

# The Corporate Responsibility of the Cleanliness Department For Waste Management

Jennifer, Jennifer

Universitas Surabaya, Surabaya, Indonesia, jennifer@staff.ubaya.ac.id

Halaman | 121

## Abstract

*Garbage is one of the environmental problems that become global problems that have not had a way out. In Indonesia alone, waste management that carried out by the Department of Sanitation has not been successfully implemented waste management in accordance with quality standards that have been set in the legislation. The waste management causes environmental pollution and hazards to public health. This is the importance of waste management and the regulation that regulate it. The Sanitation Department as the public sector who carry out the tasks assigned by the Regional Government in accordance with the Law No.18 of 2008. In this corporate accountability, accountability is divided into accountability of attendance, accountability of the board, or corporation and Board accountability. In corporate liabilities in public places such as the Sanitation Department, the State acts as a legal entity. The responsible board is determined by determining who directs the mind and has the authority to implement or prevent the follow-up imposed by the law.*

**Keywords:** Waste management; Corporate Liabilities; Cleanliness.

## Abstrak

*Sampah merupakan salah satu masalah lingkungan yang menjadi masalah global yang belum ada jalan keluarnya. Di Indonesia sendiri, pengelolaan sampah yang dilakukan oleh Dinas Kebersihan belum berhasil menerapkan pengelolaan sampah sesuai dengan baku mutu yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Pengelolaan limbah menyebabkan pencemaran lingkungan dan bahaya bagi kesehatan masyarakat. Inilah pentingnya pengelolaan sampah dan regulasi yang mengaturnya. Dinas Kebersihan sebagai sektor publik yang melaksanakan tugas yang diberikan oleh Pemerintah Daerah sesuai dengan UU No.18 Tahun 2008. Dalam pertanggungjawaban korporasi ini, pertanggungjawaban terbagi atas pertanggungjawaban kehadiran, pertanggungjawaban pengurus, atau pertanggungjawaban korporasi dan Pengurus. akuntabilitas. Dalam kewajiban korporasi di tempat umum seperti Dinas Kebersihan, Negara bertindak sebagai badan hukum. Dewan yang bertanggung jawab ditentukan dengan menentukan siapa yang mengarahkan pikiran dan memiliki kewenangan untuk melaksanakan atau mencegah tindak lanjut yang dikenakan oleh undang-undang.*

**Kata kunci :** Pengelolaan sampah; Tanggung jawab korporasi; Kebersihan.

## 1. Pendahuluan

“Pertambahan penduduk dan perubahan pola konsumsi masyarakat menimbulkan bertambahnya volume, jenis, dan karakteristik sampah yang semakin beragam. Pengelolaan sampah yang telah ada saat ini juga masih belum sesuai dengan metode dan teknik pengelolaan sampah yang berwawasan lingkungan sehingga menimbulkan dampak negatif terhadap kesehatan masyarakat dan lingkungan. Sampah juga telah menjadi masalah nasional sehingga pengelolannya perlu dilakukan secara komprehensif dan terpadu dari hulu ke hilir agar dapat memberikan manfaat secara ekonomi, sehat bagi masyarakat dan aman bagi lingkungan, serta dapat mengubah perilaku masyarakat.”

Beberapa kalimat di atas merupakan isi pertimbangan yang terdapat dalam Undang-Undang No, 18 tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah, dimana dapat dilihat bahwa dalam Undang-Undang tersebut secara jelas dapat dilihat bahwa secara nyata sampah merupakan

masalah yang cukup besar namun masih sedikit pihak yang sadar bahwa pengaruh sampah dan pengelolaan sampah yang tidak tepat dan tidak berwawasan lingkungan dapat memberikan efek negatif bahkan secara nasional.

Pasal 1 Undang-Undang No. 32 tahun 2009 tentang Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup memberi penjelasan bahwa pencemaran lingkungan adalah masuk atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga melampaui baku mutu lingkungan hidup yang telah ditetapkan. Dari pengertian di atas, dapat dilihat bahwa kegiatan manusia yang dapat menyebabkan terjadinya pencemaran, baik secara perorangan maupun secara korporasi.

Proses akhir dari rangkaian penanganan sampah biasa dijumpai di Indonesia adalah dilaksanakan di Tempat Pembuangan Akhir Sampah. Pada umumnya proses penanganan akhir sampah yang dilaksanakan di TPAS, sebagian besar dilaksanakan dengan open dumping, yang mengakibatkan permasalahan lingkungan, seperti pencemaran udara akibat gas, bau, dan debu. Ketiadaan tanah penutup akan menyebabkan polusi udara tidak teredam. Produksi gas yang timbul dari degradasi materi sampah akan menyebabkan bau yang tidak sedap dan juga ditambah dengan debu yang berterbangan.

Tercemarnya udara disekitar TPAS menyebabkan kesehatan lingkungan terganggu, termasuk kualitas udara dalam rumah yang berada disekitar TPAS terutama meningkatnya penyakit Infeksi Saluran Pernafasan Akut (ISPA). Data dari Puskesmas Pancur Batu menyatakan bahwa penyakit ISPA dengan jumlah kasus sebanyak 15.093 berada di urutan pertama dari sepuluh penyakit terbanyak selama tahun 2009.

Berdasarkan survei awal yang dilakukan di tempat pembuangan akhir sampah Namo Bintang Kecamatan Pancur Batu diketahui bahwa TPA Namo Bintang berada dekat dengan perumahan penduduk. Lokasi TPA Namo Bintang yang berada disekitar perumahan penduduk sangat berpeluang menimbulkan berbagai permasalahan lingkungan, diantaranya pencemaran udara di luar dan di dalam rumah. Hal ini kemungkinan bisa terjadi akibat pengolahan sampah di TPA Namo Bintang yang menggunakan sistem open dumping (penumpukan).

Kriteria pencemaran di seluruh dunia sangat bervariasi karena belum ada suatu ketentuan umum mengenai batasan pencemaran yang global. Di peraturan perundang-undangan Indonesia dikenal baku mutu lingkungan hidup yang mengatur batasan pencemaran yang dianggap berbahaya bagi lingkungan dan masyarakat.

Seperti dapat dilihat dari penelitian di atas, bahwa baku mutu pencemaran yang terdapat di TPA Namo Bintang telah melampaui baku mutu yang ditetapkan. Kejadian tersebut bukan hanya dialami di TPA Namo Bintang, namun pada kenyataannya, banyak TPA yang dikelola oleh pemerintah daerah tidak terurus dan justru menyebabkan pencemaran lingkungan.

Di dalam pasal 98 dan 99 di Undang-Undang N0. 32 tahun 2009 tentang Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup menyatakan setiap orang yang melampaui baku mutu sebagaimana telah diatur akan dikenai pidana baik secara sengaja maupun alpa. Kemudian di dalam pasal 116 dalam Undang-Undang yang sama mengatur adanya tanggung jawab korporasi dalam tindak pidana yang diatur dalam Undang-Undang tersebut.

Dinas Kebersihan merupakan salah satu bagian dari pemerintahan kota yang diberikan tugas dalam menangani masalah kebersihan kota, yang salah satunya adalah pengelolaan sampah. Berdasarkan Perda Kota Medan No. 10 tahun 2012 pasal 6 ayat 3, Pengelolaan sampah

yang dilakukan oleh dinas kebersihan merupakan salah satu bentuk jasa yang diberikan oleh pemerintahan daerah. Pemerintah daerah Kota Medan mewajibkan setiap orang atau badan yang menikmati pelayanan kebersihan daerah wajib membayar uang retribusi pelayanan kebersihan.

Dinas Kebersihan yang dipimpin oleh seorang kepala dinas, memiliki struktur dan pengaturan yang kemudian dipertanggungjawabkan kepada pemerintahan kota/kabupaten. Maka dinas kebersihan dapat dikategorikan sebagai salah satu bentuk badan hukum publik memiliki tanggung jawab atas perbuatan yang sesuai dengan tugas dan wewenangnya.

Hukum lingkungan mendukung tanggung jawab korporasi pada badan hukum karena pencemaran yang dilakukan oleh badan hukum memiliki skala yang lebih besar dibandingkan orang per orang. Penegakan hukum atas tanggung jawab korporasi saat terjadinya pencemaran yang dilakukan oleh badan hukum privat seperti perusahaan perusahaan telah berjalan baik di negara Indonesia maupun internasional, namun tanggung jawab korporasi saat badan hukum publik yang melakukan pelanggaran belum dikaji secara luas baik secara teoritis maupun praktis.

Bertitik tolak dari latar belakang di atas, maka dapat diidentifikasi permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana pertanggungjawaban korporasi dinas kebersihan terhadap pengelolaan sampah yang tidak memperhatikan norma, standar, prosedur atau kriteria yang dapat mengakibatkan pencemaran lingkungan dan/atau perusakan lingkungan?
2. Bagaimana pertanggungjawaban pengurus korporasi dinas kebersihan terhadap pengelolaan sampah yang tidak memperhatikan norma, standar, prosedur atau kriteria yang dapat mengakibatkan pencemaran lingkungan dan/atau perusakan lingkungan?

## 2. Pembahasan

Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang deliberatif. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum. Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwibawa, sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis yang dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati.

Menurut Gustav Radbruch, hukum harus mengandung 3 (tiga) nilai identitas, yaitu sebagai berikut :

- a. Asas kepastian hukum (*rechtmatigheid*). Asas ini meninjau dari sudut yuridis.
- b. Asas keadilan hukum (*gerechtigheit*). Asas ini meninjau dari sudut filosofis, dimana keadilan adalah kesamaan hak untuk semua orang di depan pengadilan

c. Asas kemanfaatan hukum (zwechmatigheid atau doelmatigheid atau utility). Tujuan hukum yang mendekati realistik adalah kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Kaum Positivisme lebih menekankan pada kepastian hukum, sedangkan Kaum Fungsionalis mengutamakan kemanfaatan hukum, dan sekiranya dapat dikemukakan bahwa “*summum ius, summa injuria, summa lex, summa crux*” yang artinya adalah hukum yang keras dapat melukai, kecuali keadilan yang dapat menolongnya, dengan demikian kendatipun keadilan bukan merupakan tujuan hukum satu-satunya akan tetapi tujuan hukum yang paling substantif adalah keadilan.

Hukum Romawi berlaku prinsip hukum: “*Sic Utere Tuo Ut Alienum Non Laeda*” yaitu suatu prinsip hukum yang mengatur tentang kewajiban penggunaan hak milik yang tidak merugikan orang lain. Dari prinsip hukum di atas dapat digunakan dalam pertanggungjawaban pemerintah apabila terdapat tindakan yang melanggar peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh badan milik pemerintah.

Tanggung jawab negara dapat dikaitkan dengan tugas-tugas dan fungsi semua aparatur negara dalam menyelenggarakan pemerintahan yang baik (good governance). Organization for Economic Co-Operation and Development dalam kaitan pengelolaan sumber daya yang berkelanjutan dalam terminologi hukum, politik, ekonomi, dan budaya, mendefinisikan Good governance sebagai penggunaan kekuatan politik dan fungsi kontrol atas masyarakat dalam kaitannya dengan pengelolaan sumber daya bagi pembangunan ekonomi dan sosial.

Berdasarkan deskripsi di atas dapat disimpulkan bahwa negara dapat diposisikan sebagai subjek dalam pertanggungjawaban terhadap peristiwa-peristiwa lingkungan hidup. Badan hukum publik memiliki kewajiban yang sama dalam menaati peraturan yang berlaku sama dengan badan hukum private. Kepastian hukum menjamin adanya penegakan hukum yang setara baik untuk badan hukum private yang dikelola swasta maupun badan hukum publik yang dikelola oleh pemerintahan.

### **2.1 Teori Pertanggungjawaban Korporasi**

Pengakuan terhadap korporasi sebagai subyek hukum pidana, sudah mendunia. Hal ini dapat dibuktikan antara lain dengan diselenggarakannya konferensi Internasional ke-14 mengenai Criminal Liability of Corporation di Atena dari tanggal 31 Juli hingga 6 Agustus tahun 1994. Hasilnya, negara-negara yang semula tidak mengatur korporasi sebagai subyek hukum pidana dan yang dapat dimintai pertanggungjawaban pidana, kemudian mengaturnya.

Kedudukan sebagai pembuat dan sifat pertanggungjawaban pidana korporasi, terdapat model pertanggungjawaban korporasi, sebagai berikut:

1. Pengurus korporasi sebagai pembuat dan penguruslah yang bertanggung jawab.
2. Korporasi sebagai pembuat dan pengurus bertanggung jawab; dan
3. Korporasi sebagai pembuat dan juga sebagai yang bertanggung jawab.

Hukum lingkungan merupakan salah satu bagian hukum yang mendukung pengakuan terhadap korporasi sebagai subjek hukum. Badan pemerintahan sebagai salah satu bentuk korporasi yakni korporasi publik pun tidak luput apabila badan tersebut melanggar peraturan

perundang-undangan yang berlaku. Sesuai dengan tugas dan kewenangannya dalam pengelolaan sampah, maka Dinas Kebersihan memiliki tanggung jawab secara korporasi atas pelanggaran yang dilakukan dalam kegiatan pengelolaan sampah.

Pencemaran yang terjadi sesuai dengan latar belakang yang telah dijelaskan di atas, maka badan yang bertanggung jawab untuk mengelola sampah seharusnya memiliki pengelola sampah yang memiliki tanggung jawab jika sampah yang telah dikumpulkan menyebabkan pencemaran dan menyebabkan kerusakan kesehatan pada masyarakat sekitar. Pertanggungjawaban Dinas Kebersihan sebagai badan hukum public yang mendapat tanggung jawab dari pemerintahan daerah ini termasuk dalam pertanggungjawaban korporasi.

Dengan perkembangan yang terjadi dalam korporasi sebagai subjek hukum, korporasi kemudian dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

1. Korporasi publik, yaitu sebuah korporasi yang didirikan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan untuk memenuhi tugas-tugas administratif di bidang urusan publik. Contohnya di Indonesia seperti pemerintahan kota atau daerah
2. Korporasi privat, yaitu sebuah korporasi yang didirikan untuk kepentingan privat, yang dapat bergerak di bidang keuangan, industri, dan perdagangan. Korporasi privat ini sahamnya dapat dijual kepada masyarakat, maka ditambah dengan istilah publik.
3. Korporasi publik quasi, yaitu yang lebih dikenal dengan korporasi yang melayani kepentingan umum, kalau di Indonesia seperti PT. Kereta Api Indonesia, Perusahaan Listrik Negara, Pertamina, dan Perusahaan Air Minum.

Berdasarkan keterangan di atas, dapat dilihat bahwa pertanggungjawaban korporasi tidak hanya terpaku pada korporasi privat. Namun mengenai pertanggungjawaban dari aparat/organ negara tidaklah bersifat serta merta, artinya terhadap perbuatan melanggar hukum yang dilakukan menurut ketentuan perundang-undangan yang telah ditetapkan bukanlah menjadi kewajiban organ negara bersangkutan. Tindakan aparat pemerintah yang menurut hukum meskipun telah menimbulkan kerugian atau pelanggaran terhadap hak-hak rakyat bukan menjadi kewajiban aparat bersangkutan yang mempertanggungjawabkan. Pertanggungjawaban akan muncul bilamana tindakan pemerintah yang diduga atau telah menimbulkan kerugian dan pelanggaran terhadap hak-hak rakyat dilakukannya dengan melanggar hukum atau tidak sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang telah ditetapkan terkait dengan pelaksanaan tugas negara bersangkutan.

Adanya kewajiban pertanggungjawaban pemerintah atau organ negara ini secara contrario merupakan wujud perlindungan hukum dari negara melalui aparatnya terhadap warga negara atau rakyatnya. Dengan kata lain, pendapat Hans Kelsen secara tersirat pada hakikatnya mengakui keberadaan dari konsep negara hukum, yang menurut Sri Soemantri Martosoewignjo memiliki ciri-ciri sebagai berikut : “bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan;

- a. adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara);
- b. adanya pembagian kekuasaan dalam negara;

c. adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (rechtsterlijke controle)

## 2.2. Pertanggungjawaban Korporasi Dinas Kebersihan Terhadap Pengelolaan Sampah

Berdasarkan pembagian Hukum Publik dan Hukum Privat, negara dikualifikasikan dapat melakukan hubungan hukum publik dan hukum privat. Menurut tata hukum tradisional, negara semata-mata sebagai badan hukum publik yang diatur oleh hukum publik. Perkembangannya dalam tata hukum modern, negara disamping sebagai badan hukum publik juga dapat berkedudukan sebagai badan hukum perdata yang tunduk pada Hukum Perdata. Negara dinyatakan memiliki hak-hak kebendaan (*jus in rem*) dan hak-hak perorangan (*jus in personam*), sehingga perselisihan yang terjadi berkenaan dengan pelaksanaan hak-hak itu dengan warga negara akan diselesaikan menurut Hukum Acara Perdata.

Pertanggungjawaban aparat pemerintah atas dugaan atau adanya pelanggaran hak-hak asasi manusia. Adanya pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia merupakan wujud implementasi dari prinsip perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindakan pemerintah. Terdapat beberapa sarana yang dapat ditempuh rakyat didalam memperjuangkan hak asasinya, baik melalui jalur yuridis maupun non yuridis. Jalur yuridis antara lain dilakukan melalui pengajuan gugatan ke Peradilan Hak Asasi Manusia yang saat ini telah dibentuk oleh Pemerintah Indonesia dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang No 1 Tahun 1999 tertanggal 8 Oktober 1999. Jalur non yuridis yang dapat ditempuh, antara lain melalui pengaduan kepada Komisi Nasional Hak-Hak Asasi Manusia yang telah dibentuk di Indonesia melalui Keputusan Presiden No. 50 Tahun 1993, pemberitaan melalui media massa sebagai sarana penekan (*pressure*) kepada Pemerintah, maupun pengaduan kepada lembaga-lembaga internasional yang mempunyai akses menekan kepada Pemerintah Indonesia untuk melindungi hak asasi manusia, seperti IMF, Bank Dunia, PBB dan lain sebagainya.

Namun demikian, pelanggaran kewajiban oleh organ Negara, yakni delik yang ditimbulkan oleh fakta bahwa suatu organ negara tidak menjalankan fungsinya sesuai dengan cara yang ditetapkan oleh tatanan hukum, tidak dapat dituduhkan kepada Negara. Negara tidak bisa berbuat salah menurut hukum nasional, dan hanya bisa dianggap berbuat salah dalam hukum internasional. Menurut pengertian hukum nasional, Negara tidak dapat dikenakan delik, namun Negara dapat diwajibkan untuk membatalkan tindakan ilegal yang dilakukan oleh seorang individu, yang sebagai organ Negara, telah diwajibkan untuk memenuhi kewajiban Negara tetapi tidak memenuhinya, untuk menghukum individu tersebut, dan mengantikan kerugian yang disebabkan secara melawan hukum dari harta kekayaan Negara. Kewajiban Negara untuk memperbaiki perbuatan yang dilakukan oleh organ Negara atau individu dalam kapasitasnya sebagai organ Negara.

Hak dari perseorangan yang berkaitan dengan kewajiban Negara dan hak tersebut dilanggar oleh suatu tindakan melawan hukum dari organ Negara, maka kerugian tersebut harus ditutupi oleh Negara. Perlindungan hak ini bukan hanya terbatas pada hukum privat yang melindungi hak per orangan, tapi juga hukum publik yang melindungi kepentingan umum.

Dinas Kebersihan mengemban tanggung jawab sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 18 tahun 2008 mengenai Pengelolaan Sampah. Dimana Undang-undang memberikan tugas dan tanggung jawab kepada pemerintah pusat dan daerah, kemudian di dalam perda masing-masing daerah memberikan kewenangan tersebut kepada Dinas Kebersihan, contohnya dalam Peraturan Walikota Kota Medan No. 14 tahun 2015 tentang Wewenang Pemungutan Retribusi dan Pelayanan Kebersihan di Kota Medan. Di dalam pengelolaan sampah ini sendiri cukup berbeda dibandingkan dengan aktivitas lain yang dilakukan oleh pemerintah daerah, salah satunya adalah adanya kutipan retribusi yang salah satunya diatur dalam Perda kota Medan No 10 tahun 2012 tentang Retribusi Pelayanan Kebersihan.

Menurut doktrin tanggung jawab pengganti (*vicarious liability*), seseorang dimungkinkan untuk harus bertanggung jawab terhadap perbuatan orang lain. Jika doktrin ini diterapkan pada korporasi, maka korporasi dimungkinkan harus bertanggung jawab atas perbuatan-perbuatan yang dilakukan oleh para pegawainya, kuasanya atau mandatarisnya, atau siapa saja yang bertanggung jawab kepada korporasi tersebut. Singkatnya, apapun yang dilakukan seorang manager ataupun majikan melalui agennya, hal ini sama dengan dia melakukannya sendiri. Atau dengan kata lain, hukum memandang bahwa tindakan agen ataupun karyawan merupakan tindakan yang dilakukan oleh kepala atau majikan, dan bahwa pengetahuan agen atau karyawan merupakan pengetahuan dari kepala atau majikan. Hal inilah yang mendasari bahwa perusahaan induk dapat dikenakan pertanggungjawaban pidana atas tindak pidana lingkungan hidup yang dilakukan oleh perusahaan anaknya.

Pasal 116 ayat (2) UUPPLH di dalamnya terdapat “doktrin *vicarious liability*”. Berdasarkan doktrin *vicarious liability* ini, pelaku usaha dapat dituntut bertanggungjawab atas perbuatannya, termasuk perbuatan orang lain tetapi masih di dalam lingkungan aktivitas usahanya atau akibat yang bersumber dari aktivitasnya yang dapat merugikan orang lain. Menurut Pasal 116 ayat (2) UUPPLH, pihak perusahaan yang memberi perintah atau yang bertindak sebagai pemimpin, memiliki kapasitas pertanggungjawaban untuk dipidana. Apabila dikaitkan dengan perusahaan grup, maka berdasarkan doktrin *vicarious liability*, pimpinan perusahaan grup (perusahaan induk) atau siapa saja yang memberi tugas atau perintah bertanggungjawab atas perbuatan yang dilakukan oleh bawahan atau karyawannya, termasuk perusahaan anaknya. Tanggung jawab ini diperluas hingga mencakup perbuatan-perbuatan yang dilakukan oleh orang-orang berdasarkan hubungan kerja maupun hubungan lain. Dengan demikian, siapa saja yang bekerja dan dalam hubungan apa saja pekerjaan itu dilakukan, selama hal tersebut dilakukan dalam hubungannya dengan perusahaan grup, menjadi tanggung jawab perusahaan induk. Dalam hal ini, dikaitkan dengan Negara dan organ-organ Negara dalam pertanggungjawaban Negara atas perbuatan yang dilakukan oleh organ Negara.

Korporasi sebagai suatu subyek hukum yang semu, pertanggungjawabannya dapat berasal dari perundang-undangan atau ketentuan umum lainnya, dari tindakan atau kelalaian para direktur, pekerja atau agennya. Meski demikian, tidak dapat dikatakan bahwa pertanggungjawaban seorang direktur atau agen itu sepenuhnya dapat langsung dilimpahkan

pada korporasinya, karena secara umum harus ditemukan terlebih dahulu pelanggaran dari peraturan tertentu oleh korporasi barulah dipertanyakan siapa yang melakukan kesalahan atau kelalaian tersebut untuk dimintakan pertanggungjawaban. Begitu pula halnya dengan pertanggungjawaban pidana terhadap perusahaan induk.

Jika dibandingkan dengan perbandingan di atas, maka pemerintah daerah juga turut bertanggungjawab atas semua akibat dari perbuatan yang dilakukan oleh Dinas dalam hal ini Dinas Kebersihan. Pertanggungjawaban korporasi pemerintah daerah maupun Dinas Kebersihan terhadap pencemaran yang terjadi pada proses pengelolaan sampah, contohnya di TPA Namo Bintang dapat dianggap sebagai tindak pidana dalam lingkungan hidup jika terbukti unsur kesalahannya.

Tindakan pengelolaan sampah yang dilakukan dengan tidak sesuai perintah Undang-undang sehingga menyebabkan pencemaran yang melampaui baku mutu yang telah ditetapkan dapat ditinjau dari kesengajaan sebagai pengetahuan dan/atau kesengajaan sebagai kemungkinan. Seperti yang telah dijelaskan pada bagian sebelumnya, suatu perbuatan bisa dianggap sebagai suatu kesengajaan apabila pelaku telah mengetahui akibat perbuatannya tersebut bisa menyebabkan kemungkinan terjadinya pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang.

Dinas Kebersihan sebagai badan yang diberikan tugas pengelolaan sampah telah diberikan prosedur dan ketentuan mengenai cara pengelolaan sampah. Di dalam pasal 4 Undang-undang No. 18 tahun 2008 tidak mengatur mengenai keterangan baku mutu, namun menyebutkan pengelolaan sampah bertujuan untuk meningkatkan kesehatan masyarakat dan kualitas lingkungan serta menjadikan sampah sebagai sumber daya.

Jika dianalisis melalui Undang-undang yang terkait, dapat dimulai dengan adanya tanggung jawab yang diberikan oleh Undang-undang No. 18 tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah kepada pemerintah pusat dan daerah. Dalam pasal 5 Undang-undang tersebut disebutkan bahwa Pemerintah dan pemerintahan daerah bertugas menjamin terselenggaranya pengelolaan sampah yang baik dan berwawasan lingkungan sesuai dengan tujuan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini. Kemudian di dalam pasal 40 diatur bahwa Pengelola sampah yang secara melawan hukum dan dengan sengaja melakukan kegiatan pengelolaan sampah dengan tidak memperhatikan norma, standar, prosedur, atau kriteria yang dapat mengakibatkan gangguan kesehatan masyarakat, gangguan keamanan, pencemaran lingkungan, dan/atau perusakan lingkungan diancam dengan pidana.

### **2.3. Pertanggungjawaban Pengurus Korporasi Dinas Kebersihan Terhadap Pengelolaan Sampah**

Di dalam pasal 1 ayat 14 Undang-undang No. 32 tahun 2009 dijelaskan bahwa pencemaran lingkungan hidup adalah masuk atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga melampaui baku mutu lingkungan hidup yang telah ditetapkan. Kemudian dalam ayat 13 dijelaskan juga bahwa baku mutu lingkungan hidup adalah ukuran batas atau kadar makhluk hidup, zat, energi, atau komponen yang ada atau harus ada dan/atau unsur pencemar yang



ditenggang keberadaannya dalam suatu sumber daya tertentu sebagai unsur lingkungan hidup.

Maka dapat disimpulkan bahwa pemerintah daerah yang diberikan tugas dari Undang-undang untuk mengelola sampah dan ketika terjadi pencemaran di tempat pengelolaan sampah yang dikelola oleh Dinas Kebersihan yang diberikan mandat dari pemerintah daerah, maka jika ditinjau dari pasal 40, saat unsur pencemaran lingkungan telah dipenuhi maka kemudian yang perlu ditentukan apakah unsur melawan hukum dan dengan kesengajaan terdapat dalam pengelolaan sampah yang dibebankan kepada Dinas Kebersihan.

Kesengajaan dalam melakukan suatu tindakan seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, bukan hanya pada adanya kemauan terhadap terjadinya sesuatu yang melanggar hukum yang berlaku, akan tetapi pengetahuan akan kemungkinan terjadinya suatu hasil tertentu saat melakukan suatu tindakan dimana hal tersebut telah ditetapkan dilarang oleh undang-undang maka tindakan tersebut juga disebut sebagai suatu kesengajaan.

Saat melakukan pengelolaan sampah, pemerintah daerah sebagai pengawas dan Dinas Kebersihan sebagai pelaksana kegiatan pengelolaan sampah seharusnya mengetahui bahwa apabila pengelolaan sampah dengan penimbunan sampah yang tidak dikelola dengan baik, kumpulan sampah yang tidak dipilah sesuai jenis akan saling bercampur dan membentuk zat-zat yang berbahaya bagi lingkungan di tempat pembuangan sampah baik yang sementara maupun akhir.

Perbandingan mengenai badan hukum publik dan privat jika dilihat dari sisi dana yang masuk, maka Dinas Kebersihan juga menerima pemasukan untuk melakukan aktivitas pengelolaan sampah dari masyarakat. Pengelolaan ini termasuk dalam bentuk jasa yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Di dalam Perda kota Medan No. 10 tahun 2012 pasal 1 ayat 10 mengartikan jasa adalah kegiatan Pemerintah Daerah namun Dinas Kebersihan masih belum diprivatisasi dimana badan tersebut memiliki pengelolaan keuangan tersendiri. Menurut Sutan Remi Sjahdeni, badan hukum public yang melakukan kegiatan dalam bidang hukum perdata dapat digugat perdata dalam menjalankan fungsinya selaku hukum perdata, tetapi juga dapat dituntut pidana dan dinyatakan sebagai terdakwa di muka pengadilan pidana.

Di dalam aktivitas badan hukum privat, kegiatan yang berhubungan dengan lingkungan diawasi oleh Badan Lingkungan Hidup (BLH), namun sampai saat ini belum ada kasus dimana BLH memperlakukan kegiatan yang berhubungan dengan lingkungan yang dilakukan oleh badan hukum publik. Akan tetapi jika ditinjau dari asas kepastian hukum, seharusnya pencemaran lingkungan baik dilakukan oleh siapa pun atau badan hukum apa pun harus dikenai sanksi sesuai dengan aturan yang berlaku. Jika adanya ketidakpastian hukum dimana badan pemerintah sendiri tidak memiliki kewajiban untuk menjaga kualitas lingkungan, maka akan sulit melihat kesadaran masyarakat dan badan hukum privat untuk dapat peduli terhadap lingkungan.

Kesalahan yang dilakukan oleh Dinas Kebersihan yang termasuk organ Negara, maka Negara sendiri juga dianggap bertanggungjawab atas kesalahan tersebut. Dalam hal ini, Negara tidak bisa dituduhkan melakukan delik, namun demikian Negara dapat diwajibkan untuk

memperbaiki kesalahan yang terjadi akibat tindakannya yang tidak memenuhi kewajiban. Dalam kedudukannya sebagai badan hukum public, perbuatan yang dilakukan untuk menjalankan perundang-undangan publik, tidak dapat dituntut melakukan tindak pidana karena menjalankan fungsinya sebagai badan hukum publik yang bertindak demi kepentingan umum.

Pelanggaran kewajiban ini pun menimbulkan sanksi terhadap individu sebagai organ Negara yang seharusnya memenuhi kewajiban Negara tersebut, namun sanksi tersebut tidak dapat ditujukan kepada Negara. Kewajiban Negara untuk memperbaiki tindakan salah dari individu yang, bertindak sebagai organnya, diwajibkan untuk memenuhi kewajibannya, lazim disebut sebagai tanggung jawab Negara atas tindakan salah yang dilakukan oleh organnya, atau oleh individu dalam melaksanakan kapasitasnya sebagai organ Negara, atau oleh individu yang melaksanakan tugasnya sebagai pegawai negeri.

Jika ditinjau dari analisis di atas maka Negara tetap memiliki tanggung jawab atas kesalahan yang dilakukan oleh organnya, dalam hal ini Dinas Kebersihan dan para pengurusnya dalam hal memperbaiki kesalahan yang terjadi dan merugikan masyarakat.

Negara walaupun tidak bisa dijatuhkan delik atas perbuatan tersebut, namun masih memiliki kewajiban untuk melindungi masyarakat dari kerugian dalam hal ini terhadap pencemaran lingkungan dalam pengelolaan sampah yang dilakukan oleh Dinas Kebersihan.

Selain kesalahan normatif, dasar teoritis untuk menyatakan bahwa korporasi bersalah atas pelanggaran berat HAM adalah dengan menggunakan konsep kesalahan kolektif (collective knowledge). Peter Cartwright menyatakan:

As a corporation is a collection of individuals with different responsibilities, there may be some attractions to the idea of collecting together the knowledge of those individuals and holding to be the knowledge of the corporation. Where corporatin commits an offence, it will often result from a number of faults in different areas.

Jadi, melalui alur berpikir tersebut, pandangan kesalahan kolektif ditinjau dari ajaran kesalahan dalam hukum pidana merupakan salah satu upaya memperjelas pembebanan tanggung jawab pidana kepada korporasi. Konsep kesalahan kolektif ini digunakan terutama untuk menentukan adanya kesalahan pada diri korporasi dengan struktur organisasi yang rumit dan kompleks, di mana kesalahan pengurus korporasi tidak berada pada diri satu orang saja, melainkan dalam sejumlah orang. Dengan kesalahan kolektif ini, semua perbuatan berupa genosida atau kejahatan terhadap kemanusiaan dan semua unsur mental dari beberapa orang yang terkait secara relevan dalam lingkungan perusahaan dianggap seakan-akan dilakukan oleh satu orang saja. Dengan demikian, penentuan adanya kesalahan pada diri korporasi yang terbukti melakukan pelanggaran berat HAM mengubah paradigma tentang penentuan kesalahan dalam hukum pidana dari kesalahan individu menuju kepada kesalahan kolektif.

Susunan Organisasi (Unit Pelaksanaan Teknis) UPT Pelayanan Kebersihan dan UPT Bank Sampah masing-masing terdiri dari :

- a. Kepala Unit Pelaksana Teknis; yang memiliki tugas sebagai berikut:
  1. penyiapan rencana, program, dan kegiatan UPT;

2. penyusunan bahan petunjuk teknis lingkup pelaksanaan Pelayanan Kebersihan di wilayah kerja UPT;
3. penyiapan bahan dan pelaksanaan pelayanan kebersihan mulai dari penyapuan, pewadahan, pengumpulan, pemilahan, penyisiran, pengangkutan dan pembuangan akhir sesuai lingkup tugasnya;
4. penyiapan bahan dan membantu pelaksanaan pemungutan retribusi pelayanan kebersihan sesuai lingkup tugasnya;
5. membagi tugas, mengarahkan, menilai dan mengawasi bawahan sesuai ketentuan yang berlaku;
6. penyiapan bahan monitoring, evaluasi, dan pelaporan pelaksanaan tugas;
7. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Dinas sesuai dengan tugas dan fungsinya.

b. Kepala Sub Bagian Tata Usaha;

Kepala Sub Bagian Tata Usaha UPT Pelayanan Kebersihan dan Sub Bagian Tata Usaha UPT Bank Sampah mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas UPT Dinas di bidang ketatausahaan yang meliputi penyusunan program dan pelaporan, pengelolaan administrasi kepegawaian, keuangan, perlengkapan, dan urusan umum lainnya.

c. Kelompok Jabatan Fungsional

d. Kelompok Jabatan Fungsional mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Unit Pelaksana Teknis sesuai dengan keahlian dan kebutuhan.

e. Petugas Operasional.

f. Petugas Operasional pada UPT Pelayanan Kebersihan terdiri dari Pegawai Negeri Sipil dan Non Pegawai Negeri Sipil.

Kemudian di dalam pasal 3 Undang-undang yang sama, diatur bahwa Unit Pelaksana Teknis dipimpin oleh seorang Kepala, yang dalam melaksanakan tugas berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Kepala Dinas dan Ketentuan tentang teknis operasional dan administratif UPT selanjutnya diatur dengan Keputusan Kepala Dinas.

Dari pemaparan Perda di atas dapat dilihat bahwa Dinas Kebersihan yang dipimpin oleh Kepala Dinas memiliki struktur dan tugas pada masing-masing jabatan yang ada. Melalui jabatan dan kewajiban yang terdapat dalam melaksanakan tugas jabatan tersebut maka pengurus dapat dipertanggungjawabkan atas perbuatan dan keputusan yang diberikan ataupun dilakukan oleh pegawai di bawahnya.

Pertanggungjawaban pidana bagi pejabat korporasi yang berada dalam posisi penanggungjawab (pengurus korporasi) berdasarkan Responsible Corporate Officer Doctrine dan Strict Liability, ditegaskan bahwa pejabat badan hukum dapat bertanggung jawab atas tindak pidana korporasi, meskipun ia tidak mengetahui adanya tindak pidana tersebut, oleh karena karena posisinya memiliki kewajiban untuk mengambil tindakan untuk memastikan bahwa pelanggaran tersebut tidak akan terjadi. Pejabat korporasi dimintai pertanggungjawaban secara pribadi atas tindak pidana korporasi selama pejabat itu memiliki wewenang untuk mencegah terjadinya pelanggaran atau untuk memperbaiki keadaan. Pertanggungjawaban

pidana terhadap pejabat tersebut tidak perlu memperhatikan (dibuktikan lagi) adanya mens rea, sebab mens reatelah terbukti karena pejabat tersebut telah melanggar kewajibannya tersebut. Seseorang tidak dapat lepas dari tanggung jawab dengan alasan bahwa yang bersangkutan telah memberikan delegasi kepada orang lain dan tidak mengetahui apa yang dilakukan oleh bawahannya itu.

Maka dapat dilihat dalam susunan Organisasi Dinas Kebersihan, bahwa Kepala Dinas dan Kepala bagian yang berhubungan langsung dalam pelaksanaan dan pengawasan terhadap pengelolaan sampah bertanggung jawab atas hasil dan akibat dari pengelolaan sampah jika terbukti terjadi pencemaran lingkungan yang menyebabkan kerugian publik berupa penyakit dan gangguan di bidang lingkungan bagi masyarakat sekitar lokasi TPA.

### 3. Kesimpulan

Berdasarkan analisa dan pemaparan yang telah disampaikan pada bab-bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan bahwa:

1. Dinas Kebersihan merupakan organ Negara yang diberikan tanggung jawab oleh pemerintah daerah untuk melaksanakan tugas pengelolaan sampah. Mengenai pertanggungjawaban pada pencemaran yang terjadi dalam aktivitas pengelolaan sampah yang dilakukan oleh Dinas Kebersihan maka terbagi menjadi dua, yakni:

- Pertanggungjawaban Dinas Kebersihan sebagai organ Negara merupakan tanggung jawab Negara. Negara dalam hal ini tidak bisa dituduhkan delik dalam tatanan hukum nasional. Namun Negara dapat diwajibkan untuk memperbaiki kesalahan yang terjadi akibat tindakan organnya termasuk ganti kerugian terhadap pihak yang dirugikan akibat perbuatan tersebut.
- Pertanggungjawaban korporasi juga termasuk dalam pertanggungjawaban pengurus atau orang yang memimpin korporasi tersebut (*directing mind*) sesuai dengan teori *vicarious liability* dimana pemimpin juga bertanggung jawab atas perbuatan yang dilaksanakan oleh pegawai atau badan hukumnya.

2. Pertanggungjawaban korporasi secara khusus berbeda dengan pertanggungjawaban pidana pada umumnya yang wajib memiliki unsur kesalahan. Dalam pertanggungjawaban korporasi dikenal pertanggungjawaban tanpa adanya unsur kesalahan. Salah satu teori yang mendukung hal ini adalah teori *vicarious liability* dimana korporasi dan pengurus/pemimpin korporasi dapat dimintai pertanggungjawaban walaupun tidak melaksanakan suatu perbuatan pidana secara langsung. Dalam hal ini, pengurus Dinas Kebersihan bertanggungjawab terhadap pencemaran lingkungan yang terjadi akibat pelaksanaan pengelolaan sampah yang dilaksanakan oleh petugas dan pegawai Dinas Kebersihan.

Adapun saran yang dapat diberikan dalam penelitian ini adalah:

1. Pengelolaan Sampah yang merupakan masalah nasional bahkan masalah global seharusnya mendapat perhatian khusus dari pemerintah baik dalam pengelolaan maupun pelaksanaan yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku termasuk di antaranya UU No. 18 tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah dan UU No. 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Hal tersebut dikarenakan Dinas Kebersihan sebagai organ Negara yang seharusnya menjadi teladan bagi badan hukum swasta untuk menjaga lingkungan hidup agar terbentuk kesadaran masyarakat untuk menjaga lingkungan hidup.
2. Pengaturan mengenai badan hukum publik sebagai subjek dalam hukum pidana dalam hukum nasional masih belum banyak dibahas baik dalam peraturan perundang-undangan maupun para ahli hukum. Pertanggungjawaban korporasi bagi badan hukum publik maupun pengurusnya masih belum memiliki kepastian hukum dalam pelaksanaannya

sehingga seharusnya pihak pemerintah maupun para ahli hukum seharusnya melakukan penelitian lebih lanjut mengenai hal ini agar terbentuk kepastian hukum dalam pelaksanaan peraturan perundang-undangan. Salah satu contoh sesuai dengan tesis ini mengenai bagaimana pertanggungjawaban Dinas Kebersihan dan pengurusnya saat terbukti melakukan pengelolaan sampah yang menyebabkan pencemaran lingkungan.

## Daftar Referensi

- Ali, Mahrus, *Asas-asas Hukum Pidana Korporasi*, Jakarta, Rajawali Press, 2014.
- Anwar, Yesmil dan Adang, *Kriminologi*, Bandung, Refika Aditama, 2010.
- Cartwright, Peter, *Consumer Protection and Criminal Law, United Kingdom*, Cambridge University Press, 2004.
- Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Yogyakarta, Laksbang Pressindo, 2010.
- Dwika, "Keadilan dari Dimensi Sistem Hukum", <http://hukum.kompasiana.com>, diakses pada 25 Februari 2016
- Hadjon. Philipus M., *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya, PT. Bina Ilmu, 1987.
- Kelsen, Hans, *Teori Hukum Umum Tentang Hukum dan Negara*, Bandung, Nusa Media, 2010.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta, Kencana, 2008.
- Siahaan, N.H.T., *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*, Edisi Kedua, Jakarta, Erlangga, 2004.
- Sinaga, Shinta Dewi Putri, *Hubungan Antara Komponen Rumah dan Jarak Rumah Terhadap Kadar SO Dalam Rumah di Sekitar Tempat Pembuangan Akhir Sampah Namo Bintang Kecamatan Pancur Batu Kabupaten Deli Serdang*, Universitas Sumatera Utara, Sumatera Utara, 2012.
- Sjahdeni, Sutan Remi, *Pertanggungjawaban Pidana Korporasi*, Grafiti Press, Jakarta, 2006.
- Syahrin, Alvi, *Pertanggungjawaban Pidana Individu Karyawan Korporasi*, <http://alviprofdtr.blogspot.co.id/2013/02/pertanggungjawabanpidana-korporasi-oleh.html>, dirujuk pada tanggal 11 Juli 2016.
- Topan, Muhammad, *Kejahatan Korporasi di Bidang Lingkungan Hidup*, Bandung, Nusa Media, 2009.