

# **IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGELOLAAN LIMBAH DI PELABUHAN TANJUNG PERAK SURABAYA**

(Studi Implementasi Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 05 Tahun 2009)

**Bonifasius Giantara Andjioe, Nuhman dan Agus Subianto**

Universitas Hang Tuah Surabaya

E-mail: fisip.uht@gmail.com

## **ABSTRACT**

*Research on implementation of waste management policies at the port of Tanjung Perak Surabaya (case study implementation of the environment state minister Regulation number 05 of 2009) aims to describe and analyze port waste management policy implementation and analyze the factors that support and hinder the successful implementation of waste management port. Research using qualitative research methods. To determine the waste management policy implementation at the Port of Tanjung Perak port Surabaya, researchers used the theory George Edward III with variable Communication Research, Resources, Disposition and Bureaucratic Structure.*

*In the port waste management has been very clear where the parties have authority; other provisions and requirements of the executive, while the reality in the field, still found the implementation of waste management is done by certain elements illegally. This condition would be detrimental to the State considering the international waste management port is also supervised by the world body IMO (International Maritime Organisation), this condition will affect the confidence of foreign parties, if this is not resolved, resulting in performance of port. While the structure of the bureaucracy of the party appointed to implement port waste management, namely PT. IPC Marine Service (PMS) is still not fully able to implement them on their own; these activities are still carried along Primkopal Koarmatim and partnership with PT. Petro Gas Main East Java. This gives rise to high costs. Hazardous waste management facility owned PT.PMS B3 still not received operating licenses for unfinished environmental impact assessment, the position of the facility located in the port area which is very risky to the port environment.*

*Waste management in the port of Tanjung Perak Surabaya already be done with some supporting the disposition issued by the various stakeholders involved, while the factors that are supporting budget and limited of supervisor. We hope the facility for the Tanjung Perak port will achieve to be best International Port in the future.*

**Keywords:** Implementation, Port Waste Management.

## PENDAHULUAN

Limbah merupakan persoalan penting yang harus diatasi karena berdampak pada lingkungan hidup. Timbulnya limbah tidak dapat dihindarkan mengingat limbah adalah salah satu hasil dari kegiatan manusia. Akibat pembuangan limbah yang sembarangan akan mengganggu kesehatan, merusak lingkungan hidup, serta kenyamanan hidup manusia. Hal ini karena peningkatan limbah berbanding lurus dengan konsumsi masyarakat dan berbanding lurus dengan peningkatan kesejahteraan. Menurut Soenarno (2011) limbah bisa diartikan adalah bahan sisa atau buangan yang dihasilkan dari suatu kegiatan atau proses produksi. Jenis-jenis limbah bermacam-macam, dari zat pembentuknya, bentuk fisiknya, dan sifat berbahayanya (Soenarno, 2011).

Hal yang terkait dengan karakteristik limbah adalah : 1) Limbah B3 (bahan beracun dan berbahaya); dan limbah non B3. Limbah non B3 berasal dari pemukiman, perkantoran dan rumah tangga lainnya, sedang limbah B3 berasal dari hasil kegiatan industri dan salah satunya adalah limbah dari kapal. Limbah ini berasal dari kegiatan operasional kapal dan/atau kegiatan penunjang pelabuhan. Menurut Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup nomor 05 tahun 2009

Tentang Pengelolaan Limbah di Pelabuhan, jenis limbah meliputi: 1) minyak/limbah minyak; 2) limbah material cair dan/atau padat berbahaya dalam bentuk curah; 3) bahan berbahaya yang dibungkus dalam bentuk kemasan; 4) limbah cair domestik; 5) sampah; 6) emisi; 7) limbah elektronik dan elektrik; dan 8) limbah bekas kapal.

Persoalan mendasar dari jenis-jenis limbah dari kegiatan operasional kapal tersebut adalah proses pembuangannya. Misalnya limbah minyak, pelabuhan merupakan fungsi yang sangat vital bagi aktivitas perdagangan dan transportasi laut. Hal ini menjadikan kapal-kapal yang masuk pelabuhan cenderung meningkat tiap tahunnya. Dengan bertambahnya jumlah kapal secara otomatis berpengaruh terhadap peningkatan volume buangan yang mengandung minyak. Berdasarkan dinas perhubungan Indonesia tahun 2010 jumlah armada angkutan laut dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 1. Jumlah Armada Angkutan Laut Indonesia Menurut Jenis Pelayaran**

No	Uraian	Unit	Tahun 2006 s/d 2010				
			2006	2007	2008	2009	2010
1	Pelayaran (Angkutan Laut)	Unit	3.597	3.950	4.578	5.054	5.054
		Unit	607	747	796	890	890
	Total Unit	DWT	1.720.755	2.217.184	2.765.750	3.552.406	3.552.406
		Unit	2.027	2.206	2.761	1.098	1.098
		GRT	1.443.923	1.550.867	1.891.313	1.356.240	1.356.240
		Unit	963	997	1.021	1.293	1.293
	Pelayaran Rakyat	HP	1.016.174	1.026.237	1.089.748	152.800	152.800
		Unit	1.232	1.279	1.287	1.293	1.293

No	Uraian	Unit	2006	2007	2008	2009	2010
3	Total Unit	Unit	1.232	1.279	1.287	1.293	1.293
		GRT	140.425	143.705	150.324	152.800	152.800
4	Perintis	Unit	52	53	56	58	58
	Total Unit	Unit	52	53	56	58	60
4	Non Pelayaran (AL Khusus)	DWT	29.150	29.850	32.100	33.350	34.350
		Unit	1.547	1.872	2.244	2.759	2.759
4	Total Unit	Unit	203	255	285	382	382
		DWT	1.173.970	1.454.150	1.732.425	1.953.632	1.953.632
Jumlah Total		Unit	1.164	1.320	1.564	1.932	1.932
		GRT	856.545	1.110.231	1.379.603	1.577.126	1.577.126
Jumlah Total		Unit	180	297	395	445	445
		HP	117.992	215.610	345.780	544.524	544.524
Jumlah Total		Unit	6.428	7.154	8.165	9.164	9.164
		DWT	2.923.875	3.701.184	4.530.275	5.539.388	5.540.388
Jumlah Total		GRT	2.440.893	2.804.803	3.421.240	3.086.166	3.086.166
		HP	1.134.166	1.241.847	1.435.528	697.324	697.324

Sumber: Data Statistik Dinas Perhubungan Indonesia Tahun 2010

Berdasarkan tabel di atas menunjukkan bahwa setiap tahun jumlah armada angkatan laut di Indonesia rata-rata mengalami peningkatan. Dengan bertambahnya jumlah kapal tersebut tidak menutup kemungkinan jumlah volume buangan limbah yang mengandung minyak (*oily waste*) juga cenderung meningkat, dan apabila pencemaran limbah ini tidak segera ditangani akan merusak lingkungan perairan biota laut pelabuhan, dimana wilayah tersebut merupakan pusat berkembang biaknya sebagian besar populasi hewan laut dan burung laut.

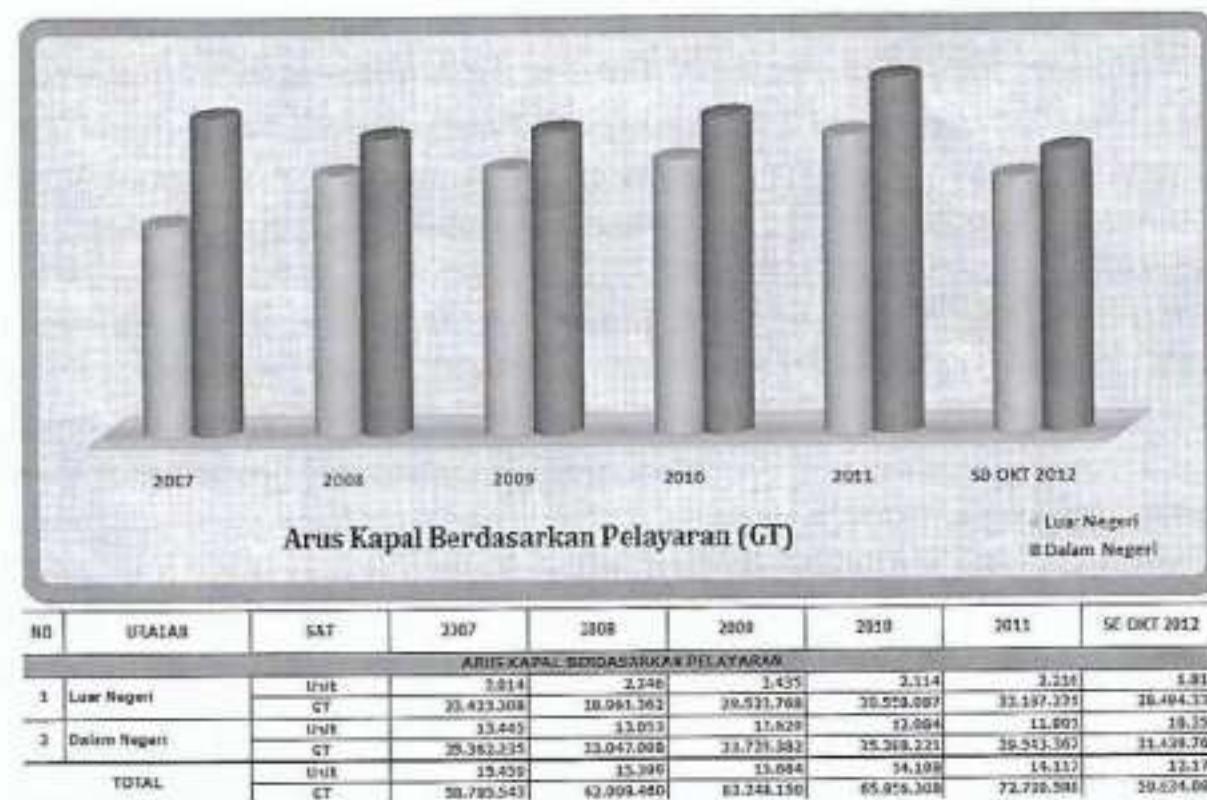
Fakta tersebut menunjukkan bahwa selama ini pelaku pembuang limbah tidak melalui jalur yang ditentukan. Fakta lainnya untuk limbah majun, limbah buangan dari kamar mesin (oli pelumas bekas) dibuang ke penadah atau bahkan dibuang ketengah laut. Cara yang dilakukan adalah para pengepul mendatangi kapal yang membawa limbah, yang akan berlabuh dan membeli limbah tersebut. Kenyataan ini dilakukan karena jika dibuang ke fasilitas yang disediakan dikenakan biaya atau tarif resmi penanganan limbah. Jika dijual ke pengepul bisa menjadikan komoditi yang bisa menghasilkan keuntungan operator kapal.

Persoalan di atas menunjukkan bahwa penanganan terhadap pengelolaan limbah kapal belum sepenuhnya mendapat perhatian khusus. Padahal pengendalian dan pengolahan limbah kapal sudah diatur dalam Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup nomor 05 tahun 2009 Tentang Pengelolahan Limbah di Pelabuhan, pada pasal 2 menyebutkan bahwa "Setiap pemilik dan/atau operator kapal dilarang melakukan pembuangan limbah ke media lingkungan hidup". Selanjutnya, pasal 3 ayat (1) yang menyebutkan bahwa "Pemilik kapal atau operator kapal dapat menyerahkan limbah yang berasal dari kegiatan rutin operasional kapalnya kepada pengelola", dan ayat (2) yang menyebutkan bahwa "Pemilik kapal atau operator kapal bertanggung jawab terhadap limbah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai limbah tersebut diterima oleh pengelola". Selain itu, kebijakan administrasi di pelabuhan sudah diatur dalam Undang-Undang Tentang Pelayaran Nomor 17 tahun 2008. Sementara itu,

yang dimaksud pihak pengelola dalam penanganan dan pengelolaan limbah kapal ini adalah kewenangan Otoritas Pelabuhan, yang berperan dalam pengelolaan, dan penyediaan fasilitas, serta pengawasan keluar masuknya limbah.

Kurang maksimalnya pengelolaan limbah kapal, diindikasi terjadi juga di Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya. Sebagai pelabuhan internasional, Pelabuhan Tanjung Perak masih minim fasilitas (Radjawarta, 29 November 2012). Padahal sebenarnya Pelabuhan Tanjung Perak adalah salah satu pelabuhan pintu gerbang di Indonesia karena Tanjung Perak telah menjadi pusat kolektor dan distributor barang ke Kawasan Timur Indonesia, khususnya untuk Propinsi Jawa Timur. Letaknya yang strategis dan didukung oleh daerah *hinterland* Jawa Timur yang potensial membuat Pelabuhan Tanjung Perak menjadi pusat pelayaran intersulair Kawasan Timur Indonesia. Kapal-kapal yang masuk ke pelabuhan cenderung meningkat tiap tahunnya baik yang datang dari dalam negeri maupun luar negeri. Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya merupakan pelabuhan dengan trafik yang cukup padat dengan jumlah kapal yang bersandar tiap harinya rata-rata 40 kapal dengan bobot mati perkapalnya rata-rata 3750 GRT (Surabaya post, 28 November

2012). Berdasarkan data PT. Pelabuhan Indonesia III Cabang Tanjung Perak tahun 2007 s/d Oktober 2012, dapat dilihat dalam grafik berikut:



Sumber: PT. Pelabuhan Indonesia III Cabang Tanjung Perak (2012)

**Gambar 1 Grafik dan Data Arus Kunjungan Kapal di Pelabuhan Tanjung Perak**

Berdasarkan grafik dan data tersebut menunjukkan bahwa trafik arus kunjungan kapal di Pelabuhan Tanjung Perak semakin padat. Walaupun terlihat fluktuatif tapi secara intensitas masih sangat tinggi. Secara berat kunjungan kapal sampai Oktober 2012 mencapai 31.439.762 GT dengan 10.353 Unit kapal. Sementara realisasi angka kunjungan kapal berbendera asing mencapai 1.818 unit dengan berat kapal sebesar 28.494.334 GT. Jika dibandingkan dengan berat kapal keseluruhan, kapal berbendera Indonesia mencapai 52 persen dan kapal berbendera asing mencapai 48 persen.

Dengan bertambahnya jumlah kapal dan tingginya densitas trafik di pelabuhan Tanjung Perak Surabaya tersebut menimbulkan konsekuensi baru yaitu kecenderungan meningkatnya volume buangan kapal-kapal yang khususnya mengandung minyak (*oily waste*). Apabila pencemaran limbah ini tidak segera ditangani, maka akan merusak lingkungan perairan pelabuhan.

Di pelabuhan Tanjung Perak Surabaya masih banyak juga dijumpai kapal-kapal yang dengan sengaja maupun tidak sengaja melakukan pembuangan limbah oli dari kapal. Untuk mengantisipasi kemungkinan terjadinya tumpahan minyak di kolam pelabuhan ini, PT Pelindo III (Persero) mengadakan investasi *oil boom* dengan panjang 200 meter (Susilawati, 23 September 2012, [www.beritajatim.com](http://www.beritajatim.com)). Namun, belum terealisasi dengan baik.

Selain itu, banyaknya kapal yang memberikan limbahnya ke penadah dinilai sangat merugikan pihak pengelola limbah di pelabuhan. Hal ini dikarenakan dukungan infrastruktur Tanjung Perak Surabaya dianggap belum sesuai harapan (Hermawan, 29 November 2012, [www.Lensaindonesia.com](http://www.Lensaindonesia.com)).

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: (a) Bagaimana implementasi kebijakan pengelolaan limbah di Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya? (b) Faktor apa saja yang menjadi pendukung dan penghambat implementasi kebijakan pengelolaan limbah di Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya? Adapun tujuan dalam penelitian ini yaitu untuk mendeskripsikan dan menganalisis implementasi kebijakan pengelolaan limbah pada Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya dan mengetahui faktor-faktor yang mendukung dan menghambat implementasi.

## Kebijakan Publik

Freidrich (Islamy, 2001:3) mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan untuk mencapai tujuan. Sedangkan Donovan dan Jackson (dalam Keban, 2004:55) menjelaskan bahwa *policy* dapat dilihat secara filosofis, sebagai suatu produk, sebagai suatu proses dan sebagai kerangka kerja. Sebagai suatu konsep filosofis, kebijakan merupakan serangkaian prinsip, atau kondisi yang diinginkan; sebagai suatu produk, kebijakan

dipandang sebagai serangkaian kesimpulan atau rekomendasi; sebagai suatu proses, kebijakan dipandang sebagai suatu cara dimana melalui cara tersebut suatu organisasi dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya yaitu program dan mekanisme dalam mencapai produknya dan sebagai kerangka kerja, kebijakan merupakan suatu proses tawar menawar dan negoisasi untuk merumuskan isu-isu dan metode implementasinya.

Dengan demikian kebijakan publik adalah ketergantungan kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling tergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk bertindak, yang dibuat oleh badan atau kantor Pemerintah (Dunn, 2000:132). Menurut Charles O. Jones (Naihasy, 2006:18) mendefinisikan kebijakan publik sebagai berikut: *Behavioral consistency and repetitiveness' associated with efforts in andthrough goverment to resolve publik problem*. (Perilaku yang konsisten dan berulang-ulang yang berhubungan dengan usaha yang ada dan melalui pemerintah untuk memecahkan masalah publik).

Sedangkan kebijakan publik menurut Thomas Dye dalam Subarsono (2005:2) adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*publik policy is whatever governments choose to do or not to do*). Definisi kebijakan publik dari Thomas Dye tersebut mengandung makna bahwa

- a. Kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah, bukan organisasi swasta.
- b. Kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah.

Dari beberapa uraian kebijakan publik tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat.

Proses analisis kebijakan publik menurut Dunn (2000) adalah aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis. Aktivitas politis tersebut dijelaskan sebagai proses pembuatan kebijakan, dan divisualisasikan sebagai rangkaian tahap yang saling bergantung dan diatur menurut urutan waktu, yang meliputi penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan. Sementara itu, aktivitas intelektual meliputi perumusan masalah, *forecasting*, rekomendasi kebijakan, monitoring, dan evaluasi kebijakan (dalam Aneta, 2010).

Setiap kebijakan publik mempunyai tujuan-tujuan baik yang berorientasi pencapaian tujuan maupun pemecahan masalah atau pun kombinasi keduanya (Sadhana, 2012:57). Menurut Nugroho (2006:98), mengklasifikasi tujuan kebijakan publik berdasarkan bentuk dan sifatnya, yaitu: *pertama*, kebijakan distributif versus absorbif atau ada juga yang menyebutkan distributif dan redistributif. Kebijakan distributif misalnya desentralisasi kewenangan kepada daerah untuk menguasai dan mengelola sejumlah sumberdaya (otonomi daerah). Kebijakan redistributif, biasanya merupakan "koreksi" kebijakan distributif sebelumnya yang menciptakan bias kebijakan, seperti kebijakan kenaikan BBM, dan lain-lain; *kedua*, kebijakan regulatif

dan deregulatif. Kebijakan regulatif bersifat mengatur dan membatasi, seperti kebijakan tarif, kebijakan pengadaan barang dan jasa, kebijakan HAM, dan lain-lain. Kebijakan deregulatif bersifat membebaskan, seperti kebijakan privatisasi, kebijakan penghapusan tarif, dan lain-lain; *ketiga*, kebijakan dinamisasi dan stabilisasi. Kebijakan dinamisasi adalah kebijakan yang bersifat menggerakkan sumber daya nasional untuk mencapai kemajuan tertentu yang dikehendaki, misalnya kebijakan disentralisasi dan lain-lain. Kebijakan stabilisasi bersifat mengerem dinamika yang terlalu cepat agar tidak merusak sistem yang ada, baik sistem politik, keamanan, ekonomi, maupun sosial. Kebijakan ini misalnya kebijakan tentang keamanan negara, dan lain-lain; *keempat*, kebijakan yang memperkuat negara versus memperkuat pasar. Kebijakan yang memperkuat negara adalah kebijakan yang mendorong lebih besar peran negara, sementara kebijakan yang memperkuat pasar atau publik ada kebijakan yang mendorong lebih besar peran publik dari pada peran negara. (dalam Sadhana,2012:66-67).

Selain fungsi kebijakan, beberapa ahli juga mengemukakan tentang tujuan-tujuan dari evaluasi. Subarsono (2008:120) merinci beberapa tujuan dari evaluasi antara lain sebagai berikut:

- a. Menentukan tingkat kinerja suatu kebijakan. Melalui evaluasi maka dapat diketahui derajat pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan.
- b. Mengukur tingkat efisiensi suatu kebijakan. Dengan evaluasi juga dapat diketahui derajat diketahui berapa biaya dan manfaat suatu kebijakan.

Mengukur tingkat keluaran (*outcome*) suatu kebijakan. Salah satu tujuan evaluasi adalah mengukur berapa besar dan kualitas pengeluaran atau output dari suatu kebijakan.

- c. Mengukur dampak suatu kebijakan. Pada tahap lebih lanjut, evaluasi ditujukan untuk melihat dampak dari suatu kebijakan, baik dampak positif maupun negatif.
- d. Untuk mengetahui apabila ada penyimpangan. Evaluasi juga bertujuan untuk mengetahui adanya penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi, dengan cara membandingkan antara tujuan dan sasaran dengan pencapaian target.
- e. Sebagai bahan masukan (*input*) untuk kebijakan yang akan datang. Tujuan akhir evaluasi adalah untuk memberikan masukan bagi proses kebijakan ke depan agar dihasilkan kebijakan yang lebih baik.

## Implementasi Kebijakan Publik

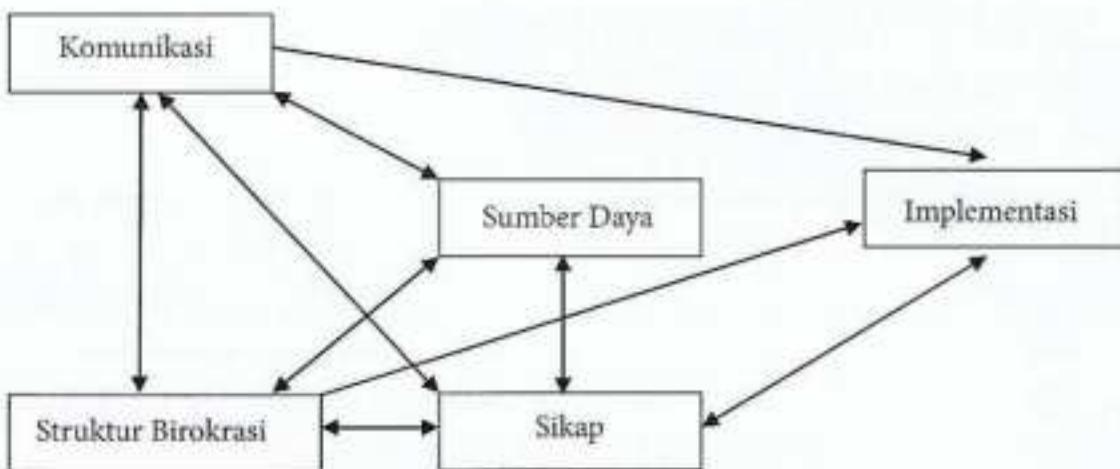
Salah satu tahapan penting dalam proses kebijakan publik adalah tahap implementasi. Implementasi kebijakan adalah tahap lanjutan setelah kebijakan dirumuskan secara jelas dan suatu cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuan yang diharapkan. Lester dan Stewart

(dalam Winarno, 2005:8) menjelaskan bahwa implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan. **Menurut Edward III** (Lilik Ekowati, 2012:46) menawarkan dan mempertimbangkan empat faktor dalam implementasi kebijakan publik, yakni:

*"Communication (komunikasi), resources (sumberdaya), disposition or attitudes (sikap birokrasi atau pelaksana), and bureaucratic structure (struktur birokrasi)"* (Aneta, 2010) yaitu :

1. Komunikasi, suatu program hanya dapat dilaksanakan dengan baik apabila jelas bagi para pelaksana. Hal ini menyangkut proses penyampaian informasi, kejelasan informasi dan konsistensi informasi yang disampaikan.
2. Sumberdaya, meliputi empat komponen, yaitu: staf yang cukup (jumlah dan mutu), informasi yang dibutuhkan guna mengambil keputusan, kewenangan yang cukup guna melaksanakan tugas dan tanggung jawab dan fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan.
3. Disposisi atau sikap pelaksana merupakan komitmen pelaksana terhadap program.
4. Struktur birokrasi didasarkan pada prosedur operasional standar yang mengatur tata aliran pekerjaan dan pelaksanaan kebijakan (Akib, 2010).

Keempat faktor implementasi tersebut dipandang krusial oleh setiap implementator dalam menjalankan kebijakan publik. Keempat faktor tersebut saling berinteraksi satu sama lain, artinya tidak ada satu faktor, maka tiga faktor lainnya akan berpengaruh dan berdampak pada lemahnya implementasi kebijakan publik (Aneta, 2010). Lebih jelas dikatakan Akib (2010), Jaminan kelancaran implementasi kebijakan adalah diseminasi yang dilakukan dengan baik. Syarat pengelolaan diseminasi kebijakan ada empat, yakni: 1) adanya respek anggota masyarakat terhadap otoritas pemerintah untuk menjelaskan perlunya secara moral mematuhi undang-undang yang dibuat oleh pihak berwenang; 2) adanya kesadaran dan kemauan menerima kebijakan. Kesadaran dan kemauan menerima dan melaksanakan kebijakan terwujud manakala kebijakan dianggap logis; 3) keyakinan bahwa kebijakan dibuat secara sah; dan 4) pemahaman bahwa meskipun pada awalnya suatu kebijakan dianggap kontroversial, namun seiring dengan perjalanan waktu maka kebijakan tersebut dianggap sebagai sesuatu yang wajar dilaksanakan.



Sumber : Lilik Ekowati (2012:46)

Gambar 2

### **Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No 05 tahun 2009 tentang Pengelolaan Limbah di Pelabuhan**

Peraturan ini dibuat dengan pertimbangan bahwa untuk mengupayakan pelestarian fungsi lingkungan hidup sehingga perlu dilakukan pengendalian terhadap usaha dan/atau kegiatan yang berpotensi menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup. Untuk upaya pencegahan terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup maka limbah yang dihasilkan dari kegiatan rutin operasional kapal dan kegiatan penunjang pelabuhan perlu dikelola.

Pasal 2: Menyatakan bahwa setiap pemilik dan/atau operator kapal dilarang melakukan pembuangan limbah ke media lingkungan hidup.

Pasal 3:

- Ayat (1): Menyatakan bahwa pemilik kapal atau operator kapal dapat menyerahkan limbah yang berasal dari kegiatan rutin operasional kapalnya kepada pengelola.

- Ayat (5) : Menyatakan bahwa pemilik kapal, operator kapal, dan/atau perwakilan kapal wajib melaporkan penyerahan limbahnya kepada Adpel atau Kepala Kantor Pelabuhan.

- Ayat (6) : Menteri menerbitkan petunjuk pelaksanaan (standar operasional prosedur) mengenai pengelolaan limbah di pelabuhan yang berasal dari kegiatan rutin operasional kapal dan kegiatan penunjang pelabuhan.

Pasal 4 ayat (1) menyatakan bahwa pemilik kapal, operator kapal atau perwakilan kapal wajib melakukan pemberitahuan (notifikasi) kepada Adpel atau Kepala Kantor Pelabuhan dan pengelola paling lambat 24 jam sebelum limbah diserahkan kepada pengelola.

Pasal 5 ayat (2) menjelaskan jenis-jenis limbah.

Pasal 5 ayat (3) menyatakan bahwa pengelola dapat menyediakan fasilitas pengelolaan limbah untuk seluruh atau sebagian jenis limbah.

Pasal 6 ayat (1) dan (2) mengatur kewajiban pengelola untuk mengisi dan menandatangani sertifikat penyerahan limbah.

Pasal 7 menjelaskan bahwa setiap pelabuhan umum dan pelabuhan khusus wajib menyediakan fasilitas pengelolaan limbah yang berasal dari usaha dan/atau kegiatan kapal. Kemudian juga mengatur kewajiban pelabuhan umum dan khusus yang harus memenuhi kewajiban menyiapkan sarana dan prasarana pengelolaan limbah.

Pasal 8 menjelaskan tentang lokasi fasilitas pengelolaan limbah di wilayah Daerah Lingkungan Kepentingan Pelabuhan Laut atau Daerah Lingkungan Kerja Pelabuhan Laut.

Pasal 9 menjelaskan bahwa pengoperasian fasilitas pengelolaan limbah wajib memiliki izin pengelolaan limbah sesuai dengan peraturan per UU. Pasal 10 menjelaskan tentang kewajiban pengelola agar melaporkan secara berkala kepada Menteri setiap 3 (tiga) bulan mengenai Neraca Limbah dan Jumlah sertifikat penyerahan limbah yang telah dikeluarkan beserta kode dan nomor urutnya.

Pasal 11 menjelaskan pengaturan pengawasan oleh Pengawas Lingkungan Hidup dan/atau Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup Daerah.

Pasal 12 mencabut Peraturan Menteri LH nomor 03 tahun 2007 tentang fasilitas pengumpulan dan penyimpanan limbah bahan berbahaya dan beracun di pelabuhan.

Pasal 13 menegaskan bahwa peraturan ini berlaku sejak ditetapkan pada tanggal 3 April 2009.

## Limbah

Menurut Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup nomor 05 tahun

2009 Tentang Pengelolahan Limbah di Pelabuhan pada pasal 1 menyebutkan bahwa "limbah adalah sisa suatu usaha dan/atau kegiatan". Definisi secara umum, limbah adalah bahan sisa atau buangan yang dihasilkan dari suatu kegiatan dan proses produksi, baik pada skala rumah tangga, industri, pertambangan, dan sebagainya. 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).

Jenis-jenis limbah dari zat pembentuknya menurut Soenarno (2011) antara lain:

1. Limbah organik. Limbah ini dapat terurai secara alami, contoh: sisa organisme (tumbuhan, hewan).
2. Limbah anorganik. Limbah ini sukar terurai secara alami, contoh: plastik, botol, kaleng, dan lain sebagainya.

Jenis-jenis limbah dari bentuk fisiknya menurut Soenarno (2011) antara lain yaitu:

1. Limbah padat, yang lebih dikenal sebagai sampah. Bentuk fisiknya padat. Definisi menurut UU No. 18 Tahun 2008, sampah adalah sisa kegiatan sehari-hari dan/atau proses alam yang berbentuk padat. Contoh: sisa-sisa organisme, barang dari plastik, kaleng, botol, dan lain-lain.
2. Limbah cair. Bentuk fisiknya cair. Contoh: air buangan rumah tangga, buangan industri, dan lain-lain.
3. Limbah gas dan partikel. Bentuk fisiknya gas atau partikel halus (debu). Contoh: gas buangan kendaraan (dari knalpot), buangan pembakaran industri.

Di samping pembagian berdasarkan zat pembentuk dan bentuk fisiknya, ada yang disebut Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun (Limbah B3), limbah ini dapat berbentuk padat, cair dan gas. Limbah B3 ialah setiap bahan sisa (limbah) suatu kegiatan proses produksi yang mengandung bahan berbahaya dan beracun (B3) karena mudah meledak, mudah terbakar, bersifat reaktif, beracun, menyebabkan infeksi, bersifat korosif, dan lain-lain yang bila diuji dengan toksikologi dapat diketahui termasuk limbah B3, serta konsentrasi atau jumlahnya yang baik secara langsung maupun tidak langsung dapat merusak, mencemaskan lingkungan, atau membahayakan kesehatan manusia. Contoh: limbah medis (suntikan, botol obat), limbah industri, baterai, *accu* (aki), oli bekas, dan lain-lain.

## Konsep Pengelolaan Limbah

Konsep-konsep pengelolaan limbah saat ini telah bergeser dari pengolahan limbah (*wastetreatment*) ke arah pencegahan timbulnya limbah (*waste prevention*) dan pemanfaatan limbah menjadi produk (*waste to product*). Pengolahan limbah memerlukan biaya investasi dan operasi tinggi sehingga mengurangi keuntungan perusahaan. Pengolahan juga seringkali tidak memecahkan masalah lingkungan, karena pada beberapa proses pengolahan hanya memindahkan pencemar dari satu media (air) ke media (lain) (Purwanto, 2008).

Dampak dari pembuangan limbah sembarangan dan tidak dikelola dengan baik berupa pencemaran tanah, air dan udara, serta banjir. Dengan demikian dapat dikatakan pengelolaan limbah ini bertujuan untuk mencegah, menanggulangi pencemaran dan kerusakan lingkungan, memulihkan kualitas lingkungan tercemar, dan meningkatkan kemampuan dan fungsi kualitas lingkungan.

## Pelabuhan

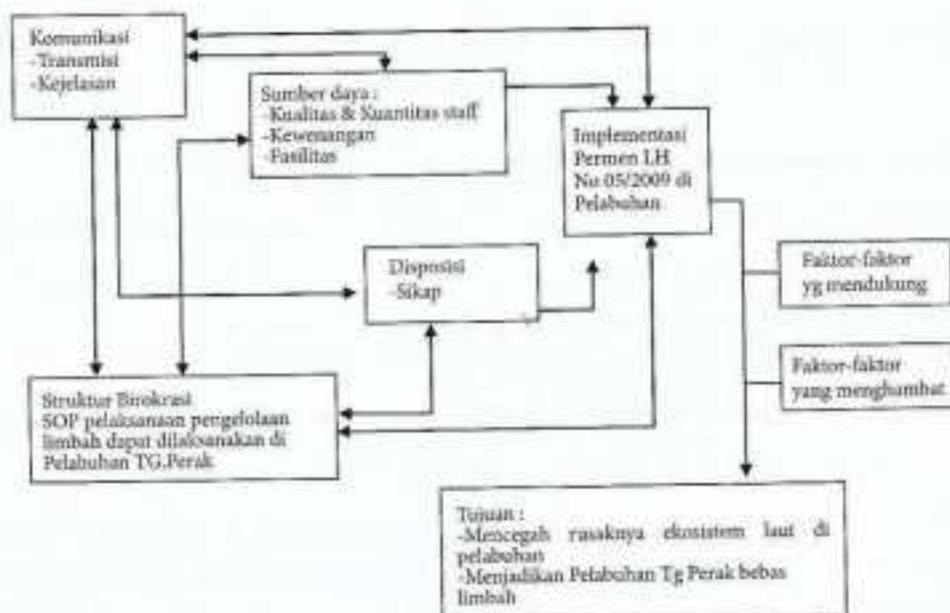
Menurut Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup nomor 05 tahun 2009 Tentang Pengelolahan Limbah di Pelabuhan, mendefinisikan : "Pelabuhan adalah tempat yang terdiri dari daratan dan perairan disekitarnya dengan batas-batas tertentu sebagai tempat kegiatan pemerintahan dan kegiatan ekonomi yang dipergunakan sebagai tempat kapal bersandar, berlabuh, naik turun penumpang dan/atau bongkar muat barang yang dilengkapi dengan fasilitas keselamatan pelayaran dan kegiatan penunjang pelabuhan serta sebagai tempat perpindahan intra dan antar moda transportasi".

Menurut Undang-Undang No. 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran menyebutkan bahwa:

"Pelabuhan adalah tempat yang terdiri dari daratan dan perairan disekitarnya dengan batas-batas tertentu sebagai tempat kegiatan pemerintahan dan kegiatan ekonomi yang dipergunakan sebagai tempat kapal bersandar berlabuh, naik turun penumpang maupun bongkar muat barang yang dilengkapi dengan fasilitas keselamatan pelayaran dan kegiatan penunjang pelabuhan serta sebagai tempat perpindahan intra dan antar moda transportasi".

## Kerangka Konseptual Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implementasi kebijakan pengelolaan limbah pada Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya. Studi kasus implementasi Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 05 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Limbah di Pelabuhan. Model implementasi kebijakan yang akan digunakan adalah model menurut Edward III dan dituangkan dalam kerangka konseptual seperti gambar diagram dibawah ini:



Sumber: Model implementasi menurut Edward III yang diolah oleh Penulis.

Gambar 3 Kerangka Konseptual Penelitian

Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No 05 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Limbah di Pelabuhan telah diimplementasikan selama empat tahun, akan tetapi pada kenyataannya belum ada eksistensi signifikan dari para pengelola pelabuhan di tanjung Perak Surabaya terhadap peran serta didalam pengelolaan limbah secara mandiri, sehingga pencapaian dari kebijakan tersebut belum sesuai dengan harapan dalam peraturan tersebut. Terkait dengan masalah diatas, dalam penulisan ini dikemukakan bahwa ada beberapa faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan yaitu : Komunikasi antar organisasi, sumberdaya yang dimiliki, struktur birokrasi yang dilaksanakan serta disposisi dan sikap dari para implementor.

Pada tahap awal untuk keberhasilan implementasi ini adalah dilaksanakannya komunikasi antar organisasi atau koordinasi dalam rangka menjalankan prosedur dan penetapan wewenang yang dilaksanakan. Koordinasi ini harus benar-benar dilaksanakan secara terus menerus dan intensif oleh para implementor untuk menekan faktor-faktor yang menghambat.

Tahap kedua dari keberhasilan suatu implementasi adalah struktur birokrasi lembaga pelaksana artinya memuat suatu struktur birokrasi seperti peran fungsi pengawasan, fungsi legislator dan atau fungsi pelaksana sesuai peraturan dan perundang-undang yang ada.

Tahap ketiga adalah dari keberhasilan implementasi adalah sumberdaya yang mempengaruhi kebijakan. Sumberdaya ini meliputi kualitas dan kuantitas dari personel dan staf pelaksana, kewenangan yang dimiliki serta sarana prasarana dalam pengelolaan limbah yang dimiliki oleh para implementor.

Tahap keempat yaitu disposisi dari para implementor itu sendiri, apakah menerima, menolak atau berkomitmen untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Apapun bentuk dan sikap dari implementor sangat berpengaruh terhadap kebijakan yang diimplementasikan tersebut, bagi yang mendukung pasti akan menjalankan kebijakan tersebut semaksimal mungkin.

## Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian deskriptif kualitatif. Metode penelitian dalam penelitian ini menggunakan metode studi kasus (*case study*). Penelitian studi kasus dilakukan dengan tujuan untuk memperoleh pengertian yang lebih dalam tentang sebuah kondisi dan makna dari suatu objek yang menjadi objek penelitian. Penelitian dengan metode studi kasus lebih mementingkan proses dibandingkan dengan hasil yang akan diperoleh. Penelitian ini juga lebih mementingkan konteks daripada variabel khusus. Selain itu, penelitian ini juga lebih mementingkan penemuan sesuatu dibandingkan dengan kebutuhan konfirmasi.

Ruang lingkup penelitian ini mendeskripsikan dan menganalisis pelaksanaan pengelolaan limbah di Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya dengan menggunakan model implementasi

kebijakan oleh George C. Edwards III, yang merumuskan syarat-syarat penting guna berhasilnya proses implementasi dalam 4 faktor atau variabel, yaitu:

1. Komunikasi, ini sangat penting karena suatu program hanya dapat berjalan dengan baik bila adanya kejelasan bagi para pelaksana, dimana indikator-indikatornya adalah: a) Aliran informasi ; b) Kejelasan Informasi; c) Konsistensi Infromasi.
2. Sumber Daya, yang meliputi empat komponen: a) Personel pengawas; b) Peralatan sarana dan prasarana. c) Kewenangan dan perijinan; d) Operator dan fasilitas pengelolaan limbah. e) Biaya.
3. Disposisi/Sikap: a) Sikap operator; b) Komitmen dari para pelaksana
4. Struktur Birokrasi: a) Standar Operation Procedure ; b) Dukungan dari semua pihak pengelola pelabuhan.

Keempat faktor diatas dipandang mempengaruhi keberhasilan suatu proses implementasi, namun juga ada kaitannya dan saling mempengaruhi antara faktor yang satu dengan lainnya. Dengan merujuk faktor-faktor yang disampaikan para ahli dalam teori acuan tidak menutupi kemungkinan adanya faktor lain yang menyebabkan pelaksanaan persetujuan tindakan kedokteran tidak berjalan sesuai sasaran.

Pelaksanaan penelitian ini dilakukan di Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya. Pemilihan lokasi ini dilakukan secara *purposive*, yaitu dilakukan dengan mengingat implementasi suatu kebijakan selalu terkait dengan ruang dan waktu. Dalam hal ini, dipilih Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya sebagai tempat pengimplementasian Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 05 Tahun 2009.

Semua informan atau narasumber dipilih yang berdomisili dan/atau bertugas di Surabaya. Jumlah dan ragam informan atau narasumber bisa berkembang sesuai kondisi (kebutuhan) di lapangan. Penambahan jumlah narasumber dilakukan melalui teknik *snowball sampling*. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode wawancara, observasi dan dokumentasi. Analisa data kualitatif dilakukan apabila data empiris yang diperoleh adalah data kualitatif berupa kumpulan berwujud kata-kata dan bukan rangkaian angka serta tidak dapat disusun dalam kategori-kategori/struktur klasifikasi (Silalahi, 2009:339).

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Fakta yang terjadi di Pelabuhan Tanjung Perak yang disinkronkan dengan aspek-aspek implementasi menurut Edward III, diperoleh bahwa:

**Tabel 2. Analisis sesuai Teori Edward III**

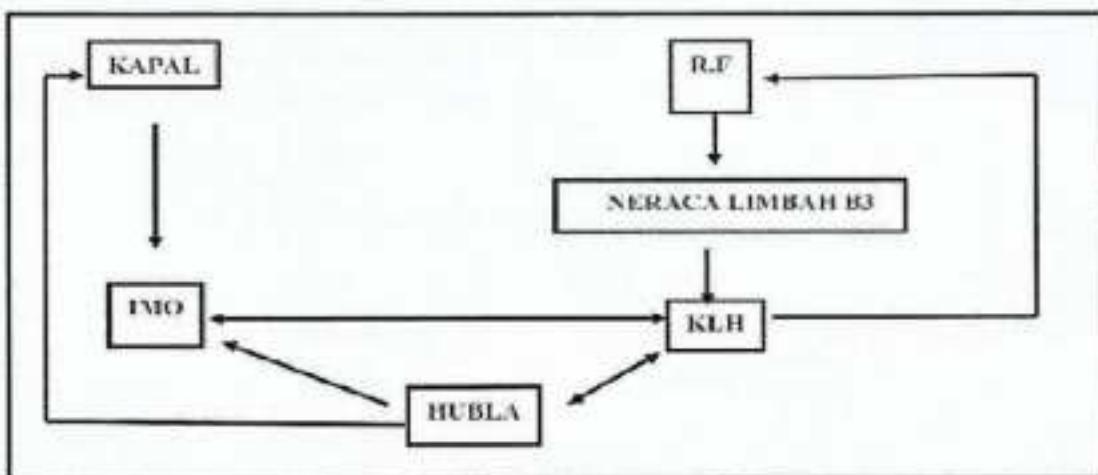
Aspek	Keterangan	Implementasi
Komunikasi	Proses penyampaian Informasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Sosialisasi tentang peraturan pemerintah cukup baik oleh institusi yang sudah memiliki izin, namun proses perijinan yang cukup banyak dan biaya.</li> <li>-Masih terdapat oknum penadah limbah yang secara tidak profesional dan tidak prosedural.</li> </ul>
Aspek	Keterangan	Implementasi
Sumberdaya	Kurangnya staf PPLHD (Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup Daerah)	Kesiapan sumberdaya pengelolaan limbah pelabuhan secara mandiri untuk mengelola limbah B3 dimana masih terjadinya pengelolaan limbah pelabuhan yang dilaksanakan oleh oknum tertentu secara tanpa perijinan yang resmi
Aspek	Keterangan	Implementasi
		limbah yang dilaksanakan oleh oknum tertentu secara tanpa perijinan yang resmi.
Struktur birokrasi	Struktur birokrasi didasarkan pada prosedur operasional standar yang mengatur tata aliran pekerjaan dan pelaksanaan kebijakan	Struktur birokrasi yang ada sudah cukup baik. hal ini tertuang dalam sistem organisasi dan aturan kerja serta pelaksanaannya

Sumber : Dikelola penulis

### Pengawasan

Pengawasan secara menyeluruh terhadap pengoperasian fasilitas pengelolaan limbah pelabuhan terutama pada limbah B3 di pelabuhan dilakukan oleh para pihak terkait sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya masing-masing seperti yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

1. Mekanisme Pengawasan dan komunikasi intensif dengan operator. Mekanisme pengawasan yang komprehensif perlu dilakukan pada aspek-aspek antara lain aspek teknis dan aspek administrasi. Jika terjadi kecelakaan, maka para pihak dapat memberikan respon yang cepat dalam rangka mengurangi setiap bahaya yang timbul pada kesehatan manusia dan/atau lingkungan.



Sumber: Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 03 Tahun 2007

Gambar 4 Diagram Pengawasan

2. Pengawasan yang dilakukan antara lain pada tahap perizinan, pemantauan secara rutin, pelaporan dalam bentuk neraca limbah B3, neraca limbah B3 adalah data kuantitas kegiatan yang menunjukkan kinerja pengelolaan limbah B3 yang dihasilkan dan yang dikelola pada satuan waktu penaatannya, kualitas media lingkungan hidup untuk parameter-parameter sesuai yang ditetapkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan penaatan kebijakan.
3. Pengawasan dalam bidang perizinan merupakan prinsip utama karena setelah diberikan dari pihak berwenang kepada pelaku dan atau penanggungjawab usaha dan atau kegiatan yang dapat berguna untuk pengawasan, seringnya tidak taat dalam pengoperasian dilapangan. Dokumen izin atau dokumen sejenisnya diberikan kepada si pemohon setelah memenuhi tata cara memperoleh izin di bidang B3 dan limbah B3 sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Adapun jenis-jenis izin dimaksud yang perlu diawasi, antara lain pengoperasian alat pengolahan, penyimpanan, pengumpulan, transportasi, pengolahan, pemanfaatan, dan *landfill*.
4. Pengawasan dilakukan oleh PPLH (Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup) dan Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup Daerah (PPLHD).

Perihal disposisi dalam melaksanakan kebijakan ini sangat penting untuk implementor di lapangan. Sehingga Peneliti mencari data primer dengan mewawancara Personel Primkopal Koarmatim tentang bagaimana disposisi terhadap pengelolaan limbah di Pelabuhan Tanjung Perak.dapun

Seperti data sekunder yang dikumpulkan oleh peneliti, memang sudah banyak aturan-aturan yang dibuat oleh berbagai pihak, khususnya yang sangat di waspadai adalah limbah B3. Walaupun demikian masih beberapa kali terjadi pihak kepelabuhanan mendapat kiriman limbah B3. Dari Negara tertentu yang dilakukan oleh oknum tertentu. Hal ini tidak termasuk dalam pengelolaan limbah. Tetapi karena memang ini kesengajaan untuk mengimport limbah. Kalau hal ini terjadi pihak otorita kepelabuhanan melalui mekanisme yang berlaku akan melaksanakan *reexport* kenegara asal limbah tersebut. Seperti yang terjadi di Pelabuhan Batu Ampar Batam, yang kemasukan limbah B3 sebanyak 40 Ton dari luar negeri<sup>6</sup>.

### Pengangkutan Limbah B3

Berdasarkan hasil penelitian, diperoleh informasi terkait adanya penyimpangan prosedur terhadap pengangkutan limbah B3. Banyak hal yang memungkinkan hal tersebut tidak berjalan sebagaimana yang di harapkan diantaranya adalah faktor komunikasi. Berdasarkan hasil wawancara, dapat dikatakan bahwa pengelolaan limbah dalam hal pengangkutan terdapat beberapa penyimpangan. Salah satu penyimpangan yang dilakukan adalah adanya penadahan-penadahan yang menampung limbah kapal sebelum kapal sampai di dermaga. Hal ini bertentangan dengan peraturan tentang pengangkutan, yaitu Keputusan Men ESDM no 24498- K/10.01/DJM.O/IU/2009 tgl 4 Desember 2009 dan Surat Dirjen Perhubungan Darat Kemenhub No AJ.309/65/009/DYPD/2012/35048016 yang. Hal tersebut terangkum dalam tabel di bawah ini:

**Tabel 3. Kesesuaian fakta dan regulasi yang ada di Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya dalam pengelolaan limbah B3**

Aspek	Keterangan	
Regulasi	Keputusan Men ESDM no 24498- K/10.01/DJM.O/IU/2009 tgl 4 Des 2009	Tentang pemberian izin usaha pengangkutan limbah Bahan Bakar Minyak hasil limbah B3
	Surat Dirjen Perhubungan Darat Kemenhub no AJ.309/65/009/DYPD/2012/35048016	Tentang pemberian izin penyelenggaraan angkutan barang khusus untuk mengangkut barang berbahaya

<sup>6</sup> Batam Today, <http://www.batamtoday.com/berita27562-Sidak-Komisi-I-DPRD-Temukan-40-Ton-Limbah-B3-di-Pelabuhan-Batuampar.html>, di kutip tanggal 24 Mei 2013.

Aspek	Keterangan
Fakta	<p>Informan:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Operator kapal Adanya penadah-penadah yang menampung limbah kapal sebelum kapal sampai di dermaga.</li> <li>2. Penadah-penadah: Penadah melakukan pengambilan limbah guna memenuhi kebutuhan hidupnya.</li> </ol>
Kesimpulan	Adanya penyimpangan pengolahan limbah dalam kaitannya dengan pengangkutan limbah.

Sumber: Diolah penulis.

Adanya fakta yang tidak sesuai dengan aturan pemerintah ini disebabkan adanya kekurangtegasan dalam hal prosedural penerapan pengangkutan limbah. Sehingga masih ada celah bagi oknum-oknum tertentu untuk melakukan pelanggaran terhadap pengangkutan limbah di pelabuhan. Hal inilah menyebabkan adanya penyimpangan pengolahan limbah dalam kaitannya dengan pengangkutan limbah. Sehingga, dalam penerapannya masih diperlukan berbagai ketegasan prosedural dan peninjauan kembali tentang kebijakan dan peraturan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Namun, permasalahan pada konteks pengangkutan dalam pengelolaan limbah tersebut dapat diatasi dengan adanya kerja sama dengan pihak terkait seperti Polairud dan Satkamla Lantamal V. Kemudian diantara banyak perusahaan terdapat salah satu perusahaan yang telah memiliki izin usaha tersebut secara lengkap adalah PT. Petrogas Jatim Utama. Salah satu perizinan yang dimiliki PT. Petrogas Jatim Utama adalah Keputusan Men ESDM no 24498-K/10.01/DJM.O/IU/2009 tgl 4 Des 2009 dan Surat Dirjen Perhubungan Darat Kemenhub no AJ.309/65/009/DJPD/2012/ 35048016. Kedua regulasi tersebut menyatakan pemberian ijin usaha pengangkutan limbah Bahan Bakar Minyak hasil limbah B3 dan pemberian izin terhadap penyelenggaraan angkutan barang khusus untuk mengangkut barang berbahaya.

### Potensi Keuntungan bila dikelola secara mandiri

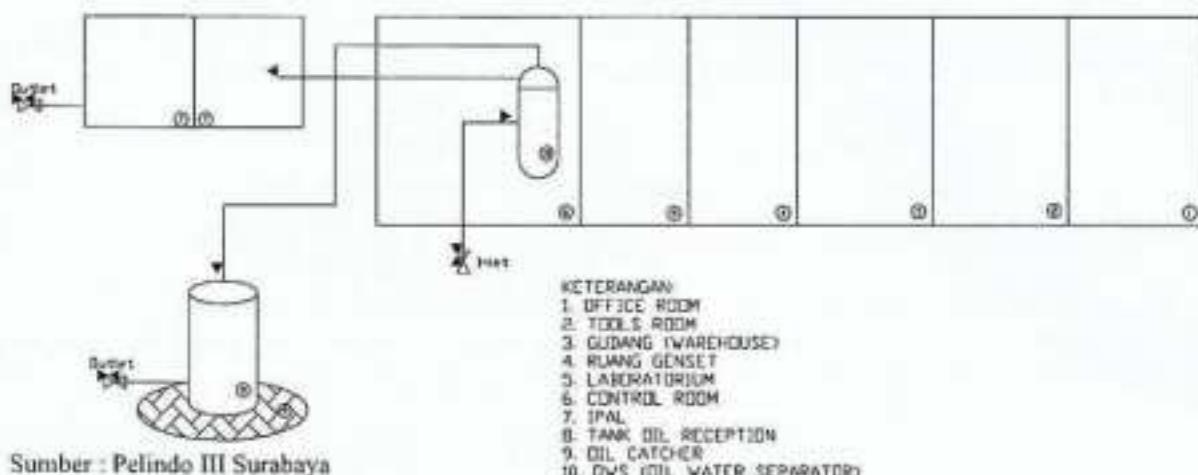
Berdasarkan data yang dihimpun selama penelitian, diperoleh hasil bahwasannya penyimpanan limbah dilakukan dengan cara pemisahan limbah berdasarkan jenisnya. Jenis-jenis limbah B3 yang diizinkan untuk disimpan dan kemudian dikumpulkan di *Reception Facilities* (RF) di pelabuhan yang terbatas hanya untuk limbah-limbah B3 yang telah diketahui secara pasti dan dijamin ketersediaan fasilitas pengelolaan lanjutannya. Hal ini sesuai dengan beberapa regulasi yang ditetapkan pemerintahan. Hal tersebut terangkum dalam tabel di bawah ini:

**Tabel 4.** Kesesuaian fakta dan regulasi yang ada di Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya dalam pengelolaan limbah B3 dalam penyimpanan

Aspek	Keterangan	
Regulasi	Keputusan Kepala Bapedal No. 01/BAPEDAL/09/1995	Tata Cara Persyaratan Teknis Penyimpanan dan Pengumpulan Limbah B3
	Keputusan Kepala Bapedal No. 255/BAPEDAL/08/1996	Tata Cara dan Persyaratan Penyimpanan dan Pengumpulan Minyak Pelumas Bekas
	PerMenLH No. 03 Tahun 2007	Fasilitas Pengumpulan dan Penyimpanan Limbah B3 di Pelabuhan
Fakta	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pengawas Pelindo III Penyimpanan limbah dilakukan dengan cara pemisahan limbah berdasarkan jenisnya. Namun, penggunaan <i>Reception Facilities</i> (RF) masih sangat terbatas dan belum difungsikan secara maksimal.</li> <li>2. Pengawas Pelindo III Limbah yang datang dari kapal pengangkut sebagian diolah oleh perusahaan lain yang menjalin kerja sama dengan Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya. Para operator telah mendapat izin resmi sesuai regulasi.</li> <li>3. Pegawai Badan Lingkungan Hidup Pemerintah Provinsi Jawa Timur: Limbah yang turun dari kapal kemudian diangkut dengan mobil tangki pengangkut dari pelabuhan dibawa ke tempat pengolahan limbah.</li> </ol>	
Kesimpulan	Seharusnya PT Pelindo Marine Service dapat memaksimalkan fungsi Reception Facility di Pelabuhan Tanjung Perak.	

Sumber : Diolah penulis

Berdasarkan tabel diatas, dapat diketahui bahwa dalam proses penyimpanannya, limbah di Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya terdapat dua kategori. Kategori pertama, tanpa adanya penyimpanan, yaitu adanya proses pemisahan limbah berdasarkan jenisnya. Walaupun secara teknis proses penyimpanannya telah sesuai dengan peraturan yang diterapkan, penggunaan *Reception Facilities* (RF) masih sangat terbatas dan belum difungsikan secara maksimal. *Reception Facilities* (RF) di pelabuhan harus mampu dimaksimalkan dengan baik guna optimalisasi pengelolaan limbah. Untuk memaksimalkan fungsi dan peran *Reception Facilities* (RF), maka dibutuhkan perencanaan sesuai layout yang diharapkan :



**Gambar 5 Layout Reception Facility yang diharapkan**

Kegiatan Pengelolaan Reception Facility Pelabuhan Tanjung Perak yang diharapkan meliputi kegiatan:

- Permohonan permintaan pengambilan limbah B3 kepada pengelola *Reception Facilites*.
- Pengangkutan/Transfer limbah B3 dari kapal menuju lokasi *Reception Facility*.
- Penerimaan limbah B3 dari armada pengangkutan di lokasi *Reception Facility*.
- Pemisahan antara limbah minyak dan air dengan menggunakan Oil Water Separator (OWS). Setelah air dan oli bekas/pelumas bekas, minyak kotor, oil slope dan sludge oil terpisah, maka oli bekas/pelumas bekas, minyak kotor, oil slope dan sludge oil dimasukkan ke tangki penampungan limbah.
- Limbah dapat disimpan pada tempat penyimpanan selama maksimal 90 (sembilan puluh) hari.
- Setelah melebihi batas waktu yang diizinkan, maka:
  - Limbah diangkut dan dibawa ke fasilitas pengolahan yang telah mempunyai izin dari Kementerian Negara Lingkungan Hidup.
  - Dimanfaatkan oleh pihak lain sebagai bahan baku dan pendukung kegiatan tertentu yang telah mempunyai izin pemanfaatan dari Kemen LH.

Berikut ini adalah tabel yang diharapkan dalam pengelolaan limbah jika konsistensi dari pemangku kepentingan dalam pengelolaan limbah secara terpadu di Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya.

Tabel 5. Kondisi Yang Diharapkan

Tahapan	Kondisi Saat Ini			Kondisi yang	Tempat
Reduksi dari kapal					Daerah Lingkungan Kerja Pelabuhan Laut dan/atau Daerah Lingkungan Kepentingan Pelabuhan Laut
Alat Angkut Transportasi Limbah B3	P i	Pihak ke-3	PT PELINDO	PT PEL IN DO	Daerah Lingkungan Kerja Pelabuhan Laut dan/atau Daerah
Penyimpanan di Reception Facility	Pihak ke-3	Pihak ke-3	PT PELINDO	PT PELINDO	Kepentingan Pelabuhan Laut Milik PT Pelindo
Pengolahan	Pihak ke-3	Pihak ke-3	Pihak ke-3	Pihak ke-3	Sesuai fasilitas resmi yang bersertifikat
Pemanfaatan	Pihak ke-3	Pihak ke-3	Pihak ke-3	Pihak ke-3	Sesuai syarat izin pemanfaatan limbah

Sumber: Diolah Penulis

Sejak tahun 2004 sampai dengan tahun 2011 Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya memiliki pertumbuhan kunjungan kedatangan kapal relatif sangat tinggi, hal ini membutuhkan sarana dan prasarana yang memadai dalam pengelolaan limbah jika kapal-kapal membutuhkan tempat untuk membuang limbah B3.

**Tabel 6. Daftar Arus Kapal kedatangan Kapal di Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya**

**ARUS KAPAL LUAR NEGERI DAN DALAM NEGERI**

NO	URALAN	SAT	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
			Lrt	1973	11902	3.425	2.292	2.146	2.415	2.114
1	Luar Negara	GT	36.297.928	26.128.074	28.140.596	26.741.549	28.961.362	29.522.768	30.948.087	33.854.256
		Lrt	14.534	12.233	13.042	13.197	13.051	12.629	12.084	8.932
2	Dalam Negara	GT	28.740.789	31.862.232	31.005.339	32.944.001	33.047.088	33.725.382	33.709.323	34.591.486
		Lrt	16.547	14.281	15.467	15.459	15.398	15.064	14.198	9.887
3	Total	GT	65.038.717	60.986.286	60.005.935	60.786.543	62.006.900	61.248.150	65.956.308	68.445.616
		Lrt								

**ARUS KAPAL PETI KEMAS, KAPAL TANKER DAN KAPAL LAINNYA**

NO	URALAN	SAT	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
			Lrt	3.887	4.018	4.443	4.852	4.829	4.877	4.545
1	Kapal Pen Kemas	GT	21.461.875	21.045.190	25.419.200	26.757.316	26.677.805	28.024.974	28.030.152	33.654.264
		Unit	7.025	6.387	6.657	6.431	6.401	6.515	6.272	1.485
2	Kapal Non Pen Kemas	GT	19.294.139	17.005.680	18.277.900	14.910.281	15.293.118	16.966.874	20.146.917	4.091.261
		Unit	1.721	1.508	1.373	1.103	1.446	1.346	1.349	94
3	Kapal Perasang	GT	11.016.034	11.955.583	10.647.291	9.769.433	10.912.464	9.761.605	9.619.113	4.882.397
		Unit	1.609	1.527	1.497	1.736	1.253	1.469	1.344	549
4	Kapal Tanker	GT	8.940.963	7.296.156	7.401.999	7.133.116	8.810.109	8.491.254	8.082.173	4.920.583
		Unit	1.405	1.247	1.257	1.246	1.258	1.207	1.247	1.246
5	Kapal Lainnya	GT	289.727	386.710	233.010	233.394	113.244	121.113	77.968	5.281.487
		Unit	16.547	14.913	15.467	15.409	15.398	15.074	14.198	5.817
6	Total	GT	65.038.717	60.986.286	60.005.935	60.786.543	62.006.900	61.248.150	65.956.308	68.445.616
		Lrt								

Sumber : PT Pelindo III Cabang Tanjung Perak

Peluang tambahan pendapatan akan didapat oleh PT Pelindo Marine Service bila Reception Facility dapat dioperasionalkan.

- Hal ini memungkinkan jika kita mengacu pada harga jual limbah oli bekas yang berkisar pada Rp. 1.000,- sd Rp 1.500,- sebelum diolah, dan jika sudah diolah menjadi harga Rp. 5.000 sd Rp. 6.000,-

- Jika misalnya tahun 2010 jumlah kedatangan kapal sejumlah 14.198 kapal, maka bila dikelola limbah B3 nya oleh PT Pelindo Marine Service maka cukup besar limbah B3 yang akan dikelola (misal tiap kapal membuang 30 ton limbah B3) maka potensi limbah B3 yang mampu dikelola oleh adalah 14.198 kapal x 30 ton x Rp. 6.500,- = Rp. 2,7 M / tahun

## Faktor-Faktor yang Mempengaruhi

### Faktor Penghambat

Adanya beberapa implementasi yang tidak sesuai dengan aturan disebabkan oleh beberapa faktor yaitu pendukung dan penghambat. Berdasarkan hasil analisis implementasi kebijakan pengelolaan limbah dan faktor pendukung serta penghambat implementasi pengelolaan limbah pada Pelabuhan Tanjung Perak,Dapat dikatakan bahwa perlu adanya solusi terhadap faktor penghambat. Tabel di bawah ini menggambarkan ringkasan tahapan faktor penghambat pengelolaan limbah di Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya.

Tabel 7. Faktor penghambat

Tahapan	Fakta	Penghambat Implementasi kebijakan
Pengangkutan Limbah	Adanya penadah-penadah yang tidak memiliki izin secara resmi menampung limbah kapal sebelum kapal sampai di dermaga	Kurangnya PPLHD (Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup Daerah).
Penyimpanan Limbah	Penggunaan <i>Reception Facilities</i> (RF) belum difungsikan secara maksimal karena terhambat anggaran yang belum tersedia.	<i>Reception Facilities</i> (RF) di pelabuhan harus mampu dimaksimalkan dengan baik guna optimalisasi pengelolaan limbah. Untuk memaksimalkan fungsi dan perannya maka perlu konsistensi biaya/ anggaran untuk membuat fasilitas tsb.
Pengumpulan Limbah	Telah tersedia tangki/tempat penampungan sementara limbah B3 di Pelabuhan, namun belum berfungsi maksimal.	Cukup banyak pihak ke-3 yang mampu mengelola limbah secara formal dan legal.

Tahapan	Fakta	Penghambat Implementasi kebijakan
Pemanfaatan Limbah	Pemanfaatan limbah masih dipegang oleh penadah-penadah yang tidak memiliki izin formal.	Penadah membutuhkan limbah untuk dikelola ulang. Perlunya pengawasan yang ketat terhadap penadah-penadah tersebut.
Pengolahan Limbah	Pengolahan limbah masih di luar daerah Lingkungan Kepentingan Pelabuhan Laut atau Daerah Lingkungan Kerja Pelabuhan	Terbatasnya lahan di pelabuhan karena membangun pengolahan limbah B3 membutuhkan lahan yang layak sesuai aturan seperti luas tanah sekurang-kurangnya 1 hektar, bebas banjir, 300 meter dari perairan, badan sungai, daerah pasang surut, kolam dan jauh dari fasilitas umum.

Sumber : Diolah penulis

### Faktor Pendukung

- Dalam kondisi ini didapat informasi bahwa hampir semua instansi dapat menjalankan program berdasarkan *mission oriented* yaitu mampu meminimalisir pencemaran akibat pengelolaan limbah B3 secara tidak profesional. Mengingat banyaknya kapal-kapal asing yang berlabuh di Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya sehingga membuat turunnya citra pelabuhan.
- Menurut penulis lebih baik limbah dimanfaatkan ke penadah daripada dibuang ke laut secara *dumping*, yaitu membuang limbah dilokasi tertentu ke media lingkungan hidup lain sehingga menimbulkan pencemaran yang lebih parah.
- Masih adanya kesadaran dan tanggung jawab dari pemangku kepentingan akan tetap konsisten untuk membangun fasilitas pengolahan limbah secara mandiri di Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya. Apabila *Reception Facilities* (RF) diaktifkan, maka Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya mampu melakukan pengelolaan secara mandiri, dan hal itu akan menguntungkan pihak pelabuhan. Jika pemanfaatan RF ditingkatkan, maka setidaknya pihak Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya mampu mengolah limbah sendiri dan mendapatkan keuntungan yang selama ini dinikmati oleh instansi lain.

## **PENUTUP**

### **Kesimpulan**

Berdasarkan pembahasan dan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 05

Tahun 2009 di Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya belum secara maksimal dapat diimplementasikan secara penuh di Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya, hal ini belum berjalan sebagaimana yang diharapkan yang disebabkan oleh:

- a. Aspek komunikasi : Bawa seluruh stake holder telah melaksanakan sosialisasi tentang peraturan pemerintah dengan baik, namun karena proses perijinan yang cukup banyak dan membutuhkan biaya maka dibutuhkan program yang tepat untuk penyempurnaan pengelolaan limbah. Hal ini membutuhkan daya dan upaya untuk memberantas oknum yang belum memiliki izin untuk mengelola limbah.
- b. Aspek sumberdaya : Pasal 11 tentang pengawasan bahwa masih kurangnya staf Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup Daerah yang membantu pengawasan. Sehingga diharapkan memiliki sumberdaya manusia yang cukup banyak untuk pengawasan.
- c. Aspek sarana dan prasarana : Pasal 7 dimana pelabuhan wajib menyediakan fasilitas pengelolaan limbah belum dapat dimaksimalkan karena belum dapat beroperasinya Reception Facility yang masih terkendala pengurusan perijinan dan peraturan yang cukup banyak untuk mengelola limbah B3 secara mandiri di Pelabuhan Tanjung Perak. Kemudian peralatan untuk mengelola limbah B3 adalah mahal dan membutuhkan lahan yang cukup untuk mengelola secara profesional, sehingga sarana dan prasarana *reception facility* yang ada saat ini harus dapat dioperasionalkan.
- d. Aspek Struktur Organisasi: Pasal 9 bahwa setiap operator pelaksana di pelabuhan telah memiliki Standard Operation Procedure (SOP) yang baik untuk dalam tiap tahap pengelolaan limbah bahan berbahaya dan beracun seperti tahap reduksi, penyimpanan, pengumpulan, pengangkutan, pemanfaatan, pengolahan dan penimbunan limbah B3. Hal ini menunjang kelancaran operasional di pelabuhan.

### **Saran dan Rekomendasi**

Berdasarkan kesimpulan diatas, maka saran dalam penelitian ini adalah:

- a. Mohon dapatnya tetap dilaksanakannya SOP secara konsisten tentang pengelolaan limbah, sehingga dapat diimplementasikan secara menyeluruh.

- 
- b. Mohon dapatnya PT. Pelindo III Cabang Tanjung Perak memprioritas penyediaan anggaran bagi program penyempurnaan pengelolaan limbah B3 di Pelabuhan, hal ini dilakukan dengan peningkatan komitmen dan konsistensi pelaksana kebijakan sesuai skala prioritas kedepan. Sehi Pelabuhan Tanjung Perak dapat menjadi rujukan kemandirian pengelolaan limbah secara terpadu bagi pelabuhan lainnya.
  - c. Mohon dapatnya PT Pelindo Marine Service membangun dan mengoperasionalkan *Reception Facilities* (RF), jika Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya mampu melakukan pengelolaan secara mandiri, akan menguntungkan pihak pelabuhan. Jika pemanfaatan RF dikelola dengan baik, maka pihak Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya akan mampu mengolah limbah sendiri sampai tahap pemanfaatan.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Dunn, W.N. (2000). *Pengantar analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gajah Mada Universitypress.
- Islamy, M. Irfan, DR. MPA (2001). *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, cetakan ke 8. Jakarta: Bumi Aksara.
- Naihasy, Syahrin. (2006). *Kebijakan Publik (Public Policy) menggapai Masyarakat Madani*. Yogyakarta: Midi Pustaka.
- Nugroho, R.D. (2006). *Kebijakan Publik untuk Negara-Negera Berkembang*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Sadhana, Krisdawati. (2012). *Realitas Kebijakan Publik*. Malang: IKIP Malang, Silalahi, Ulber. (2009). *Metode Penelitian Sosial*. Bandung: Refika Aditama.
- Subarsono, AG. (2005). *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Winarno, B. (2005). *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo.
- Jurnal-jurnal dan Artikel:
- Akib, Haedar. (2010). Implementasi Kebijakan: Apa, Mengapa, dan Bagaimana. *Jurnal Administrasi Publik*, Vol. 1, No. 1, Tahun 2010.
- Aneta, Asna. (2010). Implementasi Kebijakan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) di Kota Gorontalo. *Jurnal Administrasi Publik*, Vol. 1, No. 1, Tahun 2010.
- Purwanto. (2008). Pendekatan Bisnis Dalam Pengelolaan Limbah Industri, *Apindo Kota Semarang*. Hal 1-10.
- Soenarno, Sri Murni. (2011). Pengelolaan Limbah, *Artikel IWF Peduli Pelestarian Alam sejak 1968*, Hal 1-13.
- Soenarno, S.M. (2011). Pengelolaan Limbah. *Makalah*, disajikan dalam Pelatihan "Pendidikan Konservasi Alam", Angkatan 26. Diselenggarakan oleh *The Indonesian Wildlife Conservation Foundation (IWF)* dan Balai Taman Nasional Alas Purwo. Banyuwangi, Jawa Timur, 18-19 Juli 2011.

### **Peraturan Perundang-undangan:**

- Keputusan Presiden No. 46 Tahun 1986 tentang pencegahan pencemaran dari kapal.
- Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup nomor 05 tahun 2009 tentang pengelolaan limbah di pelabuhan.
- Pengendalian Pencemaran dan/atau Perusakan Laut.

Peraturan Menteri Perhubungan Nomor KM 9 tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 62 tentang Organisasi dan Tata Kantor Administrator Pelabuhan.

UU nomor 17 tahun 2008 tentang pelayaran.

Undang-Undang No. 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran.

UU nomor 17 tahun 1985 tentang Pengesahan United Nations Convention on the Law of the Sea (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut) (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 1985 nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia nomor 3319).

**Artikel dari Internet:**

Hermawan, A. (2012, November 29). *Infrastruktur Pelabuhan Tanjung Perak Belum Memuaskan*. Retrieved Desember 25, 2012, from <http://m.lensaindonesia.com/2012/11/29/infrastruktur-pelabuhan-tanjung-perak-belum-memuaskan.html>.

Susilawati, R. (2012, September 23). *Pelabuhan Tajung Perak Dilengkapi Fasilitas Oil Boom*. Retrieved Desember 25, 2012, from [www.beritajatim.com](http://www.beritajatim.com).