

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Pengertian Pengawasan

Pengawasan merupakan suatu kegiatan yang sangat penting agar pekerjaan maupun tugas yang dibebankan kepada aparat pelaksana terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan¹. Hal ini sesuai dengan pendapat dari Sondang P Siagian yang menyatakan pengawasan adalah suatu proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.²

Menurut Sujamto pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak.³ Pengertian pengawasan tersebut menekankan pada suatu proses pengawasan berjalan sistematis sesuai dengan tahap-tahap yang telah ditentukan.

¹ Nurmayani, *Hukum Administrasi Negara (Buku Ajar)*. Univaersitas Lampung; Bandar Lampung, hlm. 81.

² Siagian, Sondang. P. *Administrasi Pembangunan*. Gunung Agung: Jakarta. 2000. hlm 135.

³ Sujamto. *Otonomi Daerah Yang Nyata dan Bertanggung Jawab* Sinar Grafika: Jakarta. 1990, hlm. 17.

Dalam kamus besar Indonesia istilah “Pengawasan berasal dari kata awas yang artinya memperhatikan baik-baik, dalam arti melihat sesuatu dengan cermat dan seksama, tidak ada lagi kegiatan kecuali memberi laporan berdasarkan kenyataan yang sebenarnya dari apa yang di awasi”.⁴ Menurut seminar ICW pertanggal 30 Agustus 1970 mendefenisikan bahwa “ Pengawasan sebagai suatu kegiatan untuk memperoleh kepastian apakah suatu pelaksanaan pekerjaan / kegiatan itu dilaksanakan sesuai dengan rencana, aturan-aturan dan tujuan yang telah ditetapkan”. Jika memperhatikan lebih jauh, yang menjadi pokok permasalahan dari pengawasan yang dimaksud adalah, suatu rencana yang telah di gariskan terlebih dahulu apakah sudah di laksanakan sesuai dengan rencana semula dan apakah tujuannya telah tercapai. Sebagai bahan perbandingan diambil beberapa pendapat para sarjana di bawah ini antara lain:

Menurut Prayudi: “Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperhatikan”.⁵ Menurut Saiful Anwar, pengawasan atau kontrol terhadap tindakan aparatur pemerintah diperlukan agar pelaksanaan tugas yang telah ditetapkan dapat mencapai tujuan dan terhindar dari penyimpangan-penyimpangan.⁶ Menurut M. Manullang mengatakan bahwa : “Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan suatu pekerjaan apa yang

⁴ Sujanto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986, hlm 2.

⁵ Prayudi, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 1981, hlm 80.

⁶ Saiful Anwar., *Sendi-Sendi Hukum Administrasi Negara*, Glora Madani Press, 2004, hal.127.

sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula.”⁷

Dilain pihak menurut Sarwoto yang dikutip oleh Sujanto memberikan batasan ”Pengawasan adalah kegiatan manager yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan atau hasil yang dikehendaki”⁸ Menurut Harold Koontz,dkk, yang dikutip oleh John Salinderho mengatakan bahwa pengawasan adalah pengukuran dan pembetulan terhadap kegiatan para bawahan untuk menjamin bahwa apa yang terlaksana itu cocok dengan rencana. Jadi pengawasan itu mengukur pelaksanaan dibandingkan dengan cita-cita dan rencana, memperlihatkan dimana ada penyimpangan yang negatif dan dengan menggerakkan tindakan-tindakan untuk memperbaiki penyimpangan-penyimpangan, membantu menjamin tercapainya rencana-rencana.⁹

Dari sejumlah fungsi manajemen, pengawasan merupakan salah satu fungsi yang sangat penting dalam pencapaian tujuan manajemen itu sendiri. Fungsi manajemen lainnya seperti perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan tidak akan dapat berjalan dengan baik apabila fungsi pengawasan ini tidak dilakukan dengan baik. Demikian pula halnya dengan fungsi evaluasi terhadap pencapaian tujuan manajemen akan berhasil baik apabila fungsi pengawasan telah di lakukan dengan baik.

Dalam kehidupan sehari-hari baik kalangan masyarakat maupun di lingkungan perusahaan swasta maupun pemerintahan makna pengawasan ini agaknya tidak

⁷ M.Manullang, *Dasar-Dasar Manajemen*, Jakarta : Ghalia Indonesia , 1995, hlm.18

⁸ Sujanto, *Op.Cit*, hlm.13.

⁹ Jhon Salindeho, *Tata Laksana Dalam Manajemen*, Jakarta : Sinar Grafika, 1998, hlm.39.

terlalu sulit untuk dipahami. Untuk memberi batasan tentang pengawasan ini masih sulit untuk diberikan. Bagi para ahli manajemen, tidak mudah untuk memberikan defenisi tentang pengawasan, karena masing-masing memberikan defenisi tersendiri sesuai dengan bidang yang dipelajari oleh ahli tersebut. Dari beberapa defenisi yang dikemukakan di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa:

- 1) Pengawasan adalah merupakan proses kegiatan yang terus-menerus di laksanakan untuk mengetahui pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, kemudian diadakan penilaian serta mengoreksi apakah pelaksanaannya sesuai dengan semestinya atau tidak.
- 2) Selain itu pengawasan adalah suatu penilaian yang merupakan suatu proses pengukuran dan perbandingan dari hasil-hasil pekerjaan yang nyata telah dicapai dengan hasil-hasil yang seharusnya dicapai. dengan kata lain, hasil pengawasan harus dapat menunjukkan sampai di mana terdapat kecocokan atau ketidakcocokan serta mengevaluasi sebab-sebabnya.

Jika diterjemahkan begitu saja istilah *controlling* dari bahasa Inggris, maka pengertiannya lebih luas dari pengawasan yaitu dapat diartikan sebagai pengendalian, padahal kedua istilah ini berbeda karena dalam pengendalian terdapat unsur korektif. Istilah pengendalian berasal dari kata kendali yang berarti mengekang atau ada yang mengendalikan. Jadi berbeda dengan istilah pengawasan, produk langsung kegiatan pengawasan adalah untuk mengetahui sedangkan kegiatan pengendalian adalah langsung memberikan arah kepada objek yang dikendalikan.

Dalam pengendalian kewenangan untuk mengadakan tindakan korektif itu sudah terkandung di dalamnya, sedangkan dalam pengertian pengawasan tindakan korektif itu merupakan proses lanjutan. Pengendalian adalah pengawasan ditambah tindakan korektif. Sedangkan pengawasan adalah pengendalian tanpa tindakan korektif. Namun sekarang ini pengawasan telah mencakup kegiatan pengendalian, pemeriksaan, dan penilaian terhadap kegiatan.

Apabila dikaitkan dengan akuntabilitas publik, pengawasan merupakan salah satu cara untuk membangun dan menjaga legitimasi warga masyarakat terhadap kinerja pemerintahan dengan menciptakan dengan menciptakan suatu sistem pengawasan yang efektif, baik pengawasan intern (*internal control*) maupun pengawasan eksternt (*external control*) serta mendorong adanya pengawasan masyarakat (*social control*). Sasaran pengawasan adalah temuan yang menyenangkan terjadinya penyimpangan atas rencana atau target.

Tindakan yang dapat dilakukan dalam pengawasan adalah:

- a. mengarahkan atau merekomendasikan perbaikan;
- b. menyarankan agar ditekan adanya pemborosan; dan
- c. mengoptimalkan pekerjaan untuk mencapai sasaran rencana.

Fungsi pengawasan adalah suatu kegiatan yang dijalankan oleh pimpinan ataupun suatu badan dalam mengamati, membandingkan tugas atau pekerjaan yang dibedakan kepada aparat pelaksanaan dengan standar yang telah ditetapkan guna

mempertebal rasa tanggungjawab untuk mencegah penyimpangan dan memperbaiki kesalahan dalam pelaksanaan pekerjaan.¹⁰

Hakekatnya setiap kebijaksanaan yang dilakukan oleh pimpinan suatu badan mempunyai fungsi tertentu yang diharapkan dapat terlaksana, sejalan dengan tujuan kebijaksanaan tersebut. Demikian pula halnya dengan pelaksanaan pengawasan pada suatu lingkungan kerja atau suatu organisasi tertentu. Pengawasan yang dilaksanakan mempunyai fungsi sesuai dengan tujuannya. Mengenai hal ini, Soerwarno Handayanigrat menyatakan empat hal yang terkait dengan fungsi pengawasan, yaitu:

- a. mempertebal rasa tanggung jawab terhadap pejabat yang diserahi tugas dan wewenang dalam melaksanakan pekerjaannya;
- b. mendidik para pejabat agar mereka melaksanakan pekerjaan sesuai dengan prosedur yang telah ditentukan;
- c. untuk mencegah terjadinya penyimpangan, kelaian, dan kelemahan agar tidak terjadi kerugian yang tidak diinginkan;
- d. untuk memperbaiki kesalahan dan penyelewengan agar pelaksanaan pekerjaan tidak mengalami hambatan-hambatan dan pemborosan.¹¹

2.2 Pengawasan Lingkungan Hidup

Wewenang pemerintah dalam pengelolaan lingkungan secara konstitusional bertumpu pada ketentuan Pasal 33 ayat (3) dan (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD1945). Implementasi dari ketentuan Pasal

¹⁰ Nurmayani. *Hukum Administrasi Daerah (Buku Ajaran)* . Universitas Lampung: Bandar Lampung. 2009, hlm. 82.

¹¹ *Ibid.*

33 ayat (3) dan (4) UUD 1945 adalah diaturnya tugas dan wewenang pemerintah dan pemerintah daerah dalam pengelolaan lingkungan hidup dan Sumber Daya Alam (SDA). Tugas dan wewenang di bidang pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup diatur dalam Pasal 63 UUPPLH-2009, sementara di bidang SDA diatur dalam UU sektor masing-masing, seperti dalam UU pertambangan Mineral dan Batu Bara, UU Panas Bumi, dan UU Sumber Daya Air.¹²

Tugas dan wewenang pemerintah dalam pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup menurut Pasal 63 ayat (1) UUPPLH-2009 meliputi:

- a. menetapkan kebijakan nasional;
- b. menetapkan norma, standar, prosedur, dan criteria;
- c. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai RPPLH nasional;
- d. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai LKHS;
- e. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai Amdal dan UKL-UPL;
- f. menyelenggarakan inventarisasi SDA nasional dan emisi gas rumah kaca;
- g. mengembangkan standar kerja sama;
- h. mengoordinasikan dan melaksanakan pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup;
- i. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai SDA hayati dan non hayati, keanekaragaman hayati, sumber daya genetik, dan keamanan hayati produk rekayasa genetik;
- j. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai pengendalian dampak perubahan iklim dan perlindungan lapisan ozon;

¹² Muhammad Akib. *Hukum Lingkungan Prespektif Gobar dan Nasional*. Jakarta; PT RajaGrafindo Persada, 2014. hlm: 93.

- k. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai B3, limbah, serta limbah B3;
- l. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai perlindungan lingkungan laut;
- m. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup lintas batas Negara;
- n. melakukan pembinaan dan pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap ketentuan perizinan lingkungan dan peraturan perundang-undangan;
- o. melakukan pembinaan dan pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap ketentuan perizinan lingkungan dan peraturan perundang-undangan;
- p. mengembangkan dan menerapkan instrument lingkungan hidup;
- q. mengoordinasikan dan memfasilitasi kerja sama dan penyelesaian perselisihan antara daerah serta penyelesaian sengketa;
- r. mengembangkan dan melaksanakan kebijakan pengelolaan pengaduan masyarakat;
- s. menetapkan standar pelayanan minimal;
- t. menetapkan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, kearifan lokal, dan hak masyarakat hukum adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup;
- u. mengelola informasi lingkungan hidup nasional;
- v. mengoordinasikan, mengembangkan, dan menyosialisasikan pemanfaatan teknologi ramah lingkungan hidup;

- w. memberikan pendidikan, pelatihan, pembinaan dan penghargaan;
- x. mengembangkan sarana dan standar laboratorium lingkungan hidup;
- y. menertibkan izin lingkungan;
- z. menetapkan wilayah ekoregion; dan
- aa. melakukan penegakan hukum lingkungan hidup.

Tugas dan wewenang pemerintah provinsi dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup menurut Pasal 63 ayat (2) UUPPLH-2009 meliputi:

- a. menetapkan kebijakan tingkat provinsi;
- b. menetapkan dan melaksanakan KLHS tingkat provinsi;
- c. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai RPPLH provinsi;
- d. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai Amdal dan UKL-UPL;
- e. menyelenggarakan inventarisasi SDA dan emisi gas rumah kaca pada tingkat provinsi;
- f. mengembangkan dan melaksanakan kerjasama dan kemitraan;
- g. mengoordinasikan dan melaksanakan pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup lintas kabupaten/kota;
- h. melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan, peraturan daerah, dan peraturan kepala daerah kabupaten/kota;
- i. melakukan pembinaan dan pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap ketentuan perizinan lingkungan dan peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup;
- j. mengembangkan dan menerapkan instrument lingkungan hidup;

- k. mengoordinasikan dan memfasilitasi kerja sama dan penyelesaian perselisihan antarakabupaten/anatarkota secara penyelesaian sengketa;
- l. melakukan pembinaan, bantuan teknis, dan pengawasan kepada kabupaten/kota di bidang program dan kegiatan;
- m. melaksanakan standar pelayanan minimal;
- n. menetapkan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, kearifan lokal, dan hak masyarakat hukum adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup pada tingkat provinsi;
- o. mengelola informasi lingkungan hidup tingkat provinsi;
- p. mengembangkan dan menyosialisasikan pemanfaatan teknologi ramah lingkungan hidup;
- q. memberikan pendidikan, pelatihan, pembinaan dan penghargaan;
- r. menertibkan izin lingkungan pada tingkat provinsi; dan
- s. melakukan penegakan hukum lingkungan hidup pada tingkat provinsi.

Selanjutnya tugas dan wewenang pemerintah kabupaten/kota dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup menurut Pasal 63 ayat (3) UUPPLH-2009 meliputi:

- a. menetapkan kebijakan tingkat kabupaten/kota;
- b. menetapkan dan melaksanakan KLHS tingkat kabupaten/kota;
- c. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai RPPLH kabupaten/kota;
- d. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai Amdal dan UKL-UPL;
- e. menyelenggarakan inventarisasi SDA dan emisi gas rumah kaca pada tingkat kabupaten/kota;
- f. mengembangkan dan melaksanakan kerjasama dan kemitraan;

- g. mengembangkan dan menetapkan instrument lingkungan hidup;
- h. memfasilitasi penyelesaian sengketa;
- i. melakukan pembinaan dan pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap ketentuan perizininan lingkungan dan peraturan perundang-undangan;
- j. melaksanakan standar pelayanan minimal;
- k. melaksanakan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, kearifan lokal, dan hak masyarakat hukum adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup pada tingkat kabupaten/kota;
- l. mengelola informasi lingkungan hidup tingkat kabupaten/kota;
- m. mengembangkan dan melaksanakan kebijakan sistem informasi lingkungan hidup pada tingkat kabupaten/kota;
- n. memberikan pendidikan, pelatihan, pembinaan dan penghargaan;
- o. menertibkan izin lingkungan pada tingkat kabupaten/kota; dan
- p. melakukan penegakan hukum lingkungan hidup pada tingkat kabupaten/kota.

Secara teoritik, pembagian tugas dan wewenang tersebut sebenarnya menganut pola *ultraviresdoctrine*, yaitu pembagian secara rinci¹³. Hal ini sama dengan pola yang digunakan dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/kota.

¹³Lihat Muhamad Akib, “Politik Hukum Lingkungan Hidup Dalam Prespektif Otonomi Daerah Menuju Pengaturan Hukum Yang Berorientasi Keberlanjutan Ekologi”, Desertasi, (Semarang: Program Doktor Ilmu Hukum Undip, 2011), hlm. 341-342.

UUPPLH-2009 telah mengatur pembagian wewenang pengawasan antara menteri Lingkungan Hidup dengan Gubernur dan Bupati/Walikota. Dalam undang-undang ini ditegaskan bahwa menteri, gubernur, dan bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya wajib melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan atas ketentuan perlindungan dan pengelolaan lingkungan serta ketaatan terhadap izin lingkungan.

Ketentuan mengenai pengawasan lingkungan ini ditegaskan dalam pasal 71 UUPPLH-2009. Pasal 71 UUPPLH-2009 ayat :

- 1) Pemerintah melalui menteri, gubernur, bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya wajib melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan atas ketentuan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.
- 2) Menteri, gubernur, atau bupati/walikota dapat mendelegasikan kewenangannya dalam melakukan pengawasan kepada pejabat/instansi teknis yang bertanggung jawab di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.
- 3) Dalam melaksanakan pengawasan, Menteri, gubernur, atau bupati/walikota menetapkan pejabat pengawas lingkungan hidup yang merupakan pejabat fungsional.

Kemudian di dalam Peraturan Daerah Kabupaten Tulang Bawang No 12 Tahun 2004 tentang Pengendalian Pencemaran Air dan Pajak Pembangunan Limbah cair Ke Media Lingkungan, Pasal 5 dalam rangka pengawasan dan pengendalian

pencemaran air, Dinas Pengendalian Lingkungan Pertambangan dan Energi mempunyai fungsi membantu bupati dalam hal:

- a. penyusunan daftar kriteria baku mutu air, baku mutu limbah cair, dan pengelolaan air sesuai dengan peruntukannya;
- b. penilaian terhadap kinerja instansi Pengelolaan Air Limbah (IPAL) dari masing-masing industri dalam memenuhi baku mutu limbah cair, sebagai salah satu syarat untuk mendapatkan izin;
- c. menampung laporan pengaduan dan keberatan dari masyarakat terhadap peristiwa terjadinya pencemaran air;
- d. penyusunan rencana penanggulangan terhadap terjadinya pencemaran air.

Dengan demikian pengawasan merupakan wewenang yang diberikan kepada gubernur, bupati/walikota. Dalam pengawasannya dapat didelegasikan kepada pejabat atau instansi teknis yang bertanggungjawab dibidang lingkungan hidup (BPLHD). Dari sisi hukum administrasi, pengawasan merupakan tugas utama dari pejabat yang berwenang. Pejabat yang berwenang member izin bertanggung jawab dalam melakukan pengawasan terhadap izin yang diberikan.

2.3 Kelembagaan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Daerah

Pada tahun 1980-an hingga 1994-an, kelembagaan lingkungan di daerah berada pada Sekretariat Daerah. Sejak berlakunya Kepres No. 77 Tahun 1994 tentang Badan Pengendalian Dampak Lingkungan, di daerah “dapat” dibentuk Bapedal Daerah. Pembentukan Bapedal Daerah baru diwajibkan sejak berlakunya Instruksi Menteri Dalam Negeri No.11 Tahun 1997. Dengan dibentuknya Bapedal daerah

maka tugas, fungsi, dan aparatur Biro Bina Lingkungan Hidup pada Sekretariat Daerah Kabupaten/Kota diintegrasikan ke dalam Bapedal Daerah.¹⁴

Pada tahun 1999 untuk merespons tuntutan daerah agar diwujudkannya desentralisasi yang nyata dan luas pemerintah telah mengundang Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Oleh sebab itu, Perlu diuraikan bagaimana pola kewenangan pengelolaan lingkungan hidup di era setelah keluarnya Undang-Undang nomor 22 Tahun 1999 kemudian dicabut dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2003 yang merupakan dasar hukum otonomi pada masa sekarang. Dengan dikeluarkannya PP No. 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, ini mengatur jumlah kelembagaan di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Untuk tingkat provinsi jumlah dinas maksimal adalah 10 (sepuluh) kecuali DKI Jakarta 14 (empat belas). Untuk tingkat kabupaten/kota jumlah dinas maksimal 8 (delapan).

Selain dinas, di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota terdapat lembaga teknis. Untuk tingkat provinsi, lembaga teknis menjalankan “tugas tertentu” yang meliputi bidang penelitian dan pengembangan, perencanaan, pengawasan, pendidikan dan pelatihan, perpustakaan, kearsipan dan dokumentasi, kependudukan dan pelayanan kesehatan. Lembaga teknis ini dapat berbentuk Badan, Kantor, dan Rumah Skit untuk tingkat kabupaten/kota, lembaga teknis melaksanakan “tugas tertentu” yang meliputi bidang penelitian dan pelatihan,

¹⁴ Muhammad Akib, *Hukum Lingkungan Perspektif Global dan Nasional*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2014, hlm 102.

perpustakaan, kearsipan dan dokumentasi, kependudukan dan pelayanan kesehatan. Lembaga teknis ini dapat berbentuk Badan, Kantor dan Rumah Sakit.¹⁵

Bentuk dan nama kelembagaan lingkungan sangat beragam. Ada yang bernama Bapedal Daerah, Badan atau Kantor Pengelolaan Lingkungan Daerah, bahkan ada yang berbentuk Dinas dengan nama Dinas Lingkungan Hidup. Dengan berlakunya PP No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah dan Surat Edaran Bersama Menteri Dalam Negeridan MENLH No. 061/163/SJ/2008 dan SE-01/MENLH/2008, maka kelembagaan lingkungan daerah berbentuk Badan atau Kantor. Meskipun demikian, maka kelembagaan lingkungan tetap masih beragam. Di Provinsi Lampung misalnya, bernama “Badan Pengelolaan dan Pengendalian Lingkungan”, di kabupaten Tanggamus bernama “Badan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Kebersihan”, di Kabupaten Lampung Timur bernama “Badan Lingkungan Hidup”, dan di Kabupaten Tulang Bawang bernama “Badan Pengelolaan Lingkungan Hidup Daerah (BPLHD)”.¹⁶

Berdasarkan Keputusan Kepala Bapedal No. 25 Tahun 2001 tentang “Organisasi dan Tata Kerja Badan Pengendalian Dampak Lingkungan” mengenai kedudukan tugas, fungsi dan kewenangan diatur dalam Pasal 1 samapai dengan Pasal 4. Kedudukan Bapedal menurut Pasal 1 Keputusan Kepala Bapedal No. 25 Tahun 2001 meliputi:

¹⁵ Takdir Rahmadi, *Hukum Lingkungan Di Indonesia*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.. 2012. hlm. 84.

¹⁶ Muhamad Akib, *Politik Hukum...., Op., Cit.*, hlm 426.

- 1) Badan pengendalian dampak lingkungan, selanjutnya dalam keputusan ini disebut Bapedal, adalah lembaga Pemerintah Non Departement yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden;
- 2) Bapedal dalam pelaksanaan tugasnya dikoordinasikan oleh Menteri yang bertanggung jawab di bidang lingkungan hidup;
- 3) Bapedal dipimpin oleh seorang Kepala.

Selanjutnya tugas Bapedal diatur dalam Pasal 2 menentukan Bapedal mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pengendalian dampak lingkungan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Fungsi Bapedal diatur dalam Pasal 3, menentukan: dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Bapedal menyelenggarakan fungsi:

- a) pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional di bidang pengendalian dampak lingkungan;
- b) koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas bapedal;
- c) pelancaraan dan pembinaan terhadap kegiatan instansi pemerintah di bidang pengendalian dampak lingkungan;
- d) penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang pencemaran umum, ketatausahaan, organisasi dan tata laksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, persandian, perlengkapan, dan rumah tangga.

Kewenangan Bapedal diatur dalam Pasal 4, menentukan: dalam menyelenggarakan fungsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, Bapedal mempunyai kewenangan;

- a) penyusunan rencana nasional secara makro di bidangnya;

- b) perumusan kebijakan di bidangnya untuk mendukung pembangunan secara makro;
- c) penetapan sistem informasi di bidangnya;
- d) penetapan persyaratan akreditasi lembaga pendidikan dan sertifikasi tenaga profesional/ahli serta persyaratan jabatan di bidangnya;
- e) penilaian analisis mengenai dampak lingkungan bagi kegiatan-kegiatan yang potensial berdampak negatif pada masyarakat luas dan/atau menyangkut pertahanan dan keamanan, yang lokasinya meliputi lebih dari satu wilayah provinsi, kegiatan yang berlokasi di wilayah sengketa dengan Negara lain, di wilayah di bawah 12 (dua belas) mil dan berlokasi di lintas batas negara;
- f) kewenangan lain yang melekat dan telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu:
 - 1) perumusan dan pelaksanaan kebijakan tertentu di bidang pengendalian dampak lingkungan;
 - 2) penetapan pedoman pengendalian sumber daya alam dan pelestarian fungsi lingkungan;
 - 3) penetapan baku mutu lingkungan hidup dan penetapan pedoman tentang perencanaan lingkungan hidup.

2.4 Pengelolaan Pembuangan Limbah Cair

2.4.1 Pengertian Limbah

Limbah adalah hasil samping dari proses produksi yang tidak akan digunakan lagi, dapat berbentuk padat, cair, gas, suara, dan getaran yang dapat menimbulkan pencemaran apabila tidak dikelola dengan benar (Winamo 1992). Sedangkan

menurut Mahida (1992) Limbah merupakan suatu bahan yang terbuang atau yang dibuang dari hasil aktivitas manusia maupun proses alam yang tidak atau belum mempunyai nilai negative karena penanganan untuk membuang atau membersihkan membutuhkan biaya yang cukup besar, disamping itu juga dapat mencemari lingkungan.

Dalam Pasal 1 ayat (20) UUPPLH-2009, yang dimaksud dengan limbah adalah “sisa suatu usaha dan/ atau kegiatan. Limbah merupakan bahan yang terbuang atau yang dibuang dari hasil aktivitas manusia maupun proses alam yang tidak atau belum mempunyai nilai ekonomis, bahkan dapat mempunyai nilai negatif karena penanganan untuk membuang dan memberihkan membutuhkan biaya yang cukup besar, disamping itu juga dapat mencemari lingkungan.” Kemudian dalam Pasal 1 huruf O Peraturan Daerah Kabupaten Tulang Bawang Nomor 12 Tahun 2004 tentang Pengendalian Pencemaran Air dan Pajak Pembuangan Limbah Cair Ke Media Lingkungan, yang dimaksud dengan limbah adalah setiap barang, zat, mikro organisme atau bahan yang dibuang oleh seseorang sebagai sesuatu yang tidak disukainya atau yang harus dibuang atau yang akan digunakan lagi, didaur ulang atau diambil kembali dan segala sesuatu yang diperlukan dengan cara lain dapat berbentuk cair, padat dan gas. Selanjutnya dalam PP no 82 tahun 2001 Pasal 1 ayat (14) yang dimaksud dengan air limbah adalah sisa dari suatu usaha dan atau kegiatan yang berwujud cair.

Pada umumnya sesuatu yang ada di muka bumi ini memiliki suatu karakteristik yang berbeda. Termasuk juga limbah yang memiliki karakteristik sebagai berikut :

- a. Berbentuk mikro. Karakteristik ini merupakan karakteristik pada besar kecilnya limbah/volumenya. Contoh dari limbah yang berukuran mikro atau kecil atau bahkan tidak bisa terlihat adalah limbah industri berupa bahan kimia yang tidak terpakai dan dibuang tidak sesuai dengan prosedur pembuangan yang dianjurkan.
- b. Dinamis, artinya tentang cara pencemarannya yang tidak dalam waktu singkat menyebar dan mengakibatkan pencemaran. Biasanya limbah dalam penyebarannya diperlukan waktu yang cukup lama dan tidak diketahui dengan hanya melihat saja. Hal ini karena ukuran limbah yang tidak dapat dilihat.
- c. Berdampak luas (penyebarannya). Luasnya dampak yang ditimbulkan oleh limbah ini merupakan efek dari karakteristik limbah yang berukuran mikro yang tak dapat dilihat dengan mata.
- d. Berdampak jangka panjang (antar generasi). Dampak yang ditimbulkan limbah terutama limbah kimia biasanya tidak sekedar berdampak pada orang yang terkenanya, tetapi dapat mengakibatkan keturunannya mengalami hal serupa.

Dari karakteristik limbah di atas, pencemaran limbah juga didukung oleh adanya faktor-faktor yang mempengaruhi pencemaran limbah terhadap lingkungan diantaranya:

- a. Volume limbah. Tentunya semakin banyak limbah yang dihasilkan oleh manusia dampaknya akan ditimbulkan semakin besar pula.
- b. Kandungan bahan pencemar. Kandungan yang ada di dalam limbah inilah yang menentukan adanya pencemaran lingkungan apabila kandungannya berbahaya maka dapat mengakibatkan pencemaran yang fatal bahkan dapat membunuh makhluk hidup sekitar.

- c. Frekuensi pembuangan limbah. Frekuensi pembuangan limbah pada saat ini semakin naik dikarenakan banyaknya industri-industri yang berdiri.

2.4.2 Pengertian Limbah Cair

Limbah cair adalah setiap bahan cair dan atau bahan cair semi padat dan bila masuk atau dimasukkan ke lingkungan dalam jumlah atau kandungan atau cara tertentu¹⁷. Sedangkan menurut Sugiharto (1987) limbah cair adalah limbah yang berasal dari buangan proses produksi suatu industri dan merupakan buangan dari aliran rumah tangga yang mengakibatkan perubahan komposisi air yang digunakan sebagai proses kegiatan sehari-hari. Berdasarkan sifat fisiknya limbah dapat dikategorikan atas limbah padat, cair, dan gas.

Teknologi pengolahan air limbah adalah kunci dalam memelihara kelestarian lingkungan. Berbagai teknik pengolahan air limbah untuk menyisahkan bahan polutannya telah dicoba dan dikembangkan selama ini. Teknik-teknik pengolahan air buangan yang telah dikembangkan tersebut secara umum dapat dibagi menjadi tiga metode pengolahan, yaitu pengolahan secara fisika, pengolahan secara kimia, dan pengolahan secara biologi (Suharto, 2010). Bahaya limbah cair yang tidak dikelola dengan baik dapat menimbulkan dampak buruk bagi mahluk hidup dan lingkungannya. Beberapa dampak buruk tersebut antara lain sebagai berikut:

- 1) gangguan kesehatan;
- 2) penurunan kualitas lingkungan;

¹⁷ Lihat Pasal 1 huruf P Peraturan Daerah Kabupaten Tulang Bawang Nomor 12 Tahun 2004 Tentang Pengendalian Pencemaran Air Dan Pajak Pembuangan Limbah Cair Ke Media Lingkungan.

- 3) gangguan terhadap keindahan; dan
- 4) gangguan kerusakan benda.

2.4.3 Pengelolaan Pembuangan Limbah Cair

Pengelolaan limbah itu bukan hanya meliputi upaya pengolahan limbah hasil proses produksi saja, tetapi meliputi upaya mengurangi limbah sebelum dihasilkan, pengolahan limbah dan pembuangannya ke lingkungan. Salah satu pengelolaan limbah yang mesti mendapat pertimbangan oleh pemimpin perusahaan sebelum melakukan pengolahan limbah melalui IPAL adalah menerapkan program minimisasi limbah bagi setiap (perusahaan) penghasil limbah.

Pengolahan minisasi limbah adalah upaya mengurangi volume, konsentrasi atau bahaya limbah, setelah proses produksi atau kegiatan, melalui proses fisika, kimia atau hayati dan tingkat bahaya yang keluar ke lingkungan dengan jalan reduksi pada sumbernya dan atau pemanfaatan limbah tersebut menjadi sesuatu yang berguna. Dalam pengelolaan limbah, upaya pertama yang harus dilakukan adalah upaya preventif yaitu mengurangi volume bahaya limbah yang dikeluarkan ke lingkungan yang meliputi upaya mengurangi limbah pada sumbernya, serta upaya pemanfaatan limbah (shahib, 1999: 51). Program minimisasi di Indonesia baru digalangkan, bagi perusahaan masih merupakan hal yang cukup baru, yang tujuannya untuk mengurangi jumlah limbah dan pengolahan limbah yang masih mempunyai nilai ekonomis.

Tujuan dilakukan pengolahan pemnbuangan air limbah menurut Sugiharto (1987) adalah untuk mengurangi partikel-partikel, BOD, membunuh organisme patogen,

menghilangkan nutrien, mengurangi komponen beracun, mengurangi bahan-bahan yang tidak dapat didegradasi agar konsentrasinya menjadi lebih rendah. Kegiatan air limbah dapat dikelompokkan menjadi bagian, tetapi perlu diketahui bahwa untuk pengolahan air limbah tidaklah harus selalu mengikuti tahap-tahap tersebut tetapi tergantung jenis kandungan air limbahnya. Berbagai upaya telah dipergunakan pilihan teknologi mana yang terbaik untuk pengolahan limbah, khususnya limbah berbahaya antara lain reduksi limbah, minimisasi limbah, pemberantasan limbah, pencegahan pencemaran dan reduksi limbah pada sumbernya.