

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Lingkungan adalah salah satu sub-faktor teknis dalam pembangunan, yang bekerjanya tidak dapat dilepaskan dengan sub-sub faktor lainnya dalam agrarian untuk mencapai tujuan. Kebijakan pemanfaatan lingkungan untuk kesejahteraan adalah suatu *das Sollen* di Indonesia, karena dalam kenyataannya sampai sekarang kebijakan pemanfaatan lingkungan tidak jelas dan nasib masyarakat masih jauh dari sejahtera (*das Sein*).

Kebijakan pemanfaatan lingkungan adalah bagian dari kebijakan pertanahan, yang dapat berupa prinsip-prinsip, norma-norma, pedoman-pedoman mengenai pertanahan yang dituangkan kedalam peraturan-perundangan dan/ atau keputusan-keputusan aparat pemerintah. Pelaksanaannya dapat berbentuk program-program, sebagai contoh adalah pembangunan pabrik-pabrik ataupun tempat usaha di kota-kota besar. Dalam hal ini pembangunan di sektor perkotaan sering menimbulkan berbagai masalah sehingga mengakibatkan ketidaknyamanan pada beberapa pihak atas kondisi lingkungan hidup yang berada disekitar.

Lingkungan hidup merupakan anugerah Tuhan Yang Maha Esa yang wajib dilestarikan dan dikembangkan kemampuannya agar tetap dapat menjadi sumber penunjang hidup bagi manusia dan makhluk hidup lainnya demi

kelangsungan dan peningkatan kualitas hidup itu sendiri.<sup>1</sup>. Pembangunan merupakan pertumbuhan ekonomi untuk mendukung peningkatan kesejahteraan. Dalam mengejar pertumbuhan ekonomi ini, sering terjadi pacuan pertumbuhan yang seringkali menimbulkan hal yang tidak terduga terhadap lingkungan alam dan lingkungan sosial.<sup>2</sup>.

Pengelolaan pembangunan yang diperkirakan mempunyai dampak terhadap lingkungan dipersyaratkan untuk memperhatikan lingkungan hidup. Dalam perkembangannya, maka setiap aktivitas dalam pembangunan yang bersentuhan dengan lingkungan hidup, memerlukan suatu standar mengenai Baku Mutu Lingkungan (BML). Sehubungan dengan hal tersebut, Siti Sundari Rangkuti<sup>3</sup> menyatakan bahwa :

"Baku Mutu Lingkungan diperlukan untuk memberikan pedoman terhadap pengelolaan lingkungan secara konkret; dasar hukumnya terdapat dalam Pasal 14 UUPH (UU No. 23 Tahun 1997) yang diatur dengan Peraturan Pemerintah (PP)".

Pasal 15 Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup yang menetapkan : bahwa Baku Mutu Lingkungan diatur dengan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>1</sup> Kementerian Lingkungan Hidup, *UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Jakarta, 2004, hal. 29

<sup>2</sup> Nabil Makarim, *Sambutan Dalam Seminar Pemikiran Perubahan UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Jakarta, 2003 hlm. 1

<sup>3</sup> Siti Sundari Rangkuti, *Instrumen Hukum Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Seminar Pemikiran Perubahan UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, Jakarta, 2003 hlm. 2

Dengan demikian, Baku Mutu Lingkungan merupakan instrumen yang penting dalam pengelolaan lingkungan hidup. Adanya aktivitas atau kegiatan produksi yang tidak sesuai dengan Baku Mutu Lingkungan yang ada, berarti telah terjadi pelanggaran terhadap ketentuan hukum yang berlaku. Pada tingkat tertentu, jika terjadi pencemaran lingkungan, maka hal tersebut dapat diklarifikasikan sebagai suatu tindak pidana terhadap lingkungan hidup. Hal ini dapat diproses secara hukum ke pengadilan.

*Baku mutu udara ambien* adalah batas kadar yang diperbolehkan bagi zat atau bahan pencemar terdapat di udara, namun tidak menimbulkan gangguan terhadap makhluk hidup, tumbuh-tumbuhan dan atau benda. *Baku mutu udara emisi* adalah batas kadar yang diperbolehkan bagi zat atau bahan pencemar untuk dikeluarkan dari sumber pencemaran ke udara, sehingga tidak mengakibatkan dilampauinya baku mutu udara ambien

Konsentrasi gas Karbon Monoksida (CO) menurut standar baku mutu lingkungan yang diperbolehkan adalah  $30.000 \mu\text{g}/\text{m}^3$ . Adanya konsentrasi gas Karbon Monoksida (CO) di udara ambien lebih banyak disebabkan oleh kontribusi asap kendaraan bermotor yakni mencapai 80% dan ini menunjukkan dengan korelasi yang positif dengan kepadatan lalu lintas dan kegiatan lain yang ikut sebagai penyumbang gas CO di atmosfer. Pada bahan bakar yang banyak mengandung karbon (seperti bensin dan solar) terbakar dengan tidak sempurna maka akan menghasilkan suatu senyawa berupa gas yang sering kita kenal dengan sebutannya CO(Karbon Monoksida), selain dari

asap kendaraan bermotor sumber pencemar lain terhadap gas CO ini adalah hasil pembakaran pada pembakaran sampah pertanian dan pembakaran limbah padat lainnya. Dampak dari peningkatan kadar CO dalam darah akan dapat mengikat kadar oksigen dalam darah dan dapat mengurangi pasokan oksigen ke seluruh tubuh, yang pada akhirnya akan menyebabkan rasa pusing bahkan pingsan.

Masalah lingkungan tidak selesai dengan memberlakukan Undang-Undang dan komitmen untuk melaksanakannya. Penentuan suatu Undang-Undang yang mengandung instrumen hukum masih diuji dengan pelaksanaan (*uitvoering atau implementation*) dan merupakan bagian dari mata rantai pengaturan (*regulatory chain*) pengelolaan lingkungan. Dalam merumuskan kebijakan lingkungan, Pemerintah lazimnya menetapkan tujuan yang hendak dicapai. Kebijakan lingkungan disertai tindak lanjut pengarahannya dengan cara bagaimana penetapan tujuan dapat dicapai agar ditaati masyarakat.

Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPLH) mendasari kebijaksanaan lingkungan di Indonesia, karena Undang-Undang, peraturan pemerintah dan peraturan pelaksanaan lainnya merupakan instrumen kebijaksanaan (*instrumenten van beleid*). Instrumen kebijaksanaan lingkungan perlu ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan lingkungan demi kepastian hukum dan mencerminkan arti penting hukum bagi penyelesaian masalah lingkungan. Instrumen hukum kebijaksanaan lingkungan (*juridische milieubeleidsinstrumenten*) ditetapkan

oleh pemerintah melalui berbagai sarana yang bersifat pencegahan, atau setidak-tidaknya pemulihan, sampai tahap normal kualitas lingkungan.<sup>4</sup>

Kewenangan pemerintah untuk mengatur merupakan suatu hal yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang. Dari sisi Hukum Administrasi Negara, kewenangan ini disebut dengan kewenangan atribusi (*Atributive bevoeghdheid*), yaitu kewenangan yang melekat pada badan-badan pemerintah yang diperoleh dari Undang-undang. Sehingga badan-badan pemerintah tersebut dengan demikian memiliki kewenangan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 23 tahun 1997.

Dengan demikian, badan-badan pemerintah yang berwenang memiliki legitimasi (kewenangan bertindak dalam pengertian politik) untuk menjalankan kewenangan hukumnya. Karena masalah legitimasi adalah persoalan kewenangan yaitu kewenangan menerapkan sanksi seperti pengawasan dan pemberian sanksi yang merupakan suatu tugas pemerintah seperti yang diamanatkan oleh undang-undang. Dalam hal pengawasan dilakukan oleh suatu lembaga yang dibentuk khusus oleh pemerintah.

Sanksi administrasi merupakan kewenangan pemerintah provinsi yang dapat dilimpahkan kepada Pemerintah Kabupaten / Kota, hal ini dapat tercantum dalam pasal 25 Undang-Undang Nomor 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup yang berbunyi :

1. Gubernur / Kepala Daerah Tingkat I berwenang melakukan paksaan pemerintahan terhadap penanggung jawab usaha dan / atau kegiatan untuk

---

<sup>4</sup> Siti Sundari Rangkuti, 2003, *opcit*, hlm. 1

mencegah dan mengakhiri terjadinya pelanggaran, serta menanggulangi akibat yang ditimbulkan oleh suatu pelanggaran, melakukan tindakan penyelamatan, penanggulangan, dan / atau pemulihan atas beban biaya penanggung jawab usaha dan /atau kegiatan, kecuali ditentukan lain berdasarkan Undang-Undang.

2. Wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat diserahkan kepada Bupati / Walikota/madya / kepala Daerah Tingkat II dengan Peraturan Daerah Tingkat I.
3. Pihak ke-tiga yang berkepentingan berhak mengajukan permohonan kepada pejabat yang berwenang untuk melakukan paksaan pemerintahan, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2).
4. Paksaan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) didahulukan dengan surat perintah dari pejabat berwenang.
5. Tindakan penyelamatan, penanggulangan dan/atau pemulihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diganti dengan pembayaran uang tertentu.

Transportasi merupakan sarana yang sangat penting dan strategis dalam memperlancar roda perekonomian, memperkuat persatuan dan kesatuan serta mempengaruhi semua aspek kehidupan bangsa dan negara. Pentingnya transportasi tersebut tercermin pada semakin meningkatnya kebutuhan akan jasa angkutan bagi mobilitas orang serta barang dari dan seluruh pelosok tanah air, bahkan dari dan luar negeri.

Peranan transportasi yang semakin vital, maka angkutan jalan harus ditata dalam satu sistem transportasi nasional yang serasi dengan tingkat kebutuhan lalu lintas dan pelayanan angkutan yang tertib, selamat, aman, nyaman, cepat, tepat, teratur, lancar dan dengan biaya yang terjangkau oleh daya beli masyarakat. Lalu lintas dan angkutan jalan yang mempunyai karakteristik dan keunggulan tersendiri perlu dikembangkan dan dimanfaatkan sehingga mampu menjangkau seluruh wilayah pelosok daratan dengan mobilitas tinggi dan mampu memadukan roda transportasi lain.

Pengembangan lalu lintas dan angkutan jalan yang ditata dalam satu kesatuan sistem, dilakukan dengan mengintegrasikan dan mendinamisasikan unsur-unsurnya yang terdiri dari jaringan transportasi jalan, kendaraan beserta pengemudinya, serta peraturan-peraturan, prosedur dan metode sedemikian rupa sehingga terwujud suatu totalitas yang utuh, berdaya guna dan berhasil guna. Untuk mencapai daya guna dan hasil guna yang optimal, maka perencanaan dan pengembangannya perlu ditata dalam satu kesatuan sistem secara tetap, serasi, seimbang, terpadu dan sinergi antara yang satu dengan lainnya.

Peranan angkutan jalan yang memiliki nilai penting dan strategis karena menguasai hajat hidup orang banyak maka angkutan jalan dikuasai oleh negara yang pembinaannya dilakukan oleh pemerintah dan dalam pengembangannya juga melibatkan pihak swasta.

Angkutan bus kegiatan usahanya menurut pasal 18 Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1993 yang menyebutkan kegiatan usaha

angkutan orang atau barang dikelola oleh Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, Badan Usaha Milik Swasta Nasional, Koperasi, Perorangan warga Indonesia. Setiap angkutan umum yang beroperasi di kota Yogyakarta ataupun kota lainnya di Indonesia membutuhkan izin mengenai dampak lingkungan yang akan terjadi bila beroperasinya angkutan umum. Izin adalah Suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan UU atau PP untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari larangan ketentuan peraturan perundang-undangan dan hal ini menyangkut tindakan kepentingan umum. Dengan memberi izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Hal ini menyangkut perkenan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya.

Pada saat ini angkutan darat lebih memegang peranan penting dalam masyarakat karena selain murah tarifnya, dapat dijangkau pengguna jasa juga mudah digunakan. Angkutan kota (bus perkotaan) adalah sebagai bagian dari sistem transportasi perkotaan yang merupakan salah satu kebutuhan pokok masyarakat kota dan merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dengan kebutuhan kota pada umumnya. Keberadaan angkutan kota sangat dibutuhkan tetapi apabila tidak ditangani dengan baik dan benar akan menjadi masalah bagi kehidupan masyarakat kota.



Permasalahan-permasalahan secara umum yang dihadapi transportasi perkotaan antara lain<sup>5</sup> :

1. Pertumbuhan kebutuhan transportasi sering tidak seimbang dengan penyedia prasarana.
2. Kualitas dan jumlah angkutan umum yang belum memadai sarana dan prasarana, jaringan jalan dan jaringan trayek, terminal, sistem pengendalian dan pelayanan angkutan umum belum berhasil ditata secara konseptual.
3. Makin jauhnya jarak perjalanan harian masyarakat.
4. Penggunaan kendaraan pribadi yang kurang efisien.
5. Di daerah perkotaan timbul kemacetan, kesemrawutan, dan pencemaran lingkungan.

Dikarenakan angkutan jalan raya merupakan hal yang menyangkut hajat hidup orang banyak atau masyarakat yang bergantung pada kebutuhan angkutan jalan raya, sehingga pemerintah mempunyai peran dan tanggung jawab yang sangat besar dalam mengelola dan mengatur tentang permasalahan transportasi termasuk angkutan jalan raya, hal ini sesuai dengan Undang-undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (2) yang menyatakan “cabang-cabang produksi penting bagi masyarakat dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara”. Kebutuhan akan adanya transportasi, pemerintah mempunyai peran sebagai pembina, sehingga berkewajiban untuk menyusun

---

<sup>5</sup> Muslich Zainal Asikin, *Sistem Manajemen Transportasi Kota*, Philosophy Pres Fak Filsafat UGM dengan Abhiseka, Yogyakarta hal 10.

rencana dan merumuskan kebijakan, mengendalikan, dan mengawasi perwujudan transportasi dan jaringan pelayanan.<sup>6</sup>

Yogyakarta merupakan daerah tujuan wisata, padahal sektor jasa pariwisata, tidak bisa dilepaskan dengan baik tidaknya pelayanan dan juga keindahan, oleh karena itu diperlukannya lingkungan yang bersih dan bebas dari polusi dan pencemaran oleh karenanya pemerintah daerah Yogyakarta bekerjasama dengan PT Jogja Tugu Trans mengeluarkan armada angkutan umum yang baru yaitu bus trans jogja yang bertujuan agar dapat mengurangi polusi udara dan memberikan kenyamanan kepada para pengguna angkutan umum dan menjadikan ikon angkutan umum kota Yogyakarta yang aman, nyaman, andal, terjangkau, dan ramah lingkungan.

Tentang keberadaan angkutan umum termasuk angkutan bus perkotaan diatur pemerintah melalui Undang-undang DLLAJ Nomor 14 Tahun 1992 dan keputusan Dirjen Perhubungan Nomor 274 / lik.105/DPRD / Tahun 1996 yang memuat tentang lalu lintas dan angkutan jalan raya. Tetapi adanya peraturan tersebut tentu saja belum mampu mengimbangi banyaknya angkutan bus perkotaan beserta masalah-masalahnya sehingga pemerintah melalui menteri perhubungan mengeluarkan keputusan yang mengatur tentang penyelenggaraan angkutan orang di jalan dengan kendaraan umum yaitu dengan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor : KM. 35 Tahun 2003.

Pengawasan terhadap proses pembangunan dilakukan dengan melakukan izin terhadap kegiatan atau usaha berdasarkan peraturan

---

<sup>6</sup> Sistem Transportasi Nasional, Dephub ; hlm 5

perundang-undangan . Salah satu instrument pengawasan negara/pemerintah terhadap kegiatan usaha adalah lembaga lingkungan hidup.

Berdasarkan latar belakang diatas maka penulis mencoba meneliti tentang pencegahan pencemaran lingkungan atas beroperasinya bus di wilayah perkotaan Daerah Istimewa Yogyakarta, dan yang menjadi obyek penelitian ini adalah PT. Jogja Tugu Trans dalam mengoperasikan armadanya yaitu Bus Trans Jogja.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana upaya pencegahan pencemaran lingkungan atas beroperasi bus trans jogja di Yogyakarta ?
2. Faktor apa saja yang mendukung dan menghambat upaya pencegahan pencemaran lingkungan atas beroperasinya bus trans jogja di Yogyakarta?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui upaya pencegahan pencemaran lingkungan atas beroperasinya bus trans jogja di Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui faktor yang mendukung dan menghambat upaya pencegahan pencemaran lingkungan atas beroperasinya bus trans jogja di Yogyakarta.

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

a. Praktis

Diharapkan dapat memberi sumbang saran dan pedoman pada PT Jogja Tugu Trans dalam mengelola dan menjalankan armadanya sesuai dengan peraturan lingkungan hidup yang berlaku.

b. Teoritis

Diharap dapat menambah pengetahuan dan wawasan terhadap kajian hukum atas terbitnya suatu produk hukum.