

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Dalam mengejar ketinggalan dan memperbaiki keadaan, negara-negara berkembang berusaha meningkatkan proses produksi barang dan jasa dalam berbagai kegiatan ekonomi masyarakat sehingga menimbulkan pertumbuhan pabrik atau industri yang kian menjamur.

Dewasa ini pencemaran lingkungan merupakan salah satu masalah utama, dikarenakan efek dari pencemaran terhadap alam atau lingkungan sangatlah berbahaya untuk keselamatan umat manusia juga keseimbangan alam. Adapun faktor penyebab dari pencemaran alam dan lingkungan sangat lah banyak diantaranya dari ulah manusia sendiri.

Pencemaran adalah suatu perubahan yang tidak diinginkan pada karakteristik fisik, kimia, dan biologi dari udara, air dan tanah yang dapat mempengaruhi kesehatan, kelangsungan hidup atau aktifitas manusia atau organisme lain.

Berdasarkan sudut pandang biologi, bahan pencemar dibagi kedalam dua jenis: dapat terurai (*degradable*) dan tidak dapat terurai (*non degradable*). Bahan pencemar *degradable* adalah bahan pencemar yang dapat didekomposisi, dikonsumsi dan direduksi secara alami atau melalui campur tangan manusia sampai tingkat yang dapat diterima, sepanjang sistem penerimaan tidak *overload* (kelebihan). Bahan pencemar

*nondegradable* tidak dapat dirombak melalui proses alami. Contohnya: merkuri (Hg), timbal (Pb), dan cadmium (Cd).

Bahan pencemar dapat memberikan efek akut (*acute*) dan kronis (*chronic*). Efek akut terjadi dalam waktu singkat setelah pemaparan, dan sering kali disebabkan oleh konsentrasi bahan pencemar yang berlebihan, misalnya kematian. Sedangkan efek kronis pengaruhnya terjadi dalam periode yang lama dan disebabkan pemaparan yang berkesinambungan dari bahan pencemar yang berkadar rendah, misalnya kerusakan organ dan kanker.

Semakin hari semakin banyak dan menjamur berbagai pabrik industri diwilayah sekitar kita dan menyebabkan berbagai macam pencemaran atau polusi. Hal ini dikarenakan adanya hasil limbah industri yang tidak dikelola dengan baik oleh pihak industri tersebut. Pengertian dari limbah industri yaitu limbah yang termasuk dalam limbah berat karena dalam limbah tersebut mengandung logam berat atau juga logam berbahaya. Beberapa logam yang terkandung dalam limbah ini seperti raksa, timbal, merkuri dan masih banyak lagi yang lainnya. Karena penempatan atau lokasi industri yang kebanyakan didekat sungai, biasanya para pengelola industri yang tidak bertanggung jawab membuang limbahnya langsung ke aliran sungai tanpa adanya pengelolaan limbah industri dengan benar.

Bahan pencemar ada yang mudah terencerkan menjadi tingkat yang tidak berbahaya didalam air melalui proses dekomposisi oleh

organisme decomposer maupun proses alam, tetapi ada pula bahan pencemar yang sulit terdekomposisi, dan bahkan terakumulasi didalam jaringan berbagai organisme akuatik.

Limbah yang dibuang langsung kesungai tanpa adanya pengelolaan limbah industri sesuai kebijakan yang ditentukan adalah limbah yang sangat berbahaya bila tercampur air sungai dan air sungai tersebut digunakan ulang oleh manusia. Air yang tercemar untuk diminum mungkin masih layak untuk keperluan industri. Air yang tercemar untuk keperluan berenang mungkin tidak tercemar untuk keperluan perikanan. Selain itu dampak lainnya juga berimbas pada kerusakan biota air ataupun sungai.

Limbah masuk kedalam perairan dapat berasal dari lokasi yang dapat diidentifikasi (*point source*), maupun berasal dari sumber yang tidak dapat atau sulit diidentifikasi (*nonpoint source*). Yang termasuk kedalam *point source* adalah yang berasal dari instalansi pengolah limbah industri, Sedangkan yang berasal dari *nonpoint source* adalah pupuk dan pestisida dari lahan pertanian dan hutan, hujan asam yang berasal dari industri dan lain-lain.

Maka dari itu di wilayah Kota Bandung. Melihat dari kondisi beberapa wilayah yang dekat dan terkontaminasi oleh limbah industri maka pemerintah Kota Bandung mengeluarkan kebijakan yang terkait dengan pengelolaan dan pengendalian limbah bahan berbahaya dan beracun yang terdapat dan diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun

2014 Kota Bandung. Yang mana isinya mengatur seputar ketentuan-ketentuan industri dalam pengelolaan limbahnya.

Dijelaskan bahwa Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun disingkat menjadi Limbah B3. Pada dasarnya B3 adalah sisa suatu usaha atau kegiatan yang mengandung bahan berbahaya dan beracun yang karena sifat, konsentrasinya dan jumlahnya baik secara langsung maupun tidak langsung dapat mencemarkan atau merusakkan lingkungan hidup dan juga dapat membahayakan lingkungan hidup, kesehatan, kelangsungan hidup manusia serta makhluk hidup lain.

Yang termasuk kepada Bahan Berbahaya dan Beracun atau B3 yaitu dibagi kedalam tiga klasifikasi. Yang pertama: Limbah B3 dari sumber spesifik adalah limbah B3 sisa proses suatu industri atau kegiatan yang secara spesifik dapat ditentukan berdasarkan kajian ilmiah. Yang kedua: Limbah B3 dari sumber tidak spesifik adalah limbah B3 yang pada umumnya berasal bukan dari proses utamanya, tetapi berasal dari kegiatan pemeliharaan alat, pencucian, pencegahan korosi, pelarutan kerak, dan lain sebagainya. Yang ketiga: Limbah B3 dari bahan kimia kadaluwarsa, tumpahan, sisa kemasan dan buangan produk yang tidak memenuhi spesifikasi.

Karakteristik Limbah B3 yaitu mudah meledak, mudah terbakar, bersifat reaktif, beracun, menyebabkan infeksi, bersifat korosif dan bersifat karsinogenik. Di Bandung sendiri pada tahun 1993 seiring perkembangan zaman di bentuk Dinas Bagian Lingkungan Hidup Setda Kabupaten

Bandung yang di kepalai Drs. Hendra W. Somantri. Pada tahun 1995 Bagian Lingkungan Hidup diubah menjadi Badan Pengendalian Lingkungan Hidup Daerah (Bapedalda) yang dikepalai oleh Ir.Mulyaningrum. kemudian dengan adanya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah pada tahun 2001 Bapedalda di ubah menjadi Badan Pengendalian Lingkungan Hidup (BPLH). Pada tahun 2002-2008 BPLH di ubah berdasarkan Perda Kabupaten bandung Nomor 9 Tahun 2002 tentang Pembentukan Organisasi Dinas Daerah Kabupaten Bandung menjadi Dinas Lingkungan Hidup yang mempunyai kewenangan pengelolaan lingkungan hidup, kehutanan serta pertambangan dan energi.

Dengan kewenangan yang dimiliki oleh BPLH yaitu kewenangan pengelolaan lingkungan hidup bersama walikota membuat dan memberlakukan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 02 Tahun 2014 tentang Pengelolaan dan Pengendalian Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun. Meninjau dari semakin banyaknya limbah pabrik yang mulai mencemari lingkungan sekitar.

Adapun kondisi objektif yang tercemar limbah B3 dikota bandung diantaranya yaitu:

1. Kawasan sungai citarum. Merupakan salah sat sungai terpanjang yang berasal dari gunung wayang selatan kota Bandung, yang mana kondisinya saat ini sangat memprihatinkan. Yang mana disekitar alirannya berdiri banyak pabrik insdutri. Dari hasil pantau sungai citarum dijadikan tempat pembuangan limbah hasil industri baik itu

industri tekstil, kertas maupun limbah hasil peleburan besi. Adapun mengenai kondisi sungai citarum dari segi kualitas air di beberapa titik kadang berwarna tidak normal dan mengeluarkan bau.

2. Anak sungai di kawasan daerah Ujung Berung, Arcamanik, Kiaracandong, Gedebage yang terdapat banyak kawasan industri. Sudah pasti sungai di wilayah tersebut mendapatkan aliran limbah dari industri tersebut seperti anak sungai cidurian dan cipamokalan yang kondisinya saat ditinjau oleh pihak DLH air sungai berwarna hitam dan mengeluarkan bau busuk menyengat dengan tingkat keasaman sampel air 5,5 pH ( -6 pH tidak bagus).
3. Kawasan cekungan Bandung. Daerah Aliran Sungai (DAS) tercemar oleh industri tekstil yang membuang limbahnya langsung ke sungai.

Berdasarkan kondisi tersebut beberapa upaya Pemkot dalam mengatasi limbah selain dengan penerapan Perda No 2 Tahun 2014 yaitu:

- Pemerintah bersama Dinas Lingkungan Hidup kota Bandung melakukan sosialisasi terkait bahayanya limbah B3 dan pentingnya kesadaran industri maupun masyarakat terhadap pengelolaan limbahnya masing-masing.
- Pengenaan sanksi administratif berupa pembekuan atau pencabutan izin lingkungan terhadap industri yang tidak menaati aturan.

- Pemerintah kota menyelenggarakan kerjasama dengan daerah untuk mencegah dan menindak perpindahan dan pengelolaan limbah B3 yang tidak sesuai aturan.
- Pihak Dinas Lingkungan Hidup melakukan pemantauan dan pengawasan terhadap setiap industri minimal tiga bulan sekali begitu juga dikawasan yang rentan tercemar limbah
- Pemerintah hanya memberikan izin usaha kepada industri yang memenuhi persyaratan sesuai SOP untuk beroperasi dan bertanggung jawab terhadap pengelolaan limbah.

Peraturan yang mendukung pelaksanaan Pengelolaan dan Pengendalian Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun di Kota Bandung yaitu:

1. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup (PPLH)
2. Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 6 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan, Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
3. Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 03 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Ketertiban, Kebersihan dan Keindahan yang diubah menjadi Peraturan Daerah mengenai K3 Nomor 11 Tahun 2005.
4. Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 30 Tahun 2009 tentang Tata Laksana Perizinan dan Pengawasan Pengelolaan

Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun Serta Pengawasan Pemulihan Akibat Pencemaran Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun Oleh Pemerintah Daerah.

5. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Limba Bahan Berbahaya dan Beracun.
6. Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 27 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Kebersihan di Kota Bandung.

Setelah berlakunya Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2014. Walikota atau pemerintah daerah menyerahkan pelaksanaan kepada SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) yang berwenang yakni yang berwenang Dalam bidang pengelolaan dan pengendalian lingkungan hidup di Daerah dan SKPD Perizinan adalah SKPD yang berwenang di bidang perizinan di Daerah. SKPD yaitu singkatan dari Satuan Kerja Perangkat Daerah.

Di dalam SKPD dibentuk Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup Daerah, yang selanjutnya disingkat menjadi PPLHD yaitu Pegawai Negeri Sipil yang berada pada SKPD yang Berwenang dan memenuhi persyaratan tertentu yang diangkat oleh Walikota.

Salah satu SKPD yang dipantau langsung oleh Walikota Bandung melalui Sekretaris Daerah yaitu BPLH atau Dinas Lingkungan Hidup. Berdasarkan Peraturan Walikota Bandung Nomor: 474 Tahun 2008 BPLH mempunyai tugas dan fungsi melaksanakan sebagian kewenangan Daerah di bidang penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah di bidang pengelolaan lingkungan hidup.

Adapun masalah yang timbul dan peneliti menggunakannya sebagai latar belakang dijadikannya sebagai objek penelitian berdasarkan teori Edward III diantaranya yaitu:

1. Komunikasi: dari hasil sidak yang dilakukan oleh BPLHD Provinsi menyatakan bahwa pemerintah kota Bandung kurang dalam sosialisasi tujuan kebijakan terhadap industri sehingga industri-industri di kota Bandung banyak yang termasuk pada daftar hitam yakni 32 pabrik di kota Bandung dari 45 pabrik atau 70% nya termasuk kedalam daftar yang gagal mengelola limbah pabrik.
2. Sumber Daya: ketersediaan sumber daya baik sumber daya manusia maupun anggaran belum cukup memadai sehingga menjadi hambatan dalam pelaksanaan kebijakan itu sendiri. Sedangkan pada anggaran terjadi pengurangan setiap tahunnya.
3. Disposisi: sikap pengusaha industri yang tidak jujur dan curang dilihat dari banyaknya pabrik yang membuang limbahnya ke sungai mengakibatkan pencemaran lingkungan sekitar dan membuat kubik air menurun. Serta kurangnya pengawasan oleh implementor kebijakan yang seharusnya dilakukan secara bertahap terhadap industri yang ada.
4. Struktur Birokrasi: struktur birokrasi dari implementor kurang jelas dan juga kurangnya tenaga pembantu dalam pelaksanaan

kebijakan sangat berpengaruh kepada hasil implementasi kebijakan.

Berdasarkan permasalahan dan fenomena yang telah penulis jabarkan diatas, bahwasannya penulis bermaksud untuk melakukan penelitian dengan judul **“Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah No. 2 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Dan Pengendalian Limbah Bahan Berbahaya Dan Beracun Di Kota Bandung”**.

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang penelitian, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah No. 2 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Dan Pengendalian Limbah Bahan Berbahaya Dan Beracun Di Kota Bandung?.
2. Bagaimana Hambatan Implementasi Kebijakan Pengelolaan Dan Pengendalian Limbah Bahan Berbahaya Dan Beracun Di Kota Bandung?
3. Bagaimana Upaya Pemerintah Dalam Mengatasi Hambatan Implementasi Pengelolaan Dan Pengendalian Limbah Bahan Berbahaya Dan Beracun Di Kota Bandung?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan uraian diatas, maka penelitian ini mempunyai tujuan yang ingin dicapai yaitu:

1. Mengetahui bagaimana Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah No. 2 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Dan Pengendalian Limbah Bahan Berbahaya Dan Beracun Di Kota Bandung.
2. Mengetahui Bagaimana Hambatan Implementasi Kebijakan Pengelolaan Dan Pengendalian Limbah Bahan Berbahaya Dan Beracun Di Kota Bandung.
3. Bagaimana Upaya Pemerintah Dalam Mengatasi Hambatan Implementasi Pengelolaan Dan Pengendalian Limbah Bahan Berbahaya Dan Beracun Di Kota Bandung.

#### **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat secara teoritis

Untuk menambah ilmu pengetahuan melalui penelitian yang dilaksanakan sehingga memberikan kontribusi dari segi keilmuan dan pengembangan ilmu administrasi publik khususnya. Selanjutnya agar dapat dijadikan sebagai acuan untuk pengembangan ilmu yang terkait dalam masalah tersebut.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi penulis, diharapkan dapat menambah wawasan untuk pembangunan intelektual dibidang akademis sehingga mampu menerapkan teori-teori yang ada dan dapat diaplikasikan di kehidupan nyata.
- b. Bagi kampus, untuk menambah kepustakaan Program Studi Administrasi Publik Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati.

- c. Bagi instansi terkait, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan dan sumbang asih pikiran bagi Badan Pengendalian Lingkungan Hidup Kota Bandung dalam peningkatan pelayanan kepada masyarakat.

#### **E. Kerangka Pemikiran**

Limbah adalah sisa suatu usaha dan/atau kegiatan. (Undang-Undang Republik Indonesia No. 32 Tahun 2009). Definisi secara umum, limbah adalah sisa atau buangan yang dihasilkan dari suatu kegiatan dan proses produksi baik pada skala rumah tangga, industri, pertambangan dan sebagainya. Usaha atau kegiatan dilarang untuk membuang limbah dalam media lingkungan hidup tanpa pengolahan terlebih dahulu. Bentuk limbah tersebut dapat berupa gas dan debu, cair atau padat. Diantara berbagai jenis limbah ini ada yang bersifat beracun atau berbahaya dan dikenal sebagai Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun (Limbah B3).

Semakin meningkat kegiatan manusia semakin banyak pula limbah yang dihasilkan. Oleh karena itu perlu peraturan yang mengikat secara hukum terkait dengan limbah dan pengelolaannya. Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 2 Tahun 2014 dan didukung dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 sudah memuat segala sesuatu yang terkait limbah tersebut. Aturan itu menyangkut apa yang diperbolehkan, dilarang dan sanksi hukumnya.

Syafiie (2010:104) Kebijakan publik adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah karena akan merupakan upaya memecahkan,

mengurangi, dan mencegah suatu keburukan serta sebaliknya menjadi penganjur, inovasi dan pemuka terjadinya kebaikan dengan cara terbaik dan tindakan yang terarah.

Menurut Thomas R. Dye dalam Syafiie (2010:105) kebijakan publik adalah apapun juga yang dipilih pemerintah, apakah itu mengerjakan sesuatu atau tidak mengerjakan (mendingkan) sesuatu itu (*whatever government choose to do or not to do*).

Van Meter dan Van Horn (Wahab, 2006: 64) dalam Soetari (2014: 232) implementasi kebijakan pada hakikatnya adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu/pejabat atau kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

Mazmanian dan Sabatier (Widodo, 2010:87) dalam Soetari (2014: 232) hakikat utama implementasi adalah memahami hal-hal yang seharusnya terjadi setelah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan.

Banyak variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Secara teoritik beberapa pakar memiliki pendapat yang beraneka ragam tentang faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Model implementasi Edward III dalam Suharno (2013: 148) mengajukan empat variabel atau faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu:

1. Komunikasi

Untuk menjamin keberhasilan implementasi kebijakan, pelaksana harus mengetahui betul apa yang harus dilakukannya

berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan tersebut. Selain itu, kelompok sasaran kebijakan juga harus diinformasikan mengenai apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan. Ini penting untuk menghindari adanya resistensi dari kelompok sasaran. Dengan demikian untuk kepentingan tersebut perlu dilakukan sosialisasi intensif tentang kebijakan yang dimaksud. Sosialisasi dalam hal ini dapat dilakukan melalui berbagai cara diantaranya melalui media cetak ataupun media elektronik.

## 2. Sumber Daya

Keberhasilan implementasi kebijakan selain ditentukan oleh kejelasan informasi juga ditentukan oleh sumber daya yang dimiliki oleh implementor. Tanpa sumber daya yang memadai tentu implementasi kebijakan tidak akan berjalan secara optimal. Sumber daya sebagai pendukung implementasi kebijakan dapat berwujud sumber daya manusia yakni kompetensi implementor dan sumber daya finansial. Sumber daya merupakan factor penting dalam implementasi kebijakan agar kebijakan dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Tanpa sumber daya kebijakan hanya akan menjadi sekedar angan-angan ataupun dokumen diatas kertas semata.

### 3. Disposisi

Disposisi yang dimaksud disini adalah menyangkut watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor seperti; komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Disposisi yang dimiliki oleh implemetor menjadi salah satu variabel penting dalam implementasi kebijakan. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik sebagaimana yang diharapkan oleh pembuat kebijakan.

Sudah menjadi rahasia umum bagaimana sebuah kebijakan yang bagus kadangkala harus kandas ditengah jalan ataupun salah sasaran karena perilaku dari implementor kebijakan. Dengan kata lain pada tahap ini komitmen dan kejujuran dari implementor kebijakan sangat diperlukan.

### 4. Struktur Birokrasi

Birokrasi merupakan struktur organisasi yang bertugas untuk mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implemetasi kebijakan. Untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan diperlukan sebuah prosedur operasional yang standar (Standar Operational Procedures atau SOP). SOP diperlukan sebagai pedoman operasional bagi setiap implementor kebijakan. Selain itu struktur organisasi birokrasi juga harus dirancang sedemikian

rupa untuk menghindari prosedur yang terlalu panjang dan berbelit-belit serta tentunya untuk memudahkan pengawasan.

George R. Terry (2000: 166) pengendalian adalah suatu proses dasar untuk mendapatkan sesuatu yang identik dan apa saja yang dikendalikan.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1999 dalam Soegianto (2005: 132) yang dimaksud dengan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun (B3) adalah sisa suatu usaha atau kegiatan yang mengandung B3 yang karena sifat dan atau konsentrasinya dan atau jumlahnya baik secara langsung maupun tidak langsung, dapat mencemarkan dan atau dapat membahayakan lingkungan hidup, kesehatan, kelangsungan hidup manusia, dan makhluk hidup lain.



**Tabel 1.1**  
**Kerangka pemikiran**

