

T
344.046
KRI
P
1997



**PERSEPSI MASYARAKAT TERHADAP
PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN
DI KOTAMADIA SEMARANG
(KAJIAN KRIMINOLOGIS)**

TESIS

**DISUSUN DALAM RANGKA MEMENUHI PERSYARATAN
PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM**

OLEH :

KRISMIYARSI

PEMBIMBING :

DR. I. S. SUSANTO, S.H

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG**

1997

**PERSEPSI MASYARAKAT TERHADAP
PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN
DI KOTAMADIA SEMARANG
(KAJIAN KRIMINOLOGIS)**

DISUSUN OLEH:

KRISMIYARSI

NIM : B.102.94.0066

DIPERTAHANKAN DI DEPAN DEWAN PENGUJI

PADA TANGGAL: 12 Mei 1997

**TESIS INI TELAH DITERIMA
SEBAGAI PERSYARATAN UNTUK MEMPEROLEH GELAR
MAGISTER ILMU HUKUM**

PEMBIMBING



(DR. I.S SUSANTO, S.H)



MENTAHOI KETUA PROGRAM

MAGISTER ILMU HUKUM



(PROF. POERWAHID PATRIK, S.H)

KATA PENGANTAR

Dengan memanjatkan puji syukur ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa, yang telah memberikan taufik dan hidayah-Nya pada diri Penulis, maka akhirnya terwujudlah tesis ini dengan judul: "Persepsi Masyarakat Terhadap Penegakan Hukum Lingkungan Di Kotamadia Semarang (Kajian Kriminologis)". Betapa berat beban penulis rasakan dalam penulisan tesis ini, karena keterbatasan ilmu serta kemampuan yang ada, sehingga muncullah kesulitan-kesulitan dan hambatan-hambatan di tengah-tengah ketegangan.

Namun didorong oleh cita-cita yang luhur bahwa laporan penelitian ini Penulis susun dalam rangka memenuhi persyaratan Program Magister Ilmu Hukum pada Program Pascasarjana Ilmu Hukum Fakultas Hukum UNDIP Semarang, akhirnya tersusun pula tesis ini.

Dengan perasaan lega serta bantuan dan bimbingan yang tak mengenal lelah dari semua pihak, maka segala hambatan-hambatan tersebut sedikit demi sedikit dapat teratasi. Untuk itu tak lupa Penulis ucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada:

1. Prof. Poerwahid Patrik, S.H, Ketua Program Pascasarjana Ilmu Hukum Fakultas Hukum UNDIP Semarang beserta staf, yang telah memberikan ijin dalam pembuatan tesis ini.

2. DR. I.S Susanto, S.H, yang telah memberikan pengarahan dan bimbingan untuk tersusunnya dan sempurnanya tesis ini.
3. Kepala BAPEDALDA Kodia Dati II Semarang, beserta staf yang telah banyak memberi bahan-bahan yang Penulis perlukan.
4. Kepala Biro Bina Lingkungan Hidup, beserta staf yang telah banyak memberi bahan-bahan yang Penulis perlukan.
5. Mayor Polisi Tugas Dwi Apriyanto, SH, Kasat serse, Poltabes Semarang, beserta staf yang telah banyak memberi bahan-bahan yang Penulis perlukan.
6. Bp. Soegijono, S.H, dan Bp. Soewarso, S.H, Hakim Pengadilan Negeri Semarang, yang telah banyak memberi bahan-bahan yang Penulis perlukan.
7. Bp. Hadi Sasono, S.H, Direktur LBH Semarang, beserta staf yang telah banyak memberi bahan-bahan yang Penulis perlukan.
8. Direktur PT Bintang Buana Sakti, Direktur CV Sumber Baru, Direktur PT Rodeo, dan Direktur PUSKUD Mina Baruna, beserta staf yang telah banyak memberi bahan-bahan yang Penulis perlukan.
9. Semua pihak yang tidak dapat Penulis sebutkan satu-persatu, yang secara tulus dan ikhlas telah memberikan bantuan moral maupun spiritual pada waktu pengumpulan data maupun pada waktu penulisan tesis ini.

Akhirnya dengan seluruh kerendahan hati Penulis berharap semoga tulisan yang penuh dengan kekurangan dan jauh dari kesempurnaan ini, dapat diterima sebagai kelengkapan dari seluruh persyaratan yang telah ditentukan, dan semoga dapat menjadi sumbangsih dari Penulis kepada Almamater dan para Pembaca dalam rangka pengembangan ilmu kriminologi, khususnya dalam proses bekerjanya hukum.

Semarang, April 1997

Penulis

RINGKASAN

Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta berkewajiban memelihara lingkungan hidup dan mencegah serta menanggulangi kerusakan dan pencemarannya, maka barangsiapa merusak dan atau mencemarkan lingkungan hidup dapat dikenakan sanksi. Hal ini tegas-tegas diatur dalam Pasal 20 dan Pasal 22 Undang-undang No.4 Tahun 1982.

Suatu peraturan tidak akan ada artinya, tanpa adanya pelaksanaan dari ketentuan-ketentuan yang diaturnya. Membicarakan mengenai pelaksanaan suatu peraturan perundang-undangan sangat berkaitan dengan membicarakan penegakan hukumnya. Penegakan hukum merupakan penerapan secara nyata bunyi dari Pasal-pasal tersebut dalam suatu kasus konkrit.

Pada waktu ini kerusakan lingkungan hidup sering kali disebabkan oleh sistem pengelolaan yang belum efektif dan efisien. Oleh karena itu, [sasaran pengelolaan lingkungan hidup adalah terbentuknya sistem kelembagaan yang lebih efisien dan efektif, mulai dari tingkat pusat sampai ke daerah, baik dalam lingkungan Pemerintah, dunia usaha maupun organisasi masyarakat. Sasaran ini mencakup terbentuknya kelembagaan dalam sistem pembiayaan lingkungan hidup, organisasi pelaksanaan dan pengawasan, dan sistem informasi serta komunikasi sosialnya.] Dengan sistem pengelolaan yang efektif, diharapkan peran serta masyarakat dalam pembangunan lingkungan hidup akan meningkat. Peran serta masyarakat merupakan salah satu syarat utama bagi keberhasilan usaha pengendalian dan pelestarian lingkungan, namun demikian peran serta masyarakat masih rendah. [Rendahnya peran serta masyarakat khususnya pengusaha industri salah satunya disebabkan oleh lemahnya pengawasan. Kurangnya pengawasan menyebabkan pengusaha industri kurang memperhatikan proses pembuangan limbah dari pabrik yang dikelolanya.] Di samping itu adanya kebijakan dari Pemerintah dalam menangani pelanggar dengan mengutamakan pembinaan, dan pemulihan lingkungan dari pada menjatuhkan sanksi menyebabkan pelanggar meremehkan masalah pencemaran lingkungan. (Kekurangtegasan Pemerintah ini sering disalahgunakan korporasi untuk melakukan pelanggaran)

Di samping itu rendahnya peran serta masyarakat ini selain disebabkan lemahnya pengawasan, juga karena masyarakat berat sebelah dalam mempersepsi kejahatan terutama pada kejahatan-kejahatan warungan/konvensional saja, dan sangat langka pada kejahatan korporasi.

Mengingat persepsi masyarakat adalah suatu konstruksi sosial yaitu suatu gambaran yang diciptakan oleh pelaku-pelaku sosial/anggota masyarakat terhadap fenomena tertentu atas suatu interaksi yang terjadi dalam konteks tertentu, maka kejahatan atau bukan adalah melekat pada orang yang melihatnya.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka menjadi penting untuk mengkaji masalah persepsi masyarakat

terhadap penegakan hukum lingkungan. Dalam kajian ini diajukan dua permasalahan yaitu tentang bagaimana persepsi masyarakat terhadap penegakan hukum lingkungan di Kotamadia Semarang dan bagaimana pengaruh kondisi struktur politik, ekonomi, sosial, budaya terhadap penegakan hukum lingkungan di Kotamadia Semarang.

(Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan kualitatif) Pendekatan kualitatif dipilih karena melalui pendekatan ini diharapkan dapat dihasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati. Dalam hal ini perilaku dari masyarakat korban, masyarakat industri dan aparat penegak hukum, yang berperan dalam penyelesaian kasus pencemaran air sungai Babon Semarang.

Dari penelitian terhadap dua permasalahan di atas, ternyata dijumpai hal-hal sebagai berikut:

1. (Pengetahuan masyarakat korban mengenai pencemaran lingkungan sebagai salah satu bentuk kejahatan diperoleh ketika mereka berinteraksi dengan lingkungannya,) yaitu ketika mereka memperoleh masukan dari PPL dan Balai Penelitian. Rangsangan yang diberikan oleh PPL dan Balai Penelitian menyebabkan korban melakukan respon dan melaporkannya kepada instansi terkait. Begitu juga pengetahuan mereka tentang penegakan hukum lingkungan juga didapat dari interaksinya dengan lingkungan, sewaktu melakukan perundingan dengan aparat pemerintah dan wakil pengusaha. Dari hasil perundingan ini kemudian mereka dapat memberikan penilaian/memperspeksi bahwa menurut mereka penegakan hukum lingkungan tidak mencerminkan keadilan melainkan menguntungkan perusahaan.
2. (Persepsi masyarakat industri terhadap kejahatan lingkungan justru bervariasi,) ada pengusaha yang menganggap membuang limbah yang melebihi baku mutu lingkungan dianggap kejahatan. Ada yang menganggap itu hal yang biasa, karena menurut mereka, kali adalah tempat untuk membuang segala macam kotoran. Persepsi masyarakat industri terhadap penegakan hukum lingkungan juga bervariasi. Ada yang lebih menyukai diselesaikan lewat Pengadilan, karena dengan begitu mereka mendapatkan kepastian mengenai kesalahannya. Ada pula yang setuju dengan musyawarah.
3. (Persepsi aparat penegak hukum/birokrat terhadap pencemaran lingkungan sangat bervariasi.) Pihak Pemda menganggap bahwa kasus pencemaran lingkungan bukan sebagai kejahatan yang harus dikenakan sanksi pidana, melainkan masih ditoleransi untuk diselesaikan dengan kebijakan pemerintah, melalui dua tahap yaitu tahap pertama, pendataan dan analisis mengenai kegiatan usaha, dampak dan tingkat pencemarannya dan tahap kedua dimulai dengan penanganan sengketa kasusnya kemudian dilanjutkan dengan perbaikan sumber daya alamnya. Penyelesaian sengketa kasusnya dilakukan dengan musyawarah antara pihak korban atau wakilnya, pihak pengusaha atau

wakilnya dan pemerintah sebagai mediator. Perbaikan sumber daya alamnya dilakukan dengan memberikan surat peringatan atau penandatanganan Superkasih melalui proyek Prokasih, kemudian dilakukan pemantauan rutin.

Pihak Polisi, Jaksa, Hakim setuju untuk menggunakan sanksi pidana asal perbuatannya betul-betul terbukti mencemarkan, hanya saja menurut mereka perlu ada koordinasi antar instansi terkait, yang selama ini koordinasi dalam pelimpahan perkara belum pernah dilakukan.

4. (Pengaruh Kondisi struktur politik, sosial, ekonomi, budaya, terhadap penegakan hukum lingkungan di Kotamadia Semarang sangat besar. Hal ini nampak dari tidak adanya kemauan yang sungguh-sungguh dari Pemda untuk melimpahkan kasus pencemaran lingkungan ke Pengadilan atas dasar pertimbangan pembangunan, seperti memperluas lapangan kerja, menambah pendapatan Pemda dan sebagainya.) Oleh karenanya atas dasar ketentuan Undang-undang No.5 Tahun 1974 yang menyatakan bahwa Walikotamadia adalah penguasa tunggal di daerahnya maka Pemda Tingkat II Kotamadia Semarang mengambil sikap untuk menyelesaikan kasus pencemaran lingkungan dengan konsep kemitraan.

DAFTAR ISI

| | Halaman |
|---|---------|
| HALAMAN JUDUL..... | i |
| HALAMAN PENGESAHAN..... | ii |
| KATA PENGANTAR..... | iii |
| RINGKASAN..... | vi |
| DAFTAR ISI..... | ix |
| BAB I PENDAHULUAN..... | 1 |
| A. Latar Belakang..... | 1 |
| B. Perumusan Masalah..... | 19 |
| C. Tujuan Penelitian..... | 20 |
| D. Kegunaan Penelitian..... | 21 |
| E. Kerangka Pemikiran..... | 22 |
| F. Metode Penelitian..... | 35 |
| G. Sistematika..... | 44 |
| BAB II TINJAUAN PUSTAKA..... | 48 |
| A. Tinjauan Umum Tentang Hukum Dan Penegakan Hukum..... | 48 |
| B. Pengertian Hukum Lingkungan..... | 93 |
| C. Penegakan Hukum Lingkungan..... | 104 |
| BAB III HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS..... | 136 |
| A. Gambaran Umum Perusahaan Dan Pencemaran Lingkungan Di Kotamadia Semarang..... | 136 |
| B. Bapedalda Kotamadia Daerah Tingkat II Semarang..... | 149 |
| C. Penyelesaian Kasus Pencemaran Di Daerah Aliran Sungai Babon Semarang..... | 162 |

| | |
|---|-----|
| D. Persepsi Masyarakat Terhadap Kejahatan Pencemaran Dan Penegakan Hukum Lingkungan... | 182 |
| E. Pengaruh Kondisi Struktur Politik, Sosial Ekonomi, Budaya Terhadap Penegakan Hukum Lingkungan Di Kotamadia Semarang..... | 204 |
| BAB IV PENUTUP..... | 219 |
| A. Kesimpulan..... | 219 |
| B. Saran..... | 225 |

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perkembangan masyarakat pada dasawarsa terakhir ini khususnya sebagai pengaruh dari penggunaan ilmu pengetahuan dan teknologi, menggambarkan terjadinya perubahan masyarakat yang pesat dari masyarakat agraris ke masyarakat industri. Industri menempati posisi sentral dalam ekonomi masyarakat modern dan merupakan motor penggerak bagi pembangunan.

Bagi Negara-negara berkembang, industri sangat esensial untuk memperluas landasan pembangunan dan menempati kebutuhan yang terus meningkat.¹⁾

Banyak kebutuhan utama manusia hanya bisa dipenuhi oleh barang dan jasa yang disediakan oleh industri. Produk industri menjadi basis material standar hidup masyarakat masa kini. Semua bangsa memerlukan dan berhak mencita-citakan basis industri yang efisien untuk memenuhi kebutuhan yang terus berubah, namun demikian industri dan produk yang dihasilkannya dapat berdampak negatif pada basis sumber daya alam akibat proses pembuatannya maupun akibat menipisnya sumber daya alam itu sendiri, oleh karena itu di sebagian besar Negara kebijaksanaan-

1) Komisi Dunia Untuk Lingkungan dan Pembangunan, *Hari Depan Kita Bersama*, Jakarta: PT Gramedia, 1988, hal.282.

kebijaksanaan lingkungan diarahkan untuk mendeteksi gejala-gejala pertumbuhan industri yang membahayakan. Kebijakan diarahkan pada pembangunan dengan memadukan produksi dengan konservasi dan perbaikan sumber daya. Muncullah gagasan pembangunan berkesinambungan yang mengintegrasikan kebijakan lingkungan dan strategi pembangunan. Kebijakan-kebijaksanaan pembangunan yang akan diambil sekarang harus diperhitungkan dampaknya terhadap kebutuhan manusia dan aspirasinya di masa depan.

Indonesia sebagai Negara berkembang menerapkan gagasan pembangunan berkesinambungan ini dalam Garis-garis Besar Haluan Negara, mulai tahun 1973 hingga GBHN sekarang GBHN 1993.

Dalam GBHN 1993 ditegaskan bahwa:

Hakikat pembangunan nasional adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya, dengan sasaran: terciptanya kualitas manusia dan kualitas masyarakat Indonesia yang maju dan mandiri dalam suasana tenteram dan sejahtera lahir batin, dalam tata kehidupan masyarakat, bangsa, dan Negara yang berdasarkan Pancasila dalam suasana kehidupan bangsa Indonesia yang serba berkesinambungan dan selaras dalam hubungan antara sesama manusia, manusia dengan masyarakat, manusia dengan alam lingkungannya serta manusia dengan Tuhan Yang Maha Esa (Tap MPR No. II/MPR/1993).

Ini berarti pembangunan tidak hanya mengejar kemakmuran lahiriah atau kepuasan batiniah saja, melainkan keseimbangan di antara keduanya, pemanfaatan sumber daya alam bagi peningkatan kesejahteraan rakyat diupayakan secara menyeluruh dan

terpadu dengan memperhatikan keseimbangan dan kelestarian fungsi lingkungan hidup serta senantiasa memperhitungkan prinsip pembangunan yang berkelanjutan demi kepentingan generasi yang akan datang.

Kebijaksanaan yang telah diambil dalam GBHN ini selanjutnya dituangkan dalam kebijaksanaan Pembangunan Lima Tahun Ke Enam. Diantaranya adalah bahwa: pembangunan lingkungan hidup bertujuan meningkatkan mutu, memanfaatkan sumber daya alam secara berkelanjutan, merehabilitasi kerusakan lingkungan, mengendalikan pencemaran dan meningkatkan kualitas lingkungan.

Hal ini bukan hanya menjadi perhatian bangsa Indonesia saja, melainkan juga bangsa-bangsa di dunia, bahkan sehubungan dengan peranan dari pertumbuhan industri serta kemajuan ilmu dan teknologi, kongres PBB ke-7 tentang *"Pencegahan Kejahatan dan Pembinaan Pelanggar Hukum"* juga meminta perhatian khusus terhadap masalah *"industrial crime"* khususnya yang berhubungan dengan masalah: kesehatan dan kesejahteraan masyarakat, kondisi para pekerja/buruh/karyawan, eksploitasi sumber-sumber alam dan lingkungan, dan pelanggaran terhadap ketentuan/persyaratan barang dan jasa bagi para konsumen. Untuk lebih jelasnya, berikut ini dikutipkan pernyataan kongres ke-7 mengenai perlunya *"protection against industrial crime"* tersebut di atas, ialah sebagai berikut:

"In view of the characteristic of contemporary post industrial society and the role played by scientific progress, special protection

against criminal negligence should be ensured in matters pertaining to public health, labour conditions, the exploitation of natural resources and the environment and the provision of goods and services to consumers".²⁾

Sikap dan strategi yang demikian juga dilanjutkan dalam kongres ke-8 Tahun 1990 di Havana, Cuba. Dalam dokumen kongres No. A/CONF.144/L/17 tentang "*Social aspects of crime prevention and criminal justice in the context of development*", antara lain dinyatakan bahwa:

aspek-aspek sosial dari pembangunan merupakan faktor penting dalam mencapai tujuan strategi penanggulangan kejahatan dan harus diberikan prioritas paling utama (The social aspects of development are an important factor in the achievement of the objectives of the strategy for crime prevention and criminal justice in the contexts of development and should be given higher priority within the United Nations system);

Tujuan pembangunan, pertumbuhan ekonomi dan kerjasama ekonomi internasional hendaknya ditujukan untuk menjamin hak-hak asasi manusia untuk suatu kehidupan yang bebas dari kelaparan, kemiskinan, kebutuhurufan, kebodohan, penyakit dan ketakutan akan perang serta memberi kemungkinan bagi manusia untuk hidup dalam lingkungan yang sehat (its strong commitment to achieving a global consensus in promoting international economic co-operation, in order to revitalize economic growth and promote development, which would strive to ensure the basic rights of all human beings to a life free from hunger, poverty, illiteracy, ignorance, disease and fear of war and to enable mankind to life in a healthy environment).³⁾

2) Seventh United Nations Congress On The Prevention Of Crime And The Treatment Of Offenders, tentang: "*Protection against industrial Crime*", New York: United Nations, 1986, hal.9.

3) Kongres PBB ke-8, Dokumen A/CONF.144/L.17, hal.2.

Pembangunan itu sendiri tidak bersifat kriminogen, tetapi dapat menjadi demikian apabila tidak direncanakan secara rasional, mengabaikan nilai-nilai budaya dan moral serta tidak mencakup strategi perlindungan masyarakat yang integral.⁴⁾

Demikian pula dalam membicarakan masalah "*New perspectives and criminal justice and development*" juga dinyatakan bahwa: pembangunan an sich tidak bertanggung jawab terhadap meningkatnya kejahatan. Kejahatan, sebagai penghambat dari pembangunan khususnya karena disebabkan oleh pertumbuhan ekonomi yang tidak direncanakan dengan baik dan tidak seimbang.⁵⁾

Pernyataan serupa juga terlihat pada salah satu pertimbangan "*Milan Plan of Action*" hasil kongres PBB ke-7, ialah sebagai berikut:

Pembangunan bukan secara hakiki faktor kriminogen khususnya apabila hasil-hasil pembangunan itu didistribusikan secara merata ke seluruh rakyat sehingga menunjang perbaikan seluruh kondisi sosial; namun pembangunan dapat meningkat-

4) Laporan komisi I, kongres PBB ke-6 tentang: "*Crime trend and crime prevention strategies*", yang menyatakan: the correlation between development and increasing criminality could become such if it was not rationally planned, disregarded cultural and moral values and did not include integrated social defence strategies.

5) Laporan komisi I, kongres PBB ke-6 tentang: "*New perspectives and criminal justice and development*", yang menyatakan: It was felt that development per se was not responsible for the increase in crime. Crime, with its, attendant costs to society, was seen not only as a hindrance to development but also, in some cases, as a consequence of the latter, particularly of unplanned or inadequately planned economic growth and social imbalances.

dan tidak seimbang.⁶⁾

Atas dasar kebijaksanaan-kebijaksanaan tersebut di atas, maka Lingkungan hidup yang rusak atau terganggu keseimbangannya perlu direhabilitasi agar kembali berfungsi sebagai penyangga kehidupan dan memberi manfaat bagi kesejahteraan masyarakat, karena itu pembinaan dan penegakan hukum untuk mengurangi terjadinya pencemaran lingkungan perlu mendapat perhatian.

Membicarakan mengenai penegakan hukum, paling tidak ada empat dimensi yang dapat mempengaruhi kualitas penegakan hukum, yaitu di samping Undang-undangnya secara konkret juga melibatkan pelanggar hukum, korban (masyarakat) dan aparat penegak hukum, di dalam suatu hubungan yang bersifat interaksi, yakni hubungan yang bersifat saling mempengaruhi dan berlangsung dalam wadah struktur, politik, sosial, ekonomi dan budaya pada suatu situasi tertentu.⁷⁾

Adapun aturan hukum yang dapat digunakan sebagai alat penegakannya yaitu Undang-undang No. 4 Tahun 1982 tentang ketentuan Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup. Sebagai Undang-undang yang berisi ketentuan-ketentuan pokok maka Undang-undang Lingkungan Hidup memuat asas dan prinsip pokok

6) Kongres PBB ke-7, tentang: "*Milan Plan of Action*", yang menyatakan: Development is not criminogenic per se, especially where its fruits are equitable distributed among all the peoples, thus contributing to the improvement of overall social condition; however unbalanced or inadequately planned development contributes to increases of criminality.

7) I.S Susanto, *Pemahaman Kritis terhadap Realitas Sosial*, Majalah: Masalah-masalah Hukum No.9 Tahun 1992, hal.17.

bagi pengelolaan lingkungan hidup, sehingga berfungsi sebagai payung (*umbrella act*) bagi penyusunan peraturan perundang-undangan yang telah ada.

Ketentuan-ketentuan pokok tersebut adalah sebagai berikut :

1. Pengelolaan lingkungan hidup berasaskan pelestarian kemampuan lingkungan yang serasi dan seimbang untuk menunjang pembangunan yang berkesinambungan bagi peningkatan kesejahteraan manusia.

Sedangkan tujuan pengelolaan lingkungan hidup adalah:

- a. tercapainya keselarasan hubungan antara manusia dengan lingkungan hidup sebagai bagian tujuan membangun manusia Indonesia seutuhnya.
- b. terkendalinya pemanfaatan sumber daya secara bijaksana.
- c. terwujudnya manusia Indonesia sebagai pembina lingkungan hidup.
- d. terlaksananya pembangunan berwawasan lingkungan untuk kepentingan generasi sekarang dan mendatang.
- e. terlindunginya negara terhadap dampak kegiatan diluar wilayah negara yang menyebabkan kerusakan dan pencemaran lingkungan.

2. Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta berkewajiban memelihara lingkungan hidup dan mencegah serta menanggulangi kerusakan dan pencemarannya. Kelanjutan pokok ini adalah

bahwa beban pencemaran dipertanggungjawabkan kepada pihak pencemar. Sanksi hukum diterapkan kepada mereka yang mencemarkan, dan di lain pihak rangsangan moneter dapat diberikan kepada mereka untuk mendorong pencegahan dan penanggulangan pencemaran.

Pemerintah dapat membantu golongan ekonomi lemah yang usahanya diperkirakan telah merusak atau mencemari lingkungan sehingga pengembangan lingkungan hidup dapat berlangsung searah dengan pemerataan pembangunan.

3. Setiap orang mempunyai hak dan kewajiban untuk berperan serta dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup. Dalam kaitan ini lembaga swadaya masyarakat tumbuh berperan sebagai penunjang pengelolaan lingkungan hidup dan berkembang mendayagunakan dirinya sebagai sarana untuk mengikutsertakan sebanyak mungkin anggota masyarakat dalam mencapai tujuan pengelolaan lingkungan hidup.
4. Dengan demikian pengelolaan lingkungan hidup ingin dicapai dengan ikhtiar bersama, didorong oleh kesadaran diri masing-masing guna mengembangkan lingkungan hidup. Usaha mengembangkan lingkungan hidup tidaklah berlangsung dalam keadaan terisolasi. Sebagai anggota masyarakat dunia maka langkah usaha di bidang lingkungan hidup harus punya maknanya bagi kehidupan antar bangsa. Karena itu dalam kehidupan antar bangsa, dikembangkan pula

kebijaksanaan melindungi dan mengembangkan lingkungan hidup sesuai dengan perkembangan kesadaran lingkungan hidup umat manusia.

5. Pengelolaan lingkungan hidup menuntut dikembangkannya suatu sistem dengan keterpaduan sebagai ciri utamanya. Lingkungan hidup terdiri dari tatanan kesatuan, dengan berbagai unsur lingkungan yang saling mempengaruhi, oleh karena itu maka pengelolaan lingkungan hidup memerlukan keterpaduan pelaksanaan di tingkat nasional, koordinasi pelaksanaan secara sektoral dan di daerah, sehingga semua ini terkait secara mantap dengan kebijaksanaan nasional pengelolaan lingkungan hidup, dengan kesatuan gerak dan langkah mencapai tujuan pengelolaan lingkungan hidup.

Sehubungan dengan ketentuan pokok yang nomor dua di atas yaitu bahwa setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta berkewajiban memelihara lingkungan hidup dan mencegah serta menanggulangi kerusakan dan pencemarannya maka barang siapa merusak dan atau mencemarkan lingkungan hidup dapat dikenakan sanksi. Hal ini tegas-tegas diatur dalam pasal 20 dan pasal 22 Undang-Undang Nomor 4 tahun 1982 yang berbunyi:

Pasal 20: (1) Barangsiapa merusak dan atau mencemarkan lingkungan hidup memikul tanggung jawab dengan kewajiban membayar ganti kerugian kepada penderita yang telah dilanggar haknya atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.

(2) Tata cara pengaduan oleh penderita, tata cara penelitian oleh tim tentang bentuk, jenis, dan

besarnya kerugian serta tata cara penuntutan ganti kerugian diatur dengan peraturan perundang-undangan.

(3) Barangsiapa merusak dan atau mencemarkan lingkungan hidup memikul tanggung jawab membayar biaya pemulihan lingkungan hidup kepada negara.

(4) Tata cara penetapan dan pembayaran biaya pemulihan lingkungan hidup diatur dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 22: (1) Barangsiapa dengan sengaja melakukan perbuatan yang menyebabkan rusaknya lingkungan hidup atau tercemarnya lingkungan hidup yang diatur dalam Undang-Undang ini atau Undang-Undang lain diancam pidana dengan pidana penjara selama-lamanya 10 (sepuluh) tahun dan atau denda sebanyak-banyaknya Rp.100.000.000,00 (Seratus juta rupiah).

(2) Barangsiapa karena kelalaiannya melakukan perbuatan yang menyebabkan rusaknya lingkungan hidup atau tercemarnya lingkungan hidup yang diatur dalam Undang-Undang ini atau Undang-Undang lain diancam pidana dengan pidana kurungan selama-lamanya 1 (satu) tahun dan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah).

(3) Perbuatan sebagaimana tersebut dalam ayat (1) pasal ini adalah kejahatan dan perbuatan sebagaimana tersebut dalam ayat (2) Pasal ini adalah pelanggaran.

Suatu peraturan tidak akan ada artinya, tanpa adanya pelaksanaan dari ketentuan-ketentuan yang diaturnya. Membicarakan mengenai pelaksanaan suatu peraturan perundang-undangan sangat berkaitan dengan membicarakan penegakan hukumnya. Penegakan hukum merupakan penerapan secara nyata bunyi dari Pasal-pasal tersebut di atas dalam suatu kasus konkrit.

Pada waktu ini kerusakan lingkungan hidup seringkali disebabkan oleh sistem pengelolaan yang belum efektif dan efisien. Oleh karena itu, sasaran pengelolaan lingkungan hidup adalah terbentuknya sistem kelembagaan yang lebih efisien dan efektif,

mulai dari tingkat pusat sampai ke daerah, baik dalam lingkungan Pemerintah, dunia usaha maupun organisasi masyarakat. Sasaran ini mencakup terbentuknya kelembagaan dalam sistem pembiayaan lingkungan hidup, organisasi pelaksanaan dan pengawasan, dan sistem informasi serta komunikasi sosialnya. Dengan sistem pengelolaan yang efektif, diharapkan peran serta masyarakat dalam pembangunan lingkungan hidup akan meningkat.

Peran serta masyarakat merupakan salah satu syarat utama bagi keberhasilan usaha pengendalian dan pelestarian lingkungan. Namun demikian peran serta masyarakat, khususnya pengusaha, boleh dikata masih sangat rendah. Hal ini terbukti banyaknya kasus-kasus lingkungan yang diberitakan mass media, misalnya:

1. Dalam bulan Juli, Agustus dan September 1993, mass media gencar sekali memberitakan kasus PT Barito Pacifik, kasus PT Freeport, kasus PT Inti Indo Rayon Utama, kasus PT Anugerah Langkat makmur, kasus PT Alam Nusa Segar dan kasus PT Indah kiat Pulp & Paper.⁸⁾
2. Tahun 1978 di Semarang, diberitakan mengenai pencemaran sawah dan tambak udang di dukuh Tapak

8) SKEPHI, *Delapan Perusahaan Perusak Lingkungan & Anatomi Masalah Lingkungan Hidup Indonesia*, Jakarta: SKEPHI, 1993, hal.28

yang melibatkan 8 perusahaan, bahkan sempat menjadi isu nasional.

3. Di Surabaya kasus pencemaran kali Brantas, dan sebagainya.

Perusahaan-perusahaan ini bahkan disebut-sebut secara implisit dan menjadi tema pokok dari berita lingkungan di halaman-halaman surat kabar. Berbagai surat kabar, baik nasional maupun daerah, secara bersama-sama mengangkatnya sebagai "*Hot Issue* atau *Lead Issue*" mereka. Isu ini terangkat jelas karena publik menuntut adanya suatu penyelesaian masalah dan perubahan kebijakan untuk merespon kerusakan lingkungan yang dilakukan perusahaan-perusahaan ini.

Bahkan dalam penelitian yang dilakukan SKEPHI diperoleh data:

Bahwa 84 persen pelaku perusakan lingkungan adalah perusahaan swasta, dan 16 persen adalah Badan Usaha Milik Negara. Temuan lain yang mengejutkan adalah bahwa 78 persen BUMN di Tingkat lokal maupun nasional justru tidak memiliki Unit Pengolah Limbah (UPL).⁹⁾

Kekurangsiapan pengusaha untuk menggunakan UPL (Unit Pengolah Limbah) dan memasukkannya sebagai biaya investasi dapat dimengerti, mengingat biaya untuk pembuatan UPL yang memenuhi syarat mencapai 10-25 % dari nilai total investasi. Di samping itu UPL juga harus dibangun sejak awal ketika suatu industri belum meraih keuntungan apa-apa.

9) *Ibid*, hal.183

Melihat semua kendala yang ada ditambah dengan kurangnya pengawasan, menyebabkan kesempatan ini sering digunakan pengusaha untuk tidak membangun UPL atau membangun UPL yang tidak memenuhi syarat. Keengganan para pengusaha untuk membangun UPL merupakan indikator masih rendahnya kesadaran pengusaha selama ini.

Rendahnya peran serta masyarakat khususnya pengusaha industri ini salah satunya disebabkan oleh lemahnya pengawasan. Kurangnya pengawasan menyebabkan pengusaha industri kurang memperhatikan proses pembuangan limbah dari pabrik yang dikelolanya sehingga menimbulkan keluhan/laporan dari masyarakat. Setelah ada keluhan/laporan dari masyarakat biasanya barulah penegakan hukum lingkungan bertindak. Padahal seharusnya tanpa menunggu keluhan/laporan dari masyarakat, penegakan hukum lingkungan sudah dapat berjalan, hal ini disebabkan karena delik pencemaran lingkungan bukan delik aduan.

Di samping itu adanya semacam kebijaksanaan dari Pemerintah dalam menangani pelanggar dengan mengutamakan pembinaan, dan pemulihan lingkungan dari pada penjatuhan sanksi/penyelesaian kasusnya menyebabkan pelanggar meremehkan masalah pencemaran lingkungan. Kekurangtegasan Pemerintah ini sering disalahgunakan korporasi untuk melakukan pelanggaran. Ini dapat dilihat dari hasil penelitian yang pernah peneliti lakukan, yaitu bahwa:

Dalam kurun waktu berlakunya Undang-undang No.4 Tahun 1982 sampai dengan Tahun 1995 (sewaktu peneliti melakukan penelitian), belum pernah ada satu kasus pencemaran lingkungan diselesaikan lewat Pengadilan. Ironisnya dari data yang diperoleh dari Bapedalda pada Tahun 1994-Tahun 1995 terdapat 41 kasus pencemaran lingkungan yang sedang dan telah ditangani. Ini membuktikan bahwa kasus pencemaran lingkungan sebenarnya memang ada hanya penanganannya lebih mengutamakan pada pembinaan dari pada penjatuhan sanksi. Bahkan dari beberapa pencemar nampak bahwa mereka yang termasuk daftar dalam Tahun 1994 sampai saat sekarangpun (Tahun 1996) masih melakukan pencemaran lingkungan. ini membuktikan bahwa pembinaan yang dilakukan ternyata tidak mencapai sasaran yang dikehendaki.¹⁰⁾

Kurang tanggapnya Pemerintah dalam menangani keluhan/laporan dari masyarakat juga merupakan penyebab membandelnya pengusaha industri dan tidak menghiraukan laporan masyarakat, sehingga masyarakat mengambil sikap main hakim sendiri. Hal ini pernah terjadi dari "Kasus Bonanza" di daerah Kabupaten Demak, dimana warga masyarakat melakukan perusakan terhadap mesin-mesin pabrik. Hal ini dilakukan karena pihak Pemerintah Daerah dianggap kurang tanggap terhadap laporan masyarakat.

Kurangnya keterbukaan dari pihak Pemerintah dalam menangani kasus pencemaran lingkungan juga dapat memicu warga masyarakat melakukan main hakim sendiri. Hal ini disebabkan karena warga masyarakat menduga Pemerintah tidak menyelesaikan kasusnya.

10) Krismiarsi, *Penegakan Hukum Terhadap Ketentuan Perdata dan Ketentuan Pidana Dalam Undang-undang Lingkungan Hidup Di Kotamadya Semarang*, Laporan Penelitian Mata Kuliah Hukum Lingkungan, Prog. S.2 UNDIP, Tahun 1995, tidak dipublikasikan.

Ini pernah terjadi sewaktu menyelesaikan kasus pencemaran di Kali Tapak dimana pihak perusahaan tidak memberikan tanggapan atas keluhan masyarakat setempat, bahkan pernyataan yang dibuat untuk menurunkan kadar limbah dan membuat sistem pengolahan limbah sampai batas waktu yang disepakati dalam pernyataan, tidak juga dilakukan, sehingga warga masyarakat mulai bergerak untuk melakukan gerakan boikot terhadap produk-produk pabrik yang menyebabkan pencemaran Kali Tapak tersebut. Kekhawatiran terhadap nasib buruh perusahaan tersebut, menyebabkan Menteri KLH mengirimkan surat tertanggal 15 April 1991, No.B.862/Men/KLH/4/1991 kepada Menteri Perindustrian dan Menteri Tenaga Kerja yang berisi permintaan kepada kedua Menteri tersebut guna membentuk tim tripartite sehubungan dengan pemboikotan pembelian barang industri yang mencemarkan, yang mempunyai dampak pada pengangguran dan situasi konflik lain. Dengan anjuran tersebut, maka sebagai lanjutan Deputi I Bapedal/Asisten Menteri KLH mengirim surat pada tanggal 25 April 1991 kepada Gubernur yang isinya menyatakan akan membahas masalah pencemaran sungai Tapak dengan Pemda setempat dan pengusaha pabrik yang membuang limbahnya di sungai Tapak.

Kasus Kali Tapak ini merupakan kasus lingkungan yang memegang rekor paling lama untuk menemukan penyelesaiannya, yaitu setelah memakan waktu selama 14 Tahun. Sebenarnya penduduk Tapak tidak perlu menunggu terlalu lama (14 Tahun) untuk penyelesaian masalahnya sampai tuntas, apabila

pihak Pemerintah Daerah segera menanggapi keluhan-keluhan rakyat selama ini.¹¹⁾

Rendahnya peran serta masyarakat ini selain disebabkan oleh lemahnya pengawasan, juga karena masyarakat berat sebelah dalam mempersepsi jenis kejahatan. Masyarakat hanya mempersepsi kejahatan terutama pada kejahatan-kejahatan warungan/konvensional saja, dan sangat langka pada kejahatan korporasi. Mengenai hal ini pernah dilakukan penelitian yang diperoleh data sebagai berikut:

bahwa lebih dari 80 % responden berpendapat kejahatan yang dipandang sangat merugikan terutama berupa kejahatan warungan. Sementara kejahatan white collar - dalam hal ini diantaranya berupa kejahatan korporasi, pencemaran, pelanggaran hak asasi manusia, dan kolusi - kurang dari 20 %.¹²⁾

Mengingat kejahatan adalah konstruksi sosial yaitu gambaran yang diciptakan oleh pelaku-pelaku sosial/anggota masyarakat terhadap fenomena tertentu atas suatu interaksi yang terjadi dalam konteks tertentu, maka kejahatan melekat pada persepsi orang yang melihatnya. Apabila mereka sebagai korban kejahatan lingkungan, tidak mempersepsinya sebagai kejahatan, maka kejahatan tersebut tidak nampak olehnya sebagai

11) Tjipto Soeroso, dkk, *Masalah Implementasi Sanksi Hukum Terhadap Pelanggaran Norma Undang-undang Lingkungan Hidup Di Wilayah-wilayah Pengadilan Negeri Di Pulau Jawa*, Semarang: Lemlit UNDIP, 1993, hal.40.

12) I S Susanto, dkk, *Persepsi Mahasiswa Terhadap Masalah Kejahatan Dewasa ini*, Semarang: Lemlit UNDIP, 1993, hal.24.

kejahatan. Akibatnya juga tidak akan melaporkannya ke Polisi. Oleh karena tidak dilaporkan, maka Polisi/Aparat Penegak Hukum juga tidak mempersepsinya sebagai kejahatan akibatnya penegakan hukumnyapun bersifat berat sebelah, hanya kejahatan-kejahatan yang dilaporkan saja yang ditangani.

Di samping penegakan hukum lingkungan dipengaruhi oleh persepsi masyarakat (korban, penegak hukum, masyarakat industri), penegakan hukum juga sangat dipengaruhi oleh kondisi-kondisi politik, sosial, ekonomi, budaya, dan struktur tempat dimana hukum itu berlaku, demikian sebaliknya. Hal ini disebabkan karena:

Dalam kedudukannya sebagai suatu institusi yang melakukan pengintegrasian terhadap proses-proses yang berlangsung dalam masyarakat, hukum menerima asupan-asupan dari bidang ekonomi, politik, dan budaya untuk kemudian diolahnya menjadi keluaran-keluaran yang dikembalikan ke dalam masyarakat.¹³⁾

Kondisi-kondisi tersebut diatas sangat menentukan keberhasilan penegakan hukum. Kondisi-kondisi struktur, politik, sosial, ekonomi, dan budaya yang tidak mendukung akan menghambat pelaksanaan penegakan hukum, yang akhirnya akan mempengaruhi persepsi masyarakat. Hal ini disebabkan karena persepsi sangat

13) lihat teori sibernetika dari Talcott Parson, dalam *The Social Systems*, New York: The Free Press, 1951, hal.4. lihat juga dalam Satjpto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Bandung: Sinar Baru, tt, hal.28. dan dalam Ronny Hanitijo Soemitro, *Masalah-masalah Sosiologi Hukum*, Bandung: Sinar Baru, 1984, hal.62.

dipengaruhi oleh pengetahuan seseorang dalam menangkap segala sesuatu yang ada di sekelilingnya, artinya pandangan atau persepsi orang tentang sesuatu diperoleh melalui proses sosial. Pengetahuan yang dimiliki setiap orang merupakan hasil pengalaman sebagai seorang pribadi dalam lingkungan hidup bersama orang lain.

Oleh karena kejahatan sebagai realitas sosial merupakan hasil konstruksi, maka realitas kejahatan dapat dikonstruksikan dalam "wajah" realitas yang berbeda antara orang yang satu dengan yang lain. Hal ini disebabkan karena dalam mengkonstruksikan tersebut dipengaruhi oleh nilai-nilai, kepentingan-kepentingan, dan tujuan-tujuan yang dikehendaki orang yang mengkonstruksikan.

Berdasarkan kenyataan tersebut di atas, maka peneliti merasa perlu untuk meneliti mengenai: "Persepsi Masyarakat Terhadap Penegakan Hukum Lingkungan Di Kotamadia Semarang (Kajian Kriminologis)". Masalah persepsi masyarakat terhadap penegakan hukum lingkungan, ini perlu diteliti karena sepanjang pengetahuan peneliti, penelitian mengenai hal ini belum pernah dilakukan. Penelitian masalah persepsi ini juga perlu dilakukan mengingat untuk memahami tingkah laku manusia, tidak cukup hanya dengan melihat hal yang nampak secara eksplisit, melainkan juga harus melihat secara keseluruhan dalam totalitas konteksnya, yaitu dalam kerangka makna yang dipersepsi oleh manusia pelakunya.

B. Perumusan Masalah

Dari kesenjangan tersebut di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana persepsi masyarakat terhadap penegakan hukum lingkungan di kotamadia Semarang?

Persepsi masyarakat terhadap kejahatan sangat berpengaruh terhadap penegakan hukum. Apabila persepsi masyarakat mengenai kejahatan berat sebelah, dalam arti yang dianggap kejahatan terutama hanya kejahatan-kejahatan warungan/konvensional saja, dan sangat langka pada kejahatan korporasi akibatnya maka penegakan hukumnyapun juga berat sebelah yaitu hanya kejahatan-kejahatan warungan/konvensional saja yang ditangani. Berdasarkan hal tersebut timbul beberapa sub masalah, ialah sebagai berikut:

- a. Bagaimana persepsi masyarakat (korban) mengenai kejahatan lingkungan dan bagaimana persepsinya terhadap penegakannya?
- b. Bagaimana persepsi masyarakat industri mengenai kejahatan lingkungan dan bagaimana persepsinya terhadap penegakannya?
- c. Bagaimana persepsi Polisi/penyidik dan Aparat penegak hukum lainnya (Bapedalda) mengenai kejahatan lingkungan dan bagaimana persepsinya terhadap penegakannya?

2. Bagaimanakah pengaruh kondisi struktur politik, sosial, ekonomi, budaya, terhadap penegakan hukum lingkungan di Kotamadia Semarang?

Di samping dipengaruhi oleh persepsi, penegakan hukum juga sangat dipengaruhi oleh kondisi-kondisi struktur, politik, sosial, ekonomi, budaya tempat dimana hukum itu berlaku. Apabila kondisi-kondisi tersebut tidak mendukung, maka dapat menghambat pelaksanaan penegakan hukum. Oleh karenanya perlu diketahui pengaruh kondisi struktur politik, sosial, ekonomi, budaya, terhadap penegakan hukum lingkungan.

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menjelaskan persepsi masyarakat terhadap penegakan hukum lingkungan di Kotamadia Semarang.
2. Untuk menjelaskan pengaruh kondisi struktur politik, sosial, ekonomi, budaya terhadap penegakan hukum lingkungan di Kotamadia Semarang.

Di samping itu tujuan teoritis dari penelitian ini adalah ingin menggambarkan konsep kejahatan sebagai realitas sosial yang berupa konstruksi sosial dan mengevaluasi teori labeling melalui pendekatan interaksionis dan pendekatan konflik.

Sedangkan tujuan praktisnya adalah untuk memberi masukan/sumbangan pemikiran dalam penyelesaian kasus-kasus pencemaran lingkungan sesuai yang diinginkan masyarakat, selain itu penelitian ini juga bertujuan untuk memberikan sumbangan pemikiran dalam pembuatan/

revisi Undang-undang lingkungan di masa yang akan datang.

D. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan sebagai berikut:

1. Kegunaan teoritik:

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi pengembangan ilmu kriminologi, khususnya dalam proses bekerjanya hukum.

2. Kegunaan praktis:

a. Bagi Pemerintah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam mengambil keputusan/kebijakan yang berkaitan dengan bekerjanya hukum.

b. Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menumbuhkan dan meningkatkan pemberdayaan masyarakat di dalam mengelola dan melestarikan lingkungan dengan lebih baik dari sebelumnya, dalam rangka mewujudkan pembangunan yang berkesinambungan.

E. Kerangka Pemikiran

Lingkungan hidup yang rusak atau terganggu keseimbangannya perlu direhabilitasi agar kembali berfungsi sebagai penyangga kehidupan dan memberi manfaat bagi kesejahteraan masyarakat, karena itu pembinaan dan penegakan hukum untuk mengurangi terjadinya pencemaran lingkungan perlu ditingkatkan.

Membicarakan mengenai penegakan hukum, tidak lepas dari pembicaraan mengenai aturan hukum yang dapat digunakan sebagai alat penegakannya, yaitu Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 terdapat Pasal 20 dan Pasal 22 yang mengatur tentang ketentuan perdata dan ketentuan pidana bagi barangsiapa yang merusak dan atau mencemarkan lingkungan hidup.

Adapun yang dimaksud dengan pencemaran lingkungan adalah masuknya atau dimasukkannya makhluk hidup/zat, energi, dan atau komponen lain ke dalam lingkungan dan atau berubahnya tatanan lingkungan oleh kegiatan manusia atau oleh proses alam, sehingga kualitas lingkungan turun sampai tingkat tertentu yang menyebabkan lingkungan menjadi kurang atau tidak berfungsi lagi sesuai dengan peruntukannya (Pasal 1 butir 7). Sedangkan yang dimaksud dengan perusakan lingkungan adalah tindakan yang menimbulkan perubahan langsung atau tidak langsung terhadap sifat-sifat fisik dan atau hayati lingkungan, yang mengakibatkan

lingkungan itu kurang atau tidak berfungsi lagi dalam menunjang pembangunan berkesinambungan (Pasal 1 butir 8).

Penegakan hukum bidangnya luas sekali, tidak hanya bersangkutan paut dengan tindakan-tindakan apabila sudah ada persangkaan telah adanya perbuatan melawan hukum (tindakan represif) akan tetapi juga menjaga kemungkinan akan terjadinya perbuatan melawan hukum (tindakan preventif).

Penegakan hukum yang bersifat preventif berarti, pengawasan aktif dilakukan terhadap kepatuhan terhadap peraturan tanpa kejadian langsung yang menyangkut peristiwa konkrit yang menimbulkan sangkaan bahwa peraturan hukum telah dilanggar. Instrumen bagi penegakan hukum preventif adalah penyuluhan, pemantauan dan penggunaan kewenangan yang sifatnya pengawasan (pengambilan sampel, penghentian mesin-mesin dan sebagainya). Penegak hukum yang utama adalah Pejabat/Aparat Pemerintah Daerah yang berwenang mencegah terjadinya pencemaran lingkungan.

Penegakan hukum yang bersifat represif dilakukan dalam hal ada perbuatan yang melanggar peraturan, penindakan secara pidana umumnya selalu menyusuli pelanggaran peraturan dan biasanya tidak dapat meniadakan akibat pelanggaran tersebut, untuk menghindari penindakan pidana secara berulang-ulang pelaku (pencemar) sendirilah yang harus menghentikan keadaan itu.¹⁴⁾

Di samping itu penegakan hukum lingkungan berkaitan dengan peraturan yang berlaku, yang meliputi tiga bidang hukum, yaitu administratif, perdata dan pidana.

14) Siti Sundari Rangkuti, *Kajian Terhadap Perangkat Hukum Pembangunan Berwawasan Lingkungan*, Majalah: ANDAL, Jakarta: SKREPP (Sekretariat Kerjasama Relawan Pengendalian Pencemaran), 1990, hal.11.

Dengan adanya ketentuan tentang sanksi administratif yang terkait dengan sistem perijinan, serta adanya ketentuan tentang sanksi perdata sebagaimana diatur dalam Pasal 20 Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 dan adanya ketentuan pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 22 Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982, maka seorang pencemar dan/atau perusak dapat menghadapi tiga macam sanksi sekaligus, jadi bersifat kumulatif.¹⁵⁾

Hal ini diatur lebih lanjut dalam Surat Edaran Menteri KLH RI No.03/SE/MENKLH/6/1987 tentang Prosedur Penanggulangan Kasus Pencemaran Dan Perusakan Lingkungan Hidup. Penegakan hukum dalam kasus pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup menurut surat edaran tersebut di atas, melibatkan Menteri Dalam Negeri, Menteri Kehakiman, Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup, Jaksa Agung dan Kepala Kepolisian.

Kelima Instansi Pemerintah di atas sepakat menetapkan prosedur penanggulangan kasus pencemaran dan perusakan lingkungan hidup sebagai berikut:

1. Laporan dari penderita atau anggota masyarakat tentang telah terjadinya pencemaran dan atau perusakan lingkungan disampaikan kepada Aparat Pemerintah Daerah, yang wajib dengan segera meneruskannya kepada Bupati/Walikota/Kepala Daerah Tingkat II dengan tembusan kepada Kepolisian RI. Sedangkan untuk DKI Jakarta laporan diajukan kepada Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta dengan tembusan kepada Kepolisian RI, masing-masing yang membawahi wilayah lokasi terjadinya pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup.
2. Bupati/Walikota/Kepala Daerah Tingkat II setelah menerima laporan tersebut segera

15) Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1994, hal.398.

memberitahukan langkah tindak lanjut kepada Kepolisian RI tentang telah diterimanya laporan tersebut.

3. Setelah menerima laporan di atas, Bupati/Walikota-madia Kepala Daerah Tingkat II segera mengumpulkan bahan/keterangan antara lain tentang:
 - a. Kebenaran laporan tentang telah terjadinya pencemaran lingkungan dan atau kerusakan lingkungan hidup;
 - b. Tingkat pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup yang terjadi;
 - c. Sumber pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup;
 - d. Perkiraan besarnya kerugian yang diderita akibat terjadinya pencemaran dan atau kerusakan lingkungan;
 - e. Penilaian mengenai kemungkinan pencegahan kasus pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup secara musyawarah antara pihak yang dirugikan, pihak yang merugikan dan Aparat Pemerintah yang berwenang.
4. Bahan/keterangan di atas oleh:
 - a. Bupati/Walikota-madia Kepala Daerah Tingkat II dilaporkan kepada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dengan tembusan kepada Kepolisian RI.
 - b. Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta disampaikan kepada Kepolisian RI.
5. Berdasarkan bahan/keterangan yang diterimanya dan atau dari hasil penyelidikan sendiri, Kepolisian RI melakukan penyidikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
6. Berdasarkan hasil penyidikan oleh Kepolisian RI diambil langkah-langkah tuntutan hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
7. Apabila bahan/keterangan menyimpulkan telah terjadinya pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup, maka Bupati/Walikota-madia Daerah Tingkat II melakukan segera upaya:
 - a. Penanggulangan pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup.
 - b. Penuntutan biaya pemulihan lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
8. Tindakan Bupati/Walikota-madia ini tidak menutup kemungkinan diterapkannya sanksi administratif menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku, seperti penghentian sementara atau pencabutan ijin yang bersangkutan.

9. Tindakan tersebut di atas tidak menutup kemungkinan diajukannya gugatan perdata oleh pihak yang berkepentingan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Melihat prosedur yang diatur dalam Surat Edaran Menteri Negara KLH, di atas nampak bahwa penyelesaian kasus pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup dapat diselesaikan dengan cara musyawarah, penyelesaian secara pidana, dan tidak ditutup kemungkinan untuk mengajukan gugatan perdata maupun dikenakan sanksi administratif berupa penghentian sementara atau pencabutan ijin yang bersangkutan.

Penegakan hukum dipengaruhi oleh peranan masyarakat luas dalam mengidentifikasikan apa yang menurut persepsi mereka sebagai kejahatan.

Dalam mempersepsikan sesuatu perbuatan sebagai kejahatan atau bukan, sangat dipengaruhi oleh pengetahuan mereka tentang kejahatan, artinya orang tidak akan memandang suatu kejadian sebagai kejahatan apabila hal tertentu tersebut baginya tidak nampak sebagai kejahatan.¹⁶⁾

Sementara ini orang cenderung menganggap sebagai suatu kejahatan hanya kepada kejahatan-kejahatan konvensional saja dan sangat langka pada kejahatan white collar. Akibatnya penegakan hukumnyapun lebih dipusatkan pada kejahatan-kejahatan konvensional, untuk kejahatan-kejahatan white collar, seperti halnya

16) I.S Susanto, *Kejahatan White Collar dan Pembangunan Masyarakat Adil Makmur*, Majalah: Masalah-masalah Hukum No.3 Tahun 1991, hal.3.

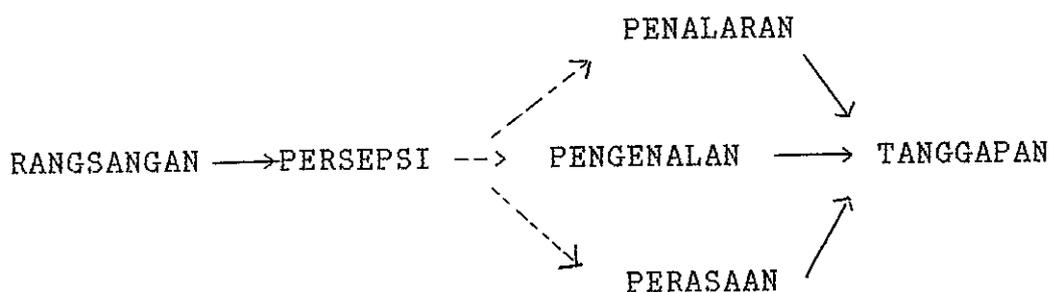
kejahatan lingkungan ini penegakannya bergantung pada adanya laporan dari masyarakat. Apabila masyarakat tidak melaporkan/tidak mempersepsikannya sebagai kejahatan, maka penegak hukumpun juga tidak akan mempersepsikannya sebagai kejahatan. Hal ini disebabkan karena kejahatan bukanlah kualitas perbuatan yang telah dilakukan oleh seseorang, melainkan sebagai akibat diterapkannya peraturan dan sanksi oleh orang lain terhadap si pelanggar (Teori Labeling).

Kejahatan adalah merupakan perbuatan yang oleh orang-orang (Penegak Hukum, Masyarakat/korban) diberikan label demikian, sehingga kejahatan adalah merupakan hasil hubungan interaksi antara pelanggar hukum, masyarakat (korban), dan penegak hukum, yakni hubungan yang bersifat saling mempengaruhi dan berlangsung dalam wadah struktur, politik, sosial, ekonomi dan budaya pada suatu situasi tertentu. Sesuatu perbuatan dapat dikatakan sebagai kejahatan apabila ada Pelanggar yang melakukan perbuatan (jahat), kemudian oleh Masyarakat dilaporkannya, ke Penegak Hukum dan oleh Penegak Hukum diterapi hukum/sanksi. Apabila masyarakat tidak melapor maka tidak dapat disebut sebagai kejahatan. Hal ini disebabkan karena menurut aliran pemikiran kriminologi kritis, kejahatan adalah suatu konstruksi sosial. Kejahatan dan penjahat bukanlah fenomena yang berdiri sendiri yang dapat diidentifikasi dan dipelajari secara obyektif oleh ilmuwan sosial, sebab dia ada

hanya karena hal itu dinyatakan demikian oleh "Masyarakat". Memahami fenomena sosial, budaya, dan tingkah laku manusia tidak cukup hanya dengan merekam apa-apa yang nampak secara eksplisit, melainkan juga harus melihatnya secara keseluruhan dalam totalitas konteksnya.

Sikap dan tingkah laku manusia yang diekspresikan secara eksplisit sesungguhnya merupakan realitas yang sifatnya subyektif-perseptif, sifatnya maknawi dan berada dalam diri manusia itu sendiri. Suatu benda, waktu, tempat, kejadian atau peristiwa tidaklah memiliki makna di dalam dirinya sendiri melainkan diberi makna oleh manusia yang mempersepsinya.

Mengenai proses terbentuknya persepsi dapat diterangkan melalui salah satu teori psikologi yang dikenal dengan teori rangsangan-tanggapan atau "stimulus-respon", yang dapat digambarkan sebagai berikut:¹⁷⁾



17) Bernard Hennessy, *Pendapat Umum*, Jakarta: Erlangga, 1989, hal.117-118.

Persepsi merupakan bagian dari keseluruhan proses yang menghasilkan tanggapan setelah rangsangan diterapkan kepada manusia. Persepsi (*Perception*) dapat didefinisikan sebagai cara manusia menangkap rangsangan. Kognisi (*Cognition*) atau pengenalan adalah cara manusia memberikan arti kepada rangsangan.

Penalaran (*Reason*) adalah proses dengan mana rangsangan dihubungkan dengan rangsangan lainnya pada tingkat pembentukan psikologis. Perasaan (*feeling*) adalah konotasi emosional yang dihasilkan oleh rangsangan, baik sendiri maupun bersama-sama dengan rangsangan lain pada tingkat kognitif atau konseptual.

Penegakan hukum dilaksanakan oleh penegak hukum yang tidak lain adalah manusia. Dalam kenyataan kehidupan sehari-hari kehendak-kehendak hukum itu dilakukan oleh manusia-manusia tadi. Apa yang dikatakan dan dijanjikan oleh hukum pada akhirnya akan menjadi kenyataan di tangan mereka. Penegakan hukum merupakan fungsi dari bekerjanya pengaruh-pengaruh tersebut. Para penegak hukum sebagai kategori manusia akan cenderung untuk memberikan penafsirannya sendiri terhadap tugas-tugas yang harus dilaksanakannya sesuai tingkat dan jenis pendidikannya, kepribadiannya, dan masih banyak lagi faktor-faktor lain yang mempengaruhinya. Sehingga tidaklah aneh apabila orang mengatakan, bahwa bagaimana hukum itu dijalankan sehari-harinya merupakan suatu mitos dan mitos itu setiap hari dibuktikan kebohongannya. Hukum tidak

dijalankan persis sama dengan apa yang tercantum dalam peraturannya, karena dalam kenyataannya antara ketentuan yang tercantum dalam peraturan dengan pelaksanaannya terlalu sering terdapat perbedaan. Hal ini disebabkan karena manusia berbeda dalam kedudukan status sosial, kemakmuran dan sebagainya. Keadaan yang demikian ini mempunyai konsekuensi yang sangat berat bagi penyelenggaraan hukum dalam masyarakat khususnya di bidang penegakan hukum, sehingga asas persamaan kedudukan di dalam hukum sulit untuk terwujud. Tindakan diskriminatif ini terjadi karena adanya struktur kekuasaan yang ada dalam masyarakat. Struktur kekuasaan ini akan menyebabkan adanya perlapisan sosial. Manusia yang ada dalam lapisan bawah akan mendapat tindakan perlakuan yang tidak sama dengan tindakan yang diperlakukan terhadap lapisan atas.

Hal ini disebabkan karena struktur kekuasaan memberikan kesempatan kepada golongan-golongan atau orang-orang yang mempunyai kedudukan yang berkuasa untuk memanfaatkan sumber-sumber daya yang tersedia.¹⁸⁾ Penegakan hukum justru diselenggarakan oleh golongan yang memiliki kekuasaan ini.

Pada masyarakat yang kompleks sejak pembuatan hukumnya, pengaruh dari struktur kekuasaan telah mulai bekerja. Dalam pembuatan hukum itu pihak yang diuntungkan adalah mereka yang lebih kaya yang aktif dalam kegiatan-kegiatan politik. Para raja perusahaan-perusahaan besar akan menikmati

18) Ronny Hanitijo Soemitro, *Masalah-masalah Sosiologi Hukum*, Bandung: Sinar Baru, 1984, hal.71.

keberhasilan mereka dalam menelorkan Undang-undang yang menguntungkan mereka, sebaliknya kepentingan-kepentingan dari rakyat biasa akan dikesampingkan, atau kurang mendapat penekanan.¹⁹⁾

Kalau dilihat dari perundang-undangan yang ada dewasa ini, maka sebagian besar adalah Undang-undang yang mengatur tentang kejahatan-kejahatan warungan dan sangat langka pada perundang-undangan yang mengatur tentang kejahatan white collar. Akibatnya penegakan hukumnyapun lebih banyak diarahkan pada kejahatan-kejahatan konvensional. Kalaupun terjadi kejahatan white collar maka biasanya pelakunya akan diperlakukan tidak sama dengan perlakuan terhadap pelaku kejahatan konvensional.

Penegakan hukum juga merupakan suatu kegiatan organisasi, sehingga tindakan orang-orang atau golongan-golongan tersebut tidak lepas dari organisasi di mana mereka menjadi anggotanya. Dari tujuan organisasi dapat diketahui apa yang dikehendaki dan apa yang ingin dilakukan oleh organisasi itu. Dari tujuan organisasi penegak hukum, dapat diketahui bagaimana bekerjanya organisasi penegak hukum itu.

Tujuan organisasi penegakan hukum menentukan tingkah laku organisasi. Oleh karena organisasi penegakan hukum harus hidup di tengah-tengah masyarakat sekaligus harus melayani masyarakat, maka

19) Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Bandung: Sinar Baru, tt, hal.57.

tujuan itu juga berfungsi untuk menuntun organisasi agar selamat dalam menjalankan tugasnya di tengah-tengah masyarakat. Proses penyesuaian yang demikian ini menimbulkan gejala yang oleh William B. Chambliss dan Robert B. Seidman disebut sebagai "goal substitution" dan "goal displacement".

Dalam goal substitution tujuan formal digantikan dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan dan langkah-langkah yang lebih menguntungkan organisasi yang berkuasa serta yang menghambat dan mencegah ancaman terhadap organisasi itu. Pada goal displacement tujuan-tujuan organisasi yang sudah disetujui dan diterima dikesampingkan demi tujuan-tujuan yang lain.

Melalui goal substitution dan goal displacement tercermin hubungan proses resiprositas antara badan-badan penegak hukum dengan masyarakat, karena badan-badan itu berusaha menarik keuntungan dari masyarakat dan menekan hambatan dan ancaman yang ditujukan kepadanya, maka penegakan hukum dapat cenderung meringankan golongan-golongan yang memiliki kekuasaan dan memberatkan golongan-golongan yang tidak memiliki kekuasaan. Golongan-golongan yang mempunyai kekuasaan memperoleh keuntungan karena badan penegak hukum meragukan golongan yang tidak memiliki kekuasaan untuk melakukan tindakan resiprositas.²⁰⁾

Selanjutnya Chambliss dan Seidman berpendapat bahwa suatu masyarakat yang secara murni diatur oleh hukum merupakan sesuatu yang ideal yaitu sesuatu yang tidak mungkin dapat dicapai.²¹⁾ Diskresi tidak dapat sama sekali dihindarkan.

Hal ini tidak bisa dipungkiri lagi bahwa ketidaksamaan memang secara sadar atau tidak telah

20) *Ibid*, hal.64-72

21) Ronny Hanitijo Soemitro, *Op cit*, hal.70.

dianut dalam sistem hukum kita. Mulai dari penyidikanpun sebenarnya Polisi sudah mempunyai hak untuk melakukan diskriminasi dengan adanya wewenang diskresi pada dirinya. Seleksi dari laporan-laporan dan pengaduan yang masuk ke kantor Polisi untuk dilakukan Penyidikan atau tidak, telah dimulai sejak pemeriksaan pendahuluan

Adanya kebebasan yang seolah-olah dilegalisasi oleh Undang-undang berakibat membiarkan terjadinya ketidaksamaan hukum. Secara disadari atau tidak pandangan-pandangan pribadi dari penegak hukum yang bersangkutan, akan mempengaruhi keputusan-keputusannya demikian pula dengan tingkat sosial, tingkat pendidikan, keagamaan, lingkungan, gaji, budaya, akan sangat berpengaruh dalam putusan-putusan yang diambil, sehingga seringkali pada kantor polisi yang satu dengan kantor polisi yang lain terjadi perbedaan prosentase dalam melakukan penyidikan. Ada kantor polisi yang tingkat diskresinya tinggi, ada yang rendah. Hal ini bisa difahami karena wewenang ini secara formal memang diijinkan.

Salah satu ciri penegakan hukum dalam masyarakat modern yang dianggap menonjol, adalah sifat birokratisnya, melalui cara-cara birokratis ini ingin dicapai efisiensi yang otomatis, sehingga pembuatan keputusan-keputusan benar-benar berjalan secara lancar dan sekedar merupakan kegiatan rutin.²²⁾

22) Satjipto Rahardjo, *Op cit*, hal.45.

Peter M. Blau dan Marshall W. Meyer berpendapat bahwa spesialisasi, hierarki wewenang, sistem peraturan, dan hubungan yang tidak bersifat pribadi merupakan ciri-ciri dasar dari suatu organisasi birokrasi. Selanjutnya ditambahkan oleh beliau bahwa:

agar bisa melakukan koordinasi yang efektif diperlukan suatu disiplin kerja yang tidak berlangsung kalau diawasi saja, tetapi yang bisa berjalan seiring dengan proses kerja organisasi itu sendiri. Inilah fungsi dari peraturan dan perundang-undangan yang mengatur pelaksanaan pekerjaan. Efisiensi juga akan terganggu bila keputusan-keputusan administratif dipengaruhi oleh penilaian-penilaian yang emosional dan bersifat pribadi. Untuk menghindarkan hal yang mengganggu efisiensi adalah dengan menjauhkan semua pola hubungan yang bersifat pribadi (interpersonal relationships) yang ditandai oleh ikatan-ikatan emosional dan hierarki administratif.²³⁾

Sebagai suatu sistem (atau sub sistem dari sistem kemasyarakatan), hukum mencakup struktur, substansi dan kebudayaan.²⁴⁾ Struktur mencakup wadah atau pun bentuk dari sistem tersebut seperti: tatanan lembaga-lembaga hukum formal, hubungan antar lembaga, hak-hak dan kewajibannya dan sebagainya. Substansi mencakup isi norma-norma hukum beserta perumusannya maupun acara untuk menegakkannya yang berlaku bagi pelaksana hukum maupun pencari keadilan. Kebudayaan (sistem) hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku.

23) Peter M. Blau dan Marshall W. Meyer, *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*, Jakarta: UI Press, 1987, hal.10-13.

24) Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: CV Rajawali, 1983, hal.38.

F. Metode Penelitian

1. Taraf penelitian:

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif dipilih karena melalui pendekatan ini diharapkan dapat dihasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati.

penelitian deskriptif yang dimaksud adalah penelitian dengan melukiskan suatu keadaan atau peristiwa. Cara pendekatan ini dimaksudkan untuk dapat memberikan gambaran tentang seluk beluk kejahatan pencemaran lingkungan, pelakunya, dan proses bekerjanya hukum lingkungan, dalam penyelesaian kasusnya, dengan cara mengumpulkan, mengklasifikasikan, menganalisis, dan menafsirkan fakta-fakta (kejahatan) serta hubungannya dengan fakta-fakta yang lain seperti fakta sosial, politik, ekonomi, budaya, dan struktur, yang ada di Kotamadia Semarang, yang dilakukan dengan menggunakan metode ilmiah.

Fakta-fakta yang ada kemudian digambarkan dengan suatu interpretasi, evaluasi dan pengertian umum.

Adapun alasan mengapa menggunakan pendekatan kualitatif adalah karena:

1. penelitian ini ingin menjelaskan adanya kenyataan-kenyataan sebagai keutuhan yang tidak

- dapat difahami jika dipisahkan dari konteksnya.²⁵⁾
2. penelitian ini ingin memahami makna yang mendasari tingkah laku partisipan.²⁶⁾
 3. penelitian ini menghendaki terfokus pada interaksi manusia dan proses-proses yang mereka gunakan.²⁷⁾

Dalam penelitian kualitatif, peneliti tidak mengandalkan diri pada angka-angka yang merupakan reduksi dari berbagai perilaku manusia, tapi pemahamannya pada "makna" yang diberikan oleh subyek penelitiannya pada berbagai situasi yang alami/natural setting.²⁸⁾

Adapun tahap-tahap penelitian yang telah dilakukan adalah sebagai berikut:

- a. Tahap orientasi/eksplorasi yang bersifat menyeluruh.
- b. Tahap melakukan eksplorasi secara terfokus.

25) Lexy J.Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 1994, hal.4.

26) Sanapiah Faisal, *Penelitian Kualitatif Dasar-dasar Dan Aplikasi*, Malang: Yayasan Asih Asah Asuh, 1990, hal.22.

27) *Loc Cit*

28) Harkristuti Harkrisnowo, *Metodologi Penelitian Dalam Kriminologi: Beberapa Alternatif*, Makalah yang disampaikan dalam: Penataran Hukum Pidana dan Kriminologi, yang diselenggarakan oleh FH UNDIP, di Bandung, 14-29 November 1994, hal.8.

c. Tahap mengecek atau mengkonfirmasi hasil/temuan penelitian.²⁹⁾

2. Metode pendekatan:

Menurut metode pendekatannya, penelitian ini termasuk dalam penelitian yuridis sosiologis, yaitu:

pendekatan terhadap hukum dengan mengidentifikasi dan mengkonsepsikan hukum sebagai suatu institusi sosial yang riil dan fungsional dalam sistem kehidupan bermasyarakat yang terjadi dari perilaku-perilaku anggota-anggota masyarakat yang mempola.³⁰⁾

Dalam hal ini perilaku dari masyarakat penegak hukum, masyarakat pengusaha industri dan masyarakat korban pencemaran lingkungan dalam memahami dan berinteraksi dalam bekerjanya hukum, khususnya ketentuan mengenai kejahatan pencemaran lingkungan (Pasal 20 dan Pasal 22 UU No.4 Tahun 1982).

3. Lokasi Penelitian:

Lokasi penelitian dilakukan di wilayah Kotamadia Semarang, dipilihnya Kotamadia Semarang sebagai lokasi penelitian disebabkan karena di samping faktor dana, personal dan waktu juga karena Kotamadia Semarang dalam proses perkembangannya banyak dipengaruhi oleh kondisi dan potensi

29) Sanapiah Faisal, *Op Cit*, hal.45.

30) Ronny Hanitijo Soemitro, *Perbandingan antara Penelitian Hukum Normatif dengan Penelitian Hukum Empiris*, Majalah: Masalah-masalah Hukum No.9 Tahun 1991, hal.44.

lingkungan hidup yang ada, sehingga membentuk kota Semarang sebagai kota pegunungan dan kota pantai yang berkembang dengan pesat. Salah satu potensi sumber daya alam dan lingkungan hidup yang memberikan arah dan bentuk kota Semarang adalah daerah pengaliran sungai yang banyak mengalir pada hampir di semua wilayah kota Semarang, yaitu tidak kurang dari 13 sungai, dengan daerah pengalirannya melalui daerah pemukiman, industri, pertanian maupun pertambangan.

Daerah aliran sungai tersebut antara lain:

- a. Sungai Garang dan Sungai Kreo dengan anak-anak sungai yang bermata air di daerah Gunung Ungaran Kabupaten Semarang.
- b. Sungai Babon yang berasal dari beberapa anak sungai di sekitar Gunung Butak Ungaran, yang mengalir di wilayah timur kota Semarang.
- c. Sungai Tapak, Sungai Karanganyar dan Sungai Mangkang yang bermuara di pantai utara Jawa dan mengalir di wilayah barat kota Semarang.
- d. Sungai Semarang dan Sungai Siangker yang bermuara di sepanjang pantai utara Jawa dengan daerah pengalirannya melalui pusat kota Semarang.
- e. Sungai Beringin, Sungai Tempuran dan Sungai Mijen dengan mata air di Gunung Ungaran Kabupaten Semarang yang dalam pengalirannya melalui daerah pemukiman dan pertanian di kecamatan Mijen.

Sungai-sungai tersebut mempunyai peran yang relatif cukup besar dan fungsi strategis bagi kesejahteraan masyarakat dan bagi pembangunan yang berkelanjutan, yaitu sebagai:

- a. sumber air untuk memenuhi kebutuhan air bagi berbagai keperluan, yaitu: sumber suplai air baku air minum (PDAM), sumber air baku industri, dan sumber air untuk pengairan lahan pertanian.
- b. sumber daya perikanan dan pariwisata.
- c. tempat pembuangan limbah domestik dan non domestik dari institusi industri, hotel dan rumah sakit.
- d. bagian dari habitat tempat tinggal manusia.

Dari hasil pemantauan Bapedalda Kodya Dati II Semarang, bersama Balai Pengembangan dan Penelitian Industri (BPI) Semarang, terhadap kualitas air sungai di Kodia Dati II Semarang, dapat diketahui bahwa sebagian besar dari kualitas air sungai tersebut cenderung mengalami penurunan secara konsisten, sebagai akibat pengaruh dari aktivitas berbagai institusi yang dalam kegiatan usahanya kurang memperhatikan dan memperhitungkan kelestarian dan keseimbangan lingkungan, seperti: industri, hotel, rumah sakit, pertanian, pertambangan dan peternakan, sehingga banyak dari fungsi-fungsi sungai tersebut tidak dapat terpenuhi lagi atau sudah menghadapi ancaman yang cukup serius.

Salah satu sungai yang diketahui kualitas airnya telah menunjukkan kondisi tercemar adalah sungai Babon, hal ini ditunjukkan dengan rendahnya kandungan oksigen terlarut serta tingginya kandungan BOD, COD, dan senyawa-senyawa pencemar lainnya, akibat dari pemanfaatan sungai Babon sebagai tempat pembuangan limbah.

Berdasarkan alasan tersebut di atas, peneliti bermaksud untuk meneliti penyelesaian kasus pencemaran air di daerah aliran sungai Babon tersebut.

4. Populasi dan sampel penelitian:

Populasi dalam penelitian ini adalah masyarakat, yaitu: masyarakat pengusaha industri, masyarakat korban dan masyarakat penegak hukum, yang berperan dalam penyelesaian kasus pencemaran air sungai Babon di Kotamadia Semarang.

Dalam suatu penelitian sebenarnya tidak perlu untuk meneliti semua obyek atau semua gejala atau semua individu atau semua kejadian atau semua unit, untuk dapat memberi gambaran yang tepat dan benar mengenai keadaan populasi itu, tetapi cukup diambil sebagian saja untuk diteliti sebagai sampel.³¹⁾

Penelitian kualitatif tidak bertujuan untuk merumuskan karakteristik populasi atau untuk menarik inferensi yang berlaku bagi suatu populasi.

Penelitian kualitatif bertolak dari asumsi tentang realitas sosial yang bersifat unik, kompleks dan ganda. Padanya terdapat regularitas atau pola tertentu, namun penuh dengan variasi,

31) Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990, hal.44.

karenanya kegiatan penelitian harusnya secara sengaja memburu informasi seluas mungkin ke arah keragaman/variasi yang ada. Bila dari semua variasi telah diperoleh informasi yang maksimal, maka tujuan melasah mereka sudah dapat dikatakan terpenuhi.³²⁾

Untuk itu konsep sampel dalam penelitian kualitatif berkaitan dengan bagaimana memilih informan tertentu yang dapat memberikan informasi yang mantap dan terpercaya mengenai elemen-elemen yang ada. Oleh karenanya digunakan metode penarikan sampel purposive non random sampling.

Jumlah sampel/informan bisa sangat sedikit (beberapa orang saja), tetapi bisa juga sangat banyak. Itu sangat tergantung pada:

- (1) pemilihan informannya itu sendiri, dan
- (2) kompleksitas/keragaman fenomena yang distudi.

Yang menjadi kepedulian peneliti adalah tuntasnya perolehan informasi dengan keragaman variasi yang ada.³³⁾

Berhubung penelitian ini dianalisa dengan menggunakan analisa kualitatif sedangkan penelitian kualitatif berkaitan dengan prosedur memburu informasi sebanyak karakteristik elemen yang berkaitan dengan apa yang ingin diketahui peneliti, maka peneliti memandang perlu memulainya dari informan tertentu sebagai sampel awalnya.

32) Sanapiah Faisal, *Op Cit*, hal.56.

33) *Ibid*, hal.57.

Adapun informan sebagai responden yang telah diwawancarai, adalah:

- a. Aparat Bapedalda Tingkat II Kotamadia Semarang, yang diwakili oleh empat orang dari enam orang staf Bapedalda yang menjadi petugas lapangan di daerah aliran sungai Babon Semarang.
- b. Kepala Unit Serse Ekonomi, Poltabes Semarang.
- c. Tiga orang, wakil tiga perusahaan (dari enam perusahaan) pencemar lingkungan di daerah aliran sungai Babon Semarang.
- f. Dua orang korban pencemaran lingkungan di daerah aliran sungai Babon Semarang, yang mewakili masyarakat dalam penyelesaian kasusnya.
- g. Direktur LBH Semarang sebagai wakil LSM yang pernah berperan serta dalam menangani kasus pencemaran lingkungan di daerah aliran sungai Babon Semarang.
- f. Kepala Pusat Penelitian Lingkungan Hidup UNDIP Semarang.
- h. Seorang anggota DPRD Tk I Propinsi Jawa Tengah Komisi C, yang pernah menangani kasus pencemaran lingkungan di daerah aliran sungai Babon Semarang.
- i. Aparat Biro Lingkungan Hidup Propinsi Jawa Tengah, yang diwakili dua orang stafnya yang pernah menangani kasus pencemaran lingkungan di daerah aliran sungai Babon Semarang.

5. Sumber data

Data yang digunakan dalam penelitian ini diambil dari 2 sumber data, yaitu :

a. Data primer

Diperoleh langsung dari responden yang menjadi sampel yaitu, seperti yang telah disebutkan di atas.

b. Data sekunder

Diperoleh dari laporan-laporan, berita acara pemeriksaan, buku-buku literatur dan Undang-undang yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

6. Metode pengumpulan data

Untuk memperoleh data, digunakan metode wawancara tidak berstruktur, yaitu pertanyaan diajukan secara lebih bebas dan leluasa tanpa terikat oleh daftar pertanyaan yang telah dipersiapkan sebelumnya, dengan tujuan agar arahnya bisa lebih luwes dan terbuka, sehingga dapat diperoleh informasi yang lebih banyak, dan pembicaraannya pun tidak terlampau terpaku yang dapat menjenuhkan informan yang diteliti.

7. Analisis Data

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini bergerak secara induktif, yaitu dari data/fakta menuju ke tingkat abstraksi yang lebih tinggi, termasuk juga melakukan sintesis dan mengembangkan teori.

Adapun teknik analisisnya dimulai dari analisis domain, yang dilakukan pada tahap eksplorasi menyeluruh. Analisis taksonomis dan komponensial pada tahap eksplorasi terfokus, dan analisis tema yang dilakukan setelah kegiatan pengumpulan dan analisis data di lapangan. Analisis tema ini dimaksudkan untuk mencari benang merah antara gambaran umum tentang persepsi masyarakat terhadap penegakan hukum lingkungan yang diperoleh dari informan di lapangan, dengan teori-teori yang mendukung persepsi masyarakat dan teori-teori penegakan hukum lingkungan.

G. Sistematika Penulisan

Bertitik tolak dari permasalahan yang diteliti seperti telah dikemukakan di atas, maka sistematika penulisan tesis ini dimulai dengan menguraikan Bab I sebagai Pendahuluan, yang berisi mengenai Latar Belakang Penulisan Tesis, yang diikuti dengan Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, dan Kegunaan Penelitian tesis ini. Selanjutnya untuk memperoleh gambaran ringkas mengenai pokok pikiran penulis, dalam Bab I juga disertakan mengenai Kerangka Pemikiran, kemudian dalam bab I juga dibahas mengenai Metode Penelitian yang digunakan sebagai alat untuk menentukan langkah-langkah penulisan dalam pencarian dan analisis data dalam mewujudkan kerangka pemikiran secara lebih konkrit.

Bab II peneliti bahas mengenai tinjauan pustaka yang mendukung penelitian ini, yang selanjutnya kajian tersebut dipergunakan untuk menganalisis data dalam tesis ini. Bab II terdiri dari 3 (tiga) sub bab, yaitu sub bab mengenai Tinjauan Umum tentang Hukum dan Penegakan Hukum, yang menyajikan bagaimana idealnya hukum dan penegakan hukum bekerja di dalam masyarakat. Sub bab selanjutnya mengenai Pengertian Hukum Lingkungan, yang mencoba menguraikan secara teoritis pendapat-pendapat sarjana mengenai pengertian hukum lingkungan. Terakhir adalah sub bab mengenai Penegakan Hukum Lingkungan, yang mencoba menggambarkan bagaimana bekerjanya hukum lingkungan secara ideal sebagai lembaga yang seharusnya memberikan perlindungan secara optimal terhadap hak-hak setiap orang, dan lingkungan itu sendiri.

Sedangkan Bab III peneliti bahas mengenai hasil penelitian dan analisis, Bab ini merupakan inti dalam tesis ini, karena di dalamnya diuraikan dan dianalisis mengenai temuan-temuan di lapangan sehubungan dengan Persepsi Masyarakat Terhadap Penegakan Hukum Lingkungan. Untuk memudahkan pemahaman atas uraian dalam bab ini, maka dibagi dalam beberapa sub bab, yang saling berkaitan satu dengan yang lainnya. Pada dasarnya sub bab-sub bab yang ada dimaksudkan untuk menjawab permasalahan sebagaimana dirumuskan dalam Bab I.

Sub bab pertama yaitu: Gambaran Umum Perusahaan dan Pencemaran Lingkungan di Kotamadia Semarang, menguraikan secara empiris perlakuan perusahaan industri yang ada di Kotamadia Semarang dalam melakukan pencemaran lingkungan. Sub bab kedua adalah Bapedalda Kotamadia Daerah Tingkat II Semarang, yang menguraikan tentang Bapedalda sebagai ujung tombak dari proses penegakan hukum lingkungan, badan yang mendapat tugas oleh SK Gubernur sebagai Badan pengendalian dampak lingkungan di Kotamadia Semarang. Sub bab ketiga adalah Penyelesaian Kasus Pencemaran Di Daerah Aliran Sungai Babon Semarang, yang menggambarkan bagaimana penyelesaian kasus pencemaran air dilaksanakan oleh aparat penegak hukum yang ditunjuk. Sub bab selanjutnya adalah mengenai Persepsi Masyarakat terhadap Kejahatan Pencemaran dan Penegakan Hukum Lingkungan, yang menggambarkan bagaimana pemahaman masyarakat korban, masyarakat industri dan masyarakat penegak hukum/birokrat terhadap kejahatan lingkungan dan penegakannya. Sub bab yang terakhir adalah Pengaruh Kondisi Struktur Politik, Sosial, Ekonomi, Budaya Terhadap Penegakan Hukum Lingkungan Di Kotamadia Semarang, dalam sub bab ini dapat dilihat bagaimana kondisi struktur politik, sosial, ekonomi, budaya mempengaruhi penegakan hukum sejak hukum itu dibuat sampai dalam pelaksanaannya.

Uraian dalam sub bab pertama, kedua dan ketiga merupakan gambaran umum penegakan hukum dilaksanakan

di Kotamadia Semarang. Sub bab keempat dimaksudkan untuk menjawab permasalahan yang pertama dalam tesis ini, sedangkan sub bab kelima dimaksudkan untuk menjawab permasalahan yang kedua dalam tesis ini.

Bab IV, merupakan bab penutup, yang berisi mengenai Kesimpulan dan Saran, dari apa yang telah dibahas dalam bab-bab terdahulu.

Akhirnya sebagai pertanggungjawaban ilmiah penulisan tesis ini, pada bagian akhir disertakan Daftar Pustaka yang dipergunakan sebagai dasar acuan dalam penulisan tesis ini.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum tentang Hukum dan Penegakan Hukum

Hukum terutama dapat dilihat bentuknya melalui kaidah-kaidah yang dirumuskan secara eksplisit. Di dalam kaidah-kaidah atau peraturan-peraturan hukum itulah terkandung tindakan-tindakan yang harus dilaksanakan, yang tidak lain berupa penegakan hukum. Dalam kenyataan kehidupan sehari-hari, kehendak-kehendak hukum itu dilakukan melalui aparat penegak hukum yang nota bene adalah manusia. Manusia yang menjalankan penegakan hukum itu benar-benar menempati kedudukan yang penting dan menentukan dalam proses ini. Apa yang dikatakan dan dijanjikan oleh hukum, pada akhirnya akan menjadi kenyataan di atau melalui tangan manusia-manusia tadi.

Membicarakan masalah penegakan tidak berarti membicarakan bagaimana hukumnya, melainkan apa yang dilakukan oleh aparat penegak hukum dalam menghadapi masalah-masalah dalam penegakan hukum.¹⁾

Sebagai suatu sistem (atau sub sistem dari sistem kemasyarakatan), hukum mencakup struktur, substansi dan kebudayaan.²⁾

1) Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Bandung: Alumni, 1986, hal.113.

2) Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: CV Rajawali, 1983, hal.38.

Struktur mencakup wadah atau pun bentuk dari sistem tersebut seperti: tatanan lembaga-lembaga hukum formal, hubungan antar lembaga, hak-hak dan kewajibannya dan sebagainya. Substansi mencakup isi norma-norma hukum beserta perumusannya maupun acara untuk menegakkannya yang berlaku bagi pelaksana hukum maupun pencari keadilan. Kebudayaan (sistem) hukum, mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku.

Apabila kita membicarakan masalah penegakan hukum hanya berpegangan pada keharusan-keharusan sebagaimana tercantum dalam ketentuan-ketentuan hukum, maka kita hanya akan memperoleh gambaran stereotipis yang kosong. Ia baru menjadi berisi manakala dikaitkan pada pelaksanaannya yang konkret oleh manusia.³⁾

Ditambahkan oleh Van Doorn bahwa:

manusia cenderung untuk memberikan tafsirannya sendiri mengenai fungsinya dalam organisasi, berdasarkan kepribadiannya, asal usul sosial dan tingkat pendidikannya, kepentingan ekonominya serta keyakinan politik dan pandangan hidupnya sendiri.⁴⁾

Oleh karena itu dalam menjalankan tugasnya penegak hukum harus bertindak sesuai dengan aturan Undang-undang, diantaranya penegak hukum harus mematuhi suatu asas yang mengatur perlindungan terhadap keluhuran harkat serta martabat manusia yang telah diletakkan di dalam Undang-undang tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman

3) Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Bandung: Sinar Baru, tt, hal.26.

4) *Loc Cit*

(Undang-undang No.14 Tahun 1970). Salah satunya ialah asas perlakuan yang sama atas setiap orang di muka hukum dengan tidak mengadakan perbedaan perlakuan.

Sehubungan dengan adanya asas persamaan kedudukan didalam hukum yang terdapat dalam Undang-undang, bahkan dalam Undang-undang Dasar 1945 ialah: "Bahwa setiap warganegara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan, serta wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya", maka jelaslah bahwa penghayatan pengamalan dan pelaksanaan hak asasi manusia maupun hak serta kewajiban warganegara untuk menegakkan keadilan tidak boleh ditinggalkan oleh setiap warga-negara, setiap penyelenggara negara, setiap lembaga kenegaraan dan lembaga kemasyarakatan baik di pusat maupun di daerah (Penjelasan Umum UUD 1945).

Pada umumnya orang merasa kuat jika ada perlindungan dalam perundang-undangan, yang diharapkan dapat mencegah kesewenang-wenangan tetapi dalam kenyataannya tidaklah demikian. Pelanggaran masih sering terjadi, karenanya dibutuhkan mental petugas yang baik. Dengan tetap berpegang teguh pada asas-asas hukum yang berlaku. Dalam menegakkan Hukum, Penegak Hukum diwajibkan memperlakukan sama dalam arti dilarang membeda-bedakan orang, ras, agama, atau lapisan sosial dari tersangka/terdakwa.

Baik tersangka, terdakwa, dan aparat Penegak Hukum adalah sama-sama warga negara yang sama hak, kedudukan dan kewajibannya di depan hukum yakni

sama-sama bertujuan mencari dan mewujudkan kebenaran dan keadilan. Dan siapa sajakun yang melakukan pelanggaran hukum akan mendapat perlakuan yang sama tanpa perbedaan. Peraturan hukum yang diterapkan kepada seseorang mesti diterapkan kepada orang lain dalam kasus yang sama tanpa membedakan pangkat, golongan, agama, dan kedudukan.⁵⁾

Dari penelitian-penelitian yang ada sering di dapat suatu kesimpulan bahwa: "Mereka yang berasal dari lingkungan-lingkungan yang lebih rendah rata-rata mendapat perlakuan yang lebih jelek dibandingkan dengan mereka yang berasal dari lingkungan-lingkungan yang lebih tinggi".⁶⁾

Penegakan hukum juga dipengaruhi oleh peranan masyarakat luas dalam mengidentifikasikan apa yang menurut persepsi mereka sebagai kejahatan. Dalam mempersepsikan sesuatu perbuatan sebagai kejahatan atau bukan, sangat dipengaruhi oleh pengetahuan mereka tentang kejahatan, artinya orang tidak akan memandang suatu kejadian sebagai kejahatan apabila hal tertentu tersebut baginya tidak nampak sebagai kejahatan.⁷⁾

Sementara ini orang cenderung menganggap sebagai suatu kejahatan hanya kepada kejahatan-kejahatan konvensional saja dan sangat langka pada kejahatan white collar. Akibatnya penegakan hukumnya-pun lebih dipusatkan pada kejahatan-kejahatan konvensional, untuk kejahatan-kejahatan white collar,

5) M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP*, Jakarta: Pustaka Kartini, 1988, hal.1-2.

6) Roeslan Saleh, *Benarkah Peradilan Pidana Mencerminkan Ketidaksamaan Dalam Penerapan Hukum*, Makalah, 1995, hal.6.

7) I.S Susanto, *Kejahatan White Collar dan Pembangunan Masyarakat Adil Makmur*, Majalah: Masalah-masalah Hukum No.3 Tahun 1991, hal.3.

seperti halnya kejahatan lingkungan penegakannya bergantung pada adanya laporan dari masyarakat. Apabila masyarakat tidak melaporkan/tidak mempersepsikannya sebagai kejahatan, maka penegak hukumpun juga tidak akan mempersepsikannya sebagai kejahatan.

Hal ini disebabkan karena:

Deviance is not a quality of the act the persons commits, but rather a consequence of the application by others of rules and sanctions to an "offender". (kejahatan bukanlah kualitas perbuatan yang telah dilakukan oleh seseorang, melainkan sebagai akibat diterapkannya peraturan dan sanksi oleh orang lain terhadap si pelanggar).⁸⁾

Kejahatan, menurut aliran pemikiran kriminologi kritis (teori labeling) tersebut di atas merupakan perbuatan yang oleh orang-orang (Penegak Hukum, Masyarakat/korban) diberikan label demikian, sehingga kejahatan adalah merupakan hasil hubungan interaksi antara pelanggar hukum, masyarakat (korban), dan penegak hukum, yakni hubungan yang bersifat saling memengaruhi dan berlangsung dalam wadah struktur, politik, sosial, ekonomi dan budaya pada suatu situasi tertentu. Sesuatu perbuatan dapat dikatakan sebagai kejahatan apabila ada Pelanggar yang melakukan perbuatan (jahat), kemudian oleh Masyarakat dilaporkannya, ke Penegak Hukum dan oleh Penegak Hukum diterapi hukum/sanksi.

8) Howard S. Becker, *outsiders*, London: Free Press, 1973, hal.9.

Hal ini disebabkan karena menurut aliran pemikiran kriminologi kritis, kejahatan adalah suatu konstruksi sosial. Kejahatan dan penjahat bukanlah fenomena yang berdiri sendiri yang dapat diidentifikasi dan dipelajari secara obyektif oleh ilmuwan sosial, sebab dia ada hanya karena hal itu dinyatakan demikian oleh "Masyarakat".

Memahami fenomena sosial, budaya, dan tingkah laku manusia tidak cukup hanya dengan merekam apa-apa yang nampak secara eksplisit, melainkan juga harus melihatnya secara keseluruhan dalam totalitas konteksnya. Segenap tingkah laku manusia yang tampak secara eksplisit (sebagai fakta) tidak dapat dilepaskan begitu saja dari segenap konteks yang melatarbelakanginya. Sikap dan tingkah laku manusia yang diekspresikan secara eksplisit sesungguhnya merupakan realitas yang sifatnya subyektif-perseptif, sifatnya maknawi dan berada dalam diri manusia itu sendiri. Suatu benda, waktu, tempat, kejadian atau peristiwa tidaklah memiliki makna di dalam dirinya sendiri melainkan diberi makna oleh manusia yang mempersepsinya.

Karena realitas itu bersifat maknawi yang subyektif-perseptif, maka tingkah laku manusia barulah bisa dimengerti secara baik dan benar bila ditempatkan dalam kerangka makna yang dipersepsi oleh manusia pelakunya. Maka, sesuatu dalam pandangan dan persepsi seseorang selamanya bersifat sosial dan kultural

(merupakan kesadaran sosial dan budaya) yang diperoleh melalui proses inferensi dari rentangan pengalaman sosial dan budayanya sehari-hari. Keragaman dan intensitas pengalaman tersebut berbeda-beda antara manusia satu dengan manusia lainnya, atau antara kelompok manusia satu dengan kelompok manusia lainnya.

Menurut Weber, tingkah laku manusia yang tampak merupakan konsekuensi-konsekuensi dari sejumlah pandangan atau doktrin yang "hidup di kepala" manusia pelakunya. Jadi ada sejumlah pengertian, batasan-batasan, atau kompleksitas makna yang "hidup di kepala" manusia pelaku, yang membawa konsekuensi-konsekuensi pada tingkah laku yang terekspresi secara eksplisit.⁹⁾

Suatu teori yang dapat menjelaskan tingkah laku manusia melalui analisis makna ini salah satunya adalah teori Interaksionis simbolik, yang bersandar pada tiga buah premis:

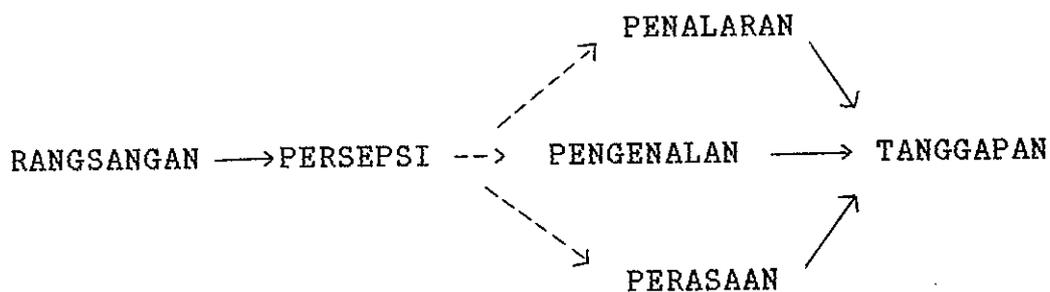
pertama, manusia itu berbuat ke arah sesuatu atas dasar makna yang melekat pada sesuatu itu. kedua, makna tentang sesuatu berkembang dari atau melalui interaksi antar manusia dalam kehidupan sehari-hari. ketiga, makna-makna tersebut dipegang, dijadikan acuan, dan diinterpretasikan oleh seseorang dalam berhubungan dengan sesuatu yang dihadapinya. Ia digunakan sebagai acuan untuk menafsirkan suatu situasi, keadaan, benda, atau lainnya dalam kehidupan sehari-hari.¹⁰⁾

Oleh sebab itu, untuk mempelajari tingkah laku manusia, kita harus mepedulikan sistem makna yang diacu oleh manusia pelaku yang sedang diteliti.

9) Sanapiah Faisal, *Penelitian Kualitatif Dasar-dasar Dan Aplikasi*, Malang: Yayasan Asih Asah Asuh, 1990, hal.13.

10) *Ibid*, hal.15.

Adapun bagaimana proses terbentuknya persepsi, dapat diterangkan melalui salah satu teori psikologi yang dikenal dengan teori rangsangan-tanggapan atau "*stimulus-respon*", yang dapat digambarkan sebagai berikut: 11)



Persepsi merupakan bagian dari keseluruhan proses yang menghasilkan tanggapan setelah rangsangan diterapkan kepada manusia. Persepsi (*Perception*) dapat didefinisikan sebagai cara manusia menangkap rangsangan. Kognisi (*Cognition*) atau pengenalan adalah cara manusia memberikan arti kepada rangsangan.

Penalaran (*Reason*) adalah proses dengan mana rangsangan dihubungkan dengan rangsangan lainnya pada tingkat pembentukan psikologis. Perasaan (*feeling*) adalah konotasi emosional yang dihasilkan oleh

11) Bernard Hennessy, *Pendapat Umum*, Jakarta: Erlangga, 1989, hal.117-118.

rangsangan, baik sendiri maupun bersama-sama dengan rangsangan lain pada tingkat kognitif atau konseptual.

Penegakan hukum dilaksanakan oleh penegak hukum yang tidak lain adalah manusia. Dalam kenyataan kehidupan sehari-hari kehendak-kehendak hukum itu dilakukan oleh manusia-manusia tadi. Apa yang dikatakan dan dijanjikan oleh hukum pada akhirnya akan menjadi kenyataan di tangan mereka. Penegakan hukum merupakan fungsi dari bekerjanya pengaruh-pengaruh tersebut. Para penegak hukum sebagai kategori manusia akan cenderung untuk memberikan penafsirannya sendiri terhadap tugas-tugas yang harus dilaksanakannya sesuai tingkat dan jenis pendidikannya, kepribadiannya, dan masih banyak lagi faktor-faktor lain yang mempengaruhinya. Sehingga tidaklah aneh apabila orang mengatakan, bahwa bagaimana hukum itu dijalankan sehari-harinya merupakan suatu mitos dan mitos itu setiap hari dibuktikan kebohongannya. Hukum tidak dijalankan persis sama dengan apa yang tercantum dalam peraturannya, karena dalam kenyataannya antara ketentuan yang tercantum dalam peraturan dengan pelaksanaannya terlalu sering terdapat perbedaan. Hal ini disebabkan karena manusia berbeda dalam kedudukan status sosial, kemakmuran dan sebagainya. Keadaan yang demikian ini mempunyai konsekuensi yang sangat berat bagi penyelenggaraan hukum dalam masyarakat, khususnya di bidang penegakan hukum, sehingga asas persamaan kedudukan di dalam hukum sulit untuk terwujud.

Tindakan diskriminatif ini terjadi karena adanya struktur kekuasaan yang ada dalam masyarakat. Struktur kekuasaan ini akan menyebabkan adanya perlapisan sosial. Manusia yang ada dalam lapisan bawah akan mendapat tindakan perlakuan yang tidak sama dengan tindakan yang diperlakukan terhadap lapisan atas.

Chambliss dan Seidman mengatakan bahwa Per-
lapisan sosial menyebabkan terjadinya penghayatan yang berbeda-beda terhadap hukum.

Dari situasi konflik yang ditimbulkan oleh perlapisan seperti itu maka tatanan masyarakat akan terdiri pula dari perangkat norma-norma yang berbeda-beda dan saling bertentangan. Semakin tinggi kedudukan sesuatu kelompok itu secara ekonomi maupun politik, semakin besar pula kemungkinannya bahwa pandangan serta kepentingannya akan tercermin di dalam hukum.¹²⁾

Selanjutnya ditambahkan oleh beliau bahwa:

Pelaksanaan hukum di dalam masyarakat yang ditujukan kepada orang-orang yang memiliki kekuasaan politik kecil saja atau bahkan sama sekali tidak, biasanya lebih aman dijalankannya daripada pelaksanaannya yang ditujukan kepada orang-orang yang memiliki kekuasaan politik yang besar, sebab di dalam keadaan yang terakhir ini pelaksanaan itu akan berbalik menimbulkan tekanan kepada badan-badan pelaksana hukum itu sendiri.¹³⁾

Hal ini disebabkan karena struktur kekuasaan memberikan kesempatan kepada golongan-golongan atau orang-orang yang mempunyai kedudukan yang berkuasa

12) Satjipto Rahardjo, *Hukum Dan Masyarakat*, Bandung: Angkasa, 1980, hal.41.

13) *Loc Cit.*

untuk memanfaatkan sumber-sumber daya yang tersedia.¹⁴⁾

Penegakan hukum justeru diselenggarakan oleh golongan yang memiliki kekuasaan ini.

Pada masyarakat yang kompleks sejak pembuatan hukumnya, pengaruh dari struktur kekuasaan telah mulai bekerja. Dalam pembuatan hukum itu pihak yang diuntungkan adalah mereka yang lebih kaya yang aktif dalam kegiatan-kegiatan politik. Para raja perusahaan-perusahaan besar akan menikmati keberhasilan mereka dalam menelorkan Undang-undang yang menguntungkan mereka, sebaliknya kepentingan-kepentingan dari rakyat biasa akan dikesampingkan, atau kurang mendapat penekanan.¹⁵⁾

Dijadikannya perbuatan-perbuatan tertentu sebagai kejahatan semata-mata bukan karena perbuatan tersebut sangat merugikan atau membahayakan kesehatan dan keselamatan jiwa masyarakat, akan tetapi karena adanya kepentingan-kepentingan tertentu.

Dengan demikian terdapat sejumlah perbuatan yang sangat merugikan dan membahayakan masyarakat luas seperti kejahatan-kejahatan korporasi, profesi dan pemerintahan akan tetapi tidak dijadikan tindak pidana oleh karena adanya kepentingan-kepentingan kelompok yang mempunyai kekuasaan atau pengaruh di masyarakat.¹⁶⁾

Kalau dilihat dari perundang-undangan yang ada dewasa ini, maka sebagian besar adalah Undang-undang yang mengatur tentang kejahatan-kejahatan warungan dan

14) Ronny Hanitijo Soemitro, *Masalah-masalah Sosiologi Hukum*, Bandung: Sinar Baru, 1984, hal.71.

15) Satjipto Rahardjo, *Op Cit*, hal.57.

16) I.S Susanto, *Kriminologi*, Semarang: UNDIP, 1995, hal.80-81.

sangat langka pada perundang-undangan yang mengatur tentang kejahatan white collar.

Akibatnya penegakan hukumnya pun lebih banyak diarahkan pada kejahatan-kejahatan konvensional. Kalaupun terjadi kejahatan white collar maka biasanya pelakunya akan diperlakukan tidak sama dengan perlakuan terhadap pelaku kejahatan konvensional.

Perundang-undangan yang bersifat berat sebelah ini berpengaruh terhadap penegakan hukumnya akibatnya hanya kejahatan-kejahatan konvensional saja yang diperhatikan. Sedangkan terhadap kejahatan white collar banyak yang tidak terjangkau oleh hukum. Padahal sebagian besar pelaku kejahatan-kejahatan white collar adalah orang-orang yang terhormat, atau yang oleh Ross disebut sebagai *criminaloid*.

Selanjutnya Ross menggambarkan bahwa *criminaloid* menikmati "kekebalan" terhadap "dosa-dosanya yang baru", berkat penampilannya yang "terhormat", sehingga terlindung dari celaan masyarakat. Memperoleh perlindungan karena hubungannya dengan bisnis yang sah, kelompok organisasi yang baik, dan dengan sifat yang seolah-olah konservatif, dia bahkan menganggangi masyarakatnya bagaikan seorang raksasa.¹⁷⁾

Lebih memprihatinkan lagi adalah justeru golongan atas ini pulalah yang dikesankan selalu menjadi "*anak emas*" Pemerintah, karena bertindak sebagai investor dan hero dari pembangunan saat ini. Mereka dikatakan sebagai pembuka lapangan kerja dan

17) I.S Susanto, *Kejahatan Korporasi*, Semarang: Universitas Diponegoro, 1995, hal.2.

mengambil risiko dalam membuka lapangan bisnis saat ini. Sebaliknya golongan bawah harus mengalah demi kepentingan pembangunan dan merelakan tanahnya untuk usaha para pengusaha.

Dilihat dari aspek keorganisasian, lembaga penegak hukum adalah dinamis. Apabila ia mulai bergerak, maka terjadilah suatu interaksi antara lembaga tersebut dengan lingkungannya. Ini terjadi karena lembaga tersebut bekerja dalam suatu konteks sosial tertentu. Lembaga Penegak Hukum yang harus menjalankan tugas dan pekerjaannya di tengah-tengah masyarakat, tidak dapat mengabaikan peranan dari lingkungan tersebut. Hal ini disebabkan karena:

pertama, oleh karena ia mendapatkan serta menggali sumber dayanya dari lingkungan tersebut, baik berupa manusia maupun sumber-sumber daya lainnya. Hal yang berikut adalah, bahwa lembaga tampaknya tidak dapat melaksanakan tugasnya secara "membuta-tuli" begitu saja, melainkan dituntut untuk membuat perhitungan-perhitungan yang realistis, yang tidak lain memberikan perhatian terhadap efisiensi kerja lembaga.¹⁸⁾

Berhubung penegakan hukum merupakan suatu kegiatan organisasi, maka tindakan orang-orang atau golongan-golongan tersebut tidak lepas dari organisasi di mana mereka menjadi anggotanya. Dari tujuan organisasi dapat diketahui apa yang dikehendaki dan apa yang ingin dilakukan oleh organisasi itu. Dari

18) Satjipto Rahardjo, *Op Cit*, hal.21.

tujuan organisasi penegak hukum, dapat diketahui bagaimana bekerjanya organisasi penegak hukum itu.

Tujuan organisasi penegakan hukum menentukan tingkah laku organisasi. Oleh karena organisasi penegakan hukum harus hidup di tengah-tengah masyarakat sekaligus harus melayani masyarakat, maka tujuan itu juga berfungsi untuk menuntun organisasi agar selamat dalam menjalankan tugasnya di tengah-tengah masyarakat. Sekalipun tujuan organisasi telah ditetapkan, tetapi di tengah-tengah hubungan interaksi dengan masyarakatnya, tujuan tersebut bisa mengalami pergantian atau pergeseran.

Dalam aspeknya sebagai suatu organisasi birokratis, lembaga penegak hukum akan selalu berusaha untuk mencari jalan yang sebaik-baiknya agar pekerjaan lembaga bisa dilaksanakan secara seksama. Di tengah-tengah kehidupan masyarakat, orang tak dapat mengharapkan, bahwa semua keinginan dan persyaratan yang dikehendaki oleh lembaga bisa tersedia dengan baik. Lembaga juga harus menghadapi kenyataan-kenyataan yang keras yang menyebabkan tugas lembaga tidak bisa dijalankan, atau kurang bisa dijalankan dengan baik. Berhadapan dengan kenyataan-kenyataan sebagaimana disebutkan di atas, lembaga didorong untuk mengembangkan suatu politik yang akan mengamankan jalannya organisasi. Politik tersebut adalah untuk memilih cara yang sebaik-baiknya sehingga dalam keterbatasan-keterbatasan tertentu, lembaga tetap dapat menjalankan pekerjaannya.

Chambliss dan Seidman merumuskan politik tersebut sebagai "*Maximizing Rewards and Minimizing Strains on The Organization*".

Politik tersebut dirumuskan sebagai berikut:

Suatu organisasi dan anggota-anggotanya cenderung untuk menggantikan tujuan-tujuan serta kaidah-kaidah organisasi yang resmi dengan kebijakan-kebijakan serta kegiatan-kegiatan yang secara terus-menerus dijalankan, yang akan meningkatkan keuntungan terhadap organisasi dan yang akan menekan hambatan-hambatan terhadap organisasi.¹⁹⁾

Proses penyesuaian yang demikian ini menimbulkan gejala yang oleh William B. Chambliss dan Robert B. Seidman disebut sebagai "*goal substitution*" dan "*goal displacement*".

Dalam *goal substitution* tujuan formal digantikan dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan dan langkah-langkah yang lebih menguntungkan organisasi yang berkuasa serta yang menghambat dan mencegah ancaman terhadap organisasi itu. Pada *goal displacement* tujuan-tujuan organisasi yang sudah disetujui dan diterima dikesampingkan demi tujuan-tujuan yang lain. Melalui *goal substitution* dan *goal displacement* tercermin hubungan proses resiprositas antara badan-badan penegak hukum dengan masyarakat, karena badan-badan itu berusaha menarik keuntungan dari masyarakat dan menekan hambatan dan ancaman yang ditujukan kepadanya, maka penegakan hukum dapat cenderung meringankan golongan-golongan yang memiliki kekuasaan dan memberatkan golongan-golongan yang tidak memiliki kekuasaan. Golongan-golongan yang mempunyai kekuasaan memperoleh keuntungan karena badan penegak hukum meragukan golongan yang tidak memiliki kekuasaan untuk melakukan tindakan resiprositas.²⁰⁾

19) *Ibid*, hal.22.

20) *Ibid*, hal.59.

Selanjutnya Chambliss dan Seidman berpendapat bahwa suatu masyarakat yang secara murni diatur oleh hukum merupakan sesuatu yang ideal yaitu sesuatu yang tidak mungkin dapat dicapai.²¹⁾ Diskresi tidak dapat sama sekali dihindarkan.

Hal ini tidak bisa dipungkiri lagi bahwa ketidaksamaan memang secara sadar atau tidak telah dianut dalam sistem hukum kita. Mulai dari penyidikanpun sebenarnya Polisi sudah mempunyai hak untuk melakukan diskriminasi dengan adanya wewenang diskresi pada dirinya. Seleksi dari laporan-laporan dan pengaduan yang masuk ke kantor Polisi untuk dilakukan Penyidikan atau tidak, telah dimulai sejak pemeriksaan pendahuluan

Adanya kebebasan yang seolah-olah dilegalisasi oleh Undang-undang berakibat membiarkan terjadinya ketidaksamaan hukum. Secara disadari atau tidak pandangan-pandangan pribadi dari penegak hukum yang bersangkutan, akan mempengaruhi keputusan-keputusannya demikian pula dengan tingkat sosial, tingkat pendidikan, keagamaan, lingkungan, gaji, budaya, akan sangat berpengaruh dalam putusan-putusan yang diambil, sehingga seringkali pada kantor polisi yang satu dengan kantor polisi yang lain terjadi perbedaan prosentase dalam melakukan penyidikan. Ada kantor

21) Ronny Hanitijo Soemitro, *Op Cit*, hal.70.

polisi yang tingkat diskresinya tinggi, ada yang rendah. Hal ini bisa difahami karena wewenang ini secara formal memang diijinkan.

Pembicaraan mengenai hukum dalam rangka keorganisasian ini akan mengurangi tingkat abstraknya dan memusatkan perhatian pada kemungkinan-kemungkinan yang dapat dilakukan oleh organisasi-organisasi tersebut dalam mewujudkan tujuan hukum, seperti telah disinggung di atas. Pembicaraan tidak hanya pada hukumnya "*an sich*" melainkan sudah bergeser pada hukum-hukum keorganisasian, reaksi-reaksi keorganisasian, serta pengelolaan keorganisasian.

Organisasi disini diterima sebagai suatu sistem yang terbuka, artinya bahwa kita melihatnya sebagai sesuatu yang bekerja di dalam dan dipengaruhi oleh interaksinya dengan faktor-faktor manusia, sosial, politik, ekonomi, teknologi. Kecuali faktor-faktor tersebut memberikan pengaruh terhadap organisasi dalam kedudukannya sebagai lingkungan (eksternal), maka mereka²²⁾ mempengaruhi pula susunan (internal) organisasi.

Untuk dapat memahami lembaga-lembaga hukum sebagai suatu organisasi, maka unsur-unsurnya dapat diperinci sebagai berikut:

1. Orang-orang - para pelaksana tugas.
2. Teknik-teknik - teknologi yang dipakai untuk menjalankan tugas.
3. Informasi - pengetahuan yang dipakai untuk menjalankan tugas.

22) Satjipto Rahardjo, *Hukum Dan Perubahan Sosial*, Bandung: Alumni, 1983, hal.135.

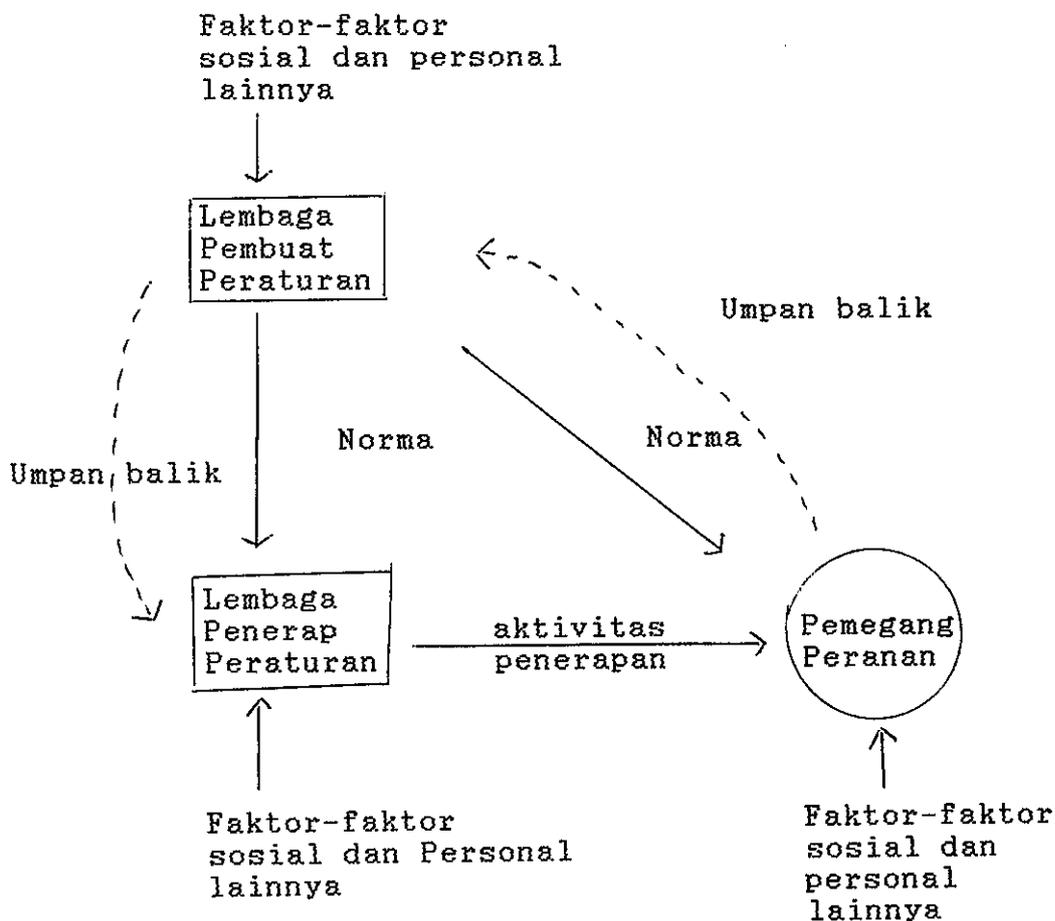
4. Struktur - pengaturan dari pada tugas.
5. Tujuan - alasan bagi menjalankan tugas.²³⁾

Tujuan setiap organisasi adalah untuk mencapai produktivitas atau kepuasan, atau gabungan dari keduanya, tergantung dari kegiatan apa yang dijalankan olehnya. Untuk mencapai tujuan tersebut maka unsur-unsur organisasi tersebut di atas harus dioperasionalkan, yang menampakkan diri dalam wujud Bergeraknya organisasi itu. Aktivitas untuk mengkoordinasi unsur-unsur tersebut disebut sebagai pengelolaan organisasi. Aktivitas inilah yang bertanggungjawab terhadap karya, pertumbuhan serta kelangsungan hidup organisasi. Sementara itu dalam bekerjanya, organisasi berhadapan pula dengan masalah lingkungan yang harus diterima dan diperhitungkannya, yaitu yang bersifat sosial, politik, manusia, ekonomi serta teknologi.

Pengaruh lingkungan terhadap penegak hukum sebagai satu lembaga, dalam penegakan hukum tak dapat ditinggalkan. Hal ini akan bisa difahami dengan diagram yang dikemukakan oleh Chambliss dan Seidman mengenai proses penegakan hukum sebagai berikut:²⁴⁾

23) *Ibid*, hal.136.

24) William J. Chambliss, & Robert B. Seidman, *Law, Order and Power*, Reading, Mass: Addison-Westley, 1971, hal.12.



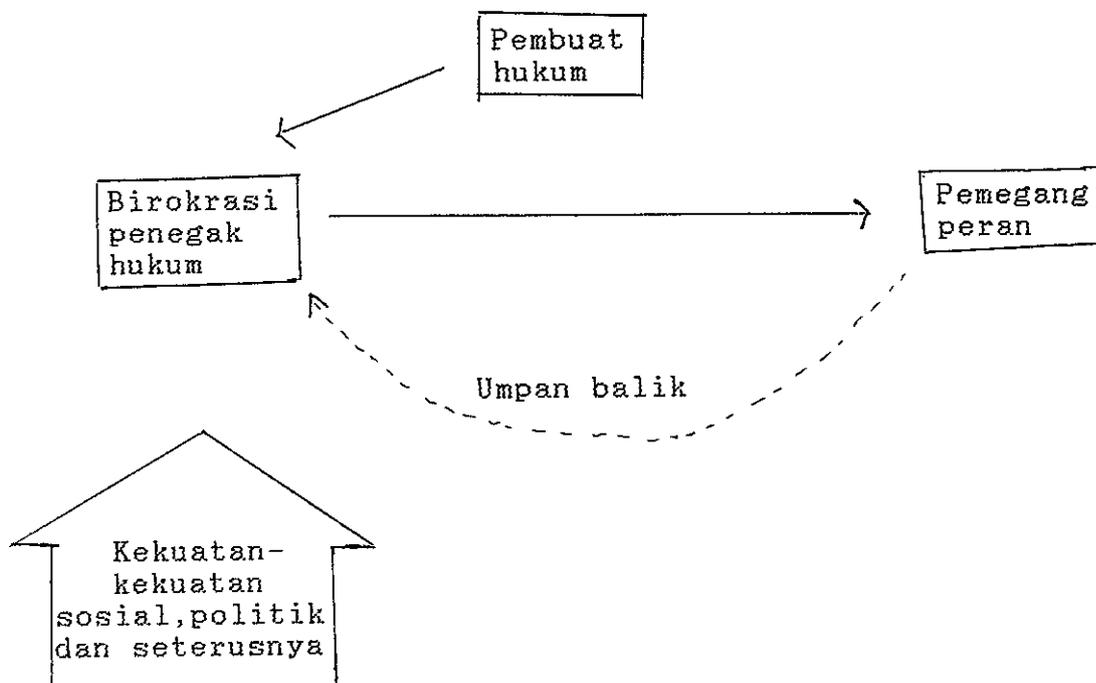
Olehnya bagan tersebut diuraikan dalam dalil-dalilnya sebagai berikut:

1. Setiap peraturan hukum memberitahu tentang bagaimana seorang pemegang peran (role occupant) itu diharapkan bertindak.
2. Bagaimana seorang pemegang peran itu akan bertindak sebagai suatu respons terhadap peraturan hukum merupakan fungsi peraturan-peraturan yang ditujukan kepadanya, sanksi-sanksinya, aktivitas dari lembaga-lembaga pelaksana serta keseluruhan kompleks kekuatan sosial, politik dan lain-lainnya mengenai dirinya.
3. Bagaimana lembaga-lembaga pelaksana itu akan bertindak sebagai respons terhadap peraturan hukum merupakan fungsi peraturan-peraturan hukum yang ditujukan kepada mereka, sanksi-sanksinya, keseluruhan kompleks kekuatan-kekuatan sosial, politik dan lain-lainnya yang mengenai diri mereka serta umpan-umpan balik yang datang dari para pemegang peran.

4. Bagaimana para pembuat Undang-undang itu akan bertindak merupakan fungsi peraturan-peraturan yang mengatur tingkah laku mereka, sanksi-sanksinya, keseluruhan kompleks kekuatan-kekuatan sosial, politik, ideologis dan lain-lainnya yang mengenai diri mereka serta umpan-umpan balik yang datang dari pemegang peran serta birokrasi.

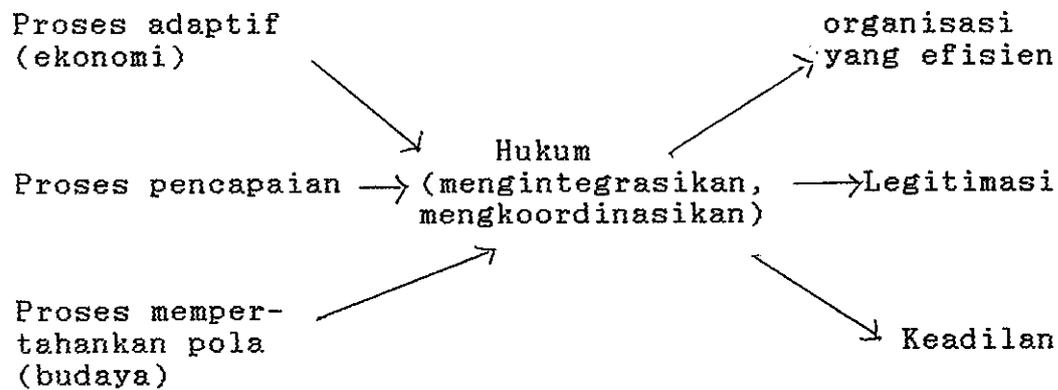
Dari kutipan di atas dapatlah diketahui, bahwa setiap anggota masyarakat sebagai pemegang peran ditentukan tingkah lakunya oleh pola peranan yang diharapkan daripadanya baik oleh norma-norma hukum maupun oleh kekuatan-kekuatan di luar hukum.

Hal ini dapat diperjelas dengan model tentang hukum dan perubahan sosial dari Seidman:25)



25) Robert B. Seidman, "Law and Development: A general model", *Law and Society Review*, Jilid VII, 1972, hal.321.

Posisi hukum sebagai institusi sosial seperti tersebut di atas, dapat diperjelas lagi dengan bagan asupan-luaran yang dibuat oleh Harry C. Bredemeier yang memanfaatkan teori sibernetika dari Talcott parsons, ialah sebagai berikut:²⁶⁾



Manfaat bagan Bredemeier terletak pada kemampuannya untuk menunjukkan betapa pekerjaan hukum serta hasil-hasilnya tidak hanya merupakan urusan hukum, melainkan merupakan bagian dari proses kemasyarakatan yang lebih besar.

Dalam kedudukannya sebagai suatu institusi yang melakukan pengintegrasian terhadap proses-proses yang berlangsung dalam masyarakat, hukum menerima asupan-asupan dari bidang ekonomi, politik, dan budaya untuk kemudian diolahnya menjadi keluaran-keluaran yang dikembalikan ke dalam masyarakat. Pada waktu bahan yang harus diolah itu masuk, yaitu dalam bentuk asupan itu tadi, wujudnya berupa sengketa atau konflik. Hukum,

26) Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991, hal.143.

dengan perlengkapan dan otoritas yang ada padanya, menyelesaikan sengketa itu tadi sehingga muncullah suatu struktur baru yang kemudian dikembalikan ke dalam masyarakat.²⁷⁾

Pada sektor kehidupan ekonomi, maka keluarannya berupa suatu penstrukturan baru terhadap suatu proses ekonomi tertentu yang sebelumnya dihambat oleh berbagai sengketa antara komponen-komponennya. Dengan demikian, maka apa yang dilakukan oleh hukum, dalam hal ini melalui Pengadilan, jelas tidak bisa dilepaskan dari perhatiannya terhadap kelancaran proses-proses kehidupan masyarakat di sekelilingnya. pada waktu hukum harus memutuskan sesuatu sengketa, maka akan berfikir, bagaimanakah membuat suatu keputusan yang dampaknya akan meningkatkan efisiensi yang produktif.

Proses-proses politik antaranya terlihat pada pembuatan hukum (Undang-undang, peraturan). Di sini pembuatan hukum tidak kita lihat sebagai proses hukum teknik, melainkan sebagai manifestasi dari kegiatan politik, yaitu membuat deskripsi mengenai keadaan ideal dan memobilisasi sumber-sumber daya untuk mencapainya melalui penggunaan kekuasaan. Hasil-hasil pembuatan hukum itu menjadi ukuran tentang bagaimana hukum sebagai mekanisme pengintegrasikan akan menyelesaikan persoalan-persoalan yang dihadapkan kepadanya. Dengan perkataan lain, cara hukum dalam hal ini

27) *Ibid*, hal.144.

Pengadilan, menyelesaikan sengketa-sengketa yang dihadapkan kepadanya, ialah dengan menggunakan patokan-patokan yang telah dibuat oleh badan pembuat hukum sebagai suatu institusi politik. Bisa terjadi, bahwa Pengadilan menurut saja untuk menggunakan patokan tadi. Namun, bisa juga terjadi, bahwa Pengadilan menolak untuk menggunakannya, karena menganggapnya tidak baik, atau dalam istilah hukum: tidak sah. Dengan demikian, maka terjadi ketegangan antara pembuat hukum sebagai institusi politik dengan Pengadilan sebagai institusi hukum.

Ketegangan ini diselesaikan dengan menyatakan, bahwa hasil perundang-undangan itu tidak benar dan harus dibatalkan. Dengan pembatalan ini institusi hukum telah menggunakan otoritasnya untuk mengkoordinasikan hal-hal yang menghambat bagi efisiensi produksi dalam masyarakat. Dengan melakukan pembatalan itu, ia telah menyingkirkan salah satu penghambat bagi efisiensi produksi dalam masyarakat. Sebaliknya, apabila patokan yang dibuat oleh badan pembuat hukum itu digunakan oleh Pengadilan, maka secara tidak langsung itu berisi pengakuan terhadap kebenaran dan kebaikan hasil pembuatan hukum. Dalam istilah hukum disebut pemberian legitimasi.

Jika institusi hukum benar-benar hendak berfungsi sebagai sarana pengintegrasikan masyarakat, maka harus diterima oleh masyarakat untuk menjalankan fungsinya itu. Hal ini berarti, bahwa anggota

masyarakat harus mengakui, bahwa institusi itulah tempat di mana pengintegrasian dilakukan dan oleh karenanya orangpun harus bersedia untuk menggunakannya atau memanfaatkannya. Dengan perkataan lain, rakyat harus dapat dimotivasikan untuk menggunakan institusi hukum sebagai sarana penyelesaian konflik-konfliknya. Dari sini, masalahnya bisa ditarik ke masalah pemuasan rasa keadilan. Dengan demikian, rakyat harus bergerak untuk membawa sengketanya ke Pengadilan, oleh karena hanya melalui badan itulah keadilan diberikan kepada mereka.

Di samping dipengaruhi oleh masyarakat sebagai basis sosialnya, penegakan hukum juga sangat dipengaruhi oleh birokrasi.

Hal ini disebabkan karena: "melalui cara-cara birokratis ini ingin dicapai efisiensi yang otomatis, sehingga pembuatan keputusan-keputusan benar-benar berjalan secara lancar dan sekedar merupakan kegiatan rutin".²⁸⁾

Peter M.Blau dan Marshall W.Meyer berpendapat bahwa: "spesialisasi, hierarki wewenang, sistem peraturan, dan hubungan yang tidak bersifat pribadi merupakan ciri-ciri dasar dari suatu organisasi birokrasi".²⁹⁾

28) Satjipto Rahardjo, *Op Cit*, hal.45.

29) Peter M.Blau dan Marshall W.Meyer, *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*, Jakarta: UI Press, 1987, hal.13.

Selanjutnya ditambahkan oleh beliau bahwa:

agar bisa melakukan koordinasi yang efektif diperlukan suatu disiplin kerja yang tidak berlangsung kalau diawasi saja, tetapi yang bisa berjalan seiring dengan proses kerja organisasi itu sendiri. Inilah fungsi dari peraturan dan perundang-undangan yang mengatur pelaksanaan pekerjaan.³⁰⁾

Efisiensi juga akan terganggu bila keputusan-keputusan administratif dipengaruhi oleh penilaian-penilaian yang emosional dan bersifat pribadi. Untuk menghindarkan hal yang mengganggu efisiensi adalah: dengan menjauhkan semua pola hubungan yang bersifat pribadi (interpersonal relationships) yang ditandai oleh ikatan-ikatan emosional dan hierarki administratif.³¹⁾

Namun demikian birokrasi yang seharusnya memperlancar pekerjaan justru lebih sering sebagai penghambat. Hal ini disebabkan karena pembuatan peraturan justru lebih banyak dilakukan Pemerintah dan birokrasi, hal ini disebabkan karena mereka memiliki peranan penting dalam penerapan hasil keputusan politik yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan.

Membicarakan penegakan hukum secara *mutatis mutandis*, akan membawa kita pada pembicaraan masalah penanggulangan kejahatan. Dalam konteks pembicaraan

30) *Ibid*, hal.11.

31) *Ibid*, hal.12.

masalah penanggulangan kejahatan dikenal istilah politik kriminal, ialah: suatu usaha yang rasional dari masyarakat dalam menanggulangi kejahatan.³²⁾

Operasionalnya dapat dilakukan baik melalui sarana penal maupun non penal.

Kedua sarana ini menurut Muladi: merupakan suatu pasangan yang satu sama lain tidak dapat dipisahkan, bahkan dapat dikatakan keduanya saling melengkapi dalam usaha penanggulangan kejahatan di masyarakat.³³⁾

Sistem Peradilan Pidana dalam gerakannya akan selalu mengalami interface (interaksi, interkoneksi, dan interdependensi) dengan lingkungannya dalam peringkat-peringkat masyarakat, ekonomi, politik, pendidikan, dan teknologi, serta subsistem-subsistem dari sistem peradilan pidana itu sendiri.³⁴⁾

Keterpaduan gerak sistemik sub-subsistem peradilan pidana dalam proses penegakan hukum sangat diharapkan dalam pelaksanaannya. Salah satu indikator keterpaduan sistem peradilan pidana itu adalah "*sinkronisasi*" pelaksanaan penegakan hukum.

Sinkronisasi di kalangan sub-sub sistem peradilan pidana yang terdiri Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Lembaga Pemasyarakatan penting untuk diperhatikan

32) Soedarto, *Hukum Dan Hukum Pidana*, Bandung: Alumni, 1983, hal.38.

33) Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Semarang: UNDIP, 1995, hal.vii.

34) *Loc Cit*

dalam kerangka sistem itu mencapai tujuannya menanggulangi kejahatan di dalam masyarakat.

Sebagai suatu sistem, peradilan pidana mempunyai perangkat struktur atau subsistem yang seharusnya bekerja secara koheren, koordinatif dan integratif agar dapat mencapai efisiensi dan efektivitas yang maksimal. Kombinasi antara efisiensi dan efektivitas dalam sistem sangat penting, sebab belum tentu efisiensi masing-masing subsistem dengan sendirinya menghasilkan efektivitas. Fragmentasi fungsional pada subsistem akan mengurangi efektivitas sistem tersebut, bahkan dapat menjadikan sistem tersebut secara keseluruhan disfungsional.³⁵⁾

Disfungsionalisasi hukum pidana ini akan menurunkan wibawa penegak hukum pidana dan daya paksaan psikis perundang-undangan hukum pidana sehingga orang cenderung untuk melakukan tindak pidana.

Selain itu karena dalam operasionalisasinya, sistem peradilan pidana melibatkan manusia, baik sebagai subyek maupun obyek maka sistem tersebut harus dapat memahami dan memperhitungkan dampaknya terhadap manusia atau masyarakat manusia, baik yang berada dalam kerangka sistem maupun yang berada di luar sistem. Oleh karena itu asas equality before the law harus diperhatikan. Diskriminasi dalam pelaksanaan penegakan hukum harus dihindari semaksimal mungkin.

Sementara ini yang terjadi justru ada kecenderungan untuk memperlakukan kejahatan korporasi sebagai "*anak emas*". Hal ini bisa kita amati misalnya

35) *Ibid*, hal.21.

dalam penyelesaian kasus pencemaran lingkungan hidup, jarang sekali kasus lingkungan diselesaikan lewat Pengadilan, lebih sering dilakukan dengan penyelesaian di luar Pengadilan. Menurut Sudharto P. Hadi:

Kerusakan (pengrusakan) lingkungan hidup di negara kita, menurutnya timbul lantaran kecerobohan langkah yang diambil oleh para pengambil keputusan. Dia mencontohkan, kebanyakan pengambil keputusan di dunia ketiga (jadi bukan cuma Indonesia) menganggap bahwa industrialisasi dianggap sebagai salah satu cara utama untuk mengejar ketertinggalan, padahal kemajuan suatu negara itu tidak selalu secara linear.³⁶⁾

Selain itu, Pemerintah seharusnya juga mulai memperketat aturan yang terlalu menguntungkan investor asing yang menanamkan modalnya di Indonesia. ditambahkan oleh beliau bahwa "Beberapa paket kebijaksanaan yang dicanangkan Pemerintah cenderung menguntungkan investor asing".

Meningkatnya peranan korporasi sebagai akibat perubahan masyarakat agraris ke masyarakat industri dan perdagangan agaknya kurang disadari oleh para pembuat Undang-undang dan penegak hukum, sehingga kejahatan-kejahatan korporasi yang sangat merugikan masyarakat luas tidak mendapat perhatian dan seakan-akan dapat dilakukan dengan leluasa. Hal ini bukan saja karena perundang-undangan (pidana) kita yang secara luas masih menganut pandangan bahwa hanya manusia alamiah (natural person) yang dapat melakukan

36) Sudharto P. Hadi, *wawasan*, 23 Januari 1994.

tindak pidana dan dinyatakan bersalah, akan tetapi juga kurangnya peranan ilmuwan untuk memberikan sumbangan pemikiran dalam bidang ini. Tidak adanya tindakan hukum yang berupa penjatuhan sanksi pidana terhadap korporasi bukan saja akan menghasilkan semakin meluasnya kejahatan korporasi, akan tetapi juga menghasilkan pandangan masyarakat bahwasanya kejahatan korporasi tidak membahayakan masyarakat, dan akibat selanjutnya akan membentuk persepsi dan pandangan masyarakat yang berat sebelah, yakni hanya kejahatan-kejahatan konvensional saja yang dianggap membahayakan dan mengancam kehidupan masyarakat.

Mengenai hal ini Muladi berpendapat bahwa:

langkah-langkah yang bersifat shock therapy misalnya dalam bidang perpajakan, lingkungan hidup, hak cipta dan lain-lain, kadang-kadang perlu dilakukan, khususnya yang berkaitan dengan pelaku tindak pidana yang sudah keterlaluhan dan menimbulkan kerugian besar.³⁷⁾

Dalam kejahatan korporasi alasan untuk sekali-kali menggunakan hukum pidana lebih beralasan mengingat viktimologisnya yang sangat luas.³⁸⁾

Kerugian dapat timbul baik terhadap negara (tindak pidana pajak), masyarakat (tindak pidana lingkungan), perusahaan saingan (kompetisi tidak jujur), karyawan (tindak pidana perburuhan) dan konsumen (tindak pidana

37) Muladi, *Op Cit*, hal.43.

38) Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Bandung: Alumni, 1992, hal.18.

penipuan melalui adpertensi).

Melihat bahaya yang ditimbulkan oleh kejahatan korporasi, I.S. susanto cenderung setuju korporasi untuk mempertanggungjawabkan secara pidana atas tindakan-tindakan yang merugikan dan membahayakan masyarakat luas.³⁹⁾ Dari berbagai studi di luar negeri menunjukkan bahwa mempertanggungjawabkan pidana kepada korporasi dapat mencegah dilakukannya kejahatan korporasi. Penjatuhan sanksi pidana walaupun hanya beberapa bulan kepada korporasi, lebih menakutkan pimpinan korporasi daripada denda yang jumlahnya ratusan juta.

Dalam hal ini Muladi berpendapat bahwa:

Seandainya hukum pidana digunakan, sehingga sanksi pidana diterapkan, maka tujuan pemidanaan utama yang harus dipertimbangkan bukannya rehabilitasi dan resosialisasi terpidana, melainkan justru efek moral dan pencegahan dari sanksi pidana. Dalam hal ini pelaku tindak pidana telah mengkhianati kepercayaan masyarakat yang paling besar, sehingga pidana harus mencerminkan beratnya kejahatan yang dicela masyarakat.⁴⁰⁾

Namun demikian Pemerintah lebih sering menerapkan sanksi administrasi daripada sanksi pidana untuk memidana korporasi. Hal ini disebabkan karena dalam penegakan hukum sangat dipengaruhi oleh kondisi struktur politik, sosial, ekonomi dan budaya masyarakat setempat.

39) I.S Susanto, *Op Cit*, hal.8.

40) Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Op Cit*, hal.5.

Atas dasar pertimbangan hal-hal tersebut di atas maka Pemerintah lebih mengutamakan stabilitas dan pembangunan dan secara tidak sengaja telah menyampingkan masalah ekologi. Ini bisa dilihat dari banyaknya kasus-kasus pencemaran lingkungan yang dilakukan korporasi, akhir-akhir ini yang jauh dari jangkauan hukum. Mengenai hal ini I.S Susanto berpendapat:

Sehubungan dengan tindakan-tindakan korporasi yang merugikan masyarakat luas, agaknya korporasi memiliki Privilege dalam menentang stigmatisasi dengan melengkapi sumber-sumber untuk memperjuangkan atau melawan pernyataan-pernyataan yang menganggap perbuatannya salah, serta untuk menentang dikenakan sanksi-sanksi atas tindakan-tindakannya.⁴¹⁾

Bagi korporasi, pelanggaran hukum hanya dipandang sekedar ongkos, yakni biaya atau pengurangan dari keuntungan melalui denda yang harus dikalkulasikan dan diperhitungkan sebelumnya dengan cara yang sama seperti halnya dengan setiap ongkos yang harus dikeluarkan untuk menghasilkan dan memasarkan produk yang dihasilkannya.

Menurut Clinard dan Yeager, ada dua pandangan yang secara umum dapat dipakai menjelaskan kejahatan bisnis, yaitu model tujuan yang rasional, yakni yang mengutamakan untuk mencari keuntungan, dan model organik yang menekankan pada hubungan antara

41) I.S Susanto, *Tinjauan Kriminologis Terhadap Kejahatan Ekonomi*, Makalah Penataran Nasional Hukum Pidana Dan Kriminologi, yang diselenggarakan di Semarang tanggal 3-15 Desember 1995, hal.34-35.

perusahaan dengan lingkungan ekonomi dan politiknya.⁴²⁾

Pada pandangan ini, perusahaan akan menyesuaikan struktur dan kebijaksanaannya pada pembatas-pembatas, hambatan-hambatan serta dari lingkungannya. Namun tindakan penyesuaian ini tidak berarti bahwa korporasi bersikap pasif terhadap perubahan-perubahan yang ada, akan tetapi seringkali mereka secara aktif berusaha untuk menguasai sumber-sumber yang dapat mempengaruhi dan menggerakkan lingkungan sekitarnya. Hal ini disebabkan bagaimanapun juga konteks sosial dari suatu organisasi adalah merupakan hasil dari tindakan pelaku-pelaku sosial. Oleh karena banyak hambatan-hambatan yang berasal dari tindakan yang dilakukan oleh pihak-pihak lain, maka salah satu tugas penting dari manajemen korporasi adalah mempengaruhi pihak-pihak lain untuk dapat digunakan sebagai alat dalam menentukan dan mempengaruhi lingkungan sekitarnya bagi atau yang sesuai dengan kepentingannya.

Lolosnya korporasi dari jangkauan hukum bukan hanya disebabkan faktor kondisi struktur politik, sosial, ekonomi dan budaya saja melainkan juga dari segi Undang-undangnya yang banyak kelemahannya.

Satjipto Rahardjo berpendapat bahwa:

Membicarakan mengenai masalah efektivitas, maka kita

42) Marshall B. Clinard, dan Peter C. Yeager, *Corporate Crime*, New York: Free Press, 1980, hal.45.

tidak dapat hanya menyalahkan fihak warga negara saja, masalahnya mungkin saja terletak dalam pengaturan Undang-undang yang tidak betul, yang kurang menguasai masalah yang diaturnya.⁴³⁾

Di samping itu ditambahkan oleh beliau bahwa: pengaruh-pengaruh kehidupan moral, sosial, maupun politik, turut menentukan penerimaan masyarakat terhadap suatu Undang-undang yang baru.⁴⁴⁾

Hal yang senada dikemukakan oleh Soerjono Soekanto yang berpendapat bahwa: berfungsinya hukum sangatlah tergantung pada hubungan yang serasi antara hukum itu sendiri, penegak hukum, fasilitasnya dan masyarakat yang diaturnya.⁴⁵⁾

Kepincangan pada salah satu unsur, mungkin akan mengakibatkan seluruh sistem akan terkena pengaruh negatifnya. Misalnya, kalau hukum tertulis yang mengatur suatu bidang kehidupan terlalu kaku atau terlalu luwes, maka seluruh sistem bidang kehidupan tersebut (dan bidang lainnya yang saling berkaitan) akan berproses dalam kepincangan. Maka seluruh lapisan masyarakat akan merasakan akibat pahitnya.

43) Satjipto Rahardjo, *Aneka Persoalan Hukum Dan Masyarakat*, Bandung: Alumni, 1983, hal.109.

44) *Ibid*, hal.110.

45) Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum*, Bandung: Bina Cipta, 1983, hal.34.

Berikut ini akan diuraikan masing-masing faktor tersebut:

1. Kaidah hukum atau peraturan.

Yang dimaksud dengan kaidah hukum/peraturan di dalam tulisan ini, adalah peraturan tertulis yang berlaku umum dan dibuat oleh penguasa pusat maupun daerah yang sah, dengan demikian mencakup:

- a. peraturan pusat yang berlaku untuk semua warga negara atau suatu golongan tertentu saja maupun yang berlaku umum di sebagian wilayah Negara, dalam hal ini Undang-undang Nomor 4 tahun 1982 dan Undang-undang sektoral lainnya.
- b. peraturan setempat yang hanya berlaku di suatu tempat atau daerah saja, dalam hal ini Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Tengah dan Surat Keputusan Walikota/Daerah Tingkat II Kotamadia Semarang.

Mengenai berlakunya Undang-undang tersebut, terdapat beberapa asas yang tujuannya adalah agar Undang-undang tersebut mempunyai dampak positif artinya agar Undang-undang tersebut mencapai tujuannya, sehingga efektif.

Asas-asas tersebut adalah:

- a. Undang-undang tidak berlaku surut, artinya Undang-undang hanya boleh diterapkan terhadap peristiwa yang disebut di dalam Undang-undang tersebut, serta terjadi setelah Undang-undang itu dinyatakan berlaku.
- b. Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula.
- c. Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan Undang-undang yang bersifat umum apabila pembuatnya sama, artinya terhadap peristiwa khusus wajib diberlakukan Undang-undang yang menyebut-

- kan peristiwa itu, walaupun bagi peristiwa khusus tersebut dapat pula diberlakukan Undang-undang yang menyebutkan peristiwa yang lebih luas ataupun lebih umum, yang juga dapat mencakup peristiwa khusus tersebut.
- d. Undang-undang yang berlaku belakangan, membatalkan Undang-undang yang berlaku terdahulu, artinya Undang-undang lain yang lebih dahulu berlaku dimana diatur mengenai suatu hal tertentu, tidak berlaku lagi apabila ada Undang-undang baru yang berlaku belakangan yang mengatur pula hal tertentu tersebut, akan tetapi makna atau tujuannya berlainan atau berlawanan dengan Undang-undang lama tersebut.
 - e. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat.
 - f. Undang-undang merupakan suatu sarana untuk mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat maupun pribadi, melalui pelestarian ataupun pembaharuan (inovasi) artinya agar pembuat Undang-undang tidak sewenang-wenang atau agar Undang-undang tersebut tidak menjadi huruf mati, maka perlu dipenuhi beberapa syarat tertentu, yakni antara lain sebagai berikut:
 - (1) keterbukaan di dalam proses pembuatan Undang-undang.
 - (2) pemberian hak kepada warga masyarakat untuk mengajukan usul-usul tertentu, melalui cara-cara sebagai berikut:
 - (a) penguasa setempat mengundang mereka yang berminat untuk menghadiri suatu pembicaraan mengenai peraturan tertentu yang akan dibuat.
 - (b) suatu Departemen tertentu mengundang organisasi-organisasi untuk memberikan masukan bagi suatu rancangan Undang-undang yang sedang disusun.
 - (c) acara dengar pendapat di DPR.
 - (d) pembentukan kelompok-kelompok penasehat yang terdiri dari tokoh-tokoh atau ahli-ahli terkemuka.⁴⁶⁾

Masalah lain yang dijumpai di dalam Undang-undang adalah adanya pelbagai Undang-undang yang belum mempunyai peraturan pelaksanaan, padahal di

46) Soerjono Soekanto, *Op Cit*, hal.6-7.

dalam Undang-undang tersebut diperintahkan demikian.

Persoalan lain adalah adanya ketidakjelasan di dalam kata-kata yang dipergunakan di dalam perumusan Pasal-pasal tertentu. Kemungkinan hal itu disebabkan, karena penggunaan kata-kata yang artinya dapat ditafsirkan secara luas sekali.

Dalam kaitannya dengan penegakan hukum, peranan peraturan hukum cukup besar. Dalam nada yang mungkin agak ekstrim dapat dikatakan bahwa:

keberhasilan atau kegagalan para penegak hukum dalam melaksanakan tugasnya sebetulnya sudah dimulai sejak peraturan hukum yang harus dijalankan itu dibuat. Apabila misalnya badan legislatif membuat peraturan yang akan sulit sekali dilaksanakan dalam masyarakat, maka sejak saat itu sebetulnya badan tersebut telah menjadi arsitek bagi kegagalan para penegak hukum dalam menerapkan peraturan tersebut. Hal ini misalnya bisa terjadi, karena peraturan tersebut memerintahkan dilakukannya sesuatu yang tidak didukung oleh sarana yang mencukupi, akibatnya peraturan tersebut gagal dijalankan oleh penegak hukum.⁴⁷⁾

Frank P. Grad, menyarankan dalam pemilihan substansi mengenai bahan-bahan yang akan diatur oleh Undang-undang disarankan agar orang menjaga diri untuk tidak mengeluarkan Undang-undang dengan begitu saja tanpa terlebih dahulu mengkaji masalahnya masak-masak.

47) Satjipto Rahardjo, *Op Cit*, hal.25.

Perundang-undangan yang dibuat terlalu pagi dan tanpa kesadaran penuh akan luas jangkauan pilihan-pilihan teknis yang dapat dilakukan, bukan hanya akan gagal untuk membina bidang yang diaturnya, tetapi juga bersifat merusak, yaitu dengan cara memproyeksikan suatu arah perkembangan yang dikehendaki yang sebetulnya belum diketahui dengan pasti arah-arahnya yang sebetulnya.⁴⁸⁾

Myrdal mengatakan agar: "Janganlah membuat suatu Undang-undang kalau pada akhirnya toh tidak akan dapat dijalankan". Beliau tidak jemu-jemunya mengingatkan perlunya dihayati suatu disiplin sosial sebagai syarat berhasilnya pembangunan. Antara lain dikatakannya:

Kecillah harapan yang ada di Asia Timur bagi terjadinya suatu pembangunan yang cepat tanpa disiplin sosial, disiplin tidak akan timbul tanpa perundang-undangan dan peraturan yang dijalankan dengan keras (compulsion).⁴⁹⁾

Myrdal mengecam Negara-negara sedang berkembang sebagai negara yang umumnya lembek. Istilah "Negara Lembek" dipakai untuk menampung berbagai bentuk ketidak-disiplinan sosial yang menampakkan dirinya melalui cacat di dalam perundang-undangan dan terutama sekali di dalam pengawasan dan pelaksanaannya, suatu ketidak-patuhan yang meluas diantara para pegawai negeri dalam berbagai

48) Satjipto Rahardjo, *Op Cit*, hal.106.

49) Satjipto Rahardjo, *Hukum, Masyarakat, Dan Pembangunan*, Bandung: Alumni, 1980, hal.122.

tingkatnya terhadap peraturan-peraturan dan perintah-perintah yang ditujukan kepada mereka dan seringkali persepakatan jahat dari mereka ini dengan orang-orang atau kelompok-kelompok orang-orang yang mempunyai kekuasaan yang tingkahlakunya seharusnya mereka atur.

2. Penegak Hukum

Secara sosiologis, maka setiap penegak hukum mempunyai kedudukan (status) dan peranan (role). Kedudukan (sosial) merupakan posisi tertentu di dalam struktur kemasyarakatan, yang mungkin tinggi, sedang-sedang saja atau rendah. Kedudukan tersebut sebenarnya merupakan suatu wadah, yang isinya adalah hak-hak dan kewajiban-kewajiban tertentu. Hak-hak dan kewajiban-kewajiban tadi merupakan peranan atau role, oleh karena itu, maka seseorang yang mempunyai kedudukan tertentu, lazimnya dinamakan pemegang peran (role occupant). Suatu hak sebenarnya merupakan wewenang untuk berbuat atau tidak berbuat, sedangkan kewajiban adalah beban atau tugas.

Di samping sebagai pemegang peran, penegak hukum juga merupakan golongan panutan dalam masyarakat, yang hendaknya mempunyai kemampuan-kemampuan tertentu, sesuai dengan aspirasi masyarakat. Mereka harus dapat berkomunikasi dan mendapatkan pengertian golongan sasaran, di samping mampu membawakan atau menjalankan peranan yang

dapat diterima oleh mereka. Kecuali itu golongan panutan harus dapat memanfaatkan unsur-unsur pola tradisional tertentu, sehingga menggairahkan partisipasi dari golongan sasaran atau masyarakat luas. Golongan panutan juga harus dapat memilih waktu dan lingkungan yang tepat di dalam memperkenalkan norma-norma atau kaidah-kaidah hukum yang baru, serta memberikan keteladanan yang baik.

Seorang penegak hukum harus mengenal stratifikasi sosial atau perlapisan masyarakat yang ada di lingkungan tempat dia bertugas, dari pengetahuan dan pemahaman terhadap stratifikasi sosial tersebut, akan dapat diketahui lambang-lambang kedudukan yang berlaku dengan segala macam gaya pergaulannya. Di samping itu akan dapat diketahui faktor-faktor yang mempengaruhi kekuasaan dan wewenang, beserta penerapannya di dalam realita, dengan mengetahui dan memahami hal-hal tersebut di atas, maka terbukalah jalan untuk dapat mengidentifikasikan nilai-nilai dan norma-norma atau kaidah-kaidah yang berlaku di lingkungan tersebut. Pengetahuan serta pemahaman terhadap nilai-nilai serta norma-norma atau kaidah-kaidah sangat penting di dalam pekerjaan menyelesaikan perselisihan yang terjadi.

Selain itu penegak hukum harus mempunyai kemampuan dan ketrampilan profesional, oleh karena itu para penegak hukum harus mempunyai pendidikan

formal dengan taraf tertentu serta pengetahuan dan pemahaman hukum yang cukup besar.⁵⁰⁾

Kurangnya pengetahuan dan pemahaman yang ditambah dengan sikap tindak yang tercela dari penegak hukum, merupakan halangan yang sangat serius bagi penegakan hukum, oleh karenanya sebagai penegak hukum harus mempunyai semangat kemanusiaan dan menghormati harkat serta martabat yang melekat pada setiap manusia.

3. Sarana atau Fasilitas

Sarana atau fasilitas mempunyai peranan yang sangat penting di dalam penegakan hukum. Tanpa adanya sarana atau fasilitas, tidak akan mungkin penegak hukum menyerasikan peranan yang seharusnya dengan peranan yang aktual. Sering terjadi, suatu peraturan sudah diberlakukan padahal fasilitasnya belum tersedia dengan lengkap, peraturan yang semula bertujuan memperlancar proses, malahan mengakibatkan terjadinya kemacetan.

Khususnya mengenai sarana atau fasilitas ini Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto mengusulkan sebagai berikut:

- a. Apa yang sudah ada, dipelihara terus agar setiap saat berfungsi.
- b. Apa yang belum ada, perlu diadakan dengan memperhitungkan jangka waktu pengadaannya.

50) Soerjono Soekanto, *Suatu Tinjauan Sosiologi Hukum Terhadap Masalah-masalah Sosial*, Bandung: Bina Citra Aditya, 1989, hal.77.

- c. Apa yang kurang perlu dilengkapi.
- d. Apa yang telah rusak diperbaiki atau diganti.
- e. Apa yang macet, dilancarkan.
- f. Apa yang telah mundur, ditingkatkan.⁵¹⁾

4. Masyarakat

Penegakan hukum yang efektif tidak akan mungkin terlaksana tanpa bantuan warga masyarakat secara aktif, bantuan atau partisipasi warga masyarakat mempunyai peranan yang sangat penting dalam efektivikasi perundang-undangan. Secara psikologis, warga masyarakat mematuhi hukum, oleh karena ada semacam rangsangan untuk mentaatinya yang menimbulkan rasa takut, kecuali itu juga dikarenakan yang bersangkutan memelihara hubungan baik dengan lingkungan sosial atau penguasa, atau kemungkinan lain ialah karena sesuainya nilai-nilai yang dianut dengan hukum. Faktor-faktor ini akan mempengaruhi kepatuhan seseorang terhadap hukum.

Kesadaran hukum yang tinggi mengakibatkan warga masyarakat mematuhi ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku. Kepatuhan dan ketaatan hukum merupakan indikator tingkat kesadaran hukum seseorang. Apabila kesadaran hukum sangat rendah maka derajat kepatuhan terhadap hukum juga rendah. Kesadaran hukum menyangkut masalah apakah ketentuan hukum tertentu benar-benar berfungsi atau tidak di dalam masyarakat.

51) Soerjono Soekanto, *Op Cit*, hal.32.

Kesadaran hukum sendiri dapat diartikan sebagai "suatu penilaian terhadap hukum yang ada atau hukum yang diharapkan akan ada".⁵²⁾

Sehingga tampak bahwa masalah kesadaran hukum masyarakat sebenarnya menyangkut faktor-faktor apakah suatu ketentuan hukum tertentu (dalam hal ini Undang-undang Lingkungan). diketahui, dimengerti, ditaati, dan dihargai. Apabila warga masyarakat hanya mengetahui adanya suatu ketentuan hukum, maka taraf kesadaran hukumnya lebih rendah dari apabila mereka memahaminya.

Setiap warga masyarakat sebenarnya mempunyai kesadaran hukum, hanya berapa besar tingkat kesadaran hukumnya dari masing-masing warga masyarakat saja yang berbeda. Ada yang mengetahui isi peraturan, ada yang mempunyai sikap hukum tertentu dan ada pula yang berperilaku sesuai dengan hukum.⁵³⁾

Dari apa yang dikemukakan Sorjono Soekanto di atas tampak bahwa:

indikator perilaku hukum merupakan petunjuk akan adanya tingkat kesadaran hukum yang tinggi. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa tinggi rendahnya tingkat kesadaran hukum akan dapat dilihat dari derajat kepatuhan hukum yang terwujud di dalam pola perilaku manusia yang nyata, kalau hukum ditaati, maka hal itu merupakan suatu petunjuk penting bahwa hukum tersebut adalah efektif (dalam arti tercapai tujuannya).⁵⁴⁾

52) *Ibid*, hal.62.

53) Soerjono Soekanto, *Op Cit*, hal.17.

54) Soerjono Soekanto, dan Mustafa Abdulah, *Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat*, Jakarta: CV Rajawali, 1987, hal.230.

Kesadaran hukum dapat dibentuk melalui program-program pendidikan yang memberikan suatu bimbingan ke arah kemampuan untuk dapat memberikan penilaian terhadap hukum, pemberian teladan yang baik dari petugas, dan pelebagaan yang terencana dan terarah dari hukum itu sendiri.

5. Kebudayaan

Suatu sub sistem budaya memberikan jawaban terhadap masalah mengenai faktor dasar kehidupan manusia, yang pada hakekatnya berkisar pada falsafah hidupnya. Falsafah hidup tersebut kemudian terwujud dalam sistem nilai yang merupakan konsepsi abstrak mengenai apa yang harus dilakukan dan apa yang harus dihindari.

Menurut ahli antropologi, budaya tidak sekedar berarti kumpulan bentuk tingkah laku dan pemikiran yang saling terlepas akan tetapi budaya diartikan sebagai kategori sisa sehingga di dalamnya termasuk keseluruhan nilai sosial yang berhubungan dengan hukum, berikut sikap-sikap yang mempengaruhi bekerjanya hukum tetapi yang bukan merupakan hasil deduksi dari substansi dan struktur.

Sehingga termasuk di dalamnya rasa hormat kepada hukum, kesediaan orang untuk menggunakan Pengadilan atau tidak menggunakan Pengadilan, karena memilih cara-cara informal untuk menyelesaikan suatu sengketa. Termasuk pula ke dalam budaya hukum adalah sikap-sikap dan tuntutan-tuntutan terhadap hukum yang diajukan oleh kelompok-kelompok etnis, ras, agama,

lapangan pekerjaan dan kelas-kelas sosial yang berbeda-beda. 55)

Oleh Friedman, nilai-nilai dan sikap-sikap anggota masyarakat yang berhubungan dengan hukum (kultur hukum) ini dianggapnya sebagai semacam bensin yang akan menggerakkan motor tatanan hukum yang ada.

Dikatakan olehnya, bahwa:

Tanpa motor penggerak ini maka pranata hukum itu akan menjadi lembaga lembaga yang mati belaka. Apabila misalnya, masyarakat mempunyai keyakinan bahwa sengketa (hukum) itu harus diselesaikan dalam lingkungan yang intim dan secara tertutup, maka jelas bahwa kantor-kantor Pengadilan akan kosong dan Hakim-hakim serta Pengacara-pengacara harus bermain kartu atau catur untuk mengisi waktunya yang kosong itu. 56)

6. Sosial, Politik, Ekonomi.

Masyarakat kontemporer, cenderung menjadikan ekonomi dan politik sebagai panglima, artinya untuk keberhasilan tujuan ekonomi perlu dukungan politik. Dengan demikian diperlukan "kerjasama" antara pelaku ekonomi dengan pelaku politik. 57)

Hubungan yang baik antara pengambil keputusan politik dengan kekuasaan ekonomi telah berhasil

55) Ronny Hanitijo Soemitro, *Perpektif Sosial Dalam Pemahaman Masalah-masalah Hukum*, Semarang: Agung Press, 1989, hal.10.

56) Satjipto Rahardjo, *Op Cit*, hal.36.

57) I.S Susanto, *Hukum, Etika Politik dan Etika Bisnis*, Kompas, 1 Juni 1995.

meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang sangat mengesankan di beberapa negara kawasan Asia Pasifik pada beberapa tahun ini, yang oleh laporan Bank Dunia disebut sebagai "*keajaiban*". Namun di sisi lain pertumbuhan ekonomi yang menakjubkan tersebut justru meningkatkan masalah-masalah sosial seperti kemiskinan, ketidakadilan, pengangguran, ketenagakerjaan dan lain-lain. Hal ini terutama karena terjadinya "*ketidakseimbangan*" antara pembangunan ekonomi dengan pembangunan politik, sehingga meningkatkan kesenjangan di berbagai bidang kehidupan. Hukum dapat dipakai untuk *menyeimbangkan* antara kepentingan masyarakat luas dengan kepentingan ekonomi, untuk melindungi rakyat banyak terhadap "*keserakahan*" bisnis dan kolusi antara pelaku ekonomi dengan pelaku politik. Namun hukum (Undang-undang dan bekerjanya) tidak jatuh dari langit, artinya dia merupakan produk dari proses-proses sosial, politik, ekonomi, budaya, hankam dan struktur-struktur yang ada. Sementara itu hukum (Undang-undang) itu sendiri merupakan keputusan politik. Sebagai keputusan politik dia sarat dengan muatan kepentingan. Mereka yang mempunyai kekuasaan yang lebih besar, maka kepentingannya akan lebih besar kemungkinannya terwadahi dalam Undang-undang. Hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan Bredemeier dan Talcott Parsons dalam bagan yang telah diuraikan di atas.

B. Pengertian Hukum Lingkungan

Istilah hukum lingkungan relatif masih baru dalam dunia ilmu pengetahuan hukum, ia tumbuh bersamaan dengan tumbuhnya kesadaran manusia untuk melindungi dan memelihara tempat hidup manusia.⁵⁸⁾ Dengan tumbuhnya pengertian dan kesadaran untuk melindungi dan memelihara lingkungan hidup itu, maka tumbuh pula perhatian hukum kepadanya hingga menyebabkan tumbuh dan berkembangnya cabang hukum baru, yang disebut hukum lingkungan.

Agar perlindungan dan pengamanan alam dapat terselenggara secara teratur dan pasti, serta dapat diikuti dan ditaati oleh semua pihak, maka perlu perlindungan dan pengamanan tersebut dituangkan ke dalam peraturan hukum, sehingga lahirlah hukum yang memperhatikan kepentingan alam (hukum yang berorientasi kepada kepentingan alam atau nature's interest orienter law). Kepentingan alam, yang perlu dilindungi dan diamankan oleh hukum itu menurut Munadjat Danusaputro: "terletak pada keharusan untuk dijaga kelestariannya".⁵⁹⁾

Demikianlah lahir jenis hukum, yang secara khusus diciptakan dengan maksud dan tujuan terpokok untuk memelihara dan melindungi lingkungan hidup,

58) St. Munadjat Danusaputra, *Hukum Lingkungan*, Buku I: Umum, Bandung: Bina Cipta, 1980, hal.90.

59) *Ibid*, hal.101.

yang disebut hukum lingkungan hidup atau secara singkat padat dinamakan hukum lingkungan.

Munadjat Danusaputra, membedakan hukum lingkungan menjadi hukum lingkungan modern yang berorientasi kepada lingkungan atau "*environment oriented law*" dan hukum lingkungan klasik yang berorientasi kepada penggunaan lingkungan atau "*use oriented law*".⁶⁰⁾

Hukum lingkungan modern menetapkan ketentuan dan norma-norma guna mengatur tindak perbuatan manusia dengan tujuan untuk melindungi lingkungan dari kerusakan dan kemerosotan mutunya demi untuk menjamin kelestariannya agar dapat secara langsung terus menerus digunakan oleh generasi sekarang maupun generasi-generasi mendatang. Sebaliknya hukum lingkungan klasik menetapkan ketentuan dan norma-norma dengan tujuan terutama sekali untuk menjamin penggunaan dan eksploitasi sumber-sumber daya lingkungan dengan berbagai akal dan kepandaian manusia guna mencapai hasil semaksimal mungkin, dan dalam jangka waktu yang sesingkat-singkatnya.

Hukum lingkungan modern berorientasi kepada lingkungan, sehingga sifat dan wataknya juga mengikuti sifat dan watak dari lingkungan itu sendiri dan dengan demikian lebih banyak berguru kepada ekologi.

60) *Ibid*, hal.35.

Dengan orientasi kepada lingkungan ini, maka hukum lingkungan modern memiliki sifat utuh-menyeluruh atau komprehensif-integral, selalu berada dalam dinamika dengan sifat dan wataknya yang luwes, sedang sebaliknya hukum lingkungan klasik bersifat sektoral, serba kaku dan sukar berubah.

Masalah lingkungan hidup di Indonesia diatur dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup. Yang dimaksud dengan lingkungan hidup menurut Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan dan makhluk hidup, termasuk di dalamnya manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lainnya. (Pasal 1 butir 1). Menurut penjelasan Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982, pengertian lingkungan hidup di atas merupakan sistem yang meliputi lingkungan alam hayati, lingkungan alam non hayati, lingkungan buatan, dan lingkungan sosial yang mempengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lainnya.

Sedangkan yang dimaksud dengan pengelolaan lingkungan hidup menurut pasal 1 butir 2 Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 ialah upaya terpadu dalam pemanfaatan, penataan, pemeliharaan, pengawasan, pengendalian dan pengembangan lingkungan hidup.

Undang-undang tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup ini memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- a. sederhana tetapi dapat mencakup kemungkinan perkembangan di masa depan, sesuai dengan keadaan, waktu dan tempat
- b. mengandung ketentuan-ketentuan pokok sebagai dasar bagi peraturan pelaksanaannya lebih lanjut
- c. mencakup semua segi di bidang lingkungan hidup, agar dapat menjadi dasar bagi pengaturan lebih lanjut masing-masing segi, yang akan dituangkan dalam bentuk peraturan tersendiri.

(penjelasan umum Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982).

Selain itu, Undang-undang ini menjadi landasan untuk menilai dan menyesuaikan semua peraturan perundang-undangan yang memuat ketentuan tentang segi-segi lingkungan hidup yang kini telah berlaku yaitu peraturan perundang-undangan mengenai pengairan, pertambangan dan energi, kehutanan, perlindungan dan pengawetan alam, industri, pemukiman, tata ruang, tata guna tanah, dan lain-lainnya.

Dengan demikian semua peraturan perundang-undangan tersebut di atas dapat terangkum dalam satu sistem hukum lingkungan Indonesia.

Adapun tujuan pengelolaan lingkungan hidup adalah sebagai berikut (Pasal 4 Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982):

- a. Untuk tercapainya keselarasan hubungan antara manusia dengan lingkungan hidup sebagai tujuan membangun manusia Indonesia seutuhnya.
- b. Terkendalinya pemanfaatan sumberdaya secara bijaksana.
- c. Terwujudnya manusia Indonesia sebagai pembina lingkungan hidup.
- d. Terlaksananya pembangunan berwawasan lingkungan untuk kepentingan generasi sekarang dan mendatang.
- e. Terlindunginya negara terhadap dampak kegiatan di luar wilayah negara yang menyebabkan kerusakan dan pencemaran lingkungan.

Setiap kegiatan pengelolaan lingkungan haruslah dilakukan guna pencapaian tujuan tersebut, atau dengan kata lain setiap kebijakan yang ditempuh adalah tidak lain daripada usaha untuk mewujudkan cita-cita dimaksud. Usaha itu dilaksanakan dengan memperhatikan asas pokok pengelolaan lingkungan yaitu pelestarian kemampuan lingkungan yang serasi dan seimbang.⁶¹⁾

Akhirnya dengan pengelolaan lingkungan hidup yang serasi dan seimbang antara manusia dengan lingkungan akan tercapai pembangunan yang berwawasan lingkungan untuk kepentingan generasi sekarang maupun generasi mendatang dalam rangka pencapaian tujuan pembangunan nasional dan mewujudkan cita-cita bangsa

61) Abdurrahman, *Pengantar Hukum Lingkungan Indonesia*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1990, hal.56.

dan Negara Indonesia yang termaktub dalam pembukaan UUD 1945.⁶²⁾

Oleh karenanya setiap manusia Indonesia mempunyai hak dan kewajiban di dalamnya. Adapun hak dari setiap orang terhadap lingkungan hidup adalah sebagai berikut:

1. Setiap orang mempunyai hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat (Pasal 5 ayat (1) Undang-undang No 4. Tahun 1982).

Penjelasan Pasal tersebut menyatakan bahwa yang dimaksud dengan orang adalah orang seorang, kelompok orang atau badan hukum. Namun Undang-undang No.4 Tahun 1982 tidak memberikan penjelasan mengenai apa yang dimaksud dengan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Abdurrahman menafsirkan sebagai berikut: lingkungan hidup yang baik dan sehat dalam pengertian ini terkandung makna lingkungan yang dapat memungkinkan manusia berkembang secara optimal, secara selaras, serasi, dan seimbang. Adanya jaminan semacam ini memberikan kemungkinan bagi setiap orang untuk menuntut kepada Pemerintah agar "kebaikan dan kesehatan lingkungannya" perlu diperhatikan dan ditingkatkan terus dan oleh karenanya pula adalah merupakan kewajiban bagi Negara untuk selalu menciptakan lingkungan hidup

62) Rachmsdi Usman, *Pokok-pokok Hukum Lingkungan Nasional*, Jakarta: Akademika Pressindo, 1993, hal.36.

yang baik dan sehat bagi warganya dan secara terus menerus melakukan usaha-usaha perbaikan dan penyehatan lingkungan hidup.

Hak tersebut memberikan kepada yang mem-punyainya suatu tuntutan yang sah guna meminta kepentingannya akan suatu lingkungan hidup yang baik dan sehat itu dihormati, suatu tuntutan yang dapat didukung oleh prosedur hukum, dengan perlindungan hukum oleh Pengadilan dan perangkat-perangkat lainnya.⁶³⁾

Tuntutan tersebut mempunyai 2 (dua) fungsi yang berbeda, yaitu sebagai berikut:

- (a) the function of defence (abwehrfunktion), the right of the individual to defend him self against an interference with his environment which is to his disadvantage;
- (b) the function of performance (Leistungsfunktion) the right of individual to demand the performance of an act in order to preserve, to restore or to improve his environment.⁶⁴⁾

Fungsi yang pertama, yaitu yang dilakukan pada hak membela diri terhadap gangguan dari luar yang menimbulkan kerugian pada lingkungannya, di dalam Undang-undang Lingkungan Hidup (Undang-undang No.4 Tahun 1982) ditampung dalam Pasal 20 ayat (1).

Sedangkan fungsi yang kedua yang dikaitkan pada hak menuntut dilakukannya sesuatu tindakan agar lingkungannya dapat dilestarikan, dipulihkan atau diperbaiki, dihubungkan dengan Pasal 20 ayat (3)

63) Kusnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1994, hal.19.

64) *Ibid*, hal.120.

melalui penyuluhan, bimbingan, pendidikan, penelitian tentang lingkungan hidup (Pasal 9 Undang-undang No.4 Tahun 1982).

- c. Pemerintah juga berkewajiban untuk membuat analisis dampak lingkungan terhadap kegiatan-kegiatan atau proyek-proyek tertentu yang memang memerlukan analisis mengenai dampak lingkungan, sebagaimana kewajiban pengusaha.

Pengelolaan lingkungan hidup menuntut dikembangkannya suatu sistem dengan keterpaduan sebagai ciri utamanya. Oleh karena itu, untuk menyelenggarakan pengelolaan lingkungan hidup perlu ditetapkan kebijaksanaan nasional terpadu pengelolaan lingkungan hidup, yang meliputi: perumusan, pelaksanaan, pengendalian dan pengawasan, sebagai bagian dari kebijaksanaan pembangunan nasional. Pengawasan atas pelaksanaan kebijaksanaan nasional tentang pengelolaan lingkungan hidup dilakukan oleh lembaga-lembaga pengawasan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Penyelenggaraan kebijaksanaan terpadu tersebut memerlukan koordinasi agar pelaksanaan pengelolaan lingkungan hidup secara sektoral dan di daerah terkait secara mantap dengan kebijaksanaan nasional pengelolaan lingkungan hidup, serta memantapkan kesatuan gerak dan langkah yang menjamin tercapainya tujuan pengelolaan lingkungan hidup secara berdayaguna dan berhasilguna. Untuk memberikan wadah koordinasi pada tingkat nasional dibentuk perangkat kelembagaan yang dipimpin seorang Menteri.

Atas dasar pemikiran ini, maka dalam Pasal 18 Undang-Undang No.4 Tahun 1982, ditetapkan kelembagaan pengelolaan lingkungan hidup sebagai berikut:

- a. Pengelolaan lingkungan hidup pada tingkat nasional dilaksanakan secara terpadu oleh perangkat kelembagaan yang dipimpin oleh Menteri dan yang diatur dengan peraturan perundang-undangan.
- b. Pengelolaan lingkungan hidup dalam kaitan dengan keterpaduan pelaksanaan kebijaksanaan nasional tentang pengelolaan lingkungan hidup secara sektoral dilakukan oleh Departemen/Lembaga Non Departemen sesuai dengan bidang tugas dan tanggung jawab masing-masing.
- c. Pengelolaan lingkungan hidup dalam kaitannya dengan keterpaduan pelaksanaan kebijaksanaan nasional tentang pengelolaan lingkungan hidup di daerah dilakukan oleh Pemerintah Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
Pelaksanaan pengelolaan lingkungan hidup sektoral di daerah dilakukan di bawah koordinasi kepala wilayah dalam kaitannya dengan keterpaduan pelaksanaan kebijaksanaan nasional pengelolaan lingkungan hidup.

C. Penegakan Hukum Lingkungan

Hukum mengatur masyarakat secara patut dan bermanfaat dengan menetapkan apa yang diharuskan ataupun yang dibolehkan dan sebaliknya.

Hukum dapat mengkualifikasi sesuatu perbuatan sesuai dengan hukum atau mendiskualifikasinya sebagai melawan hukum. Perbuatan yang sesuai dengan hukum tidak merupakan masalah tetapi yang menjadi masalah adalah perbuatan yang melawan hukum. Yang diperhatikan dan digarap oleh hukum adalah justru perbuatan yang melawan hukum, baik perbuatan melawan hukum yang sungguh-sungguh terjadi maupun perbuatan melawan hukum yang mungkin akan terjadi.⁶⁵⁾

Kalau tata hukum dilihat secara skematis, maka dapat dibedakan adanya tiga sistem penegakan hukum ialah sistem penegakan hukum perdata, sistem penegakan hukum pidana dan sistem penegakan hukum administrasi. Sejalan dengan itu terdapat berturut-turut sistem sanksi hukum perdata, sistem sanksi hukum pidana dan sistem sanksi hukum administrasi. Ketiga sistem penegakan hukum tersebut, masing-masing didukung dan dilaksanakan oleh alat perlengkapan negara atau yang biasa disebut dengan aparaturnya penegak hukum, yang mempunyai aturan sendiri-sendiri. Membicarakan masalah penegakan hukum berarti membicarakan mengenai apa yang dilakukan oleh aparaturnya penegak hukum dalam menghadapi masalah-masalah dalam penegakan hukum.

65) Sudarto, *Op Cit*, hal.111.

Kalau yang dibicarakan adalah penegakan hukum lingkungan maka berarti membicarakan mengenai apa yang dilakukan oleh Aparat penegak hukum lingkungan dalam menghadapi masalah-masalah lingkungan.

Sama seperti penegak hukum pada umumnya, maka yang termasuk dalam aparat penegak hukum lingkungan adalah: polisi atau setidaknya badan-badan yang mempunyai wewenang kepolisian, jaksa, hakim, pejabat dan penasehat hukum.

Penegakan hukum bidangnya luas sekali, tidak hanya bersangkutan paut dengan tindakan-tindakan apabila sudah ada persangkaan telah adanya perbuatan melawan hukum (tindakan represif) akan tetapi juga menjaga kemungkinan akan terjadinya perbuatan melawan hukum (tindakan preventif).

Penegakan hukum yang bersifat preventif berarti, pengawasan aktif dilakukan terhadap kepatuhan kepada peraturan tanpa kejadian langsung yang menyangkut peristiwa konkrit yang menimbulkan sangkaan bahwa peraturan hukum telah dilanggar. Instrumen bagi penegakan hukum preventif adalah penyuluhan, pemantauan dan penggunaan kewenangan yang sifatnya pengawasan (pengambilan sampel, penghentian mesin-mesin dan sebagainya). Penegak hukum yang utama adalah pejabat/aparat pemerintah daerah yang berwenang mencegah terjadinya pencemaran lingkungan.

Penegakan hukum yang bersifat represif dilakukan dalam hal perbuatan yang melanggar peraturan, penindakan secara pidana umumnya selalu menyusuli pelanggaran peraturan dan biasanya tidak dapat meniadakan akibat pelanggaran tersebut, untuk menghindari penindakan pidana secara berulang-ulang pelaku (pencemar) sendirilah yang harus menghentikan keadaan itu.⁶⁶⁾

66) Siti Sundari Rangkuti, *Kajian Terhadap Perangkat Hukum Pembangunan Berwawasan Lingkungan*, Majalah: ANDAL, Jakarta: SKREPP (Sekretariat Kerjasama Relawan Pengendalian Pencemaran), 1990, hal.11.

Penegakan hukum lingkungan berkaitan erat dengan kemampuan aparaturnya dan kepatuhan warga masyarakat terhadap peraturan yang berlaku, yang meliputi tiga bidang hukum, yaitu administratif, perdata dan pidana. Dengan demikian, menurut Niniek Suparni:

Penegakan hukum lingkungan merupakan upaya untuk mencapai ketaatan terhadap peraturan dan persyaratan dalam ketentuan hukum yang berlaku secara umum dan individual, melalui pengawasan dan penerapan (atau ancaman) sarana administratif, keperdataan dan kepidanaan.⁶⁷⁾

Ketentuan hukum yang berlaku ini tidak lain adalah Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 beserta peraturan pelaksanaannya. Berbicara mengenai penegakan hukum lingkungan dalam pasal 17 Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 terdapat satu ketentuan tentang upaya penegakan hukum, yang berbunyi: "ketentuan tentang pencegahan dan penanggulangan perusakan dan pencemaran lingkungan hidup beserta pengawasannya yang dilakukan secara menyeluruh dan/atau secara sektoral ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan".

Kalau pasal 17 ini kita kaitkan dengan pasal 5 ayat (1), yang berbunyi bahwa setiap orang mempunyai hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, maka ini mengandung prinsip pencegahan pencemaran.

67) Niniek Suparni, *Pelestarian, Pengelolaan Dan Penegakan Hukum Lingkungan*, Jakarta: Grafika, 1992, hal.160.

Sedangkan kalau pasal 5 ayat (1) ini dikaitkan dengan pasal 20 ayat (1) tentang barangsiapa merusak dan atau mencemarkan lingkungan hidup memikul tanggung jawab dengan kewajiban membayar ganti kerugian kepada penderita yang telah dilanggar haknya atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, merupakan landasan bagi pelaksanaan prinsip pencemar membayar (Polluter pays principle). Demikian pula bila dikaitkan dengan pasal 22 ayat (1) dan ayat (2), tentang barangsiapa dengan sengaja/melakukan perbuatan yang menyebabkan rusaknya lingkungan hidup atau tercemarnya lingkungan hidup yang diatur dalam Undang-undang ini atau Undang-undang lain diancam pidana dengan pidana penjara selama-lamanya 10 (sepuluh) tahun dan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 100.000.000 (seratus juta rupiah) untuk kejahatan dan pidana penjara selama-lamanya 1 (satu) tahun dan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 1.000.000 (satu juta rupiah) untuk pelanggaran.

Prinsip ini berkaitan dengan penanggulangan pencemaran (pasal 17) yang bersifat represif maupun kuratif.

Pencegahan pencemaran (yang bersifat preventif) adalah jauh lebih baik daripada penanggulangan pencemaran, karena disini pencemaran belum terjadi. Oleh karena itu disebut pula bahwa pencegahan pencemaran sangat menguntungkan (pollution prevention pays).

Adapun manfaat dari pencegahan pencemaran ini adalah:

- a. mengurangi atau menghindarkan timbulnya polutan;
- b. menghindarkan pindahnya polutan dari satu medium ke medium lainnya;
- c. meningkatkan pengurangan dan/atau menghilangkan polutan;
- d. mengurangi risiko kesehatan;
- e. memajukan pengembangan teknologi pengurangan sumber;
- f. menggunakan energi, bahan dan sumber lebih efisien;
- g. mengurangi kebutuhan akan penegakan yang mahal;
- h. membatasi tanggung jawab yang akan datang dengan kepastian yang lebih besar;
- i. menghindari pembersihan yang mahal di masa mendatang;
- j. memajukan ekonomi yang lebih kompetitif.⁶⁸⁾

Dasar pemikiran dari pencegahan pencemaran adalah ia lebih efektif dari sudut pembiayaan, lebih dapat diterima secara sosial dan lebih mampu untuk mengurangi risiko atau kerusakan terhadap kesehatan manusia dan lingkungan daripada penanggulangan pencemaran.

Di atas telah diuraikan bahwa untuk melengkapi terlaksananya dengan baik Undang-undang lingkungan hidup, maka Undang-undang tersebut diperalati dengan berbagai sanksi ialah sanksi perdata, sanksi pidana dan sanksi administratif, untuk lebih jelasnya penulis akan membahas masing-masing sanksi tersebut.

68) Kusnadi Hardjasoemantri, *Op Cit*, hal.329.

1. Aspek-aspek perdata dalam penegakan hukum lingkungan.

Ketentuan perdata dalam Undang-undang lingkungan hidup dapat dibaca dalam Pasal 20 Undang-undang No.4 Tahun 1982, ialah:

- (1) Barangsiapa merusak dan atau mencemarkan lingkungan hidup memikul tanggung jawab dengan membayar ganti kerugian kepada penderita yang telah dilanggar haknya atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.
- (2) Tata cara pengaduan oleh penderita, tata cara penelitian oleh tim tentang bentuk, jenis dan besarnya kerugian serta tata cara penuntutan ganti kerugian diatur dengan peraturan perundang-undangan.
- (3) Barangsiapa merusak dan atau mencemarkan lingkungan hidup memikul tanggung jawab membayar biaya pemulihan lingkungan hidup kepada Negara.
- (4) Tata cara penetapan dan pembayaran biaya pemulihan lingkungan hidup diatur dengan peraturan perundang-undangan.

Menurut penjelasan Pasal 20 ayat (1) dinyatakan bahwa kewajiban ini merupakan konsekuensi setiap orang untuk melestarikan kemampuan lingkungan guna menunjang pembangunan yang berkesinambungan. Ketentuan ini menurut N.H.T Siahaan dikatakan bahwa:

Apabila dilihat dari segi hukum perdata kurang lebih sama dengan prinsip hukum yang terdapat dalam sistem hukum perdata positif kita, dimana setiap orang yang karena salahnya bertanggung jawab atas kerugian yang diderita pihak lain sebagai akibat dari perbuatannya. Jadi dalam Pasal 20 ini tersirat adanya unsur atau syarat dari perbuatan itu berupa kesalahan

melanggar hak-hak orang lain atas lingkungan hidupnya.⁶⁹⁾

Sedangkan Penjelasan Pasal 20 ayat (2) menyatakan bahwa:

- a. Besarnya kerugian ditentukan oleh bentuk dan jenis kerugian akibat kerusakan dan pencemaran.
- b. Pemerintah membentuk tim yang bertugas untuk melakukan penelitian tentang bentuk, jenis dan besarnya kerugian.
- c. Penelitian yang dilakukan oleh tim tersebut meliputi bidang ekologi, medis, sosial, budaya dan lain-lain yang diperlukan.
- d. Tim tersebut terdiri atas pihak penderita atau kuasanya, pihak pencemar atau kuasanya dan unsur Pemerintah, dibentuk untuk tiap-tiap kasus. Jika diperlukan dapat diangkat tenaga ahli untuk menjadi anggota tim.
- e. Bilamana tidak dapat tercapai kata sepakat dalam batas waktu tertentu, maka penyelesaiannya dilakukan melalui Pengadilan Negeri.⁷⁰⁾

Dari penjelasan Pasal 20 ayat (2) ini nampak bahwa ada dua jenis penyelesaian sengketa lingkungan, ialah:

- a. secara musyawarah melalui tim tripartite (tim yang bersifat tripartite).
- b. berperkara di Pengadilan melalui Pasal 1365 KUHPerdata.

69) N.H.T. Siahaan, *Beberapa Masalah Tentang Tanggung Jawab Ganti Rugi Perdata Pencemaran Lingkungan Hidup*, Dalam Majalah Hukum Dan Pembangunan no.6 Tahun XV, 1985, hal.588.

70) Rachmadi Usman, *Op Cit*, hal.100.

Ninieck Suparni mengusulkan:

Mengingat bunyi Pasal 20 ayat (2) tersebut di atas, maka perlu kiranya dibuat peraturan pelaksanaan tentang tata cara pengaduan, tata cara penentuan ganti kerugian, tata cara penelitian, serta tata cara penetapan dan pembayaran biaya pemulihan lingkungan.⁷¹⁾

Peraturan pelaksanaan itu sangat penting, karena mengatur prosedur penyelesaian sengketa lingkungan di luar proses peradilan.

Mengenai tata cara pengaduan oleh penderita perlu diatur dalam peraturan pelaksanaan, karena dalam banyak hal penderita yang pada umumnya, rakyat biasa kurang mengetahui bagaimana mempergunakan haknya untuk minta ganti kerugian karena penderitaan yang telah mereka alami sebagai akibat kerusakan dan atau pencemaran.

Dalam tata cara pengaduan ini perlu diatur kepada siapa penderita dapat melapor, disertai kemungkinan untuk minta pihak lain guna melapor dan mengadu atas namanya.

Sedangkan dalam tata cara penelitian perlu diatur mengenai tim yang harus dibentuk untuk tiap-tiap kasus, yang terdiri dari pihak penderita atau kuasanya, pihak pencemar atau kuasanya, dan unsur Pemerintah. Pembentukan tim yang merupakan tripartite ini dimaksudkan agar sejauh mungkin

71) Ninieck Suparni, *Op Cit.*, hal.175.

diusahakan tercapainya kesepakatan atas besarnya ganti kerugian yang harus diberikan kepada penderita setelah diteliti tentang bentuk, jenis dan besarnya kerugian.

Dalam rangka penelitian ini akan diperlukan keahlian berbagai disiplin ilmu, dan ini dapat diperoleh dari pusat-pusat studi lingkungan yang ada di Universitas/institut, penelitian tersebut meliputi bidang ekologi, medis, sosial, budaya dan lain-lain yang diperlukan. Aspek sosial budaya ini perlu memperoleh perhatian seksama, mengingat cara hidup rakyat kita yang dalam banyak hal dipengaruhi oleh adat istiadat setempat.

Demikian pula mengenai tata cara penuntutan ganti kerugian perlu ditetapkan batas waktu perundingan ketiga pihak tersebut di atas. Apabila batas waktu tersebut dilampaui tanpa ada kesepakatan tentang besarnya ganti kerugian yang perlu dibayar serta tata cara pembayarannya, maka tuntutan ganti kerugian oleh penderita atau kuasanya dapat diajukan ke Pengadilan. Batas waktu tersebut adalah perlu ditetapkan untuk menghindarkan berlarut-larutnya perundingan.

Mengingat bahwa kasus pencemaran pasti terjadi di Daerah Tingkat II, yaitu di Kabupaten atau Kotamadia, maka pembentukan tim tripartite sebagaimana dimaksud dalam Penjelasan Pasal 20 ayat (2) dilakukan oleh Bupati Kepala Daerah Tingkat II atau

Walikotamadia Kepala Daerah Tingkat II. Inilah hal-hal yang perlu diperhatikan dalam pembuatan peraturan pelaksanaan terhadap Pasal 20 ayat (2).

Pasal 20 ayat (3), menentukan bahwa di samping kewajiban membayar ganti kerugian sebagaimana tersebut dalam Penjelasan Pasal 20 ayat (2), perusak dan atau pencemar lingkungan hidup berkewajiban pula membayar biaya pemulihan lingkungan hidup kepada Negara untuk keperluan pemulihan yang besarnya ditetapkan oleh tim sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (2), perbedaannya adalah pada siapa yang menggugat. Pada ganti kerugian yang menggugat adalah penderita atau kuasanya sedang pada pembayaran biaya pemulihan lingkungan adalah jaksa atas nama Negara. Biaya pemulihan lingkungan yang dibayar kepada Negara merupakan penerimaan Negara, sehingga pembayaran itu harus disetor kepada Kas Negara. Menurut peraturan perbendaharaan Negara, uang penerimaan Negara yang disetorkan kepada Kas Negara tidak boleh digunakan secara langsung untuk membiayai pemulihan lingkungan. Pembiayaan suatu kegiatan Pemerintah harus dilakukan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang disusun untuk setiap tahun dan berlaku untuk tahun anggaran yang berjalan.

Mengenai hal ini Daud Silalahi berpendapat:

Ketentuan yang demikian ini dapat menimbulkan kesulitan bagi Pemerintah apabila

pencemaran dan pembayaran biaya pemulihan lingkungan oleh pencemar terjadi pada pertengahan tahun anggaran, sedangkan pada tahun anggaran tersebut tidak tersedia biaya untuk pemulihan lingkungan. Keadaan yang demikian ini dapat menimbulkan akibat bahwa pekerjaan pemulihan lingkungan terpaksa ditunda pelaksanaannya pada tahun anggaran berikutnya setelah tersedianya anggaran itu.⁷²⁾

Oleh karenanya Kusnadi Hardjasoemantri mengusulkan perlunya diadakan suatu sistem yang memungkinkan pembayaran biaya pemulihan kepada Negara digunakan langsung untuk keperluan pemulihan lingkungan yang telah tercemar atau rusak ke keadaan semula.⁷³⁾

Dalam hubungannya dengan penyelesaian sidang Pengadilan mengenai akibat kerusakan dan atau pencemaran lingkungan, ketentuan yang lazim dipakai sebagaimana tertera dalam KUHPerdara ialah Pasal 1365, yang berbunyi: "Tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada seorang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut" (terjemahan Mr.R. Subekti).

Prinsip yang digunakan dalam Pasal tersebut adalah "*liability based on fault*" dengan beban pembuktian yang memberatkan penderita karena baru akan memperoleh ganti kerugian apabila ia berhasil

72) Daud Silalahi, *AMDAL Dalam Sistem Hukum Lingkungan Di Indonesia*, Bandung: CV Mandar Maju, 1995, hal.64.

73) Kusnadi Hardjasoemantri, *Op Cit*, hal.376.

membuktikannya adanya unsur kesalahan pada pihak tergugat. Kesalahan disini merupakan unsur yang menentukan pertanggung jawaban, yang berarti bila tidak terbukti adanya kesalahan, tidak ada kewajiban memberi ganti kerugian.

Rudiger Lummert mengemukakan bahwa: dengan berkembangnya industrialisasi yang menghasilkan risiko yang bertambah besar serta makin rumitnya hubungan sebab akibat, maka teori hukum telah meninggalkan konsep kesalahan dan berpaling ke konsep risiko.

Perkembangan industri modern telah membawa serta sejumlah risiko yang terjadi setiap hari, yang tidak dapat dihindarkan dari sudut ekonomi. Ia telah menimbulkan derita dan bagi si penderita hal tersebut tidak dapat ditanggungnya tanpa suatu ganti kerugian. Oleh karenanya sejak abad ke 19, asas tanggung jawab mutlak (strict liability) telah diperkenalkan sekurang-kurangnya untuk beberapa macam kasus, yang sebagian besar adalah berkaitan dengan risiko lingkungan. Konsep tanggung jawab mutlak diartikan terutama sebagai kewajiban mutlak yang dihubungkan dengan ditimbulkannya kerusakan. Salah satu ciri utama tanggung jawab mutlak adalah tidak adanya persyaratan tentang perlu adanya kesalahan.⁷⁴⁾

James E. Krier mengemukakan bahwa:

Doktrin tanggung jawab mutlak dapat merupakan bantuan yang sangat besar dalam peradilan mengenai kasus-kasus lingkungan, karena banyak kegiatan-kegiatan yang menurut pengalaman menimbulkan kerugian terhadap lingkungan merupakan tindakan-tindakan yang berbahaya, untuk mana dapat diberlakukan ketentuan tanggung jawab tanpa kesalahan.⁷⁵⁾

74) *Ibid*, hal.378.

75) *Loc Cit*.

Faktor penting lainnya yang berkaitan dengan doktrin tanggung jawab mutlak adalah beban pembuktian. Salah satu kriteria tradisional yang menentukan pembagian beban pembuktian adalah pertimbangan yang menyatakan bahwa beban pembuktian seyogyanya diberikan kepada pihak yang mempunyai kemampuan terbesar untuk memberikan bukti tentang sesuatu hal. Dalam hubungannya dengan kerusakan atau pencemaran lingkungan oleh kegiatan industri, maka si perusak dan atau pencemar mempunyai kemampuan lebih besar untuk memberikan pembuktian. Berdasarkan prinsip pencemar membayar dan asas tanggung jawab mutlak ini, dikembangkanlah di dalam ilmu hukum prosedur tentang pembuktian yang oleh Krier disebut: "*Shifting (or alleviating) of burden of proofs.*"

Dengan adanya pembalikan beban pembuktian ini, maka masalah beban pembuktian tidak merupakan halangan bagi penderita atau pencinta lingkungan yang baik dan sehat untuk berperkara di depan Pengadilan sebagai penggugat, karena adalah tanggung jawab dari tergugat untuk membuktikan bahwa kegiatan-kegiatannya yang mengandung risiko tidak mempunyai akibat-akibat yang berbahaya atau menimbulkan gangguan (pencemaran atau kerusakan). Dengan demikian, maka dalam perkara lingkungan, seseorang bertanggung jawab atas akibat kerugian yang ditimbulkannya, kecuali ia membuktikan bahwa ia tidak dapat dipersalahkan.

Mengenai asas tanggung jawab mutlak ini terdapat dalam Pasal 21 Undang-undang No.4 Tahun 1982, yang berbunyi: "Dalam beberapa kegiatan yang menyangkut jenis, sumber daya tertentu tanggung jawab timbul secara mutlak pada perusak dan atau pencemar pada saat terjadinya perusakan dan atau pencemaran lingkungan hidup yang pengaturannya diatur dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan".

Dari penjelasan Pasal tersebut dapat diketahui bahwa penyusun Undang-undang menyadari sepenuhnya bahwa asas tanggung jawab mutlak dengan pembalikan beban pembuktian tidak begitu saja dapat diterapkan. Oleh karena itu, maka kata-kata yang digunakan adalah "Dalam beberapa kegiatan" dan "menyangkut jenis sumber daya tertentu", yang penentuannya akan diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, maka penerapan asas tanggung jawab mutlak dilaksanakan secara bertahap, sesuai dengan perkembangan kebutuhan. Tanggung jawab mutlak dikenakan secara selektif atas kasus yang akan ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang dapat ementukan jenis dan kategori kegiatan.

Asas tanggung jawab mutlak tersebut telah berlaku di Indonesia, yaitu dalam hal pencemaran laut oleh tumpahan minyak dari kapal yang diatur dalam "International Convention on Civil Liability

for oil pollution damage, 1969 (CLC 1969). Ratifikasi CLC ini dilaksanakan oleh Indonesia dengan Keputusan Presiden No.18 Tahun 1978.

Daud Silalahi menguraikan jenis-jenis kegiatan yang dapat diberlakukan asas tanggung jawab mutlak, yaitu kegiatan yang dapat menimbulkan bahaya besar yang akibatnya dapat diatasi dengan upaya yang lazim dilakukan.

Adapun patokan atau ukuran untuk menentukan kegiatan-kegiatan besar dalam pengertian di atas didasarkan pada pertimbangan sebagai berikut:

- a. Tingkat risiko (the degree of risk);
Dalam hal ini risiko dianggap tinggi apabila tidak dapat dijangkau oleh upaya yang lazim, menurut kemampuan teknologi yang telah ada.
- b. Tingkat bahaya (the gravity of harm);
Dalam hal ini bahaya dianggap sangat sulit untuk dicegah pada saat mulai terjadinya.
- c. Tingkat bahaya kelayakan upaya pencegahan (the appropriateness);
Dalam hal ini si penanggung jawab harus menunjukkan upaya maksimal untuk mencegah terjadinya akibat yang menimbulkan kerugian pada pihak lain.
- d. Pertimbangan terhadap keseluruhan nilai kegiatannya (value of the activity);
Dalam hal ini pertimbangan risiko dan manfaat kegiatan telah dilakukan secara memadai sehingga dapat diperkirakan bahwa keuntungan yang diperoleh akan lebih besar jika dibandingkan dengan ongkos-ongkos yang harus dikeluarkan untuk mencegah timbulnya bahaya.⁷⁶⁾

76) Daud Silalahi, *Identifikasi Dan Kriteria Kegiatan-kegiatan Tertentu Menurut Pasal 21 tentang Tanggung Jawab Mutlak Dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982*, Makalah: pada seminar Penerapan Asas Tanggung Jawab Mutlak Di Bidang Lingkungan Hidup, Jakarta 16 Juni 1994, hal.6-7.

Sedangkan yang termasuk dalam kegiatan yang dapat menimbulkan bahaya atau akibat besar adalah:

- a. perusahaan bahan peledak/gedung mesiu.
- b. perusahaan yang memproduksi bahan berbahaya dan beracun, termasuk perusahaan pengangkutannya pada waktu bahan tersebut didistribusikan kepada konsumen.
- c. perusahaan kapal tangker minyak/LNG.
- d. perusahaan pompa bensin.
- e. perusahaan angkutan darat.
- f. perusahaan pengolahan limbah.
- g. kegiatan atau usaha lain yang pada umumnya dapat menimbulkan dampak penting terhadap lingkungan.⁷⁷⁾

Dalam pelaksanaannya, pemberlakuan asas tanggung jawab mutlak dapat pula ditetapkan oleh Hakim, khususnya apabila kasus yang sedang diadili tidak ditemukan ketentuannya secara eksplisit di dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dari semua yang telah diuraikan di atas, menjadi jelas sudah bahwa gugatan ganti kerugian terhadap perusak atau pencemar lingkungan dapat diajukan ke Pengadilan Negeri Berdasarkan Pasal 20 Undang-undang No.4 Tahun 1982 dan Pasal 1365 KUHPerdara mengenai perbuatan melawan hukum. Masalahnya adalah apakah harus menunggu terlebih dahulu menempuh prosedur Pasal 20 Undang-undang No.4 Tahun 1982, sebelum mengajukan gugatan ke Pengadilan atau tidak. Menurut Penjelasan Pasal 20 ayat (2) memang harus menunggu terlebih dahulu,

77) *Ibid*, hal.13-14.

kalau tidak tercapai kata sepakat pada batas waktu tertentu barulah diselesaikan lewat Pengadilan. Hal inilah yang menurut Paulus Effendie Lotulung, perlu ada ketegasan, oleh karenanya peraturan pelaksanaan yang mengatur tata cara Pasal 20 tersebut harus segera dikeluarkan, karena apabila tidak ada peraturan pelaksanaannya akan menyulitkan lembaga Peradilan.

Hal ini pernah terjadi di Pengadilan Negeri Medan, yaitu mengenai kasus gugatan ganti rugi yang diajukan oleh sembilan orang penduduk di Asahan, Sumatera Utara terhadap pabrik kertas PT INTI INDORAYON di Medan mengenai jumlah ganti rugi masing-masing sebesar Rp.2.880.000,-, oleh Pengadilan Negeri Medan dengan putusannya tertanggal 11 Juli 1989 Nomor 154/pdt-G/1989/PNMDN, gugatan tersebut dinyatakan tidak dapat diterima karena belum ditempuh melalui pemeriksaan oleh tim sebagaimana disebutkan dalam Pasal 20 ayat (2) Undang-undang No.4 Tahun 1982, sehingga gugatan tersebut dianggap masih bersifat prematur.⁷⁸⁾

Kalau hal ini tidak segera diatasi dengan peraturan pelaksanaan, maka dikhawatirkan Pengadilan Negeri tidak berhak memeriksa perkara sebelum perkara diselesaikan lewat Pasal 20 Undang-undang No.4 Tahun 1982, akibatnya Pengadilan Negeri akan berfungsi seperti lembaga banding.

78) Paulus Effendie Lotulung, *Penegakan Hukum Lingkungan Oleh Hakim Perdata*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1993, hal.70.

2. Aspek pidana dalam penegakan hukum lingkungan

Ketentuan pidana dalam Undang-undang No.4 Tahun 1982 terdapat dalam Bab VII Pasal 22. Maksud ditetapkannya ketentuan pidana dalam Undang-undang ini adalah tidak lain untuk menunjang dilaksanakannya sanksi-sanksi lain seperti sanksi perdata dan sanksi administratif.

Jaro Mayda, mengemukakan bahwa sanksi pidana sifatnya adalah sebagai "*ultimum remidium*", yaitu sebagai obat terakhir apabila sanksi pada cabang hukum lainnya tidak mempan atau dianggap tidak mempan. Penggunaannya harus dibatasi. Kalau masih ada sanksi lain janganlah menggunakan sanksi pidana.

Menurut pendapatnya di Amerika Serikat tuntutan pidana merupakan akhir dari suatu rantai yang panjang yang bertujuan untuk menghapuskan atau mengurangi akibat-akibat yang merugikan terhadap lingkungan hidup.⁷⁹⁾

Adapun bunyi Pasal 22 tersebut adalah:

- (1) Barangsiapa dengan sengaja melakukan perbuatan yang menyebabkan rusaknya lingkungan hidup atau tercemarnya lingkungan hidup yang diatur dalam Undang-undang ini atau Undang-undang lain diancam pidana dengan pidana penjara selamanya 10 (sepuluh) tahun dan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 100.000.000 (seratus juta rupiah).
- (2) Barangsiapa karena kelalaiannya melakukan perbuatan yang menyebabkan rusaknya lingkungan

79) Abdurrahman, *Op Cit*, hal.110.

hidup atau tercemarnya lingkungan hidup yang diatur dalam Undang-undang ini, atau Undang-undang lain diancam pidana dengan pidana kurungan selama-lamanya 1 (satu) tahun dan atau denda sebanyak-banyaknya Rp.1.000.000,- (satu juta rupiah).

- (3) Perbuatan sebagaimana tersebut dalam ayat (1) Pasal ini adalah kejahatan dan perbuatan sebagaimana tersebut dalam ayat (2) Pasal ini adalah pelanggaran.

Dari perumusan Pasal 22 di atas terlihat hal-hal sebagai berikut:

- a. Ada dua macam tindak pidana lingkungan hidup yaitu dapat berupa perusakan lingkungan atau berupa pencemaran lingkungan hidup.
- b. Kedua macam tindak pidana lingkungan hidup itu masing-masing dapat berupa kejahatan apabila dilakukan dengan sengaja dan dapat berupa pelanggaran apabila dilakukan dengan kelalaian.

Hal yang menarik dari perumusan Pasal 22 tersebut di atas adalah bahwa kapan atau unsur-unsur apa untuk seseorang dikatakan telah melakukan pencemaran lingkungan atau perusakan lingkungan tidak terdapat dalam perumusan Pasal 22, melainkan terdapat dalam Pasal 1 yang menjelaskan arti dari istilah-istilah yang digunakan dalam Undang-undang No.4 Tahun 1982, ialah sebagai berikut:

Yang dimaksud dengan pencemaran lingkungan adalah masuknya atau dimasukkannya makhluk hidup/zat, energi, dan atau komponen lain ke dalam lingkungan

- b. yang menimbulkan perubahan langsung atau tidak langsung terhadap sifat fisik dan atau hayati lingkungan;
- c. yang mengakibatkan lingkungan itu kurang atau tidak berfungsi dalam menunjang pembangunan yang berkesinambungan.

Untuk dikatakan ada tindak pidana lingkungan hidup menurut Pasal 22 Undang-undang No.4 Tahun 1982, maka di samping harus dipenuhi unsur-unsur yang dikemukakan di atas (Pasal 1 butir 7 dan butir 8) masih pula harus dipenuhi unsur subyektif atau unsur sikap batin berupa kesengajaan (dolus) untuk delik berupa kejahatan, dalam Pasal 22 ayat (1) atau sikap batin berupa kealpaan (culpa) untuk delik berupa pelanggaran dalam Pasal 22 ayat (2).

Perumusan tindak pidana lingkungan hidup dalam Pasal 22 Jo Pasal 1 butir 7 dan Pasal 1 butir 8 Undang-undang No.4 Tahun 1982, dalam praktiknya menimbulkan banyak masalah diantaranya sebagai berikut:

- a. Dengan dirumuskannya unsur akibat di dalam Pasal 1 butir 7 mengenai pencemaran lingkungan dan di dalam Pasal 1 butir 8 mengenai perusakan lingkungan, maka tindak pidana lingkungan hidup di dalam Pasal 22 merupakan delik materiil yang cukup sulit pembuktiannya. Tidaklah mudah menentukan atau membuktikan telah terjadi akibat seperti yang disebut dalam Pasal 1 butir 7 dan

Pasal 1 butir 8. Untuk menentukan adanya perubahan lingkungan, menurunnya kualitas lingkungan sampai derajat tertentu, atau lingkungan menjadi kurang/tidak berfungsi lagi sesuai dengan peruntukannya, adalah sesuatu yang tidak mudah. Untuk membuktikan hal-hal itu jelas diperlukan kriteria-kriteria tertentu yang jelas.

b. Pembuktian dirasakan lebih sulit lagi, apabila istilah perubahan lingkungan dikaitkan dengan istilah dampak lingkungan dalam Pasal 1 butir 9. Dalam Pasal ini dinyatakan bahwa dampak lingkungan adalah perubahan lingkungan yang diakibatkan oleh suatu kegiatan. Penjelasan Pasal 1 butir 9 ini antara lain menyebutkan bahwa: dampak terhadap lingkungan dapat juga berupa dampak negatif terhadap lingkungan non fisik, termasuk sosial budaya. Masalahnya adalah apa kriterianya untuk dapat dikatakan ada perubahan atau dampak negatif terhadap sosial budaya.

c. Masalah lain adalah berkaitan dengan perumusan Pasal 22 yang mengancam pidana tidak hanya terhadap perusakan atau pencemaran lingkungan hidup menurut Undang-undang No.4 Tahun 1982, tetapi juga memuat Undang-undang lain. Namun demikian, delik lingkungan di luar Undang-undang No.4 Tahun 1982 kebanyakan dirumuskan secara

formil, hal ini berlainan dengan Pasal 22 yang merupakan delik materiil, sehingga dengan begitu tidak dapat dikategorikan sebagai tindak pidana lingkungan hidup menurut Pasal 22 Undang-undang No.4 Tahun 1982.

- d. Pasal 22 Undang-undang No.4 Tahun 1982 diawali dengan kata-kata "Barangsiapa" yang menunjuk pada pengertian orang. Menurut Pasal 5 ayat (2) setiap orang berkewajiban memelihara lingkungan hidup dan mencegah serta menanggulangi kerusakan dan pencemaran sedangkan di dalam penjelasannya dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan orang adalah orang seorang, kelompok orang atau badan hukum. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa orang dan badan hukum dapat menjadi subyek tindak pidana lingkungan hidup. Walaupun badan hukum dimungkinkan menjadi subyek tindak pidana lingkungan hidup, namun patut disayangkan karena tidak ada ketentuan lebih lanjut mengenai sistem dan prosedur pertanggungjawaban terhadap badan hukum. Lebih-lebih bila mengingat kasus-kasus pencemaran dan perusakan lingkungan hidup sangat erat hubungannya dengan kegiatan di bidang perekonomian, bisnis dan industri. Maka perlu dipikirkan oleh pembuat Undang-undang untuk penyempurnaan Undang-undang no.4 Tahun 1982.

- e. Undang-undang No.4 Tahun 1982 hanya mengenal jenis sanksi berupa pidana dan tidak mengenal jenis sanksi berupa tindakan tata tertib seperti dalam Pasal 8 Undang-undang Tindak Pidana Ekonomi. Dengan tidak adanya sanksi berupa tindakan di dalam sistem penegakan hukum pidana atau pertanggungjawaban hukum pidana terhadap delik lingkungan terlihat, adanya kejanggalan atau kebijakan yang berbeda dari pembuat Undang-undang terhadap masalah tindak pidana lingkungan hidup dibandingkan tindak pidana ekonomi, padahal pada hakekatnya tindak pidana lingkungan hidup termasuk dalam pengertian dan ruang lingkup tindak pidana ekonomi dalam arti luas. Lebih-lebih bila mengingat badan hukum dapat sebagai subyek tindak pidana, maka sanksi berupa tindakan ini sangat diperlukan.
- f. Ancaman pidana yang terdapat dalam Pasal 22 Undang-undang No.4 Tahun 1982 juga berlaku untuk delik-delik pencemaran dan perusakan lingkungan hidup yang diatur dalam Undang-undang lain. Oleh karena itu di dalam Undang-undang lingkungan sektoral ada delik yang diancam pidana sama dengan maksimum pidana yang diatur dalam Pasal 22 Undang-undang No.4 Tahun 1982. Pengancaman pidana yang sama adalah wajar sekiranya kualitas delik yang diatur dalam Undang-undang lingkungan sektoral itu sama

dengan delik yang diatur dalam Pasal 22 Undang-undang No.4 Tahun 1982. Akan tetapi di dalam Undang-undang lingkungan sektoral, ada delik yang kualitasnya tidak sama dengan delik di dalam Pasal 22 Undang-undang No.4 Tahun 1982 tetapi ancumannya sama seperti yang terdapat dalam Pasal 22 Undang-undang No.4 Tahun 1982. Delik yang dimaksud adalah delik yang diatur dalam Pasal 27 Jo Pasal 21 ayat (1) Undang-undang No.5 Tahun 1984 (Undang-undang Perindustrian). Pasal 27 ayat (1) dan (2) Undang-undang No.5 Tahun 1984, mengancam pidana yang sama dengan Pasal 22 ayat (1) dan (2) Undang-undang No.4 Tahun 1982, terhadap barang-siapa yang melanggar ketentuan Pasal 21 ayat (1), ialah: "Perusahaan industri wajib melakukan upaya keseimbangan dan kelestarian sumber daya alam serta pencegahan timbulnya kerusakan dan pencemaran terhadap lingkungan hidup akibat kegiatan industri yang dilakukan". Perusahaan industri yang tidak melakukan upaya atau langkah-langkah pencegahan untuk terjadinya kerusakan atau pencemaran lingkungan sudah dapat dipidana, walaupun kerusakan atau pencemaran lingkungan belum terjadi. Perbuatan terlarang dalam Pasal 27 Jo Pasal 21 Undang-undang Perindustrian tersebut merupakan delik formil, sedangkan Pasal 22 Undang-undang No.4 Tahun 1982 merupakan delik materiil.

- g. Undang-undang No.4 Tahun 1982 sama sekali tidak menyebut-nyebut adanya pidana tambahan, namun demikian dalam Undang-undang lingkungan sektoral ada yang mencantumkan pidana tambahan, misalnya: Undang-undang No.5 Tahun 1984 tentang Perindustrian. Pidana tambahan berupa pencabutan ijin usaha digunakan sebagai sanksi yang bersifat administratif untuk delik-delik dalam Pasal 24 dan 26 Undang-undang No.5 Tahun 1984, yang pada dasarnya merupakan pelanggaran administratif yaitu mendirikan/memperluas perusahaan industri tanpa ijin, tidak menyampaikan informasi industri secara berkala, melanggar ketentuan Pemerintah mengenai standar bahan baku dan barang hasil industri.
- h. Menurut Undang-undang No.4 Tahun 1982, apabila tindak pidana lingkungan hidup berupa perusakan atau, pencemaran lingkungan dilakukan dengan kealpaan, maka ancaman pidananya jauh lebih ringan daripada yang dilakukan dengan sengaja. Dilihat dari sudut subyektif memang kealpaan lebih ringan daripada kesengajaan, namun dilihat secara obyektif, yaitu dilihat dari sudut akibatnya atau kerugiannya bagi masyarakat luas, tidak selalu delik culpa lebih ringan daripada delik dolus.
- i. Dalam kasus pencemaran atau perusakan lingkungan hidup adalah penting untuk mengetahui adanya

hubungan kausal antara perbuatan dengan akibat, namun sering terjadi keadaan kumulatif, dimana faktor penyebab terdiri dari berbagai alasan sehingga sulit untuk membuktikan sumber pencemaran tersebut. Keadaan yang demikian ini menimbulkan kesulitan dalam menuntut pidana.

3. Aspek Administrasi Dalam Penegakan Hukum Lingkungan

Sanksi administratif terutama mempunyai fungsi instrumental, yaitu pengendalian perbuatan terlarang. Di samping itu, sanksi administratif terutama ditujukan kepada perlindungan kepentingan yang dijaga oleh ketentuan yang dilanggar tersebut.

Beberapa jenis sarana penegakan hukum administratif, tersebut menurut Siti Sundari Rangkuti ialah:

- a. penyerasian peraturan (harmonisering);
- b. tindakan paksa (bestuursdwang);
- c. uang paksa (publiekrechtelijkedwangsom);
- d. penutupan tempat usaha (sluiting van een inrichting);
- e. penghentian kegiatan mesin perusahaan (buitenge bruikstelling van een toestel);
- f. pencabutan ijin melalui proses: teguran, paksaan kepolisian, penutupan dan uang paksa.⁸⁰⁾

Selanjutnya ditambahkan oleh beliau bahwa:

sarana administratif dapat bersifat preventif dan bertujuan menegakkan peraturan perundang-undangan lingkungan (misalnya: Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Walikota, dan sebagainya). Penegakan hukum dapat diterapkan terhadap kegiatan yang

80) Siti Sundari Rangkuti, *Op Cit*, hal.12.

menyangkut persyaratan perijinan, baku mutu lingkungan, rencana pengelolaan lingkungan dan sebagainya.⁸¹⁾

Dalam rangka penjatuhan sanksi administratif terhadap pencemar lingkungan, menurut Daud Silalahi:

Masih terdapat perbedaan persepsi, disebabkan alasan-alasan non yuridis antara lain terhadap akibat penutupan perusahaan yang dikaitkan dengan pemutusan hubungan kerja (PHK) yang berakibat adanya pengangguran. Kendala-kendala/ hambatan-hambatan inilah yang mengakibatkan lemahnya penegakan hukum lingkungan dari aspek hukum administratif.⁸²⁾

Dalam hubungannya dengan sanksi administratif perlu diperhatikan Pasal 5 Peraturan Pemerintah No.51 Tahun 1993 tentang AMDAL dengan ketentuannya yang mengaitkan pemberian ijin usaha tetap oleh instansi yang membidangi usaha atau kegiatan yang bersangkutan dengan telah dilaksanakannya Rencana Pengelolaan Lingkungan (RKL) yang telah disetujui. Demikian pula persyaratan perlu adanya Upaya Pengelolaan Lingkungan (UKL) dan Upaya Pemantauan Lingkungan (UPL) bagi usaha atau kegiatan yang tidak terkena ketentuan AMDAL, persyaratan tersebut dimasukkan dalam sistem perijinan berdasarkan Ordonansi Gangguan (HO). Pelanggaran terhadap ketentuan tersebut dapat dikenakan sanksi administratif.

81) *Loc Cit.*

82) Daud Silalahi, *Op Cit*, hal.52.

Kewajiban setiap orang yang menjalankan suatu bidang usaha wajib memelihara kelestarian kemampuan lingkungan hidup yang serasi dan seimbang untuk menunjang pembangunan yang berkesinambungan seperti yang tercantum dalam Pasal 7 Undang-undang No.4 Tahun 1982 merupakan kewajiban yang dijadikan salah satu syarat dalam pemberian ijin usaha. Dengan dijadikannya satu syarat, maka penyelenggara bidang usaha senantiasa terikat guna melakukan tindakan pelestarian kemampuan lingkungan hidup untuk menunjang pembangunan yang berkesinambungan. Dengan dirumuskannya secara tegas dan jelas kewajiban penyelenggara suatu usaha akan mempermudah menetapkan telah terjadinya pelanggaran terhadap ijin.

Pelanggaran terhadap kewajiban yang tercantum dalam ijin berakibat dikenakannya sanksi administratif berupa: pemberian peringatan kepada pemegang ijin, penghentian sementara kegiatan, atau pencabutan ijin.

Penegakan hukum administratif berkaitan dengan penegakan hukum lingkungan oleh lembaga Pemerintahan.

Dengan adanya ketentuan tentang sanksi administratif yang terkait dengan sistem perijinan, adanya ketentuan tentang sanksi perdata sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (3) Undang-undang No.4 Tahun 1982 serta adanya ketentuan tentang sanksi pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 22 Undang-undang No.4 Tahun 1982 maka seorang pencemar dan/atau perusak lingkungan dapat menghadapi

tiga macam sanksi sekaligus, jadi bersifat kumulatif.⁸³⁾

Sanksi administratif selalu dapat dikenakan, sesuai dengan ketentuan sebagaimana tercantum dalam ijin yang diberikan kepada yang bersangkutan oleh instansi yang berwenang memberi ijin tersebut.

Sanksi perdata berupa ganti kerugian diberikan apabila ada pihak yang menderita akibat pencemaran dan atau kerusakan. Meskipun tidak ada pihak yang menderita, sanksi perdata tetap dapat dikenakan karena pencemar dan atau perusak telah mencemarkan dan atau merusak lingkungan sehingga lingkungan sebagai korban harus dipulihkan kembali.

Sanksi pidana dikenakan sesuai dengan pertimbangan Polisi sebagai penyidik dan Jaksa sebagai penuntut umum. Apabila pencemar dan atau perusak telah melaksanakan sanksi administratif dan sanksi perdata berupa ganti kerugian kepada penderita dan pembayaran biaya pemulihan lingkungan, yang menurut pertimbangan Polisi dan Jaksa telah memadai, maka dikenakannya sanksi pidana tergantung pada kewenangan diskresi yang ada pada Polisi dan Jaksa. Apabila pelaksanaan sanksi administratif dan sanksi perdata tersebut menurut Polisi dan Jaksa tidak memadai dapat saja dikenakan sanksi pidana melalui Pengadilan.

83) Kusnadi Hardjasoemantri, *Op Cit*, Hal.398.

Pelaksanaan tanggung jawab perdata dan sanksi pidana tersebut di atas tidak terlepas dari isi Pasal 8 Undang-undang No.4 Tahun 1982 yang berbunyi:

- (1) Pemerintah menggariskan kebijaksanaan dan melakukan tindakan yang mendorong ditingkatkannya upaya pelestarian kemampuan lingkungan hidup untuk menunjang pembangunan yang berkesinambungan.
- (2) Kebijakan dan tindakan Pemerintah sebagaimana tersebut dalam ayat (1) Pasal ini diatur dengan peraturan perundang-undangan.

Hal ini berarti bahwa "perusak/pencemar potensial" harus diberikan penyuluhan, bimbingan serta insentif dan disinsentif, sehingga benar-benar memahami kewajibannya untuk melestarikan kemampuan lingkungan yang serasi dan seimbang untuk menunjang pembangunan yang berkesinambungan. Bagi mereka yang ternyata tidak mau atau alpa memahami dan melaksanakan upaya-upaya pelestarian kemampuan lingkungan tersebut, maka dikenakan ketentuan-ketentuan sebagai tindak lanjut, ialah ketentuan Pasal 20 dan 22 tersebut di atas.

Dalam kaitannya dengan prosedur penanggulangan kasus pencemaran dan perusakan lingkungan hidup, telah dikeluarkan Surat Edaran Menteri Negara KLH No.03/SE/MENKLH/6/1987 tanggal 5 Juli 1987 yang ditujukan kepada Menteri Dalam Negeri, Menteri Kehakiman, Jaksa Agung, dan Kepala Kepolisian. Penegakan hukum dalam kasus pencemaran

dan atau perusakan melibatkan instansi-instansi yang dipimpin oleh pejabat-pejabat tersebut.

Kesepakatan yang telah diperoleh di antara para pejabat adalah meliputi sistem pelaporan oleh penderita atau anggota masyarakat tentang telah terjadinya pencemaran. Dalam hal ini dibedakan antara sifat perkara sebagai perkara pidana atau perkara perdata, sehingga di samping penyidikan oleh Kepolisian dan Jaksa/Penuntut Umum sebagai perkara pidana, tidak ditutup kemungkinan untuk mengajukan gugatan perdata maupun dikenakan sanksi administratif berupa penghentian sementara atau pencabutan ijin.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

A. Gambaran Umum Perusahaan Dan Pencemaran Lingkungan Di Kotamadia Semarang

Kotamadia Dati II Semarang sebagai Ibukota Propinsi Jawa Tengah mempunyai letak geografis yang strategis, berada di tengah bentangan panjang kepulauan Indonesia dari arah barat ke timur. Sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Kendal, sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Demak dan di sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Semarang, sedang bagian utara dibatasi oleh laut Jawa dengan panjang garis pantai meliputi 13,6 Km.

Sedangkan dilihat dari kondisi topografinya wilayah Kotamadia Dati II Semarang terdiri dari daerah perbukitan, dataran rendah dan daerah pantai. Daerah perbukitan mempunyai ketinggian sekitar 90-359 M DPL dengan derajat kemiringan 2-40 % dan dataran rendah mempunyai ketinggian 0,75-3,5 M DPL dengan derajat kemiringan antara 0-2%.

Salah satu potensi sumber daya alam dan lingkungan hidup yang memberikan arah dan bentuk Kotamadia Semarang adalah Daerah Pengaliran Sungai.

Air merupakan sumber daya yang strategis dan mempunyai peranan sangat vital bagi kehidupan manusia dan kegiatan pembangunan ekonomi, oleh sebab itu untuk tercapainya kelestarian fungsi lingkungan perairan,

perlu dilaksanakan program pengendalian pencemaran air. Dalam pelaksanaan program pengendalian pencemaran air, Pemerintah Kotamadia Dati II Semarang menghadapi dua permasalahan pokok yang sangat penting, yaitu masalah kualitas air dan pencemaran air, serta masalah kapasitas kelembagaan.

a. Kualitas air dan pencemaran air.

Masalah kualitas air dan pencemarannya di Kotamadia Dati II Semarang merupakan masalah yang sangat penting dan kompleks, karena tidak hanya menyangkut tentang ketersediaan sumber daya air sungai dalam jumlah yang besar akan tetapi juga menyangkut tentang kualitas air yang baik, yang dapat didayagunakan untuk memenuhi kebutuhan air baik bagi kehidupan sehari-hari manusia maupun untuk menunjang kegiatan pembangunan ekonomi yang berkelanjutan.

Masalah kualitas air sungai yang dihadapi oleh Pemerintah Kotamadia Semarang Dati II Semarang adalah berkaitan dengan adanya penurunan kualitas air pada beberapa sungai di Kotamadia Dati II Semarang, bahkan telah menunjukkan indikasi tercemar khususnya pada musim kemarau. Terjadinya penurunan kualitas air sungai tersebut diindikasikan dengan kualitas air sungai yang sudah tidak memenuhi baku mutu air sesuai dengan peruntukannya, akibat dari: pemanfaatan sungai sebagai penerima buangan limbah, baik yang berasal dari

limbah rumah tangga (domestik), limbah rumah sakit dan limbah dari kegiatan perekonomian seperti perindustrian, pertambangan, peternakan, pariwisata (hotel) serta pertanian.

Selama periode Tahun 1994-1995 Kotamadia Daerah Tingkat II Semarang telah dan sedang menangani kasus sejumlah 41 dengan perincian sebagai berikut:

Pencemaran air limbah yang berpotensi menurunkan kualitas air sungai merupakan jenis pencemaran yang menduduki posisi terbanyak sejumlah 32 kasus. Ini terjadi dikarenakan pabrik-pabrik banyak yang tidak mempunyai IPAL (Instalasi Pengolah Air Limbah) yaitu sejumlah: 12 kasus sedangkan 18 kasus sebenarnya pabrik yang bersangkutan telah mempunyai IPAL tetapi tidak/belum mampu mengolah limbah cair sesuai Baku Mutu Limbah Cair. Untuk jelasnya dapat dilihat dalam tabel berikut ini.

| No | I P A L | Frekuensi | Prosentase |
|----|-----------------------|-----------|------------|
| 1 | mampu mengolah limbah | 2 | 6,25 |
| 2 | belum mampu | 18 | 56,25 |
| 3 | tidak memiliki | 12 | 37,50 |
| | Jumlah | 32 | 100,00 |

Sumber data: Bapedalda Tk II Semarang, yang telah diolah oleh peneliti.

Kasus yang sangat menarik di Kotamadia Dati II Semarang dan merupakan kasus yang menjadi perbincangan tingkat nasional adalah kasus kali Tapak dan kasus kali Babon.

Modus operandi mereka dalam membuang limbah yang diketahui dapat membahayakan kesehatan sangat bervariasi, seperti kucing-kucingan dengan petugas, yaitu pada siang hari perusahaan membuang limbahnya melalui IPAL tetapi pada malam hari IPAL tidak dipergunakan dan langsung dibuang ke sungai dengan melalui saluran by pass. Disamping itu ada pula perusahaan yang dengan terang-terangan tidak menggunakan IPALnya, walaupun sebenarnya telah memilikinya.

Dari data tersebut, nampak bahwa perilaku perusahaan terhadap lingkungan hidup pada umumnya memiliki kecenderungan untuk melakukan pelanggaran, walaupun tingkat pelanggaran tersebut berbeda-beda. Sekalipun berbeda dalam hal melakukan pelanggaran, pada hakekatnya tujuan dari pelanggaran tersebut adalah sama yaitu kurang menyadari akan arti pentingnya menjaga kelestarian lingkungan hidup dan lebih mengutamakan mencari keuntungan perusahaan.

Pemerintah Daerah sebagai aparat yang ditugasi untuk mengatasi hal tersebut melalui Bapedalda Tingkat II Kotamadia Semarang telah memberikan peringatan terhadap perusahaan-perusahaan yang diidentifikasi sebagai perusahaan pencemar dengan memberikan teguran, namun demikian selama periode Tahun 1994-1995 dari 41 kasus hanya 3 perusahaan yang mentaatinya, 34 kasus sama sekali tidak mentaatinya dan 4 kasus hanya mentaati sebagian isi peringatan (teguran). Hal ini dapat dilihat melalui hasil monitoring di lapangan, ternyata isi peringatan tidak dilaksanakan. Ini berarti perusahaan tidak memperdulikan peringatan (teguran) yang diberikan Pemerintah.

Untuk jelasnya dapat dilihat dalam tabel berikut:

| No | Ketaatan | Frekuensi | Prosentase |
|----|-------------------|-----------|------------|
| 1 | Sepenuhnya | 3 | 7,32 |
| 2 | Sebagian | 4 | 9,75 |
| 3 | Tidak sama sekali | 34 | 82,93 |
| | Jumlah | 41 | 100,00 |

Sumber data: Bapedalda TK II Semarang, yang telah diolah peneliti.

b. Kelembagaan.

Undang-undang No.4 Tahun 1982, tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup memuat ketentuan antara lain tentang hak setiap orang atas lingkungan yang baik dan sehat, misalnya: kewajiban setiap orang memelihara kemampuan lingkungan hidup, termasuk upaya mencegah dan menanggulangi pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup.

Hak dan kewajiban ini melahirkan pertanggung-jawaban perdata dan sanksi pidana sesuai dengan Pasal 20 dan Pasal 22 Undang-undang No.4 Tahun 1982, sebagai berikut:

1. Barangsiapa mencemarkan dan atau merusak lingkungan hidup memikul tanggung jawab dengan kewajiban membayar:
 - a. ganti kerugian kepada penderita yang telah dilanggar haknya atas lingkungan yang baik dan sehat.
 - b. biaya pemulihan lingkungan hidup kepada negara.
2. Barangsiapa melakukan perbuatan yang menyebabkan tercemarnya lingkungan hidup atau rusaknya lingkungan hidup diancam pidana:
 - a. Apabila dengan sengaja, diancam pidana penjara selama-lamanya 10 (sepuluh) tahun dan atau denda sebanyak-banyaknya Rp.100.000.000,- (seratus juta rupiah).
 - b. Apabila karena kelalaiannya, diancam pidana kurungan selama-lamanya 1 (satu) tahun dan atau denda sebanyak-banyaknya Rp.1.000.000,- (satu juta rupiah).

Dengan ditentukannya ketentuan mengenai pertanggungjawaban perdata dan sanksi pidana ini, maka ditegakkannya hukum dalam kasus pencemaran dan

atau perusakan lingkungan hidup menjadi sangat relevan. Untuk itu Menteri Kependudukan dan Lingkungan Hidup Republik Indonesia mengeluarkan Surat Edaran No.03/SE/MENKLH/6/1987 tentang Prosedur Penanggulangan Kasus Pencemaran dan Perusakan Lingkungan Hidup.

Penegakan hukum dalam kasus pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup menurut Surat Edaran tersebut di atas, melibatkan Menteri Dalam Negeri, Menteri Kehakiman, Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup, Jaksa Agung dan Kepala Kepolisian.

Kelima Instansi Pemerintah di atas sepakat menetapkan prosedur penanggulangan kasus pencemaran dan perusakan lingkungan hidup sebagai berikut:

1. Laporan dari penderita atau anggota masyarakat tentang telah terjadinya pencemaran dan atau perusakan lingkungan disampaikan kepada Aparat Pemerintah Daerah, yang wajib dengan segera meneruskannya kepada Bupati/Walikota/Kepala Daerah Tingkat II dengan tembusan kepada Kepolisian RI. Sedangkan untuk DKI Jakarta laporan diajukan kepada Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta dengan tembusan kepada Kepolisian RI, masing-masing yang membawahi wilayah lokasi terjadinya pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup.
2. Bupati/Walikota/Kepala Daerah Tingkat II setelah menerima laporan tersebut segera memberitahukan langkah tindak lanjut kepada Kepolisian RI tentang telah diterimanya laporan tersebut.
3. Setelah menerima laporan di atas, Bupati/Walikota/Kepala Daerah Tingkat II segera mengumpulkan bahan/keterangan antara lain tentang:

- a. Kebenaran laporan tentang telah terjadinya pencemaran lingkungan dan atau perusakan lingkungan hidup;
 - b. Tingkat pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup yang terjadi;
 - c. Sumber pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup;
 - d. Perkiraan besarnya kerugian yang diderita akibat terjadinya pencemaran dan atau perusakan lingkungan;
 - e. Penilaian mengenai kemungkinan pencegahan kasus pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup secara musyawarah antara pihak yang dirugikan, pihak yang merugikan dan Aparat Pemerintah yang berwenang.
4. Bahan/keterangan di atas oleh:
- a. Bupati/Walikota/Daerah Kepala Daerah Tingkat II dilaporkan kepada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dengan tembusan kepada Kepolisian RI.
 - b. Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta disampaikan kepada Kepolisian RI.
5. Berdasarkan bahan/keterangan yang diterimanya dan atau dari hasil penyelidikan sendiri, Kepolisian RI melakukan penyidikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
6. Berdasarkan hasil penyidikan oleh Kepolisian RI diambil langkah-langkah tuntutan hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
7. Apabila bahan/keterangan menyimpulkan telah terjadinya pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup, maka Bupati/Walikota/Daerah Tingkat II melakukan segera upaya:
- a. Penanggulangan pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup;
 - b. Penuntutan biaya pemulihan lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
8. Tindakan Bupati/Walikota/Daerah ini tidak menutup kemungkinan diterapkannya sanksi administratif menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku, seperti penghentian sementara atau pencabutan ijin yang bersangkutan.
9. Tindakan tersebut di atas tidak menutup kemungkinan diajukannya gugatan perdata oleh pihak yang berkepentingan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Melihat prosedur yang diatur dalam Surat Edaran Menteri Negara KLH, di atas nampak bahwa penyelesaian kasus pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup dapat diselesaikan dengan cara musyawarah, penyelesaian secara pidana, dan tidak ditutup kemungkinan untuk mengajukan gugatan perdata maupun dikenakan sanksi administratif berupa penghentian sementara atau pencabutan izin yang bersangkutan.

Pembayaran ganti kerugian kepada penderita tidak membebaskan si perusak dan atau pencemar dari kewajibannya untuk membayar biaya pemulihan lingkungan yang telah rusak dan atau tercemar oleh perbuatannya itu. Biaya ini dibayar kepada Negara dalam hal ini Pemda Tingkat II.

Atas dasar Surat Edaran Menteri Negara KLH No.03/SE/MENKLH/6/1987 di atas, maka Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Tengah memandang perlu untuk mengeluarkan petunjuk teknis pelaksanaan penanggulangan kasus pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup dengan Instruksi Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Tengah No.660.1/11/1988 tentang Prosedur Penanggulangan Kasus Pencemaran Dan Perusakan Lingkungan Hidup. Isi Instruksi tersebut antara lain menginstruksikan kepada Bupati/Walikota/Kepala Daerah Tingkat II Se Jawa Tengah supaya:

- a. Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap semua perusahaan/industri yang dalam proses produksinya kemungkinan mempunyai potensi pencemaran lingkungan hidup;
- b. Perusahaan/industri yang dalam proses produksinya mempunyai potensi pencemaran lingkungan hidup wajib menyampaikan laporan berkala kepada Bupati/Walikota/Kepala Daerah Tingkat II tentang:
 1. Hasil pemeriksaan pengujian limbah cair dari laboratorium yang ditunjuk.
 2. Pembuangan limbah padat.
- c. Apabila telah terjadi pencemaran atau kerusakan lingkungan, Bupati/Walikota/Kepala Daerah Tingkat II bersama-sama instansi terkait melakukan hal-hal sebagai berikut:
 1. Penanggulangan pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup.
 2. Penuntutan biaya pemulihan biaya lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
 3. Mengambil tindakan administratif seperti pemberhentian sementara atau pencabutan ijin yang bersangkutan.
- d. Pelaksanaan kegiatan, yang meliputi:
 1. Menginventarisir semua laporan yang disampaikan dari anggota masyarakat maupun laporan mass media tentang telah terjadinya kasus pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup.
 2. Melakukan penelitian terhadap laporan sebagaimana tersebut angka 1 huruf a, antara lain:
 - a) Kebenaran laporan tentang telah terjadinya pencemaran lingkungan dan atau kerusakan lingkungan hidup.
 - b) Tingkat pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup yang terjadi.
 - c) Sumber/asal pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup.
 - d) Perkiraan besarnya kerugian yang diderita sebagai akibat terjadinya pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup.
 - e) Penilaian mengenai kemungkinan pencegahan kasus pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup secara musyawarah antara pihak yang dirugikan dengan pihak yang merugikan.

Atas dasar Instruksi Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Tengah No.660.1/11/1988, dan Peraturan Pemerintah No.20/1990, yang menyatakan bahwa Walikotamadia Kepala Daerah Tingkat II berwenang menjatuhkan sanksi administratif kepada setiap orang atau badan yang melanggar ketentuan pengendalian pencemaran air, maka Walikotamadia Kepala Daerah Tingkat II Semarang mengeluarkan Instruksi Walikotamadia No.660.1/1/1994, tentang Pelaksanaan Penanggulangan Pencemaran dan Perusakan Lingkungan Hidup Di Kotamadia Daerah Tingkat II Semarang, yang isinya menginstruksikan kepada:

- (1) Penanggungjawab/ Pemilik/ Pengusaha/ Pengelola Industri dan Kawasan Industri Di Kodia Dati II Semarang,
- (2) Penanggungjawab/ Pemilik/ Pengusaha/ Pengelola Hotel Di Kodia Dati II Semarang,
- (3) Penanggungjawab/ Pemilik/ Pengusaha/ Pengelola Rumah Sakit, Rumah Bersalin, dan Laboratorium Klinik di Kodia Dati II Semarang,

diwajibkan:

- a. Melaksanakan usaha-usaha pencegahan, penanggulangan, pengendalian pencemaran dan perusakan lingkungan.
- b. Setiap kegiatan yang berpotensi mencemari dan merusak lingkungan hidup wajib:
 - (1) Melakukan pengujian kualitas air buangan/limbah cair, kualitas udara, kebisingan dan getaran suara sebagai akibat kegiatan usahanya ke laboratorium yang ditunjuk Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Tengah.
 - (2) Menyampaikan laporan hasil kegiatan angka (1) kepada Walikotamadia Kepala Daerah Tingkat II Semarang melalui Badan

Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah (BAPE DALDA) Kodia Dati II Semarang, minimal 3 (tiga) bulan sekali.

- (3) Menyediakan instalasi pengolahan limbah dan mengoperasikannya secara efektif, agar limbah yang dibuang memenuhi baku mutu yang ditentukan.
 - (4) Melakukan efisiensi penggunaan air baku dan upaya-upaya lain dalam rangka meminimisasi atau mengurangi jumlah limbah yang dihasilkannya.
 - (5) Menyediakan/ melengkapi/ menyempurnakan instalasi pengolahan limbah dan fasilitas-fasilitas pendukungnya sesuai dengan syarat teknis dan jenis limbah yang dihasilkannya.
- c. Meningkatkan kepedulian, peran serta dan tanggung jawab sosial terhadap masyarakat di sekitar lokasi usaha untuk mencegah timbulnya kesenjangan yang dapat merugikan aktivitas kegiatan.
- d. Untuk meningkatkan dayaguna dan hasilguna dalam pengendalian pencemaran, khususnya jika timbul keluhan (complain) masyarakat tentang terjadinya pencemaran, maka segera melaporkan dan melakukan koordinasi dengan Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah (BAPEDALDA) Kodia Dati II Semarang untuk dapat diambil langkah-langkah penanggulangannya.

Di samping itu, dalam Instruksi tersebut diinstruksikan kepada:

Pembantu Walikota, Camat dan Kepala Kelurahan di Kotamadia Daerah Tingkat II Semarang:

- a. Agar menginventarisasi semua laporan tentang terjadinya pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup.
- b. Melaporkan data-data yang berkaitan dengan tersebut huruf a kepada Walikota Kepala Daerah Tingkat II Semarang melalui BAPEDALDA.
- c. Melakukan pembinaan terhadap masyarakat yang terkena pencemaran agar tidak menimbulkan keresahan.

Berdasarkan Instruksi Gubernur Kepala daerah Tingkat I Jawa Tengah No.660.1/11/1988, nampak bahwa Kepala Daerah Tingkat II wajib melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap semua kegiatan atau usaha yang berpotensi mencemari dan atau merusak lingkungan, yang untuk selanjutnya melalui Instruksi Walikotamadia Kepala Daerah Tingkat II Semarang No.660.1/1/1994 tugas ini dimandatkan kepada BAPEDALDA, dengan tugas melakukan koordinasi, pembinaan teknis dan melaksanakan pengendalian dampak lingkungan. Pengendalian disini meliputi pencegahan dan penanggulangan.

Untuk lebih jelasnya mengenai BAPEDALDA dibahas dalam sub bab berikutnya.

B. BAPEDALDA Kotamadia Daerah Tingkat II Semarang

BAPEDALDA Kotamadia Daerah Tingkat II Semarang dibentuk oleh Walikotamadia Daerah Tingkat II Semarang, tanggal 20 Desember 1991 dengan Surat Keputusan Walikotamadia No.061.1/6333, berlaku efektif baru tanggal 1 Mei 1993. BAPEDALDA adalah badan staf Pemerintah Daerah dipimpin oleh seorang Kepala yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Walikotamadia Kepala Daerah.

Berdasarkan Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Tengah tanggal 29 April 1992, Nomor: 061.1/34/1992 tentang Pembentukan Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah (BAPEDALDA) Kotamadia Daerah Tingkat II Semarang, mempunyai fungsi:

- a. Melakukan koordinasi penyusunan program pengendalian dampak lingkungan dan pengelolaan administrasi kantor BAPEDALDA.
- b. Melakukan pengelolaan laboratorium penguji.
- c. Melakukan pembinaan teknis terhadap pengendalian dampak lingkungan.
- d. Melakukan pengawasan terhadap pengendalian dampak lingkungan.
- e. Melakukan pemulihan kualitas lingkungan.
- f. Melakukan perijinan pembuangan air limbah.
- g. Melakukan penyuluhan kepada masyarakat.

Susunan organisasi BAPEDALDA terdiri dari:

- a. Kepala BAPEDALDA
- b. Sekretaris
- c. Seksi laboratorium analisis
- d. Seksi penyuluhan.
- e. Seksi perijinan.

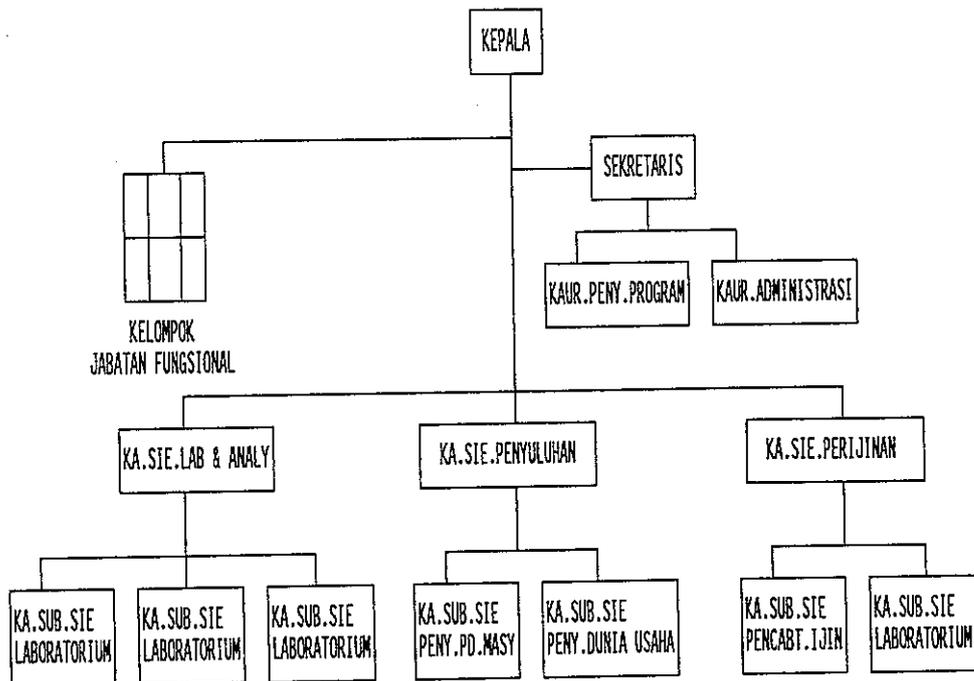
Seksi laboratorium dan analisa mempunyai tugas mengelola, mengembangkan laboratorium dan memberikan pelayanan teknis penelitian laboratorium serta melakukan analisa dan evaluasi terhadap kegiatan pengendalian analisa mengenai dampak lingkungan.

Seksi penyuluhan mempunyai tugas mempersiapkan bahan dan memberikan penyuluhan kepada masyarakat dan dunia usaha.

Seksi perijinan mempunyai tugas mempersiapkan dan memproses pemberian dan pencabutan ijin pengolahan dan lokasi pembuangan limbah.

Untuk lebih jelasnya, struktur organisasi BAPEDALDA dapat dilihat dalam bagan di bawah ini.

STRUKTUR ORGANISASI BAPEDALDA



KEPUTUSAN GUBERNUR KEPALA DAERAH TINGKAT I JAWA TENGAH
TANGGAL 25 APRIL 92, NOMOR 061.1/1/34/1992

Adapun program kerja yang dicanangkan adalah:

a. Program pengendalian pencemaran lingkungan hidup.

Program ini dimaksudkan untuk mencegah dan mengurangi kemerosotan mutu dan daya dukung lingkungan, terutama lingkungan perairan dan udara yang disebabkan oleh adanya dampak negatif dari berbagai kegiatan yang mencemari.

Kegiatan program ini mencakup pengembangan dan penetapan peraturan pelaksanaan serta tata cara pengendalian pencemaran oleh industri, pembinaan dan penyuluhan teknologi bersih lingkungan, peningkatan peran serta masyarakat, pengembangan kewenangan lembaga pengendali pencemaran, penegakan hukum dan rehabilitasi lingkungan yang rusak serta mengembangkan informasi dalam pengendalian pencemaran.

b. Program pembinaan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Program ini bertujuan agar arah dan cara pemanfaatan, eksploitasi, dan penggunaan sumber daya alam dapat dilaksanakan secara rasional serta tidak merusak tata lingkungan hidup manusia. Adapun kegiatannya meliputi: pengembangan, pelaksanaan, penerapan, dan pemantauan AMDAL, evaluasi dan pengawasan pemanfaatan dan penggalian bahan galian golongan C, pengembangan sarana/prasarana pengendalian pencemaran dan lain-lain.

c. Program penyelamatan hutan, tanah, dan air.

Program ini bertujuan untuk melestarikan fungsi dan kemampuan sumberdaya alam serta lingkungan hidup dengan segala keanekaragaman hayatinya. Program ini diupayakan melalui kegiatan pemeliharaan, pencegahan, dan penanggulangan kerusakan lingkungan, pemeliharaan daerah aliran sungai (DAS), dan peningkatan peran serta masyarakat secara luas dalam pemeliharaan lingkungan hidup. Adapun sasarannya adalah dalam rangka mengembangkan keterpaduan antara pembangunan dan kelestarian alam, serta antara kepentingan masyarakat setempat dengan kepentingan yang lebih luas.

d. Program inventarisasi dan evaluasi sumberdaya alam.

Program ini bertujuan untuk mengumpulkan dan menghimpun data tentang kondisi dan potensi sumber daya alam dan lingkungan di Kodia Semarang serta potensi dan kondisi kegiatan yang mempengaruhi dan memanfaatkan sumber daya dimaksud.

Dari apa yang telah diprogramkan tersebut di atas, telah dilaksanakan kegiatan-kegiatan sebagai berikut:

a. Inventarisasi dan identifikasi pencemaran.

Kegiatan ini bertujuan untuk melakukan pendataan dan mendapatkan informasi tentang kegiatan-kegiatan yang mempunyai potensi dan ber-

dampak penting terhadap keseimbangan sumberdaya alam dan lingkungan hidup.

b. Penyelamatan hutan, tanah, dan air.

Kegiatan ini bertujuan untuk melestarikan fungsi, kemampuan sumberdaya alam dan lingkungan hidup, melalui kegiatan-kegiatan pengembangan hutan kota, penataan taman kota dan peningkatan peran serta masyarakat umum dalam pemeliharaan lingkungan.

c. Pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan hidup.

Kegiatan ini bertujuan agar arah dan cara menggunakan sumberdaya alam dapat dilaksanakan secara rasional dan tidak merusak tata lingkungan hidup manusia.

d. Pengendalian pencemaran lingkungan hidup.

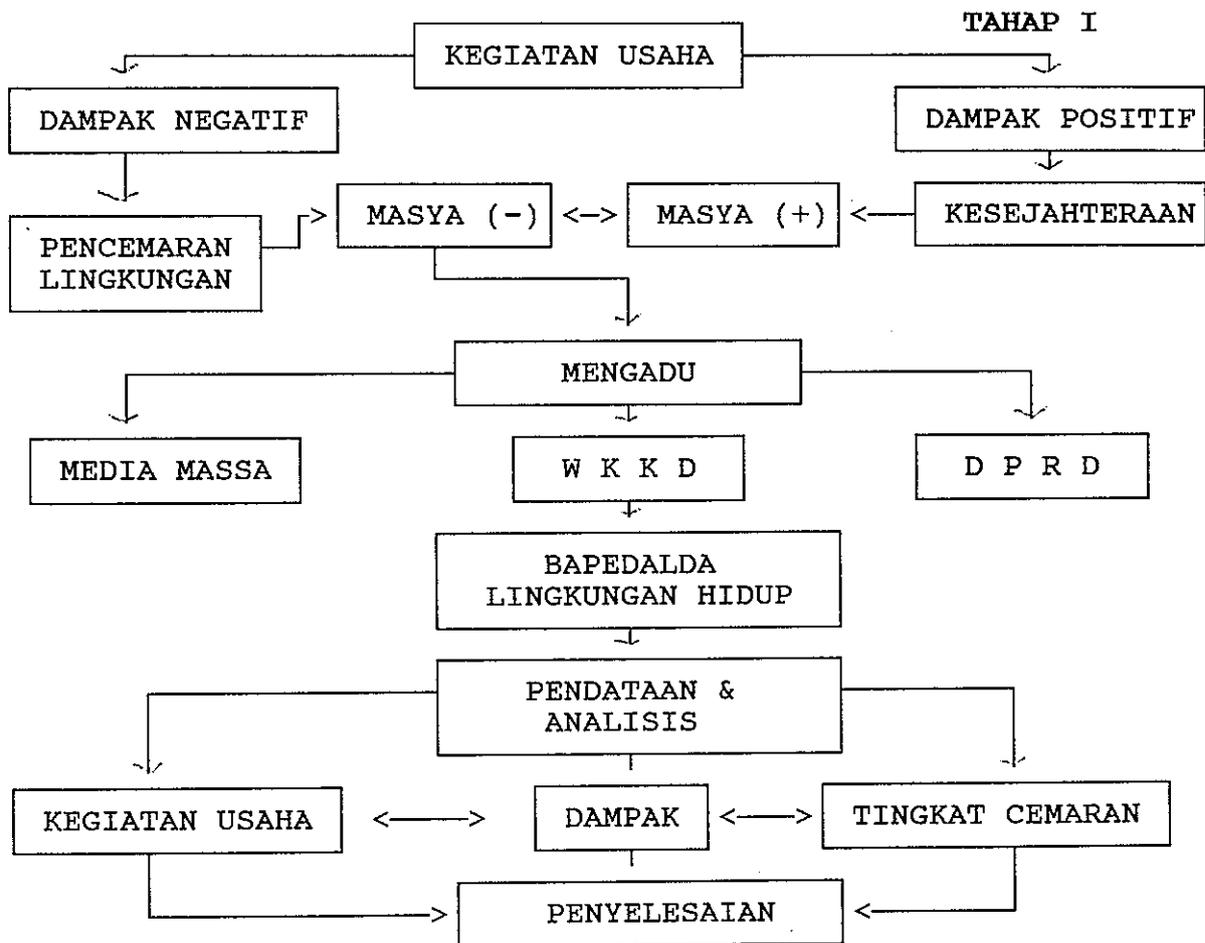
Kegiatan ini bertujuan untuk mengurangi kemerosotan mutu lingkungan hidup yang disebabkan oleh dampak negatif berbagai kegiatan khususnya industri terhadap lingkungan.

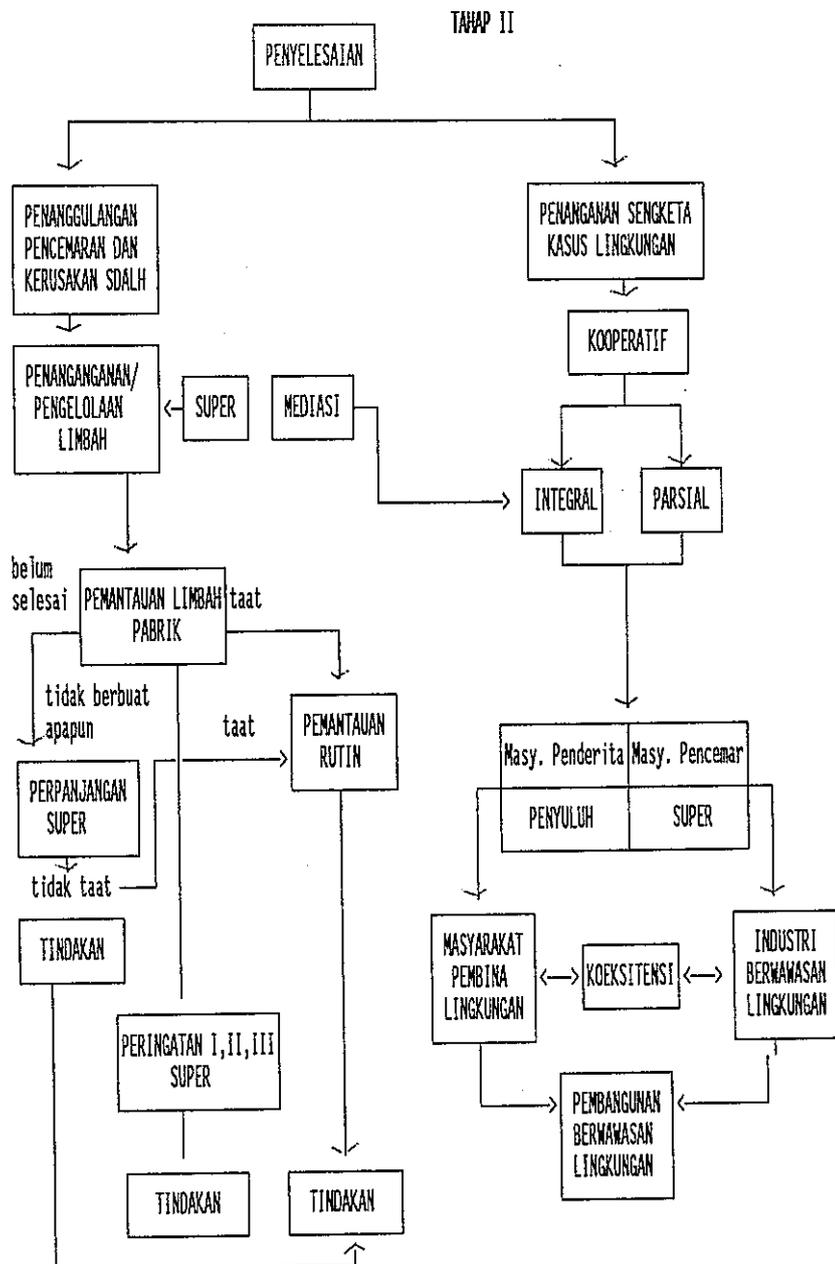
e. Rehabilitasi lahan kritis.

Kegiatan ini bertujuan untuk memulihkan kemampuan lahan yang rusak agar dapat berfungsi kembali sebagai pendukung kegiatan produksi dan pelestarian lingkungan hidup.

Sedangkan upaya-upaya yang sedang dilaksanakan adalah:

MEKANISME PENYELESAIAN KASUS SENGKETA LINGKUNGAN DI
KOTAMADIA DAERAH TINGKAT II SEMARANG





a. Penanganan (rehabilitasi) lingkungan Dukuh Tapak.

Kegiatan pengelolaan lingkungan di Dukuh Tapak Kelurahan Tugurejo Kecamatan Tugu, yang terdiri dari program penataan lingkungan masyarakat dan program pengendalian lingkungan industri yang berada di sekitar Dukuh Tapak. Kegiatan ini merupakan tindak lanjut atas penanganan dan penyelesaian kasus pencemaran Kali Tapak oleh tim sepuluh.

b. Pengembangan kesadaran masyarakat.

Bentuk kegiatannya adalah pemasyarakatan ketentuan perundang-undangan tentang pengelolaan lingkungan hidup, khususnya menyangkut pengendalian dampak lingkungan melalui seminar-seminar dengan mengikutsertakan para pakar lingkungan hidup, unsur, kepala komponen dinas/instansi di Jawa Tengah serta unsur masyarakat yang terdiri dari masyarakat industri, konsultan lingkungan serta masyarakat umum.

c. Penanganan kasus sengketa lingkungan.

Meliputi kegiatan penyelesaian dan penanganan kasus-kasus pencemaran lingkungan hidup, khususnya yang berasal dari aduan atau informasi masyarakat, kemudian oleh BAPEDALDA dilakukan pendataan dan analisis mengenai kegiatan usaha, dampak dan tingkat pencemarannya.

Adapun mekanisme penyelesaian kasusnya adalah sebagai berikut:

Dari skema di atas nampak bahwa penyelesaian kasus sengketa lingkungan dilakukan dengan dua tahap. Tahap pertama, yaitu pendataan dan analisis mengenai kegiatan usaha, dampak dan tingkat pencemarannya. Tahap kedua, penyelesaian kasusnya. Dalam tahap kedua ini dimulai dari penanganan sengketa kasus lingkungan kemudian dilanjutkan dengan penanggulangan pencemaran dan kerusakan sumber daya alamnya (perbaikan sumber daya alamnya)

Penanganan kasus sengketa lingkungan adalah kegiatan penyelesaian dan penanganan kasus-kasus pencemaran lingkungan hidup, khususnya yang berasal dari aduan atau informasi masyarakat baik melalui jalur DPRD, Mass media maupun yang langsung kepada Walikota/Kabupaten Tingkat II Semarang.

Penyelesaian sengketa kasusnya dilakukan melalui musyawarah, antara pihak pencemar atau wakilnya, pihak korban atau wakilnya dan pihak Pemerintah Daerah Tingkat II Kotamadia Semarang (dalam hal ini BAPEDALDA) bertindak selaku mediator, PEMDA bertindak sebagai penghubung antara pihak pencemar dengan pihak korban. Dalam penyelesaian kasus lingkungan, PEMDA berusaha mencari penyelesaian secara musyawarah melalui pengamatan fakta di lapangan dan didukung dengan pengujian laboratorium. Dari hasil pengamatan dan pengujian laboratorium tersebut, kemudian

ditindaklanjuti dengan saran-saran. Keputusan akhir dari proses musyawarah berada di tangan para pihak, sedangkan mediator hanya mempertemukan keinginan para pihak serta memberikan masukan mengenai alternatif pemecahan masalah. Selanjutnya para pihak wajib melaksanakan hasil keputusan.

Penanggulangan pencemaran dan kerusakan lingkungan (perbaikan sumber daya alamnya) dilakukan dengan jalan memberikan surat peringatan atau melalui penandatanganan Superkasih terhadap pabrik pencemar dan atau perusak lingkungan untuk dilakukan penanganan/pengelolaan limbah. Kemudian dilakukan pemantauan rutin terhadap limbah pabrik. Pihak pencemar dan atau perusak lingkungan harus memberikan laporannya secara rutin. Apabila ternyata ditemukan oleh pihak BAPEDALDA bahwa pihak pencemar dan atau perusak lingkungan tidak memenuhi isi surat peringatan maka dilakukan surat peringatan yang ke dua. Bila ternyata pihak pencemar masih juga tidak berbuat apapun maka diberikan surat peringatan yang ke tiga dan bila ternyata tidak juga berbuat apapun sesuai dengan isi surat peringatan barulah dilakukan tindakan. Tindakan yang dimaksud adalah penjatuhan sanksi administratif, yang berupa penutupan sementara saluran pembuangan limbah, penghentian sementara kegiatan produksi yang menghasilkan limbah, penyegelan

semua saluran limbah, pencabutan ijin HO dan sanksi/tindakan lain yang ditentukan dalam ijin yang dimilikinya. Namun sejak berfungsinya BAPEDALDA, Tahun 1993, PEMDA Tingkat II Kotamadia Semarang (dalam hal ini BAPEDALDA) belum pernah menjatuhkan tindakan. Hal ini disebabkan adanya kebijakan Wali-kotamadia Kepala Daerah Tingkat II Semarang yang menghendaki kasus-kasus lingkungan diselesaikan dengan dua tahap yaitu tahap penataan (compliance) dan tahap penindakan (enforcement). Selama masih bisa diselesaikan secara kemitraan (compliance) akan tetap diusahakan terlebih dahulu. Hal inilah yang merupakan sebab bahwa di Kotamadia Dati II Semarang sampai saat ini belum pernah ada kasus lingkungan diselesaikan lewat Pengadilan. Padahal bila kita membaca Penjelasan Pasal 20 ayat (2) yang menyatakan bahwa, bila tidak dapat tercapai kata sepakat dalam batas waktu tertentu, maka penyelesaiannya dilakukan melalui Pengadilan Negeri. Namun demikian PEMDA Tingkat II Kotamadia Semarang belum pernah melimpahkan kasus pencemaran dan perusakan lingkungan hidup ini ke Pengadilan Negeri Semarang.

Ini membuktikan bahwa Pemerintah tidak mau bersungguh-sungguh menangani kasus pencemaran lingkungan dengan menjatuhkan sanksi yang tegas. Sementara ini Pemerintah dalam hal ini Pemerintah Dati II Kodia

Semarang masih memberikan toleransi yang besar terhadap perusahaan pencemar, bahkan dalam memberikan penyuluhan-penyuluhan hukum terhadap pencemar tidak disebut sebagai pelanggar, melainkan justru disebut sebagai binaan. Para pelanggar bahkan ada yang diikutsertakan dalam program kali bersih. Diantaranya perusahaan-perusahaan pencemar yang diikutsertakan adalah perusahaan-perusahaan di sepanjang daerah aliran sungai Babon, yang dibahas dalam sub bab berikutnya.

C. Penyelesaian Kasus Pencemaran Di Daerah Aliran Sungai Babon Semarang

Kasus ini dimulai dengan munculnya kasus kematian udang dan kepiting di Kecamatan Sayung Kabupaten Demak. Kecamatan Sayung adalah merupakan salah satu penghasil perikanan budidaya di wilayah Kabupaten Demak. Kasus ini mulai terjadi pada sekitar tanggal 12 Desember 1994, yang menimpa pertambakan ikan di beberapa desa yaitu: Desa Sriwulan, Bedono, Timbulsloko dan Surodadi, mencakup areal seluas 500 Ha tambak. Diantara tambak yang menderita kerugian secara parah adalah Desa Sriwulan dan Desa Bedono, sedangkan Desa Timbulsloko dan Surodadi masih dalam taraf ringan.

Pertambakan yang ada di Kecamatan Sayung sebagian besar dikelola secara tradisional. Praktik yang dilakukan oleh petani setempat adalah dengan memasukkan air ke dalam petakan tambak pada waktu air pasang, kemudian pintu pemasukan ditutup. Cara seperti ini dikenal dengan istilah *pembedengan*.

Dengan pemasukan air secara tidak langsung, maka masuk pula segala jenis bibit ikan dan udang.

Kalaupun ada yang menerapkan secara semi intensif mungkin hanya 1%. Mengingat bahwa tambak dikelola secara tradisional maka pencemaran secara internal dari sistem pertambakan yang demikian ini dapat dikatakan minimal.

Menurut penuturan dari petani dan petugas pertanian

lapangan, (PPL) jenis organisme yang mati tidak hanya udang windu, tetapi juga kepiting, udang putih dan udang rebon. Ternyata kasus kematian tidak hanya menimpa perikanan budidaya saja, tetapi juga sudah merambah pada perikanan tangkap. Ini menyebabkan penghasilan petani setempat menjadi menurun bahkan banyak petani yang gagal panen sama sekali. Dari laporan petani dan PPL, dinyatakan bahwa tambak yang terserang tidak hanya tambak lama, tambak barupun juga terserang.

Informasi dari nelayan menyatakan, bahwa hasil tangkapan ikan dan udang mereka turun drastis, tinggal hanya kurang dari 50% Hasil tangkapan hanya terdiri dari ikan, udang tidak pernah lagi dijumpai. Sehingga dari hasil pendapatan nelayan rata-rata turun drastis, dari sekitar Rp.10.000 - Rp.15.000/orang/hari turun menjadi Rp.1.500 - Rp.2.000/orang/hari. Menurunnya pendapatan petani tambak dan nelayan ini jelas membawa dampak ekonomi yang cukup besar bagi masyarakat setempat, yang sebagian besar pendapatannya dari hasil tambak dan tangkapan ikan di laut.

Mengingat kasus kematian ikan dan udang, terjadi pada sekitar permulaan musim hujan maka ada kemungkinan pengaruh dari lingkungan sangat kuat. Ada dugaan bahwa faktor yang diduga kuat sebagai penyebab timbulnya kasus kematian adalah bersumber dari sungai Babon. Sungai ini meskipun secara administratif terletak di Kotamadia Semarang, namun pengaruh-

nya adalah ke lingkungan perairan yang termasuk Kecamatan Sayung, Kabupaten Demak. Dugaan ini timbul karena di sepanjang aliran sungai Babon, berdiri pabrik kulit, pakan ternak, sepatu, tegel, bumbu masak, konveksi dan amblas. Dengan adanya industri yang berpotensi membuang limbahnya ke sungai Babon inilah kecurigaan petani mulai timbul dan mengadukan ke DPRD TK II Demak. Untuk menindaklanjuti pengaduan, DPRD Tk II Demak berinisiatif mengundang warga pada tanggal 21 Desember 1994.

Di samping itu atas inisiatif warga, dilakukan penelitian oleh Balai Penelitian Budidaya Air Payau Jepara terhadap tanah, air, kepiting dan udang. Hasil penelitian menyatakan positif terjadi pencemaran pada kali Babon yang berdampak pada tambak milik penduduk. Hasil penelitian diberikan kepada warga, sehingga menambah semangat warga untuk menggugat penyebab pencemaran.

Setelah DPRD TK II Demak meninjau lokasi penyebab pencemaran, yang ternyata masuk lokasi Kodya Semarang, kemudian melimpahkan kepada Pemda TK II Semarang. Karena menyangkut dua wilayah akhirnya permasalahan diselesaikan ke tingkat propinsi. Kemudian DPRD TK I Jawa Tengah komisi C mengadakan dengar pendapat yang dihadiri oleh Wakil warga, wakil pengusaha, dan Pemerintah (dalam hal ini diwakili Biro Bina Lingkungan Hidup TK I Jawa Tengah). Dalam sidang FPDI mengusulkan ganti rugi, sedang FKP mengusulkan

tali asih. Usulan ini langsung ditolak oleh warga. Pada saat istirahat seorang anggota Dewan menyarankan untuk menerima tali asih dengan perincian satu orang akan mendapatkan Rp.400.000,-. Sehingga saat sidang dilanjutkan, warga langsung menerima tanpa mengadakan penawaran. Namun demikian ternyata tali asih yang diberikan melalui pejabat Muspika hanya sebesar Rp.15.000.000 (Lima Belas Juta Rupiah), masing-masing perusahaan pencemar hanya dikenakan Rp. 2.500.000,- (Dua Juta Lima Ratus Rupiah), sehingga kalau jumlah ini dibagi dengan jumlah korban yang melapor masing-masing hanya mendapat sekitar Rp.108.695,-. Ini membuat warga kecewa dan ada sebagian yang tidak mau menerima, sebaliknya mendengar ada tali asih, warga yang semula tidak turut mengadu malah mengklaim dirinya ikut menggugat sehingga jumlahnya membengkak menjadi 693 orang. Sehingga kalau jumlah ini dibagi 693 orang, warga hanya mendapat Rp.21.645,-. Melihat kondisi yang seperti itu mengakibatkan warga banyak yang keberatan menerima. Akhirnya Aparat Desa berinisiatif uang pemberian tali asih tersebut di Desa Sriwulan digunakan untuk betonisasi, sedangkan di Desa Bedono digunakan betonisasi dan untuk menutup pajak. Ini semua menunjukkan bahwa pemberian tali asih ternyata tidak menyelesaikan masalah, kerugian warga tetap tidak bisa teratasi.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh BAPEDALDA Kodia Dati II Semarang bersama Balai Pengembangan dan Penelitian Industri Semarang, juga menunjukkan hal yang sama, bahwa kualitas air sungai babon telah

menunjukkan kondisi tercemar. Hal ini ditunjukkan dengan rendahnya kandungan oksigen terlarut serta tingginya kandungan BOD, COD, dan senyawa-senyawa pencemar lainnya, akibat dari pemanfaatan sungai Babon sebagai tempat pembuangan limbah.

Tingkat pencemaran sungai Babon mencapai kategori cukup tinggi di daerah hilir sekitar bendung Karangroto sampai pada muara sungai. Oleh sebab itu maka ruas sungai Babon yang dikendalikan pencemarannya meliputi lingkungan perairan sungai Babon mulai dari ruas sungai bagian hulu di bendung Pucanggading Kecamatan Tembalang Semarang sampai bagian muara sungai Babon di Kelurahan Trimulyo Kecamatan Genuk Semarang.

Berdasarkan inventarisasi dan identifikasi terhadap kegiatan usaha yang berskala menengah sampai besar, yang berlokasi di sepanjang daerah aliran sungai Babon dan yang berpotensi menimbulkan dampak penting serta diduga mengakibatkan pencemaran air sungai Babon diketahui ada 6 (enam) kegiatan usaha.

Dari hasil evaluasi efektivitas Instalasi Pengolah Air Limbah (IPAL) dari 6 (enam) perusahaan tersebut diketahui sebagai berikut:

- a. Efisiensi IPAL masih rendah, yang ditunjukkan dengan kadar dan beban cemaran limbah cair yang diolah melampaui Baku Mutu Limbah Cair yang ditetapkan.

- b. Belum dioperasionalkannya IPAL menunjukkan secara kontinyu dan terus menerus, bahkan ada kecenderungan IPAL baru dioperasionalkan apabila ada pemantauan dan pengawasan dari petugas.
- c. Belum sesuainya IPAL dengan jenis, karakteristik dan kapasitas limbah cair yang dihasilkannya, sehingga IPAL tersebut tidak mampu mengolah limbah cair sesuai Baku Mutu Limbah Cair.

Adapun ke enam perusahaan tersebut adalah sebagai berikut:

| No | NAMA INDUSTRI | JENIS INDUSTRI | SKALA |
|----|------------------------|------------------|----------|
| 1 | PT Bintang Buana Sakti | Penyamakan Kulit | Menengah |
| 2 | PT Condro Purnomo | Penyamakan Kulit | Menengah |
| 3 | PT Puspita Abadi | Penyamakan Kulit | Besar |
| 4 | PT Rodeo | Tekstil | Besar |
| 5 | CV Sumber Baru | Pulp dan Kertas | Menengah |
| 6 | Puskud Mina Baruna | Cold Storage | Menengah |

1. PT Bintang Buana Sakti (industri penyamakan kulit), merupakan industri yang didirikan dengan fasilitas PMDN, dengan produksi terpasang sebanyak 280.000 square feet per-bulan (setara dengan 19,20 ton) dan jumlah limbah cair yang dihasilkan adalah rata-rata 144 meter kubik per-hari.
2. PT Condro Purnomo Tjipto (industri penyamakan kulit), merupakan industri yang didirikan dengan fasilitas PMDN, dengan produksi terpasang sebanyak 1.000.000 square feet per-bulan (setara dengan 100 ton) dan jumlah limbah cair yang dihasilkan rata-rata sebanyak 500 meter kubik per-hari.

3. PT Puspita Abadi (industri penyamakan kulit), merupakan industri non fasilitas, dengan produksi terpasang sebanyak 452.000 square feet per-bulan (setara dengan 30 ton) dan jumlah limbah cair yang dihasilkan adalah rata-rata sebanyak 214 meter kubik per-hari.
4. PT Rodeo (industri garmen dan knitting), merupakan industri non fasilitas dengan produksi terpasang sebesar 10.000 lusin pakaian jadi per-bulan dan 30 ton kain kaos (knit) per-bulan. Limbah cair yang dihasilkan rata-rata sebanyak 125 meter kubik per-hari.
5. CV Sumber Baru (industri kertas), merupakan industri berskala menengah dengan produksi terpasang 166 ton per-bulan dan jumlah limbah cair yang dihasilkan rata-rata 100 meter kubik per-hari.
6. PUSKUD MINA BARUNA (industri pengolahan ikan dan pembekuan udang), pabriknya merupakan fasilitas unit usaha perikanan yang dimiliki oleh PUSKUD Perikanan, saat ini fasilitas pabrik dikelola bersama dengan pihak swasta, yaitu PT Intraco Mandiri. Produksi terpasang yang ada sebesar 100 ton per-bulan, jumlah limbah cair yang dihasilkan sebanyak 25 meter kubik per-hari.

Berdasarkan hasil evaluasi efektivitas IPAL sebagaimana tersebut di atas, maka untuk dapat mengolah limbah sesuai baku mutu limbah cair, industriawan tersebut diwajibkan untuk membuat dan

menyempurnakan IPAL yang telah ada. Sebagai tanda ikatan dan wujud kemauan perusahaan/industri untuk melaksanakan pengendalian limbah cair yang dihasilkannya agar tidak mencemari sungai Babon, maka para penanggung jawab perusahaan pada tanggal 24 Desember 1994 telah menandatangani Surat Pernyataan Kali Bersih (Superkasih). Pemantauan dilakukan Bapedalda setiap bulan sekali, dengan pengambilan sampel air limbah untuk test laboratorium atas biaya perusahaan sebesar Rp.80.000,-. Sebelum ada Prokasih hal ini belum pernah dilakukan.

Adapun inti dari Superkasih adalah:

1. Kesadaran bahwa kegiatan usahanya dapat menimbulkan dampak negatif terhadap lingkungan.
2. Kesadaran tentang kewajiban untuk mencegah dan menanggulangi dampak negatif kegiatan usahanya.
3. Kesanggupan penanggung jawab perusahaan untuk mengolah limbah cair yang dihasilkannya hingga memenuhi Baku Mutu limbah sesuai ketentuan, dalam batas waktu yang telah ditentukan.

Kepada perusahaan/industri peserta Prokasih yang tidak mentaati dan memenuhi ketentuan yang telah disepakati dalam Superkasih akan dikenakan sanksi sebagai berikut:

1. Teguran pertama, jika dalam waktu 6 (enam) bulan sejak menandatangani Superkasih tidak berhasil menurunkan beban limbah cairnya sebesar 50% dari beban pencemaran awal.

2. Teguran kedua, jika dalam waktu 9 (sembilan) bulan sejak menandatangani Superkasih tidak berhasil menurunkan beban limbah cairnya sebesar 75 % dari beban pencemaran awal.
3. Peringatan, jika dalam waktu 1 (satu) tahun sejak menandatangani Superkasih tidak berhasil menurunkan beban limbah cairnya hingga memenuhi Baku Mutu Limbah Cair yang ditetapkan.
4. Sanksi administrasi, jika dalam waktu 15 (lima belas) bulan sejak menandatangani Superkasih tidak berhasil menurunkan beban limbah cairnya hingga memenuhi Baku Mutu Limbah Cair yang ditetapkan.
Sanksi administratif dimaksud adalah berupa: penutupan sementara saluran pembuangan limbah, penghentian sementara kegiatan produksi yang menghasilkan limbah, penyegelan semua saluran limbah, pencabutan ijin HO dan sanksi/tindakan lain yang ditentukan dalam ijin yang dimilikinya.

Namun demikian apa yang sudah disepakati dalam superkasih ternyata tidak dilaksanakan tepat waktu. Hasil evaluasi menunjukkan bahwa satu tahun sejak penandatanganan superkasih ternyata belum ada satupun perusahaan yang mampu menurunkan limbah cairnya sesuai dengan baku mutu limbah cair, sehingga Penda mengeluarkan peringatan terhadap enam perusahaan peserta prokasih dan mengundur waktu Prokasih selama enam bulan. Baru pada bulan Pebruari 1996 satu dari enam perusahaan telah memenuhi baku mutu limbah cair.

Untuk lebih jelasnya peneliti akan uraikan kondisi masing-masing IPAL perusahaan peserta Prokasih tersebut di atas:

1. PT Bintang Buana Sakti

Karakteristik dan jenis limbah PT Bintang Buana Sakti adalah limbah organik dengan parameter yang dominan adalah BOD, COD, Amoniak dan zat padat tersuspensi. Sistem pengolahan air limbah yang digunakan merupakan perpaduan antara sistem fisika, kimia dan biologis dengan sistem aerasi. Dimana limbah dari proses produksi setelah melalui bak penyaring (screen), diendapkan dalam bak sedimentasi kimia (clariflokulaator) dengan penambahan bahan koagulant dan flokulant seperti ferro sulfat dan poly elektrolit. Untuk selanjutnya cairan dari bak pengendapan ini diolah secara biologi dalam bak aerasi dan bak sedimentasi biologis IPAL. Sesudah itu dilewatkan dalam rapid sand untuk selanjutnya dibuang ke sungai Babon.

Sebelum ada Prokasih perusahaan sudah memiliki IPAL tetapi belum memenuhi syarat. Perusahaan belum mempunyai surat izin pembuangan limbah. Setelah 12 bulan sejak penandatanganan Superkasih tepatnya bulan Januari 1996, Perusahaan mendapat peringatan dari Bapedalda untuk segera menyelesaikan pembuatan IPAL. Baru bulan Pebruari 1996 dapat menurunkan kualitas limbah cairnya memenuhi Baku Mutu Limbah Cair yang ditetapkan.

2. PT Condro Purnomo Cipto

Limbah yang dihasilkan berasal dari proses soaking, penghilangan bulu/kapur, penyamakan dan pewarnaan dengan parameter yang menonjol adalah BOD, COD, Sulfida, Chrom total dan zat padat ter-suspensi. Oleh sebab itu IPAL yang digunakan untuk mengolah limbah cairnya memakai sistem fisika, kimia, dengan penambahan bahan koagulan dan flokulant seperti tawas/PAC serta proses biologi dengan menggunakan kolam fakultatif dan aerasi. Sehingga diharapkan limbah cair yang keluar dari IPAL tersebut memenuhi Baku Mutu Limbah Cairnya.

Pembangunan dan penyempurnaan IPALnya baru selesai pada bulan April 1996, dan masih dalam tahap uji coba. Perusahaan pernah mendapat peringatan dari Bapedalda sekali.

3. PT Puspita Abadi.

Limbah cair dari PT Puspita Abadi mempunyai karakteristik dan sifat yang hampir sama dengan limbah cair PT Condro Purnomo Cipto, sehingga IPAL yang digunakan oleh PT Puspita Abadi mempunyai sistem yang hampir sama dengan PT Condro Purnomo Cipto, yaitu sistem fisika, kimia dengan penambahan bahan-bahan flokulant dan koagulant, seperti tawas/PAC serta proses biologi dengan menggunakan lumpur aktif. Dari bak aerasi limbah cair tersebut dilewatkan pada rapid sand untuk selanjutnya dibuang ke sungai Babon.

Perusahaan pernah mendapat peringatan satu kali, keadaan IPAL sewaktu peneliti melakukan penelitian tanggal 2 September 1996, masih dalam tahap uji coba selama 3 (tiga) bulan, sehingga limbah cair yang keluar lingkungan belum memenuhi Baku Mutu Limbah Cair.

4. PT Rodeo

Limbah cair yang dihasilkan berasal dari proses pewarnaan, penghilangan kanji/pemutihan dan pencucian. Parameter yang cukup menonjol adalah BOD, COD, pH, dan zat padat tersuspensi. Sistem pengolahan air limbah yang digunakan merupakan penyempurnaan dari IPAL sebelumnya dengan penambahan menggunakan sistem fisika, kimia dan biologi, yaitu menggunakan proses koagulasi sedimentasi dan aerasi dengan penambahan oksigen. Sebelum Prokasih IPAL sudah ada tetapi belum memenuhi baku mutu limbah cair.

Perusahaan pernah mendapat peringatan dari Bapedalda sekali, keadaan IPAL sewaktu peneliti melakukan penelitian tanggal 29 Agustus 1996, masih dalam tahap uji coba selama 3 (tiga) bulan, sehingga limbah cair yang keluar lingkungan belum memenuhi Baku Mutu Limbah Cair.

5. CV Sumber Baru

Limbah cair yang dihasilkan berasal dari proses perendaman dan proses pencucian, dengan kandungan beban cemaran cukup tinggi untuk

parameter BOD, COD, dan zat padat tersuspensi. Sistem pengolahan yang digunakan adalah sistem sedimentasi kimia dengan penambahan bahan flokulant/koagulant serta biologis dengan menggunakan sistem anaerob maupun aerob. Sebelum Prokasih sudah memiliki IPAL tetapi belum memenuhi syarat.

Perusahaan pernah mendapat teguran sekali, peringatan sekali. Sampai pada akhir pemantauan Prokasih tahun pertama pembangunan IPAL, belum dapat diselesaikan dan masih mencapai prosentase penyelesaian sekitar 85-90%.

6. PUSKUD Mina Baruna

Limbah cair dari PUSKUD Mina Baruna mempunyai karakteristik dan kandungan organik yang cukup tinggi. Oleh karena itu untuk mengolah limbah cair sesuai Baku Mutu Limbah Cair, digunakan IPAL dengan sistem fisika, kimia (penambahan bahan-bahan flokulan dan koagulant seperti tawas/PAC) serta proses biologi dengan menggunakan lumpur aktif. Dari bak aerasi limbah cair tersebut dilewatkan pada rapid sand untuk selanjutnya dibuang ke sungai Babon. Sebelum Prokasih limbah dibuang langsung tanpa pengolahan terlebih dahulu.

Perusahaan pernah mendapat teguran sekali, peringatan sekali, keadaan IPAL sewaktu peneliti melakukan penelitian tanggal 29 Agustus 1996, masih dalam tahap uji coba selama 3 (tiga) bulan, sehingga limbah cair yang keluar lingkungan belum memenuhi Baku Mutu Limbah Cair.

Beban pencemaran yang masuk dalam daerah aliran sungai Babon dari hasil pemantauan tim Prokasih c.q Bapedalda Kodya Dati II Semarang, diketahui bahwa total beban cemar untuk parameter kunci seperti BOD, TSS, Chrom total dan minyak menunjukkan adanya penurunan, akan tetapi beban cemar tersebut belum mampu memenuhi target yang direncanakan, sedangkan untuk total beban COD, H₂S, dan NH₃ masih fluktuatif dan belum menunjukkan adanya penurunan dari data awal (tahun 1994). Namun khusus untuk parameter Chrom Total, Minyak, dan Fenol telah memenuhi target yang telah ditetapkan sesuai Baku Mutu Limbah Cair.

Kenaikan beban cemar untuk beberapa parameter kunci ini disebabkan karena perusahaan pada saat itu sedang melaksanakan pembangunan dan atau penyempurnaan IPAL, sehingga limbah yang dihasilkan dan dibuang ke perairan sungai Babon belum dapat diolah sesuai persyaratan yang telah ditetapkan.

Di samping itu dari hasil pemantauan dan evaluasi terhadap kualitas dan beban cemar limbah 6 (enam) industri Prokasih dapat diketahui bahwa PT Bintang Buana Sakti telah berupaya melakukan penyempurnaan dan pembangunan IPAL serta mengoptimalkan IPALnya dengan baik sehingga kualitas dan beban cemar limbah yang dibuang ke sungai Babon mulai bulan februari telah mampu memenuhi target yang ditetapkan sesuai Baku Mutu Limbah Cair, sedangkan PT Rodeo, PT Condro Furnomo Cipto, PT Puspita Abadi, dan

PUSKUD Mina Baruna, beban cemaran limbahnya menunjukkan adanya penurunan secara fluktuatif, walaupun kualitas limbahnya masih melampaui Baku Mutu Limbah Cair. Dari 6 (enam) perusahaan Prokasih tersebut yang memberikan kontribusi beban cemaran terbesar ke sungai Babon adalah CV Sumber Baru.

Hal ini dapat dilihat dalam tabel berikut ini:

| No | NAMA PERUSAHAAN | KONTRIBUSI (%) | | |
|----|-----------------|----------------|--------|--------|
| | | BOD | COD | TSS |
| 1 | PT Bintang B.S | 1,16 | 1,03 | 2,43 |
| 2 | PT Condro P.C | 20,23 | 12,50 | 14,52 |
| 3 | PT Puspita A | 19,16 | 20,51 | 28,76 |
| 4 | PT Rodeo | 1,86 | 3,66 | 2,34 |
| 5 | CV Sumber B | 55,71 | 60,9 | 51,16 |
| 6 | PUSKUD Mina B | 1,86 | 1,44 | 0,77 |
| | total | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

Sumber data: Bapedalda 1995/1996.

Berdasarkan uraian di atas, menunjukkan bahwa sebenarnya superkasih tidak efektif. Perusahaan tidak merasa takut dengan surat peringatan, bahkan meremehkan Pemda. Sekalipun setiap sebulan sekali Pemda (Bapedalda) melakukan pemeriksaan di lokasi IPAL untuk mengambil sampel limbah untuk test laboratorium, ternyata tidak membuat perusahaan menjadi takut. Hal ini disebabkan Pemda dalam melakukan pengawasan tidak bertindak sebagai pengawas melainkan lebih bersifat lunak, merangkul perusahaan untuk dijadikan sebagai mitra kerja, ini dapat dilihat

dari cara penyebutannya yaitu disebut sebagai "peserta prokasih" bukan sebagai pelanggar. Hal yang demikian ini dapat berakibat secara psikologis perusahaan tidak merasa melakukan kesalahan. Sehingga tepat apa yang dikatakan teori labeling bahwa kejahatan bukanlah kualitas perbuatan seseorang, melainkan akibat diterapkannya sanksi dan peraturan oleh orang lain terhadap pelanggar. Pemda dalam hal ini sebagai pihak yang berwenang menjatuhkan sanksi seharusnya menunjukkan ketegasannya, bukan malah mengundur waktu pelaksanaan Prokasih selama enam bulan. Pengunduran waktu ini mengakibatkan penyelenggaraan Prokasih juga ikut mundur, akibatnya negara dibebani biaya yang sangat berat untuk program tersebut, seperti kita ketahui Prokasih merupakan program Pemerintah yang dibiayai oleh APBD, sehingga secara tidak langsung rakyat ikut terbebani untuk biaya Prokasih.

Meskipun Pemda Kodia Dati II Semarang telah mengeluarkan sanksi administratif berupa surat peringatan kepada 6 (enam) perusahaan Prokasih untuk segera menyelesaikan pembangunan dan atau penyempurnaan IPAL serta kewajiban pengelolaan lingkungan yang lain sebagaimana yang diwajibkan dalam Superkasih, Namun demikian baru pada bulan Pebruari 1996, satu dari enam perusahaan yang memenuhi Baku

Mutu Limbah Cair, Selebihnya masih dalam proses. Bahkan sampai bulan September sewaktu peneliti melakukan penelitian Pemda masih terus melakukan pengambilan sampel untuk test laboratorium. Namun demikian ketaatan perusahaan masih belum baik, hal ini disebabkan berbagai kendala, ialah sebagai berikut:

1. Terbatasnya jumlah konsultan lingkungan berkualitas yang bergerak di bidang rancang bangun IPAL. Walaupun banyak jumlah konsultan dan kontraktor di berbagai bidang khususnya bidang lingkungan, namun yang mempunyai kemampuan dan kualitas dipandang dari segi hasil pekerjaannya, masih relatif kurang karena terbatasnya pengetahuan dan khususnya pengalaman, sehingga akan menjadi kendala utama bagi upaya peningkatan kemampuan pengolahan limbah untuk menurunkan beban cemaran yang akan dilakukan oleh pihak perusahaan. Ini pernah terjadi pada salah satu perusahaan yang harus mengalami perubahan design IPALnya sehingga memakan waktu lebih lama dari yang ditargetkan.
2. Pengolahan limbah oleh industri masih dianggap sebagai beban tambahan, baik dalam investasi maupun biaya operasi dan perawatan yang dapat mempengaruhi harga akhir produknya.
3. Upaya pemantauan limbah industri di Kotamadia Dati II Semarang dilakukan oleh Badan Pengendalian

Dampak Lingkungan Daerah (BAPEDALDA) Kotamadia Dati II Semarang dengan dibantu oleh tenaga dari pihak laboratorium dan dari dinas/instansi/bagian terkait, dimana kemampuan dari petugas pelaksana kegiatan ini masih sangat terbatas, sementara ini Bapedalda hanya memiliki enam orang tenaga lapangan. Jumlah ini sangat kecil dibandingkan dengan luas daerah kewenangan yang harus dilakukan pengawasan. Hal ini sangat mempengaruhi kelancaran dan mobilitas kegiatan pemantauan. Di samping itu hukum lingkungan sendiri aspeknya sangat luas dan kompleks sehingga kecil kemungkinan menguasai berbagai aspek lingkungan secara sekaligus, oleh karenanya peningkatan kemampuan profesi sangat diperlukan.

4. Perusahaan yang membutuhkan citra masih sangat sedikit, rata-rata masih mempersoalkan tentang kebutuhan untuk hidup.
5. filosofinya belum disadari, sebagian tahu, sebagian tidak.
6. Koordinasi antar instansi terkait masih lemah.

Dari uraian di atas dapat diketahui bahwa penyelesaian kasus pencemaran lingkungan di Kotamadia Tingkat II Semarang dilakukan dengan dua tahap, yaitu tahap penyelesaian kasusnya yang dilakukan dengan cara musyawarah yaitu dengan pemberian tali asih, dan tahap

perbaiki sumber daya alamnya, yaitu lewat program kali bersih. Namun rupanya hal ini masih belum bisa memenuhi kepuasan dari masyarakat korban. Masyarakat korban masih merasa dirugikan karena selama program kali bersih/pembuatan IPAL/penyempurnaan IPAL, kondisi kali masih saja tercemar, dan rakyat tidak mendapat hasil tangkapan ikan. Sedangkan besarnya tali asih tidak dapat menutup kerugian yang diderita. Masyarakat menghendaki penyelesaian yang adil. Ini terbukti dari beberapa warga yang masih menginginkan kasus ini diselesaikan lewat bantuan LBH Semarang. Namun sayangnya pihak LBH menghendaki warga sendiri yang berunding sedangkan LBH berada di belakangnya, hanya memberikan nasehat-nasehat saja tidak berperan secara langsung, setelah dikonfirmasi kepada Direktur LBH didapat keterangan bahwa hal ini dikarenakan sasaran yang ingin dicapai oleh LBH adalah menyadarkan masyarakat akan hak-haknya, bukan pada penyelesaian kasusnya. Padahal sebetulnya apabila pihak LBH berani menyelesaikan kasus ini ke Pengadilan, peluang untuk menang besar, karena Pasal 20 ayat 1 Undang-undang No. 4 Tahun 1982, mengatakan bahwa apabila tidak tercapai kata sepakat dalam batas waktu tertentu, dapat diselesaikan melalui Pengadilan Negeri. Hal ini tidak difahami oleh pihak LBH. Warga sendiri merasa sungkan untuk menggugat kembali kepada Komisi C dikarenakan

salah satu pimpinan sidang adalah tokoh organisasi massa yang sangat berpengaruh di Kabupaten Demak. Ada rasa sungkan. Rupa-rupanya budaya "*Pakewuh*", dan menghormati "*sesepeuh*" masih mengakar kuat di negara kita. Pihak Pemda sendiri sewaktu sidang menurut hasil wawancara seakan-akan tidak menghendaki pihak luar ikut serta. Sedangkan program kali bersih sebagai salah satu program untuk usaha perbaikan lingkungan membutuhkan waktu yang lama, terus menerus dan kompleks sekali, sehingga tidak bisa menyelesaikan masalah dalam waktu yang singkat. Ketertutupan pihak Pemda dalam penanganan kasus pencemaran lingkungan ini justeru terkesan "*membodohi rakyat kecil*", bukannya membuat rakyat terbuka wawasannya melainkan justeru menutup kemungkinan rakyat kecil menyadari hak-haknya. Sebagai aparat pemerintah yang seharusnya memberikan penyuluhan mengenai hak-hak warga, dalam kasus ini justeru nampak bukan sebagai aparat yang baik, melainkan menutup kemungkinan warga untuk menuntut lebih jauh demi pertimbangan stabilitas sosial. Penyelesaian yang seperti ini sebetulnya hanya untuk meredam situasi tetapi tidak menyelesaikan masalah, bahkan Prokasih yang sasarannya dimaksudkan untuk menurunkan beban pencemaran yang diakibatkan oleh limbah, nampaknya justeru dipakai untuk menambah penghasilan bagi aparat, yaitu sebagai suatu "*proyek*".

D. Persepsi Masyarakat Terhadap Kejahatan Pencemaran Dan Penegakan Hukum Lingkungan

Dari hasil penelitian, dapat diketahui bahwa persoalan pencemaran lingkungan ternyata sering terjadi di Kotamadia Semarang, namun demikian masyarakat awam masih banyak yang belum mengetahui dan memahaminya. Untuk lebih jelasnya akan dijelaskan persepsi masyarakat tersebut di atas dimulai dari persepsi korban kemudian persepsi masyarakat industri, dan yang terakhir persepsi penegak hukum/birokrat terhadap kejahatan pencemaran lingkungan dan penegakan hukum lingkungan.

1. Persepsi Masyarakat Korban

Pengetahuan masyarakat korban mengenai pencemaran lingkungan sebagai salah satu bentuk kejahatan diperoleh ketika mereka berinteraksi dengan lingkungannya. Pengetahuan mereka tentang kejahatan diperoleh dari hasil penyelidikan yang dilakukan oleh PPL dan Balai Penelitian, sebelum adanya penelitian yang dilakukan oleh PPL belum tahu kalau itu merupakan kejahatan, hal ini disebabkan sebagian besar korban adalah masyarakat tingkat bawah yang tidak faham tentang apa dan bagaimana arti kejahatan pencemaran. Sehingga kalau hal ini dikaitkan dengan teori stimulus-respon nampak bahwa dengan adanya rangsangan yang diberikan oleh PPL dan Balai Penelitian Budidaya Air Payau Jepara menyebabkan warga melakukan respon

dengan melaporkannya kepada instansi terkait. Ini menunjukkan bahwa pengetahuan mereka tentang kejahatan atau bukan didapat melalui proses interaksi dengan lingkungan melalui nasehat-nasehat yang diberikan oleh PPL dan Balai Penelitian. Begitu juga pengetahuan mereka tentang penegakan hukum lingkungan didapat dari interaksinya dengan lingkungan sewaktu melakukan perundingan dengan aparat pemerintah dan wakil pengusaha. Dari hasil perundingan ini kemudian mereka dapat memberikan penilaian dan menambah pengetahuan mereka tentang penegakan hukum lingkungan, yang menurut mereka tidak mencerminkan keadilan melainkan menguntungkan pihak perusahaan, karena setiap perusahaan hanya dikenakan biaya tali asih sebesar Rp.2.500.000,-. Pengetahuan mereka bertambah ketika mereka minta bantuan pihak LBH, dari sana mereka mendapat berbagai informasi untuk bekal menuju ke perundingan. Dari pengetahuan yang didapat kemudian membentuk persepsi mereka terhadap apa yang mereka alami. Ini menunjukkan bahwa persepsi seseorang tidak jatuh dari langit melainkan merupakan hasil konstruksi, yaitu gambaran yang diciptakan oleh pelaku-pelaku sosial, yang merupakan hasil penafsiran orang (orang) terhadap fenomena tertentu atas suatu interaksi yang terjadi dalam konteks tertentu.

Hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan Hammer dan Organ, yang menyatakan bahwa persepsi adalah "the process by which people organize, interpret, experience, and process cues or material (inputs) received from the external environment".¹⁾ Bagaimana segala sesuatu tersebut mempengaruhi persepsi seseorang, nantinya akan mempengaruhi pula perilaku yang akan dipilihnya.

Dari pendapat Hammer dan organ tersebut di atas tersirat 3 (tiga) unsur utama, yaitu: proses kognisi, proses belajar dan proses pemecahan persoalan atau proses pemilihan perilaku. Proses kognisi dimulai dengan persepsi seseorang terhadap rangsangan yang datang dari luar. Apa yang diterima olehnya memperoleh arti melalui proses belajar, yaitu membandingkan pengalaman masa lampau dengan apa yang sedang diamatinya. Melalui proses belajar ia membandingkan beberapa kemungkinan pilihan cara pemecahannya, untuk kemudian sampai kepada pilihan tertentu. Pilihan tertentu itulah yang nantinya akan tercermin dalam perilakunya, yang nampak nyata dalam tindakannya. Tindakannya ini selanjutnya menjadi dasar pengetahuannya dalam melakukan proses persepsi selanjutnya. Dari uraian ini dapat disimpulkan bahwa persepsi, proses

1) W. Clay Hammer dan Dennis W. Organ, *Organizational Behavior: An Applied Psychological Approach*, Dallas, Texas: Business Publications, Inc, 1978, hal.89.

belajar dan pemecahan persoalan merupakan dasar perilaku seseorang.

Proses persepsi dimulai dari adanya penerimaan rangsangan, yang ditentukan baik oleh faktor luar maupun oleh faktor di dalam manusianya sendiri, yang hal ini dapat dikategorikan dalam 5 (lima) hal, ialah sebagai berikut:

1. Faktor lingkungan, yang secara sempit hanya menyangkut warna, bunyi, sinar dan secara luas dapat menyangkut faktor ekonomi, sosial, dan politik. Semua unsur ini mempengaruhi seseorang dalam menerima dan menafsirkan suatu rangsangan.
2. Faktor konsepsi, yaitu pendapat dan teori seseorang tentang manusia dengan segala tindakannya.
 - a. Seseorang yang mempunyai konsepsi, pendapat, dan teori bahwa manusia pada dasarnya baik, cenderung menerima semua rangsangan sebagai sesuatu yang baik atau paling tidak sebagai sesuatu yang bermanfaat.
 - b. Orang yang mempunyai konsepsi, pendapat dan teori bahwa manusia itu jahat, cenderung mencurigai rangsangan sebagai sesuatu yang negatif dan harus dicurigai latarbelakangnya.
 - c. Selanjutnya, yang berpendapat bahwa seseorang tidak seluruhnya baik dan tidak seluruhnya jahat, akan cenderung mencari tahu dan berusaha mengerti secara keseluruhan latar belakang setiap rangsangan.

d. Bagi orang yang melihat bahwa dalam dalam diri setiap manusia selalu terdapat kekurangan dan kebaikan tertentu, cenderung lebih mau memperhatikan alasan tindakan atau perilaku seseorang.

3. Faktor yang berkaitan dengan konsep seseorang tentang dirinya sendiri.

Seseorang mungkin saja beranggapan bahwa dirinyalah yang terbaik, sedangkan orang lain selalu kurang baik. Orang demikian akan berkeyakinan bahwa apapun bentuk dan sifat rangsangan, ia selalu bertindak berdasarkan apa yang menurut dia baik. Rangsangan dari luar hanya merupakan suatu tantangan yang tidak perlu terlalu diperhatikan.

4. Faktor yang berhubungan dengan motif dan tujuan.

Orang selalu berusaha menarik manfaat dari suatu rangsangan untuk kepentingannya sendiri, karena usaha menarik manfaat tersebut akan memberikan suatu harapan baginya.

5. Pengalaman masa lampau.

Menurut W. Jack Duncan dalam bukunya yang berjudul: *Organizational Behavior* mengatakan bahwa: berdasarkan penelitian, pengalaman dan latar belakang kehidupan seseorang pada waktu kecil akan menentukan kepribadiannya dan mempengaruhi pula perilaku dalam organisasi.²⁾

2) W. Jack Duncan, *Organizational Behavior*, Boston: Houghton Mifflin Coy, 1981, hal.110

2. Persepsi Masyarakat Industri

Berbeda dengan persepsi masyarakat korban, persepsi pengusaha industri terhadap kejahatan pencemaran lingkungan justeru bervariasi. Ada pengusaha yang menganggap membuang limbah yang melebihi baku mutu lingkungan dianggap sebagai kejahatan, ada yang menganggap itu hal yang biasa, karena menurut mereka, kali adalah tempat untuk membuang segala macam kotoran. Pihak perusahaan tidak mau tahu terhadap ketentuan-ketentuan yang berlaku ini terbukti dari keengganan mereka mengurus surat-surat izin, misalnya: surat izin pembuangan limbah. Dari hasil penelitian menunjukkan bahwa mereka tidak memiliki surat izin pembuangan limbah.

Menurut mereka penyuluhan lebih sering dilakukan ketika mereka telah dianggap melakukan kesalahan dari pada sebelumnya. Setelah ada program kali bersih menurut mereka pengawasan lebih teratur yaitu sebulan sekali. Pihak perusahaan lebih mengutamakan produksi, daripada memikirkan untuk membuat IPAL yang sesuai dengan baku mutu limbah. Di samping itu pengusaha merasakan bahwa pihak konsultan pembuat IPAL masih sulit untuk didapat, walaupun didapat, kemampuan teknis mereka terbatas sekali sehingga pembuatannya tidak sekali jadi,

sehingga membutuhkan biaya yang tidak sedikit. Ini pernah terjadi pada salah satu perusahaan yang harus mengklaim pihak konsultan karena dianggap lamban dalam melakukan pekerjaannya.

Pihak perusahaan juga mengeluh karena bagaimanapun akan berpengaruh dalam persaingan harga. Bagi perusahaan yang tidak kena program kali bersih dengan yang kena program kali bersih, padahal mereka memproduksi barang yang sama, tentunya akan lain sekali dalam jumlah pengeluarannya, yang selanjutnya akan berpengaruh pada harga pasaran. Lebih-lebih bila sudah ada harga patokan dari Pemerintah terhadap barang yang dihasilkan, maka ini akan terasa sekali bagi mereka yang kena program kali bersih, karena mereka tidak dapat menjual barang dengan harga di atas harga patokan.

Di sisi lain, pihak perusahaan sendiri banyak yang tidak memiliki tenaga ahli dalam mengoperasionalkan IPAL yang sudah jadi.

Sebenarnya pihak perusahaan menyayangkan mengapa tidak semua perusahaan diikuti sertakan, secara serentak mengapa hanya perusahaan-perusahaan yang dianggap berpotensi melakukan pencemaran yang didahulukan. Setelah hal ini dikonfirmasi kepada salah satu staf Bapedalda didapat keterangan bahwa program kali bersih ini

memang diadakan dengan skala prioritas, dengan didasarkan pada pemilihan kegiatan usaha/industri-secara selektif, berdasarkan kegiatan usaha yang berskala menengah hingga besar dengan potensi limbah dan bebannya relatif besar. Hal ini dilakukan mengingat sumber daya kelembagaan dan sumber dana pengendalian pencemaran dipandang dari aspek kemampuan personil dan kewenangannya masih terbatas. Ini semua justru menimbulkan kesan diskriminatif, sehingga timbul perasaan iri pada sejumlah perusahaan. Pelaksanaan prokasih itu sendiri sebenarnya juga terkesan tidak dapat mencapai sasaran sesuai target, seperti yang diinginkan yaitu untuk menurunkan tingkat dan beban cemaran/polutan yang masuk ke dalam perairan sungai ini dapat dibuktikan dengan prokasih Kali Garang, yang dimulai sekitar Tahun 1989/1990, yang telah menginjak beberapa tahun, namun hasil pemantauan bulan September 1994, masih saja dijumpai perusahaan yang air limbahnya masuk kategori merah. Prokasih membutuhkan waktu yang lama dan berkelanjutan tidak bisa hanya bersifat eksidental saja, demikian pula mengenai dana yang harus ditanggung pemerintah, juga harus menjadi pemikiran. Bukankah menegakkan hukum lingkungan dengan menggunakan sanksi pidana dapat mencegah kejahatan

lebih lanjut dibandingkan dengan Prokasih. Bukan-
kah penjatuhan sanksi akan berakibat jera dan
meningkatkan kepatuhan. Ataukah justru Prokasih
ini merupakan proyek "*orang-orang tertentu*".

Ini semua perlu mendapat perhatian Pemerintah.
Bagaimanapun prinsip mempertimbangkan biaya dan
hasil dalam kasus ini sangat diperlukan.

Persepsi pengusaha industri terhadap
penegakan hukum lingkungan juga bervariasi, ada
yang lebih menyukai diselesaikan lewat Pengadilan
karena dengan begitu mereka mendapatkan kepastian
mengenai kesalahannya. Ada pula yang setuju dengan
musyawarah.

Mengenai sanksi yang diterapkan pengusaha
merasa keberatan kalau harus bersifat kumulatif,
melainkan lebih suka bila bersifat alternatif,
misalnya dengan pidana denda saja. Mereka tidak
setuju dengan pidana penjara seperti yang tercantum
dalam Pasal 22 Undang-undang No.4 Tahun 1982 karena
dianggap terlalu berat.

Ini menunjukkan bahwa dalam menerima
rangsangan, kemampuan manusia sangat terbatas,
artinya manusia tidak mampu memproses seluruh
rangsangan dan ia cenderung memberikan perhatian
pada rangsangan tertentu saja. Jadi manusia ber-
sifat memilih, walaupun sering tidak disadari,

dalam rangsangan yang akan dihadapinya, yaitu yang mempunyai relevansi, nilai dan arti baginya. Ini berarti tingkat pentingnya suatu rangsangan dapat berbeda antara orang yang satu dengan yang lain.³⁾

3. Persepsi Penegak Hukum/Birokrat

Bagi penegak hukum (Polisi, Jaksa, Hakim), termasuk aparat pemerintah daerah c.q Bapedalda dan Biro Bina Lingkungan, mengakui bahwa masalah pencemaran lingkungan merupakan masalah yang penanganannya membutuhkan koordinasi dengan instansi lain. Namun demikian koordinasi antar instansi nampak lemah sekali, bahkan berdasarkan wawancara dengan anggota Poltabes Semarang menunjukkan bahwa koordinasi dengan aparat Pemda belum pernah dilakukan, sementara ini kalau ada laporan mengenai pencemaran lingkungan ditangani oleh pihak Pemda tanpa memberitahu terlebih dahulu kepada Polri, padahal menunjuk Surat Edaran Menteri KLH RI No.03/SE/MENKLH/6/1987 tentang Prosedur Penanggulangan Kasus Pencemaran Dan Perusakan Lingkungan Hidup, seharusnya Bupati/Walikota/Kepala daerah Tingkat II melaporkan kepada Gubernur Kepala daerah Tingkat I dengan tembusannya kepada Kepolisian RI. Setelah dikonfirmasi terhadap

3) Adam Ibrahim Indrawijaya, *Perilaku Organisasi*, Bandung: Sinar Baru, 1989, hal.50.

aparatus Pemda mereka mengatakan bahwa hal tersebut tidak pernah dilakukan. Hal ini disebabkan karena Pemda berpegang teguh pada Pasal 80 dan Pasal 81 Undang-undang No.5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah yang menyatakan bahwa Kepala Wilayah sebagai wakil Pemerintah adalah penguasa tunggal dalam bidang pemerintahan, mengkoordinasi pembangunan dan membina kehidupan masyarakat di segala bidang. Sehingga sementara ini kebijakan Pemda Tk II Kotamadia Semarang, masih menggunakan musyawarah melalui perundingan antara pihak pengusaha atau wakilnya, pihak korban atau wakilnya dan pihak Pemda c.g Bapedalda sebagai penengahnya.

Ini sesuai dengan bunyi Pasal 20 Undang-undang No.4 tahun 1982. Hanya saja yang terjadi di Kali babon ini bukan ganti rugi yang diterapkan melainkan tali asih, dimana kekuatan hukumnya sangat lemah. Hal ini disebabkan karena hasil perundingan tidak dilakukan secara tertulis, tidak dituangkan dalam surat keputusan/perjanjian, hanya secara lesan saja. Sehingga menurut penulis ini dapat digugat kembali melalui sidang Pengadilan, apalagi bila dihubungkan dengan bunyi Penjelasan Pasal 20 Undang-undang No.4 tahun 1982, yang menyatakan: Bilamana tidak tercapai kata sepakat

dalam batas waktu tertentu, maka penyelesaiannya dilakukan melalui Pengadilan Negeri. Oleh karena itu benar apa yang dikemukakan Paulus Effendie Lotulung, "Kalau hal ini tidak diatasi dengan peraturan pelaksanaan, maka dikhawatirkan Pengadilan Negeri tidak berhak memeriksa perkara sebelum perkara diselesaikan lewat Pasal 20 Undang-undang No.4 tahun 1982. Akibatnya Pengadilan Negeri akan berfungsi seperti lembaga banding"⁴⁾

Ini terbukti dari tidak adanya satu kasuspun yang diselesaikan lewat Pengadilan Negeri. Setelah dikonfirmasi dengan hakim di Pengadilan Negeri Semarang didapat keterangan bahwa: tidak adanya kasus di Pengadilan Negeri disebabkan karena selama ini memang Pengadilan Negeri Semarang belum pernah mendapat limpahan perkara dari instansi di bawahnya. Kalau mendapat limpahan maka dengan sendirinya tentu akan diteruskan untuk diperiksa kasusnya, tetapi karena tidak mendapat limpahan kasus dari Kejaksaan ataupun Pemda makanya tidak ada putusan mengenai kasus pencemaran lingkungan tersebut. Begitu juga dengan Kejaksaan juga tidak mendapat limpahan kasus dari Kepolisian. Pihak Kepolisian sendiri pernah menangani kasus pencemaran berdasarkan temuan di lapangan, namun kasus itupun tidak

4) Paulus Effendie Lotulung, *Penegakan Hukum Lingkungan Oleh Hakim Perdata*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1993, hal.70.

dapat diteruskan ke Kejaksaan, karena ada surat dari Pemda yang menyatakan bahwa kasus tersebut belum saatnya diselesaikan lewat jalur hukum, karena akan diselesaikan lewat musyawarah, terlebih dahulu.

Berkaitan dengan hal ini Hamrat Hamid pernah mengusulkan dalam Lokakarya Nasional Penegakan Hukum Lingkungan bagi Aparat Pemda. Polri, Jaksa dan Hakim, bahwa: "karena penanganan perkara-perkara tindak pidana lingkungan hidup harus selalu memperhatikan aspek proporsionalitas antara kepentingan pembangunan ekonomi dan investasi dengan kepentingan perlindungan lingkungan yang justeru dapat menjadi kendala terhadap potensi keberlanjutan dan kesinambungan pembangunan nasional, maka untuk lebih menjamin terlaksananya proporsionalitas dalam kerangka pelaksanaan pembangunan yang berwawasan lingkungan, penyidikan dan penuntutan haruslah terlaksana dalam koordinasi yang berlandaskan semangat kemitraan tidak hanya dengan aparat pemerintahan sektoral maupun daerah, tetapi juga harus peka dengan kepentingan dan pandangan masyarakat banyak, termasuk dunia usaha. Untuk itu dikembangkan suatu model operasi yustisi perkara pidana lingkungan hidup segi-tiga terpadu (Tri-angle environmental criminal justice

dapat diteruskan ke Kejaksaan, karena ada surat dari Pemda yang menyatakan bahwa kasus tersebut belum saatnya diselesaikan lewat jalur hukum, karena akan diselesaikan lewat musyawarah, terlebih dahulu.

Berkaitan dengan hal ini Hamrat Hamid pernah mengusulkan dalam Lokakarya Nasional Penegakan Hukum Lingkungan bagi Aparat Pemda. Polri, Jaksa dan Hakim, bahwa: "karena penanganan perkara-perkara tindak pidana lingkungan hidup harus selalu memperhatikan aspek proporsionalitas antara kepentingan pembangunan ekonomi dan investasi dengan kepentingan perlindungan lingkungan yang justru dapat menjadi kendala terhadap potensi keberlanjutan dan kesinambungan pembangunan nasional, maka untuk lebih menjamin terlaksananya proporsionalitas dalam kerangka pelaksanaan pembangunan yang berwawasan lingkungan, penyidikan dan penuntutan haruslah terlaksana dalam koordinasi yang berlandaskan semangat kemitraan tidak hanya dengan aparat pemerintahan sektoral maupun daerah, tetapi juga harus peka dengan kepentingan dan pandangan masyarakat banyak, termasuk dunia usaha. Untuk itu dikembangkan suatu model operasi yustisi perkara pidana lingkungan hidup segi-tiga terpadu (Tri-angle environmental criminal justice

system)".⁵⁾

Untuk itu penyamaan persepsi unsur-unsur segi-tiga terpadu di dalam praktek sangat dibutuhkan, sehingga aspek teknis dengan aspek yuridis saling isi mengisi dan saling mendukung. Perbedaan persepsi dengan aparat Pemda yang secara hukum bertanggung jawab atas pengelolaan lingkungan hidup dan administrator pembangunan di daerahnya harus dihindari. Ini berarti kegiatan penyidikan dan penuntutan tidak boleh dibiarkan berlangsung tanpa dukungan data dan informasi dari jajaran aparat pemerintah sektoral dan daerah.

Namun amat disayangkan apa yang diusulkan Hamrat Hamid Staf Deputi Pengendalian Pencemaran Bapedal dan tenaga ahli penegakan hukum lingkungan Jaksa Agung RI tersebut di atas, sampai saat ini belum terwujud. Pihak kepolisian, mengakui selama ini hubungan koordinasi dengan pihak Pemda dalam hal pelimpahan perkara belum pernah dilakukan.

Menurut penuturan salah satu staf Bapedalda hal ini dilakukan karena adanya peraturan bahwa Walikota adalah penguasa tunggal di daerahnya sehingga segala sesuatu yang menyangkut mengenai lingkungan akan diselesaikan lewat musyawarah melalui tim tripartite, yang dibentuk untuk tiap-

5) Hamrat Hamid, *Penindakan Pelanggaran Hukum Lingkungan*, Makalah pada Lokakarya Nasional Penegakan Hukum Lingkungan bagi Aparat Pemda, Polri, Jaksa dan Hakim, 1996, hal.29.

tiap kasus pencemaran lingkungan yang terdiri dari pihak korban atau kuasanya, pihak pencemar atau kuasanya dan unsur pemerintah. Ini menunjukkan bahwa Kejahatan pencemaran lingkungan masih ditoleransi untuk diselesaikan dengan Kebijakan Pemerintah melalui mediasi. Dari sini nampak bahwa pihak Pemda sebenarnya masih menganggap bahwa kasus pencemaran lingkungan bukan sebagai kejahatan yang harus dikenakan sanksi pidana. Terhadap pengusaha yang membuang limbah melebihi baku mutu lingkungan-pun tidak dianggap sebagai pelanggar melainkan masih dianggap sebagai perusahaan binaan, yang dituju bukanlah semata-mata menegakkan hukum dan keadilan, melainkan agar dapat memaksa pihak perusahaan untuk meneruskan kegiatan usahanya dengan jaminan ketaatannya kepada perundang-undangan dan persyaratan lingkungan hidup meningkat, sehingga masyarakat dan lingkungan akan lebih terlindungi dari bahaya pencemaran dan kerusakan lingkungan. Oleh karena itu sementara ini sanksi yang diterapkan Pemda masih bersifat administratif ringan yang berupa teguran lisan dan sanksi administrasi menengah yang berupa teguran tertulis. Pemilihan sanksi yang tepat dan proporsional harus dilakukan berlandaskan pada asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), asas keterbukaan, penindakan yang bersifat preventif, asas kemitraan serta dalam rangka pengamanan

pelaksanaan pembangunan daerah yang berkelanjutan yang berwawasan lingkungan. Pencabutan ijin/ penutupan perusahaan akan dijatuhkan bila persyaratan obyektif (tidak punya potensi, kemampuan sangat diragukan, daya dukung lingkungan terancam) dan persyaratan subyektif (kesungguhan/kepedulian tidak ada, masyarakat menunjukkan sifat bermusuhan) terpenuhi secara kumulatif. Namun hal ini belum pernah dijatuhkan oleh Pemda. Tidak beraninya pihak Pemda menerapkan sanksi yang berupa tindakan ini, disebabkan karena:

1. Undang-undangnya sendiri banyak kelemahannya, diantaranya:
 - a. Belum adanya Peraturan Pelaksanaan seperti yang diamanatkan dalam Pasal-pasal Undang-undang No.4 Tahun 1982, seperti tidak adanya Peraturan Pelaksanaan dari Pasal 20 Undang-undang No.4 Tahun 1982, yaitu Tidak adanya Peraturan Pelaksanaan tentang: tata cara pengaduan oleh penderita, tata cara penelitian oleh tim tentang bentuk, jenis, dan besarnya ganti kerugian, tata cara penuntutan ganti kerugian, serta tata cara penetapan dan pembayaran biaya pemulihan lingkungan hidup.

Tidak adanya Peraturan Pelaksanaan tersebut di atas menyebabkan pelaksanaan penegakan hukum mengalami hambatan. Sebelum

hal tersebut diatur secara jelas dan konkrit maka kelancaran penegakan hukum akan terganggu, untuk itu perlu diupayakan lahirnya Peraturan Pelaksanaan tersebut, seperti apa yang diamanatkan oleh Pasal-pasal yang bersangkutan.

- b. Kemudian masalah perumusan Pasal 22 Undang-undang No.4 Tahun 1982, yaitu mengenai kapan atau unsur-unsur apa untuk seseorang dikatakan telah melakukan pencemaran lingkungan dan perusakan lingkungan tidak terdapat dalam perumusan Pasal 22, melainkan terdapat dalam Pasal 1 butir 7 dan Pasal 1 butir 8.

Dengan dirumuskannya unsur akibat di dalam Pasal 1 butir 7 mengenai pencemaran lingkungan dan di dalam Pasal 1 butir 8 mengenai perusakan lingkungan, maka tindak pidana lingkungan hidup di dalam Pasal 22 merupakan delik materiil yang cukup sulit pembuktiannya. Tidaklah mudah menentukan atau membuktikan telah terjadi akibat seperti yang disebut dalam Pasal 1 butir 7 dan Pasal 1 butir 8. Untuk menentukan adanya perubahan lingkungan, menurunnya kualitas lingkungan sampai derajat tertentu, atau lingkungan menjadi kurang/tidak berfungsi lagi sesuai dengan peruntukannya adalah sesuatu yang tidak mudah. Untuk membuktikan hal-hal

tersebut di atas diperlukan kriteria-kriteria tertentu, yang hal ini tidak dijelaskan dalam Pasal tersebut.

Pembuktian dirasakan lebih sulit lagi, apabila istilah perubahan lingkungan dikaitkan dengan istilah dampak lingkungan dalam Pasal 1 butir 9, yang dalam penjelasannya antara lain menyebutkan bahwa dampak terhadap lingkungan dapat berupa dampak negatif terhadap lingkungan non fisik, termasuk sosial budaya. Oleh karenanya kriteria untuk dapat dikatakan ada perubahan sosial budaya perlu dijelaskan.

- c. Masalah lain adalah berkaitan dengan perumusan Pasal 22 yang mengancam pidana tidak hanya terhadap perusakan atau pencemaran lingkungan hidup menurut Undang-undang No.4 Tahun 1982, tetapi juga memuat Undang-undang lain. Namun demikian delik lingkungan di luar Undang-undang No.4 tahun 1982 kebanyakan dirumuskan secara formil, sedangkan Pasal 22 dirumuskan secara materiil. Sehingga dengan begitu tidak dapat dikategorikan sebagai tindak pidana lingkungan menurut Pasal 22 Undang-undang No.4 Tahun 1982.
- d. Dalam Penjelasan Pasal 5 ayat (2) tersirat pengertian bahwa badan hukum dapat menjadi

subyek tindak pidana, namun patut disayangkan karena tidak ada ketentuan lebih lanjut mengenai sistem dan prosedur pertanggungjawaban terhadap badan hukum, juga tidak terdapat jenis sanksi pidana yang dapat diterapkan terhadap badan hukum.

Sehubungan dengan itu, sebagai Undang-undang payung, maka sudah saatnya untuk diadakan reorientasi, reevaluasi, reorganisasi, dan reformasi terhadap substansi perundang-undangan seperti perlunya pertanggungjawaban korporasi.

Peninjauan masalah ini sangat penting karena kebijakan legislatif pada dasarnya merupakan tahap awal yang paling strategis dari keseluruhan perencanaan proses penegakan hukum pidana. Tahap ini merupakan tahap formulasi yang menjadi dasar, landasan dan pedoman bagi tahap-tahap fungsionalisasi berikutnya, yaitu tahap aplikasi dan tahap eksekusi.⁶⁾

Tepatlah apa yang dikatakan Satjipto Rahardjo, bahwa: "Keberhasilan atau kegagalan para penegak hukum dalam melaksanakan tugasnya sebetulnya sudah dimulai sejak peraturan

6) Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Bandung: Alumni, 1992, hal.159.

hukum yang harus dilaksanakan itu dibuat. Apabila misalnya badan legislatif membuat peraturan yang akan sulit sekali dilaksanakan dalam masyarakat, maka sejak saat itu sebetulnya badan tersebut telah menjadi arsitek bagi kegagalan para penegak hukum dalam menerapkan peraturan tersebut."⁷⁾

2. Kurangnya aparat penegak hukum yang memiliki kualitas yang memadai, di samping jumlah yang masih sangat kurang sekali.

Tidak adanya PPNS sebagai aparat penyidik pada instansi/departemen yang bersangkutan seperti departemen perindustrian, pertambangan, pertanian, Bapedal dan sebagainya merupakan kendala bagi penanganan kasus lingkungan. Oleh karenanya pengangkatan PPNS sebagai penyidik pegawai negeri sipil pada instansi yang bersangkutan mutlak diperlukan untuk mengatasi dan menanggulangi faktor kendala yang berkenaan dengan tersedianya aparat penyidik kasus lingkungan.

Mengingat hukum lingkungan aspeknya sangat luas dan kompleks, karena berkaitan dengan berbagai disiplin ilmu, sehingga kecil kemungkinan aparat penegak hukum dan pihak yang

7) Satjipto Rahardjo, *Aneka Persoalan Hukum Dan Masyarakat*, Bandung: Alumni, 1983, hal.25.

terkait termasuk disini pihak konsultan mampu menguasai berbagai aspek lingkungan, maka diperlukan adanya pendidikan hukum lingkungan melalui penataran, kursus, atau latihan bagi mereka agar mampu menangani kasus-kasus lingkungan atas dasar wawasan yang komprehensif-integral. Dengan demikian terdapat persamaan persepsi antara aparat penegak hukum tentang berbagai aspek hukum lingkungan.

3. Kurangnya sarana prasarana yang dimiliki, khususnya laboratorium yang memenuhi syarat maka perlu ditingkatkan jumlah laboratorium yang representatif.
4. Mahalnya biaya pengelolaan lingkungan merupakan kendala yang harus diatasi, maka pemberian kredit berwawasan lingkungan terhadap perusahaan berskala kecil untuk pembelian alat pengolah limbah perlu dimasyarakatkan.
5. Kurangnya kesadaran masyarakat (termasuk disini pengusaha industri).

Masih rendahnya kesadaran masyarakat terhadap lingkungan merupakan halangan yang serius dalam penegakan hukum.

Hal ini sesuai dengan apa yang dikatakan Ismail Saleh ialah bahwa: "Di samping perangkat hukum dan Aparatur Penegak Hukum, kesadaran hukum merupakan faktor penting lainnya yang perlu diperhitungkan dalam usaha membangun

kehidupan hukum dalam masyarakat. Meskipun dapat diciptakan perangkat-perangkat hukum yang baik dan Aparatur Penegak Hukum yang dapat diandalkan namun apabila kesadaran hukum masyarakat tidak berkembang dan berada pada titik yang rendah, kehidupan hukum tidak dapat ditegakkan dengan sempurna".⁸⁾

Rendahnya pengetahuan dan pemahaman terhadap kemanfaatan lingkungan dan sumber daya alam mengakibatkan mereka tidak menyadari kalau telah berbuat suatu kesalahan. Dengan rendahnya pemahaman mengenai hukum lingkungan mengakibatkan warga masyarakat tidak melaporkan kejadian pencemaran kepada pihak yang berwenang. Keengganan untuk melapor pada masyarakat bawah ini berakibat pengusaha memanfaatkan kondisi seperti ini untuk mencari keuntungan yang sebesar-besarnya. Kesadaran masyarakat terhadap lingkungan ini dapat dibina dan ditingkatkan melalui usaha-usaha seperti: penyuluhan, penerangan, bimbingan, teladan atau dengan melibatkan lembaga swadaya masyarakat dalam penanggulangan masalah lingkungan.

⁸⁾ Ismail Saleh, *Peranan Hukum Dalam Pembangunan Dan Pembangunan Di Bidang Hukum*, Jakarta: Departemen Kehakiman, 1986, hal.56.

E. Pengaruh Kondisi Struktur Politik, sosial, ekonomi, Budaya Terhadap Penegakan Hukum Lingkungan Di Kotamadia Semarang

Pengaruh kondisi struktur politik, sosial, ekonomi, budaya terhadap penegakan hukum lingkungan di Kotamadia Semarang sangat besar. Hal ini nampak dari tidak adanya kemauan yang sungguh-sungguh dari Pemerintah Daerah untuk melimpahkan kasus pencemaran lingkungan ke Pengadilan, dikarenakan adanya berbagai kepentingan dan tujuan. Pemda masih mengutamakan pembangunan, seperti memperluas lapangan kerja, menambah pendapatan Pemda, dan sebagainya. Oleh karenanya atas dasar ketentuan yang menyatakan bahwa Walikotamadia adalah penguasa tunggal di daerahnya maka Pemda Tingkat II Kotamadia Semarang mengambil sikap untuk menyelesaikan kasus pencemaran lingkungan dengan konsep kemitraan. Sementara ini Pemda masih memakai ketentuan Pasal 20 Undang-undang no.4 Tahun 1982, yaitu diselesaikan secara musyawarah, dengan membentuk tim yang terdiri dari pihak korban atau kuasanya, pihak pencemar atau kuasanya, dan unsur Pemerintah Daerah (c.q Bapedalda). Tim ini dibentuk untuk tiap-tiap kasus. Dalam hal ini Pemda berfungsi sebagai mediator, keputusan akhir dari proses musyawarah ini berada di tangan para pihak, Pemda hanya mempertemukan para pihak serta memberikan masukan mengenai alternatif pemecahannya. Selanjutnya keputusan akhir harus ditaati para pihak.

Penyelesaian melalui konsep kemitraan ini dalam praktiknya cenderung menguntungkan perusahaan dan merugikan masyarakat korban. Ini terjadi pada penyelesaian kasus Kali Babon tersebut di atas.

Dalam filosofinya penyelesaian secara kemitraan ini adalah untuk mendapatkan keadilan, namun kenyataannya dalam praktik masyarakat cenderung sebagai korban ketidakadilan. Terbatasnya kemampuan ditambah dengan posisi yang lemah menyebabkan masyarakat korban harus menerima putusan, walaupun sebenarnya menolak putusan tersebut, namun karena ketidakmampuannya mempengaruhi elit penguasa menyebabkan posisinya menjadi terkalahkan. Hal ini dapat dianalisis melalui pendekatan beberapa teori seperti tersebut di bawah ini:

Dalam masyarakat yang kompleks sekarang ini, suatu keputusan mulai dari pembuatannya harus dikonsultasikan bersama, didelegasikan melalui wakil-wakilnya, dan dilembagakan melalui saluran-saluran yang rutin. Berbagai isu kebijakan yang menjadi agenda perumusan dan memperoleh prioritas penanganan merupakan kesepakatan ataupun hasil konflik di antara kaum elite, yang tidak mencerminkan kelompok sasaran (masyarakat). Terlebih lagi dalam masyarakat dengan latar budaya paternalistik, demikian besar persepsi bahwa tanggungjawab untuk mensejahterakan dan melindungi masyarakat dari kejahatan dianggap terletak di tangan kaum elit, bukan di tangan masyarakat sendiri. Dengan demikian, pembuatan kebijakan akan

sangat dipengaruhi oleh nilai-nilai, sikap, dan pandangan kaum elit. Partisipasi dan kepentingan masyarakat dalam perumusan maupun pelaksanaan kebijakan seringkali diabaikan. Melalui uraian ini kita dapat memahami dalil yang dikemukakan oleh Richard Quinney bahwa sebagai alat kekuasaan (politik) maka hukum tidak mewakili norma-norma dan nilai-nilai dari semua anggota masyarakat, melainkan hanya berisi kepentingan (*interest*) dari beberapa orang, yakni mewakili kepentingan kelompok masyarakat yang mempunyai kekuasaan (*power*) untuk menentukan kebijakan umum. Dalam merumuskan hukum (undang-undang) ini maka sekelompok masyarakat dapat melakukan kontrol terhadap yang lain demi kepentingan sendiri.

Setiap pembuatan kebijakan merupakan proses yang terdapat dalam suatu sistem politik. Sementara itu, setiap sistem politik hanya ada jika di dalamnya berlangsung antar hubungan yang saling bergantung dan mempengaruhi dari berbagai komponen, yaitu tindakan, pelaku, dan orientasi nilai. Selanjutnya, antar hubungan dari keseluruhan komponen tersebut berproses secara resiprosikal membentuk pola sistem : input - proses - output - feedback. Secara singkat, dimulai dari sistem politik yang menanggapi *input* berupa tuntutan-tuntutan (*demands*), dukungan-dukungan (*supports*), atau sumber-sumber (*resources*) dari semua pelaku yang terlibat yang meminta agar kepentingannya dipenuhi oleh sistem. Keluaran atau output dari sistem

politik tersebut adalah kebijakan. Kemudian sistem politik mengelola atau merespons umpan balik (*feedback*) yang berasal dari atau diakibatkan oleh *output* sistem politik itu sendiri.

Hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan David Easton sebagaimana dikutip oleh Bambang Sunggono yang menafsirkan: "sistem politik sebagai suatu keseluruhan dari interaksi saling mempengaruhi sehingga terjadi pembagian nilai-nilai untuk masyarakat. Jelasnya, mencakup keseluruhan pendapat, perilaku, dan kedudukan dari semua warga masyarakat dan organisasi politik atau sosial yang bertujuan mempengaruhi isi, perwujudan, dan akibat-akibat dari kebijakan".⁹⁾

Dalam sistem kebijakan tersebut, tidak semua tuntutan dapat dikelola, diproses, ataupun dikonversikan oleh sistem politik (karena terbatasnya dukungan atau sumber daya). Oleh karena itu, kebijakan pada hakikatnya merupakan "*legitimasi*" prioritas tuntutan yang perlu dikelola atau diwujudkan. Karena tuntutan tersebut didesakkan oleh berbagai macam pelaku yang tidak semuanya dapat dipenuhi oleh sistem politik, dengan demikian proses pembuatan kebijakan dapat dilihat sebagai "*pertarungan*" atau *bargaining* antar

9) Bambang Sunggono, *Hukum Dan Kebijakan Publik*, Jakarta: Sinar Grafika, 1994, hal.39-40, dan juga: Samodra Wibawa, *Kebijakan Publik: Proses Analisis*, Jakarta: Inter-media, hal.13-19

semua pelaku. Setiap pelaku yang mendesak tuntutan-nya mengharapkan tuntutan-tuntutannya terpenuhi dan pemenuhan tuntutan seorang pelaku (kelompok) berarti mengurangi kemungkinan terpenuhi tuntutan pelaku lain, sehingga mendorong terjadinya perebutan sumber daya atau dukungan di antara para pelaku, hal inilah dalam pendekatan kebijakan disebut sebagai konflik politik.

Di samping sebagai perjuangan politik, pembuatan kebijakan juga merupakan persoalan pemilihan alternatif, karena kebijakan yang dibuat pada akhirnya adalah salah satu di antara semua usulan kebijakan dari para pelaku (aktor). Berarti, terlihat besarnya peranan nilai-nilai yang mempengaruhi sikap dan perilaku dari para pelaku.

Sering disebutkan bahwa kebijakan merupakan fungsi dari nilai-nilai serta perilaku para pelaku yang terlibat didalam sistemnya, sedangkan nilai dan perilaku merupakan fungsi dari kultur dan struktur sistem politik.¹⁰⁾

Pengaruh nilai dan perilaku dari pelaku ini tidak hanya pada saat kebijakan dibuat, tetapi juga ketika kebijakan diimplementasikan maupun pada saat dilakukan evaluasi kebijakan. Menurut yang diidentifikasi James E. Anderson, nilai-nilai yang mempengaruhi sikap dan perilaku para pelaku kebijakan

10) James E. Anderson, *Public Policy Making*, New York : Praeger Publishers, 1979.

tersebut adalah nilai-nilai politik, organisasi, pribadi (*personal values*), nilai kebijakan, dan ideologis. Dalam konteks inilah kita dapat memahami mengapa kejahatan-kejahatan tertentu mendapat perhatian penegak hukum dibandingkan dengan kejahatan lain. Kurangnya perhatian penegak hukum terhadap beberapa jenis kejahatan korporasi, juga tidak terlepas dari nilai-nilai pribadi penegak hukum atau warga masyarakat berupa kurangnya pemahaman masyarakat maupun penegak hukum terhadap kejahatan korporasi itu sendiri, ataupun pengaruh nilai-nilai politik dan organisasi, karena pelaku kejahatan korporasi umumnya dikenal dekat dengan pusat kekuasaan.

Seperti apa yang dikemukakan oleh Soemitro Djojohadikusumo bahwa: Dewasa ini masih ada kesenjangan yang semakin lebar di antara pelaku ekonomi dalam arti masih belum adanya pemerataan ekonomi dan kesempatan pada pelaku aktif golongan ekonomi menengah dan kecil. Kesenjangan ini disebabkan Pemerintah dipandang belum secara serius berkehendak menangani masalah ini. Kesenjangan dimaksud pada gilirannya akan menciptakan akumulasi kekayaan pada segelintir konglomerat dimana kenyataan di Indonesia menunjukkan bahwa kelompok ini merupakan (binatang) Octopus yang sudah menguasai (monopoli) pasar ekonomi Indonesia, bahkan juga memiliki akses kepada pusat

kekuasaan.¹¹⁾ Dampak dari ketidakadilan di bidang sosial dan ekonomi ini, juga akan sangat mempengaruhi upaya Pemerintah untuk menciptakan keadilan di bidang hukum.¹²⁾

Menurut Albert O. Hirschman, sebagaimana dikutip oleh Robert P. Clark¹³⁾, di negara-negara berkembang seringkali ditemukan "*failure-prone policy process*" (proses kebijakan yang mudah gagal), yang disebabkan oleh ketidakmampuan kaum elit negara-negara berkembang untuk menghasilkan kebijakan yang tepat. Hal ini dapat ditelusuri melalui ketidakmampuan struktur sosial dan psikologi tertentu dalam menerima kebijakan yang dirumuskan dan dilaksanakan. Dalam menghadapi ketidakmampuan ini, berbagai kelompok dalam masyarakat mulai menyadari kegagalan kaum elit dan memaksa pembuat kebijakan memikirkan masalah mereka. Dan jika kondisi masalahnya semakin "akut", maka tidak jarang diselesaikan dengan tindak kekerasan untuk menarik perhatian. Berbagai upaya penyelesaian dilakukan oleh pemerintah, mulai dari solusi mengadopsi kebijakan negara-negara maju sampai dengan mempergunakan kekuatan angkatan bersenjata, misalnya kebijakan yang

11) Kompas 12 Agustus 1994, lihat juga Romli Atmasmita, *Kapita Selekta Hukum Pidana Dan Kriminologi*, Bandung: Mandar Maju, 1995, hal.51.

12) *Ibid*, hal.52

13) Robert P.Clark, *Power and Policy In The Third World*, New York: Macmillan Publishing Company, 1991, hal. 159

ditempuh pemerintah Peru untuk menyelesaikan kehidupan perekonomian sektor informal sebagaimana terlihat pada studi yang dilakukan oleh De Soto,¹⁴⁾ atau tindakan *Extra Legal Exsecution* (Vigilantisme) yang pernah dilakukan Polri dalam menangani kejahatan, dimana empati lebih menonjol daripada prosedur formal.

Sisi lain dari kajian pembuatan kebijakan publik yang dapat dipergunakan dalam menganalisis pembentukan hukum adalah konsep bahwa pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang terdiri dari beberapa bagian yang sistemik. Robert P.Clark, mengemukakan bahwa pembuatan kebijakan itu terdiri dari kegiatan-kegiatan penentuan tujuan (penetapan), pengambilan tindakan (implementasi), dan evaluasi hasil.¹⁵⁾

Jika suatu kebijakan telah ditetapkan maka dibutuhkan suatu sistem untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Sistem inilah yang menurut Victor Thomson dinamakan birokrasi dan kemudian dilakukan evaluasi terhadap seluruh aktivitas fungsional. Terputusnya keterkaitan atau jaringan kegiatan-kegiatan kebijaksanaan tersebut membawa inkonsistensi. Akan tetapi perlu ditegaskan kembali bahwa pada setiap bagian kegiatan kebijakan tersebut diwarnai oleh

14) Hernando De Soto, *Masih Ada Jalan Lain: Revolusi Terselubung Di Negara Dunia Ketiga*, Penerjemah: Masri Maris, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1992.

15) Robert P.Clark, Op.Cit., hal.160

konflik kepentingan.¹⁶⁾

Dalam kaitan ini, muncul pendapat bahwa hal yang paling kritis dalam kebijakan publik adalah kegiatan untuk melaksanakan kebijakan. Jika suatu kebijakan yang tertuang dalam hukum telah ditetapkan maka kebijakan tersebut tidak berhasil dan terwujud kalau tidak dilaksanakan. Dengan demikian, kedudukan birokrasi menempati posisi strategis. Birokrasi banyak mendominasi kebijakan Pemerintah dalam mengatasi masalah-masalah yang multidimensi dan yang menyangkut bidang-bidang teknis yang menjadi tugas pokoknya.

Menurut Esmi Warasih, dalam melaksanakan kebijakan para birokrat akan menentukan kebijakan sendiri untuk dapat menyesuaikan diri dengan situasi di mana mereka berada, akibat keterbatasan akan sumber daya yang tersedia baik berupa informasi, dana, tenaga ahli, tenaga terampil, maupun pengetahuan yang mereka miliki.¹⁷⁾

Ditambahkan oleh B. Guy Peters, seperti dikutip oleh Charles O. Jones menyatakan bahwa: Birokrasi memiliki keuntungan yang besar dalam proses kebijakan; ia mengendalikan informasi, menguasai pengetahuan

16) Miftah Thoha, *Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali, 1986, hal.65

17) Esmi Warasih, *Kegunaan Telaah "Kebijakan Publik" Terhadap Peranan Hukum di Dalam Masyarakat Dewasa Ini*, Makalah Pada Pertemuan Dosen-dosen Sosiologi Hukum PTN-PTS Se-jateng, Bandung: FH UNDIP, Juli, 1995, hal.9.

serta memiliki "ideologi departemen".¹⁸⁾

Dalam konteks inilah, para birokrat termasuk aparat penegak hukum dalam mewujudkan tujuan kebijakan, cenderung untuk beralih kepada tujuannya sendiri, sehingga dapat dikatakan setiap birokrasi dapat mengalami pergantian tujuan (*displacement of goals*), terlebih lagi karena para birokrat mempunyai diskresi dan sering bertindak hanya sebagai perwakilan dari organisasi sosial atau politikanya.

Setiap hukum (undang-undang) yang diberlakukan, akan berubah, baik melalui perubahan formal maupun melalui cara-cara yang ditempuh oleh birokrasi ketika bertindak. Perubahan ini disebabkan oleh kekuatan-kekuatan sosial, politik, ekonomi dan lain-lain. Perubahan-perubahan itu terutama disebabkan oleh berbagai reaksi yang dibangkitkan oleh para pemegang peran terhadap para pembuat undang-undang.

Selanjutnya, dalam melaksanakan aktivitasnya, maka para birokrat masih akan menentukan suatu kebijakan tersendiri untuk dapat menyesuaikan diri dengan situasi di mana mereka berada. Hal ini dapat disadari karena sebagaimana dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman bahwa: "faktor yang menimbulkan perbedaan dalam kehidupan hukum dalam masyarakat adalah adanya

18) B. Guy Peters, *The Politics of Bureaucratie: A Comparative Perspective*, New York: Longman, 1978, hal.32. lihat juga Charles O. Jones, *Pengantar Kebijakan Publik (Public Policy)*, terjemahan: Ricky Istamto, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1994, hal.319.

budaya hukum (*legal culture*) yang merupakan motor penggerak dan yang merupakan jembatan yang menghubungkan antara peraturan-peraturan hukum yang berlaku dengan perilaku manusia dalam masyarakat, termasuk di dalamnya adalah kategori nilai dan sikap-sikap yang dapat mempengaruhi proses pelaksanaannya".¹⁹⁾

Sebagaimana dikemukakan oleh Miftah Thoha, jika suatu kebijakan telah ditetapkan maka kemudian bergerak dari arena politik ke arena infrastruktur birokrasi. Demikian pula suatu sikap dan perilaku yang terbuka bergerak ke arah sikap dan perilaku yang tertutup. Keterbukaan telah beralih ke dalam situasi dan forum tertutup seperti rapat-rapat panitia proyek, rapat kerja departemen, lokakarya proyek yang terbatas ataupun rapat penentuan sasaran operasi kejahatan.²⁰⁾

Posisi strategis dari birokrasi ini semakin dipertegas oleh kenyataan bahwa birokrasi itu identik dengan pusat kekuasaan. Mereka yang mempunyai kekuasaan dan yang berada di pusat kekuasaanlah yang mempunyai peluang untuk berbuat dalam proses pembuatan kebijakan termasuk melakukan kejahatan.

19) Lawrence M. Friedman, *On Legal Development*, Rutgers Law Review, 1969.

Menurut Lawrence M. Friedman, budaya hukum (*legal-culture*) itu tidak lain adalah keseluruhan faktor yang menentukan bagaimana sistem hukum memperoleh tempatnya yang logis dalam keseluruhan kerangka budaya milik masyarakat.

20) Miftah Thoha, *Op. Cit.*, hal.66.

Melalui kajian terhadap pelaksanaan kebijakan dalam hal bekerjanya birokrasi penegak hukum ini, kita dapat memahami salah satu persepsi dari teori labeling bahwa kejahatan bukanlah kualitas perbuatan yang telah dilakukan seseorang, melainkan sebagai akibat dari diterapkannya peraturan dan sanksi oleh orang lain kepada seseorang pelanggar. Dan penjahat adalah seseorang terhadap siapa label tersebut telah dikenakan, perilaku kejahatan adalah perbuatan yang oleh orang-orang diberikan label demikian.²¹⁾

Jadi apa yang dinamakan devian, yaitu bergantung dari penamaan terhadap perilaku itu dalam suatu budaya atau suatu kambi (setting) tertentu. Dengan demikian dapat saja suatu perilaku dinamakan devian oleh sekelompok orang tertentu dalam kurun waktu tertentu dan demikian pula sebaliknya. Ini berarti apa yang dinyatakan sebagai benar atau salah, dirumuskan oleh masyarakat, dan dengan demikian "kejahatan" bukanlah suatu perbuatan, melainkan suatu "kata saja".²²⁾

Di tangan para birokrat (penegak hukum) sering terjadi "displacement of goals", tujuan perlindungan masyarakat (*social defence*) dari Undang-undang dalam perjalanannya telah menghasilkan adanya pihak-pihak

21) lihat Howard S. Becker, *Outsiders*, London: Free Press, 1973, hal.9. lihat juga Burton Wright dan Vernon Fox, *Criminal Justice and The Social Sciences*, Philadelphia: W.B. Saunders Company, 1978, hal.152.

22) J.E Sahetsapy, *Teori Kriminologi Suatu Pengantar*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1992, hal.3-4.

yang mendapatkan perlakuan yang tidak sama dan tidak rasional. Ini terjadi pada penyelesaian kasus kali Babon, dengan adanya Prokasih tersebut sebenarnya Pemda Tk II Kotamadia Semarang dapat dikatakan telah melakukan *displacement of goals*.

Fenomena yang akan sulit dihindarkan, yaitu apa yang dinamakan oleh Kuypers "*Osmose*" antara kultur penguasa dan kultur pengusaha, sehingga spektrum dari dua kelompok ini akan menampakkan diri sebagai suatu "*Schizofrenie*". Dengan perkataan lain, oleh karena penguasa tidak dapat tidak akan memasuki kegiatan bidang pengusaha karena konstelasi birokrasi dan kegiatan pemerintahan dalam bidang kesejahteraan yang tidak dapat dihindarkan, dengan sendirinya akan terjadi semacam *asas resiprositas*, sehingga pengusaha juga akan berkiprah ke dalam ruang lingkup kegiatan pemerintahan. Mau tidak mau akan terjadi kolusi dalam berbagai dimensi, sebagai akibat yang tidak dapat dihindarkan akan terjadi perbuatan-perbuatan yang secara moral dan etis apalagi hukum tidak dapat dibenarkan.²³⁾

Dalam proses penyelesaian kasus-kasus pidana, terjadinya *displacement of goals* ini telah dikaji dengan sangat menarik oleh Donald Black. Studi yang dilakukan oleh Donald Black menunjukkan bahwa: kasus-

23) J.E Sahetapy, *Globalisasi Dan Kejahatan*, Makalah: Pada Seminar Kriminologi Ke VII, Semarang, 1994, hal.11.

kasus yang identik secara teknis yang menyinggung kasus-kasus yang sama dan didukung oleh bukti yang sama seringkali ditangani secara berbeda, misalnya perbedaan reaksi petugas atau birokrat penegak hukum terhadap kasus-kasus yang secara teknis memenuhi syarat sebagai pembunuhan mencakup dari yang hampir tidak ditanggapi sama sekali sampai kepada hukuman mati. Di samping itu menurut Donald Black, setiap kasus mempunyai ciri-ciri sosial, yakni menyangkut siapa yang melakukan pengaduan terhadap siapa, siapa yang menanganinya, atau pihak lain yang terlibat, dan ciri-ciri sosial orang-orang tersebut merupakan struktur sosial dari kasus tersebut. Struktur sosial ini sangat penting bagi pemahaman perbedaan hukum dari suatu kasus yang identik secara teknis dengan kasus lainnya. Dengan demikian struktur sosial suatu kasus memprediksikan dan menjelaskan bagaimana cara kasus tersebut ditangani.²⁴⁾

Dengan demikian, pendekatan kebijakan ini sekaligus akan memberikan bantuan dalam menjelaskan proses pembentukan dan perkembangan hukum. Karena kebijakan pemerintahan bukanlah arena yang terisolir. Kebijakan yang dihasilkan pemerintah berasal dari

24) Donald Black, *Sociological Justice*, New York: Oxford University Press, 1989

Menurut Donald Black, pemahaman terhadap ciri-ciri sosial dan struktur sosial suatu kasus tersebut merupakan pengaruh atau akses dari pandangan sosiologis dalam melihat hukum (sociological model) yang berbeda dari pandangan-pandangan formalisme hukum (Jurisprudential model).

semua kejadian dalam masyarakat, tumbuh dalam praktik kehidupan masyarakat, dan tidak merupakan peristiwa yang berdiri sendiri, terisolasi dan asing bagi masyarakat. Hanya saja seperti telah diuraikan di atas dalam perjalanannya, bagaimana kebijakan Pemerintah (apakah melakukan atau tidak melakukan) dalam realitanya, senantiasa ada pihak-pihak yang mendapat perlakuan yang tidak sama dan tidak rasional.

Gambaran di atas menunjukkan bahwa hukum dan kebijakan publik merupakan dua hal yang dapat dibedakan tetapi tidak dapat dipisahkan. Penelurusan empiris juga memperlihatkan bahwa "*law effectively legitimates policy*", sebagaimana dikemukakan oleh Robert B. Seidman: "... to promote economic development, governments must rely upon to law, for the legal order is filter through which policy become practice".²⁵⁾

25) Lihat Robert B. Seidman, *Law and Development: A General Model*, *Law and Society Review*, 1972, hal. 311 - 339.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan apa yang telah diuraikan dalam bab-bab sebelumnya, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1 a. Pengetahuan masyarakat korban mengenai pencemaran lingkungan sebagai salah satu bentuk kejahatan diperoleh ketika mereka berinteraksi dengan lingkungannya, yaitu ketika mereka memperoleh masukan dari PPL dan Balai Penelitian. Rangsangan yang diberikan oleh PPL dan Balai Penelitian menyebabkan korban melakukan respon dan melaporkannya kepada instansi terkait.

Begitu juga pengetahuan mereka tentang penegakan hukum lingkungan juga didapat dari interaksinya dengan lingkungan, sewaktu melakukan perundingan dengan aparat pemerintah dan wakil pengusaha. Dari hasil perundingan ini kemudian mereka dapat memberikan penilaian dan menambah pengetahuan mereka tentang penegakan hukum lingkungan, yang menurut mereka tidak mencerminkan keadilan melainkan menguntungkan pihak perusahaan.

Pengetahuan mereka bertambah ketika mereka minta bantuan pihak LBH, pengetahuan yang didapat kemudian membentuk persepsi mereka terhadap apa yang mereka alami.

Ini menunjukkan bahwa persepsi seseorang tidak jatuh dari langit melainkan merupakan hasil konstruksi yaitu gambaran yang diciptakan oleh pelaku-pelaku sosial, yang merupakan hasil penafsiran orang (orang) terhadap fenomena tertentu atas suatu interaksi yang terjadi dalam konteks tertentu. Dimulai dari adanya rangsangan yang datang dari luar, kemudian memperoleh arti melalui proses belajar yaitu membandingkan pengalaman masa lampau dan apa yang sedang dialaminya untuk kemudian membandingkan beberapa kemungkinan cara pemecahannya dan sampailah pada pilihan tertentu. Pilihan tertentu inilah yang kemudian tercermin dalam perilakunya yang nampak dari tindakannya.

- b. Persepsi masyarakat industri terhadap kejahatan pencemaran lingkungan justeru bervariasi. Ada pengusaha yang menganggap membuang limbah yang melebihi baku mutu lingkungan dianggap sebagai kejahatan, ada yang menganggap itu hal yang biasa, karena menurut mereka, kali adalah tempat untuk membuang segala macam kotoran.

Persepsi pengusaha industri terhadap penegakan hukum lingkungan juga bervariasi, ada yang lebih menyukai diselesaikan lewat Pengadilan karena dengan begitu mereka mendapatkan kepastian mengenai kesalahannya. Ada pula yang setuju dengan musyawarah.

Mengenai sanksi yang diterapkan pengusaha merasa keberatan kalau harus bersifat kumulatif, melainkan lebih suka bila bersifat alternatif, misalnya dengan denda saja. Mereka tidak setuju dengan pidana penjara seperti yang tercantum dalam Pasal 22 Undang-undang No.4 Tahun 1982 karena dianggap terlalu berat.

- c. Persepsi penegak hukum/birokrat terhadap pencemaran lingkungan, sangat bervariasi.

Pihak Pemda menganggap bahwa kasus pencemaran lingkungan bukan sebagai kejahatan yang harus dikenakan sanksi pidana. Kejahatan pencemaran lingkungan masih ditoleransi untuk diselesaikan dengan Kebijakan Pemerintah melalui dua tahap. Tahap pertama, yaitu pendataan dan analisis mengenai kegiatan usaha, dampak dan tingkat pencemarannya. Tahap kedua, penyelesaian kasusnya. Dalam tahap kedua ini dimulai dari penanganan sengketa kasusnya, kemudian dilanjutkan dengan penanggulangan pencemaran dan kerusakan sumber daya alamnya (perbaikan sumber daya alamnya). Penyelesaian sengketa kasusnya dilakukan melalui musyawarah, antara pihak pencemar atau wakilnya, pihak korban atau wakilnya dan pihak Pemerintah Daerah Tk II Kotamadia Semarang (dalam hal ini Bapedalda) bertindak selaku mediator, PEMDA bertindak sebagai penghubung antara pihak pencemar dengan pihak

korban. Dalam penyelesaian kasus lingkungan, PEMDA berusaha mencari penyelesaian secara musyawarah melalui pengamatan fakta di lapangan dan didukung dengan pengujian laboratorium. Dari hasil pengamatan dan pengujian laboratorium tersebut, kemudian ditindaklanjuti dengan saran-saran. Keputusan akhir dari proses musyawarah berada di tangan para pihak, sedangkan mediator hanya mempertemukan keinginan para pihak serta memberikan masukan mengenai alternatif pemecahan masalah. Selanjutnya para pihak wajib melaksanakan hasil keputusan.

Sedangkan penanggulangan pencemaran dan kerusakan lingkungan (perbaikan sumber daya alamnya) dilakukan dengan jalan memberikan surat peringatan atau melalui penandatanganan Superkasih terhadap pabrik pencemar dan atau perusak lingkungan untuk dilakukan penanganan/pengelolaan limbah. Kemudian dilakukan pemantauan rutin terhadap limbah pabrik. Pihak pencemar dan atau perusak lingkungan harus memberikan laporannya secara rutin. Apabila ternyata diketemukan oleh pihak BAPEDALDA bahwa pihak pencemar dan atau perusak lingkungan tidak memenuhi isi surat peringatan maka dilakukan surat peringatan yang ke dua. Bila ternyata pihak pencemar masih juga tidak berbuat apapun maka diberikan surat peringatan yang ke tiga dan bila ternyata tidak

juga berbuat apapun sesuai dengan isi surat peringatan barulah dilakukan tindakan. Tindakan yang dimaksud adalah penjatuhan sanksi administratif, yang berupa penutupan sementara saluran pembuangan limbah, penghentian sementara kegiatan produksi yang menghasilkan limbah, penyegelan semua saluran limbah, pencabutan ijin HO dan sanksi/tindakan lain yang ditentukan dalam ijin yang dimilikinya. Namun sejak berfungsinya BAPEDALDA, Tahun 1993, PEMDA Tingkat II Kotamadia Semarang (dalam hal ini BAPEDALDA) belum pernah menjatuhkan tindakan. Hal ini disebabkan adanya kebijakan Walikotaamadia Kepala Daerah Tingkat II Semarang yang menghendaki selama masih bisa diselesaikan secara kemitraan (compliance) akan tetap diusahakan terlebih dahulu. Hal inilah yang merupakan sebab bahwa di Kotamadia Dati II Semarang sampai saat ini belum pernah ada kasus lingkungan diselesaikan lewat Pengadilan.

Padahal bila kita membaca Penjelasan Pasal 20 ayat (2) yang menyatakan bahwa, bila tidak dapat tercapai kata sepakat dalam batas waktu tertentu, maka penyelesaiannya dilakukan melalui Pengadilan Negeri. Namun demikian PEMDA Tingkat II Kotamadia Semarang belum pernah melimpahkan kasus pencemaran dan perusakan lingkungan hidup ini ke Pengadilan Negeri Semarang. Kerjasama antara pihak Penyidik, Penuntut Umum, dan pihak Pemda

dalam hal pelimpahan perkara belum pernah dilakukan. koordinasi antar instansi nampak lemah sekali.

2. Pengaruh kondisi struktur politik, ekonomi, sosial, budaya terhadap penegakan hukum lingkungan di Kotamadia Semarang sangat besar. Hal ini nampak dari tidak adanya kemauan yang sungguh-sungguh dari Pemerintah Daerah untuk melimpahkan kasus pencemaran lingkungan ke Pengadilan, dikarenakan adanya berbagai kepentingan dan tujuan. Pemda masih mengutamakan pembangunan, seperti memperluas lapangan kerja, menambah pendapatan Pemda, dan sebagainya. Oleh karenanya atas dasar ketentuan yang menyatakan bahwa Walikotamadia adalah penguasa tunggal di daerahnya maka Pemda Tingkat II Kotamadia Semarang mengambil sikap untuk menyelesaikan kasus pencemaran lingkungan dengan konsep kemitraan. Penyelesaian melalui konsep kemitraan ini dalam praktiknya cenderung menguntungkan perusahaan dan merugikan masyarakat korban. Ini terjadi pada penyelesaian kasus Kali Babon tersebut di atas. Dalam filosofinya penyelesaian secara kemitraan ini adalah untuk mendapatkan keadilan, namun kenyataannya dalam praktik masyarakat cenderung menjadi korban ketidakadilan. Terbatasnya kemampuan ditambah dengan posisi yang lemah menyebabkan masyarakat

korban harus menerima putusan, walaupun sebenarnya menolak putusan tersebut, namun karena ketidakmampuannya mempengaruhi elit penguasa menyebabkan posisinya menjadi terkalahkan, bahkan Prokasih yang sasaraannya dimaksudkan untuk menurunkan beban pencemaran yang diakibatkan oleh limbah, nampaknya justru dipakai untuk menambah penghasilan bagi aparat, yaitu sebagai suatu "proyek"

B. SARAN

1. Mengingat Undang-undang No.4 Tahun 1982 banyak kelemahannya, antara lain belum adanya Peraturan Pelaksanaan seperti yang diamanatkan dalam Pasal 20, tidak adanya ketentuan lebih lanjut mengenai sistem dan prosedur pertanggungjawaban badan hukum, tidak adanya ketentuan mengenai jenis sanksi yang dapat dijatuhkan terhadap badan hukum, tidak adanya ketentuan mengenai kapan atau unsur-unsur apa untuk dapat dikatakan adanya perubahan lingkungan, menurunnya kualitas lingkungan sampai derajat tertentu, atau lingkungan menjadi kurang/tidak berfungsi lagi sesuai peruntukannya, dan sebagainya menyebabkan pelaksanaan penegakan hukum mengalami hambatan. Sehubungan dengan itu, sebagai Undang-undang payung, maka sudah saatnya untuk diadakan reorientasi, reevaluasi, reorganisasi, dan reformasi terhadap substansi perundang-undangan seperti: perlunya pertanggungjawaban korporasi.

2. Tidak adanya PPNS sebagai aparat penyidik pada instansi/departemen yang bersangkutan seperti departemen perindustrian, pertambangan, pertanian, Bapedal dan sebagainya merupakan kendala bagi penanganan kasus lingkungan. Oleh karenanya pengangkatan PPNS sebagai penyidik pegawai negeri sipil pada instansi yang bersangkutan mutlak diperlukan untuk mengatasi dan menanggulangi faktor kendala yang berkenaan dengan tersedianya aparat penyidik kasus lingkungan, di samping juga perlu diwujudkan koordinasi yang baik antar instansi.
3. Mengingat hukum lingkungan aspeknya sangat luas dan kompleks, karena berkaitan dengan berbagai disiplin ilmu, sehingga kecil kemungkinan aparat penegak hukum dan pihak yang terkait termasuk disini pihak konsultan mampu menguasai berbagai aspek lingkungan, maka diperlukan adanya pendidikan hukum lingkungan melalui penataran, kursus, atau latihan bagi mereka agar mampu menangani kasus-kasus lingkungan atas dasar wawasan yang komprehensif-integral. Dengan demikian terdapat persamaan persepsi antara aparat penegak hukum tentang berbagai aspek hukum lingkungan.
4. Mengingat kurangnya sarana prasarana yang dimiliki khususnya laboratorium yang memenuhi syarat, maka perlu ditingkatkan jumlah laboratorium yang representatif.

5. Mengingat mahalnya biaya pengelolaan lingkungan merupakan kendala yang harus diatasi, maka pemberian kredit berwawasan lingkungan terhadap perusahaan berskala kecil untuk pembelian alat pengolah limbah perlu dimasyarakatkan.
6. Kurangnya kesadaran masyarakat (termasuk disini pengusaha industri), menyebabkan penegakan hukum lingkungan terganggu, untuk itu perlu dibina dan ditingkatkan melalui usaha-usaha seperti: penyuluhan, penerangan, bimbingan, teladan atau dengan melibatkan lembaga swadaya masyarakat dalam penanggulangan masalah lingkungan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman., Pengantar Hukum Lingkungan Indonesia.
Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1990.
- Anderson, James E., Public Policy Making. New York:
Praeger Publishers, 1979.
- Atmasasmita, Romli., Kapita Selekta Hukum Pidana Dan
Kriminologi. Bandung: Mandar Maju, 1995.
- Becker, Howard S., Outsiders. London: Free Press, 1973.
- Black, Donald., Sociological Justice. New York: Oxford
University Press, 1989.
- Blau, Peter M, dan Marshall W.Meyer., Birokrasi Dalam
Masvarakat Modern. Terjemahan: Gary R. Yusuf,
Jakarta: UI Press, 1987.
- Chambliss, Wiliam J, dan Robert B, Seidman., Law, Order
and Power. Reading, Mass: addison-Westley, 1971.
- Clark, Robert P., Power and Policy In The Third World.
New York: Macmillan Publishing Company, 1991.
- Clinard, Marshall B, dan Peter C, Yeager., Corporate
Crime. New York: Free Press, 1980.
- Danusaputra, St. Munadjat., Hukum Lingkungan. Buku I:
Umum. Bandung: Bina Cipta, 1980.
- Duncan, jack W., Organizational Behavior. Boston:
Houghton Mifflin Coy, 1981.
- Esmi Warasih., Kegunaan Telaah "Kebijakan Publik"
Terhadap Peranan Hukum Di Dalam Masvarakat Dewasa
Ini. Makalah: Pertemuan Dosen-dosen Sosiologi Hukum
PTN-PTS Se-Jateng, Bandungan: FH UNDIP, Juli, 1995.

- Friedman, Lawrence M., On Legal Development, Rutgers Law Review, 1969.
- Hammer, Clay W, dan Dennis W Organ., Organizational Behavior: An Applied Psychological Approach, Dalas, Texas: Business Publications, Inc, 1978.
- Hamid, Hamrat., Penindakan Pelanggaran Hukum Lingkungan. Makalah: Lokakarya Nasional Penegakan Hukum Lingkungan Bagi Aparat Pemda, Polri, Jaksa, Dan Hakim, 1996.
- Harahap, M.Yahya., Pembahasan Permasalahan Dan Penerapan KUHAP. Jakarta: Pustaka Kartini, 1988.
- Hardjasoemantri, Koesnadi., Hukum Tata Lingkungan. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1994.
- Harkrisnowo, Harkristuti., Metodologi Penelitian Dalam Kriminologi: Beberapa Alternatif. Makalah yang disampaikan dalam: Penataran Hukum Pidana Dan Kriminologi, yang diselenggarakan oleh FH UNDIP, Bandung: 14-29 November 1994.
- Hennesy, Bernard., Pendapat Umum. Jakarta: Erlangga, 1989.
- Indrawijaya, Adam Ibrahim., Perilaku Organisasi. Bandung: Sinar Baru, 1989.
- I.S Susanto., Kriminologi. Semarang: UNDIP, 1995
- _____. Kejahatan Korporasi. Semarang: UNDIP, 1995.
- _____. Tinjauan Kriminologis Terhadap kejahatan Ekonomi. Semarang: Bahan Penataran Hukum Pidana dan Kriminologi, 3-15 Desember 1995.

- _____., Pemahaman Kritis Terhadap Realitas Sosial.
Majalah: Masalah-masalah Hukum No.9 Tahun 1992.
- _____., Kejahatan White Collar dan Pembangunan Masyarakat Adil Makmur. Majalah: Masalah-masalah Hukum No.3 Tahun 1991.
- _____. dkk., Persepsi Mahasiswa Terhadap Masalah Kejahatan Dewasa Ini. Semarang: Lemlit UNDIP, 1993.
- Jones, Charles O., Pengantar Kebijakan Publik (Public Policy). terjemahan: Ricky Istamto, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1994.
- Komisi Dunia Untuk Lingkungan dan Pembangunan., Hari Depan Kita Bersama. Jakarta: PT Gramedia, 1988.
- Lotulung, Paulus Effendie., Penegakan Hukum Lingkungan Oleh Hakim Perdata. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1993.
- Moleong, Lexy J., Metodologi Penelitian Kualitatif. Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 1994.
- Muladi., dan Barda Nawawi Arief., Bunga Rampai Hukum Pidana. Bandung: Alumni, 1992.
- _____., Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana. Semarang: UNDIP, 1995.
- Parsons, Talcott., The Social Systems. New York: The Free Press, 1951.
- Peters, Guy B., The Politics of Bureaucratie: A Comparative Perspektive. New York: Longman, 1978.
- Rahardjo, Satjipto., masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis. Bandung: Sinar Baru, tanpa tahun.

- _____. , Hukum, Masyarakat dan Pembangunan.
Bandung: Alumni, 1980.
- _____. , Aneka Persoalan Hukum dan Masyarakat.
Bandung: Alumni, 1983.
- _____. , Hukum dan Perubahan Sosial. Bandung:
Alumni, 1983.
- _____. , Ilmu Hukum. Bandung: Citra Aditya
Bakti, 1991.
- _____. , Hukum Dan Masyarakat. Bandung:
Angkasa, 1980.
- Rangkuti, Siti Sundari., Kajian Terhadap Perangkat Hukum
Pembangunan Berwawasan Lingkungan. Majalah: ANDAL,
Jakarta; SKREPP (Sekretariat Kerjasama Relawan
Pengendalian Pencemaran), 1990.
- Sahetapy, J.E., Teori Kriminologi Suatu Pengantar.
Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1992.
- _____. , Globalisasi Dan Kejahatan. Makalah:
Seminar Kriminologi Ke VII, Semarang, 1994.
- Saleh, Ismail., Peranan Hukum Dalam Pembangunan Dan
Pembangunan Di Bidang Hukum. Jakarta: Departemen
Kehakiman, 1986.
- Saleh, Roeslan., Benarkah Peradilan Pidana Mencerminkan
Ketidaksamaan Dalam Penerapan Hukum. Makalah, 1995.
- Sanapiah Faisal., Penelitian Kualitatif Dasar-dasar dan
Aplikasi. Malang: yayasan Asih Asah Asuh, 1990.
- Seidman, Robert B., Law Development: A General Model, law
and Society Review. Jilid VII, 1972.
- Siahsan N.H.T., Beberapa Masalah Tentang Tanggung Jawab
Ganti Rugi Perdata Pencemaran Lingkungan Hidup.
Majalah: Hukum Dan Pembangunan No.6 Tahun XV, 1985.

Silalahi, Daud., Identifikasi Dan Kriteria Kegiatan-kegiatan Tertentu Menurut Pasal 21 Tentang Tanggung jawab Mutlak Dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982, Makalah: Pada Seminar Penerapan Asas Tanggung Jawab Mutlak Di Bidang Lingkungan Hidup, Jakarta 16 Juni 1994.

_____. , AMDAL Dalam Sistem Hukum Lingkungan Di Indonesia. Bandung: CV Mandar Maju, 1995.

SKEPHI., Delapan Perusahaan Perusak Lingkungan & Anatomi Masalah Lingkungan Hidup Indonesia. Jakarta: SKEPHI, 1993.

Soekanto, Soerjono., Penegakan Hukum. Bandung :Binacipta, 1983.

_____. , Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum. Jakarta: CV Rajawali, 1983.

_____. , Suatu Tinjauan Sosiologi Hukum Terhadap Masalah-masalah Sosial. Bandung: Bina Citra Aditya, 1989.

_____. , dan Mustafa Abdulah., Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat. Jakarta: CV Rajawali, 1987.

Soemitro, Ronny Hanitijo., Perspektif Sosial Dalam Pemahaman Masalah-masalah Hukum. Semarang: Agung Press, 1989.

_____. , Masalah-masalah Sosiologi Hukum. Bandung: Sinar Baru, 1984.

_____. , Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990.

_____. , Perbandingan Antara Penelitian-an Hukum Normatif Dengan Penelitian Hukum Empiris. Majalah: Masalah-masalah Hukum No.9 Tahun 1991.

- Soeroso, Tjipto., Masalah Implementasi Sanksi Hukum Terhadap Pelanggaran Norma Undang-undang Lingkungan Hidup Di Wilayah-wilayah Pengadilan Negeri Di Pulau Jawa. Semarang: Lemlit UNDIP, 1993.
- Soto, Hernando De., Masih Ada Jalan Lain: Revolusi Terselebung Di Negara Dunia Ketiga. Penerjemah: Masri Maris, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1992
- Sudarto., Hukum dan Hukum Pidana. Bandung: Alumni, 1983.
- _____. , Kapita Selekta Hukum Pidana. Bandung: Alumni, 1986.
- Sunggono, Bambang., Hukum Dan Kebijakan Publik. Jakarta: Sinar Grafika, 1994.
- Suparni, Niniek., Pelestarian, Pengelolaan Dan Penegakan Hukum Lingkungan. Jakarta: Grafika, 1992.
- Thoha, Miftah., Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara. Jakarta: PT Rajawali, 1986.
- Trubeck, David M., Max Weber On Law and The Rise Of Capitalism. Wisconsin Law Review, Vol. 1972.
- Unger, Roberto Mangabeira., Law in Modern Society: Toward a Criticism of Social Theory. New York: A Division of Macmillan Publishing Co., Inc., 1976.
- Usman, Rachmadi., Pokok-pokok Hukum Lingkungan Nasional. Jakarta: Akademika Pressindo, 1993.
- Wibawa, Samodra., Kebijakan Publik : Proses Analisis. Jakarta: Intermedia, 1994.
- Wright, Burton, dan Vernon Fox., Criminal Justice And The Social Sciences. Philadelphia: W.B. Saunders company, 1978.