. 27.
- Campbell, A., "The Grassy Narrow and Islington Mediation Process", Canadian Environmental Mediation Newsletter, Vol. 2 : 1, 1987, h. 1.
- Case, David R., "Resource Conservation and Recovery Act" dalam J.G. Arbuckel et al., (ed), Environmental Law Handbook, Government Institute Mc Rockfille, 1993.
- Castrilli, J.F. dan C. Clifford, "Environmental Regulation-making in Canada: Toward More Open Process" dalam John Swaigen (ed), Environmental Rights in Canada, 1981.
- Claringboud, M.H., "Aansprakelijkheid bij Vervoer van

- Gevaarlijke Stoffen", Tijdschrift Milieu Aansprakelijkheid Nr.1 1995, h. 15-20.
- Coase, R. H., "The Problems of Social Costs", J. Law and Economics, Vol. 3, 1960, h. 1.
- Cohen, Stanley, "The Role of Forensic Expert in A Criminal Trial", Criminal Report Vol. 3, 1980, h. 291.
- Cremona, Marise, Criminal Law, Mac Millan Education Ltd., London, 1989.
- Dales, R. H., Pollution, Property and Price, Univ. of Toronto Press, Toronto, 1968.
- Danusaputro, Munadjat, Hukum Lingkungan Buku I : Umum, Bina Cipta, Bandung, 1981.
- Davis, Devra Lee, "The Shotgun Wedding of Science and Law: Risk Assessment and Judicial Review", Columbia Journal of Environmental Law, Vol. 10, 1985, h. 70.
- Dijkstra, A.P., J.J. Tavenier, The Integration of Environmental Legislation in the Netherlands, Ministry of Housing Physical Planning and Environment, 1 June 1993.
- Ditri, F., dan F.M. Ditri, Mercury Contamination : A Human Tragedy, John Willey & Sons, New York, 1977.
- Dror, Yehezkel, Ventures in Policy Sciences, Elsevier, New York, 1977.
- Drupsteen, Th. G., Nederlands Milieurecht in Kort Bestek, 2e herziene druk, W. E. J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1978.
- _____, "Ontwikkelingen in Het Milieurecht

- Gedurende de Jaren Zeventig" Dalam Th. J. F. Van Maarseveen et al., Recente Rechtsontwikkelingen (1970-1980), W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1983.
- _____, "Aansprakelijkheid voor Milieuschade", Ars Aequi 39-5, 1990, h. 275-285.
- _____, "Twintig jaar milieuwetgeving: Tijd voor Bezinning", Milieu en Recht, 1990/2, h. 194-201.
- _____, "Inleiding" dalam Brussaard et al., Milieurecht W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1996.
- _____, "Lampiran Pada Pengantar Hukum Perizinan" Bahan Penataran Hukum Administrasi dan Hukum Lingkungan, Penerjemah M. Soetopo, Penyunting Siti Sundari Rangkuti, Fak. Hukum Univ. Airlangga Surabaya, 1992.
- Dworkin, R., Taking Rights Seriously, Harvard Univ. Press Massachusetts, 1977.
- Dwyer, John P., "The Use of Market Incentives in Controlling Air Pollution: California's Marketable Permits Program", Ecology Law Quarterly Vol. 20, 1993, h. 112-114.
- Dye, Thomas R., Understanding Public Policy, Prentice Hall Inc., Englewood Cliffs, NJ, 1978.
- Elkington, John, "The Environmental Audit: Holy Grail or Essential Tool", UNEP Industry and Environment Vol. 11, No. 4, 1988, h. 18.
- Edmunds, Stahl, John Letey, Environmental Administration, McGraw Hill Book, New York, 1973.
- Emond, D.P., Environmental Assessment Law in Canada,

Emond-Montgomery Ltd., Toronto, 1978.

Environment Agency, Government of Japan, Quality of the Environment in Japan, 1985.

Epstein, Richard E., "A Theory of Strict Liability", Journal of Legal Studies Vol. 2, 1993, h. 152-153.

Estrin, David, Handle With Caution, Liability in the Production, Transportation and Disposal of Dangerous Substances, Carswell, Toronto, 1986.

Faure, Michael G., Corporate Liability for Environmental Crimes", paper presented at the CIRGIS Conference, 7-10 July 1994.

_____, "Environmental Crime, Some Thoughts on the Role of Criminal Law in Deterring Environmental Pollution", Journal of Financial Crime Vol. 3 No. 3, 1994, h. 271-272.

Findley, Roger W., dan Daniel A. Farber, Environmental Law, 1988, West Publishing Co., St. Paul Minn.

Fisher, Liz, The Precautionary Principle, 1993, Institute of Environmental Studies, University of South Wales.

Folk, Ellison, "Public Participation in the Superfund Cleanup Process", Ecology Law Quarterly, Vol. 18, 1991, h. 182-190.

Friedmann, Frank B., Practical Guide to Environmental Management, 1993, Environmental Law Institute, Washington DC.

Garuda Nusantara, A. H., et al., "A Case Report : Industrial Pollution in Cisalak Village", Human Right

Forum Vol. 4, 1985, h. 7-12.

Genzmer, Erick, "Critical View on Comparative Legal History"
American Journal of Comparative Law Vol. 15, 1967, h.
90.

Gibson, Robert B., "The Value of Participation" dalam P.S.
Elder (ed), Environmental Management and Public
Participation, 1984, Canadian Environmental Research
Foundation.

Gilhuis, P.C., "Wet Algemene Bepalingen Milieu- hygiene"
dalam Brussaard et al., Milieurecht, W.E.J. Tjeenk
Willink, Zwolle, 1996.

———— dan J.M. Verschuuren, The Codification of the
Rio Principles in the National Environmental Law,
1996, Ministerie VROM, Den Haag.

Gijssels, Jan dan Mark Van Hoecke, Wat is rechtsteori ?
Kluwer, Antwerpen, 1982.

Goldberg, S.B., E.D. Green dan F.E.A. Sander, "Dispute
Resolution", 1985, Little Brown, Boston.

Gresser, Julian et al., Environmental Law in Japan the MIT
Press, Cambridge, Massachusetts, 1981.

Gunningham, Neil, 1996, Toxic and the Community: Legislaing
Right to Know, Australian Centre for Environmental Law,
ANU.

Hadjon, Philipus M., Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di
Indonesia, Sebuah Studi Tentang Prinsip- Prinsipnya,
Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan
Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi
Negara PT. Bina Mulia Surabaya, 1987.

_____ et al., Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, cetakan ke 3, 1993.

Haan, P. de, Th. G. Drupsteen, R. Fernhout, Bestuursrecht in de Sociale Rechtsstaat 2^oOngewijzigde bijdruk, Kluwer, Deventer, 1978.

Hamzah, Yacob, Kasus Pencemaran Lingkungan Gas Amoniak PT. Pupuk Iskandar Muda, makalah disajikan pada Lokakarya Pengetahuan Hukum dan Advokasi Lingkungan Bagi Pekerja Bantuan Hukum dan Pola Penanganan Kasus-kasus Lingkungan, Malang, 18-22 Juni 1992, LBH Surabaya.

Hay, A., The Chemical Scythe : Lessons of 2,4,5-T and Dioxin, Plenum Press New York, 1982.

Hardjasoemantri, Koesnadi, Aspek Hukum Peran Serta Masyarakat Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1985.

_____, Hukum Tata Lingkungan, Edisi keenam, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, Cetakan kedubelas , 1996.

_____, Menjelang Sepuluh Tahun Undang-Undang Lingkungan Hidup, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1992.

_____, The Principles of The Basic Environment Law in Japan and its Applicability in Indonesia, a Research Report, The Institute of Developing Economies, 1995.

- Harris, Christopher, Patrick O. Cavanaugh dan Robert L. Zisk, "Criminal Liability for Violations of Hazardous Waste Law: The Knowledge of Corporations and their Executives", Wake Forest Law Review Vol. 23, 1980, h. 227-236.
- Hedstom, G.S., dan J.E. Obbagy, "Environmental Auditing: A Global Perspektif Transition to the 1990s", UNEP Industry and Environment, Vol. 11 No. 4, 1988, h. 11.
- Heine, Gunter, "Summary", Die Strafrechtliche Verantwortlichkeit von Unternehmen, Nomos, Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1994.
- Hitsumamoto, Reiji, "Hazardous Waste Management in Japan", Regional Development Dialogue Vol. 14 No. 3, 1993, h. 140-148.H.P., Arimbi, Mas Achmad Santosa, Peranserta Masyarakat dalam Pengelolaan Lingkungan, 1993, WALHI, Jakarta.
- Huising, D., "Cleaner Technologies Through Process Modification, Material Substitutions and Ecologically Based Values", UNEP Industry and Environment Vol. 12 No. 1, 1989, h. 4-8.
- Hurley-Bruno, Mary, "The development of Strict Liability Cause of Action for Personal Injures resulting from Hazardous Waste" New England Law Review Vol. 16, 1981, h. 557.
- ICC, "ICC Position Paper on Environmental Auditing", UNEP Industry and Environment Vol. 11 No. 4, 1988, h. 14.

ICEL, Policy Paper on Alternative Dispute Resolution in Environmental Sector, ICEL-QIPRA Project, 1996.

Indro Sugianto, Model Penanganan Pengaduan Masyarakat Atas Pencemaran Lingkungan Hidup (Studi Kasus: Jawa Timur) makalah Lokakarya Sistem Pengelolaan Pengaduan Masyarakat di Bidang Lingkungan Hidup, ICEL Kantor Men LH, Jakarta, 7 Desember 1995.

IUCN Environmental Law Centre, Trends in Environmental Policy and Law, Erich Schmidt Verlag, Berlin, 1980.

Jones, Tara, Corporate Killings, Free Association Books, London, 1988.

Kantaatmadja, Komar, Tanggungjawab Mutlak dalam Perspektif Hukum Internasional dan Implikasinya Pada Hukum Nasional, makalah disajikan dalam Seminar tentang Penerapan Asas Tanggungjawab Mutlak di Bidang Lingkungan Hidup, 16 Juni 1994, Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup.

Kartono, Tanggungjawab Pidana Perusahaan Industri Dalam Tindak Pidana Pencemaran Lingkungan, Tesis Magister, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, 1997.

Kasperson, R.F. dan J.X. Kasperson, "Determining the Acceptability of Risk: Ethical and Policy Values", Proceeding of the Symposium on the Assessment and Perception of Risk to Human Health in Canada, 1982, h. 149-150.

Kato, Ichiro, "Environmental Assessment in Japan : with Reference to the U.S Experience", dalam Environmental

- Law and Policy in the Pacific Basin Area, ed. Ichiro Kato, Nabuo Kumamoto dan William H. Matthews, University of Tokyo Press, Tokyo, 1981.
- Koeman, N.S.J., "Privaatrechtelijk milieurecht" dalam W. Brussaard et al., Milieurecht, Tjeenk Willink, Zwolle, 1996.
- Komisi Pestisida, Pedoman Pendaftaran Pestisida, 1992, Departemen Pertanian.
- Kondo, Shozo, "Summary Procedures for the Settlement of Pollution Cases", dalam Environmental Law and Policy in the Pacific Basin Area, ed. Ichiro Kato et al., University of Tokyo Press, Tokyo, 1981.
- Kumamoto, Nabuo, "Recent Tendencies and Problems of Courts Cases on Environmental Pollution", dalam Environmental Law and Policy in the Pacific Basin Area, ed. Ichiro Kato et al., University of Tokyo Press, Tokyo, 1981.
- Kleijs-Wijnobel, C. J., "Handhaving van Milieurecht" dalam W. Brussaard et al., Milieurecht, W. E. J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1996.
- Lake, Laura M., "Judicial Review from Procedure to Substance" dalam Environmental Mediation: The Search for Consensus, 1980.
- Lalonde, B., "Reduction of Wastes at Source" Marine Policy Vol. 14:3, 1990, h. 524-227.
- Landfair, S.W., "Toxic Substance Control Act" dalam G. Arbuckel et al., Environmental Law Handbook, 1993, Government Institute, MC Rockfille.

- Latin, Howard A., "The Significance of Toxic Health Risks: An Essay on Legal Decision Making Under Uncertainty", Ecology Law Quarterly Vol. 10, 1982, h. 339.
- _____, "Ideal Versus Real Regulatory Efficiency : Implementation of Uniform Standards and 'Fine Tunning' Regulatory Reform" Stanford Law Review vol. 37, 1985, h. 1267-1365.
- Law Reform Commission of Canada, Crimes Against Environment, Working Paper, 1985.
- Lee, Robert T., "Comprehensive Environmental Response Compensation and Liability Act" dalam J.G. Arbuckel et al., Environmental Law Handbook, 1993, Government Institute Mc Rockfille.
- Ling, Joseph T., "Pollution Prevention Does Pay", UNEP Industry and Environment Vol. 7 No. 2, 1984, h. 3-6.
- Long, W.L., "Economic Aspects of Transport and Disposal of Hazardous Wastes", Marine Policy, Vol. 14:3, 1990, h. 198-204.
- Lucas, A.R., "Legal Foundation for Public Participation", Natural Resources Journal Vol. 16, 1976, h. 73.
- Makarim, Nabel, Kebijaksanaan Pengelolaan Limbah B3 makalah disampaikan dalam Kursus Pengelolaan Bahan Berbahaya dan Beracun, BAPEDAL dan PPSDAL Lembaga Penelitian Univ. Pajajaran Bandung, 1992.
- Marsnellyati, "Mengenal B.B.B." Warta Lingkungan No. 22, 1985, h. 12.
- Maryani, Siti, Penyelesaian Kasus Pencemaran Kali Tapak Dari

- Segi Hukum Lingkungan, 1993, Tesis Magister, Program Pascasarjana Univ. Airlangga, Surabaya.
- Merryman, John Henry, "On the Convergence of Civil Law and the Common Law", Standford Journal of International Law Vol. 17, 1981, h. 381-388.
- Michiels, F.C.M.A., De Wet Milieubeheer, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, tweede druk, 1992.
- Mills, Stephen J., "The Management of Toxic Chemicals in Canada", Proceeding of Environmental Law Workshop, Pajajaran University, Bandung July 22-24 1985.
- Ministerie VROM, "Working with Industry" Environmental Policy Action No. 1, 1994, h. 2-8.
- , Water Pollution Charges in the Netherlands, June 1995.
- , Taxes with Environmental Base in the Netherlands, 1996.
- Moestadji, Linda Duncan, Mas Achmad Santosa, Takdir Rahmadi, Sukma Violeta Subari, Studi Perizinan Pengendalian Pencemaran Lingkungan di Indonesia Jilid I, Kantor Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup dan EMDI Project, 1991.
- Morishima, Akio, "Japanese Environmental Policy and Law", dalam Environmental Law and Policy in the Pacific Basin Area, ed. Ichiro Kato et al., University of Tokyo, Tokyo, 1981.
- Muhammad, Din, "Beberapa Catatan untuk Penegakan Hukum Lingkungan di Indonesia", Prosiding Lokakarya

- Penindakan Pelanggaran Hukum Lingkungan, Kantor Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup dan EMDI Project, 1991
- Murata, Tetsuo, "Environmental Protection and the Role of Lawyers", dalam Reeitsu Kojima, Yoshihiro Nomumura, Shigeaki Fujisaki, Nauyuki Sakumoto, Development and the Environment The Experiences of Japan & Industrializing Asia, Institute of Developing Economies, Tokyo, 1995.
- Nigro, Lloyd, G. Decision Making in the Public Sector, Marcel Dekker, New York, 1984.
- Nijpels, Ed. H.T.M., "Reduction of Wastes at Source", Marine Policy, Vol. 14:3, 1990, h. 219-223.
- Nolan-Haley, J.M., Alternative Dispute Resolution, 1992, West Publishing Co. St Paul Minn.
- Nomura, Yoshihiro, "History, Structure, Characteristics of Japan's Environmental Law", dalam Reeitsu Kojima, Yoshihiro Nomuro, Shigeaki Fujisaki, Nauyuki Sakumoto, Development and the Environment The Experiences of Japan and Industrializing Asia, Institute of Developing Economies, Tokyo, 1995.
- Nonet, Philippe dan Philip Selznick, Law and Society in Transition Toward Responsive Law, Harper Torchbooks New York, 1978.
- Organisasi Maritim Internasional, Amendemen Tahun 1983 Atas Konvensi Internasional Tentang Keselamatan Jiwa di Laut 1974, Departemen Perhubungan, Direktorat Jenderal

- Perhubungan Laut, 1988.
- Page, T., "A Generic View of Toxic Chemicals and Similar Risks" Ecology Law Quaterly Vol. 7 : 2, 1978, h. 218-244.
- Palmer, G., "New Ways to Make International Environmental Law" the American Journal of International Law vol. 86 1992, hal. 259-283.
- Patterson, Edwin W., Law in Scientific Age, Columbia Univ. Press, New York, 1963.
- Peters, Jit A., dan W.F.G. Alblas, "The Enforcement of Environmental Charges in the Netherlands" dalam Proceedings of the Third International Conferenec of Environmental Enforcement, 1994, Mexico.
- Pierce, Stanley, "Use and Attack on Expert Testimony in Toxic Substance Litigation", Toxicological and Environmental Chemistry Vol. 25, 1989, h. 181.
- Posner, Richard, "Utilitarianism, Economics and Legal Theory" J. Legal Studies Vol. 8, 1979, h. 119.
- Prosser, William, John W. Wade dan Victor E. Schwartz, Torts Cases and Materials, 1982, 7th ed., Foundation Press, New York.
- Pucket, Jim, "The International Trade in Hazardous Wastes and the Case for an Immediate Ban on All Hazrdous Waste Exports from Industrialized to Less-Industrialized Countries", Green Globe, 1992, Oxford University Press.
- Rangkuti, Siti Sundari, Hukum Lingkungan dan Kebijakan

Lingkungan Dalam Proses Pembangunan Hukum Nasional Indonesia, disertasi, Universitas Airlangga, 1987.

_____, "Analisis Mengenai Dampak Lingkungan: Sarana Pencegahan Pencemaran Melalui Prosedur Hukum", Yuridika No. 3 Tahun III, Juni-Juli 1988.

_____, "Tanggungugat Pencemar dan Beban Pembuktian dalam Kasus Pencemaran" ANDAL No. 5, 1989, hal. 24.

_____, "Peraturan Perundang-undangan Lingkungan Nasional Kajian. Perangkat Hukum Pembangunan Berwawasan Lingkungan Berkelanjutan", Yuridika No. 3 Tahun V Mei-Juni, 1990, hal. 140-156.

_____, Aspek Hukum Pengendalian Pencemaran Lingkungan di Bidang Industri, makalah disampaikan pada Seminar Sehari "Peran Aktif Ilmuwan dan Industriawan Dalam Mewujudkan Pembangunan Berwawasan Lingkungan Berkelanjutan" 19 Oktober 1991, Surabaya.

_____, Inovasi Hukum Lingkungan : Dari Ius Constitutum ke Ius Constituendum, Pidato Pengukuhan Guru Besar, Airlangga University Press, Surabaya, 1991.

_____, Sistem Perizinan Lingkungan di Indonesia, makalah disampaikan pada Penataran Hukum Lingkungan, Universitas Airlangga, 1992.

_____, Hukum Lingkungan dan Bisnis Hijau, 1995 Universitas Airlangga Fakultas Hukum

_____, Perubahan dan Penyempurnaan UULH,

1995 Universitas Airlangga Fakultas Hukum

- _____, "Beberapa Problematika Hukum Lingkungan, Jurnal Hukum Lingkungan Tahun II No.1 1995, hal. {30-40.
- _____, Sarana Hukum Pengendalian Pencemaran Udara, Pidato Ilmiah, Universitas Airlangga, 18 Nopember 1995.
- _____, Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan, Airlangga University Press, Surabaya, 1996.
- _____, Sistem Perizinan Lingkungan: Instrumen Pencegahan Pencemaran Lingkungan, makalah pada Seminar Pembangunan Hukum Lingkungan Dalam Rangka Pembangunan Hukum Lingkungan Nasional Setelah Berlakunya UULH, Kerjasama Kantor Men LH dengan BAPEDAL, 1-2 Mei 1996 di Jakarta.
- _____ dan Suparto Wijoyo, Beberapa Pokok Pemikiran Tentang Deregulasi Perizinan Guna Meningkatkan Efektifitas Pengendalian dan Pengawasan Lingkungan Hidup di Indonesia, makalah pada Seminar Indonesia - the Netherlands tentang Pengembangan Hukum Lingkungan Nasional dalam Konteks Harmonisasi, Deregulasi dan Desentralisasi, Jakarta 10 - 11 Juni 1996.
- Rankin, Murray, "Information and the Environment: The Struggle for Access", dalam John Sawigen (ed), Environmental Rights in Canada, 1981, Butterworths,

- Toronto, h.285-283.
- Rehbinder, Eckard, "Environmental Regulation Through Fiscal and Economic Incentives in a Federalist System", Ecology Law Quarterly Vol. 20, 1993, h. 57-83.
- Reksodiputro Mardjono, "Pertanggung Jawaban Pidana Korporasi Dalam Tindak Pidana Korporasi" makalah pada Seminar Nasional Kejahatan Korporasi, 1989, Fak. Hukum Univ. Diponegoro, Semarang.
- Riordan, TO, Environmentalism, 1981, Pion, London.
- Robert, Th.C.L., "Allocation of Liability Under CERCLA : A 'Carrot and Stick' Formula" Ecology Law Quarterly vol. 14 1987, h. 601-638.
- Rodgers Jr., W. H., Environmental Law, West Publishing Co. St. Paul Minn, 1977.
- _____, "Benefits, Costs and Risk: Oversight of Health and Environmental Decision Making" Harvard Environmental Law Journal Vol. 4, 1980, h. 191.
- Rosenthal, A, G.M. Gray, J.D. Graham, "Legislating Acceptable Cancer Risk from Exposure to Toxic Chemicals" Ecology Law Quarterly vol. 19 1992, h. 269-362.
- Rosenbaun, W.A., "The Bureaucracy and Environmental Policy" dalam James P. Lester (ed), Environmental Politics and Policy, 1989, Duke Univ. Press.
- Royston, Michael G., dan Thomas M. McCarthy, "The Environmental Audit", UNEP Industry and Environment Vol. 11 No. 4, 1988, h. 20.

- Sagoff, Mark, "Where Ickes Went Right or Reason and Rationality in Environmental Law" Ecology Law Quarterly, Vol. 14, 1987, h. 265-323.
- _____, "Economic Theory and Environmental Law" Michigan Law Review vol. 78, 1981, h. 1393-1420.
- Schrecker, T. F., Political Economy of Environmental Hazards, A Study Paper of the Law Reform Commission of Canada, 1984.
- Santosa, Mas Achmad dan Anthoni Hutapea, Sebuah Pengalaman Mendayagunakan Mekanisme Alternatif Penyelesaian Sengketa Lingkungan di Indonesia, YLBHI, Jakarta, 1992.
- Santosa, Mas Achmad, Tanggungjawab Mutlak dalam Konteks Penegakan Hukum Lingkungan di Indonesia, 1994, makalah disajikan dalam Seminar tentang Penerapan Asas Tanggungjawab Mutlak di Bidang Lingkungan Hidup, Jakarta 16 Juni 1994, Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup.
- Scahffmeister, D.S., N. Keijzer, E.PH. Sutorius, Hukum Pidana, edisi terjemahan oleh J.E. Sahetapy, Liberty, Yogyakarta, 1995.
- Siegler, Jay A., Benjamin R. Beede, The Legal Source of Public Policy, Lexington Books, Lexington, Massachusetts, 1977.
- Silalahi, Daud, Identifikasi dan Kriteria Keqiatan-Kegiatan Tertentu Menurut Pasal 21 Undang-Undang No. 4 tahun 1982, makalah disajikan dalam Seminar tentang

Penerapan Asas Tanggungjawab Mutlak di Bidang Lingkungan Hidup, Jakarta 16 Juni 1994, Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup.

- Slesin, Louis dan Ross Sandler, "Categorization of Chemicals Under the Toxic Substances Control Act" Ecology Law Quarterly, Vol. 7, 1981, h. 395-410.
- Snijder, E.E.I., "Van Market Share Liability Naar Pollution Share Liability" Tijdschrift Voor Milieu Aansprakelijkheid Nr. 6 1990 h. 141-150.
- Soekanto, Soerjono, Pengantar Penelitian Hukum, UI Press Jakarta, 1982.
- Soemartojo, W. Roekmiyati dan Hestriarti Endrawanto, "Berbagai Segi Limbah Bahan Berbahaya dan Pengelolaannya di DKI Jakarta" Lingkungan dan Pembangunan Vol. 8 : 22, 1988, h. 108-117.
- Stewart, Richard B., dan James E. Krier, Environmental Law and Policy, Bobbs Merril Co. Inc. New York, 1978.
- Stewart, Richard B., "Regulation, Innovation, and Administrative Law : A Conceptual Framework" California Law Review Vol. 69, 1981, h. 1259-1310.
- _____, "Recent Developments in the Field of Liability for Hazardous Wastes Under CERCLA and Natural Resource Damage in the United States" Tijdschrift Voor Milieu Aansprakelijkheid Nr. 4, 1991, h. 89-97.
- _____, "Antidotes for the American Disease", Ecology Law Quarterly Vol. 20, 1993, h. 99-102.

- Stone, C. D., "Should Trees Have Standing ? Toward Legal Rights for Natural Objects" Southern California Law Rev., Vol. 45, 1972, h. 450-501.
- Strauss, Anselm dan Juliet Corbin, Basics of Qualitative Research : Grounded Theory Procedures and Techniques, Sage Publication, London, 1990.
- Sullivan, J.L. dan R.J. Roberts, "Expert Witnesses and Environmental Litigation", Journal of the Air Pollution Control Association Vol. 25 No. 4, 1975, h.353-360.
- Susanto, Ribut, Beberapa Catatan Pencemaran Lingkungan oleh PT IKPP dan Dampaknya Terhadap Masyarakat, makalah disajikan pada Lokakarya Pengetahuan Hukum dan Advokasi Lingkungan Bagi Pekerja Bantuan Hukum dan Pola Penanganan Kasus- kasus Lingkungan, Malang, 18-22 Juni 1992, LBH Surabaya.
- Teubner, Gunther, "Substantive and Reflexive Element in Modern Law" Law & Society Review, Vol. 17 : 2, 1983, h. 239-281.
- The World Bank, Indonesia Environment and Development and Future, 1994.
- Tim Fakultas Hukum Universitas Airlangga, "Efektifitas Undang-Undang Lingkungan Hidup Dalam Upaya Penegakan Hukumnya", Yuridika No. 3 Tahun IV, Mei-Juni, 1989, h. 159-169.
- Tolba, Mostapa K., "The Global Agenda and The Hazardous Wastes Challenge", Marine Policy, Vol. 14:3, 1990, h. 219-223.

- Tonnaer, F. P. C. L., Het Nederlands Milieurecht in Ontwikkeling, Samson H.D., W. E. J. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1990.
- Thundermann, David W., "Personal Liability for Corporate Directors, Officers, Employees and Controlling Shareholders Under State and Environmental Laws", Rocky Mountain Mineral Law Institute, Vol. 31, 1985, h. 2-1 - 2-48.
- Tresna, Komentar HIR, 1986, Pradnya Paramita, Jakarta.
- Underwood, Joanna D., "Management Hazardous Wastes is Not Enough", UNEP Industry and Environment Vol. 11 No. 1, 1988.205-212.
- Van den Berg, A.V., "Wetgeving Betreffende Stoffen" dalam Brussaard et al., Milieurecht W.E.J. Tjeenk Willink Zwolle, 1996.
- _____, "Even Apeldoorn bellen Overheidsaansprakelijkheid voor vernietigde beschikkingen", Ars Aequi 39-12, 1990, h. 921-929.
- Van Bemmelen, J.M., Hukum Pidana 1 Hukum Pidana Materiel Bagian Umum, terjemahan Hasnan, Bina Cipta Bandung, 1987.
- Van Rongen, L. Dommering, "Risico-aansprakelijkheid" Nederlands Juristenblad, 16 April 1992, h. 513-516.
- Waling, Cornelia, I.M. Koopmans, Marianne Rutgers, J.M. Sjoecrona, Natasja van Strien, Peter J.P. Tak, "Crimes Against the Environment", Revue Internationale de Droit Penal Vol. 65, h. 1069-1078, 1994.
- Winsemius, Peter, "Environmental Covenants and Contracts:

New Instruments for A Realistic Environmental Policy",
Tijdschrift voor Milieu Aansprakelijkheid Nr. 4, 1993,
 h. 89.

Woodka, Janet L. "Sentencing The CEO: Personal Liability of
 Corporate Executives for Environmental Crimes", Tulane
 Environmental Law Journal Vol. 5, 1992, h. 651-655.

World Commission on Environment and Development, Our
 Common Future, Oxford University Press, 1987.

_____, Environmental Protection and Sustainable
 Development, Legal Principles and Recommendations,
 Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, London, 1987.

Yntema, Hessel E., "The American Journal of Comparative Law"
The American Journal of Comparative Law Vol. 1, 1952,
 h. 11.

Kepustakaan bukan buku atau artikel :

Forum Keadilan No. 24, 18 Maret 1993, h. 70 : "Membebaskan
 Rakyat dari Racun"

S.K. Kompas, Senin, 15 Maret 1993, h. 8 : "Emil Salim :
 Indonesia Larang Total Impor B3"

S. K. Harian Kompas, Kamis, 19 Oktober 1989, h. IV :
 "1700 Fabrik di Jabotabek Hasilkan Limbah Beracun."

S. K. Kompas, Rabu, 26 Februari 1992, h. 7 : "Petani
 Terima Ganti Rugi Pencemaran Lingkungan"

"Jurisprudentie Case Law" Tijdschrift Voor Milieu
 Aansprakelijkheid Nr. 2 1992, h. 46.

INDEKS
Istilah dan Nama

A

aanvullende normstelling, 296
 aanvullende rechtsbescherming, 296
 abnormally dangerous activities, 331
 Abouchar, Juli, 152
 act of God, 333
 act of war, 333
 acteus reus, 375
 actio popularis, 293
 Administrative Procedure Act, 290
 administrative penalty, 282,283
 administratief rechter, 292
 ADR (alternative dispute resolution), 357
 Afvalstoffen, 15
 Akiyama, Toshiko, 224
 Algemene wet van bestuursrecht (Awb), 215, 220, 221
 ambient air quality standards, 31, 134
 ambient water quality standards, 31
 AMDAL, 32-36, 225-232
 Anderson, F.R., 34
 Arbuckle, J.G., 364
 arbitrattion, 356-357
 asas pencegahan pencemaran, 142-150
 asas keberhati-hatian, 151-162
 audit lingkungan, 244-254
 auditor, 253-254
 auditing standards, 253

B

Basic Environment Law, 20, 224
 Bahan Berbahaya (B2), 10-11, 77, 115-116
 Baku Mutu Air, 165-166
 Baku Mutu Air Laut, 165-166
 Baku Mutu Emisi, 164-167
 Baku Mutu Lingkungan, 164
 Baku Mutu Limbah Cair, 167-171
 Bamako Convention, 162
 BAPEDAL, 127-130
 BAPEDAL Daerah, 129-130
 BAPEDAL Wilayah 127-128
 BATAN, 124, 91, 268
 Basel Convention, 5, 99-102
 Biro Bina Lingkungan Hidup (Biro BLH), 129-130
 Bhopal, 4
 belasting op grondwater, 239
 belasting op afvalstoffen, 239
 belasting op brandstoffen, 239
 belasting op uranium, 239
 beleidsregels, 346-347

beroep, 294-295
 beschikking, 28
 Betlem, Gerrit, 293
 Bingham, Gail, 50, 357
 Biezeveld, G.A., 297
 Borcea, 315, 317
 bright lines, 19, 74
 brongerichte normen, 29,

C

CAA, 17, 134
 Cairo Guidelines, 142-143
 Cameron, James, 152
 CERCLA, 17, 134, 332-334
 causal connection, 388
 ceiling, 322
 Chernobyl, 92
 civil enforcement action, 317
 class action, 318
 clean technology, 6, 25
 Code of Conduct on the Distribution and use of
 pesticides, 88
 Cohen, Stanley A., 386
 command and control regulation, 27, 39, 40,
 common law, 53
 compliance order, 135
 consensus building, 257
 Contact Milieubescherming Noord Holland, 313
 corporate guarantee, 236
 Cremona, Marissa, 376
 Covenant, 255-260

D

Dalton, Deborah S., 261
 Davis, Devra Lee, 156
 de Haan, P., 206
 Deklarasi Rio, 151
 deposite dan return system, 44
 Dijsktra, A.P., 22
 directe reguleringen, 26, 27, 28
 Din Muhammad, 52
 Drupsteen, 9, 26, 27, 28, 29, 297, 298

E

effluent standards, 31
 Eksportir Luar Negeri, 191-194
 ekstrapolasi, 156
 emission standards, 31
 Emond, D.P., 37
 end-of-pipe approaches, 143
 environmental audit, 244
 Environmental Impact Statement, 33
 Environmental Impact Assessment, 134

environmental medium, 144
 environmental protection suit, 319
 environmental review, 244
 EPCRTKA, 213-215
 epidemiologi, 154-155

F

FAO Guidelines, 90-91
 false positive, false negative, 157-161
 Faure, M.G., 52
 Federal Food, Drug and Cosmetic Act (FFDCA), 19
 Federal Rules of Evidence (FRE), 385
 Federal Water Pollution Control Act, 134
 financiële instrumenten, 27, 163
 financial responsibility, 44, 235
 Fisher, Liz, 153
 Fernhout, R., 206
 Freedom of Information Act, 251

G

Gevaarlijke Stoffen Ordonnantie (GSO), 15, 71, 77-83, 173,
 358-359, 368,
 Gilhuis, P.C., 34
 Gijssels, J., 58-59
 Guidelines for legislation on the control of Pesticides, 88
 Guidelines and Principles for the Environmentally Sound
 Management of Hazardous Wastes, 142
 Graham, J.D., 30
 gugatan hukum lingkungan keperdataan, 304-312
 gugatan administrasi, 285

H

Hadjon, Philipus M., 28
 Hayes International Corp, 379-380
 hard look doctrine, 291
 Hinder Ordonnantie, 95
 Hitsumamoto, Reiji, 148
 hukum lingkungan, 8, 9, 12, 45-47
 hukum lingkungan administratif, 12, 45, 264
 hukum lingkungan keperdataan, 12, 45, 54, 304, 313, 317, 319
 hukum lingkungan kepidanaan, 12, 45, 51, 358
 Huising, D., 143

I

ICE1, 349
 Importir Produsen Limbah, 192, 194-196
 indirect regulation, 257
 injunction, 27, 320
 injury, 389
 instrumen ekonomik, 38-44, 233-243
 inspraak, 206-208
 intention, intentional conduct, 330, 376
 International Chamber of Commerce (ICC), 246, 248

International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage (CLC), 56, 326
 International Pollution Certificate for the Carriage of Noxious - Liquid Substance in Bulk, 118
 International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 117
 International Convention for the Safety of Life at Sea, 117
 International Convention on the Control of Transboundary Movement of Hazardous Wastes, 5, 99-102
 Itai-Itai, 343
 Izin Penggunaan Bahan Berbahaya, 173
 Izin Pestisida, 175
 Izin Pemakaian Zat Radioaktif, 182
 Izin Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun, 185
 Izin Pemanfaatan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun, 189
 Izin Pengangkutan Bahan Berbahaya, 196
 Izin Pembuangan Limbah Cair, 198
 Izin Usaha Industri, 194, 228

J

joint and several liability, 56, 333

K

Kasperson, R.E dan J.X. Kasperson, 152
 keterpaduan, 14, 15, 21, 22
 ketidakpastian ilmiah, 152, 153
 Koeman, N.S.J., 296, 299, 300
 Kleijs-Wijnobel, C.J., 46
 kogai, 302, 319
 Komisi Pestisida, 86, 87
 koordinasi, 14, 22
 Kuunders, 314

L

liability based on fault, 54
 liability insurance, 236
 Ling, Joseph T., 145
 Local Environmental Conservation Fund, 224
 Love Canal, 4

M

MARPOL, 117, 118
 marketable permits, 234, 236
 market-share liability, 334
 mediation (mediasi), 356, 357
 media lingkungan, 122
 meedenken, meespreken, medebeslissings, 206-208
 Menneg KLH/ Menneg LH/ Men LH, 120, 121, 122
 mens rea, 375, 376, 377
 Michiels, F.C., 22
 milieueffectrapportage (m.e.r), 34
 Milieueffectrapport (MER), 34
 Mills, Stephen J., 14

Minamata, 4, 320
 maximum residue limits, 88
 Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en
 Milieubeheer (VROM), 136, 216

N

narrative approaches, 17, 74
 National Environmental Policy Act (NEPA), 33, 34
 National Environmental Policy Plan (NEPP), 254
 NBW, 336-342
 negligence, 376
 negotiation (negosiasi), 356-357,
 Nijpels, E.D.H.T.M., 25
 Not In Anybody's Backyard (NIABY), 104
 Not In My Backyard (NIMBY), 103
 Niigata Minamata, 320

O

Organization for Economic Co-operation and Development
 (OECD), 62, 101,
 opzet, 341
 orders, 27

P

Page, T., 23, 157, 158, 159, 160
 pencegahan pencemaran (lingkungan), 14, 142-150
 pengendalian pencemaran (lingkungan), 139-141
 pertanggungjawaban pidana, 52-53,, 364-381
 Polluter Pays Principle, 39, 238
 pollution prevention, pollution prevention pays, 25, 37, 145
 146, 147
 Pollution Prevention Act (PPA), 146
 pollution control 144
 pollution control technology, 380
 pollution-share liability, 56, 334
 precautionary principle, 402
 presumption of causation, 382
 Prinsip Pencemar Membayar, 39, 46
 Pritker, David M., 261
 Program Kali Bersih (Prokasih), 199, 200, 201
 peranserta masyarakat, 203-224,
 publiekrechtelijk instrumentarium, 26
 public trust doctrine, 318
 Pusat Pengolahan Limbah Industri Bahan Berbahaya dan Beracun
 (PPLIB3), 183
 privaatrechtelijk instrumentarium, 26
 PT Zentauri Ideal Plast (ZIP), 398

Q

quitam action, 318
 quality control, 344

R

recklessness, 376
 regulatory legalism, 27, 39-40,
 Reksodiputro, Mardjono, 366
 Resource Conservation and Recovery Act (RCRA), 16
 Restatement of Torts, 320
 Rosenthal A., 17, 19, 30, 154-155
 risk assessment, 30, 154-156
 risico-aansprakelijkheid, 336-342,
 Rodgers Jr., W.H., 9

S

Sagoff, M., 45
 schadeactie, 290, 302
 SOLAS, 117-118
 source reduction, 147
 Sistem Budi Daya Tanaman, 84, 354
 Siti Sundari Rangkuti, 53
 Spelt, N.M., 29
 Stewart, R.B., 36, 237
 Stichting Natuur en Milieu, 260, 313
 strict liability, 56, 330-335
 Superfund Act, 16, 236

T

Tanjung Uban, 3, 391-392
 tanggungugat mutlak, 55-56, 320-325, 342
 Tavenier, J.J., 22
 Ten Berge, J.B.J.M., 29
 Tonnaer, F.P.C.L., 8
 Tim tri pihak, 345
 tradeable pollution permits, 42
 transferable pollution permits, 42
 Three Miles Island, 91
 Toxic Substnace Control Act, 16
 Johnson & Tower, 379-380

U

Underwood, Joanna, 143

V

van Hoecke, Mark, 58-59
 Vereniging Milieudefensie, 313
 vicarious liability, 54, 376-377

W

Woodka, Janet L., 380
 Waling, Cornelia, 372
 WALHI, 311-312
 Waste Management and Cleansing Law, 21
 Wet milieugevaarlijke stoffen (Wms), 15, 215, 219
 Wet milieubeheer (Wmb), 16, 147, 215, 219
 Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo), 238

Wetboek van Strafrecht, 371

Y

Yokkaichi, 320

Z

Zona Ekonomi Eksklusif, 322

LAMPIRAN: TEKS LENGKAP KUTIPAN CATATAN KAKI

1. Kutipan catatan kaki No. 71:

Rumusan Pasal 175 ayat 1 N.B.W. adalah sebagai berikut:
"Degene die in de uitoefening van zijn beroep of bedrijf een stof gebruikt of onder zich heeft, terwijl van deze stof bekend is dat zij zodanige eigenschappen heeft, dat zij een bijzonder gevaar van ernstige aard voor personen of zaken oplevert, is aansprakelijk, wanneer dit gevaar zich verwezenlijkt. Onder degene die een bedrijf uitoefent, wordt mede begrepen elke rechtspersoon die de stof in de uitoefening van zijn taak gebruikt of onder zich heeft. Als bijzonder gevaar van ernstige aard geldt in elk geval dat de stof ontplofbaar, oxyderend, ontvlambaar, licht ontvlambaar of zeer licht ontvlambaar, dan wel vergiftig of zeer vergiftig is volgens de criteria en methoden, vastgesteld krachtens artikel 34, derde lid, Wet milieugevaarlijke stoffen (Stb. 1985, 639) (Mereka yang dalam pelaksanaan pekerjaan atau usaha mereka menggunakan atau menguasai bahan yang dikenal memiliki sifat sedemikian rupa, sehingga menimbulkan bahaya luar biasa terhadap orang-orang dan harta benda, memikul tanggungugat, bilamana bahaya itu terjadi. Yang dimaksud mereka yang menjalankan sebuah usaha adalah setiap badan hukum yang dalam pelaksanaan pekerjaan mereka menggunakan atau menguasai bahan itu. Bahan yang memiliki sifat bahaya luar biasa adalah yang dapat meledak, penyebab karatan, dapat terbakar, mudah terbakar atau sangat mudah terbakar, beracun, atau sangat beracun menurut kriteria atau metoda yang ditetapkan berdasarkan Pasal 34 ayat 3 UU Bahan Berbahaya Bagi Lingkungan, Stb 1985, 639).

Rumusan Pasal 176 ayat 1 N.B.W. adalah sebagai berikut:

"De exploitant van een stortplaats is aansprakelijk voor de schade die voor of na de sluiting van de stortplaats onstaat als gevolg van verontreiniging van lucht, water of bodem met de daar voor die sluiting gestorte stoffen." (Pengelola sebuah instalasi pembuangan limbah memikul tanggungugat atas kerugian akibat dari pencemaran udara, air atau tanah, yang terjadi pada waktu sebelum atau sesudah penutupan instalasi pembuangan limbah itu).

Rumusan Pasal 177 ayat 1 N.B.W. adalah sebagai berikut:

"De exploitant van een boorgat is aansprakelijk voor de schade die onstaat door uitstroming van de delfstoffen als bedoeld in artikel 2 van de Wet van 21 April 1810 (Bulletin des Lois 285) als gevolg van het niet beheersen van de ondergrondse natuurkrachten die door de aanleg of bij de exploitatie van het boorgat zijn ontketend."

(Pengelola sebuah usaha tambang pengeboran memikul tanggungjawab atas kerugian yang terjadi karena semburan aliran bahan-bahan tambang sebagaimana dimaksud Pasal 2 UU 21 April 1910 akibat ketidakmampuan menguasai kekuatan alam bawah tanah yang keluar lepas pada waktu penempatan atau eksploitasi pengeboran itu).

2. Kutipan catatan kaki No. 72 dalam Bab 4:

Rumusan Pasal 178 N.B.W. adalah sebagai berikut:
Geen aansprakelijkheid krachtens artikel 175, 176 of 177 bestaat indien:

- a. de schade is veroorzaakt door gewapend conflict, burgeroorlog, opstand, binnenlandse onlusten oproer of munitie;
- b. de schade is veroorzaakt door een natuurgebeuren van uitzonderlijke, onvermijdelijke en onweerstaanbare aard, behoudens de in artikel 177 lid 1 bedoelde ondergrondse natuurkrachten in het geval van dat artikel;
- c. de schade is veroorzaakt uitsluitend door voldoening aan een bevel of dwingen voorschrift van de overheid;
- d. de schade is veroorzaakt bij een handeling met een stof als bedoeld in artikel 175 in het belang van benadeelde zelf, waarbij het jegens deze redelijk was hem aan het gevaar voor schade bloot te stellen;
- e. de schade is veroorzaakt uitsluitend door een handelen of nalaten van een derde, geschied met opzet schade te veroorzaken, zulks onverminderd het bepaalde in artikelen 170 en 171;
- f. het gaat om hinder verontreiniging of anderde gevolgen ter zake waarvan aansprakelijkheid op grond van de vorige afdeling zou hebben ontbreken, zo zij door de aangesprokene bewust zouden zijn veroorzaakt.

(Tiada tanggungjawab menurut ketentuan Pasal 175, 176 dan 177 jika:

- a. kerugian disebabkan oleh perang, perang saudara, pemberontakan, kekacauan dalam negeri, kerusuhan atau pembangkangan;
- b. kerugian disebabkan oleh peristiwa alam luar biasa, yang sifatnya tak terhindarkan dan tidak dapat diatasi terkecuali peristiwa alam yang dimaksud dalam Pasal 177 ayat 1;
- c. kerugian disebabkan semata-mata untuk memenuhi perintah dan ketentuan yang bersifat mengikat dari penguasa;
- d. kerugian disebabkan oleh penanganan bahan sebagaimana dimaksud Pasal 175 demi kepentingan pihak yang dirugikan sendiri yang karena alasan rasional menyebabkan

- terjadinya bahaya kerugian;
- e. kerugian disebabkan semata-mata oleh perbuatan atau tidak berbuatanya pihak ketiga yang dengan sengaja menimbulkan kerugian dengan tidak mengurangi ketentuan Pasal 170 dan 171;
 - f. berkaitan dengan gangguan, pencemaran atau akibat-akibat lain dalam hubungannya dengan ketiadaan tanggungugat atas dasar bagian sebelumnya).

3. Kutipan catatan kaki No. 73 dalam Bab 4:

Rumusan Pasal 1033 ayat 1 adalah sebagai berikut:
 "Hij die ten tijde van een gebeurtenis eigenaar is van een schip aan boord waarvan zich een gevaarlijke stof bevindt, is aansprakelijk voor de schade door die stof veroorzaakt ten gevolge van die gebeurtenis. Bestaat de gebeurtenis uit een opeenvolging van feiten met dezelfde oorzaak, dan rust de aansprakelijkheid op degene die ten tijde van het eerste feit eigenaar was." (Orang yang pada saat penyelenggaraan angkutan adalah pemilik angkutan kapal yang di dalamnya terdapat bahan berbahaya, memikul tanggungugat atas kerugian yang disebabkan oleh bahan berbahaya yang diangkut. Apabila pengangkutan terhadap barang yang sama diselenggarakan secara bersambung, maka tanggungugat ada pada pihak penyelenggara angkutan pertama).

Rumusan Pasal 1213 ayat 1 N.B.W. adalah sebagai berikut:
 "Hij die ten tijde een gebeurtenis exploitant is van een voertuig aan boord waarvan zich een gevaarlijke stof bevindt, is aansprakelijk voor de schade door die stof veroorzaakt ten gevolge van die gebeurtenis. Bestaat de gebeurtenis uit een opeenvolging van feiten met dezelfde oorzaak, dan rust de aansprakelijkheid op degene die ten tijde van het eerste feit exploitant was." (Orang yang pada saat penyelenggaraan angkutan adalah pengelola kendaraan bermotor yang di dalamnya terdapat bahan berbahaya, memikul tanggungugat atas kerugian yang disebabkan oleh bahan berbahaya yang diangkut. Apabila pengangkutan terhadap barang yang sama diselenggarakan secara bersambung, maka tanggungugat ada pada orang yang dalam angkutan pertama bertindak sebagai pengelola).

Rumusan Pasal 1673 ayat 1 N.B.W. adalah sebagai berikut:
 "Hij die ten tijde een gebeurtenis met een spoorrijtuig aan board waarvan zich een gevaarlijke stof bevindt, exploitant is van de spoorweg waarop de gebeurtenis

plaatsvond, is aansprakelijk voor de schade door die stof veroorzaakt ten gevolge van die gebeurtenis. Bestaat de gebeurtenis uit een opeenvolging van feiten met dezelfde oorzaak, dan rust de aansprakelijkheid op degene die ten tijde van het eerste feit exploitant was." (Orang yang pada saat penyelenggaraan angkutan adalah pengelola angkutan kereta api yang di dalamnya terdapat bahan berbahaya, memikul tanggungugat atas kerugian yang disebabkan oleh bahan berbahaya yang diangkut. Apabila pengangkutan terhadap barang yang sama diselenggarakan secara bersambung, maka tanggungugat ada pada orang yang dalam angkutan pertama bertindak sebagai pengelola).

4. Kutipan catatan kaki No. 74 dalam Bab 4: Rumusan Pasal 1033 ayat 2 N.B.W. adalah sebagai berikut:

"De eigenaar is niet aansprakelijk indien:

- a. de schade is veroorzaakt door een oorlogshandeling, vijandelikheden, burgeroorlog, opstand of natuur gebeuren van uitzonderlijke, onvermijdelijke en onweerstaanbare aard;
- b. de schade uitsluitend is veroorzaakt door een handelen of nalaten van een derde, niet zijnde een persoon genoemd in het vijfde lid, onderdeel a, geschied met opzet de schade te veroorzaken;
- c. de afzender of enige andere persoon niet heeft voldaan aan zijn verplichting hem in te lichten over de gevaarlijke aard van de stof, en noch de eigenaar, noch de in het vijfde lid, onderdeel a, genoemde personen wisten of hadden behoren te weten dat deze gevaarlijk was."

(Pemilik tidak memikul tanggungugat jika:

- a. kerugian disebabkan oleh tindakan perang, permusuhan, perang saudara, peristiwa alam luar biasa yang sifatnya tidak terhindarkan dan tidak dapat diatasi;
- b. kerugian disebabkan semata-mata oleh perbuatan atau tidak berbuatanya pihak ketiga, yang tidak termasuk ayat 5 a Pasal ini, dengan maksud menimbulkan kerugian;
- c. pengirim atau orang lain tidak memenuhi kewajibannya untuk memberitahukan pengelola maupun mereka yang disebutkan dalam ayat 5 a Pasal ini tentang sifat-sifat bahaya dari bahan dan jika baik pengelola maupun orang-orang suruhannya/ karyawannya tidak mengetahui bahwa bahan itu berbahaya).

Rumusan Pasal 1033 ayat 3 adalah sebagai berikut:

" Indien de eigenaar bewijst dat de schade geheel of gedeeltelijk het gevolg is van een handelen of nalaten van de persoon die de schade heeft geleden met het

opzet de schade te veroorzaken, of van de schuld van die persoon, kan hij geheel of gedeeltelijk worden ontheven van zijn aansprakelijkheid tegenover die persoon."

(Jika pemilik membuktikan, bahwa keseluruhan atau sebahagian kerugian merupakan akibat dari dari perbuatan atau tidak berbuatanya si penderita dengan tujuan untuk menyebabkan terjadinya kerugian, atau kerugian merupakan akibat dari kesalahan si penderita, pengelola dapat dibebaskan dari tanggungjawab secara keseluruhan atau sebahagian terhadap si penderita).

Rumusan Pasal 1213 ayat 2 N.B.W. adalah sebagai berikut:

- "De exploitant is niet aansprakelijk indien:
- a. de schade is veroorzaakt door een oorlogshandeling, vijandelijkheden, burgeroorlog, opstand of natuur gebeuren van uitzonderlijke, onvermijdelijke en onweerstaanbare aard;
 - b. de schade uitsluitend is veroorzaakt door een handelen of nalaten van een derde, niet zijnde een persoon genoemd in het vijfde lid, onderdeel a, geschied met opzet de schade te veroorzaken;
 - c. de afzender of enige andere persoon niet heeft voldaan aan zijn verplichting hem in te lichten over de gevaarlijke aard van de stof, en noch de eigenaar, noch de in het vijfde lid, onderdeel a, genoemde personen wisten of hadden behoren te weten dat deze gevaarlijk was".

(Pemilik tidak memikul tanggungjawab jika:

- a. kerugian disebabkan oleh tindakan perang, permusuhan, perang saudara, peristiwa alam luar biasa yang sifatnya tidak terhindarkan dan tidak dapat diatasi;
- b. kerugian disebabkan semata-mata oleh perbuatan atau tidak berbuatanya pihak ketiga, yang tidak termasuk ayat 5 a Pasal ini, dengan maksud menimbulkan kerugian;
- c. pengirim atau orang lain tidak memenuhi kewajibannya untuk memberitahukan pengelola maupun mereka yang disebutkan dalam ayat 5 a Pasal ini tentang sifat-sifat bahaya dari bahan dan jika baik pengelola maupun orang-orang suruhannya/karyawannya tidak mengetahui bahwa bahan itu berbahaya).

Rumusan Pasal 1213 ayat 3 N.B.W. adalah sebagai berikut:

" Indien de exploitant bewijst dat de schade geheel of gedeeltelijk het gevolg is van een handelen of nalaten van de persoon die de schade heeft geleden met het opzet de schade te veroorzaken, of van de schuld van

die persoon, kan hij geheel of gedeeltelijk worden ontheven van zijn aansprakelijkheid tegenover die persoon."

(Jika pemilik membuktikan, bahwa keseluruhan atau sebahagian kerugian merupakan akibat dari dari perbuatan atau tidak berbuatanya si penderita dengan tujuan untuk menyebabkan terjadinya kerugian, atau kerugian merupakan akibat dari kesalahan si penderita, pengelola dapt dibebaskan dari tanggunggugat secara keseluruhan atau sebahagian terhadap si penderita).

Rumusan Pasal 1673 ayat 3 adalah sebagai berikut:

"De exploitant is niet aansprakelijk indien:

- a. de schade is veroorzaakt door een oorlogshandeling, vijandelijkheden, burgeroorlog, opstand of natuur gebeuren van uitzonderlijke, onvermijdelijke en onweerstaanbare aard;
- b. de schade uitsluitend is veroorzaakt door een handelen of nalaten van een derde, niet zijnde een persoon genoemd in het vijfde lid, onderdeel a, geschied met opzet de schade te veroorzaken;
- c. de afzender of enige andere persoon niet heeft voeldaan aan zijn verplichting hem in te lichten over de gevaarlijke aard van de stof, en noch de eigenaar, noch de in het vijfde lid, onderdeel a, genoemde personen wisten of hadden behoren te weten dat deze gevaarlijk was".

(Pemilik tidak memikul tanggunggugat jika:

- a. kerugian disebabkan oleh tindakan perang, permusuhan, perang saudara, peristiwa alam luar biasa yang sifatnya tidak terhindarkan dan tidak dapat diatasi;
- b. kerugian disebabkan semata-mata oleh perbuatan atau tidak berbuatanya pihak ketiga, yang tidak termasuk ayat 5 a Pasal ini, dengan maksud menimbulkan kerugian;
- c. pengirim atau orang lain tidak memenuhi kewajibannya untuk memberitahukan pengelola maupun mereka yang disebutkan dalam ayat 5 a Pasal ini tentang sifat-sifat bahaya dari bahan dan jika baik pengelola maupun orang-orang suruhannya/ karyawannya tidak mengetahui bahwa bahan itu berbahaya).

Rumusan Pasal 1673 ayat 4 adalah sebagai berikut:

" Indien de exploitant bewijst dat de schade geheel of gedeeltelijk het gevolg is van een handelen of nalaten van de persoon die de schade heeft geleden met het opzet de schade te veroorzaken, of van de schuld van die persoon, kan hij geheel of gedeeltelijk worden ontheven van zijn aansprakelijkheid tegenover die persoon."

(Jika pemilik membuktikan, bahwa keseluruhan atau sebahagian kerugian merupakan akibat dari dari perbuatan atau tidak berbuatanya si penderita dengan tujuan untuk

menyebabkan terjadinya kerugian, atau kerugian merupakan akibat dari kesalahan si penderita, pengelola dapat dibebaskan dari tanggungjawab secara keseluruhan atau sebahagian terhadap si penderita).

5. Kutipan catatan kaki No. 75 dalam Bab 4:
Rumusan Pasal 1073 ayat 2 adalah sebagai berikut: "Het bepaalde in het eerste lid laat overlet het beroep op beperking van aansprakelijkheid van de reder, eigenaar of exploitant krachtens de Elfde Titel A of Dertiende Titel, Afdeling 10A, telkens van het Tweede Boek van het Wetboek van Koophandel, dan wel artikelen 1218 tot en met 1220, ieder tot voor hem geldende bedrag." (Ketentuan ayat pertama tidak berpengaruh terhadap pembatasan ganti kerugian yang dapat dimintakan oleh pemilik atau pengelola berdasar- kan Titel 11 A Titel 13, Bagian 10A Buku 2 KUHD maupun Pasal-Pasal 1218 hingga 1220, yang masing-masingnya untuk jumlah yang berlaku terhadapnya).

Rumusan Pasal 1218 ayat 1 N.B.W. adalah sebagai berikut: "Exploitant kan zijn aansprakelijkheid per gebeurtenis beperken tot een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen bedrag of bedragen die verschillend kunnen zijn voor vorderingen ter zake van dood of letsel en andere vorderingen." (Berdasarkan kekuatan peraturan pemerintah, pengelola dapat membatasi tanggungjawabnya untuk per peristiwa hingga jumlah atau jumlah-jumlah yang dapat berbeda berkenaan dengan tuntutan karena kematian atau luka jasmani dan tuntutan lainnya).

Rumusan Pasal 1678 ayat 1 N.B.W. adalah sebagai berikut: "Exploitant kan zijn aansprakelijkheid per gebeurtenis beperken tot een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen bedrag of bedragen die verschillend kunnen zijn voor vorderingen ter zake van dood of letsel en andere vorderingen." (Berdasarkan kekuatan peraturan pemerintah, pengelola dapat membatasi tanggungjawabnya untuk per peristiwa hingga jumlah atau jumlah-jumlah yang dapat berbeda berkenaan dengan tuntutan karena kematian atau luka jasmani dan tuntutan lainnya).

DALIL-DALIL

1. Rasionalitas hukum lingkungan adalah refleksi dari pemikiran yang memadukan prinsip-prinsip etis dan ekologis dengan efisiensi ekonomi.
2. Pengembangan hukum lingkungan cenderung berorientasi global dengan menyerap instrumen-instrumen yang berasal dari sistem hukum yang berbeda.
3. Pengelolaan bahan berbahaya dan beracun secara terpadu dilaksanakan melalui pengaturan hukum yang menyatukan pengelolaan bahan berbahaya dan beracun dan pengelolaan limbah bahan berbahaya dan beracun.
4. Asas keberhati-hatian (*"precautionary principle"*) merupakan jawaban terhadap masalah ketidakpastian ilmiah (*"scientific uncertainty"*) yang seringkali muncul dalam proses pengambilan keputusan tentang bahan berbahaya dan beracun.
5. Penuangan asas pencegahan pencemaran dan asas keberhati-hatian ke dalam pengaturan hukum tentang pengelolaan bahan berbahaya dan beracun mutlak diperlukan.
6. Perwujudan asas pencegahan pencemaran dan asas keberhati-hatian dalam pengaturan hukum tentang pengelolaan bahan berbahaya dan beracun dituangkan dalam perizinan lingkungan yang ketat.
7. Pendayagunaan audit lingkungan oleh badan usaha akan meningkatkan kinerja pengelolaan lingkungan pada tingkat badan usaha yang bersangkutan.

8. Persepsi manusia terhadap risiko bersifat subjektif.
9. Perlindungan terhadap keanekaragaman sumberdaya alam hayati merupakan wujud dari tanggungjawab etis terhadap sesama makhluk .
10. Kekuatan seorang cendekiawan Pancasilais terletak pada kepedualian dan kemampuan pikir mengenai masalah-masalah kemasyarakatan yang dilandasi iman dan takwa.