



**BUDAYA HUKUM MASYARAKAT DAN
PEMBERDAYAAN HUKUM DALAM
KONTEKS PERLINDUNGAN TERHADAP
PENCEMARAN LINGKUNGAN**
*(KAJIAN SOCIO-LEGAL DAN EKONOMI MASYARAKAT
INDUSTRI PEMBAKARAN KAPUR TRADISIONAL,
PALIMANAN KABUPATEN CIREBON)*

TESIS

Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Memperoleh Gelar Magister Ilmu Hukum

Oleh :

ENDANG SUTRISNO

Nim B4A000027

Program Kajian :

Hukum Ekonomi Dan Teknologi (HET)

Pembimbing :

Prof. Dr. Hj. ESMI WARASSIH PUJIRAHAYU, SH.MS

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2002**

HALAMAN PENGESAHAN

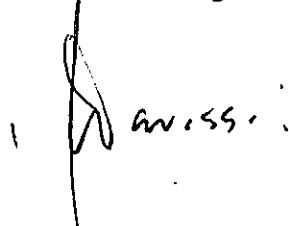
**BUDAYA HUKUM MASYARAKAT DAN
PEMBERDAYAAN HUKUM DALAM
KONTEKS PERLINDUNGAN TERHADAP
PENCEMARAN LINGKUNGAN
(KAJIAN SOCIO-LEGAL DAN EKONOMI MASYARAKAT
INDUSTRI PEMBAKARAN KAPUR TRADISIONAL
PALIMANAN, KABUPATEN CIREBON)**

Oleh :
ENDANG SUTRISNO
Nim B4A000027
Program Kajian :
Hukum Ekonomi Dan Teknologi (HET)

Tesis ini Telah Disetujui Untuk Dipertahankan Didepan Dewan Penguji
Guna Memperoleh Gelar Magister Ilmu Hukum

Mengetahui :

Pembimbing :



Prof. Dr. Hj. ESMI WARASSIH PUJIRAHAYU, SH, MS
NIP. 130 529 436



Ketua Program Magister
Ilmu Hukum
Universitas Diponegoro Semarang

Prof. Dr. H. BARDA NAWAWI ARIEF, SH.
NIP. 130 350 519

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr, Wb,

Beranjak dari kerisauan yang mendalam dan keprihatinan penulis pada realitas sosial yang ditemukan di daerah industri pinggiran kota, Palimanan Kabupaten Cirebon telah memberi ide dan inspirasi untuk melakukan kajian-kajian, dengan mengamati serta mempelajari dari perspektif hukum terhadap kondisi lingkungan hidup yang terjadi. Rentannya kondisi sosial-ekonomi masyarakat, kurangnya pengawasan dan kontrol dari institusi pemerintah dalam pengelolaan lingkungan hidup sehingga hal ini berkenaan dengan perilaku dis-fungsional aparat birokrasi, lemahnya kebijaksanaan pemerintah daerah dalam menangani persoalan pencemaran lingkungan, telah menjadi penyebab bagi buruknya kualitas lingkungan udara yang sudah pasti dapat mengancam kesehatan masyarakat. Pada sisi lain dari perspektif budaya hukum yang dimaknakan dengan sikap, nilai-nilai, pandangan, ide-ide yang dapat memberikan pengaruh positif atau negatif pada tingkah laku berkenaan dengan hukum maka dengan deskripsi *social setting* masyarakat yang sangat bersahaja telah melahirkan budaya hukum apatis, relatif pasrah, menerima begitu saja terhadap apa yang terjadi di lingkungan sekitarnya, termasuk degradasi mutu lingkungan udara meskipun disadari dampak yang ditimbulkan dapat mengganggu kesehatan di antaranya berupa Infeksi Saluran Pernapasan Akut (ISPA). Berdasarkan pada kondisi tersebut maka pemberdayaan masyarakat dan pemberdayaan hukum menjadi persyaratan mutlak untuk memulihkan kemandirian masyarakat, sehingga studi ini dimaksudkan untuk mengkritisi bagaimana kebijaksanaan pemerintah yang ada mampu dijadikan sarana oleh masyarakat untuk mengatasi persoalan-persoalan lingkungan hidupnya, serta masyarakat mampu menikmati haknya atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagaimana norma hukum telah memberikan jaminan.

Penulis memanjatkan syukur Alhamdulillah yang sedalam-dalamnya kehadirat Sang Khalik yang maha rahim dan penuh rahmat, Allah SWT. Melalui izin-

Nya, serta kekuatan-Nya yang dibekalkan pada hamba-Nya akhirnya Penulis mampu menyelesaikan tulisan sederhana ini. Sudah pasti apa yang telah dikerjakan ini bukan hasil utuh dari kegigihan, ketekunan Penulis semata-mata sebab banyak pihak yang telah memberikan bantuannya baik secara moral ataupun material. Dengan segala keterbatasan yang dimiliki, tidaklah mungkin mampu untuk menyebutkan satu-persatu, namun perkenankanlah Penulis menghaturkan terima kasih serta doa semoga apa yang telah dilakukan, Allah SWT memberikan hidayah dan mencatat pertolongannya sebagai amal ibadah dan membalasnya dengan kebaikan. Meski demikian dalam kesempatan ini izinkan Penulis mengucapkan terima kasih kepada Ibu Prof.Dr.Hj. Esmi Warassih Pujirahayu, SH,MS yang dengan ketulusannya telah memberikan bimbingan dan pencerahan melalui diskusi-diskusi panjang dan kritis dalam proses bimbingan tesis atau saat perkuliahan. Ucapan terima kasih pula kepada Bapak Prof.Dr.H. Barda Nawawi Arief, SH atas kesempatan yang telah diberikan kepada Penulis untuk menggali ilmu di Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang. Selanjutnya ucapan terima kasih ditujukan kepada Bapak Arief Hidayat, SH, MS serta Ibu dr Onny Setiani, Phd yang telah memberikan sumbangsih pemikirannya pada saat *me-review* proposal tesis sebagai bahan masukan lanjutan bagi penyempurnaan tesis. Ucapan terima kasih disampaikan kepada Dr.Ir. Amran Djaenudin, MS sebagai sahabat diskusi, sahabat berdebat panjang tentang moralitas yang telah membantu Penulis dalam upaya menyelesaikan karya sangat sederhana ini dan terima kasih pula kepada Hj.Ayih Sutarih, SH selaku Pembantu Dekan I Fakultas Hukum Universitas Swadaya Gunung Jati Cirebon yang semenjak awal memberikan dukungan moral hingga terselesaikannya tesis ini.

Karya kecil ini didedikasikan kepada ayahanda tercinta (almarhum) Suwadi dan ibunda tercinta Sutinah yang telah mendidik, mengasuh dan mendoakan hingga mencapai sukses di bidang ilmu yang Penulis tekuni, dan Penulis menyampaikan terima kasih yang tiada terhingga, seraya mendoakan untuk beliau berdua. Juga kepada ayahanda mertua (almarhum) Hardjono Kasrun Hardjo Sumarto dan ibunda mertua (almarhumah) Siti Nursyiah, Penulis ucapkan terima kasih atas

doa restunya, semoga Allah SWT menerima segala amal ibadahnya dan menempatkan beliau di tempat yang sebaik-baiknya. Amin. Kepada isteriku tercinta Ir. Fitri Nurlia Sari yang rahmani, memberi inspirasi bagi hidup, yang dengan setia mendampingi Penulis serta banyak memberikan dorongan dan kekuatan, Penulis sampaikan ucapan terima kasih penuh rasa kasih, semoga kesabaran, ketulusan dan keikhlasanmu tidaklah suatu kesia-siaan karena Allah SWT maha pengasih, maha penyayang dan maha adil kepada semua hamba-Nya. Juga kepada kedua anakku Syakira Trisnafi'ah (Fia) dan Shabirah Trisnabilah (Bia) sumber kasih sayang, memberi semangat kekuatan untuk berkarya dalam hidup, terima kasih dan cium sayang untuk ananda berdua.

Tulisan sederhana ini bukanlah karya yang sempurna, kritik dan saran senantiasa diharapkan untuk menjadi bahan kajian selanjutnya demi penyempurnaan di kemudian hari.

Wassalamu'alaikum Wr, Wb,

Semarang, Oktober 2002

Endang Sutrisno

A B S T R A K

Budaya hukum sebagai tema sentral bagi kemungkinan untuk mengkaji hukum secara lebih realistis, hukum sebagaimana apa adanya dalam kehidupan masyarakat sehingga dapat diketahui apakah hukum itu digunakan atau tidak, apakah terdapat kekeliruan dalam penggunaan hukum atau penyalahgunaan hukum.

Studi ini dilakukan di Kabupaten Cirebon, menggunakan metode penelitian kualitatif dengan alur model analisis interaktif. Temuan studi mengindikasikan bahwa : *Pertama*, resistensi masyarakat yang rapuh secara sosial-ekonomi, dan buramnya kemampuan pendidikan, pengetahuan masyarakat mengakibatkan bersikap relatif pasrah, lahir bentuk budaya hukum apatis dan tidak kondusif terhadap degradasi mutu kualitas lingkungan udara, sekalipun harus berhadapan dengan ancaman membahayakan kesehatan. Pemberdayaan sebagai kata kunci untuk mengatasi persoalan, melalui pemberdayaan masyarakat terkait dengan pemberian akses sehingga masyarakat memiliki akses terhadap informasi, keadilan secara hukum, ada partisipasi *genuine* tidak hanya simbolik, formalitas belaka. Pada akhirnya mampu mewujudkan masyarakat mandiri, masyarakat yang memiliki eksistensi secara sosial-ekonomi dan pemberdayaan masyarakat ini harus pula diikuti dengan pemberdayaan hukum secara simultan. *Kedua*, disadari bahwa setiap kegiatan industri pasti memberikan dampak bagi lingkungan hidup sekitar, maupun terhadap kehidupan sosial, ekonomi masyarakat maka melalui kebijaksanaan (*policy*) Pemerintah Daerah berupaya untuk memberikan perhatian bagi terciptanya pengaruh yang positif sebagai langkah awal dalam mengatasi pencemaran lingkungan, namun kebijaksanaan tersebut harus ada langkah-langkah nyata bagi aspek pemberdayaan masyarakat termasuk bagi kemungkinan pemberdayaan pelaku ekonomi industri kecil, diwakili oleh pihak penambangan dan pembakaran kapur rakyat tradisional yang membutuhkan dukungan dalam pola-pola kemitraan, pendampingan untuk mengatasi keterbatasan akan modal, pemasaran, alih teknologi, dan sumber daya manusia. *Ketiga*, serangkaian perangkat hukum yang ada dalam pengelolaan lingkungan hidup tidak banyak memberi manfaat bagi upaya dini pencegahan dan pengendalian pencemaran lingkungan yang telah terjadi sebab masih dibutuhkan pengawasan, tindakan tegas dan kontrol ketat dari keterlibatan institusi lingkungan hidup untuk meminimalisir dampak yang membahayakan kesehatan masyarakat yaitu ISPA.

ABSTRACT

Legal culture as central theme for possibility in examining law more realistically, law as it is in social life so it can be known whether the law is enforced, whether there is a mistake in law enforcement or law breaking.

The study is implemented in Kabupaten Cirebon, using qualitative research methods with interactive analyses model. The result of the study indicates that: First, society resistance is fragile social-economically, and gloom of education capability, people knowledge that cause surrender to their fate, yielding apathies and non conducive law culture upon degradation of air environment quality, even though they have to face threats of health. The empowerment is key word to solve the problem, through empowerment connected with giving an access to information, justice, genuine participation not only symbolical. Eventually can realize independence society, who has existence social-economically and this social empowerment has to be followed by legal empowerment simultaneously.

Second, it is understood that every industrial activity gives influence to surrounding environment, social life, and social economy therefore through policy of Pemerintah Daerah try to pay attention in making positive influence as basic step to solve pollution environment, but the policy has to involve realistic steps for social empowerment including possibility in empowerment of small industrial economy maker, represented by mine industry and traditional limekiln that need support in partnership pattern, to render assistance in solving limited financial, marketing, technology breakthrough and human resources. Third, law enforcement agency involved in managing environment do not give many advantages in preventing and controlling formed pollution environment, because supervision, executive action and firm control from environment institution is still needed to minimize influences that jeopardize public health such as ISPA.

RINGKASAN

Pembangunan berkelanjutan sebagai konsep dasar dalam pengelolaan lingkungan hidup harus mampu memberikan kontribusi yang besar dalam gerak nyata, tidak sekedar bagus sebatas wacana. Hal ini untuk mengatasi pencemaran lingkungan sebab melalui pembangunan berkelanjutan diwujudkan adanya keterkaitan yang tepat di antara lingkungan hidup, kondisi sosial, kondisi ekonomi dan budaya yang berkembang di masyarakat.

Deskripsi temuan studi menjelaskan tidak ada keterkaitan yang tepat sebagaimana dimaknakan dalam konsep pembangunan berkelanjutan, ada pengorbanan yang cukup besar yang harus diberikan bagi aktivitas industri pabrik semen ataupun pembakaran kapur rakyat tradisional yang pada hakikatnya karena motivasi maksimalisasi laba.

Buruknya kondisi sosial-ekonomi masyarakat mengakibatkan ketidakberdayaan sehingga membatasi akses masyarakat terhadap informasi, keadilan secara hukum, kurangnya pengetahuan dan keterampilan. Beranjak dari kondisi ini maka telah memberikan makna sebagai kebodohan, ketidakpedulian dan egoisme individual terhadap keterasingannya akan masalah-masalah lingkungan hidup yang sudah tidak dapat terhindarkan lagi. Hal ini menjadi faktor yang mempengaruhi bagi terbentuknya budaya hukum yang relatif pasrah, apatis dengan kemasabodohan cukup kental dan tidak kondusif sebab budaya hukum diartikan sebagai sikap, nilai-nilai, persepsi dan ide-ide yang dapat memberikan pengaruh positif ataupun negatif kepada tingkah laku berkenaan dengan hukum sehingga akan terlihat hukum secara lebih realistis, termasuk dalam makna ini yaitu apakah terdapat kekeliruan dalam penggunaan hukum atau penyalahgunaan hukum.

Pemberdayaan masyarakat menjadi persoalan paling mendasar bagi telaah terhadap budaya hukum sebab melalui pemberdayaan tersebut masyarakat memiliki kemandirian, ada proses partisipatif secara *genuine* bukan sekedar formalitas belaka, ada penguatan nilai-nilai keterlibatan masyarakat terhadap sumber-sumber kekayaan alam dan keadilan hukum sehingga masyarakat memiliki kemampuan mengatasi permasalahan di lingkungan sekitarnya termasuk dalamantisipasi persoalan pencemaran udara yang telah membahayakan kesehatan sebagai kepentingan yang sudah sepatutnya dilindungi oleh hukum.

Efek pencemaran udara terhadap kesehatan manusia sebagai hal sangat penting yang dapat memberikan efek kronis terhadap penduduk yang hidup dalam lingkungan udara yang tercemar di antaranya Infeksi Saluran Pernapasan Akut (ISPA) yang diikuti dengan batuk-batuk, influenza serta sesak napas (kesukaran bernapas). Pemberdayaan masyarakat tersebut harus pula diimbangi dan diikuti dengan pemberdayaan hukum secara simultan, sebab selama ini persoalan supremasi hukum melalui penegakan hukum dan kepastian hukum masih sebatas wacana sehingga rasa keadilan masyarakat terus saja dilecehkan.

Secara normatif telah ada jaminan bagi mutu lingkungan berkualitas sehingga persyaratan sebagai lingkungan yang baik dan sehat merupakan dambaan bersama sebab setiap orang memiliki hak tersebut, untuk itu kita dituntut agar dalam melakukan kegiatan yang berhubungan dengan lingkungan hidup memperhatikan aspek-aspek wawasan lingkungan, ramah lingkungan tidak ada sikap arogansi untuk mengeksploitasi lingkungan alam tanpa batas. Seperangkat aturan hukum telah mengamankan hal tersebut, di antaranya Undang-Undang No.23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, Peraturan Pemerintah No.27 Tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL), Peraturan Pemerintah No.41 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran Udara, Keputusan Menteri Lingkungan Hidup No.3 Tahun 2000 tentang Jenis Usaha Dan/Atau Kegiatan Yang Wajib Dilengkapi Dengan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan, Keputusan Kepala Badan Pengendalian Dampak Lingkungan No.08 Tahun 2000 tentang Keterlibatan Masyarakat Dan Keterbukaan Informasi Dalam Proses AMDAL, Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup No : KEP-13/MENLH/3/1995 tentang Baku Mutu Emisi Sumber Tidak Bergerak serta Peraturan Daerah No.8 Tahun 1995 tentang Izin Undang-Undang Gangguan Dan Izin Tempat Usaha.

Temuan studi juga, terfokus pada persoalan belum adanya kebijaksanaan pemerintah daerah yang benar-benar menyentuh akar persoalan untuk mengantisipasi pencemaran lingkungan, secara keseluruhan tidak dan belum ada kebijaksanaan melalui pihak eksekutif atau pihak legislatif untuk memerankan diri menyelesaikan permasalahan lingkungan hidup di daerah industri tersebut, meskipun disadari dampak pencemaran sangat membahayakan kesehatan masyarakat yaitu ISPA.

Pelaku-pelaku industri dihadapkan pada persoalan perilaku dis-fungsional birokrasi sebagai perilaku negatif yang merupakan budaya hukum bagi pihak birokrat mengingat perilaku birokrasi ini sangat menentukan berhasil atau gagalnya kebijaksanaan pemerintah, perilaku negatif birokrasi di antaranya perilaku birokrat yang tidak efektif dan efisien bahkan terkadang tidak tepat waktu, timbulnya diskriminasi pelayanan publik dan bertindak di luar kewenangannya, akibatnya lahir anggapan petugas tidak atau kurang memiliki rasa tanggung jawab sehingga seolah-olah aparat birokrat melalaikan tugasnya.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
KATA PENGANTAR	iii
ABSTRACT	vi
RINGKASAN	viii
DAFTAR ISI	x
DAFTAR TABEL	
DAFTAR GAMBAR	
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Fokus Permasalahan	5
C. Kerangka Teori	7
D. Tujuan Penelitian	20
E. Kontribusi Penelitian	21
F. Metode Penelitian	21
1. Pendekatan Penelitian.....	21
2. Spesifikasi Penelitian	21
3. Penentuan Lokasi Penelitian	23
4. Jenis dan Sumber Data	23
5. Informan Penelitian	24
6. Teknik Pengumpulan Data	24
7. Metode Analisis Data	26
8. Teknik Pengecekan Validitas Data	27
G. Sistematika Dan Pertanggungjawaban Penulisan	28
BAB II BUDAYA HUKUM DALAM KONTEKS PERUBAHAN SOSIAL	32
A. Konstruksi Hukum dalam Persepsi Masyarakat : <i>Suatu Pemaknaan terhadap Hukum dalam Pembangunan</i>	32
B. Perubahan Paradigma Pembangunan Nasional : <i>Upaya Mengkritisi Norma Hukum</i>	37
C. Fungsi Hukum Dalam Pembangunan Masyarakat	43
1. Pendekatan Sosiologis terhadap Hukum	43

2. Kesadaran dan Kepatuhan terhadap Hukum	47
3. Perilaku Hukum dalam Masyarakat Berkembang	51
4. Fungsi Hukum dalam Proses Pemberdayaan Hukum	54
D. Konsep Budaya Hukum : <i>Bagaimanakah Tinjauan dalam Tataran Penerapannya</i>	58
BAB III DESKRIPSI LATAR LOKASI PENELITIAN	64
A. Kondisi Sosial Ekonomi Masyarakat Kabupaten Cirebon	64
1. Pelaku-Pelaku Industri	64
2. Peran Pelaku Industri terhadap Masyarakat Sekitar	71
3. Ketidakberdayaan Sosial Ekonomi Masyarakat dan Dampaknya.....	75
B. Potensi Kawasan Industri Palimanan Kabupaten Cirebon : <i>Suatu Deskripsi Awal terhadap Pelaku-Pelaku Industri</i>	78
1. Profil PT Indocement Tunggul Prakarsa Tbk.....	78
2. Aktivitas Industri Indocement Tunggul Prakarsa dan Dampak Lingkungan Udara	83
3. Teknologi Pengendalian Pencemaran Lingkungan Indocement Tunggul Prakarsa.....	88
4. Gambaran Umum terhadap Penambangan Kapur Tradisional.....	90
5. Eksistensi Legalitas Penambangan Kapur Tradisional	94
C. Kontribusi dari Pelaku - Pelaku Industri terhadap Lingkungan Udara Kawasan : <i>Gambaran Akumulasi dari Ketidakberdayaan Masyarakat dan Kondisi Lingkungan Udara Tercemar</i>	99

BAB IV	BUDAYA HUKUM DAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DALAM KAITANNYA DENGAN PEMBERDAYAAN HUKUM PADA DAERAH INDUSTRI SEBAGAI RESPON PELAKU-PELAKU INDUSTRI TERHADAP KONDISI SOSIAL – EKONOMI MASYARAKAT SEKITAR	104
	A. Produk Hukum Upaya Antisipasi terhadap Pencemaran : <i>Suatu Solusi Bagaimana Norma Hukum Bertindak terhadap Pencemaran Udara</i>	104
	B. Perlindungan Hukum dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup : <i>Deskripsi untuk menjawab Tantangan</i>	111
	1. Hak Atas Lingkungan Hidup yang Baik dan Sehat	111
	2. Hak Berperanserta dalam Rangka Pengelolaan Lingkungan Hidup	116
	3. Paradigma Atur Diri Sendiri bagi Pembangunan Ramah Lingkungan	119
	C. Kondisi Penunjang Terbentuknya Budaya Hukum Masyarakat : <i>Kasus Pada Masyarakat Sekitar Kawasan Industri Palimanan Kabupaten Cirebon</i>	124
	1. Pemaknaan Masyarakat terhadap Norma Hukum Lingkungan	124
	2. Budaya Hukum Masyarakat dalam Perspektif Lingkungan Hidup	133
	3. Wujud Ketidakpuasan Masyarakat terhadap Kondisi Lingkungan Udara dalam kaitannya dengan Pemberdayaan Hukum	144
	4. Pemberdayaan Masyarakat sebagai Upaya Pemberdayaan Hukum	153
	D. Dampak Lanjutan Akibat Pencemaran Lingkungan Udara : <i>Ekses bagi Kesehatan Masyarakat khususnya Infeksi Saluran Pernapasan Akut (ISPA)</i>	158
	1. Pencemaran Lingkungan Udara sebagai Faktor Resiko terjadinya ISPA	158

2. Respon Masyarakat terhadap Akibat Pencemaran : <i>Realitas Sosial Rendahnya Kesadaran Hukum Masyarakat</i>	167
BAB V	
IMPLEMENTASI KEBIJAKSANAAN SEBAGAI UPAYA MEWUJUDKAN PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN	171
A. Pembangunan Berkelanjutan sebagai Konsep Dasar Pengelolaan Lingkungan Hidup : <i>Bagaimana Konsep tersebut diterapkan dalam Wilayah Industri Palimanan Kabupaten Cirebon</i>	171
B. Penerapan Kebijakan Pemerintah dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup : <i>Suatu Antispasi Pemerintah Kabupaten Cirebon</i>	176
1. Tataran Empiris terhadap Bekerjanya Kebijakan	176
2. Birokrasi dan Hambatannya	183
C. Legalitas Pelaku – Pelaku Industri : <i>Pandangan Norma Hukum terhadap Eksistensi Pelaku Industri</i>	191
1. Aspek Yuridis sebagai Prasyarat	191
2. Kajian Sosial Ekonomi	197
BAB VI	
PENUTUP	200
A. Simpulan	200
B. Saran	203
DAFTAR PUSTAKA	205
LAMPIRAN	218

DAFTAR TABEL

No	Tabel	Halaman
1.	Susunan Kepemilikan Saham PT Indocement Tunggal Prakarsa	79
2.	Bahan Baku dan Bahan Baku Penolong Dalam Pembuatan Semen di Pabrik Semen ITP Unit Palimanan	85
3.	Data Jumlah Penderita ISPA Di 6 (Enam) Desa Penelitian Selama 8 (Delapan) Tahun	164
4.	Perhitungan Analisis Sidik Ragam	165

DAFTAR GAMBAR

No	Gambar	Halaman
1.	Komponen-Komponen Analisis Data : Model Interaktif	27
2.	Permasalahan Lingkungan Hidup	182
Gambar Lampiran		
1.	Peta Kabupaten Cirebon	1
2.	Peta 6 (Enam) Desa Terpilih Lokasi Penelitian	2
3.	Gambar Lokasi PT Indocement Tungal Prakarsa Tbk	3
4.	Gambar Lokasi Daerah Tercemar sekitar Pabrik Semen	4
5.	Gambar Lokasi Daerah Tercemar sekitar Pembakaran Kapur Tradisional	5
6.	Bahan Baku Pembakaran Kapur Tradisional	6
7.	Proses Pembakaran Kapur Tradisional	7
8.	Tungku Pembakaran Kapur Tradisional	8
9.	Hasil Produksi Kapur Tradisional	9

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pada kurun waktu sampai tahun 1990-an konsep pembangunan cenderung mengalami perubahan yang mengarah pada konsep *empowerment* (pemberdayaan)¹⁾. Pembangunan nasional dengan tekanan pada *empowerment* ini mulai dilakukan pada Pelita VI (1994 -1999) dan terus berlanjut hingga di masa krisis (1999 - 2000) yang bertujuan pada pembangunan ekonomi melalui penyelamatan dan pemulihan.

Kegagalan konsep pembangunan sebelumnya melalui pendekatan *growth strategy* telah melahirkan strategi pembangunan dari atas (*top-down strategy*) dengan terakumulasi kapital yang cukup besar pada sekelompok kecil pelaku-pelaku ekonomi, dan mengakibatkan kesenjangan yang cukup tajam tidak terkecuali dalam dunia industri ternyata melahirkan pula ketimpangan antara pelaku industri yang ditopang dengan modal besar dan pelaku industri kecil yang memiliki sumberdaya terbatas. Akibat dari kondisi tersebut, maka di antar kedua pelaku bisnis terjadinya ketimpangan yang sangat tajam dalam penggunaan teknologi sehingga terkadang berimplikasi pada banyak hal.

Demikian halnya kondisi yang terjadi di daerah industri Palimanan Kabupaten Cirebon melalui keberadaan PT Indocement Tunggal Prakarsa yang didukung dengan modal besar dan penambangan serta pembakaran kapur rakyat tradisional dengan kapasitas modal terbatas, yang mencerminkan adanya kesenjangan sehingga mengakibatkan dalam penguasaan teknologi penanggulangan dampak lingkungan dan konsep – konsep tentang penanggulangan dampak lingkungan

¹⁾ Gerakan ini tetap mengamanatkan kepada perlunya *power*, dan menekankan keberpihakan kepada "*the powerless*". Gerakan ini pada dasarnya ingin agar semua dapat memiliki "kekuatan" yang menjadi modal dasar dari proses aktualisasi eksistensi itu. Secara struktural manusia memang perlu dimungkinkan untuk mengaktualisasikan eksistensinya. Lihat Onny S. Prijono dan A.M.W.Pranarka, *Pemberdayaan Konsep, Kebijakan Dan Implementasi*, (Jakarta : Penerbit CSIS, 1996), hlm.54.

khususnya berkenaan dengan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan hidup atau AMDAL, dalam penerapannya untuk masing-masing sektor industri tersebut terkadang masih menimbulkan persoalan-persoalan tersendiri walaupun diakui secara jelas bahwa ketentuan hukum telah mengaturnya, berkaitan dengan pemanfaatan sumberdaya alam ini yang dapat menimbulkan resiko pada lingkungan hidup seperti pencemaran udara.

Di antara makna pembangunan dan lingkungan jelas mengandung pengertian bahwa hal itu harus dapat berjalan seiring dan saling melengkapi walaupun diakui pembangunan merupakan suatu perubahan; membangun adalah mengubah sesuatu untuk mencapai taraf yang lebih baik, tetapi harus pula diingatkan adanya konsep tentang lingkungan yang harus dilestarikan artinya lingkungan itu tidak boleh berubah, tetap dalam keadaan aslinya. Jadi jika dalam suatu proses pembangunan tersebut terjadi dampak yang kurang baik terhadap lingkungan, maka haruslah dilakukan upaya untuk meniadakan atau mengurangi dampak negatif yang timbul, sehingga keadaan terhadap lingkungan menjadi serasi dan seimbang kembali, sehingga dalam hal ini yang dilestarikan bukanlah "lingkungannya *an sich*" tetapi "kemampuan lingkungan"²⁾ yaitu kemampuan lingkungan yang serasi dan seimbang yang perlu untuk dilestarikan, sehingga pada akhirnya setiap perubahan yang diadakan selalu harus disertai dengan upaya mencapai keserasian dan keseimbangan lingkungan pada tingkatan yang baru. Dampak yang timbul berupa pencemaran seperti dimaksudkan dalam ketentuan Pasal 1 butir 12 dari Undang-Undang tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup bahwa pencemaran lingkungan hidup adalah masuknya atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga kualitasnya turun sampai ke tingkat tertentu yang menyebabkan lingkungan hidup tidak dapat berfungsi sesuai

²⁾ Istilah "pelestarian kemampuan lingkungan yang serasi dan seimbang" membawa kepada keserasian antara "pembangunan" dan "lingkungan", sehingga kedua pengertian itu, yaitu "pembangunan" dan "lingkungan" tidak dipertentangkan satu dengan yang lain. Lebih lanjut lihat Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, (Yogyakarta : Penerbit Gadjah Mada University Press, 2000), hlm.90.

dengan peruntukannya, dan pencemaran yang terjadi di kawasan Palimanan Kabupaten Cirebon telah menyebabkan timbulnya pencemaran udara, akibat dari aktivitas industri.

Keinginan untuk mengurangi pengaruh negatif dan resiko pada tingkat yang mungkin terjadi dan mengelola resikonya melalui mekanisme dan sistem hukum lingkungan disebut sebagai Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) sebagai suatu studi ilmiah yang dianggap mempunyai kemampuan untuk melakukan prediksi dan identifikasi terhadap kemungkinan timbulnya dampak lingkungan³⁾, lebih lanjut dalam Pasal 1 butir 1 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999 menyebutkan AMDAL adalah kajian mengenai dampak besar dan penting suatu usaha dan/atau kegiatan yang direncanakan pada lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan dan butir 2 menyatakan bahwa dampak besar dan penting adalah perubahan lingkungan hidup yang sangat mendasar yang diakibatkan oleh suatu usaha dan/atau kegiatan. Jadi pengaturan tersebut pelaksanaan lebih lanjut dari kewajiban yang dibebankan pada ketentuan hukum Pasal 16 ayat (1) dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 yang menyebutkan setiap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan wajib melakukan pengelolaan limbah hasil usaha dan/atau kegiatan.

AMDAL telah diterapkan pada sektor industri di daerah Palimanan tersebut khususnya bagi PT Indocement Tungal Prakarsa, sebab proses serta kegiatan yang dilakukan secara potensial dapat menimbulkan pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup dalam pemanfaatannya sehingga dibutuhkan kesungguhan dan itikad baik dari perusahaan untuk penanganan masalah lingkungan hidup dengan memaksimalkan penggunaan teknologi pengendalian pencemaran lingkungan yaitu *Electrostatic Precipitator* tetapi tetap menghadapi kendala sebab teknologi tersebut terkadang mengalami gangguan pada saat turunnya tegangan listrik sehingga debu

³⁾ M.Daud Silalahi, *AMDAL Dalam Sistem Hukum Lingkungan Di Indonesia (Analisis Mengenai Dampak Lingkungan)*, (Bandung : Penerbit Mandar Maju, 1995), hlm.1 dan 4.

yang keluar tidak mampu dikontrol dalam hal ini pemantauan dan pengawasan menjadi bagian yang paling penting untuk meminimalisir terjadinya pencemaran.

Kendala utama bagi penambangan dan pembakaran kapur rakyat tradisional yang paling memungkinkan adalah keterbatasan teknologi, termasuk tidak dimilikinya sama sekali teknologi pengendalian pencemaran lingkungan seiring dengan keterbatasan modal usaha.

Pada akhirnya sektor industri di kawasan tersebut telah dapat memberikan dampak yang buruk bagi kesehatan masyarakat di enam desa sekitar lokasi industri yaitu *Palimanan Barat, Cupang, Caringin, Cikeusal, Gempol* dan *Kedungbunder*⁴⁾ yang mengakibatkan warga sekitar terserang penyakit infeksi saluran pernapasan akut (ISPA)⁵⁾ akibat pencemaran udara, kondisi tersebut bertambah buruk dengan padatnya lalu lintas kendaraan yang mengakibatkan tanah kering beterbangan dan debu dari pabrik semen sehingga menunjukkan *dust fall* yang tertinggi yaitu di lokasi sekitar pabrik semen sebesar 23,8886 ton/km²/bulan hal ini sudah melebihi Nilai Ambang Batas (NAB) untuk industri yaitu 20 ton/km²/bulan (Peraturan Pemerintah No.41 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran Udara)⁶⁾ akibatnya timbul persepsi masyarakat bahwa tingginya penyakit ISPA pada masyarakat untuk sementara pendapat disebabkan oleh debu pabrik semen⁷⁾ dan masyarakat sekitar lokasi yang terkena dampak tidak melakukan upaya untuk mengajukan gugatan

4) Mitra Dialog, edisi tanggal 5-7 Agustus 2000, hlm.3.

5) Pikiran Rakyat edisi Bandung, tanggal 4 Agustus 2000, hlm.4.

6) Laporan Hasil Pengukuran Kualitas Udara Ambien Di Wilayah Kabupaten Cirebon Dalam Rangka Program Langit Biru Tahun 2001, (Bidang Pengkajian Ozon Dan Polusi Udara Pusat Pemanfaatan Sains Atmosfer Dan Iklim Lembaga Penerbangan Dan Antariksa Nasional, Bandung), hlm.21 dan 28.

7) Laporan Audit Lingkungan PT Indocement Tunggal Prakarsa, Tbk *Plant IX* Dan *Plant X* Cirebon Jawa Barat, (*Sucofindo International Certification Services*, Jakarta Maret 2002), dalam Bab IV Rekomendasi, hlm.3.

kelompok-*class action*⁸⁾ seperti yang diatur ketentuan Pasal 37 Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup, dengan mendasarkan pada kesamaan permasalahan, fakta hukum dan tuntutan yang ditimbulkan karena pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup.

Berpijak pada deskripsi tersebut di atas, terjadi suatu ketimpangan dalam memberikan makna khususnya tentang nilai-nilai ketaatan dan atau ketidaktaatan, penerimaan dan atau tidak menerima secara spesifik sehingga menyangkut masalah kultur hukum yang pada pokoknya dilakukan pengamatan terhadap sikap-sikap warga masyarakat, penilaiannya dan anggapannya tentang hukum yang formal berlaku bagi masyarakat yang bersangkutan. Jadi harus dibangun kondisi budaya hukum dalam masyarakat yang bersangkutan tanpa harus mengorbankan aspek potensi ekonominya sebab disadari atau tidak, sektor industri di wilayah Palimanan Kabupaten Cirebon sebagai sektor yang sangat vital bagi perekonomian di daerah tersebut dan sebagai penghidupan masyarakat walaupun untuk itu harus dibayar dengan ongkos yang mahal yaitu pencemaran lingkungan udara. Sikap penerimaan masyarakat tersebut sebagai salah satu bentuk pencerminan dari ketidakberdayaan masyarakat dalam mengatasi masalah-masalah hidupnya.

B. Fokus Permasalahan

Keberadaan hukum ternyata tidak sepenuhnya mampu mengantisipasi fenomena yang ada, apa yang terjadi di daerah industri Palimanan dengan pelaku-pelaku bisnis dalam kegiatan produksi telah menimbulkan dampak pencemaran udara dan gejala tersebut dapat diduga karena penerapan ketentuan hukum yang tidak sepenuhnya ditaati dengan baik, kendala dapat saja timbul dari birokrasi yang lemah

⁸⁾ Sesungguhnya, gugatan kelompok-*class action* tersebut menyangkut prosedur menggugat dalam Hukum Acara Perdata (sebagai ketentuan hukum prosedural yang berlaku pula bagi gugatan lingkungan berdasarkan Pasal 39 Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup). Gugatan kelompok itu bukanlah hak, melainkan menyangkut soal prosedur – mekanisme beracara untuk memudahkan penggugat (korban) dalam suatu bencana massal. Lebih lanjut baca Suparto Wijoyo, *Penyelesaian Sengketa Lingkungan (Settlement Of Environmental Disputes)*, (Surabaya :Penerbit Airlangga University Press, 1999), hlm.46.

sehingga itikad dan tekad yang baik dari pihak pelaku industri tidak sepenuhnya mampu direspon dengan sewajarnya atau dapat juga karena keterbatasan modal yang dimiliki oleh pelaku industri tradisional yang pada akhirnya menimbulkan sikap ketidakberdayaan untuk dapat mengantisipasi dampak, yang seharusnya mampu diminimalisir dengan menerapkan ketentuan-ketentuan tentang pengelolaan lingkungan hidup. Kondisi tersebut menjadi lebih buruk dengan adanya ketimpangan kehidupan sosial-ekonomi dalam masyarakat, sehingga lengkap sudah ketidakberdayaan masyarakat dalam mengantisipasi degradasi mutu lingkungan yang tidak sehat sehingga mengakibatkan terjadinya infeksi saluran pernapasan akut (ISPA). Masyarakat ditengarai tidak bergeming dari kondisi tersebut dengan berpindah tempat tinggal misalnya, atau-pun mencari alternatif lain untuk mengatasi kondisi itu dengan lebih intensif melakukan pendekatan-pendekatan yang kondusif dan positif bagi kepentingan lingkungan hidup yang sehat sebagai hak asasi dari setiap kehidupan manusia dan merupakan kewajiban kita bersama untuk dapat mengelola dan memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup untuk menghindari dari pencemaran.

Berdasarkan pada asumsi inilah, inti permasalahan dari studi sebenarnya terletak pada masalah '*budaya hukumnya*' sebagai persoalan yang paling mendasar, yaitu adanya ketidakberdayaan bagaimana budaya hukum dalam masyarakat, khususnya bagi sikap penerimaan yang dilakukannya terhadap pencemaran lingkungan udara tersebut yang telah mengakibatkan timbulnya infeksi saluran pernapasan akut (ISPA) sehingga budaya hukum tidak mampu mendorong masyarakat untuk mengatasi pencemaran lingkungan, dan untuk menjawab permasalahan tersebut perlu dijabarkan dalam beberapa pertanyaan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pembentukan budaya hukum masyarakat yang terjadi, dalam kaitannya dengan pemberdayaan masyarakat sebagai upaya bagi peningkatan kehidupan sosial-ekonomi masyarakat daerah industri;

2. Bagaimana upaya-upaya yang dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten Cirebon untuk mengatasi dampak pencemaran oleh limbah industri semen dan penambangan kapur tradisional; dan
3. Seberapa jauh persyaratan AMDAL yang dipenuhi oleh perusahaan menyangkut keterkaitan dengan dampaknya timbul ISPA.

B. Kerangka Teori

Relevansi yang ada antara hukum dan ekonomi sampai saat ini masih menjadi suatu pertentangan, ada sebagian pendapat yang menyebutkan antara hukum dan ekonomi tidak mungkin berjalan paralel⁹⁾, sebab masing-masing merupakan dua kutub yang bertolak belakang. Ekonomi dinilai memiliki karakteristik pada gerak perkembangan yang cepat dan fleksibel, dan hukum justru dianggapnya berjalan lambat dan kaku. Berdasarkan pada asumsi yang demikian maka timbul persepsi bahwa hukum dan ekonomi tidak mungkin berjalan seiring, dengan hukum selalu tertinggal, atau ditinggalkan di belakang¹⁰⁾, maka muncullah tuntutan yang menghendaki agar hukum dapat senantiasa menyesuaikan diri dengan ekonomi.

Ada banyak pengertian yang dapat diberikan pada hukum dan sampai saat sekarang ini tidak ada kesepakatan yang dapat diterima oleh semua pihak sebab masing-masing memiliki perspektif atau cara pandang yang berbeda mengenai hukum. Paling tidak ada tiga konsep hukum yang dapat digunakan untuk mempelajari hukum¹¹⁾, yaitu :

1. Hukum sebagai ide-ide, nilai moral dan keadilan;
2. Hukum sebagai norma, kaedah, peraturan-peraturan, undang-undang yang berlaku pada suatu waktu dan tempat tertentu sebagai produk dari kekuasaan negara tertentu yang berdaulat; dan

⁹⁾ Ismail Saleh, *Hukum Dan Ekonomi*, (Jakarta : Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, 1990), hlm.ix.

¹⁰⁾ Ibid, hlm.ix.

¹¹⁾ Ronny Hanitijo Soemitro, *Perspektif Sosial Dalam Pemahaman Masalah-Masalah Hukum*, (Semarang : Penerbit CV Agung, 1989), hlm.1.

3. Hukum sebagai institusi sosial yang riil dan fungsional dalam sistem kehidupan bermasyarakat yang terbentuk dari pola tingkah laku yang melembaga.

Pembangunan yang dilaksanakan menuntut adanya perubahan dalam bidang hukum dan hal ini jelas akan berpengaruh pula bagi bidang-bidang kehidupan lain dan begitu pula sebaliknya. Hukum yang semula berfungsi bagi masyarakat dalam kaitannya dengan, sebagai alat untuk memelihara ketertiban¹²⁾, maka dalam kondisi masyarakat yang sedang membangun, masyarakat yang sedang berubah cepat terhadap hukum tidaklah cukup hanya memiliki fungsi yang demikian saja, sehingga hukum harus pula dapat digunakan sebagai sarana untuk membantu proses perubahan dalam masyarakat atau *law as a tool of social engineering*¹³⁾ yang menyangkut perubahan sikap dan/atau pola perilaku warga masyarakat dalam memberikan maknanya terhadap hukum, konsep tersebut diilhami pemikiran *Roscoe Pound*. Penerapan fungsi hukum yang menekankan pada faktor sarana untuk mengadakan perubahan-perubahan dalam masyarakat harus diterapkan secara hati-hati agar tidak menimbulkan kerugian pada masyarakat¹⁴⁾. Oleh karena itu fungsi hukum di satu pihak dapat dipergunakan sebagai sarana untuk mengubah masyarakat agar menjadi lebih baik dan di lain pihak untuk mempertahankan pola susunan masyarakat yang telah ada serta mengesahkan perubahan-perubahan yang telah

¹²⁾ Mengingat fungsinya di atas sifat hukum pada dasarnya adalah konservatif. Artinya hukum bersifat memelihara dan mempertahankan yang telah tercapai. Lihat, Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi Dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, (Bandung : Penerbit Binacipta, 1986), hlm.11.

¹³⁾ Ibid, hlm.11-12.

¹⁴⁾ Kesulitan dalam menggunakan hukum sebagai suatu alat untuk mengadakan perubahan-perubahan kemasyarakatan adalah bahwa kita harus sangat berhati-hati agar supaya oleh karenanya justru tidak ditimbulkan kerugian pada masyarakat. Tindakan demikian tidak semata-mata merupakan tindakan yudikatif atau peradilan (yudikatif) yang secara "*formal yuridis*" harus tepat karena eratnya hukum dengan segi-segi *sosiologi*, *anthropologi* dan *kebudayaan* daripada persoalan. Baca Mochtar Kusumaatmadja, Ibid, hlm.12.

terjadi di masa lalu¹⁵⁾. Hukum itu sendiri dalam pembangunan mempunyai 4 (empat) fungsi, yaitu¹⁶⁾ :

1. hukum sebagai sarana pemelihara ketertiban dan keamanan;
2. hukum sebagai sarana pembangunan;
3. hukum sebagai sarana penegak keadilan; dan
4. hukum sebagai sarana pendidikan masyarakat.

Kehadiran hukum di tengah-tengah masyarakat yang jelas menghasilkan berbagai macam pendapat¹⁷⁾, tetapi satu hal yang pasti bahwa hukum itu sarat dengan nilai-nilai sehingga hukum dapat dimaknakan sebagai pencerminan dari nilai-nilai sebab ia lahir untuk mewujudkan nilai-nilai tertentu di dalam kehidupan sosial masyarakat. Dalam suatu masyarakat yang sedang membangun maka akan senantiasa dicirikan oleh perubahan, bagaimanapun kita mendefinisikan pembangunan tersebut dan apa-pun indikator yang kita pergunakan untuk masyarakat dalam pembangunan maka peranan hukum dalam pembangunan adalah untuk dapat menjamin agar perubahan yang terjadi dan dialami oleh masyarakat tersebut dapat dilalui dengan cara yang teratur. Peranserta hukum dalam pembangunan jelas merupakan faktor yang sangat krusial sekali bagi keberhasilan pembangunan, terlebih-lebih di saat krisis multidimensional yang berkepanjangan maka hukum harus menampakkan wujudnya dengan adanya *political will* dari pemerintah untuk mengangkat ide supremasi hukum sehingga pada akhirnya hukum dapat berperan sebagai panglima yang diharapkan mampu menyelesaikan, mengatur segala masalah yang timbul dalam kehidupan masyarakat, dan menciptakan ketertiban dalam tatanan sosial masyarakat.

Kecenderungan konsep pembangunan yang dilaksanakan Indonesia sejak tahun 1960-an dengan konsep *growth strategy* ternyata telah mengalami kegagalan, dengan mengadopsi pendekatan *growth priority* yang memfokuskan diri pada

¹⁵⁾ Satjipto Rahardjo, Op.Cit, hlm.5-6.

¹⁶⁾ CFG.Sunaryati Hartono, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, (Bandung : Penerbit Binacipta, 1985), hlm.10.

¹⁷⁾ Lebih lanjut baca Satjipto Rahardjo, *Aneka Persoalan Hukum Dan Masyarakat*, (Bandung : Penerbit Alumni, 1983) , hlm.64-65.

akumulasi kapital nasional, dan dengan *Produk Domestik Bruto (GNP : Gross National Product)* sebagai ukuran keberhasilannya. Selanjutnya melalui pendekatan ini titik berat penekanannya pada pembangunan sektor industri secara besar-besaran, yang pada akhirnya melalui pendekatan tersebut kedudukan pemerintah lebih memainkan peran sebagai *entrepreneur* daripada sebagai *service provider*¹⁸⁾, meskipun diakui melalui pendekatan *growth strategy* ini memang terbukti berhasil meningkatkan akumulasi kapital dan pendapatan per kapita tetapi peningkatan kesejahteraan yang terjadi hanya dinikmati oleh segelintir orang sehingga tercipta kesenjangan ekonomi dan sosial cukup lebar yang mengiringi penerapan "*growth priority strategy*", mengapa kondisi yang demikian terjadi karena kunci utamanya terletak pada tidak berjalannya mekanisme "*trickle down effects*", dan seiring dengan kegagalan yang dialami dalam konsep pembangunan Indonesia sebelumnya maka mulai Pelita VI (1994 – 1999) dengan paradigma pembangunan nasional yaitu pembangunan ekonomi melalui penyelamatan dan pemulihan sehingga ada kecenderungan terjadinya pergeseran perubahan konsep pembangunan dengan menggunakan konsep "*empowerment*" (pemberdayaan). Konsep pemberdayaan sekaligus mengandung konteks pemihakan kepada yang lapisan masyarakat yang berada di bawah garis kemiskinan.

Melalui paradigma *empowerment* dalam konsep pembangunan maka pemerintah harus terus menerus mampu melakukan pendekatan berupa kebijaksanaan hukum dan ekonomi yang tepat dan terarah, sehingga pada akhirnya kebijaksanaan yang dilakukan mampu berwujud kebijaksanaan yang komprehensif menyeluruh dengan mengindahkan aspek-aspek lingkungan hidup dan untuk itu ada 10 (sepuluh) pengertian tentang kebijaksanaan, yaitu¹⁹⁾ :

1. Kebijakan sebagai suatu merek bagi sebuah bidang kegiatan tertentu (*policy as a label for a field of activity*);

¹⁸⁾ Gunawan Sumodiningrat, *Responsi Pemerintah Terhadap Kesenjangan Ekonomi*, (Jakarta : Penerbit PerPod, 2001), hlm.19.

¹⁹⁾ Menurut Hogwood dan Gunn dalam Bambang Sunggono, *Hukum Dan Kebijakan Publik*, (Jakarta :Penerbit Sinar Grafika, 1994), hlm.15-20.

2. Kebijakanaksanaan sebagai suatu pernyataan mengenai tujuan umum atau keadaan tertentu yang dikehendaki (*policy as an expression of general purpose or disired state of affairs*);
3. Kebijakanaksanaan sebagai tujuan khusus (*policy as spesific purpose*);
4. Kebijakanaksanaan sebagai keputusan pemerintah (*policy as decision of government*);
5. Kebijakanaksanaan sebagai bentuk pengesahan formal (*policy as formal authorization*);
6. Kebijakanaksanaan sebagai program (*policy as programme*);
7. Kebijakanaksanaan sebagai keluaran (*policy as out put*);
8. Kebijakanaksanaan sebagai hasil akhir (*policy as out come*);
9. Kebijakanaksanaan sebagai teori atau model (*policy as theory or model*);
10. Kebijakanaksanaan sebagai proses (*policy as process*).

Pembangunan nasional berparadigma *empowerment* saat ini diharapkan mampu mengatasi fenomena yang terjadi dalam masyarakat dengan segala akibatnya, yaitu masyarakat yang mampu bertindak mandiri sepenuhnya sehingga memiliki kepedulian terhadap kondisi sekitar, harapan tersebut yang diinginkan untuk menggambarkan kehidupan masyarakat sekitar kawasan industri Palimanan.

Kondisinya kontraproduktif dengan kenyataan yang ada sebab kehidupan masyarakat mengalami kesenjangan dalam kehidupan sosial-ekonomi, sehingga sangatlah sulit untuk mengharapkan timbulnya kesadaran atas lingkungan hidup yang sehat meskipun dalam ketentuan hukum tentang pengelolaan lingkungan hidup yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 diakui sebagai hak yang harus dinikmati oleh setiap orang yaitu lingkungan yang sehat, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 5, Pasal 6 dan Pasal 7 dari undang-undang dimaksud.

Hak atas lingkungan hidup yang sehat dan baik sebagaimana tertera dalam undang-undang harus dikaitkan dengan kewajiban untuk melindungi lingkungan hidup, hal ini berarti lingkungan hidup dengan sumber-sumber dayanya adalah kekayaan bersama yang dapat digunakan setiap orang, dan harus dijaga untuk kepentingan masyarakat serta untuk generasi-generasi mendatang. Jadi perlindungan lingkungan hidup dan sumber daya alamnya memiliki tujuan ganda yaitu melayani kepentingan masyarakat secara keseluruhan dan melayani kepentingan individu-

individu. Selain itu pula setiap orang berhak atas informasi lingkungan hidup, hal ini sehubungan dengan perannya dalam pengelolaan lingkungan hidup, demikian ketentuan hukum dalam pasal 5 ayat(2) Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup telah mengaturnya dan ketentuan tersebut harus dikaitkan dengan ketentuan Pasal 6 ayat(2) bahwa setiap orang yang melakukan usaha atau kegiatan memiliki kewajiban untuk dapat memberikan informasi yang benar serta akurat, yang berkenaan dengan pengelolaan lingkungan hidup. Jadi pada dasarnya setiap orang dibebani dengan rasa tanggung jawab untuk dapat melindungi serta memperbaiki lingkungan untuk kepentingan generasi kini dan mendatang. Dengan demikian perusakan lingkungan merupakan perampasan hak asasi manusia²⁰⁾.

Adapun konsep dasar pengelolaan lingkungan hidup yang berlaku adalah Pembangunan Berkelanjutan (*sustainable development*)²¹⁾, yang bertitik tolak dari pandangan bahwa pembangunan dan lingkungan hidup pada dasarnya tidak bertentangan, kedua hal tersebut merupakan persyaratan dasar bagi peningkatan kualitas hidup manusia, oleh karena itu keduanya perlu mendapat perhatian pada saat yang sama secara berimbang. Dalam pengertian yang lebih operasional, maka pembangunan berkelanjutan adalah pembangunan dalam hal mana, pengambilan keputusannya diberbagai bidang dan segi kehidupan dengan memperhatikan pertimbangan-pertimbangan pelestarian fungsi lingkungan hidup secara kontinue dan konsekuen. Proses bagi terwujudnya pembangunan berkelanjutan diperlukan peranan pemerintah untuk menentukan fungsi bagi lingkungan hidup dan menentukan persyaratan dasar atau baku mutu lingkungan bagi setiap fungsi sebagai nilai

²⁰⁾ Arief Hidayat-FX.Adji Samekto, *Hukum Lingkungan Dalam Perspektif Global Dan Nasional*, (Semarang :Penerbit Universitas Diponegoro, 1998), hlm. 1.

²¹⁾ Istilah pembangunan berkelanjutan pertama kali diperkenalkan oleh *World Commission on Environment and Development (WCED)* sebagai suatu komisi independen yang membahas serta memberikan rekomendasi terhadap persoalan-persoalan lingkungan global guna mempersiapkan Konferensi Stockholm 1972 yang membahas Lingkungan dan Pembangunan. Komisi ini juga dikenal dengan nama Komisi *Brundland*. Menurut komisi ini Pembangunan Berkelanjutan adalah pembangunan yang berusaha memenuhi kebutuhan hidup hari ini tanpa mengurangi kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhan mereka. Lihat FX.Adji Samekto, *Kapitalisme Pembangunan Berkelanjutan Dan Hukum Lingkungan*, (Semarang : Penerbit Universitas Diponegoro, 2001), hlm.35-36.

minimum yang tidak boleh dilampaui. Selanjutnya pemerintah dapat mengambil prakarsa untuk menentukan batasan-batasan dari berbagai kegiatan agar nilai-nilai minimum atau baku mutu lingkungan ini tetap tidak terlampaui sehingga fungsi-fungsi tersebut dapat dilestarikan. Selain peranan pemerintah dimaksud, dibutuhkan pula peranserta masyarakat dan pelaku bisnis sebagaimana yang telah disebutkan dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 dari ketentuan Pasal 5, Pasal 6 dan Pasal 7 seperti tersebut di atas.

Pembangunan Berkelanjutan ini diwujudkan melalui keterkaitan yang tepat antara alam, aspek sosio – ekonomis dan kultur sehingga dapat disadari adanya batas-batas pemanfaatan sumber daya alam dan batas kemampuan daya dukung lingkungan untuk dapat menyerap aktivitas manusia, oleh sebab itu maka pembangunan berkelanjutan bukanlah suatu situasi harmoni yang tetap dan statis, tetapi merupakan suatu proses perubahan dalam hal mana eksploitasi sumber daya alam, arah investasi, orientasi perkembangan teknologi, perubahan kelembagaan senantiasa konsisten dengan kebutuhan pada saat ini dan di masa datang²²⁾. Dalam perkembangannya konsep Pembangunan Berkelanjutan ini dulu, penekanannya pada faktor ekonomi dan teknis sehingga tetap pada hasil akhir pertumbuhan ekonomi dan sekarang dalam Pembangunan Berkelanjutan yang harus menonjol selain faktor teknis serta ekonomi, juga harus berorientasi pada pertumbuhan ekonomi, sosial, budaya dan faktor ekologi.

Paradigma yang digunakan dalam penelitian ini yaitu paradigma definisi sosial yaitu pemaknaan secara bebas terhadap hukum dan memandang manusia sebagai aktor yang kreatif dari realitas sosialnya. Berdasarkan asumsi fundamental teori aksi yang dikemukakan oleh *Hinkle*, dengan merujuk pada karya *Mac Iver*, *Znaniecki* dan *Parsons* adalah sebagai berikut²³⁾:

²²⁾ Moeljarto Tjokrowinoto, *Konsep Pembangunan Berkelanjutan* dalam Samodra Wibawa (editor), *Pembangunan Berkelanjutan Konsep Dan Kasus*, (Yogyakarta : Penerbit Tiara Wacana, 1991), hlm.7.

²³⁾ George Ritzer, *Sociology: A Multiple Paradigm Science* (Disadur oleh Alimandan, Penerbit Rajawali Pers Jakarta, 1992), hlm.53-54.

- 1). Tindakan manusia muncul dari kesadarannya sendiri sebagai subyek dan dari situasi eksternal dalam posisinya sebagai obyek;
- 2). Sebagai subyek manusia bertindak atau berperilaku untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu. Jadi tindakan manusia bukan tanpa tujuan;
- 3). Dalam bertindak manusia menggunakan cara, teknik, prosedur, metode serta perangkat yang diperkirakan cocok untuk mencapai tujuan tersebut;
- 4). Kelangsungan tindakan manusia hanya dibatasi oleh kondisi yang tak dapat diubah dengan sendirinya;
- 5). Manusia memilih, menilai dan mengevaluasi terhadap tindakan yang akan, sedang dan yang telah dilakukannya;
- 6). Ukuran-ukuran, aturan-aturan atau prinsip-prinsip moral diharapkan timbul pada saat pengambilan keputusan; dan
- 7). Studi mengenai antar hubungan sosial memerlukan pemakaian teknik penemuan yang bersifat subyektif seperti metode *verstehen*, imajinasi, *sympathetic reconstruction* atau seakan-akan mengalami sendiri (*vicarious experience*).

Sedangkan pendekatan teorinya dengan menggunakan teori *interaksionisme simbolik* mengandung kesimpulan utama yaitu kehidupan bermasyarakat terbentuk melalui proses interaksi dan komunikasi antar individual dan antar kelompok dengan menggunakan simbol-simbol yang dipahami maknanya melalui proses belajar. Tindakan seseorang dalam proses interaksi bukan semata-mata merupakan suatu tanggapan yang bersifat langsung terhadap stimulus yang datang dari lingkungannya atau dari luar dirinya. Tetapi tindakan itu merupakan hasil dari proses interpretasi terhadap stimulus. Jadi merupakan hasil proses belajar, dalam arti memahami simbol-simbol, dan saling menyesuaikan makna dari simbol-simbol itu. Meskipun norma-norma, nilai-nilai sosial dan makna dari simbol-simbol itu memberikan pembatasan terhadap tindakannya, tetapi dengan kemampuan berfikirnya maka manusia memiliki kebebasan untuk menentukan tindakan dan tujuan-tujuan yang hendak dicapainya²⁴⁾.

Teori *interaksionisme simbolik* sebagai suatu aliran teori yang mendasari penelitian kualitatif, merupakan sebuah teori yang berusaha menjelaskan

²⁴⁾ Sanapiah Faisal, *Penelitian Kualitatif Dasar-Dasar Dan Aplikasi*, (Malang :Penerbit YA3, 1990), hlm.15.

tingkah laku manusia melalui analisis makna²⁵⁾. Oleh karena itu, untuk dapat mempelajari tingkah laku manusia atau memahami tingkah laku manusia, kita harus mempedulikan sistem makna sebagaimana yang diacu oleh manusia pelaku yang sedang distudi. Tanpa memperhatikan sistem makna tersebut, kita tidak akan memahami fenomena sosial, budaya dan tingkah laku manusia secara benar dan utuh²⁶⁾. Jadi teori *interaksionisme simbolik* ini sebuah teori yang berusaha menjelaskan tingkah laku manusia dalam kaitannya dengan makna *interaksionisme simbolik*, menurut Blumer²⁷⁾ mengidentifikasi tiga premis sebagai landasan teori ini, yaitu *premis pertama*, manusia melakukan berbagai hal atas dasar makna yang diberikan oleh berbagai hal itu kepada mereka. Para anggota masyarakat sekitar lokasi kawasan industri berinteraksi atas dasar makna yang terkandung dalam berbagai hal bagi mereka. Lokasi geografis kawasan, tipe penduduk, tingkah laku warga yang tercemar, gerakan lembaga swadaya masyarakat yang bernuansa lingkungan hidup, semua merupakan *simbol* yang mempunyai makna khusus. Orang tidak bertindak terhadap berbagai hal ini, tetapi terhadap makna yang dikandungnya. *Premis kedua*, yang mendasari interaksionisme simbolik adalah makna berbagai hal itu berasal dari, atau muncul dari interaksi sosial seseorang dengan orang lain. Kelompok warga masyarakat tercemar memiliki definisi yang sama mengenai tingkah lakunya melalui interaksi satu sama lain, dan akhirnya memperoleh makna budaya yang mereka gunakan melalui interaksi dengan sesama warga masyarakat tercemar dan budaya tersebut terikat dengan kehidupan sosial komunitas mereka yang khas. *Premis ketiga*, dari interaksionisme simbolik adalah bahwa makna ditangani atau dimodifikasi melalui suatu proses penafsiran yang digunakan oleh orang dalam kaitannya dengan berbagai hal yang dihadapi. Kelompok warga masyarakat tercemar tidaklah dikendalikan oleh kebudayaan mereka untuk bertindak sebagaimana yang

²⁵⁾ Ibid, hlm. 15.

²⁶⁾ Ibid, hlm.15-16.

²⁷⁾ Menurut Blumer, dalam James P. Spradley, *Metode Etnografi*, (Yogyakarta : Penerbit PT Tiara Wacana, 1997), hlm.7.

mereka lakukan, tetapi mereka menggunakan kebudayaan untuk menginterpretasikan situasi tersebut. Teori *interaksionisme simbolik* juga, melihat pentingnya interaksi sosial sebagai sebuah sarana ataupun sebagai sebuah penyebab ekspresi tingkah laku manusia²⁸⁾, yang tentu saja berhubungan dengan segala sesuatu yang berhubungan dengan kegiatan manusia dan segala situasi dapat dideskripsikan dengan menggunakan perspektif *interaksionisme simbolik*.

Digunakan pula dalam penelitian ini teori *fenomenologi* sebagaimana yang telah dikemukakan oleh *Alfred Schutz*²⁹⁾ bahwa tindakan manusia menjadi suatu hubungan sosial bila manusia memberikan arti atau makna tertentu terhadap tindakannya, dan manusia lain memahami pula tindakannya itu sebagai sesuatu yang penuh arti. Jadi pemahaman secara subyektif terhadap sesuatu tindakan sangat menentukan terhadap kelangsungan proses interaksi sosial. *Teori Schutz*³⁰⁾ bahwa manusia adalah makhluk sosial, sehingga akibatnya kesadaran akan kehidupan sehari-hari adalah sebuah kesadaran sosial. Hal ini berlangsung dengan dua cara : *pertama*, kesadaran mengandaikan begitu saja adanya dan kegiatan-kegiatan orang lain sebagai penghuni dunia yang dialami bersama. Hal ini khususnya tampak dalam tindakan sosial khusus yang memperhitungkan reaksi-reaksi orang-orang lain, pengetahuan yang mereka andaikan mengenai situasi itu dan seterusnya. *Kedua*, kesadaran memakai tipifikasi-tipifikasi yang diciptakan dan dikomunikasikan oleh kelompok-kelompok individu-individu di dalam dunia bersama ini : sebuah dunia yang secara historis telah ada. Sebuah masyarakat adalah sebuah komunitas

²⁸⁾ *Interaksionisme Simbolik* ternyata memfokuskan pada makna-makna, simbol-simbol, tindakan-tindakan dan interaksi. Baca, Riyadi Soeprpto, *Interaksionisme Simbolik*, (Malang : Penerbit Averroes Press, 2002), hlm. 143 & 158.

²⁹⁾ George Ritzer, Op.Cit, hlm 69.

³⁰⁾ Tom Campbell, *Tujuh Teori Sosial Sketsa, Penilaian, Perbandingan* (terjemahan oleh F.Budi Hardiman, Yogyakarta : Penerbit Kanisius, 1994). Hlm.242.

linguistik. Masyarakat berada melalui simbol-simbol timbal balik, oleh karena itu kesadaran sehari-hari adalah kesadaran sosial atau kesadaran yang diwariskan secara sosial mengenai masyarakat. Dunia kehidupan individu lalu merupakan sebuah dunia “inter-subjektif” dengan makna-makna bersama dan rasa ketermasukannya ke dalam sebuah kelompok atau kelompok-kelompok.

Teori fenomenologi ini sangat menekankan metode *verstehen* (penghayatan, pemahaman *interpretif*) dalam upaya memahami tingkah laku manusia. 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 tereksresi secara eksplisit. Karena demikian halnya, maka realitas itu bersifat *subjektif interpretif*, dan itulah fenomena yang tampak kalau kita mau menghayatinya (dengan menggunakan metode *verstehen*); sehingga pada akhirnya kita mampu memahami fakta *fenomenologis*³¹⁾.

Berlandaskan pada kerangka teori dalam paparan di atas, maka piranti hukum yang ada harus mampu memberikan kontribusi yang pasti bagi kemungkinan untuk mengatasi pencemaran lingkungan sebab pada sisi lain hukum keberadaannya dipakai sebagai sarana dalam masyarakat untuk mengendalikan tingkah laku anggota masyarakat, hal inilah yang merupakan fungsi sosial yang dilakukan oleh hukum sehingga bilamana fungsi tersebut telah berjalan sebagaimana layaknya tidaklah mungkin masyarakat akan menggugat kembali eksistensi hukum saat sekarang ini. Penekanan lebih lanjut terhadap teori di atas, akan relevan bila dikaitkan dengan tinjauan mengenai kultur hukum yang pada pokoknya dengan kultur hukum maka dilakukan pengamatan terhadap sikap-sikap rakyat, penilaiannya serta anggapannya mengenai hukum yang formal berlaku bagi masyarakat. Jadi yang dilihat bukan lagi hanya susunan formal dari hukum tetapi juga bagaimana rakyat memperlakukan

³¹⁾ Sanapiah Faisal, Op.Cit, hlm.13.

hukum formal yang berlaku bagi mereka. Pengertian budaya hukum menurut Friedman³²⁾ sebagai *the element of social attitude and value*, budaya hukum atau kultur hukum juga sebagai salah satu unsur dari sistem hukum dan sistem hukum tersebut terdiri atas struktur hukum, substansi hukum serta kultur hukum. Satjipto Rahardjo³³⁾ telah mencoba membuat analisis tentang bagaimana sebenarnya budaya hukum yang berlaku dalam masyarakat Indonesia pada umumnya. Landasannya bertolak dari anggapan bahwa dalam bekerjanya hukum, hal yang tidak dapat diabaikan adalah peranan orang-orang atau anggota masyarakat yang menjadi sasaran pengaturan hukum tetapi juga yang menjalankan hukum positif itu, apakah pada akhirnya menjadi hukum yang dijalankan dalam masyarakat, banyak ditentukan oleh sikap, pandangan serta nilai yang dihayati oleh anggota masyarakat. Sedangkan menurut Soerjono Soekanto³⁴⁾ konsep budaya hukum adalah lebih luas dari ajaran-ajaran tentang “kesadaran hukum” sebagaimana yang sering diperbincangkan orang karena konsep mengenai budaya hukum adalah juga mencakup tentang kesadaran hukum. Dengan demikian budaya hukum itu adalah tidak lain dari keseluruhan faktor yang menentukan bagaimana sistem hukum memperoleh tempatnya yang logis dalam kerangka budaya milik masyarakat umum. Budaya hukum menyangkut pula sikap masyarakat terhadap hukum dan sistem hukum seperti kepercayaan, nilai, ide dan harapan-harapan atau juga sering diartikan sebagai situasi pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang dapat menentukan bagaimana hukum itu ditaati, dilanggar dan disimpangi. Titik berat tentang budaya hukum ini adalah terhadap nilai-nilai yang berhubungan dengan hukum dan proses hukum³⁵⁾.

³²⁾ Lawrence M. Friedman, *The Legal System A Social Science Perspective* (New York : Russell Sage Foundation 1975), hlm.15. Dapat dilihat juga dalam Abdurrahman, *Tebaran Pikiran Tentang Studi Hukum Dan Masyarakat*, (Jakarta :Penerbit Media Sarana Press, 1986), hlm.88.

³³⁾ Satjipto Rahardjo, *Budaya Hukum Dalam Permasalahan Hukum Di Indonesia*, (Ceramah Disampaikan Pada Seminar Hukum Nasional Ke-IV, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, 26 s/d 30 Maret 1979).

³⁴⁾ Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum Dan Kepatuhan Hukum*, (Jakarta : Penerbit Rajawali, 1982), hlm.153 -154.

³⁵⁾ Daniel S. Lev, *Lembaga Peradilan Dan Budaya Hukum Di Indonesia*, dalam Peters – Koesriani Siswosoebroto, *Hukum Dan Perkembangan Sosial Buku Teks Sosiologi Hukum Buku II*, (Jakarta : Penerbit Pustaka Sinar Harapan, 1988), hlm. 193.

Berdasarkan hal tersebut maka harus dibangun budaya hukum dalam masyarakat yang bersangkutan tanpa harus mengorbankan aspek potensi ekonominya, sebab disadari atau tidak sektor industri yang ada pada wilayah Palimanan sebagai urat nadi perekonomian dan kehidupan masyarakat walaupun untuk itu harus dibayar dengan ongkos yang mahal yaitu pencemaran lingkungan udara sehingga pada akhirnya pola perilaku yang terbentuk pada masyarakat itu hanya membiarkan dan bersikap menerima terhadap segala akibat yang timbul dari aktivitas industri meskipun memberikan dampak yang sangat serius bagi kehidupan masyarakat terutama masalah kesehatan yaitu timbulnya infeksi saluran pernapasan akut (ISPA) yang diakibatkan karena menghirup udara yang telah tercemar oleh debu sebagai limbah industri, yang terus menerus dalam derajat kontinuitas yang tinggi.

Buruknya kondisi masyarakat akan berpengaruh pada tertib sosial yang hendak dicapai, sebagaimana kita ketahui bahwa ketertiban sosial sekarang ini bukan lagi mengandung suatu pengertian yang bersifat magis dan absolut, melainkan yang relatif, berubah-ubah dan berorientasi kepada kepentingan-kepentingan anggota-anggota masyarakat pada suatu saat. Keadaan yang demikian ini barangtentu menimbulkan perbedaan antara penghayatan serta penerimaan hukum pada suasana tradisional dan modern. Pada suasana modern, maka kebebasan untuk melakukan pilihan-pilihan menjadi terbuka, dalam arti bahwa kepada masing-masing anggota masyarakat diberikan kebebasan untuk menentukan bagaimana ia akan menerima hukum dan lembaga-lembaga yang berlaku baginya. Dalam suasana yang demikian maka disebutnya budaya hukum terbuka³⁶⁾.

Isue-isue lingkungan saat ini sudah tidak gencar lagi dibicarakan sebab isue tersebut telah terbenamkan oleh isue-isue politik dan ekonomi sehingga disadari atau tidak, kita tidak dapat membayangkan apa yang akan terjadi dengan lingkungan hidup, di saat isue lingkungan telah berhenti dijadikan pokok-pokok pikiran dalam

³⁶⁾ Satjipto Rahardjo, *Budaya Hukum Dalam Permasalahan Hukum Di Indonesia*, (Ceramah Disampaikan Pada Seminar Hukum Nasional Ke-IV Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, tanggal 26 – 30 Maret 1979, Jakarta).

wacana pembangunan masyarakat. Kenyataan telah membuktikan bahwa pada saat Orde Baru dengan gencarnya melaksanakan pembangunan untuk mengejar tingkat pertumbuhan ekonomi (*growth strategy*) dan pada saat isue lingkungan dimasukkan dalam agenda dengan paradigma pembangunan berwawasan lingkungan atau ramah lingkungan tetapi ternyata di sana sini telah terjadi pelanggaran-pelanggaran lingkungan yang bernuansa kerusakan dan pencemaran lingkungan baik air, tanah, udara sehingga mengakibatkan rusaknya sendi-sendi eko-sistem. Sehubungan dengan hal tersebut maka sangatlah beresiko tinggi bila ternyata kita lalai dan berhenti untuk mengindahkan isue-isue lingkungan hidup, hal ini berakibat pada resiko yang ditimbulkannya sehingga ada keinginan untuk mengurangi pengaruh negatif pada tingkat yang mungkin terjadi dan mengelola risikonya melalui mekanisme dan sistem hukum lingkungan dalam apa yang disebut sebagai Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL), dan ketentuan hukum telah memberikan pengaturan yang jelas dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999 tentang analisis mengenai dampak lingkungan hidup. AMDAL adalah suatu kegiatan (studi) yang dilakukan untuk mengidentifikasi, memprediksi, menginterpretasi dan mengkomunikasikan pengaruh suatu rencana kegiatan (proyek) terhadap lingkungan.

C. Tujuan Penelitian

Temuan dalam penelitian ini akan berkisar pada satu pertanyaan mendasar yaitu yang menyangkut masalah bagaimana budaya masyarakat dalam sikap penerimaan yang dilakukan, terhadap terjadinya pencemaran lingkungan udara yang dapat mengakibatkan terjadinya infeksi saluran pernapasan akut, sehingga sesuai dengan hal tersebut di atas maka tujuan penelitian yang hendak dicapai adalah untuk dapat mengungkapkan dan mengetahui indikasi yang menyebabkan budaya hukum masyarakat hanyalah bersikap penerimaan terhadap kondisi lingkungan yang tercemar, tanpa mampu bereaksi positif bagi mengatasi masalah pencemaran lingkungan tersebut.

D. Kontribusi Penelitian

Bilamana tujuan penelitian dimaksud tercapai maka diharapkan hasil penelitian ini akan membawa manfaat atau kontribusi :

1. Teoritis, sebagai sumbangsih pemikiran yang diharapkan dapat memperkaya khasanah ilmu pengetahuan dalam studi hukum dan masyarakat, khusus berkaitan dengan budaya hukum masyarakat; dan
2. Praktis, hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan masukan bagi perencana dan pelaksana hukum, serta masyarakat sesuai dengan kompetensinya masing-masing, disamping sebagai informasi awal bagi kajian-kajian serupa di masa mendatang. Hasil penelitian-pun dapat dijadikan untuk menentukan parameter-parameter yang dapat digunakan untuk pembuatan kebijaksanaan bagi Pemerintah Daerah.

E. Metode Penelitian :

1). Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan untuk membahas permasalahan yang ada adalah yuridis sosiologis hal ini karena dalam penelitian yang dilakukan tekanannya pada aspek budaya hukum sebagai suatu sikap masyarakat terhadap hukum dan sistem hukum sebagai contoh nilai-nilai, ide-ide, kepercayaan ataupun harapan-harapan, yang pada akhirnya dengan kekuatan sosial akan dapat menentukan bagaimana hukum tersebut ditaati, dilanggar atau-pun disimpangi. Aspek budaya hukum masyarakat tersebut selanjutnya dihadapkan pada suatu situasi yang berkaitan dengan pencemaran lingkungan yang terjadi dalam daerah industri, sehingga mengakibatkan dampak yang buruk bagi kesehatan masyarakat sekitar yaitu timbulnya infeksi saluran pernapasan akut.

2). Spesifikasi Penelitian

Metode merupakan suatu cara untuk dapat menyelesaikan suatu permasalahan yang menjadi objek penelitian, oleh karena itu diperlukan cara-cara pendekatan yang mampu menghasilkan suatu analisis yang dapat menjawab

permasalahan yang ada, berkaitan dengan hal tersebut maka dalam penelitian ini digunakan metode pendekatan non doktrinal yaitu metode penelitian kualitatif atau naturalistik yang pada hakikatnya ialah mengamati orang dalam lingkungan hidupnya berinteraksi dengan mereka, berusaha memahami bahasa dan tafsiran mereka tentang dunia sekitarnya³⁷⁾. Metode penelitian kualitatif naturalistik analisisnya bersifat induktif dengan tujuan untuk memperoleh pemahaman, makna “*verstehen*”, mengembangkan teori dan menggambarkan realitas yang kompleks sehingga metode penelitian ini di dalamnya mencakup pandangan-pandangan filsafati mengenai *disciplined inquiry* dan mengenai realitas dari objek yang distudi dalam ilmu-ilmu sosial dan tingkah laku. Ada tiga hal pokok dalam penelitian kualitatif yaitu *pertama*, pandangan-pandangan dasar (*axioms*) tentang sifat realitas, hubungan peneliti dengan yang diteliti, posibilitas penarikan generalisasi, posibilitas dalam membangun jalinan hubungan kausal, serta peranan nilai dalam penelitian, *kedua*, karakteristik pendekatan penelitian kualitatif itu sendiri dan *ketiga*, proses yang diikuti untuk melaksanakan penelitian kualitatif³⁸⁾, jadi dalam melakukan penelitian ini secara keseluruhan dapat disimpulkan mengenai strategi penelitiannya yaitu penelitian kualitatif : naturalistik-induktif-eksplanatoris. Metode pendekatan doktrinal juga digunakan dalam penelitian ini, sehingga strategi penelitian hukum normatifnya akan menyangkut tipe-tipe penelitian normatif yaitu penelitian inventarisasi hukum positif sebagai kegiatan pendahuluan yang bersifat mendasar untuk melakukan penelitian hukum dari tipe-tipe yang lain. Sebelum dapat diketemukan norma hukum *in concreto* atau diketemukan teori-teori tentang proses kehidupan hukum, haruslah diketahui lebih dahulu apa saja yang termasuk ke dalam hukum positif yang sedang berlaku³⁹⁾.

³⁷⁾ S. Nasution, *Metode Penelitian Naturalistik-Kualitatif*, (Bandung: Penerbit Tarsito, 1996), hlm.5.

³⁸⁾ Sanapiah Faisal, Op.Cit, hlm 1 dan 17.

³⁹⁾ Ronny Hanitjo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*, (Jakarta : Penerbit Ghalia Indonesia, 1990), hlm.12-13.

3). Penentuan Lokasi Penelitian

Pemilihan terhadap lokasi penelitian di wilayah Palimanan Kabupaten Cirebon dengan pertimbangan kondisi lingkungan hidup yang ada sangat rentan mengalami degradasi mutu lingkungan akibat tercemar oleh debu baik dari pabrik semen ataupun dari aktivitas pembakaran kapur rakyat tradisional, yang dapat mempengaruhi kesehatan masyarakat dan adanya pertimbangan terhadap konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) yang harus menitikberatkan pada aspek pembangunan dan lingkungan hidup, ternyata dalam tataran implementasi di wilayah Palimanan Kabupaten Cirebon belum dapat berjalan sesuai dengan yang dicitakan.

4). Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder. Data primer ialah data yang diperoleh langsung dari sumber pertama. Data sekunder ialah data yang diperoleh dari sumber kepustakaan yang mencakup dokumen, buku, laporan penelitian dan lain-lainnya⁴⁰⁾.

Data primer diperoleh melalui penelitian lapangan dengan sumber data⁴¹⁾ antara lain Dinas Kesehatan Kabupaten Cirebon, Kantor Lingkungan Hidup Kabupaten Cirebon, dokter atau ahli lingkungan, laboratorium-laboratorium, masyarakat sekitar yang terkena dampak pencemaran dan sektor-sektor industri di kawasan Palimanan. Digunakan pula data sekunder dengan bahan-bahan hukum primer yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup dan peraturan perundang-undangan lainnya yang relevan dengan penelitian. Selain itu, dipakai juga data sekunder dengan bahan-bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan

⁴⁰⁾ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta : Penerbit UI Press, 1986), hlm.12.

⁴¹⁾ Dalam penelitian naturalistik peneliti sendirilah yang menjadi instrumen utama yang terjun ke lapangan serta berusaha sendiri mengumpulkan informasi melalui observasi atau wawancara. Lihat S. Nasution, *Metode Penelitian Naturalistik-Kualitatif*, (Bandung : Penerbit Tarsito, 1996), hlm.54.

hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer yaitu hasil-hasil penelitian lain yang berkaitan dengan penelitian ini, dan tabel-tabel statistik yang akan digunakan sebagai data penunjang bagi keperluan untuk memahami bahan hukum primer lebih lanjut, sehingga dapat dilakukan interpretasi secara mendalam melalui uji statistik tersebut.

5). Informan Penelitian

Informan dalam penelitian ini adalah penyuluh kesehatan Kabupaten Cirebon, staf ahli Kantor Lingkungan Hidup Kabupaten Cirebon, dokter, ahli lingkungan, pelaku-pelaku industri yang telah memberikan dampak terhadap lingkungan di daerah Palimanan yaitu PT Indocement Tungal Prakarsa, pihak penambangan dan pembakaran kapur rakyat tradisional, masyarakat sekitar yang terkena dampak pencemaran.

6). Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data penelitian dilakukan⁴²⁾ melalui teknik wawancara mendalam (*depth interview*) dan bentuk wawancara ini dapat berupa :

- Wawancara Terstruktur, dalam melakukan bentuk wawancara ini peneliti telah mempersiapkan permasalahan dan beberapa pertanyaan yang akan diajukan kepada informan;
- Wawancara Tak Berstruktur, pada jenis wawancara ini peneliti mengajukan pertanyaan-pertanyaan kepada informan secara lebih bebas dan leluasa, tanpa terikat oleh susunan pertanyaan yang telah dipersiapkan sebelumnya;
- Teknik Observasi Partisipasi (*Participant Observation*), peneliti tidak

⁴²⁾ Penelitian kualitatif, yang menjadi kepeduliannya adalah fenomena sosial dan budaya. Ia menyangkut manusia dengan segenap tingkah lakunya sebagai makhluk psikis, sosial, dan budaya. Dalam hubungan ini, peneliti tidak saja *studying people*, tetapi juga *learning from people*. Lebih lanjut lihat, Sanapiah Faisal, Op.Cit, hlm.53. Menurut Ronny Hanitijo Soemitro, *depth interview* ialah prosedur yang dirancang untuk membangkitkan pernyataan-pernyataan secara bebas dan sungguh-sungguh atau terus terang dari informan, lihat Ronny Hanitijo Soemitro, Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri, (Jakarta : Penerbit Ghalia Indonesia, 1988), hlm.61.

- memberitahukan maksudnya kepada kelompok yang diselidikinya. Peneliti dengan sengaja menyembunyikan bahwa kehadirannya di tengah-tengah kelompok yang diselidikinya itu adalah untuk meneliti⁴³⁾. Pengumpulan data melalui teknik-teknik tersebut oleh Spradley⁴⁴⁾ dipahami sebagai penciptaan *rapport* untuk meminimalisir keterasingan peneliti dengan para responden penelitian dan sekaligus menjajagi fisibilitas untuk dapat bekerja. Hal ini dipandang penting karena responden pada tiap strata dipastikan dapat memberikan informasi yang lugas dan apa adanya, karena diduga dapat membedah hal-hal yang sifatnya sensitif untuk diinformasikan keluar. Melalui teknik observasi partisipatif maka hal ini dilakukan untuk mengumpulkan data yang tidak dapat terkumpul lewat wawancara seperti ekspresi, sikap atau-pun aktivitas-aktivitas dalam struktur sosial komunitas masyarakat.
- Studi Kepustakaan, peneliti melakukan studi kepustakaan terhadap dokumen, hasil penelitian, buku-buku, artikel dan bahan-bahan pustaka yang berkaitan dengan penelitian.

Selanjutnya karena penelitian kualitatif bertolak dari asumsi tentang realitas sosial yang bersifat unik, kompleks dan ganda, sehingga akan terdapat regularitas atau pola tertentu, tetapi penuh dengan variasi, oleh karenanya kegiatan penelitian harus secara sengaja memburu informasi seluas mungkin ke arah keragaman atau variasi yang ada. Bila dari semua variasi yang masing-masing unik tersebut telah diperoleh informasi yang maksimal, maka dengan sendirinya tujuan dari penelaah sudah dapat dikatakan terpenuhi, karena kita telah memahami secara baik realitas yang unik, kompleks, dan ganda tersebut sehingga berkenaan dengan hal tersebut *konsep sample* dalam penelitian kualitatif akan berkaitan dengan bagaimana memilih

⁴³⁾ George Ritzer, Op.Cit, hlm. 74.

⁴⁴⁾ Menurut Spradley, penciptaan *rapport* lazimnya dilakukan melalui 4 (empat) tahap, (1) *apprehension*, (2) *exploration*, (3) *cooperation* dan (4) *participation*; Lebih lanjut periksa Sanapiah Faisal, *Penelitian Kualitatif Dasar-Dasar Dan Aplikasi*, (Malang : Penerbit YA 3, 1990), hlm.54-55.

informan atau situasi sosial tertentu yang dapat memberikan informasi yang mantap dan terpercaya mengenai elemen-elemen yang ada, dan pada akhirnya akan digunakan proses penyebaran sampling secara beranting yang disebut *snow ball sampling*⁴⁵⁾ yaitu suatu proses menyebarnya sampel yang seibarat bola salju yang pada mulanya kecil, kemudian semakin membesar dalam proses “bergulir-menggelinding”-nya.

7). Metode Analisis Data

Metode analisis yang digunakan metode deskriptif yaitu suatu metode dalam meneliti komunitas masyarakat, suatu objek, suatu set kondisi. Tujuan dari penelitian deskriptif untuk membuat deskripsi, gambaran secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki. Jadi metode deskriptif suatu penelitian untuk mencapai fakta dengan pengintepretasian yang tepat, sehingga melalui metode deskriptif akan dapat mempelajari masalah-masalah dalam masyarakat serta tata cara yang berlaku dalam masyarakat dan situasi-situasi tertentu termasuk tentang hubungan kegiatan-kegiatan, sikap-sikap, pandangan-pandangan serta proses-proses yang sedang berlangsung dan pengaruh-pengaruh dari suatu fenomena. Secara harfiah metode deskriptif adalah metode penelitian untuk membuat gambaran mengenai situasi atau kejadian, sehingga metode ini berkehendak mengadakan akumulasi data dasar belaka.

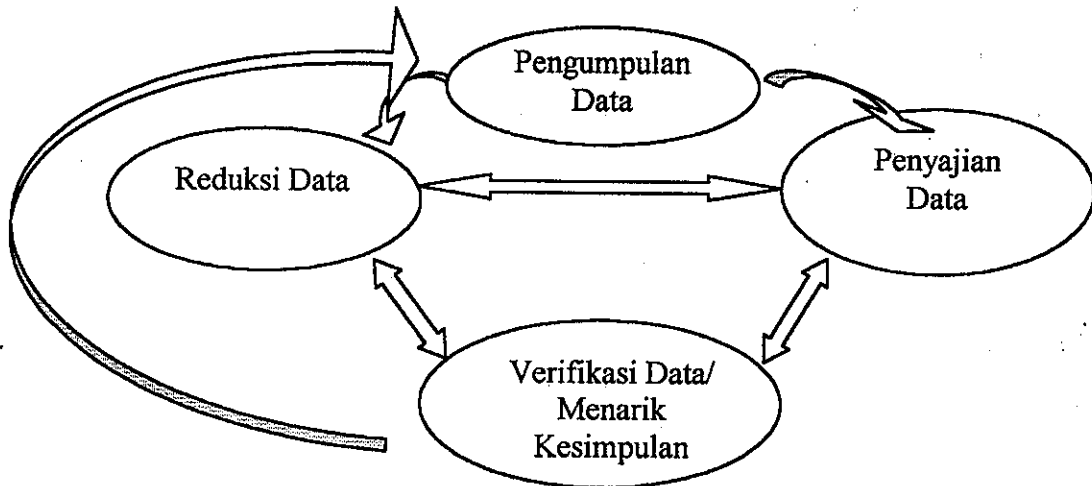
Selanjutnya, analisis data dalam penelitian kualitatif dengan berdasarkan pada model interaktif yaitu peneliti melakukan kegiatan yang berulang-ulang, berlanjut terus menerus, yang bergerak dalam empat siklus kegiatan secara bolak balik, yaitu koleksi data, reduksi data, *display* (penyajian) data dan verifikasi data atau penarikan kesimpulan. Kegiatan yang berbentuk siklus ini diharapkan akan menghasilkan data yang representatif dan relevan dengan masalah yang diteliti.

Menggunakan analisis kualitatif dengan alur model interaktif, meliputi 4 (empat) langkah yang harus dilalui, yaitu : (1) pengumpulan data, (2) reduksi data,

⁴⁵⁾ Sanapiah Faisal, Ibid, hlm. 60.

(3) penyajian data dan (4) menarik kesimpulan/verifikasi. Proses analisis tersebut tergambar dalam bagan sebagai berikut ⁴⁶⁾:

Gambar 1
Komponen - Komponen Analisis Data : Model Interaktif



Analisis data dilakukan secara sistematis, terus-menerus dan hati-hati. Data yang diperoleh setelah melalui teknik pengecekan validitas data sehingga terjamin validitasnya, disajikan dalam bentuk uraian yang sistematis, kemudian direduksi sedemikian rupa sampai ditarik suatu kesimpulan / verifikasi.

8). Teknik Pengecekan Validitas Data

Berkaitan untuk memeriksa keterandalan dan akurasi data dalam penelitian ini maka dapat digunakan *teknik triangulasi data*, yang dalam pengecekan demikian maka data atau informasi yang diperoleh dari pihak yang satu, dicek kebenarannya dengan cara mendapatkan data yang demikian itu dari pihak kedua, ketiga dan

⁴⁶⁾ Matthew B. Miles – A. Michael Huberman, *Analisis Data Kualitatif*, (terjemahan Tjetjep Rohendi Rohidi, Jakarta : Penerbit Universitas Indonesia, 1992), hlm. 20.

seterusnya dengan menggunakan metode pengumpulan data yang berbeda-beda⁴⁷⁾. Triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembandingan terhadap data itu. Teknik triangulasi yang paling banyak digunakan ialah pemeriksaan melalui sumber lainnya⁴⁸⁾. Tujuan triangulasi ialah menchech kebenaran data tertentu dengan membandingkannya dengan data yang diperoleh dari sumber lain, pada berbagai fase penelitian lapangan, pada waktu yang berlainan, dan sering dengan menggunakan metode yang berlainan. Triangulasi tidak sekedar menilai kebenaran data, akan tetapi juga untuk menyelidiki validitas tafsiran kita mengenai data itu, maka karena itu triangulasi harus bersifat refleksif⁴⁹⁾.

F. Sistematika dan Pertanggungjawaban Penulisan

Tulisan dengan tema sentral budaya hukum masyarakat ini diawali dengan memaparkan latar belakang permasalahan yang menjadi landasan awal akan ketertarikan penulis untuk mengangkat kepermukaan sebagai bahan penulisan tesis, sekaligus untuk membuktikan betapa urgensinya studi ini dilakukan. Titik berat dalam budaya hukum adalah berkaitan dengan masalah nilai-nilai, sikap, ide-ide, harapan-harapan dan keyakinan. Uraian dalam awal bab akan meliputi *social setting*, *political economic*, *public policy* dan budaya hukum, mengapa masyarakat lebih

⁴⁷⁾ Norman K. Denzin membedakan empat jenis triangulasi sebagai cara pemeriksaan yang memanfaatkan penggunaan sumber, metode peneliti dan teori yang berbeda-beda. Misalnya dalam sebuah penelitian dapat digunakan metode triangulasi sumber dengan cara membandingkan dan mengecek balik tingkat kepercayaan atas kebenaran suatu informasi yang diperoleh dalam waktu dan dengan instrumen yang berbeda-beda, sebagai berikut : (1) Membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara; (2) Membandingkan apa yang dikatakan didepan umum dengan yang dikatakan secara pribadi; (3) Membandingkan apa yang dikatakan pada situasi penelitian dengan yang dikatakan sepanjang waktu; (4) Membandingkan keadaan dan perspektif dengan berbagai pendapat yang berbeda-beda stratifikasi sosialnya; dan (5) Membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan. Lihat lebih lanjut Ronny Hanitijo Soemitro, Suplemen *Metodologi Penelitian Hukum*. (Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, 2000), hlm.42.

⁴⁸⁾ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung : Penerbit PT Remaja Rosdakarya,2000),hlm.178.

⁴⁹⁾ S.Nasution, *Metode Penelitian naturalistik-Kualitatif*, (Bandung : Penerbit Tarsito, 1996), hlm.115-116.

bersikap menerima dan tidak mampu bereaksi terhadap kondisi lingkungan yang buruk, sehingga tema sentral dalam studi ini pada budaya hukum masyarakat dalam kondisi ketidakberdayaan secara sosial, ekonomi maupun akses terhadap hukum sehingga masyarakat terlihat dalam kondisi yang rapuh, berkaitan dengan hal tersebut maka dalam fokus permasalahan akan diuraikan menjadi 3 (tiga) pertanyaan mendasar sebagaimana diuraikan dalam butir fokus permasalahan. Ketertarikan terhadap permasalahan studi budaya hukum ini, selanjutnya akan dipertegas dalam uraian kerangka teoritik yang digunakan sebagai landasan teoritis. Kerangka teoritik antara lain menjelaskan tentang fungsi hukum dalam masyarakat yang membangun, dan bagaimana kelemahan pendekatan pembangunan ekonomi yang mengagungkan konsep pertumbuhan setinggi-tingginya telah mengakibatkan kesenjangan yang tajam antara pelaku industri bermodal besar dengan pelaku penambangan dan pembakaran kapur rakyat tradisional yang sarat dengan keterbatasan. Di sisi lain kondisi masyarakat sekitar berada dalam ketidakberdayaan sehingga berdasarkan latar belakang ini budaya hukum masyarakat adalah apatis, menerima apa adanya dan berada dalam tingkat kemasabodohan yang tinggi terhadap lingkungan hidup sekitar. Kerangka teoritik juga digunakan sebagai penghantar untuk merumuskan tujuan penelitian, kontribusi penelitian, dan metode penelitian yang terdiri atas pendekatan penelitian, spesifikasi penelitian, penentuan lokasi, jenis dan sumber data, informan penelitian, teknik pengumpulan data, metode analisis data dan teknik pengecekan validitas data.

Fokus terhadap budaya hukum masyarakat adalah meliputi kepercayaan, nilai-nilai, ide-ide sebagai sikap masyarakat sehingga pada akhirnya dapat menentukan bagaimana hukum tersebut ditaati, dilanggar atau disimpangi, untuk itu tentang budaya hukum ini akan dibahas terlebih dahulu, dalam keterkaitannya dengan konteks perubahan sosial sebagaimana dipaparkan dalam Bab II sebagai kerangka pemikiran. Secara berurutan dalam Bab II ditinjau secara mendalam bagaimana persepsi masyarakat terhadap hukum, perubahan paradigma pembangunan nasional serta bagaimana norma hukum didudukkan dalam pembangunan nasional, yang tentu

saja akan berkaitan dengan fungsi hukum itu sendiri dalam pembangunan masyarakat dan konsep budaya hukumnya.

Sehubungan dengan pendekatan studi kualitatif (naturalistik), maka dalam studi ini tidak akan terlepas dari realitas yang ada di lokasi studi. Deskripsi latar lokasi studi perlu disajikan untuk mengetahui kondisi masyarakat secara signifikan, sehingga dapat diketahui hal-hal yang terjadi di lokasi studi serta memahami hasil studi sebagaimana diuraikan dalam Bab III. Dalam bab ini menyajikan kondisi sosial ekonomi masyarakat meliputi pelaku-pelaku industri, peran pelaku industri bagi masyarakat sekitar, ketidakberdayaan sosial ekonomi masyarakat dan dampaknya. Diuraikan pula potensi kawasan industri Palimanan Kabupaten Cirebon terdiri atas profil PT Indocement Tunggul Prakarsa Tbk, aktivitas industri Indocement Tunggul Prakarsa dan dampak lingkungan udara, teknologi pengendalian pencemaran lingkungan Indocement Tunggul Prakarsa, gambaran umum terhadap penambangan kapur tradisional, eksistensi legalitas penambangan kapur tradisional. Selanjutnya dipaparkan pula kontribusi dari pelaku-pelaku industri terhadap lingkungan udara kawasan sebagai gambaran akumulasi dari ketidakberdayaan masyarakat dan kondisi lingkungan udara tercemar.

Temuan hasil studi dipaparkan dalam Bab IV dan Bab V, dalam 2 (dua) bab tersebut akan dianalisis mengenai hasil penelitian sebagai jawaban dari permasalahan studi ini. Dalam Bab IV diuraikan budaya hukum dan pemberdayaan masyarakat dalam kaitannya dengan pengelolaan lingkungan hidup dan selanjutnya dipaparkan atas produk hukum upaya antisipasi terhadap pencemaran, perlindungan hukum dalam pengelolaan lingkungan hidup sebagai deskripsi untuk menjawab tantangan meliputi hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, hak berperanserta dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup, paradigma atur diri sendiri bagi pembangunan ramah lingkungan. Selanjutnya diuraikan pula tentang kondisi penunjang terbentuknya budaya hukum masyarakat terdiri atas pemaknaan masyarakat terhadap norma hukum lingkungan, budaya hukum masyarakat dalam perspektif lingkungan hidup, wujud ketidakpuasan masyarakat terhadap kondisi lingkungan udara kaitannya

dengan pemberdayaan hukum, pemberdayaan masyarakat sebagai upaya pemberdayaan hukum. Uraian berikutnya tentang dampak lanjutan akibat pencemaran lingkungan udara sebagai ekspos bagi kesehatan masyarakat khususnya infeksi saluran pernapasan akut (ISPA) terdiri atas pencemaran lingkungan udara sebagai faktor resiko terjadinya ISPA, dan respon masyarakat terhadap akibat pencemaran sebagai realitas sosial rendahnya kesadaran hukum masyarakat. Selanjutnya hasil studi ini lebih dipertajam dalam Bab V, uraiannya menyangkut implementasi dari kebijaksanaan pengelolaan lingkungan hidup, dalam bab ini didahului dengan membahas Pembangunan Berkelanjutan sebagai konsep dasar pengelolaan lingkungan hidup. Kemudian dilanjutkan uraian penerapan kebijaksanaan pemerintah dalam pengelolaan lingkungan hidup terdiri atas paparan tentang tataran empiris terhadap bekerjanya kebijaksanaan, birokrasi dan hambatannya. Akhirnya bab ini ditutup dengan uraian atas legalitas pelaku-pelaku industri sebagai pandangan norma hukum terhadap eksistensi pelaku industri yang meliputi aspek yuridis sebagai prasyarat dan kajian sosial ekonomi.

Tulisan pada studi ini diakhiri dengan penarikan simpulan dan saran-saran (dalam Bab VI). Bagian penutup dari tesis ini berisi kristalisasi pembahasan pada bab-bab terdahulu yang tertuang dalam suatu simpulan dan sekaligus menjadi jawaban atas pertanyaan-pertanyaan penelitian yang diajukan. Berdasarkan pada simpulan tersebut maka beberapa hal yang dianggap perlu direkomendasikan dirumuskan dalam bentuk saran-saran.

BAB II

BUDAYA HUKUM DALAM KONTEKS PERUBAHAN SOSIAL

A. Konstruksi Hukum dalam Persepsi Masyarakat : *Suatu Pemaknaan terhadap Hukum dalam Pembangunan*

Umumnya orang beranggapan bahwa pembangunan adalah akan mengarah pada suatu kata yang digunakan untuk menjelaskan proses dan usaha untuk meningkatkan kehidupan ekonomi, politik, budaya, hukum serta infrastruktur masyarakat, sehingga dengan demikian pemahaman tentang pembangunan disejajarkan dengan konsep perubahan sosial¹⁾. Pembangunan itu sendiri pada dasarnya tetap mengarah pada tanggung jawabnya terhadap martabat manusia yaitu martabat semua warga masyarakat tanpa terkecuali sehingga berujung pada tujuan akhir yaitu mewujudkan keadilan dan bagaimana keadilan tersebut dapat tercapai bergantung pada struktur proses politik, sosial, ekonomi, hukum dan budaya dalam masyarakat, sehingga membangun keadilan berarti menciptakan struktur-struktur yang adil. Pembangunan hanya dapat sungguh-sungguh sesuai dengan martabat manusia apabila ia disertai dengan dua syarat yaitu usaha ke arah demokratisasi, dan hormat terhadap hak-hak asasi manusia²⁾.

Lalu apa yang diartikan dengan perubahan sosial maka didefinisikan³⁾ sebagai perubahan penting dari struktur sosial, dan yang dimaksudkan dengan struktur sosial adalah pola-pola perilaku dan interaksi sosial. Jadi dalam hal ini termasuk dalam pengertian perubahan sosial berbagai ekspresi mengenai struktur seperti norma, nilai,

¹⁾ Sementara itu, di lain pihak terdapat suatu pandangan lebih minoritas yang berangkat dari asumsi bahwa kata "pembangunan" itu sendiri adalah sebuah *discourse*, suatu pendirian atau suatu paham, bahkan merupakan suatu ideologi dan teori tertentu tentang perubahan sosial. Baca, Mansour Fakhri, *Sesat Pikir Teori Pembangunan Dan Globalisasi*, (Yogyakarta : Penerbit Insist Press, 2001), hlm.10.

²⁾ Franz Magnis-Suseno, *Perspektif Etis Pembangunan*, dalam kumpulan artikel *Menguak Mitos-Mitos Pembangunan Telaah Etis Dan Kritis*, (Jakarta : Penerbit Gramedia, 1986), hlm.366.

³⁾ Robert H. Lauer, *Perspektif Tentang Perubahan Sosial*, (terjemahan Alimandan, Jakarta : Penerbit Rineka Cipta, 2001), hlm.4.

dan fenomena kultural. Kaitannya dengan hukum itu sendiri maka dapat dikonsepsikan dalam pengertian⁴⁾ :

1. Hukum sebagai ide-ide, nilai moral dan keadilan;
2. Hukum sebagai norma, kaedah, peraturan-peraturan, undang-undang yang berlaku pada suatu waktu dan tempat tertentu sebagai produk dari kekuasaan negara tertentu yang berdaulat; dan
3. Hukum sebagai institusi sosial yang riil dan fungsional dalam sistem kehidupan bermasyarakat yang terbentuk dari pola tingkah laku yang melembaga.

Pada akhirnya hukum dalam proses pembangunan menuntut adanya perubahan sebab pada hampir semua perubahan sosial yang terjadi harus diikuti dengan perubahan norma-norma hukum. Kita sadari sepenuhnya pada sebagian besar bidang kehidupan masyarakat sekarang telah dilakukan penormaan terhadap tingkah laku manusia sehingga hukum melingkupi semua bidang. Penetrasi hukum ke dalam masyarakat yang sedemikian kental, berakibat pada adanya tuntutan untuk melakukan perubahan dan perkembangan dari hukum itu sendiri dan perkaitannya dengan masalah-masalah sosial lain juga akan menjadi semakin intensif.

Jika kita berhadapan dengan hukum maka yang terlintas dalam benak pikiran kita adalah dikaitkan dengan kehidupan sosial, sebab hukum adalah pertama-tama penataan hidup sosial⁵⁾ sebagai kaidah-kaidah yang mengatur hidup bersama. Arti

⁴⁾ Ronny Hanitijo Soemitro, *Perspektif Sosial Dalam Pemahaman Masalah-Masalah Hukum*, (Semarang: Penerbit CV Agung, 1989), hlm.1.

⁵⁾ Theo Huijbers, *Filsafat Hukum*, (Yogyakarta : Penerbit Kanisius, 1995), hlm.39. Lebih lanjut untuk hal ini terkenal dengan perkataan Immanuel Kant, yang diucapkan dua abad yang lampau : *Noch suchen die Juristen eine Definition zu ihrem Begriffe vom Recht* (para yuris masih mencari suatu definisi bagi pengertian mereka tentang hukum). Apakah sama sekali mustahil membuat suatu definisi tentang hukum, yakni suatu perumusan yang pendek dan substansial tentang makna hukum. L.J. van Apeldoorn dalam, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta : Penerbit Djambatan, 1986), hlm.13, menulis : tidak mungkin memberikan definisi tentang hukum, yang sungguh-sungguh dapat memadai kenyataan. Sehingga Theo Huijbers mengatakan, bahwa tidak mustahil membuat suatu definisi tentang hukum, hanya mustahil membuat suatu definisi yang memuaskan segala pihak.

hukum dalam hal ini akan diusahakan untuk menjelaskan pengertian yang diberikan oleh masyarakat⁶⁾, yaitu :

- a. Hukum sebagai ilmu pengetahuan;
- b. Hukum sebagai disiplin;
- c. Hukum sebagai kaedah;
- d. Hukum sebagai tata hukum;
- e. Hukum sebagai petugas (hukum);
- f. Hukum sebagai keputusan penguasa;
- g. Hukum sebagai proses pemerintahan;
- h. Hukum sebagai perikelakuan yang ajeg atau sikap tindak yang teratur; dan
- i. Hukum sebagai jalinan nilai-nilai.

Perubahan terhadap norma hukum adalah prasyarat mutlak yang harus dilakukan bilamana berhadapan dengan "lingkungan"⁷⁾ yang mengalami perubahan sehingga hukum harus mampu mengantisipasi untuk dapat beradaptasi terhadap perubahan yang terjadi. Perubahan lingkungan (dalam hal ini "sosial") akan mempengaruhi dan membawa perubahan pada hukum dan jika terjadi perubahan sosial maka kebutuhan masyarakat-pun mengalami perubahan baik secara kuantitatif maupun kualitatif. Demikian pula, kebutuhan hukum masyarakat akan berubah dan menghendaki perubahan, hanya saja terkadang proses penyesuaian bagi hukum pada perubahan sosial tersebut berlangsung lambat.

Kenyataan yang dihadapi hukum harus menunggu proses perubahan sosial sampai mencapai tingkat kristalisasi dan kemapanan tertentu untuk dapat menghadirkan kaidah, pranata serta lembaga hukum yang baru, realita inilah yang menyebabkan timbulnya persepsi dalam masyarakat bahwa hukum selalu berproses dan berjalan terlambat untuk dapat mengikuti kejadian, tetapi jika perubahan sosial tersebut berlangsung cepat dan menimbulkan gejolak kemasyarakatan maka yang secara langsung terguncang adalah bidang hukumnya. Telaah terhadap hal ini paling tidak

⁶⁾ Purnadi Purbacaraka – Soerjono Soekanto, *Perihal Kaedah Hukum*, (Bandung : Penerbit Alumni, 1979), hlm.12.

⁷⁾ Lebih lanjut Satjipto Rahardjo menjelaskan bahwa "lingkungan" dalam hal ini diartikan sebagai proses-proses sosial maupun psikis, seperti perubahan dalam kesadaran serta sikap-sikapnya. Ibid, hlm.189 – 190.

dalam hal terjadinya proses pembangunan dan perubahan sosial maka harus dapat diupayakan dan dicegah agar ketertinggalan hukum jangan sampai terlampau jauh, dan menjadi baik bilamana hukum dapat menggerakkan serta mengarahkan perubahan sosial, artinya dapatkah perubahan dalam hukum mampu menimbulkan atau mengarahkan perubahan sosial. Sehubungan dengan analisis tersebut ada pula jawaban⁸⁾ bahwa hukum tidak mungkin digunakan sebagai sarana untuk menggerakkan perubahan sosial, selanjutnya von Savigny berpendapat bahwa hukum itu, seperti bahasa, tumbuh secara alamiah dari dalam pergaulan kemasyarakatan itu sendiri⁹⁾.

Hukum harus pula digunakan sebagai sarana untuk membantu proses perubahan dalam masyarakat atau *law as a tool of social engineering*¹⁰⁾ demikian konsep yang disampaikan Mochtar Kusumaatmadja dengan memodifikasi konsep Roscoe Pound. Perubahan sebagaimana dimaksud oleh hukum jelas menyangkut perubahan terhadap sikap dan atau pola perilaku warga masyarakat dalam memberikan maknanya terhadap hukum, tetapi penerapan fungsi hukum yang menitikberatkan pada faktor sarana untuk melakukan perubahan-perubahan tersebut harus diterapkan secara hati-hati agar tidak merugikan bagi warga masyarakat. Satu hal yang pasti, dalam masyarakat yang sedang membangun maka hukum menjadi suatu sarana yang tidak dapat diabaikan begitu saja dalam proses pembangunan.

Selanjutnya, pemaknaan terhadap hukum adalah tidak hanya sekedar keseluruhan kaidah-kaidah dan asas-asas, tetapi juga institusi-institusi (kelembagaan) serta menyangkut pula proses-proses yang mengakibatkan kaidah-kaidah dan asas-asas dapat diwujudkan dalam kenyataan, atau hukum sebagai kaidah sosial, tidak lepas dari

⁸⁾ F.C. von Savigny, sebagaimana dikutip oleh Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, (Bandung : Penerbit Mandar Maju, 1999), hlm.26 – 27.

⁹⁾ Ibid.

¹⁰⁾ Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi Dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, (Bandung : Penerbit Binacipta, 1986), hlm.11 -12.

nilai (*values*) yang berlaku di suatu masyarakat, bahkan dapat dikatakan bahwa hukum itu merupakan pencerminan daripada nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat¹¹⁾.

Kini di saat era reformasi, dengan meninggalkan pendekatan lama yang telah menempatkan hukum sebagai bagian dari sistem politik dalam proses pembangunan, maka melalui paradigma baru yaitu pembangunan hukum yang aspiratif terhadap perkembangan hak asasi manusia sehingga mengakibatkan adanya tuntutan terhadap pandangan yang berorientasi pada supremasi hukum, tuntutan terhadap partisipasi rakyat dalam kehidupan publik. Pembangunan bidang hukum dalam era reformasi telah menitikberatkan pada pendekatan kesejahteraan serta mulai mengurangi atau meminimalisasikan pendekatan keamanan, oleh sebab itu telah ditetapkan pembagian pembangunan bidang hukum yang meliputi 3 (tiga) bidang yaitu¹²⁾ :

- a. Bidang hukum yang berorientasi kepada pembangunan bidang ekonomi yang bersifat "*market-oriented*";
- b. Bidang hukum yang berorientasi kepada pembangunan bidang politik; dan
- c. Bidang hukum yang berorientasi kepada pembangunan bidang sosial.

Hukum sudah sewajarnya didudukan kembali pada tataran filosofisnya yang luhur, disesuaikan dengan tujuan dan fungsinya sebagaimana yang telah diamanatkan agar dapat tetap berpihak pada kepentingan masyarakat, dan keadilan menjadi pengharapan yang hakiki dari institusi hukum sebab hukum merupakan institusi sosial yang tujuannya untuk menyelenggarakan keadilan dalam masyarakat, dan sekarang di masa reformasi hakikat keadilan dalam tujuan hukum harus benar-benar mampu diwujudkan dalam proses bekerjanya hukum agar masyarakat pencari keadilan tidak lagi memandang skeptis terhadap hukum, meskipun kita akui bersama bahwa masyarakat terkadang memiliki rasa ketidakpercayaan yang mendalam terhadap hukum disebabkan proses penegakan hukum yang tersendat-sendat. Sikap terhadap pemaknaan hukum meskipun diselimuti dengan ketidakberdayaan hukum bilamana telah berhadapan

¹¹⁾ Ibid, hlm.8.

¹²⁾ Romli Atmasasmita, *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia & Penegakan Hukum*, (Bandung : Penerbit Mandar Maju, 2001), hlm.21.

dengan kekuasaan maka kita masih tetap berharap bahwa hukum dalam pembangunan dapat difungsikan untuk kesejahteraan rakyat, dengan catatan penguasa-penguasa yang memberikan penafsiran terhadap hukum memiliki nurani yang mampu berjalan dan berjuang bersama-sama untuk kemakmuran masyarakat secara keseluruhan.

B. Perubahan Paradigma Pembangunan Nasional : *Upaya Mengkritisi Norma Hukum*

Paradigma pembangunan ekonomi era Orde Baru adalah pembangunan ekonomi yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi setinggi-tingginya, sebagaimana tergambar dalam konsep pembangunan pemerintahan Orde Baru yang dikenal dengan trilogi pembangunan, terdiri dari stabilitas nasional yang sehat dan dinamis, pertumbuhan ekonomi tinggi dan pemerataan hasil-hasil pembangunan. Stabilitas sosial politik (ketertiban dan keamanan) serta pembangunan ekonomi (orientasi pertumbuhan ekonomi) menjadi prioritas utama setelah belajar dari pengalaman sejarah masa Orde Lama.

Sejarah mencatat bahwa pengalaman sosial politik selama masa Orde Lama sangat tidak kondusif dalam upaya mendukung pembangunan nasional. Benturan-benturan kepentingan politik berlangsung dengan sengit dan berdampak pada ketidakstabilan situasi sosial politik sehingga mengganggu kinerja pemerintahan, kabinet jatuh bangun dan hanya berumur jagung sangat singkat. Masa tersebut berlangsung antara tahun 1945 – 1966, akibatnya dari kondisi tersebut yaitu runtuhnya sendi-sendi perekonomian nasional, hal ini sebagai dampak lanjutan dari jargon bahwa politik sebagai panglima.

Awal pulihnya stabilitas sosial politik oleh pemerintah Orde Baru, sebagai langkah maju bagi dimulainya pembangunan ekonomi dengan mengusung tinggi-tinggi isu pertumbuhan ekonomi sebagai panglima yang berada di depan dalam langkah awal pembangunannya. Kita memang tidak dapat memungkiri kenyataan bahwa dari sisi pertumbuhan ekonomi maka pemerintahan Orde Baru nampaknya telah berhasil dengan

baik, sejak Pelita I sampai Pelita V dalam kurun waktu 25 tahun (1969 – 1994) ekonomi nasional telah tumbuh mengagumkan dengan rata-rata pertumbuhan hampir mencapai 7% per-tahun¹³⁾ dan sekaligus mampu mensejajarkan posisi Indonesia di mata dunia sebagai negara berpenghasilan menengah. Keberhasilan tersebut ternyata tidak sepenuhnya merupakan keberhasilan yang berpihak pada rakyat banyak sebab keberhasilan pertumbuhan ekonomi yang mencapai 7% per-tahun, ternyata tidak diikuti dengan segi pemerataannya kepada seluruh masyarakat, hanya sebagian kecil saja yang menikmati hasil pembangunan. Perlu dicatat dalam hal ini bahwa pelaksanaan pembangunan yang terlalu mengejar target pertumbuhan ekonomi yang tinggi tetapi tanpa adanya dan mengabaikan pemerataan hasil pembangunan maka akan memberikan dampak negatif yang muncul ke permukaan yaitu kesenjangan ekonomi, kemiskinan, merembaknya konglomerasi besar sebagai hasil dari fasilitas yang diberikan oleh penguasa, korupsi, kolusi dan nepotisme.

Konsep pembangunan ekonomi strategi pembangunan dari atas (*top-down strategy*), berpijak pada konsep pertumbuhan (*center of growth*) yang harus diiringi dengan jalannya konsep *trickle down effect* yaitu pembangunan yang dilakukan dari sebagian kecil sektor atau wilayah, secara spontan akan mengucurkan hasilnya ke bawah atau ke sebagian besar sistem lainnya, sehingga tidak heran bila strategi pembangunan model ini pada prakteknya cenderung ke kota, sektor industri padat modal, didominasi oleh teknologi tinggi dan pendekatan proyek-proyek raksasa.

Strategi pembangunan dari atas banyak mendominasi kebijaksanaan-kebijaksanaan pembangunan di negara-negara maju pada umumnya, dan strategi ini kurang cocok untuk diterapkan pada konteks pembangunan negara berkembang. Selain dari faktor *trickle down effect* yang harus berjalan maka perbedaan situasi alam, geografis, lingkungan sosial nampaknya menjadi faktor-faktor lain yang menjelaskan kurang berhasilnya penerapan strategi ini pada konteks pembangunan di negara-negara

¹³⁾ Donald K. Emmerson, *Indonesia Beyond Soeharto Negara, Ekonomi, Masyarakat, Transisi*, (Jakarta : Penerbit Gramedia, 2001), hlm.191.

berkembang, seperti halnya apa yang terjadi pada konsep pembangunan ekonomi di Indonesia.

Kegagalan konsep pembangunan yang menekankan pada aspek pertumbuhan ekonomi dengan *trickle down effect* yang tidak berfungsi menyebabkan terjadinya perubahan orientasi pembangunan ekonomi yang lebih mengedepankan pemberdayaan masyarakat (*empowerment*). Pemihakan dan pemberdayaan masyarakat perlu dipahami sebagai strategi yang tepat untuk menggalang kemampuan ekonomi nasional, sehingga mampu berperan secara nyata dalam meningkatkan ekonomi dan kesejahteraan rakyat.

Pembangunan yang berorientasi pada pemberdayaan memberikan kesempatan kepada setiap anggota masyarakat untuk berperanserta dalam proses pembangunan dengan mendapatkan kesempatan yang sama dan menikmati hasil pembangunan tersebut sesuai kemampuannya, dan sementara itu pada sisi lain dalam lingkungan global yang telah ditandai dengan perubahan mendasar dan cepat mengisyaratkan pula keharusan untuk memberikan perhatian pada kesiapan mengatasi tantangan memasuki era perdagangan bebas. Konsep pemberdayaan sekaligus mengandung konteks pemihakan kepada lapisan masyarakat yang berada di bawah garis kemiskinan.

Orientasi pendekatan pembangunan ekonomi telah mengalami perubahan dengan pemberdayaan dan untuk aspek hukumnya, bahwa hukum yang dikonsepsikan bukan hanya sekedar kumpulan peraturan tingkah laku belaka, tetapi juga manifestasi konsep-konsep, ide-ide dan cita-cita sosial tentang pola ideal sistem pengaturan dan pengorganisasian kehidupan masyarakat. Hal ini dapat tercerminkan dalam konsep atau cita-cita tentang keadilan sosial, kesejahteraan hidup bersama, ketertiban dan demokrasi.

Pola-pola ideal dalam sistem pengaturan dan pengorganisasian kehidupan masyarakat dengan sarana hukum meliputi seluruh aspek kehidupan masyarakat yang menyangkut bidang sosial, budaya maupun hukum, bidang ekonomi dan politik. Dalam konteks ini, maka hukum merupakan pedoman bertingkah laku dalam kehidupan masyarakat, sehingga hukum merupakan kaidah tertinggi yang harus diikuti oleh anggota masyarakat dalam melakukan interaksi sosial.

Hukum memiliki kaitan erat dan memiliki pengaruh timbal balik dengan pembangunan ekonomi, yang senantiasa menjaga dan mengadakan kaidah-kaidah pengaman, agar pelaksanaan pembangunan ekonomi tidak akan mengorbankan hak-hak serta kepentingan-kepentingan pihak yang lemah maka hanya dengan upaya ini hukum tetap memiliki peranan dalam pembangunan ekonomi.

Masalahnya sekarang, konsep hukum yang bagaimana agar mampu menyesuaikan dengan perubahan orientasi pembangunan ekonomi sehingga hukum dapat menjalankan tugasnya untuk menjaga kebijaksanaan ekonomi dan bisa sekaligus sebagai stabilisator ekonomi.

Pasca lengsernya Soeharto dengan memasuki era reformasi maka rakyat banyak berharap terjadi perubahan-perubahan sosial, yang berparadigma nurani akal budi. Kritisi terhadap hukum khususnya, diharapkan mampu memberikan keadilan yang nyata sehingga kedaulatan berada di tangan rakyat dalam arti yang sebenarnya.

Reformasi dalam pola-pola pikir dan pola-pola tindak masyarakat harus terwujud dan hal ini diaplikasikan dalam kesadaran hukum serta kepatuhan warga masyarakat pada hukum. Jadi koridor-koridor hukum harus dikedepankan bagi semua penyelesaian sengketa yang terjadi pada semua bidang kehidupan masyarakat, dan pada era ini supremasi hukum sebagai panglima dalam gerak pembangunan bangsa.

Penekanan kata “supremasi hukum” sebenarnya lebih ditujukan pada adanya “kesepakatan bersama”. Jadi yang lebih disupremasikan (“diutamakan / diunggulkan”) adalah tatanan hukum yang telah disepakati bersama, karena dalam kehidupan bermasyarakat “hukum” adalah “kesepakatan bersama”. Terlebih “kesepakatan bersama” ini pulalah yang menjadi dasar legitimasi hukum. Tidaklah mudah menetapkan legitimasi dan supremasi hukum apabila didasarkan pada pandangan individual / kelompok masyarakat yang berbeda-beda.

Dilihat dari sisi lain, “supremasi hukum” mengandung makna “supremasi nilai”. Ini berarti, supremasi hukum pada hakikatnya mengandung makna, bahwa dalam berkehidupan kebangsaan harus dijunjung tinggi nilai-nilai substansial yang menjiwai hukum dan menjadi tuntutan masyarakat antara lain: “tegaknya nilai keadilan, kebenaran, kejujuran dan kepercayaan antar sesama”, “tegaknya nilai-nilai kemanusiaan yang beradab dan penghargaan /

perlindungan hak asasi manusia”, “tidak adanya penyalahgunaan kekuasaan / kewenangan”, “tidak adanya praktek favoritisme dan korupsi, kolusi dan nepotisme”¹⁴⁾.

Pada saat kehidupan politik diwarnai dengan isue-isue adanya penghormatan terhadap hak asasi manusia, demokratisasi maka produk hukum yang dibentuk-pun harus mampu mengakomodir isue-isue dimaksud, agar hukum mampu menjalankan fungsinya dalam kehidupan masyarakat. Isue-isue yang lahir tersebut berbasiskan pada kenyataan yang ada dan berkembang dalam masyarakat melalui proses yang panjang, yang semakin lama menumbuhkan proses kesadaran warga masyarakat betapa krusialnya masalah hak-hak asasi manusia yang harus dilindungi dan dihormati setiap warga, serta masalah kebebasan berpendapat dalam batas-batas pertanggungjawaban moral yang pada akhirnya menumbuhkan semangat kehidupan yang demokratis.

Pembangunan hukum¹⁵⁾ sendiri dipandang sebagai upaya mengubah tatanan hukum dengan perencanaan secara sadar dan terarah dengan mengacu masa depan berlandaskan kecenderungan-kecenderungan yang teramati. Jadi pembangunan hukum berarti pembaharuan tatanan hukum yang mencakup 3 (tiga) komponen (subsistem) yaitu¹⁶⁾ :

- 1) Komponen substansi hukum atau sistem makna yuridis yang disebut tata hukum dan terdiri atas tatanan hukum eksternal (perundang-undangan, hukum tidak tertulis termasuk Hukum Adat dan Yurisprudensi), serta tatanan hukum internal (asas-asas hukum) yang melandasi dan mengkoherensikannya (mengutuhkannya).
- 2) Komponen kelembagaan hukum yang terdiri atas berbagai organisasi publik dengan para pejabatnya (legislatif, eksekutif dan yudikatif).
- 3) Komponen budaya hukum yang mencakup sikap dan perilaku para pejabat dan warga masyarakat berkenaan dengan komponen-komponen lainnya dalam proses-proses penyelenggaraan kehidupan masyarakat ber hukum.

¹⁴⁾ Barda Nawawi Arief, *Pokok-Pokok Pemikiran Supremasi Hukum (Dari Aspek Kajian Yuridis)*, (Makalah Seminar Nasional Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang, 27 Juli 2000), hlm.4 - 5.

¹⁵⁾ Kumpulan Karya Ilmiah Menyambut 70 Tahun Prof.Dr.Satjipto Rahardjo, SH. *Wajah Hukum Di Era Reformasi* (Bandung, Penerbit : PT Citra Aditya Bakti, 2000), hlm. 199. Judul Karya Ilmiah : *Praktisi Hukum Dan Perkembangan Hukum* oleh.B. Arief Sidharta

¹⁶⁾ Ibid, hlm.199.

Berdasarkan pada konsep negara hukum maka sudah jelas diperlukan perubahan paradigma dalam pendekatan hukum yaitu bukan lagi menggunakan paradigma kekuasaan semata-mata untuk kelanggengan pemegang kekuasaan tetapi berpijak dan berubah pada paradigma rakyat banyak (kerakyatan), jadi ada pendekatan nurani atau paradigma baru moral akal budi¹⁷⁾ , sehingga pada akhirnya hukum yang akan ditafsirkan benar-benar mencerminkan keberpihakannya pada rakyat.

Berikut ini dicoba untuk menggambarkan bagaimana perubahan paradigma yang dapat dilakukan dalam pendekatan hukum tersebut sehingga dapat diwujudkan konsep hukum yang benar-benar berada dan berpihak kepada kepentingan rakyat banyak dengan alasan tekanannya pada moral akal budi, sebagaimana dinyatakan oleh Satjipto Rahardjo¹⁸⁾ dan mengenai perubahan paradigmatik dengan perincian karakteristiknya adalah :

Paradigma Lama (Kekuasaan)	Paradigma Baru (Moral Akal Budi)
Kekuasaan-Kekuatan	Moral – Akal Budi
Monolitik	Pluralisme
Sentralisme	Desentralisme
Regimentasi	Demokrasi
Absolutisme	Masyarakat Sipil
Intoleransi	Otentisitas
Heterotelik	Ototelik
Otoritarian	Profesionalisme

¹⁷⁾ Kumpulan Tulisan Editor Selo Soemardjan, *Memuju Tata Indonesia Baru*, (Jakarta, Penerbit : PT Gramedia Pustaka Utama, 2000), hlm.331. Judul Karya Ilmiah : *Reformasi Hukum Indonesia* oleh Satjipto Rahardjo

¹⁸⁾ Ibid, hlm. 331.

Perubahan paradigma diperlukan pada saat ini karena kondisi masyarakat yang telah berubah, struktur sosial masyarakat berubah seiring berkembangnya isue-isue hak asasi manusia, demokratisasi, pembangunan berwawasan lingkungan hidup yang telah disadari masyarakat sebagai kebutuhan yang harus dipenuhi dalam setiap gerak pembangunan masyarakat. Hukum dengan demikian, ditekankan pada membentuk pola perilaku yang bermoralitas, memiliki nurani tentang nilai-nilai keadilan bagi terwujudnya kepastian hukumnya, tanpa adanya perubahan dalam paradigma hukum maka kita kembali ke masa lalu (Orde Baru) pada saat hukum tidak lagi mampu mengantisipasi untuk mengakomodir kebutuhan-kebutuhan sosial masyarakat, tetapi hukum digunakan dengan karakteristik represif dan paradigma yang kental dengan kekuasaan.

Ada beberapa acuan pokok yang menjadi titik tolak dari dan mengapa perubahan-perubahan begitu cepat terjadi dalam tatanan sosial-budaya, hukum dan masyarakat sehingga menyebabkan diperlukannya perubahan paradigma yaitu :

1. Bangkitnya kehidupan demokratisasi dan penghargaan terhadap martabat rakyatnya serta adanya perlindungan bagi hak asasi manusia; dan
2. Penegakan kembali supremasi hukum, dalam konteks supremasi bagi kepentingan rakyat banyak bukan untuk kepentingan pemegang tampuk kekuasaan semata-mata.

C. Fungsi Hukum dalam Pembangunan Masyarakat

1. Pendekatan Sosiologis terhadap Hukum

Bila kita telaah antara hukum dan masyarakat dan dikorelasikan maka variabel mana yang akan mempengaruhi variabel lainnya atau dengan kata lain, apakah hukum itu mempengaruhi masyarakat ataukah justru sebaliknya masyarakat yang dapat mempengaruhi hukum, untuk dapat memberikan jawaban yang pasti tentang hal ini akan sulit sebab masing-masing berargumentasi dengan landasan pikiran yang benar. Satu

hal yang pasti bahwa hukum tersebut tetap berpijak pada jiwa masyarakat yang merupakan basis sosialnya, tempat hukum itu tumbuh dan berkembang.

Bila kita melakukan pendekatan sosiologis terhadap hukum maka akan terlihat bagaimana pengaruh timbal balik yang ada antara hukum dengan gejala-gejala sosial lainnya seperti hukum dengan kelompok-kelompok sosial, hukum dengan lembaga-lembaga sosial, hukum dengan stratifikasi sosial, hukum dengan kekuasaan dan wewenang, hukum dengan interaksi sosial, hukum dengan perubahan-perubahan sosial, hukum dengan masalah sosial¹⁹⁾. Jadi analisis hukum meninjaunya dari segi-segi aturan sosial, peranan hukum dalam membentuk aturan sosial, sosial-kontrol, organisasi sosial dan perubahan-perubahan sosial.

Sebagaimana telah dinyatakan bahwa hukum tidak mungkin lepas dari masyarakat, sehingga aspek sosiologi akan memiliki peran sebab sebagai ilmu sosial yang obyeknya adalah masyarakat sebagaimana halnya dengan ilmu-ilmu sosial lainnya, masyarakat yang dilihat dari sudut hubungan antar manusia, dan proses yang timbul dari hubungan manusia di dalam masyarakat.

Dalam kehidupan yang serba kompleks dan modern seperti saat sekarang ini, maka hampir semua seluk beluk gerak kehidupan masyarakat akan diatur oleh peraturan, sampai kehidupan yang sangat pribadipun maka tidak akan terlepas dari peraturan. Hal ini maka mengandung pesan bahwa hukum benar-benar digunakan secara efisien dan efektif untuk mengatur masyarakat. Akibatnya, orang tidak cukup hanya mengeluarkan peraturan-peraturan secara formal saja sebab ada faktor lain yang harus diperhatikan yaitu faktor sosial yang turut berperan dalam rangka pembentukan suatu peraturan. Bagi kepentingan memahami pengaruh faktor sosial inilah maka diperlukan ilmu-ilmu sosial

¹⁹⁾ Otje Salman, *Sosiologi Hukum Suatu Pengantar*, (Bandung : Penerbit Armico, 1987), hlm. 14-15.

seperti halnya sosiologi²⁰⁾.

Studi hukum yang demikian, beranggapan bahwa hukum sebagai suatu sub sistem yang merupakan bagian dari sistem sosial sebagai keseluruhan, sehingga hukum pada satu sisi dapat dipengaruhi oleh sub sistem sosial lainnya. Hukum ditekankan pada hubungannya dengan kondisi-kondisi geografis dan sosial, di sini hukum dilihat sebagai gejala yang dipengaruhi oleh gejala-gejala lain. Jadi ada pengaruh timbal balik antara proses sosial dengan hukum.

Tampaklah selama tiga dasawarsa terakhir, akibat pengaruh empirisme dan pesona terhadap aspek-aspek sosiologis dalam bidang hukum, para sarjana hukum Indonesia kehilangan kepercayaan diri sendiri, dan membiarkan orang dari disiplin ilmu yang lain menilai, apakah suatu kegiatan di bidang ilmu hukum merupakan penelitian yang berbobot ilmiah atau tidak²¹⁾.

Tujuan dari penerapan teknik-teknik sosiologi dalam memecahkan masalah-masalah hukum adalah²²⁾ :

- a. Tujuan penerapan teknik-teknik sosiologi dalam memecahkan masalah hukum ialah untuk menunjukkan bahwa teknik-teknik sosiologi dan metode-metode evaluasinya memiliki nilai-nilai cognitive, jika teknik-

²⁰⁾ Adanya kesadaran yang demikian itu akan membawa kita untuk lebih memahami kehidupan masyarakat dan membuat kita lebih mampu memecahkan problema-problema sosial, politik dan ekonomi. Sebenarnya pendirian bahwa gejala sosial hanya dapat dipahami dengan mempelajari bekerjanya peristiwa sebab dan akibat dalam masyarakat pernah dinyatakan oleh Montesquieu dalam pokok tesisnya. Ia menyatakan bahwa hukum manusia tidak lain adalah hasil akhir dari bekerjanya berbagai faktor, seperti adat kebiasaan setempat serta lingkungan fisik di sekitar. Untuk dapat memahami bekerjanya berbagai faktor tersebut, perlu bantuan dari ilmu pengetahuan yang non yuridik. Oleh karena hakikat Ilmu Pengetahuan Sosial adalah bersifat deskriptif yaitu memaparkan apa adanya dan tidak mengemukakan apa yang seharusnya. Hal ini sangat berbeda dengan ilmu pengetahuan hukum yang hakikatnya adalah normatif dan evaluatif, lihat dalam Esmi Warassih Pujirahayu, Pertautan Ilmu Pengetahuan Sosial Dengan Ilmu Pengetahuan Hukum, (Majalah Masalah-Masalah Hukum No.05, FH Undip Semarang, Tahun XIV – 1984), hlm.44 – 45.

²¹⁾ Sunaryati Hartono, Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20, (Bandung : Penerbit Alumni, 1994), hlm.133.

²²⁾ Adam Podgorecki - Christopher J. Whelan, Pendekatan Sosiologis Terhadap Hukum, (terjemahan Widyaningsih Kartasapoetra), hlm.3. Lihat lebih lanjut Mochtar Kusumaatmadja, Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional, (Bandung : Penerbit Binacipta, 1986); hlm.4. Seorang ahli hukum di suatu masyarakat yang sedang membangun harus mengetahui interaksi antara hukum dengan faktor-faktor lain dalam perkembangan masyarakat, terutama faktor-faktor ekonomi dan sosial. Cara pemakaian hukum demikian mengharuskan diadakannya analisa fungsional dari pada sistem hukum sebagai keseluruhan dan dari pada kaidah-kaidah dan lembaga-lembaga sosial tertentu.

teknik dan metode tersebut didasarkan atas asumsi-asumsi teoritis yang sudah diketahui. Walaupun teknik-teknik dan metode-metode sosiologi bisa dimanfaatkan untuk menjelaskan tentang hukum dan pengaruhnya terhadap kehidupan sosial masyarakat (karena kemampuannya untuk menganalisa efek-efek sosial dari penerapan suatu hukum), maka supaya kita bisa mendapatkan suatu hasil atau suatu perspektif yang baru, teknik-teknik dan metode-metode tersebut harus digunakan untuk menguji kemungkinan-kemungkinan dari teori-teori lain yang sebelumnya telah digunakan untuk menganalisa permasalahan di atas. Prinsip ini merupakan sesuatu hal yang tak boleh diabaikan. Walaupun saat ini kita merasa gembira dengan diterapkannya teknik-teknik dan metode-metode sosiologi dalam menganalisa masalah hukum (walaupun sering terjadi salah penggunaan), prinsip di atas masih sering ditolak atau diabaikan oleh para ahli sosiologi. Akibatnya, banyak berbagai hasil penelitian yang diajukan tidak memiliki suatu kerangka teoritis, dan terfragmentasi (terputus-putus) serta terorientasi dalam arah yang berbeda-beda sehingga hasil penelitian tersebut hanya memiliki sedikit nilai tambah atau bahkan tidak ada sama sekali bagi perkembangan disiplin ilmu hukum maupun disiplin ilmu-ilmu sosial sendiri;

- b. Tujuan lainnya ialah untuk memperlihatkan bahwa pendekatan-pendekatan untuk menganalisa masalah-masalah hukum tidaklah semata-mata mengandalkan kepada teori-teori hukum belaka. Memang, penyusupan perspektif sosiologi terhadap studi tentang hukum adalah merupakan suatu perkembangan yang baru. Mungkin hal tersebut hanyalah bersifat kebutuhan, tetapi peristiwa yang bersifat kebetulan tersebut tidaklah selalu bersamaan dengan kebutuhan dasar dari studi hukum yang bersifat teoritis dan empiris; dan
- c. Untuk menunjukkan bahwa untuk memahami secara lengkap suatu sistem hukum dan hubungannya dengan suatu sistem sosial, diperlukan suatu perspektif teoritis yang multi dimensional, yaitu suatu "Totalitas dari teori-teori sosiologi".

Pentingnya mengkaji terhadap hukum secara sosiologis dengan alasan adanya perbedaan antara ketentuan-ketentuan hukum di satu sisi dan beroperasinya atau dioperasikannya ketentuan-ketentuan itu di sisi yang lain. Adanya perbedaan tersebut

dapat pula dilihat sebagai ketidak-sesuaian yang terdapat di antara norma-norma hukum serta masalah-masalah yang diaturnya oleh hukum²³⁾, sehingga akan menunjuk pada perubahan-perubahan sosial yang terjadi dalam masyarakat yang bersangkutan.

Dalam penglihatan yang demikian ini bisa bahkan mudah terjadi ketidakcocokan antara kaidah hukum, dengan kenyataan yang berlaku dalam masyarakat sehingga tidak mustahil terjadi pelaksanaan hukum yang jauh dari cita dan citra masyarakat.

Hukum pada akhirnya dihadapkan pada perubahan-perubahan sosial karena berdasarkan fungsinya sebagai mekanisme pengendalian sosial maka hukum harus mampu bekerja dengan menemukan caranya sendiri untuk mewujudkan tertib masyarakat. Keadaan ini dapat membangkitkan berbagai macam sikap, yaitu²⁴⁾ :

1. Sikap aktif, berupa protes atau perlawanan;
2. Sikap pasif, berupa sikap acuh atau sinis terhadap keadaan; dan
3. Mencoba untuk mengerti dan memperoleh penjelasan bagi keadaan yang demikian itu.

Untuk keperluan memahami bagaimana proses bekerjanya hukum dalam masyarakat sehubungan dengan sikap yang telah dilakukan oleh masyarakat maka jelas memerlukan suatu pendekatan dan pemahaman hukum secara sosiologis.

2. Kesadaran dan Kepatuhan terhadap Hukum

Dalam informasi sehari-hari orang dapat mengetahui kejadian dan perbuatan-perbuatan yang dapat dikategorikan sebagai pelanggaran-pelanggaran hukum yang akibatnya menimbulkan terjadinya korban ataupun kerugian-kerugian, baik pada individu maupun masyarakat. Timbul kesan yang menarik, seakan-akan telah terjadi

²³⁾ Setiap peraturan hukum itu ditujukan untuk mengatur suatu masalah tertentu. Masalah yang diatur ini dapat dipecah dalam aspek kuantitas, sifat-sifat hubungan dan bidang, dengan demikian setiap masalah itu dapat dikenali dalam berbagai aspeknya tersebut, lihat lebih lanjut Satjipto Rahardjo, *Pemanfaatan Ilmu-Ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum*, (Bandung : Penerbit Alumni, 1977), hlm.81.

²⁴⁾ Ibid.83.

ironi sebab pelanggaran-pelanggaran hukum itu justru terjadi di tengah-tengah kesibukan kita dalam masyarakat yang sedang membangun.

Dipandang dari satu sudut maka gejala-gejala pelanggaran hukum dapat ditafsirkan sebagai indikasi bahwa sampai saat ini, dalam proses pembangunan belum sepenuhnya masyarakat memiliki kesadaran hukum yang memadai jika tidak disebutnya masih rendah. Implikasi lebih lanjut dari kondisi yang demikian menuntut adanya pembinaan serta peningkatan dan pengembangan kesadaran hukum.

Dalam batasan pengertian yang luas, kesadaran hukum ialah potensi memasyarakat dan membudaya dengan kaidah-kaidah mengikat dan dapat dipaksakan²⁵⁾. Di dalam masyarakat selalu terjadi perkaitan kerjasama dan perbenturan sistem nilai dan kepentingan, demikian pula dengan kesadaran hukumnya.

Kesadaran hukum bersifat relatif dalam isinya maupun kekuatannya terhadap waktu dan tempat, dan berlangsung dalam proses pembentukannya, perkembangan dan kestabilannya untuk kemudian berubah dengan pembaharuan lagi. Sebagai batasan yang khusus dapat diartikan tentang kesadaran hukum itu sebagai potensi atau daya yang mengandung²⁶⁾ :

- a. Persepsi, pengenalan, ketahuan, ingatan dan pengertian tentang hukum, termasuk konsekuensi-konsekuensinya;
- b. Harapan, kepercayaan bahwa hukum dapat memberi sesuatu kegunaan serta memberi perlindungan dan jaminannya dengan kepastian dan rasa keadilan;
- c. Perasaan perlu dan butuh akan jasa-jasa hukum, dan karena itu sedia menghormatinya;
- d. Perasaan khawatir dan takut melanggar hukum, karena jika dilanggar maka sanksi-sanksinya dapat dipaksakan; dan
- e. Orientasi, perhatian, kesanggupan, kemauan baik, sikap dan kesediaan serta keberanian mentaati hukum dalam hak maupun kewajibannya, karena kebenaran, keadilan dan kepastian hukum itu adalah kepentingan umum.

²⁵⁾ Achmad Sanusi, *Pengantar Ilmu Hukum Dan Pengantar Tata Hukum Indonesia*, (Bandung : Penerbit Tarsito, 1984), hlm.227.

²⁶⁾ Ibid, hlm.227.

Kesadaran hukum masyarakat merupakan semacam jembatan yang menghubungkan antara peraturan-peraturan hukum dengan tingkah laku hukum anggota masyarakat. Lawrence Friedman menyebut sebagai kultur hukum yaitu nilai-nilai, sikap-sikap yang mempengaruhi bekerjanya hukum²⁷⁾.

Kesadaran hukum pada dasarnya berkisar pada diri warga masyarakat sebagai faktor yang dapat menentukan bagi efektivitas ketentuan hukum. Masalah kesadaran hukum ini lahir dalam proses penerapan dari hukum positif, dalam kerangka proses tersebut timbul masalah karena adanya ketidaksesuaian antara dasar legalitas suatu ketentuan dengan kenyataan-kenyataan yang dihadapinya (dipatuhi atau tidak dipatuhinya hukum positif tersebut).

Jadi kesadaran tersebut telah begitu menjiwai dan mendarah daging sehingga memiliki kekuatan yang lebih besar dan kesadaran hukum mengandung unsur nilai yang tentu saja telah dihayati oleh anggota masyarakat sejak kecil serta sudah melembaga dan mendarah daging. Proses pelebagaan tersebut pada akhirnya akan berfungsi sebagai pedoman yang tetap dipertahankan oleh masyarakat serta ditanamkan melalui proses sosialisasi. Selanjutnya, diwujudkan dalam bentuk norma-norma yang merupakan pedoman bagi perilaku anggota masyarakat. Jadi kesimpulannya bahwa perilaku warga masyarakat sebenarnya telah mengandung unsur nilai yang sudah lama dihayati dan dapat mempengaruhi proses bekerjanya hukum dalam masyarakat.

Apabila hukum yang dibentuk tidak sesuai dengan kesadaran dan perasaan hukum masyarakat maka akan timbul reaksi-reaksi yang negatif dari masyarakat dan semakin besar pertentangan antara peraturan dengan kesadaran tersebut maka akan semakin sulit untuk menerapkannya. Penerapan hukum mungkin dapat diberlakukan dengan melalui paksaan, akibatnya dapat meningkatkan biaya-biaya sosial. Sebaliknya, bila peraturan-peraturan tersebut sesuai dengan kesadaran masyarakat, maka masalah-masalah didalam penerapannya mungkin dapat diminimalisirkan atau mungkin hampir tidak ada.

²⁷⁾ Esmi Warassih Pujirahayu, *Pembinaan Kesadaran Hukum*, (Majalah Masalah-Masalah Hukum No.05, FH Undip Semarang, Tahun XIII-1983), hlm.9.

Antara kesadaran hukum dengan perasaan hukum maka keduanya terdapat perbedaan, jika perasaan hukum diartikan sebagai penilaian hukum yang timbul secara serta merta dari masyarakat. Sedangkan, kesadaran hukum akan lebih banyak merupakan perumusan dari kalangan hukum mengenai penilaian tersebut, yang telah dilakukannya melalui penafsiran-penafsiran secara ilmiah²⁸⁾.

Jadi kesadaran hukum sebenarnya merupakan kesadaran atau nilai-nilai yang terdapat di dalam diri manusia tentang hukum yang ada atau tentang hukum yang diharapkan ada. Sebenarnya yang ditekankan adalah nilai-nilai tentang fungsi hukum dan bukan suatu penilaian hukum terhadap kejadian-kejadian yang konkrit dalam masyarakat yang bersangkutan²⁹⁾. Kesadaran hukum adalah konsepsi-konsepsi abstrak di dalam diri manusia, tentang keserasian antara ketertiban dengan ketentraman yang dikehendaki atau yang sepiantasnya³⁰⁾.

Indikator-indikator terhadap kesadaran hukum masyarakat maka dapat diperinci sebagai berikut³¹⁾ :

- a. Pengetahuan tentang peraturan-peraturan hukum;
- b. Pengetahuan tentang isi peraturan-peraturan hukum;
- c. Sikap terhadap peraturan-peraturan hukum; dan
- d. Pola-pola perikelakuan hukum.

Masalah kepatuhan hukum³²⁾ sebenarnya menyangkut pada proses internalisasi dari hukum dan proses ini dimulai pada saat seseorang dihadapkan pada pola

²⁸⁾ Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum Dan Kepatuhan Hukum*, (Jakarta : Penerbit Rajawali, 1982), hlm.152.

²⁹⁾ Ibid, hlm.152.

³⁰⁾ Ibid, hlm.159.

³¹⁾ Ibid, hlm.159.

³²⁾ Didalam sosiologi hukum teori-teori tentang kepatuhan hukum pada umumnya dapat digolongkan kedalam teori paksaan (*dwang theorie*) dan teori konsensus (*consensus theorie*). Teori paksaan bertitik tolak pada asumsi, bahwa penguasa mempunyai monopoli terhadap sarana-sarana paksaan secara fisik yang merupakan dasar bagi tujuan hukum untuk mencapai tata tertib atau ketertiban, paksaan didalam hukum modern pada akhirnya didasarkan pada wewenang *rational-legaal*. Akan tetapi penggunaan paksaan dapat mengurangi kewibawaan wewenang tersebut didalam kenyataannya. Teori konsensus sebenarnya bertitik tolak pada asumsi bahwa suatu sistem hukum tidak akan bertahan lama apabila tak ada dasar legalitasnya. Artinya, apabila warga masyarakat menerima sistem hukum tersebut, maka sistem tadi akan menghasilkan tata tertib dalam pergaulan hidup. Ibid, hlm.232 dan 238.

perikelakuan baru sebagaimana diharapkan oleh hukum, pada suatu situasi tertentu. Awal proses inilah yang disebutnya dengan proses belajar, ditandai dengan adanya suatu perubahan pada pendirian seseorang. Paling penting pada proses ini yaitu penguatan terhadap respon yang diinginkan melalui imbalan dan hilangnya respon-respon terdahulu karena tidak adanya penguatan atau mungkin oleh adanya sanksi yang negatif terhadap perikelakuan tersebut.

Selanjutnya Hoefnagels sebagaimana dikutip Soerjono Soekanto³³⁾ membedakan bermacam-macam derajat kepatuhan hukum sebagai berikut :

1. Seseorang berperikelakuan sebagaimana diharapkan oleh hukum dan menyetujuinya halmana sesuai dengan sistem nilai-nilai dari mereka yang berwenang;
2. Seseorang berperikelakuan sebagaimana diharapkan oleh hukum dan menyetujuinya, akan tetapi dia tidak setuju dengan penilaian yang diberikan oleh yang berwenang terhadap hukum yang bersangkutan;
3. Seseorang mematuhi hukum, akan tetapi dia tidak setuju dengan kaidah-kaidah tersebut maupun pada nilai-nilai dari penguasa;
4. Seseorang tidak patuh pada hukum, akan tetapi dia menyetujui hukum tersebut dan nilai-nilai daripada mereka yang mempunyai wewenang; dan
5. Seseorang sama sekali tidak menyetujui kesemuanya dan diapun tidak patuh pada hukum (melakukan protes).

3. Perilaku Hukum dalam Masyarakat Berkembang

Perubahan atas nilai-nilai yang terjadi dalam masyarakat dengan sendirinya harus diimbangi dengan perubahan pola pikir dan pola tindak sebagai perilaku, yang diharapkan dapat tercapai ketertiban dan rasa keadilan masyarakat. Ketentuan hukum, sudah jelas memiliki peran yang sangat fundamental bagi terciptanya rasa tertib serta rasa keadilan sepanjang ketentuan-ketentuan hukum yang diterapkan sebagai pencerminan dari nilai-nilai yang berlaku di masyarakat, sehingga hukum mampu mengakomodir segala kepentingan anggota masyarakat secara keseluruhan.

Hukum sebagai kaidah sosial, tidak lepas dari nilai (*values*) yang berlaku di suatu masyarakat, bahkan dapat dikatakan bahwa hukum itu merupakan

³³⁾ Ibid, hlm.234.

pencerminan daripada nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat. Hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup (*the living law*) dalam masyarakat, yang tentunya sesuai pula atau merupakan pencerminan daripada nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat itu³⁴⁾.

Perilaku hukum sebagai suatu perilaku yang teratur dengan bertujuan untuk mencapai keserasian antara ketertiban dengan kebebasan yang dimiliki oleh setiap anggota masyarakat, sehingga dapat diduga bahwa setiap perilaku yang sesuai dengan hukum dapat dijadikan kriteria adanya derajat kepatuhan atau ketaatan terhadap ketentuan hukum yang cukup memadai.

Dugaan tersebut sesuai dengan kenyataan jika ditelaah mengapa warga masyarakat berperilaku menurut hukum, akibatnya perilaku hukum akan identik dengan kepatuhan hukum walaupun terhadap asumsi tersebut masih dapat diperdebatkan kembali, sebab ada pendapat bahwa perilaku hukum juga lebih dari soal patuh dan tidak patuh. Perilaku hukum akan lebih ke soal menggunakan (*use*) atau tidak menggunakan (*not use*)³⁵⁾ daripada soal mematuhi dan tidak mematuhi sebagai ilustrasi terhadap argumen ini dapat diberikan contoh bila melakukan aktivitas industri maka perusahaan harus memiliki dan dilengkapi dengan Amdal sehingga sesuai dengan ketentuan-ketentuan tentang lingkungan hidup, ini adalah perilaku hukum.

Perilaku hukum adalah perilaku yang dipengaruhi oleh aturan, keputusan, perintah atau undang-undang yang dikeluarkan oleh pejabat dengan wewenang hukum. Jika berperilaku secara khusus atau mengubah perilaku secara khusus

³⁴⁾ Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, (Bandung : Penerbit Sinar Baru), hlm.8.

³⁵⁾ Lawrence M. Friedman, *American Law An Introduction (Hukum Amerika Sebuah Pengantar)* (terjemahan Wishnu Basuki), (Jakarta : Penerbit Tatanusa, 2001), hlm.281. Ada contoh yang jelas, bila kehidupan rumah tangga sepasang suami isteri sudah tidak harmonis lagi, mereka bisa mempertimbangkan untuk bercerai. Jika mereka sepakat bercerai, pengadilan akan membubarkan perkawinan mereka, membagi harta kekayaan sesuai pembagiannya, mengeluarkan perintah pemeliharaan anak jika mempunyai anak, dan seterusnya. Jelas sekali, semua aktivitas ini – pergi ke pengadilan dan minta cerai adalah perilaku hukum. Pasangan suami isteri tersebut memang telah mengikuti prosedur formal dan aturan, namun kita tidak bisa mengatakan bahwa mereka “mematuhi” hukum. Hukumnya tidak memerintahkan siapapun untuk bercerai, hukumnya hanya menjelaskan kepada kita bagaimana melakukan perceraian jika kita ingin. Jadi, dalam hal ini tidaklah masuk akal bila menekankan soal patuh atau tidak patuh pada hukum. Kita harus lebih ke soal menggunakan (atau tidak menggunakan) hukum perceraian.

karena diperintahkan hukum atau karena tindakan pemerintah atau amanat atau perintah dari pemerintah atau dari sistem hukum atau dari pejabat di dalamnya, inilah perilaku hukum³⁶⁾.

Perilaku hukum dapat digunakan sebagai indikator terhadap masalah kesadaran hukum masyarakat sebagaimana yang tercantum dalam indikator pola-pola perikelakuan hukum (*legal behavior*)³⁷⁾, sebab adakalanya suatu ketentuan hukum sebagian besar dipatuhi dan ada pula yang tidak sepenuhnya dipatuhi. Akibatnya, bagaimana perilaku hukum dalam masyarakat pada kondisi dengan derajat kepatuhan yang berbeda-beda dan hal ini berkaitan dengan tingkat kesadaran hukum anggota masyarakat yang bersangkutan, sehingga pada dasarnya antara kesadaran hukum dan kepatuhan hukum jelas saling berhubungan dengan erat, yang tentu saja tidak terlepas dari keadaan perilaku hukum masyarakatnya.

Masalahnya sekarang faktor apa, yang dapat mempengaruhi perilaku hukum bahwa pertama-tama faktor komunikasi hukum dan selanjutnya faktor pengetahuan hukum maka hal inilah yang sangat penting.

Salah satu sumber bagi tidak ditaatinya suatu peraturan adalah faktor inkonsistensi dalam pelaksanaan hukum di samping faktor komunikasi hukumnya juga³⁸⁾.

Dalam masyarakat yang sedang berkembang, layaknya Indonesia maka terhadap perilaku hukum masih selalu dipengaruhi oleh faktor sikap paternalistik, bagaimana masyarakat membutuhkan figur sebagai tauladan yang dapat memberikan contoh yang baik dalam berperilaku dan dalam pola pikir yang dikembangkan sebab pada saat perilaku hukum hendak dibentuk tidak akan terlepas dari faktor sikap paternalistik tersebut, sehingga keteladanan sebagai prasyarat mutlak agar dipercaya, dihargai dan dipanuti oleh masyarakat sehingga dapat memulihkan kepercayaan rakyat terhadap hukum.

³⁶⁾ Ibid, hlm.280.

³⁷⁾ Soerjono Soekanto, op.cit, hlm.159.

³⁸⁾ Esmi Warassih Pujirahayu, op.cit, hlm.13.

4. Fungsi Hukum dalam Proses Pemberdayaan Hukum

Bilamana menelaah tentang fungsi hukum maka dikembalikan pada pertanyaan mendasar yaitu apakah tujuan hukum itu. Diakui bahwa eksistensi hukum tidak terlepas dari proses-proses sosial yaitu bagaimana perilaku manusia berinteraksi dan berkomunikasi dengan sesamanya sehingga hukum akan terlibat dalam proses tersebut dan hukum memberikan makna terhadap fakta-fakta sosial yang dihadapinya. Fakta sosial pada hakikatnya³⁹⁾ adalah sejumlah realitas yang terwujud sepanjang berlangsungnya interaksi-interaksi antar-manusia di dalam kehidupan sosialnya. Dengan perkataan lain, fakta sosial itu bukanlah sesuatu yang objektif yang eksis 'di luar sana', melainkan suatu konstruksi yang berada di dalam ranah subjektivitas manusia yang tengah berinteraksi.

Keberadaan hukum yang menghadapi perubahan sosial dalam masyarakat karena proses pembangunan maka fungsi hukum yang paling konservatif adalah hukum bersifat memelihara dan mempertahankan apa yang telah dicapai, jadi hukum merupakan alat untuk memelihara ketertiban dalam masyarakat. Fungsi yang demikian tetap diperlukan oleh setiap masyarakat, termasuk pula masyarakat yang sedang melaksanakan pembangunan. Alasannya, sebab dalam masyarakat yang sedang membangun terhadap hasil-hasil yang diperolehnya harus dipelihara, dilindungi dan diamankan dari gangguan.

Kenyataannya dalam masyarakat yang sedang membangun, dengan segala perubahan-perubahan yang terjadi dalam tatanan nilai maka terhadap hukum fungsinya tidak akan cukup berhenti hanyalah sebatas memelihara ketertiban saja karena hukum dalam menghadapi realitas sosial yang berubah cepat maka hukum harus mampu memiliki upaya yang dapat membantu proses perubahan dalam masyarakat tersebut.

Pada saat telah mengerasnya isu *civil society* atau masyarakat sipil, masyarakat madani, masyarakat beradab atau masyarakat berbudaya, masyarakat warga maka

³⁹⁾ Sutandyo Wignjosoebroto, *Permasalahan Paradigma Dalam Ilmu Hukum*, (Yogyakarta : Wacana Jurnal Ilmu Sosial Transformatif edisi 06 Tahun II, 2000), hlm.17.

hukum harus mampu menjalankan fungsinya sesuai dengan perubahan kondisi masyarakatnya tersebut.

Masyarakat madani atau masyarakat sipil dapat didefinisikan⁴⁰⁾ merujuk pada masyarakat yang terdiri atas berbagai institusi non pemerintah yang otonom dan cukup kuat untuk dapat mengimbangi negara. Mengimbangi, artinya bahwa masyarakat memiliki kemampuan untuk menghalangi atau membendung negara dalam mendominasi kehidupan masyarakatnya atau dominasi negara atas individu-individu, tetapi konsep ini tidak mengabaikan akan peran negara untuk mewujudkan perdamaian dan peran sebagai penengah dalam berbagai konflik kepentingan yang terjadi, yang dapat menghancurkan tatanan sosial secara keseluruhan. Ciri lain yang menonjol pada masyarakat ini yaitu adanya kebebasan individu, posisi individu sebagai aktor sosial yang bebas jadi ada penghargaan atas otonomi individual dan sebagai salah satu prasyarat pokok bagi terwujudnya masyarakat sipil atau masyarakat madani tersebut adalah kehidupan yang lebih demokratis, adanya penghargaan serta penghormatan atas hak-hak asasi manusia.

Bagaimana hukum dapat merepresentasikan fungsinya dalam kondisi masyarakat yang mengalami perubahan menuju era masyarakat sipil maka fungsi yang dijalankan oleh hukum diupayakan untuk mengarah pada menciptakan kondisi-kondisi yang baru atau mengubah apa-apa yang sudah ada sehingga fungsi hukum tidak hanya sekedar sebagai sarana sosial kontrol tetapi juga sebagai sarana untuk mewujudkan masyarakat yang dicita-citakan, dalam hal ini hukum fungsinya telah berubah menuju pada sarana untuk melakukan pembaharuan masyarakat atau *social engineering* yang menyangkut termasuk didalamnya pembaharuan segala pola tindak (perilaku) serta pola pikir dari masyarakat. Jadi fungsi hukum tidak hanya sekedar membentuk, mengarahkan tetapi pada saat-saat tertentu hukum-pun diharapkan mampu menjadi sarana untuk mengubah masyarakat. Hal ini harus sepenuhnya didukung dengan lingkungan

⁴⁰⁾ Gellner sebagaimana dikutip kembali oleh Adi Suryadi Culla dalam, *Masyarakat Madani Pemikiran, Teori, Dan Relevansinya Dengan Cita-Cita Reformasi*, (Jakarta : Penerbit PT RajaGrafindo Persada, 1999), hlm.31.

kehidupan sosial yang cukup konstruktif dan memadai terhadap hukum itu sendiri sehingga adanya kesesuaian dan keselarasan untuk memaknai nilai-nilai yang terdapat dalam masyarakat. Konsep hukum yang demikian perlu didukung sepenuhnya dengan sikap perilaku anggota masyarakat dalam bentuk adanya kesadaran hukum dan kepatuhan hukum.

Pada sisi lain untuk dapat memahami fungsi hukum dalam pembangunan maka akan memiliki 4 (empat) fungsi⁴¹⁾ yaitu :

1. Hukum sebagai pemeliharaan ketertiban dan keamanan;
2. Hukum sebagai sarana pembangunan;
3. Hukum sebagai sarana penegak keadilan; dan
4. Hukum sebagai sarana pendidikan masyarakat.

Jika hukum akan difungsikan sebagai sarana pembaharuan dalam masyarakat sebagaimana dalam konsep *social engineering* maka harus diimbangi melalui proses pemberdayaan terhadap hukum itu sendiri sebab tanpa adanya pemberdayaan hukum maka kita tidak dapat berharap banyak terhadap hukum untuk menjalankan fungsinya sebagai sarana untuk melakukan *social engineering*.

Proses pemberdayaan hendaknya menekankan kepada proses memberikan atau mengalihkan sebagian kekuatan, kekuasaan atau kemampuan kepada masyarakat agar lebih berdaya dan mendorong atau memotivasi individu sehingga mempunyai kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan apa yang menjadi pilihan hidupnya melalui proses dialog. Pemberdayaan merupakan suatu kekuatan untuk dapat akses terhadap sumber-sumber daya yang ada sehingga merupakan pembagian kekuasaan yang adil yang dapat meningkatkan kesadaran masyarakat akan eksistensinya⁴²⁾.

Pemberdayaan hukum akan bertitik tolak pada proses pembentukan hukumnya dan proses penegakan hukumnya, kedua hal tersebut saling berkaitan satu sama lain

⁴¹⁾ C.F.G.Sunaryati Hartono, op.cit, hlm.10.

⁴²⁾ Esmi Warassih Pujirahayu, *Pemberdayaan Masyarakat Dalam Mewujudkan Tujuan Hukum (Proses Tujuan Hukum Dan Persoalan Keadilan)*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Madya Dalam Ilmu Hukum, FH Undip Semarang, 14 April 2001, hlm.28.

sebab proses penegakan hukum yang baik, benar, dan bertanggung jawab dapat dipengaruhi oleh proses pembentukan hukum yang aspiratif, proaktif dan kredibel.

Dalam proses pembentukan hukum tersebut maka partisipasi masyarakat luas perlu untuk mendapatkan perhatian dan ditingkatkan sebagai bagian penting dalam usaha untuk proses sosialisasi hukum secara merata sebagai bagian dari pembentukan komunikasi hukum.

Sedangkan penegakan hukum pada hakikatnya berkaitan dengan suatu upaya penegakan ide-ide, dan konsep-konsep sehingga menjadi kenyataan. Ide-ide yang dimaksud menyangkut tentang keadilan, kapastian hukum serta kemanfaatan sosial, demikian dinyatakan Gustav Radbruch⁴³⁾.

Penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Yang disebut sebagai keinginan-keinginan hukum di sini tidak lain adalah pikiran-pikiran badan pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum itu. Perlunya pembicaraan mengenai proses penegakan hukum ini menjangkau pula sampai kepada pembuatan hukum, kini sudah mulai agak jelas. Perumusan pikiran pembuat hukum yang dituangkan dalam peraturan hukum akan turut menentukan bagaimana penegakan hukum itu dijalankan⁴⁴⁾.

Masalah pokok dari penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut memiliki arti yang netral, sehingga dampak positif atau negatifnya terletak pada isi faktor-faktor tersebut. Faktor-faktor yang dimaksud adalah⁴⁵⁾ :

1. Faktor hukumnya sendiri, yang dalam hal ini akan dibatasi pada undang-undang saja;
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum;
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;

⁴³⁾ Satjipto Rahardjo, *Mengajarkan Keteraturan Menemukan Ketidak-teraturan (Teaching order finding disorder)*, Pidato Mengakhiri Masa Jabatan sebagai Guru Besar Tetap pada Fak. Hukum Universitas Diponegoro, 15 Desember 2000, hlm.15.

⁴⁴⁾ Ibid, hlm.24.

⁴⁵⁾ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta : Penerbit RajaGrafindo Persada, 1993), hlm.5.

4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan; dan
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Faktor-faktor tersebut saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum dan merupakan indikator bagaimana efektivitas penegakan hukum tersebut.

Fungsi hukum itu sendiri bertindak selaku sarana pembaharuan masyarakat, dan hukum diharapkan mampu melakukan *social engineering* untuk itu dalam pemberdayaan hukumnya harus menyangkut pembentukan hukum yang betul-betul mampu bersifat antisipatif terhadap kepentingan masyarakat, mengakomodir nilai-nilai yang berkembang di masyarakat dan yang mampu merespon kepentingan pencari keadilan dalam upaya mengatasi gejolak kepentingan yang timbul, sehingga pada akhirnya dapat mewujudkan penegakan hukum yang adil dan konsisten.

Ketimpangan-ketimpangan dalam proses penegakan hukum di Indonesia pada khususnya, sesungguhnya dapat dikembalikan pada masalah kesenjangan antara proses pembentukan hukum (*law making process*), proses sosialisasi hukum (*law illumination process*) dan proses penegakan hukum (*law enforcement process*). *Output* problematika hukum yang sering unik, krusial dan kontroversial dan terjadi di Indonesia sangat boleh jadi disebabkan oleh ketiga proses tersebut telah mengalami proses disequilibrium yang tidak terpantau secara sistematis, bahkan tidak terkendali secara baik dan bertanggung jawab⁴⁶⁾.

D. Konsep Budaya Hukum : *Bagaimanakah Tinjauan dalam Tataran Penerapannya*

Budaya hukum telah masuk dalam salah satu program pembangunan bidang hukum yaitu terdapat dalam GBHN 1998 sehubungan dengan hal tersebut maka sudah sepatutnya dapat ditumbuhkembangkan ke seluruh masyarakat luas, dan juga di

⁴⁶⁾ Romli Atmasasmita, Op.Cit, hlm.55-56

kalangan aparatur negara, selanjutnya pembangunan di bidang hukum dalam GBHN 1998 lengkapnya sebagai berikut :

Pembangunan di bidang hukum diarahkan pada terwujudnya sistem hukum nasional yang bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang 1945, yang meliputi pembangunan materi hukum, aparatur hukum, sarana dan prasarana hukum, serta budaya hukum sebagai perwujudan negara hukum yang lebih menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia untuk menciptakan kehidupan masyarakat yang tertib, aman, dan tenteram. Pembangunan hukum dilaksanakan melalui pembaharuan hukum dengan tetap memperhatikan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku dan mencakup upaya meningkatkan kesadaran hukum, kepastian hukum, perlindungan hukum, penegakan hukum, dan pelayanan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran dalam rangka penyelenggaraan negara yang makin tertib dan teratur, serta penyelenggaraan pembangunan nasional yang makin lancar.

Budaya hukum sebagaimana dimaksudkan dalam GBHN 1998 tersebut menyangkut perilaku individu, masyarakat luas serta aparatur negara yang dapat mencerminkan timbulnya kesadaran hukum serta kepatuhan hukum.

Ada kerisauan yang mendalam menyangkut masalah bagaimana hukum berfungsi, dan bekerja secara maksimal dalam masyarakat sebab terkadang hal ini menjadi kondisi yang dilematis, di satu sisi hukum positif telah terbentuk tetapi keberadaan hukum tersebut tidak memberikan pengaruh yang berarti bagi kehidupan masyarakat maka hal yang tidak dapat diabaikan begitu saja yaitu peranan dari orang-orang atau anggota masyarakat yang menjadi sasaran dari pengaturan ketentuan hukum itu, dan yang menjalankan hukum positif tersebut. Alasannya, sebab apa yang pada akhirnya menjadi ketentuan hukum dan dijalankan dalam masyarakat banyak akan ditentukan oleh sikap-sikap, pandangan-pandangannya, dan nilai-nilai yang dihayati oleh anggota masyarakat berkenaan dengan hukumnya. Jadi dalam konteks yang demikian akan terfokus pada satu upaya bagaimana sebenarnya hukum itu dijalankan dalam masyarakat, atau bagaimana anggota masyarakat dalam memperlakukan ketentuan hukum.

Kultur hukum, mencakup opini-opini, kebiasaan-kebiasaan, cara berpikir dan cara bertindak, baik dari para penegak hukum maupun dari warga masyarakatnya⁴⁷⁾.

Jadi orang akan mengakui bahwa unsur dari suatu sistem hukum bukan hanya terdiri atas komponen struktur dan substansi saja, sebab masih diperlukan adanya unsur yang lain dan harus dipertimbangkan yaitu budaya hukum yang akan mencakup sikap-sikap bersifat umum dan nilai-nilai yang dapat menentukan untuk bekerjanya sistem hukum yang bersangkutan. Budaya hukum oleh Friedman⁴⁸⁾ dikatakan sebagai "bensinnya motor keadilan", *the legal culture provides fuel for the motor of justice* dan lebih lanjut dirumuskan sebagai sikap-sikap dan nilai-nilai yang ada hubungannya dengan hukum dan sistem hukum, berikut sikap-sikap dan nilai-nilai yang memberikan pengaruh baik positif maupun negatif kepada tingkah laku yang berkaitan dengan hukum, atau dapat diartikan keseluruhan faktor yang menentukan bagaimana sistem hukum memperoleh tempatnya yang logis dalam kerangka budaya milik masyarakat umum.

Budaya hukum dalam hal ini adalah bagian dari perilaku sosial serta nilai-nilai, atau ada pula yang berargumen bahwa titik berat tentang budaya hukum ini adalah terhadap nilai-nilai yang berhubungan dengan hukum dan proses hukum⁴⁹⁾.

Pada akhirnya melalui budaya hukum akan dapat terlihat hukum secara lebih realistis, hukum sebagaimana apa adanya dalam kehidupan masyarakat sehingga dapat diketahui apakah hukum itu digunakan atau tidak dalam kehidupan masyarakat,

⁴⁷⁾ Achmad Ali, Op.Cit, hlm.71.

⁴⁸⁾ Definisi budaya hukum oleh Lawrence M. Friedman dalam *The Legal System A Social Science Perspective*, (New York : Russel Sage Foundation, 1975), hlm.15; dalam *Legal Culture and Social Development*, (Law and Society, Vol.4. No.1 1969), hlm.28-29; dapat dilihat juga dalam Abdurrahman, *Tebaran Pikiran Tentang Studi Hukum Dan Masyarakat*, (Jakarta : Penerbit Media Sarana Press, 1987), hlm.88.

⁴⁹⁾ Daniel S. Lev, *Lembaga Peradilan Dan Budaya Hukum Di Indonesia*, dalam Peters-Koesriani Siswosoebroto, *Hukum Dan Perkembangan Sosial Buku Teks Sosiologi Hukum Buku II*, (Jakarta : Penerbit Pustaka Sinar Harapan, 1988), hlm.193.

termasuk dalam makna ini adalah apakah terdapat kekeliruan dalam penggunaan hukum atau penyalahgunaan hukum dalam kehidupan masyarakat.

Konsep tentang budaya hukum memiliki makna, dengan ruang lingkup yang lebih luas dari ajaran-ajaran tentang "kesadaran hukum" sebagaimana yang sering diperbincangkan orang karena konsep mengenai budaya hukum adalah juga mencakup tentang kesadaran hukum. Jadi di samping kesadaran hukum masih banyak lagi aspek-aspek lainnya yang dapat dimasukkan dalam komponen budaya hukum ini⁵⁰⁾.

Pada masyarakat modern maka Satjipto Rahardjo menyebutnya dengan apa yang dinamakan budaya hukum terbuka⁵¹⁾ sebagai perwujudan dari keadaan masyarakat dengan kebebasannya untuk melakukan pilihan menjadi terbuka, yang mengandung makna masing-masing anggota masyarakat diberi kebebasan untuk menentukan bagaimana ia akan menerima hukum dan lembaga-lembaga yang berlaku baginya. Masyarakat yang sedang mengalami perkembangan maka disebutnya dengan budaya hukum personal⁵²⁾ sebagai perwujudan dari adanya kecenderungan untuk memperlakukan hukum serta lembaganya dengan cara yang mudah dan menurut keinginan diri pribadi. Pada masyarakat tradisional dengan adanya sikap tertutupan sebagai salah satu ciri utamanya maka disebutnya budaya hukum absolut⁵³⁾ sebagai perwujudan dari keadaan masyarakat tradisional yang tidak memberikan kebebasan kepada individu untuk berusaha guna mendapatkan perolehan pribadi, memandang konflik serta berusaha untuk secara mutlak mencapai suasana kebersamaan dan ketenangan dalam masyarakat, bentuk-bentuk budaya hukum tersebut sebagai bentuk-bentuk dari budaya hukum lokal yaitu budaya hukum yang berlaku pada berbagai suku bangsa atau kelompok masyarakat tertentu. Di samping itu pula dikenal adanya budaya hukum umum sebagai budaya hukum yang berlaku secara umum di segenap lapisan

⁵⁰⁾ Soerjono Soekanto, Op.Cit, hlm.153-154.

⁵¹⁾ Satjipto Rahardjo, *Budaya Hukum Dalam Permasalahan Hukum Di Indonesia*, (Ceramah Disampaikan Pada Seminar Hukum Nasional Ke-IV Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, tanggal 26-30 Maret 1979).

⁵²⁾ Ibid.

⁵³⁾ Ibid.

masyarakat seperti halnya budaya hukum Indonesia, walaupun sebetulnya budaya hukum adalah tidak lain dari kumpulan budaya-budaya hukum lokal yang menunjukkan titik-titik persamaan.

Budaya hukum masyarakat juga, cenderung dipengaruhi dengan kentalnya sikap paternalistik di masyarakat. Bagaimana masyarakat kita akan lebih menaruh perhatian lebih pada karakter atau sikap yang ditampilkan oleh mereka (para pemimpin) yang disajikan di hadapan masyarakatnya, sehingga memandang perlu adanya kesinambungan dari keutamaan ketulusan yang memang sebagai prasyarat bagi seorang pemimpin dan kepemimpinannya, bukan pada lahiriah atau duniawi dari sang teladan agar kita bisa menggalinya lebih lanjut sebagai keteladanan dari sikap atau karakter yang murni dan sesungguhnya.

Budaya patrimonial dan paternalistik yang telah terbentuk di masyarakat akan mempengaruhi proses bekerjanya hukum sebab melalui penggunaan hukum secara sadar dan memperbaiki keadaan dari krisis menjadi keadaan yang lebih baik merupakan suatu konsepsi yang modern dalam melihat hukum dan fungsinya. Pada sisi yang lain disadari bahwa hukum tidak bekerja dalam ruangan hampa. Oleh karena itu dapat tidaknya hukum bekerja untuk mencapai tujuan tersebut akan terkait dengan basis sosial dimana hukum itu bekerja. Disinilah kita melihat pentingnya sikap-sikap, pandangan-pandangan serta nilai-nilai sosial dalam menentukan bekerjanya hukum. Hal-hal tersebut biasa disebut sebagai budaya hukum⁵⁴⁾.

Ciri-ciri budaya kita yang paternalistik meminta agar para pemimpin mampu memberikan contoh tentang bagaimana hendaknya penghayatan kita mengenai hukum serta bagaimana kita memperlakukan hukum beserta lembaga-lembaganya dalam masyarakat. Proses interaksi yang terjadi di sini adalah antara sub budaya hukum pemimpin dengan budaya hukum itu sendiri, dalam arti bahwa penerimaan, penghayatan serta perilaku para pemimpin yang sesuai

⁵⁴⁾ Esmi Warassih Pujirahayu, dalam Nugroho Eko Priamoko, Ringkasan Hasil Penelitian Tesis : *Budaya Hukum Hakim Dalam Memutus Perkara Perdata Di Tengah Krisis Ekonomi*, Magister Ilmu Hukum Undip Semarang, 2000, hlm.5.

dengan harapan-harapan hukum akan mendorong diterima serta dijalankannya hukum dengan baik oleh masyarakat⁵⁵⁾.

Memantapkan kehidupan budaya hukum memerlukan dukungan baik dari para pemegang kekuasaan negara (aparatur negara) maupun dukungan dari seluruh masyarakat luas meliputi seluruh strata sosial dalam masyarakat termasuk kelompok pengusaha, organisasi sosial, organisasi kemasyarakatan dan kalangan lembaga swadaya masyarakat. Pemantapan budaya hukum ini bersifat simultan dalam arti terhadap program-program yang telah ditetapkan harus dilaksanakan secara serempak dan berkesinambungan.

Upaya nyata yang dapat dilakukan bagi pembinaan budaya hukum yang diharapkan mampu mendukung bekerjanya hukum dapat dilakukan melalui proses sosialisasi, sehingga memungkinkan dilakukannya penanaman dan penyebaran pengetahuan mengenai hukum, untuk itu harus dikaitkan dengan berbagai penghormatan pada nilai-nilai sosial-budaya yang berlaku dalam masyarakat.

Pembangunan dan pengembangan budaya hukum ditujukan untuk terciptanya ketentraman, serta ketertiban dan tegaknya hukum yang berintikan kejujuran, kebenaran dan keadilan untuk mewujudkan kepastian hukum dalam rangka menumbuhkan dan mengembangkan disiplin nasional⁵⁶⁾.

⁵⁵⁾ Satjipto Rahardjo, Op.Cit.

⁵⁶⁾ Moh. Mahfud MD, *Budaya Hukum Dalam Konteks Reformasi, dalam Beberapa Pemikiran Hukum Memasuki Abad XXI Mengenang Almarhum Prof. Dr.Komar Kantaatmadja, S.H.,LL.M.*, (editor Hendarmin Djarab, Rudi M Rizki, Lili Irahali), (Bandung : Penerbit Angkasa, 1998), hlm. 510

BAB III

DESKRIPSI LATAR LOKASI PENELITIAN

A. Kondisi Sosial Ekonomi Masyarakat Kabupaten Cirebon

1. Pelaku-Pelaku Industri

Kabupaten Cirebon merupakan daerah di Jawa Barat yang secara geografis terletak pada pesisir utara pulau Jawa, secara administrasi disamping berbatasan dengan empat daerah lain di Jawa Barat, seperti Kabupaten Indramayu, Majalengka, Kota Cirebon dan Kuningan juga berbatasan dengan daerah di Jawa Tengah yaitu Kabupaten Brebes (gambar terlampir). Wilayah administrasi Kabupaten Cirebon yang terhampar seluas 990,36 km² terdiri dari 29 wilayah administrasi kecamatan yang tersebar didalamnya sebanyak 412 desa dan 12 kelurahan. Seperti halnya pada daerah-daerah lain di Indonesia yang memiliki karakteristik budaya masyarakat yang sangat beragam, maka fenomena yang sama bahkan dapat ditemui di Propinsi Jawa Barat dan khususnya di Kabupaten Cirebon. Layaknya suatu realitas sosial yang senantiasa terjadi di daerah-daerah lain wilayah negeri ini, maka pengaruh pembangunan dan modernisasi di Kabupaten Cirebon telah membawa pengaruh yang sangat besar dalam segala aspek kehidupan sosial, politik, ekonomi, dan budaya masyarakatnya. Suatu kenyataan yang tidak dapat kita pungkiri bahwa pada akhirnya perubahan yang terjadi akibat arus modernisasi menyebabkan adanya perubahan tata nilai kehidupan masyarakat.

Ada perubahan dalam tata cara pandang masyarakat terhadap sesuatu hal yang cenderung untuk bersikap terbuka dan di satu sisi pola perilaku masyarakat lebih memandang sesuatu hal dari perhitungan-perhitungan ekonomi, sehingga ada pergeseran kecenderungan nilai-nilai akibat perubahan, disadari atau tidak sudah masuk nilai-nilai tatanan kapitalisme dalam kehidupan keseharian masyarakat.

Seperti halnya pada daerah-daerah lain maka Pemerintah Daerah Kabupaten Cirebon melakukan percepatan pembangunan dengan menggenjot potensi-potensi yang di miliki oleh daerah, bagi kebaikan tingkat kesejahteraan, ekonomi dan sosial

anggota masyarakatnya, banyak harapan yang dibebankan pada mekanisme kerja aparaturnegara dan anggota masyarakat menunggu hasil-hasil pembangunan daerah yang telah dilaksanakan tersebut.

Bagi suksesnya pembangunan daerah yang secara nyata dapat dirasakan hasilnya oleh warga masyarakat secara keseluruhan maka potensi daerah dimaksimalkan tetapi seyogyanya turut diperhatikan aspek-aspek lain lingkungan sekitar baik kemampuan daya dukung alam, lingkungan sosial-ekonomi, kondisi nilai-nilai budaya, dan akses masyarakat terhadap proses pembangunan itu sendiri yang mendukung maupun yang mengkritisi terhadap jalannya pembangunan sehubungan dengan mengerasnya isu-isu *civil society*, akuntabilitas publik, transparansi, partisipasi publik sebagai keseluruhan nilai-nilai agung yang harus mampu diejawantahkan dalam proses pembangunan.

Beranjak dari pemikiran tersebut maka keberadaan pelaku-pelaku industri dalam proses pembangunan daerah sebagai satu hal yang sangat diperlukan sekali agar akselerasi pembangunan dapat berjalan dengan baik, untuk itu pemerintah daerah harus mampu memberikan dukungan yang positif bagi perkembangan pelaku-pelaku industri itu sendiri di kemudian hari.

Bagi pelaku-pelaku industri harus mengindahkan nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat yang sekarang sedang mengalami perubahan gradual sebab tanpa ada kepedulian yang mendalam terhadap apa yang terjadi maka dapat menimbulkan masalah-masalah sosial yang mengganggu dan menghambat jalannya pembangunan itu sendiri.

Pelaku-pelaku industri di Palimanan, Kabupaten Cirebon khususnya pabrik semen PT Indocement Tunggal Prakarsa Tbk dan penambangan serta pembakaran kapur tradisional milik warga masyarakat sekitar keberadaannya telah memberikan gambaran yang jelas bagaimana terjadi kesenjangan yang tajam antara pelaku usaha yang ditunjang dengan modal besar dengan pelaku usaha yang bermodalkan terbatas. Suatu deskripsi nyata bagaimana kapitalisme hidup berdampingan dengan ekonomi kecil yang ditunjang dengan nilai-nilai ekonomi kerakyatan sehingga melahirkan

cerita klasik bagaimana yang besar harus menang dari yang kecil, dan bagaimana kapitalisme lebih eksis dibandingkan pelaku ekonomi kecil dengan keterbatasan-keterbatasan.

Pembangunan pabrik semen PT Indocement Tungal Prakarsa Unit Palimanan Kabupaten Cirebon dimaksudkan untuk menunjang kegiatan pembangunan nasional, terutama dalam hal pemasokan bahan bagi kegiatan konstruksi. Pabrik semen tersebut berlokasi di wilayah yang bercirikan pedesaan, meskipun dilalui oleh jalan arteri regional tetapi daerah sekitar pabrik semen ini relatif belum berkembang sebagai daerah perkotaan.

Di sebelah utara areal tapak pabrik dibatasi oleh jalan raya yang berfungsi sebagai jalan arteri regional yang menghubungkan Cirebon dengan kota-kota di bagian selatan dan barat wilayah Jawa Barat, seperti Sumedang dan Bandung. Desa-desa yang berbatasan di sepanjang jalur jalan ini dicirikan oleh kegiatan pembakaran kapur skala kecil yang diusahakan oleh masyarakat setempat secara turun temurun, sebagian besar kegiatan pembakaran kapur rakyat berlokasi di pinggir jalan raya Palimanan di sekitar pabrik semen.

Industri pembakaran kapur rakyat merupakan aktivitas tradisional yang diusahakan sejak lama oleh masyarakat setempat, dan umumnya sebagai sumber pendapatan ganda di luar sektor pertanian. Aktivitas penambangan dan pembakaran kapur rakyat tersebut berada di antara pemukiman di desa-desa sekitar lokasi pabrik semen PT Indocement Tungal Prakarsa yaitu Desa Kedungbunder, Palimanan Barat dan Gempol.

Eksistensi dari kedua pelaku usaha itu, pada dasarnya senantiasa dihadapkan dengan kenyataan adanya ketimpangan dan kesenjangan yang cukup besar terutama bila telah menyentuh aspek-aspek permodalan, sumber daya manusia, penguasaan dan penggunaan teknologi, aspek pemasaran atas produk, kualitas atas produk sehingga dapat berdampak cukup luas bagi kelangsungan usaha.

Dibutuhkan kebijaksanaan pemerintah daerah yang memiliki itikad baik dan berpihak pada ekonomi kecil bagi berlangsungnya aktivitas usaha pembakaran kapur

rakyat tradisional, untuk itu perlu dorongan dan sentuhan-sentuhan manajemen profesional agar mampu tetap eksis di tengah-tengah gelombang ekonomi kapitalisme. Paling tidak geliat yang dapat ditunjukkan pada saat ini memberikan suatu bukti nyata bahwa nilai-nilai ekonomi kerakyatan, tidak sepenuhnya gagal dalam berhadapan dengan kapitalisme yang di masa krisis terbukti mampu tetap eksis sekalipun hidup dengan segala keterbatasan-keterbatasan terutama masalah modal.

Upaya-upaya ke arah perbaikan menuju profesionalisme usaha bagi penambangan dan pembakaran kapur rakyat tradisional telah dicoba untuk diusahakan melalui pemilihan bahan-bahan baku yaitu batu kapur yang bermutu, memberikan pelayanan yang memadai bagi pemasaran produknya, menjaga kualitas hasil produk dengan menghasilkan kapur yang benar-benar putih. Keseluruhan upaya yang telah dilakukan tersebut, pada akhirnya harus didukung dengan kebijaksanaan pemerintah daerah yang benar-benar berpihak untuk ekonomi kerakyatan sebab tanpa dukungan yang maksimal maka sulit bagi pelaku usaha kecil semacam penambangan dan pembakaran kapur rakyat tradisional untuk tetap eksis.

Bagi PT Indocement Tungal Prakarsa Tbk sendiri harus mampu memupuk kemitraan usaha dengan usaha kecil yang dilakukan oleh penambangan dan pembakaran kapur rakyat, sebab eksistensi bagi usaha kecil telah diakui dan diatur melalui piranti hukum Undang-Undang No.9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil, dan untuk kemitraan itu sendiri ketentuan hukum telah menetapkan dalam Peraturan Pemerintah No.44 Tahun 1997 tentang Kemitraan.

Usaha yang dapat dikategorikan sebagai usaha kecil memiliki karakteristik dan bentuk kelembagaan tersendiri dan secara normatif telah terdefiniskan dalam ketentuan Undang-Undang tentang Usaha Kecil, sebelum ada ketentuan undang-undang yang mengaturnya maka terdapat bermacam-macam pengertian mengenai usaha kecil, sesuai dengan sasaran pembinaan pada masing-masing lembaga yang memiliki kepentingan terhadap pembinaan usaha kecil. Kriteria yang dapat digunakan antara lain berdasarkan modal yang dimiliki, jumlah tenaga kerja yang dimanfaatkan,

teknologi yang digunakan, manajemen perusahaan, aspek badan usahanya dan besarnya pajak yang harus dibayar pada setiap tahun pajak.

Keberadaan penambangan dan pembakaran kapur rakyat tradisional di wilayah Palimanan Kabupaten Cirebon dengan mengacu pada perangkat hukum Undang-Undang No.9 Tahun 1995, dapat dikategorikan sebagai usaha kecil sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 serta Pasal 5 dari undang-undang dimaksud. Lebih lanjut, ketentuan Pasal 1 Undang-Undang No.9 Tahun 1995 menyebutkan usaha kecil adalah kegiatan ekonomi rakyat yang berskala kecil dan memenuhi kriteria kekayaan bersih atau hasil penjualan tahunan serta kepemilikan sebagaimana diatur dalam undang-undang ini, dan berkenaan dengan kriteria usaha kecil maka Pasal 5 dari undang-undang tersebut telah menyebutkan sebagai berikut :

- a. Memiliki kekayaan bersih paling banyak Rp.200.000.000,-(dua ratus juta rupiah), tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha; atau
- b. Memiliki hasil penjualan tahunan paling banyak Rp.1.000.000.000,- (satu milyar rupiah);
- c. Milik Warga Negara Indonesia;
- d. Berdiri sendiri, bukan merupakan anak perusahaan atau cabang perusahaan yang dimiliki, dikuasai atau berafiliasi baik langsung maupun tidak langsung dengan Usaha Menengah atau Usaha Besar;
- e. Berbentuk usaha orang perseorangan, badan usaha yang tidak berbadan hukum, atau badan usaha yang berbadan hukum, termasuk koperasi.

Usaha kecil tidak terkonsentrasi pada daerah tertentu saja tetapi keberadaannya tersebar di seluruh wilayah Indonesia, dengan keanekaragaman bidang usaha yang digelutinya. Berkaitan dengan karakteristik usaha kecil maka tidak dapat digeneralisir sebab setiap daerah memiliki perbedaan-perbedaan, ditinjau dari aspek geografis, tingkat pendidikan, ekonomi, sosial, serta budaya. Heterogenitas yang ada akan berimplikasi pada kebijaksanaan yang akan diterapkan dalam upaya memberdayakan dan mengembangkan usaha kecil. Lebih jauh dalam kaitannya dengan penentuan kebijaksanaan maka harus berangkat dari titik realitas sosiologis dari usaha kecil serta daerahnya, tempat usaha tersebut dilakukan. Tingkat

heterogenitas yang tinggi dan dimiliki oleh usaha kecil, sebagaimana layaknya usaha kecil di Indonesia dalam beberapa hal akan melekat¹⁾ :

1. Usaha yang dilakukan berskala kecil bahkan ada yang sangat kecil, baik dari aspek permodalan, tenaga kerja, alat-alat produksi maupun produktivitasnya;
2. Status perusahaan umumnya tidak berbadan hukum, kebanyakan merupakan perusahaan perorangan atau perusahaan keluarga;
3. Tenaga kerja yang dipakai sangat terbatas, umumnya berasal dari anggota keluarga sendiri, tetangga dan kerabat kenalannya;
4. Kualitas sumber daya manusia rendah, pendidikan formal maupun pendidikan informalnya, untuk itu maka dapat berpengaruh pada kualitas pengelolaan usaha serta produk yang dihasilkannya;
5. Teknologi yang digunakan dalam proses produksi masih rendah;
6. Modal usaha bersumber pada modal sendiri atau keluarga dan belum banyak yang mampu untuk mengakses lembaga keuangan resmi;
7. Pengelolaan terhadap usahanya didasarkan pada manajemen otodidak tidak didasarkan oleh ilmu pengetahuan manajemen;
8. Umumnya tidak memiliki izin usaha atau kelengkapan persyaratan usaha lainnya;
9. Memiliki tingkat solidaritas tinggi antara sesama usaha kecil, sehingga sangat peka terhadap nilai-nilai sosial kelompoknya; dan
10. Umumnya berbasis di wilayah-wilayah pedesaan, kota-kota kecil atau di daerah-daerah pinggiran kota besar.

Beranjak dari kondisi yang ada pada usaha kecil pembakaran kapur rakyat tradisional sudah sepatutnya PT Indocement Tungal Prakarsa Tbk sebagai pelaku industri besar yang telah merepresentasikan sosok mewakili kepentingan kapitalisme dapat berdampingan sebagai mitra usaha yang peduli terhadap pelaku usaha kecil, sehingga upaya yang dilakukan adalah kemitraan sebagaimana telah dimaknakan secara normatif dalam Pasal 1 dari Peraturan Pemerintah No.44 Tahun 1997 tentang Kemitraan, yang menyebutkan kemitraan sebagai kerjasama usaha antara Usaha Kecil dengan Usaha Menengah dan atau dengan Usaha Besar disertai pembinaan dan pengembangan oleh Usaha Menengah dan atau Usaha Besar dengan memperhatikan

¹⁾ Disarikan kembali dari Candra Irawan, *Kebijaksanaan Pemerintah Dan Ketidakberdayaan Usaha Kecil Kajian Kritis Implementasi Kebijakan Pemerintah Dalam Rangka Pemberdayaan Usaha Kecil Di Kota Bengkulu*, (Tesis Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, 2001), hlm.50-51.

prinsip saling memerlukan, saling memperkuat dan saling menguntungkan. Selanjutnya, ketentuan Pasal 14 butir 5 dari peraturan pemerintah tersebut menyatakan bahwa Usaha Besar dan atau Usaha Menengah yang melaksanakan kemitraan dengan Usaha Kecil memiliki kewajiban, diantaranya untuk melakukan pembinaan kepada mitra binaannya dalam satu atau lebih pada aspek :

- a. Pemasaran, dengan :
 1. Membantu akses pasar;
 2. Memberikan bantuan informasi pasar;
 3. Memberikan bantuan promosi
 4. Mengembangkan jaringan usaha;
 5. Membantu melakukan identifikasi pasar dan perilaku konsumen; dan
 6. Membantu peningkatan mutu produk dan nilai tambah kemasan.
- b. Pembinaan dan pengembangan sumber daya manusia, dengan :
 1. Pendidikan dan pelatihan;
 2. Magang;
 3. Studi banding; dan
 4. Konsultasi.
- c. Permodalan, dengan :
 1. Pemberian informasi sumber-sumber kredit;
 2. Tata cara pengajuan penjaminan dari berbagai sumber lembaga penjaminan;
 3. Mediator terhadap sumber-sumber pembiayaan;
 4. Informasi dan tata cara penyertaan modal; dan
 5. Membantu akses permodalan.
- d. Manajemen, dengan :
 1. Bantuan penyusunan studi kelayakan;
 2. Sistem dan prosedur organisasi dan manajemen; dan
 3. Menyediakan tenaga konsultan dan advisor.
- e. Teknologi, dengan :
 1. Membantu perbaikan, inovasi dan alih teknologi;
 2. Membantu pengadaan sarana dan prasarana produksi sebagai unit percontohan;
 3. Membantu perbaikan sistem produksi dan kontrol kualitas;
 4. Membantu pengembangan disain dan rekayasa produk; dan
 5. Membantu meningkatkan efisiensi pengadaan bahan baku.

Dalam tataran implementasinya ternyata apa yang telah ditentukan secara normatif belum dapat difungsikan layaknya sebuah kemitraan usaha, sebab tidak

ditemukan program-program kemitraan antara PT Indocement Tunggul Prakarsa Tbk dengan penambangan dan pembakaran kapur rakyat tradisional.

Suatu keprihatinan yang sangat mendalam, bagaimana masing-masing pelaku industri hanya berjalan sendiri-sendiri tanpa memiliki kepedulian terhadap lingkungan sekitar. Pelaku usaha besar (PT Indocement Tunggul Prakarsa Tbk) sibuk dengan upaya untuk mengejar target maksimal laba per tahun melalui eksploitasi sumber daya alam tak henti-hentinya, sehingga kerusakan lingkungan daerah Gunung Kromong sebagai sumber bahan baku semakin terkikis lambat laun menuju kehancuran, lingkungan udara yang tercemar hebat dan membayakan kesehatan.

Pelaku usaha ekonomi kecil (penambangan dan pembakaran kapur rakyat) keberadaannya sendiri tanpa dilengkapi dengan perizinan memadai sehingga hanya karena faktor ikatan-ikatan emosional, sejarah turun-temurun usaha keluarga maka eksistensinya dianggap tidak menjadikan masalah meskipun kenyataan membuktikan ada kontribusi besar yang diberikan bagi kerusakan lingkungan sumber daya alam dan pencemaran lingkungan udara akibat aktivitas pembakaran kapur dengan tungku-tungku yang tidak ramah lingkungan. Konstruksi tungku pembakaran yang sangat sederhana tanpa ada penggunaan teknologi pengendalian pencemaran lingkungan sama sekali mengakibatkan asap hasil pembakaran kapur dilepas begitu saja bebas terbang di udara dengan tingkat ketebalan yang sangat mengganggu kesehatan masyarakat.

2. Peran Pelaku Industri Terhadap Masyarakat Sekitar

Pelaku industri yang berada di tengah-tengah masyarakat diharapkan dapat memberikan kontribusi maksimal bagi masyarakat dimana usaha tersebut dilakukan sebab aktivitas usaha yang dikerjakan sudah pasti berhubungan dengan tempat dimana usaha itu berjalan, dan sudah selayaknya masyarakat sekitar menikmati keuntungan dengan keberadaan pelaku industri.

Jadi peran serta eksistensi pelaku industri apapun bentuk perusahaannya di dalam masyarakat sangat besar, hal ini mengindikasikan hubungan antara pelaku

industri dengan masyarakat sebagai hal yang mutlak karena sifat ketergantungannya. Masyarakat sebagai pemasok semua sumber daya perusahaan dan sekaligus pula merupakan pengguna semua hasil produksi perusahaan, sedangkan di sisi lain perusahaan yang memproduksi barang dan jasa sebagai hasil produk yang dibutuhkan oleh masyarakat. Pada akhirnya setiap kegiatan dan perilaku perusahaan apapun bentuknya selalu memiliki pengaruh dan mempengaruhi masyarakat.

Bergeraknya perusahaan menjadi maju dan berkembang, pasti akan diikuti oleh perkembangan masyarakat. Pada dekade terakhir ini perusahaan merupakan salah satu sendi utama dalam kehidupan masyarakat modern. Merupakan sendi, karena perusahaan itu adalah salah satu pusat kegiatan manusia guna memenuhi kebutuhan kehidupannya²⁾.

Beranjak dari pemikiran tersebut eksistensi pelaku industri dalam hal ini PT Indocement Tunggul Prakarsa dan penambangan serta pembakaran kapur tradisional milik rakyat sekitar, harus menyadari posisi keberadaannya sebab masing-masing pelaku industri itu telah memberikan pengaruh yang sangat besar baik yang positif maupun negatif terhadap kehidupan masyarakat, ada pertalian sebab akibat. Hal ini dapat dibuktikan PT Indocement Tunggul Prakarsa Tbk untuk keperluan bahan baku batu kapur dilakukan penambangan bagi keperluan proses produksi semen di wilayah sekitar lokasi pabrik yaitu di desa Palimanan Barat yang memiliki bukit-bukit kapur dengan luas lahan yang sangat besar, meliputi areal persediaan cadangan bahan baku seluas 289 hektar³⁾ dari areal seluruhnya yang ditempati lokasi pabrik seluas 470 hektar sehingga dapat memberikan dampak yang diakibatkan dari aktivitasnya terhadap lingkungan alam dan penduduk sekitar. Dampak proses produksi semen dapat menghasilkan limbah debu yang diperkirakan berpengaruh terhadap kualitas udara yang terkena sebarannya meskipun hal ini terkadang sedikit banyak dipengaruhi oleh hembusan arah angin, tetapi satu hal yang pasti bahwa diharapkan dengan berlangsungnya kegiatan pabrik semen dapat mengakibatkan terserapnya

²⁾ Sri Redjeki Hartono, *Kapita Selekta Hukum Perusahaan*, (Bandung : Penerbit Mandar Maju, 2000), hlm.28 & 38.

³⁾ Laporan Utama Analisis Dampak Lingkungan (ANDAL) Industri Semen *Portland*, Palimanan Kabupaten Cirebon Jawa Barat, April 1996.

tenaga kerja dalam jumlah yang besar dan diperkirakan dinamika penduduk di daerah sekitar lokasi pabrik menjadi semakin terpengaruh, akan tetapi harapan tinggal harapan sebab kenyataannya masyarakat sekitar lokasi pabrik masih beranggapan bahwa karyawan pabrik semen kurang bergaul dengan masyarakat sekitar, hanya sebagian kecil saja yang peduli dengan penduduk sekitar, kondisi tersebut terjadi karena karyawan pabrik semen sebagian besar bukan warga setempat⁴⁾ sehingga dapat menimbulkan gejolak masalah-masalah sosial antara penduduk pendatang selaku karyawan pabrik dengan penduduk asli wilayah tersebut berupa kecemburuan sosial sebab warga masyarakat sekitar lokasi pabrik masih banyak yang belum memperoleh kesempatan bekerja di lingkungan pabrik, kalau-pun ada yang diberi kesempatan untuk bekerja di pabrik berada dalam posisi yang kurang menguntungkan hanya sebatas Satuan Pengaman.

Eksistensi PT Indocement Tunggul Prakarsa Tbk dengan sendirinya tidak mampu memberikan jalan keluar yang terbaik bagi kehidupan ekonomi dan sosial warga sekitar, melalui penyediaan lapangan kerja yang diharapkan mampu meningkatkan taraf kehidupan masyarakat tetapi bukti menyatakan lain sebab karyawan pabrik semen sebagian besar bukan warga setempat, bahkan hanya mampu menyerap 10% saja dari total seluruh karyawan yang berjumlah kurang lebih 700 karyawan⁵⁾ bahkan hasil Laporan Audit Lingkungan Maret 2002 menyebutkan angka 98 orang dari 6 (enam) desa⁶⁾.

Timbulnya hal-hal tersebut berpulang kembali kepada masalah mendasar yaitu sumber daya manusia yang tersedia di daerah sekitar lokasi pabrik semen dengan tingkat pendidikan masyarakat yang kurang memadai. Suatu kondisi klasik

⁴⁾ Laporan Hasil Penelitian, *Image Indocement Menurut Pandangan Masyarakat Sekitar*, Universitas Swadaya Gunung Djati Cirebon, 2000, hlm.2.

⁵⁾ Hasil Wawancara dengan Drs.Priatmo Adji (*Plant Management Dept. Head* PT, Indocement Tunggul Prakarsa Tbk) tanggal 14 Mei 2002, Ir. Joko Bodrohanolo (*Mining Departement* PT Indocement Tunggul Prakarsa Tbk) tanggal 15 Mei 2002, Jumladi (*Administrator Sekuriti* PT Indocement Tunggul Prakarsa) tanggal 29 April 2002.

⁶⁾ Laporan Audit Lingkungan PT Indocement Tunggul Prakarsa, Tbk *Plant IX* dan *Plant X* Cirebon, Jawa Barat oleh *Sucofindo International Certification Services*, Jakarta Maret 2002.

yang selalu ditemukan di hampir seluruh wilayah industri di sebagian besar daerah Indonesia, dan dihadapkan pada masalah-masalah sosial seperti layaknya yang terjadi di wilayah Palimanan Kabupaten Cirebon.

PT Indocement Tunggal Prakarsa Tbk pada sisi lain sebenarnya telah melaksanakan peran sosial sebagai wujud dari kepedulian terhadap kehidupan masyarakat sekitar hal ini dapat dibuktikan melalui program-program bantuan dalam bentuk pembangunan sarana tempat beribadah terutama pembangunan dan renovasi masjid dan musholah, pelayanan dan pembangunan fasilitas kesehatan berupa pembangunan Poliklinik dan Puskesmas serta pengobatan dan pengadaan obat-obatan gratis pada penduduk sekitar lokasi pabrik semen, beasiswa sekolah bagi siswa yang berprestasi pada saat Ulang Tahun PT Indocement Tunggal Prakarsa Tbk dan program anak asuh. Wujud kepedulian lain terhadap masyarakat sekitar dari pihak pabrik semen dalam peningkatan kehidupan sosial-ekonomi masyarakat diberikannya dana bantuan pada tiap tahun untuk tiap-tiap desa di 6 (enam) desa sekitar lokasi pabrik⁷⁾.

Keseluruhan peran-peran sosial yang telah dilakukan pada dasarnya belum cukup untuk mengangkat derajat kehidupan sosial-ekonomi penduduk sebab masyarakat tidak selayaknya hanya diberikan umpan-umpan saja berupa bantuan dalam bentuk finansial dan bantuan material lain karena masyarakat sangat berharap diberikan kail sebagai pegangan bagi perbaikan kualitas hidup berupa pekerjaan tetap di lingkungan pabrik yang dapat berfungsi bagi sumber nafkah sehingga masyarakat

⁷⁾ Kasus-kasus di bawah ini membuktikan adanya peran pelaku industri yaitu PT Indocement Tunggal Prakarsa terhadap kehidupan sosial-ekonomi masyarakat, di antaranya :

- Hasil Pertemuan Rapat Aparat Desa dan Warga Masyarakat Desa Cikeusal dengan PT Indocement Tunggal Prakarsa tanggal 11 April 2002 disetujui bantuan dana sebesar Rp.72.000.000,- dari pihak PT Indocement Tunggal Prakarsa;
- Hasil Pertemuan Rapat Aparat Desa dan Warga Masyarakat Desa Kedung Bunder dengan PT Indocement Tunggal Prakarsa tanggal 25 April 2002 disetujui bantuan dana sebesar Rp.95.500.000,- dan dana rehab Balai Desa sebesar Rp.167.100.000,- dari pihak PT Indocement Tunggal Prakarsa; dan
- Hasil Pertemuan Rapat Aparat Desa dan Warga Masyarakat Desa Palimanan Barat dengan PT Indocement Tunggal Prakarsa tanggal 29 April 2002 disetujui bantuan dana sebesar Rp.186.800.000,- dari pihak PT Indocement Tunggal Prakarsa.

tidak selalu harus menunggu bantuan karena jika demikian keadaannya dapat mengakibatkan masyarakat menjadi tidak mandiri dan tidak diberdayakan sebagaimana mestinya, untuk itu perlu ada perubahan dalam membantu masyarakat sebagai wujud dari kepedulian pelaku industri PT Indocement Tungal Prakarsa terhadap masyarakat sekitar.

Bagi pelaku usaha penambangan dan pembakaran kapur rakyat telah memberikan kesempatan yang sangat besar untuk menyerap tenaga kerja sekitar lokasi pembakaran kapur, sehingga banyak warga masyarakat dengan tingkat pendidikan yang rendah dipekerjakan sebagai buruh galian batu kapur dan buruh pembakaran kapur.

Ada upaya peran sosial yang dicoba untuk diwujudkan, tetapi kemudian masalahnya karena keberadaan pelaku industri kecil ini ditopang dengan segala keterbatasan-keterbatasan baik modal, teknologi, manajemen maka mengakibatkan peran sosial yang dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan penduduk sekitar tidak sepenuhnya memperbaiki keadaan kehidupan ekonomi anggota masyarakat hal ini terbukti dengan upah yang rendah, tingkat perlindungan dan keselamatan kerja yang tidak memadai sehingga buruh sangat rentan dengan gangguan kesehatan. Hal ini sebagai akumulasi dari keterbatasan-keterbatasan dalam lingkungan usaha dengan tingkat permodalan kecil sehingga selalu diposisikan marginal.

3. Ketidakberdayaan Sosial Ekonomi Masyarakat Dan Dampaknya

Ada suatu kondisi ketidakberdayaan masyarakat secara sosial-ekonomi yang hampir melanda seluruh daerah di negeri ini, ada kantong-kantong kemiskinan yang telah terciptakan akibat krisis multidimensi berkepanjangan. Untuk itu, perang melawan kemiskinan merupakan landasan yang tercepat dalam menciptakan kedamaian sosial masyarakat. Terciptanya ketenangan sosial melalui penanganan masalah kemiskinan yang dilakukan secara sistematis diharapkan dapat mencegah kemungkinan terjadi ledakan sosial yang secara langsung dapat mempengaruhi situasi perkembangan masyarakat.

Tantangan utama yang harus dihadapi dalam penanggulangan kemiskinan adalah mengurangi jumlah penduduk miskin itu sendiri, dan pendekatan yang dilakukan sebagai upaya penanggulangan kemiskinan untuk memberikan hasil yang optimal adalah apabila masalah penanggulangan kemiskinan ditempatkan sebagai bagian dan menjadi unsur utama dalam pembangunan bangsa.

Pendekatan baru dalam penanggulangan kemiskinan haruslah dilandasi oleh suatu premis bahwa kaum-miskin merupakan aktor utama dalam perang melawan kemiskinan. Untuk itu, peran pemerintah pusat dan daerah, masyarakat dan donor, haruslah difungsikan sebagai pihak yang memfasilitasi dan mengkatalisasi dan memberikan dukungan terhadap aktor utama untuk mengatasi masalah-masalahnya secara mandiri. Pendekatan yang sedemikian secara mendasar akan menggeser paradigma kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan selama ini menjadi paradigma penanggulangan yang bersifat partisipatif dengan memperhatikan kapasitas lokal yang realistis⁸⁾

Krisis multidimensi berkepanjangan sebagai salah satu penyebab saja dari sekian banyak faktor yang menyebabkan kondisi masyarakat secara sosial-ekonomi menjadi tidak berdaya, demikian pula keadaan pada daerah industri sekitar lokasi pabrik semen PT Indocement Tungal Prakarsa Tbk serta wilayah sekitar penambangan dan pembakaran kapur rakyat.

Kondisi populasi penduduk yang semakin padat dan terpusatkan di daerah industri Palimanan Kabupaten Cirebon sebagai hal yang wajar ditemukan, sebagaimana layaknya daerah-daerah industri lain di Indonesia sebab kecenderungan ini dipicu oleh faktor untuk mempermudah dalam mencari lapangan pekerjaan karena berdekatan dengan pusat aktivitas industri sehingga banyak harapan yang digantungkan pada asumsi ini.

Kenyataan yang harus diterima ternyata banyak warga masyarakat di daerah industri tersebut yang bermalapencaharian sebagai buruh galian yang bekerja mencari batu kapur di daerah perbukitan Gunung Kromong, buruh bongkar muat batu kapur,

⁸⁾ HS Dillon, *Strategi Pemerintah Dalam Penanggulangan Kemiskinan Di Indonesia*, (Makalah Seminar Pemberdayaan Masyarakat Pedesaan Dalam Upaya Pengembangan Potensi Daerah Dan Penanggulangan Kemiskinan, Cirebon tanggal 18 Agustus 2001), hlm.3.

buruh pembakaran kapur di penambangan kapur rakyat tradisional, sopir-sopir truk pengangkut semen, buruh bongkar muat semen, buruh kerajinan rotan serta petani penggarap yang tidak memiliki lahan sawah dan hal ini lebih diperburuk dengan adanya realitas sosial lain bahwa tingkat pendidikan yang rata-rata rendah⁹⁾.

Beranjak dari keadaan demikian terlihat jelas bahwa masyarakat yang bersangkutan berada dalam taraf kehidupan ekonomi miskin, hal ini lebih mempertegas analisis bahwa penyebab kemiskinan sebagai kompleksitas dan hubungan sebab-akibat yang saling berkaitan dari ketidakberdayaan (*powerlessness*), kerapuhan (*vulnerability*), kelemahan fisik (*physical weakness*), kemiskinan (*poverty*) dan keterasingan (*isolation*)¹⁰⁾. Ada suatu ketidakberdayaan dalam masyarakat dan ketidakberdayaan dapat membatasi akses terhadap sumber daya negara, memperumit keadilan hukum bagi penyelewengan (*abuses*), menyebabkan hilangnya kekuatan tawar-menawar (*bargaining power*), dan membuat rakyat semakin menjadi rapuh¹¹⁾. Harus diakui bahwa kemiskinan bukan merupakan suatu kondisi alamiah semata-mata, tetapi menunjuk pada adanya proses pengingkaran pemberdayaan secara sosial, ekonomi dan politis.

Buruknya kondisi masyarakat seperti daerah industri Palimanan berpengaruh pada tertib sosial yang dicapai melalui nilai-nilai hukum maupun norma-norma lainnya. Satu hal yang pasti bahwa dalam wilayah penerapan dari norma-norma hukum yang telah dinormatiskan mengalami kendala, ada banyak hal yang menyebabkan itu terjadi diantaranya ditemukan sikap masyarakat yang apatis terhadap cara pandang dalam berbagai hal termasuk persepsinya tentang ketentuan hukum, pandangannya tentang lingkungan hidup sekitar, argumennya mengenai kesehatan, sehingga bersikap menerima saja terhadap apa yang terjadi, bahkan ada kecenderungan yang sangat mendalam bahwa masyarakat lebih bersikap

⁹⁾ Hasil Wawancara dengan Kepala Desa dan Sekretaris Desa dari 6 (enam) desa penelitian pada tanggal 03 April 2002, 09 April 2002, 10 April 2002, 23 April 2002 dan 27 April 2002.

¹⁰⁾ Konsep Chambers sebagaimana dikutip kembali dari Onny S.Priyono dan A.M.W.Pranarka, *Pemberdayaan Konsep, Kebijakan Dan Implementasi*, (Jakarta : Penerbit CSIS, 1996), hlm.64.

¹¹⁾ Ibid, hlm.64.

kemasabodohan (tidak mempedulikan terhadap sesuatu hal termasuk lingkungan hidup sekitar tempat dimana masyarakat menggantungkan keselamatan dan kesehatannya) sebab yang paling penting bagi masyarakat yang bersangkutan di masa krisis ini adalah bagaimana caranya untuk memenuhi kebutuhan makan sehari-hari keluarga. Ada pertimbangan yang sangat realistis bagi masyarakat yang berada dalam ketidakberdayaan secara sosial-ekonomi dengan kemampuan tingkat pendidikan yang rendah. Untuk itu, sangat dibutuhkan sekali upaya dari berbagai pihak termasuk birokrat, pihak-pihak lain yang peduli terhadap masyarakat kecil untuk mengatasi kondisi yang dilematis ini. Dengan catatan bahwa upaya yang diberikan tetap dalam kerangka keberpihakan pada kepentingan masyarakat banyak.

B. Potensi Kawasan Industri Palimanan Kabupaten Cirebon : *Suatu Deskripsi Awal Terhadap Pelaku-Pelaku Industri*

1. Profil PT. Indocement Tunggal Prakarsa Tbk

Kegiatan Indocement Tunggal Prakarsa dimulai pada tahun 1973 bekerja sama dengan pemilik pertama, yaitu *PT Distinct Indonesia Cement Enterprise (DICE)*, dengan pabrik pertama terletak di lokasi strategis Citeureup-Bogor, Jawa Barat dan diperkirakan memiliki cadangan mineral banyak sebagai bahan baku utama dalam pembuatan semen dengan pasar utama di Jawa. Produk Indocement dikenal dengan merek dagang Tiga Roda, selanjutnya pangsa pasar ditujukan bagi keperluan pasar domestik. Pembangunan pabrik diselesaikan pada tahun 1975, produksi komersial dimulai pada kapasitas terpasang 500 ribu ton per-tahun.

Pada bulan Juli 1985 pertama kali Pemerintah Indonesia ikut dalam kepemilikan saham sebanyak 35% dan pada tahun 1989 Indocement Tunggal Prakarsa menjadi perusahaan publik yang berbadan hukum perseroan terbatas, mencatatkan sahamnya di Bursa Efek Jakarta dan di Bursa Efek Surabaya.

Pabrik ke-9 dibangun pada tahun 1991 di Palimanan Kabupaten Cirebon melalui akuisisi PT Tridaya Manunggal Perkasa Cement, sedangkan pabrik ke-10 dioperasikan pada tahun 1996 dengan lokasi juga di Cirebon. Kedua pabrik tersebut

merupakan pabrik yang hampir identik sehingga terlihat bahwa Indocement Tunggal Prakarsa Cirebon merupakan bagian dari struktur organisasi PT Indocement Tunggal Prakarsa yang berada di Citeureup. Pabrik ke-11 sendiri dibangun di Citeureup dioperasikan pada tahun 1999, hingga secara keseluruhan saat ini Indocement Tunggal Prakarsa memiliki 11 *plant* semen merupakan pabrik semen terbesar di Indonesia, hal ini untuk memperkuat posisi pasar Indocement dengan meningkatkan lebih lanjut produksi serta jaringan distribusinya.

Pada awal tahun 2001 terjadi perubahan pemilikan saham PT Indocement Tunggal Prakarsa seperti terlihat pada Tabel 1.

Tabel 1
Susunan Kepemilikan Saham PT Indocement Tunggal Prakarsa¹²⁾

Semula		Sejak Awal tahun 2001	
PT.Mekar Perkasa	38,14 %	Heidelberger Zement (HZ) melalui Kimmeridge Enterprise Pte.Ltd.	61,7 %
Pemerintah RI	25,00 %	Pemerintah RI	16,9 %
Masyarakat	13,36 %	Masyarakat	7,9 %
PT. Holdiko Perkasa	12,83 %	-	-
Badan Penyehatan Perbankan Nasional	6,38 %	PT. Mekar Perkasa & PT. Kaolin Indah Utama	13,5 %
PT.Kaolin Indah Utama	4,29 %		

Sebagai pemegang saham mayoritas, *Heidelberger Zement* otomatis akan menjadi pengendali utama dalam menjalankan roda perusahaan. Hal ini tercermin pada susunan komisaris dan direksi yang telah ditetapkan dalam Rapat Umum Pemegang Saham Luar Biasa tanggal 26 April 2001, yaitu 5 (lima) dari 9 (sembilan) orang komisaris dan 5 (lima) dari 9 (sembilan) orang direksi dari *Heidelberger Zement*. Adapun *Heidelberger Zement* ini adalah suatu perusahaan yang didirikan berdasarkan hukum Jerman, berkedudukan di *Heidelberger-Jerman*, sedangkan untuk

¹²⁾ Disarikan kembali dari Laporan Audit Lingkungan PT Indocement Tunggal Prakarsa, Tbk, Plant IX dan Plant X Cirebon, Jawa Barat oleh Sucofindo International Services Jakarta, Maret 2002 berdasarkan pada Sumber : Indocement Laporan Tahunan 2000 dan Warta Indocement Th.Ke.XIII No.178-2001.

Kimmeridge Enterprise Pte. Ltd. Adalah anak perusahaan *Heidelberger Zement* yang didirikan berdasarkan hukum Singapura.

Pabrik semen PT Indocement Tunggal Prakarsa Unit Palimanan Kabupaten Cirebon terletak di Kecamatan Palimanan Kabupaten Cirebon, Jawa Barat yang telah menempati areal seluas 470 hektar termasuk areal persediaan cadangan bahan baku seluas 289 hektar¹³⁾. Lokasi pabrik tersebut sekitar 20 km di sebelah barat Cirebon dengan hampir seluruh areal merupakan bagian dari Desa Palimanan Barat dan ujung *quarry* (areal penambangan) di bagian baratdaya berada di dalam wilayah Desa Cupang. Adapun rencana perluasan *quarry* (areal penambangan) tanah liat untuk menunjang rencana pengembangan kapasitas produksi akan mencakup Desa Cikeusal.

Pada tahun 2000 produksi *plant* di Cirebon mencapai 2,2 juta ton klinker dan 2,2 juta ton semen¹⁴⁾, sedangkan pada tahun 1999 dihasilkan 1,9 juta ton klinker dan 2,1 juta ton semen¹⁵⁾ dengan demikian pemanfaatan klinker meningkat dari 79,9% pada tahun 1999 menjadi 89,7% pada tahun 2000. Klinker (*clinker*) adalah hasil proses pembakaran *raw mill* yang sudah saling mengikat menjadi mineral baru, *raw mill* sendiri merupakan proses menggiling semua campuran bahan baku sampai bahan baku siap dibakar ditungku putar / tanur (*kiln*) supaya pembakaran mudah maka ukuran butir harus kecil sekali dengan ukuran micron.

Di dalam PT Indocement Tunggal Prakarsa terdapat pula organisasi lingkungan yaitu organisasi untuk pengelolaan lingkungan yang disebut dengan Bina Lingkungan (BILIK) dibentuk pada pertengahan tahun 2000 melalui Ketetapan *Plant Management* No. 173/GS/CP/VI/2000 tanggal 29 Juni 2000, dan pembentukan ini dilakukan tanpa mengubah struktur organisasi perusahaan yang telah ada sebelumnya, karena tugas personil Tim BILIK merupakan tugas tambahan pada tugas pokok mereka di dalam struktur organisasi perusahaan. Adapun Tim BILIK yang

¹³⁾ Laporan Utama Analisis Dampak Lingkungan (ANDAL) Industri Semen *Portland*, Op.Cit.

¹⁴⁾ Laporan Audit Lingkungan PT Indocement Tunggal Prakarsa Tbk, Op.Cit.

¹⁵⁾ Ibid.

dibentuk terdiri atas *staf plant management*, *staf general affairs department*, eselon II dan eselon III, diantara tugas Tim BILIK adalah memimpin pelaksanaan keselamatan dan kesehatan kerja, mengurus perizinan seperti IMB, PBB serta menangani Amdal. Setelah terjadi demonstrasi masyarakat terhadap Indocement Tunggal Prakarsa pada tanggal 04 Agustus 2000, Tim BILIK selanjutnya juga disebut sebagai CDO (*Community Development Officer*). Selanjutnya dalam rangka meningkatkan penanganan masalah lingkungan maka sejak tanggal 01 Oktober 2001 ditugaskan 2 (dua) orang yang khusus menangani masalah lingkungan dan tergabung dalam Tim BILIK.

Krisis ekonomi yang berkepanjangan telah mengakibatkan PT Indocement Tunggal Prakarsa untuk mengambil kebijakan mendasar dengan tidak melakukan pengurangan pegawai dan perlu melakukan upaya yang lebih sistematis tidak hanya sekedar untuk bisa *survive*, tetapi agar ke depan bisa jauh lebih maju lagi. Untuk itu, para pimpinan puncak perusahaan mencanangkan upaya transformasi perusahaan secara menyeluruh yang disebut dengan *Quantum Challenge (QC)*, melalui upaya ini maka berbagai skenario dibuat dengan tujuannya adalah mencapai *Indocement Excellent*. Dalam *Quantum Challenge (QC)* digambarkan tentang misi, visi, strategi, *values*, infrastruktur, *style* dan *result* (hasil). Sementara *Indocement Excellent* itu sendiri merupakan suatu kondisi yang menggambarkan tentang kemampuan organisasi untuk secara terus menerus menilai dan menyingkapi perubahan-perubahan yang dirasakan di lingkungan bisnis yang bermakna mempertahankan daya saing serta kemampulabaan perusahaan (profitabilitas).

Nilai-nilai dasar dari manajemen Indocement yang disebut Falsafah Manajemen Indocement merupakan sikap yang menyatu dalam setiap sifat manusia dan nilai-nilai dasar dimaksud dijadikan sebagai panduan dalam proses *recruitment* karyawan baru maupun dalam promosi jabatan. Karyawan yang memiliki sikap dan sifat seperti yang digambarkan dalam nilai-nilai tersebut dengan memperoleh bimbingan dan arahan dari pemimpin serta manajemen yang baik, maka secara konsisten menghasilkan *Indocement Excellent*. Ada 8 (delapan) nilai-nilai *input* yang

harus dimiliki setiap karyawan Indocement dan 8 (delapan) nilai-nilai proses yang menjadi kriteria untuk menetapkan bahwa karyawan dan manajemen itu baik.

Delapan nilai-nilai *input* dari karyawan yang baik¹⁶⁾ :

1. Integritas;
2. Intelegensia;
3. Disiplin;
4. Tanggung jawab;
5. Inisiatif;
6. Kerjasama;
7. Siap melayani; dan
8. Kemauan belajar.

Delapan nilai-nilai proses¹⁷⁾ dari :
Kepemimpinan yang baik, yaitu :

1. Keterbukaan;
2. Adil;
3. Kerjasama kelompok; dan
4. Inovasi.

Manajemen yang baik, yaitu :

1. Kompetensi;
2. Upaya keras mencapai yang terbaik;
3. Akuntabilitas; dan
4. Penyempurnaan berlanjut.

Berdasarkan nilai-nilai dasar tersebut, pada akhirnya dicapai *Indocement Excellent* yang diwujudkan dalam bentuk produk dan jasa berkualitas, ketersediaan, tanggap, reliabilitas / terpercaya, kualitas yang terbaik, ramah lingkungan, komunitas sejahtera dan nilai-nilai pemegang saham. Berdasarkan *Indocement Excellent* terlihat jelas bagaimana aktivitas PT Indocement Tunggal Prakarsa harus mengindahkan aspek ramah lingkungan yang mengandung makna mengambil tindakan pencegahan agar operasional bisnis tidak menyebabkan kerusakan apapun terhadap ekosistem atau lingkungan alam. Ini juga berarti berperan aktif dalam kegiatan sosial yang dapat meningkatkan kesadaran tentang masalah yang berhubungan dengan lingkungan dan pembangunan berkesinambungan / berkelanjutan. Suatu komitmen yang patut

¹⁶⁾ Warta Indocement Tahun Ke XIII No.179-2001, hlm.3 - 4.

¹⁷⁾ Ibid, hlm,4.

disambut dengan baik dan hal ini harus didukung oleh semua pihak yang berkepentingan dengan masalah-masalah lingkungan hidup termasuk pula birokrat aparatur pemerintah dan masyarakat.

PT Indocement Tunggal Prakarsa-pun telah menerapkan sistem manajemen mutu ISO -9002 versi 2000¹⁸⁾ dengan 8 (delapan) prinsip yaitu :

1. Mengutamakan pelanggan;
2. Kepemimpinan;
3. Keterlibatan karyawan;
4. Pendekatan proses;
5. Pendekatan sistem untuk pengelolaan;
6. Peningkatan berkesinambungan;
7. Pengambilan keputusan berdasarkan fakta; dan
8. Hubungan saling menguntungkan dengan pemasok.

2. Aktivitas Industri Indocement Tunggal Prakarsa Dan Dampak Lingkungan Udara

Kegiatan utama dari pabrik semen tersebut meliputi penambangan bahan baku serta proses produksi semen, adanya bahan baku batu kapur dan tanah liat di Palimanan merupakan alasan utama dibangunnya pabrik semen PT Indocement Tunggal Prakarsa Tbk. Selain batu kapur serta tanah liat maka dari *quarry* setempat juga ditambang pasir kuarsa, sedangkan bahan baku lainnya yaitu pasir besi didatangkan dari Cilacap dan gypsum dari Gresik.

Berdasarkan perkiraan besar deposit batu kapur dan tanah liat setempat, dan berdasarkan tingkat produksi sebesar 2,4 juta ton per tahun maka usia produksi pabrik semen PT Indocement Tunggal Prakarsa Tbk, Unit Palimanan diproyeksikan sampai dengan 30 tahun yang akan datang.

Kegiatan dalam tahap operasi pabrik semen meliputi kegiatan penambangan bahan baku, pengangkutan bahan baku dan bahan bakar, mobilisasi tenaga kerja, kegiatan produksi, dan penggunaan fasilitas dan utilitas penunjang. Seluruh kegiatan

¹⁸⁾ Warta Indocement Tahun Ke XIII No.178 – 2001, hlm.6 - 7.

operasional pabrik semen pada pelaksanaannya disebut sebagai “*production line*” yaitu sejak kegiatan penambangan bahan baku hingga penggilingan akhir semen.

Proses produksi semen secara garis besarnya meliputi kegiatan :

a. Pencampuran dan Penggilingan

Pencampuran dan penggilingan dilakukan dalam *raw grinding mill*. Hasil dari tahapan ini berupa serbuk campuran kapur, tanah liat, pasir silika dan pasir besi. Selama kegiatan berlangsung, dihasilkan limbah debu dan gangguan kebisingan. Limbah debu yang terlepas ke udara merupakan partikel-partikel dengan diameter lebih kecil dari saringan pada alat penangkap debu *Electrostatic Precipitator* (EP) dipasang pada *raw mill*.

b. Pembakaran dan Pendinginan Terak

Pembakaran dilakukan di dalam tanur putar (*rotary kiln*) yang menghasilkan terak (*clinker*). Proses ini mengeluarkan gas dan menyebabkan bising. Terak didinginkan dalam *clinker cooler* dan debu yang terlepas dalam proses ini ditangkap oleh alat penangkap debu *Electrostatic Precipitator* (EP). Partikel debu yang lebih kecil dari saringan pada alat penangkap debu *Electrostatic Precipitator* (EP) yang dipasang pada *clinker cooler* akan terlepas ke udara. Terak adalah merupakan hasil sampingan pabrik semen.

c. Penggilingan Akhir

Dalam proses ini terak dicampur dengan gypsum dalam *cement-mill*. Proses ini menyebabkan bising dan mengeluarkan debu. Debu yang dihasilkan dalam proses ini ditangkap oleh 2 (dua) unit alat penangkap debu *Electrostatic Precipitator* (EP) yang dipasang pada *cement-mill*. Partikel yang lolos dari saringan *Electrostatic Precipitator* (EP) terlepas ke udara.

d. Pengantongan semen

Pengantongan dilakukan dengan menggunakan pengemas (*packer*) yang terdiri dari 2 (dua) jenis, yaitu pengemas tunggal dengan kapasitas 720 kantong per jam dan pengemas ganda dengan kapasitas 1200 kantong per jam. Pada proses ini juga dilepaskan limbah debu, namun relatif sedikit sehingga penyebarannya terbatas di sekitar lokasi pengantongan.

Semen yang dihasilkan dari produksi PT Indocement Tunggal Prakarsa Unit Palimanan Kabupaten Cirebon, yaitu :

- a. Semen *Portland Type I* : ada penambahan gypsum dalam proses *cement mill*, dan semen jenis ini untuk penggunaan umum dan tidak memerlukan persyaratan khusus; dan
- b. Semen *Blended* yaitu semen *Portland Pozolan*, ada penambahan trass dan gypsum dalam proses *cement mill*.

Dilihat dari jenis bahan, jumlah kebutuhan bahan dan sumber bahan per tahun pada proses pembuatan semen di PT Indocement Tunggal Prakarsa Unit Palimanan Kabupaten Cirebon adalah sebagai berikut :

Tabel 2. Bahan Baku dan Bahan Baku Penolong Dalam Pembuatan Semen di Pabrik Semen ITP Unit Palimanan

NO	JENIS BAHAN BAKU/PENOLONG	KEBUTUHAN (Ton/Tahun)	SUMBER BAHAN
1	Bahan Baku - Batu Kapur (<i>limestone</i>) - Tanah Liat (<i>clay</i>)	3.087.600 297.600	Quarry setempat Quarry setempat
2	Bahan Baku Penolong - Pasir Besi - Pasir Kuarsa - Gypsum	37.200 297.600 74.194	Cilacap Quarry setempat Gresik

Sumber : PT. ITP Unit Palimanan

Limbah yang dikeluarkan oleh pabrik semen PT Indocement Tunggal Prakarsa Unit Palimanan yang utama adalah debu bercampur gas, di samping itu

beberapa tahap kegiatan juga dihasilkan gas buang kendaraan, kebisingan, getaran dan limbah cair dalam jumlah terbatas dan bersifat setempat. Limbah debu bersumber dari kegiatan penambangan dan proses produksi, dalam kegiatan penambangan ini menghasilkan debu dari penggalian batu kapur, tanah liat dan pasir kuarsa. Debu yang timbul pada kegiatan tersebut dibersihkan dengan cara penyiraman air dari mobil tangki, sedangkan kegiatan produksi semen menghasilkan limbah debu pada proses pencampuran, pendinginan dan penggilingan akhir.

Limbah debu adalah debu yang terlepas dari alat-alat penangkap debu *Electrostatic Precipitator* (EP) dan kantong penyaring (*bag filter*). Dalam pengoperasian atau proses produksi semen debu sebagai isu utama yang terkadang dalam kenyataan melebihi nilai ambang batas sebagaimana yang telah ditetapkan dalam ketentuan hukum walaupun telah diupayakan pengendaliannya dan berdasarkan Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup No.Kep-13/MENLH/3/1995 tentang Baku Mutu Emisi Sumber Tidak Bergerak menetapkan kualitas emisi debu sebesar 80 mg/m^3 , serta Indocement Tungal Prakarsa telah berupaya untuk mencapai kualitas emisi sebesar 50 mg/m^3 pada April 2002¹⁹⁾ dan nilai ambang batas ini yang dipersyaratkan harus dicapai secara bertahap sebagaimana tercantum dalam dokumen ANDAL, maupun RKL (Rencana Pengelolaan Lingkungan) dan RPL (Rencana Pemantauan Lingkungan).

Upaya yang dilakukan PT Indocement Tungal Prakarsa terkadang tidak sepenuhnya dapat tercapai mengingat kinerja alat penangkap debu mengindikasikan sewaktu-waktu tidak berfungsi dengan baik dan maksimal sehingga frekuensi debu dapat melebihi baku mutu manakala tegangan listrik di pabrik mengalami gangguan²⁰⁾ sehingga dengan melebihi baku mutu dapat dikatakan bahwa debu semen Indocement Tungal Prakarsa telah memberikan kontribusi bagi terjadinya peningkatan konsentrasi debu sekitar lokasi PT Indocement Tungal Prakarsa.

¹⁹⁾ Laporan Audit Lingkungan PT Indocement Tungal Prakarsa, Tbk, Op.Cit.

²⁰⁾ Hasil Wawancara dengan Drs.Priatmo Adji (Plant Management Dept. Head PT Indocement Tungal Prakarsa Tbk) tanggal 14 Mei 2002 dan Ir.Joko Bodrohanolo (Mining Departement PT Indocement Tungal Prakarsa Tbk) tanggal 15 Mei 2002.

Bahkan sekalipun alat penangkap debu (*Electrostatic Precipitator*) sedang dalam perbaikan kenyataannya proses produksi tetap berjalan terus²¹⁾, hal ini sudah semestinya untuk disadari bahwa apa yang telah dilakukan oleh pihak pabrik semen tersebut dapat memberikan dampak yang buruk bagi lingkungan udara sekitar, tetapi dengan dalih bila produksi terhenti untuk beberapa saat saja akan mengakibatkan kerugian yang cukup besar maka resiko yang membahayakan kesehatan masyarakat-pun tetap dilakukan tanpa mengindahkan kepentingan rakyat banyak. Inilah pola perilaku nilai-nilai kapitalisme yang selalu mengejar target *profit* yang sebesar-besarnya, tanpa terpikirkan adanya kepentingan masyarakat yang harus dilindungi.

Deskripsi di bawah ini menunjukkan bagaimana dampak yang terjadi dalam lingkungan udara akibat aktivitas PT Indocement Tunggal Prakarsa berdasarkan pada Laporan Hasil Pengukuran Kualitas Udara Ambien yang dilakukan oleh Bidang Pengkajian Ozon dan Polusi Udara Pusat Pemanfaatan Sains Atmosfir dan Iklim Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional Tahun 2001²²⁾, bahwa *dust fall* yang digunakan untuk melihat debu / partikulat yang jatuh secara keseluruhan berdasarkan hasil analisisnya, kelima lokasi di dekat PT Indocement Tunggal Prakarsa menunjukkan *dust fall* yang tertinggi adalah lokasi yang mewakili pusat pabrik semen sebesar 23,8886 ton/km²/bulan, dan kondisi tersebut ditunjang oleh banyaknya kendaraan bermotor yang lalu lalang dengan mengepulkan tanah kering yang beterbangan serta debu dari lemparan pabrik semen, materi yang tertampung sudah melebihi Nilai Ambang Batas (NAB) untuk industri yaitu 20 ton/km²/bulan (Peraturan Pemerintah No.41 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran Udara). Terbesar kedua di Desa Cikeusal debu sebesar 21,5335 ton/km²/bulan, daerah ini kering dan banyak debu yang beterbangan termasuk kendaraan bermotor yang menerbangkan debu dan pelemparan dari pabrik semen manakala angin ke sebelah

²¹⁾ Laporan Audit Lingkungan PT Indocement Tunggal Prakarsa Tbk, Op.Cit.

²²⁾ Laporan Hasil Pengukuran Kualitas Udara Ambien Di Wilayah Kabupaten Cirebon Dalam Rangka Program Langit Biru Tahun 2001, (Bidang Pengkajian Ozon Dan Polusi Udara Pusat Pemanfaatan Sains Atmosfer Dan Iklim Lembaga Penerbangan Dan Antariksa Nasional, Bandung), hlm.21 & 28.

tenggara / selatan, konsentrasi ini sudah melebihi NAB sesuai Peraturan Pemerintah No.41 Tahun 1999 untuk pemukiman yaitu sebesar 10 ton/km²/bulan. Ketiga daerah lain sekitar PT Indocement Tungal Prakarsa yaitu barat, utara dan timur masih dibawah NAB, yang terendah adalah sebelah barat dengan konsentrasi 5,3201 ton/km²/bulan, rendahnya konsentrasi *dust fall* ini dapat dipahami, sebab di lokasi tersebut merupakan pemukiman yang sudah banyak ditumbuhi pepohonan, walaupun udaranya berdebu namun arahnya berlawanan dengan *down wind* pabrik semen. Perumahan Desa Kedung Bunder sebesar 8,6225 ton/km²/bulan walaupun di bawah NAB, tetapi ini sangat berbahaya bagi kesehatan sebab pemukiman penduduk ini masih terbuka sebab belum banyak penghijauan dan sebelah barat laut terdapat industri pemecah batu, yang dapat memberikan kontribusi debu saat angin mengarah ke pemukiman tersebut.

Tingginya kadar debu di sekitar lokasi pabrik semen karena bercampur dengan debu penambangan dan pembakaran kapur rakyat, hingga dapat menempel di genteng-genteng penduduk dengan ketebalan yang cukup tinggi, untuk itu perlu dianalisis lebih lanjut apakah pembakaran kapur rakyat ataupun aktivitas pabrik semen yang telah memberikan kontribusi debu sangat besar bagi lingkungan udara sekitar dan hingga saat ini belum ada penelitian yang mengarah ke sana.

3. Teknologi Pengendalian Pencemaran Lingkungan Indocement Tungal Prakarsa

Pengendalian pencemaran di Indocement Tungal Prakarsa Unit Palimanan Kabupaten Cirebon seperti halnya pada industri semen umumnya dengan menggunakan *Electrostatic Precipitator* (EP) sebagai alat penangkap debu utama pada emisi udara mengingat laju alir *volumetric* keluaran udara yang besar dan temperatur udara keluar yang cukup tinggi. Sedangkan untuk memonitor konsentrasi debu yang keluar melalui cerobong dipasanglah alat optical sensor berupa *opacity* meter. Dengan demikian, pemantauan kinerja pengendalian limbah debu melalui *Electrostatic Precipitator* ini menjadi sentral bagi operasi pabrik semen.

Melalui prinsip bahwa produk yang dituju adalah semen maka pengendalian debu secara optimal pada dasarnya merupakan peningkatan produktivitas pabrik semen PT Indocement Tunggal Prakarsa. Sehingga proses pengendalian limbah debu melalui peralatan *Electrostatic Precipitator* merupakan bagian terpadu dari kontrol proses produksi semen, yang pengendaliannya dilakukan secara terpadu dengan *production quality control* pada *center control room*.

Kinerja *Electrostatic Precipitator* sangat bergantung pada temperatur gas, tegangan dan arus listrik yang stabil, terutama untuk mencapai kinerja *Electrostatic Precipitator* yang optimum dengan memperhatikan tingkat efisiensinya. Tegangan dan arus listrik yang tidak stabil serta tingginya temperatur gas mengakibatkan debu yang terlepas ke udara sebagai emisi menjadi lebih besar, artinya bagi peralatan *Electrostatic Precipitator* yang terpenting adalah kontrol pada *electrical device* sesuai dengan mekanisme kerjanya. Dengan demikian, pemantauan yang terus menerus pada stabilitas temperatur gas, tegangan listrik dan arus listrik menjadi bagian penting untuk menjamin bahwa partikel debu yang melalui peralatan *Electrostatic Precipitator* dapat ditangkap dan dikumpulkan kembali secara optimum, yaitu 99% dari seluruh partikel debu yang melalui *Electrostatic Precipitator*²³⁾.

Pengontrolan dan pemantauan yang dilakukan oleh Indocement Tunggal Prakarsa pada unit *center control room* secara terus menerus terhadap kinerja peralatan *Electrostatic Precipitator* menunjukkan bahwa emisi debu yang terlepas diharapkan dapat sesuai dengan spesifikasi optimal dari peralatan tersebut dengan mengacu ketentuan hukum yaitu 80 mg/m^3 (Keputusan Menteri No.KEP-13/MENLH/3/1995 tentang Baku Mutu Emisi Sumber Tidak Bergerak).

Apabila terjadi gangguan pada peralatan *Electrostatic Precipitator* yang umumnya berasal dari ketidakstabilan tegangan listrik, segera dapat diketahui oleh unit *center control room* dari hasil pemantauan kondisi *chimney* (kondisi cerobong) yakni pada kondisi *dusty* (suatu kondisi di dalam *chimney* berasap dengan warna

²³⁾ Laporan Utama Analisis Dampak Lingkungan (ANDAL) Industri Semen *Portland*, Op.Cit, hlm.35.

kuning kecoklatan, yang menandai adanya debu bercampur uap air), atau indikator arus serta tegangan listrik, pada kondisi ini maka seluruh *production line* dihentikan hingga kondisi menjadi normal kembali.

Pemeliharaan peralatan *Electrostatic Precipitator* menjadi kewajiban penting, sebagai bagian terpadu dari *production quality control* dan pemeliharaan dilakukan secara periodik, yaitu bulanan dan tengah tahunan. Melalui pemeliharaan ini maka kinerja peralatan *Electrostatic Precipitator* dijaga hingga selalu optimal.

4. Gambaran Umum Terhadap Penambangan Kapur Tradisional

Industri penambangan dan pembakaran kapur rakyat ini dilakukan di desa-desa sepanjang jalur jalan yang menghubungkan antara Cirebon – Bandung, dengan dicirikan kegiatan yang berskala kecil dan diusahakan oleh warga masyarakat setempat. Lebih spesifik industri pembakaran kapur rakyat ini berada di antara pemukiman penduduk di desa-desa sekitar kawasan pabrik semen PT Indocement Tunggal Prakarsa Unit Palimanan Kabupaten Cirebon, yaitu meliputi Desa Palimanan Barat, Gempol dan Kedung Bunder.

Eksistensinya sendiri telah berlangsung cukup lama secara turun temurun berdasarkan keturunan keluarga yaitu sudah dimulai sejak tahun 1700-an²⁴⁾, pada tahun-tahun tersebut di daerah Palimanan telah masuk etnis Tiong Hoa sebagai cikal bakal industri kapur yang sekarang dilakukan, pada perkembangan selanjutnya aktivitas pembakaran kapur rakyat ini merupakan aktivitas tradisional yang diusahakan dengan segala keterbatasan-keterbatasan yang dimilikinya mulai dari aspek permodalan, sumber daya manusia, aspek manajemen, pemasaran atas produk, penguasaan dan kemampuan teknologi, untuk itu diperlukan keberpihakan pada industri kecil tersebut melalui kebijaksanaan pemerintah daerah maupun itikad baik dari pihak Indocement Tunggal Prakarsa yang memiliki kemampuan lebih besar.

²⁴⁾ Proposal *Proyek Pemindahan Sentra Industri Kapur Di Desa Palimanan Barat, Gempol Dan Kedung Bunder Kabupaten Cirebon*, (Koperasi Industri Dan Kerajinan Rakyat "Sepakat" Kabupaten Cirebon, 1999), hlm.2.

Sampai awal tahun 1970, penduduk masyarakat setempat masih memegang kendali perkapuran walaupun lahan bahan baku semakin berkurang, hingga akhirnya masuk industri semen yang kemudian dikenal dengan PT Indocement Tunggal Prakarsa Tbk, dan berhasil membebaskan bukit kapur ini pada tahun 1973 dengan areal yang dapat dibebaskan hampir mencapai seluas 289 hektar untuk keperluan bahan baku berupa batu kapur, sedangkan yang tersisa dikelola oleh masyarakat setempat untuk penambangan dan pembakaran kapur hanya tinggal seluas 28 hektar. Hingga kini lahan untuk pengadaan bahan baku makin lama menjadi berkurang, bahkan dalam beberapa tahun terakhir kegiatan penambangan serta pembakaran kapur ini mengalami penurunan aktivitas sebab bila semula tercatat sekitar 60 unit industri kapur rakyat, kini hanya sekitar 30 unit yang aktif beroperasi secara bergantian dan sekarang menjadi tinggal hanya beberapa unit saja²⁵⁾. Sehingga penambangan dan pembakaran kapur rakyat yang ada tidak selalu beroperasi sepanjang tahun, melainkan bergantung pada kemampuan permodalan setiap industri untuk melangsungkan aktivitasnya bahkan industri ini ketergantungannya pada faktor cuaca dan musim sangat besar, jadi bila musim penghujan tidak dilakukan aktivitas pembakaran kapur tradisional tersebut, kecuali bila musim kemarau tampak ramai penambangan serta pembakaran kapur. Dan akhirnya menimbulkan permasalahan tersendiri berkaitan dengan masalah lingkungan udara menjadi semakin tidak sehat karena banyak debu yang beterbangan baik dari kendaraan bermotor, debu lepasan pabrik semen dan ditambah dengan debu hasil dari asap pembakaran kapur rakyat serta asap hasil proses penggembosan pada saat kapur brankas menjadi kapur halus (bubuk) yaitu saat bahan batu kapur dicampur dengan air, yang memungkinkan terjadinya lingkungan udara menjadi terakumulasi dan berbaur untuk mencemari lingkungan udara.

²⁵⁾ Hasil Wawancara dengan H. Barkah selaku Ketua Koperasi Industri Dan Kerajinan Rakyat "Sepakat", Palimanan Kabupaten Cirebon, tanggal 27 Maret 2002 dan 30 Maret 2002, bahkan mensinyalir sekarang yang beroperasi hanya tinggal "belasan" saja, sebab menghadapi permasalahan permodalan yang lemah, persaingan, areal bahan baku batu kapur yang semakin berkurang di perbukitan Gunung Kromong sebab sebagian besar sudah dikuasai oleh PT Indocement Tunggal Prakarsa.

Perkembangan pengelolaan pembakaran kapur rakyat ini dari tahun ke tahun mengikuti laju pembangunan di daerah, dan tampaknya pembakaran kapur rakyat ini bagi masyarakat Desa Palimanan Barat, Gempol dan Kedungbunder, tempat dimana aktivitas tersebut dilakukan merupakan kegiatan turun temurun keluarga, banyak dari warga masyarakat setempat yang bekerja di penambangan dan pembakaran kapur. Melalui usaha pembakaran kapur inilah masyarakat dapat hidup untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari, meskipun diakui dari aktivitas ini akan menjadi persoalan tersendiri berkaitan dengan masalah kesehatan masyarakat dan lingkungan hidup yang perlu diperhatikan oleh pemerintah dan seluruh anggota masyarakat.

Berkaitan dengan upaya untuk mengatasi permasalahan-permasalahan yang ada pada usaha kecil penambangan dan pembakaran kapur rakyat telah dibentuk koperasi yaitu Koperasi Industri dan Kerajinan Rakyat "Sepakat" sebagai wadah bagi para pengusaha kecil yang bergerak di bidang penambangan serta pembakaran kapur rakyat tradisional, dan pekerja / buruh galian batu kapur, buruh bongkar muat batu kapur, buruh pembakaran kapur yang memiliki tujuan untuk memenuhi kebutuhan bahan baku batu kapur serta untuk mengantisipasi masalah-masalah yang timbul berkaitan dengan usaha perkapuran misalnya meminimalisir pembuangan limbah hasil pembakaran kapur²⁶⁾.

Ada banyak kendala yang ditemukan dalam industri penambangan serta pembakaran kapur rakyat tersebut, selain dari keterbatasan-keterbatasan yang telah di sebutkan di atas maka dalam proses pembakaran kapur ditemukan pula bagaimana para pekerja tidak dilengkapi dengan pelindung untuk menghindari pekerja menghirup langsung asap pembakaran kapur dan penggebosan kapur sehingga tidak ada jaminan sama sekali tentang keselamatan dan kesehatan kerja, dan keberadaan tungku-tungku yang tidak dilengkapi dengan cerobong sebab aktivitas tersebut dilakukan ditengah-tengah pemukiman penduduk padat yang tentu saja memerlukan adanya studi kelayakan lingkungan yang memadai, untuk itu telah ada inisiatif dari

²⁶⁾ Ibid, hasil wawancara.

pihak pengusaha penambangan dan pembakaran kapur rakyat maupun pihak pemerintah daerah untuk memindahkan tempat lokasi usahanya ke lokasi yang telah disediakan dan jauh dari pemukiman penduduk sehingga bebas dari polusi debu pada daerah sekitar Palimanan dan untuk keperluan relokasi ini telah disediakan lahan kurang lebih 4 hektar²⁷⁾ sebab mereka telah menyadari keberadaan tungku-tungku pembakaran kapur yang sekarang ada sudah tidak layak lagi dan tidak ramah lingkungan, juga letaknya di pinggir jalan raya antara Cirebon-Bandung dengan tingkat kepadatan lalu lintas sangat tinggi sehingga dapat mengganggu arus lalu lintas karena asap berupa debu kapur yang dapat menghalangi jarak pandang di jalan dan lokasi pembakaran kapur di kawasan pemukiman penduduk dapat mengganggu kesehatan masyarakat maka sudah seharusnya dilakukan pemindahan lokasi usaha, tetapi masalahnya timbul yaitu sehubungan dengan aspek permodalan dan investasi yang ternyata tidak diminati oleh para investor karena kesulitan transportasi dengan sarana dan prasarana yang belum memadai, misalnya jalan ke arah lokasi yang baru belum layak.

Persepsi dari pengusaha kecil penambangan dan pembakaran kapur rakyat dalam keterkaitannya dengan keberadaan PT Indocement Tunggal Prakarsa beranggapan kondisinya menjadi kurang menguntungkan²⁸⁾ dengan alasan menyangkut areal bahan baku batu kapur dari perbukitan Gunung Kromong yang hampir telah sepenuhnya dikuasai oleh PT Indocement Tunggal Prakarsa Tbk yaitu telah dikuasai 289 hektar, sedangkan pihak pengusaha perkapuran hanya menguasai 28 hektar saja dengan kualitas batu kapur kurang baik sehingga mengakibatkan proses pembakaran memerlukan waktu yang cukup lama, dan hal ini menyebabkan pula peningkatan biaya produksi dengan hasil produksi mutu kurang baik terutama warna kapur menjadi kurang putih dan harga kapur menjadi mahal dengan sendirinya tidak mampu bersaing.

²⁷⁾ Ibid, hasil wawancara.

²⁸⁾ Hasil Wawancara dengan H.Barkah selaku Ketua Koperasi Industri Dan Kerajinan Rakyat "Sepakat" tanggal 30 Maret 2002 dan dipertegas hasil wawancara dengan Pengusaha Penambangan dan Pembakaran Kapur Rakyat, Drs Yusuf tanggal 07 April 2002.

5. Eksistensi Legalitas Penambangan Kapur Tradisional

Layaknya sebuah perubahan maka nilai-nilai hukum yang mengatur masalah-masalah aktivitas industri semakin menjadi kompleks, sebab telah disadari sepenuhnya bahwa setiap kegiatan industri baik dengan skala besar atau kecil sudah pasti memberikan dampak yang cukup signifikan bagi lingkungan sekitar seperti lingkungan sosial-ekonomi dan budaya masyarakat, dan tidak terkecuali yang terpenting adalah lingkungan alamnya.

Telah sejak lama norma-norma hukum memandang setiap aktivitas industri tanpa terkecuali yang dapat mengakibatkan timbulnya dampak negatif, kerugian dan gangguan terhadap kesehatan harus ditata dalam pengaturan hukum yang memberikan perlindungan secara maksimal baik kepada lingkungan masyarakat maupun lingkungan alamnya. Alasan ini semakin penting dengan melihat kondisi saat ini dengan jumlah penduduk yang semakin bertambah besar dan cenderung terkonsentrasi di kota-kota yang memberikan harapan lapangan pekerjaan sebab didukung oleh realitas sosial bahwa pusat-pusat aktivitas industri berada di kota dan pinggiran kota.

Beranjak dari keadaan tersebut sudah selayaknya setiap aktivitas industri yang mengakibatkan atau dapat menimbulkan dampak negatif terhadap lingkungan di sekitarnya harus mengindahkan ketentuan-ketentuan hukum yang ada. Sebenarnya telah secara nyata norma hukum mengatur hal ini yaitu semacam Undang-Undang Gangguan (dulu disebut *Hinder Ordonantie*) yang dimuat dalam Staatsblad 1926 No.226, dalam perjalanan waktu akhirnya mengalami beberapa perubahan dan penambahan hingga yang terakhir Stb. 1940 No.450.

Ketentuan hukum lain dapat pula menyangkut Peraturan Pemerintah No.27 Tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan atau dalam tataran yang lebih spesifik berkaitan dengan ketentuan yang ada di daerah yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon No.8 Tahun 1995 tentang Izin Undang-Undang Gangguan Dan Izin Tempat Usaha.

harus dilengkapi dengan Undang-Undang Gangguan, dengan masa berlakunya ditetapkan selama usaha tersebut masih berjalan dan memenuhi persyaratan yang sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku serta terhadap izin tersebut dapat dilakukan pendaftaran ulang (heregistrasi) setiap 5 (lima) tahun sekali, sebagaimana diatur dalam pasal 15 ayat (1) jo (2) dari peraturan daerah dimaksud.

Berdasarkan pada ketentuan-ketentuan hukum tersebut di atas sudah sepatutnya aktivitas penambangan serta pembakaran kapur rakyat di daerah itu harus memenuhi dan melengkapi semua persyaratan yang telah ditetapkan dalam norma hukumnya, sebab apa yang telah dilakukan memberikan suatu indikasi kuat bahwa semua aktivitas penambangan dan pembakaran kapur memberikan dampak yang buruk bagi lingkungan sekitar baik masyarakat maupun lingkungan alam dan mengakibatkan gangguan pada kesehatan yang disebabkan pencemaran udara.

Kegiatan penambangan dan pembakaran kapur rakyat ini ternyata hampir sebagian besar tidak dilengkapi dengan Undang-Undang Gangguan, walaupun ada maka ternyata sudah kadaluarsa masa berlakunya²⁹⁾ karena tidak pernah diperpanjang lagi, ada beberapa alasan mengapa hal tersebut terjadi diantaranya pengurusan untuk memperoleh perizinan sesuai dengan Undang-Undang Gangguan tersebut maupun Peraturan Daerah No.8 Tahun 1995 mengalami kendala dalam hal birokrasi yang berbelit dan memerlukan waktu yang lama sebab mereka sebagian besar beranggapan bahwa kelengkapan legalitas berusaha hanyalah untuk memenuhi ketentuan formalitas saja misalkan untuk persyaratan pengajuan kredit ke bank, tanpa menyadari dampak buruk yang dapat diakibatkan oleh kegiatan penambangan dan pembakaran kapur bagi masyarakat dan lingkungan alam. Alasan lain, karena ada rencana untuk relokasi dengan memindahkan tungku-tungku pembakaran kapur jauh dari lokasi pemukiman penduduk.

Dilandasi pada pemahaman bahwa eksistensinya dari aspek permodalan sangat terbatas maka para penambang dan pembakaran kapur yang merupakan

²⁹⁾ Ibid, hasil wawancara.

pengusaha kecil sangat berkeberatan bila harus memperlengkapi usahanya dengan kajian analisis mengenai dampak lingkungan (Amdal) sebab memerlukan biaya yang cukup besar, dan untuk keperluan hal itu mustahil para pengusaha kecil ini mampu memenuhinya.

Menyadari kegiatan penambangan dan pembakaran kapur rakyat sebagai kelompok usaha kecil yang selalu dihadapkan pada problema umum yang sifatnya klasik dan melekat pada jenis usaha kecil, yaitu adanya kelemahan-kelemahan baik secara internal maupun eksternal.

Kelemahan internal yang senantiasa melekat pada usaha kecil diantaranya³⁰⁾

1. Pengusaha tidak memiliki pendidikan yang relevan. Umumnya pengusaha kecil memiliki pendidikan rendah, karena lulusan pendidikan yang lebih tinggi lebih suka bekerja menjadi pegawai negeri atau karyawan swasta.
2. Jarang melakukan pembaharuan (kurang inovatif). Dari hari ke hari bentuk usaha atau tempat usaha, jenis produk yang dijual, tata letak dan lain-lain tidak ada perubahan termasuk peralatan yang digunakan. Kalaupun ada itu bukan hasil analisis pasar tetapi meniru tetangga sehingga belum ada pembaharuan yang konsisten.
3. Pengelolaan usaha umumnya menggunakan manajemen keluarga. Pengelolaan perusahaan tidak efektif dan inefisien karena semua anggota keluarga sering melibatkan diri padahal tidak mengetahui hal ihwal perusahaan.
4. Kurang percaya pada ilmu modern (misalnya ilmu pembukuan, ilmu manajemen dan teknologi). Mempelajari ilmu modern dianggap pemborosan karena banyak mengeluarkan biaya. Usaha kecil cukup puas dengan keadaan yang dicapainya.
5. Kurang menguasai aturan hukum. Aturan hukum hampir tidak mereka pahami, misalnya masalah perizinan usaha, hak atas kekayaan intelektual, sehingga kadang-kadang mereka berusaha di tempat terlarang atau diluar lokasi yang ditentukan dan membajak hasil karya orang lain atau merek dagang yang sudah terdaftar. Maka akibatnya mereka digusur dan ditertibkan petugas dianggap melakukan perbuatan pidana. Disamping itu juga tidak mengetahui peizinan usaha, peraturan perpajakan dan ketentuan hukum lainnya.

³⁰⁾ Disarikan kembali dari Candra Irawan, Op.Cit, hlm.61 – 67.

Selain hal-hal yang telah dikemukakan diatas, kelemahan internal yang sangat besar pengaruhnya terhadap ketidakmampuan usaha kecil menjadi tangguh dan mandiri adalah masalah lemahnya struktur permodalan dan kurangnya dukungan berupa *political will* yang sesungguhnya dari pemerintah, hal ini dapat berdampak pada ketidakmampuan untuk memperkuat usaha, rendahnya produktivitas serta kualitas produk yang dihasilkan. Pada umumnya usaha kecil melakukan kegiatan usaha hanya berbekal modal sendiri yang jumlahnya relatif kecil, sedangkan akses pada lembaga keuangan perbankan ataupun non bank belum terlintas dalam pemikirannya, apalagi bila mereka harus dihadapkan pada permasalahan birokrasi yang sangat panjang serta keharusan menyediakan jaminan kredit. Disisi lain program-program bantuan pemerintah belum sepenuhnya mampu mengatasi masalah tersebut, walaupun permasalahan itu merupakan persoalan internal usaha kecil tetapi untuk mengatasinya tidak mungkin menyerahkan kepada usaha kecil itu sendiri, tetapi harus didukung oleh pemerintah dan pihak-pihak yang berkompeten dengan masalah tersebut.

Adapun menyangkut kelemahan eksternal³¹⁾ yang turut mempengaruhi usaha kecil adalah :

1. Iklim usaha yang kurang mendukung bagi pengembangan usaha kecil. Iklim usaha kadang-kadang tidak memberikan peluang bagi usaha kecil untuk berkembang. Usaha besar dan menengah acapkali melakukan penguasaan pasar (monopoli) sehingga menutup pangsa pasar usaha kecil. Fasilitas kredit modal usaha sangat sulit diperoleh usaha kecil, sementara bagi usaha besar dan menengah sebaliknya sangat gampang mendapatkan kredit yang sangat besar; dan
2. Kebijakan pemerintah belum berjalan sebagaimana mestinya. Beberapa peraturan perundang-undangan belum dilaksanakan dengan tegas dan konsisten, kebijakan pemerintah bagus di atas kertas namun pada tataran aplikasi di lapangan banyak mengalami cacat operasional. Sehingga target pemberdayaan dan pengembangan usaha kecil tidak tercapai.

³¹⁾ Ibid, hlm. 65-66.

Kendala eksternal lain adalah kurangnya dukungan fasilitas untuk berusaha, seperti lokasi khusus yang diperuntukan bagi usaha kecil misalkan di tempat tertentu yang jauh dari tempat pemukiman penduduk, khusus untuk industri kecil yang dapat memberikan dampak terhadap lingkungan alam sekitar atau fasilitas kredit, informasi serta program kemitraan sebagaimana yang diatur dalam peraturan pemerintah belum berjalan secara optimal sebab tidak semua usaha menengah dan besar memiliki komitmen yang jelas pada keberpihakan untuk usaha kecil, untuk itu diperlukan peran pemerintah dalam mendorong proses kemitraan yang saling menguntungkan.

Gambaran sebagaimana di maksud di atas terlihat jelas pada aktivitas penambangan dan pembakaran kapur rakyat di wilayah Palimanan Kabupaten Cirebon, kelemahan-kelemahan baik internal maupun eksternal melekat erat pada jenis usaha ini sehingga tidak ragu-ragu bahwa kegiatan penambangan dan pembakaran kapur tersebut pada akhirnya dapat berdampak serius bagi kehidupan masyarakat, terutama pengaruh pada masalah kesehatan serta lingkungan udara sekitar.

C. Kontribusi Dari Pelaku-Pelaku Industri Terhadap Lingkungan Udara Kawasan : *Gambaran Akumulasi Dari Ketidakberdayaan Masyarakat Dan Kondisi Lingkungan Udara Tercemar*

Komitmen dari kebijaksanaan pemerintah yang berpihak pada ekonomi usaha kecil sangat dibutuhkan, yang pada saat sekarang telah ditunggu dalam implementasinya. Tanpa adanya dukungan yang pasti maka dkuatirkan kondisi akan tetap seperti di masa pembangunan dengan pendekatan semacam yang digunakan oleh pemerintah Orde Baru.

Kesenjangan dalam dunia usaha yang cukup tajam dan tanpa mengindahkan nilai-nilai kemitraan telah melahirkan adanya ketidakberdayaan, rapuh dalam bersaing dan ketidakmampuan untuk memanfaatkan kemajuan teknologi sehingga dapat berdampak pada banyak hal bagi eksistensi usahanya sendiri.

Demikian pula halnya dengan pelaku-pelaku industri di kawasan industri Palimanan Kabupaten Cirebon yang meliputi PT Indocement Tungal Prakarsa Tbk serta penambangan dan pembakaran kapur rakyat tradisional, masing-masing hidup berdampingan dan berusaha tetapi tanpa memiliki kepedulian terhadap rekanan usaha antara satu dengan lainnya. Hal ini telah mengakibatkan timbulnya kondisi yang sangat kontradiktif dengan melihat pada banyak aspek terutama dari segi permodalan, sebab dengan dukungan yang besar maka PT Indocement Tungal Prakarsa tidak memiliki kesulitan dalam melakukan kegiatan usahanya, apapun yang dibutuhkan bagi proses produksi dapat teratasi misalkan penggunaan teknologi khususnya teknologi penanganan limbah dan teknologi pengendalian pencemaran lingkungan yang didukung dengan potensi sumber daya manusia yang baik, tetapi bagi pihak penambangan dan pembakaran kapur yang dilakukan oleh rakyat warga setempat menemui banyak kendala sehingga memberikan gambaran yang jelas bagaimana yang kecil harus berada dalam posisi termarginalkan di tengah-tengah yang besar walaupun diakui dan disadari sepenuhnya bahwa keberadaan masing-masing pihak dalam melaksanakan aktivitasnya telah memberikan kontribusi yang buruk bagi lingkungan udara sekitar.

Berada dalam kondisi yang demikian selalu dari masing-masing pihak berupaya untuk membenarkan atas apa yang telah dilakukan sebagai wujud dari kepeduliannya terhadap kondisi lingkungan udara yang buruk, dan pada sisi lain ada kecenderungan untuk memberikan penilaian yang negatif terhadap upaya rekanan usaha lainnya. Pada akhirnya, baik PT Indocement Tungal Prakarsa maupun pelaku industri pembakaran kapur tradisional tidak menyadari atas apa yang dilakukan bagi kebaikan dan pemulihan lingkungan udara yang telah tercemar tersebut.

Kondisi lingkungan udara yang buruk menjadi semakin tidak kondusif dengan adanya kenyataan bahwa tingkat kepadatan penduduk di sekitar kawasan industri cukup besar, dengan alasan padatnya penduduk yang cenderung di pusat kota kecamatan dan daerah perkotaan karena banyak terdapat kegiatan-kegiatan ekonomi di berbagai bidang usaha yang dapat memberikan lapangan pekerjaan.

Penduduk di kawasan industri tersebut pada umumnya bermatapencarian sebagai buruh galian yang bekerja untuk mencari batu kapur di perbukitan Gunung Kromong sebagai bahan baku bagi keperluan pembakaran kapur tradisional, buruh bongkar muat batu kapur, buruh pembakaran kapur di penambangan kapur tradisional, sopir truk bagi keperluan pengangkutan semen, buruh bongkar muat semen, buruh kerajinan rotan serta petani penggarap yang tidak memiliki lahan sawah, keseluruhan usaha penduduk tersebut karena didukung dengan tingkat kemampuan pendidikan yang rata-rata rendah³²⁾, beranjak dari keadaan yang demikian maka terlihat jelas bahwa masyarakat yang bersangkutan berada dalam taraf kehidupan ekonomi yang kurang mampu secara ekonomi / miskin.

Ketidakterdayaan masyarakat secara sosial-ekonomi telah memberikan dampak yang buruk bagi proses berlangsungnya kehidupan yang dicitakan, harmonisasi antara interaksi masyarakat dengan lingkungan menjadi terhambat karena aktivitas pelaku-pelaku industri di kawasan tersebut telah menjadikan lingkungan udara tercemar.

Baik PT Indocement Tungal Prakarsa maupun penambangan dan pembakaran kapur rakyat tradisional yang kedua-duanya berada di tengah-tengah pemukiman penduduk, sekitar Desa Gempol, Desa Palimanan Barat dan Desa Kedung Bunder memberikan ciri yang sangat menonjol yaitu limbah debu yang dihasilkan cukup tinggi, yang secara visual dapat teramati dengan baik dan dapat dibuktikan adanya gangguan debu di sekitar kegiatan aktivitas pelaku-pelaku industri manakala sedang melakukan proses produksi. Bahkan limbah debu tersebut terkadang dapat mengganggu jarak pandang di jalan raya pada saat mengendarai kendaraan, karena memang letak kegiatan industri di sepanjang jalan raya padat lalu lintas antara Cirebon – Bandung.

³²⁾ Hasil Wawancara dengan Kepala Desa dan Sekretaris Desa dari 6 (enam) desa pada tanggal 03 April 2002, 09 April 2002, 10 April 2002, 23 April 2002 dan 27 April 2002. Ditegaskan kembali hasil wawancara dengan H.Subarkah selaku Ketua Koperasi Industri Dan Kerajinan Rakyat "Sepakat" Palimanan Kabupaten Cirebon, tanggal 27 Maret 2002 dan Pengusaha Penambangan dan Pembakaran Kapur Rakyat Tradisional pada tanggal 07 April 2002.

Daerah Palimanan khususnya di pembakaran kapur rakyat dan industri semen PT Indocement Tungal Prakarsa, Tbk dengan udara selalu berdebu, maka diperlukan pemantauan dan penelitian lebih lanjut masalah debu yang ada dan dampaknya terhadap lingkungan khususnya penduduk yang terlibat dalam kegiatan tersebut dan pemukiman di sekitarnya³³⁾.

Keberadaan pabrik semen serta penambangan dan pembakaran kapur rakyat telah menciptakan tingginya kadar debu di sekitar kawasan tersebut akibat terjadinya akumulasi debu, hal ini terbukti diantaranya dengan debu yang menempel di genteng rumah-rumah penduduk cukup tebal sekali, pohon-pohon dengan daun-daun yang mengalami perubahan warna menjadi putih. Beranjak dari keadaan yang demikian sudah sepatutnya dilakukan penelitian ilmiah lebih lanjut untuk dapat membuktikan, apakah pembakaran kapur rakyat ataukah pabrik semen yang telah memberikan kontribusi yang besar terhadap kondisi sekitar, sebab sampai saat ini belum ada penelitian yang mengarah kesana³⁴⁾. Sehubungan dengan hal tersebut ternyata ditemukan indikasi yang kuat bahwa adanya klaim dari masing-masing pihak untuk melepaskan diri dari *stigma* apakah pabrik semen ataukah penambangan serta pembakaran kapur rakyat yang menjadi sumber pencemaran lingkungan sebab masing-masing pihak berpendapat dengan alasan-alasan pembedaannya.

Pabrik semen beranggapan untuk mengendalikan pencemaran lingkungan udara telah difungsikan teknologi pengendalian pencemaran lingkungan yang disebut *Electrostatic Precipitator* (EP) sehingga apa yang telah diperbuat bagi kebaikan lingkungan dianggapnya sudah maksimal sebab untuk pengadaan teknologi tersebut-pun membutuhkan biaya mahal dengan mekanisme kerja yang optimal dari pekerja pabrik semen, sehingga tidaklah relevan bila pencemaran yang terjadi harus dibebankan pada aktivitas pabrik, sedangkan pihak penambangan dan pembakaran kapur rakyat berpendapat bahwa apa yang dilakukan dalam kegiatan produksi adalah untuk turut mendukung memberdayakan masyarakat sekitar dengan menyediakan

³³⁾ Laporan Hasil Pengukuran Kualitas Udara Ambien Di Wilayah Kabupaten Cirebon Dalam Rangka Program Langit Biru Tahun 2001, Op.Cit, hlm.28.

³⁴⁾ Ibid, hlm.28.

lapangan pekerjaan, sebab selama ini keberadaan pabrik semen PT Indocement Tungal Prakarsa Tbk tidak sepenuhnya berpihak pada kepentingan rakyat sekitar misalnya dengan menyediakan lapangan pekerjaan, jadi apa yang dilakukan oleh aktivitas usaha kecil penambangan dan pembakaran kapur dianggap telah memadai untuk memenuhi kebutuhan warga masyarakat menyangkut pekerjaan, selain itu keberadaan industri kecil ini sepenuhnya dikelola oleh warga masyarakat penduduk asli secara turun temurun sebagai usaha keluarga. Berdasarkan pada hal tersebut lahir anggapan bagi masyarakat sekitar lokasi industri tidaklah layak untuk menyalahkan keberadaan penambangan dan pembakaran kapur rakyat tradisional ini, apalagi mengingat kondisinya yang sangat memprihatinkan sehingga ada ikatan perasaan emosional dan kekerabatan yang sangat kental di antara masyarakat sekitar dengan pengusaha kecil penambangan dan pembakaran kapur, suatu kondisi yang sangat dilematis.

Komplek sudah apa yang menyelimuti kehidupan masyarakat kawasan industri tersebut bahwa ketidakberdayaan menyebabkan terbatasnya akses mereka pada keadilan, hukum, ekonomi dan sosial sehingga sangat sulit bagi masyarakat untuk menggugat kembali kehidupan lingkungan yang baik dan sehat meskipun norma hukum telah menjaminkannya. Ada ketidakmampuan masyarakat dalam berupaya mencegah terjadinya kondisi lingkungan udara yang buruk, akibatnya masyarakat hanya menanggung beban dengan menerima perlakuan dari kegiatan pelaku-pelaku industri yang dapat membahayakan kesehatannya. Perlu dukungan dari semua pihak yang peduli dengan kondisi masyarakat tersebut, untuk dapat mengatasi masalah-masalah hidupnya yaitu masyarakat harus diberdayakan kembali agar mampu mengantisipasi terhadap buruknya lingkungan akibat pencemaran. Diperlukan kebijaksanaan nyata dari pemerintah daerah, pelaku-pelaku industri itu sendiri, pihak-pihak lain yang menaruh perhatian bagi perbaikan kondisi lingkungan sosial-ekonomi masyarakat sehingga masyarakat mampu keluar dari kondisi yang dilematis tersebut. Namun, tampaknya masih dibutuhkan waktu yang cukup panjang untuk mewujudkan harapan-harapan itu agar mensejahterakan masyarakatnya.

BAB IV
BUDAYA HUKUM DAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT
DALAM KAITANNYA DENGAN PEMBERDAYAAN HUKUM
PADA DAERAH INDUSTRI SEBAGAI RESPON PELAKU-PELAKU
INDUSTRI TERHADAP KONDISI SOSIAL – EKONOMI
MASYARAKAT SEKITAR

A. Produk Hukum Upaya Antisipasi Terhadap Pencemaran : *Suatu Solusi Bagaimana Norma Hukum Bertindak Terhadap Pencemaran Udara.*

Telah terlalu lama kita memandang pada penekanan lingkungan hidup sebagai sekedar obyek fisik belaka, sehingga tidak dapat bersahabat dengan lingkungan secara fisik yang berakibat pada bentuk-bentuk perusakan lingkungan, tindakan pencemaran lingkungan tanpa mengindahkan aspek-aspek lain bagi proses kelestariannya. Untuk itu harus ada pendekatan yang lain dalam memandang pembangunan lingkungan hidup yaitu membangun sebuah upaya yang lebih bersahabat, lebih peduli dengan lingkungan, baik lingkungan alam fisik maupun lingkungan sosial masyarakat sehingga pencemaran udara yang membahayakan tidak muncul dari aktivitas industri, pencemaran sungai oleh limbah industri tidak terjadi bila kita memiliki perilaku bermoral terhadap lingkungan dan bersahabat dengan lingkungan. Apa yang diharapkan dari pandangan baru terhadap pengelolaan lingkungan hidup ini menitikberatkan pada pola pendekatan etis dan kultural¹⁾. Perubahan kultural itu membangkitkan kesadaran ekologi, pendekatan religius, filosofis serta ekologis untuk menjawab krisis lingkungan, hal inilah yang merupakan makna penting dalam pengelolaan lingkungan hidup yang sudah sepatutnya jangan ditinggalkan.

Aktivitas pembangunan yang semakin meningkat akan meningkatkan pula resiko terjadinya pencemaran udara dan kerusakan lingkungan, hal tersebut

¹⁾ A. Sonny Keraf, *"High Touch" Pada Permasalahan Lingkungan Hidup*, (Artikel "Kompas" tanggal 18 November 1999), hlm.4.

menyebabkan rusaknya struktur serta fungsi dasar ekosistem yang menunjang kehidupan manusia dan makhluk hidup lain.

Demikian pula aktivitas industri memberikan pengaruh yang cukup besar terhadap lingkungan sekitar. Akibat keberadaan kegiatan industri terhadap lingkungan di samping memiliki akibat dengan pengaruh yang sifatnya positif berupa penyediaan lapangan pekerjaan, peningkatan produksi, potensi sosial masyarakat yang dapat tergali, terdapat pula dampak yang sifatnya negatif yaitu berupa pencemaran atau kerusakan lingkungan. Pengaruh positif dari aktivitas industri sebagai akibat yang menguntungkan, sedangkan dampak yang negatif merupakan akibat yang merugikan bagi kepentingan masyarakat banyak dan pelaku-pelaku industri itu sendiri.

Konsekuensi dari proses pembangunan industri adalah meningkatnya limbah yang dikeluarkan oleh industri tersebut, termasuk limbah udara yang dapat mengubah kualitas udara ambien dan bisa juga mengubah udara di dalam ruangan (*indoor*)²⁾.

Aktivitas industri dari pelaku-pelaku bisnis dengan melalui pendekatan etis dan kultural dalam pengelolaan lingkungan hidup dirasa perlu untuk memperhatikan nilai-nilai yang terlibat maupun pihak-pihak yang terlibat dalam suatu pengambilan keputusan bisnis.. Ada kaitan yang sangat erat antara etika lingkungan dengan etika bisnis, yang kini semakin disadari.

Etika lingkungan yang menekankan pada kepentingan pihak-pihak lain yang terkena dampak dari perilaku bisnis, atau lazimnya disebut dengan *stakeholder*³⁾ yaitu

²⁾ H.J.Mukono, *Manajemen Kualitas Udara*, (Makalah Pelatihan Kepemimpinan Dan Manajemen Lingkungan Angkatan III, Pusat Penelitian Lingkungan Hidup Lembaga Penelitian Universitas Airlangga Surabaya, 10-14 Juli 2001), hlm.1.

³⁾ Alois A. Nugroho, *Dari Etika Bisnis Ke Etika Ekobisnis*, (Jakarta : Penerbit Grasindo, 2001), hlm.6 dan hlm.10. Lebih lanjut dinyatakan bahwa menjadikan generasi mendatang sebagai *stakeholder* atau sebagai *moral patient* ini serta merta membawa kita pada kepedulian terhadap kondisi lingkungan yang akan diwariskan oleh generasi kita kepada generasi-generasi mendatang. Melahirkan mereka saja (tidak menggugurkan hidup mereka dalam kandungan) tidaklah cukup kalau mereka tidak memperoleh kondisi-kondisi alamiah yang dapat menunjang kehidupan. Kepedulian lingkungan bukanlah sebagai cerminan kepentingan *green consumerism* semata-mata yang membela keamanan dan kenyamanan konsumen masa kini dalam kaitan dengan lingkungan hidup. Kepedulian lingkungan harus pula memasukkan generasi mendatang sebagai *stakeholder* atau *moral patient*..

pihak-pihak yang terkena dampak perilaku bisnis bukanlah hanya generasi-generasi yang sudah hidup sekarang, tetapi juga generasi-generasi yang akan datang yang bakal terkena dampak akibat dari perilaku bisnis yang dilakukan sekarang.

Selanjutnya, agar perlindungan dan pengamanan alam dapat terselenggara secara teratur perlu perlindungan serta pengamanan yang dituangkan dalam peraturan hukum, sehingga lahir hukum yang memperhatikan kepentingan alam atau hukum yang berorientasi kepada kepentingan alam. Kepentingan alam yang perlu untuk dilindungi dan diamankan oleh ketentuan hukum tersebut, terletak pada keharusan untuk dijaga kelestariannya, demikian menurut Munadjat Danusaputro⁴⁾.

Tonggak penting bagi pembangunan hukum lingkungan yaitu dengan keberadaan Undang-Undang No.23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, sebagai peraturan perundang-undangan pokok sehingga bagi keberhasilan penerapannya memerlukan peraturan-peraturan pelaksana lain agar undang-undang yang pokok tadi tidak hanya sekedar peraturan-peraturan hukum yang tidak memiliki kemampuan untuk dilaksanakan.

Dalam ketentuan-ketentuan Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup telah menetapkan segala hal yang berkenaan dengan pengelolaan lingkungan hidup yang diharapkan mampu memberikan ketertiban, kepastian hukum dan rasa keadilan bagi pihak-pihak yang terlibat secara langsung ataupun tidak langsung dengan permasalahan lingkungan hidup, sebab telah disadari bahwa krisis yang berkepanjangan menyebabkan isu-isu tentang lingkungan tenggelam dalam isu sentral perbaikan ekonomi.

Pada dasarnya aktivitas industri diakui sebagai produsen kontaminasi udara yang memberikan kontribusi sangat buruk bagi kualitas udara, apapun bentuk kegiatan industri yang dilakukan besar atau kecil turut menjadikan lingkungan udara tidak sehat. Untuk itu norma hukum sudah seharusnya mampu memberikan

⁴⁾ St. Munadjat Danusaputro, *Hukum Lingkungan*, (Bandung : Penerbit Bina Cipta, 1980), hlm.101.

pengaturan yang jelas dan tegas, dalam kaitannya dengan upaya pencegahan serta penanggulangan pencemaran udara. Peraturan tersebut harus memenuhi berbagai persyaratan di samping harus menghindari kesan diskriminatif dalam pengaturannya.

Penegakan hukum dalam arti kepatuhan hukum sebagai proses lebih lanjut dari pemahaman serta kesadaran hukum yang menggambarkan cara, kegiatan dan usaha-usaha untuk menyetarakan nilai-nilai, norma-norma dan perilaku nyata dalam masyarakat, untuk mewujudkan perlindungan kepentingan kesehatan, keselamatan, ketentraman, kedamaian dan kepastian. Berkenaan dengan hal tersebut masalah penegakan hukum mulai timbul pada saat terjadinya ketidakserasian hubungan antara unsur nilai, norma sehingga akibat benturan unsur-unsur tersebut dapat mengakibatkan ketidakpastian hukum dalam kehidupan masyarakat.

Dengan berlakunya UULH-UUPLH tidak berarti bahwa kasus kerusakan dan atau pencemaran lingkungan langsung dapat diselesaikan secara tuntas, karena UULH-UUPLH dengan perangkat peraturan pendukungnya masih harus diuji dalam praktek. Kelemahan atau kekuranglengkapan pada fase pelaksanaan UULH-UUPLH niscaya mempunyai dampak terhadap upaya penegakan hukumnya⁵⁾.

Peranan hukum lingkungan itu sendiri akan meliputi ⁶⁾ :

- a. Memberi efek kepada kebijakan-kebijakan yang dirumuskan dalam mendukung konsep pembangunan berkelanjutan;
- b. Sebagai sarana pentaatan melalui penerapan aneka sanksi;
- c. Memberi panduan kepada masyarakat tentang tindakan-tindakan yang dapat ditempuh untuk melindungi hak dan kewajibannya;
- d. Memberi definisi tentang hak dan kewajiban dan perilaku-perilaku yang merugikan masyarakat; dan
- e. Memberi dan memperkuat mandat serta otoritas kepada aparat pemerintah terkait untuk melaksanakan tugas dan fungsinya.

Norma hukum telah menjawab sebagai upaya antisipatif terhadap kegiatan yang berkaitan dengan lingkungan hidup terutama lingkungan udara yaitu

⁵⁾ Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan Dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, (Surabaya : Penerbit Airlangga University Press Edisi Kedua, 2000), hlm.191.

⁶⁾ Dikutip kembali dari Arief Hidayat - FX.Adji Samekto, *Hukum Lingkungan Dalam Perspektif Global Dan Nasional*, (Semarang : Penerbit Universitas Diponegoro, 1998), hlm.20.

menetapkan dengan jelas bagi pelaku industri yang dapat menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup wajib memiliki analisis mengenai dampak lingkungan untuk memperoleh izin melakukan usaha dan / atau kegiatan, sebagaimana diatur Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang No.23 Tahun 1997 sehingga sudah seharusnya PT Indocement Tunggul Prakarsa maupun pihak penambangan dan pembakaran kapur rakyat memenuhi ketentuan ini sebab dari kegiatan yang dilakukannya telah memberikan dampak bagi lingkungan udara sekitar. Lebih lanjut tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) telah tertuang dalam Peraturan Pemerintah No.27 Tahun 1999 bahwa terhadap usaha dan / atau kegiatan yang kemungkinan dapat menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup meliputi proses dan kegiatan yang secara potensial dapat menimbulkan pemborosan, pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup serta kemerosotan sumber daya alam dalam pemanfaatannya, wajib untuk memiliki analisis mengenai dampak lingkungan, ini semua diatur dalam Pasal 3 ayat (1) huruf c jo ayat (2) dari peraturan pemerintah tersebut.

Penegasan tentang AMDAL ini selanjutnya dituangkan dalam Keputusan Menteri Lingkungan Hidup No.3 Tahun 2000 tentang Jenis Usaha Dan / Atau Kegiatan Yang Wajib Dilengkapi Dengan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan bahwa jenis usaha dan / atau kegiatan yang wajib dilengkapi dengan AMDAL yaitu bidang perindustrian dan perdagangan termasuk industri semen (yang dibuat melalui produksi klinker), dan sebagai dasar pertimbangan bagi kelayakan lingkungan hidup dalam penilaian analisis dampak lingkungan hidup, rencana pengelolaan lingkungan dan rencana pemantauan lingkungan hidup adalah adanya pertimbangan terhadap saran, pendapat dan tanggapan yang diajukan warga masyarakat, jadi ada keterlibatan warga masyarakat yang berkepentingan sesuai dengan ketentuan Pasal 19 ayat (3) jo Pasal 34 ayat (1) dari Peraturan Pemerintah No.27 Tahun 1999 yang kemudian ditegaskan kembali dalam Keputusan Kepala Badan Pengendalian Dampak Lingkungan No.08 Tahun 2000 tentang Keterlibatan Masyarakat Dan Keterbukaan

Informasi Dalam Proses Amdal, melalui proses keterlibatan masyarakat dan keterbukaan informasi tersebut dimaksudkan untuk :

1. Melindungi kepentingan masyarakat;
2. Memberdayakan masyarakat dalam pengambilan keputusan atas rencana usaha dan/atau kegiatan pembangunan yang berpotensi menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan;
3. Memastikan adanya transparansi dalam keseluruhan proses AMDAL dari rencana usaha dan/atau kegiatan; dan
4. Menciptakan suasana kemitraan yang setara antara semua pihak yang berkepentingan, yaitu dengan menghormati hak-hak semua pihak untuk mendapatkan informasi dan mewajibkan semua pihak untuk menyampaikan informasi yang harus diketahui pihak lain yang terpengaruh.

Berkenaan dengan pengendalian dampak lingkungan dalam Surat Keputusan Menteri Perindustrian No.250/M/SK/10/1994 tentang Pedoman Teknis Penyusunan Pengendalian Dampak Terhadap Lingkungan Hidup Pada Sektor Industri, bahwa Pasal 2 dalam surat keputusan tersebut menyebutkan setiap perusahaan industri, perusahaan kawasan industri dan perusahaan kawasan berikat diwajibkan untuk melakukan pengendalian dampak lingkungan akibat usaha industrinya terhadap lingkungan hidup.

Terhadap upaya antisipasi selanjutnya sehubungan dengan pencemaran lingkungan udara sebagai akibat kegiatan industri baik produksi semen ataupun produksi kapur norma hukum telah menetapkan Peraturan Pemerintah No.41 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran Udara dalam Pasal 2 menyebutkan pengendalian pencemaran udara meliputi pengendalian dari usaha dan/atau kegiatan sumber bergerak, sumber bergerak spesifik, sumber tidak bergerak, dan sumber tidak bergerak spesifik yang dilakukan dengan upaya pengendalian sumber emisi dan/atau sumber gangguan yang bertujuan untuk mencegah turunnya mutu udara ambien.

Berkaitan dengan nilai baku mutu yang ditetapkan terhadap emisi sumber tidak bergerak maka ketentuan hukum telah menetapkan dalam Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup No.KEP-13/MENLH/3/1995 tentang Baku Mutu Emisi Sumber Tidak Bergerak dan telah ditetapkan baku mutu emisi 80 mg/m^3 .

PT Indocement Tungal Prakarsa Tbk dalam keberadaannya telah melakukan upaya pengelolaan dan pemantauan lingkungan agar kegiatan yang dilakukan dapat berjalan dengan baik, lebih terarah, efektif dan efisien untuk itu dilakukanlah audit lingkungan sebagai suatu proses untuk melaksanakan kajian secara sistematis, terdokumentasi, berkala dan obyektif terhadap prosedur dan praktik-praktik dalam pengelolaan lingkungan hidup, sesuai dengan Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup No.KEP-42/MENLH/11/1994 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Audit Lingkungan.

Adapun menyangkut keberadaan penambangan dan pembakaran kapur rakyat tradisional selain tidak memiliki kajian AMDAL, juga tidak dilengkapi dengan ketentuan Undang-Undang Gangguan dan Peraturan Daerah No.8 Tahun 1995 tentang Izin Undang-Undang Gangguan Dan Izin Tempat Usaha, bahwa dalam Pasal 4 ayat(1) dari peraturan daerah tersebut menyebutkan adanya penggolongan perusahaan yang terdiri dari perusahaan yang harus memiliki izin Undang-Undang Gangguan (*Hinder Ordonantie*) dan perusahaan yang harus memiliki izin tempat usaha, maka penambangan serta pembakaran kapur rakyat tradisional termasuk kategori perusahaan yang harus memiliki izin Undang-Undang Gangguan selaku perusahaan bahan bangunan yang tidak menggunakan mesin dengan intensitas gangguan menengah, bahkan dalam Undang-Undang Gangguan (*Hinder Ordonantie*) telah menyebutkan bahwa tempat pembakaran kapur serta tempat pembasahan kapur (*kalk-blusserijen*) harus ada izin. Bahkan lebih jelas dalam Peraturan Daerah No.80 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Pertambangan maka disebutkan agar pelaksanaan pertambangan termasuk penambangan kapur dilakukan secara tertib, berdayaguna serta berhasilguna dan berwawasan lingkungan, jadi ada pola usaha yang berwawasan lingkungan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (2) jo Pasal 6 dari peraturan daerah tersebut, untuk itu penambangan kapur harus memperhatikan aspek-aspek pengelolaan lingkungan hidup.

Serangkaian norma-norma hukum tersebut yaitu Undang-Undang No.23 Tahun 1997, Peraturan Pemerintah No.27 Tahun 1999, Peraturan Pemerintah No.41

Tahun 1999, Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup No.KEP-42/MENLH/11/1994, Keputusan Menteri Perindustrian No.250/M/SK/10/1994, Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup No.KEP-13/MENLH/3/1995, Keputusan Menteri Lingkungan Hidup No.3 Tahun 2000, Keputusan Kepala Badan Pengendalian Dampak Lingkungan No.8 Tahun 2000, Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon No.8 Tahun 1995, Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon No.80 Tahun 2001 sebagai upaya nyata agar kegiatan industri dapat memperhatikan lingkungan hidup dan kepedulian masyarakat untuk berperan serta dalam pengambilan keputusan yang menyangkut pengelolaan lingkungan hidup.

B. Perlindungan Hukum Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup : Deskripsi Untuk Menjawab Tantangan

1. Hak Atas Lingkungan Hidup yang Baik dan Sehat

Mutu lingkungan sangatlah penting untuk dijaga kualitasnya, sebab mutu lingkungan sebagai dasar dan pedoman untuk mencapai tujuan pengelolaan lingkungan.

Mutu lingkungan dapatlah diartikan sebagai kondisi lingkungan dalam hubungannya dengan mutu hidup. Makin tinggi derajat mutu hidup dalam suatu lingkungan tertentu, makin tinggi pula derajat mutu lingkungan tersebut dan sebaliknya⁷⁾.

Mutu lingkungan yang berkualitas dan memenuhi persyaratan sebagai lingkungan yang sehat merupakan dambaan bagi setiap manusia, untuk itu kita dituntut agar dalam melakukan kegiatan yang berhubungan dengan lingkungan hidup memperhatikan aspek-aspek wawasan lingkungan yaitu ramah lingkungan. Tidak ada sikap arogansi dari manusia untuk menguasai alam dengan mengeksploitasi secara berlebihan yang mengakibatkan terjadinya degradasi mutu lingkungan menjadi buruk seperti pencemaran, erosi dan banjir.

⁷⁾ Otto Soemarwoto, *Ekologi, Lingkungan Hidup Dan Pembangunan*, (Jakarta : Penerbit Djambatan, 1997), hlm.58.

Dampak peradaban industri terhadap alam dan ancaman yang mengarah kepada kehidupan manusia dan makhluk lain adalah menunjuk diantaranya, pada penggunaan teknologi maju yang tidak ramah lingkungan sehingga menempatkan seluruh mata rantai kehidupan termasuk kehidupan manusia dalam kondisi yang sungguh-sungguh berbahaya.

Dengan memberi fokus pada bukti ilmiah mengenai akibat penggunaan insektisida dan bahan kimia sintesis lain terhadap alam, yang menguatirkan dari perilaku umat manusia terhadap lingkungan adalah pencemaran udara, bumi, sungai dan laut dengan bahan-bahan berbahaya dan bahkan mematikan⁸⁾.

Satu-satunya harapan yang dicita-citakan adalah kondisi lingkungan hidup yang baik dan sehat, dan akan lebih baik lagi bilamana diimbangi dengan terjadinya peningkatan kesejahteraan sosial-ekonomi masyarakat. Lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai mutu lingkungan yang akan mempengaruhi derajat mutu hidup dari masyarakat, telah diamanatkan oleh norma hukum dalam Undang-Undang No.23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, khususnya Pasal 5 ayat (1) bahwa setiap orang mempunyai hak yang sama atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Jadi ada konteks pengertian hak dalam ketentuan hukum tersebut, hak yang harus dinikmati oleh semua orang, warga masyarakat tanpa terkecuali baik yang tinggal di kota, pinggiran kota atau yang di daerah pedesaan. Di tempat hunian perumahan mewah, di lokasi pemukiman kumuh padat penduduk semuanya memiliki hak atas lingkungan yang baik serta sehat tanpa memandang stratifikasi sosial, status sosial, sebab dalam norma hukum tersebut hak yang dimaksud sebagai hak-hak subyektif dengan bentuk yang paling luas dari perlindungan seseorang⁹⁾.

⁸⁾ Philip Shabecoff, *Sebuah Nama Baru Untuk Perdamaian Environmentalisme Internasional, Pembangunan Berkelanjutan Dan Demokrasi* (terjemahan P.Soemitro), (Jakarta : Penerbit Yayasan Obor Indonesia, 2000), hlm.56.

⁹⁾ Koesnadi Hardjosoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, (Yogyakarta : Penerbit Gadjah Mada University Press, 2000), hlm.93.

Hukum melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut. Pengalokasian kekuasaan ini dilakukan secara terukur, dalam arti, ditentukan keluasan dan kedalamannya. Kekuasaan yang demikian itulah yang disebut sebagai *hak*¹⁰⁾.

Hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat telah memberikan tuntutan yang sah bagi yang memiliki hak tersebut, untuk menjamin kepentingannya terhadap lingkungan yang didambakan tersebut agar dihormati. Tuntutan itu harus mampu didukung oleh bekerjanya hukum melalui prosedur peraturan, sebagai upaya perlindungan hukum yang memadai bagi warga masyarakat.

Tuntutan sebagaimana dimaksud di atas memiliki 2 (dua) fungsi yang berbeda¹¹⁾ :

1. Fungsi ini, dikaitkan pada hak membela diri terhadap gangguan dari luar yang menimbulkan kerugian pada lingkungannya; dan
2. Fungsi yang dikaitkan pada hak menuntut dilakukannya sesuatu tindakan agar lingkungannya dapat dilestarikan, dipulihkan atau diperbaiki.

Penerapan terhadap hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup sebagian besar tergantung dari penguasa dan untuk itu diperlukan peraturan yang lebih jelas¹²⁾ dan menyangkut perlindungan hak ini dapat dilaksanakan dalam bentuk hak untuk mengambil bagian dalam prosedur hukum administrasi, seperti peranserta (*inspraak*, *public hearing*) atau hak banding (*beroep*) terhadap penetapan administratif (keputusan tata usaha negara)¹³⁾.

Di sisi lain hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat termasuk pula dalam pengakuan hak lingkungan hidup sebagai hak asasi manusia, berdasarkan Undang-Undang No.39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia maka dalam Pasal 9

¹⁰⁾ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung : Penerbit Citra Aditya Bakti, 2000), hlm.54. Lebih lanjut menyatakan bahwa suatu kepentingan merupakan sasaran dari hak, bukan hanya karena ia *dilindungi* oleh hukum, tetapi juga karena adanya pengakuan terhadapnya.

¹¹⁾ Koesnadi Hardjosoemantri, Op.Cit, hlm.94.

¹²⁾ Siti Sundari Rangkuti, Op.Cit, hlm.276,

¹³⁾ Ibid, hlm.276.

ayat (3) menyebutkan setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, jadi ada upaya pengintegrasian atas hak ini kedalam hak asasi manusia. Hal ini menunjukkan adanya sebuah hubungan antara hak asasi manusia dengan lingkungan hidup, bahwa hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai hak yang melekat dengan keberadaan manusia yang wajib untuk dihormati, dijunjung tinggi serta dilindungi oleh negara, hukum dan setiap orang untuk kehormatan dan perlindungan harkat serta martabat manusia.

Korelasi antara hak asasi manusia dan lingkungan hidup dapat dijelaskan bahwa hak atas lingkungan hidup yang sehat dan baik adalah bagian dari hak asasi manusia. Namun korelasi lain dapat dijelaskan bahwa pelanggaran hak asasi manusia merupakan penyebab degradasi lingkungan ¹⁴⁾.

Hak atas lingkungan yang baik dan sehat memiliki dimensi lain dalam kaitannya dengan tuntutan yang bersifat hakiki, untuk itu harus diimbangi dengan kewajiban dari pemerintah untuk melakukan tindakan yang mendorong ditingkatkannya upaya pelestarian lingkungan hidup, sebagaimana telah didefinisikan dalam Pasal 10 dari Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup pemerintah berkewajiban :

- a. Mewujudkan, menumbuhkan, mengembangkan dan meningkatkan kesadaran dan tanggung jawab para pengambil keputusan dalam pengelolaan lingkungan hidup;
- b. Mewujudkan, menumbuhkan, mengembangkan dan meningkatkan kesadaran akan hak dan tanggung jawab masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup;
- c. Mewujudkan, menumbuhkan, mengembangkan dan meningkatkan kemitraan antara masyarakat, dunia usaha dan pemerintah dalam upaya pelestarian daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup;
- d. Mengembangkan dan menerapkan kebijaksanaan nasional pengelolaan lingkungan hidup yang menjamin terpeliharanya daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup;
- e. Mengembangkan dan menerapkan perangkat yang bersifat preventif dan proaktif dalam upaya pencegahan penurunan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup;

¹⁴⁾ Mas Achmad Santosa, *Good Governance & Hukum Lingkungan*, (Jakarta : Penerbit ICEL, 2001), hlm.152.

- f. Memanfaatkan dan mengembangkan teknologi yang akrab lingkungan hidup;
- g. Menyelenggarakan penelitian dan pengembangan di bidang lingkungan hidup;
- h. Menyediakan informasi lingkungan hidup dan menyebarkanluaskannya kepada masyarakat;
- i. Memberikan penghargaan kepada orang atau lembaga yang berjasa di bidang lingkungan hidup.

Selain dari itu hak ini-pun harus pula diikuti dengan adanya kewajiban dari setiap orang untuk memelihara fungsi lingkungan hidup dan mencegah serta menanggulangi pencemaran dan perusakan lingkungan hidup, sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup, jadi jelas di satu sisi ada hak maka pada sisi lain ada serangkaian kewajiban baik dari pemerintah selaku penyelenggara negara maupun warga masyarakatnya sendiri.

Temuan penelitian menggambarkan buruknya kondisi kehidupan sosial-ekonomi masyarakat ditambah dengan terkonsentrasinya tempat pemukiman penduduk yang padat dan kumuh di sekitar lokasi pabrik semen dan tempat pembakaran kapur rakyat telah memperburuk kondisi yang ada sebab lingkungan udara-pun ternyata tidak mendukung bagi terbentuknya lingkungan udara yang baik dan sehat, sehingga apa yang menjadi hak masyarakat untuk menikmati hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat masih dalam tataran sebatas wacana dan impian bagi semua orang di daerah industri tersebut

Pada akhirnya lingkungan hidup yang baik dan sehat indikator yang digunakan sifatnya relatif sebab dipengaruhi oleh pemahaman budaya masyarakat yang bersangkutan tetapi paling tidak minimal dapat memenuhi 5 (lima) fungsi yaitu tempat berlindung, sumber pencaharian hidup dan makan, wahana pendidikan dan sosialisasi, sarana integrasi, sarana aktualisasi dari anggota masyarakat. Beranjak dari ukuran ini-pun ternyata sulit untuk mengatakan bahwa warga masyarakat di daerah industri tersebut telah menikmati hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Pemahaman tentang lingkungan hidup bagi masyarakat tersebut hanyalah sebatas kondisi udara yang tercemar belum terlampau berbahaya bagi kesehatan

sebab sampai hari ini-pun kenyataannya warga masyarakat tidak sepenuhnya merasakan sakit sebagaimana yang dikuatirkan oleh banyak orang yang mengerti tentang hidup sehat. Padahal jika masyarakat mau mengerti dan sadar bahwa dampak yang ditimbulkan oleh lingkungan udara yang tercemar dapat memberikan pengaruh dalam jangka panjang bagi kesehatan. Hal ini mencerminkan bagaimana masyarakat tidak sepenuhnya memahami dan menyadari pentingnya lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai hak yang harus dimiliki dan ada kewajiban bagi setiap orang untuk memelihara dan melindungi lingkungan hidup tersebut.

2. Hak Berperanserta Dalam Rangka Pengelolaan Lingkungan Hidup

Hak berperanserta masyarakat diakui sebagai hak asasi manusia dan termasuk hak yang keberadaannya telah dijamin dalam kaitannya dengan perlindungan lingkungan. Hal ini mengindikasikan dalam permasalahan lingkungan selalu harus dilibatkan seluruh elemen masyarakat secara aktif karena isu lingkungan sebagai isu global dan penting yang penanganannya memerlukan perhatian bersama.

Melalui peranserta masyarakat paling tidak mampu menghambat terjadinya degradasi lingkungan sebab dalam proses pengambilan keputusan atau kebijaksanaan dalam tahap perencanaan, pelaksanaan maupun pengawasan melibatkan akses masyarakat sehingga masyarakat dapat berfungsi sebagai kontrol sosial dalam kaitannya untuk mencegah terjadinya penyimpangan dalam pengambilan keputusan atau kebijaksanaan yang menyangkut pengelolaan lingkungan hidup, sebab terkadang tidak mustahil banyak dijumpai keputusan ataupun kebijaksanaan yang bersifat elitis, masyarakat seolah-olah dianggap tidak mengerti atau memang sengaja dibuat untuk menjadi tidak mengerti.

Meskipun diakui melalui peranserta masyarakat baik dalam fase perencanaan, pelaksanaan maupun pengawasan terhadap proses pengambilan keputusan atau dalam prosedur kebijaksanaan yang dilakukan oleh penguasa penyelenggara negara berarti ada upaya mendayagunakan masyarakat sebagai sumber informasi dengan memanfaatkan dan menggali aspirasi masyarakat terhadap pengelolaan lingkungan hidup.

Fungsi peranserta itu sendiri di bidang lingkungan hidup, Koesnadi Hardjasoemantri mengemukakan¹⁵⁾ :

Peranserta masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup mempunyai jangkauan luas. Peranserta tersebut tidak hanya meliputi peranserta para individu yang terkena berbagai peraturan atau keputusan administratif, akan tetapi meliputi pula peranserta kelompok dan organisasi dalam masyarakat.

Sebenarnya menyangkut hak berperanserta ini dalam perangkat hukum Undang-Undang No.23 Tahun 1997, tidak mengatur masalah hak tersebut hanya merumuskan "hak berperan" khususnya pada Pasal 5 ayat (3) yang menyebutkan setiap orang mempunyai hak untuk berperan dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, ketentuan tersebut pada dasarnya untuk mengimbangi adanya pembebanan kewajiban sebagaimana yang telah tertuang dalam Pasal 6 ayat (1)-nya yang berbunyi setiap orang berkewajiban memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup serta mencegah dan menanggulangi pencemaran dan perusakan lingkungan hidup. Peran yang dimaksud dalam hal ini sebagaimana telah tertuang dalam Penjelasan dari Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup meliputi peran dalam proses pengambilan keputusan, dengan cara mengajukan keberatan, dengar pendapat dan peran tersebut dilakukan antara lain dalam proses penilaian analisis mengenai dampak lingkungan hidup atau perumusan kebijakan lingkungan hidup. Pelaksanaan atas hak berperanserta ini berlandaskan pada prinsip keterbukaan sebab dengan prinsip ini dimungkinkan bagi masyarakat untuk ikut memikirkan serta memberikan pandangan-pandangan dan pertimbangan dalam pengambilan keputusan di bidang pengelolaan lingkungan hidup.

Dalam proses penilaian analisis mengenai dampak lingkungan menyangkut hak berperanserta ini dengan berdasarkan pada pertimbangan Peraturan Pemerintah No.27 Tahun 1999, telah dikeluarkan Keputusan Kepala Badan Pengendalian

¹⁵⁾ Dikutip kembali dari Siti Sundari Rangkuti, Op.Cit, hlm.277 dalam Koesnadi Hardjasoemantri, *Aspek Hukum Peran Serta Masyarakat dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup*, (Pidato Pengukuhan, Universitas Gajah Mada, 1985), hlm.2.

Dampak Lingkungan No.08 Tahun 2000 tentang Keterlibatan Masyarakat Dan Keterbukaan Informasi Dalam Proses Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup, jadi dalam hal ini hak berperanserta dimaksudkan dalam pengertian adanya keterlibatan dan cakupannya bukan lagi kepentingan individu / orang yang memiliki hak tetapi telah menyangkut kepentingan yang lebih luas yaitu masyarakat, bagaimana masyarakat diberikan kesempatan yang seluas-luasnya untuk dapat terlibat dalam pengambilan keputusan khususnya menyangkut analisis mengenai dampak lingkungan.

Keterlibatan masyarakat dalam proses analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL) berdasarkan Keputusan Kepala Badan Pengendalian Dampak Lingkungan No.08 Tahun 2000 adalah keikutsertaan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan tentang AMDAL. Dalam proses ini, masyarakat menyampaikan aspirasi, kebutuhan dan nilai-nilai yang dimiliki masyarakat, serta usulan penyelesaian masalah dari masyarakat yang berkepentingan dengan tujuan memperoleh keputusan yang terbaik. Prinsip dasar pelaksanaan keterlibatan masyarakat tersebut adalah didasarkan pada kesetaraan posisi diantara pihak-pihak yang terlibat, transparansi dalam pengambilan keputusan, penyelesaian masalah yang bersifat adil dan bijaksana serta koordinasi, komunikasi dan kerja sama dikalangan pihak-pihak yang terkait.

Lebih lanjut dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No.23 Tahun 1997 telah mengatur bahwa masyarakat mempunyai kesempatan yang sama dan seluas-luasnya untuk berperan dalam pengelolaan lingkungan hidup dan menyangkut pelaksanaannya dari ketentuan tersebut dapat dilakukan dengan cara (Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang No.23 Tahun 1997) :

- a. Meningkatkan kemandirian, keberdayaan masyarakat, dan kemitraan;
- b. Menumbuhkembangkan kemampuan dan kepeloporan masyarakat;
- c. Menumbuhkan ketangapsegeraan masyarakat untuk melakukan pengawasan sosial;
- d. Memberikan saran pendapat;
- e. Menyampaikan informasi dan/atau menyampaikan laporan

Norma-norma hukum tersebut dimaksudkan menunjuk pada pandangan mutlak diperlukan adanya peran serta setiap orang sebagai anggota masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup, hal ini agar program-program yang ada di bidang pelestarian fungsi lingkungan hidup dapat berhasil dengan baik. Jika tindakan-tindakan perlindungan lingkungan hidup diambil dan untuk kepentingan masyarakat banyak dan diharapkan masyarakat mau menerima serta patuh kepada tindakan-tindakan tersebut, maka masyarakat harus diberi kesempatan untuk mengembangkan serta mengutarakan pendapatnya. Apalagi mengingat era keterbukaan saat ini sudah selayaknya terus dikembangkan keterlibatan-keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup, sehingga di saat mengerasnya isu-isu akuntabilitas publik, transparansi, partisipasi masyarakat, supremasi hukum maka proses pengambilan keputusan dan segala hal menyangkut kebijaksanaan yang berkaitan dengan masalah-masalah lingkungan hidup dapat berjalan dengan tetap memperhitungkan aspek-aspek pelestarian fungsi lingkungan hidup sehingga tetap berpijak pada konsep dasar yaitu pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup.

Minimnya peranserta masyarakat dalam setiap pengambilan keputusan yang berkenaan dengan lingkungan hidup pada akhirnya dapat merugikan, baik bagi masyarakatnya sendiri maupun pada mutu lingkungan hidupnya.

3. Paradigma Atur Diri Sendiri Bagi Pembangunan Ramah Lingkungan

Dalam sistem pengelolaan lingkungan hidup telah dikenal konsep Atur-Dan-Awasi (ADA) atau *Command-And-Control* (CAC), jadi pemerintah membuat peraturan dan mengawasi kepatuhan pelaksanaannya sehingga nuansanya lebih represif, selain dari konsep tersebut dikenal pula paradigma baru yaitu Atur-Diri-Sendiri (ADS) atau *Self Regulation* yang mengandung makna tanggungjawab untuk menjaga kepatuhan dan penegakan hukum lebih banyak ditanggung oleh

masyarakat¹⁶⁾, untuk dapat mengatasi masalah-masalah lingkungan hidup. Berkembangnya konsep pemikiran Atur-Diri-Sendiri didorong oleh tekanan yang semakin kuat pada dunia bisnis, agar pelaku-pelaku bisnis benar-benar melakukan pembangunan yang berwawasan lingkungan atau ramah lingkungan sehingga timbulnya paradigma tersebut karena merasa adanya ancaman terhadap eksistensi manusia dan lingkungannya.

Tumbuhnya kesadaran Atur-Diri-Sendiri dipandang sebagai dorongan untuk menghadapi arus egoisme yang kerap kali hadir dalam diri kita dan akhirnya senantiasa melakukan hal-hal yang bernuansa merusak lingkungan tanpa kita sadari sepenuhnya, sehingga kita baru sadar setelah terjadi kerusakan yang cukup parah terhadap lingkungan atau setelah dampak tersebut benar-benar dirasakan sebagai kerusakan lingkungan hidup.

Sistem pengelolaan lingkungan hidup dengan paradigma *Self Regulation* harus didukung oleh semua komponen yang ada, termasuk dukungan dari perangkat hukumnya yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 dan peraturan pelaksana lainnya agar tidak terkesan semua produk hukum dalam bidang lingkungan hidup terlalu bernuansa represif dengan pendekatan Atur-Dan-Awasi dan hal ini perlu ada keseimbangan dengan pendekatan Atur-Diri-Sendiri yang lebih bersifat preventif, dan dukungan juga dibutuhkan dari kelompok masyarakat baik dunia usaha maupun masyarakat individu, tanpa adanya kesadaran yang tinggi tentang makna yang dikandung dari *Self Regulation* sangatlah *absurd* bila terlalu banyak menuntut dari keberhasilan paradigma ini, jadi paling tidak keberadaan kedua paradigma dalam pengelolaan lingkungan hidup tersebut dapat saling melengkapi.

Kemampuan lingkungan hidup yang serasi, selaras dan seimbang dapat terwujud bila dilakukan upaya melestarikan dan pengembangannya terhadap lingkungan hidup, sebagaimana telah diatur dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 bahwa pengelolaan lingkungan hidup adalah upaya terpadu

¹⁶⁾ Otto Soemarwoto, *Atur-Diri Sendiri Paradigma Baru Pengelolaan Lingkungan Hidup* (Yogyakarta, Penerbit : Gadjah Mada University Press, 2001), hlm.108.

untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup yang meliputi kebijaksanaan penataan, pemanfaatan, pengembangan, pemeliharaan, pemulihan, pengawasan dan pengendalian lingkungan hidup, untuk mencapai upaya tersebut maka dilakukan sistem pengelolaan lingkungan hidup dengan pendekatan Atur-Dan-Awasi (ADA) atau *Command And Control* yang pada dasarnya dengan konsep ADA diusahakan dapat menekan egoisme dan mendorong orang untuk berkelakuan lebih ramah terhadap lingkungan hidup dengan ancaman sanksi tindakan hukum, dan dengan gagalnya pendekatan ADA¹⁷⁾ maka perlulah dicari pendekatan alternatif, dengan memperhatikan sifat egoistis manusia sehingga diharapkan mampu meminimalisir terjadinya masalah-masalah pengelolaan lingkungan hidup.

Melalui sistem pengelolaan lingkungan hidup yang baru harus mampu bersifat memberi insentif untuk bersikap dan berkelakuan pro-lingkungan hidup dan disinsentif untuk sikap dan kelakuan anti-lingkungan hidup. Instrumen insentif-disinsentif tidak hanya dibuat oleh pemerintah, tetapi justru terutama oleh masyarakat sebab instrumen yang diciptakan oleh masyarakat tersebut lebih mudah untuk diinternalkan sebagai nilai sosial masyarakat dan menjadi sarana kontrol sosial yang efektif daripada yang diciptakan oleh pemerintah. Jadi pengawasan yang dilakukan pemerintah menjadi minimal, dan masyarakat mengatur sikap dan kelakuan dirinya sendiri terbentuklah sistem pengelolaan lingkungan hidup Atur-Diri-Sendiri (ADS) atau *Self Regulation*¹⁸⁾.

Melalui pendekatan tersebut, maka dalam pengelolaan sumber daya alam dan pengelolaan lingkungan hidup mampu mewujudkan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Ketentuan hukum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 Pasal 1 angka 3 telah memberikan penegasan bahwa pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup adalah upaya sadar dan terencana, yang memadukan lingkungan hidup termasuk sumber daya, ke dalam proses

¹⁷⁾ Otto Soemarwoto, Op.Cit, hlm.107.

¹⁸⁾ Ibid, hlm.108.

pembangunan untuk menjamin kemampuan, kesejahteraan dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan.

Ada banyak hal yang ingin diwujudkan dengan pendekatan Atur-Diri-Sendiri (ADS) dalam sistem pengelolaan lingkungan yaitu paling tidak pembangunan yang dilaksanakan untuk kesejahteraan masyarakat melalui pembangunan yang berwawasan lingkungan atau pembangunan ramah lingkungan. Arti dari pendekatan Atur-Diri-Sendiri (ADS) adalah tanggungjawab menjaga kepatuhan dan penegakan hukum lebih banyak ditanggung oleh masyarakat¹⁹⁾.

Norma hukum yang telah mengatur keberadaan pendekatan Atur-Dan-Awasi dapat dibuktikan melalui ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 Pasal 3 menyatakan pengelolaan lingkungan hidup yang diselenggarakan dengan asas tanggung jawab negara, asas berkelanjutan dan asas manfaat bertujuan untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa. Berdasarkan ketentuan tersebut mengandung warna dominasi negara dalam pengelolaan lingkungan hidup, dan dominasi ini terus berlanjut melalui ketentuan Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 yang menyebutkan bahwa Menteri melakukan pengawasan terhadap penataan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan atas ketentuan yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan di bidang lingkungan hidup, demikian pula dalam Pasal 23 menyebutkan pengendalian dampak lingkungan hidup sebagai alat pengawasan dilakukan oleh suatu lembaga yang dibentuk khusus untuk itu oleh pemerintah.

Berdasarkan kekuasaan pemerintah terhadap sumber daya alam dan pemanfaatan serta pengelolaannya, dengan kekuasaan perencanaan, pelaksanaan, pengelolaan, pengawasan dan penindakan mengalir dari pusat ke daerah dan dari atas

¹⁹⁾ Ibid, hlm.108.

ke bawah (*top down*), hal inilah yang merupakan sifat Atur-Dan-Awasi dengan ciri-ciri utamanya²⁰⁾ adalah penindakan, *topdown* dan instruktif, kaku serta birokratis.

Pada dasarnya pengetahuan masyarakat mengenai lingkungan hidup cukup luas, tetapi pengetahuan tersebut tidak dapat menjelma menjadi kesadaran lingkungan hidup yang menumbuhkan komitmen ramah lingkungan hidup dan tidak tumbuhnya sikap serta kelakuan ramah lingkungan hidup dipengaruhi oleh berbagai faktor²¹⁾ yaitu pertimbangan ekonomi, kebudayaan dan penegakan hukum yang lemah.

Jadi dibutuhkan adanya dukungan dari semua aspek agar tumbuh kesadaran lingkungan hidup dan komitmen kita terhadap pembangunan sudah jelas yaitu prinsip pembangunan yang berwawasan lingkungan atau ramah lingkungan dengan memasukkan faktor lingkungan hidup dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan, dengan demikian dampak negatif yang mengakibatkan kerusakan lingkungan hidup dibatasi sampai pada batas yang minimum.

Berdasarkan konsep Atur-Diri-Sendiri manusia sudah menyadari benar secara mendalam terhadap bahaya yang timbul jika terjadi kerusakan terhadap lingkungan hidup, dalam ketentuan hukum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup telah memberikan komitmen yang jelas menyangkut peran serta masyarakat maka ketentuan dalam Bab III tentang Hak, Kewajiban Dan Peran Masyarakat yaitu Pasal 5, Pasal 6 dan Pasal 7 dapat digunakan sebagai landasan bagi pola pikir dengan konsep Atur-Diri-Sendiri bahkan ada kecenderungan yang mendalam bahwa konsep ADS dapat diaplikasikan dalam ketentuan-ketentuan hukum dimaksud yang lebih bersifat preventif dibanding dengan konsep ADA yang bersifat represif, tetapi sekali lagi hal ini harus didukung oleh langkah-langkah konkret dari pemerintah yang menyangkut *political will* dalam penegakan hukum lingkungan tanpa ada kepentingan apa-pun.

Peran masyarakat sebagaimana dimaksud, dengan konsep ADS dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 yaitu :

²⁰⁾ Ibid, hlm.98.

²¹⁾ Ibid, hlm.77.

- Pasal 5 ayat (1) : Setiap orang mempunyai hak yang sama atas lingkungan hidup yang baik dan sehat;
- ayat (2) : Setiap orang mempunyai hak atas informasi lingkungan hidup yang berkaitan dengan peran dalam pengelolaan lingkungan hidup;
- ayat (3) : Setiap orang mempunyai hak untuk berperan dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- Pasal 6 ayat (1) : Setiap orang berkewajiban memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup serta mencegah dan menanggulangi pencemaran dan perusakan lingkungan hidup;
- ayat (2) : Setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan berkewajiban memberikan informasi yang benar dan akurat mengenai pengelolaan lingkungan hidup.
- Pasal 7 ayat (1) : Masyarakat mempunyai kesempatan yang sama dan seluas-luasnya untuk berperan dalam pengelolaan lingkungan hidup;
- ayat (2) : Pelaksanaan ketentuan pada ayat(1) di atas, dilakukan dengan cara :
- a) meningkatkan kemandirian, keberdayaan masyarakat dan kemitraan;
 - b) menumbuhkembangkan kemampuan dan kepeloporan masyarakat;
 - c) menumbuhkan ketanggapsegeraan masyarakat untuk melakukan pengawasan sosial;
 - d) memberikan saran pendapat; dan
 - e) menyampaikan informasi dan/atau menyampaikan laporan.

C. Kondisi Penunjang Terbentuknya Budaya Hukum Masyarakat : *Kasus Pada Masyarakat Sekitar Kawasan Industri Palimanan Kabupaten Cirebon*

1. Pemaknaan Masyarakat Terhadap Norma Hukum Lingkungan

Hukum telah hidup dalam suasana multi kompleks dan saling mempengaruhi sehingga hukum telah dipengaruhi oleh aspek-aspek di luar hukum, seperti ekonomi, politik dan budaya. Peran hukum semakin dituntut untuk dapat mengakomodir dan adaptif terhadap situasi yang berkembang, baik situasi positif maupun negatif.

Perkembangan masyarakat yang memiliki struktur sosial kompleks serta pembedaan kehidupan yang semakin maju dan berkembang, menghendaki pengaturan hukum harus mampu mengikuti perkembangan tersebut. Hampir setiap aspek kehidupan sekarang ini dijumpai pengaturan hukum melalui penormaan terhadap tingkah laku manusia.

Hukum dapat ditelusuri dalam semua bidang kehidupan manusia. Hukum semakin memegang peranan sebagai kerangka kehidupan sosial masyarakat modern²²⁾. Hal ini mencerminkan bahwa pengaturan hukum bukanlah hanya berkenaan dengan aspek legitimasinya serta penekanannya pada ekspresi nilai-nilai keadilan, dan hukum pada akhirnya sebagai suatu lembaga yang bekerja untuk dan di dalam masyarakat.

Keterlibatan hukum dalam penataan kehidupan sosial terjadi dalam setiap kehidupan masyarakat, baik pada masyarakat yang sedang berkembang ataupun masyarakat yang sudah maju kehidupan sosial-ekonominya. Hukum merupakan kebutuhan vital untuk penyelenggaraan kehidupan sosial masyarakat, sebab melalui norma hukum diharapkan mampu mewujudkan rasa tertib, aman, serta keadilan dan kepastian bagi warga masyarakat sehingga proses berjalannya kehidupan dapat berlangsung sesuai dengan yang dicitakan bersama.

Ada kebutuhan di dalam masyarakat yang harus dipenuhi dan untuk mencapai kebutuhan tersebut memerlukan sarana sebagai pemenuhannya, jadi ada institusi yang dapat digunakan selaku alat perlengkapan masyarakat untuk menjamin supaya kebutuhan-kebutuhan dalam masyarakat dapat dipenuhi dan di sisi lain keteraturan, ketertiban dan kepastian juga dapat dicapai.

Keadilan sebagai salah satu kebutuhan dalam hidup manusia, dan apabila keadilan itu kemudian dikukuhkan ke dalam institusi yang namanya hukum maka institusi hukum itu harus mampu untuk menjadi saluran agar keadilan tersebut dapat

²²⁾ Esmi Warassih Pujirahayu, *Pertautan Ilmu Pengetahuan Sosial Dengan Ilmu Pengetahuan Hukum*, (Majalah Masalah-Masalah Hukum No.05, FH Undip Semarang, Tahun XIV – 1984), hlm. 43.

diselenggarakan secara seksama dalam masyarakat²³⁾. Isu tentang keadilan sebagai pokok persoalan yang harus dicermati dan disingkapi dalam permasalahan yang berkenaan dengan masyarakat sasaran di sekitar kawasan industri Palimanan Kabupaten Cirebon sebab di daerah tersebut ada masalah signifikan dan penting yang harus diselesaikan yaitu berkenaan dengan lingkungan hidup.

Dalam hubungan dengan aspek keadilan, Satjipto Rahardjo²⁴⁾ menyatakan bahwa membicarakan hubungan antar manusia adalah membicarakan keadilan. Setiap pembicaraan mengenai hukum, jelas atau samar-samar senantiasa merupakan pembicaraan mengenai keadilan. Kita tidak dapat membicarakan hukum hanya sampai kepada wujudnya sebagai suatu bangunan yang formal. Kita juga perlu melihatnya sebagai sarana dari cita-cita keadilan masyarakatnya. Keadilan adalah ukuran yang dipakai dalam memberikan perlakuan terhadap obyek di luar diri kita. Keadilan bukanlah sesuatu yang bisa dipermainkan melalui logika atau penalaran, melainkan melibatkan keseluruhan pribadi seseorang. Keadilan dapat dirumuskan berdasarkan nilai yang lebih abstrak yakni kebenaran. Lebih jauh bertindak adil adalah sama dengan bertindak secara benar dan keadilan adalah suatu usaha untuk meraih kebenaran.

Hukum yang telah dikukuhkan eksistensinya untuk memenuhi rasa keadilan harus sepenuhnya berusaha untuk mencapai maksud tersebut tetapi masalahnya ada kesenjangan antara hukum dan peristiwa yang seyogianya diatur, ada kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan permasalahan ini.

Terdapat kesenjangan antara tanggapan hukum di satu pihak dan masyarakat di lain pihak mengenai perbuatan yang seharusnya dilakukan, sehingga "*das sollen*" sudah berbeda jauh dari "*das sein*". Ciri yang menandai adanya kesenjangan tersebut yaitu tingkah laku warga masyarakat yang tidak lagi merasakan adanya kewajiban-kewajiban yang dituntut oleh hukum sebagai sesuatu yang harus dijalankan.

²³⁾ Satjipto Rahardjo, Op.Cit, hlm.118.

²⁴⁾ Ibid, hlm. 139.

Hukum bertujuan untuk mengkoordinir aktivitas-aktivitas warga masyarakat di mana aktivitas-aktivitas itu senantiasa berubah sesuai dengan perubahan masyarakat²⁵⁾. Sebagai contoh, beberapa tahun sebelumnya yang dimulai sejak sekitar tahun 1700-an²⁶⁾ aktivitas penduduk melalui kegiatan ekonomi berupa penambangan serta pembakaran kapur tradisional telah dilakukan dengan menggunakan tungku-tungku pembakaran yang sangat sederhana tanpa memperhatikan pada aspek-aspek ramah lingkungan hidup sehingga pada saat itu belumlah membutuhkan perhatian khusus dari hukum, dengan alasan karena kepentingan warga masyarakat belum terusik dan terganggu. Namun kini, di saat terjadinya perubahan-perubahan dalam masyarakat, ketika pola pemikiran masyarakat telah berkembang dengan pesat seiring dengan perkembangan yang semakin canggih terjadi pada arus teknologi dan ilmu pengetahuan maka aktivitas industri masyarakat berbentuk penambangan dan pembakaran kapur rakyat yang sudah berlangsung cukup lama diduga dapat mengancam kepentingan masyarakat terutama berkenaan dengan lingkungan udara dan karenanya hukum merasa berkewajiban untuk mengaturnya secara serius dalam wujud kaidah-kaidah hukum lingkungan dengan segala peraturan pelaksanaannya. Hukum memandang ada kepentingan masyarakat dan kepentingan lingkungan hidup yang harus dilindungi yaitu lingkungan hidup yang baik, bersih dan sehat sehingga pada akhirnya mampu mewujudkan kehidupan masyarakat yang sehat. Hukum dalam hal ini-pun memandang perlu untuk melindungi kepentingan kesehatan masyarakat sebab lingkungan udara yang tercemar dapat membahayakan dan menimbulkan gangguan kesehatan masyarakat.

Hukum telah berupaya untuk memberikan pengaturan yang jelas berkenaan dengan upaya untuk mewujudkan pengelolaan lingkungan hidup yang selaras, serasi, seimbang antara manusia dan lingkungan hidup dan mewujudkan

²⁵⁾ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis Dan Sosiologis)*, (Jakarta : Penerbit PT Toko Gunung Agung Tbk, 2002), hlm.193.

²⁶⁾ Proposal Proyek Pemindahan Sentra Industri Kapur Di Desa Palimanan Barat, Gempol Dan Kedungbunder Kecamatan Palimanan Kabupaten Cirebon, (Koperasi Industri Dan Kerajinan Rakyat "Sepakat" Cirebon, 1999), hlm.2.

insan lingkungan hidup yang memiliki sikap membina lingkungan hidup sehingga terjamin kepentingan generasi masa kini dan generasi masa depan, tercapainya kelestarian fungsi lingkungan hidup, terkendalinya pemanfaatan sumber daya secara bijaksana, demikian beberapa hal yang menjadi sasaran dalam pengelolaan lingkungan hidup seperti yang digariskan dalam Pasal 4 Undang-Undang No.23 Tahun 1997. Pengelolaan lingkungan hidup itu sendiri adalah upaya terpadu untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup yang meliputi kebijaksanaan penataan, pemanfaatan, pengembangan, pemeliharaan, pemulihan, pengawasan dan pengendalian lingkungan hidup, sebagaimana Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup telah mengaturnya.

Jadi hukum dituntut dan dibebani dengan harapan agar mampu semaksimal mungkin mewujudkan apa yang telah dijabarkan secara normatif tersebut dan kita-pun harus menyadari bahwa ada persoalan-persoalan lain di belakang bekerjanya hukum dalam masyarakat yang harus dipertimbangkan dan dapat mempengaruhi proses bekerjanya hukum. Di belakang tuntutan yang harus dicapai oleh hukum tersebut maka kecuali didorong oleh kepentingan, juga harus diperhitungkan adanya faktor-faktor lain seperti ide, sikap, keyakinan, harapan serta pendapat tentang hukum.

Ide, sikap dan keyakinan akan mempengaruhi terhadap norma hukum, demikian pula halnya dengan ketentuan-ketentuan hukum yang menyangkut pengaturan mengenai pengelolaan lingkungan hidup ada kecenderungan yang mendalam bahwa warga masyarakat sasaran di daerah industri melihat hukum belum sepenuhnya berpihak pada kepentingan keadilan untuk rakyat banyak, isu mengenai keadilan ini yang harus disingkapi dengan cermat. Ada sisi bagaimana keadilan ekonomi belum berpihak pada ekonomi rakyat sehingga kehidupan masyarakat menjadi rapuh, tidak berdaya dalam menghadapi ekonomi kapitalis sejauh ekonomi rakyat ini diwakili oleh penambangan dan pembakaran kapur rakyat serta ekonomi kapitalis yang telah terwakili oleh PT Indocement Tunggul Prakarsa Tbk.

pemerintah daerah tidak benar-benar mampu mengakomodir semua kepentingan masyarakat di daerah industri tersebut, sehingga kebijaksanaan yang dilakukan tidak mencerminkan kebutuhan dan kepentingan masyarakat.

Interaksi sosial yang terjadi telah membentuk suatu pemahaman yang sama tentang lingkungan hidupnya, demikian pula dengan tindakan-tindakan yang dilakukan masyarakat tidak bereaksi positif dan tanggap terhadap kondisi lingkungan udara yang buruk berupa pencemaran.

Menurut Blumer istilah interaksionisme simbolik menunjuk kepada sifat khas dari interaksi antar manusia. Kekhasannya adalah bahwa manusia saling menerjemahkan dan saling mendefinisikan tindakannya. Bukan hanya sekedar reaksi belaka dari tindakan seseorang terhadap orang lain. Tanggapan seseorang tidak dibuat secara langsung terhadap tindakan orang lain, tetapi didasarkan atas "makna" yang diberikan terhadap tindakan orang lain itu. Interaksi antar individu, diantarai oleh penggunaan simbol-simbol, interpretasi atau dengan saling berusaha untuk saling memahami maksud dari tindakan masing-masing³¹⁾.

Ketidakterdayaan sosial-ekonomi yang merujuk pada kondisi kemiskinan telah memberikan dampak yang buruk bagi kehidupan masyarakat yaitu ketiadaan akses yang memadai terhadap hukum dan ketiadaan akses rasa keadilan sehingga mengakibatkan rapuhnya kondisi masyarakat, rendahnya tingkat partisipasi masyarakat, rendahnya kualitas sumber daya manusia karena tingkat kemampuan pendidikan dan pengetahuan masyarakat yang rendah pada akhirnya melahirkan bentuk interpretasi yang kurang memadai dan pemaknaan yang sangat sederhana terhadap tindakan dari masing-masing individu warga masyarakat. Proses pemahaman yang sederhana sekalipun terhadap permasalahan yang dihadapi sebagai isu yang prinsip yaitu menyangkut lingkungan hidup.

Melalui tema pokok kemiskinan maka apa yang dilakukan warga masyarakat dengan mengeksploitasi sumber daya alam dengan semaksimal mungkin tanpa mengindahkan aspek-aspek ramah lingkungan adalah dalam rangka memperbaiki taraf hidup, hal ini dianggap sebagai sesuatu yang lumrah padahal

³¹⁾ Goerge Ritzer, Op.Cit, hlm.61.

peningkatan derajat kehidupan ekonomi masyarakat dapat dilakukan tanpa harus melakukan pengrusakan terhadap lingkungan hidup.

Masalah kemiskinan tidak boleh direduksi sebagai hanya dapat diatasi dengan eksploitasi sumber daya alam. Ada banyak variabel dan faktor lain yang ikut menentukan keberhasilan sebuah negara bangsa dalam mengatasi kemiskinan. Kemampuan manusia-pun harus dikembangkan dan ditingkatkan agar tekanan kepada sumber daya alam dalam mengatasi kemiskinan dapat diperkecil³²⁾

Ada kesadaran bahwa masyarakat hidup dalam kondisi dengan kualitas lingkungan udara yang buruk, kesadaran ini membentuk sikap pemahaman dan penafsiran untuk saling menerima terhadap situasi dan kondisi lingkungan udara yang tidak sehat, telah terbentuk perilaku warga masyarakat yang pasif, menerima begitu saja terhadap apa yang terjadi sehingga hal ini sebagai konsekuensi dari perilaku warga masyarakat yang terekspresikan secara eksplisit. Oleh karena itu harus ada upaya penghayatan, pemahaman interpretatif (*verstehen*) didalam memahami apa yang telah dilakukan oleh warga masyarakat dalam tingkah lakunya, hal ini sebagaimana dikemukakan dalam teori fenomenologi dengan penekanannya pada bagaimana kehidupan bermasyarakat itu dapat terbentuk³³⁾.

Sebuah masyarakat adalah sebuah komunitas linguistik. Masyarakat berada melalui simbol-simbol timbal-balik. Oleh karena itu kesadaran sehari-hari adalah kesadaran sosial atau kesadaran yang diwariskan secara sosial mengenai masyarakat. Dunia kehidupan individu lalu merupakan sebuah dunia "inter-subjektif" dengan makna-makna bersama dan rasa ketermasukn ke dalam sebuah kelompok atau kelompok-kelompok³⁴⁾.

Apa yang melatarbelakangi kondisi sosial-ekonomi masyarakat telah membentuk pemaknaan tersendiri terhadap norma hukumnya, masyarakat beranggapan bahwa apa-apa yang telah diatur dalam undang-undang yang

³²⁾ Sonny Keraf, *Pembangunan Berkelanjutan Atau Berkelanjutan Ekologi ?* dalam Erman Rajagukguk dan Ridwan Khairandy, *Hukum Dan Lingkungan Hidup Di Indonesia 75 Tahun Prof.Dr. Koesnadi Hardjasoemantri, SH.ML.* (Jakarta : Penerbit Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2001), hlm.6.

³³⁾ George Ritzer, Op.Cit, hlm.69.

³⁴⁾ Tom Campbell, *Tujuh Teori Sosial, Sketsa, Penilaian, Perbandingan* (terjemahan oleh F.Budi Hardiman), (Yogyakarta : Penerbit Kanisius, 1994), hlm.242.

menyangkut pengelolaan lingkungan hidup pada dasarnya sebagai suatu pengharapan, cita-cita yang menjadi tujuan bersama bagi kepentingan dan kebaikan seluruh anggota masyarakat tanpa terkecuali, termasuk pelaku-pelaku industri PT Indocement Tunggal Prakarsa maupun pihak penambangan dan pembakaran kapur rakyat tradisional. Tetapi karena kondisi kekinian yang ternyata norma hukum belum sepenuhnya mampu berpihak pada keadilan masyarakat yaitu keadilan berkenaan dengan nilai-nilai hukum ataupun keadilan dalam kesempatan berusaha di bidang ekonomi mengakibatkan masyarakat terkungkung dalam kondisi tidak berdaya dan keadilan diantara pelaku-pelaku industri sendiri yang terwakili oleh PT Indocement Tunggal Prakarsa dan pihak penambangan serta pembakaran kapur rakyat tradisional ternyata tidak dalam kondisi yang kondusif sebab tidak ada pola-pola kemitraan yang sudah sepatutnya harus ada dan hal ini-pun pada dasarnya telah dinormatiskan dalam ketentuan hukum Peraturan Pemerintah No.44 Tahun 1997 tentang Kemitraan.

2. Budaya Hukum Masyarakat Dalam Perspektif Lingkungan Hidup

Kompleksnya kegiatan di wilayah industri ditambah dengan adanya pelaku-pelaku industri yang belum sepenuhnya memenuhi ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku yaitu keberadaan penambangan dan pembakaran kapur rakyat tradisional yang tidak memenuhi persyaratan Undang-Undang Gangguan, Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon No.8 Tahun 1995 tentang Izin Undang-Undang Gangguan Dan Izin Tempat Usaha sehingga hal ini menjadi salah satu sebab dari turunnya kualitas lingkungan udara di wilayah tersebut yang menimbulkan pencemaran lingkungan udara.

Pengelolaan dan pemanfaatan wilayah industri sering tidak memperhatikan kepentingan masyarakat, bahkan ada kecenderungan masyarakat sekitar tidak dilibatkan sebagai tenaga kerja dalam industri besar seperti pabrik semen melalui PT Indocement Tunggal Prakarsa Tbk padahal sebelumnya masyarakat sangat berharap dan bergantung pada keberadaan pabrik semen sebagai sumber mata pencaharian, tetapi apa yang terjadi kemudian adalah masyarakat terabaikan lebih

sering dimarginalkan. Sekalipun Undang-Undang No.23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dengan tegas mengatakan :

- a. Setiap orang mempunyai hak yang sama atas lingkungan hidup yang baik dan sehat;
- b. Setiap orang mempunyai hak atas informasi lingkungan hidup yang berkaitan dengan peran dalam pengelolaan lingkungan hidup; dan
- c. Setiap orang mempunyai hak untuk berperan dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Apa yang telah ditegaskan dalam ketentuan hukum di atas sepatutnya dapat dinikmati oleh masyarakat tanpa terkecuali dimanapun, tetapi hal ini harus didukung dengan budaya masyarakat terhadap hukum dan sistem hukumnya. Berkenaan dengan hal itu, hukum diartikan dapat dimaknakan sebagai keseluruhan asas-asas dan kaidah yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, mencakup juga lembaga (*institutions*) dan proses (*processes*) yang diperlukan untuk mewujudkan kaidah-kaidah hukum itu dalam kenyataan³⁵⁾. Makna proses (*processes*) dalam pengertian hukum tersebut mengacu pada pendekatan bagaimana hukum itu bekerja dalam masyarakat, dan oleh karena itu menyangkut budaya hukumnya.

Ada persoalan penting untuk dapat diselesaikan dalam kaitannya dengan hak-hak seperti yang ditegaskan Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup pada daerah sasaran di kawasan industri Palimanan Kabupaten Cirebon, sebab eksistensi hak-hak tersebut nyatanya tidak dapat dinikmati oleh setiap warga masyarakat.

Ketentuan hukum telah memberikan pengaturan secara normatif terhadap apa yang menjadi hak-hak masyarakat berkenaan dengan lingkungan hidup, tetapi pada akhirnya keberadaan hukum tersebut tidak mampu memberikan pengaruh yang berarti bagi kehidupan masyarakat sehingga dalam hal ini tergambar dengan jelas

³⁵⁾ Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat Dan Pembinaan Hukum Nasional*, (Bandung : Penerbit Binacipta, 1976), hlm.15.

bahwa apa yang menjadi peraturan hukum dan dijalankan oleh masyarakat sedikit banyak ditentukan oleh faktor-faktor yaitu sikap-sikap, pandangan-pandangannya dan nilai-nilai yang dihayati serta ditafsirkan oleh anggota masyarakat berkenaan dengan hukumnya. Dalam konteks yang demikian terlihat jelas bagaimana sebenarnya norma hukum itu bekerja dalam masyarakat dan bagaimana masyarakat memperlakukan ketentuan hukumnya sendiri.

Ketentuan hukum pengelolaan lingkungan hidup yang tidak semestinya berjalan dengan baik dan masyarakat yang tidak memperlakukan norma hukum tentang lingkungan hidup dengan sepatutnya telah mengakibatkan timbulnya lingkungan udara yang buruk dan kehidupan lingkungan hidup sekitar yang tidak sehat sehingga menyebabkan setiap anggota masyarakat tidak mampu untuk menikmati hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, hak atas informasi lingkungan hidup serta hak yang berkenaan dengan peran dalam pengelolaan lingkungan hidup.

Berdasarkan pendekatan penelitian yang *social legal approach* dengan bersendikan pada paradigma naturalistik (*naturalistic paradigm*) yang bersumber pada pandangan fenomenologis Max Weber dengan memahami perilaku manusia dari segi kerangka berpikir maupun bertindak orang-orang itu sendiri, bagi mereka yang penting adalah adanya kenyataan yang terjadi sebagaimana yang dibayangkan atau dipikirkan oleh orang-orang itu sendiri. Melalui paradigma naturalistik dan pendekatan sosiologis tersebut menunjukkan bahwa faktor manusia sangat menentukan bagaimana hukum itu bekerja.

Fenomena masyarakat di daerah industri penelitian memperlihatkan kenyataan bahwa norma-norma hukum yang mengatur pengelolaan lingkungan hidup tidak dapat bekerja sebagaimana mestinya ada ketidakpatuhan dari sebagian pihak pelaku industri khususnya industri rakyat tradisional berupa penambangan dan pembakaran kapur dengan tidak memenuhi ketentuan-ketentuan lingkungan hidup berkaitan dengan ketiadaan Izin Undang-Undang Gangguan dan Izin Tempat Usaha. Bagi pelaku industri pabrik semen PT Indocement Tunggul Prakarsa Tbk meskipun

telah dilengkapi dengan AMDAL, dilengkapi pula dengan teknologi pengendalian pencemaran lingkungan yaitu *Electrostatic Precipitator* (EP) dan telah dilakukan Audit Lingkungan oleh *Sucofindo International Certification Services* pada bulan Oktober – November 2001, tetapi terkadang bila ada gangguan terhadap alat pengendalian pencemaran lingkungan dapat memberikan dampak yang buruk terhadap kualitas lingkungan udara dan menyangkut warga masyarakat sekitar sendiri ternyata tidak memiliki kemampuan untuk mengantisipasi dan memberikan tekanan-tekanan kepada para pihak pelaku industri yang telah memberikan kontribusi terhadap buruknya lingkungan udara. Masyarakat sekitar daerah industri tidak memiliki posisi tawar-menawar yang menguntungkan baik kepada pihak-pihak pelaku industri maupun kepada pemegang kebijaksanaan yaitu pemerintah daerah.

Berdasarkan pada deskripsi wilayah industri tersebut dengan menekankan pada teori budaya hukum dari Lawrence Friedman maka sangat terkait erat, menurut Lawrence Friedman setiap sistem hukum selalu mengandung tiga komponen yaitu komponen struktural, komponen substansi, dan komponen kultural. *Pertama*, komponen struktural dari suatu sistem hukum mencakup berbagai institusi yang diciptakan oleh sistem hukum dengan berbagai macam fungsinya dalam rangka mendukung bekerjanya sistem tersebut, dalam kaitan ini termasuk pembicaraan tentang bagaimana struktur organisasinya, landasan hukum bekerjanya, pembagian kompetensi. *Kedua*, komponen substansi mencakup segala apa yang merupakan keluaran dari suatu sistem hukum, termasuk norma-norma hukum baik yang berupa peraturan-peraturan, keputusan-keputusan, doktrin-doktrin sejauh semuanya ini digunakan dalam proses yang bersangkutan. *Ketiga*, komponen kultural yang mencakup sikap-sikap, nilai-nilai, pikiran, ide-ide, kepercayaan serta harapan-harapan yang dapat menentukan bagaimana bekerjanya hukum yang bersangkutan, atau dapat pula dimaknakan sebagai situasi pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang dapat menentukan bagaimana hukum tersebut ditaati, dilanggar serta disimpangi. Komponen ketiga inilah yang oleh Friedman disebut dengan "*the legal culture*" atau budaya hukum sebagai bensinnya motor keadilan. Lebih lanjut Lawrence Friedman

dalam bukunya "*The Legal System*" telah mencoba untuk menelaah budaya hukum dalam pelbagai perspektif³⁶⁾. Ia membedakan budaya hukum internal (yang merupakan budaya hukum warga masyarakat yang melaksanakan tugas-tugas hukum secara khusus) dari yang eksternal (yang merupakan budaya hukum masyarakat pada umumnya). Friedman juga membedakan antara budaya hukum tradisional dan modern. Jadi adanya pelbagai sistem atau budaya hukum dalam satu komunitas disebut sebagai pluralisme hukum, dan kita juga harus ingat bahwa dalam setiap sistem hukum senantiasa akan terkandung di dalamnya tiga komponen sebagaimana telah disebutkan di atas, yaitu komponen *structure*, *substance* dan *legal culture*.

Proses pembentukan budaya hukum ini berjalan melalui suatu proses interaksi, yaitu antara manusia sebagai pengemban budaya tersebut dengan obyek-obyek yang menjadi sasaran dari penghayatan budaya hukum tersebut. Oleh karena prosesnya bersifat interaktif maka masalahnya memang lalu menjadi tidak sederhana sebab ia akan tergantung pada berbagai macam faktor³⁷⁾.

Kepadatan penduduk di daerah penelitian untuk masing-masing desa (enam desa) menunjukkan ketidakmerataan, hal ini disebabkan kondisi dan potensi masing-masing desa yang tidak sama. Makin padatnya penduduk cenderung di daerah sekitar lokasi pusat-pusat kegiatan ekonomi seperti pabrik semen ataupun lokasi pembakaran kapur yang diharapkan dapat memberikan lapangan pekerjaan sebagai sumber kehidupan sebagai satu-satunya alasan mengapa penduduk lebih terkonsentrasi pada pusat-pusat aktivitas ekonomi.

Pada akhirnya harapan tinggal harapan sebab realitas sosial yang ada penduduk di kawasan daerah industri pada umumnya bermatapencarian sebagai buruh galian yang bekerja mencari batu kapur di Gunung Kromong baik untuk memenuhi kebutuhan bahan baku pabrik semen PT Indocement Tunggal Prakarsa

³⁶⁾ Definisi budaya hukum oleh Friedman dalam *The Legal System A Social Science Perspective*, (New York, Russell Sage Foundation, 1975), hlm.15.

³⁷⁾ Satjipto Rahardjo, *Budaya Hukum Dalam Permasalahan Hukum Di Indonesia*, (Makalah Pada Seminar Hukum Nasional Ke-IV Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, tanggal 26 - 30 Maret 1979, Jakarta).

ataupun untuk memenuhi kebutuhan bahan baku pembakaran kapur rakyat tradisional, atau bertindak selaku buruh pembakaran kapur, sopir-sopir pengangkut semen, buruh bongkar muat semen ataupun batu kapur, buruh kerajinan rotan serta petani penggarap yang tidak memiliki lahan sawah, dan kondisi tersebut diperburuk dengan tingkat kemampuan pendidikan yang rata-rata rendah³⁸⁾, demikian *social setting* yang dapat tergambarkan pada daerah sasaran penelitian.

Bertitik tolak dari kondisi masyarakat tersebut terlihat dengan jelas masyarakat berada dalam taraf kehidupan ekonomi yang miskin. Ada suatu kondisi sebagai kompleksitas dari hubungan sebab akibat yang saling berkaitan antara ketidakberdayaan dan kerapuhan sehingga menghambat dan membatasi akses masyarakat terhadap nilai-nilai keadilan hukum dan hilangnya posisi tawar menawar dari masyarakat. Akhirnya terbentuk pola-pola sikap, nilai-nilai, ide-ide dari budaya hukum yang apatis, bersikap menerima begitu saja terhadap apa yang terjadi, dialami dan dirasakan dalam kehidupan masyarakat menyangkut kondisi kualitas lingkungan udara yang buruk, bahkan ada kecenderungan untuk bersikap kemasabodohan dengan tidak mempedulikan terhadap lingkungan hidup sekitar dengan satu alasan bahwa pada saat sekarang ini di masa krisis multidimensional yang berkepanjangan tidak ada gunanya mengangkat isu tentang lingkungan hidup sebab yang paling penting adalah masalah pemenuhan kebutuhan hidup.

Persepsi tersebut terbentuk karena didorong oleh faktor ketidakberdayaan dari masyarakat baik secara ekonomi maupun sosial sehingga tidaklah heran bahwa pemaknaan warga masyarakat terhadap norma-norma hukum yang ada hanyalah sebatas bersikap "sadar" dan "menyadari" saja, bahkan di desa-desa tertentu seperti Desa Cikeusal dan Desa Cupang ditemukan adanya ketidaktahuan warga tentang pengertian ambang batas sebagaimana yang telah diatur dalam suatu produk hukum

³⁸⁾ Hasil Wawancara dengan Kepala Desa dan Sekretaris Desa dan Kaur Ekbang dari 6 (enam) desa penelitian serta dengan Pihak Penambangan dan Pembakaran Kapur Rakyat pada tanggal 03 April 2002, 07 April s/d 10 April 2002, 23 April 2002 dan 27 April 2002.

tertentu³⁹⁾, hal ini barulah suatu fenomena kecil dari suatu tujuan yang lebih besar yang hendak dicapai oleh suatu norma hukum yang ideal, bagaimana dalam ranah implementasi mengalami hambatan.

Jadi perlu ada upaya pemberdayaan masyarakat agar masyarakat memiliki kemampuan dan mandiri, harus digali potensi yang ada di masyarakat sehingga masyarakat memiliki akses yang semestinya dan memiliki posisi tawar-menawar yang cukup memadai, sehingga ada pengakuan terhadap hak-hak asasinya sebab hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, hak untuk berperan dalam pengelolaan lingkungan hidup telah diakui sebagai hak asasi manusia yang harus dihormati dan dilindungi. Budaya hukum masyarakatpun dengan sendirinya akan mengalami kondisi yang lebih kondusif sehingga dapat mendukung bagi bekerjanya hukum tersebut dalam kehidupan masyarakat. Daniel S. Lev⁴⁰⁾ menyatakan apabila terdapat suatu perubahan ekonomi dan sosial secara umum, budaya hukum juga akan mengalami perubahan-perubahan sebagai akibatnya.

Kondisi yang buruk dalam kehidupan masyarakat sudah seharusnya diatasi melalui pemberdayaan masyarakat yang diikuti dan dilengkapi dengan pemberdayaan hukum secara simultan, sebab melalui hukum yang berupa norma-norma dan berisi petunjuk tingkah laku yang mencerminkan kehendak manusia tentang bagaimana seharusnya masyarakat dibina dan ke mana harus diarahkan. Hukum sebagai norma yang mengajak masyarakat untuk mencapai cita-cita serta keadaan tertentu tanpa harus mengabaikan kenyataan, jadi dengan demikian hukum terutama dibuat dengan penuh kesadaran oleh negara dan ditujukan kepada tujuan tertentu, walau pada kenyataannya sering terjadi antara norma yang ada dengan tingkah laku yang nyata tidak sesuai atau tidak sejalan.

³⁹⁾ Hasil Wawancara dengan Perangkat Desa dan beberapa warga sekitar desa pada tanggal 27 Maret s/d 29 Maret 2002 dan 03 April 2002, 05 April 2002, 09 April 2002, 10 April 2002, 23 April 2002 dan 25 April 2002.

⁴⁰⁾ Daniel S. Lev, *Lembaga Peradilan Dan Budaya Hukum Di Indonesia*, dalam A.A.G. Peters dan Koesriani Siswosoebroto, *Hukum Dan Perkembangan Sosial Buku Teks Sosiologi Hukum Buku II*, (Jakarta : Penerbit Sinar Harapan, 1988), hlm.232.

Ketidaksesuaian tingkah laku dapat terjadi sekalipun si pemegang peran berkehendak untuk menyesuaikan diri. Adanya ketidakcocokan antara peranan yang diharapkan oleh norma dan tingkah laku yang nyata disebabkan karena fungsi hukum tidak lagi sekedar merekam kembali pola-pola tingkah laku yang terdapat dalam masyarakat, tetapi ingin membentuk pola-pola tingkah laku yang baru. Ini berarti bahwa hukum di samping berfungsi sebagai sosial kontrol, sekaligus berfungsi sebagai sarana untuk mewujudkan suatu masyarakat yang dicita-citakan (hukum berfungsi sebagai *social engineering*)⁴¹⁾. Peranan apa yang diharapkan dari warga masyarakat untuk dijalankan sangat ditentukan dan dibatasi oleh sistem budayanya. Pemegang peran adalah semua warga negara, baik hakim, polisi dan sebagainya. Karena itu bunyi definisi hukum yang dibuat haruslah diingat bahwa hukum itu sesungguhnya merupakan budaya masyarakat⁴²⁾.

Kondisi yang tidak kondusif yang telah mempengaruhi pembentukan budaya hukum masyarakat harus diikuti dengan partisipasi masyarakat sehingga ada peranan rakyat dalam menentukan bekerjanya sistem hukum sebab memahami hukum dalam masyarakat tanpa melibatkan keikutsertaan anggota masyarakat didalamnya adalah tidak lengkap, harus pula diingat bahwa wujud dari partisipasi masyarakat akan identik dengan pengertian "kultur" dalam konsepnya Friedman⁴³⁾ sehingga harus ada partisipasi aktif dan konstruktif untuk membentuk budaya hukum masyarakat yang peduli terhadap keadaan lingkungan hidup sekitar sehingga semua warga masyarakat dapat menikmati hak-haknya sebagaimana yang telah ditegaskan dalam Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup diantaranya hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, hak untuk berperan dalam pengelolaan lingkungan hidup dan hak atas informasi berkenaan dengan pengelolaan lingkungan hidup.

41) Esmi Warassih Pujirahayu, *Pembinaan Kesadaran Hukum*, (Majalah Masalah-Masalah Hukum No.05 FH Undip Semarang, Tahun XIII – 1983), hlm.11-12.

42) Esmi Warassih Pujirahayu, *Pertautan Ilmu Pengetahuan Sosial Dengan Ilmu Pengetahuan Hukum*, Op.Cit, hlm.48.

43) Satjipto Rahardjo, *Budaya Hukum Dalam Permasalahan Hukum Di Indonesia*, Op.Cit.

Berdasarkan pada asumsi bahwa usaha rakyat dalam bentuk penambangan dan pembakaran kapur merupakan usaha milik "warga masyarakat sendiri" yang secara turun temurun sebagai bentuk perusahaan keluarga telah ada dan beroperasi sejak sebelum kemerdekaan bangsa ini maka bagi mereka timbul sikap, nilai-nilai, pemikiran, pandangan-pandangan bahwa tanpa harus memenuhi persyaratan legalitas-pun karena usaha mereka tidak dilengkapi dengan Izin Undang-Undang Gangguan atau *Hinder Ordonnatie* Stb.1926 No.226 yang telah diubah dan ditambah dengan Stb.1940 No.14 dan No.450 serta tidak dipatuhinya pula Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon No.8 Tahun 1995 tentang Izin Undang-Undang Gangguan Dan Izin Tempat Usaha maka hal ini tidak ada masalah yang harus dipersoalkan⁴⁴⁾ sehingga terbentuk budaya hukum yang berangkat dari situasi pemikiran sosial dan kekuatan sosial untuk tidak mematuhi norma-norma hukum khususnya berkenaan dengan peraturan pengelolaan lingkungan hidup, ada pemikiran sosial untuk menyimpangi dan melanggar ketentuan hukum di maksud.

Terbentuk sikap-sikap, nilai-nilai dan pemikiran yang memberikan pengaruh negatif terhadap tingkah laku yang dapat menentukan bekerjanya norma hukum berkenaan dengan lingkungan hidup meskipun untuk ini diakui bersama bahwa akibat dari pemaknaan budaya hukum masyarakat yang demikian telah mengakibatkan dampak yang buruk bagi kehidupan lingkungan hidup masyarakat sekitar yaitu berbentuk terjadinya pencemaran lingkungan udara yang dapat mengganggu kesehatan masyarakat yang seharusnya hal ini tidak perlu terjadi bila masyarakat mau mematuhi ketentuan-ketentuan hukum yang telah ada dan berlaku. Kondisi ini-pun ditunjang dengan lemahnya penegakan hukum sebab sampai saat ini tidak ada tindakan apa-apa yang sudah semestinya dilakukan oleh pihak-pihak yang terkait dengan masalah lingkungan hidup, tidak terlihat ada upaya yang harus dilakukan oleh Kantor Lingkungan Hidup Kabupaten Cirebon maupun pihak

⁴⁴⁾ Hasil Wawancara dengan H.Barkah selaku Ketua Koperasi Industri Dan Kerajinan Rakyat "Sepakat" Desa Palimanan Barat Kabupaten Cirebon tanggal 28 - 30 Maret 2002 dan ditegaskan kembali dengan Hasil Wawancara dengan Pihak Pengusaha Pembakaran Kapur Rakyat Tradisional tanggal 07 April 2002.

eksekutif dalam hal ini Bupati Kabupaten Cirebon dan pihak legislatif melalui DPRD Kabupaten Cirebon yang tidak memerankan diri untuk menyelesaikan persoalan ini sebab mereka-pun sadar bila hal ini harus diselesaikan mereka harus berpikir ulang karena harus berhadapan dengan kepentingan rakyat banyak⁴⁵⁾, apalagi bila harus ditutup maka para pemegang kebijaksanaan di daerah tidak ingin mengambil resiko yang terlalu besar karena ada banyak orang yang terlibat dengan ekonomi kerakyatan ini sehingga mereka selaku penguasa pemegang kebijaksanaan merasa gamang jika harus menyelesaikan masalah penambangan dan pembakaran kapur rakyat tradisional ini. Kalau-pun ada upaya yang dilakukan maka baru sebatas rencana untuk relokasi terhadap pihak pembakaran kapur rakyat tradisional dengan memindahkan tempat usahanya, karena telah disediakan lahan seluas 4 hektar⁴⁶⁾ tetapi masalahnya belum ada investor yang merasa tertarik untuk menanamkan modalnya bagi keperluan relokasi tersebut dan pihak penambangan serta pembakaran kapur rakyat menyadari sepenuhnya bahwa dana yang dibutuhkan sangat besar bagi keperluan satu tungku pembakaran saja menghabiskan biaya sekitar Rp.80.000.000,-⁴⁷⁾ suatu angka yang cukup besar untuk keperluan hampir sejumlah belasan tungku pembakaran yang ada, dan inipun jumlahnya sudah jauh berkurang dibandingkan tahun 1970-an.

Sekarangpun bila harus memenuhi ketentuan perizinan dalam usaha penambangan dan pembakaran kapur telah terbentuk budaya hukum yang tidak kondusif dengan telah dipicu oleh adanya nilai-nilai serta sikap dari pengusaha penambangan dan pembakaran kapur rakyat selaku ekonomi rakyat terhadap pandangan birokrasi dalam hal pengurusan Izin Undang-Undang Gangguan maupun Izin Tempat Usaha, dalam pandangan dan pemikiran mereka bahwa pengurusan

⁴⁵⁾ Hasil Wawancara dengan Drs Achmad Syubbanuddin Alwy selaku Dewan Pakar LSM Ciremai Cirebon, tanggal 24 April 2002.

⁴⁶⁾ Hasil Wawancara dengan H.Barkah selaku Ketua Koperasi Industri Dan Kerajinan Rakyat "Sepakat" Desa Palimanan Barat Kabupaten Cirebon tanggal 28-30 Maret 2002 dan ditegaskan kembali dengan Hasil Wawancara dengan Ir.Yadi Djunuryadi selaku Kepala Kantor Lingkungan Hidup Kabupaten Cirebon tanggal 01 Maret 2002 serta dengan Muhaimin dari Fraksi PDI Perjuangan DPRD Kabupaten Cirebon pada tanggal 25 Februari 2002.

⁴⁷⁾ Ibid, hasil wawancara.

tersebut memerlukan biaya yang cukup mahal karena selalu disertai dengan biaya-biaya yang tidak jelas tujuannya, membutuhkan waktu yang cukup lama sehingga tidak efektif dan efisien.

Nilai-nilai, pandangan-pandangan dan pemikiran sosial yang beranggapan berurusan dengan birokrasi pemerintah khususnya dalam pengurusan perizinan adalah berbelit tidak efektif dan tidak efisien dengan biaya yang cukup besar adalah bagian dari budaya hukum yang melekat pada para pengusaha kecil penambangan dan pembakaran kapur, akibatnya sampai sekarang tidak ada usaha untuk secepatnya mematuhi norma-norma hukum yang ada tentang pengelolaan lingkungan hidup sehingga norma hukum tersebut tidak dapat bekerja sebagaimana mestinya dalam kehidupan masyarakat usaha perkapuran, hal ini sebagai perilaku sosial yang menyimpangi sistem hukum yang ada.

Berdasarkan hal tersebut sudah jelas lemahnya penegakan hukum serta lemahnya kesadaran hukum masyarakat telah menjadi faktor pemicu bagi terciptanya kondisi yang serius, dengan buruknya kualitas lingkungan hidup khususnya udara. Jadi pada akhirnya berbicara tentang budaya hukum masyarakat tidak terlepas dari masalah kesadaran hukum dan untuk itu harus ditelaah indikator-indikator kesadaran hukum sebagaimana dikemukakan oleh Soerjono Soekanto⁴⁸⁾ yaitu :

1. Pengetahuan hukum, artinya seseorang mengetahui bahwa perilaku-perilaku tertentu diatur oleh hukum;
2. Pemahaman hukum, artinya seseorang warga masyarakat mempunyai pengetahuan dan pemahaman mengenai aturan-aturan tertentu, terutama dari segi isinya;
3. Sikap hukum, artinya seseorang mempunyai kecenderungan untuk mengadakan penilaian tertentu terhadap hukum; dan
4. Perilaku hukum, dimana seseorang berperilaku sesuai dengan hukum yang berlaku.

Budaya patrimonial dan paternalistik yang telah terbentuk dalam kehidupan masyarakat telah menjadi faktor pendorong lain yang harus dicermati

⁴⁸⁾ Dikutip kembali dari T.Gayus Lumbun, *Peran Masyarakat Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup*, dalam Erman Rajagukguk dan Ridwan Khairandy, Op.Cit, hlm.496-497.

dalam pembentukan budaya hukum yang tidak kondusif di wilayah industri sasaran penelitian sebab layaknya daerah-daerah lain maka kedua unsur tersebut yaitu budaya patrimonial dan paternalistik sudah merupakan budaya hukum umum sebagai budaya hukum yang berlaku secara umum di segenap lapisan masyarakat Indonesia pada umumnya yang tentu saja dapat mempengaruhi pula pada kehidupan masyarakat daerah industri Palimanan Kabupaten Cirebon.

Satu hal yang harus kita perhatikan untuk tidak ditaatinya suatu peraturan adalah faktor inkonsistensi dalam pelaksanaan hukum di samping faktor komunikasi hukumnya⁴⁹⁾, untuk itu harus ada upaya-upaya yang dilakukan ke arah sana. Sedangkan usaha yang bisa dilakukan dalam rangka pembinaan budaya hukum yang diharapkan mampu untuk mendukung bekerjanya hukum positif dan lembaga-lembaganya dengan baik adalah melalui proses sosialisasi⁵⁰⁾.

Proses sosialisasi ini memungkinkan dilakukannya penanaman serta penyebaran pengetahuan tentang hukum dengan dasar-dasar yang lebih luas, oleh karena ia juga dikaitkan pada berbagai penghormatan terhadap nilai-nilai sosial-budaya yang berlaku dalam masyarakat. Penghormatan terhadap hukum dalam hal ini bisa berkaitan dengan penghayatan terhadap nilai-nilai ketuhanan, penghormatan terhadap berbagai ciri tradisi bangsa, serta nilai-nilai sosial-budaya lainnya⁵¹⁾.

3. Wujud Ketidakpuasan Masyarakat Terhadap Kondisi Lingkungan Udara Dalam Kaitannya Dengan Pemberdayaan Hukum

Bertitik tolak dari ketentuan hukum dalam Undang-Undang No.23 Tahun 1997 sudah seharusnya masyarakat memperoleh perlindungan kepentingan terhadap apa yang sudah ditetapkan dalam produk hukum tersebut tanpa terkecuali, sehingga setiap penduduk anggota masyarakat memperoleh perlindungan atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai hak asasi manusia yang harus diimbangi dengan

⁴⁹⁾ Esmi Warassih Pujirahayu, *Pembinaan Kesadaran Hukum*, Op.Cit, hlm.13.

⁵⁰⁾ Satjipto Rahardjo, *Budaya Hukum Dalam Permasalahan Hukum Di Indonesia*, Op.Cit.

⁵¹⁾ Ibid.

kewajiban untuk memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup dengan tujuan untuk mencegah dan menanggulangi pencemaran.

Pada sisi lain masyarakat diberikan kesempatan untuk berperan seluas-luasnya dalam pengelolaan lingkungan hidup sehingga melalui ketentuan undang-undang diharapkan mampu mewujudkan bentuk kerjasama yang konstruktif diantara setiap individu sebagai anggota masyarakat dengan masyarakatnya sendiri meliputi pula pelaku-pelaku ekonomi yang melakukan aktivitas industri yaitu PT Indocement Tunggal Prakarsa maupun pelaku ekonomi kerakyatan seperti pihak penambangan dan pembakaran kapur rakyat tradisional.

Masyarakat pelaku-pelaku industri PT Indocement Tunggal Prakarsa maupun pihak penambangan dan pembakaran kapur rakyat tidak menyadari apa yang telah menjadi kesepakatan bersama dan tertuang dalam ketentuan hukum, dan masing-masing tetap berjalan tanpa merasa bahwa apa yang telah mereka perbuat mengakibatkan banyak kepentingan warga masyarakat sekitar daerah industri merasa terganggu baik gangguan berupa turunnya kualitas lingkungan udara, gangguan kesehatan, gangguan fisik berupa kerusakan bangunan, ketidakstabilan ekosistem di wilayah tersebut yang pada gilirannya membahayakan kelestarian lingkungan hayati, dan menurunkan serta menghilangkan potensi pendapatan masyarakat lapis bawah sekitar lokasi industri.

Temuan Kantor Lingkungan Hidup Kabupaten Cirebon, menyebutkan⁵²⁾ :

- a. Rata-rata emisi debu yang dikeluarkan pabrik masih berada di bawah ambang batas (NAB) yang ditetapkan berdasarkan Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup No.KEP-13/MENLH/3/1995 tentang Baku Mutu Emisi Sumber Tidak Bergerak, akan tetapi diakui bahwa sewaktu-waktu dalam kondisi tidak normal telah melampaui Baku Mutu Lingkungan dengan durasi 30 – 70 menit/hari;
- b. Ditemukan adanya debu yang mengotori rumah penduduk setiap harinya sampai sejauh radius lebih kurang 2 km dari lokasi pabrik semen;

⁵²⁾ Kepala Bapedalda Kabupaten Cirebon Ir Yadi Djunuryadi, *Pertimbangan Hukum, Usul Dan Saran-Saran Atas Kasus PT Indocement Tunggal Prakarsa Palimanan Kabupaten Cirebon*, 25 Juli 2000, hlm.1.

- c. Debu tersebut dipastikan berasal dari tiga sumber pencemar, yaitu PT Indocement Tunggul Prakarsa Palimanan, pembakaran kapur rakyat, dan transportasi; dan
- d. Akibat yang timbul dari adanya hal tersebut melahirkan gangguan kenyamanan bagi penduduk, sanitasi lingkungan yang buruk dan jika hal ini dibiarkan masyarakat menjadi rentan terhadap berbagai jenis penyakit diantaranya Infeksi Saluran Pernapasan Akut (ISPA).

Akhirnya menambah keyakinan kita bahwa sebuah perusahaan yang berdiri dan berada di tengah-tengah kawasan pemukiman penduduk maka langsung ataupun tidak langsung dapat mempengaruhi situasi maupun kondisi masyarakat sekitar, baik secara psikologis, ekonomis, kultural, dan perubahan-perubahan sosial tertentu serta terlebih lagi pada lingkungan hidup yang menyebabkan adanya proses yang sangat rentan terhadap turunnya kualitas lingkungan hidup sekitar bila masalah-masalah dampak yang timbul dari aktivitas industri terabaikan.

Sudah selayaknya bila pabrik semen ataupun pelaku kegiatan ekonomi lain mampu mengakomodasi sejumlah kepentingan yang dapat memaksimalkan hubungan sinergis antara perusahaan atau pelaku kegiatan ekonomi dengan masyarakat untuk meminimalisir kemungkinan adanya konflik dari kedua belah pihak. Dengan menciptakan hubungan sinergis maka diantara pelaku-pelaku industri dengan masyarakat akan mampu tercipta mekanisme hubungan kerjasama yang lebih humanis serta harmonis.

Bertolak dari fenomena di atas selama ini ada indikasi yang lebih mengabaikan masalah-masalah penciptaan hubungan yang humanis dan harmonis di antara pelaku industri dengan masyarakat. Ada upaya untuk tidak mengindahkan masalah-masalah kemanusiaan yang disadari atau tidak telah menempatkan masyarakat sebagai akibat dari proses produksi, sehingga mengakibatkan perlakuan sosial, ekonomi, hukum dan hak-hak asasi manusia yang tersisihkan tanpa mendapatkan tempat yang semestinya. Untuk itu cepat atau lambat menyebabkan hilangnya kepercayaan publik (masyarakat) terhadap hasil-hasil pembangunan itu sendiri, dan pada bagian lain resiko yang kelak akan kita terima adalah hampir

seluruh sendi-sendi sosial kehidupan masyarakat menjadi semakin rapuh tidak ada kepercayaan terhadap nilai-nilai hukum yang berlaku dan ada penilaian terhadap kurang konsistensinya penegakan hukum yang menyebabkan orang bersikap apatis terhadap norma hukum.

Persoalan paling mendasar dalam konteks lingkungan hidup yang menyebabkan tercemarnya lingkungan udara di daerah Palimanan Kabupaten Cirebon adalah rendahnya tingkat kesejahteraan warga, kurangnya masyarakat menikmati kontribusi yang telah disetorkan PT Indocement Tungal Prakarsa ke pemerintah daerah, kurangnya pabrik semen memberikan perhatian yang signifikan pada kehidupan masyarakat sekitar, kurangnya pihak eksekutif maupun legislatif dalam memerankan diri pada persoalan lingkungan hidup yang terjadi di wilayah tersebut⁵³⁾.

Berangkat dari deskripsi situasi kondisi dimaksud adalah wajar jika terbangun persepsi dalam masyarakat bahwa akar permasalahan lingkungan hidup di wilayah Palimanan Kabupaten Cirebon adalah eksistensi PT Indocement Tungal Prakarsa Tbk sendiri, sehingga dalam hal ini tidaklah bijak bila di satu pihak keberadaan pabrik semen dikritik habis dan dipertanyakan kembali sementara di sisi lain masyarakat tidak memberikan komentar yang serupa bagi keberadaan penambangan dan pembakaran kapur rakyat karena alasan bahwa aktivitas pembakaran kapur rakyat tradisional adalah milik "warga masyarakat asli" yang secara turun temurun telah ada dan diakui keberadaannya. Alasan yang tidak logis sebab keberadaan pembakaran kapur rakyat melalui tungku-tungku pembakarannya telah memberikan kontribusi yang buruk bagi lingkungan hidup sekitar khususnya terhadap kualitas udara karena tidak dilengkapi dengan teknologi pengendalian pencemaran lingkungan udara yang memadai.

Adalah tidak adil bila masyarakat harus menekan PT Indocement Tungal Prakarsa Tbk sementara keberadaan pihak penambangan dan pembakaran kapur

⁵³⁾ Pikiran Rakyat Edisi Bandung tanggal 04 Agustus 2000, hlm.4 dan ditegaskan kembali dengan Hasil Wawancara Drs.Achmad Syubbanuddin Alwy selaku Dewan Pakar LSM Ciremai Cirebon tanggal 24 April 2002.

rakyat dibiarkan tanpa diberikan porsi yang layak untuk diupayakan jalan keluar yang terbaik, baik bagi pelaku ekonomi kerakyatan itu sendiri maupun bagi kehidupan masyarakat sekitar. Harus ada pemikiran ulang terhadap apa yang disebut sebagai biasanya persepsi masyarakat terhadap masalah-masalah lingkungan hidup khususnya pencemaran udara sebab hal ini menyangkut masalah kebijaksanaan dari pihak eksekutif maupun legislatif dalam mengatasi pencemaran, seolah-olah pihak-pihak pengambil kebijaksanaan di daerah merasa gamang dan enggan untuk mengambil langkah pasti berkaitan dengan penataan kembali terhadap apa yang harus dibangun dalam wilayahnya.

Opini yang telah terbangun dalam masyarakat bahwa PT Indocement Tungal Prakarsa Tbk yang telah banyak memberikan dampak buruk bagi lingkungan udara dan mengakibatkan adanya tuntutan-tuntutan⁵⁴⁾, sehingga berpuncak pada terjadinya gelombang aksi massa ke PT Indocement Tungal Prakarsa dari enam desa yaitu Desa Palimanan Barat, Kedung Bunder, Cikeusal, Gempol, Ciwaringin dan Cupang⁵⁵⁾ sebagai desa-desa sekitar pabrik semen yang merasa dirugikan oleh aktivitas pabrik semen tersebut, dan sebagai bentuk dari wujud ketidakpuasan masyarakat terhadap apa yang dirasakan dalam kehidupan sosial-ekonomi dengan kondisi lingkungan udara yang buruk.

Tuntutan-tuntutan⁵⁶⁾ dari warga masyarakat Palimanan Kabupaten Cirebon dengan pihak PT Indocement Tungal Prakarsa yang telah difasilitasi oleh pihak eksekutif dan legislatif telah melahirkan beberapa tuntutan yaitu :

1. Menghilangkan / mengurangi polutan yang mencemari lingkungan secara tepat guna dan berdaya guna;

⁵⁴⁾ Perdamaian Sengketa PT Indocement Tungal Prakarsa - Masyarakat Palimanan (Berdasarkan Hasil Kompromi Dengan Eksekutif, Legislatif, Masyarakat, Mahasiswa Dan LSM Se-Wilayah III Cirebon), Ruang Sidang Paripurna DPRD Kabupaten Cirebon, tanggal 12 Juni 2000, hlm.7 dan 8.

⁵⁵⁾ Pikiran Rakyat Edisi Bandung, tanggal 05 Agustus 2000, hlm.1 dan 6. serta tanggal 06 Agustus 2000, hlm.1 dan 13. Dipertegas dengan informasi media Mitra Dialog tanggal 05 – 07 Agustus 2000, hlm.1 dan 3.

⁵⁶⁾ Perdamaian Sengketa PT Indocement Tungal Prakarsa – Masyarakat Palimanan (Berdasarkan Hasil Kompromi Dengan Eksekutif, Legislatif, Masyarakat, Mahasiswa Dan LSM Se-Wilayah III Cirebon), Op.Cit. hlm.7 dan 8.

2. Mengadakan audit lingkungan total oleh auditor lingkungan internasional yang kredibel dan *independent*;
3. Membayar kompensasi atas kerugian yang diderita oleh penduduk sekitar pabrik yaitu kerugian kesehatan penduduk melalui pembangunan sarana dan prasarana kesehatan permanen yang dapat dimanfaatkan oleh penduduk sekitar secara cuma-cuma;
4. Mengadakan rekrutmen tenaga kerja yang berasal dari penduduk pribumi sekitar pabrik sehingga proporsi tenaga kerja antara penduduk pribumi dan pendatang 30% : 70%;
5. Membentuk badan perekonomian yang dapat diakses oleh masyarakat sekitar yang dapat meningkatkan kesejahteraan dan pendapatan masyarakat;

Upaya untuk mengantisipasi isu-isu yang berkembang di masyarakat adalah untuk mewujudkan mekanisme hubungan yang humanis dan harmonis antara pihak PT Indocement Tunggul Prakarsa dengan masyarakat sekitar maka dalam keorganisasian perusahaan sendiri telah dibentuk organisasi pengelolaan lingkungan hidup yang disebutnya dengan Bina Lingkungan (BILIK) melalui Ketetapan *Plant Management* No.173/GS/CP/VI/2000 tanggal 29 Juni 2000, Tim BILIK selanjutnya disebut dengan *Community Development Officer (CDO)* yang telah melaksanakan tugas dalam kaitannya dengan penanganan masalah lingkungan hidup dan masalah-masalah sosial-ekonomi masyarakat sekitar kawasan pabrik misalnya untuk bidang pendidikan, pembangunan sarana dan prasarana agama, pembangunan fasilitas sosial dan umum, pemberian bantuan dana stimulan di 6 (enam) desa sekitar kawasan pabrik semen⁵⁷⁾, pengadaan obat-obatan dan pelayanan kesehatan secara gratis bagi warga masyarakat sekitar lokasi pabrik semen, bea siswa pendidikan, pembangunan jalan sekitar pemukiman penduduk, pemberdayaan masyarakat berupa

⁵⁷⁾ Kasus-kasus berikut mempertegas akan adanya komitmen perusahaan dalam kaitannya dengan kepedulian pada masyarakat sekitar yaitu :

- a. Hasil Pertemuan Rapat Aparat Desa Cikeusal, Warga Masyarakat dengan PT Indocement Tunggul Prakarsa tanggal 11 April 2002 memperoleh bantuan sebesar Rp.72.000.000,-
- b. Hasil Pertemuan Rapat Aparat Desa Kedung Bunder, Warga Masyarakat dengan PT Indocement Tunggul Prakarsa tanggal 25 April 2002 memperoleh bantuan sebesar Rp.95.500.000,- dan rehab Balai Desa sebesar Rp.167.100.000,- dan
- c. Hasil Pertemuan Rapat Aparat Desa Palimanan Barat, Warga Masyarakat dengan PT Indocement Tunggul Prakarsa tanggal 29 April 2002 memperoleh bantuan sebesar Rp.186.800.000,-

menggairahkan kembali sektor ekonomi kecil sebagai ekonomi kerakyatan dalam kerajinan sapu, anyaman keset (alas kaki) dan sendal-sandal yang dipasok ke perusahaan untuk memenuhi kebutuhan peralatan kebersihan kantor, pemberian uang debu sebagai kompensasi atas warga yang tercemar sebesar Rp.100.000,- per kepala keluarga, pembagian hewan ternak kambing untuk tiap-tiap RW sejumlah 10 (sepuluh) ekor kambing di sekitar desa lokasi pabrik, serta program penghijauan melalui penanaman pohon-pohon tertentu misalnya pohon mangga di rumah-rumah penduduk, melakukan kerjasama melalui sekolah magang keterampilan teknik otomotif, listrik, ketrampilan menjahit untuk anak-anak putus sekolah, bantuan perlengkapan meubel sekolah, serta adanya kerjasama dengan pihak Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) setempat⁵⁸⁾.

Sebagian upaya yang telah dilakukan PT Indocement Tunggul Prakarsa Tbk tersebut pada dasarnya untuk mengimbangi tuntutan yang telah dilakukan oleh warga masyarakat di 6 (enam) desa sekitar lokasi pabrik semen melalui Panitia Khusus untuk memenuhi upaya perdamaian antara PT Indocement Tunggul Prakarsa dengan masyarakat Palimanan Kabupaten Cirebon.

Jadi bentuk penyelesaian sengketa yang dilakukan diantara pelaku industri dalam hal ini pabrik semen dengan kepentingan warga masyarakat yang terkena dampak pencemaran lingkungan udara yaitu melalui upaya perdamaian sebagai tindak lanjut dari rekomendasi pihak eksekutif melalui Kepala Bapedalda Kabupaten Cirebon (sekarang Kantor Lingkungan Hidup) sebagai pertimbangan hukum dalam kasus PT Indocement Tunggul Prakarsa dengan masyarakat Palimanan Kabupaten Cirebon, lebih lanjut pertimbangannya adalah⁵⁹⁾ :

Untuk menyelesaikan masalah tersebut, sesuai dengan aturan hukum yang berlaku disarankan :

⁵⁸⁾ Hal ini dipertegas oleh Hasil Wawancara dengan Drs.Priatmo Adji, selaku *Plant Management Dept Head* PT Indocement Tunggul Prakarsa Tbk, tanggal 14 Mei 2002 dan Ir.Joko Bodrohanolo selaku *Mining Department* PT Indocement Tunggul Prakarsa Tbk, tanggal 15 Mei 2002.

⁵⁹⁾ Kepala Bapedalda Kabupaten Cirebon Ir Yadi Djunuryadi, Op.Cit, hlm.2.

- a. Untuk dapat diselesaikan secara musyawarah, dan jika hal ini tidak dapat dicapai baru diselesaikan melalui jalur hukum di Pengadilan sesuai dengan ketentuan Pasal 30 ayat (1) Undang-Undang No.23 Tahun 1997 lengkapnya berbunyi :
“Penyelesaian sengketa lingkungan hidup dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan berdasarkan pilihan secara sukarela para pihak yang bersengketa”;
- b. Hindari cara-cara kekerasan dan intimidasi dari para pihak terkait dalam menyelesaikan masalah ini.

Konstruksi membangun perdamaian dalam kasus ketidakpuasan warga masyarakat terhadap PT Indocement Tunggul Prakarsa Tbk, sebagai bentuk yang telah dikonstruksikan dalam ketentuan Pasal 30 ayat (1) Undang-Undang No.23 Tahun 1997 mengacu pada terminologi “pilihan secara sukarela para pihak yang bersengketa” dengan penyelesaian melalui upaya di luar pengadilan dalam bentuk perdamaian di antara para pihak yang bersengketa.

Pola penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan sebagaimana yang dimaksudkan dalam kasus ini sebagai upaya penyelesaian sengketa lingkungan yang diselenggarakan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk serta besarnya ganti rugi dan tindakan tertentu guna menjamin tidak akan terjadinya atau terulangnya dampak negatif terhadap lingkungan hidup, sebagaimana telah diatur dalam Pasal 31 Undang-Undang No.23 Tahun 1997.

Kebijaksanaan perusahaan PT Indocement Tunggul Prakarsa terhadap apa yang telah dilakukannya selama ini bagi kepentingan lingkungan dan masyarakat sekitar sebagai pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholder*) sudah baik dan sudah banyak membantu, dan hal ini hendaknya tetap menjadi komitmen perusahaan⁶⁰⁾ untuk selamanya jadi tidak berjalan karena adanya tuntutan-tuntutan dari warga masyarakat, menyangkut tindakan tertentu sebagaimana dimaksudkan dalam ketentuan Penjelasan Pasal 34 ayat(1) Undang-Undang No.23 Tahun 1997 berdasarkan pada hasil Audit Lingkungan PT Indocement Tunggul Prakarsa Tbk pada bulan Oktober – November 2001 telah digunakan teknologi pengendalian

⁶⁰⁾ Laporan Audit Lingkungan PT Indocement Tunggul Prakarsa Tbk, Op.Cit. hlm.8 dari 10.

pencemaran lingkungan yaitu *Electrostatic Precipitator* pada Plant IX dan Plant X yang telah direnovasi dan didesain untuk mencapai nilai emisi sebagaimana ditetapkan dalam Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup No.KEP-13/MENLH/3/1995 tentang Baku Mutu Emisi Sumber Tidak Bergerak yaitu 80 mg/m³.

Upaya yang telah dilakukan oleh warga masyarakat dengan dukungan LSM, organisasi mahasiswa sewilayah III Cirebon, aktivis NU, BKPRMI, komunitas seniman Cirebon dan Tim Advokasi / HAM sehingga melahirkan perdamaian di antara pihak-pihak yaitu masyarakat Palimanan Kabupaten Cirebon dengan PT Indocement Tunggul Prakarsa Tbk sebagai bentuk penyelesaian sengketa lingkungan tidak melalui pengadilan sehingga tidak terjadi *class action* terhadap kasus tersebut, meskipun Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup Pasal 37 telah menyediakan kemungkinan untuk itu dan diakui bahwa gugatan perwakilan atau *class action* merupakan hal baru yang telah lama dinantikan oleh masyarakat⁽⁶¹⁾. Ada banyak alasan mengapa *class action* tidak dilakukan tetapi paling tidak menyangkut masalah “penyakit kronis” yang sudah lazim terjadi dalam penyelesaian sengketa lingkungan oleh lembaga peradilan yaitu berkaitan dengan kelambanan proses bekerjanya lembaga peradilan tersebut sehingga untuk penyelesaian satu kasus membutuhkan waktu yang cukup lama, belum lagi biaya yang dikeluarkan bagi penyelesaian kasus lingkungan cukup besar, dan kemampuan hakim yang patut dipertanyakan kembali sebab akan menyangkut kualitas putusan hakim pada akhirnya nanti. Beranjak dari alasan-alasan tersebut tidak ditemukan kasus-kasus sengketa lingkungan yang sampai ke pengadilan, bahkan di Pengadilan Negeri Kabupaten Cirebon sendiri tidak ditemukan adanya kasus sengketa lingkungan yang sampai masuk ke pengadilan⁽⁶²⁾.

⁶¹⁾ Koesnadi Hardjasoemantri, Op.Cit, hlm.401.

⁶²⁾ Hasil Wawancara dengan Kadim, SH selaku Hakim di Pengadilan Negeri Sumber Kabupaten Cirebon dan Sri Murni, SH selaku Panitera di Pengadilan Negeri Sumber Kabupaten Cirebon, tanggal 10 April 2002.

Faktor ketidakberdayaan masyarakat juga menjadi alasan lain mengapa *class action* tidak terjadi sebab kondisi masyarakat yang rapuh mengakibatkan masyarakat tidak memiliki peran apa-apa terhadap pengambilan kebijaksanaan yang menyangkut lingkungan hidup di daerah sehingga memperparah kondisi tidak berjalannya proses pemberdayaan hukum sehingga pandangan terhadap proses penegakan hukum dan norma hukumnya sendiri menjadi bias, khususnya menyangkut produk-produk hukum dalam bentuk kebijaksanaan pemerintah daerah yang ternyata tidak mewakili kepentingan masyarakat daerah yang bersangkutan yaitu tidak aspiratif, tidak proaktif dan tidak kredibel.

Ada nilai-nilai hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap hukum dan mekanisme kerjanya, apalagi ditambah dengan kenyataan bahwa terhadap kasus PT Indocement Tunggul Prakarsa pihak perusahaan harus mengeluarkan ongkos yang sangat besar bagi pemulihan fungsi lingkungan hidup dan keterlibatannya dalam menangani permasalahan sosial-ekonomi masyarakat akibat dampak pencemaran udara yang ditimbulkannya⁶³⁾ dibandingkan bila terhadap kasus tersebut diselesaikan melalui jalur pengadilan ternyata tidak sepenuhnya dapat memenuhi rasa keadilan hukum warga masyarakat sebab norma hukum Undang-Undang No.23 Tahun 1997 hanya menetapkan denda sebesar Rp.500.000.000,- (lima ratus juta rupiah) sebagaimana yang diatur dalam Pasal 41 ayat(1) dalam undang-undang tersebut.

4. Pemberdayaan Masyarakat Sebagai Upaya Pemberdayaan Hukum

Ketidakberdayaan masyarakat tercermin pada buruknya kondisi sosial-ekonomi masyarakat yang rentan dan rapuh terhadap perubahan-perubahan yang terjadi di sekitar lingkungannya sehingga masyarakat kehilangan peran, tidak memiliki posisi tawar-menawar yang memadai, kehilangan kemandirian, terbatasnya akses pada nilai-nilai keadilan hukum, terbatasnya akses pada sumber-sumber kekayaan alam negara. Kondisi tersebut dapat tergambar jelas pada masyarakat

⁶³⁾ Hasil Wawancara dengan Drs Priatmo Adji dan Ir.Joko Bodrohanolo, Op.Cit.

sekitar di 6 (enam) desa sekitar daerah industri Palimanan Kabupaten Cirebon sebagai kondisi klasik yang bisa ditemukan di daerah-daerah industri lain di Indonesia.

Berangkat dari kondisi tersebut perlu adanya pemberdayaan sebagai gerakan yang mengamanatkan kepada perlunya *power* dan menekankan pentingnya keberpihakan kepada *the powerless*⁶⁴⁾. *Power* diupayakan sebagai hal pokok yang harus dimiliki oleh semua orang atau masyarakat dalam membangun kualitas, aktualisasi serta eksistensi dirinya sebagai manusia, karena manusia dan kemanusiaanlah yang menjadi tolok ukur baik secara normatif, struktural dan substansial.

Pemberdayaan masyarakat dapat dilakukan melalui proses pemberian wewenang kepada masyarakat dengan melalui mekanisme pelaksanaan demokrasi yang partisipatif, dan hal ini sudah menjadi kewajiban pemerintah suatu negara untuk semakin memberdayakan masyarakatnya sebab semakin berhasil suatu pemerintah memberdayakan masyarakatnya melalui peningkatan partisipasinya dalam kehidupan bernegara semakin berhasil pemerintah tersebut mengemban tugasnya⁶⁵⁾, jadi penekanan paling penting dalam pemberdayaan masyarakat menyangkut proses partisipasi masyarakat yang bukan hanya sekedar untuk memenuhi kebutuhan formalitas semata, mengingat pada saat sekarang telah menguatnya isu-isu transparansi, akuntabilitas publik dan *civil society* yang tentu saja menjadi salah satu faktor pendukung bagi terbentuknya pemberdayaan masyarakat. Kita-pun harus mengakui bahwa pembentukan pemberdayaan masyarakat harus didukung pula oleh kondisi yang tidak paternalistik.

Minimnya partisipasi disebabkan masih adanya hubungan patron-klien, dimana patron memiliki dan menguasai paling besar sumber-sumber daya dan kekuasaan menyebabkan masyarakat merasa terasingkan dari lingkungannya sehingga terjadi pemaksaan budaya. Partisipasi dapat

⁶⁴⁾ A.M.W.Pranarka - Vidhyandika Moeljarto, *Pemberdayaan (Empowerment)*, dalam *Pemberdayaan Konsep, Kebijakan Dan Implementasi*, (Kumpulan Artikel Analisis CSIS Jakarta, 1996), hlm.54.

⁶⁵⁾ FX.Adji Samekto, *Birokrasi Di Indonesia Dalam Era Demokratisasi*, dalam Ahmad Gunaryo (Editor), *Hukum Birokrasi Dan Kekuasaan Di Indonesia*, (Semarang : Penerbit Walisongo Reasearch Institute, 2001), hlm.23.

menjadikan masyarakat sadar akan persoalan-persoalan yang dihadapi dan berupaya mencari jalan keluar dan membantu mereka untuk dapat memahami realitas sosial, politik dan ekonomi yang ada di sekitarnya⁶⁶⁾.

Ada 5 (lima) misi utama kebijaksanaan pemberdayaan masyarakat, dalam hal mana kelima visi tersebut memiliki keterkaitan yang erat serta tidak terpisahkan. Jika salah satu dari misi itu ditinggalkan maka niscaya akan sulit untuk memperoleh hasil yang baik dan berkelanjutan, yaitu⁶⁷⁾ :

1. Penyadaran bahwa masyarakat perlu dibantu untuk merefleksikan dan memproyeksikan keadaan dirinya dengan peluang, ancaman dan tantangan yang dihadapi;
2. Pengorganisasian bahwa salah satu sumber kesalahan mendasar dalam pengembangan organisasi komunikasi lokal adalah paternalisme dari para perencana. Kelembagaan lokal yang lemah dianggap sudah tidak perlu dibangun lagi tetapi harus diganti dengan lembaga yang lebih modern dan serba seragam. Organisasi dan kelembagaan hakikinya harus berawal dari prakarsa masyarakat sehingga lebih memudahkan mereka dalam mengelola potensi sosial ekonomi yang dimiliki;
3. Kaderisasi pendamping, setiap program yang dijalankan dimaksudkan agar terus berlanjut. Untuk itu setiap program perlu mempersiapkan kader-kader pendamping, keswadayaan lokal yang pada saatnya nanti akan mengambil alih peran pendampingan setelah program berakhir;
4. Dukungan teknis bahwa pemberdayaan masyarakat tidak mungkin dilakukan oleh institusi pemerintah saja. Keterlibatan lembaga non pemerintah yang menguasai sumber daya informasi, teknologi, keterampilan yang sifatnya teknis sangat diperlukan; dan
5. Pengelolaan sistem, sekelompok masyarakat adalah sistem yang terkait dengan sistem yang lebih luas. Pengelolaan sistem memerlukan koordinasi dalam melakukan gerakan dan pentahapan kegiatan, mencakup fungsi penyadaran, pelatihan, pengorganisasian dan penyediaan sumber daya pendukung

Melalui gerakan pemberdayaan masyarakat diharapkan terjadi suatu proses perubahan sosial yang memberi ruang bagi masyarakat marginal untuk dapat mengangkat potensi sehingga dapat mewujudkan kesejahteraan dan aktualisasi diri

⁶⁶⁾ Esmi Warassih Pujirahayu, *Pemberdayaan Masyarakat Dalam Mewujudkan Tujuan Hukum (Proses Penegakan Hukum Dan Persoalan Keadilan)*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Madya Dalam Ilmu Hukum FH Undip Semarang, 14 April 2001, hlm.29.

⁶⁷⁾ Disarikan kembali dari Candra Irawan, Op.Cit, hlm.129 - 130.

dan dalam jangka panjang pada gilirannya mampu mempengaruhi kebijaksanaan pemerintah untuk tercapainya pembangunan yang lebih berdimensi humanisme dan berkeadilan.

Masyarakat yang memiliki kemampuan berikut dengan aksesnya yang dapat diberikan pada institusi hukum sebagai perwujudan dari kemandirian merupakan langkah maju bagi perkembangan masyarakat yang bersangkutan. Masyarakat dapat turut terlibat dalam segala hal yang berkenaan dengan pengambilan keputusan sehingga kebijaksanaan yang dilahirkan ataupun norma hukum yang akan dibentuk merupakan pencerminan dari nilai-nilai yang bersifat aspiratif karena dapat mewakili kepentingan masyarakat.

Pada dasarnya melalui pemberdayaan masyarakat dapat digunakan sebagai sarana untuk mewujudkan pemberdayaan hukum melalui pembangunan hukum dan penegakan hukum yang benar-benar berpihak pada kepentingan masyarakat banyak. Untuk itu harus ada pendekatan kemasyarakatan yang menyeluruh bila akan melakukan pembangunan hukum, mengingat hukum bukan sekedar formalitas atau berurusan dengan soal-soal normatif semata melainkan unsur budaya hukum juga perlu mendapat perhatian yang lebih disamping struktur dan substansinya sehingga hukum memiliki keberlakuan⁶⁸⁾.

Dalam konteks apa yang terjadi di daerah industri Palimanan Kabupaten Cirebon ada banyak hal yang harus dilakukan terutama berkaitan dengan faktor pemberdayaan masyarakat, termasuk pula masyarakat pihak penambangan dan pembakaran kapur rakyat selaku pihak yang bergerak dalam ekonomi kerakyatan. Perlu ada partisipasi masyarakat yang nyata sebagai bentuk dari pemberdayaan yang dilakukan untuk mengantisipasi buruknya lingkungan udara yang terjadi akibat dampak pencemaran, apalagi dalam hal ini menyangkut masalah-masalah lingkungan hidup sebagai masalah yang sangat penting untuk diselesaikan bersama.

⁶⁸⁾ Esmi Warassih Pujirahayu, Op.Cit, hlm.26.

Kita telah mengakui bersama bahwa masalah kependudukan seperti tingkat pertumbuhan yang tinggi, jumlah penduduk besar, struktur usia muda, kualitas rendah dan persebaran yang tidak merata telah menjadikan tekanan pada lingkungan hidup yang sangat berat dan untuk itu perlu ada upaya-upaya pemberdayaan semaksimal mungkin. Kondisi ini-pun bisa kita temukan pada masyarakat yang terkena dampak akibat pencemaran lingkungan udara dan mendasarkan diri pada kondisi tersebut perlu ada usaha untuk melakukan pemberdayaan masyarakat.

Upaya pemberdayaan ekonomi masyarakat misalnya, dapat dilakukan melalui pendampingan dan kemitraan dalam kerangka keterkaitan usaha yang dilakukan berdasarkan pada pola-pola yang konstruktif dan saling menguntungkan diantara para pihak, misalkan dalam kasus ini ada kemungkinan pihak PT Indocement Tunggal Prakarsa membangun pola kemitraan yang selama ini tidak pernah dilakukan dengan pihak penambangan dan pembakaran kapur rakyat tradisional yaitu menyangkut masalah pembinaan sumber daya manusia, pemberdayaan teknologi, pembinaan manajemen usaha dan produksi atau menyangkut masalah penguatan aspek permodalannya. Satu hal yang harus kita akui bersama bahwa pelaku penambangan dan pembakaran kapur telah mampu memberikan penyediaan lapangan kerja bagi warga masyarakat sekitar yang memiliki kemampuan pendidikan rendah dan tumbuh seiring dengan potensi yang dimiliki oleh masyarakat yang bersangkutan sehingga gerak perkembangannya tentu berpengaruh pada dimensi pertumbuhan ekonomi masyarakat yang mempengaruhi pula pemberdayaan masyarakatnya.

Seiring dengan pemberdayaan masyarakat yang dilakukan maka akan memberikan penguatan pada aspek pemberdayaan hukum yaitu terbangunnya tatanan nilai-nilai, pola sikap, ide-ide serta norma dalam masyarakat yang mampu mewujudkan bekerjanya hukum sesuai dengan tujuan hukum yang hakiki yang mampu mencerminkan rasa keadilan dalam masyarakat sehingga penegakan hukum khususnya di bidang hukum lingkungan tidak hanya sebatas wacana mengingat

persoalan-persoalan yang berkenaan dengan lingkungan hidup sudah sedemikian parah.

Penegakan hukum lingkungan (*environmental law enforcement*) merupakan salah satu sisi terlemah dalam pengelolaan lingkungan di Indonesia. Lemahnya, penegakan hukum lingkungan tidak dapat dipisahkan dari kondisi *governance* pada umumnya di Indonesia, misalnya ketidakmampuan lembaga perwakilan melakukan fungsi kontrol, pengadilan yang belum mandiri, bersih dan profesional, aparatur pemerintah (birokrasi) yang tidak memiliki integritas yang kokoh dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat, masyarakat sipil yang belum kuat yang memiliki kemampuan melakukan kontrol publik, dan belum terwujudnya desentralisasi yang bersifat demokratis⁶⁹⁾.

D. Dampak Lanjutan Akibat Pencemaran Lingkungan Udara : Ekses Bagi Kesehatan Masyarakat Khususnya Infeksi Saluran Pernapasan Akut (ISPA)

1. Pencemaran Lingkungan Udara Sebagai Faktor Resiko Terjadinya ISPA

Pembangunan di sektor industri juga akan menghasilkan permasalahan yang sama terhadap lingkungan hidup yaitu pencemaran lingkungan udara. Konsekuensi dari proses pembangunan industri adalah meningkatnya limbah yang dikeluarkan oleh industri tersebut, termasuk limbah udara yang dapat mengubah kualitas udara ambien (*ambient air*) atau sering juga disebut udara masyarakat (*community air*) dan bisa juga mengubah udara di dalam ruangan (*indoor*)⁷⁰⁾.

⁶⁹⁾ Mas Achmad Santosa, Op.Cit, hlm.109-110. Informasi dari media harian berikut mungkin menjadi perhatian kita bersama yang menyebutkan bahwa : "Produk hukum yang berkaitan dengan lingkungan mulai dari peraturan yang bersifat umum hingga yang berkaitan dengan sektor, provinsi dan kabupaten berupa Perda, jumlahnya kini mungkin sudah ribuan. Ini belum termasuk konvensi internasional yang diratifikasi. Banyaknya peraturan itu sampai menjangkau pelosok desa, tidak berarti semua kegiatan yang berkaitan dengan lingkungan hidup dan pengelolaan sumberdaya alam menjadi semakin tertib. Kenyataannya jumlah pelanggaran terhadap peraturan dan undang-undang yang ada justru jauh lebih banyak lagi, demikian apa yang dikemukakan Mas Achmad Santosa pengamat Hukum Lingkungan yang juga Peneliti Senior ICEL (*Indonesian Center for Environmental Law*)". Sumber : Kompas, 17 Februari 2002, hlm.30.

⁷⁰⁾ H.J.Mukono, Op.Cit, hlm.1.

Secara normatif ketentuan Undang-Undang No.23 Tahun 1997 Pasal 1 butir 12 menyebutkan pencemaran lingkungan hidup adalah masuknya atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga kualitasnya turun sampai ke tingkat tertentu yang menyebabkan lingkungan hidup tidak dapat berfungsi sesuai dengan peruntukannya, sedangkan yang dimaksud pencemaran udara sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah No.41 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran Udara Pasal 1 butir 1 menyebutkan pencemaran udara adalah masuknya atau dimasukkannya zat, energi, dan/atau komponen lain ke dalam udara ambien oleh kegiatan manusia, sehingga mutu udara ambien turun sampai ke tingkat tertentu yang menyebabkan udara ambien tidak dapat memenuhi fungsinya.

Selain itu pencemaran udara disebutkan sebagai bertambahnya bahan atau substrat fisik atau kimia ke dalam lingkungan udara normal yang mencapai sejumlah tertentu, sehingga dapat dideteksi oleh manusia (atau yang dapat dihitung dan diukur) serta dapat memberikan efek pada manusia, binatang, vegetasi dan material⁷¹⁾. Pencemaran udara diartikan pula sebagai perubahan atmosfer oleh karena masuknya bahan kontaminan alami atau buatan ke dalam atmosfer atau adanya bahan polutan di atmosfer yang dalam konsentrasi tertentu akan mengganggu keseimbangan dinamik di atmosfer dan mempunyai efek pada manusia dan lingkungannya⁷²⁾.

Prinsip utama dari kegiatan pengelolaan lingkungan hidup yaitu upaya pencegahan sebagai suatu bentuk pengendalian pencemaran udara sebab upaya pencegahan terhadap kerusakan lingkungan akan lebih ekonomis daripada tindakan pemulihan kerusakan lingkungan dan untuk itu semua upaya serta instrumen perlu ditingkatkan untuk mendorong kepatuhan dan kesadaran masyarakat terhadap ketentuan perundang-undangan yang berlaku tetapi keadaan di daerah penelitian masih terlihat bahwa faktor kepatuhan dan kesadaran hukum belum mencapai hasil yang diharapkan. Hal ini diindikasikan semakin buruknya lingkungan udara sekitar

⁷¹⁾ Ibid, hlm.3, menurut Chambers dan Masters sebagaimana dikutip kembali dari H.J.Mukono.

⁷²⁾ Ibid, hlm.3, menurut Parker dan Kumar sebagaimana dikutip kembali dari H.J.Mukono.

daerah industri di Palimanan Kabupaten Cirebon akibat dari faktor-faktor yaitu masih ditemukannya kegiatan industri kecil yang belum memenuhi ketentuan-ketentuan tentang lingkungan hidup yaitu aktivitas penambangan dan pembakaran kapur rakyat yang tidak didukung dengan Izin Undang-Undang Gangguan dan Izin Tempat Usaha sebagaimana diatur dalam peraturan daerah. Keberadaan teknologi pengendalian pencemaran lingkungan *Electrostatic Precipitator* di Indocement Tunggal Prakarsa yang terkadang bekerja tidak maksimal sehingga pemeliharaan dan pengawasan menjadi bagian penting dalam mekanisme kerja pabrik harus ada etos kerja disiplin dan bertanggung jawab. Sikap budaya hukum masyarakat yang apatis dan menerima begitu saja terhadap apa yang terjadi sehingga ada tatanan nilai yang cenderung ke arah kemasabodohan tanpa mampu bersikap proaktif dan turut terlibat untuk memikirkan dan bertindak positif ke arah perbaikan dan pemulihan kondisi lingkungan.

Lemahnya pengawasan dari pihak-pihak yang terlibat dengan pengelolaan lingkungan hidup, dan tanpa dukungan *political will* yang nyata dari pemerintah daerah untuk menuntaskan permasalahan-permasalahan lingkungan hidup menyebabkan semakin buruknya kualitas lingkungan udara.

Pencemaran udara yang terjadi di daerah industri Palimanan Kabupaten Cirebon cenderung lebih dominan akibat dari proses pembakaran, dan pembakaran merupakan proses yang sangat dominan dalam kemampuannya menimbulkan bahan polutan.

Daerah Palimanan khususnya di pembakaran kapur rakyat dan industri semen PT Indocement Tunggal Prakarsa Tbk, dengan udara selalu berdebu maka diperlukan pemantauan dan penelitian lebih lanjut masalah debu yang ada dan dampaknya terhadap lingkungan khususnya penduduk yang terlibat dalam kegiatan tersebut dan pemukiman di sekitarnya⁷³⁾.

⁷³⁾ Laporan Hasil Pengukuran Kualitas Udara Ambien Di Wilayah Kabupaten Cirebon Dalam Rangka Program Langit Biru Tahun 2001, (Bidang Pengkajian Ozon Dan Polusi Udara Pusat Pemanfaatan Sains Atmosfer Dan Iklim Lembaga Penerbangan Dan Antariksa Nasional Bandung, 2001), hlm.28.

Hasil penelitian terhadap pandangan masyarakat berkaitan dengan pencemaran udara maka menyebutkan menurut pengakuan responden 87% berpendapat bahwa penyebab ketidaknyamanan / polusi di lingkungan sekitar disebabkan oleh Pabrik Indocement, hanya 10% yang berpendapat bahwa ketidaknyamanan / polusi tersebut bukan disebabkan oleh Pabrik Indocement, sedangkan 3% mengatakan tidak tahu⁷⁴⁾

Sedangkan menyangkut penanganan dampak kualitas udara pada prinsipnya dapat ditempuh 4 (empat) pokok penanganan dan bersifat pendekatan untuk dilakukan tindakan-tindakan tertentu, yaitu meliputi⁷⁵⁾ :

1. Pendekatan teknologi, pendekatan ini lebih ditujukan kepada faktor sumber emisi dan dilakukan berdasarkan tingkat penguasaan teknologi yang tersedia;
2. Pendekatan planologis, merupakan pendekatan yang ditujukan bagi penataan lingkungan fisik agar lingkungan hidup harus tertata sedemikian rupa melalui perencanaan dan implementasi planologis untuk menciptakan suatu lingkungan hidup (perkotaan) yang mampu menjamin rasa aman, keindahan maupun persyaratan-persyaratan hidup higienis dan sosial yang lebih baik. Hal ini juga harus sejalan dengan kebijaksanaan umum yang telah ditentukan pemerintah;
3. Pendekatan administratif, suatu pendekatan yang akan mengikat semua pihak mengikuti ketentuan-ketentuan yang berlaku karena berlakunya suatu ketentuan hukum (*law enforcement*) terhadap masyarakat serta dibinanya ketentuan-ketentuan administratif oleh petugas-petugas maupun aparat pelaksana pemerintahan dengan seksama; dan
4. Pendekatan edukatif, merupakan usaha untuk memotivasi maupun membangkitkan kesadaran ikut memelihara kelestarian lingkungan hidup, dengan jalan memberikan penerangan terus-menerus kepada masyarakat.

Pencemaran udara telah menyebabkan terganggunya kesehatan manusia dan hewan, rusaknya vegetasi, penurunan kualitas tanah, perubahan cuaca, mengurangi jarak penglihatan dan pada umumnya berhubungan dengan kenyamanan

⁷⁴⁾ Laporan Hasil Penelitian, *Image Indocement Menurut Pandangan Masyarakat Sekitar*, (Universitas Swadaya Gunung Djati Cirebon, 2000), hlm.15.

⁷⁵⁾ Indro. Sumantri, *Dampak Pada Kualitas Udara*, (Buku Program Kursus Dasar-Dasar Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Pusat Penelitian Lingkungan Hidup (PPLH) Lembaga Penelitian Universitas Diponegoro Semarang, 1998), hlm. 12 – 13.

hidup, walaupun beberapa dampak ini adalah spesifik dan dapat diukur seperti rusaknya vegetasi dan material serta berkurangnya jarak penglihatan, tetapi banyak juga yang sulit untuk diukur seperti dampak kesehatan terhadap manusia dan hewan serta kaitannya dengan kenyamanan hidup.

Industri semen cenderung menghasilkan pencemaran dan pencemaran yang mungkin timbul dalam pembuatan semen baik pada proses phisis ataupun proses kimia adalah partikel, gas *carbon monoksida* (CO), gas *sulfur dioksida* (SO₂)⁷⁶⁾, maka sesuai dengan jenis produksinya yaitu memproduksi barang berupa bubuk halus sehingga hal ini tidak dapat lepas dari masalah pencemaran yang timbul terutama pada lingkungan yaitu pencemaran udara. Demikian pula halnya dengan kegiatan pembakaran kapur rakyat tradisional telah pula mengakibatkan pencemaran dalam bentuk yang sama di daerah tersebut meskipun menurut pandangan sebagian besar masyarakat tidak memberikan dampak yang signifikan dan menyebabkan buruknya kualitas lingkungan udara.

Berkaitan dengan hal tersebut di atas belum ada penelitian ilmiah lebih lanjut yang dapat membuktikan, apakah karena diakibatkan oleh kegiatan pembakaran kapur rakyat tradisional ataukah pihak pabrik semen dalam hal ini PT Indocement Tunggal Prakarsa Tbk yang telah memberikan dampak buruk pada kualitas lingkungan udara⁷⁷⁾.

Bagi daerah industri maka parameter bahan pencemar udara yang perlu diperhatikan dalam hubungannya dengan penyakit saluran pernapasan adalah

⁷⁶⁾ Ady Setiawan, *Pengaruh Karakteristik Individu Dan Kondisi Udara Lingkungan Kerja Pada Industri Semen Terhadap Gangguan Fungsi Paru (Studi Pada PT Semen Cibinong, Pabrik Cilacap)*, (Tesis Pasca Sarjana Undip Program Magister Ilmu Kesehatan Masyarakat Konsentrasi Kesehatan Lingkungan, 2000/2001), hlm.2.

⁷⁷⁾ Laporan Hasil Pengukuran Kualitas Udara Ambien Di Wilayah Kabupaten Cirebon Dalam Rangka Program Langit Biru Tahun 2001, Op.Cit, hlm.28. Dipergegas kembali oleh Hasil Wawancara dengan Drs.Priatmo Adji selaku *Plant Management Dept.Head* PT Indocement Tunggal Prakarsa Tbk, tanggal 14 Mei 2002 dan Ir Joko Bodrohanolo selaku *Mining Department* PT Indocement Tunggal Prakarsa Tbk, tanggal 15 Mei 2002, serta Hasil Wawancara dengan Ir Yadi Djunuryadi selaku Kepala Kantor Lingkungan Hidup Kabupaten Cirebon, tanggal 01 Maret 2002.

parameter gas SO₂ (*sulfur dioksida*), gas CO (*karbon monoksida*), gas NO₂ (*nitrogen dioksida*) dan partikel debu.

Sehubungan dengan dampak yang diakibatkan oleh aktivitas pabrik semen yang paling signifikan adalah Infeksi Saluran Pernapasan Akut (ISPA) yang diikuti dengan batuk-batuk, influenza, dan sesak napas (kesukaran bernapas), maka penekanan dalam penelitian ini hanya berkaitan dengan ISPA pertimbangan-pertimbangannya yaitu :

1. Hasil audit lingkungan yang dilaksanakan bulan Oktober – November 2001 oleh Sucofindo dalam butir Rekomendasi memandang perlu untuk diperhatikan, antara lain :

Dalam rangka mengantisipasi persepsi masyarakat terhadap masalah kesehatan yang berkaitan dengan debu pabrik semen, perlu dipertimbangkan oleh Indocement Tunggal Prakarsa untuk melakukan penelitian pengaruh debu pabrik semen terhadap kesehatan pernapasan. Hal ini untuk menjawab persepsi masyarakat tentang tingginya penyakit ISPA pada masyarakat yang untuk sementara pendapat disebabkan oleh debu pabrik semen, mengingat secara umum penyakit ISPA dalam skala nasional adalah tinggi⁷⁸⁾.

2. Debu disekitar pabrik PT Indocement Tunggal Prakarsa Tbk dan pembakaran kapur rakyat perlu dipantau terus menerus dengan pertimbangan bahwa :

Pegawai Indocement Tunggal Prakarsa Tbk dan buruh pembakaran kapur serta masyarakat di sekitar pembakaran kapur rakyat dan pabrik semen seyogyanya dilakukan pengontrolan kesehatan berkaitan dengan ISPA secara rutin paling tidak 6 (enam) bulan sekali⁷⁹⁾.

3. Adanya pertimbangan hukum yang diberikan oleh Kantor Lingkungan Hidup Kabupaten Cirebon, yang menyatakan :

Akibat yang timbul dari adanya pencemaran melahirkan gangguan kenyamanan bagi penduduk, sanitasi lingkungan yang buruk dan jika

⁷⁸⁾ Laporan Audit Lingkungan PT Indocement Tunggal Prakarsa Tbk, Op.Cit.

⁷⁹⁾ Laporan Hasil Pengukuran Kualitas Udara Ambien Di Wilayah Kabupaten Cirebon Dalam Rangka Program Langit Biru Tahun 2001, Op.Cit, hlm.33.

hal ini dibiarkan masyarakat menjadi rentan terhadap berbagai jenis penyakit terutama ISPA⁸⁰⁾.

4. Adanya tuntutan yang diajukan oleh warga masyarakat Palimanan Kabupaten Cirebon kepada PT Indocement Tunggal Prakarsa Tbk sehingga akhirnya melahirkan upaya perdamaian dengan salah satu pertimbangan tuntutan yaitu adanya gangguan kesehatan saluran pernapasan pada penduduk sekitar lokasi pabrik semen dan menurunkan imunitas tubuh penduduk terhadap berbagai macam mikroorganisme patogen⁸¹⁾.

Adapun pertimbangan lain berkaitan dengan adanya data yang diperoleh dari 6 (enam) desa (gambar terlampir) melalui 3 (tiga) Puskesmas disajikan dalam tabel 3 dan tabel 4 dibawah ini :

Tabel 3.
Data Jumlah Penderita ISPA Di 6 (Enam) Desa Penelitian Selama 8 (Delapan) Tahun

No	Desa	Tahun								JUMLAH	RATA-RATA
		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002		
1	Palimanan Barat	45	39	43	54	90	78	83	21	453	56,63
2	Kedung Bunder	40	37	36	28	63	28	70	17	319	39,88
3	Ciwaringin	61	53	49	25	41	46	20	7	302	37,75
4	Cupang	15	21	14	17	15	16	14	3	115	14,38
5	Gempol	35	24	27	29	26	25	22	3	191	23,88
6	Cikeusal	29	31	30	35	34	39	31	30	259	32,38

Sumber : Puskesmas Palimanan Barat, Puskesmas Ciwaringin dan Puskesmas Kepuh , Kabupaten Cirebon..

Keterangan : Tahun 2002 Data Januari s/d Maret

⁸⁰⁾ Kepala Bapedalda (Kantor Lingkungan Hidup) Kabupaten Cirebon Ir Yadi Djunuryadi, Op.Cit, hlm.1.

⁸¹⁾ Perdamaian Sengketa PT ITP Indocement – Masyarakat Palimanan (Berdasarkan Hasil Kompromi Dengan Eksekutif, Legislatif, Masyarakat, Mahasiswa Dan LSM Se-Wilayah III Cirebon), Op.Cit.

Tabel 4
Perhitungan Analisis Sidik Ragam

No	Desa	Jumlah Penderita ISPA Rata-Rata Selama 8 (Delapan) Tahun (Orang)
1	Palimanan Barat	56,63 c
2	Kedung bunder	39,88 b
3	Ciwaringin	37,75 b
4	Cupang	14,38 a
5	Gempol	23,88 ab
6	Cikeusal	32,38 b

Sumber : Data telah diolah berdasarkan data dari Puskesmas Palimanan Barat, Ciwaringin dan Puskesmas Kepuh Kabupaten Cirebon

Keterangan : Angka yang diikuti oleh tanda huruf yang sama pada taraf nyata 95 % menunjukkan tidak berbeda nyata, dan sebaliknya angka yang diikuti dengan tanda huruf yang berbeda pada taraf nyata 95 % menunjukkan berbeda nyata.

Berdasarkan pada hasil perhitungan analisis sidik ragam maka diketahui bahwa Desa Palimanan Barat tempat di mana terdapatnya lokasi pabrik semen serta pembakaran kapur rakyat tradisional menunjukkan jumlah penderita ISPA yang paling besar dibandingkan dengan desa-desa lain yaitu Desa Gempol, Kedung Bunder, Ciwaringin, Cikeusal dan Cupang. Hal ini dapat disebabkan pada logika awal bahwa jarak antara Desa Palimanan Barat dengan sumber pencemar adalah yang terdekat. Desa Palimanan Barat berada diinterval keyakinan⁸²⁾ yang 95% dan berdasarkan uji Beda Nyata Terkecil (analisis sidik ragam) maka Desa Palimanan Barat menunjukkan angka sangat berbeda nyata.

Dianggap sebagai faktor penyebab penduduk terkena ISPA adalah kedekatan dengan sumber pencemar artinya semakin dekat desa tersebut dengan pembakaran kapur dan pabrik semen maka ada kemungkinan jumlah penderita semakin besar, selain itu pula yang dapat menentukan jumlah penderita ISPA adalah diikuti dengan faktor ketinggian tempat dan arah angin.

⁸²⁾ Anto Dajan, *Pengantar Metode Statistik Jilid II*, (Jakarta : Penerbit LP3ES, 1986), hlm.3 dan 221.

Istilah ISPA atau infeksi saluran pernapasan akut, dengan batasan untuk masing-masing pengertian adalah⁸³⁾ :

Infeksi adalah masuknya kuman atau mikroorganisme ke dalam tubuh manusia dan berkembang biak sehingga menimbulkan gejala penyakit; ISPA secara anatomis mencakup saluran pernapasan bagian atas, saluran pernapasan bagian bawah (termasuk jaringan paru-paru) dan organ *adneksa* saluran pernapasan, berdasarkan batasan ini maka jaringan paru termasuk dalam saluran pernapasan (*respiratory tract*). Sedangkan yang dimaksud dengan infeksi akut adalah infeksi yang berlangsung sampai dengan 14 (empat belas) hari, batasan waktu ini diambil untuk menunjukkan proses akut meskipun untuk beberapa penyakit yang dapat digolongkan dalam ISPA proses ini dapat berlangsung lebih dari 14 (empat belas) hari.

Batasan lain ISPA adalah suatu jenis penyakit infeksi yang mengenai saluran pernapasan yang datang secara akut (mendadak) yang bisa disebabkan terutama oleh kuman-kuman yang diperberat oleh kondisi lingkungan seperti polutan atau bahan-bahan yang terdapat dalam polusi udara dan bisa menyerang segala umur bayi sampai dengan usia dewasa, dengan gejala batuk dan kesukaran bernapas⁸⁴⁾.

Kondisi lingkungan sebagai faktor resiko terjadinya ISPA, yaitu⁸⁵⁾ :

- a. Kepadatan penduduk dengan perumahan yang buruk, keluarga besar serta penggunaan fasilitas pemeliharaan anak secara bersama-sama;
- b. Asap rokok dari orang tua; dan
- c. Sumber lain *pencemaran udara* (cetak miring penulis) termasuk bahan pencemaran yang berasal dari industri.

Berdasarkan pada deskripsi di atas jelas bahwa kontribusi lingkungan udara yang buruk mampu mengakibatkan timbulnya ISPA dan lingkungan yang paling rentan adalah lingkungan perkotaan dan daerah industri. Faktor resiko yang

⁸³⁾ Pedoman Program Pemberantasan Penyakit Infeksi Saluran Pernapasan Akut Untuk Penanggulangan Pnemonia Pada Balita, (Direktorat Jenderal Pemberantasan Penyakit Menular Dan Penyehatan Lingkungan Pemukiman Departemen Kesehatan R.I., Jakarta 2000), hlm.4.

⁸⁴⁾ Hasil Wawancara dengan dr.Bambang Sunarto (Kepala Puskesmas Gunung Sari Cirebon), tanggal 29 September 2001.

⁸⁵⁾ Joon Sumargono, *Faktor-Faktor Resiko Yang Mempengaruhi Terjadinya Infeksi Saluran Pernapasan Akut Pada Balita Di Kelurahan Kelapa Dua Wetan Kecamatan Pasar Rebo Jakarta Timur*, (Tesis Magister Kesehatan Masyarakat Fakultas Pasca Sarjana Universitas Indonesia, 1989), hlm.13.

meningkatkan resiko penyakit ISPA di negara berkembang antara lain yaitu faktor lingkungan seperti kepadatan hunian penduduk, dan pencemaran udara⁸⁶⁾.

Jadi faktor pencemaran udara merupakan hal yang paling signifikan bagi terjadinya ISPA dan aktivitas yang mengakibatkan kondisi udara tercemar diantaranya kegiatan industri, sebab setiap kegiatan industri apapun bentuknya pasti akan dapat memberikan dampak bagi lingkungan sekitar.

2. Respon Masyarakat Terhadap Akibat Pencemaran : *Realitas Sosial Rendahnya Kesadaran Hukum Masyarakat*

Hukum memiliki tujuan dan cita-cita yang harus diwujudkan dalam kenyataan sosial tetapi hal ini harus didukung dengan kesadaran hukum dari seluruh anggota masyarakat tanpa terkecuali, sehingga kesadaran hukum itu sendiri sebagai dasar bagi dilaksanakannya hukum. Dengan asumsi bahwa kesadaran terhadap berlakunya hukum yang merata maka akan semakin kecil kemungkinannya bagi orang untuk bertingkah laku yang tidak sesuai dengan norma hukum.

Kesadaran hukum masyarakat merupakan semacam jembatan yang menghubungkan antara peraturan-peraturan hukum dengan tingkah laku hukum anggota masyarakat. Hal ini disebutnya sebagai kultur hukum yaitu nilai-nilai, sikap-sikap yang mempengaruhi bekerjanya hukum⁸⁷⁾.

Buruknya kondisi lingkungan udara yang telah dipicu dengan adanya ketidakberdayaan masyarakat secara sosial-ekonomi mengakibatkan tumbuhnya budaya hukum yang lebih cenderung ke arah pola sikap perilaku apatis dan nilai-nilai kemasabodohan (tidak peduli) terhadap apa yang terjadi di lingkungan hidup sekitar. Bagi masyarakat yang melaksanakan aktivitas industri jelas menunjuk pada realitas sosial bahwa diantara para pelaku industri tidak terjalin hubungan dengan pola-pola kemitraan sebagaimana norma hukum telah mengaturnya. Masing-masing pelaku

⁸⁶⁾ Haeria, *Studi Epidemiologi Infeksi Saluran Pernapasan Akut Pada Balita Di Kabupaten Cirebon Tahun (April) 1993 - (Maret) 1996*, (Skripsi Fakultas Kesehatan Masyarakat Universitas Indonesia, 1997), hlm.19.

⁸⁷⁾ Esmi Warassih Pujirahayu, *Pembinaan Kesadaran Hukum*, Op.Cit, hlm.9.

industri hanya berjalan sendiri-sendiri dengan tidak menghiraukan pada kondisi di lingkungan sekitarnya.

Berangkat dari kondisi yang demikian maka mempengaruhi terhadap berlakunya dan bekerjanya norma hukum (khususnya yang mengatur pengelolaan lingkungan hidup), baik bagi warga masyarakat pada umumnya yang berada di sekitar daerah industri maupun bagi pihak-pihak yang melaksanakan aktivitas industri itu sendiri.

Sebagaimana kita ketahui bahwa dalam hal yang menyangkut indikator-indikator kesadaran hukum berkaitan dengan masalah-masalah⁸⁸⁾ :

1. Pengetahuan hukum, artinya seseorang mengetahui bahwa perilaku-perilaku tertentu diatur oleh hukum;
2. Pemahaman hukum, artinya seseorang warga masyarakat mempunyai pengetahuan dan pemahaman mengenai aturan-aturan tertentu, terutama dari segi isinya;
3. Sikap hukum, artinya seseorang mempunyai kecenderungan untuk mengadakan penilaian tertentu terhadap hukum, dan
4. Perilaku hukum, dimana seseorang berperilaku sesuai dengan hukum yang berlaku.

Mengacu pada masalah kesadaran hukum di atas maka terhadap apa yang telah berkembang khususnya berkenaan dengan sikap-sikap, nilai-nilai, pandangannya dan situasi pemikiran sosial yang lebih cenderung pasif, apatis, tidak bereaksi positif terhadap apa yang terjadi pada lingkungan hidup sekitar sehingga membentuk suatu pemahaman, sikap hukum serta perilaku hukum yang jauh dari sikap yang kondusif terutama menyangkut warga masyarakat sekitar daerah industri tidak ada upaya untuk berpindah tempat tinggal mencari pemukiman lain yang lebih menjamin kepentingan hidup khususnya kepentingan kesehatan lingkungan, dan untuk pihak pembakaran kapur rakyat memiliki kecenderungan yang mendalam dengan tidak memenuhi persyaratan dan melengkapi ketentuan-ketentuan tentang lingkungan hidup sehingga ada bentuk pemikiran sosial untuk menyimpangi ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku sebagai tatanan nilai yang berkembang di

⁸⁸⁾ Soerjono Soekanto dikutip kembali dari T.Gayus Lumbun, Op.Cit. hlm.496 – 497.

masyarakat pelaku usaha pembakaran kapur rakyat dengan berbagai alasan, tetapi pada dasarnya lebih cenderung pada masalah adanya keterbatasan-keterbatasan yang dimiliki sebagai bentuk pelaku ekonomi kerakyatan.

Sedangkan bagi PT Indocement Tungal Prakarsa Tbk meskipun telah memenuhi dan melengkapi ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku tetapi terbentur pada masalah etos kerja perusahaan menyangkut aspek pemeliharaan alat teknologi pengendalian pencemaran lingkungan yang terkadang tidak mampu bekerja maksimal sehingga berdampak pada terbentuknya perilaku hukum yang menyimpang dari apa yang telah ditetapkan khususnya berkenaan dengan standar baku mutu lingkungan udara.

Berdasarkan pada hasil penelitian yang telah dilakukan maka cukup memberi bukti berkenaan dengan kesadaran hukum warga masyarakat, termasuk juga pelaku-pelaku industri bahwa kesadaran hukum akan peraturan yang ada patut untuk dipertanyakan kembali. Jadi ada suatu proses bagaimana tingkah laku yang ada di masyarakat yang telah dilakukan secara terus-menerus mampu membentuk menjadi sikap, nilai-nilai, pandangan, norma-norma dan proses pembentukan ini dilakukan melalui generasi ke generasi berikutnya. Warga masyarakat tetap saja bertingkah laku yang sesuai dengan nilai yang telah melembaga dalam kehidupan masyarakatnya sehingga ada proses pelebagaan (internalisasi) lebih lanjut yang terjadi secara informal, yang pada akhirnya melalui fase ini suatu budaya masyarakat akan beralih menjadi suatu budaya hukum.

Ketaatan warga masyarakat termasuk pelaku-pelaku industri di kawasan tersebut kepada ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku khususnya tentang lingkungan hidup sudah seharusnya ditekankan pada perasaan kewajiban secara moral pentingnya lingkungan hidup yang bersih dan sehat yang merupakan kewajiban bersama dalam menjaga kelestarian lingkungan.

Dalam tataran pada aspek kewajiban secara moral akan berkaitan dengan kesadaran dari warga masyarakat dan pelaku-pelaku industri sehingga ada sikap serta perilaku hukum yang dapat mendorong terbentuknya pemahaman norma hukum

bahwa norma hukum yang ada dapat mengikat warga masyarakat secara keseluruhan apabila hukum tersebut mampu menyentuh perasaan moralnya. Jadi pentaatan terhadap hukum tidak semata-mata hanya karena diperintahkan atau karena sebab lain yaitu adanya ancaman yang berupa sanksi hukuman sebab bila hal ini yang menjadi tekanannya maka lahir pentaatan terhadap hukum yang bersifat semu.



BAB V
IMPLEMENTASI KE BIJAKSANAAN SEBAGAI UPAYA
MEWUJUDKAN PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN

A. Pembangunan Berkelanjutan sebagai Konsep Dasar Pengelolaan Lingkungan Hidup : *Bagaimana Konsep tersebut diterapkan dalam Wilayah Industri Palimanan Kabupaten Cirebon*

Ada anggapan antara pembangunan dengan lingkungan hidup terkadang diposisikan dalam kondisi yang seolah-olah kontradiksi sehingga antara pembangunan dengan lingkungan hidup berada dalam posisi yang tidak sejalan. Seolah-olah pembangunan yang harus diprioritas dengan semaksimal mungkin melalui kegiatan eksploitasi sumber daya alam yang tersedia bagi perbaikan taraf hidup masyarakat sehingga tercapai tingkat pertumbuhan ekonomi yang sebesar-besarnya tanpa memperhitungkan beban daya dukung lingkungan hidup, akibatnya terjadi kerusakan lingkungan hidup yaitu pencemaran lingkungan.

Masyarakat Indonesia mempunyai kepercayaan kuat bahwa lingkungan hidup berlawanan dengan pembangunan. Dalam pemerintah-pun lingkungan hidup hanya menempati tempat yang marjinal seolah-olah ada kontroversi antara lingkungan hidup dan pembangunan¹⁾.

Meningkatnya upaya pembangunan menyebabkan meningkatnya dampak terhadap lingkungan hidup, berangkat dari kondisi ini semakin mendorong diperlukannya upaya pengendalian dampak lingkungan hidup agar terhadap resiko yang mungkin timbul terhadap lingkungan hidup dapat ditekan sekecil mungkin.

Muladi mengemukakan²⁾ :

-
- 1) Otto Soemarwoto, *Lingkungan Hidup Kontra Pembangunan*, (Kompas, tanggal 28 Juni 2000), hlm.42.
 - 2) Dikutip kembali dari Gunawan Djayaputra, *Aspek Yuridis Peranan Audit Lingkungan Dalam Pembangunan Berkelanjutan*, dalam Erman Rajagukguk – Ridwan Khairandy (editor), *Hukum Dan Lingkungan Hidup Di Indonesia 75 Tahun Prof.Dr.Koesnadi Hardjasoemantri, SH, ML*, (Jakarta : Penerbit Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2001), hlm.410.

Pemanfaatan sumber daya alam yang tidak bijaksana akan menyebabkan kerusakan lingkungan. Kerusakan lingkungan akan mengganggu keberlanjutan usaha pembangunan dan bahkan mengancam ekosistem dan peradaban manusia. Untuk itu pandangan jangka pendek yang berorientasi ekonomi harus diubah menjadi pandangan atau paradigma keberlanjutan yang bertumpu pada pemikiran perlunya keadilan antar generasi.

Menyadari pentingnya kaitan antara pembangunan dengan lingkungan hidup maka untuk dapat mendekati terhadap masalah pembangunan dan lingkungan hidup tersebut dapat ditekankan pada aspek berkelanjutan (*sustainability*), dengan bersandarkan pada wawasan lingkungan.

Ada keharusan untuk memikirkan kembali dan menemukan suatu hubungan yang benar dengan perspektif hubungan yang tidak memisahkan antara kegiatan manusia dengan lingkungan hidup sebab kerusakan-kerusakan terhadap lingkungan hidup akibat perilaku manusia dalam proses pembangunan sebagai upaya mewujudkan kesejahteraan sehingga perlu komitmen bersama dan mengkaji kembali terhadap apa yang telah dilakukan melalui pembangunan agar faktor lingkungan dalam pembangunan harus diperhatikan untuk mencegah terjadinya kerusakan-kerusakan lingkungan hidup sejak dini.

Pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) telah dimaknakan sebagai *development that meets the needs of the present without compromising the ability of the future generation to meet their own needs* (pembangunan yang memenuhi kebutuhan generasi sekarang tanpa mengurangi kemampuan generasi yang akan datang untuk memenuhi kebutuhannya)³⁾. Ada dua konsep utama dari definisi tersebut yaitu *pertama*, konsep tentang kebutuhan atau *needs* yang sangat esensial untuk penduduk miskin dan perlu diprioritaskan. *Kedua*, konsep tentang keterbatasan atau *limitation* dari kemampuan lingkungan untuk memenuhi kebutuhan generasi

³⁾ Mas Achmad Santosa, *Good Governance & Hukum Lingkungan*, (Jakarta : Penerbit ICEL, 2001), hlm.159 dan 161.

sekarang dan yang akan datang⁴⁾, diperlukan pengaturan agar lingkungan tetap mampu mendukung kegiatan pembangunan.

Pelestarian daya dukung ekosistem dari lingkungan hidup (proses ekologis) merupakan penekanan yang dimaksudkan pada makna pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) tersebut, sebab daya dukung ekosistem yang dilestarikan sebagai prasyarat mutlak bagi tercapainya kualitas hidup generasi sekarang dan yang akan datang. Jadi selain maksud yang dituju dari pembangunan berkelanjutan adalah kepentingan manusia antar generasi, meliputi pula kepentingan-kepentingan lingkungan hidup itu sendiri.

Sustainable development atau pembangunan berkelanjutan dapat diwujudkan melalui keterkaitan (*interlinkages*) yang tepat antara alam, aspek sosio-ekonomis, dan kultur⁵⁾ sebab disadari adanya batas-batas pemanfaatan sumber alam dan batas kemampuan ekosistem dari lingkungan hidup untuk dapat menyerap kegiatan-kegiatan manusia melalui proses pembangunan, dengan menggunakan teknologi yang dimilikinya.

Pembangunan berkelanjutan ternyata dalam tataran implementasinya masih belum sepenuhnya mampu untuk dijabarkan sebagaimana mestinya sehingga hal ini masih sebatas “baik” dalam wilayah konsep dan wacana yang berkembang, dibutuhkan bukan saja kebijaksanaan yang semestinya dari segenap unsur birokrasi pemerintah sebagai bentuk *political will* yang memiliki tekad kuat, tetapi meliputi pula kemampuan masyarakat secara sosial-ekonomi untuk bersama-sama dengan pelaku-pelaku industri dan pemerintah bertekad tidak hanya sekedar membangun bagi kepentingan kesejahteraan masyarakat secara teknis ekonomi tetapi perlu pula untuk memperhatikan dengan lebih seksama selain aspek teknis dan ekonomi yang

⁴⁾ Sudharto P.Hadi, *Dimensi Lingkungan Perencanaan Pembangunan*, (Yogyakarta : Penerbit Gadjah Mada University Press, 2001), hlm.2.

⁵⁾ Sofian Effendi, *Sistem Administrasi Untuk Pembangunan Berkelanjutan*, dalam Samodra Wibawa (editor), *Pembangunan Berkelanjutan Konsep Dan Kasus*, (Yogyakarta : Penerbit Tiara Wacana, 1991), hlm.7.

berdaya sehingga tidak ada kemampuan dari masyarakat untuk mandiri dan membangun potensi yang dimilikinya, hal ini dilatarbelakangi oleh tingkat kemampuan pendidikan yang rata-rata rendah akibatnya ada ketidakpedulian yang sangat besar dari masyarakat terhadap apa yang terjadi dalam kondisi lingkungan hidupnya. Masyarakat tidak memiliki akses memadai bagi keterlibatannya dalam proses pengambilan kebijaksanaan pengelolaan lingkungan hidup sehingga hampir tidak ada kebijaksanaan yang dilakukan benar-benar melibatkan peranserta masyarakat akhirnya hak masyarakat atas lingkungan hidup yang baik dan sehat menjadi termarginalkan.

Kerusakan lingkungan dan berkurangnya sumber daya alam pada hakikatnya terjadi karena motivasi maksimalisasi laba yang dilakukan melalui kegiatan ekonomi. Oleh karena itu, lingkungan perlu dilestarikan karena hanya melalui pelestarian tersebut terjamin keajegan pasokan bahan baku industri sehingga pertumbuhan ekonomi akan terus berlangsung⁶⁾, untuk itu maka lahirlah suatu pendekatan modern dan rasional berkenaan dengan pengelolaan lingkungan hidup yaitu pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*).

Faktor lingkungan yang diperlukan untuk mendukung pembangunan yang berkelanjutan ialah : a) terpeliharanya proses ekologi yang esensial, b) tersedianya sumberdaya yang cukup, dan c) lingkungan sosial-budaya dan ekonomi yang sesuai⁷⁾. Ketiga faktor tersebut tidak saja mengalami dampak dari pembangunan, melainkan juga akan mempunyai dampak terhadap pembangunan.

Tolok ukur bagi pengintegrasian konsep pembangunan berkelanjutan⁸⁾ itu sendiri meliputi : 1) sejauhmana perangkat kebijakan dan perizinan dilaksanakan taat asas; 2) diterapkannya konsultasi dini; 3) sejauhmana peranserta rakyat dalam proses pengambilan keputusan; 4) sejauhmana penerapan sanksi hukum secara tegas dilakukan; dan 5) adanya perlindungan dan jaminan hukum secara memadai bagi

⁶⁾ F.X.Adji Samekto, *Kapitalisme Pembangunan Berkelanjutan Dan Hukum Lingkungan*, (Semarang : Penerbit Universitas Diponegoro, 2001), hlm.35.

⁷⁾ Otto Soemarwoto, Op.Cit, hlm.161.

⁸⁾ Mas Achmad Santosa, Op.Cit, hlm.171 - 172.

masyarakat lokal. Indikator tersebut harus mampu diwujudkan tetapi ternyata tidak dapat diterapkan secara konsisten dan tepat dalam wilayah industri Palimanan Kabupaten Cirebon.

Pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan itu sendiri memiliki lima prinsip pokok atau utama yang terdiri atas⁹⁾ :

1. Keadilan antar generasi (*intergenerational equity*);
2. Keadilan dalam satu generasi (*intragenerational equity*);
3. Prinsip pencegahan dini (*precautionary principle*);
4. Perlindungan keanekaan hayati (*conservation of biological diversity*);
5. Internalisasi biaya lingkungan dan mekanisme insentif (*internalisation of environment cost and incentive mechanism*).

Keterkaitan (*interlinkages*) yang serasi dan tepat diantara faktor sumber daya alam, aspek kondisi sosial-ekonomis serta budaya dalam kehidupan masyarakat sebagai prasyarat utama bagi penerapan pembangunan berkelanjutan dan secepatnya mampu diwujudkan manakala diikuti pula dengan faktor pemberdayaan masyarakat serta pemberdayaan hukum secara simultan sebab disadari atau tidak bahwa aspek pemberdayaan masyarakat pada temuan daerah penelitian sangat diperlukan mengingat melalui pemberdayaan masyarakat ini maka sangat penting untuk mendorong kemandirian dan penataan terhadap norma-norma hukum yang berlaku.

B. Penerapan Kebijakan Pemerintah dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup : Suatu Antisipasi Pemerintah Kabupaten Cirebon

1. Tataran Empiris Terhadap Bekerjanya Kebijakan

Penggunaan kata *policy* (kebijaksanaan) senantiasa dalam praktek menjadi tumpang tindih dengan istilah-istilah lainnya yaitu tujuan (*goals*) program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan dan rancangan-rancangan besar. Jadi *policy* pada dasarnya suatu tindakan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu dan bukan sekedar keputusan untuk melakukan sesuatu¹⁰⁾.

⁹⁾ Mas Achmad Santosa, Op.Cit, hlm.162-163.

¹⁰⁾ Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara*, (Jakarta : Penerbit Bumi Aksara, 2001), hlm.3,

Definisi lain dikemukakan oleh Thomas R. Dye¹¹⁾ yang menjelaskan bahwa kebijaksanaan negara itu ialah pilihan tindakan apapun yang dilakukan atau tidak ingin dilakukan oleh pemerintah (“*is whatever governments choose to do or not to do*”), selanjutnya Dye menyatakan bahwa bila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuannya (obyektifnya) dan kebijaksanaan negara itu harus meliputi semua tindakan pemerintah jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja. Pada sisi lain “sesuatu yang tidak dilaksanakan” oleh pemerintah-pun termasuk kebijaksanaan negara. Hal ini disebabkan karena “sesuatu yang tidak dilakukan” oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh (dampak) yang sama besarnya dengan “sesuatu yang dilakukan” oleh pemerintah¹²⁾.

Pengertian kebijaksanaan negara juga memiliki implikasi sebagai berikut¹³⁾ : (1) kebijaksanaan negara itu dalam bentuk perdananya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah; (2) kebijaksanaan negara itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuknya yang nyata; (3) kebijaksanaan negara baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi dengan maksud dan tujuan; dan (4) kebijaksanaan negara itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

Berdasarkan hal tersebut harus diperhatikan akses masyarakat untuk melakukan peransertanya sebab ketiadaan akses terhadap informasi dan akses terhadap pengambilan kebijaksanaan pada tahap perencanaan, pelaksanaan maupun pengawasan dapat mengakibatkan dan mempercepat degradasi lingkungan. Jadi paling tidak, akses informasi dan pengambilan kebijaksanaan dapat memampukan masyarakat untuk berperan sebagai fungsi kontrol (*public control*) dan mencegah penyimpangan akibat pengambilan kebijaksanaan yang bersifat elits.

¹¹⁾ Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, (Englewood Cliffs N.J, Prentice Hall, 1978), hlm.3.

¹²⁾ Irfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, (Jakarta : Penerbit Bumi Aksara, 2000), hlm.18.

¹³⁾ Ibid, hlm.20 -21.

Kebijaksanaan lingkungan di Indonesia menyangkut pertanyaan “apa yang ingin dicapai, bagaimana dan jalan apa, dengan sarana apa pengelolaan dilaksanakan”¹⁴⁾, untuk mengkajinya harus bertitik tolak dari ketentuan tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup yang telah mengkualifikasikan tujuan sebagai sasaran pengelolaan lingkungan.

Selanjutnya terhadap kebijaksanaan lingkungan yang telah dilakukan sebagai upaya mendasar dalam mengatasi pencemaran lingkungan secara umum Pemerintah Daerah telah menetapkan kebijaksanaan yang berkaitan dengan penetapan program-program, yaitu :

1. Program Pengembangan dan Peningkatan Akses Informasi Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup¹⁵⁾, tujuannya untuk memperoleh dan menyebarluaskan informasi yang lengkap mengenai potensi dan produktivitas sumber daya alam dan lingkungan hidup melalui inventarisasi dan evaluasi, validasi dan penguatan sistem informasi. Sasaran yang ingin dicapai adalah tersedianya informasi sumber daya alam dan lingkungan hidup berupa infra struktur data spesial, nilai dan neraca sumber daya alam dan lingkungan hidup.
2. Program Pencegahan dan Pengendalian Kerusakan Lingkungan Hidup¹⁶⁾, tujuannya meningkatkan kualitas lingkungan hidup dalam upaya mencegah perusakan dan pencemaran lingkungan serta pemulihan kualitas lingkungan akibat eksploitasi sumber daya alam yang berlebihan, dengan sasaran program adalah tercapainya kualitas lingkungan sehat sesuai dengan baku mutu lingkungan yang ditetapkan.

¹⁴⁾ Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan Dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, (Surabaya : Penerbit Airlangga University Press, 2000), hlm.7.

¹⁵⁾ Peraturan Daerah No.50 Tahun 2001 tentang *Program Pembangunan Daerah (PROPEDA) Tahun 2001 – 2004*, Pemerintah Kabupaten Cirebon Tahun 2001, hlm.171.

¹⁶⁾ *Ibid*, hlm.170.

3. Program Pemberdayaan Masyarakat dalam Pemanfaatan Sumber Daya Tambang dan Pelestarian Lingkungan Hidup¹⁷⁾, tujuannya untuk menumbuhkan partisipasi masyarakat dalam pemanfaatan sumber daya alam secara bertanggung jawab dan meningkatkan kesadaran akan pentingnya lingkungan sehat. Sasaran program terwujudnya partisipasi masyarakat dalam pemanfaatan sumber daya tambang yang berorientasi pada ketersediaan sumber daya tambang bagi generasi akan datang dan pemberdayaan masyarakat agar peka terhadap kegiatan yang merusak lingkungan hidup serta berpartisipasi dalam pencegahannya.

Berdasarkan pada program-program yang telah ditetapkan tersebut ternyata dalam tataran implementasi dan aktualisasinya¹⁸⁾ lahir apa yang disebut Program Pengendalian Pencemaran Lingkungan Hidup¹⁹⁾ meliputi dua sub bagian besar yaitu :

1. Pemantauan dan Pengukuran Kualitas Lingkungan;

Kegiatan yang dilakukan adalah pengukuran kualitas udara di 16 (enambelas) titik tersebar di 15 kecamatan (termasuk Kecamatan Palimanan, Ciwaringin) dan penyusunan data base kualitas udara ambien, hasilnya yaitu tersedianya data base kualitas udara ambien di 16 (enambelas) titik pengamatan beserta analisis sumber pencemar utama dan upaya / saran pencegahan pencemaran udara. Hasil lain diperoleh gambaran umum kualitas udara di Kabupaten Cirebon secara global potensi polutan relatif masih di bawah ambang batas baku mutu lingkungan dengan nilai indeks kualitas udara rata-rata masih sangat bagus dan bagus, kecuali di sekitar lokasi pabrik semen Palimanan dan pembakaran kapur.

¹⁷⁾ Ibid, hlm.171.

¹⁸⁾ Laporan Pertanggungjawaban Bupati Cirebon Tahun Anggaran 2001 Pemerintah Kabupaten Cirebon, 2002, hlm.100.

¹⁹⁾ Ibid, hlm.100 – 102.

2. Pengendalian Pencemaran dan Kerusakan Lingkungan di Kabupaten Cirebon. Kegiatannya adalah inventarisir terhadap sumber pencemar serta kerusakan lingkungan, pelatihan teknis Usulan Pengelolaan Lingkungan / Usulan Pemantauan Lingkungan dan pembinaan terhadap masyarakat dalam rangka pembuatan data base. Hasilnya berupa data base tentang kegiatan wajib Amdal dan Upaya Pengelolaan Lingkungan / Upaya Pemantauan Lingkungan, sumber pencemar dan kerusakan lingkungan serta kegiatan usaha yang membuang limbah, pembinaan dan penyuluhan terhadap masyarakat.

Kedua program tersebut disesuaikan dengan Program Langit Biru Jawa Barat Umumnya dan Kabupaten Cirebon Khususnya, melalui pengukuran kualitas udara yang dilakukan atas kerjasama antara Kantor Lingkungan Hidup Kabupaten Cirebon dengan Pusat Pemanfaatan Sains Atmosfer dan Iklim (PUSFAT SAKLIM) LAPAN Bandung. Dalam pelaksanaan pengukuran kualitas udara dilakukan oleh Bidang Pengkajian Ozon dan Polusi Udara (JIZON POLUD) PUSFAT SAKLIM LAPAN Bandung²⁰⁾, dengan kegiatan yang dicanangkannya adalah pemantauan kualitas udara di wilayah Kabupaten Cirebon yang tujuannya adalah dapat diketahuinya perubahan kondisi kualitas udara ambien dari tahun ke tahun. Dengan diketahuinya perubahan kualitas udara ambien dapat dilakukan antisipasi penyebab perubahan kualitas udara dan pengarahan pengembangan wilayah dalam rangka mengurangi dampak pencemaran serta melestarikan lingkungan hidup.

Berdasarkan pada hasil dari kegiatan program langit biru sebagaimana dimaksud secara keseluruhan nilai global konsentrasi polutan di Wilayah Kabupaten Cirebon relatif masih di bawah ambang batas, kecuali untuk konsentrasi debu pada titik-titik pengukuran di wilayah Pabrik Semen PT Indocement Tunggal Prakarsa Tbk, pabrik kapur rakyat, sumber dari kendaraan bermotor telah mengakibatkan

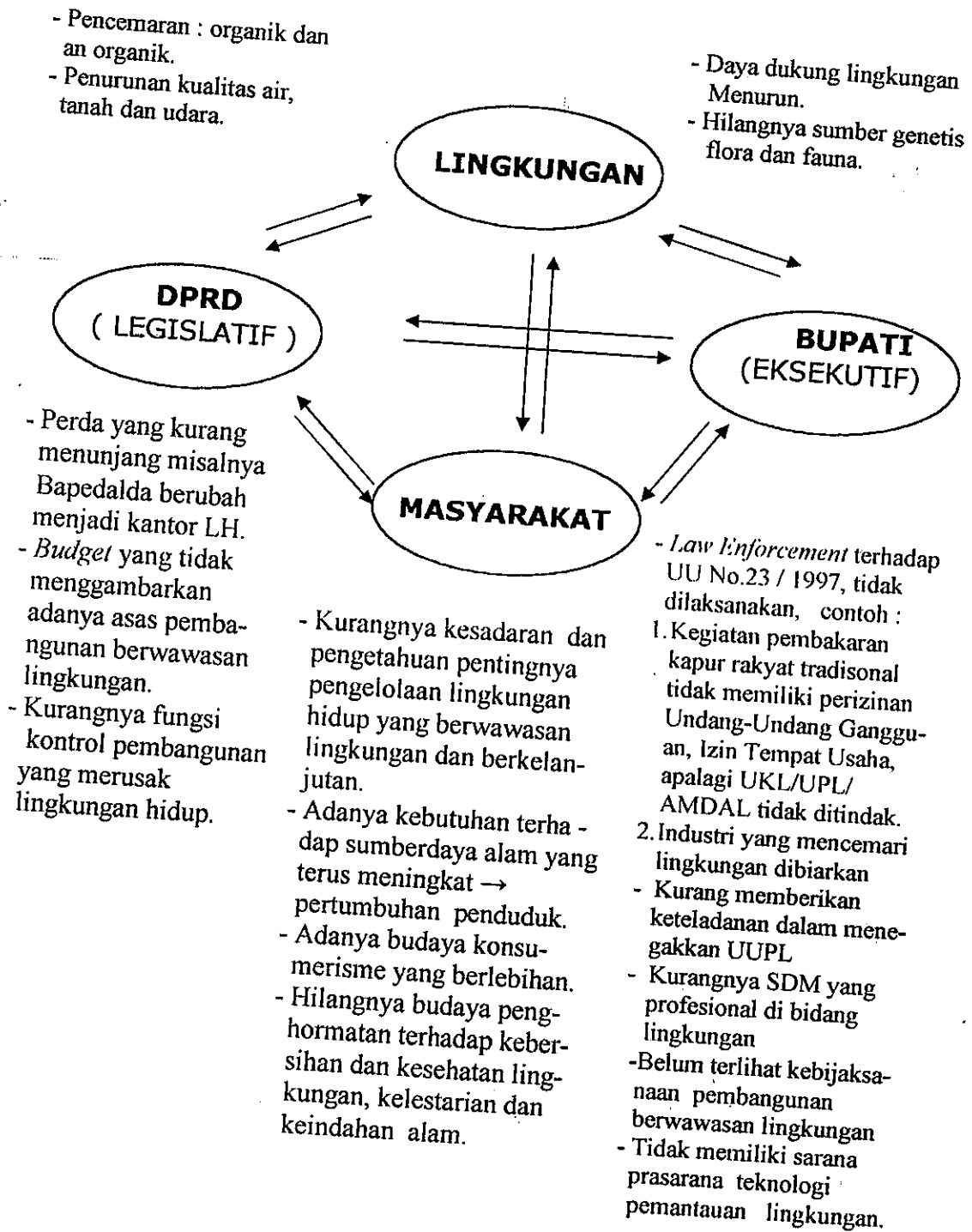
²⁰⁾ *Laporan Hasil Pengukuran Kualitas Udara Ambien Di Wilayah Kabupaten Cirebon Dalam Rangka Program Langit Biru Tahun 2001*, (Bidang Pengkajian Ozon Dan Polusi Udara – Pusat Pemanfaatan Sains Atmosfer Dan Iklim Lembaga Penerbangan Dan Antariksa Nasional Bandung, 2001).

konsentrasi debu sudah cukup tinggi di atas nilai ambang batas karena sifat daerah yang kering dan berdebu, untuk itu debu di sekitar pabrik semen dan pabrik kapur rakyat perlu dipantau terus-menerus untuk menentukan perkembangan berikutnya dan pegawai PT Indocement Tungal Prakarsa Tbk dan buruh kapur serta masyarakat di sekitar lokasi pabrik semen dan pembakaran kapur rakyat tradisional sudah seharusnya untuk dilakukan pengecekan dan pengontrolan kesehatan berkaitan dengan infeksi saluran pernapasan akut secara rutin dalam jangka waktu 6 (enam) bulan sekali²¹⁾.

Kebijaksanaan pemerintah daerah yang telah ditetapkan melalui program-program ternyata tidak sepenuhnya memberikan jalan keluar yang terbaik bagi kondisi masyarakat untuk mengatasi kondisi tercemarnya lingkungan udara, banyak kemungkinan sehingga masyarakat tidak mampu mengantisipasi buruknya kondisi lingkungan udara sekalipun pemerintah daerah telah melakukan upaya melalui program-programnya untuk membantu masyarakat dalam menghadapi persoalan pencemaran lingkungan udara. Satu hal yang pasti bahwa masyarakat memerlukan upaya pemberdayaan, yaitu pemberdayaan masyarakat yang diikuti dengan pemberdayaan hukum secara simultan.

²¹⁾ Ibid, hlm.32 – 33.

Gambar 2 : Permasalahan Lingkungan Hidup



2. Birokrasi dan Hambatannya

Birokratisasi dapat ditemui pada hampir semua departemen-departemen tidak hanya militer atau sipil dalam pemerintahan, tetapi juga dalam bidang-bidang yang menyangkut bisnis, dan organisasi-organisasi lain. Prinsip-prinsip organisasi yang diterapkan melalui birokratisasi memiliki tujuan untuk meningkatkan efisiensi administrasi, walaupun birokratisasi terkadang dapat pula menimbulkan ketidakefisienan. Satu hal lain yang cukup menarik adalah bahwa birokrasi selain sering diartikan sama dengan ketidakefisienan, dalam keadaan-keadaan tertentu diartikan pula sebagai efisiensi yang ketat (*ruthless efficiency*)²²⁾.

Istilah birokrasi awalnya diperkenalkan oleh M. de Gournay pada tahun 1764 yaitu *bureaumania* untuk menyebut suatu bentuk sistem pemerintahan selain monarki, aristokrasi dan demokrasi yang dianggapnya penyakit baru dalam sistem penyelenggaraan kehidupan bernegara karena membuat urusan publik menjadi panjang dan bertele-tele²³⁾. Pada perkembangan selanjutnya birokrasi diartikan sebagai tipe organisasi dipergunakan pemerintah modern untuk pelaksanaan tugas-tugasnya yang bersifat spesialisasi dilaksanakan dalam sistem administrasi dan khususnya oleh aparatur pemerintah²⁴⁾.

Ada 4 (empat) ciri mendasar dari suatu organisasi birokratis, yaitu spesialisasi, hierarki wewenang, sistem peraturan dan hubungan yang tidak bersifat pribadi²⁵⁾. Kehadirannya didasarkan pada prinsip-prinsip tertentu yaitu kedisiplinan, promosi, penghargaan kelompok dan sentralisasi²⁶⁾. Birokrasi juga memiliki ciri adanya pelaksanaan prinsip-prinsip organisasi sepenuhnya, adanya peraturan yang harus ditaati, adanya pejabat yang bekerja dengan sepenuh perhatian dan

²²⁾ Peter M. Blau – Marshall W. Meyer, *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern* (terjemahan Gary R. Jusuf), (Jakarta : Penerbit Universitas Indonesia, 1987), hlm.4.

²³⁾ Martin Albrow, *Birokrasi* (terjemahan M.Rusli Karim dan Totok Daryanto), (Yogyakarta : Penerbit Tiara Wacana, 1996), hlm.1 – 3.

²⁴⁾ Hariyoso, *Pembaruan Birokrasi Dan Kebijakan Publik*, (Penerbit Peradaban Cetakan I, 2002), hlm.27.

²⁵⁾ Peter M. Blau – Marshall W. Meyer, *Op.Cit*, hlm.12 – 13.

²⁶⁾ *Ibid*, hlm.5.

kemampuannya, para pejabat terikat oleh suatu disiplin kerja, para pejabat diangkat berdasarkan syarat-syarat teknis yang dinyatakan dengan ujian atau ijazah dan adanya pemisahan yang tegas, antara urusan dinas dan urusan pribadi²⁷⁾.

Sebelum memasuki pembahasan lebih lanjut ada baiknya dikemukakan pendapat Martin Albrow²⁸⁾ bahwa konsep birokrasi sebenarnya terdiri atas aspek institusional dan aspek asosiasional. Jika birokrasi dibahas dari aspek institusional analisisnya lebih pada analisis tindakan, sedangkan apabila birokrasi dibahas dari aspek asosiasional analisisnya lebih pada analisis tentang kelompok-kelompok.

Berpijak dari apa yang telah ditetapkan dalam makna birokrasi tersebut maka penekanan masalah birokrasi lebih cenderung pada aspek institusional, yang dalam analisis lebih lanjut titik perhatiannya lebih pada masalah tindakan yaitu dari birokrasi negara, birokrasi pemerintah atau birokrasi publik yang lebih banyak berkaitan dengan aspek hukumnya.

Birokrasi yang didasarkan pada konsep adanya dominasi pemerintah terhadap masyarakat tidak akan efektif dalam melayani dan mengatur masyarakat, sekarang ada kecenderungan mendalam untuk adanya partisipasi masyarakat. Suatu kecenderungan agar kekuasaan pemerintah negara tidak lagi harus dominan dalam mengatur segi-segi kehidupan masyarakat, bahkan ada kewajiban yang diemban oleh pemerintah untuk semakin memberdayakan masyarakatnya.

Ada fenomena yang dirasakan bagaimana masyarakat sudah tidak mungkin lagi dapat dibungkam dan dibatasi dalam menyampaikan aspirasinya, untuk itu dibutuhkan suatu pendekatan yang lebih humanis agar dapat disesuaikan dengan realitas yang berkembang sekarang. Apalagi bila menyadari persoalan-persoalan demokrasi, keadilan sosial dan lingkungan hidup merupakan persoalan yang terlalu penting untuk diserahkan begitu saja kepada birokrat dan politisi negara setempat.

²⁷⁾ Disarikan kembali dari Candra Irawan, *Kebijaksanaan Pemerintah Dan Ketidakberdayaan Usaha Kecil Kajian Kritis Implementasi Kebijakan Pemerintah Dalam Rangka Pemberdayaan Usaha Kecil Di Kota Bengkulu*, (Tesis Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, 2001), hlm.178.

²⁸⁾ Martin Albrow, Op.Cit, hlm.6.

Suara masyarakat harus didengar dalam merumuskan pilihan-pilihan yang diambil sebab masyarakat sendiri yang menanggung akibatnya. Berdasarkan pada latar belakang inilah maka partisipasi sentra-sentra kemasyarakatan seperti LSM, kelompok cendekiawan, budayawan, kelompok advokasi, akan menjadi penting dalam rangka pemberdayaan masyarakat²⁹⁾.

Birokrasi dengan penekanan pada masalah tindakannya sebagai konsekuensi dari pendekatan aspek institusional memiliki kecenderungan untuk meninjaunya pada sisi perilaku birokrasi yang tentu saja diarahkan pada pemikiran dua hal sekaligus, yaitu perilaku aparat sebagai individu yang bebas-kreatif dan perilaku aparat sebagai pelaku birokrasi yang harus tunduk pada aturan serta mekanisme yang telah ditentukan. Kedua hal tersebut yang dapat membentuk citra birokrasi tatkala melaksanakan tugas dan fungsinya dalam melayani kepentingan masyarakat.

Ada beberapa hal yang dapat mempengaruhi dari perilaku birokrasi di antaranya menyangkut aspek manusia, penguasaan teknologi yang digunakan serta bentuk dari struktur organisasinya. Manusia sebagai sistem sosial yang bersifat intern dari suatu organisasi, terdiri dari individu-individu atau kelompok-kelompok yang dapat bergerak secara dinamis. Teknologi yang digunakan, tidak hanya dapat diartikan sebagai sarana yang menunjang kegiatan tetapi dapat dimaknakan merupakan mekanisme atau tata kerja antar bagian yang saling berkaitan, sehingga dapat berjalan secara lebih efektif dan efisien. Struktur organisasi berkenaan dengan pembagian fungsinya serta tanggung jawab yang harus diemban karena aktivitas yang dikerjakan memerlukan pembagian kerja.

Perilaku individu tidak hanya ditentukan oleh dirinya sendiri tetapi juga merupakan hasil dari berbagai interaksi dengan lingkungan sekitarnya dan individu memiliki karakteristik masing-masing, tetapi ketika telah berinteraksi dengan

²⁹⁾ Ahmad Gunaryo (editor), *Hukum, Birokrasi Dan Kekuasaan Di Indonesia*, (Semarang : Penerbit Walisongo Research Institute, 2001) dalam FX.Adji Samekto, *Birokrasi Di Indonesia Dalam Era Demokratisasi*, hlm.23 -24.

karakteristik birokrasi yang dimasukinya serta telah bertindak melalui aturan dan mekanisme yang telah ditetapkan oleh birokrasi, maka perilaku yang ada tersebut menjadi perilaku birokrasi. Sekalipun individu telah masuk dalam lingkungan birokrasi, tidak sepenuhnya karakteristik individual yang telah melekat pada diri seseorang dapat menjadi lebur serta mengikuti karakteristik birokrasi. Untuk itu tidak jarang aparat melakukan tindakan-tindakan di luar ketentuan serta mekanisme resmi yang telah disepakati dalam birokrasi.

Kebebasan serta kreatifitas yang telah dimiliki oleh individu dalam sebuah birokrasi akan memiliki 2 (dua) kemungkinan yaitu positif dan negatif atau fungsional dan dis-fungsional. Jika ditujukan pada kebaikan serta fungsional dalam memaksimalkan kinerja birokrasi maka tentu saja hal ini bukan menjadi persoalan, bahkan memang ini yang diharapkan. Ketika individualitas tersebut telah mengarah pada perbuatan dis-fungsional dan negatif maka dengan sendirinya akan membawa nama buruk bagi birokrasi yang bersangkutan, serta lebih lanjut dapat merugikan kepentingan masyarakat. Kemungkinan hal ini yang justru banyak terjadi di saat sekarang ini.

Fokus yang penting untuk mendapatkan perhatian yaitu berkenaan dengan perilaku birokrasi sebab pandangan masyarakat tentang hal tersebut memberikan persepsi yang kurang baik, bagaimana masyarakat telah sedemikian rupa untuk berupaya menghindari permasalahan yang berurusan dengan birokrasi hanya karena masyarakat telah memberikan penilaian yang negatif tentang perilakunya, sehingga masalah perilaku birokrasi wajar bila harus diperhatikan dan satu hal yang pasti bahwa perilaku birokrasi sangat menentukan berhasil atau gagalnya suatu kebijaksanaan pemerintah, di samping masalah sistem, struktur, rekrutmen dan kompetensi.

Memandang yang dituju dalam kepentingan penyelenggaraan birokrasi yang paling mendasar adalah bagi kepentingan publik, dalam arti harus ada nilai-nilai birokrasi yang mengutamakan sensitivitas terhadap martabat manusia sebagai suatu bentuk birokrasi humanis. Kepedulian birokrasi ini adalah kepentingan masyarakat

yang mewakili individu, dan birokrasi tidak bisa lagi mengabaikan sentralitas martabat manusia³⁰⁾.

Temuan penelitian berkenaan dengan masalah birokrasi cenderung ditekankan pada masyarakat pelaku usaha penambangan dan pembakaran kapur rakyat yang tidak memenuhi standar legalitas pendirian usaha, hal tersebut telah dilatarbelakangi oleh adanya pandangan, ide-ide dan pemikiran sosial yang berkembang bahwa berhubungan dengan masalah pengurusan perizinan yang tentu saja harus berhadapan dengan birokrasi pemerintahan, sebagai bagian dari upaya untuk memenuhi ketentuan norma hukum yang berlaku ternyata harus menghadapi kenyataan pengurusan perizinan yang membutuhkan biaya cukup mahal sebab selalu disertai dengan biaya-biaya yang tidak jelas peruntukannya hingga akhirnya lahir diskriminasi pelayanan publik, dengan waktu pengurusan yang cukup lama akibatnya tidak efektif dan efisien, bahkan terkadang tidak tepat waktu, bertindak di luar wewenangnya, akibatnya lahir anggapan bahwa petugas tidak atau kurang memiliki rasa tanggung jawab yang semestinya seolah-olah aparat birokrat melalaikan tugasnya³¹⁾. Akibatnya pelaku penambangan dan pembakaran kapur rakyat tradisional tidak pernah lagi mengurus perizinan perpanjangan usaha, dengan alasan adanya pandangan-pandangan terhadap birokrasi sebagaimana dimaksud di atas³²⁾.

Bentuk perilaku dis-fungsional dan negatif birokrasi yang telah terefleksikan tersebut di atas sebagai wujud dari bentuk budaya hukum aparat birokrasi yang berkembang sebagai pandangan dan sikap perilaku yang dapat mempengaruhi bekerjanya hukum. Bagi masyarakat khususnya pelaku penambangan dan pembakaran kapur tradisional terbentuk budaya hukum sebagai situasi pemikiran sosial untuk menyimpangi dan sikap perilaku untuk tidak mentaati ketentuan norma

³⁰⁾ Eugene P. Dvorin – Robert H. Simmons, *Dari Amoral Sampai Birokrasi Humanisme* (terjemahan Sudarmaji), (Jakarta : Penerbit Prestasi Pustakaraya, 2000), him.79 & 100.

³¹⁾ Hasil Wawancara dengan H.Barkah selaku Ketua Koperasi Industri Dan Kerajinan Rakyat “Sepakat” Desa Palimanan Barat Kabupaten Cirebon dan beberapa orang Pengusaha Perkapuran tanggal 28 – 30 Maret 2002.

³²⁾ Ibid.

hukum tentang Izin Undang-Undang Gangguan Dan Izin Tempat Usaha yang tentu saja merupakan kondisi yang tidak kondusif bagi aspek penegakan hukumnya.

Kenyataan tersebut menunjuk pada permasalahan birokrasi yang mencerminkan adanya persepsi bagaimana masyarakat menilai perilaku birokrasi yang dis-fungsional sehingga birokrasi dengan tindakan yang dilakukannya telah gagal untuk memenuhi standar birokrasi yang baik untuk melayani kepentingan masyarakat.

Beranjak dari fakta di atas maka kondisinya semakin tidak kondusif mengingat secara keseluruhan tidak dan belum ada upaya kebijaksanaan pemerintah daerah baik dari pihak eksekutif melalui Kantor Lingkungan Hidup Kabupaten Cirebon maupun pihak legislatif yaitu DPRD Kabupaten Cirebon untuk dapat memerankan diri menyelesaikan permasalahan lingkungan hidup³³⁾ sehingga terhadap kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah daerah yang telah ditetapkan seolah-olah tidak menyentuh akar permasalahan yang sebenarnya untuk menyelesaikan persoalan di daerah tersebut, khususnya berkaitan dengan pencemaran lingkungan udara.

Pada akhirnya bentuk perilaku dis-fungsional dan negatif birokrasi telah menjadi hambatan tersendiri bagi masyarakat sekitar untuk dapat menikmati haknya atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, dan di sisi lain memberikan gambaran tersendiri bagaimana kesadaran hukum dari aparatur birokrasi ternyata harus dipertanyakan kembali mengingat ada kewajiban hukum yang harus dijalankan dan etika profesi jabatan yang melekat sebagai pelayan publik sehingga sudah semestinya harus memberikan yang terbaik bagi kepentingan masyarakat banyak.

Masih kentalnya budaya masyarakat akan nilai-nilai paternalistik dan feodalistik mengakibatkan birokrasi yang tumbuh di tengah-tengah masyarakat memiliki nilai-nilai yang kurang kondusif yang telah menghambat tumbuhnya

³³⁾ Hasil Wawancara dengan Ir.Yadi Djumuryadi selaku Kepala Kantor Lingkungan Hidup Kabupaten Cirebon tanggal 01 Maret 2002, dipertegas kembali Hasil Wawancara dengan Muhaimin dari Fraksi PDI Perjuangan DPRD Kabupaten Cirebon tanggal 25 Februari 2002 dan Hasil Wawancara dengan Drs.Achmad Syubbanuddin Alwy selaku Dewan Pakar LSM Ciremai Cirebon tanggal 24 April 2002.

birokrasi efisien dan bersih. Budaya formalisme melahirkan birokrasi yang mengutamakan simbol-simbol dan seremoni-seremoni daripada produktivitas dalam pelayanan publik, dan budaya feodalisme serta paternalisme melahirkan birokrasi yang mengutamakan status dan senioritas daripada profesionalisme kerja dan kreativitas.

Kualitas dan moral sumber daya manusia yang dimiliki oleh birokrasi masih dianggap sebagai penyebab bagi terjadinya patologi birokrasi, hal ini mengingat rendahnya kualitas sumber daya manusia dan buruknya moralitas sumber daya manusia maka perpaduan dari kedua hal tersebut mengakibatkan kehancuran pelayanan publik yang selanjutnya akan berdampak pada hilangnya akuntabilitas publik.

Tujuan dari implementasi kebijaksanaan publik itu sendiri pada dasarnya dalam rangka menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia yang didalamnya terkandung prinsip humanisme dan moralitas³⁴⁾. Untuk itu birokrasi tidak dapat mengabaikan kepentingan rakyat dengan begitu saja. Etika dan moral harus diperlakukan sebagai bagian penting pada berbagai tindakan yang akan dilakukannya, harus ada pedoman serta peraturan yang diimbangi dengan penerapan sanksi hukum dan moral yang tegas bagi siapa saja dari aparat birokrasi yang melanggarnya sebab kegagalan dan kemerosotan wibawa pemerintah saat ini sebagai refleksi dari kegagalan moral.

Prinsip humanisme dan moralitas sudah seharusnya menjadi salah satu prasyarat yang sepatutnya mengiringi birokrasi dalam upaya merumuskan, menetapkan, melaksanakan serta mengevaluasi kebijaksanaan pemerintah. Oleh karena itu yang dibutuhkan adalah lembaga birokrasi yang lebih memberdayakan publik, birokrasi semacam ini merupakan birokrasi yang lebih memberi wewenang kepada warga negara melalui pelaksanaan demokrasi yang partisipatif, daripada

³⁴⁾ Eugene P. Dvorin – Robert H. Simmons, Op.Cit, hlm.100.

sekedar melayani³⁵⁾. Aktivitas birokrasi publik tidak hanya ditujukan untuk mencapai tujuan secara efisien, efektif dan ekonomis, tetapi juga harus bernuansa responsif, representatif dan responsibel³⁶⁾.

Tindakan-tindakan yang dapat dilakukan sebagai upaya meminimalisir perilaku birokrasi yang negatif atau perilaku dis-fungsional, dapat dilakukan melalui :

Pertama, birokrasi harus bersifat responsif berkaitan dengan tuntutan masyarakat untuk mewujudkan birokrasi yang memiliki akuntabilitas publik melalui tetap terjalannya komunikasi dengan masyarakat secara efektif sehingga setiap keluhan sekecil apa-pun yang masuk dalam kinerja birokrasi mampu direspon dengan merefleksikannya ke dalam tubuh institusi birokrasi dan secara serius untuk berbenah bagi perbaikan kinerja institusi ke arah yang lebih baik dan profesional. *Kedua*, melakukan pembinaan dan pelatihan sumber daya manusia birokrasi melalui pendekatan baru yaitu pengabdian serta profesionalisme kerja, sehingga birokrasi yang ditampilkan adalah birokrasi yang lebih memberdayakan masyarakat dan humanis sebab tujuan yang paling hakiki untuk kepentingan publik. *Ketiga*, adanya perampingan jalur-jalur kinerja birokrasi sehingga lebih sederhana dalam pelayanan publik. *Keempat*, penerapan sanksi hukum secara tegas dan mendidik terhadap pelaku birokrasi yang melakukan pelanggaran serta merugikan kepentingan masyarakat. *Kelima*, memberikan penghargaan yang layak terhadap aparatur birokrasi yang bertindak terpuji, berdisiplin, berdedikasi, bertanggung jawab terhadap tugas-tugas, dan profesional. *Keenam*, mengingat organisasi modern telah menjadi sesuatu yang wajar, maka saat ini birokrasi telah mengalami perubahan-perubahan sehingga menuntut agar organisasi birokrasi harus mampu mengikuti perkembangan karena organisasi birokrasi yang berkembang sekarang sudah sangat kompleks dengan dipengaruhi oleh lingkungan sekitar maka efektivitas dan efisiensi organisasi birokrasi membutuhkan penggunaan teknologi modern, untuk itu birokrasi harus didukung peralatan teknologi modern.

³⁵⁾ FX. Adji Samekto dalam Ahmad Gunaryo (editor), Op.Cit, hlm.24.

³⁶⁾ Fadillah Putra & Saiful Arif, Op.Cit, hlm.67.

C. Legalitas Pelaku-Pelaku Industri : *Pandangan Norma Hukum Terhadap Eksistensi Pelaku Industri*

1. Aspek Yuridis sebagai Prasyarat

Setiap kegiatan industri yang dilakukan secara langsung atau-pun tidak langsung dapat memberikan dampak terhadap lingkungan, dan berpijak pada Undang-Undang No.5 Tahun 1984 tentang Perindustrian secara tegas telah menyebutkan bagaimana pembangunan industri yang dilakukan harus berlandaskan dan memperhatikan aspek-aspek kelestarian lingkungan hidup, yang memiliki tujuan dalam ketentuan Pasal 3 butir (1) dari undang-undang tersebut menyatakan untuk meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara adil dan merata dengan memanfaatkan dana, sumber daya alam, dan / atau hasil budidaya serta dengan memperhatikan keseimbangan dan kelestarian lingkungan hidup.

Ada banyak upaya yang dapat dilakukan untuk pencegahan pencemaran atau pengrusakan lingkungan hidup sehingga tetap berada dalam batas-batas daya dukung lingkungan yaitu kemampuan lingkungan untuk mendukung perikehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya. Dan melalui perangkat hukum yang telah diberlakukan sebagai cara untuk meminimalisir permasalahan yang muncul pada persoalan lingkungan hidup sehingga keutuhan lingkungan hidup dapat terjaga melalui sarana hukum, dan yang mendasari terhadap semua kebijaksanaan lingkungan mengacu pada Undang-Undang No.23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Beranjak dari ketentuan Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup tersebut, norma hukum telah menyebutkan secara tegas bagaimana pelaku industri dalam melaksanakan aktivitasnya harus memperhatikan ketentuan-ketentuan hukum, diantaranya Pasal 15 ayat (1) undang-undang dimaksud telah menyatakan setiap rencana usaha dan / atau kegiatan yang kemungkinan dapat menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup, wajib memiliki analisis mengenai dampak lingkungan hidup, dan berkenaan dengan perizinannya Pasal 18 ayat (1) dari undang-undang ini memberikan pengaturan setiap usaha dan / atau kegiatan yang

menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup wajib memiliki analisis mengenai dampak lingkungan untuk memperoleh izin melakukan usaha dan / atau kegiatan. Hal tersebut sebagai konsekuensi dari kewajiban setiap orang untuk memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup serta mencegah dan menanggulangi pencemaran dan perusakan lingkungan hidup.

Selanjutnya ketentuan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (Amdal) telah tertuang dalam Peraturan Pemerintah No.27 Tahun 1999, Pasal 1 ayat (1) bahwa Amdal adalah kajian dampak besar dan penting suatu usaha dan / atau kegiatan yang direncanakan pada lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/ atau kegiatan, sedangkan Pasal 1 ayat (2) menyangkut dampak besar dan penting adalah perubahan lingkungan hidup yang sangat mendasar yang diakibatkan oleh suatu usaha dan / atau kegiatan. Adapun untuk usaha dan / atau kegiatan yang kemungkinan dapat menimbulkan dampak besar dan penting bagi lingkungan hidup ini diatur dalam Pasal 3 ayat (1) butir (c) menyebutkan diantaranya meliputi proses dan kegiatan yang secara potensial dapat menimbulkan pemborosan, pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup, serta kemerosotan sumber daya alam dalam pemanfaatannya. Kriteria yang dapat digunakan untuk menentukan terhadap dampak besar dan penting bagi suatu usaha dan / atau kegiatan terhadap kepentingan lingkungan hidup maka Pasal 5 ayat (1) menyebutkan meliputi (a) jumlah manusia yang akan terkena dampak; (b) luas wilayah persebaran dampak; (c) intensitas dan lamanya dampak berlangsung; (d) banyaknya komponen lingkungan lainnya yang terkena dampak; (e) sifat kumulatif dampak.

Bagi kemungkinan timbulnya dampak besar dan penting terhadap lingkungan udara akibat dari kegiatan industri secara khusus diatur dalam Peraturan Pemerintah No.41 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran Udara, berkenaan dengan masalah perizinan untuk kegiatan yang mempunyai dampak penting terhadap lingkungan udara diatur dalam Pasal 22 ayat (1) menyatakan setiap orang yang melakukan usaha dan /atau kegiatan sumber tidak bergerak yang mengeluarkan emisi

dan / atau gangguan wajib memenuhi persyaratan mutu emisi dan / atau gangguan yang ditetapkan dalam izin melakukan usaha dan / atau kegiatan, selanjutnya Pasal 23 menyebutkan pula bahwa setiap usaha dan / atau kegiatan yang wajib memiliki analisis mengenai dampak lingkungan hidup dilarang membuang mutu emisi melampaui ketentuan yang telah ditetapkan baginya dalam izin melakukan usaha dan / atau kegiatan dan Pasal 24 ayat (1) lebih lanjut menyatakan setiap usaha dan / atau kegiatan yang tidak wajib memiliki analisis mengenai dampak lingkungan hidup, maka pejabat yang berwenang menerbitkan izin usaha dan / atau kegiatan mewajibkan penanggung jawab usaha dan / atau kegiatan untuk mematuhi ketentuan baku mutu emisi dan / atau baku tingkat gangguan untuk mencegah dan menanggulangi pencemaran udara akibat dilaksanakannya rencana usaha dan / atau kegiatannya.

Berkaitan dengan standar baku mutu emisi telah diatur dalam Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup No : KEP-13 /MENLH/3/1995 tentang Baku Mutu Emisi Sumber Tidak Bergerak, yang menyebutkan dalam Pasal 2 ayat (1) huruf d : bahwa baku mutu emisi sumber tidak bergerak tersebut dapat diberlakukan pula untuk jenis kegiatan industri semen sehingga setiap penanggung jawab jenis kegiatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) wajib memenuhi ketentuan (a) membuat cerobong emisi yang dilengkapi dengan sarana pendukung dan alat pengaman; (b) memasang alat ukur pemantauan yang meliputi kadar dan laju alir volume untuk setiap cerobong emisi yang tersedia serta alat ukur arah dan kecepatan angin; (c) melakukan pencatatan harian hasil emisi yang dikeluarkan dari setiap cerobong emisi; (d) menyampaikan laporan hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam huruf (c) kepada Gubernur dengan tembusan kepada Kepala Badan sekurang-kurangnya sekali dalam 3 (tiga) bulan; (e) melaporkan kepada Gubernur serta Kepala Badan apabila ada kejadian tidak normal dan atau dalam keadaan darurat yang mengakibatkan baku mutu emisi dilampaui.

Masalah pengaturan perizinan yang berkenaan dengan usaha dan / atau kegiatan yang dapat memberikan dampak besar dan penting bagi lingkungan hidup

harus diperhatikan ketentuan-ketentuan dalam Izin Undang-Undang Gangguan (*Hinder Ordonnantie*) Stb.1926 No.226 khususnya Pasal 1 ada dicantumkan 20 (dua puluh) jenis usaha / tempat usaha yang dikelompokkan sebagai tempat usaha yang tidak boleh didirikan / dibangun tanpa izin (tempat usaha) dari pemerintah, dan larangan tertuju kepada tempat usaha diantaranya pada pabrik porselen dan tembikar, tempat pembuatan / memproduksi batu merah (bata), genting, ubin dan tegel, tempat pembuatan / memproduksi barang dari gelas, *tempat pembakaran kapur* (cetak miring : penulis) dan gips serta tempat pembasahan kapur (*kalk-blusserijnen*). Terhadap apa yang dilarang diperlukan izin tempat usaha, tetapi dapat saja terjadi suatu permohonan izin tempat usaha tidak diberikan apabila berdasarkan penilaian, pengetahuan dan pengalaman pejabat yang berwenang, akan ada bahaya, kerugian dan / atau gangguan terhadap masyarakat sekitarnya, meskipun tidak ada pihak yang mengajukan keberatan terhadap permohonan izin tempat usaha³⁷⁾.

Dalam tataran ketentuan yang sifatnya lokal ditemukan Peraturan Daerah No.8 Tahun 1995 tentang Izin Undang-Undang Gangguan Dan Izin Tempat Usaha, yang memberikan pengaturan dalam Pasal 2 ayat (1) menyangkut batasan obyek izin undang-undang gangguan yaitu semua tempat usaha di daerah yang kegiatan usahanya berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Gangguan sesuai dengan Stb.1926 No 226 Jo Stb.1940 No.450 baik terletak dalam kawasan industri maupun di luar kawasan industri meliputi : (a) perusahaan kawasan industri; (b) perusahaan industri; (c) perusahaan di luar a dan b tetapi terkena Izin Undang-Undang Gangguan, sedangkan Pasal 2 ayat (2) menyebutkan obyek izin tempat usaha adalah tempat usaha yang diadakan di daerah di luar ayat (1) pasal ini. Berkenaan dengan penggolongan perusahaan dalam ketentuan Pasal 4 ayat (1) menyebutkan penggolongan perusahaan ini terdiri dari (a) perusahaan yang harus memiliki Izin Undang-Undang Gangguan (HO) dan perusahaan yang harus memiliki Izin Tempat Usaha, untuk itu dalam Lampiran I yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan

³⁷⁾ John Salindeho, *Undang-Undang Gangguan Dan Masalah Lingkungan*, (Jakarta : Penerbit Sinar Grafika, 1993), hlm.14.

dari Peraturan Daerah ini menegaskan pabrik semen sebagai perusahaan yang menggunakan mesin dengan intensitas gangguan tertinggi termasuk dalam penggolongan perusahaan berdasarkan Undang-Undang Gangguan. Bagi pihak pembakaran kapur rakyat tradisional dikelompokkan dalam perusahaan yang tidak menggunakan mesin, termasuk dalam intensitas gangguan menengah sebagai perusahaan bahan bangunan yang harus memperhatikan ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Gangguan.

Hal-hal yang telah disebutkan di atas memberikan gambaran yang pasti bagaimana norma hukum mengatur sebagai persyaratan berkenaan dengan perizinan lingkungan untuk mendukung Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup³⁸⁾ yang memiliki tujuan penataan lingkungan hidup, untuk menjamin pelestarian fungsi lingkungan hidup.

Pelaku industri lain yaitu PT Indocement Tungal Prakarsa Tbk telah berupaya untuk memenuhi tanggung jawab yuridis karena memberikan kemungkinan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup, untuk itu memiliki kewajiban Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (Amdal) sebagaimana telah dipersyaratkan dalam Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup dan untuk memenuhi ketentuan Peraturan Pemerintah No.27 Tahun 1999, sehingga kegiatan industri yang dilakukan dilengkapi Analisis Dampak Lingkungan (Andal), Rencana Pengelolaan Lingkungan (RKL), dan Rencana Pemantauan Lingkungan (RPL) yang kesemuanya menyangkut Industri Semen *Portland*. Pihak pabrik semen dalam melakukan aktivitas industrinya telah berusaha untuk mengantisipasi kemungkinan-kemungkinan yang timbul termasuk kegiatan yang akan menyebabkan perubahan lingkungan dan memberikan dampak terhadap lingkungan sekitar diantaranya pada aspek sosial-ekonomi dan budaya.

Terhadap apa yang telah dipersyaratkan sebagai kewajiban yuridis maka pihak PT Indocement Tungal Prakarsa dalam keterkaitannya dengan penerapan

³⁸⁾ Siti Sundari Rangkuti, Op.Cit, hlm.115.

Amdal telah berusaha untuk memperhatikan lingkungan sosial dan lingkungan hidup, sebab secara umum batasan tentang Amdal sebagai kegiatan (*studi*) yang dilakukan untuk mengidentifikasi, memprediksi, menginterpretasi dan mengkomunikasikan pengaruh suatu rencana kegiatan (proyek) terhadap lingkungan³⁹⁾. Penerapan Amdal yang telah dilakukan tidak sekedar hanya mengkaji dari sisi kemungkinan dampak yang timbul terhadap lingkungan hidup, tetapi tidak kalah penting harus diperhatikan dari aspek lingkungan sosial dari adanya kegiatan yang dilakukan terhadap kemungkinan dampak yang terjadi.

Bagi pihak pembakaran kapur rakyat tradisional yang berada di sekitar kawasan pabrik semen sudah semestinya untuk memperhatikan kewajiban-kewajiban yuridis yang timbul sebab industri kecil ini berada di tengah-tengah masyarakat yang sudah pasti memberikan pengaruh yang besar bagi kehidupan masyarakat, sehingga adalah patut bilamana keberadaannya harus dipersyaratkan memenuhi ketentuan-ketentuan hukum. Kondisinya semakin dilematis sebab di satu sisi keberadaannya telah memberikan kontribusi yang buruk bagi lingkungan udara sekitar yaitu pencemaran udara, tetapi pada sisi lain tidak memenuhi standar ketentuan legalitas sebab hampir sebagian besar tidak dilengkapi persyaratan perizinan (khususnya Izin Undang-Undang Gangguan), walaupun ada ternyata sudah habis masa berlakunya⁴⁰⁾. Keberadaan industri kecil pembakaran kapur rakyat tradisional ini pada dasarnya tidak memenuhi ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku, tetapi justru Pemerintah Daerah telah memungut retribusi melalui Dinas Pendapatan Daerah sebesar antara

³⁹⁾ M.Daud Silalahi, *AMDAL Dalam Sistem Hukum Lingkungan Di Indonesia*, (Bandung: Penerbit Mandar Maju, 1995), hlm.23.

⁴⁰⁾ Hasil Wawancara dengan H.Barkah selaku Ketua Koperasi Industri Dan Kerajinan Rakyat "Sepakat" tanggal 30 Maret 2002 dan dipertegas kembali dengan hasil wawancara bersama Pengusaha Penambangan dan Pembakaran Kapur Rakyat, Drs.Yusuf dan Ir.Ilman Hilman tanggal 07 April 2002 dan 22 Maret 2002.

Rp.1.000.000,- sampai Rp.2.000.000,- per-bulan⁴¹⁾ sehingga seolah-olah eksistensi pelaku industri kecil ini adalah legal dalam pandangan Pemerintah Daerah, sementara di sisi lain pihak Pemerintah Daerah tidak ada upaya maksimal untuk mencari jalan keluar yang terbaik bagi semua pihak dalam mengatasi permasalahan lingkungan hidup di kawasan tersebut.

2. Kajian Sosial Ekonomi

Dampak lingkungan oleh pembangunan dapat berbentuk pencemaran udara maupun akibat lain yaitu dampak pada kualitas lingkungan sosial berupa hilangnya nilai-nilai tradisional, terbentuknya sifat individualistis yang menonjol, lahirnya kelompok-kelompok masyarakat yang termarginalkan secara sosial-ekonomi akibat tidak dilibatkan dalam kegiatan industri, krisis kesenjangan sosial antara kelompok masyarakat pendatang yang terlibat dalam aktivitas industri dengan penduduk asli sekitar daerah industri yang diposisikan hanya sebagai penonton dari pembangunan industri di daerahnya sendiri, dan banyak lagi bentuk kerusakan sosial lain yang dapat terjadi.

Pola pembangunan dengan sendirinya harus menekankan pada strategi pembangunan berkelanjutan sehingga mampu memberikan kontribusi yang besar dalam upaya menanggulangi masalah pencemaran lingkungan. Melalui pembangunan berkelanjutan maka diwujudkan adanya keterkaitan yang tepat di antara lingkungan hidup, kondisi sosial, kondisi ekonomi serta budaya yang berkembang di masyarakat sehingga pembangunan industri dapat mencapai tujuan yaitu peningkatan kesejahteraan manusia.

Pendekatan kegiatan industri yang terpadu dengan melibatkan pada keterkaitan antara lingkungan hidup, aspek sosial-ekonomi serta budaya masyarakat sebagai upaya nyata untuk mengantisipasi kemungkinan adanya dampak lingkungan

⁴¹⁾ Hasil Wawancara dengan H.Barkah selaku Ketua Koperasi Industri Dan Kerajinan Rakyat "Sepakat" tanggal 27 Maret 2002 dan ditegaskan kembali hasil wawancara dengan Nila Hariyanto, SH selaku Kepala Bagian Hukum Pemerintah Daerah Kabupaten Cirebon tanggal 22 September 2002, hanya dalam kaitan ini tidak menyebutkan angka nominal uang yang dipungut secara pasti tetapi yang jelas bahwa Pemerintah Daerah dalam hal ini melakukan pungutan-pungutan terhadap pihak pembakaran kapur rakyat tradisional.

hidup dan dampak sosial sehingga tercapai upaya peningkatan efisiensi dalam penggunaan sumber daya alam, mengurangi limbah, meminimalisir terjadinya pencemaran lingkungan dan mendorong dilakukannya pemulihan sumber daya dan daur ulang.

Penerapan Amdal untuk setiap rencana usaha dan kegiatan yang dapat memberikan kemungkinan pada timbulnya dampak besar dan penting sebagai usaha maksimal untuk mendukung pembangunan berkelanjutan dan prasyarat yang harus dipenuhi untuk mengakomodir kepentingan dari kewajiban yuridis setiap pelaku usaha sehingga mampu memproyeksikan setiap dampak yang timbul, baik dampak terhadap lingkungan hidup atau dampak sosial yang mungkin terjadi.

Konsep lingkungan di dalam Amdal tersebut meliputi lingkungan alam dan lingkungan sosial termasuk ekonomi, budaya dan kesehatan masyarakat. Setiap kegiatan industri harus mengantisipasi lebih dahulu dampak yang akan terjadi pada lingkungan, baik pada apa yang disebut sebagai tahapan pra-konstruksi, konstruksi maupun pasca konstruksi⁴²⁾. Selanjutnya dampak sosial sangat bergantung pada dua hal yakni karakteristik rencana usaha atau kegiatan dan karakteristik dari masyarakat di mana rencana usaha atau kegiatan itu ditempatkan, sebab meskipun kegiatan atau usahanya sama tetapi kalau diterapkan di tempat lain dampaknya akan berbeda⁴³⁾.

Dampak sosial dapat merupakan akibat tidak langsung dari lingkungan hidup seperti pencemaran udara yang mengakibatkan dampak yang lebih serius seperti gangguan kesehatan berupa infeksi saluran pernapasan akut, dan dari aspek ekonomis seperti menurunnya harga tanah serta bangunan. Atau dapat pula karena akibat langsung dari kegiatan industri yang bersangkutan seperti udara berdebu, kebisingan, bau ataupun kemacetan lalu lintas akibat kegiatan pabrik.

Partisipasi masyarakat diperlukan untuk mencegah kemungkinan terjadinya dampak yang buruk terhadap lingkungan hidup maupun lingkungan sosial

⁴²⁾ Bambang Sunaryo, *Penggunaan Analisis Dampak Lingkungan Sosial Untuk Mendukung Pembangunan Berkelanjutan Di Indonesia*, dalam Samodra Wibawa (editor), Op.Cit, hlm.46.

⁴³⁾ Sudharto P. Hadi, Op.Cit, hlm.7.

sehubungan dengan kegiatan industri yang dilakukannya. Melalui proses turut serta dan keterlibatan masyarakat yang terkena dampak dalam pengambilan keputusan akan membawa pengaruh positif.

Pada hakikatnya keterlibatan masyarakat merupakan bagian dari proses untuk mengakomodir kebutuhan dan aspirasi yang berkembang dengan tujuan untuk mengeleminir kemungkinan terjadinya dampak negatif. Partisipasi masyarakat bukan saja sebagai cara untuk menghindari dan meredam berbagai protes di kemudian hari tetapi juga sebagai upaya untuk memperoleh masukan dari masyarakat tentang segala sesuatu yang menyangkut nasib mereka semenjak adanya aktivitas industri.

Setidaknya ada dua faktor yang menjadi penghambat untuk meningkatkan partisipasi publik di Indonesia, yakni faktor sosial dan budaya. Secara sosiologis, rendahnya tingkat pendidikan dan terbatasnya akses untuk informasi akan mempengaruhi tingkat atau kadar partisipasi⁴⁴⁾. Akibatnya sangat sulit bagi masyarakat yang terkena dampak untuk dapat membayangkan dan memahami dampak apa yang akan terjadi sebagai akibat dari aktivitas industri, baik dampak bagi lingkungan hidupnya ataupun dampak lingkungan sosial.

Tanpa disadari buruknya lingkungan hidup khususnya menurunnya kualitas lingkungan udara sebagai akibat dari kegiatan industri telah memberikan dampak yang sangat merugikan bagi kesehatan masyarakat, tetapi mengingat tingkat pendidikan dan pengetahuan masyarakat tentang cara hidup yang baik dan sehat sangat minim dan diperburuk dengan kondisi masyarakat yang rentan dan rapuh secara sosial-ekonomi telah membatasi akses masyarakat yang terkena dampak terhadap informasi dan keadilan secara hukum.

⁴⁴⁾ Ibid, hlm.101.

BAB VI PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan pada analisis serta hasil penafsiran terhadap berbagai temuan lapangan dan selanjutnya dikonstruksikan melalui teori-teori yang relevan, dengan penekanan studi yang diberikan dalam konteks makro yaitu (1) pada persoalan budaya hukum sebagai sikap-sikap dan nilai-nilai yang ada hubungannya dengan hukum dan sistem hukum, berikut sikap-sikap dan nilai-nilai yang memberikan pengaruh positif maupun negatif terhadap tingkah laku yang berkenaan dengan hukum, atau dapat dimaknakan pula sebagai keseluruhan faktor yang menentukan bagaimana sistem hukum memperoleh tempatnya yang logis dalam kerangka budaya milik masyarakat umum. Hal ini dilatarbelakangi adanya kerisauan yang mendalam terhadap bagaimana hukum berfungsi dan bekerja secara maksimal dalam masyarakat ada kondisi yang dilematis yang dihadapkan pada kenyataan, di satu sisi norma hukum positif telah terbentuk tetapi eksistensi hukum tersebut tidak mampu memberikan pengaruh yang berarti bagi kehidupan masyarakat, ada hal-hal yang tidak dapat diabaikan begitu saja yaitu peranan dari orang-orang atau anggota masyarakat yang menjadi sasaran dari pengaturan ketentuan hukum itu serta yang menjalankan hukum positif tersebut; (2) pemberdayaan hukum dan pemberdayaan masyarakat menjadi persoalan yang paling mendasar manakala kita melakukan telaah terhadap budaya hukum masyarakat, keduanya harus dapat saling melengkapi dan mengisi. Pemberdayaan masyarakat di satu sisi harus diimbangi dengan pemberdayaan hukum secara simultan pada aspek lain dan pemberdayaan sebagai prasyarat mutlak agar masyarakat memiliki kemandirian, ada proses partisipatif secara *genuine* bukan sekedar formalitas belaka sebab ketidakberdayaan menjadi sumber permasalahan bagi terciptanya hal-hal yaitu masyarakat kehilangan peran sehingga tidak memiliki kemampuan tawar-menawar yang memadai dan keterbatasan akses terhadap nilai-nilai keadilan hukum sehingga kehilangan kemandirian, rapuh dan rentan terhadap perubahan-perubahan yang berlangsung di sekitar lingkungannya. Melalui pemberdayaan hukum serta

pemberdayaan masyarakat diharapkan mampu mewujudkan budaya hukum yang konstruktif, sehingga kehidupan masyarakat mengarah pada penguatan nilai-nilai yang mengakibatkan masyarakat memiliki kemampuan untuk mengatasi permasalahan-permasalahan di lingkungan sekitarnya, termasuk dalam mengantisipasi persoalan pencemaran udara yang membahayakan kesehatan sebagai kepentingan yang sudah sepatutnya dilindungi oleh hukum, (3) budaya hukum yang tidak kondusif telah menyebabkan masyarakat memberikan pemaknaan yang bias terhadap norma-norma hukum, bahkan cenderung mengarah pada kondisi lemah dan kurang dalam aspek penataan hukum sekalipun disadari bahwa konsekuensi logis dari lemahnya penataan telah membahayakan kesehatan masyarakat serta (4) pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) sebagai konsep dasar dalam pengelolaan lingkungan hidup belum sepenuhnya dapat dijabarkan dalam kebijaksanaan pembangunan daerah sehingga hanya “baik” sebatas konsep dan wacana, sebab pembangunan berkelanjutan mensyaratkan adanya keterkaitan yang tepat antara alam, aspek sosio-ekonomis dan kultur.

Bagi kepentingan untuk menjawab pertanyaan terhadap studi ini, simpulan selanjutnya lebih bersifat mikro dengan mendasarkan pada konteksnya di mana studi ini dilakukan meskipun tidak menutup kemungkinan akan berlaku pula di daerah lain. *Pertama*, deskripsi masyarakat yang berada pada kondisi sangat bersahaja dengan mata pencaharian buruh galian batu kapur, buruh pembakaran batu kapur rakyat tradisonal, buruh bongkar muat semen atau kapur, sopir pengangkut semen, buruh kerajinan rotan serta petani penggarap yang tidak memiliki lahan sawah dengan tingkat kemampuan pendidikan yang rata-rata rendah, bertitik tolak dari *social setting* tersebut terlihat jelas taraf kehidupan masyarakat rapuh dan rentan secara sosial-ekonomi sehingga terbentuk pola-pola interaksi sosial yang berwujud pada sikap, nilai-nilai, ide-ide dari budaya hukum yang apatis, relatif pasrah, bersikap menerima begitu saja terhadap apa yang terjadi, bahkan ada kecenderungan untuk bersikap kemasabodohan dengan tidak mempedulikan terhadap lingkungan udara sekitar. *Kedua*, serangkaian program dan kegiatan pelestarian lingkungan hidup sebagai rangkaian proses pelaksanaan sebagaimana telah diamanatkan Undang-Undang No.23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, Peraturan Pemerintah No.27 Tahun 1999 tentang Analisis

Mengenai Dampak Lingkungan (Amdal), Peraturan Pemerintah No.41 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran Udara, Keputusan Menteri Lingkungan Hidup No.3 Tahun 2000 tentang Jenis Usaha Dan/Atau Kegiatan Yang Wajib Dilengkapi Dengan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan, Keputusan Kepala Badan Pengendalian Dampak Lingkungan No.08 Tahun 2000 tentang Keterlibatan Masyarakat Dan Keterbukaan Informasi Dalam Proses Amdal, Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup No:KEP-13/MENLH/3/1995 tentang Baku Mutu Emisi Sumber Tidak Bergerak serta Peraturan Daerah No.8 Tahun 1995 tentang Izin Undang-Undang Gangguan Dan Izin Tempat Usaha. Hakikatnya melalui peranti hukum tersebut diupayakan untuk memenuhi mutu lingkungan yang berkualitas sehingga persyaratan sebagai lingkungan yang sehat merupakan dambaan bersama sebab setiap orang mempunyai hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Temuan di daerah studi terfokus pada persoalan belum adanya kebijaksanaan pemerintah daerah yang benar-benar menyentuh akar persoalan mengenai upaya untuk mengantisipasi pencemaran lingkungan, secara keseluruhan tidak dan belum ada kebijaksanaan pemerintah daerah melalui pihak eksekutif dan pihak legislatif untuk dapat memerankan diri menyelesaikan permasalahan lingkungan hidup di daerah industri tersebut. *Ketiga*, pelaku-pelaku industri dihadapkan pada perilaku dis-fungsional birokrasi dan perilaku negatif birokrasi yang merugikan diantaranya perilaku birokrasi yang tidak efektif dan efisien, perilaku pelayanan publik diskriminatif serta bertindak di luar kewenangannya yang mengakibatkan lahirnya pandangan petugas tidak atau kurang memiliki rasa tanggung jawab seolah-olah aparat birokrat melalaikan tugasnya. Penilaian masyarakat berangkat dari temuan fakta dan kondisi yang ada bahwa birokrasi dengan tindakan yang dilakukannya telah gagal untuk memenuhi standar birokrasi yang baik yaitu melayani kepentingan masyarakat. *Keempat*, dampak pencemaran terhadap kesehatan merupakan hal yang sangat penting dan paling kontroversial yaitu Infeksi Saluran Pernapasan Akut (ISPA) diikuti dengan batuk-batuk, influenza serta sesak napas (kesukaran bernapas) sebagai eksek lanjutan dari buruknya kualitas lingkungan udara akibat dari aktivitas industri besar seperti pabrik semen dan industri kecil seperti pelaku pembakaran kapur rakyat tradisional. Temuan studi menggambarkan persepsi masyarakat tentang tingginya ISPA pada

masyarakat untuk sementara pendapat disebabkan oleh polusi debu pabrik semen serta pembakaran kapur rakyat yang berada di sekitar pemukiman penduduk.

B. Saran

Beberapa saran yang dapat dikemukakan sesuai konteks persoalan yang dibahas dalam tulisan ini, adalah :

1. Pemerintah dalam mengambil proses kebijaksanaan dibutuhkan kebijaksanaan pemerintah (*policy*) sebagai pengejawantahan kehendak masyarakat, yang benar-benar berpihak pada kepentingan rakyat banyak. Bagi keperluan studi ini dibutuhkan *policy* Pemerintah Daerah yang mampu menyelesaikan persoalan pencemaran lingkungan udara. Dalam mengimplementasikan kebijaksanaan dibutuhkan persyaratan mutlak keterlibatan lebih intensif dari berbagai pihak lembaga penelitian *independent*, Perguruan Tinggi serta Lembaga Swadaya Masyarakat yang mengedepankan kepentingan masyarakat;
2. Instansi pemerintah yang terlibat dalam perizinan aktivitas industri di daerah harus mampu melakukan pengawasan dan kontrol ketat, dengan melakukan peninjauan langsung ke sentra-sentra kegiatan industri baik pabrik semen ataupun pelaku pembakaran kapur rakyat tradisional sehingga instansi pemerintah terkait tidak sekedar hanya mendasarkan pada laporan-laporan tertulis secara berkala yang terkadang hanya sebatas untuk keperluan administrasi formal;
3. Aparatur birokrasi pemerintah yang terlibat dalam pengurusan perizinan harus menghindarkan diri dari bentuk-bentuk perilaku dis-fungsional, untuk itu sumber daya manusia dari birokrasi pelaksana harus ditingkatkan sehingga memiliki keahlian dan keterampilan yang memadai melalui pendidikan dan latihan, kursus, magang atau-pun studi lanjutan, dengan tetap berbasis pada keluhuran moralitas;
4. Pemberdayaan masyarakat sebagai kebutuhan mendesak yang harus dilakukan oleh Pemerintah Daerah melalui program-programnya, untuk mengatasi

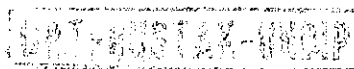
rentannya kondisi sosial-ekonomi masyarakat sehingga masyarakat menjadi mandiri, bersifat partisipatif bagi terwujudnya kemungkinan penguatan ketahanan sosial-ekonomi masyarakat dalam memecahkan pelbagai masalah sosial kemasyarakatan termasuk mengantisipasi persoalan pencemaran lingkungan; dan

5. Tindakan hukum yang tegas berupa sanksi secara administratif terhadap pelaku pembakaran kapur rakyat tradisional yang eksistensi legalitasnya tidak mampu dipenuhi dan bagi pabrik semen ada tindakan hukum pula manakala melakukan kecerobohan atau kelalaian dalam pengoperasian teknologi pengendalian pencemaran lingkungan yang dapat merugikan kehidupan masyarakat berupa gangguan kesehatan.
6. Pihak pabrik semen (PT Indocement Tungal Prakarsa Tbk) harus mampu untuk bekerja sama sebagai mitra usaha dengan pihak penambangan dan pembakaran kapur rakyat tradisional sebagai industri kecil yang tergolong pelaku ekonomi kerakyatan, harus ada kerangka kerja sama di antara pelaku industri besar dan kecil untuk mewujudkan program-program pendampingan bagi penguatan aspek permodalan dan manajemen, alih teknologi, peningkatan sumber daya manusia sehingga melalui bentuk kerja sama tersebut mampu melahirkan media pertukaran informasi dan bantuan teknologi serta proses saling belajar di antara pelaku usaha atas inisiatif dan desakan Pemerintah Daerah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

- Arifin, Bustanul – Rachbini, Didik J, *Ekonomi Politik Dan Kebijakan Publik*, Grasindo, Jakarta, 2001.
- Apeldoorn, van, *Pengantar Ilmu Hukum*, Djambatan, Jakarta, 1986.
- Abdurrahman, *Tebaran Pikiran Tentang Studi Hukum Dan Masyarakat*, Media Sarana Press, Jakarta, 1987.
- Albrow, Martin, *Birokrasi* (terjemahan oleh M.Rusli Karim dan Totok Daryanto), Tiara Wacana, Yogyakarta, 1996.
- Arif, Saiful - Putra, Fadillah, *Kapitalisme Birokrasi Kritik Reinventing Government Osborne-Gaehler*, LkiS, Yogyakarta, 2001.
- Atmasasmita, Romli, *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia & Penegakan Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2001.
- Ali, Achmad, *Keterpurukan Hukum Di Indonesia (Penyebab Dan Solusinya)*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002.
- , *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis Dan Sosiologis)*, PT Toko Gunung Agung Tbk, Jakarta, 2002.
- Blau, Peter M – Meyer, Marshall W, *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern* (terjemahan Gary R. Jusuf), Universitas Indonesia, Jakarta, 1987.
- Budiman, Arief, *Sistem Perekonomian Pancasila Dan Ideologi Ilmu Sosial Di Indonesia*, Gramedia, Jakarta, 1989.
- Campbell, Tom, *Tujuh Teori Sosial, Sketsa, Penilaian, Perbandingan* (terjemahan oleh F. Budi Hardiman), Kanisius, Yogyakarta, 1994.
- Craib, Ian, *Teori-Teori Sosial Modern Dari Parsons Sampai Habermas* (terjemahan oleh Paul S. Baut dan T. Effendi), Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994.
- Culla, Adi Suryadi, *Masyarakat Madani Pemikiran, Teori, Dan Relevansinya Dengan Cita-Cita Reformasi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999.



- Dye, Thomas R, *Understanding Public Policy*, Prentice-Hall, Inc, Englewood Cliffs, N.J. 1978.
- Danusaputro, St. Munadjat, *Hukum Lingkungan*, Bina Cipta, Bandung, 1980.
- Dajan, Anto, *Pengantar Metode Statistik Jilid II*, LP3ES, Jakarta, 1986.
- Dumairy, *Perekonomian Indonesia*, Erlangga, Jakarta, 1986.
- Dunn, William N, *Analisis Kebijakan Publik* (terjemahan Muhadjir Darwin), Hanindita Graha Widia, Yogyakarta, 2001.
- Dirdjosisworo, Soedjono, *Pokok-Pokok Sosiologi Sebagai Penunjang Studi Hukum*, Alumni, Bandung, 1982.
- _____ , *Sosiologi Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1983.
- Dvorin, Eugene P – Simmons, Robert H, *Dari Amoral Sampai Birokrasi Humanisme* (terjemahan oleh Sudarmaji), Prestasi Pustakaraya, Jakarta, 2000.
- Dimiyati, Khudzaifah – Wardiono, Kelik (editor), *Problema Globalisasi Perspektif Sosiologi Hukum, Ekonomi & Agama*, Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2000.
- Djarab, Hendarmin – Rizki, Rudi M – Irahali, Lili, *Beberapa Pemikiran Hukum Memasuki Abad XXI Mengenang Almarhum Prof. Dr. Komar Kantaatmadja, S.H. LL.M*, Angkasa, Bandung, 1998.
- Emmerson, Donald K, *Indonesia Beyond Soeharto Negara, Ekonomi, Masyarakat, Transisi*, Gramedia, Jakarta, 2001.
- Effendi, Tadjudin Noer, *Pembangunan, Krisis & Arah Reformasi*, Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2000.
- Friedman, Lawrence M, *The Legal System*, Russell Sage Foundation, New York, 1975.
- _____ , *Hukum Amerika Sebuah Pengantar* (terjemahan Wishnu Basuki), Tatanusa, Jakarta, 2001.
- Fakih, Mansour, *Sesat Pikir Teori Pembangunan Dan Globalisasi*, Insist Press, Yogyakarta, 2001.

- Faisal, Sanapiah, *Penelitian Kualitatif Dasar-Dasar Dan Aplikasi*, YA3, Malang, 1990.
- _____, *Format-Format Penelitian Sosial*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999.
- Gurvitch, Georges, *Sosiologi Hukum* (terjemahan Sumantri Mertodipuro dan Moh.Radjab), Bhratara, Jakarta, 1996.
- Gunaryo, Ahmad (Editor), *Hukum Birokrasi & Kekuasaan Di Indonesia*, Walisongo Research Institute, Semarang, 2001.
- Hartono, CFG.Sunaryati, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, Binacipta Bandung, 1985.
- _____, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, Alumni, Bandung, 1994.
- Hartono, Sri Redjeki, *Kapita Selekta Hukum Perusahaan*, Mandar Maju, Bandung, 2000.
- Huijbers, Theo, *Filsafat Hukum Dakam Lintasan Sejarah*, Kanisius, Yogyakarta, 1993.
- _____, *Filsafat Hukum*, Kanisius, Yogyakarta, 1995.
- Hadi, Sudharto P, *Aspek Sosial AMDAL, Sejarah, Teori dan Metode*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1997.
- _____, *Dimensi Lingkungan Perencanaan Pembangunan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2001.
- Hidayat, Arief - Samekto, FX. Adji, *Hukum Lingkungan Dalam Perspektif Global Dan Nasional*, Universitas Diponegoro, Semarang, 1998.
- Hardjasoemantri, Koesnadi, *Hukum Tata Lingkungan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2000.
- Hariyoso, *Pembaruan Birokrasi Dan Kebijakan Publik*, Peradaban Cetakan I, 2002.
- Islamy, M.Irfan, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2000

- Kusumaatmadja, Mochtar, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Binacipta, Bandung, 1986.
- _____, *Fungsi Dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Binacipta, Bandung, 1986.
- _____, *Hukum, Masyarakat Dan Pembinaan Hukum Nasional*, Binacipta, Bandung, 1986.
- Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000.
- Lauer, Robert H, *Perspektif Tentang Perubahan Sosial* (terjemahan Alimandan), Rineka Cipta, Jakarta, 2001.
- Mubyarto, *Reformasi Sistem Ekonomi Dari Kapitalisme Menuju Ekonomi Kerakyatan*, Aditya Media, Yogyakarta, 1998.
- _____, *Ekonomi Pancasila Lintasan Pemikiran Mubyarto*, Aditya Media, Yogyakarta, 1997.
- Miles Matthew B – Huberman, A. Michael, *Analisis Data Kualitatif* (terjemahan Tjetjep Rohendi Rohidi), Universitas Indonesia, Jakarta, 1992.
- Nasution, S , *Metode Penelitian Naturalistik-Kualitatif*, Tarsito, Bandung, 1996.
- Nugroho, Alois A, *Dari Etika Bisnis Ke Etika Ekobisnis*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2001.
- Purbacaraka, Purnadi – Soekanto, Soerjono, *Perihal Kaedah Hukum*, Alumni, Bandung, 1979.
- _____, *Sendi-Sendi Ilmu Hukum Dan Tata Hukum*, Alumni, Bandung, 1982.
- Podgorecki, Adam - Whelan, Christopher J, *Pendekatan Sosiologis Terhadap Hukum* (terjemahan Widyaningsih – Kartasapoetra), Bina Aksara, Jakarta, 1987.
- Peters, A.A.G – Siswosoebroto, Koesriani, *Hukum Dan Perkembangan Sosial (Buku Teks Sosiologi Hukum Buku II)*, Sinar Harapan, Jakarta, 1988.
- Pound, Roscoe, *Pengantar Filsafat Hukum* (terjemahan Moh. Radjab), Bhratara, Jakarta, 1989.

- Prasetiantono, A. Tony, *Keluar Dari Krisis*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2000.
- Rahardjo, Satjipto, *Pemanfaatan Ilmu-Ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1977.
- _____, *Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Sinar Baru, Bandung, tanpa tahun.
- _____, *Aneka Persoalan Hukum Dan Masyarakat*, Alumni, Bandung, 1983.
- _____, *Hukum Dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1986.
- _____, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.
- Ritzer, George, *Sociology : A Multiple Paradigm Science* (Disadur Oleh Alimandan), Rajawali, Jakarta, 1992.
- Rangkuti, Siti Sundari, *Hukum Lingkungan Dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Airlangga University Press, Surabaya, 2000.
- Rasjidi, Lili – Sidharta, B. Arief (Penyunting), *Filsafat Hukum Mazhab Dan Refleksinya*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1989.
- Rajagukguk, Erman – Khairandy, Ridwan (editor), *Hukum Dan Lingkungan Hidup Di Indonesia 75 Tahun Prof.Dr.Koesnadi Hardjosoemantri, SH,ML.*, Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2001.
- Sanusi, Achmad, *Pengantar Ilmu Hukum Dan Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Tarsito, Bandung, 1984.
- Soekanto, Soerjono – Mamudji, Sri, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali, Jakarta, 1986.
- Salman, Otje, *Sosiologi Hukum Suatu Pengantar*, Armico, Bandung, 1987.
- Sastrapratedja, M – Riberu, J – Parera, Frans M, *Menguak Mitos-Mitos Pembangunan Telaah Etis Dan Kritis*, Gramedia, Jakarta, 1986.
- Soekanto, Soerjono-Salman, Otje, *Disiplin Hukum Dan Disiplin Sosial (Bahan Bacaan Awal)*, Rajawali Pers, Jakarta, 1987.

- Soekanto, Soerjono, *Suatu Tinjauan Sosiologi Hukum Terhadap Masalah-Masalah Sosial*, Alumni, Bandung, 1982.
- _____, *Kesadaran Hukum & Kepatuhan Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1982.
- _____, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Rajawali, Jakarta, 1982.
- _____, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1993.
- Subagyo, P. Joko, *Hukum Lingkungan Masalah Dan Penanggulangannya*, Rineka Cipta, Jakarta, 1999.
- Santosa, Mas Achmad, *Good Governance & Hukum Lingkungan*, ICEL, Jakarta, 2001.
- Soemitro, Ronny Hanitijo, *Studi Hukum Dan Masyarakat*, Alumni, Bandung, 1985.
- _____, *Beberapa Masalah Dalam Studi Hukum Dan Masyarakat*, Alumni, Bandung, 1985.
- _____, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988.
- _____, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988.
- _____, *Perspektif Sosial Dalam Pemahaman Masalah-Masalah Hukum*, CV Agung, Semarang, 1989.
- Saleh, Ismail, *Hukum Dan Ekonomi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1990.
- Sunggono, Bambang, *Hukum Dan Kebijakan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994.
- Silalahi, Daud, *AMDAL Dalam Sistem Hukum Lingkungan Di Indonesia (Analisis Mengenai Dampak Lingkungan)*, Mandar Maju, Bandung, 1995.
- Spradley, James.P, *Metode Etnografi*, PT Tiara Wacana, Yogyakarta, 1997.
- Sidharta, Bernard Arief, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 1999.

- Soemardjan, Selo (editor), *Menuju Tata Indonesia Baru*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2000.
- Sanderson, Stephen K, *Makro Sosiologi Sebuah Pendekatan Terhadap Realitas Sosial* (terjemahan oleh Farid Wajidi-S.Menno), Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000.
- Sastrawijaya, A. Tresna, *Pencemaran Lingkungan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2000.
- Shabecoff, Philip, *Sebuah Nama Baru Untuk Perdamaian Environmentalisme Internasional, Pembangunan Berkelanjutan Dan Demokrasi* (terjemahan P.Soemitro), Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2000.
- Sumodiningrat, Gunawan, *Responsi Pemerintah Terhadap Kesenjangan Ekonomi*, PerPod, Jakarta, 2001.
- Soemarwoto, Otto, *Ekologi, Lingkungan Hidup Dan Pembangunan*, Djambatan, Jakarta, 1997.
- , *Atur-Diri-Sendiri Paradigma Baru Pengelolaan Lingkungan Hidup Pembangunan Ramah Lingkungan : Berpihak Pada Rakyat, Ekonomis, Berkelanjutan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2001.
- Samekto, FX.Adji, *Kapitalisme Pembangunan Berkelanjutan Dan Hukum Lingkungan*, Universitas Diponegoro, Semarang, 2001.
- Sadli, M, *Landscape Ekonomi & Politik Dalam Krisis & Transisi*, Universitas Muhammadiyah, Surakarta, 2001.
- Sudjana, Eggi – Riyanto, *Penegakan Hukum Lingkungan Dalam Perspektif Etika Bisnis Di Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1999.
- Salindeho, John, *Undang-Undang Gangguan Dan Masalah Lingkungan*, Sinar Grafika, Jakarta, 1993.
- Salim, Agus, *Teori Dan Paradigma Penelitian Sosial (dari Denzin Guba dan Penerapannya)*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 2001.
- Suseno-Franz Magnis, *Kuasa & Moral*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2000.
- Soeprapto, Riyadi, *Interaksionisme Simbolik*, Averroes Press, Malang, 2002.
- Sumaryono, E, *Etika Dan Hukum Relevansi Teori Hukum Kodrat Thomas Aquinas*, Kanisius, Yogyakarta, 2002.

Thohir, Kaslan.A. *Butir-Butir Tata Lingkungan Sebagai Masukan Untuk Arsitektur Landsekap Dan Pembangunan Berwawasan Lingkungan*, Bina Aksara, Jakarta, 1985.

Toha, Miftah, *Perspektif Perilaku Birokrasi*, Rajawali, Jakarta, 1991.

Tunggal, Arif Djohan (dihimpun), *Peraturan Perundang-Undangan Lingkungan Hidup Buku I*, Harvarindo, Jakarta, 2001.

_____, *Peraturan Perundang-undangan Lingkungan Hidup Buku III*, Harvarindo, Jakarta, 2001.

Unger, Roberto M, *Gerakan Studi Hukum Kritis* (terjemahan Ihdhal Kasim), Lembaga Studi Dan Advokasi Masyarakat, Jakarta, 1999.

Wibawa, Samodra (editor), *Pembangunan Berkelanjutan Konsep Dan Kasus*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1991.

Wignjosoebroto, Soetandyo, *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional Dinamika Sosial-Politik Dalam Perkembangan Hukum Di Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1995.

Wijoyo, Suparto, *Penyelesaian Sengketa Lingkungan (Sttlement Of Environmental Disputes)*, Airlangga University Press, Surabaya, 1999.

Wahab, Solichin Abdul, *Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2001.

Zamroni, *Pengantar Pengembangan Teori Sosial*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1992.

Jurnal / Makalah / Hasil Penelitian :

Arief, Barda Nawawi, *Pokok-Pokok Pemikiran Supremasi Hukum (Dari Aspek Kajian Yuridis)*, Makalah Seminar Nasional, FH Undip Semarang, 27 Juli 2000.

Budhisantoso, *Hak Asasi Manusia Dan Lingkungan Hidup*, Makalah Seminar, Pusat Penelitian Lingkungan Hidup (PPLH) Undip Semarang, 12 Juni 1997.

Dillon, HS, *Strategi Pemerintah Dalam Penanggulangan Kemiskinan Di Indonesia*, Makalah Seminar Pemberdayaan Masyarakat Pedesaan Dalam Upaya Pengembangan Potensi Daerah Dan Penanggulangan Kemiskinan, Cirebon, 18 Agustus 2001.

- Djunuryadi, Yadi, *Pertimbangan Hukum, Usul Dan Saran-Saran Atas Kasus PT Indocement Tunggal Prakarsa Palimanan Kabupaten Cirebon*, Makalah Kepala Bapedalda Kabupaten Cirebon, 25 Juli 2000.
- Haeria, *Studi Epidemiologi Infeksi Saluran Pernapasan Akut Pada Balita Di Kabupaten Cirebon Tahun (April) 1993 – (Maret) 1996*, Skripsi Fakultas Kesehatan Masyarakat Universitas Indonesia, 1997.
- Hadi, Sudharto P, *AMDAL Dan Audit Lingkungan Dalam Undang-Undang No.23 Tahun 1997*, Makalah Seminar Nasional : Kajian dan Sosialisasi Undang-Undang No.23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, FH Undip Semarang, 21 Februari 1998.
- Hadjon, Philipus Mandiri, *Undang-Undang No.23 Tahun 1997 Dan Penegakan Hukumnya Ditinjau Dari Aspek Hukum Administrasi*, Makalah Seminar Nasional : Kajian dan Sosialisasi Undang-Undang No.23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, FH Undip Semarang, 21 Februari 1998.
- Irawan, Candra, *Kebijaksanaan Pemerintah Dan Ketidakberdayaan Usaha Kecil Kajian Kritis Implementasi Kebijakan Pemerintah Dalam Rangka Pemberdayaan Usaha Kecil Di Kota Bengkulu*, Tesis Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, 2001.
- Kumpulan Karya Ilmiah Menyambut 70 Tahun Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, S.H. *Wajah Hukum Di Era Reformasi*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.
- Kasim, Ifdhal, *Mempertimbangkan 'Critical Legal Studies' dalam Kajian Hukum di Indonesia*, Wacana Jurnal Ilmu Sosial Transformatif, edisi 6 Tahun II, 2000.
- Lotulung, Paulus Effendie, *Penegakan Hukum Lingkungan Dalam Undang-Undang No.23 Tahun 1997 Ditinjau Dari Aspek Hukum Perdata*, Makalah Seminar Nasional : Kajian dan Sosialisasi Undang-Undang No.23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, FH Undip Semarang, 21 Februari 1998.
- Mukono, H.J, *Manajemen Kualitas Udara*, Makalah Pelatihan Kepemimpinan Dan Manajemen Lingkungan Angkatan III, Pusat Penelitian Lingkungan Hidup Lembaga Penelitian Universitas Airlangga Surabaya, 10 – 14 Juli 2001.
- Pujirahayu, Esmi Warassih, *Kebijakan Pemerataan Dalam Pembangunan*, Majalah Masalah - Masalah Hukum No.01 , FH Undip Semarang, Tahun XIII – 1983.

- _____, *Pembinaan Kesadaran Hukum*, Majalah Masalah-Masalah Hukum No.05, FH Undip Semarang, Tahun XIII – 1983.
- _____, *Pertautan Ilmu Pengetahuan Sosial Dengan Ilmu Pengetahuan Hukum*, Majalah Masalah-Masalah Hukum No.05, FH Undip Semarang, Tahun XIV – 1984.
- _____, *Pemberdayaan Masyarakat Dalam Mewujudkan Tujuan Hukum (Proses Penegakan Hukum Dan Persoalan Keadilan)*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Madya Dalam Ilmu Hukum, FH Undip Semarang, 14 April 2001.
- Priamoko, Nugroho Eko, *Budaya Hukum Hakim Dalam Memutus Perkara Perdata Di Tengah Krisis Ekonomi*, Ringkasan Hasil Penelitian Tesis Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, 2000.
- Pranarka, A.M.W – Moeljarto, Vidhyandika, *Pemberdayaan (Empowerment)*, Kumpulan Artikel Analisis CSIS, Jakarta, 1996.
- Prijono, Onny S – Pranarka, A.M.W, *Pemberdayaan Konsep, Kebijakan Dan Implementasi*, Kumpulan Artikel Analisis CSIS, Jakarta, 1996.
- Rahardjo, Satjipto, *Budaya Hukum Dalam Permasalahan Hukum Di Indonesia*, Makalah Ceramah Seminar Hukum Nasional Ke-IV BPHN, Jakarta, 26 – 30 Maret 1979.
- _____, *Analisa – Analisa Dalam Rangka Studi Sosial Mengenai Hukum*, Makalah Ceramah Seminar Hukum Nasional Ke-IV BPHN, Jakarta, 26 – 30 Maret 1979.
- _____, *Metode Penelitian Sosiologi Hukum*, Makalah Penataran Dosen – Dosen PTS Angkatan I & Angkatan II, Cibulan Jawa Barat, 1- 15 September 1992.
- _____, *Membangun Negara Hukum Pancasila*, Pidato Orasi Ilmiah Wisuda Sarjana Universitas Swadaya Gunung Djati Cirebon, 23 Mei 1996.
- _____, *Mengajarkan Keteraturan Menemukan Ketidak-teraturan (Teaching Order Finding Disorder) Tigapuluh Tahun Perjalanan Intelektual dari Bojong ke Pleburan*, Pidato mengakhiri masa jabatan sebagai Guru Besar Tetap, FH Undip Semarang, 15 Desember 2000.
- _____, *Supremasi Hukum Dalam Negara Demokrasi Dari Kajian Sosio-Kultural*, Makalah Seminar Nasional, FH Undip Semarang, 27 Juli 2000.

Rajagukguk, Erman – Khairandy, Ridwan, *Hukum Dan Lingkungan Hidup Di Indonesia 75 Tahun Prof.Dr.Koesnadi Hardjasoemantri,SH,ML*, Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia Jakarta, 2001.

Sumargono, Joon, *Faktor-Faktor Resiko Yang Mempengaruhi Terjadinya Infeksi Saluran Pernapasan Akut Pada Balita Di Kelurahan Kelapa Dua Wetan Kecamatan Pasar Rebo Jakarta Timur*, Tesis Fakultas Pasca Sarjana Universitas Indonesia, 1989.

Santosa, Mas Achmad, *Hak Asasi Manusia Dan Lingkungan Hidup*, Makalah Seminar, Pusat Penelitian Lingkungan Hidup (PPLH), Undip Semarang, 12 Juni 1997.

Sumantri, Indro, *Dampak Pada Kualitas Udara*, Kursus Dasar-Dasar Analisis Mengenai Dampak Lingkungan, Pusat Penelitian Lingkungan Hidup (PPLH) Lembaga Penelitian Universitas Diponegoro, Semarang, 1998.

Sugiono, Bambang – Husni, Ahmad M.D, *Supremasi Hukum dan Demokrasi*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum No.14 Vol.07 Tahun 2000, FH UII, Yogyakarta, 2000.

Setiawan, Ady, *Pengaruh Karakteristik Individu Dan Kondisi Udara Lingkungan Kerja Pada Industri Semen Terhadap Gangguan Fungsi Paru (Studi Pada Semen Cibinong Pabrik Cilacap)*, Tesis Program Studi Magister Ilmu Kesehatan Masyarakat Konsentrasi Kesehatan Lingkungan Universitas Diponegoro Semarang, 2002.

Laporan Penelitian :

Laporan Penelitian “*Image Indocement Menurut Pandangan Masyarakat Sekitar*”, Universitas Swadaya gunung Djati Cirebon, 2000.

Laporan “*Hasil Pengukuran Kualitas Udara Ambien Di Wilayah Kabupaten Cirebon Dalam Rangka Program Langit Biru Tahun 2001*”, Bidang Pengkajian Ozon Dan Polusi Udara Pusat Pemanfaatan Sains Atmosfer Dan Iklim Lembaga Penerbangan Dan Antariksa Nasional, Bandung, 2001.

Laporan “*Audit Lingkungan PT Indocement Tunggal Prakarsa, Tbk Plant IX dan Plant X Cirebon, Jawa Barat Indonesia*”, Sucofindo International Certification Services, Jakarta, Maret 2002.

Laporan Utama Analisis Dampak Lingkungan (ANDAL) Industri Semen *Portland*, Palimanan Kabupaten Cirebon Jawa Barat, April 1996.

Laporan Perdamaian Sengketa PT Indocement Tunggal Prakarsa – Masyarakat Palimanan Berdasarkan Hasil Kompromi Dengan Eksekutif, Legislatif, Masyarakat, Mahasiswa Dan LSM Se-Wilayah III Cirebon, 12 Juni 2000.

Pedoman “*Program Pemberantasan Penyakit Infeksi saluran Pernapasan Akut Untuk Penanggulangan Pnemonia Pada Balita*”, Direktorat Jenderal Pemberantasan Penyakit Menular Dan Penyehatan Lingkungan Pemukiman, Departemen Kesehatan R.I, Jakarta, 2000.

Proposal *Proyek Pindahan Sentra Industri Kapur Di Desa Palimanan Barat, Gempol Dan Kedung Bunder Kabupaten Cirebon*, Koperasi Industri Dan Kerajinan Rakyat “Sepakat” Kabupaten Cirebon, 1999.

Terbitan Pemerintah :

Pemerintah Kabupaten Cirebon, *Laporan Pertanggungjawaban Bupati Cirebon Tahun Anggaran 2001*, Pemda Kabupaten Cirebon, Tahun 2002.

Peraturan Perundang – undangan :

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup.

Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran Udara.

Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup No: KEP-13 / MENLH / 3 / 1995 tentang Baku Mutu Emisi Sumber Tidak Bergerak.

Keputusan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 3 Tahun 2000 tentang Jenis Usaha Dan/ Atau Kegiatan Yang Wajib Dilengkapi Dengan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan.

Keputusan Kepala Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Nomor : 08 Tahun 2000 tentang Keterlibatan Masyarakat Dan Keterbukaan Informasi Dalam Proses Amdal.

Peraturan Daerah Nomor 50 Tahun 2001 tentang Program Pembangunan Daerah (PROPEDA) Tahun 2001 – 2004, Pemerintah Kabupaten Cirebon, 2001.

Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 1995 tentang Izin Undang-Undang Gangguan Dan Izin Tempat Usaha, Pemda Kabupaten Cirebon.

Media Massa :

Harian Mitra Dialog, Cirebon 05 – 07 Agustus 2000.

Harian Pikiran Rakyat, Bandung 04 Agustus 2000.

Harian Pikiran Rakyat, Bandung 05 Agustus 2000.

Harian Pikiran Rakyat, Bandung 06 Agustus 2000.

Harian Kompas, 18 November 1999.

Harian Kompas, 20 Januari 2000.

Harian Kompas, 28 Juni 2000.

Harian Kompas, 04 Desember 2001.

Harian Kompas, 17 Februari 2002.

Warta Indocement Tahun Ke XIII No.178 – 2001.

Warta Indocement Tahun Ke XIII No.179 – 2001.