

PELAKSANAAN TUGAS DAN WEWENANG BADAN LINGKUNGAN HIDUP KOTA SEMARANG DALAM PENEGAKAN HUKUM DI BIDANG LINGKUNGAN¹

Sekar Anggun Gading Pinilih

Fakultas Hukum Universitas Diponegoro
Jl. Prof. Soedarto, SH Tembalang, Semarang
Email: sekar.anggun.gp@gmail.com

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dan menganalisis pelaksanaan tugas dan wewenang serta kendala-kendala yang dihadapi oleh Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang dalam penegakan hukum di bidang lingkungan. Metode pendekatan yang digunakan adalah metode yuridis normatif, dengan mengkaji/menganalisis data sekunder, yaitu perundang-undangan yang terkait dengan tugas dan wewenang Badan Lingkungan Hidup dalam penegakan hukum di bidang lingkungan. Berdasarkan hasil penelitian bahwa Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang telah melakukan penegakan hukum sesuai dengan penegakan hukum dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009. Penegakan hukum yang dinilai berhasil dilakukan di Kota Semarang adalah penegakan hukum lingkungan secara administrasi. Namun, dalam melakukan tugasnya, Badan Lingkungan Hidup mengalami beberapa kendala, antara lain: (1) kurangnya SDM aparat penegak hukum lingkungan, (2) sarana prasarana, (3) jumlah anggaran untuk penegakan hukum terbatas, (4) pengetahuan yang minim tentang penegakan hukum lingkungan dari penegak hukum, dan (5) tingkat kesadaran yang rendah dari masyarakat.

Keywords: Tugas dan wewenang, Penegakan Hukum, Badan Lingkungan Hidup.

A. Pendahuluan

1. Latar Belakang Masalah

Pengelolaan lingkungan hidup perlu dilakukan untuk mewujudkan pembangunan. Hal ini berarti bahwa lingkungan hidup mengalami proses perubahan, karena dalam proses perubahan ini perlu dijaga agar lingkungan hidup itu tetap mampu menunjang kehidupan yang normal. Dalam rangka melaksanakan pembangunan berwawasan lingkungan hidup sebagai upaya sadar dan berencana mengelola sumber daya secara bijaksana dalam pembangunan yang berkelanjutan untuk meningkatkan kesejahteraan dan mutu hidup, maka perlu dijaga keserasian antara berbagai usaha.

Pembangunan yang berwawasan lingkungan mulai memperoleh tempat dalam GBHN pada PELITA II. Perkembangan selanjutnya adalah diundangkannya Undang-

¹ Tulisan ini diambil dari hasil penelitian PNBPN Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Tahun 2014

Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU LH), yang merupakan undang-undang pengelolaan lingkungan hidup yang pertama diundangkan di Indonesia setelah munculnya kesadaran global dan nasional tentang arti pengelolaan lingkungan, yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PLH), juga dinyatakan tidak berlaku oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PPLH).

Keluarnya ketiga undang-undang tersebut mempunyai arti penting bahwa pemerintah Indonesia telah memandang dan menempatkan lingkungan hidup sebagai salah satu faktor penting yang menunjang pelaksanaan pembangunan di Indonesia, sehingga masalah lingkungan hidup harus mendapat perhatian ekstra dari seluruh komponen masyarakat Indonesia, khususnya diakibatkan adanya peningkatan pertumbuhan perusahaan-perusahaan. Kehadiran perusahaan-perusahaan pada kenyataannya tidak hanya memberikan keuntungan semata, akan tetapi juga menimbulkan permasalahan, khususnya yang berkaitan dengan pencemaran akibat limbah industri yang dihasilkannya. Besarnya peran korporasi multinasional di era globalisasi dan otonomi daerah sekarang ini merupakan implikasi implementasi konsep *good governance* ala negara-negara barat sejak awal globalisasi pada tahun 1990-an. Dalam konsep ini, kekuasaan negara dibuat lebih terbatas demi kepentingan pasar. Kekuasaan lebih besar dialihkan kepada korporasi multinasional untuk berpartisipasi dalam pasar bebas dunia, maka korporasi multinasional semakin didesak oleh negaranya untuk menancapkan dominasinya di wilayah manapun.²

Guna mengatur hal tersebut, pemerintah telah mengeluarkan UU PLH, dimana dalam UU PLH telah diatur mengenai tanggung jawab pemerintah pusat, pemerintah daerah dan tanggung jawab para pelaku usaha (perusahaan-perusahaan) dalam pengelolaan lingkungan hidup, khususnya dalam penegakan hukumnya. UU PPLH tidak mengubah skema pembagian kewenangan pengelolaan lingkungan hidup sebagaimana yang telah diatur oleh undang-undang sebelumnya. Skema kelembagaan pengelolaan lingkungan hidup berdasarkan UUPLH adalah kementerian-kementerian sektoral, seperti

² Arief Hidayat dan FX Adjie Samekto, 2007, *Penegakan Hukum Lingkungan di Era Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, hlm 30-31

Kementerian Perindustrian, Kementerian Kehutanan, Kementerian Sumber Daya Mineral, Kementerian Pertanian dan sebagainya tetap memiliki kewenangan mengelola lingkungan hidup dalam batas-batas kewenangan mereka sebagaimana yang ditetapkan dalam undang-undang sektoral mereka, sedangkan Kementerian Lingkungan Hidup melaksanakan tugas koordinasi, di samping tugas-tugas pelaksanaan pengelolaan lingkungan hidup dalam batas-batas yang ditentukan dalam UU PPLH.³

Melalui UU PPLH, pemerintah memberi kewenangan yang sangat luas kepada pemerintah daerah dalam melakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di daerah masing-masing yang tidak diatur dalam UU PLH. Selain itu, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota memiliki kewenangan dalam pengelolaan lingkungan hidup dalam batas-batas yang ditetapkan oleh UU PPLH dan undang-undang terkait (Pasal 63 ayat (2) dan ayat (3) UU PPLH). Oleh sebab itu, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota juga dapat membentuk kelembagaan pengelolaan lingkungan hidup yang mempunyai kewenangan untuk mengelola dan menilai mengenai lingkungan hidup, sehingga dalam rangka penerapan sanksi apabila terjadi kasus pencemaran lingkungan yang terjadi, siapa pelakunya dan bagaimana wujud pengaturan hukum dari undang-undang yang mengaturnya, maka tugas dan wewenang Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang dalam rangka penegakan hukum lingkungan di wilayah kerjanya telah mendapat legitimasi dari hukum sebagaimana yang telah dijelaskan di atas.

2. Metode Penelitian

Metode pendekatan yang digunakan adalah metode yuridis normatif, yaitu meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundang-undangan.⁴ Penelitian ini mengkaji/menganalisis data sekunder, terutama bahan-bahan hukum primer berupa perundang-undangan yang terkait dengan tugas dan wewenang Badan Lingkungan Hidup dalam penegakan hukum di bidang lingkungan. Data yang diperoleh kemudian diolah dan dianalisis secara kualitatif.

3. Kerangka Teori

³ Takdir Rahmadi, 2011, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, Jakarta, PT. Rajagrafindo Persada, hlm 76.

⁴ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm 34.

Kajian klasik milik Hoggart (1981)⁵ menyatakan otonomi harus dipahami sebagai sebuah interaksi antara pemerintah yang berada lebih tinggi kedudukannya dengan pemerintah yang berada di bawahnya. Dalam konteks tersebut, otonomi mesti dipahami sebagai *independence of localities* yang kedap dari adanya campur tangan pemerintah di aras atas. Sejalan dengan uraian Hoggart, Samoff⁶ menyatakan otonomi sebagai *transferred power and authority over decision making to local units are the care of autonomy*. Otonomi daerah merupakan kebebasan pemerintah di bawah untuk mengatur daerahnya atau membuat kebijakan sesuai dengan karakteristik daerahnya tanpa adanya campur tangan dari pemerintah di atasnya.

Pemerintahan daerah sebagai penyelenggara pemerintahan di tingkat lokal memiliki kemandirian yang utuh. Kewenangan yang mandiri tersebut meliputi kewenangan yang luas di bidang pemerintahan, dikecualikan pada bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama dan beberapa kewenangan bidang lain. Kewenangan bidang lain meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional.⁷

Pemerintahan daerah mulai mendapatkan tempat dalam pemerintahan Indonesia sejak era reformasi, dengan diterbitkannya Ketetapan MPR Nomor XV Tahun 1998 mengenai pelaksanaan otonomi daerah secara substantif. Hal ini diperkuat dalam UUD 1945 amandemen Pasal 18 yang menjadi dasar hukum dalam implementasi otonomi daerah atau desentralisasi. Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 berintikan bahwa NKRI dibagi atas daerah provinsi dan kabupaten/kota dimana daerah provinsi dan kabupaten/kota tersebut diberikan kewenangan untuk mengurus dan mengatur sendiri urusan pemerintahannya berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang diatur sebagai urusan pemerintah pusat. Selain

⁵ Leo Agustino, 2011, *Sisi Gelap Otonomi Daerah (Sisi Gelap Desentralisasi di Indonesia Berbanding Era Sentralisasi)*, Bandung, Widya Padjadjaran, hlm 11.

⁶ *Ibid*

⁷ Jayadi Nas Kamaluddin, 2012, *Tugas dan Wewenang Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Sumatera Utara Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Bidang Usaha Perikanan*, Skripsi Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang, hlm 9.

itu, pemerintah daerah diberikan wewenang untuk memilih kepala pemerintah di daerah secara demokratis dan memiliki parlemen sendiri di daerah, serta berhak menetapkan Perda dan peraturan-peraturan lainnya untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan tersebut.

Aturan yang telah ditetapkan dalam konstitusi tersebut menunjukkan bahwa otonomi daerah wajib dilaksanakan karena telah mendapat amanat dari hukum yang tertinggi di negara Indonesia, sehingga sekarang pemerintahan tidak hanya berpusat di pusat saja tetapi juga di daerah. Kebijakan nasional mengenai otonomi daerah dan pemerintahan daerah telah dituangkan dalam bentuk Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian diubah menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah serta peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, dan terakhir diubah menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Bagian Penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menjelaskan bahwa pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus Daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Pasal 9 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Kemudian, Pasal 11 ayat (1) menyatakan bahwa urusan pemerintahan konkuren sebagaimana di maksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan pemerintahan wajib dibagi dua, yaitu urusan wajib yang terkait dengan pelayanan dasar, seperti pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan permukiman, ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan sosial. Sedangkan, urusan wajib tidak pelayanan dasar, salah satunya terkait lingkungan hidup. Perlindungan terhadap

lingkungan hidup yang boleh dilakukan oleh pemerintah daerah, termasuk di dalamnya adalah penegakan hukum di bidang lingkungan.

Penegakan hukum lingkungan dapat dimaknai sebagai penggunaan atau penerapan instrumen-instrumen dan sanksi-sanksi dalam lapangan hukum administrasi, hukum pidana dan hukum perdata dengan tujuan memaksa subyek hukum yang menjadi sasaran mematuhi peraturan perundang-undangan lingkungan hidup. Menurut Mertokusumo⁸, jika dalam penegakan hukum yang diperhatikan hanya lah kepastian hukum, maka unsur-unsur lainnya dikorbankan. Demikian pula jika yang diperhatikan hanyalah kemanfaatan, maka kepastian hukum dan keadilan dikorbankan. Oleh karena itu, dalam penegakan hukum lingkungan ketiga unsur tersebut yaitu kepastian, kemanfaatan, dan keadilan harus dikompromikan. Artinya, ketiganya harus mendapat perhatian secara proposional seimbang dalam penanganannya, meskipun di dalam praktek tidak selalu mudah melakukannya.

Dalam rangka menjalankan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, diperlukan suatu badan yang mempunyai kewenangan operasional di bidang pengelolaan lingkungan hidup, terutama dalam hal penegakan hukum di bidang lingkungan, sehingga pada tahun 1990 dibentuklah Badan Pengendalian Lingkungan Hidup (BAPEDAL) di tingkat pusat sebagaimana amanat dari Keputusan Presiden Nomor 23 Tahun 1990 tentang Badan Pengendalian Dampak Lingkungan. Dikarenakan intensitas masalah lingkungan sangat besar dan kompleks hingga merambah ke tingkat daerah, maka dibentuklah Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah (BAPEDALDA) berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 98 Tahun 1996.⁹ Keberadaan BAPEDALDA membawa kesegaran baru dalam upaya pengembangan pengelolaan lingkungan hidup, khususnya di daerah dan dapat mengindikasikan suatu arah yang hendak ditempuh dalam pengelolaan lingkungan hidup, serta sejalan dengan kebijaksanaan di bidang pemerintahan daerah yaitu pelaksanaan otonomi daerah. Hal ini telah diatur dalam UU PPLH.

Namun, pada masa Presiden Megawati, BAPEDAL (dan BAPEDALDA) ini ditiadakan dan fungsi BAPEDALDA diintegrasikan ke dalam Kementerian Lingkungan

⁸ Andi Hamzah, 2005, *Penegakan Hukum Lingkungan*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm 66.

⁹ Yasminningrum, 2011, *Hukum Lingkungan*, Semarang, Fakultas Hukum Univ. 17 Agustus 1945, hlm 41.

Hidup berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 2 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Keputusan Presiden Nomor 28 Tahun 1978 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Menteri Negara, sehingga sekarang nomenklturnya berubah menjadi **Badan Lingkungan Hidup**. Sebelum diintegrasikan ke dalam Kementerian Lingkungan Hidup, BAPEDAL berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab langsung kepada Presiden, akan tetapi sekarang berada di bawah Kementerian Lingkungan Hidup.

B. Hasil dan Pembahasan

1. Pelaksanaan Tugas dan wewenang Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang Dalam Penegakan Hukum di Bidang Lingkungan

Berdasarkan hasil penelitian, prosedur penanganan yang dilakukan oleh Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang dalam rangka melakukan penegakan hukum apabila terjadi pencemaran dan/atau kerusakan, yaitu:

- a. Penerimaan pengaduan dari masyarakat, baik lisan maupun tertulis.
- b. Dilakukan penelaahan pengaduan dan klasifikasi pengaduan.
- c. Hasil penelaahan dan klasifikasi bila ternyata aduan bukan merupakan kasus pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup, maka diserahkan pada instansi/sektor terkait.
- d. Bila hasil penelaahan dan klasifikasi ternyata merupakan kasus pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup, maka selanjutnya dilakukan verifikasi lapangan.
- e. Dalam verifikasi lapangan dilakukan uji kualitas lingkungan, seperti air, udara, tanah, kebisingan, dan lain-lain.
- f. Apabila terbukti ada pencemaran dan atau kerusakan lingkungan, maka dilakukan pemanggilan kepada pemilik kegiatan untuk ditanya perihal terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan yang dilakukan oleh pemilik kegiatan.
- g. Apabila pemilik kegiatan tidak mengindahkan perintah dari Badan Lingkungan Hidup untuk lebih memperhatikan kegiatan usahanya, maka dilakukan penindakan, yaitu bisa berupa:
 - (1) Sanksi Administrasi, berupa:
 - Teguran.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pengendalian Lingkungan Hidup, teguran dilakukan sebanyak tiga kali, yaitu teguran pertama, teguran kedua, dan teguran ketiga. Setelah dilakukan teguran, maka Badan Lingkungan Hidup tetap memantau kegiatan usaha yang bersangkutan, karena pada dasarnya tugas pokok dari Badan Lingkungan Hidup adalah bersifat pengawasan, pembinaan dan pengarahan.

Pengawasan yang dilakukan oleh Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang diarahkan sebagai suatu pembinaan yang tidak mencari-cari kesalahan dari perusahaan atau pemilik kegiatan. Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang menganggap semua pelaku usaha sebagai mitra, sehingga apabila terjadi kesalahan maka akan diupayakan dibina terlebih dahulu. Baru apabila terjadi pelanggaran, maka Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang mempunyai wewenang untuk menindaklanjuti sesuai perintah dari peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- Paksaan pemerintah.

Penerapan paksaan pemerintah harus didahului dengan teguran tertulis terlebih dahulu sebagai pemberitahuan atau peringatan bagi penanggungjawab usaha/kegiatan agar menghentikan pelanggaran yang dilakukan. Dengan demikian, tindakan nyata berupa paksaan pemerintah dapat dihindarkan. Surat teguran tersebut dianggap bukan sebagai keputusan tata usaha negara (Keputusan TUN), karena surat teguran tidak memenuhi unsur-unsur sebagai Keputusan TUN sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.¹⁰

Apabila kesalahan tersebut langsung terbukti menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan sehingga pemilik usaha/kegiatan bisa dinyatakan sebagai pelaku pencemaran, maka bisa langsung dilaksanakan paksaan pemerintah, tanpa melalui mekanisme teguran terlebih dahulu. Pada

¹⁰ Bachrul Amiq, 2013, *Penerapan Sanksi Administrasi dalam Hukum Lingkungan*, Yogyakarta, Laksbang Mediatama, hlm 27.

tahun 2010, Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang pernah menutup 3 (tiga) usaha di Kota Semarang karena tidak mempunyai ijin lingkungan hidup. Pada tahun 2012 juga pernah menutup 5 (lima) usaha di Kota Semarang tanpa melalui mekanisme teguran terlebih dahulu.

- Pembekuan ijin

Sejauh ini, Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang belum pernah melaksanakan sanksi berupa pembekuan izin lingkungan kepada pelaku usaha/kegiatan yang ada di Kota Semarang, karena kebanyakan dari mereka langsung melakukan usaha perbaikan lingkungan, misal dengan membuat instalansi limbah, setelah adanya teguran dari Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang, sehingga tidak sampai adanya pembekuan izin lingkungan yang dilakukan oleh Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang.

- Pencabutan ijin

Pada prinsipnya sama dengan pembekuan ijin bahwa Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang akan mencabut ijin usaha atau ijin lingkungan apabila usaha/kegiatan mereka menimbulkan dampak yang meluas. Sama halnya dengan pelaksanaan sanksi administrasi berupa pembekuan izin, Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang belum pernah melaksanakan sanksi berupa pencabutan izin lingkungan kepada pelaku usaha/kegiatan yang ada di Kota Semarang, karena kebanyakan pelaku usaha yang sudah diperingatkan sudah tahu harus melakukan pemulihan lingkungan oleh mereka sendiri.

(2) Penegakan Hukum Perdata:

- Mediasi
- Arbitrasi

Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang baru akan mengembangkan penegakan hukum lingkungan secara perdata tetapi karena terkendala masalah tenaga ahli yang mempunyai sertifikat ahli mentaksir sejumlah kerugian, maka penegakan hukum lingkungan secara perdata belum pernah dilakukan oleh Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang. Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang selama ini hanya berperan dalam menyelenggarakan mediasi atau arbitrasi antar

pihak, tetapi terkait hitung-hitungan besarnya ganti rugi yang harus dibayar menjadi kesepakatan tersendiri antara pemilik usaha/kegiatan dengan masyarakat setempat.

(3) Penegakan Hukum Pidana

Saat ini Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang sedang mengembangkan penegakan hukum secara pidana melalui kegiatan penyidikan, yaitu menjadi Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS). Selama ini baru 5 (lima) kasus yang sedang masuk dalam proses penyidikan. Hal ini terkendala masalah jumlah personel penyidik (PPNS), dimana Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang hanya mempunyai 1 (satu) orang penyidik (PPNS), sedangkan Badan Lingkungan Hidup Provinsi Jawa Tengah juga hanya memiliki 2 (dua) orang penyidik (PPNS), sehingga hal ini lah yang menghambat penegakan hukum lingkungan secara pidana oleh Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang. Selain itu, banyaknya “backing” dari para pemilik usaha/kegiatan sehingga mempersulit proses penyidikan tersebut.

Terkait dengan penegakan hukum perdata dan pidana, Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang baru akan merintis mengenai hal tersebut. Selama ini hanya terbatas menjadi mediator dalam penyelesaian sengketa perdata lingkungan. Dalam penegakan hukum lingkungan secara pidana juga demikian. Belum adanya sumber daya manusia di Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang yang bisa ditugaskan menjadi Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) karena belum mempunyai sertifikat kompetensi sebagai PPNS, sehingga apabila terjadi tindak pidana lingkungan yang dilakukan oleh pelaku usaha/kegiatan, maka dalam penyidikannya diserahkan kepada penyidik kepolisian, padahal tidak semua penyidik kepolisian ahli di bidang lingkungan hidup.

Berdasarkan hasil penelitian di atas, dapat terlihat bahwa Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang lebih banyak melaksanakan penegakan hukum lingkungan yang bersifat administrasi dibandingkan penegakan hukum lingkungan perdata maupun pidana. Hal ini sejalan dengan amanat dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup yang mengatur bahwa penegakan hukum lingkungan yang bersifat administrasi lebih diutamakan dibandingkan penegakan hukum lingkungan perdata dan pidana. Hal ini sebagai salah satu bentuk pencegahan dini

berupa pengawasan dan pembinaan terhadap usaha dan/atau kegiatan yang melakukan pencemaran dan/atau kerusakan.

Mas Achmad Santosa¹¹ menyebutkan bahwa penegakan hukum lingkungan di bidang administrasi memiliki beberapa manfaat strategis dibandingkan dengan perangkat penegakan hukum lainnya oleh karena:

- Penegakan hukum lingkungan administrasi dapat dioptimal sebagai perangkat pencegahan.
- Penegakan hukum lingkungan administrasi lebih efisien dari sudut pembiayaan bila dibandingkan dengan penegakan hukum perdata dan pidana. Pembiayaan untuk penegakan hukum administrasi hanya meliputi pembiayaan pengawasan lapangan dan pengujian laboratorium.
- Penegakan hukum lingkungan administrasi lebih memiliki kemampuan mengundang partisipasi masyarakat dimulai dari proses perizinan, pemantauan, penataan/pengawasan dan partisipasi masyarakat dalam mengajukan keberatan untuk meminta pejabat tata usaha negara dalam memberlakukan sanksi administrasi.

Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang telah melaksanakan penegakan hukum lingkungan administrasi secara preventif dan represif. Penegakan hukum lingkungan administrasi yang bersifat preventif dilakukan melalui pengawasan yang dilakukan oleh Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang setelah teguran dilayangkan kepada para pemilik usaha/kegiatan. Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang tidak serta merta melepaskan tanggung jawab mereka dalam proses pengawasan kepada para pemilik usaha/kegiatan. Hal ini dilakukan sebagai bentuk menjaga kualitas lingkungan hidup di Kota Semarang sehingga dapat tercapai pembangunan yang berkelanjutan.

Kebanyakan pemilik usaha/kegiatan di Kota Semarang mengindahkan teguran yang dilayangkan oleh Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang sebagai bentuk pencegahan dini, sehingga setelah teguran itu mereka terima, mereka segera melakukan perbaikan lingkungan, bahkan banyak para pemilik usaha/kegiatan meminta bimbingan dan arahan dari Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang itu sendiri. Hal ini

¹¹ Syahrul Machmud, 2011, *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia (Penegakan Hukum Administrasi, Hukum Perdata dan Hukum Pidana Menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2009)*, Bandung, Graha Ilmu, hlm 182.

menunjukkan bahwa tugas dan fungsi pokok Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang dalam melakukan pengawasan, pembinaan dan pengarahannya cukup berhasil.

Pengawasan yang dilakukan dengan baik oleh Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang sebagai bagian dari penegakan hukum lingkungan yang bersifat preventif akan dapat mencegah terjadinya pelanggaran norma hukum administrasi oleh para pemilik usaha/kegiatan di Kota Semarang. Dengan demikian, pencemaran lingkungan yang diakibatkan oleh pelanggaran tersebut dapat dihindari. Hal ini memang lebih baik dibandingkan dengan penegakan sanksi administrasi yang bersifat represif setelah terjadinya pelanggaran.

Manakala penegakan hukum secara preventif tidak mencapai tujuan/masih terjadi pelanggaran meski telah dilakukan pengawasan secara ketat sekalipun, maka penegakan hukum secara represif melalui penerapan sanksi administrasi akan dilaksanakan oleh Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang. Hal ini bertujuan untuk memberikan upaya paksa kepada pelanggar hukum administrasi atas perbuatannya yang menimbulkan pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup di Kota Semarang. Dengan demikian, antara pengawasan sebagai upaya preventif dan penerapan sanksi administrasi sebagai upaya represif merupakan suatu proses yang utuh dalam penegakan hukum lingkungan administrasi. Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang sendiri juga menerapkan sanksi administrasi apabila dalam pengawasan ditemukan pelanggaran terhadap izin lingkungan. Sanksi administrasi yang diterapkan oleh Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang adalah sanksi administrasi sebagaimana yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup dan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pengendalian Lingkungan Hidup.

Penerapan sanksi administrasi oleh Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang kepada pelaku usaha/kegiatan di Kota Semarang dinilai mengalami keberhasilan sebesar 80%. Hal ini menunjukkan bahwa penegakan hukum lingkungan berupa sanksi administrasi berlaku efektif di Kota Semarang dibandingkan penegakan hukum yang lain, sehingga menghasilkan sikap kepatuhan yang tinggi dari pelaku usaha/kegiatan.

2. Kendala-kendala yang Dihadapi oleh Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang dalam Penegakan Hukum Lingkungan

Selama ini, Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang sebagai instrumen penegakan hukum lingkungan di wilayah Pemerintah Daerah Kota Semarang dalam melakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup belum mampu bekerja banyak dalam hal terjadi kerusakan dan pencemaran terhadap lingkungan. Badan Lingkungan Hidup hanya bersifat melakukan koordinasi dengan Dinas Teknis lainnya dalam hal melakukan pemantauan, pengawasan, pembinaan dan evaluasi. Sanksi terberat dapat dijatuhkan terhadap pelaku kerusakan dan pencemaran, hanya sebatas menarik izin, tidak sampai kepada penjatuhan sanksi pidana. Hal ini disebabkan karena beberapa hambatan di lapangan, antara lain:

1. Keterbatasan Sumber Daya Manusia (SDM) aparatur profesional untuk melakukan penegakan hukum, seperti penyidik.

Jumlah tenaga ahli di Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang yang terbatas menjadi salah satu hambatan di dalam penegakan hukum lingkungan di Kota Semarang. Jumlah personelnnya tidak sebanding dengan jumlah kasus yang ditangani, sehingga seringkali satu orang pegawai menangani beberapa masalah, bahkan masalah-masalah lingkungan yang sebenarnya tidak masuk dalam divisi kerja mereka. Tidak semua pegawai Badan Lingkungan Hidup, baik di tingkat Provinsi Jawa Tengah maupun Kota Semarang telah mengikuti pendidikan pelatihan penyidikan dan dikukuhkan sebagai pejabat penyidik PNS (PPNS) dalam tindak pidana lingkungan hidup, misalnya. Jumlah penyidik PNS di Badan Lingkungan Hidup Provinsi Jawa Tengah hanya 2 (dua) orang, sedangkan jumlah penyidik PNS di Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang hanya 1 (satu) orang, sehingga hal ini sangat menghambat dalam proses penegakan hukum jika terjadi tindak pidana lingkungan hidup di wilayah Kota Semarang. Demikian juga di dalam penegakan hukum secara perdata yang memang membutuhkan tenaga ahli yang telah bersertifikat guna melaksanakan sanksi perdata.

Oleh karena itu, selama ini Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang telah mencoba untuk melakukan upaya terkait dengan keterbatasan SDM ini, seperti meng*hire* antar bidang lain sehingga satu orang pegawai menangani berbagai masalah-masalah mengenai lingkungan hidup di Kota Semarang; Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang meminta bantuan tenaga ahli dari Badan Lingkungan Hidup Provinsi Jawa Tengah;

Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang bekerjasama dengan berbagai Perguruan Tinggi, seperti UNDIP, UNIKA, UNISSULA dan sebagainya.

2. Terbatasnya sarana mobilitas atau operasional lapangan dalam melaksanakan penegakan hukum.

Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang hanya memiliki 1 (satu) mobil untuk kegiatan operasional yang digunakan secara bergantian antar bidang. Keadaan tersebut mengakibatkan intensitas kegiatan penegakan hukum yang dilakukan oleh Tim penyelesaian sengketa lingkungan hidup Kota Semarang sangat kurang. Demikian juga untuk kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan sosialisasi, terutama di bidang penegakan hukum, sehingga seringkali para pegawai Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang menggunakan mobil pribadi dalam rangka efisiensi waktu dalam penegakan hukum lingkungan di lapangan.

3. Jumlah anggaran yang terbatas untuk melakukan penegakan hukum.

Jumlah anggaran yang bisa digunakan dalam rangka penegakan hukum di bidang lingkungan hidup masih sangat terbatas, sehingga seringkali para pegawai Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang menggunakan uang pribadinya.

4. Keterampilan aparat pemerintah, polisi, jaksa, hakim, dan pengadilan sangat terbatas, koordinasi dan kesamaan persepsi diantara penegak hukum, dan kurangnya integritas dari penegak hukum yang dapat mempengaruhi proses penegakan hukum.

Kendala yang terkait dengan hal ini ternyata juga sangat mempengaruhi penegakan hukum lingkungan di Kota Semarang. Keterbatasan sumber daya manusia di Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang membuat Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang mau tidak mau harus berkoordinasi dengan aparat penegak hukum yang lain, akan tetapi ternyata dalam praktek di lapangan, belum banyak aparat penegak hukum lain yang mempunyai keterampilan dan pengetahuan dalam menangani kasus-kasus lingkungan, sehingga seringkali terjadi ketidaksamaan persepsi mengenai kriteria dan substansi pencemaran/kerusakan antara Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang dengan aparat penegak hukum lainnya. Hal ini menjadi penghambat dalam penegakan hukum lingkungan di Kota Semarang.

5. Kurangnya kesadaran para pelaku usaha dalam hal ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selama ini para pelaku usaha/kegiatan kebanyakan hanya berorientasi pada keuntungan perusahaan saja (*profit oriented*), tanpa memperhatikan kualitas lingkungan di sekitar perusahaan mereka. Dengan demikian, anggaran yang digunakan untuk mengelola lingkungan hidup dalam perusahaan tersebut (*internal cost*) menjadi terabaikan atau ditekan seminimal mungkin, meskipun para pelaku usaha/kegiatan tahu mengenai aturan dalam peraturan perundang-undangan lingkungan hidup, akibatnya beban pengelolaan lingkungan harus ditanggung oleh masyarakat yang terkena dampak.

6. Kurangnya partisipasi atau kesadaran masyarakat untuk terlibat dalam penanganan masalah-masalah lingkungan hidup, terutama dalam penegakan hukum.

Masyarakat yang terkena dampak negatif biasanya enggan melaporkan terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan kepada pihak yang berwajib dikarenakan enggan dengan birokrasi yang berbelit-belit menurut mereka dan juga ketidaktahuan tentang prosedur dan mekanisme pelaporan.

C. Simpulan dan Saran

Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang telah melakukan penegakan hukum sesuai yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009. Penegakan hukum yang dinilai berhasil dilakukan di Kota Semarang adalah penegakan hukum lingkungan secara administrasi. Namun, dalam melakukan tugasnya, Badan Lingkungan Hidup mengalami beberapa kendala, antara lain: (1) kurangnya SDM aparat penegak hukum lingkungan, (2) sarana prasarana, (3) jumlah anggaran untuk penegakan hukum terbatas, (4) pengetahuan yang minim tentang penegakan hukum lingkungan dari penegak hukum, dan (5) tingkat kesadaran yang rendah dari masyarakat. Oleh karena itu, sebaiknya Pemerintah Kota Semarang banyak melakukan sosialisasi kepada pelaku usaha mengenai pengelolaan lingkungan hidup dan sosialisasi kepada masyarakat, baik itu terkait dengan arti pentingnya perlindungan lingkungan hidup, selain itu juga memberikan SDM, sarana-prasarana serta keterampilan kepada aparat penegak hukum mengenai hukum lingkungan.

D. Daftar Pustaka

- Amiq, Bachrul, 2013, *Penerapan Sanksi Administrasi dalam Hukum Lingkungan*, Yogyakarta: Laksbang Mediatama
- Agustino, Leo, 2011, *Sisi Gelap Otonomi Daerah (Sisi Gelap Desentralisasi di Indonesia Berbanding Era Sentralisasi)*, Bandung: Widya Padjadjaran.
- Hamzah, Andi, 2005, *Penegakan Hukum Lingkungan*, Jakarta: Sinar Grafika.

- Hidayat, Arief dan FX Adjie Samekto, 2007, *Penegakan Hukum Lingkungan di Era Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Badan Penerbit Universitas Diponegoro.
- Fajar, Mukti dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Machmud, Syahrul, 2011, *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia (Penegakan Hukum Administrasi, Hukum Perdata dan Hukum Pidana Menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2009)*, Bandung: Graha Ilmu
- Nas Kamaluddin, Jayadi, 2012, *Tugas dan Wewenang Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Sumatera Utara Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Bidang Usaha Perikanan*, Skripsi Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang.
- Rahmadi, Takdir, 2011, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada.
- .Yasminningrum, 2011, *Hukum Lingkungan*, Semarang: Fakultas Hukum Univ. 17 Agustus 1945.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.
- Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1990 Tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan.
- Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pengendalian Lingkungan Hidup.