

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Manusia merupakan makhluk sosial yang memiliki ketergantungan yang sangat tinggi terhadap lingkungan yang ada disekitarnya. Saat ini, kota-kota besar di Indonesia menghadapi dua persoalan pokok, yakni tingkat polusi yang tinggi dan kemacetan lalu lintas.<sup>1</sup> Kemacetan lalu lintas yang terjadi di kota-kota besar di Indonesia bukan sesuatu yang terjadi begitu saja.<sup>2</sup> Peristiwa kemacetan lalu lintas tersebut diakibatkan oleh apa yang sering disebut kebijakan publik.<sup>3</sup>

Sebagai salah satu negara berkembang, Indonesia menghadapi tantangan dalam permasalahan mengenai lingkungan hidup, beserta pelestariannya. Jumlah penduduk yang kian bertambah dari waktu ke waktu, serta makin tingginya tingkat industri dari berbagai sektor ekonomi, sangat mempengaruhi bagaimana lingkungan hidup akan dapat menyeimbangkan antara kebutuhan manusia dengan kelangsungan dari lingkungan hidup itu sendiri.

Indonesia masih belum memiliki standar perlindungan lingkungan hidup yang telah diterapkan oleh kebanyakan negara-negara maju di dunia, sehingga lingkungan hidup akan sangat rawan terjadi tanpa ada peran serta yang dilakukan oleh Pemerintah sebagai upaya perlindungan terhadap kerusakan lingkungan hidup, serta masih minimnya upaya-upaya pengendalian tersebut.

---

<sup>1</sup> Budi Winarno, 2014, *Kebijakan Publik Teori, Proses dan Studi Kasus*, Yogyakarta: CAPS (Center of Academic Publishing Service), hlm. 17

<sup>2</sup> *Ibid*

<sup>3</sup> *Ibid*

Manusia merupakan salah satu yang sangat mempengaruhi lingkungan hidup dan memiliki peranan penting yang dapat menentukan apakah lingkungan hidup tersebut akan baik atau rusak. Apabila lingkungan hidup tersebut menjadi rusak, maka akan menjadi suatu bencana bagi kehidupan manusia, beserta seluruh lingkungan yang ada didalamnya.

Faktor yang menjadi penyebab rusaknya suatu lingkungan adalah peningkatan jumlah penduduk yang pesat, pemanfaatan sumber daya alam yang berlebihan, pemanfaatan teknologi yang tidak sesuai dengan kondisi alam yang ada serta pola perilaku manusia terhadap alam.<sup>4</sup> Di sini peran masyarakat dan pemerintah sangat mendasar, untuk mewujudkan keseimbangan antara pemanfaatan alam pada satu sisi dan upaya untuk perbaikan pada sisi lain.<sup>5</sup>

Salah satu pencemaran yang selalu dilakukan oleh manusia adalah pencemaran udara. Udara merupakan salah satu sumber daya alam yang harus dilindungi untuk kehidupan manusia dan kehidupan makhluk hidup lainnya. Oleh karena itu, pemanfaatannya harus dilakukan secara baik untuk kepentingan masyarakat pada masa yang akan datang.

Pencemaran udara diartikan dengan turunnya kualitas udara sehingga udara mengalami penurunan mutu dalam penggunaannya yang akhirnya tidak dapat digunakan lagi sebagaimana mestinya sesuai dengan fungsinya. Dalam pencemaran udara selalu terkait dengan sumber yang menghasilkan pencemaran udara yaitu sumber yang bergerak (umumnya kendaraan bermotor), sumber yang tidak

---

<sup>4</sup> Samsul Wahidin, 2014, *Dimensi Hukum Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 172

<sup>5</sup> *Ibid*

bergerak (umumnya kegiatan industri) dan kegiatan lainnya. Sementara pengendalian pencemaran udara selalu terkait dengan serangkaian kegiatan pengendalian yang bermuara dari batasan baku mutu udara.

Selain itu, yang dimaksud dengan pencemaran udara adalah adanya bahan-bahan atau zat asing di dalam udara yang menyebabkan terjadinya perubahan komposisi udara dari susunan atau keadaan normalnya. Kehadiran bahan atau zat asing tersebut di dalam udara dalam jumlah dan jangka waktu tertentu akan dapat menimbulkan gangguan pada kehidupan manusia, hewan, maupun tumbuhan.<sup>6</sup>

Sedangkan menurut Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 2 Tahun 2005 tentang Pengendalian Pencemaran Udara, yang dimaksud dengan Pencemaran Udara adalah masuk atau dimasukkannya zat, energi, dan/atau komponen lain ke dalam udara ambien oleh kegiatan manusia, sehingga mutu udara ambien turun sampai ke tingkat tertentu yang menyebabkan udara ambien tidak dapat memenuhi fungsinya.

Udara yang tercemar dapat merusak lingkungan sekitarnya dan berpotensi terganggunya kesehatan. Lingkungan yang rusak berarti berkurangnya daya dukung alam yang selanjutnya akan mengurangi kualitas hidup manusia dan makhluk hidup lainnya.<sup>7</sup>

Dalam era modern sekarang ini kendaraan bermotor sudah menjadi kebutuhan pokok bagi masyarakat perkotaan, dalam hal ini kendaraan bermotor

---

<sup>6</sup> Wardhana, Wisnu, 2004, *Dampak Pencemaran Lingkungan (Edisi Revisi)*, Yogyakarta: Andi Offset, hlm. 27

<sup>7</sup> Darmono, 2001, *Lingkungan Hidup dan Pencemaran*, Jakarta: Indonesia University Press, hlm. 19

baik yang menggunakan bahan bakar bensin maupun solar. Pembakaran kendaraan bermotor pada umumnya memiliki dampak negatif terhadap lingkungan, khususnya kehidupan manusia. Karena hasil pembakaran kendaraan yang disebut dengan emisi gas buang dapat merusak lingkungan baik itu tanaman, air dan hewan maupun kehidupan manusia sendiri dengan timbulnya berbagai macam penyakit.

Emisi gas buang adalah zat atau unsur hasil dari pembakaran di dalam ruang bakar yang dilepaskan ke udara yang ditimbulkan oleh kendaraan bermotor yang berasal dari penguapan tangki bahan bakar minyak.<sup>8</sup>

Sedangkan menurut Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 2 Tahun 2005 tentang Pengendalian Pencemaran Udara, yang dimaksud dengan emisi gas buang adalah zat, energi dan/atau komponen lain yang dihasilkan dari suatu kegiatan yang masuk dan/atau dimasukkannya ke dalam udara ambien yang mempunyai dan/atau tidak mempunyai potensi sebagai unsur pencemar.

Berbicara mengenai sumber pencemaran udara, wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta tidak luput dari permasalahan tersebut. Daerah Khusus Ibukota Jakarta merupakan Ibukota Negara Republik Indonesia, yang sebagian besar masyarakatnya berasal dari beberapa wilayah yang berada di Indonesia. Menurut Badan Pusat Statistik DKI Jakarta tahun 2015, penduduk di DKI Jakarta berjumlah 10.177.924 jiwa.<sup>9</sup> Sehingga mengakibatkan meningkatnya jumlah kendaraan

---

<sup>8</sup> Thandjung, 2002, *Polusi Emisi Gas Buang Bahayakan Kehidupan*, Jakarta: Pikiran Rakyat, hlm. 37

<sup>9</sup> Badan Pusat Statistik Provinsi DKI Jakarta, "Jumlah Penduduk dan Rasio Jenis Kelamin Menurut Kabupaten/Kota di Provinsi DKI Jakarta", 2015, <https://jakarta.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/91> diakses pada hari Jumat, 24 Maret 2017 pukul 00.30 WIB

bermotor baik roda dua maupun roda empat. Hal ini dapat meningkatkan kekhawatiran akan menurunnya kualitas udara dalam lingkungan hidup yang berada di wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

Jakarta sebagai kota metropolitan yang sekaligus juga merupakan pusat perekonomian dan perdagangan mengalami masalah yang cukup rumit dalam bidang transportasi. Jumlah penduduk yang banyak dengan daya beli yang meningkat menyebabkan pertumbuhan kepemilikan kendaraan bermotor cukup tinggi. Kondisi ini diperburuk dengan tambahan ratusan ribu kendaraan luar Jakarta yang bergerak ke Jakarta setiap harinya. Pada tahun 2013 jumlah kendaraan bermotor sudah mencapai 16.072.869 unit, jika seluruh kendaraan ini disusun tidak mencukupi panjang jalan di DKI Jakarta yang hanya 6.956.842,26 meter, artinya setiap unit kendaraan bermotor hanya mencapai 0,43 meter atau jika dibandingkan dengan luas jalan di DKI Jakarta 48.502.763,16 m<sup>2</sup>, maka satu unit kendaraan bermotor hanya mencapai 3,02 m<sup>2</sup>.<sup>10</sup>

**Tabel 1.1**  
**Jumlah Kendaraan Bermotor yang Terdaftar (Tidak Termasuk TNI, Polri, CD) Menurut Jenis Kendaraan, 2010 – 2014**

No.	Jenis Kendaraan	2010	2011	2012	2013	2014	Pertumbuhan Per Tahun (%)
1.	Sepeda Motor	8.764.130	9.861.451	10.825.973	11.949.280	13.084.372	10,54
2.	Mobil Penumpang	2.334.883	2.541.351	2.742.414	3.010.403	3.266.009	8,75

<sup>10</sup> Badan Pusat Statistik DKI Jakarta, *Statistik Transportasi DKI Jakarta 2015*, hlm. 6

3.	Mobil Beban	565.727	581.290	561.918	619.027	673.661	4,46
4.	Mobil Bus	332.779	363.710	358.895	360.223	362.066	2,13
5.	Kendaraan Khusus	–	–	129.113	133.936	137.859	–
	Jumlah	11.997.519	13.347.802	14.618.313	16.072.869	17.523.967	9,93

*Sumber: Ditlantas Polda Metro Jaya Tahun 2015*

Pertumbuhan kendaraan bermotor selama lima tahun terakhir mencapai 9,93% per tahun. Jika dirinci menurut jenis kendaraan, sepeda motor mengalami pertumbuhan tertinggi, yaitu sebesar 10,54% per tahun. Setelah itu mobil penumpang, yang mengalami pertumbuhan sebesar 8,75% per tahun, mobil beban tumbuh 4,46% per tahun dan terakhir mobil bus yang mengalami sedikit peningkatan sebesar 2,13% per tahun. Sementara untuk kendaraan khusus, tidak bisa dilihat pertumbuhannya karena data pada tahun sebelumnya tidak ada (Tabel 1.1).<sup>11</sup>

Banyak dari armada bus yang masih tercatat di dinas terkait sebenarnya sudah tidak layak untuk beroperasi. Oleh sebab itu, Pemerintah Daerah DKI Jakarta terus berupaya untuk mengganti kendaraan-kendaraan yang tidak layak jalan dengan kendaraan yang baru, walaupun hal ini banyak mendapat protes dari para pengemudi yang ada. Penertiban terhadap kendaraan umum yang sudah tidak layak beroperasi sangat penting. Selain untuk menjaga keselamatan penumpang, hal itu juga upaya untuk mengurangi polusi udara yang diakibatkan dari asap kendaraan umum. Minimnya kualitas, kenyamanan dan pelayanan pada angkutan umum di

---

<sup>11</sup> *Ibid*, hlm. 13

wilayah Jakarta, menjadi penyebab kemacetan. Kondisi ini membuat masyarakat lebih suka menggunakan kendaraan pribadi.<sup>12</sup>

Karena kekhawatiran Pemerintah DKI Jakarta terhadap pencemaran udara akibat dari gas buang kendaraan bermotor, maka pada tahun 2008 disusunlah suatu kebijakan oleh Pemerintah Daerah Khusus Ibukota Jakarta untuk memberlakukan wajib uji emisi kendaraan bermotor baik kendaraan bermotor pribadi maupun kendaraan umum, yaitu Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 31 Tahun 2008 tentang Ambang Batas Emisi Gas Buang Kendaraan Bermotor.

Peraturan hukum diatas secara khusus mengatur dimana lembaga swasta dalam hal ini bengkel kendaraan bermotor dapat menjadi perpanjangan tangan dari Pemerintah khususnya Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta untuk melakukan pengendalian pencemaran atau melakukan uji emisi terhadap kendaraan bermotor agar kontrol terhadap kualitas udara yang dikeluarkan oleh kendaraan bermotor dapat diawasi secara berkala dan terus menerus. Perencanaan peraturan tersebut tentu didasarkan pada perhatian dan kekhawatiran mengenai semakin memburuknya kualitas udara di wilayah Provinsi DKI Jakarta, yang sebagian besar disebabkan oleh gas buang kendaraan bermotor. Peraturan tersebut juga mengatur lembaga-lembaga apa saja yang berhak untuk melaksanakan pemeriksaan uji emisi terhadap kendaraan yang dimiliki oleh masyarakat. Maka untuk mengetahui dan mengkaji lebih dalam mengenai permasalahan yang menjadi penghambat dalam pelaksanaan Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus

---

<sup>12</sup> *Ibid*, hlm. 20

Ibukota Jakarta Nomor 31 Tahun 2008 tentang Ambang Batas Emisi Gas Buang Kendaraan Bermotor, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul:

**PELAKSANAAN PERATURAN GUBERNUR PROVINSI DAERAH KHUSUS IBUKOTA JAKARTA NOMOR 31 TAHUN 2008 TENTANG AMBANG BATAS EMISI GAS BUANG KENDARAAN BERMOTOR DALAM RANGKA PENGENDALIAN PENCEMARAN UDARA DI DKI JAKARTA**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 31 Tahun 2008 tentang Ambang Batas Emisi Gas Buang Kendaraan Bermotor dalam rangka pengendalian pencemaran udara di DKI Jakarta?
2. Faktor-faktor apa saja yang menghambat pelaksanaan Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 31 Tahun 2008 tentang Ambang Batas Emisi Gas Buang Kendaraan Bermotor dalam rangka pengendalian pencemaran udara di DKI Jakarta?



### **C. Tujuan Penelitian :**

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 31 Tahun 2008 tentang Ambang Batas Emisi Gas Buang Kendaraan Bermotor dalam rangka pengendalian pencemaran udara di DKI Jakarta.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 31 Tahun 2008 tentang Ambang Batas Emisi Gas Buang Kendaraan Bermotor dalam rangka pengendalian pencemaran udara di DKI Jakarta.

### **D. Manfaat Penelitian**

Dalam penyusunan penulisan hukum ini, diharapkan dapat memiliki arti penting sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Memberikan sumbangsih pemikiran terhadap perkembangan hukum lingkungan pada khususnya dan ilmu pengetahuan pada umumnya.

2. Manfaat Praktis

Diharapkan dapat memberikan manfaat praktis yang dapat dicapai dalam penelitian dan penulisan hukum ini adalah untuk menambah wawasan pengetahuan lingkungan, serta mengembangkan teori yang telah didapat dengan realita yang terjadi didalam kehidupan masyarakat.