

**PENGAJIAN HUKUM  
TENTANG PERLINDUNGAN KEPADA MASYARAKAT  
DALAM SENGKETA LINGKUNGAN HIDUP**

**Dibawah Pimpinan :  
Dr. Suparto Wijoyo**



**KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA  
REPUBLIK INDONESIA  
BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL  
J A K A R T A  
2013**

## KATA PENGANTAR

Dalam kesempatan yang baik ini, kami menghaturkan puji syukur ke hadirat Allah SWT, Tuhan Yang Maha Kuasa atas selesainya Laporan Akhir (*Final Report*) *Pengkajian Hukum Tentang Perlindungan Kepada Masyarakat Dalam Sengketa Lingkungan Hidup*. Hanya melalui karunia dan kasih-Nya, pengkajian ini dapat diselesaikan sebagaimana yang diharapkan. Laporan ini merupakan realisasi program pengembangan aspek hukum lingkungan oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Tahun 2013.

Laporan ini menyajikan berbagai pokok-pokok materi muatan *Pengkajian Hukum Tentang Perlindungan Kepada Masyarakat Dalam Sengketa Lingkungan Hidup* mengenai berbagai aspek yuridis penyelesaian sengketa lingkungan. Berbagai kendala normatif dan temuan empiris yang terus berkembang dalam diskusi ini jelas penting artinya bagi pengkajian ini dan akan menjadi masukan penting untuk melakukan pembenahan *Pengkajian Hukum Tentang Perlindungan Kepada Masyarakat Dalam Sengketa Lingkungan Hidup*. Laporan ini dipandang memiliki arti yang relevan pula dalam kaitannya dengan penguatan masyarakat dalam upaya melakukan penyelesaian sengketa lingkungan secara damai dengan kapasitas legal yang aman, khususnya berdasarkan *Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup* (UU PPLH).

Perlu ditekankan di sini bahwa *Pengkajian Hukum Tentang Perlindungan Kepada Masyarakat Dalam Sengketa Lingkungan Hidup* ini sebenarnya atas berkat kerjasama yang baik antara anggota Tim Pengkajian yang pembentukannya berdasarkan *Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: PHN-03-LT.02.01 Tahun 2013 tentang Pembentukan Tim-Tim Pengkajian Hukum Bidang Substansi Hukum Tahun Anggaran 2013, Personalia Pengkajian Hukum tentang Perlindungan Kepada Masyarakat Dalam Sengketa Lingkungan Hidup*.

Tim pengkajian menyadari sepenuhnya bahwa Laporan *Pengkajian Hukum Tentang Perlindungan Kepada Masyarakat Dalam Sengketa Lingkungan Hidup* ini tentunya belum sempurna dan dapat mengundang banyak tanggapan dari berbagai pihak. Kami selalu berharap dengan sepenuh hati bahwa akan ada tanggapan kritis terhadap *Pengkajian Hukum Tentang Perlindungan Kepada Masyarakat Dalam Sengketa Lingkungan Hidup* ini untuk menjadi bekal atau bahan penyempurnaan selanjutnya. Untuk itulah pada kesempatan ini kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan sumbangan tenaga, pikiran serta dukungan pendanaan, sehingga kegiatan pengkajian *Pengkajian Hukum Tentang Perlindungan Kepada Masyarakat Dalam Sengketa Lingkungan Hidup* ini dapat diselesaikan sesuai dengan rencana.

Jakarta, November 2013

**Ketua Tim**



**Dr. Suparto Wijoyo S.H., M.Hum**

bppkm

## DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR</b>	.....	i
<b>DAFTAR ISI</b>	.....	iii
<b>BAB I      PENDAHULUAN</b>	.....	1
A. Latar Belakang	.....	1
B. Perumusan Masalah	.....	7
C. Tujuan Pengkajian	.....	7
D. Kegunaan Pengkajian	.....	7
E. Metode Pengkajian	.....	8
F. Jadwal Pelaksanaan Pengkajian	.....	13
G. Personalia Tim Pengkajian	.....	14
<b>BAB II      KAJIAN PUSTAKA</b>	.....	16
A. Negara Kesejahteraan dan Perlindungan Hukum	.....	16
B. Perlindungan Hukum dan Deskripsi Sengketa Lingkungan	.....	17
C. Peristilahan Hukum yang Perlu Diketahui	.....	19
D. Para Pihak dan Obyek dalam Sengketa Lingkungan	.....	23
<b>BAB III      HASIL DAN PEMBAHASAN</b>	.....	27
A. Pengaturan Mengenai Mekanisme Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup	.....	27
B. Kedudukan Masyarakat Dalam Penanganan Sengketa Lingkungan Hidup	.....	44
C. Bentuk-Bentuk Perlindungan Kepada Masyarakat Dalam Sengketa Lingkungan Hidup	.....	61
<b>BAB IV      PENUTUP</b>	.....	77
A. Kesimpulan	.....	77
B. Saran	.....	80
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>		
<b>LAMPIRAN</b>		

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Secara konstitusional terdapat norma hukum yang memberikan perlindungan kepada masyarakat untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat yang harus dilakukan oleh negara. Hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 28 (h) *Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia* (UUD 1945) membawa implikasi hukum agar negara selalu menyediakan kualitas lingkungan yang sesuai dengan norma dasar UUD 1945 tersebut. Bahkan dalam Pasal 33 UUD 1945 telah diamanatkan bahwa “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.<sup>1</sup> Pengertian sebesar-besarnya kemakmuran rakyat menunjukkan bahwa rakyat harus menerima kegunaan dari sumber daya alam (SDA) yang ada di Indonesia.

Negara mempunyai kewajiban untuk mengatur sumber daya alam agar dipergunakan dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat dan mencapai kebahagiaan hidup yang berdasarkan Pancasila. Oleh karena itu, perlu dilaksanakan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup, berdasarkan kebijakan nasional yang terpadu dan menyeluruh dengan memperhitungkan kebutuhan generasi sekarang dan generasi yang akan datang.

Perkembangan pembangunan, teknologi, industrialisasi yang dibarengi dengan pertumbuhan penduduk yang semakin pesat membawa dampak pada lingkungan. Dampak suatu kegiatan terhadap lingkungan antara lain adalah terjadinya bencana banjir, kekeringan, erosi tanah, pencemaran lingkungan, berupa antara lain pencemaran air, dan pencemaran udara, matinya beberapa jenis tumbuhan dan hewan bahkan kematian terhadap manusia. Bila kita telaah penyebab utama terjadinya pencemaran dan atau pengrusakan itu disebabkan

---

<sup>1</sup>Pasal 33 ayat 3 UUD 1945

terutama karena ulah manusia yang tidak atau kurang kepeduliannya terhadap lingkungan

Pencemaran lingkungan hidup tidak hanya berdampak buruk bagi kehidupan masyarakat yang ada sekarang namun juga akan mengancam kelangsungan hidupnya kelak. Oleh karena itu baik masyarakat, maupun pemerintah berhak dan wajib untuk melindungi lingkungan hidup. Masyarakat diharapkan secara aktif dapat berperan dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Pemerintah hendaknya berupaya terus memberikan perlindungan bagi lingkungan hidup negaranya melalui berbagai program yang sesuai dengan koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Guna mewujudkan perlindungan terhadap lingkungan, maka pemerintah mengeluarkan berbagai kebijakan hukum yang terkait dengan masalah lingkungan hidup dan salah satu produk hukum yang sangat penting adalah *Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup* (disingkat UU PPLH). UU PPLH telah memberikan dasar hukum yang sangat kuat mengenai perlindungan terhadap masyarakat untuk terhindar dari kualitas lingkungan yang tidak baik dan termasuk sengketa lingkungan hidup.

Persoalan pelestarian dan perlindungan lingkungan hidup tentu saja tidak dapat serta merta diserahkan pada kesadaran masing-masing individu atau anggota masyarakat maupun kepada badan-badan hukum semata. Instrumen hukum sebagai salah satu strategi pengelolaan, pelestarian, dan perlindungan lingkungan, dalam kajian Indonesia sebagai negara yang berdasarkan hukum harus pula dikembangkan sehingga mampu mewadahi kepentingan masyarakat akan lingkungan yang sehat, nyaman dan bersih.

Masyarakat mempunyai peran yang cukup besar dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, hal ini dapat dilihat pada Pasal 70 UUPPLH yang merumuskan bahwa:

- (1) Masyarakat memiliki hak dan kesempatan yang sama dan seluas-luasnya untuk berperan aktif dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup,
- (2) Peran masyarakat dapat berupa:
  - a. pengawasan sosial;

- b. pemberian saran, pendapat, usul, keberatan, pengaduan; dan/atau
  - c. penyampaian informasi dan/atau laporan
- (3) Peran masyarakat dilakukan untuk :
- a. meningkatkan kepedulian dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup:
  - b. meningkatkan kemandirian, keberdayaan masyarakat, dan kemitraan;
  - c. menumbuhkembangkan kemampuan dan kepeloporan masyarakat;
  - d. menumbuhkembangkan ketanggapsegeraan masyarakat untuk melakukan pengawasan sosial; dan
  - e. mengembangkan dan menjaga budaya dan kearifan lokal dalam rangka pelestarian fungsi lingkungan hidup.

Timbulnya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan dapat berkembang menjadi sengketa lingkungan, apabila salah satu pihak penderita atau korban merasa dirugikan karena adanya pencemaran dan atau perusakan lingkungan yang diakibatkan dari suatu kegiatan oleh siapapun baik, dengan sengaja maupun tidak. Berdasarkan Pasal 1 ayat 25 UUPPLH, sengketa lingkungan hidup adalah perselisihan antara dua pihak atau lebih yang timbul dari kegiatan yang berpotensi dan/atau telah berdampak pada lingkungan hidup. Dengan demikian, sumber sengketa lingkungan adalah peristiwa pencemaran dan/atau perusakan lingkungan.

Sebagaimana diketahui hidup telah membawa implikasi hukum berupa sengketa lingkungan hidup (*"environmental-disputes"*). Kegiatan perusakan dan pencemaran lingkungan hidup merupakan salah satu kasus yang berdimensi kepentingan publik (*publik interest litigation*). Artinya bahwa kasus-kasus lingkungan hidup umumnya melibatkan publik atau masyarakat umum sebagai pihak korban yang terkena dampak. Dalam berbagai kasus publik, khususnya masyarakat yang terkena dampak seringkali tidak menyadari ataupun kalau menyadari, mereka tidaklah memiliki harapan yang kuat untuk menuntut dan memperoleh hak-hak keperdataannya secara hukum. Ini dikarenakan bukan hanya tidak adanya komitmen moral yang kuat dari aparat penegak hukum untuk menegakkan hukum lingkungan, tetapi juga terkait dengan kurangnya profesional dan proporsionalnya pemahaman para penegak hukum lingkungan perdataan dalam mengimplementasikan materi muatan UU PPLH. Padahal beberapa prinsip

dan pengertian teknis hukum lingkungan yang dituangkan sebagai kebijaksanaan lingkungan dalam UU PPLH tersebut memerlukan pemahaman secara profesional.<sup>2</sup>

Berdasarkan laporan terakhir yang dikeluarkan oleh Kementerian Lingkungan Hidup (KLH) tahun 2009 mencatat sebanyak 92 jumlah sengketa lingkungan yang ditangani dan hanya 33 diantaranya yang telah diselesaikan. Dari 33 kasus tersebut, 3 diselesaikan diluar pengadilan melalui proses mediasi, tidak satupun diselesaikan melalui pengadilan dan tidak ada informasi tentang model penyelesaian sengketa terhadap 30 kasus lainnya.<sup>3</sup>

Cukup banyak kasus sengketa lingkungan yang mendapat perhatian serius karena kerugian dan kerusakan yang ditimbulkan cukup besar antara lain kasus luapan lumpur di Sidoarjo (Kasus lumpur Lapindo ) dan pencemaran teluk buyat di Sulawesi Utara. Dalam musibah menyemburnya lumpur panas PT Lapindo Brantas, Porong, Sidoarjo berlarut-larut. Langkah penanganan yang telah dilakukan dengan cara membuat tanggul terbukti tidak aman, karena beberapa kali tanggul jebol menyebabkan banjir lumpur di sejumlah desa. Upaya untuk mengatasi dengan cara membuang lumpur ke laut akan menimbulkan masalah baru, yakni akan mengganggu biotik laut dan dikhawatirkan akan mencemari perairan laut dan wilayah pesisir. Kasus Lapindo Brantas bahkan menunjukkan betapa kerugian yang ditimbulkan oleh kelalaian sebuah perusahaan dengan berbagai dalih dapat dialihkan menjadi publik loss yang dipersamakan dengan bencana alam sehingga beban pertanggungannya dipikul oleh pemerintah.

Pencemaran lingkungan laut di Teluk Buyat terjadi akibat pembuangan limbah industri tambang emas yang terjadi di Teluk Buyat telah menimbulkan penyakit yang ditengarai sebagai penyakit “minamata”, suatu jenis penyakit yang menakutkan yang pernah terjadi di Jepang akibat makanan yang dikonsumsi terkontaminasi logam berat berupa arsen dan merkuri. Sebagai pihak yang dituduh

---

<sup>2</sup>[http://www.esdmsulsel.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=88:ir-syafruddin-mh&catid=29:konservasi-lingkungan-pertambangan&Itemid=68](http://www.esdmsulsel.com/index.php?option=com_content&view=article&id=88:ir-syafruddin-mh&catid=29:konservasi-lingkungan-pertambangan&Itemid=68)  
Diunduh tgl 27 Maret 2013

<sup>3</sup><http://ebookbrowse.com/policy-brief-vvi-bappenas-efektivitas-penyelesaian-sengketa-lingkungan-hidup-di-indonesia-februari-2011-pdf-d74830627> diunduh tanggal 2 april 2013



bertanggung jawab adalah perusahaan penambangan emas PT Newmont Minahasa Raya yang diduga telah melakukan pembuangan limbah tambang di Teluk Buyat.

Melihat dari kasus tersebut, masyarakat adalah pihak yang dirugikan atas tindakan pencemaran lingkungan. Masyarakat tidak mampu mengajukan sendiri kompensasi, baik kompensasi berupa ganti rugi maupun tindakan perbaikan/pemulihan lingkungan, karena alasan ketidaktahuan peraturan perundangan yang akan dijadikan pijakan penuntutan maupun faktor biaya yang bagi mereka masih menjadi keragu-raguan karena dibayangi akan resiko kalah bila menuntut ke Pengadilan. Kompleknya permasalahan lingkungan sebagai bidang relatif baru sangat potensial menimbulkan perbedaan pandangan, kepentingan atau persepsi diantara para "stakeholders". Manakala pandangan tentang lingkungan hidup masih beranjak dari kepentingan masing-masing, maka konflik akan selalu muncul.<sup>4</sup> Dalam setiap kehidupan memang yang namanya konflik atau sengketa akan selalu ada tetapi hukum harus menyediakan mekanisme untuk mampu menyelesaikannya, termasuk dalam penyelesaian sengketa lingkungan sebagaimana diatur dalam UU PPLH. Penyelesaian ini harus memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat yang pada umumnya sebagai korban.

Sengketa lingkungan membutuhkan penyelesaian yuridis untuk melindungi kepentingan korban pencemaran-perusakan lingkungan sekaligus menyelamatkan lingkungan melalui pendekatan hukum. Untuk penyelesaian konflik/sengketa lingkungan dalam UU PPLH diatur dalam Bab XIII Bagian Kesatu Pasal 84 yang berbunyi:

- (1). Penyelesaian sengketa lingkungan hidup dapat ditempuh melalui pengadilan atau diluar pengadilan.
- (2). Pilihan penyelesaian sengketa lingkungan hidup dilakukan secara sukarela oleh para pihak yang bersengketa.
- (3). Gugatan melalui pengadilan hanya dapat dilakukan apabila upaya penyelesaian sengketa diluar pengadilan dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu atau pihak yang bersengketa.

---

<sup>4</sup>[http://mascondro212.blogspot.com/2011/05/penyelesaian-sengketa-lingkungan-hidup\\_16.html](http://mascondro212.blogspot.com/2011/05/penyelesaian-sengketa-lingkungan-hidup_16.html)

Penyelesaian sengketa diluar pengadilan tidak berlaku terhadap tindak pidana lingkungan hidup sebagaimana diatur dalam undang-undang ini (Pasal 85 ayat 2 UU PPLH). Untuk memfasilitasi proses penyelesaian sengketa di luar pengadilan, peraturan membolehkan masyarakat dan pemerintah untuk membentuk lembaga penyedia jasa penyelesaian sengketa lingkungan hidup, dengan syarat penyedia jasa tersebut bersifat bebas dan tidak memihak. Hal ini dimandatkan untuk diatur lebih lanjut dalam peraturan turunan, yakni *Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2000 tentang Lembaga Penyedia Jasa Pelayanan Penyelesaian Sengketa Lingkungan di Luar Pengadilan*.

Penyelesaian melalui pengadilan diatur dalam Bab XIII Bagian Ketiga Pasal 87 UU PPLH dimana pengadilan dapat menetapkan ganti rugi atau melakukan tindakan tertentu dan pembayaran uang paksa terhadap keterlambatan atas putusan pengadilan, dengan besarnya uang paksa ini diputuskan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Kementerian Lingkungan Hidup telah mengeluarkan pengaturan tentang penyelesaian sengketa lingkungan Hidup yaitu *Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No. 4 Tahun 2013 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup*. Dengan pengaturan tersebut diharapkan sebagai SOP bagi instansi KLH maupun instansi-instansi daerah dalam penyelesaian sengketa lingkungan hidup, dalam hal ini adalah sengketa-sengketa yang diadukan ke instansi-instansi ini. Walaupun pengaturan tentang penyelesaian sengketa telah ada namun belum dapat digunakan secara baik oleh para pihak terutama masyarakat yang menjadi korban. Korban pencemaran dan/atau perusakan lingkungan niscaya mendapatkan perlindungan hukum sebagaimana patutnya dalam negara yang dikualifikasi sebagai negara hukum (*rechtsstats*).

Sebagai kenyataan yang senantiasa terjadi dan menggejala yang melibatkan korporasi atau siapa saja, sengketa lingkungan hidup membutuhkan penyelesaian yuridis yang bertitik tolak pada hukum lingkungan keperdataan (*"privaatrechtelijk milieurecht"*). Hukum lingkungan keperdataan terutama mengatur perlindungan hukum bagi korban dampak lingkungan (pencemaran dan/atau perusakan lingkungan) akibat perbuatan pelaku dampak lingkungan (pencemar dan/atau perusak lingkungan) yang menimbulkan kerugian bagi korban dan menyebabkan

penderita berhak mengajukan gugatan ganti kerugian terhadap pelaku. Hukum lingkungan juga telah memberikan dasar hukum agar masyarakat mendapatkan perlindungan hukum dalam setiap tahapan dalam penyelesaian sengketa lingkungan hidup.

Berdasarkan uraian diatas maka **Badan Pembinaan Hukum Nasional** merasa perlu melakukan pengkajian hukum tentang perlindungan kepada masyarakat dalam sengketa lingkungan hidup.

#### **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut dapat dikemukakan beberapa permasalahan mengenai perlindungan masyarakat dalam sengketa lingkungan hidup antara lain :

1. Bagaimanakah pengaturan mengenai mekanisme penyelesaian sengketa lingkungan hidup yang berlaku?
2. Bagaimana kedudukan masyarakat dalam penanganan sengketa lingkungan hidup?
3. Bagaimana bentuk-bentuk perlindungan kepada masyarakat dalam sengketa lingkungan hidup tersebut?

#### **C. Tujuan Pengkajian**

Pengkajian ini mempunyai tujuan yang sejalan dengan perumusan masalah yang telah ditetapkan, yaitu untuk:

1. Menganalisis dan mengevaluasi pengaturan dan mekanisme penyelesaian-penyelesaian sengketa lingkungan yang berlaku.
2. Mengetahui dan menganalisis kedudukan masyarakat dalam sengketa lingkungan hidup.
3. Menganalisis bentuk-bentuk perlindungan kepada masyarakat dalam sengketa lingkungan hidup .

#### **D. Kegunaan Pengkajian**

Pengkajian ini memiliki *kegunaan teoritis* dan *kegunaan praktis*, yaitu:

1. Kegunaan teoritis kajian ini berkaitan dengan pengembangan Hukum Lingkungan terutama aspek penyelesaian sengketa lingkungan yang diorientasikan kepada studi komprehensif untuk membangun pemahaman holistik untuk mengembangkan ilmu hukum dengan memberikan gambaran dari berbagai aspek tentang perlindungan kepada masyarakat dalam sengketa lingkungan hidup.
2. Kegunaan praktis kajian berkaitan dengan kegunaan hasil kajian yang dapat digunakan sebagai bahan pengkajian hukum praktis yang menurut **D.H.M. Meuwissen** (1994) meliputi pembentukan hukum, penemuan hukum dan bantuan hukum). Hasil kajian memberi sumbangan pemikiran terhadap pembentukan Naskah Akademis, dan Perancang Peraturan Perundang-undangan. Selain daripada itu juga diharapkan dapat dipergunakan oleh praktisi hukum, akademisi, serta masyarakat luas untuk mendalami tentang perlindungan kepada masyarakat dalam sengketa lingkungan. Inovasi pemikiran hukum yang bersumber dari temuan kajian ini diharapkan turut membantu peningkatan "*capacity-building*" di bidang pengaturan penyelesaian sengketa lingkungan di Indonesia.

#### **E. Metode Pengkajian**

Pengkajian ini diawali dengan **pendekatan yang digunakan**. Pendekatan suatu kajian ditentukan dan dibatasi oleh tradisi keilmuan yang dikembangkan sebagaimana ditegaskan oleh **J.J. Bruggink**, dalam bukunya *Rechtsreflecties: Grondbegrippen uit de Rechtstheorie* (1993). Kajian ini merupakan kajian hukum normatif dengan pendekatan: "*statute approach*", "*conceptual approach*" dan "*comparative approach*". Kajian ini memanfaatkan pula kajian disiplin ilmu non-hukum, seperti ilmu bahasa, dan ilmu pemerintahan guna memperdalam eksplanasi terhadap "*legal realities*" yang diteliti. Langkah-langkah analisis terhadap bahan hukum maupun informasi dilakukan tanpa mengabaikan "*socio-legal approach*" menurut kajian hukum empiris ("*socio-legal research*" atau "*socio-legal study*").

#### a. Sumber Bahan Hukum

Selanjutnya *sumber bahan hukum* yang digunakan dalam pengkajian ini adalah mengikuti pandangan **R.G. Logan** (1986), **Morris L. Cohen** dan **Kent C. Olson** (1992) mengenai "*legal materials*", sehingga bahan hukum yang digunakan meliputi bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer kajian ini meliputi aturan-aturan hukum yang dikategorisasikan dalam: (i) "*environmental legislation*" ataupun "*regulation of environmental management*" yang relevan di bidang lingkungan, dan (ii) "*judicial decisions of environmental disputes settlement*", khususnya yang menyangkut putusan hakim Mahkamah Konstitusi. Sebagaimana digagas **Jay A. Sigler** dan **Benjamin R. Beede** atau **Peter Halpin** (1997): bahan hukum sekunder yang dipergunakan dalam kajian ini ialah berbagai karya ilmiah para ilmuwan, laporan kajian, kamus, ensiklopedia, jurnal, majalah dan media massa cetak (terbitan-terbitan harian seperti surat kabar) maupun elektronika. Literatur sains dan teknologi mengenai sengketa lingkungan hidup juga menjadi rujukan analisis untuk memperkuat pemahaman publik.

Di samping itu, pelaksanaan kajian terhadap *Pengkajian Hukum Tentang Perlindungan Kepada Masyarakat Dalam Sengketa Lingkungan Hidup* ini menggali pula berbagai informasi yang diperlukan untuk melengkapi bahan hukum yang dipakai dalam analisis. Informasi dari instansi yang berkompeten di bidang perlindungan hukum, khususnya yang berwenang mengambil keputusan tentang "izin di bidang lingkungan" merupakan "data" yang penting.

#### b. Pengumpulan Bahan Hukum

Semua bahan hukum yang diperlukan harus dikumpulkan dengan prosedur yang tepat. **Pengumpulan bahan hukum** dilakukan melalui metode bola salju ("*snow ball method*")/"*sneeuw bal metode*") melalui prosedur identifikasi dan inventarisasi untuk dilakukan klasifikasi dengan mempergunakan sistem kartu ("*card system*"). Sistem kartu dalam kajian ini terdiri atas tiga macam kartu, yaitu: kartu ikhtisar, kartu kutipan dan kartu ulasan (analisis).

Menurut **Winarno Surakhmad** dalam bukunya *Pengantar Penelitian Ilmiah: Dasar, Metode, Teknik*, (1994): Pada *kartu ikhtisar* dirangkum garis besar esensi bahan hukum yang digunakan. Kartu ikhtisar memuat nama pengarang, judul buku,

tahun penerbitan, nama penerbit dan halaman yang dikutip. *Kartu kutipan* berisikan catatan mengenai bahan hukum yang digunakan maupun bentuk tulisan (materi) yang dikutip tanpa mengubah perkataan dan tanda baca, walaupun dianggap salah oleh peneliti. Kartu kutipan disusul dengan *kartu ulasan (analisis)* sebagai catatan khusus yang berisi tanggapan peneliti terhadap bahan hukum yang digunakan. Reaksi kritis peneliti dapat berupa penambahan atau penjelasan dengan cara menarik simpulan, saran dan komentar yang bersifat pribadi. Ketiga macam kartu tersebut secara praktis diformat dalam bentuk satu kartu.

Bahan-bahan hukum yang diperoleh diolah secara tematik sesuai dengan kerangka pengkajian untuk selanjutnya dilakukan pengkajian *deskriptif-analitik* yang menurut **Jan Gijssels** dan **Mark van Hoecke** (1982): tidak bermaksud melakukan pengujian hipotesis, melainkan menelaah konsep-konsep hukum ("*analyse van juridische gegevens*") yang mencakup: "*de rechtsbegrippen*", "*de rechtsnormen*" dan "*het rechtssysteem*" yang berkaitan dengan lingkungan di Indonesia. Sebagaimana dipaparkan **D.H.M. Meuwissen** (1994) mengenai tugas ilmu hukum (normatif) pengkajian deskriptif-analitik dilakukan dengan: memaparkan, menelaah, mensistematisasi, menginterpretasi dan mengevaluasi hukum positif yang berlaku bagi lingkungan.

*Pemaparan* merupakan "pintu gerbang" untuk memikirkan berbagai pengertian-pengertian teknis-yuridis yang terdapat dalam bahan hukum. Pengertian-pengertian itu kemudian *ditelaah* untuk dimengerti dan dipahami maknanya dengan berlandaskan asas-asas hukum yang mendasarinya.

Bahan hukum (primer) yang telah dipaparkan dan ditelaah, *disistematisasi* untuk dipikirkan dalam suatu hubungan yang relatif bebas antara yang satu dengan yang lain. Sistematisasi dilakukan dengan berpedoman pada empat prinsip penalaran "*the rule systematizing logic of legal science*" dari **J.W. Harris** (1992): "*exclusion, subsumption, derogation, and non-contradiction*".

Berdasarkan keempat prinsip penalaran tersebut sistematisasi dilakukan dengan mengacu pada: (i) sumber legislasi yang diidentifikasi dalam sejumlah peraturan perundang-undangan lingkungan sebagai sistem hukum ("*exclusion*"), (ii) hubungan hirarkhis di antara (materi) aturan hukum ("*subsumption*"), (iii)

mengesampingkan aturan yang bertentangan dengan aturan lain yang lebih tinggi (*“derogation”*), dan (iv) tidak boleh ada kontradiksi (*“non-contradiction”*).

Pada tataran berikutnya, dilakukan *interpretasi hukum* sebagai kegiatan yang diarahkan untuk mengartikulasi lebih jauh ketentuan-ketentuan hukum. Dalam melakukan interpretasi hukum digunakan metode interpretasi: gramatikal, logis, sistematis, historis, dan antisipatoris. Interpretasi gramatikal adalah metode untuk memahami peraturan perundang-undangan dari segi bahasa. Interpretasi logis berarti mencari arti peraturan perundang-undangan atas dasar pemikiran yang masuk akal (rasional). Interpretasi sistematis berupaya untuk memahami pengertian aturan hukum yang satu dalam kaitannya dengan aturan hukum yang lain (Soewoto, 1990).

Penafsiran historis mencari makna hukum dalam konteks sejarah latar belakang perumusan hukum. **G. van Hoecke** (1994) membagi interpretasi historis dalam: *“wetshistorische interpretatie”* dan *“rechtshistorische interpretatie”*. *Wetshistorische interpretatie* dimaksudkan untuk memahami peraturan perundang-undangan dengan menelusuri proses pembuatannya dan mempelajari dokumentasi perdebatan serta dengan pendapat yang mempunyai arti penting selama pembicaraan pembentukan hukum. Dengan *rechtshistorische interpretatie* berarti dikaji situasi sejarah hukum yang berhubungan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Interpretasi antisipatoris atau dikenal pula dengan sebutan penafsiran futuristik merupakan metode interpretasi yang relatif baru: *“een nieuwe interpretatiemethode”*, kata **Jan Gijssels & Mark van Hoecke** (1994). Penafsiran antisipatoris dilakukan dengan mendasarkan pada peraturan perundang-undangan yang belum mempunyai kekuatan hukum berlaku seperti: Rancangan Undang-undang (RUU), Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) dan lain sebagainya (Sudikno Mertokusumo).

Kelima macam metode interpretasi hukum digunakan untuk memahami dan *menevaluasi* penyelesaian sengketa lingkungan dan peraturan perundang-undangan yang menjadi bahan hukum kajian. Diungkapkan oleh **Gr. van der Burght** dan **J.D.C. Winkelman** (1994): “... syarat utama untuk dapat mengenali isi dari aturan hukum adalah pembacaan teks dengan baik dan pengetahuan tentang

pengertian-pengertian yang digunakan dalam aturan hukum itu, yaitu interpretasi hukum”.

### c. Cara kerja Administrasi Pengkajian

Pengkajian ini akan lebih menitikberatkan pada pengkajian hukum yang bersifat yuridis normatif.<sup>5</sup> disamping yang bersifat yuridis sosiologis. Metode pengkajian dengan metode deskriptif analisis dengan cara kerja administratif sebagai berikut:

1. Diadakan Rapat-rapat Tim yang mendiskusikan rencana kegiatan pengkajian hukum, diawali dengan diskusi pengenalan masalah (*issues*) yang akan dijadikan prioritas pengkajian hukum, diskusi pengenalan masalah menghasilkan perumusan identifikasi masalah yang siap untuk dilakukan Pengkajian Hukum, kemudian dengan rumusan identifikasi masalah dibuat perencanaan (*design*) pengkajian dalam bentuk proposal yang dibuat oleh ketua Tim dan/atau oleh Sekretaris Tim Pengkajian.
2. Diadakan rapat Tim yang mendiskusikan proposal yang telah dibuat oleh Tim, setelah proposal disepakati dilakukan pembagian tugas untuk melakukan pembahasan terhadap identifikasi masalah yang termuat dalam proposal, pembagian tugas dikoordinasikan oleh Ketua Tim dan pembagian tugas disesuaikan dengan kompetensi anggota Tim Pengkajian;
3. Diadakan presentasi (pemaparan) terhadap kertas kerja yang dibuat oleh Ketua dan atau anggota Tim yang telah melakukan pembahasan terhadap identifikasi masalah pengkajian hukum, pemaparan kertas kerja dikoordinasikan oleh Ketua tim, jika masih dibutuhkan pendalaman terhadap hasil pembahasan dapat diundang Nara Sumber untuk mengklarifikasi hasil pembahasan Tim Pengkajian Hukum.

---

<sup>5</sup>Penelitian normatif adalah penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka. Pemikiran normatif didasarkan pada pengkajian yang mencakup (1) asas-asas hukum, (2) sistematik hukum, (3) taraf sinkronisasi vertikal dan horisontal, (4) perbandingan hukum, (5) sejarah hukum. Lebih jauh tentang ini lihat Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Pengkajian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, edisi 1, cet.v, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2001), hal,13-14. Lihat juga Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Peranan dan Penggunaan Perpustakaan di Dalam Pengkajian Hukum*, (Jakarta: Pusat Dokumentasi Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1979) hlm.15



Pengkajian ini akan lebih menitikberatkan pada pengkajian hukum yang bersifat yuridis normatif.<sup>6</sup> disamping yang bersifat yuridis sosiologis. Metode pengkajian dengan metode deskriptif analisis dengan cara kerja administratif sebagai berikut:

4. Diadakan Rapat-rapat Tim yang mendiskusikan rencana kegiatan pengkajian hukum, diawali dengan diskusi pengenalan masalah (*issues*) yang akan dijadikan prioritas pengkajian hukum, diskusi pengenalan masalah menghasilkan perumusan identifikasi masalah yang siap untuk dilakukan Pengkajian Hukum, kemudian dengan rumusan identifikasi masalah dibuat perencanaan (*design*) pengkajian dalam bentuk proposal yang dibuat oleh ketua Tim dan/atau oleh Sekretaris Tim Pengkajian.
5. Diadakan rapat Tim yang mendiskusikan proposal yang telah dibuat oleh Tim, setelah proposal disepakati dilakukan pembagian tugas untuk melakukan pembahasan terhadap identifikasi masalah yang termuat dalam proposal, pembagian tugas dikoordinasikan oleh Ketua Tim dan pembagian tugas disesuaikan dengan kompetensi anggota Tim Pengkajian;
6. Diadakan presentasi (pemaparan) terhadap kertas kerja yang dibuat oleh Ketua dan atau anggota Tim yang telah melakukan pembahasan terhadap identifikasi masalah pengkajian hukum, pemaparan kertas kerja dikoordinasikan oleh Ketua tim, jika masih dibutuhkan pendalaman terhadap hasil pembahasan dapat diundang Nara Sumber untuk mengklarifikasi hasil pembahasan Tim Pengkajian Hukum.

#### **E. Jadwal Pelaksanaan Pengkajian**

Pengkajian ini dilaksanakan dalam waktu 9 bulan dimulai bulan Maret sampai dengan November 2013 dengan jadwal sebagai berikut:

---

<sup>6</sup>Penelitian normatif adalah penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka. Pemikiran normatif didasarkan pada pengkajian yang mencakup (1) asas-asas hukum, (2) sistematik hukum, (3) taraf sinkronisasi vertikal dan horisontal, (4) perbandingan hukum, (5) sejarah hukum. Lebih jauh tentang ini lihat Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Pengkajian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, edisi 1, cet.v, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2001), hal,13-14. Lihat juga Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Peranan dan Penggunaan Perpustakaan di Dalam Pengkajian Hukum*, (Jakarta: Pusat Dokumentasi Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1979) hlm.15

NO	WAKTU	KEGIATAN
1	Maret-April 2013	: Penyusunan proposal
2.	Mei - Juni 2013	: Pengumpulan, Pengolahan dan Analisis Data
	Rapat I	Perkenalan anggota, Brainstorming, Pembahasan Proposal dan pembagian tugas
	Rapat II	Perbaikan proposal, penyajian dan pembahasan makalah / tugas masing-masing anggota
3.	Juni -September 2013	Analisa dan FGD dan Penyusunan Laporan Awal
	Rapat III	FGD sekaligus diskusi dengan Narasumber
	Rapat IV	Penyempurnaan makalah individu dan Pengintegrasian data dari FGD dan diskusi narasumber ke dalam draft laporan akhir
4.	Oktober-November 2013	Penyusunan Laporan Akhir
	Rapat V dan VI	Penyempurnaan Laporan Akhir
	Akhir November	Penyerahan Laporan Akhir
	2013	

#### F. **Personalia Pengkajian**

Berdasarkan *Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: PHN-03-LT.02.01 Tahun 2013 tentang Pembentukan Tim-Tim Pengkajian Hukum Bidang Substansi Hukum Tahun Anggaran 2013, Personalia*

*Pengkajian Hukum tentang Perlindungan Kepada Masyarakat Dalam Sengketa Lingkungan Hidup* adalah sebagai berikut:

Ketua : Dr. Suparto Wijoyo, S.H, M.H.

Sekretaris : Widya Oesman, S.H.,M.H

Anggota : 1. M. Ridha Saleh.

2. Cicilia Sulastri S.H. M.Si

3. Dr.R. Bambang Prabowo Sudarso, S.H., MES

4. Yul Ernis, S.H., M.H

5. Syprianus Aristeus, S.H., M.H

6. Tyas Dian Anggraeni, S.H., M.H.

7. Katarina Rosariani S. Kom., M.Si

Sekretariat : Benedictus Sahat S.H.

Narasumber : Prof. Dr. I.B.R Supancana

bpphm

## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### A. Negara Kesejahteraan dan Perlindungan Hukum

*Welfarestate* atau negara kesejahteraan adalah negara yang pemerintahannya menjamin terselenggaranya kesejahteraan rakyat. Dalam mewujudkan kesejahteraan rakyatnya negara harus didasarkan pada lima pilar kenegaraan, yaitu : demokrasi (*democracy*), penegakan Hukum (*law enforcement*), perlindungan Hak Asasi Manusia (*human rights*), Keadilan Sosial (*Social Justice*) dan anti diskriminasi. Dinyatakan bahwa *a welfare state is a "concept of government in which the state plays a key role in the protection and promotion of the economic and social well-being of its citizens. It is based on the principles of equality of opportunity, equitable distribution of wealth, and public responsibility for those unable to avail themselves of the minimal provisions for a good life. The general term may cover a variety of forms of economic and social organization."*<sup>7</sup>

Secara garis besar, Negara kesejahteraan menunjuk pada sebuah model ideal pembangunan yang difokuskan pada peningkatan kesejahteraan melalui pemberian peran yang lebih penting kepada Negara dalam memberikan pelayanan sosial secara universal dan komprehensif kepada warganya. Negara kesejahteraan memfokuskan pada penyelenggaraan sistem perlindungan sosial yang melembaga bagi setiap orang sebagai cerminan dari adanya hak kewarganegaraan (*right of citizenship*) di satu pihak, dan kewajiban Negara (*state obligation*) di lain pihak. Negara kesejahteraan ditujukan untuk menyediakan pelayanan-pelayanan sosial bagi seluruh penduduk-orang tua dan anak-anak, pria dan wanita, kaya dan miskin, sebaik dan sedapat mungkin. Ia berupaya untuk mengintegrasikan sistem dan menyelenggarakan jaringan pelayanan yang dapat memelihara dan meningkatkan

---

<sup>7</sup>[http://en.wikipedia.org/wiki/Welfare\\_state](http://en.wikipedia.org/wiki/Welfare_state)

kesejahteraan (*well-being*) warga negara secara adil dan berkelanjutan.<sup>8</sup> Dengan demikian dalam suatu konsep kepastiaan, suatu negara yang dikatakan sebagai negara kesejahteraan dipastikan akan memberikan perlindungan hukum kepada masyarakatnya secara luas. Hal ini juga akan berlaku dalam penyelesaian sengketa lingkungan yang para pihaknya harus mendapatkan perlindungan hukum, apalagi kepada masyarakat sebagai subjek utamanya.

## **B. Perlindungan Hukum dan Deskripsi Sengketa Lingkungan**

Kerangka konseptual dalam penelitian merupakan kerangka yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus yang ingin atau akan diteliti yang menjadi suatu pengarah atau pedoman yang lebih kongkrit.<sup>9</sup> Untuk memudahkan pemahaman dalam pengkajian ini, konsep-konsep yang dipakai antara lain :

1. Perlindungan menurut kamus besar bahasa Indonesia mempunyai arti (1) tempat berlindung; (2) hal (perbuatan dsb) memperlindungi<sup>10</sup>
2. Sengketa lingkungan hidup adalah perselisihan antara dua pihak atau lebih yang timbul dari kegiatan yang berpotensi dan/atau telah berdampak pada lingkungan hidup (Pasal 1 ayat 25 UUPPLH). Sengketa dalam kajian lebih difokuskan pada sengketa keperdataan di bidang lingkungan hidup.

Sebagaimana diketahui bahwa pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup telah membawa implikasi hukum berupa sengketa lingkungan hidup ("*environmental-disputes*"). Berbagai kasus lingkungan hidup yang melibatkan para pihak jelas dapat mengakibatkan lahirnya sengketa lingkungan hidup yang harus dapat diselesaikan secara baik melalui mekanisme hukum yang tersedia. Secara hukum pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup dapat dikualifikasikan sebagai kausa (penyebab) dan "*conditio sine quanon*" sengketa lingkungan.

---

6.Edi Suharto, Ph.D., Negara Kesejahteraan dan Reinventing Depsos, Makalah disampaikan pada Seminar yang bertajuk "Mengkaji Ulang Relevansi *Welfare State* dan Terobosan melalui Desentralisasi -Otonomi di Indonesia, Yogyakarta, Tahun 2006, hlm. 6.

<sup>9</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet. 3, UI Press, Jakarta, 1986, hlm. 121.

<sup>10</sup> <http://www.artikata.com/arti-370785-perlindungan.html> diunduh tanggal 29 April 2013

Sengketa lingkungan merupakan "*bagian*" dari sengketa hukum yang bermuatan kontroversi yang mengandung dan menimbulkan tuntutan ("*claims*").

Perselisihan dalam sengketa lingkungan hidup yang melibatkan publik maka berdasarkan pemaknaan hukum dapat ditentukan bahwa: "*pelaku*" dalam hal ini yang melakukan perbuatan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan maupun "*korban*" pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup merupakan para pihak yang menjadi subyek sengketa lingkungan hidup dengan "*obyek sengketa*" pencemaran dan/atau perusakan lingkungan.

Sebagai kenyataan yang terjadi dan terus menggejala di Indonesia sengketa lingkungan hidup dalam kasus pencemaran dan/atau perusakan lingkungan membutuhkan penyelesaian hukum. Beragam cara untuk menyelesaikan sengketa lingkungan di Indonesia terutama yang bersentuhan dengan para pihak yang perlu mendapat perhatian. Pencemaran dan/atau perusakan lingkungan telah dikualifikasikan sebagai kausa (penyebab) sengketa lingkungan. Berarti, pencemaran dan perusakan lingkungan menentukan ada atau tidak adanya sengketa lingkungan (*environmental disputes*).

**Pasal 1 angka 25 UU PPLH**

Sengketa lingkungan hidup adalah perselisihan antara dua pihak atau lebih yang timbul dari kegiatan yang berpotensi dan/atau telah berdampak pada lingkungan hidup.

Dengan demikian sengketa lingkungan dalam UU PPLH diformat sebagai akibat nyata dari kegiatan yang berpotensi dan/atau telah berdampak pada lingkungan hidup. Mengenai makna dampak lingkungan hidup adalah pengaruh perubahan pada lingkungan hidup yang diakibatkan oleh suatu usaha dan/atau kegiatan. Dampak negatif itu secara nyata diakibatkan oleh terjadinya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan.

### C. Peristilahan Hukum yang Perlu Diketahui

Sengketa lingkungan adalah sengketa hukum, oleh karena itu perlu diketengahkan beberapa istilah hukum yang perlu diketahui sehubungan dengan perlindungan hukum kepada masyarakat dalam penyelesaian sengketa lingkungan hidup, yaitu:

1. **Lingkungan hidup** adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan, dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain.
2. **Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup** adalah upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum.
3. **Pembangunan berkelanjutan** adalah upaya sadar dan terencana yang memadukan aspek lingkungan hidup, sosial, dan ekonomi ke dalam strategi pembangunan untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan.
4. **Rencana perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup** adalah perencanaan tertulis yang memuat potensi, masalah lingkungan hidup, serta upaya perlindungan dan pengelolannya dalam kurun waktu tertentu.
5. **Ekosistem** adalah tatanan unsur lingkungan hidup yang merupakan kesatuan utuh-menyeluruh dan saling mempengaruhi dalam membentuk keseimbangan, stabilitas, dan produktivitas lingkungan hidup.
6. **Pelestarian fungsi lingkungan hidup** adalah rangkaian upaya untuk memelihara kelangsungan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup.
7. **Daya dukung lingkungan hidup** adalah kemampuan lingkungan hidup untuk mendukung perikehidupan manusia, makhluk hidup lain, dan keseimbangan antarkeduanya.

8. **Daya tampung lingkungan hidup** adalah kemampuan lingkungan hidup untuk menyerap zat, energi, dan/atau komponen lain yang masuk atau dimasukkan ke dalamnya.
9. **Sumber daya alam** adalah unsur lingkungan hidup yang terdiri atas sumber daya hayati dan nonhayati yang secara keseluruhan membentuk kesatuan ekosistem.
10. **Kajian lingkungan hidup strategis** adalah rangkaian analisis yang sistematis, menyeluruh, dan partisipatif untuk memastikan bahwa prinsip pembangunan berkelanjutan telah menjadi dasar dan terintegrasi dalam pembangunan suatu wilayah dan/atau kebijakan, rencana, dan/atau program.
11. **Analisis mengenai dampak lingkungan hidup** adalah kajian mengenai dampak penting suatu usaha dan/atau kegiatan yang direncanakan pada lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan.
12. **Upaya pengelolaan lingkungan hidup dan upaya pemantauan lingkungan hidup** adalah pengelolaan dan pemantauan terhadap usaha dan/atau kegiatan yang tidak berdampak penting terhadap lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan.
13. **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.
14. **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.
15. **Kriteria baku kerusakan lingkungan hidup** adalah ukuran batas perubahan sifat fisik, kimia, dan/atau hayati lingkungan hidup yang dapat ditenggang oleh lingkungan hidup untuk dapat tetap melestarikan fungsinya.



16. **Perusakan lingkungan hidup** adalah tindakan orang yang menimbulkan perubahan langsung atau tidak langsung terhadap sifat fisik, kimia, dan/atau hayati lingkungan hidup sehingga melampaui kriteria baku kerusakan lingkungan hidup.
17. **Kerusakan lingkungan hidup** adalah perubahan langsung dan/atau tidak langsung terhadap sifat fisik, kimia, dan/atau hayati lingkungan hidup yang melampaui kriteria baku kerusakan lingkungan hidup.
18. **Konservasi sumber daya alam** adalah pengelolaan sumber daya alam untuk menjamin pemanfaatannya secara bijaksana serta kesinambungan ketersediaannya dengan tetap memelihara dan meningkatkan kualitas nilai serta keanekaragamannya.
19. **Perubahan iklim** adalah berubahnya iklim yang diakibatkan langsung atau tidak langsung oleh aktivitas manusia sehingga menyebabkan perubahan komposisi atmosfer secara global dan selain itu juga berupa perubahan variabilitas iklim alamiah yang teramati pada kurun waktu yang dapat dibandingkan.
20. **Limbah** adalah sisa suatu usaha dan/atau kegiatan.
21. **Bahan berbahaya dan beracun** adalah zat, energi, dan/atau komponen lain yang karena sifat, konsentrasi, dan/atau jumlahnya, baik secara langsung maupun tidak langsung, dapat mencemarkan dan/atau merusak lingkungan hidup, dan/atau membahayakan lingkungan hidup, kesehatan, serta kelangsungan hidup manusia dan makhluk hidup lain.
22. **Limbah bahan berbahaya dan beracun** adalah sisa suatu usaha dan/atau kegiatan yang mengandung B3.
23. **Pengelolaan limbah B3** adalah kegiatan yang meliputi pengurangan, penyimpanan, pengumpulan, pengangkutan, pemanfaatan, pengolahan, dan/atau penimbunan.
24. **Dumping (pembuangan)** adalah kegiatan membuang, menempatkan, dan/atau memasukkan limbah dan/atau bahan dalam jumlah, konsentrasi, waktu, dan lokasi tertentu dengan persyaratan tertentu ke media lingkungan hidup tertentu.

25. **Sengketa lingkungan hidup** adalah perselisihan antara dua pihak atau lebih yang timbul dari kegiatan yang berpotensi dan/atau telah berdampak pada lingkungan hidup.
26. **Dampak lingkungan hidup** adalah pengaruh perubahan pada lingkungan hidup yang diakibatkan oleh suatu usaha dan/atau kegiatan.
27. **Organisasi lingkungan hidup** adalah kelompok orang yang terorganisasi dan terbentuk atas kehendak sendiri yang tujuan dan kegiatannya berkaitan dengan lingkungan hidup.
28. **Audit lingkungan hidup** adalah evaluasi yang dilakukan untuk menilai ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap persyaratan hukum dan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah.
29. **Ekoregion** adalah wilayah geografis yang memiliki kesamaan ciri iklim, tanah, air, flora, dan fauna asli, serta pola interaksi manusia dengan alam yang menggambarkan integritas sistem alam dan lingkungan hidup.
30. **Kearifan lokal** adalah nilai-nilai luhur yang berlaku dalam tata kehidupan masyarakat untuk antara lain melindungi dan mengelola lingkungan hidup secara lestari.
31. **Masyarakat hukum adat** adalah kelompok masyarakat yang secara turun temurun bermukim di wilayah geografis tertentu karena adanya ikatan pada asal usul leluhur, adanya hubungan yang kuat dengan lingkungan hidup, serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, dan hukum.
32. **Setiap orang** adalah orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum.
33. **Instrumen ekonomi lingkungan hidup** adalah seperangkat kebijakan ekonomi untuk mendorong Pemerintah, pemerintah daerah, atau setiap orang ke arah pelestarian fungsi lingkungan hidup.
34. **Ancaman serius** adalah ancaman yang berdampak luas terhadap lingkungan hidup dan menimbulkan keresahan masyarakat.
35. **Tanggung jawab lingkungan** adalah rangkaian kewajiban seseorang atau pihak untuk memikul tanggung jawab kepada penderitanya yang telah dilanggar haknya atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.

36. **Arbiter** adalah seorang atau lebih yang dipilih oleh para pihak yang bersengketa untuk memberikan putusan mengenai sengketa lingkungan hidup yang diserahkan penyelesaiannya melalui arbitrase.
37. **Mediator** atau pihak ketiga lainnya adalah seorang atau lebih yang ditunjuk dan diterima oleh para pihak yang bersengketa dalam rangka penyelesaian sengketa lingkungan hidup yang tidak memiliki kewenangan mengambil keputusan.
38. **Class Action** adalah gugatan perwakilan atau gugatan kelompok yaitu kelompok kecil masyarakat bertindak mewakili masyarakat dalam jumlah besar yang dirugikan atas dasar kesamaan permasalahan, fakta hukum, dan tuntutan yang ditimbulkan karena pencemaran dan atau perusakan lingkungan.
39. **Izin lingkungan** adalah izin yang diberikan kepada setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan yang wajib amdal atau UKL-UPL dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagai prasyarat untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan.
40. **Izin usaha dan/atau kegiatan** adalah izin yang diterbitkan oleh instansi teknis untuk melakukan usaha dan/atau kegiatan.
41. **Pemerintah pusat** adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
42. **Pemerintah daerah** adalah gubernur, bupati, atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah.
43. **Menteri** adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

#### **D. Para Pihak dan Obyek dalam Sengketa Lingkungan**

Sebagaimana telah disinggung sedikit dalam Bab I bahwa sengketa lingkungan merupakan *bagian dari* sengketa yang bermuatan konflik maupun kontroversi di bidang lingkungan. Dalam suatu sengketa tidak hanya mengandung perselisihan para pihak *an-sich*, tetapi perselisihan yang diiringi adanya "*tuntutan*".

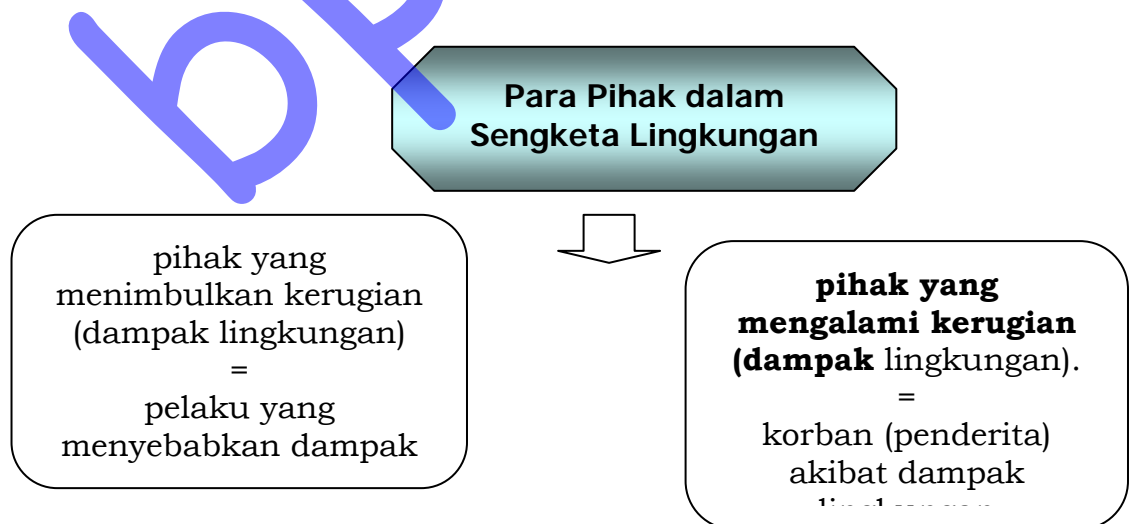
Perselisihan dalam suatu sengketa mengandung dan melahirkan "tuntutan"/"gugatan"/"permintaan" dari pihak yang satu kepada pihak yang lain

### 1. Subjek dalam Sengketa Lingkungan

Siapakah para pihak yang berselisih dalam sengketa lingkungan? Atau siapa sajakah para pihak yang bersengketa lingkungan itu? Tegasnya, siapakah subyek sengketa lingkungan hidup? Pelaku sengketa lingkungan tidak lain adalah dua pihak atau lebih yang berselisih.

Akan tetapi, tidak semua pihak yang berselisih merupakan subyek sengketa lingkungan. Untuk dapat dikualifikasikan sebagai subyek sengketa lingkungan maka perselisihan para pihak tersebut harus ditimbulkan oleh adanya atau diduga adanya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan.

Hal ini berarti bahwa kedudukan para pihak dalam sengketa lingkungan harus dikaitkan terlebih dahulu dengan keberadaan kegiatan yang berpotensi dan/atau telah berdampak pada lingkungan hidup yang dibarengi adanya klaim. Alhasil, para pihak selaku pemain utama sengketa lingkungan akan terpilah dalam dikotomi:



Kualifikasi hukum tentang subyek sengketa lingkungan sebagaimana ditentukan Pasal 1 angka 32 UU PPLH tidak lain adalah setiap orang, yaitu orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbadan hukum seperti perusahaan

maupun yang tidak berbadan hukum yang menimbulkan dampak lingkungan dan orang yang menjadi korban (mengalami dampak lingkungan).

## 2. Siapa saja korban dampak lingkungan?

Korban dalam sengketa lingkungan hidup adalah pihak yang mengalami kerugian. Pada tataran ini perlu keberhati-hatian dan jangan mudah melakukan generalisasi sebab yang namanya korban dampak lingkungan senyatanya tidak hanya orang semata tetapi juga lingkungan itu sendiri.

## 3. Objek dalam Sengketa Lingkungan

Bila subjek dalam sengketa lingkungan bicara mengenai para pihak atau pelaku, maka objek sengketa lingkungan adalah tindakan kegiatan yang berpotensi dan/atau telah berdampak pada lingkungan hidup.

Subyek dan obyek sengketa lingkungan dapat digambarkan dalam skema berikut:



Secara faktual yang senantiasa terjadi dan menggejala yang melibatkan banyak pihak, suatu sengketa lingkungan hidup membutuhkan penyelesaian yuridis yang bertitik tolak pada hukum lingkungan keperdataan (*"privaatrechtelijk milieurecht"*). Hukum lingkungan keperdataan terutama mengatur perlindungan hukum bagi korban dampak lingkungan (pencemaran dan/atau perusakan

lingkungan) akibat perbuatan pelaku dampak lingkungan (pencemar dan/atau perusak lingkungan) yang menimbulkan kerugian bagi korban dan menyebabkan penderita berhak mengajukan gugatan ganti kerugian terhadap pelaku.

bbphn

## BAB III

### HASIL DAN PEMBAHASAN

#### A. Pengaturan Mengenai Mekanisme Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup

Berdasarkan regulasi nasional pencemaran dan/atau perusakan lingkungan dapat dikualifikasi secara yuridis sebagai kausa dan "*conditio sine quanon*" sengketa lingkungan. Sengketa lingkungan merupakan "*bagian*" dari sengketa hukum yang bermuatan kontroversi yang mengandung dan menimbulkan tuntutan ("*claims*").<sup>11</sup> Siapakah para pihak atau subyek yang berselisih dalam sengketa lingkungan? Melalui Pasal 1 angka 25 *Undang-undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup* (UU PPLH) diketahui bahwa sengketa lingkungan hidup adalah perselisihan antara dua pihak atau lebih yang timbul dari kegiatan yang berpotensi dan/atau telah berdampak pada lingkungan hidup. Hal ini berarti bahwa: "*pelaku*" maupun "*korban*" pencemaran udara merupakan para pihak yang menjadi subyek sengketa lingkungan dengan "*obyek sengketa*" pencemaran udara.

UU PPLH hanya menekankan sengketa lingkungan dalam aspek penegakan hukum lingkungan keperdataan. Hukum Lingkungan mengedepankan penyelesaian sengketa lingkungan melalui jalur hukum administrasi ("*administrative litigation*"), karena langsung menggugat penghentian pencemaran dan/atau perusakan lingkungan. Di Belanda, penyelesaian sengketa lingkungan memprioritaskan gugatan ke lembaga Peradilan Administrasi ("*appeals to the administrative courts*").<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup>Henry Campbell Black, *op.cit.*, h. 327. Willem L. Ury, Jeanne M. Brett and Stephen B. Goldberg, *Getting Disputes Resolved*, Jossey-Bass Publisher, Sn Fransisco, 1988, h. 4.

<sup>12</sup>G.H. Addink, *Penataran Environmental Law and Sustainable Development: Literature*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 8-13 February 1999, h. 67. Sebagai bahan perbandingan adalah: Adriaan Bedner, *Administrative Courts in Indonesia: A Socio-Legal Study*, Faculteit der Sociale Wetenschappen, Universiteit Leiden, April 2000. Paul C. Szasz, *Administrative and Expert Monitoring of International Treaties*, Transnational Publisher, Ardsley, New York, USA, 1999. Andrew Gouldson and Peter Roberts, *Integrating Environment and Economy: Strategies for Local and Regional Government*, Routledge, London, UK, 2000.

Peradilan Administrasi sebagai sarana penyelesaian sengketa lingkungan terhadap kasus pencemaran udara di Indonesia berkaitan dengan penerbitan “izin lingkungan” (KTUN) sebagaimana dituangkan dalam rumusan “*sengketa tata usaha negara*” (sengketa TUN) menurut Pasal 1 angka 4 UU PERATUN. Sengketa TUN mengandung unsur: *subyek sengketa* adalah orang atau badan hukum perdata dan Badan atau Pejabat TUN dengan *obyek sengketa*: KTUN.

Mengacu Pasal 1 angka 25 UU PPLH, dan Pasal 1 angka 4 UU PERATUN: subyek dan obyek sengketa lingkungan dapat diketahui dari terjadinya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan dengan tetap menyadari bahwa yang terpenting dalam pembangunan berkelanjutan adalah: “*how to avoid dispute, not how to settle dispute*” sesuai adagium: “*prevention is better than cure*” dan pepatah “*an ounce of prevention is worth a pound of cure?*”.<sup>13</sup>

Namun, sebagai kenyataan yang terjadi dan terus menggejala, sengketa lingkungan hidup dalam kasus pencemaran dan/atau perusakan lingkungan selalu membutuhkan penyelesaian yuridis yang mekanismenya diatur secara normatif dalam UU PPLH.

#### **A.1. Gugatan Melalui Badan Peradilan Administrasi**

UU PERATUN merupakan dasar hukum pengajuan gugatan administrasi atas KTUN perizinan lingkungan yang desawa ini diatur dalam *Peraturan pemerintah No. 27 Tahun 2012 tentang Perizinan Lingkungan*. Dalam prakteknya terdapat beragam jenis izin yang dikategorisasikan sebagai jenis izin dengan aspek lingkungan, misalnya: Izin HO, Izin Usaha Industri, IPLM, Izin Lokasi, Izin Usaha Angkutan, Izin Trayek, Izin Operasi Angkutan maupun Surat Izin Mengemudi, dan lain-lain jenis izin yang berdampak lingkungan, yang dianggap “*onrechtmatig*” dan dapat menimbulkan terjadinya pencemaran udara. Bertolak dari Pasal 53 ayat (1) dan Pasal 1 angka 4 UU PERATUN: izin lingkungan dapat digugat di lembaga Peradilan Administrasi yang berisi tuntutan (*petitum*) agar KTUN (izin lingkungan) yang disengketakan dinyatakan *batal* atau *tidak sah* dengan tujuan untuk menghentikan pencemaran udara atas dasar prinsip “*abatement at the source*”.

---

<sup>13</sup>Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan ... op.cit.*, h. 265.



Keberadaan Peradilan Administrasi di Indonesia kurang didayagunakan sebagai jalur hukum penyelesaian sengketa lingkungan.<sup>14</sup> Sejak berlakunya UU PERATUN baru ditemukan dua sengketa lingkungan "monumental" yang telah diselesaikan melalui mekanisme Peradilan Administrasi: *Kasus Dana Reboisasi* (1994-2000) dan *Kasus PT Freeport Indonesia Company* (PT FIC) (1995-2000). Dengan segala kekurangan dan kelemahannya, proses hukum kedua kasus tersebut merupakan langkah apresiatif terhadap eksistensi dan fungsi Peradilan Administrasi atau Peradilan Tata Usaha Negara.<sup>15</sup>

Amerika Serikat, Belanda dan Jepang memanfaatkan Peradilan Administrasi sebagai sarana hukum penyelesaian sengketa lingkungan. Di Amerika Serikat, dalam kurun waktu tiga tahun sejak *The National Environmental Policy Act of 1969* (NEPA) diundangkan telah diajukan 149 gugatan administrasi untuk menguji keabsahan keputusan badan pemerintahan yang berhubungan dengan wajib atau tidaknya suatu kegiatan dilengkapi dengan Amdal, memadai atau tidaknya studi Amdal yang telah dibuat, dan apakah badan pemerintahan telah sungguh-sungguh mempertimbangkan informasi lingkungan dalam membuat keputusan.<sup>16</sup>

Dasar hukum gugatan administrasi "pencemaran udara" di Amerika Serikat adalah: *The Administrative Procedure Act of 1946* (APA) dan *The Public Information Act of 1967* (PIA) serta CAA (Pasal 304). Pengadilan di Amerika Serikat mengembangkan "*hard look doctrine*": penelaahan secara cermat tindakan pemerintahan yang berdampak terhadap kepentingan yang menyangkut kehidupan, kesehatan dan kebebasan manusia.<sup>17</sup>

Gugatan administrasi dalam penyelesaian sengketa lingkungan di Belanda dilakukan berdasarkan *Section 20.1-20.17* dari (*Chapter 20*) EMA (Wm) tentang "*appeals to the administrative courts*" jo. *Section 7:1* GALA (Awb) mengenai

---

<sup>14</sup>Siti Sundari Rangkuti, "Reformasi Bidang Hukum Lingkungan", *Suara Pembaruan*, 26 Maret 1999.

<sup>15</sup>Suparto Wijoyo, *Penyelesaian Sengketa Lingkungan (Settlement of Environmental Disputes)*, Cetakan Kedua, Airlangga University Press, Surabaya, 2003, h. 55-61.

<sup>16</sup>Takdir Rahmadi, *op.cit.*, h. 289-290.

<sup>17</sup>*Ibid.*, h. 290-292. Paulus Effendie Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintahan*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 1986, h. 54-64.

"notice of objection preceding appeal to an administrative court" dan Section 8:1 GALA yang mengatur "jurisdiction" dalam "appeals to the district court".<sup>18</sup>

Mengajukan gugatan administrasi ke badan Peradilan Administrasi (bagian dari *Raad van State*) di Belanda merupakan upaya banding ("*beroep*" atau "*appeal*") (Pasal 20.1 ayat (1) EMA). Berlakunya GALA dan EMA di Belanda telah membuka peluang yang lebih luas bagi setiap orang untuk mengajukan gugatan administrasi dalam kasus pencemaran udara atas dasar W.I.v.

Mekanisme Peradilan Administrasi sebagai bagian "*environmental litigation*" diintrodusir Jepang dalam prosedur penyelesaian "*environmentally hazardous governmental action*".<sup>19</sup> Gugatan administrasi dalam rangka perlindungan lingkungan didasarkan pada *The Administrative Litigation Act of 1960*. Beberapa kasus lingkungan yang diselesaikan melalui "*administrative litigation*" di Jepang sangat memberikan perlindungan kepada masyarakat. Kasus-kasus tersebut antara lain adalah sebagai berikut:

"... (i) *Matsuyama Airport Case*, (ii) *Usuki Cement Case*, (iii) *Shinkansen Bullet Train Case*, (iv) *Kunitachi Pedestrian Bridge and Date Electric Power Plant Case*, (v) *Nikko Taro Cedar Tree Case*, (vi) *Ikata Nuclear Power Plant Case*, dan *Musashino City Residential Development Case* ..".<sup>20</sup>

## A.2. Mekanisme Gugatan Lingkungan

Pasal 84 UU PPLH mengatur :

Penyelesaian sengketa lingkungan hidup dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan.

Pilihan penyelesaian sengketa lingkungan hidup dilakukan secara suka rela oleh para pihak yang bersengketa.

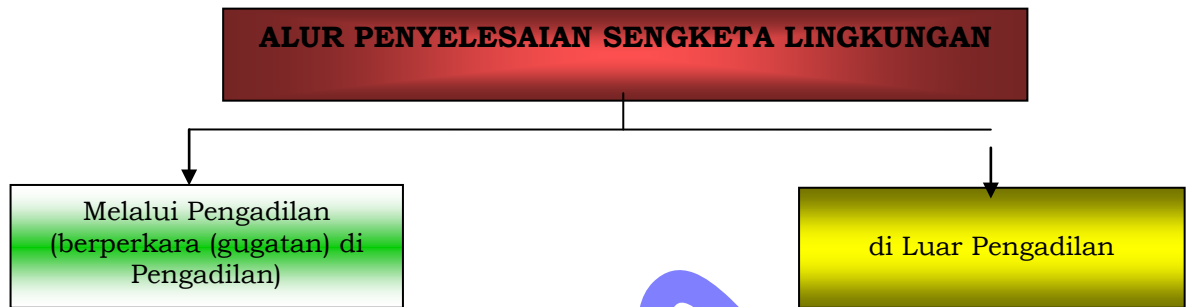
Gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh apabila upaya penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang dipilih dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu atau para pihak yang bersengketa.

*European and International Law: Legislation Part 1: Dutch Law*, Institute of Constitutional and Administrative Law, Utrecht University, Utrecht, 2002, h. 4-70 dan 73-162.

<sup>19</sup>Julian Gresser, Koichiro Fujikura and Akio Morishima, *op.cit.*, h. 201-225.

<sup>20</sup>Disarikan dari berbagai uraian kasus lingkungan yang tertuang dalam *Ibid.*, h. 202-218. Takdir Rahmadi, *op.cit.*, h. 295.

Dari ketentuan ini, alur penyelesaian sengketa lingkungan dapat digambarkan dalam skema berikut yang secara tematik menggambarkan bahwa inilah dua jalur hukum penting penyelesaian sengketa lingkungan di Indonesia:



### A.3. Dasar Hukum Gugatan Lingkungan

UU PPLH mengakui " hak setiap orang atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia. (Pasal 65 ayat (1)" disamping " berkewajiban memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup serta mengendalikan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup (Pasal 67)".

Apa yang dimaksud dengan orang dalam ketentuan tersebut, UU PPLH memberikan makna: "*orang perseorangan, dan/atau badan hukum*". Betapa prinsipalnya hak-hak perseorangan sebagai suatu hak yang merupakan bentuk perlindungan paling ekstensif.

Hak-hak perseorangan memberikan landasan gugatan hukum bagi individu untuk merealisasikan kepentingannya atas lingkungan yang baik dan sehat.

### A.4. Gugatan ke Pengadilan

Mengajukan gugatan (*lingkungan*) ke pengadilan adalah tindakan yang bertujuan memperoleh "*perlindungan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat*" serta mencegah "*eigenrichting*". Pengajuan gugatan (*lingkungan*) dimaksudkan untuk mendapatkan putusan pengadilan atas suatu sengketa

lingkungan yang terjadi. Dasar gugatan lingkungan adalah sebagaimana ketentuan Pasal 87 ayat (1) :

Setiap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang melakukan perbuatan melanggar hukum berupa pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup yang menimbulkan kerugian pada orang lain atau lingkungan hidup wajib membayar ganti rugi dan/atau melakukan tindakan tertentu.

Dengan demikian, gugatan lingkungan berdasarkan ketentuan Pasal 87 ayat (1) UU PPLH mengandung unsur-unsur berikut:

1. perbuatan melanggar hukum;
2. pencemaran dan/atau perusakan lingkungan;
3. kerugian pada orang lain atau lingkungan;
4. penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan; dan
5. membayar ganti rugi dan atau melakukan tindakan tertentu

Hanya gugatan lingkungan yang memuat keempat unsur (Nomor 1-4) tersebutlah yang "*credible*" dan "*legitimate*" untuk mendapatkan pembayaran ganti kerugian dan/atau pelaksanaan tindakan tertentu.

Berarti, suatu gugatan lingkungan untuk mendapatkan ganti kerugian dan /atau tindakan tertentu harus mengkonstatir adanya "perbuatan melanggar hukum" Namun tidak semua perbuatan melanggar hukum dapat mewujudkan gugatan lingkungan. Perbuatan melanggar hukum yang menjadi elemen gugatan lingkungan adalah perbuatan melanggar hukum yang berupa "*pencemaran-perusakan lingkungan*". Tanpa menimbulkan pencemaran–perusakan lingkungan, suatu perbuatan melanggar hukum saja tentu tidak cukup melahirkan gugatan lingkungan.

Agar pencemaran–perusakan lingkungan memunculkan gugatan lingkungan harus pula "menimbulkan kerugian pada orang atau lingkungan" sehingga yang dikualifikasikan sebagai korban pencemaran-perusakan lingkungan adalah orang maupun lingkungan.

Atas dasar "perbuatan melanggar hukum" berupa "pencemaran-perusakan lingkungan" yang "menimbulkan kerugian pada orang atau lingkungan" itulah "penanggung jawab usaha dan /atau kegiatan" diwajibkan "membayar ganti kerugian dan/atau melakukan tindakan tertentu".

Berkenaan dengan maksud "tindakan tertentu", Penjelasan Pasal 87 ayat (1) UU PPLH menggariskan, misalnya :

- ✚ perintah untuk memasang atau memperbaiki unit pengolahan limbah sehingga sesuai dengan baku mutu lingkungan hidup yang ditentukan;
- ✚ memulihkan fungsi lingkungan hidup;
- ✚ menghilangkan atau memusnahkan penyebab timbulnya pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup.

#### **A.5. Tanggung Jawab Mutlak (*Strict Liability*)**

Pengertian bertanggungjawab secara mutlak atau strict liability, yakni unsur kesalahan tidak perlu dibuktikan oleh pihak penggugat sebagai dasar pembayaran ganti kerugian. Ketentuan ini merupakan *lex specialis* (kekhususan) dalam gugatan tentang perbuatan melanggar hukum pada umumnya.

Asas tanggung jawab mutlak (*strict liability-risico aansprakelijkheid*) diatur dalam Pasal 88 UU PPLH

"Setiap orang yang tindakannya, usahanya, dan/atau kegiatannya menggunakan B3, menghasilkan dan/atau mengelola limbah B3, dan/atau yang menimbulkan ancaman serius terhadap lingkungan hidup bertanggung jawab mutlak atas kerugian yang terjadi tanpa perlu pembuktian unsur kesalahan."

#### **A.6. Pembebasan dari Ganti Rugi**

Penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan dapat dibebaskan dari kewajiban membayar ganti rugi jika yang bersangkutan dapat membuktikan bahwa pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup disebabkan salah satu alasan dibawah ini:

- a. Adanya bencana alam atau peperangan;atau
- b. Adanya keadaan terpaksa diluar kemampuan manusia; atau

- c. Adanya tindakan pihak ketiga yang menyebabkan terjadinya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup. Dalam hal terjadinya kerugian yang disebabkan oleh pihak ketiga sebagaimana dimaksud, pihak ketiga bertanggungjawab membayar ganti rugi.

#### **A.7. Bilamana Tanggungjawab Mutlak Timbul**

Tanggung jawab mutlak timbul seketika pada saat terjadinya perbuatan, tanpa mempersoalkan kesalahan tergugat. Asas tanggung gugat mutlak secara terbatas, yakni hanya pada sengketa lingkungan akibat kegiatan usaha yang: menggunakan bahan berbahaya dan beracun (B3) dan/atau menghasilkan limbah B3 dan menimbulkan ancaman serius terhadap lingkungan hidup.

Penerapan asas tanggungjawab mutlak adalah terbatas. Artinya tidak berlaku bagi semua jenis sengketa lingkungan. Menurut hukum positif Indonesia, asas ini baru diberlakukan pada sengketa lingkungan akibat usaha dan/atau kegiatan yang dikualifikasikan :

- a. Menimbulkan ancaman serius terhadap lingkungan
- b. Menggunakan bahan berbahaya dan beracun
- c. Menghasilkan limbah bahan berbahaya dan beracun
- d. Pencemaran=perusakan lingkungan akibat kerugian nuklir dalam pengelolaan zat dan/atau limbah radioaktif
- e. Pencemaran minyak di laut wilayah
- f. Pencemaran –perusakan lingkungan laut di ZEE Indonesia

Kriteria "menimbulkan ancaman serius terhadap lingkungan hidup" dapat menggunakan "panduan" berikut :

- a. Besarnya jumlah manusia yang akan terkena dampak rencana usaha dan /atau kegiatan
- b. Luas wilayah penyebaran dampak
- c. Intensitas dan lamanya dampak berlangsung
- d. Banyaknya komponen lingkungan hidup lainnya yang akan terkena
- e. Sifat kumulatif dampak tersebut
- f. Berbalik (reversible) atau tidak berbaliknya (irreversible) dampak.

Adapun mengenai tujuan penerapan asas tanggung jawab mutlak adalah sebagai berikut:

- ✚ untuk memenuhi rasa keadilan,
- ✚ mensejalkan dengan kompleksitas perkembangan teknologi, sumber daya alam dan lingkungan; dan
- ✚ mendorong badan usaha yang berisiko tinggi untuk menginternalisasikan biaya sosial yang dapat timbul akibat usaha dan/atau kegiatannya.

Penerapan asas tanggung jawab mutlak biasanya didampingi dengan ketentuan tentang "beban pembuktian terbalik" ("*omkering der bewijslast*"), kewajiban asuransi dan penetapan "*plafond*" ("*ceiling*"), yaitu batas maksimum ganti kerugian.

#### A.8. Gugatan Kelompok (Class Action)

Hukum Lingkungan Keperdataan tidak saja mengenal sengketa lingkungan antara individu, tetapi juga atas nama kelompok masyarakat dengan kepentingan yang sama melalui "gugatan kelompok" yang sering disebut sebagai "*class action*".

Pasal 91 ayat (1) UU PPLH :

Masyarakat berhak mengajukan gugatan perwakilan kelompok untuk kepentingan dirinya sendiri dan/atau untuk kepentingan masyarakat apabila mengalami kerugian akibat pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.

perwakilan kelompok  
(*class representatives*)

anggota kelompok  
(*class members*).

Perwakilan kelompok dan anggota kelompok adalah para pihak yang mengalami kerugian yang diistilahkan sebagai "*concrete injured parties*". *Class representatives* dalam jumlah sedikit tampil sebagai penggugat dengan mengatasnamakan dan memperjuangkan kepentingan diri sendiri maupun *class members*. Persyaratan "*adequacy of representation*" mutlak diyakinkan kepada hakim (pengadilan).

Gugatan dengan cara perwakilan kelompok dapat diajukan apabila terdapat kesamaan dalam hal :

- fakta atau peristiwa;
- dasar hukum; dan
- jenis tuntutan di antara wakil kelompok dan anggota kelompoknya.

#### **A.9. Esensi Gugatan Perwakilan Kelompok**

Berdasarkan uraian tersebut diatas, sesungguhnya gugatan kelompok/class action tersebut menyangkut prosedur menggugat dan hukum acara perdata sebagai ketentuan hukum prosedural yang berlaku pula bagi gugatan lingkungan. Gugatan kelompok itu bukanlah hak, melainkan menyangkut soal prosedur mekanisme beracara untuk memudahkan penggugat (korban) dalam suatu bencana massal. Gugatan dalam tradisi hukum acara perdata adalah individu melawan individu. Pengakuan atas keberadaan *class action* beranjak dari manfaat *class action*: lebih ekonomis, praktis, lebih memenuhi rasa keadilan dan akan mengubah perilaku publik dalam bersengketa.

#### **A.10. Legal Standing Organisasi Lingkungan Hidup**

'Legal standing organisasi lingkungan hidup (OLH)" adalah kewenangan organisasi lingkungan untuk bertindak sebagai penggugat dalam menyelesaikan sengketa lingkungan.

Mengenai latar belakang pentingnya melestarikan fungsi lingkungan tersebut dapat dipahami dan dimengerti dengan kualifikasi: pemikiran 'lingkungan hidup sebagai subyek hukum" kiranya tidak dapat diterima. Lingkungan hidup tidak dapat dikatakan sebagai subyek hukum. Suatu subyek hukum mempunyai hak dan kewajiban. Lingkungan hidup hanyalah bertindak sebagai penyandang hak dan tidak dapat dikenakan kewajiban. Sebagai penyandang hak, lingkungan diberi hak mendapatkan perlindungan hukum.

Pada Pasal 92 UU PPLH dinyatakan bahwa dalam rangka pelaksanaan tanggung jawab perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, organisasi lingkungan hidup berhak mengajukan gugatan untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup.



### **A.11. Apakah Semua OLH Dapat Menjadi Penggugat?**

Organisasi lingkungan hidup dapat mengajukan gugatan apabila memenuhi persyaratan:

- a. berbentuk badan hukum;
- b. menegaskan di dalam anggaran dasarnya bahwa organisasi tersebut didirikan untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup; dan
- c. telah melaksanakan kegiatan nyata sesuai dengan anggaran dasarnya paling singkat 2 (dua) tahun.

### **A.12. Tuntutan apa yang dapat diajukan dalam Gugatan OLH?**

Hak mengajukan gugatan terbatas pada tuntutan untuk melakukan tindakan tertentu tanpa adanya tuntutan ganti rugi, kecuali biaya atau pengeluaran riil.

### **A.13. Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan**

#### **A.13.1. Alasan Tidak Bersengketa di Pengadilan**

Terdapat beragam kritik terhadap penyelesaian sengketa lingkungan melalui mekanisme peradilan, antara lain :

- pembuktian yang berbelit,
- waktu,
- biaya,
- responsibilitas,
- kualitas putusan dan kemampuan hakim
- kekakuan prosedur hukum beracara.
- Kelambanan penyelesaian sengketa oleh lembaga peradilan

Sistem peradilan memang sangat potensial memperlambat penyelesaian sengketa lingkungan yang sangat mengganggu kinerja perusahaan.

Menghadapi situasi demikian, wajarlah apabila dicari dan dikembangkan bentuk penyelesaian sengketa lingkungan sebagai alternatif yang mengekspresikan

ketentuan Hukum Lingkungan yang dikenal luas dengan nama “*extrajudicial settlement of disputes*” atau populer disebut “*alternative disputes resolution*” (ADR), yaitu penyelesaian sengketa lingkungan secara komprehensif di luar pengadilan.

### A.13.2. Mengenal Alternative Dispute Resolution (ADR)

*Alternative Disputes Resolution (ADR)* merupakan langkah responsif atas ketidakpuasan (*dissatisfaction*) penyelesaian sengketa (lingkungan) melalui proses litigasi yang *konfrontatif* dan *bertele-tele*. Proses ADR banyak dipilih masyarakat karena **dipandang lebih cepat, lebih murah, dan tidak bertele-tele.**

#### ❖ Mengapa ADR?

Terdapat beberapa alasan yang melatarbelakangi munculnya minat dan perhatian terhadap ADR:

- a. Perlunya menyediakan mekanisme penyelesaian sengketa lingkungan yang lebih *flexible* dan *responsive* bagi kebutuhan para pihak yang bersengketa.
- b. Untuk memperkuat keterlibatan masyarakat dalam proses penyelesaian sengketa lingkungan.
- c. Memperluas akses mencapai atau mewujudkan keadilan sehingga setiap sengketa lingkungan yang memiliki ciri-ciri tersendiri yang terkadang tidak sesuai dengan bentuk penyelesaian yang satu, akan cocok dengan bentuk penyelesaian yang lain.
- d. Para pihak dapat memilih mekanisme penyelesaian sengketa lingkungan yang terbaik bagi pemenuhan kebutuhannya.

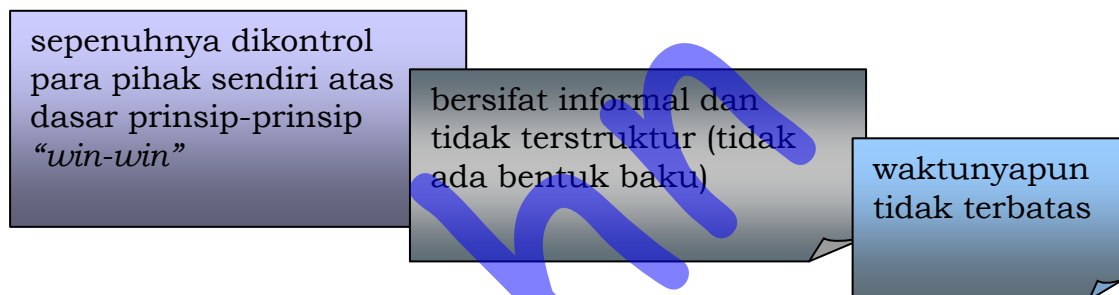
Dalam penyelesaian sengketa lingkungan di korporasi, ADR mendeskripsikan berbagai bentuk mekanisme penyelesaian sengketa lingkungan selain proses pengadilan, antara lain : *negotiation* (negosiasi), *mediation* (mediasi), dan *arbitration* (arbitrasi) yang dapat dibedakan dari arti dan fungsinya serta dalam beberapa akibat hukumnya.

### A.13.3. Bentuk-bentuk Mekanisme ADR

#### a. **Negosiasi (Negotiation)**

Negosiasi adalah penyelesaian sengketa lingkungan melalui perundingan langsung antara para pihak yang bersengketa guna mencari atau menemukan bentuk-bentuk penyelesaian yang dapat diterima pihak-pihak yang bersangkutan. Dalam negosiasi para pihak yang bersengketa *berunding secara langsung* tanpa perantara pihak ketiga dalam menentukan kata akhir penyelesaian sengketa lingkungan.

Penyelesaian sengketa lingkungan secara negosiasi mempunyai kelebihan sebagai berikut:



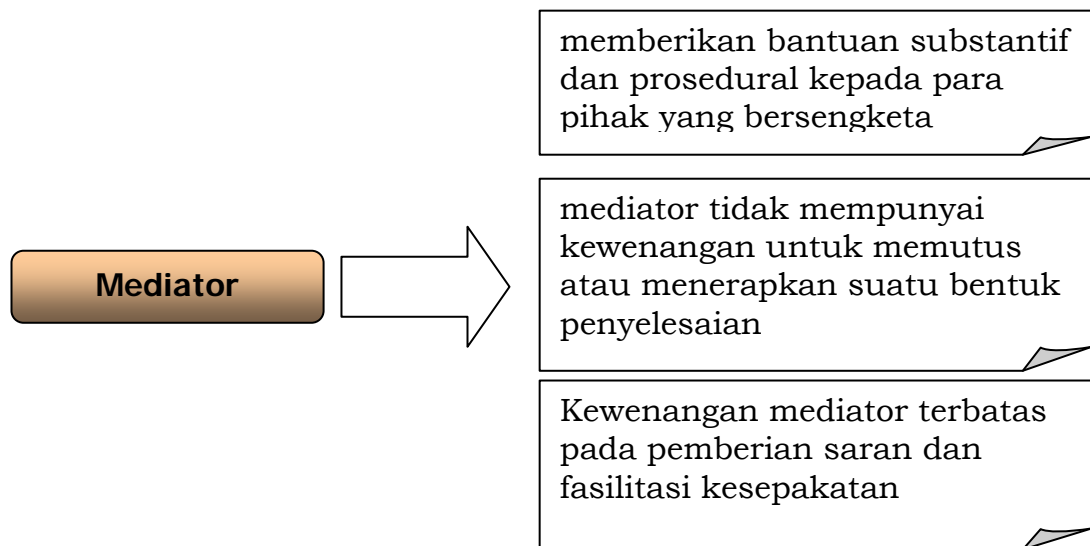
Efisiensi dan efektivitas kelangsungan negosiasi tergantung sepenuhnya kepada para pihak. Penyelesaian sengketa lingkungan melalui media negosiasi tidak hanya terbatas mempertimbangkan aspek-aspek hukum semata, melainkan juga faktor-faktor non hukum. Pada tataran negosiasi sengketa lingkungan, dapat saja unsur-unsur tidak terlalu dipersoalkan asalkan sengketa lingkungan mampu diselesaikan dengan baik tanpa merugikan para pihak.

Secara yuridis, hasil negosiasi tidak mengikat. Pemenuhan hasil negosiasi bergantung pada itikad baik masing-masing pihak. Peningkaran terhadap *kesepakatan negosiasi* tidak saja mementahkan proses negosiasi yang telah dilakukan, tetapi juga menimbulkan problema teknis tentang pelaksanaan produk negosiasi, sekaligus merupakan kendala dan kegagalan negosiasi.

#### b. **Mediasi (Mediation)**

Mediasi merupakan upaya penyelesaian sengketa lingkungan melalui perundingan dengan bantuan pihak ketiga netral (*mediator*) guna mencari bentuk

penyelesaian yang dapat disepakati para pihak. Peran mediator adalah:



Dalam mediasi, pihak yang bersengketalah yang mempunyai otoritas untuk membuat keputusan berdasarkan konsensus di antara pihak-pihak yang bersengketa. Pada prinsipnya, mediasi adalah negosiasi yang melibatkan pihak penengah (*mediator*) yang netral dan tidak memihak serta dapat menolong para pihak untuk melakukan tawar-menawar secara seimbang. Tanpa negosiasi tidak ada yang disebut mediasi. Mediasi merupakan perluasan dari negosiasi sebagai mekanisme ADR dengan bantuan seorang mediator.

#### ❖ **Bagaimana Mediasi yang Ideal?**

Proses perundingan melalui mediasi dikatakan *ideal* manakala memenuhi tiga kepuasan: substantif, prosedural dan psikologis:

- a. Kepuasan substantif (*substantive satisfaction*) berhubungan dengan kepuasan khusus dari para pihak yang bersengketa, misalnya: terpenuhinya ganti kerugian berupa uang ataupun karena jalannya perundingan dapat diselesaikan dalam waktu yang relatif tepat.
- b. Kepuasan prosedural (*procedural satisfaction*) terjadi apabila para pihak mendapat kesempatan yang sama dalam menyampaikan gagasannya selama berlangsungnya perundingan atau karena adanya kesepakatan yang diwujudkan ke dalam perjanjian tertulis untuk dilaksanakan.

- c. Kepuasan psikologis (*psychological satisfaction*) menyangkut tingkat ekonomi para pihak yang harus saling menghargai, penuh keterbukaan serta dilakukan dengan sikap positif dalam memelihara hubungan pada masa-masa mendatang.

**c. Arbitrasi (*Arbitration*)**

Penyelesaian sengketa lingkungan melalui arbitrasi berarti dengan cara menyerahkan kepada pihak ketiga netral yang mempunyai wewenang untuk memutuskan (*arbiter*) Dengan memilih penyelesaian secara *arbitrasi*, eksplisit para pihak yang bersengketa memberikan kewenangan (penuh) kepada *arbiter* guna menyelesaikan sengketa lingkungan. Untuk itulah, dalam penyelesaian sengketa lingkungan, *arbiter* berwenang mengambil keputusan yang populer disebut *award* yang bersifat final dan mengikat secara hukum bagi para pihak yang bersengketa ("*legally binding*") serta memiliki kekuatan eksekutorial.

**A.13.4. Pengaturan Penyelesaian Sengketa Lingkungan Alternatif (ADR) Dalam UU PPLH**

Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup di Luar Pengadilan merupakan pilihan yang bersifat *voluntary* tidak saja dilakukan antara para pihak yang bersengketa (pelaku dan korban pencemaran-perusakan lingkungan, termasuk organisasi lingkungan hidup), tetapi juga para pihak yang berkepentingan (instansi pemerintah terkait dan organisasi lingkungan hidup).

Khusus untuk para pihak yang bersengketa, meskipun Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup di Luar Pengadilan bersifat sukarela, tidak berarti para pihak yang bersengketa secara sertamerta dan dalam waktu bersamaan boleh mengajukan gugatan lingkungan ke pengadilan.

Gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh apabila upaya penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang dipilih dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu atau para pihak yang bersengketa.

**A.13.5. Untuk apa Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup di Luar Pengadilan?**

Penyelesaian sengketa LH di luar pengadilan diselenggarakan untuk mencapai kesepakatan mengenai :

- a. bentuk dan besarnya ganti rugi;
- b. tindakan pemulihan akibat pencemaran dan/atau perusakan;
- c. tindakan tertentu untuk menjamin tidak akan terulangnya pencemaran dan/atau perusakan; dan/atau
- d. tindakan untuk mencegah timbulnya dampak negatif terhadap lingkungan hidup.

terdapat dua tujuan utama Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan, yakni: tujuan antara dan tujuan akhir. Tujuan Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan “untuk mendapatkan ganti kerugian dan/atau tindakan tertentu” merupakan tujuan antara untuk mencapai tujuan akhir: “agar pencemaran-perusakan lingkungan tidak akan terjadi atau terulang kembali”.

Apa yang dimaksud tentang mencapai kesepakatan mengenai *tindakan (hukum) tertentu*, penjelasan Pasal 85 ayat (1) UU PPLH akan mencakup:

- Memasang atau memperbaiki unit pengolahan limbah (UPL) sehingga limbah sesuai dengan baku mutu lingkungan (BML) yang ditentukan.
- Memulihkan fungsi lingkungan hidup.
- Menghilangkan atau memusnahkan penyebab timbulnya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan.

Dari ketentuan tersebut, di samping tujuan antara dan tujuan akhir, terdapat pula *tujuan finansial* dan *tujuan nonfinansial*. Tujuan finansial berupa *ganti kerugian*, sedangkan tujuan nonfinansial berwujud *tindakan hukum tertentu*, yang terdiri atas tindakan: memasang atau memperbaiki UPL sehingga limbah sesuai dengan BML yang ditentukan memulihkan fungsi lingkungan; dan menghilangkan atau memusnahkan penyebab timbulnya pencemaran-perusakan lingkungan.

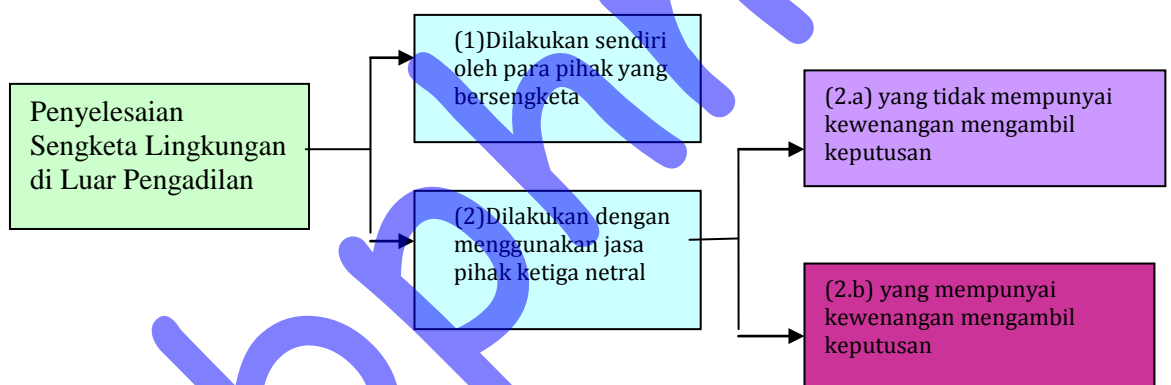
#### **A.13.5. Pihak Ketiga dalam ADR**

Sehubungan dengan cara *penyelenggara* Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan yang dirumuskan Pasal 84 ayat (2) dan Pasal 85 ayat (1) UU PPLH menentukan bahwa dalam penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar

pengadilan dapat digunakan jasa pihak ketiga, baik yang tidak memiliki kewenangan mengambil keputusan maupun yang memiliki kewenangan mengambil keputusan, untuk membantu menyelesaikan sengketa lingkungan hidup.

Penyelesaian Sengketa Lingkungan di Luar Pengadilan tidaklah mutlak menggunakan jasa pihak ketiga netral, baik yang tidak memiliki kewenangan mengambil keputusan maupun melalui pihak ketiga netral yang memiliki kewenangan mengambil keputusan. Penyelesaian Sengketa Lingkungan di Luar Pengadilan boleh dilakukan sendiri oleh para pihak yang bersengketa. Penggunaan jasa pihak ketiga netral amat tergantung dan ditentukan oleh kebutuhan para pihak yang bersengketa sendiri.

Berdasarkan Pasal 85 ayat (3) UU PPLH, Penyelesaian Sengketa Lingkungan di Luar Pengadilan dapat diklasifikasikan secara sistematis sebagai berikut :



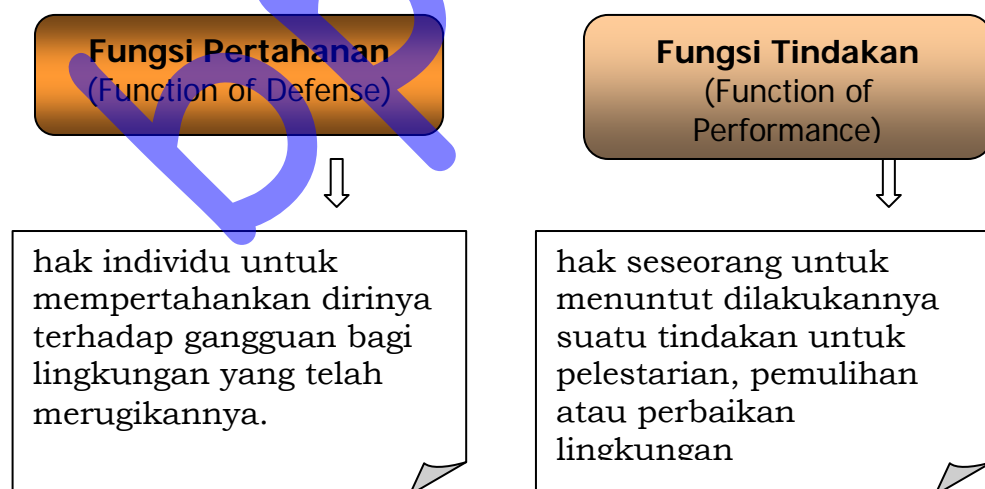
Penyelesaian Sengketa Lingkungan di Luar Pengadilan angka “(1) dilakukan sendiri oleh para pihak yang bersengketa” adalah “negosiasi”, sedangkan pada angka “(2.a) dilakukan dengan menggunakan jasa pihak ketiga netral yang tidak mempunyai kewenangan mengambil keputusan” dinamakan “mediasi”. Format yuridis hasil akhir Penyelesaian Sengketa Lingkungan di Luar Pengadilan: angka (1) dan (2.a.) berupa *kesepakatan* karena sifatnya yang konsensual. Bentuk angka “(2.b.) dilakukan dengan menggunakan jasa pihak ketiga netral yang mempunyai kewenangan mengambil keputusan” disebut “arbitrasi” yang bingkai keputusannya berwujud *putusan* sebab karakter penyelesaiannya bersifat final.

## B. Kedudukan Masyarakat Dalam Penanganan Sengketa Lingkungan Hidup

### B.1. Fungsi Gugatan

Secara luas masyarakat dalam UU PPLH mendapatkan perlindungan hukum yang kuat. Pasal 1 angka 31 UU PPLH secara spesifik telah menentukan bahwa masyarakat hukum adat adalah kelompok masyarakat yang secara turun temurun bermukim di wilayah geografis tertentu karena adanya ikatan pada asal usul leluhur, adanya hubungan yang kuat dengan lingkungan hidup, serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, dan hukum.

Gugatan lingkungan dalam rangka penyelesaian sengketa lingkungan melalui lembaga peradilan merupakan langkah penting untuk mengawali prosedur hukum litigasi. Di samping itu sesungguhnya juga suatu gugatan dapat dimintakan dalam suatu prosedur penyelesaian sengketa lingkungan di luar pengadilan melalui mekanisme non litigasi process. *Legal claim* ini dapat dilaksanakan melalui prosedur peradilan ataupun perangkat kelembagaan lainnya dan mempunyai dua fungsi yang berbeda. Kedua fungsi itu tetap dalam kemasan untuk memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat.



Berdasarkan Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 28 *Piagam Hak Asasi Manusia* yang dimuat dalam *Ketetapan MPR-RI No. XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia* (Ketetapan MPR-RI No. XVII/MPR/1998): "hak atas lingkungan (hidup) yang baik dan sehat" merupakan "hak fundamental-konstitusional".



Rumusan Pasal 5 ayat (1) UUPH yang menetapkan bahwa: "Setiap orang mempunyai hak yang sama atas lingkungan hidup yang baik dan sehat" semakin diteguhkan dalam Pasal 28H ayat (1) UUD 1945.

Penuangan "*hak atas lingkungan (hidup) yang baik dan sehat*" sebagai "*subjective rights*" merupakan bentuk perlindungan hukum paling ekstensif yang memberikan landasan yuridis *gugatan hukum* bagi individu untuk merealisasi kepentingannya atas "*lingkungan hidup yang baik dan sehat*".<sup>21</sup> Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 28 *Piagam Hak Asasi Manusia* (Ketetapan MPR-RI No. XVII/MPR/1998) serta Pasal 5 ayat (1) UUPH merupakan dasar hukum gugatan lingkungan yang sangat substantif bagi pemenuhan fungsi hak perseorangan melalui forum pengadilan.

Dasar hukum gugatan lingkungan yang bersifat konstitusional telah diterapkan di Philipina dalam *The Minor Oposa Case (Supreme Court of the Philippines Decision, July 30, 1993)*. Mahkamah Agung Philipina mengabulkan gugatan penggugat (41 anak di bawah umur yang didampingi para orang tua mereka melalui kuasa hukum **Att. Antonio Oposa**, sehingga kasus ini dikenal dengan nama *Minor Oposa*) berdasarkan "*the right to a balanced and healthful environment*" yang dirumuskan Konstitusi Philipina (1987), di samping asas "*intergenerational equity*".<sup>22</sup>

Dalam *The Minor Oposa Case*: para penggugat mengajukan petitem pembatalan seluruh izin *logging* di Philipina yang dikeluarkan menurut *Timber's Agreement* oleh pihak tergugat, yaitu: Menteri Lingkungan dan Sumber Daya Alam Philipina (*Secretary of the Department of Environment and Natural Resources* (DENR)). Majelis Hakim Mahkamah Agung Philipina pada tanggal 30 Juli 1993 memutuskan bahwa penerbitan izin atas dasar *Timber's Agreement* tidak sesuai dengan kewenangan DENR dan mendorong ke arah perusakan lingkungan. Mahkamah Agung berpendapat: "*the state of the Philippines and DENR*" berkewajiban untuk mencegah kegiatan-kegiatan yang dapat merusak lingkungan.

---

<sup>21</sup>**Siti Sundari Rangkuti**, *Hukum Lingkungan ... op.cit.*, h. 252-254. **Koesnadi Hardjasoemantri**, *Hukum Tata Lingkungan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1994, h. 120-121.

<sup>22</sup>Kasus ini selengkapnya dapat dibaca dalam publikasi **Supreme Court Report Annotated**, *Oposa vs. Factoran, Jr.*, Vol. 224, July 20, 1993, h. 792-818.

Kewajiban DENR untuk melindungi hak atas lingkungan (hidup) yang baik dan sehat harus dipandang juga untuk kepentingan generasi mendatang sedasar prinsip *"intergenerational equity"*.<sup>23</sup>

## **B.2. Pengaturan Yang Memadai**

Dalam Penjelasan Umum UU PPLH juga diungkapkan bahwa upaya preventif dalam rangka pengendalian dampak lingkungan hidup perlu dilaksanakan dengan mendayagunakan secara maksimal instrumen pengawasan dan perizinan. Dalam hal pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup sudah terjadi, perlu dilakukan upaya represif berupa penegakan hukum yang efektif, konsekuen, dan konsisten terhadap pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup yang sudah terjadi. Sehubungan dengan hal tersebut, perlu dikembangkan satu sistem hukum perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang jelas, tegas, dan menyeluruh guna menjamin kepastian hukum sebagai landasan bagi perlindungan dan pengelolaan sumber daya alam serta kegiatan pembangunan lain. Undang-Undang ini juga mendayagunakan berbagai ketentuan hukum, baik hukum administrasi, hukum perdata, maupun hukum pidana. Ketentuan hukum perdata meliputi penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan dan di dalam pengadilan. Penyelesaian sengketa lingkungan hidup di dalam pengadilan meliputi gugatan perwakilan kelompok, hak gugat organisasi lingkungan, ataupun hak gugat pemerintah. Melalui cara tersebut diharapkan selain akan menimbulkan efek jera juga akan meningkatkan kesadaran seluruh pemangku kepentingan tentang betapa pentingnya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup demi kehidupan generasi masa kini dan masa depan.

Penegakan hukum pidana dalam Undang-Undang ini memperkenalkan ancaman hukuman minimum di samping maksimum, perluasan alat bukti, pembedaan bagi pelanggaran baku mutu, keterpaduan penegakan hukum pidana, dan pengaturan tindak pidana korporasi. Penegakan hukum pidana lingkungan tetap memperhatikan asas *ultimum remedium* yang mewajibkan penerapan penegakan hukum pidana sebagai upaya terakhir setelah penerapan penegakan

---

<sup>23</sup>*Ibid.* Suparto Wijoyo, *Penyelesaian Sengketa ... op.cit.*, h. 81.

hukum administrasi dianggap tidak berhasil. Penerapan asas ultimum remedium ini hanya berlaku bagi tindak pidana formil tertentu, yaitu pemidanaan terhadap pelanggaran baku mutu air limbah, emisi, dan gangguan.

Peran penting masyarakat diatur jelas dalam Pasal 70 UU PPLH bahwa masyarakat memiliki hak dan kesempatan yang sama dan seluas-luasnya untuk berperan aktif dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Peran masyarakat dapat berupa:

- a. pengawasan sosial;
- b. pemberian saran, pendapat, usul, keberatan, pengaduan; dan/atau
- c. penyampaian informasi dan/atau laporan.

Peran masyarakat dilakukan untuk:

- a. meningkatkan kepedulian dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup;
- b. meningkatkan kemandirian, keberdayaan masyarakat, dan kemitraan;
- c. menumbuhkembangkan kemampuan dan kepeloporan masyarakat;
- d. menumbuhkembangkan ketanggapsegeraan masyarakat untuk melakukan pengawasan sosial; dan
- e. mengembangkan dan menjaga budaya dan kearifan lokal dalam rangka pelestarian fungsi lingkungan hidup.

Ketentuan Pasal 84 UU PPLH telah memberikan pengaturan yang menunjukkan kedudukan hukum masyarakat. Penyelesaian sengketa lingkungan hidup dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan. Pilihan penyelesaian sengketa lingkungan hidup dilakukan secara suka rela oleh para pihak yang bersengketa. Gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh apabila upaya penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang dipilih dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu atau para pihak yang bersengketa.

Dalam **Pasal 85 UU PPLH** dinyatakan bahwa penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan dilakukan untuk mencapai kesepakatan mengenai:

- e. bentuk dan besarnya ganti rugi;
- f. tindakan pemulihan akibat pencemaran dan/atau perusakan;

- g. tindakan tertentu untuk menjamin tidak akan terulangnya pencemaran dan/atau perusakan; dan/atau
- h. tindakan untuk mencegah timbulnya dampak negatif terhadap lingkungan hidup.

Penyelesaian sengketa di luar pengadilan tidak berlaku terhadap tindak pidana lingkungan hidup sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini. Dalam penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan dapat digunakan jasa mediator dan/atau arbiter untuk membantu menyelesaikan sengketa lingkungan hidup. Khusus untuk **Pasal 86 UU PPLH** ditekankan bahwa masyarakat dapat membentuk lembaga penyedia jasa penyelesaian sengketa lingkungan hidup yang bersifat bebas dan tidak berpihak. Pemerintah dan pemerintah daerah dapat memfasilitasi pembentukan lembaga penyedia jasa penyelesaian sengketa lingkungan hidup yang bersifat bebas dan tidak berpihak. Ketentuan lebih lanjut mengenai lembaga penyedia jasa penyelesaian sengketa lingkungan hidup diatur dengan Peraturan Pemerintah.

### **B.3. Masyarakat Dalam Kasus Lumpur Lapindo**

Meski telah diatur demikian kuat, memang kedudukan hukum masyarakat tetap saja ada yang masih belum maksimal mendapatkan perlindungan, sebagai contoh dalam kasus Lumpur Lapindo. Kasus lumpur panas ini terjadi akibat kegiatan eksplorasi minyak dan gas yang dilakukan oleh PT Lapindo Brantas Inc. Kasus ini telah menjadi fenomena publik yang luar biasa. Perhatian semua pihak tercurah dengan rasa khawatir dan cemas tentang solusi untuk mengatasinya.<sup>24</sup> Peristiwa ini bermula pada tanggal 29 Mei 2006 sekitar pukul 06.00 WIB. Saat itulah terjadi peristiwa semburan lumpur bercampur gas di Desa Renokenongo, Porong, Sidoarjo. Muncrat dan luberan lumpur akibat kegiatan eksplorasi PT Lapindo Brantas Inc di Desa Siring Kecamatan Porong, Sidoarjo tersebut amat sangat mendukacitakan

---

<sup>24</sup>Mengenai hal ini dapat diikuti laporan dari **Media Centre**, *Sebagian Warga Renokenongo Minta Rumahnya Dibeli Lapindo*, Minggu 6 Agustus 2006, **Media Centre**, *Desa Kedungbendo Buka Sayembara Penyumbatan Lumpur*, Sabtu 2 September 2006, **Media Centre**, *Gorong-Gorong di Tol Ditutup Sementara*, Jumat, 4 Agustus 2006, **Media Centre**, *Warga Besuki Tolak Pond Baru*, Kamis 3 Agustus 2006, **Media Centre**, *Pond 6 Segera Dibuat*, Rabu 2 Agustus 2006, **Media Centre**, *Tanggul Di Eks Area Subbing Unit Kembali Jebol*, 26 September 2006.

publik.

Semburan lumpur terus meningkat, dari rata-rata 50.000 meter kubik setiap hari pada akhir Mei sekarang menjadi 126.000 meter kubik setiap harinya. Kenyataan ini tentu saja amat sangat menggelisahkan dan perlu dicarikan jalan keluar<sup>25</sup> yang baik sesuai dengan koridor hukum yang berlaku berdasarkan prinsip Indonesia adalah negara hukum (*"rechtsstaat"*).

Sehubungan dengan kasus tersebut banyak pihak kaget dan tersentak dalam kisaran yang menggelisahkan. Debit lumpur terus menggelembung dalam bentang ruas waktu sampai kini dengan segala konsekuensinya. Siapa yang tidak sedih dan mengerang kesakitan menghadapi situasi demikian mengerikan dan panik. Kondisi tersebut dapat diikuti dari berbagai pemberitaan media massa sampai hari ini.<sup>26</sup>

Semua media massa tersebut sampai hari ini terus memberitakan berbagai peristiwa yang menyelimuti kasus luberan lumpur PT Lapindo Brantas Inc. Lumpur Lapindo secara tematik dan keilmuan sudah terbukti mengandung bahan garam yang melebihi baku mutunya sebagaimana dikemukakan banyak pakar pertanian dan juga telah dipaparkan oleh *Dewan Lingkungan Hidup Propinsi Jawa Timur* pada rapat tertanggal 4 Oktober 2006 di Kantor Badan Pengendalian Dampak Lingkungan (Bapedal) Propinsi Jawa Timur.

Persawahan sebagai areal pertanian terancam kerontang dan tidak akan produktif lagi. Hal ini adalah kenyataan yang musti disikapi serius oleh pihak-pihak yang dibilang memegang kekuasaan. Ratusan rakyat mendaratkan badannya di Rumah Sakit bukan lagi ilusi dan utopia. Bau menyengat yang bikin muntah siapapun yang menginjakkan kaki di bentara Lapindo Brantas Inc. juga suatu

---

<sup>25</sup>Hal ini sebagaimana diberitakan *Kompas*, 8 Oktober 2006. Semua ini menunjukkan bahwa betapa berbahayanya kasus lumpur ini apabila tidak segera ditanggulangi secara baik.

<sup>26</sup>Mengenai hal ini memang selalu diberitakan oleh banyak media massa baik cetak maupun elektronik. Misalnya saja sampai hari ini selalu diwartakan oleh: **Jawa Post**, *Gelembung Lumpur Lapindo Membesar dan Berasap*, Sabtu 14 Oktober 2006, **Surabaya Pagi**, *Akhirnya Tol dan Rel KA Direlokasi 4 Desa di Porong Rawan Ambles Diterjang Lumpur Lapindo*, 12 Oktober 2006, **Jawa Post**, *Hari ini Buang ke Kali Porong*, 13 Oktober 2006, **Surya**, *Tol Krisis Lagi*, 13 Oktober 2006, **Kompas**, *Tiba-Tiba Menjadi Tunawisma*, 6 Oktober 2006, **Surya**, *Mensos Tolak Wacana Transmigrasi*, 4 Oktober 2006, **Surya**, *SBY Kaget Lihat Lumpur*, 9 Oktober 2006, **Jawa Post**, *SBY Ajak Ical Lihat Lumpur*, 9 Oktober 2006, **Surya**, *Jembatan Tol Ambles 6 Cm*, 12 Oktober 2006.

kebenaran. Lantas apa yang bisa dilakukan Lapindo Brantas Inc. selain bertahan diri sebagai segmen yang seolah-olah tidak berdosa.<sup>27</sup>

Mungkin PT Lapindo Brantas Inc. sedang menghitung bilangan hari untuk terus menumpuk dosa dan doa secara bermakna. Lapindo hanya pandai berdalih dan bukan beraksi untuk mengatasi lumpurnya sendiri. PT Lapindo Brantas Inc. sibuk membuat tanggul dengan implikasi terjauh adanya bentrok warga dalam skala yang mengkhawatirkan.<sup>28</sup> Peristiwa lumpur PT Lapindo Brantas Inc. tersebut ternyata menimbulkan masalah sosial yang luar biasa. Bentrok antar warga juga terjadi akibat warga saling menyerang untuk menyelamatkan diri dari luberan lumpur Lapindo Brantas Inc. Para warga saling hadang dan saling menjebol tanggul yang dibangun PT Lapindo Brantas Inc. Tindak kekerasan yang mewarnai demonstrasi-demontarasi yang hampir setiap hari terjadi dulu itu merupakan reaksi semata dari kenyataan peristiwa yang tidak pernah terjadi sebelumnya. Demonstrasi akibat luapan lumpur Lapindo Brantas Inc. pada akhirnya menjadi semacam kebiasaan bagi warga untuk menyelesaikan masalah yang dihadapinya.<sup>29</sup>

Kenyataan bahwa terdapat warga yang begitu dirugikan dan lingkungan sangat dicemarkan dan dirusak. Warga dalam mempertahankan keberadaan diri dan harta bendanya bahkan diberitakan oleh *Sinar Harapan* tanggal 5 September 2006 sebagai bentuk anarkhisme sewaktu warga "ngeluruk" Pendopo Kabupaten Sidoarjo. Tentu saja kenyataan tentang pencemaran dan atau perusakan lingkungan yang terjadi akibat semburan lumpur PT Lapindo Brantas Inc menarik untuk ditelaah dari perspektif hukum dan kebijakan lingkungan ("*environmental law*" dan "*environmental policy*").

---

<sup>27</sup>Berbagai tulisan **Suparto Wijoyo** telah memberikan informasi ini sebagaimana yang telah ditulis di Jawa Pos, Jurnal Nasional, Memorandum maupun Duta Masyarakat serta Aspirasi. Berbagai media tersebut menjadi wahana penting untuk mengembangkan dan mendiskusikan kasus lumpur ini secara serius.

<sup>28</sup>**Suparto Wijoyo** dalam tulisannya *Dosa Lapindo* di Jurnal Aspirasi, edisi Juli 2006.

<sup>29</sup>Mengenai hal ini sebagaimana terdapat dalam rekaman pemberitaan di media elektronik TVRI Jawa Timur, tanggal 4, 6, 16, 23 September 2006 dan 7 Oktober 2006. Hal ini menandakan bahwa kasus ini memang telah menjadi perhatian publik yang serius dan telah mengkhawatirkan banyak pihak. Semua ini menandakan bahwa kasus ini harus disikapi secara serius untuk dapat ditanggulangi secara baik dan berdasarkan prinsip-prinsip yang berlaku di hukum lingkungan.

Berbagai analisis untuk mengetahui sebab musabab munculnya tindakan demonstrasi dan bahkan ada yang menggolongkan anarkhis merupakan sisi yang harus dilihat secara komprehensif. Bahkan ini dapat dibanding sebagai bentuk anarkhisme lingkungan, maka maka kasus korban lumpur Lapindo Brantas Inc. menjadi sesuatu yang penanggulangannya dapat menggunakan ilmu hukum lingkungan. Hal ini merupakan sesuatu yang penting untuk menjadikan hukum lingkungan didayagunakan sebagai bagian proses penanggulangan kasus lumpur PT Lapindo Brantas Inc.

Realitas adanya kerugian publik yang bermula dari pencemaran dan perusakan lingkungan areal lumpur PT Lapindo Brantas Inc. merupakan bukti bahwa memang terdapat dugaan awal yang hipotetik bahwa lingkungan secara faktual memang sedang mengalami degradasi ("*environmental degradation*"). Korban lumpur PT Lapindo Brantas Inc. yang berupa manusia ataupun lingkungan jelas sebagai pihak yang paling dirugikan. Pencemaran lingkungan dan kerusakan alam yang terjadi akibat luberan lumpur PT Lapindo Brantas Inc. memang mengkhawatirkan siapa saja.

Lingkungan dan manusia serta perilakunya memang diterima sebagai suatu ekosistem yang memiliki aspek kebijakan dan hukum lingkungan. Dalam UU PPLH yang didefinisikan bahwa lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain. Inilah suatu definisi yang menggambarkan betapa banyak ilmu yang dapat didayagunakan seperti biologi lingkungan, kimia lingkungan, ilmu lingkungan, ilmu hukum lingkungan dan lain sebagainya.

Maka pendayagunaan kebijakan lingkungan untuk dapat memberikan alternatif solutif untuk turut memberikan sumbangsih dalam rangka penanggulangan lumpur PT Lapindo Brantas Inc. jelas memiliki validitas<sup>30</sup> untuk

---

<sup>30</sup>Sebagaimana dalam banyak literatur ditekankan bahwa kemajuan suatu ilmu pengetahuan memang berasal dari pengkajian maupun penelitian-penelitian ilmiah. Banyak buku yang mendukung mengenai hal ini semisal: **Searles, Herbert L.** *Logic and Scientific Method: An Introductory Course*, The Ronald Press Company, New York, 1998. **A.B. Shah**, *Metodologi Ilmu Pengetahuan*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1986. **Winarno, Surakhmad**, *Pengantar Penelitian Ilmiah: Dasar Metode Teknik*, Tarsito, Bandung, 1995.

turut berperanserta dengan salah satu caranya adalah Seminar ini sebagai rangkaian keilmuan. Hal ini merupakan suatu tradisi "*scientific mind*" yang harus terus menerus dikembangkan dalam kebijakan dan hukum lingkungan secara praktis melalui penelitian atau pengkajian yang memberi manfaat besar bagi masyarakat.<sup>31</sup>

Manusia dan lingkungan telah menjadi korban nyata lumpur PT Lapindo Brantas Inc. Kasus lumpur dan gas Lapindo memang berkenaan dengan sumber daya alam (SDA) tetapi bukanlah bencana alam akibat gempa. Apabila pemahaman bencana alam dibangun sebagai suatu kebenaran maka hal ini berarti Tuhan yang salah – Tuhan sebagai si Terdakwa dan harus diproses hukum atas "kenakalannya" dalam melantakkan wilayah Porong, Sidoarjo.<sup>32</sup>

Logiskah memejahijaukan Tuhan atas kasus lumpur PT Lapindo Brantas Inc? Peradilan Tuhan sejujurnya saja tidak pernah terbersit dalam imajinasi senakal apapun dalam kalam-kalam fiksi. Maka pejabat publik yang mengatakan ini bencana alam dengan segala konsekuensinya itu tadi bagi saya seolah-olah sedang alih profesi sebagai pengarang "novel dan cerpen" yang paling imajinatif.

Sekiranya menggelegaknya kasus PT Lapindo Brantas Inc. ini akibat gempa maka mudah ditebak secara *nalar* bahwa jaringan instalasi industri bawah tanah selain milik Lapindo juga mengalami kerusakan. Terhadap hal ini ternyata bahwa jaringan instalasi selain milik PT Lapindo Brantas Inc. tidak mengalami kerusakan namun merasakan kerugian besar. Ini menandakan bahwa peristiwa Lapindo dalam logika sederhana adalah akibat operasionalisasi instalasi PT Lapindo Brantas Inc.

Terdapat pula pernyataan yang mengherankan lagi yaitu bahwa lumpur PT Lapindo Brantas Inc tidaklah berbahaya, sehingga tidaklah tepat apabila melimpahkan peristiwa ini dalam tanggung jawab Lapindo. Mungkin ini adalah *statement* pihak-pihak yang mengalami *kegamangan* nurani ekologis dan

---

<sup>31</sup>Sehubungan dengan hal ini baca sebagai perbandingan **Searles, Herbert L.** *Logic and Scientific Method: An Introductory Course*, The Ronald Press Company, New York, 1998. **A.B. Shah**, *Metodologi Ilmu Pengetahuan*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1986. **Winarno, Surakhmad**, *Pengantar Penelitian Ilmiah: Dasar Metode Teknik*, Tarsito, Bandung, 1995.

<sup>32</sup>**Suparto Wijoyo**, *Selamat Mengadili Tuhan di Lapindo*, Surabaya Post, 11 Juni 2006. Hal ini sebenarnya untuk mengaskan bahwa dalam setiap peristiwa akibat ulah manusia dengan operasionalisasi industri logikanya harus dapat diminta pertanggungjawaban hukum, termasuk dalam kasus lumpur ini.



keumatan. Andai saja lumpur Lapindo tidaklah berbahaya, itupun tidak berarti bahwa PT Lapindo Brantas Inc bisa cuci tangan untuk bebas dari jeratan hukum dan lari *tinggal gelanggang* untuk mempertanggungjawabkan secara hukum. PT Lapindo Brantas Inc harus tetap diminta pertanggungjawabkan hukum dalam kasus ini karena adanya kerugian publik. Lebih dari itu, tanggung jawab dan proses hukum perlu dilalui PT Lapindo Brantas Inc. justru demi PT Lapindo Brantas Inc. sendiri agar tidak diombang-ambingkan situasi tragis ini. Adalah suatu fakta yang tidak terbantahkan bahwa telah terjadi krisis kemanusiaan dan lingkungan akibat lumpur PT Lapindo Brantas Inc dalam mengelola lingkungan dengan “menu lumpur” yang dihadirkan di ruang publik hari-hari ini.<sup>33</sup>

Dengan peristiwa “pesta lumpur” tersebut PT Lapindo Brantas Inc. harus diminta pertanggungjawaban hukum sebagai korporasi berbadan hukum. Kerugian publik yang dirasakan dan dialami dengan kasat mata oleh banyak pihak dapat berupa kerugian yang berdimensi ekologi, sosial dan lingkungan. Fakta di arena PT Lapindo Brantas Inc. sudah menunjukkan bahwa akibat pengeboran PT Lapindo Brantas Inc. itulah peristiwa mengerikan termaksud terjadi dan sampai kini “terpentaskan” dengan “lakon” Sidoarjo seolah menjadi *sidoajor*. Untuk itulah agar tidak sampai lakon situasi ini terus terjadi tanpa pijakan hukum, maka aparat hukum dan instansi terkait mesti cekatan bertindak untuk mengatasinya dan PT Lapindo Brantas Inc. jangan defensif. PT Lapindo Brantas Inc harus responsif serta berendah hati mau meminta maaf ke publik atas “dosa-dosa ekologisnya” ini. PT Lapindo Brantas Inc jangan berkubang dalam “lumpur” dengan cara untuk melakukan penanggulangan lumpur tersebut secara yuridis.

Dalam kasus Lapindo dapat dengan mudah orang menyaksikan dan selanjutnya berkesimpulan bahwa lumpur PT Lapindo Brantas Inc. itu telah membahayakan dan meresahkan publik. Apa ada yang membantahnya dengan

---

<sup>33</sup>Mengenai kondisi ini dapat pula dibaca dari berbagai laporan berikut ini sebagaimana yang dertera dalam: **Media Centre**, *Lapindo Penuhi Tuntutan Warga Kedungbendo*, 22 Agustus 2006, **Media Centre**, *Pelaksana Timnas Dukung Pembuangan Air Lumpur Ke Kali Porong*, 16 September 2006, **Media Centre**, *Tanggul Di Mindi Dan Pejarakan Jebol*, 15 September 2006, **Media Centre**, *Tanggul Di Area Snubbing Unit Jebol*, 17 September 2006, **Media Centre**, *TMMD Kebut Penutupan Tanggul Di Enam Titik Prioritas*, 20 September 2006, **Media Centre**, *Sebelum Puasa Pasar Baru Porong Harus Dikosongkan*, 11 September 2006.

fakta di lapangan yang bisa disaksikan dengan mata kepala kita? Jalur tol terganggu bahkan ditutup dan sawah rusak serta penduduk dilarikan ke rumah sakit untuk mendapatkan perawatan medis. Apakah kenyataan faktual seperti ini masih kurang kuat untuk memproses dengan cara melibatkan kebijakan dan hukum lingkungan dalam penanggulangan kasus lumpur PT Lapindo Brantas Inc.?

Sejak awal secara *scientific* dan teknologis kasus seperti ini sebenarnya dapat diduga. Pada galibnya PT Lapindo Brantas Inc pun dalam kondisi nyata dapat dikualifikasi telah melakukan "dosa teknis" sebab dalam penanganan lumpurnya tidak sistemik. PT Lapindo Brantas Inc tidak serta merta menghentikan luapan lumpur dengan melakukan injeksi sumber lumpur tepat di minggu pertama kejadian, tetapi justru sibuk membangun tanggul. Dalam ukuran ini Lapindo juga tidak dengan segera meminta maaf kepada publik. Padahal seandainya sejak awal Lapindo mau berbesar hati dengan meminta maaf, kita yakin bahwa 90% kasus ini selesai sebab meminta maaf itu berarti mekanisme pensucian diri secara total. Langkah tersebut ternyata tidak diambil dan akhirnya kini situasinya menjadi berbalik arah. Kasus PT Lapindo Brantas Inc pun telah meluas dan memiliki implikasi sosial yang besar sebab secara nyata kasus Lapindo telah mengguncang struktur sosial yang ada dengan depresi publik yang besar dengan adanya kemacetan arus lalu lintas.

Pada lingkup politik kenapa kasus ini justru menarik perhatian begitu besar para politisi. Elemen Senayan dan Istana Negara juga seringkali datang seolah menjadi juru penerang dan penguras lumpur Lapindo. Dalam kasus PT Lapindo Brantas Inc, siapa untung siapa buntung?

Pada ukuran kebijakan dan hukum lingkungan sebenarnya ada pelanggaran hukum yang dapat didugakan untuk dibuktikan aparat hukum kepada PT Lapindo Brantas Inc. Apa yang dimaksudkan sebagai pelanggaran hukum kalau digunakan istilah tersebut dalam hal ini adalah suatu eskalasi pelanggaran aturan perundang-undangan meski tanpa ada hukuman yang jelas. Jangankan soal hukuman yang jelas dalam kasus PT Lapindo Brantas Inc, pasal-pasal hukum yang ada saja kiranya tidak dapat diterapkan dengan baik dengan mencuatnya ucapan Ketua Mahkamah Agung (MA) yang menyatakan bahwa dalam kasus PT Lapindo Brantas Inc tidak perlu dicari

tersangkanya. Kepolisian pun pada akhirnya melakukan penegakan hukum dengan ragu.

Menurut peraturan perundang-undangan bukankah PT Lapindo Brantas Inc dapat dijerat dengan: *pertama*, **UU Perindustrian** dengan tidak melakukan upaya pencegahan terjadinya pencemaran dan atau perusakan lingkungan. UU Perindustrian mewajibkan industri untuk tidak melakukan penistaan terhadap lingkungan dalam setiap aktivitas industrinya. *Kedua*, **UU Konservasi** dapat juga dikaitkan dalam kasus ini dengan rusaknya ekosistem kawasan pertanian yang nantinya tidak produktif lagi. Dari data kajian ini terungkap bahwa tanah pertanian akibat lumpur Lapindo telah "mati" mengingat kandungan garamnya begitu tinggi.

Selain itu adalah, *ketiga* **UU Pokok Agraria** yang menghendaki bahwa setiap orang wajib memelihara kondisi tanah juga dapat diterapkan dalam kasus Lapindo meski dengan sanksi yang amat ringan. *Keempat*, **UU Pengelolaan Lingkungan Hidup** jelas paling nyata dilanggarnya yaitu dengan adanya pencemaran air, tanah maupun udara dengan bukti banyaknya korban warga yang terkena "serangan penyakit" sesuai dengan data medis RS Bhayangkara Porong. *Kelima*, **UU Migas** juga telah dilanggar sebab dalam undang-undang tersebut dinyatakan bahwa setiap eksplorasi migas wajib berwawasan lingkungan. Berwawasan lingkungan itu berarti menjadikan lingkungan sebagai dasar utama pengambilan keputusan diizinkan atau tidak diizinkan suatu korporasi itu melakukan aktivitas eksplorasi perminyakan. *Keenam*, **UU Pertambangan** juga dapat dikaitkan dengan kasus ini mengingat dalam hal pelaksanaan pertambangan itu selalu dibutuhkan suatu langkah-langkah teknis yang mesti ramah lingkungan.

*Ketujuh*, **UU Kesehatan** dapat diejawantahkan dengan adanya gangguan kesehatan masyarakat meski dalam hal ini tidak banyak digunakan orang. *Kedelapan*, **UU Penataan Ruang** perlu juga diperhatikan sebab dalam kasus ini dapat diprediksi apakah tidak terjadi penyalahgunaan fungsi ruang. Hal ini dapat dilihat dari fakta bahwa kawasan Lapindo ada di tengah-tengah areal persawahan sebagai bagian konservasi pertanian. *Kesembilan*, **UU Jalan** perlu dicermati aparat hukum sebagai bagian norma yang juga dilanggar oleh Lapindo dengan terganggunya moda transportasi jalan. *Kesepuluh*, begitupun dengan **UU Lalu Lintas** dengan terabaikanya tentang gangguan laju barang, orang dan jasa.

Selanjutnya, *kesebelas* **UU Anti Terorisme** juga dapat diterapkan bahwa kejahatan lingkungan ternyata dikualifikasi pula sebagai bagian dari kejahatan terorisme. Apa yang dinamakan tindak pidana terorisme adalah suatu kejahatan yang menimbulkan tragedi besar dengan akibat korban yang dirugikan bersifat masal ("*a mass of people*") dengan rusaknya sarana-sarana vital atau lingkungan hidup. Dengan deskripsi legalistik seperti ini maka yang namanya kasus lumpur Lapindo dapat dicermati dengan kaca mata analisis dengan UU Terorisme sebagai bentuk lain kejahatan terorisme atas lingkungan. Dalam kondisi dan situasi seperti ini agar aparat penegak hukum punya perhatian bahwa lingkungan memang tidak untuk dimainkan tetapi justru harus dipelihara untuk dilindungi dengan piranti hukum.

Dan akhirnya *keduabelas*, **UU Sumber Daya Air** seyogianya diterapkan dalam kasus PT Lapindo Brantas Inc sebab kasus lumpur Lapindo telah mematikan atau paling tidak mengganggu mata air yang kini mengalirkan air mata. Raungan tangis rakyat Porong dan Sidoarjo pada umumnya maupun Jawa Timur secara luas dapat didengar oleh seluruh dunia. Mata air di Porong bukankah akan mati dalam kisaran yang sudah tidak dapat lagi didayagunakan secara fungsional. Mata air porong benar-benar terkoyak dan menderaikan air mata.

Disamping itu disayangkan Ketua Mahkamah Agung mengeluarkan pernyataan gegabah atau fatwa bahwa tersangka kasus lumpur PT Lapindo Brantasa Inc tidak perlu dicari. Memang sebenarnya tidak perlu dicari sebab polisi sudah melakukan penyidikan atas kasus tersebut.

Penanganan lumpur PT Lapindo Brantas Inc ke laut melalui Kali Porong merupakan langkah gegabah dan tidak berwawasan lingkungan. Langkah ini bertentangan dengan prinsip kebijakan lingkungan *stand-still principle* alias prinsip melokalisasi bencana dan bukan menyebarkan bencana. Pembuangan lumpur tersebut akan membawa implikasi ekologis dan konservasi, sosial dan ekonomi serta yuridis yang besar. Kita buktikan dalam kajian ini. Kebijakan membuang lumpur ke laut merupakan tindakan yang tidak efektif dalam konteks perlindungan lingkungan hidup. Namun masih saja ada pihak yang menyatakan bahwa pembuangan lumpur ke laut merupakan langkah nyata untuk menyelamatkan manusia sebab pilihannya sudah jelas menyelamatkan lingkungan atau manusia

terlebih dahulu? Pertanyaan tersebut menunjukkan bahwa yang bersangkutan tidak mengerti lingkungan sebagai suatu ekosistem.

#### **B.4. Kasus Petrokimia Gresik**

*Kasus Petrokimia Gresik* merupakan tragedi pencemaran udara yang menarik perhatian publik dan bermula dari kebocoran tabung amoniak *Tank Yard* (Pipa Kimia) Pabrik II PT Petrokimia Gresik, 26 Februari 2001 sekitar pukul 16.30 atau 17.00 Wib. Hasil analisis kompresor menunjukkan bahwa kejadian tersebut akibat dari laju perubahan tekanan tangki pada saat supply amoniak yang mencapai 9,483 gf/cm<sup>2</sup>/menit, padahal, tekanan tangki sewaktu kompresor bekerja hanya sebesar 0,033 gf/cm<sup>2</sup>/meter. Ketidakseimbangan ini menyebabkan perubahan daya tekan dalam tangki 02 TK-801 yang sangat besar dan singkat.<sup>34</sup>

Tim Pengkaji Institut Teknologi Sepuluh Nopember (ITS) Surabaya yang terdiri atas **Joni Hermana, Syamsudin Affandi dan Suwarmin** menginformasikan bahwa ledakan pada tangki amoniak di PT Petrokimia Gresik diakibatkan oleh tekanan yang terlalu tinggi yang melebihi tekanan desain. Ledakan terjadi akibat perubahan tekanan yang mendadak supply amoniak dari Produksi I yang kualitasnya tidak sesuai (15% amoniak, 85% air, dan suhu 400C). Perubahan tekanan ini tidak dapat dieliminasi walaupun kedua kompresor bekerja bersamaan.<sup>35</sup>

Amoniak PT Petrokimia Gresik termasuk dalam kategori zat bahan berbahaya dan beracun (B3) karena memiliki karakteristik mudah meledak, bersifat reaktif dan korosif.<sup>36</sup> Konsentrasi tertentu amoniak dapat menimbulkan efek akut sistem pernafasan, iritasi mata dan dalam konsentrasi yang tinggi dapat mengakibatkan pingsan dan kematian (meninggal dunia).

Ditemukan penyimpangan pengoperasian tangki 02 TK-801 dilihat dari instruksi kerja IK-28-2022 Bagian VI butir 8: apabila NH<sub>3</sub> dari Produksi I sedang

---

<sup>34</sup>Surat Kepala Kantor Departemen Tenaga Kerja Kabupaten Gresik No. B348/IV-12/K.14/2001 perihal Laporan Sementara Kasus Bocornya Tangki Amoniak PT Petrokimia Gresik, 21 Maret 2001.

<sup>35</sup>**Tim Pengkaji ITS Surabaya**, *Hasil Kajian Peristiwa Kebocoran Tanki Amoniak 02-TK 801 di Petrokimia Gresik*, Surabaya, 18 Mei 2001.

<sup>36</sup>Hal ini telah pula ditegaskan dalam *Peraturan Pemerintah No. 74 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Bahan Berbahaya dan Beracun* (PP No. 74 Tahun 2001).

posisi transfer, maka hanya bisa dimasukkan ke 02 TK-901, sedangkan transfer dari kapal hanya bisa ke 06 TK-801 dengan menutup BV-C. **Djoko Moeradiatno** dari Bapedalda Propinsi Jawa Timur menerangkan bahwa kejadian tersebut dapat dikategorisasikan sebagai pencemaran udara. Gas amoniak yang terpapar telah melebihi baku mutu udara yang ditetapkan dalam *Keputusan Gubernur KDH Tingkat I Jawa Timur No. 129 Tahun 1996 tentang Baku Mutu Udara Ambien dan Emisi Sumber Tidak Bergerak di Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Timur* (Keputusan Gubernur No. 129 Tahun 1996): baku mutu amoniak seharusnya 2,00 ppm atau 2 mg/liter, sedangkan berdasarkan hasil evaluasi, amoniak PT Petrokimia Gresik jauh melebihi baku mutu.

Surat Kepala Bapedalda Propinsi Jawa Timur NoMOR 660/712/217.3.2/2001 tanggal 21 Mei 2001 perihal *Tambahan Informasi Kejadian Kasus Kebocoran Tangki Amoniak PT Petrokimia Gresik*, tanggal 26 Februari 2001 menjelaskan bahwa: dampak paparan gas amoniak pada manusia dapat menyebabkan iritasi mata dan gangguan pernafasan.

Kebocoran tangki amoniak PT Petrokimia Gresik tersebut mengakibatkan pencemaran udara yang menyebabkan 248 orang mengalami gangguan pernafasan: 73 orang dirawat di Rumah Sakit Umum Daerah Kabupaten Gresik, 3 orang di Rumah Sakit Semen Gresik dan 172 orang di Rumah Sakit Petrokimia Gresik. Paparan radius pencemaran udara tersebar di wilayah Kelurahan Tlogo Pojok dan Lumpur Kecamatan Gresik serta Desa Roomo Meduran Kecamatan Manyar (Kabupaten Gresik).

Terhadap kasus tersebut telah dibuat *Kesepakatan Bersama Tentang Pokok-pokok Ganti Kerugian Akibat Kebocoran Amoniak PT Petrokimia Gresik* pada tanggal 14 Maret 2001 oleh **Iman Santoso** Direktur PT Petrokimia Gresik (Pihak Pertama) dengan Pihak Kedua yang terdiri atas: **Sariono** (Juru Bicara), **Koesnan Hadi, H. Djamal Kohar dan H. Mansyur** (Tokoh Masyarakat Kelurahan Tlogo Pojok), **H. Arsyad** (Tokoh Masyarakat Kelurahan Lumpur) dan **A. Ghufron** (Tokoh Masyarakat Desa Roomo Meduran). Pihak Kedua ini telah mendapat kuasa dari 167 korban. Kedua belah Pihak telah mengikatkan diri dalam kesepakatan berikut:

1. Penyelesaian akibat musibah yang terjadi akibat kebocoran tangki amoniak di Pabrik II PT Petrokimia Gresik pada tanggal 26 Februari 2001 akan diselesaikan di luar Pengadilan dan secara kekeluargaan;
2. Permintaan maaf PIHAK PERTAMA atas musibah kebocoran amoniak tersebut dapat diterima oleh PIHAK KEDUA atas nama warga penderita dan warga di sekitar pabrik demikian sebaliknya permintaan maaf PIHAK KEDUA atas kerusakan yang ditimbulkan oleh warga pada beberapa bangunan dan instalasi milik PIHAK PERTAMA dapat diterima oleh PIHAK PERTAMA;
3. Pemberian ganti kerugian akibat kebocoran tanki amoniak di Pabrik 11 PT Petrokimia Gresik pada tanggal 26 Februari 2001 disepakati oleh KEDUA BELAH PIHAK sebagai berikut:
  - a. Pemberian Kartu Kesehatan dengan penggunaan secara berkala;
  - b. PIHAK PERTAMA akan memenuhi baku mutu lingkungan;
  - c. Pemberian sembako berupa 5 (lima) kg beras, 1 (satu) kg gula dan 1 (satu) kg minyak goreng kepada keluarga prasejahtera ... dst.
  - d. dst.
  - e. dst.
  - f. Ganti kerugian fisik (jasmani) kepada warga diberikan dalam bentuk Kartu Kesehatan sebagaimana tersebut pada butir a di atas, sedangkan ganti rugi mental (psikologis) diberikan dalam bentuk bantuan Pembinaan Usaha Kecil dan Koperasi (PUKK) untuk menggairahkan kegiatan ekonomi Desa/Kelurahan.
4. Dengan telah disepakatinya Kesepakatan Bersama ini, maka PIHAK KEDUA tidak akan menuntut ganti rugi apapun kepada PIHAK PERTAMA.
5. dst.

Kesepakatan Bersama termaksud telah dicatat dan didaftar dalam buku Notaris **Ratnasari Harwanti** pada tanggal 15 Maret 2001. Korban juga membuat *Surat Kuasa dan Pernyataan* yang di dalamnya berisi pernyataan: "... dengan ini pula kami menyatakan tidak akan menuntut ganti rugi apapun kepada PT Petrokimia Gresik".

Kasus Petrokimia Gresik telah diselesaikan melalui mekanisme penyelesaian sengketa lingkungan alternatif sedasar UUPLH dan PP LPJ. Pernyataan ke-167 korban untuk tidak mengajukan gugatan "ganti kerugian apapun" niscaya tidak tepat. Apabila peristiwa serupa terulang di kemudian hari (beda kasus), para korban tetap mempunyai hak untuk mendapatkan ganti kerugian melalui mekanisme litigasi maupun nonlitigasi. Gugatan lingkungan pencemaran udara diajukan berdasarkan Pasal 34 ayat (1) UUPLH dan Pasal 54 ayat (2) PP PPU jo. Pasal 1365 BW (KUH Perdata).

Terungkapnya terminologi "musibah" dan "permintaan maaf" dari kedua belah pihak merupakan bentuk pemahaman relegius yang sesuai dengan peradaban warga Kabupaten Gresik. Namun, permohonan dan pernyataan saling "memaafkan" tidak menghapuskan (dugaan) delik lingkungan pencemaran udara yang dilakukan Pihak Pertama dan tindak pidana perusakan instalasi industri oleh Pihak Kedua.

Berdasarkan pada Pasal 31 jo. Pasal 34 UUPLH: tujuan penyelesaian sengketa lingkungan alternatif dapat diklasifikasikan dalam "*tujuan finansial*" dan "*tujuan nonfinansial*". Tujuan finansial terdapat dalam "*ganti kerugian*" yang menekankan pada aspek "*monetary settlement*", sedangkan tujuan nonfinansial berwujud "*tindakan (hukum) tertentu*" yang sifatnya "*non-monetary settlement*" berupa kegiatan: memasang atau memperbaiki kinerja perusahaan, sehingga PT Petrokimia Gresik dapat mentaati baku mutu udara ambien dan emisi.

Dalam Kasus Petrokimia Gresik sebenarnya dapat dilakukan "*gugatan kelompok*" ("*class action*") menurut Pasal 37 UUPLH maupun memanfaatkan "*legal standing*" OLH sesuai dengan Pasal 38 UUPLH. Peran penting OLH belum mengedepan dalam Kasus Petrokimia Gresik. Lebih dari itu, dari 248 korban ternyata baru 167 orang yang berkonsensus dalam Kesepakatan Bersama. Korban lainnya yang belum menggunakan haknya pada dasarnya terbuka peluang untuk melakukan penyelesaian sengketa lingkungan melalui jalur litigasi ataupun nonlitigasi.

Terhadap Kasus Petrokimia Gresik terbuka pula langkah hukum untuk melakukan penegakan hukum lingkungan administratif sehubungan dengan pelanggaran baku mutu udara sebagaimana yang diatur dalam Keputusan



Gubernur Jatim No. 129 Tahun 1996. Dari Berkas Perkara No. Pol.: BP/90/IV/2001/Ditserse Kepolisian Negara Republik Indonesia Daerah (Polda) Jawa Timur tanggal 10 April 2001<sup>37</sup> dapat diketahui bahwa Kasus Petrokimia Gresik merupakan tindak pidana pencemaran udara yang dapat dijaring Pasal 41, 42, 43, 44 dan 46 UUPH (primer) serta Pasal 360 KUHP (subsider). Penegakan hukum lingkungan administratif tidak dilakukan dan penegakan hukum lingkungan kepidanaan telah diproses di PN Gresik.

### **C. Bentuk-Bentuk Perlindungan Kepada Masyarakat Dalam Sengketa Lingkungan Hidup**

#### **C.1. Perlindungan Hukum Dalam UU PPLH**

**Pasal 65 UU PPLH** telah memberikan pengaturan bahwa setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia. Setiap orang berhak mendapatkan pendidikan lingkungan hidup, akses informasi, akses partisipasi, dan akses keadilan dalam memenuhi hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Setiap orang berhak mengajukan usul dan/atau keberatan terhadap rencana usaha dan/atau kegiatan yang diperkirakan dapat menimbulkan dampak terhadap lingkungan hidup. Setiap orang berhak untuk berperan dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Setiap orang berhak melakukan pengaduan akibat dugaan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengaduan sebagaimana dimaksud diatur dengan Peraturan Menteri.

Dalam **Pasal 66 UU PPLH** dinyatakan bahwa setiap orang yang memperjuangkan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat tidak dapat dituntut secara pidana maupun digugat secara perdata. **Pasal 67 UU PPLH** menyatakan bahwa setiap orang berkewajiban memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup serta mengendalikan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup. Dalam **Pasal 68 UU PPLH** diatur bahwa setiap orang yang melakukan usaha

---

<sup>37</sup>**Kepolisian Negara Republik Indonesia Daerah Jawa Timur, Direktorat Reserse, Sampul Berkas Perkara No. Pol.: BP/90/IV/2001/Ditserse, Pro Justitia, Surabaya, 10 April 2001.**

dan/atau kegiatan berkewajiban:

- a. memberikan informasi yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup secara benar, akurat, terbuka, dan tepat waktu;
- b. menjaga keberlanjutan fungsi lingkungan hidup; dan
- c. menaati ketentuan tentang baku mutu lingkungan hidup dan/atau kriteria baku kerusakan lingkungan hidup.

Dalam **Pasal 69 UU PPLH** terdapat pengaturan bahwa setiap orang dilarang:

- a. melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup; memasukkan B3 yang dilarang menurut peraturan perundang-undangan ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. memasukkan limbah yang berasal dari luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia ke media lingkungan hidup Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. memasukkan limbah B3 ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. membuang limbah ke media lingkungan hidup;
- e. membuang B3 dan limbah B3 ke media lingkungan hidup;
- f. melepaskan produk rekayasa genetik ke media lingkungan hidup yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan atau izin lingkungan;
- g. melakukan pembukaan lahan dengan cara membakar;
- h. menyusun amdal tanpa memiliki sertifikat kompetensi penyusun amdal; dan/atau
- i. memberikan informasi palsu, menyesatkan, menghilangkan informasi, merusak informasi, atau memberikan keterangan yang tidak benar.

(2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf h memperhatikan dengan sungguh-sungguh kearifan lokal di daerah masing-masing.

**Selain itu dalam Pasal 70 UU PPLH** telah dirumuskan bahwa masyarakat memiliki hak dan kesempatan yang sama dan seluas-luasnya untuk berperan aktif dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Peran masyarakat dapat berupa:

- a. pengawasan sosial;
- b. pemberian saran, pendapat, usul, keberatan, pengaduan; dan/atau
- c. penyampaian informasi dan/atau laporan.

Peran masyarakat dilakukan untuk meningkatkan kepedulian dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup; meningkatkan kemandirian, keberdayaan masyarakat, dan kemitraan; menumbuhkembangkan kemampuan dan kepeloporan masyarakat; menumbuhkembangkan ketanggapsegeraan masyarakat untuk melakukan pengawasan sosial; dan mengembangkan dan menjaga budaya dan kearifan lokal dalam rangka pelestarian fungsi lingkungan hidup.

## C.2. Perlindungan dalam Penegakan Hukum Lingkungan

Penegakan hukum lingkungan merupakan bagian integral “*legislative framework*” dan tahapan terakhir “*regulatory chain*”;<sup>38</sup> menjadi topik utama dalam “*Fifth International Conference on Environmental Compliance and Enforcement*” di Monterey, California, Amerika Serikat (USA), 16-20 November 1998. Konferensi ini bermaksud untuk memberikan pengertian dasar penegakan hukum lingkungan dan mengembangkannya dalam jalinan kerjasama antar bangsa, khususnya mengenai “*transboundary compliance issues*”.<sup>39</sup>

Kata “penegakan hukum lingkungan” (“*environmental law enforcement*” atau “*handhaving van milieurecht*”) memiliki pengertian yang mengandung karakter keterpaduan lintas disiplin (ilmu) hukum. G.A. Biezeveld mendefinisikan:

*Environmental law enforcement can be defined as the application of legal governmental powers to ensure compliance with environmental regulations by means of:*

- a. *administrative supervision of the compliance with environmental regulations (inspection) (= mainly preventive activity);*
- b. *administrative measures or sanctions in case of non compliance (= corrective activity);*

---

<sup>38</sup>Rene Seerden and Michiel Heldeweg, “Comparative Environmental Law in Europe: An Introduction to Public Environmental Law in the EU Member States” dalam G.H. Addink, *Environmental Law in a Comparative Perspective: National, European and International Law, Literature*, Institute of Constitutional and Administrative Law, Utrecht University, Utrecht, 2002, h. 61.

<sup>39</sup>Jo Gerardu and Cheryl Wasserman, *Fifth International Conference on Environmental Compliance and Enforcement: Conference Proceedings*, Vol. 1 and 2, Monterey, California, USA, 1998, h. 3.

- c. *criminal investigation in case of presumed offences (= repressive activity);*
- d. *criminal measures or sanctions in case of offences (= repressive activity);*
- e. *civil action (law suit) in case of (threatening) non compliance (= preventive or corrective activity).*<sup>40</sup>

Penegakan hukum lingkungan dalam rangka pengendalian pencemaran udara dapat dibedakan dalam tiga aspek: (i) penegakan hukum lingkungan administratif oleh aparat pemerintah, (ii) penegakan hukum lingkungan kepidanaan yang dilakukan melalui prosedur yuridis peradilan, dan (iii) penegakan hukum lingkungan keperdataan serta "*environmental disputes resolution*" yang ditempuh secara litigasi maupun nonlitigasi.<sup>41</sup>

Pembidangan penegakan hukum lingkungan dalam tiga rumpun disiplin hukum merupakan konsekuensi logis dari kedudukan hukum lingkungan sebagai matakuliah hukum fungsional ("*functionele rechtsvakken*").<sup>42</sup> Penegakan hukum lingkungan dalam konteks pengendalian pencemaran udara berarti mendayagunakan sarana hukum ("*legal means*") yang tersedia di bidang penegakan hukum lingkungan administratif, kepidanaan dan keperdataan (penyelesaian sengketa lingkungan) untuk melakukan perlindungan hukum dalam rangka menjamin kualitas lingkungan bersih dan sehat berkelanjutan.

Penegakan hukum lingkungan berkaitan erat dengan kemampuan aparat dan kepatuhan warga masyarakat terhadap peraturan perundang-undangan. Kemampuan aparat penegak hukum lingkungan disinyalir belum banyak

---

<sup>40</sup>**G.A. Biezeveld**, "Course on Environmental Law Enforcement", *Syllabus*, Surabaya, January 9-14, 1995, h. 7.

<sup>41</sup>**Joseph M. Schilling** and **James B. Hare**, *Code Enforcement: A Comprehensive Approach*, Solano Press Books, Point Arena, California, 1995, h. 32. **A.B. Blomberg**, *Integrale Handhaving van Milieurecht*, Boom Juridische Uitgevers, de Vrije Universiteit te Amsterdam, 2000.

<sup>42</sup>**W. Brussaard** et al., *Milieurecht*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1991, h. 426-506. **D. Schaffmesiter**, *Kekhawatiran Masa Kini*, terjemahan **Tristam P. Moeliono**, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, h. 1-30. **F.P.C.L. Tonnaer**, *Het Nederlands Milieurecht in Ontwikkeling*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1990.

mengalami kemajuan, bahkan terdapat pihak yang tidak mengerti “siapakah yang dimaksud dengan aparaturnya penegak hukum lingkungan”?<sup>43</sup>

Aparatur penegak hukum lingkungan tidak hanya mencakup: hakim, polisi, jaksa dan pengacara, tetapi juga pejabat/instansi yang berwenang memberi izin. Bahkan dikonsepsikan bahwa organ pemerintah yang berwenang memberi izin merupakan aparaturnya penegak hukum lingkungan yang utama berdasarkan prinsip: “pejabat yang berwenang memberi izin (lingkungan) bertanggung jawab terhadap penegakan hukum lingkungan administratif”.<sup>44</sup>

Penegakan hukum lingkungan dalam konstalasi lingkungan bersentuhan pula dengan segmen “penyelesaian sengketa lingkungan” melalui prosedur: “*the litigation process and other tools for resolving environmental disputes*”.<sup>45</sup> Penyelesaian sengketa lingkungan tentang pengendalian pencemaran udara dengan proses litigasi dipandang sebagai langkah terakhir; sedangkan jalur berperkara di luar pengadilan lebih diprioritaskan. **Nancy K. Kubasek** dan **Gary S. Silverman** menegaskan: “... *litigation is being as a last resort, and alternate methods of dispute resolution are favored ... In environmental arena the two main alternatives are arbitration and mediation ...*”.<sup>46</sup> Hal ini berarti “*arbiter*” dan “*mediator*” dipandang pula sebagai aparaturnya penegak hukum lingkungan dalam mekanisme penyelesaian sengketa lingkungan akibat terjadinya pencemaran udara. Di Jepang “konsiliator” lebih utama, karena “*arbiter*” membuat keputusan yang mengikat para pihak.

Dalam setiap kasus lingkungan terdapat kehendak masyarakat yang tampak dalam isian berikut ini:

Lingkungan	Pendidikan	Kesehatan
------------	------------	-----------

<sup>43</sup>**Siti Sundari Rangkti**, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Edisi Kedua, Airlangga University Press, Surabaya, 2000, h. 208-210. **Soerjono Soekanto**, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, CV Rajawali, Jakarta, 1986, h. 5-51.

<sup>44</sup>**Siti Sundari Rangkti**, “Penegakan Hukum Lingkungan Administratif di Indonesia”, *Pro Justitia*, Tahun XVII, No, 1 Januari 1999, h. 3-4. Baca pula **Van Dijk, J.**, “Public Influence on the Supervision and Enforcement of Environmental Law in The Netherlands”, dalam **Jo Gerardu and Cheryl Wasserman** (ed.), *op.cit.* h. 193-201.

<sup>45</sup>**Nancy K. Kubasek and Gary S. Silverman**, *Environmental Law*, Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 1997, h. 36.

<sup>46</sup>*Ibid.*, h. 36 dan 58.

<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mengadakan program tentang perawatan dan pelestarian lingkungan.</li> <li>2. PEMDA harus turun langsung ke lapangan melihat kondisi lingkungan yang sebenarnya.</li> <li>3. Memprioritaskan penanganan pada daerah yang terkena limbah/tercemar.</li> <li>4. Penghentian penebangan hutan.</li> <li>5. Menambah informasi (penyuluhan) tentang lingkungan.</li> <li>6. Penanganan lingkungan harus merata tidak hanya di kota saja tetapi juga di desa-desa.</li> <li>7. Pemerintah harus memprogram ulang masalah lingkungan.</li> <li>8. Memberikan sanksi yang tegas terhadap perusak lingkungan.</li> <li>9. Pemerintah harus memperhatikan pencemaran limbah</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Meniadakan uang gedung bagi siswa yang tidak mampu.</li> <li>2. Sidak langsung terhadap program-program pendidikan pemerintah.</li> <li>3. Peningkatan pembangunan dan fasilitas gedung yang sudah/kurang layak.</li> <li>4. Program SPP Gratis.</li> <li>5. Memperbanyak program sekolah kejar paket A.</li> <li>6. Peningkatan mutu pendidikan harus diutamakan.</li> <li>7. Peningkatan dan penambahan guru bantu.</li> <li>8. Peningkatan mutu pengajar.</li> <li>9. Peningkatan anggaran APBD di sektor pendidikan menjadi sebesar 20%.</li> <li>10. Alokasi subsidi BBM segera diaplikasikan tepat pada sasaran.</li> <li>11. Pembebasan biaya daftar ulang.</li> <li>12. Pemberian beasiswa terhadap siswa</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Keringanan biaya pengobatan bagi masyarakat yang tidak mampu.</li> <li>2. Adanya anggaran/dana statis dari pihak PUSKESMAS dan RS untuk masyarakat ekonomi tingkat bawah.</li> <li>3. Memperhatikan pelayanan di daerah terpencil/pedesaan.</li> <li>4. Penyediaan obat-obatan yang lengkap di daerah/di pedesaan.</li> <li>5. Perbaiki sarana dan prasarana untuk seluruh PUSKESMAS di seluruh desa.</li> <li>6. Pengadaan kembali kartu ASKES bagi masyarakat yang kurang mampu.</li> <li>7. Penyediaan tenaga medis di PUSKESMAS dan RS supaya ditambah.</li> <li>8. Perlu diadakannya peningkatan pelayanan kesehatan.</li> <li>9. Pemberian pelayanan</li> </ol>
--	--	---

<p>pabrik yang merusak lingkungan hidup.</p> <p>10. Perlu diadakanya penanaman kembali hutan yang gundul.</p> <p>11. Pemerintah perlu memperhatikan kembali mengenai pencemaran udara yang tercemar oleh asap-asap kendaraan bermotor maupun pabrik.</p> <p>12. Memberikan gambaran secara umum kepada siswa tentang pentingnya pemeliharaan lingkungan.</p> <p>13. Pemerintah harus menindaklanjuti tentang penebangan liar (<i>illegal logging</i>).</p> <p>14. Kurangnya kerja sama antara pemerintahan dengan instansi yang terkait dalam hal menangani pencemaran lingkungan.</p>	<p>berprestasi yang tidak mampu.</p> <p>13. Adanya Tim Khusus dari pemerintah untuk sidak langsung tentang progrom-program pemerintah.</p> <p>14. Pendistribusian subsidi dari pemerintah secara baik, tepat, dan transparan.</p>	<p>yang terbaik kepada para pasien yang kurang mampu.</p> <p>10. Pengadakan program PUSKESMAS gratis bagi masyarakat yang kurang mampu.</p> <p>11. Sarana dan prasarana PUSKESMAS dan RS diperbaruhi.</p> <p>12. Penyediaan layanan masyarakat yang transparan sehingga masyarakat memiliki akses inforamasi.</p> <p>13. Tidak adanya pelayanan kesehatan yang membeda-bedahkan antara pasien yang dari masyarakat yang tidak mampu dengan yang mampu.</p> <p>14. Kualitas dan mutu obat supaya diperbaiki.</p> <p>15. Sosialisasi program-program pemerintahan yang berkaitan dengan kesehatan lebi gencar sampai dengan di daerah-daerah</p>
--	---	--

<p>15. Pencairan kucuran dana ke LSM yang mengatas namakan lingkungan agar lebih selektif.</p> <p>16. Pembangunan daerah maupun kota supaya disesuaikan dengan perkembangan lingkungan.</p> <p>17. Membatasi pengoperasian kendaraan lama/kuno.</p> <p>18. Diadakanya program khusus (penyuluhan) masyarakat terhadap lingkungan supaya peduli lingkungan mulai dari masyarakat (elemen terkecil) sampai instansi yang terbesar.</p> <p>19. Pemerintah lebih selektif dalam mengeluarkan izin di bidang lingkungan maupun AMDAL serta mengecek ulang izin-izin tersebut.</p>		<p>pedesaan dan masyarakat yang tidak mampu.</p>
--	--	--

Dari perspektif Hukum Lingkungan dapat diketahui bahwa peraturan perundang-undangan lingkungan dipandang mampu berperan secara fungsional,



apabila perumusannya berlandaskan pada asas-asas umum kebijaksanaan lingkungan sebagai dasar pengaturan. Pada dasarnya, yang dipandang sebagai “*general principles of environmental policy*” yang dapat memberikan perlindungan hukum adalah:

- Penanggulangan pada sumbernya (“*het beginsel van de bestrijding aan de bron*”/“*abatement at the source*”).
- Penerapan sarana praktis terbaik/sarana teknis terbaik (“*de toepassing van de best practicable means*”/“*de toepassing van het principe van de best technical means*”).
- Prinsip pencemar membayar (“*het beginsel de vervuiler betaalt*”).
- Prinsip cegah-tangkal (“*het stand-still-beginsel*”).
- Prinsip perbedaan regional (“*het beginsel van regionale differentiatie*”), dan
- Beban pembuktian terbalik (“*de omkering van de bewijslast*”).<sup>47</sup>

Asas penanggulangan pada dasarnya memberikan prioritas terhadap penanganan pencemaran (udara) secara preventif melalui instrumen perizinan lingkungan dengan persyaratan-persyaratannya. Prinsip sarana praktis yang terbaik atau sarana teknis yang terbaik menekankan bahwa sarana-sarana tersebut diterapkan untuk mengendalikan pencemaran lingkungan yang secara praktis maupun teknis dipandang paling efektif dan dari segi ekonomik dapat diterima pelaku pencemaran.<sup>48</sup>

Prinsip sarana praktis yang terbaik/sarana teknis yang terbaik setara dengan konsep BTMA (“*the best technical means available*”) atau BAT (“*the best available technology*”) yang dewasa ini di Eropa dikembangkan menjadi ALARA (“*as low as reasonably achievable*”).<sup>49</sup> Di Belanda “*het ALARA beginsel*” telah diperkenalkan dan diterima sebagai asas hukum lingkungan. Berdasarkan prinsip ALARA yang dibutuhkan adalah langkah-langkah pendayagunaan instrumen

---

<sup>47</sup>W. Brussard et al., *Milieurecht*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1996, h. 24. Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Edisi Kedua, Airlangga University Press, Surabaya, 2000, h. 112.

<sup>48</sup>Th.G. Drupsteen dan L. Woltgens, *Pengantar Hukum Perizinan Lingkungan*, diterjemahkan M. Soetopo, disunting Siti Sundari Rangkuti, Kerjasama Hukum Indonesia-Belanda, Surabaya, 1986, h. 8-9.

<sup>49</sup>Carel H.V. de Villeneuve, “Legal Aspect of Prevention by Technologies, Products and Management” dalam L.E. Wiggers-Rust et al., *Waste Prevention in the EEC*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1994, h. 21-37.

teknologi pengendalian pencemaran udara yang benar-benar terbaik secara nyata.<sup>50</sup>

Prinsip *pencemar membayar* merupakan dasar pengenaan pungutan pencemaran lingkungan yang tujuan utamanya untuk membiayai upaya pencegahan pencemaran. Realisasi prinsip ini dalam pengelolaan lingkungan menuntut dikembangkannya *instrumen ekonomik* dengan menginternalisasi biaya sosial ke dalam biaya rencana kegiatan melalui sarana keuangan, seperti: “*air pollution fee*” atau “*emission charges*”.<sup>51</sup>

Asas *cegat-tangkal* menghendaki terjaganya kualitas suatu kompartemen lingkungan atau wilayah tertentu atas terjadinya pencemaran (udara) di bagian lingkungan maupun lokasi lain. Pencemaran lingkungan (udara) harus dilokalisir pada areal itu sendiri, sehingga mutu lingkungan (udara) di kawasan lain tidak turut menurun.<sup>52</sup>

Prinsip *perbedaan regional* mendeskripsikan pemahaman bahwa pengelolaan lingkungan dilakukan sesuai dengan kenyataan tentang ketidaksamaan wilayah. Situasi dan kondisi lingkungan (udara) berbeda-beda, sehingga pengendalian pencemaran (udara) juga harus berbeda-beda menurut wilayahnya. Penerapan prinsip ini dalam hukum lingkungan dapat dilihat pada pengelolaan kualitas lingkungan (udara) melalui penetapan baku mutu lingkungan (udara).<sup>53</sup>

Asas *beban pembuktian terbalik* menekankan: barangsiapa yang melakukan kegiatan wajib menunjukkan bahwa kegiatannya tidak merugikan (mencemarkan) lingkungan (udara) atau memang merugikan. Munculnya asas ini seiring dengan perkembangan konsep tentang tanggungugat berdasarkan kesalahan yang

---

<sup>50</sup>Rob van Gestel en Jonathan Verschuuren, “Alara: minimumregel of beginsel met aspiraties?”, *Milieu & Recht*, Jaargang 27, Maret 2000, h. 56-63. **Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment**, *Third National Environmental Policy Plan: The Summary*, February 1998, h. 53.

<sup>51</sup>Th.G. Drupsteen dan L. Woltgens, *op.cit.*, h. 9. W. Brussaard et al., *op.cit.*, h. 21. Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan ... op.cit.*, h. 237-238. Spes (ed.), *Economy and Ecology in Sustainable Development*, Gramedia Pustaka Utama in cooperation with Spes Foundation, Jakarta, 1994, h. 232-233.

<sup>52</sup>Th.G. Drupsteen dan L. Woltgens, *op.cit.*, h.10. Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan ... op.cit.*, h. 113 dan 265.

<sup>53</sup>*Ibid.*

mengandung banyak kesulitan dalam pembuktian sekaligus mahal biaya berperkara.<sup>54</sup>

Peraturan perundang-undangan lingkungan dapat didayagunakan secara fungsional dalam upaya perlindungan hukum kepada masyarakat apabila formulasi materi muatannya mencerminkan *“general principles of environmental policy”*. Tanpa menuangkan asas-asas kebijaksanaan lingkungan dalam peraturan perundang-undangan lingkungan disinyalir bahwa: pengaturan lingkungan tidak dapat berfungsi untuk memberikan perlindungan hukum dalam rangka pengelolaan lingkungan bersih dan sehat.

Arti dan fungsi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan (*“algemene beginselen van behoorlijke regelgeving”*) lingkungan dapat ditelusuri pada makna *“algemene rechtsbeginselen”*. Paul Scholten memandang bahwa asas-asas hukum adalah *“tendenzen, welke ons zakelijk oordeel aan het recht stelt”* (tendensi-tendensi yang disyaratkan oleh pandangan hukum). Pendapat serupa dikemukakan Karl Larenz, asas-asas hukum ialah: *“de rechtsethische, richtinggevend maatstaven der rechtsvorming”* (ukuran-ukuran etis yuridis yang memberikan arah bagi pembentukan hukum).<sup>55</sup>

Asas hukum bukanlah aturan hukum (*“een rechtsbeginsel is niet een rechtsregel”*) melainkan pikiran dasar yang melatarbelakangi pembuatan peraturan perundang-undangan. Ditandaskan J.B.J.M. ten Berge dan A.Q.C. Tak: *“beginselen*

---

<sup>54</sup>*Ibid.*, h. 300-303. Alasan yang mendasari penerapan *asas beban pembuktian terbalik* di Eropa maupun Anglo-Amerika adalah: “... Pertumbuhan industri selain memberi keuntungan bagi industriawan tidak lepas dengan dampak negatif dalam kehidupan sosial. Masyarakat bawah selalu menjadi korban pemerasan tenaga, pencemaran lingkungan, kesengsaraan, ketidakadilan, dan berbagai penderitaan sosial lainnya ... ada ketidakadilan bila masyarakat dibebani untuk membuktikan kesalahan industriawan, karena masyarakat bawah tidak mampu membuktikan kesalahan industriawan. Sebaliknya adil bila risiko itu dibebankan kepada industriawan, sebab industriawan dapat membagi risiko itu dengan mereka yang menikmati keuntungan dari industri. Karena itu, industriawan bertanggung jawab atas dampak negatif (pencemaran) ...”. **K. Martono**, “Beban Pembuktian Terbalik”, *Kompas*, 11 April 2001. **J. Guwandi**, “Pembuktian Terbalik”, *Kompas*, 9 April 2001. **Stefanus Osa Triyatna**, “Soal Pencemaran, Kepada Siapa Penegak Hukum Berpihak”, *Kompas*, 23 Agustus 2002. Sebagai pembahasan konseptual yang baik mengenai hal ini adalah **Rudiger Lummert**, “Changes in Civil Liability Concepts”, dalam **Beitrag zur Umweltgestaltung**, *Trends in Environmental Policy and Law*, Erich Schmidt Verlag, Berlin, 1980, h. 239.

<sup>55</sup>**O. Notohamidjojo**, *Demi Keadilan dan Kemanusiaan*, BPK Gunung Mulia, Jakarta, 1975, h. 49. **J.B.J.M. ten Berge** en **A.Q.C. Tak**, *Nederlands Administratief Procesrecht*, Deel 1, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1983, h. 88-89.

*zijn fundamentele opvattingen en gedachten die aan maatschappelijke gedragingen ten grondslag liggen*".<sup>56</sup>

Tidak ada aturan hukum yang dapat dipahami tanpa mengetahui asas-asas hukum yang melandasinya: *"het recht is echter niet te begrijpen zonder die beginselen – funderend principe"*. Asas hukum dapat membuat norma hukum hidup, tumbuh, berkembang serta menunjukkan bahwa hukum bukan sekadar "kosmos kaedah belaka" atau "kumpulan dogma".<sup>57</sup>

**O. Notohamidjojo** meringkaskan empat fungsi asas hukum, yaitu:

1. asas hukum adalah pedoman bagi pengundang-undang;
2. asas hukum menolong untuk mencermatkan interpretasi;
3. asas hukum membantu pengenaaan analogi;
4. asas hukum menolong memberikan koreksi terhadap peraturan perundang-undangan yang terancam kehilangan maknanya.<sup>58</sup>

Keempat fungsi tersebut secara sederhana disarikan oleh **A. Soetaman** dalam ungkapan: asas-asas hukum berfungsi bagi pembentukan peraturan perundang-undangan dan peradilan (*"rechtsbeginselen zijn functioneren in wetgeving en rechtspraak"*).<sup>59</sup> Dengan demikian, dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan lingkungan dapat dikatakan bahwa:

- b. Asas-asas peraturan perundang-undangan memberikan arah kepada proses pembentukan hukum yang diperlukan di bidang lingkungan.
- c. Asas-asas peraturan perundang-undangan menjadi pedoman bagi aparatur penegak hukum dalam melakukan interpretasi hukum guna menjamin

---

<sup>56</sup>**J.B.J.M. ten Berge** en **A.Q.C. Tak**, *loc.cit.* Terjemahan bebasnya: "asas-asas hukum ialah anggapan-anggapan dan pertimbangan-pertimbangan fundamental yang merupakan dasar diletakkannya tingkah laku kemasyarakatan".

<sup>57</sup>**Sudikno Mertokusumo**, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta, 1999, h. 34. **The Liang Gie**, *Teori-teori Keadilan*, Supersukses, Yogyakarta, 1992, h. 8. **George W. Paton**, *A Text-Book of Jurisprudence*, Oxford at the Clarendon Press, Amen House, London, 1955, 176. **Satjipto Rahardjo**, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya, Bandung, 1996, h. 46-47. **A.H. de Wild**, "Pendidikan Hukum: Antara Ilmu dan Profesi", *Pro Justitia*, Tahun XII, No. 1 Januari 1994, h. 59.

<sup>58</sup>**O. Notohamidjojo**, *op.cit.*, h. 51-52.

<sup>59</sup>**A. Soeteman**, "Ronald Dworkin", dalam **P.B. Cliteur** en **M.A. Loth**, *Rechtsfilosofen van de Twintigste Eeuw*, Gouda Quint bv (S. Gouda Quint-D, Brouwer en Zoon), Arnhem, 1992, h. 166-167.

ketepatan pengambilan keputusan dalam rangka penegakan hukum mengenai kasus lingkungan.

- d. Asas-asas peraturan perundang-undangan merupakan tuntunan bagi warga masyarakat untuk melakukan koreksi terhadap peraturan perundang-undangan lingkungan yang terancam kehilangan maknanya.

Apa saja yang menjadi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan (lingkungan)? Mengikuti pemikiran Baron de Montesquieu, **C.K. Allen**, **Lon L. Fuller**, **Jeremy Bentham**, **Van der Vlies**, **P. Nicolai** dan **A. Hamid S. Attamimi**, dapat dikemukakan bahwa asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan lingkungan yang baik adalah:

- asas tujuan yang jelas (*"het beginselen van de duidelijke doelstelling"*)
- asas kebutuhan adanya pengaturan yang bersifat umum (*"het noodzakelijkheidsbeginsel"*)
- asas institusi dan substansi yang tepat (*het beginselen van het juiste orgaan en substantie"*)
- asas dapat diimplementasikan (*"het beginsel van de uitvoerbaarheid"*)
- asas diumumkan dan mudah dikenali (*"het beginsel van de publicatie en kenbaarheid"*)
- asas perumusan yang ringkas dan padat (*"irredundency principle"*)
- asas penggunaan istilah yang mudah dimengerti dan sistematis (*"het beginsel van de duidelijke terminologie en duidelijke systematiek"*)
- asas konsensus dan konsistensi (*"het beginsel van de consensus en consistentie"*)
- asas tidak saling bertentangan (*"noncontradiction"/"non controversy principle"*)
- asas kepastian hukum (*"het rechtszekerheidsbeginsel"*)
- asas tidak berlaku surut (*"non retroactive legislation principle"*), serta
- asas menjangkau masa depan (prediktabilitas atau *"rule prospective principle"*).<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup>**C.K. Allen**, *Law in The Making*, Oxford University Press, London, 1961, h. 467-468. **Lon L. Fuller**, *The Morality of Law*, Yale University Press, New Haven and London, 1973, h. 39. **P. Nicolai**, *Beginselen van Behoorlijk Bestuur*, Kluwer, Deventer, 1990, h.

Kedua belas asas tersebut merupakan “pedoman” (*“richtlijn”*) bagi setiap langkah dan upaya pembentukan peraturan perundang-undangan lingkungan. Dengan berpedoman pada asas-asas termaksud diharapkan bahwa peraturan perundang-undangan lingkungan memiliki kualifikasi sebagai peraturan perundang-undangan yang baik (*“behoorlijke wetgeving/regelgeving”*).

Solusi untuk mengatasi problematika kelemahan mendasar implementasi peraturan perundang-undangan lingkungan dapat berpaling pada pengalaman Amerika Serikat dengan pendekatan kritis-selektif untuk perlindungan kepada masyarakat: “... *Such an approach depends on accurate resolution of complex industry-by-industry engineering and economic questions. Regulatory agencies face serious difficulties in developing the information, experience, and analytical resources to resolve such questions in a way that will survive ‘hard look’ judicial review*”.<sup>61</sup>

Dengan demikian, diperlukan kreativitas untuk mengembangkan dan merevisi *“existing regulatory statutes”* guna melakukan *“innovative (air) pollution control”* secara yuridis melalui: “... *existing statutes include a number of modifications and alternative to the dominant technology-forcing. With certain exceptions, however, these alternatives have thus far not provided a major stimulus to social innovation ...*”.<sup>62</sup>

Dalam rangka pengelolaan lingkungan dari *“motor vehicles”*, jajaran pemerintahan diharapkan bertindak dinamis untuk merumuskan *“motor vehicles regulations”* dan pelaksanaannya yang mencakup: (i) *“motor vehicle safety standards and research and development”*, (ii) *“automobile air pollution control”* serta (iii) *“fuel economy standards”*.<sup>63</sup>

---

187. **A. Hamid S. Attamimi**, *Peranan Keputusan ... op.cit.*, h. 324-342. **Satjipto Rahardjo**, *op.cit.*, h. 94-101. **W.G. van der Velden**, *De Ontwikkeling van de Wetgevingswetenschap*, Koninklijke Vermande B.V., Lelystad, 1988, h. 118-119. **J.J. Oostenbrink**, “Rechtsvorming door Rechtshandhaving” dalam **P. de Haan**, *Rechtsvorming in de Sociale Rechtsstaat*, Kluwer, Deventer, 1989, h. 51-55. **H.J. van Eikema Hommes**, *De Elementaire Grondbegrippen der Rechtswetenschap*, Kluwer, Deventer, 1972, h. 355-360. **I.C. van der Vlies**, *Handboek Wetgeving*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1991, h. 150-180.

<sup>61</sup>**Richard B. Stewart**, “Regulation, Innovation, and Administrative Law: A Conceptual Framework”, *California Law Review*, Vol. 69, 1981, h. 1301.

<sup>62</sup>*Ibid.*, h. 1307.

<sup>63</sup>*Ibid.*, h. 1301-1307

Pengelolaan lingkungan harus mengedepankan *“innovation in regulatory programs”* untuk mendorong perubahan perilaku sosial kemasyarakatan.<sup>64</sup> Hambatan krusial yang menyertai realisasi peraturan perundang-undangan dan perizinan lingkungan untuk mengendalikan pencemaran udara dari *“fixed sources”* di Indonesia semakin diperburuk oleh kenyataan bahwa, perusahaan-perusahaan industri lebih mengutamakan orientasi ekonomi daripada proteksi ekologi. Sepuluh alat penggerak *“new economy”* pilihan korporasi hanya mencakup aplikasi instrumen: *“e-business, e-mail dan mailing list, intranet, platform operating system, website, web browsing, volp, e-learning atau online training, sms, dan transaksi on-line”*.<sup>65</sup>

Kesepuluh alat yang dipilih dan dianggap paling memberikan manfaat bagi perusahaan berupa peningkatan produktivitas tersebut tidak mengakomodasi dimensi *“environment”*. Aplikasi *“tools new economy”* yang menafikan lingkungan itu telah diimplementasikan di perusahaan besar seperti: PT Aspac Citra Centertex Tbk., PT Humpuss Intermoda Transport Tbk., PT Renaissance Sentra Indonesia, PT Scala Ahayaprima, PT Vision Indonesia, PT Sigma Cipta Caraka, dan lain sebagainya.<sup>66</sup>

Pencapaian tingkat produktivitas secara ekonomi yang dicanangkan perusahaan perlu disertai pertimbangan teknologi ramah lingkungan demi tercapainya sasaran pengendalian pencemaran udara. Perpaduan orientasi ekonomi dan ekologi bagi semua kegiatan industri harus ditopang pengaturan yang baik. Terhadap hal ini dibutuhkan *“effective regulation”* secara normatif dan empiris. Perangkat hukum lingkungan menurut **Douglas M. Costle** harus: *“Clarity, certainty, reasonableness, fairness, efficiency, and effectiveness are all valid and necessary considerations in devising regulatory schemes”*.<sup>67</sup>

---

<sup>64</sup>*Ibid.*, h. 1311-1312.

<sup>65</sup>**Warta Ekonomi**, 10 Alat Penggerak New Economy Pilihan Perusahaan, Edisi Khusus, No. 14/XIV/27 Mei 2002, h. 10. **Stewart Alsop**, “Dear Sprint: I’m Back!”, *Fortune*, October 14, 2002.

<sup>66</sup>*Ibid.*, h. 20-21 dan 26-27. Sebagai kajian singkat dapat dibaca **AB Susanto**, “Corporate Greening”, *Ozon*, Vol. 4 No. 2, Oktober 2002, h. 59.

<sup>67</sup>**Dauglas M. Castle**, “Regulatory Reform”, *Washington Law Review*, Vol. 57, 1982, h. 409.



Mengikuti ungkapan cermat **Charles O. Jones** yang mengartikan evaluasi sebagai: “... *an activity designed to judge the merits of government programs which varies significantly in the specification of object, the techniques of measurement, and the methods of analysis*”,<sup>68</sup> maka pembaruan peraturan perundang-undangan lingkungan merupakan kebutuhan signifikan yang selayaknya dikembangkan sesuai dengan dinamika ilmu dan teknologi.<sup>69</sup>

Di samping itu, konsepsi modern peranserta masyarakat menggariskan bahwa “*public participation*” tidak terbatas pada mekanisme perizinan lingkungan semata, tetapi juga bermuara dalam totalitas proses pembuatan peraturan perundang-undangan lingkungan.<sup>70</sup> Ketersediaan saluran hukum peranserta masyarakat melalui penyampaian opini publik dipastikan dapat meningkatkan citra yang melambangkan perwujudan pemerintahan demokratis dan tatanan sosial yang terbuka<sup>71</sup> dalam pelaksanaan pengendalian lingkungan.

bpphm

---

<sup>68</sup>**Charles O. Jones**, “An Introduction to the Study of Public Policy” sebagaimana yang dikutip **M. Irfan Islamy**, *op.cit.*, h. 112-113.

<sup>69</sup>**Howard Latin**, “Ideal Versus Real Regulatory Efficiency: Implementation of Uniform Standards and ‘Fine-Tuning’ Regulatory Reform”, *Stanford Law Review*, Vol. 37, May 1985, h. 1310-1311.

<sup>70</sup>**James T. Harrington** and **Barbara A. Frick**, “Opportunities for Public Participation in Administrative Rulemaking”, *Natural Resources Lawyer*, Vol. XV, No. 3, 1982-83, h. 537-538.

<sup>71</sup>**Bernard C. Hennessy**, *Public Opinion*, Wadsworth Publishing Company, Inc., Belmont, California, 1968, h. 104-105. **Karl R. Popper**, *Masyarakat Terbuka dan Musuh-musuhnya*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002.



## BAB IV

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

*Pengkajian Hukum Tentang Perlindungan Kepada Masyarakat Dalam Sengketa Lingkungan Hidup* mengungkapkan bahwa kasus lingkungan acapkali terus meluas tiada henti melanda dengan rentetan kompleksitas konsekuensi yuridis yang problematis. Meski disadari bahwa dalam pembangunan berkelanjutan (*"sustainable development"*) yang paling utama adalah *"how to prevent dispute, not how to settle dispute"* sesuai adagium *"prevention is better than cure"*, namun, bukan berarti publik *mengesampingkan* sengketa lingkungan. Sebagai kenyataan yang senantiasa terjadi dan menggejala, sengketa lingkungan membutuhkan penyelesaian yuridis terutama untuk melindungi kepentingan masyarakat dan lingkungan hidup.

1. Ketentuan hukum penyelesaian sengketa lingkungan dalam *Undang-undang tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup* (UU PPLH) tertuang pada Pasal 84-93. Berdasarkan Pasal 84 UU PPLH, terdapat dua jalur sarana hukum (*"legal means"*) penyelesaian sengketa lingkungan: melalui *forum pengadilan* (Pasal 87-93) dan *di luar pengadilan* (Pasal 85-86). Penyelesaian sengketa lingkungan melalui sarana pengadilan (*"litigation process"*- *"adversary system"*) dilakukan dengan mengajukan *gugatan lingkungan* sebagaimana dirumuskan oleh Pasal 87 UU PPLH yang lazimnya pihak PT Pertamina (Persero) berposisi sebagai pihak tergugat. Dasar hukum *gugatan lingkungan* adalah ketentuan Pasal 65 ayat (1) UUPPLH yang mengatur tentang *"hak setiap orang atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia"* yang secara teoritik disebut *"subjective rights"* – *"hak perseorangan"*. Hak perseorangan memberikan landasan *"legal claim"* sebagai bentuk perlindungan hukum (*"legal protection"*) yang paling ekstensif. Berdasarkan Pasal 87 UU PPLH, gugatan lingkungan diajukan guna mendapat *ganti kerugian* dan atau *tindakan tertentu* yang berupa: memasang atau memperbaiki unit pengolahan limbah, memulihkan fungsi lingkungan, dan

menghilangkan kausa timbulnya pencemaran-perusakan lingkungan. Bentuk-bentuk *tindakan tertentu* menurut Pasal 87 UU PPLH tidak limitatif. Untuk mendapatkan “*ganti kerugian*” dan atau pelaksanaan “*tindakan tertentu*” sebagaimana ditetapkan Pasal 87 UU PPLH, gugatan lingkungan yang diajukan harus memenuhi persyaratan atau unsur-unsur *gugatan lingkungan*. Berlandaskan Pasal 87 ayat (1) UU PPLH jo Pasal 1365 BW, unsur-unsur gugatan lingkungan tersebut meliputi: Perbuatan melanggar hukum (“*onrechtmatige daad*”); Kesalahan – “*schuld*” atau “*fault*” (pencemaran-perusakan lingkungan); Kerugian pada orang lain atau lingkungan; dan Hubungan kausal antara perbuatan dengan kerugian.

Dengan ketentuan Pasal 87 ayat (1) UU PPLH, sesungguhnya sulit bagi masyarakat yang *notabene* berposisi sebagai penggugat untuk berhasil dalam gugatan lingkungan dan kemungkinan kalah perkara besar sekali. Terdapat dua kesulitan pokok yang dihadapi korban pencemaran-perusakan lingkungan (penggugat), yaitu : *Pertama*, membuktikan unsur-unsur yang terkandung dalam Pasal 87 ayat (1) UU, terutama unsur *kesalahan* (“*schuld*”) dan unsur hubungan kausal. *Kedua*, menyangkut beban pembuktian (“*bewijslast*” atau “*burden of proof*”). Menurut Pasal 1865 BW (yang ketentuan proseduralnya tertuang dalam Pasal 163 HIR atau Pasal 283 R.Bg.), beban pembuktian merupakan kewajiban penggugat. Prinsip yang terkandung dalam Pasal 87 UU PPLH sejalan dengan Pasal 1365 BW, yakni menganut asas “*tanggungjawab berdasarkan kesalahan*” (“*schuld aanprakelijikheid*” – “*liability based on fault*”). Pembuktian unsur hubungan kausal antara perbuatan pencemaran-perusakan lingkungan dengan kerugian yang diderita penggugat tidaklah mudah. Sangat sulit bagi penderita untuk menerangkan dan membuktikan pencemaran-perusakan lingkungan secara ilmiah.

2. Menyadari kendala dan kelemahan tersebut, hukum lingkungan keperdataan (“*privaatrechtelijke milieurecht*”) mengenal adanya asas: “*tanggungjawab mutlak*” (“*strict liability*” – “*risico aansprakelijikheid*”) yang juga diatur dalam UU PPLH. Asas “*strict liability*” dianut oleh Pasal 88 UU PPLH dan diterapkan secara terbatas pada sengketa lingkungan akibat

usaha-kegiatan yang dikualifikasi: menimbulkan dampak penting terhadap lingkungan. Penerapan asas *“strict liability”* membawa serta *“beban pembuktian terbalik”* (*“omkering der bewijslast”*), kewajiban asuransi dan penetapan *“plafond”-“ceiling”* (batas maksimum ganti kerugian).

Demi terlindunginya masyarakat maka sengketa lingkungan tidak saja terjadi secara individual, tetapi dapat pula timbul atas nama kelompok masyarakat dengan kepentingan yang sama dan memunculkan *“gugatan kelompok”*. UU PPLH menetapkan pengaturan tentang *“gugatan kelompok” – “class action” – “action popularis”* dalam Pasal 91. Satu hal positif yang diatur oleh Pasal 91 UU PPLH: pengaturan *class action* dalam Pasal 91 UU PPLH dimaksudkan untuk memberikan akses yang lebih besar kepada pencari keadilan untuk mengajukan gugatan secara efisien dan efektif. *Class action* tidak sama dengan *“kewenangan menggugat” – “ius standi” – “standing to sue”* atau *“legal standing”* Organisasi Lingkungan Hidup (OLH). Makna substansial *legal standing* OLH adalah kewenangan OLH untuk bertindak sebagai penggugat dalam penyelesaian sengketa lingkungan atas nama dan demi kepentingan lingkungan. Menurut Pasal 92 UU PPLH, OLH mempunyai *standing to sue* apabila memenuhi persyaratan: berbentuk badan hukum (*“legal persons”*); menegaskan di dalam anggaran dasarnya bahwa organisasi tersebut didirikan untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup; dan telah melaksanakan kegiatan nyata sesuai dengan anggaran dasarnya paling singkat 2 (dua) tahun.

Untuk memberikan perlindungan hukum yang kuat kepada masyarakat, penyelesaian sengketa lingkungan melalui mekanisme peradilan ternyata sangat rumit dan problematik dari segi: waktu, biaya, responsibilitas, dan *image* publik kepentingan PT Pertamina (Persero) maupun rigiditas prosedur hukum berperkara. Keadaan demikian mendorong perlunya menentukan dan mengembangkan bentuk-bentuk penyelesaian sengketa lingkungan alternatif yang dinamakan *“extrajudicial settlement of disputes”* atau yang populer disebut *“Alternative dispute resolution (ADR)”* sebagai upaya penyelesaian sengketa lingkungan secara komprehensif di luar pengadilan. ADR mendeskripsikan pengertian penyelesaian sengketa lingkungan *“non-*

*litigation process*” yang mencakup antara lain: negosiasi, mediasi, dan arbitrase sebagaimana diatur dalam UU PPLH (Pasal 85-86).

3. Berdasarkan Pasal 85 UU PPLH, penyelesaian sengketa lingkungan alternatif dilakukan melalui *perundingan secara sukarela* oleh para pihak yang berkepentingan (negosiasi) untuk mencapai *kesepakatan* mengenai bentuk dan besarnya *ganti kerugian* dan atau *tindakan hukum tertentu*. Dalam UU PPLH, penyelesaian sengketa lingkungan di luar pengadilan dapat menggunakan jasa mediator dan/atau arbiter untuk membantu menyelesaikan sengketa lingkungan hidup (Pasal 85 ayat (3) UU PPLH) dan harus: disetujui oleh para pihak yang bersengketa, tidak mempunyai hubungan keluarga dan atau hubungan kerja dengan salah satu pihak yang bersengketa, memiliki keterampilan untuk melakukan perundingan, dan tidak memiliki kepentingan terhadap proses perundingan maupun hasilnya. Masyarakat harus diberi tempat yang tepat dan menguntungkan sebagai korban yang sudah mengalami kerugian untuk mendapatkan perlindungan hukum. Perangkat regulasi untuk melaksanakan ketentuan hukum UU PPLH perlu terus dilengkapi agar dapat memberikan perlindungan huku kepada masyarakat dalam penyelesaian sengketa lingkungan secara baik.

#### **B. Rekomendasi**

Dari berbagai kenyataan hukum tersebut, pengkajian evaluatif merekomendasikan untuk segera mengadakan kelengkapan regulasi pelaksanaan UU PPLH

## KEPUSTAKAAN

### Daftar Buku

- Abdurrasyid, Priyatna**, *Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Fikahati Aneska, Jakarta, 2002.
- Addink, G.H.**, *Publications About the Implementation and Enforcement of the Climate Change Convention and the Kyoto Protocol*, Utrecht University, The Netherlands, 1998.
- , *Environmental Law in a Comparative Perspective: National, European and International Law: Legislation Part I: Dutch Law*, Utrecht University, Utrecht, 2002.
- , *Environmental Law in a Comparative Perspective: National, European and International Law: Legislation Part II: European Law*, Utrecht University, Utrecht, 2002.
- , *Environmental Law in a Comparative Perspective: National, European and International Law: Legislation Part III: International Law*, Utrecht University, Utrecht, 2002.
- , *Norms and Enforcement of Climate Change Convention*, Utrecht University, Utrecht, t.th.
- Aditjondro, George Junus**, *Korban-korban Pembangunan: Tilikan Terhadap Beberapa Kasus Perusakan Lingkungan di Tanah Air*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003.
- Algra, N.E., A.M. Hol** en **P. Ippel**, *Profiel van het Recht*, Kluwer, Deventer, 1999.
- Backes, Ch.W.**, et al., *Codificatie van Milieurechtelijke Beginselen in de Wet Milieubeheer*, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag, 2002.
- Bapedalda Jawa Timur/GTZ Sustainable Urban Transportation Project**, *Kertas Kerja Manajemen Database Kualitas Udara*, Surabaya, 2000.
- Bedner, Adriaan**, *Administrative Courts in Indonesia: A Socio-Legal Study*, Universiteit Leiden, Leiden, 2000.
- Beroya, Mary Antonette A.**, *Mengenal Lingkungan Hidup: Pedoman Untuk Memperkuat Rakyat*, Yakoma-PGI, Jakarta, 2000.
- Biezeveld, G.A.**, *Duurzame Milieuwetgeving*, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag, 2002.

- Black, Henry Campbell**, *Black's Law Dictionary*, St. Paul, Minn., West Publishing Co., 1991.
- Blomberg, A.B.**, *Integrale Handhaving van Milieurecht*, Boom Juridische Uitgevers, de Vrije Universiteit te Amsterdam, 2000.
- Boele, J. et al.**, *Hoofdzaken Milieueffingen*, Uitgeverij Fed, Deventer, 1995.
- Boer, Ben**, (ed.), *International Environmental Law in the Asia Pacific*, Kluwer Law International, 1998.
- Brussard, W. et al.**, *Milieurecht*, vierde druk, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1996.
- Craig, Donna G., Nicholas A. Robinson and Koh Kheng Lian**, *Capacity Building for Environmental Law in the Asian and Pacific Region: Approaches and Resources*, Volume I-II, Asian Development Bank, Manila, Philippines, 2002.
- Council on Environmental Quality**, *Considering Cumulative Effects Under the National Environmental Policy Act*, Executive Office of the President, USA, 1997.
- De Boer, H. en E.G. de Bood**, *Wolters' Ster Woordenboek Nederlands-Engels*, Utrecht, Antwerpen, 1996.
- European Commission**, *The European Union and the Environment*, Luxembourg, 1997.
- , *The European Union and World Trade*, Luxembourg, 1999.
- , *The Customs Policy of the European Union*, Luxembourg, 1999.
- Faure, Michael and Gunter Heine**, *Environmental Criminal Law in The European Union*, METRO Institute for Transnational Legal Research, Maastricht, The Netherlands, 1998.
- Forrest, Warwick**, *Environmental Protection Licenses: Purpose, Structure and Conditions*, Bapedal and PCI Project, Surabaya, 1998.
- Foque', R. en S. Gutwirth** (red.), *Vraagstukken van Milieurechtelijke Begripsvorming*, Gouda Quint, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2000.
- Gerardu, Jo. and Cheryl Wasserman** (ed.), *Fifth International Conference on Environmental Compliance and Enforcement*, Conference Proceedings, Monterey, California, USA, 1998.

**Hardjasoemantri, Koesnadi**, *Hukum Tata Lingkungan*, Edisi Ketujuh, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1999.

**IUCN Environmental Law Centre**, *Draft International Covenant on Environment and Development*, Commission on Environmental Law of IUCN – The World Conservation Union in cooperation with International Council on Environmental Law, 1995.

**Jans, Jan H.**, *European Environmental Law*, European Law Publishing, Groningen, 2000.

**Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup**, *Agenda 21 Indonesia: Strategi Nasional Untuk Pembangunan Berkelanjutan*, Jakarta, 1997.

**Komisi Kerja Hukum Lingkungan BKPSL-Indonesia dan PPLH Lembaga Penelitian Universitas Airlangga**, *Proseding Semiloka Nasional Tentang Revisi UUPLH*, Surabaya, 1999.

-----, *Proseding Kursus Perizinan Lingkungan Sebagai Instrumen Pencegahan Pencemaran Lingkungan*, Surabaya, 2000.

**Lee, C.C.**, *Dictionary of Environmental Legal Terms*, McGraw-Hill, New York, USA, 1997.

**Ministerie van Financien**, *Hoofdpunten van het Regeringsbeleid 2001*, Sdu Uitgevers, September 2000.

**Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment**, *Environmental Policy of The Netherlands: An Introduction*, The Hague, 1999.

**Moussis, Nicholas**, *Guide to EU Policies*, European Study Service, Belgium, 2000.

**Okowa, Phoebe N.**, *State Responsibility for Transboundary Air Pollution in International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2000.

**Otto, Jan Michiel**, *Implementation of Environmental Law in Indonesia: Some Administrative and Judicial Challenges*, Van Vollenhoven Institute for Law and Administration in Non-Western Countries, University of Leiden, The Netherlands, 1996.

**Packer, Herbert L.**, *The Limits of the Criminal Sanction*, Standford University Press, Standford, t.th.

**Ranguti, Siti Sundari**, *Inovasi Hukum Lingkungan: Dari Ius Constitutum Ke Ius Constituendum*, Pidato Pengukuhan, Airlangga University Press, Surabaya, 1991.

- , *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional*, Edisi Kedua, Airlangga University Press, Surabaya, 2000.
- Sands, Philippe**, *Principles of International Environmental Law*, Manchester University Press, Manchester and New York, 1995.
- Soemarwoto, Otto**, *Indonesia Dalam Kancah Isu Lingkungan Global*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992.
- , *Atur-Diri-Sendiri: Paradigma Baru Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2001.
- Stone, Christopher D.**, *Should Trees Have Standing? and Other Essays on Law, Morals and the Environment*, Oceana Publications, Dobbs Ferry, New York, 1996.
- Susilo, F.X. Endro, Suparto Wijoyo and Ibrahim**, *An Overview of Indonesian Environmental Law and Comparative Aspects*, Faculty of Law, Utrecht University, The Netherlands, 2002.
- Tonnaer, F.P.C.L.**, *Het Nederlands Milieurecht in Ontwikkeling*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1990.
- United Nations**, *The Earth Charter*, October, 2002.
- Uylenburg, R.**, et al., *De Milieuvergunning in Ontwikkeling*, Samson, 1999.
- Van Wijk, H.D. en Willem Konijnenbelt**, *Hoofdstukken van Administratief Recht*, Uitgeverij Lemma B.V. Culemborg, 1988.
- Wijoyo, Suparto**, *Karakteristik Hukum Acara Peradilan Administrasi*, Airlangga University Press, Edisi Kedua, Surabaya, 2005.
- , *Penyelesaian Sengketa Lingkungan (Environmental Disputes Resolution)*, Cetakan II, Airlangga University Press, Surabaya, 2003.
- , *Matarantai Pengaturan Hukum Pengelolaan Lingkungan Secara Terpadu*, Airlangga University Press, Surabaya, 2005.
- , *Otonomi Tanpa Politik Ekologi*, Airlangga University Press, Surabaya, 2010.
- , *Hukum Lingkungan di Antara Para Pemalas*, Airlangga University Press, Surabaya, 2012.
- , *Kusebut Indonesia: Dari Keanekaragaman Menuju Keseragaman Hayati?*, Airlangga University Press, Surabaya, 2012.



-----, et.al. *Partisipasi Masyarakat Jawa Timur Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup*, KAPAL Jawa Timur, 2013.

**Wilson. Alex**, et al., *Green Development*, John Wiley & Sons, Inc., New York, 1998.

**Winter, George**, *Blueprint for Green Management*, McGraw-Hill Book Company, London, 1995.

### Daftar Artikel

**Addink, G.H.**, "Waste Regulation in Sustainable Development and Economic Perspective", *Derecho Ambiental Y Derarrollo Sostenible*, Universidad de Costa Rica, 1996.

-----, "Implementation and Enforcement of the Kyoto Protocol After Buenos Aires", *Umwelt-und Technikrecht*, November 1998.

**Alsop, Stewart**, "Dear Sprint: I'm Back!", *Fortune*, October 14, 2002.

**Biezeveld, G.A.**, "Course on Environmental Law Enforcement", *Syllabus*, Surabaya, January 9-14, 1995.

-----, "Criminal Enforcement of Environmental Law", *CELA II*, Sukabumi, 19-24 February 2001.

**Boer, Ben**, "Institutionalising Ecologically Sustainable Development: The Roles of National, State and Local Government in Translating Grand Strategy Into Action", *Willanette Law Review*, Vol. 31 Nr. 2, Spring 1995.

**Bongenaar, Karel E.M.**, "Aturan Adalah Norma: Beberapa Aspek Mengenai Sifat Normatif Dari Peraturan Perundang-undangan", *Yuridika*, No. 1 dan 2 Tahun VII, Januari-April 1992.

**Boon, Foo Kim, Lye Lin Heng and Koh Kheng Lian**, "Environmental Protection: The Legal Framework", *Teaching Environmental Law at University Level*, Singapore, 1997.

**Dzidzornu, David M.**, "Environmental Impact Assessment Procedure Through the Conventions", *European Environmental Law Review*, January 2001.

**Heng, Lye Lin**, "The Enforcement of Environmental Law in Singapore", *Teaching Environmental Law at University Level*, IUCN/APCEL/UNEP Program, Singapore, May, 1997.

**Hordijk, Margreeth G.**, "Deregulation and Harmonization of Environmental Law in The Netherlands", *Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment*, June 1996.

**Lin-Easton, Paul C.**, "It's Time for Environmentalists to Think Small – Real Small: A Call for the Involvement of Environmental Lawyers in Developing Precautionary Policies for Molecular Nanotechnology", *The Georgetown Int'l Env'tl. Law Review*, Vol. 14, 2001.

**Lulofs, Kris**, "Schonere Afvalverbranding", *Beleidswetenschap*, 2/01/4, 2001.

**Maes, Frank**, "Het beheren van internationale milieuproblemen: een nieuwe uitdaging tien jaar na Rio", *Tijdschrift voor Milieurecht*, 2001.

**Pederson, Siguard Lague**, "The Danish CO2 Emissions Trading Systems", *RECIEL*, 9(3), 2000.

**Rajamani, Lavanya**, "The Principle of Common But Differentiated Responsibility and the Balance of Commitments Under the Climate Regime", *RECIEL*, 9(2), 2000.

**Rangkuti, Siti Sundari**, and **Suparto Wijoyo**, "Deregulating Licensing to Improve Environmental Control and Monitoring in Indonesia", *Indonesian Journal of Environmental Law*, Edition II, August 1997.

**Rhiti, Hyronimus**, "Hukum Pencemaran Udara Lintas Batas", *Suara Pembaruan*, 15 Januari 1997.

**Robinson, Kim Stanley**, "Balancing Act", *Newsweek*, December 2001-February 2002.

**Shen, Thomas T.**, "Integrated Industrial Pollution Prevention (I2P2) Concepts and Strategy", *IGPA Newsletter*, November 2000.

**Snijder, E.E.I.**, "Van Market Share Liability Naar Pollution Share Liability?", *Tijdschrift voor Milieuaansprakelijkheid*, Vol. 6-90, Koninklijke Vermande, Lelystad, 1990.

**Verbruggen, Gonne**, "Policy and Legislation", *CELA II*, February, 2001.

**Vrolijk, Christiaan**, "Quantifying the Kyoto Commitments", *RECIEL*, 9(3), 2000.

#### **Daftar Berita Media dan Internet Sites**

**A4 Magazine**, 6 Jaargang, Nr. 4 2001.

**American Journal of International Law**, April 1995 Vol. 89 No. 2.

**European Environmental Law Review**, *Regulation 2037/2000 on Substances that Deplete the Ozone Layer*, Volume 10 No. 3 March 2001.

**Far Eastern Economic Review**, *Asian Companies*, December 2000-January 2001.

<http://www.epa.gov/oar/caa/contents.html>

<http://europa.eu.int/comm/dg01>

<http://europa.eu.int/eurostat.html>

<http://europa.eu.int/euro>

<http://www.tempointeraktif.com>

<http://www.tempointeractive.com>

<http://www.kompas.com>

**Jawa Pos:** (i) *Kebakaran Hutan Jadi Bencana Internasional*, 23 September 1997, (ii) *Satu Strip Lagi, Tidak Sehat*, 17 Maret 2001, (iii) *Kondisi Riil, Mungkin Lebih Parah*, 17 Maret 2001, dan berita-berita sampai tahun 2013.

**Kompas:** (i) *Pasokan Panas Bumi Naik*, 15 Oktober 1997, (ii) *Persoalan Lingkungan Didominasi Industri*, 2 Maret 2001, (iii) *Polusi Udara Surabaya Mengkhawatirkan*, 17 Maret 2001, (iv) *Alat Kontrol Tak Mampu Ukur Polusi Bensin Bertimbang*, 20 Maret 2001, (v) *AS Tolak Protokol Kyoto*, 30 Maret 2001, (vi) *UE Setuju Protokol Kyoto Diperbaiki*, 11 April 2001, (vii) *26 Negara Samakan Persepsi Tangani Kebakaran Hutan*, 30 Juli 2001, (viii) *Pencemaran Udara Surabaya Makin Sulit Diatasi*, 2 Agustus 2001, (ix) *Pemanasan Global*, 22 Oktober 2001, (x) *Langkah Maju Penegakan Hukum Lingkungan*, 4 Desember 2001, (xi) *Hidrogen, Bahan Bakar Alternatif Terbaru*, 23 Januari 2002, (xii) *Putusan Banding Adei Plantation Hanya Delapan Bulan Penjara*, 14 Februari 2002, (xiii) *575 Perusahaan di Batam Tak Punya Amdal*, 18 Maret 2003, (xiv) *Udara Jakarta Semakin Tidak Sehat*, 27 Mei 2003, (xv) *Antara Kebutuhan Jalan dan Polusi Udara*, 2 Juni 2003, (xvi) *Kabut Asap dan Pengelolaannya*, 5 Juni 2003, (xvii) *Di Tengah Kepentingan Ekologi, Duit, dan Perut Rakyat*, 13 Juli 2003, dan berita-berita sampai tahun 2013.

**Media Indonesia**, *Kekusutan Sektor Transportasi Kita*, 11 Mei 2000, dan berita-berita sampai tahun 2013.

**Newsweek**, (i) *Issues 2000*, Special Edition, December 1999-February 2000, (ii) *The World's Most Creative Cities*, September 2, 2002, dan berita-berita sampai tahun 2013.

**Ozon:** (i) *Bermimpi Indonesia Bebas Timbal*, Vol. 4 No. 5, Februari 2003, (ii) *US AEP Peduli Udara dan Air*, Vol. 4 No. 6, Maret 2003.

**Radar Surabaya,** *TEL Ikut Andil Cemari Surabaya*, 13 Agustus 2001, dan berita-berita sampai tahun 2013.

**Rhein-Main-Verkehrsverbund,** *The Mobility of the Future*, RMV Vol. 1, 2<sup>nd</sup> Edition, May 1995.

**Suara Pembaruan:** (i) *Penanganan Lingkungan Akan Dapat Prioritas*, 17 Oktober 1996, (ii) *Kabut Asap Jauh Lebih Berbahaya Dari Polusi Udara Perkotaan*, 2 Oktober 1997, (iii) *176 Perusahaan Diindikasikan Sebagai Sumber Asap*, 16-17 September 1997, (iv) *Dampak Pemanasan Suhu Bumi dan Politik Gebrak Meja*, 4 Desember 1997, (v) *Rusia Ratifikasi Protokol Kyoto*, 5 September 2002, dan berita-berita sampai tahun 2013.

**Suara Indonesia,** *70% Polusi Surabaya Dari Kendaraan Bermotor*, 6 Agustus 2000.

**Surabaya Post:** (i) *Polusi Menambah Pemanasan Global*, 1 November 2000, (ii) *Perubahan Iklim Ancam Dunia*, 22 Februari 2001, (iii) *Negara Industri Sebabkan 60% Emisi CO2 Dunia*, 29 Juni 2001, (iv) *Asap Hitam Yang Mengerikan*, 26 Agustus 2001, (v) *Knalpot Antipolusi Ala Jogja*, 26 Agustus 2001, dan berita-berita sampai tahun 2013.

**Surya,** *Dalam Dua Bulan, Hanya 7 Hari Udara Aman*, 27 Agustus 2001, dan berita-berita sampai tahun 2013.

**Tempo (Koran),** *Pemanasan Global Juga Untungkan Negara Maju*, 12 Juli 2001, dan berita-berita sampai tahun 2013.

**Tempo (Majalah):** (i) *Dari Johannesburg: Perbaikan atau Bencana?*, 9-15 September 2002, (ii) *Renault Clio Irit Tapi Bertenaga*, 13 April 2003, (iii) *Secercah Harapan Dari Reformasi Lembaga Penegak Hukum*, 20 April 2003, (iv) *Petak Umpet Limbah di Rancaekek*, 13 Juli 2003, dan berita-berita sampai tahun 2013.

**Time,** *How to Save the Earth*, Special Report, September 2, 2002.

**Warta Ekonomi,** *10 Alat Penggerak New Economy Pilihan Perusahaan*, No. 14/XIV/27 Mei 2002.