

Sodikin, S.H., M.H., MSi.

# PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN

Tinjauan atas Undang-Undang  
Nomor 23 Tahun 1997



PENERBIT DJAMBATAN

# **PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN**

**Tinjauan atas Undang-Undang  
Nomor 23 Tahun 1997**

REVISI

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR 19 TAHUN 2002  
TENTANG HAK CIPTA**

**Ketentuan Pidana**

**Pasal 72**

- (1) Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
- (2) Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

# **PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN**

**Tinjauan atas Undang-Undang  
Nomor 23 Tahun 1997**

**Oleh:**

**Sodikin, S.H., M.H., MSi.**



**PENERBIT DJAMBATAN**

Copyright © pada Djambatan  
Anggota IKAPI  
Cetakan pertama 2003  
Cetakan kedua (Edisi revisi) 2007

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

**Sodikin**

Penegakan hukum lingkungan: tinjauan atas undang-undang nomor 23 tahun 1997/oleh Sodikin. – Ed. rev. cet. 2 – Jakarta: Djambatan, 2007.  
viii, 182 hlm.: 21 cm.

Bibliografi: hlm. 183-187  
ISBN 978-979-428-660-9

1. Hukum lingkungan

I. Judul.

344.046



Percetakan Malta Printindo

## DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR .....	viii
BAB I PENGANTAR LINGKUNGAN HIDUP .....	1
A. Pengertian Lingkungan Hidup .....	1
B. Ekologi .....	4
C. Sistem Ekologi (Ecosystem) .....	5
D. Pencemaran Lingkungan .....	7
E. Perusakan Lingkungan .....	8
BAB II PENGERTIAN DAN SEJARAH HUKUM LINGKUNGAN DI INDONESIA .....	10
A. Pengertian Hukum Lingkungan .....	10
B. Sejarah Hukum Lingkungan di Indonesia .....	14
C. Hukum Lingkungan Menempati Titik Silang Bidang Hukum lainnya .....	22
BAB III MATERI PENTING UNDANG UNDANG LINGKUNGAN 1997 DAN PENEGAKAN HU- KUMNYA .....	25
A. Ruang Lingkup Lingkungan Hidup Indonesia .....	25
B. Asas-asas Undang-undang Lingkungan Hidup .....	30
C. Tujuan Undang-undang Lingkungan Hidup .....	33
D. Sasaran Undang-undang Lingkungan Hidup .....	35
E. Hak, Kewajiban dan Peran Serta Masyarakat .....	38
F. Wewenang Pengelolaan Lingkungan Hidup .....	50
G. Pengelolaan Lingkungan dalam Kerangka Otonomi Daerah .....	65
H. Baku Mutu Lingkungan .....	70

I. Pengelolaan Limbah dan Bahan Berbahaya dan Beracun (B3) .....	74
J. Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup (AMDAL) .....	77
K. Audit Lingkungan Hidup .....	87
L. Pengawasan .....	90
M. Penegakan Hukum .....	94

BAB IV PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN MELALUI ASPEK HUKUM ADMINISTRASI .....	97
A. Pengertian dan Tujuan Aspek Hukum Administrasi .....	97
B. Paksaan Pemerintahan ( <i>Administratie Dwang</i> ) .....	100
C. Penutupan Tempat Usaha .....	101
D. Uang Paksa ( <i>Dwangsom</i> ) .....	102
E. Pencabutan Izin Usaha .....	105

BAB V PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN MELALUI ASPEK HUKUM PERDATA .....	106
A. Pengertian Umum .....	106
B. Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup Di Luar Pengadilan .....	107
C. Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup Melalui Pengadilan .....	116
D. <i>Strict Liability</i> Tidak Identik Dengan Pembuktian Terbalik .....	131
E. Daluwarsa Pengajuan Gugatan .....	133
F. Gugatan Perwakilan Kelompok ( <i>Class Actions</i> ) .....	134
G. <i>Class Actions</i> Tidak Identik Dengan Hak Gugat Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) ( <i>NGO's Standing to Sue</i> ) .....	153

BAB VI PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN MELALUI ASPEK HUKUM PIDANA .....	158
A. Pengertian Perbuatan Pidana .....	158
B. Delik Materiil Dan Delik Formil .....	164
C. Unsur-unsur Tindak Pidana dan Pemberian Pidana .....	166

D. Mampu Bertanggung Jawab .....	170
E. Bentuk Kesalahan Berupa Kesengajaan atau Kealpa- an .....	174
F. Hubungan Kausal antara Perbuatan dan Akibat .....	175
G. Penyidikan .....	177
H. Asas Subsidiaritas .....	181
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>183</b>



# **PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN**

**TINJAUAN ATAS UNDANG-UNDANG  
NOMOR 23 TAHUN 1997**

**SODIKIN, S.H.,M.H.,MSi.**

# KATA PENGANTAR

*Bismillahirrahmanirrahim*  
*Assalamu alaikum wr. wb.*

Sebagai seorang beragama penulis panjatkan puji syukur kehadirat Illahi Robii yang telah memberikan nikmat sehat kepada penulis, hingga penulis dapat membuat sebuah buku yang kira-kira dapat bermanfaat bagi orang banyak.

Buku ini ditulis berdasarkan hasil pengalaman penulis selama mengajar mata kuliah Hukum Lingkungan di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta dan Fakultas Hukum Universitas Tama Jagakarsa Jakarta.

Penulis berusaha membuat sebuah buku sebagai salah satu referensi untuk memahami Hukum Lingkungan yang diajarkan di Fakultas Hukum sehingga dapat dipergunakan sebagai buku pegangan mahasiswa dalam mempelajari Hukum Lingkungan, dan masyarakat umum dalam memahami hukum yang berkaitan dengan masalah-masalah lingkungan hidup.

Penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada penerbit Djambatan yang telah bersedia untuk menerbitkan buku ini.

Penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada para pembaca, sehingga cetakan pertama sudah terjual habis dan penulis dapat menerbitkan kembali dengan perbaikan di sana sini serta untuk kesempurnaan buku ini penulis juga mengharapkan kritik dan saran yang membangun dari semua pihak yang membaca buku ini.

Semoga buku ini dapat bermanfaat bagi semua, amiin.

*Wassalamu alaikum wr. wb.*

Jakarta, Desember 2006

*Penulis*

# DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR .....	i
DAFTAR ISI .....	ii
<b>BAB I PENGANTAR LINGKUNGAN HIDUP</b>	
A. Pengertian Lingkungan Hidup .....	1
B. Ekologi .....	3
C. Sistem Ekologi (Ecosystem) .....	4
D. Pencemaran Lingkungan .....	5
E. Perusakan Lingkungan .....	6
<b>BAB II PENGERTIAN DAN SEJARAH HUKUM LINGKUNGAN DI INDONESIA</b>	
A. Pengertian Hukum Lingkungan .....	8
B. Sejarah Hukum Lingkungan Di Indonesia .....	11
C. Hukum Lingkungan Menempati Titik Silang Bidang Hukum Lainnya.....	16
<b>BAB III MATERI PENTING UNDANG-UNDANG LINGKUNGAN 1997 DAN PENEGAKAN HUKUMNYA</b>	
A. Ruang Lingkup Lingkungan Hidup Indonesia.....	19
B. Asas-asas Undang-undang Lingkungan Hidup.....	22
C. Tujuan Undang-undang Lingkungan Hidup .....	25
D. Sasaran Undang-undang Lingkungan Hidup .....	26
E. Hak, Kewajiban Dan Berperan Serta Masyarakat .....	29
F. Wewenang Pengelolaan Lingkungan Hidup.....	37
G. Pengelolaan Lingkungan Dalam Kerangka Otonomi Daerah.....	48
H. Baku Mutu Lingkungan .....	52
I. Pengelolaan Limbah dan Bahan Berbahaya dan Beracun (B3).....	55
J. Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup (AMDAL) .....	57
K. Audit Lingkungan Hidup .....	65
L. Pengawasan .....	67
M. Penegakan Hukum.....	70

BAB IV	PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN MELALUI ASPEK HUKUM ADMINISTRASI	
	A. Pengertian Dan Tujuan Aspek Hukum Administrasi .....	72
	B. Paksaan Pemerintahan ( <i>Administrative Dwang</i> ).....	74
	C. Penutupan Tempat Usaha .....	75
	D. Uang Paksa ( <i>Dwangsom</i> ).....	76
	E. Pencabutan Izin Usaha .....	78
BAB V	PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN MELALUI ASPEK HUKUM PERDATA	
	A. Pengertian Umum .....	79
	B. Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup Di Luar Pengadilan.....	79
	C. Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup Melalui Pengadilan ....	86
	D. <i>Strict Liability</i> Tidak Identik Dengan Pembuktian Terbalik .....	97
	E. Daluwarsa Pengajuan Gugatan .....	98
	F. Gugatan Perwakilan Perwakilan Kelompok ( <i>Class Actions</i> ).....	99
	G. Class Actions Tidak Identik Dengan Hak Gugat Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) ( <i>NGO's Standing to Sue</i> ) .....	113
BAB VI	PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN MELALUI ASPEK HUKUM PIDANA	
	A. Pengertian Perbuatan Pidana .....	117
	B. Delik Materiil Dan Delik Formil .....	121
	C. Unsur-unsur Tindak Pidana dan Penjatuhan Pidana.....	123
	C. Mampu Bertanggung Jawab .....	126
	D. Bentuk Kesalahan Berupa Kesengajaan Atau Kealpaan.....	128
	E. Hubungan Kausal Antara Perbuatan Dan Akibat .....	130
	F. Penyidikan .....	131
	G. Asas Subsidiaritas .....	134
DAFTAR PUSTAKA	.....	136

### A. Pengertian Lingkungan Hidup

Inti permasalahan lingkungan hidup adalah hubungan timbal balik antara makhluk hidup dengan benda mati, khususnya manusia dan lingkungannya. Jadi, lingkungan hidup merupakan media hubungan timbal balik antara makhluk hidup dengan benda mati yang merupakan satu kesatuan yang utuh, dan manusia ada didalamnya. Dikatakan manusia ada di dalamnya karena manusia adalah salah satu makhluk hidup yang sangat dominan peranannya dalam lingkungan hidup. Manusia dengan tingkah lakunya dapat mempengaruhi lingkungan (dapat mencemari, merusak atau melestarikan lingkungan), sedangkan makhluk hidup lain tidaklah demikian. Adapun ilmu yang mempelajari hubungan timbal balik antara makhluk hidup dengan lingkungannya disebut ekologi.

Mengenai pengertian lingkungan hidup itu sendiri dapat melihat definisi lingkungan hidup, dalam Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997, yang menyatakan: "Lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan serta makhluk hidup lainnya".

Pemahaman lingkungan hidup mungkin akan lebih rinci sebagaimana dijelaskan menurut Otto Soemarwoto, bahwa sifat lingkungan hidup ditentukan oleh bermacam-macam faktor. Pertama, oleh jenis dan jumlah masing-masing jenis unsur lingkungan hidup tersebut. Kedua, hubungan atau interaksi antara unsur dalam lingkungan hidup itu. Ketiga, kelakuan atau kondisi unsur lingkungan hidup. Keempat, faktor non material suhu, cahaya, dan kebisingan<sup>1</sup>.

Dari pengertian lingkungan hidup menurut Pasal 1 angka 1 Undang-undang No. 23 Tahun 1997 tersebut, maka dapat dirumuskan menjadi unsur-unsur sebagai berikut:

#### 1. Kesatuan ruang

Maksud kesatuan ruang, yang berarti ruang adalah suatu bagian tempat berbagai komponen lingkungan hidup bisa menempati dan melakukan proses interaksi di antara berbagai komponen lingkungan hidup tersebut. Jadi, ruang merupakan suatu tempat

---

<sup>1</sup>Otto Soemarwoto, *Ekologi, Lingkungan Hidup Dan Pembangunan*, (Jakarta: Djambatan, Cetakan Ketujuh, 1997), hlm. 53.

berlangsungnya ekosistem, misalnya ekosistem pantai, ekosistem hutan. Ruang atau tempat yang mengitari berbagai komponen lingkungan hidup yang merupakan suatu ekosistem satu sama lain pada hakikatnya berwujud pada satu kesatuan ruang.

## 2. Semua benda

Benda dapat dikatakan juga sebagai materi atau zat. Materi atau zat merupakan segala sesuatu yang berada pada suatu tempat dan pada suatu waktu. Pendapat kuno mengatakan suatu benda terdiri atas empat macam materi asal (zat asal), yaitu api, air, tanah dan udara. Dalam perkembangan sekarang empat materi tersebut tidak dapat lagi disebut zat tunggal (zat asal). Perkembangan ilmu pengetahuan alam dan teknologi, materi adalah apa saja yang mempunyai massa dan menempati suatu ruang baik yang berbentuk padat, cair, dan gas. Materi ada yang dapat dilihat dan dipegang seperti kayu, kertas, batu, makanan, pakaian. Ada materi yang bisa dilihat, tetapi tidak bisa dipegang seperti air, ada pula materi yang tidak dapat dilihat dan dipegang seperti udara, memang udara tidak dapat dilihat dan dipegang, tetapi memerlukan tempat.

## 3. Daya

Daya atau disebut juga dengan energi atau tenaga merupakan sesuatu yang memberi kemampuan untuk menjalankan kerja atau dengan kata lain energi atau tenaga adalah kemampuan untuk melakukan kerja. Alam lingkungan hidup penuh dengan energi yang berwujud seperti energi cahaya, energi panas, energi magnet, energi listrik, energi gerak, energi kimia dan lain-lain.

Menurut hukum pertama termodinamika bahwa dalam seluruh proses di alam semesta, jumlah seluruh energi tetap. Energi dapat diubah dari satu bentuk ke bentuk yang lain, tetapi tidak dapat hilang, dihancurkan atau diciptakan. Energi mengalami transformasi ke bentuk lain seperti cahaya ke panas, panas ke gerak, gerak ke listrik dan seterusnya, tetapi dalam proses transformasi tersebut pada hakikatnya tidak ada yang hilang. Kenyataannya seakan-akan ada yang hilang tetapi hanya berubah dari bentuk yang satu ke bentuk yang lain seperti memancarkan, memanaskan benda-benda lain dan seterusnya. Hal ini sesuai dengan yang dikatakan dalam hukum kedua termodinamika: "tidak ada sistem perubahan energi yang betul-betul efisien".

## 4. Keadaan

Keadaan disebut juga dengan situasi dan kondisi. Keadaan memiliki berbagai ragam yang satu sama lainnya ada yang membantu berlangsungnya proses kehidupan lingkungan, ada yang merangsang makhluk hidup untuk melakukan sesuatu, ada juga yang mengganggu berprosesnya interaksi lingkungan dengan baik. Sebagai contoh misalnya kucing atau musang dalam waktu gelap bukannya tidak bisa melihat justru lebih mempertajam matanya untuk mencari mangsa atau makanannya. Dalam keadaan

berisik, pada umumnya orang sulit untuk tidur nyenyak atau pulas. Dalam keadaan miskin masyarakat cenderung merusak lingkungannya.

#### 5. Makhluk hidup (termasuk manusia dan perilakunya)

Makhluk hidup merupakan komponen lingkungan hidup yang sangat dominan dalam siklus kehidupan. Makhluk hidup memiliki ragam yang berbeda satu sama lainnya. Makhluk hidup seperti binatang dan tumbuh-tumbuhan peranannya dalam lingkungan hidup sangat penting, tetapi makhluk hidup seperti itu tidaklah merusak dan mencemari lingkungan, lain halnya dengan manusia. Menurut falsafahnya manusia terdiri dari unsur jasmani dan rohani. Dengan adanya kedua unsur tersebut, maka manusia dapat berperilaku atau bertindak, perilaku manusia itu ada yang baik dan ada yang tidak baik, sehingga di sinilah perlu adanya hukum untuk mengatur perilaku tersebut. Manusia dengan perilakunya akan mempengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup yang lain. Makhluk hidup yang lain termasuk binatang tidak merusak atau mencemari. Manusia merupakan komponen biotik dalam lingkungan hidup yang memiliki daya pikir tertinggi dibandingkan dengan makhluk hidup lainnya, maka manusia seharusnya menyadari dengan betul segala macam perubahan dalam lingkungan sekitarnya untuk meningkatkan kualitas atas merosotnya lingkungan hidup, yang diakibatkan dari tingkah laku manusia sendiri.

Dari uraian tersebut berarti pengertian lingkungan hidup di sini hanyalah lingkungan fisik saja, baik yang abiotik maupun biotik. Maksud lingkungan abiotik adalah semua benda mati yang ada disekitarnya sebagai salah satu unsur lingkungan hidup, seperti batu-batuan, mineral, air, udara, unsur-unsur iklim, cuaca, suhu, kelembaban, dan lain-lain. Lingkungan biotik adalah segala makhluk hidup yang ada disekitarnya, seperti tumbuh-tumbuhan, hewan dan manusia, tiap unsur biotik ini saling berinteraksi antar biotik maupun dengan abiotik, dan tidak menyangkut lingkungan sosial, tetapi masalah-masalah lingkungan hidup berkaitan pula dengan masalah-masalah sosial, seperti pertumbuhan penduduk, migrasi penduduk, tingkah laku manusia dan lain-lain.

### **B. Ekologi**

Sebagaimana dikemukakan di atas, bahwa ekologi adalah ilmu yang mempelajari hubungan timbal balik antara makhluk hidup dengan lingkungannya, maksudnya adalah ilmu yang mempelajari hubungan timbal balik antara makhluk hidup dengan sesamanya dan dengan benda-benda mati yang ada di sekitarnya. Dalam pengertian makhluk hidup ini termasuk manusia sebagai salah satu jenis makhluk hidup yang sangat dominan.

Semenjak masalah lingkungan hidup ramai dibicarakan banyak orang, maka pembahasan mengenai lingkungan dan ekologi, sering membingungkan. Untuk mengatasi kebingungan tersebut, sebenarnya ilmu lingkungan yang selama ini dipelajari, dikembangkan dengan ekologi sebagai dasarnya. Ekologi mempelajari susunan dan fungsi seluruh makhluk hidup dan komponen kehidupan lainnya, sedangkan ilmu lingkungan mempelajari tempat, dan peranan manusia di antara makhluk hidup dan komponen kehidupan lainnya. Dengan demikian, ilmu lingkungan dapat dikatakan sebagai ekologi terapan (*applied ecology*). Maksud ekologi terapan adalah bagaimana menerapkan berbagai prinsip dan ketentuan ekologi dalam kehidupan manusia, atau ilmu yang mempelajari bagaimana manusia harus menempatkan dirinya dalam ekosistem atau lingkungan hidupnya.

Perkataan ekologi berasal dari kata Yunani OIKOS yang artinya “rumah” atau “tempat untuk hidup”, dan LOGOS yang artinya ilmu atau studi atau telaah. Biasanya ekologi dapat didefinisikan sebagai ilmu tentang makhluk hidup dengan rumahnya atau ilmu tentang rumah tangga makhluk hidup.

Istilah ekologi mulai diperkenalkan oleh seorang naturalis Jerman yang bernama Ernst Haeckel pada tahun 1869. Kemudian dipakai juga oleh Charles Darwin, naturalis Amerika-Swiss Louis Agassiz, naturalis Amerika Hendry Baldwin Ward, naturalis Inggris Edward Forbes. Sebenarnya ekologi dalam arti proses alam telah dikenal sejak lama, sesuai dengan sejarah manusia, misalnya tumbuh-tumbuhan memerlukan sinar matahari, tanah, dan air. Tumbuh-tumbuhan menjadi makanan hewan, hewan menjadi makanan hewan lainnya dan lain-lain.

### **C. Sistem Ekologi (*Ecosystem*)**

Sebagaimana dikemukakan di atas, bahwa lingkungan hidup yang meliputi lingkungan biotik dan lingkungan abiotik yang satu sama lain saling berinteraksi. Proses interaksi antara manusia dengan lingkungannya disebut ekosistem. Proses interaksi yang berwujud sebagai ekosistem tidak saja terjadi antara manusia dengan lingkungannya, tetapi juga antara makhluk-makhluk lain satu dengan yang lainnya, yaitu antara binatang dengan binatang lainnya, antara binatang dengan tumbuh-tumbuhan dan lain-lain yang ada di lingkungan sekitarnya. Manusia bernafas, dan pernafasannya menghasilkan CO<sub>2</sub> yang kemudian digunakan oleh tumbuh-tumbuhan untuk proses fotosintesis, pernafasan manusia memerlukan O<sub>2</sub> dan O<sub>2</sub> didapat dari proses fotosintesis tumbuh-tumbuhan tersebut. Tumbuh-tumbuhan dimakan kambing, selanjutnya kambing dijadikan daging untuk dimakan oleh manusia. Contoh ini terlihat adanya proses pendauran (*recycling*) yakni



perputaran zat atau materi melalui proses interaksi. Sistem ekologi dimulai dari yang paling kecil seperti kehidupan di dalam kolam ikan sampai seluruh bumi atau ekosfir.

Dalam hubungan yang timbal balik ini, diperlukan adanya keseimbangan dan keselarasan ekologi, yaitu suatu keadaan bahwa makhluk hidup ada dalam hubungan yang harmonis dengan lingkungannya, sehingga terjadi keseimbangan dan keselarasan interaksi antar makhluk hidup dan lingkungannya. Dari semua makhluk hidup, manusialah yang paling mampu untuk beradaptasi dengan lingkungannya, baik beradaptasi dengan lingkungan abiotik maupun lingkungan biotik.

Menurut Otto Soemarwoto, suatu konsep sentral dalam ekologi ialah ekosistem, yaitu suatu sistem ekologi yang terbentuk oleh hubungan timbal balik antara makhluk hidup dengan lingkungannya. Menurut pengertiannya, suatu sistem terdiri atas komponen-komponen yang bekerja secara teratur sebagai suatu kesatuan. Ekosistem terbentuk oleh komponen hidup dan tak hidup di suatu tempat yang berinteraksi membentuk suatu kesatuan yang teratur. Keteraturan itu terjadi oleh adanya arus materi dan energi yang terkendalikan oleh arus informasi antara komponen dalam ekosistem itu. Masing-masing komponen itu mempunyai fungsi atau relung. Selama masing-masing komponen itu melakukan fungsinya dan bekerjasama dengan baik, keteraturan ekosistem itu pun terjaga<sup>2</sup>.

Istilah *ecosystem* sebenarnya merupakan rangkaian dari kata *ecological system*. Jadi kalau ingin menyalinnya ke dalam bahasa Indonesia, mestinya menjadi sistem ekologi, bukan ekosistem. Istilah ini untuk pertama kalinya dipergunakan oleh Arthur George Transley pada tahun 1935.

#### **D. Pencemaran Lingkungan**

Lingkungan mempunyai kemampuan mengabsorpsi limbah yang dibuang ke dalamnya. Kemampuan ini tidak terbatas, apabila jumlah dan kualitas limbah yang dibuang ke dalam lingkungan melampaui kemampuannya untuk mengabsorpsi, maka dikatakan bahwa lingkungan itu tercemar.

Pencemaran lingkungan sebagaimana pengertiannya dirumuskan dalam Pasal 1 angka 12 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 adalah “pencemaran lingkungan hidup adalah masuknya atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga kualitasnya turun sampai ke tingkat tertentu yang menyebabkan lingkungan hidup tidak dapat berfungsi sesuai dengan peruntukannya”.

---

<sup>2</sup>*Ibid*, hlm. 23-24.

Maksud pasal tersebut mengingatkan akan akibat pencemaran yang harus ditanggulangi dan penanggulangannya itu merupakan kewajiban semua pihak. Di sini tampak dengan jelas, bahwa hal tersebut tidaklah dikaitkan dengan penyebab dari pencemaran, tetapi penanggulangan akibatnya.

Dari rumusan pasal tersebut dapat disimpulkan adanya unsur-unsur pencemaran sebagai berikut:

1. Masuknya atau dimasukkannya makhluk hidup, zat energi, dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan, yang mengakibatkan berubahnya tatanan lingkungan hidup. Maksud unsur yang pertama ini berupa masuk atau dimasukkannya zat pencemar, yang berarti baik disengaja maupun tidak memasukkan zat pencemar atau komponen lainnya yang kira-kira sangat berbahaya bagi lingkungan, yang mengakibatkan berubahnya tatanan lingkungan hidup tersebut.
2. Adanya kegiatan manusia atau adanya proses alam. Unsur kedua ini dengan melihat faktor penyebabnya, yaitu pencemaran lingkungan dapat dibedakan antara pencemaran lingkungan yang disebabkan oleh kegiatan manusia, dan pencemaran lingkungan yang disebabkan oleh proses alam.
3. Turunnya kualitas lingkungan. Dengan demikian, pencemaran lingkungan dalam dirinya selalu meangandung pengertian terjadinya penurunan kualitas lingkungan. Penurunan kualitas lingkungan merupakan yang esensial, sehingga perlu ditanggulangi dan tidak berdampak pada masyarakat.
4. Mengakibatkan berkurangnya atau tidak dapatnya lingkungan berfungsi sesuai dengan peruntukannya. Dari pengertian ini dapat disimpulkan, bahwa pencemaran lingkungan selalu berkaitan dengan peruntukan lingkungan (tata guna lingkungan).

### **E. Perusakan Lingkungan**

Perusakan lingkungan dirumuskan pengertiannya dalam Pasal 1 angka 14 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 sebagai berikut: “Perusakan lingkungan hidup adalah tindakan yang menimbulkan perubahan langsung atau tidak langsung terhadap sifat fisik dan/atau hayatinya yang mengakibatkan lingkungan hidup tidak berfungsi lagi dalam menunjang pembangunan berkelanjutan”.

Dari rumusan pasal tersebut dapat disimpulkan adanya unsur-unsur perusakan lingkungan yaitu:

1. Adanya suatu tindakan manusia. Maksudnya, karena manusia merupakan komponen biotik (makhluk hidup) dalam lingkungan hidup yang sangat dominan, maka segala tindakan atau perilakunya sangat mempengaruhi perikehidupan dan kesejahteraan makhluk hidup yang lain.

2. Terjadinya perubahan terhadap sifat fisik dan/atau hayatinya. Dengan demikian, perusakan lingkungan dalam dirinya selalu mengandung pengertian terjadinya perubahan sifat fisik dan/atau sifat hayati lingkungan. Untuk dapat mengetahui telah terjadinya perusakan lingkungan perlu diketahui keadaan lingkungan sebelum terjadinya kerusakan. Dengan perkataan lain, perlu diketahui kondisi awal lingkungan.
3. Mengakibatkan berkurangnya atau tidak dapatnya lingkungan berfungsi dalam menunjang pembangunan yang berkelanjutan. Perlu adanya ketetapan suatu tolok ukur berupa kriteria untuk menentukan bahwa lingkungan berada dalam kondisi kurang atau tidak berfungsi lagi dalam menunjang pembangunan yang berkesinambungan.

### A. Pengertian Hukum Lingkungan

Ilmu hukum lingkungan merupakan ilmu baru dalam dunia ilmu hukum, hukum lingkungan tumbuh bersamaan dengan pertumbuhan akan kesadaran umat manusia untuk melindungi dan memelihara lingkungan tempat hidup manusia sendiri sebagai akibat dari pencemaran dan perusakan lingkungannya. Hukum lingkungan yang merupakan bidang ilmu hukum yang masih muda, meskipun masih muda usianya, tetapi bila dilihat dari sudut materi yang diatur dalam hukum lingkungan sebenarnya sudah ada sejak zaman Hamurabi. Di zaman Hamurabi itu telah ada Code of Hamurabi, yaitu mengenai ketentuan sanksi pidana terhadap seseorang yang membangun rumah sedemikian gegabah yang akhirnya runtuh dan mengakibatkan cideranya orang lain. Di samping zaman Hamurabi, juga di zaman Romawi telah ada ketentuan tentang jembatan air (*aqueducts*) yang merupakan bukti dari adanya ketentuan tentang teknik sanitasi dan perlindungan lingkungan, dan juga pada abad ke-17 di Inggris adanya tuntutan seorang pemilik tanah terhadap tetangganya yang membuat peternakan babi, yang baunya sampai ke kebun pemilik tanah tersebut. Hal ini menunjukkan adanya pemahaman tentang hukum lingkungan, yang dari segi materinya cukup mengatur masalah lingkungan, meskipun tidak didasarkan pada konsep pengelolaan lingkungan secara terencana.

Dalam literatur bahasa Inggris hukum lingkungan disebut *Environmental Law*, bahasa Perancis menyebutnya *Droit de l'environnement*, bahasa Jerman menyebutnya *Umweltrecht*, bahasa Belanda menyebutnya *Milieurecht*, bahasa Malaysia menyebutnya *Hukum Alam Sekitar*, bahasa Tagalog menyebutnya *Batas Nan Kapaligiran*, bahasa Thailand menyebutnya *Sin-Ved-Lom-Kwahm*, dan bahasa Arab menyebutnya *Qanun al-'Biah*<sup>3</sup>. Semua istilah itu bermaksud untuk menunjukkan bagian hukum yang bersangkutan dengan lingkungan fisik (hidup) yang dapat diterapkan untuk mengatasi pencemaran dan perusakan.

Dua pengertian yaitu pengertian hukum dan pengertian lingkungan. Pengertian lingkungan di sini adalah lingkungan hidup (lingkungan fisik), atau disebut juga lingkungan

---

<sup>3</sup>Munadjat Danusaputro, *Hukum Lingkungan Buku I: Umum*, (Jakarta: Binacipta, 1985), hlm. 34.

hidup manusia, atau sering sehari-hari disebut sebagai lingkungan saja sebagaimana di jelaskan pada bab I di atas. Dengan demikian, maksud dan tujuan hukum lingkungan adalah untuk menyelesaikan masalah lingkungan hidup yang diakibatkan oleh perbuatan manusia, yang berupa perbuatan pencemaran dan perusakan.

Perbuatan manusia dapat mengakibatkan menurunnya kualitas lingkungan, karena kualitas lingkungan menyangkut nilai lingkungan untuk kesehatan, kesejahteraan dan ketentraman manusia. Nilai lingkungan manfaatnya juga bermacam-macam bagi umat manusia. Menurut Drupsteen sebagaimana dikutip Andi Hamzah, masalah lingkungan merupakan kemunduran kualitas lingkungan, atau dengan kata lain, bahwa masalah lingkungan yang menyangkut gangguan terhadap lingkungan antara manusia dan lingkungannya, sedangkan bentuknya berupa pencemaran, pengurasan, dan perusakan lingkungan<sup>4</sup>.

Hukum lingkungan merupakan bidang ilmu yang masih muda, perkembangannya baru terjadi pada dasawarsa akhir-akhir ini. Apabila dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur berbagai aspek lingkungan, maka panjang atau pendeknya sejarah tentang peraturan tersebut tergantung dari apa yang dipandang sebagai *environmental concern*<sup>5</sup>.

Hal ini disebabkan karena masalah pembangunan, yang kurang mendapat perhatian dalam perencanaan maupun pelaksanaannya, karena adanya pertimbangan ekonomis, yang mengakibatkan tercemar dan rusaknya lingkungan. Dengan demikian, pembangunan perlu dilakukan secara terpadu dan berkelanjutan dengan mengkaitkan masalah lingkungan. Pembangunan berkelanjutan demikian akan melestarikan fungsi sistem ekologi yang mendukungnya, baik untuk generasi masa kini maupun generasi masa akan datang.

Untuk memberikan pengertian yang lebih mendalam tentang hukum lingkungan, maka menurut Munadjat Danusaputro, membedakan hukum lingkungan menjadi hukum lingkungan modern yang berorientasi kepada lingkungan (*environmental oriented law*) dan hukum lingkungan klasik yang berorientasi pada penggunaan lingkungan (*use oriented law*)<sup>6</sup>. Selanjutnya menurut Munadjat Danusaputro, bahwa hukum lingkungan modern menetapkan ketentuan dan norma-norma guna mengatur tindakan perbuatan manusia dengan tujuan untuk melindungi lingkungan dari kerusakan dan kemerosotan mutunya demi untuk menjamin kelestariannya agar dapat secara langsung terus menerus digunakan

---

<sup>4</sup>Andi Hamzah, *Penegakan Hukum Lingkungan*, (Jakarta: Arikha Media Cipta, 1995), hlm. 10.

<sup>5</sup>Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1999), hlm. 36.

<sup>6</sup>Munadjat Danusaputro, *Op.Cit*, hlm. 35.

oleh generasi sekarang maupun generasi-generasi mendatang. Sebaliknya hukum lingkungan klasik menetapkan ketentuan dan norma-norma dengan tujuan terutama sekali untuk menjamin penggunaan dan eksploitasi sumber-sumber daya lingkungan dengan berbagai akal dan kepandaian manusia guna mencapai hasil semaksimal mungkin, dan dalam jangka waktu yang sesingkat-singkatnya<sup>7</sup>.

Hal yang sama juga dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmaja, sebagaimana dikutip Munadjat untuk memberikan pemahaman hukum lingkungan dengan sistem pendekatan terpadu atau utuh menyeluruh harus diterapkan oleh hukum untuk mengatur lingkungan hidup manusia secara tepat dan baik, sistem pendekatan ini telah melandasi perkembangan hukum lingkungan di Indonesia<sup>8</sup>, yang akhirnya akhir-akhir ini hukum lingkungan berkembang sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Oleh karena itu, hukum lingkungan menetapkan ketentuan dan norma-norma untuk mengatur tindakan atau perbuatan manusia dengan tujuan untuk melindungi lingkungan dari kerusakan dan pencemaran lingkungan untuk menjamin kelestariannya agar dapat secara terus menerus digunakan oleh generasi sekarang maupun generasi yang akan datang. Disinilah letak adanya hukum lingkungan untuk mengatasi masalah pencemaran dan perusakan lingkungan yang diakibatkan oleh tingkah laku manusia dengan segala aktivitasnya yang seperti pembangunan dengan teknologinya. Oleh karena itu, hukum lingkungan mengatur ketentuan tentang tingkah laku manusia dalam bermasyarakat, agar dipaksa untuk mematuhi hukum lingkungan. Di samping itu juga masyarakat mempunyai hak, kewajiban dan berperan serta masyarakat dalam mengelola lingkungan hidup. Menurut Drupsteen sebagaimana dikutip Andi Hamzah, bahwa dilihat dari fungsinya, hukum lingkungan berisi kaidah-kaidah tentang perilaku masyarakat yang positif terhadap lingkungannya, baik langsung atau tidak langsung. Secara langsung kepada masyarakat, hukum lingkungan menyatakan apa yang dilarang dan apa yang dibolehkan, secara tidak langsung kepada warga masyarakat adalah memberikan landasan bagi yang berwenang untuk memberikan kaidah kepada masyarakat<sup>9</sup>.

Dengan demikian, adanya hukum yang mengatur lingkungan yang kemudian disebut hukum lingkungan adalah untuk mengatasi kerusakan dan pencemaran lingkungan yang diakibatkan oleh perbuatan manusia. Jadi, dua perbuatan manusia yaitu perbuatan perusakan dan pencemaran yang mengakibatkan lingkungan tidak dapat lagi menanggung beban kerusakan dan pencemaran, sehingga lingkungan dikatakan rusak dan tercemar yang

---

<sup>7</sup>*Ibid*, hlm. 35-36.

<sup>8</sup>*Ibid*, hlm. 39.

<sup>9</sup>Anda Hamzah, *Op.Cit*, hlm. 8.

berakibat pada lingkungan tersebut tidak dapat dipergunakan sesuai dengan peruntukannya dan tidak dapat menunjang pembangunan berkelanjutan.

## **B. Sejarah Hukum Lingkungan di Indonesia**

Sejarah perkembangan hukum lingkungan di Indonesia terlihat pada peraturan perundang-undangan yang ada sejak zaman penjajahan Belanda, hingga sekarang ini. Adapun perkembangannya dapat dibagi dalam tiga zaman, yaitu:

### **1. Zaman Hindia Belanda**

Untuk pertama kali, aturan mengenai lingkungan hidup adalah mengenai perikanan mutiara dan perikanan bunga karang, yaitu *Parelvisscherij*, dan *Sponsenvisscherijordonantie* (Stb, 1916 No. 157), dikeluarkan di Bogor oleh Gubernur Jenderal Idenburg pada tanggal 29 Januari 1916. Dua ordonansi tersebut dalam rangka mengatur jenis-jenis mutiara dan bunga karang yang ada di wilayah Hindia Belanda, dengan jarak tiga mil laut dari pantai-pantai Hindia Belanda.

Pada tanggal 26 Mei 1920 dengan Penetapan Gubernur Jenderal No. 86 telah diterbitkan *Visscherijordonantie* (Stb. 1920 No. 396). Ordonansi ini mengatur perikanan untuk melindungi keadaan ikan, dan yang termasuk keadaan ikan meliputi pula telur ikan, benih ikan, dan kerang. Ordonansi lain di bidang perikanan adalah *Kustvisscherijordonantie* (stb. 1927 No. 144), berlaku sejak tanggal 1 September 1927.

Ordonansi yang sangat penting bagi lingkungan hidup adalah *Hinderordonantie* (Stb. 1926 No. 266, yang diubah/ditambah, terakhir dengan Stb 1940 No, 450), yaitu Ordonansi Gangguan. Di dalam Pasal 1 *Hinderordonantie* ini ditetapkan larangan mendirikan tanpa izin tempat-tempat usaha, dan ditetapkan pula berbagai pengecualian atas larangan ini. Ordonansi lain di bidang perlindungan satwa adalah *Dierenbeschermingordonantie* (Stb. 1931 No. 134), yang mulai berlaku pada tanggal 1 Juli 1931 untuk seluruh wilayah Hindia Belanda (Indonesia). Peraturan yang berdekatan dengan ordonansi ini adalah ordonansi tentang perburuan, yaitu *Jachtordonantie* (Stb. 1940 No. 733), yang berlaku untuk Jawa dan Madura sejak 1 Juli 1940. *Jachtordonantie* 1940 ini mencabut *Jachtordonantie Java en Madoera* 1931 (Stb. 1931 No. 133).

Di bidang perusahaan yaitu *Bedrijfsreglementeringsordonantie* 1934 (Stb 1938 No. 86 jo. Stb. 1948 No. 224). Ordonansi yang mengatur perlindungan alam adalah *Natuurbeschermingsordonantie* 1941 (Stb. 1941 No. 167). Ordonansi ini mencabut ordonansi yang mengatur cagar alam dan suaka-suaka margasatwa, yaitu *Natuurmonumenten en Wildreservatenordonantie* 1932 (Stb. 1932 No. 17). Ordonansi tersebut dikeluarkan untuk melindungi kekayaan alam di Hindia Belanda (Indonesia), yang

berlaku terhadap suaka-suaka alam dengan perbedaan atas suaka-suaka margasatwa dan cagar-cagar alam.

Dalam hubungan dengan pembentukan kota telah dikeluarkan *Stadsvormingsordonnantie* (Stb. 1948 No. 168), disingkat SVO, yang mulai berlaku pada tanggal 23 Juli 1948. Oleh karena Indonesia merdeka pada tanggal 17 Agustus 1945, maka ordonansi tersebut ditetapkan di wilayah yang secara de facto diduduki Belanda.

## **2. Zaman Jepang**

Pada waktu zaman pendudukan Jepang, hampir tidak ada peraturan perundang-undangan di bidang lingkungan hidup yang dikeluarkan, kecuali Osamu S. Kanrei No. 6, yaitu mengenai larangan menebang pohon aghata, alba dan balsem tanpa izin Gubernur Jenderal Jepang (*Gunseikan*). Peraturan perundang-undangan di waktu pendudukan Jepang itu terutama ditujukan untuk memperkuat kedudukan penguasa Jepang pada saat itu. Kayu aghata, alba, dan balsem diperkirakan merupakan bahan baku untuk membuat pesawat peluncur yang digunakan untuk mengangkut logistik tentara Jepang.

## **3. Zaman Kemerdekaan**

Berbagai peraturan perundang-undangan yang diundangkan sesudah proklamasi kemerdekaan hanya mengatur satu segi lingkungan hidup, dan peraturan perundang-undangan tersebut bersifat parsial. Usaha penyusunan suatu konsep rancangan undang-undang yang mengatur lingkungan hidup yang bersifat komprehensif integral dimulai pada tahun 1972, yaitu usaha yang untuk pertama kali dirintis oleh Panitia Perumus dan Rencana Kerja Pemerintah di Bidang Pengembangan Lingkungan Hidup. Panitia ini dibentuk dengan Keputusan Presiden RI No. 60 Tahun 1972 dan bertugas menyusun, membuat inventarisasi dan rencana kerja Pemerintah di bidang pengembangan lingkungan hidup.

Konsep rancangan yang disusun pada waktu itu berjudul “Rancangan Undang-undang Tentang Pokok-pokok Pengembangan Lingkungan Hidup”. Kegiatan inventarisasi yang dilakukan sampai Oktober 1976 mencatat 23 undang-undang termasuk ordonansi, 39 Peraturan Pemerintah, 5 Keputusan Presiden, 2 Instruksi Presiden, 46 Peraturan/Keputusan Menteri, 4 Keputusan Direktur Jenderal, dan 31 Peraturan Daerah. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dikelompokkan dalam bidang kehutanan, pengairan, pertanian, pertambangan, perindustrian, kependudukan/permukiman, kesehatan, radiasi, kehewan/ perikanan.

Dari hasil inventarisasi tersebut, maka penyusunan rancangan awal perundang-undangan tentang lingkungan hidup pada tahun 1976 menghadapi kenyataan bahwa:

1. Segi-segi lingkungan hidup telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang telah berlaku.



2. Peraturan perundang-undangan tersebut pada dasarnya berorientasi pada pemanfaatan sumber daya alam.
3. Peraturan perundang-undangan tersebut bersifat parsial-sektoral.

Dengan demikian, rintisan usaha penyusunan suatu konsep rancangan undang-undang tentang lingkungan hidup yang bersifat holistik pada waktu itu menghadapi masalah yaitu bagaimana memasukan wawasan lingkungan ke dalam peraturan perundang-undangan di bidang lingkungan hidup.

Sebenarnya ada dua alternatif yang dapat ditempuh, yaitu:

1. Memperbaharui setiap undang-undang dengan memasukkan wawasan lingkungan yang telah diperbaharui tersebut kemudian disusun peraturan pelaksanaannya.
2. Disusun satu undang-undang baru yang berwawasan lingkungan sebagai dasar perbaikan dan penyempurnaan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sekaligus sebagai dasar penetapan peraturan pelaksanaan untuk masing-masing segi lingkungan hidup. Undang-undang yang demikian bersifat sebagai payung bagi peraturan perundang-undangan yang mengatur segi-segi lingkungan hidup.

Dari kedua alternatif tersebut, maka alternatif kedua yang kemudian dipilih. Mengingat bahwa materi muatan undang-undang tentang lingkungan hidup adalah demikian luasnya, maka tidaklah mungkin untuk mengaturnya secara terperinci dalam satu undang-undang.

Oleh karena itu, dapat ditempuh pengaturan ketentuan-ketentuan pokok yang memuat asas-asas dan prinsip-prinsipnya saja. Dengan cara demikian, undang-undang tentang lingkungan hidup merupakan ketentuan payung (*umbrella act*). Pemilihan alternatif ini dilandasi suatu kesadaran bahwa implementasi undang-undang tersebut harus dilakukan secara hati-hati dan dengan penuh tanggung jawab agar tidak menimbulkan kerugian pada masyarakat.

Pengaturan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup secara nasional baru terlaksana pada tahun 1982 yaitu dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982. Sebelum diundangkannya Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 sebagai langkah pertama, Menteri Negara Penertiban Aparatur Negara (PAN) mengadakan rapat Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Pencegahan Pencemaran pada tahun 1971. Sebagai persiapan menjelang Konferensi Stockholm yang menyelenggarakan sebuah seminar tentang “Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Pembangunan Nasional” di Bandung yang berlangsung dari tanggal 15 sampai dengan 18 Mei 1972.

Tindak lanjut dari Konferensi Stockholm, Pemerintah Indonesia membentuk Panitia Interdepartemental yang disebut Panitia Perumus dan Rencana Kerja bagi Pemerintah di Bidang Pengembangan Lingkungan Hidup berdasarkan Keputusan Presiden

No. 16 Tahun 1972. Panitia tersebut diketuai oleh Men PAN/Wakil Ketua BAPPENAS, sedangkan sekretariatnya ditempatkan di LIPI.

Panitia ini berhasil merumuskan program pembangunan lingkungan dalam wujud Bab 4 dalam Repelita berdasarkan butir 10 Pendahuluan BAB III GBHN 1973-1978. Dengan Keputusan Presiden No, 27 Tahun 1975 telah dibentuk Panitia Inventarisasi dan Evaluasi Kekayaan Alam dengan tugas pokok menelaah secara nasional pola-pola permintaan dan persediaan serta perkembangan teknologi, baik di masa sekarang maupun di masa mendatang, dengan maksud menilai implikasi sosial, ekonomi dan politik dari pola-pola tersebut, untuk dijadikan dasar penentuan kebijakan pemanfaatan serta pengamannya sebagai salah satu sumber daya pembangunan nasional. GBHN yang ditentukan oleh MPR tahun 1978 itu menggariskan langkah untuk pembinaan pengelolaan lingkungan hidup.

Aparatur pemerintah dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup telah diangkat untuk pertama kalinya dalam kabinet, yaitu dalam Kabinet Pembangunan III, seorang menteri yang mengkoordinasikan aparatur pemerintah dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup. Menteri tersebut adalah Menteri Negara Pengawasan Pembangunan dan Lingkungan Hidup (PPLH) kedudukan, tugas pokok, fungsi dan tata kerjanya ditetapkan dengan Keputusan Presiden No. 28 Tahun 1978 yang disempurnakan dengan Keputusan Presiden No. 35 Tahun 1978.

Selanjutnya baru pada tahun 1982 adanya peraturan yang mengatur struktur dan fungsi penataan lingkungan. Peraturan yang mengatur tersebut adalah Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982, yang disahkan pada tanggal 11 Maret 1982 tentang Undang-undang Lingkungan Hidup yang disingkat UULH.

Dipandang dari sudut sifatnya, maka peraturan perundang-undangan sampai dengan diterbitkannya Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 merupakan produk-produk hukum yang berorientasi kepada penggunaan lingkungan (*use-oriented law*). Dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982, dimulailah suatu tahap baru, yaitu tahap pengembangan peraturan perundang-undangan yang diarahkan kepada produk-produk hukum yang berorientasi kepada lingkungan itu sendiri (*environment-oriented law*). Tahap berikutnya keluarlah berbagai peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur pengelolaan lingkungan hidup, yang berorientasi pada lingkungan, dengan sifat dan wataknya lebih mengikuti sifat dan hakikat lingkungan sendiri yang bersifat ekologis.

Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup telah menandakan awal pengembangan perangkat hukum sebagai dasar bagi upaya pengelolaan lingkungan hidup Indonesia sebagai bagian integrasi dari upaya pembangunan yang berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup. Dalam

kurun waktu lebih dari satu dasawarsa sejak diundangkannya undang-undang tersebut, kesadaran lingkungan hidup masyarakat telah meningkat dengan pesat, yang ditandai antara lain oleh makin banyaknya di bidang lingkungan hidup selain lembaga swadaya masyarakat. Terlihat pula peningkatan kepeloporan masyarakat dalam pelestarian fungsi lingkungan hidup, sehingga masyarakat tidak hanya sekadar berperan serta, tetapi juga mampu berperan serta secara nyata.

Di sisi lain, perkembangan lingkungan global serta aspirasi internasional akan makin mempengaruhi usaha pengelolaan lingkungan hidup Indonesia yang memerlukan pengaturan dalam bentuk hukum demi menjamin kepastian hukum. Dalam mencermati perkembangan keadaan tersebut, dipandang perlu untuk menyempurnakan Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982. Pada tahun 1997 Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 diganti dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 ini memuat norma-norma hukum lingkungan hidup. Selain itu, undang-undang ini menjadi landasan untuk menilai dan menyesuaikan semua peraturan perundang-undangan yang memuat ketentuan tentang lingkungan hidup yang berlaku, yaitu peraturan perundang-undangan mengenai perairan, pertambangan dan energi, kehutanan, konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya, industri, permukiman, penataan ruang, tata guna tanah, dan lain-lain.

Adapun pertimbangan penetapan Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 yang disahkan tanggal 19 September 1997 sebagai ganti Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 adalah:

- a. bahwa lingkungan Indonesia sebagai karunia dan rahmat Tuhan Yang Maha Esa kepada rakyat dan bangsa Indonesia merupakan bagi kehidupan dalam segala aspek dan mantranya sesuai dengan wawasan nusantara;
- b. bahwa dalam rangka mendayagunakan sumber daya alam untuk memajukan kesejahteraan umum seperti diamanatkan dalam Undang-undang Dasar 1945 dan untuk mencari kebahagiaan hidup berdasarkan Pancasila, perlu dilaksanakan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup berdasarkan kebijaksanaan nasional yang terpadu dan menyeluruh dengan memperhitungkan kebutuhan generasi masa kini dan generasi masa depan;
- c. bahwa dipandang perlu melaksanakan pengelolaan lingkungan hidup untuk melestarikan dan mengembangkan kemampuan lingkungan hidup yang serasi, selaras, dan seimbang guna menunjang terlaksananya pembangunan yang berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup;
- d. bahwa penyelenggaraan pengelolaan lingkungan hidup dalam rangka pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup harus didasarkan pada norma hukum

- dengan memperhatikan tingkat kesadaran masyarakat dan perkembangan lingkungan global serta perangkat hukum internasional yang berkaitan dengan lingkungan hidup;
- e. bahwa kesadaran dan kehidupan masyarakat dalam kaitannya dengan pengelolaan lingkungan hidup telah berkembang sedemikian rupa, sehingga pokok materi sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Tahun 1982 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3215) perlu disempurnakan untuk mencapai tujuan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup;
  - f. bahwa sehubungan dengan hal-hal tersebut pada huruf a, b, c, d, dan e di atas perlu ditetapkan Undang-undang tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Sebagaimana dikemukakan di atas, bahwa Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 memuat norma-norma hukum lingkungan, yang menjadi landasan untuk menilai dan menyesuaikan semua peraturan perundang-undangan yang memuat ketentuan lingkungan hidup. Oleh karena materi cakupan lingkungan hidup sangat luas yang meliputi ruang angkasa, perut bumi dan dasar laut, juga meliputi sumber daya manusia, sumber daya alam hayati, sumber daya alam non hayati, dan sumber daya buatan.

Dengan demikian, materi lingkungan hidup ini tidak mungkin diatur dalam satu undang-undang secara lengkap, tetapi memerlukan seperangkat peraturan perundang-undangan dengan arah dan ciri yang serupa. Oleh karena itu, Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 hanya mengatur ketentuan-ketentuan pokok pengelolaan lingkungan hidup saja, sehingga undang-undang ini berfungsi sebagai undang-undang payung (*umbrella act*) bagi penyusunan peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan lingkungan hidup, dan untuk penyesuaian peraturan perundang-undangan yang telah ada maupun yang akan ada.

### **C. Hukum Lingkungan Menempati Titik Silang Bidang Hukum Lainnya**

Hukum lingkungan yang merupakan bidang ilmu baru dalam dunia ilmu hukum dalam perkembangannya, hukum lingkungan termasuk ilmu hukum yang tidak berjenis kelamin (maksudnya tidak termasuk hukum publik atau hukum privat). Oleh karena itu, hukum lingkungan dapat menempati titik silang bidang hukum lainnya yang sudah ada sebelumnya, baik hukum publik maupun hukum privat. Maksudnya adalah hukum lingkungan berkaitan dengan bidang hukum pidana, hukum administrasi, hukum tata negara, hukum internasional, hukum pajak, hukum agraria, hukum Islam, hukum perdata, dan lain-lain, sehingga penegakan hukumnya juga menempati titik silang bidang hukum lainnya. Akan tetapi dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 hanya mengenal tiga

aspek penegakan hukum baik melalui aspek hukum pidana, hukum administrasi maupun hukum perdata, yang penjabarannya dibahas dalam bab berikutnya.

Dalam lapangan hukum pidana terdapat beberapa ketentuan pidana yang tercantum dalam beberapa perundang-undangan lingkungan. Hal ini menunjukkan adanya ketentuan pidana bagi pelanggar lingkungan hidup. Dalam hukum pidana terutama ditujukan pada suatu perbuatan yang diancam dengan pidana, adapun perbuatan yang diancam dengan pidana menurut perundang-undangan lingkungan adalah perbuatan pencemaran dan perusakan lingkungan. Dua perbuatan tersebut, memang diancam pidana apabila memenuhi unsur-unsur pidana yang ditentukan dalam perundang-undangan lingkungan. Pembahasan lebih lanjut dibahas pada bab berikutnya.

Di bidang hukum administrasi menunjukkan bahwa bagian terbesar hukum lingkungan merupakan hukum administrasi. Aspek hukum administrasi ini tampak dengan peran pemerintah dalam memberikan perizinan untuk mengelola sumber daya alam dan melakukan langkah-langkah penyelamatan lingkungan apabila ketentuan perizinan yang disyaratkan dilanggar. Hukum lingkungan yang menempati bidang hukum administrasi lebih lanjut dibahas pada berikutnya.

Dalam lapangan hukum internasional, misalnya masalah pencemaran dan perusakan lingkungan tidak hanya menjadi masalah bangsa Indonesia saja, tetapi sudah menjadi masalah antar negara, regional dan global. Pencemaran dan perusakan lingkungan juga semakin meluas, kadang-kadang melintasi batas-batas negara dalam bentuk pencemaran air sungai, emisi udara, kebakaran hutan, pencemaran minyak di laut dan sebagainya. Sebagai contoh kebakaran hutan di Sumatera atau Kalimantan dengan mudah asapnya merembet ke Malaysia, Singapura, Philipina, Brunei dan juga sebaliknya. Semua ini memerlukan pengaturan khusus yang bersifat supranasional, sehingga setiap negara untuk turut serta menanggulangnya dengan konferensi atau konvensi internasional.

Hukum lingkungan juga menempati hukum pajak, karena masalah pencemaran dan perusakan lingkungan dapat dikenakan pajak, sebagai pengganti beban pencemaran dan perusakan lingkungan. Jadi, ada ketentuan perpajakan yang mengatur lingkungan dalam rangka untuk mengurangi dan mencegah pencemaran dan perusakan lingkungan.

Begitu juga dengan masalah-masalah ketatanegaraan, bahwa hukum lingkungan tidak kurang pentingnya dalam masalah-masalah ketatanegaraan, karena berkaitan dengan pengelolaan negara yang sesuai dengan alam lingkungan Indonesia. Berkaitan dengan hukum tata negara, juga aspek hukum agraria, maka kaitan dengan UUD 1945 dan tata negara, dapat merujuk Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa "bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat". Ketentuan ini dijabarkan lebih lanjut dalam

Undang-undang Pokok Agraria tahun 1960, termasuk di dalamnya ruang angkasa. Dengan demikian, pemberian hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha, hak pakai dan lain-lain harus juga memperhatikan kepentingan lingkungan. Sebagai contoh, apabila tanah dirusak atau dipergunakan yang mengakibatkan tercemar atau rusaknya lingkungan, maka hak atas tanah tersebut dapat dicabut.

Hukum lingkungan yang menempati hukum Islam dan hukum Islam yang bersumber pada al-Qur'an, al-Hadits dan Ijtihad memberikan penjelasan yang lebih rinci mengenai masalah lingkungan hidup. Banyak ayat dan hadits di samping hasil ijtihad para ulama yang menjelaskan masalah sekitar lingkungan hidup. Islam yang merupakan agama *rakhmatan lil 'alamin* menjamin pelestarian fungsi lingkungan hidup bagi kehidupan umat manusia di muka bumi. Islam dengan praktek *rakhmatan lil 'alamin* menjawab tantangan global terhadap lingkungan hidup dengan meningkatkan kualitas lingkungan hidup.

Hukum lingkungan yang menempati hukum perdata berkaitan dengan masalah-masalah kerugian akibat perusakan dan pencemaran, sehingga menimbulkan adanya tuntutan ganti kerugian, perbuatan melanggar hukum dan penyelesaian sengketanya baik melalui pengadilan maupun di luar pengadilan. Penjelasan lebih lanjut dibahas dalam bab berikutnya.

**A. Ruang Lingkup Lingkungan Hidup Indonesia**

Pengertian ruang lingkup lingkungan hidup Indonesia dalam arti ekologi tidak mengenal batas wilayah, tetapi dalam arti pengelolaan mempunyai batas wilayah yang jelas. Dengan demikian, dalam arti pengelolaan lingkungan hidup menempati ruang tempat Negara Kesatuan Republik Indonesia yang mempunyai kedaulatan dan berhak atas kedaulatannya.

Hal ini sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997, yaitu ruang lingkup lingkungan hidup Indonesia meliputi ruang, tempat Negara Kesatuan Republik Indonesia yang ber-Wawasan Nusantara dalam melaksanakan kedaulatan, hak berdaulat, dan yurisdiksinya.

Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 dalam poin 2 lebih memperjelas tentang ruang lingkup lingkungan hidup Indonesia, yaitu Lingkungan hidup dalam pengertian ekologi tidak mengenal batas wilayah, baik wilayah negara maupun wilayah administrasi. Akan tetapi, lingkungan hidup yang berkaitan dengan pengelolaan harus jelas batas wilayah wewenang pengelolaannya. Lingkungan yang dimaksud adalah lingkungan hidup Indonesia.

Secara hukum, lingkungan hidup Indonesia meliputi ruang tempat negara Republik Indonesia melaksanakan kedaulatan dan hak berdaulat serta yurisdiksinya. Dalam hal ini lingkungan hidup Indonesia tidak lain adalah wilayah yang menempati posisi silang antara dua benua dan dua samudera dengan iklim tropis dan cuaca serta musim yang memberikan kondisi alam dan kedudukan dengan peranan strategis yang tinggi nilainya sebagai tempat rakyat dan bangsa Indonesia menyelenggarakan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara dalam segala aspeknya. Dengan demikian, wawasan dalam menyelenggarakan pengelolaan lingkungan hidup Indonesia adalah wawasan nusantara.

Oleh karena itu, ruang lingkup lingkungan hidup Indonesia adalah wilayah yang tersedia dan terbentuk secara alamiah oleh alam nyata. Kondisi obyektif demikian merupakan suatu ruang gerak hidup bangsa Indonesia yang di dalamnya terdapat sumber kekayaan alam dan penduduk yang mempengaruhi pengambilan keputusan/kebijaksanaan politik negara.

Dalam pengelolaan lingkungan hidup ditegaskan pula kewenangan negara, yaitu hak menguasai dan mengatur oleh negara dalam pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya buatan yang menyangkut hajat hidup orang banyak memberikan wewenang untuk mengatur peruntukan, pengembangan, penggunaan, penggunaan kembali (daur ulang), penyediaan, pengelolaan dan pengawasan mengatur perbuatan hukum dan mengatur pajak dan retribusi lingkungan<sup>10</sup>. Oleh karena itu, wawasan dalam menyelenggarakan pengelolaan lingkungan hidup Indonesia adalah wawasan nusantara, karena kondisi obyektif geografi nusantara yang terdiri dari ribuan pulau yang tersebar dan terbentang di khatulistiwa serta terletak pada posisi silang yang sangat strategis, memiliki karakteristik yang berbeda dengan negara lain.

Sebagai pengertian politik, Indonesia dengan penggambarannya dalam semboyan satu bangsa, satu tanah air, satu bahasa dan satu bendera, merupakan sesuatu yang lebih besar artinya daripada kumpulan pulau-pulau yang beribu-ribu jumlahnya itu<sup>11</sup>. Dari pernyataan itu, maka sebenarnya konsep negara nusantara lahir dengan adanya deklarasi yang dikeluarkan Pemerintah Republik Indonesia tanggal 13 Desember 1957, yang ditandatangani oleh Ir. Djuanda, sehingga disebut Deklarasi Djuanda. Akan tetapi sebelum adanya Deklarasi Djuanda, wilayah Indonesia pada saat Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia 17 Agustus 1945 masih mengikuti *Territoriale Zee En Maritime Kringen Ordonnantie* tahun 1939, dengan lebar laut wilayah Indonesia adalah 3 mil diukur dari garis air rendah dari masing-masing pantai pulau Indonesia.

Penetapan lebar laut teritorial 3 mil dari peraturan Hindia Belanda tersebut di atas adalah gambaran dari pandangan yang berlaku tentang lebar laut teritorial sebagai hukum kebiasaan internasional pada masa sebelum konferensi Kodifikasi Den Haag tahun 1930<sup>12</sup>. Adapun hal-hal yang merupakan pokok pengaturan ordonansi tersebut ialah:

1. Laut teritorial Indonesia membentang ke arah sampai jarak 3 mil dari garis pasang surut pulau-pulau yang termasuk wilayah Indonesia.
2. Laut teritorial Indonesia termasuk di dalamnya bagian dari laut teritorial yang terletak pada bagian sisi darat dari:
  - a. laut pantai;
  - b. teluk, ceruk-ceruk laut, muara sungai dan terusan.

---

<sup>10</sup>Aca Sugandhy, *Penataan Ruang Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1999). hlm. 5.

<sup>11</sup>Koesnadi Hardjasoemantri, *Op.Cit*, hlm. 69.

<sup>12</sup>Chairul Anwar, *Zona Ekonomi Eksklusif Di Dalam Hukum Internasional*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1995), hlm. 152.



3. Perairan pedalaman Indonesia ialah semua perairan yang terletak pada bagian sisi darat dari laut teritorial Indonesia, termasuk sungai-sungai, terusan-terusan, danau-danau dan rawa-rawa di Indonesia.
4. Daerah air Indonesia adalah laut teritorial termasuk perairan pedalaman Indonesia.
5. Lingkungan-lingkungan maritim ialah bagian-bagian dari daerah perairan Indonesia yang ditunjuk oleh Kepala Negara sebagai demikian<sup>13</sup>.

Mengingat keadaan lingkungan alamnya, persatuan bangsa dan kesatuan wilayah negara menjadi tuntutan utama bagi terwujudnya ke hal-hal tersebut, maka dimaklumkanlah (diumumkanlah) Deklarasi Djuanda pada tanggal 13 Desember 1957, yang berbunyi:

“...berdasarkan pertimbangan-pertimbangan maka pemerintah menyatakan bahwa segala perairan di sekitar, di antara, dan yang menghubungkan pulau-pulau yang termasuk negara Indonesia dengan tidak memandang luas atau lebarnya adalah bagian-bagian yang wajar daripada wilayah daratan negara Indonesia dan dengan demikian bagian daripada perairan pedalaman atau nasional yang berada di bawah kedaulatan mutlak negara Indonesia. Lalu lintas yang damai di perairan pedalaman ini bagi kapal-kapal asing dijamin selama dan sekedar tidak bertentangan dengan/mengganggu kedaulatan dan keselamatan negara Indonesia. Penentuan batas lautan teritorial (yang lebarnya 12 mil) diukur dari garis yang menghubungkan titik-titik ujung yang terluar pada pulau-pulau negara Indonesia...”<sup>14</sup>.

Pernyataan deklarasi tersebut untuk keutuhan teritorial dan untuk melindungi kekayaan negara yang terkandung di dalamnya, pulau-pulau dan laut yang ada di antaranya harus dianggap sebagai satu kesatuan yang bulat dan utuh. Untuk mengukuhkan asas negara kepulauan ini, ditetapkan melalui Undang-undang Nomor 4/Prp Tahun 1960 tentang Perairan Indonesia.

Undang-undang tersebut terdiri dari 4 pasal. Di dalam Pasal 1 mengubah penetapan laut wilayah 3 mil yang diukur dari garis pasang surut menjadi 12 mil yang diukur dari garis pangkal lurus (*straight baseline*) yang ditarik dari ujung ke ujung. Terdapat seluruhnya 200 titik pangkal yang dihubungkan oleh 196 buah garis pangkal lurus. Pasal 1 ayat (3) menetapkan bahwa semua perairan yang terletak pada sisi dalam dari garis pangkal tersebut adalah perairan pedalaman Indonesia.

---

<sup>13</sup>Andi Hamzah, *Laut, Teritorial Dan Perairan Indonesia*, (Jakarta: Akademika Presindo, 1988). hlm. 6-10.

<sup>14</sup>Lemhannas RI, *Pendidikan Kewarganegaraan*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001). hlm. 67-68.

Undang-undang Nomor 4/Prp Tahun 1960 tidak mendapat dukungan banyak negara. Selanjutnya muncullah konsep wawasan nusantara sebagai suatu konsep kewilayahan yang memandang negara dan bangsa Indonesia sebagai suatu kesatuan wilayah Republik Indonesia yang sebenarnya telah dimulai dari tahun 1957. Akhirnya konsep nusantara sebagai manifestasi pemikiran politik Indonesia ditetapkan sebagai wawasan nusantara di dalam Ketetapan MPR No. IV Tahun 1973.

Melalui perjuangan yang panjang para diplomat Indonesia, maka pada Konferensi PBB tentang Hukum Laut Internasional yang ketiga tahun 1982 konsep negara kepulauan (nusantara) diakui oleh negara-negara peserta konferensi PBB tersebut. Adapun pokok-pokok asas negara kepulauan (nusantara) diakui dan dicantumkan dalam UNCLOS 1982 (*United Nation Convention on the Law of the Sea*) Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut. Indonesia meratifikasi UNCLOS 1982 melalui Undang-undang Nomor 17 Tahun 1985 pada tanggal 31 Desember 1985. Sejak tanggal 16 Nopember 1993 UNCLOS 1982 telah diratifikasi oleh 60 negara dan menjadi hukum positif sejak tanggal 16 Nopember 1994.

Dengan demikian, menurut Munadjat, wawasan nusantara adalah cara pandang bangsa dan negara Indonesia tentang diri dan lingkungannya, yang (nyatanya) sarwanusantara (bersifat serba nusantara). Wawasan nusantara memandang perwujudan Indonesia sebagai satu kesatuan utuh menyeluruh, baik dari aspek fisik alamiah maupun dari aspek sosial politik ialah citra lingkungan hidup nusantara<sup>15</sup>.

Dari pernyataan tersebut, berarti lingkungan hidup Indonesia menurut konsep kewilayahan nusantara merupakan suatu pengertian hukum. Konsep kewilayahan inilah lingkungan hidup Indonesia sebagai suatu ekosistem yang masing-masing sebagai suatu subsistem yang meliputi aspek sosial budaya, ekonomi dan fisik dengan corak ragam yang berbeda dan daya dukung yang berlainan pula. Oleh karena itu, wilayah yang merupakan satu kesatuan geografis dengan seluruh unsur yang terkait, maka batasan ruang lingkup lingkungan hidup merupakan batasan wilayah dan batasan administrasi.

## **B. Asas-Asas Undang-undang Lingkungan Hidup**

Pasal 3 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 menyatakan bahwa pengelolaan lingkungan hidup yang diselenggarakan dengan asas tanggung jawab negara, asas berkelanjutan, dan asas manfaat yang bertujuan untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup dalam rangka pembangunan manusia

---

<sup>15</sup>Munadjat Danusaputro, *Hukum Lingkungan Buku II: Nasional*, (Jakarta: Binacipta, 1985), hlm. 160

Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.

Penjelasan pasal tersebut adalah: berdasarkan asas tanggung jawab negara, di satu sisi, negara menjamin bahwa pemanfaatan sumber daya alam akan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan mutu hidup rakyat, baik generasi masa kini maupun generasi masa depan. Di lain sisi, negara mencegah dilakukannya kegiatan pemanfaatan sumber daya alam dalam wilayah yurisdiksinya yang menimbulkan kerugian terhadap wilayah yurisdiksi negara lain, serta melindungi negara terhadap dampak kegiatan di luar wilayah negara. Asas keberlanjutan mengandung makna setiap orang memikul kewajibannya dan tanggung jawab terhadap generasi mendatang, dan terhadap sesamanya dalam satu generasi. Untuk terlaksananya kewajiban dan tanggung jawab tersebut, maka kemampuan lingkungan hidup harus dilestarikan. Terlestariannya kemampuan lingkungan hidup menjadi tumpuhan terlanjutnya pembangunan.

Inti dari asas tanggung jawab negara adalah mencegah dilakukannya pemanfaatan sumber daya alam yang merugikan negara dan yurisdiksi negara lain. Oleh karena itu, negara-negara di dunia sesuai dengan Piagam PBB dan hukum internasional mempunyai hak berdaulat untuk mengelola sumber daya alamnya sesuai dengan kebijaksanaan lingkungannya dan bertanggung jawab di dalam yurisdiksinya sendiri, tetapi tidak boleh merusak lingkungan di negara-negara di luar yurisdiksinya.

Sebenarnya, setiap negara mempunyai hak untuk mempergunakan wilayah teritorialnya dan menerapkan hukumnya secara penuh, tetapi penggunaan wilayah itu harus diimbangi dengan suatu kewajiban bahwa negara harus menjamin segala kegiatan yang dilakukan di dalam wilayahnya tidak menimbulkan pencemaran atau perusakan yang berakibat pada kerugian terhadap wilayah negara lain. Oleh karena itu, dapat ditetapkan suatu prinsip tanggung jawab negara (*state responsibility*) dalam hubungannya dengan upaya perlindungan lingkungan secara global.

Dapat juga dikatakan bahwa keberadaan konsep tanggung jawab negara dalam hukum internasional adalah untuk mencegah terjadi konflik antar negara, di samping bertujuan memberikan perlindungan hukum. Prinsip tanggung jawab negara merupakan salah satu prinsip yang penting dalam hukum internasional<sup>16</sup>. Prinsip tanggung jawab negara lahir dari kewajiban internasional yang bersifat primer (*primary rules of obligation*), yaitu suatu prinsip keseimbangan antara hak dan kewajiban suatu negara. Setiap negara yang mengandung hak tertentu adalah juga merupakan subyek yang mendukung kewajiban

---

<sup>16</sup>Sulaiman, "Peranan Prinsip Tanggung Jawab Negara (*State Responsibility*) Dalam Upaya Perlindungan Lingkungan Global", Dalam *Majalah Lingkungan & Pembangunan*, Jakarta, 2001, hlm. 30.

tertentu pula. Kewajiban ini merupakan sisi lain dari hak yang diberikan oleh hukum<sup>17</sup>. Prinsip primer ini disebut juga dengan prinsip *abuse of rights*, yaitu prinsip yang menunjuk pada suatu kewajiban bagi setiap negara untuk menggunakan haknya dengan tidak melanggar hak negara lain<sup>18</sup>.

Dengan adanya ketentuan Pasal 3 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 ini, sesungguhnya Indonesia telah mempunyai suatu kehendak yang kuat untuk menegakkan prinsip tanggung jawab negara dalam hubungannya dengan upaya perlindungan terhadap lingkungan yang memiliki karakter lintas batas negara (transnasional)<sup>19</sup>. Negara-negara di dunia dapat mengadakan kerjasama untuk mengembangkan hukum internasional yang menyangkut tentang tanggung jawab kompensasi kepada korban pencemaran dan perusakan lingkungan yang disebabkan oleh aktivitas di dalam yurisdiksi negara kepada negara di luar yurisdiksinya.

Hal yang sama juga dengan asas keberlanjutan yang tercantum dalam Pasal 3 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 yang bermakna bahwa setiap orang memikul tanggung jawab dan kewajiban untuk memelihara dan melestarikan lingkungan hidup, akibat dari adanya pembangunan, sehingga kehidupannya akan terus berkelanjutan baik untuk generasi masa sekarang maupun generasi masa depan. Prinsip berkelanjutan ini, menunjukkan bahwa pembangunan tidak boleh mengorbankan satu generasi, dan harus membaginya dengan adil baik manfaat maupun biaya dan sumber daya yang digunakan untuk pembangunan.

Asas yang lain dalam Pasal 3 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 adalah asas manfaat yaitu merupakan asas yang menekankan pada hasil-hasil yang diwujudkan dalam pembangunan yang berwawasan lingkungan hidup dalam rangka mewujudkan pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan masyarakat Indonesia seluruhnya. Jadi, asas manfaat ini mempunyai tujuan untuk meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia, yaitu segala apa yang dibangun, dan hasil-hasil pembangunan itu bermanfaat bagi masyarakat Indonesia, sehingga pembangunan itu tidak mengorbankan lingkungan yang berdampak juga pada suatu generasi, baik generasi sekarang maupun generasi masa depan.

Asas manfaat ini harus dapat mendukung kehidupan yang berkelanjutan, yaitu dengan prinsip-prinsip yang perlu dilakukan oleh manusia. Adapun prinsip-prinsip tersebut adalah:

1. Memelihara komunitas kehidupan di muka bumi.
2. Memperbaiki dan meningkatkan kualitas hidup manusia.

---

<sup>17</sup>*Ibid.*

<sup>18</sup>*Ibid*, hlm. 31.

<sup>19</sup>*Ibid*, hlm. 37.

3. Melestarikan keanekaragaman hayati.
4. Memanfaatkan seefisien mungkin sumber daya alam yang tidak terbaharui.
5. Berusaha tidak melampaui kapasitas daya dukung bumi.
6. Mengubah sikap dan gaya hidup orang perorangan
7. Mendukung kreativitas masyarakat untuk memelihara lingkungan hidupnya sendiri.
8. Menyediakan kerangka pembangunan nasional yang berorientasi pada pelestarian lingkungan.
9. Menciptakan kerjasama dengan negara-negara lain untuk mencukupi kebutuhan hidupnya yang berkelanjutan.

### **C. Tujuan Undang-undang Lingkungan Hidup**

Tujuan lingkungan hidup seperti yang tercantum dalam pasal 3 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tersebut adalah adanya kata-kata pembangunan berwawasan lingkungan. Maksud pembangunan berwawasan lingkungan adalah melaksanakan pembangunan dengan memperhatikan kepentingan lingkungan atau dengan kata lain pembangunan tanpa merusak lingkungan, sehingga akan berguna bagi generasi kini dan generasi mendatang.

Oleh karena pembangunan diartikan sebagai mengupayakan pertumbuhan ekonomi dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat, maka dalam mengejar pertumbuhan ekonomi tersebut seringkali menimbulkan dampak yang tidak terduga, baik terhadap lingkungan alam maupun lingkungan sosial. Dampaknya adalah terjadinya pencemaran dan perusakan yang mengakibatkan kemerosotan kualitas sumber daya alam dan kesenjangan sosial.

Untuk mengatasi dampak dari pembangunan tersebut, Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 mensyaratkan adanya paradigma atau arah baru dalam pembangunan untuk meningkatkan kualitas hidup bagi rakyat melalui perubahan-perubahan yang didukung oleh seluruh unsur pelaku dan sumber daya alam yang diperlukan, sehingga berkembanglah gagasan tentang *sustainable development* atau yang lebih dikenal pada masa orde baru adalah pembangunan berkesinambungan, kemudian sekarang lebih dikenal dengan pembangunan berkelanjutan.

Pembangunan berkelanjutan, bermula dari salah satu permasalahan yang dibahas dalam Konferensi Stockholm (UN *Conference on the Human Environment*) tahun 1972 yang menganjurkan agar pembangunan dilaksanakan dengan memperhatikan faktor lingkungan. Komisi Dunia tentang lingkungan dan pembangunan (*World Commission on Environment and Development*, WCED) yang terkenal dengan Komisi Brundtland pada tahun 1987, yang telah mempertegas dengan konsep *sustainable development*

(pembangunan yang terdukung) yang lebih dikenal dengan istilah atau diterjemahkan sebagai pembangunan berkelanjutan, pembangunan berkesinambungan atau pembangunan berwawasan lingkungan (*development with environmental outlook*)<sup>20</sup>.

Menurut Komisi Brundtland, *sustainable development* adalah pembangunan yang mencukupi kebutuhan generasi sekarang tanpa berkompromi (mengurangi) kemampuan generasi yang akan datang untuk memenuhi kebutuhan mereka. Di samping itu, muncul batasan tentang pembangunan yang terdukung itu dari Bank Dunia, *World Conservation Society* (IUCN), kemudian IUCN bersama UNEP dan WWF yang antara lain menekankan pada perbaikan sosial-ekonomi, pelestarian sumber daya alam dan perhatian pada daya dukung, sumber daya alam dan keanekaragamannya dalam jangka panjang<sup>21</sup>.

Berdasarkan penjelasan Pasal 3 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997, maka yang perlu memperoleh perhatian adalah kata dilestarikan (pelestarian). Pelestarian ini berasal dari kata *lestari* yang mempunyai makna langgeng, tidak berubah. Kata *lestari* ini apabila dikaitkan dengan lingkungan, berarti lingkungan itu tidak berubah, tetap dalam keadaan aslinya.

Sementara itu, pembangunan berarti selalu mengandung perubahan, membangun adalah mengubah sesuatu untuk mencapai taraf yang lebih baik. Proses pembangunan itu akan berdampak kurang baik terhadap lingkungan, maka harus dilakukan upaya untuk meniadakan atau mengurangi dampak negatif tersebut, sehingga keadaan lingkungan menjadi serasi dan seimbang lagi.

Dengan demikian, maka yang dilestarikan bukanlah lingkungannya saja, tetapi kemampuan lingkungan. Kemampuan lingkungan yang serasi dan seimbang inilah yang perlu dilestarikan, sehingga setiap perubahan yang diadakan selalu disertai dengan upaya mencapai keserasian dan keseimbangan lingkungan pada tingkatan yang baru. Istilah pelestarian kemampuan lingkungan yang serasi dan seimbang membawa kepada keserasian antara pembangunan dan lingkungan, sehingga kedua pengertian itu yaitu pembangunan dan lingkungan tidak dipertentangkan satu dengan yang lain.

#### **D. Sasaran Undang-undang Lingkungan Hidup**

Sasaran Undang-undang Lingkungan Hidup sebagaimana tercantum dalam Pasal 4 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997, yaitu:

1. Tercapainya keselarasan, keserasian, dan keseimbangan antara manusia dan lingkungan hidup.

---

<sup>20</sup>Mohamad Soerjani, *Pembangunan Dan Lingkungan Meniti Gagasan Dan Pelaksanaan Sustainable Development*, (Jakarta: IPPAL, 1997), hlm. 66.

<sup>21</sup>*Ibid.*

2. Terwujudnya manusia Indonesia sebagai insan lingkungan hidup yang memiliki sikap dan tindak melindungi dan membina lingkungan hidup.
3. Terjaminnya kepentingan generasi masa kini dan generasi masa depan.
4. Tercapainya kelestarian fungsi lingkungan hidup.
5. Terkendalinya pemanfaatan sumber daya secara bijaksana.
6. Terlindunginya negara Kesatuan Republik Indonesia terhadap dampak usaha dan/atau kegiatan di luar wilayah negara yang menyebabkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup.

Manusia merupakan komponen biotik lingkungan yang memiliki daya pikir dan daya nalar yang tinggi, apabila dibandingkan dengan makhluk hidup lainnya, sehingga manusia merupakan komponen biotik lingkungan yang aktif. Oleh karena itu, manusia dapat secara aktif mengelola dan mengubah ekosistem sesuai dengan yang dikehendakinya. Kegiatan manusia ini dapat menimbulkan berbagai gejala yang berdampak pada lingkungan tersebut.

Manusia adalah bagian dari ekosistem, sehingga manusia merupakan pengelola dari sistem ekologi tersebut. Pencemaran dan perusakan lingkungan hidup adalah pengaruh sampingan dari tindakan manusia untuk mencapai suatu tujuan yang mempunyai konsekuensi terhadap lingkungan. Manusia adalah salah satu makhluk hidup yang harus berinteraksi dengan alam lingkungannya. Manusia mempengaruhi lingkungan hidupnya, sebab mengusahakan dan memanfaatkan sumber daya alam untuk keperluan hidupnya. Sebaliknya, manusia juga sangat bergantung pada lingkungannya. Manusia bersama makhluk hidup lain di dalam lingkungannya merupakan suatu ekosistem.

Dalam kesatuan ekosistem, kedudukan manusia adalah sebagai bagian dari unsur lain yang erat berkaitan dan tergantung pula pada kelestarian ekosistemnya, tetapi manusia adalah makhluk yang sangat dominan. Manusia harus dapat menjaga kelestarian hubungan timbal balik dengan lingkungannya agar keseimbangan ekosistem tidak terganggu.

Manusia mempunyai hak pokok untuk kemerdekaan, persamaan dan kondisi kehidupan yang seimbang dalam lingkungan dengan kualitas yang memungkinkan kehidupan yang terhormat, baik, dan memikul tanggung jawab untuk melindungi dan memperbaiki lingkungan, baik untuk masa kini maupun masa datang. Sumber-sumber alam dari bumi yang meliputi udara, air, tanah, flora dan fauna, dan lain-lain, dalam ekosistem alam harus dijaga untuk generasi masa sekarang dan generasi mendatang melalui perencanaan yang seksama dan manajemen pengelolaan lingkungan yang baik.

Dengan demikian, akan tercapainya keselarasan, keserasian dan keseimbangan antara manusia dan lingkungan hidupnya sebagaimana dalam sasaran Undang-undang

Nomor 23 Tahun 1997. Tercapainya keselarasan, keserasian dan keseimbangan antara manusia dan lingkungan hidupnya akan terwujud apabila manusia Indonesia memiliki sikap sebagai insan lingkungan hidup dan tindakan melindungi serta membina lingkungan hidup, sehingga akan terjaminnya kepentingan generasi masa kini dan generasi masa depan.

Di samping itu, penyimpangan perilaku manusia terhadap lingkungan yang menyebabkan tidak terkendalinya pemanfaatan sumber daya alam secara bijaksana dan akibat bencana alam menjadi masalah besar. Hal ini dapat diperbaiki dengan percepatan pembangunan dengan pemberian bantuan keuangan dan teknologi. Ilmu pengetahuan dan teknologi sebagai bagian kontribusinya bagi pembangunan ekonomi dan sosial harus diterapkan untuk menghindari atau mengendalikan risiko lingkungan, dan menyelesaikan masalah lingkungan untuk kebaikan umat manusia.

Salah satu upaya yang dilakukan untuk mencapai sasaran Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 dengan memantapkan stabilitas harga dan pemilikan seimbang barang-barang primer dan bahan mentah bagi pengelolaan lingkungan, di samping faktor ekonomi dan proses ekologi yang juga harus diperhitungkan. Kebijakan lingkungan yang dilakukan oleh pemerintah harus ditingkatkan dan jangan menimbulkan dampak pembangunan yang berpengaruh pada masa kini dan masa depan, serta jangan menghambat kondisi lingkungan hidup untuk semua.

Dalam rangka mencapai manajemen lingkungan yang lebih baik dan rasional, maka sumber-sumber yang ada untuk memperbaiki lingkungan perlu dikelola secara bijaksana dengan melalui pendekatan terintegral dan terkoordinasi pada tingkat perencanaan pembangunan, untuk menjamin bahwa pembangunan sesuai dengan kebutuhan untuk melindungi dan memperbaiki lingkungan hidup bagi kepentingan penduduknya. Perencanaan pembangunan dengan menciptakan alat-alat esensial untuk menyelesaikan setiap permasalahan antara keperluan pembangunan dan keperluan memperbaiki lingkungan.

Dengan demikian, sasaran Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 akan tercapainya kelestarian fungsi lingkungan hidup, dan terkendalinya pemanfaatan sumber daya secara bijaksana. Tercapainya kelestarian fungsi lingkungan hidup dan terkendalinya pemanfaatan sumber daya secara bijaksana, maka akan terlindunginya Negara Kesatuan Republik Indonesia terhadap dampak usaha dan/atau kegiatan di luar wilayah negara yang menyebabkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup.



## E. Hak, Kewajiban dan Peran Serta Masyarakat

Bab III Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 menetapkan mengenai pengaturan hak, kewajiban dan peran serta masyarakat, yang diatur dalam Pasal 5, 6 dan 7. Adapun bunyi pasal-pasal tersebut adalah:

Pasal 5 adalah:

- (1) Setiap orang mempunyai hak yang sama atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.
- (2) Setiap orang mempunyai hak atas informasi lingkungan hidup yang berkaitan dengan peran dalam pengelolaan lingkungan hidup.
- (3) Setiap orang mempunyai hak untuk berperan serta dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan Pasal 5 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tersebut menunjukkan adanya hubungan antara hak asasi manusia dan lingkungan hidup. Hal ini dikarenakan lingkungan hidup adalah tempat makhluk hidup melangsungkan kehidupannya yang merupakan suatu hak bagi setiap makhluk hidup termasuk manusia yang ada di dalamnya. Berbagai pengaturan mengenai hak asasi manusia di dalam perundang-undangan tidak secara eksplisit membahas tentang perlindungan terhadap lingkungan hidup. Akan tetapi apabila diperhatikan ada beberapa hak asasi yang berkaitan erat dengan masalah lingkungan hidup terutama hak yang terkait dengan generasi ketiga hak asasi manusia yaitu *solidarity rights*. Hak ini termasuk mendapatkan lingkungan hidup yang bersih (*right to a clean environment*)<sup>22</sup> yang dapat dipilah menjadi hak untuk hidup, hak mendapat kehidupan yang layak, hak untuk mendapatkan kesehatan serta hak untuk mendapatkan kebebasan atas harta benda, dan juga masalah perlindungan hak asasi yang berkaitan dengan lingkungan hidup yaitu perlindungan terhadap *indigenous peopl local community*.

Perlindungan hukum terhadap hak asasi manusia adalah salah satu cara yang paling efektif untuk melindungi lingkungan hidup. Hak asasi manusia dan lingkungan hidup memiliki ketergantungan satu sama lain. Pengaturan mengenai perlindungan terhadap lingkungan hidup dapat sekaligus melindungi hak asasi manusia, terutama yang berkaitan dengan masalah hak untuk hidup, hak atas kesehatan, hak untuk berusaha, hak untuk berkembang, bebas dari gangguan atas hak milik, sampai dengan pemberian hak perlindungan bagi masyarakat pedalaman.

Hal ini sebagaimana dikatakan oleh pakar hukum lingkungan internasional (David Hunter) melihat hak asasi manusia sebagai salah satu cara untuk melindungi lingkungan hidup. David Hunter menyatakan bahwa *human rights not only as model for the progressive development of international environmental law, but as a potential independent*

---

<sup>22</sup>Willem van Genunten, *Human Rights Reference Handbook*, Netherlands Ministry of Foreign Affairs, Human Rights, Good Governmence and Democratization Department, 1999, hlm. 18.

*tool for protecting the environment*<sup>23</sup>. Pemahaman tersebut menunjukkan bahwa dengan memahami dan mengakui hak asasi manusia berarti juga melindungi lingkungan hidup sekaligus juga dapat digunakan untuk mencapai pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*), hal ini karena mengakui dan melindungi hak asasi manusia merupakan cara yang potensial untuk melindungi lingkungan hidup.

Masalah lingkungan hidup muncul sebagai akibat dari keinginan manusia untuk membangun kehidupan yang lebih baik, sehingga dalam kerangka hak asasi manusia, keinginan tersebut didasarkan pada hak atas pembangunan (*the right to development*). Akan tetapi manusia melupakan faktor lingkungan hidup dalam melaksanakan pembangunan, hal ini terutama yang berkaitan dengan masalah sistem ekologi (ekosistem, maksudnya manusia dan lingkungannya memiliki hubungan satu sama lain yang bersifat *cycle*). Sebagai contoh, untuk mendapatkan percepatan dan meningkatkan kualitas dan kuantitas dalam bidang pangan, maka digunakan pestisida yang berfungsi memusnahkan hama tanaman, akan tetapi yang musnah tidak hanya hama tanaman saja tetapi spesies lainnya juga ikut musnah atau mati, sehingga dengan menggunakan pestisida tersebut pada dasarnya spesies juga memiliki ketahanan untuk hidup, sehingga semakin lama penggunaan pestisida justru berakibat negatif pada kesehatan manusia.

Permasalahan ini muncul dan akan terus terjadi kemudian hari, bahwa hak asasi manusia untuk mendapatkan kehidupan yang sehat (*the right to healthy environment*) akan dilanggar, begitu juga terhadap pembangunan yang tidak dikendalikan dapat mengakibatkan hak asasi manusia dilanggar. Sebagai contoh, banjir lumpur panas di Sidoarjo sebagai akibat dari pembangunan di bidang pertambangan yang melanggar hak asasi manusia atas kehidupan yang sehat.

Istilah "orang" yang digunakan dalam Pasal 5 ayat (1) tersebut dengan kata-kata setiap orang sebagaimana tertera dalam pasal-pasal selanjutnya, sehingga yang dimaksudkan adalah orang seorang, kelompok orang atau badan hukum.

Penjelasan Pasal 5 ayat (2) memberikan batasan hak atas informasi lingkungan hidup merupakan suatu konsekuensi logis dari hak berperan dalam pengelolaan lingkungan hidup yang berlandaskan pada asas-asas keterbukaan. Hak atas informasi lingkungan hidup akan meningkatkan nilai dan efektivitas peran serta dalam pengelolaan lingkungan hidup, di samping akan membuka peluang bagi masyarakat untuk mengaktualisasikan haknya atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Informasi lingkungan hidup sebagaimana dimaksud pada Pasal 5 ayat (2) ini dapat berupa data, keterangan, atau informasi lain yang berkenaan dengan pengelolaan

---

<sup>23</sup>David Hunter et.al, *International Environmental Law and Policy*, (New York: Foundation Press, 1998), hlm. 1305.

lingkungan hidup yang menurut sifat dan tujuannya memang terbuka untuk diketahui masyarakat, seperti dokumen analisis mengenai dampak lingkungan hidup, laporan dan evaluasi hasil pemantauan lingkungan hidup, baik pemantauan penataan maupun pemantauan perubahan kualitas lingkungan hidup, dan rencana tata ruang.

Penjelasan Pasal 5 ayat (3), peran sebagaimana di maksud dalam pasal ini meliputi peran dalam proses pengambilan keputusan, baik dengan cara mengajukan keberatan, maupun dengan pendapat atau dengan cara lain yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Peran tersebut dilakukan antara lain dalam proses penilaian analisis mengenai dampak lingkungan hidup atau perumusan kebijaksanaan lingkungan hidup. Pelaksanaannya didasarkan pada prinsip keterbukaan. Dengan keterbukaan dimungkinkan masyarakat ikut memikirkan dan memberikan pandangan serta pertimbangan dalam pengambilan keputusan di bidang pengelolaan lingkungan hidup.

Ketentuan tersebut menunjukkan perlunya peran serta setiap orang sebagai anggota masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup, karena diperlukannya program-program di bidang pelestarian kemampuan lingkungan yang serasi dan seimbang itu berhasil dengan baik. Dengan demikian masyarakat tidak hanya dihimbau untuk berperan serta dalam tahap pelaksanaannya saja, tetapi masyarakat diberi kesempatan untuk mengembangkan dan mengutarakan pendapatnya.

Perlu adanya tindakan perlindungan lingkungan hidup diambil untuk kepentingan masyarakat dan masyarakat diharapkan untuk menerima dan patuh terhadap tindakan tersebut, dalam pengambilan keputusan administratif. Adapun mengenai peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan administratif adalah analisis mengenai dampak lingkungan, prosedur dan perencanaan perizinan, dan pembuatan peraturan.

Ketentuan Pasal 5 tersebut menunjukkan adanya Hak Asasi Manusia (HAM) yang berupa hak atas lingkungan hidup yang sehat dan baik. Adapun adanya pengakuan hak lingkungan hidup sebagai Hak Asasi Manusia (HAM) mempunyai implikasi yang positif bagi upaya memperjuangkan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, sebagaimana kehidupan yang layak baik jasmani maupun rohani di Indonesia.

Di samping itu, adanya akses masyarakat terhadap pengambilan keputusan dan informasi sebagai *procedural human rights* merupakan prasyarat bagi perwujudan *substantive human rights* seperti hak atas pembangunan dan hak atas lingkungan yang sehat (termasuk hak untuk hidup dan hak untuk memiliki derajat kesehatan yang memadai). Hak

peran serta masyarakat dan informasi (*popular participation*) sejak lama dijamin keberadaannya dalam instrumen internasional HAM maupun perlindungan lingkungan<sup>24</sup>.

Pasal 6 adalah:

- (1) Setiap orang berkewajiban memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup serta mencegah dan menanggulangi pencemaran dan perusakan lingkungan hidup.
- (2) Setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan berkewajiban memberikan informasi yang benar dan akurat mengenai pengelolaan lingkungan hidup.

Penjelasan Pasal 6 ayat (1) menyarankan kewajiban setiap orang sebagaimana dimaksud pada ayat ini tidak terlepas dari kedudukannya sebagai anggota masyarakat yang mencerminkan harkat manusia sebagai individu dan makhluk sosial. Kewajiban tersebut mengandung makna bahwa setiap orang turut berperanserta dalam upaya memelihara lingkungan hidup. Misalnya, peran serta dalam mengembangkan budaya bersih lingkungan hidup, kegiatan penyuluhan dan bimbingan di bidang lingkungan hidup. Ayat (2)nya yang menyatakan informasi yang benar dan akurat itu dimaksudkan untuk menilai ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 7 adalah:

- (1) Masyarakat mempunyai kesempatan yang sama dan seluas-luasnya untuk berperan serta dalam pengelolaan lingkungan hidup.
- (2) Pelaksanaan ketentuan pada ayat (1) di atas, dilakukan dengan cara:
  - a. meningkatkan kemandirian, keberdayaan masyarakat, dan kemitraan,
  - b. menumbuhkembangkan kemampuan dan kepeloporan masyarakat,
  - c. menumbuhkan ketanggapsegeraan masyarakat untuk melakukan pengawasan sosial,
  - d. memberikan saran pendapat,
  - e. menyampaikan informasi dan/atau menyampaikan laporan.

Penjelasan Pasal 7 ayat (2) adalah:

Kemandirian dan keberdayaan masyarakat merupakan prasyarat untuk menumbuhkan kemampuan masyarakat sebagai pelaku dalam pengelolaan lingkungan hidup bersama dengan pemerintah dan pelaku pembangunan lainnya.

Meningkatnya kemampuan dan kepeloporan masyarakat akan meningkatkan efektivitas peran masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup.

Meningkatnya ketanggapsegeraan masyarakat akan semakin menurunkan kemungkinan terjadinya dampak negatif.

---

<sup>24</sup>Mas Achmad Santosa, *Good Governance Hukum Lingkungan* (Jakarta: ICEL, 2001), hlm 153.

Dengan meningkatnya ketanggapsegeraan akan meningkatkan kecepatan pemberian informasi tentang suatu masalah lingkungan hidup sehingga dapat segera ditindaklanjuti.

Kedua pasal tersebut (Pasal 6 dan 7) memberikan kemungkinan kewajiban, yaitu kewajiban setiap orang tidak terlepas dari kedudukannya sebagai anggota masyarakat yang mencerminkan harkat manusia sebagai individu dan makhluk sosial. Kewajiban tersebut mengandung makna bahwa setiap orang turut berperan serta dalam upaya memelihara lingkungan hidup. Misalnya peran serta dalam mengembangkan budaya bersih lingkungan hidup, kegiatan penyuluhan dan bimbingan di bidang lingkungan hidup, di samping memperoleh informasi yang benar dan akurat. Hal itu semua merupakan hak setiap orang dalam melaksanakan pengelolaan lingkungan hidupnya.

Hak atas lingkungan hidup yang sehat dan baik dikaitkan dengan kewajiban untuk melindungi lingkungan hidup yang berarti bahwa lingkungan hidup dengan sumber-sumber dayanya adalah kekayaan bersama yang dapat digunakan setiap orang yang harus dijaga untuk kepentingan masyarakat dan untuk generasi mendatang. Perlindungan lingkungan hidup dan sumber daya alamnya dengan demikian mempunyai tujuan ganda, yaitu melayani kepentingan secara keseluruhannya dan melayani kepentingan individu.

Ketentuan yang terdapat dalam Pasal 5, 6, dan 7 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 menunjukkan perlunya peran serta setiap orang sebagai anggota masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup. Menurut Koesnadi, apabila diinginkan program-program di bidang pelestarian fungsi lingkungan berhasil dengan baik, apabila tindakan-tindakan perlindungan lingkungan hidup diambil untuk kepentingan masyarakat dan apabila masyarakat diharapkan untuk menerima dan patuh kepada tindakan-tindakan tersebut, maka masyarakat harus diberi kesempatan untuk mengembangkan dan mengutarakan pendapatnya<sup>25</sup>.

Keterbatasan peran serta masyarakat juga disebabkan belum lengkapnya peraturan perundang-undangan yang dapat dijadikan dasar untuk mengembangkan peran serta masyarakat di setiap tahapan pelaksanaan pembangunan. Sebagian besar peraturan perundang-undangan yang ada menempatkan partisipasi masyarakat pada posisi marginal, yaitu hanya sebagai sumber data atau sebagai objek pembangunan atau sebagai pihak yang dapat dimintai pengorbanannya dalam bentuk uang, tanah atau tenaga untuk kepentingan pelaksanaan pembangunan.

Pemerintah dapat menciptakan iklim yang baik agar peran serta itu terjadi secara maksimal dan positif. Salah satu penciptaan iklim yang baik itu dapat dilakukan dengan membuat berbagai peraturan perundang-undangan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat

---

<sup>25</sup>*Ibid*, hlm. 104.

daerah. Adanya berbagai peraturan perundang-undangan itu pada intinya untuk merangsang keterlibatan peran serta masyarakat lebih besar lagi di dalam melaksanakan pembangunan. Akan tetapi, kenyataannya masih saja ada keterbatasan tertentu yang menyebabkan peran serta masyarakat itu tidak bisa mencapai secara maksimal dan positif. Keterbatasan itu dapat berasal dari pihak masyarakat sendiri, atau berasal dari pihak lainnya yang memang tidak menghendaki, baik secara sosial-politik maupun secara ekonomis.

Pembangunan berkelanjutan dengan melibatkan peran serta semua pihak yang berkepentingan telah menjadi paradigma baru untuk melibatkan pihak-pihak tertentu yang lebih berdaya guna seperti masyarakat.

Banyak alasan dapat diberikan untuk menyertakan masyarakat dalam pengelolaan lingkungan dan sumber daya alam dengan melalui konsultasi dengan masyarakat yang tinggal di wilayah yang akan terkena kebijakan, program atau proyek pembangunan, dimungkinkan untuk merumuskan persoalan dengan lebih efektif, mendapatkan informasi dan pemahaman di luar jangkauan dunia ilmiah, merumuskan alternatif penyelesaian masalah yang secara sosial akan dapat diterima, dan membentuk perasaan memiliki terhadap rencana dan penyelesaian, sehingga memudahkan penerapan<sup>26</sup>.

Oetomo, merumuskan peran serta masyarakat sebagai ikut mengambil bagian dalam menentukan hal-hal yang menyangkut atau mempengaruhi hidup dan penghidupan masyarakat itu sendiri. Tujuan penerapan peran serta dapat dibagi dalam 6 (enam) model yang berbeda, yaitu<sup>27</sup>:

1. Peran serta sebagai penelitian pasar, sesuai dengan anggapan bahwa masyarakat adalah konsumen/pelanggan, maka tujuan dari model ini adalah hanya mengumpulkan keinginan, pendapat dan saran.
2. Peran serta sebagai pembuatan keputusan, yaitu memberikan kepercayaan kepada masyarakat untuk ikut membentuk dan duduk di badan-badan pengambilan keputusan dan bahkan mungkin menyerahkan pengambilan keputusan kepada masyarakat.
3. Peran serta sebagai pemecah oposisi yang terorganisir, yaitu jika tujuannya adalah untuk menghindari pihak oposisi yang merepotkan, justru peran serta ini dimanfaatkan untuk memasukan pemimpin-pemimpin golongan radikal yang cenderung beroposisi tersebut sebagai anggota komisi, dan kemudian sedemikian rupa menurunkan kredibilitas mereka dalam pandangan-pandangan pendukungnya.

---

<sup>26</sup>Bruce Mitchell, et-al, *Pengelolaan Sumber Daya Dan Lingkungan*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2000), hlm. 253.

<sup>27</sup>Andi Oetomo, "Konsepsi dan Implikasi Penerapan Peran Serta Masyarakat Dalam Penataan Ruang di Indonesia", dalam *Jurnal Perencanaan Wilayah Dan Kota*, Pusat PWK-ITB, Bandung, 1997, hlm. 123.

4. Peran serta sebagai terapi sosial, dalam hal ini peran serta masyarakat tidak terlalu banyak pada penentuan apa yang harus disediakan tetapi lebih pada proses pelibatan mereka untuk pelaksanaan/penyediaan nyata dari pelayanan itu sendiri.
5. Peran serta sebagai radikalisme masyarakat golongan bawah, yaitu peran serta sebagai ekspresi puncak gerakan radikal masyarakat dengan mengorganisir kaum bawah untuk melawan struktur kekuasaan dengan cara apapun yang mereka anggap tepat dan efektif sesuai dengan situasi dan kondisi yang ada.
6. Peran serta sebagai pengambilan manfaat, yaitu masyarakat dianggap sebagai penerima keuntungan sehingga sedemikian rupa perhatian dipusatkan kepada usaha untuk memperluas hubungan masyarakat, brosur, selebaran dan forum penerangan langsung kepada masyarakat untuk menjelaskan apa yang sedang dikerjakan dan kenapa hal tersebut baik dan bermanfaat untuk mereka.

Adanya tujuan peran serta yang ingin dicapai pada prinsipnya harus pula dikondisikan dengan suatu situasi yang kemudian muncul keinginan masyarakat untuk berperan serta. Hal ini sangat menentukan keberhasilan dan kegagalan pencapaian tujuan peran serta itu sendiri. Pengkondisian tersebut harus mengarah kepada timbulnya peran serta secara bebas (karena kehendak sendiri) dan mengeliminasi sebanyak mungkin peran serta karena terpaksa.

Peran serta bebas terjadi bila seseorang individu melibatkan dirinya secara sukarela di dalam suatu kegiatan partisipasi tertentu. Peran serta bebas masih bisa diklasifikasikan lebih jauh menjadi peran serta spontan seperti keyakinan sendiri atau kehendak murni secara pribadi. Peran serta terpaksa biasanya dilakukan karena dua hal, yaitu terpaksa oleh hukum dan/atau peraturan perundang-undangan yang mewajibkannya dan terpaksa oleh tekanan situasi dan kondisi sosial ekonomi.

Sebagaimana dijelaskan di atas, dalam Undang-undang maupun Peraturan Pemerintah selama ini belum ada ketentuan yang mengatur secara khusus mengenai peran serta masyarakat di dalam pelaksanaan pembangunan. Di dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 dan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1996 tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban, Serta Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat Dalam Penataan Ruang mengatur tentang pelaksanaan peran serta masyarakat yang dimaksud.

Bagaimanapun juga ketentuan yang mengatur peran serta masyarakat di dalam pembangunan sebenarnya sudah ada dan sudah diterapkan pada beberapa kasus pembangunan. Namun diperlukan upaya lebih lanjut untuk menjadi perangkat hukum yang lebih lengkap, sehingga dapat dijadikan dasar untuk mengembangkan peran serta masyarakat di semua aspek dan bidang pembangunan.

Perkembangan kebijakan pemerintah atas pelibatan peran serta masyarakat di dalam pembangunan dipengaruhi oleh perkembangan paradigmanya. Namun secara garis besar kebijakan tersebut berkisar di dalam spektrum kewajiban dengan hak.

Pada tahap awal perkembangan pelibatan peran serta masyarakat lebih banyak bersifat sebagai kewajiban. Pemerintah berkewajiban menyediakan berbagai prasarana pembangunan, kemudian masyarakat menikmatinya dan wajib membayar kebijakan ini mengakibatkan peranan pemerintah dalam pembangunan menjadi sangat dominan, sementara masyarakat tidak dilibatkan di dalam proses perencanaan dan pelaksanaan pembangunannya. Konsekwensi dari kebijakan ini adalah rendahnya efisiensi dan efektivitas pelayanan prasarana pembangunan tersebut. Banyak prasarana dan fasilitas yang dibangun tidak sesuai dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat dan keberadaan prasarana dan fasilitas di lokasi tempat tinggal masyarakat yang ingin dilayaninya tidak mendapat sambutan yang sewajarnya dari masyarakat.

Pada tahap selanjutnya kebijakan pemerintah mulai melibatkan masyarakat, pelibatan masyarakat ini juga sedikit banyak didorong oleh timbulnya kesadaran di kalangan masyarakat bahwa mereka berhak atas pelayanan prasarana pembangunan yang baik. Jadi, berperansertanya masyarakat dalam hal ini lebih didorong oleh keinginan untuk memperoleh pelayanan prasarana pembangunan yang baik. Hal ini merupakan konsekwensi yang wajar dari kewajiban masyarakat yang dapat menikmati pelayanan untuk membayar pelayanan prasarana pembangunan yang mereka peroleh. Artinya mereka menuntut keseimbangan antara kewajiban yang selama ini mereka laksanakan yaitu membayar jasa pelayanan prasarana pembangunan dengan hak yang seharusnya mereka peroleh yaitu mendapatkan pelayanan prasarana pembangunan yang baik.

Pada tahap terakhir ini, sudah mulai adanya kesadaran yang lebih besar di kalangan masyarakat bahwa memperoleh pelayanan prasarana pembangunan merupakan hak masyarakat. Hak itu bukan hanya sekadar menerima pelayanan, tetapi juga hak untuk mengawasi dan menentukan kualitas dan kuantitas pelayanan. Masyarakat menuntut keterlibatan yang lebih mendalam dan meluas di dalam upaya penyediaan pelayanan prasarana pembangunan. Pemerintah didesak untuk membuat kebijakan yang dapat memungkinkan ikut berperannya masyarakat di dalam merencanakan, melaksanakan dan mengawasi upaya penyediaan prasarana pembangunan, baik yang diselenggarakan oleh pemerintah maupun oleh swasta.

Perkembangan politik sejak tahun 1998 memperlihatkan semakin menguatnya peranan masyarakat, baik yang dilakukan melalui lembaga perwakilan, organisasi masyarakat maupun kelompok-kelompok masyarakat. Dalam beberapa kasus, peranan ini bahkan cenderung bersifat anarkhis. Kecenderungan ini, tentu saja tidak perlu diteruskan.



Namun kecenderungan masyarakat untuk berperan serta di dalam pembangunan secara langsung perlu dipelihara dan dikelola sebaik mungkin, sehingga memberikan sumbangan yang positif.

Dengan alat dan media komunikasi yang semakin canggih, serta kesadaran masyarakat akan hak dan kewajibannya, diperkirakan lembaga perwakilan tidak akan cukup memuaskan masyarakat di dalam memperjuangkan kepentingannya, sehingga akan ada kecenderungan masyarakat melakukan sendiri peran sertanya. Di samping itu, keterlibatan peran serta masyarakat masih tetap akan didasarkan pada pertimbangan untung rugi baik secara finansial, ekonomis, maupun nilai-nilai lainnya. Oleh karena itu, penetapan tujuan pelibatan peran serta masyarakat di masa mendatang perlu dipertegas. Tujuan pelibatan peran serta masyarakat dapat diarahkan sebagai cara yang paling baik dan adil untuk mencapai hasil akhir yang disepakati bersama dalam masyarakat dengan hasil memuaskan para pihak.

Secara lebih spesifik, Koesnadi Hardjasoemantri mengemukakan bahwa pelibatan peran serta masyarakat dapat ditujukan untuk:

1. Memberi informasi kepada pemerintah.
2. Meningkatkan kesediaan masyarakat untuk menerima keputusan.
3. Membantu perlindungan hukum.
4. Mendemokratisasikan pengambilan keputusan<sup>28</sup>.

## **F. Wewenang Pengelolaan Lingkungan Hidup**

Pengaturan wewenang pengelolaan lingkungan hidup diatur dalam pasal-pasal berikut ini beserta penjelasannya dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997.

Pasal 8 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 menyatakan:

- (1) Sumber daya alam dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat, serta pengaturannya ditentukan oleh Pemerintah.
- (2) Untuk melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah:
  - a. mengatur dan mengembangkan kebijaksanaan dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup;
  - b. mengatur penyediaan, peruntukan, penggunaan, pengelolaan lingkungan hidup, dan pemanfaatan kembali sumber daya alam, termasuk sumber daya genetika;
  - c. mengatur perbuatan hukum dan hubungan hukum antara orang dan/atau subyek hukum lainnya serta perbuatan hukum terhadap sumber daya alam dan sumber daya buatan, termasuk sumber daya genetika;

---

<sup>28</sup>Koesnadi Hardjasoemantri, *Op-Cit*, hlm. 104.

- d. mengendalikan kegiatan yang mempunyai dampak sosial ;
  - e. mengembangkan pendanaan bagi upaya pelestarian fungsi lingkungan hidup sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (3) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Penjelasan pasal ini pada ayat (2) menyatakan bahwa kegiatan yang mempunyai dampak sosial merupakan kegiatan yang berpengaruh terhadap kepentingan umum, baik secara kultural maupun secara struktural.

Pasal 9 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 menyatakan bahwa:

- (1) Pemerintah menetapkan kebijaksanaan nasional tentang pengelolaan lingkungan hidup dan penataan ruang dengan tetap memperhatikan nilai-nilai agama, adat istiadat, dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.
- (2) Pengelolaan lingkungan hidup dilaksanakan secara terpadu oleh instansi pemerintah sesuai dengan bidang tugas dan tanggung jawab masing-masing, masyarakat, serta pelaku pembangunan lain dengan memperhatikan keterpaduan perencanaan dan pelaksanaan kebijaksanaan nasional pengelolaan lingkungan hidup.
- (3) Pengelolaan lingkungan hidup wajib dilakukan secara terpadu dengan penataan ruang, perlindungan sumber daya alam non hayati, perlindungan sumber daya buatan, konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya, cagar budaya, keanekaragaman hayati dan perubahan iklim.
- (4) Keterpaduan perencanaan dan pelaksanaan kebijaksanaan nasional pengelolaan lingkungan hidup, sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dikoordinasikan oleh Menteri.

Penjelasan Pasal 9 ayat (1) menyatakan bahwa dalam rangka penyusunan kebijaksanaan nasional pengelolaan lingkungan hidup dan penataan ruang wajib diperhatikan secara rasional dan proporsional potensi, aspirasi, dan kebutuhan serta nilai-nilai yang tumbuh dan berkembang di masyarakat. Misalnya, perhatian terhadap masyarakat adat yang hidup dan kehidupannya bertumpu pada sumber daya alam yang terdapat di sekitarnya.

Pasal 10 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 menyatakan bahwa:

Dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup Pemerintah berkewajiban:

- a. mewujudkan, menumbuhkan, mengembangkan dan meningkatkan kesadaran dan tanggung jawab para pengambil keputusan dalam pengelolaan lingkungan hidup;
- b. mewujudkan, menumbuhkan, mengembangkan dan meningkatkan kesadaran akan hak dan tanggung jawab masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup;

- c. mewujudkan, menumbuhkan, mengembangkan dan meningkatkan kemitraan antara masyarakat, dunia usaha dan Pemerintah dalam upaya pelestarian daya dukung dan daya tampug lingkungan hidup;
- d. mengembangkan dan menerapkan kebijaksanaan nasional pengelolaan lingkungan hidup yang menjamin terpeliharanya daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup;
- e. mengembangkan dan menerapkan perangkat yang bersifat preemtif, preventif, dan proaktif dalam upaya pencegahan penurunan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup;
- f. memanfaatkan dan mengembangkan teknologi yang akrab dengan lingkungan hidup;
- g. menyelenggarakan penelitian dan pengembangan di bidang lingkungan hidup;
- h. menyediakan informasi lingkungan hidup dan menyebarkanluaskannya kepada masyarakat;
- i. memberikan penghargaan kepada orang atau lembaga yang berjasa di bidang lingkungan hidup.

Penjelasan Pasal 10 huruf a, b, c, dan e ini berbunyi sebagai berikut:

Huruf a:

Yang dimaksud dengan pengambil keputusan dalam ketentuan ini adalah pihak-pihak yang berwenang yaitu Pemerintah, masyarakat dan pelaku pembangunan lainnya.

Huruf b:

Kegiatan ini dilakukan melalui penyuluhan, bimbingan, serta pendidikan dan pelatihan dalam rangka peningkatan kualitas dan kuantitas sumber daya manusia.

Huruf c:

Peran masyarakat dalam pasal ini mencakup keikutsertaan, baik dalam upaya maupun dalam proses pengambilan keputusan tentang pelestarian daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup. Dalam rangka peran masyarakat dikembangkan kemitraan para pelaku pengelolaan lingkungan hidup, yaitu pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat termasuk antara lain lembaga swadaya masyarakat dan organisasi profesi keilmuan.

Huruf e:

Dalam ketentuan ini yang dimaksud dengan perangkat yang bersifat preemtif adalah tindakan yang dilakukan pada tingkat pengambilan keputusan dan perencanaan, seperti tata ruang dan analisis dampak lingkungan hidup. Adapun preventif adalah tindakan tingkatan pelaksanaan melalui penataan baku mutu limbah dan/atau instrumen ekonomi. Proaktif adalah tindakan pada tingkat produksi dengan menerapkan standarisasi lingkungan hidup, seperti ISO 14000.

Perangkat pengelolaan lingkungan hidup yang bersifat preemtif, preventif dan proaktif misalnya adalah pengembangan dan penerapan teknologi akrab lingkungan hidup,

penerapan asuransi lingkungan hidup dan audit lingkungan hidup yang dilakukan secara sukarela oleh penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan guna meningkatkan kinerja.

Pasal 11 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 menyatakan bahwa:

- (1) Pengelolaan lingkungan hidup pada tingkat nasional dilaksanakan secara terpadu oleh perangkat kelembagaan yang dikoordinasi oleh Menteri.
- (2) Ketentuan mengenai tugas, fungsi, wewenang dan susunan organisasi serta tata kerja kelembagaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.

Penjelasan Pasal 11 ayat (1) menyatakan: lingkup pelaksanaan pengelolaan lingkungan hidup pada dasarnya meliputi berbagai sektor yang menjadi tanggung jawab berbagai departemen dan instansi pemerintah. Untuk menghindari tumpang tindih wewenang dan benturan kepentingan perlu adanya koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi melalui perangkat kelembagaan yang dikoordinasi oleh Menteri.

Berdasarkan ketentuan pasal-pasal tersebut, berarti wewenang pengelolaan lingkungan hidup perlu diatur sedemikian rupa, sehingga pelaksanaan pembangunan nasional yang merupakan rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan dan berwawasan lingkungan terkoordinasi dan terintegrasi dengan baik, karena pembangunan tersebut untuk kepentingan seluruh kehidupan masyarakat, bangsa dan negara dalam rangka melaksanakan tugasnya mewujudkan tujuan nasional yang termaktub dalam Pembukaan Undang-undang Dasar 1945, yang melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan abadi dan keadilan sosial.

Sebenarnya, kaidah dasar yang melandasi pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia sudah tercakup di dalam Undang-undang Dasar 1945, yaitu Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan kewajiban negara dan tugas pemerintah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan menyejahterakan seluruh rakyat Indonesia dan segenap umat manusia. Pemikiran dasar Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut dinyatakan di dalam Pasal 33 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi: Bumi dan air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Oleh karena itu, keterpaduan pengelolaan lingkungan hidup dalam semua kegiatan pembangunan yang berdampak pada lingkungan hidup secara menyeluruh telah diupayakan dengan dibentuknya kelembagaan yang bertanggung jawab di bidang pengelolaan lingkungan hidup baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Dasar-dasar

pemikiran tersebut telah dituangkan di dalam berbagai peraturan perundang-undangan, sebagaimana yang dikehendaki oleh pasal-pasal tersebut di atas.

Adapun hak negara untuk menguasai dan mengatur sumber daya alam sebagai pokok-pokok kemakmuran rakyat telah dipertegas memberikan wewenang kepada negara untuk:

- a. mengatur peruntukan, pengembangan, penggunaan, pemanfaatan kembali, daur ulang, penyediaan, pengelolaan dan pengawasan sumber daya,
- b. mengatur perbuatan hukum dan hubungan hukum antara orang dan atau subyek hukum lainnya terhadap sumber daya,
- c. mengatur pajak dan retribusi lingkungan<sup>29</sup>.

Keterpaduan dalam pengelolaan lingkungan hidup dapat terlaksana dengan peraturan perundang-undangan yang saling mendukung dan berkaitan satu sama lain dalam suatu lembaga yang mempunyai wewenang pengelolaan masing-masing. Ada beberapa contoh mengenai wewenang pengaturan dalam perundang-undangan pengelolaan di bidang lingkungan hidup sebagaimana dijelaskan di bawah ini.

Wewenang pengaturan di bidang kehutanan, Undang-undang yang mengatur bidang kehutanan ini adalah Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, yang diundangkan pada tanggal 30 September 1999.

Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 memberikan definisi kehutanan, yaitu Kehutanan adalah sistem pengurusan yang bersangkutan paut dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan yang diselenggarakan secara terpadu. Adapun, yang dimaksud dengan hutan sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 angka 2, yaitu hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan yang lainnya tidak dapat dipisahkan.

Adapun mengenai penguasaan hutan dijelaskan dalam Pasal 4 ayat (1) dan (2), beserta penjelasannya, yaitu:

- (1) Semua hutan di dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- (2) Penguasaan hutan oleh Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memberi wewenang kepada Pemerintah untuk:
  - a. mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan;

---

<sup>29</sup>Aca Sugandhi, *Op-Cit*, hlm. 20.

- b. menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan atau kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan;
- c. mengatur dan menetapkan hubungan-hubungan hukum antara orang dengan hutan, serta mengatur perbuatan-perbuatan huum mengenai kehutanan.

Penjelasan Pasal 4 ayat (1) adalah yang dimaksud dengan “kekayaan alam yang terkandung di dalamnya” adalah semua benda hasil hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 13.

Hasil hutan tersebut dapat berupa:

1. hasil nabati beserta turunannya seperti kayu, bambu, rotan, rumput-rumputan, jamur-jamur, tanaman obat, getah-getahan, dan lain-lain, serta bagian dari tumbuh-tumbuhan atau yang dihasilkan oleh tumbuh-umbuhan di dalam hutan;
2. hasil hewani beserta turunannya seperti satwa liar dan hasil penangkarnya, satwa buru, satwa elok, dan lain-lain hewan, serta bagian-bagian atau yang dihasilkannya;
3. benda-benda nonhayati yang secara ekologis merupakan satu kesatuan ekosistem dengan benda-benda hayati penyusun hutan, antara lain berupa sumber air, udara bersih, dan lain-lain yang tidak termasuk benda-benda tambang;
4. jasa yang diperoleh dari hutan antara lain berupa jasa wisata, jasa keindahan dan keunikan, jasa perburuan, dan lain-lain;
5. hasil produksi yang langsung diperoleh dari hasil pengolahan bahan-bahan mentah yang berasal dari hutan, yang merupakan produk primer antara lain berupa kayu bulat, kayu gergajian, kayu lapis, dan pulp.

Benda-benda tambang yang berada di hutan juga dikuasai oleh Negara, tetapi tidak diatur dalam undang-undang ini, namun pemanfaatannya mengikuti peraturan yang berlaku dengan tetap memperhatikan undang-undang ini.

Pengertian “dikuasai” bukan berarti “dimiliki”, melainkan suatu pengertian yang mengandung kewajiban-kewajiban dan wewenang-wewenang dalam bidang hukum publik sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (2) undang-undang ini.

Ayat (2) nya menjelaskan tentang pelaksanaan kewenangan Pemerintah yang menyangkut hal-hal yang bersifat sangat penting, strategis, serta berdampak nasional dan internasional, dilakukan dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Wewenang pengaturan di bidang Sumber Daya Air. Undang-undang yang mengatur bidang Sumber Daya Air adalah Undang-undang Nomor 7 Tahun 2004, yang diundangkan pada tanggal 18 Maret 2004. Di dalam poin 6 Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 7 Tahun 2004 dikatakan bahwa pengaturan kewenangan dan tanggung jawab pengelolaan sumber daya air oleh Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota didasarkan pada keberadaan wilayah sungai yang bersangkutan, yaitu:

1. Wilayah sungai lintas provinsi, wilayah sungai lintas negara, dan/atau wilayah sungai strategis nasional menjadi kewenangan Pemerintah.
2. Wilayah sungai lintas kabupaten/kota menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi.
3. Wilayah sungai yang secara utuh berada satu wilayah kabupaten/kota menjadi kewenangan pemerintah Kabupaten/Kota.

Di samping itu, Undang-undang Nomor 7 Tahun 2004 juga memberikan kewenangan pengelolaan sumber daya air kepada pemerintah desa atau yang disebut dengan nama lain sepanjang kewenangan yang ada belum dilaksanakan oleh masyarakat dan/atau oleh pemerintah di atasnya. Kewenangan dan tanggung jawab pengelolaan sumber daya air tersebut mengatur, menetapkan, dan memberi izin atas peruntukan, penyediaan, penggunaan dan pengusahaan sumber daya air pada wilayah sungai dengan tetap dalam kerangka konservasi dan pengendalian daya rusak air. Ketentuan lebih lanjut mengenai kewenangan dan tanggung jawab dalam pengelolaan sumber daya air diatur dalam Pasal 13 sampai dengan Pasal 19 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2004.

Wewenang pengaturan di bidang Perindustrian. Undang-undang yang mengatur bidang perindustrian adalah Undang-undang Nomor 5 Tahun 1984, yang diundangkan pada tanggal 29 Jnuil 1984.

Pasal 21 menyatakan sebagai berikut:

- (1) Perusahaan industri wajib melaksanakan upaya keseimbangan dan kelestarian sumber daya alam serta pencegahan timbulnya kerusakan dan pencemaran terhadap lingkungan hidup akibat kegiatan industri yang dilakukannya.
- (2) Pemerintah mengadakan pengaturan dan pembinaan berupa bimbingan dan penyuluhan mengenai pelaksanaan pencegahan kerusakan dan penanggulangan pencemaran terhadap lingkungan hidup akibat kegiatan industri.
- (3) Kewajiban melaksanakan upaya sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dikecualikan bagi jenis industri tertentu dalam kelompok industri kecil.

Wewenang pengaturan di bidang kelautan. Salah satu undang-undang yang mengatur kelautan ini adalah Undang-undang Nomor 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia.

Di dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1983, yang dimaksud Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia adalah jalur di luar dan berbatasan dengan laut wilayah Indonesia sebagaimana ditetapkan berdasarkan undang-undang yang berlaku tentang perairan Indonesia yang meliputi dasar laut, tanah di bawahnya dan air di atasnya dengan batas terluar 200 (dua ratus) mil laut diukur dari garis pangkal laut wilayah Indonesia. Adapun penjelasan Pasal 2 tersebut, bahwa dalam pasal ini menegaskan dan mengukuhkan

definisi geografis Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia yang tercantum dalam Pengumuman Republik Indonesia tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia tertanggal 21 Maret 1980.

Wewenang pengaturannya terdapat dalam Pasal 4, yang berbunyi:

- (1) Di Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia, Republik Indonesia mempunyai dan melaksanakan:
  - a. Hak berdaulat untuk melakukan eksplorasi dan eksploitasi, pengelolaan dan konservasi sumber daya alam hayati dan non hayati dari dasar laut dan tanah di bawahnya serta air di atasnya dan kegiatan-kegiatan lainnya untuk eksplorasi dan eksploitasi ekonomis zona tersebut, seperti pembangkit tenaga dari air, arus dan angin;
  - b. Yurisdiksi yang berhubungan dengan:
    1. pembuatan dan penggunaan pulau-pulau buatan, instalasi-instalasi dan bangunan-bangunan lainnya;
    2. penelitian ilmiah mengenai kelautan;
    3. perlindungan dan pelestarian lingkungan laut.
  - c. Hak-hak lain dan kewajiban-kewajiban lainnya berdasarkan Konvensi Hukum Laut yang berlaku.
- (2) Sepanjang yang bertalian dengan dasar laut dan tanah di bawahnya, hak berdaulat, hak-hak lain, yurisdiksi dan kewajiban-kewajiban Indonesia sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilaksanakan menurut peraturan perundang-undangan Landas Kontinen Indonesia, persetujuan-persetujuan antara Republik Indonesia dengan negara-negara tetangga dan ketentuan-ketentuan hukum internasional yang berlaku.
- (3) Di Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia, kebebasan pelayaran dan penerbangan internasional serta kebebasan pemasangan kabel dan pipa bawah laut diakui dengan prinsip-prinsip hukum laut internasional yang berlaku.

Adapun penjelasan Pasal 4 tersebut adalah:

Ayat (1)

Hak berdaulat Indonesia yang dimaksud oleh undang-undang ini tidak sama atau tidak dapat disamakan dengan kedaulatan penuh yang dimiliki dan dilaksanakan oleh Indonesia atas laut wilayah, perairan Nusantara dan perairan pedalaman Indonesia.

Berdasarkan hal tersebut di atas maka sanksi-sanksi yang diancam di Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia berbeda dengan sanksi-sanksi yang diancam di perairan yang berada di bawah kedaulatan Republik Indonesia tersebut.

Hak-hak lain berdasarkan hukum internasional adalah hak Republik Indonesia untuk melaksanakan penegakan hukum dan hotpursuit terhadap kapal-kapal asing yang



melakukan pelanggaran atas ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan Indonesia mengenai Zona Ekonomi Eksklusif.

Kewajiban lainnya berdasarkan hukum internasional adalah kewajiban Republik Indonesia untuk menghormati hak-hak negara lain, misalnya kebebasan pelayaran dan penerbangan (*freedom of navigation and overflight*) dan kebebasan pemasangan kabel-kabel dan pipa-pipa bawah laut (*freedom of the laying of submarine cable and pipelines*).

Ayat (2)

Ayat ini menentukan, bahwa sepanjang menyangkut sumber daya alam hayati dan non hayati di dasar laut dan tanah di bawahnya terletak di dalam batas-batas Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia hak berdaulat Indonesia dilaksanakan dan diatur berdasarkan peraturan perundang-undangan Indonesia yang berlaku di bidang landas kontinen serta persetujuan-persetujuan internasional tentang landas kontinen yang menentukan batas-batas landas kontinen antara Indonesia dengan negara-negara tetangga yang pantainya saling berhadapan atau saling berdampingan dengan Indonesia.

Ayat (3)

Sesuai dengan prinsip-prinsip hukum internasional yang berlaku seperti yang tumbuh dari praktek negara dan dituangkan dalam Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut yang dihasilkan oleh Konperensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut ketiga di Zona Ekonomi Eksklusif setiap negara, baik negara pantai maupun negara tak berpantai, menikmati kebebasan pelayaran dan penerbangan internasional serta kebebasan pepadangan dan penerbangan internasional serta kebebasan pemasangan kabel dan pipa bawah laut, serta penggunaan laut yang bertalian dengan kebebasan-kebebasan tersebut seperti pengoperasian kapal-kapal, pesawat udara dan pemeliharaan kabel dan pipa bawah laut.

Wewenang pengaturan di bidang Perikanan. Undang-undang yang mengatur tentang perikanan adalah Undang-undang Nomor 9 Tahun 1985, yang diundangkan pada tanggal 19 Juni 1985.

Wewenang pengaturan yang ada pada pemerintah tercantum di dalam Pasal 3 yang berbunyi adalah:

- (1) Pengelolaan sumber daya ikan dalam wilayah perikanan Republik Indonesia ditujukan kepada tercapainya manfaat yang sebesar-besarnya bagi bangsa Indonesia.
- (2) Untuk mencapai tujuan sebagaimana di maksud dalam ayat (1), Pemerintah melaksanakan pengelolaan sumber daya ikan secara terpadu dan terarah dengan melestarikan sumber daya ikan beserta lingkungannya bagi kesejahteraan dan kemakmuran rakyat Indonesia.

Usaha perikanan di wilayah Indonesia hanya boleh dilakukan oleh warga negara Indonesia atau badan hukum Indonesia. Adapun pengecualian terhadap hal ini hanya dapat diberikan di bidang penangkapan ikan sepanjang menyangkut kewajiban Pemerintah berdasarkan ketentuan persetujuan internasional atau hukum internasional yang berlaku.

Wewenang pengelolaan di bidang Minyak dan Gas Bumi. Ketentuan yang mengatur minyak dan gas bumi adalah Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001. Adapun yang dimaksud dengan minyak bumi adalah hasil proses alami berupa hidrokarbon yang dalam kondisi tekanan dan temperatur atmosfer berupa fasa cair atau padat, termasuk aspal, lilin mineral atau ozokerit, dan bitumen yang diperoleh dari proses penambangan, tetapi tidak termasuk batubara atau endapan hidrokarbon lain yang berbentuk padat yang diperoleh dari kegiatan yang tidak berkaitan dengan kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi (Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001). Gas Bumi adalah hasil proses alami berupa hidrokarbon yang dalam kondisi tekanan dan temperatur atmosfer berupa fasa gas yang diperoleh dari proses penambangan Minyak dan Gas Bumi.

Wewenang pengelolaan Minyak dan Gas Bumi terdapat dalam Pasal 4 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001, yaitu:

- (1) Minyak dan Gas Bumi sebagai sumber daya alam strategis tak terbarukan yang terkandung di dalam wilayah hukum Pertambangan Indonesia merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara.
- (2) Penguasaan oleh negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diselenggarakan oleh Pemerintah sebagai pemegang Kuasa Pertambangan.
- (3) Pemerintah sebagai pemegang Kuasa Pertambangan membentuk Badan Pelaksana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 23.

Penjelasan Pasal 4 ayat (1):

Berdasarkan jiwa Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945, Minyak dan Gas Bumi sebagai sumber daya alam strategis yang terkandung di dalam bumi Wilayah Hukum Pertambangan Indonesia merupakan kekayaan nasional yang dikuasai negara. Penguasaan oleh Negara sebagaimana dimaksud di atas adalah agar kekayaan nasional tersebut dimanfaatkan bagi sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat Indonesia. Dengan demikian, baik perseorangan, masyarakat maupun pelaku usaha, sekalipun memiliki hak atas sebidang tanah di permukaan, tidak mempunyai hak menguasai ataupun memiliki Minyak dan Gas Bumi yang terkandung di bawahnya.

Wewenang pengaturan di bidang Penataan Ruang. Undang-undang yang mengatur tentang Penataan Ruang adalah Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang.

Penataan ruang adalah proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang (Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992). Tata ruang adalah wujud struktural pada pola pemanfaatan ruang, baik direncanakan maupun tidak (Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1992). Adapun yang dimaksud dengan ruang adalah wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan, dan ruang udara sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya (Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1992).

Wewenang pengelolaan penataan ruang terdapat dalam Pasal 4, 5, dan 6 Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992, yaitu:

Pasal 4

- (1) Setiap orang berhak menikmati manfaat ruang termasuk penambahan nilai ruang sebagai akibat penataan ruang.
- (2) Setiap orang berhak untuk:
  - a. mengetahui rencana tata ruang;
  - b. berperan serta dalam penyusunan rencana tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang;
  - c. memperoleh penggantian yang layak atas kondisi yang dialaminya sebagai akibat pelaksanaan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang.

Pasal 5

- (1) Setiap orang berkewajiban berperan serta dalam memelihara kualitas ruang.
- (2) Setiap orang berkewajiban menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan.

Pasal 6

Ketentuan mengenai pelaksanaan hak dan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 dan Pasal 5 diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Adapun Peraturan Pemerintah yang dimaksud dalam Pasal 6 tersebut adalah Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1996 tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban Serta Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat Dalam Penataan Ruang.

Wewenang pengelolaan di bidang Agraria (Pertanahan). Ketentuan yang mengatur tentang agraria adalah Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Di dalam Pasal 13 dapat dinyatakan bahwa:

- (1) Pemerintah berusaha agar supaya usaha-usaha dalam lapangan agraria diatur sedemikian rupa, sehingga meninggikan produksi dan kemakmuran rakyat sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) serta menjamin bagi setiap warga negara Indonesia

derajat hidup yang sesuai dengan martabat manusia, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.

- (2) Pemerintah mencegah adanya usaha-usaha dalam lapangan agraria dari organisasi-organisasi dan perseorangan yang bersifat monopoli swasta.
- (3) Usaha-usaha pemerintah dalam lapangan agraria yang bersifat monopoli hanya dapat diselenggarakan dengan undang-undang.
- (4) Pemerintah berusaha untuk memajukan kepastian dan jaminan sosial, termasuk bidang perburuhan, dalam usaha-usaha di lapangan agraria.

Di dalam UUPA juga dikenal adanya hak ulayat, yang merupakan hak masyarakat hukum adat. Hak ulayat ini merupakan hubungan antara masyarakat hukum adat dengan tanahnya yang mempunyai hubungan menguasai, dan bukan hubungan memiliki. Oleh karena itu hak ulayat berisi wewenang untuk:

1. Mengatur dan menyelenggarakan penggunaan tanah (untuk permukiman, bercocok tanam dan lain-lain), persediaan (pembuatan permukiman/persawahan baru dan lain-lain), dan pemeliharaan tanah.
2. Mengatur dan menentukan hubungan hukum antara orang dengan tanah (memberikan hak tertentu pada subyek tertentu).

Mengatur dan menetapkan hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang berkenaan dengan tanah (jual beli, warisan, dan lain-lain)<sup>30</sup>.

## **G. Pengelolaan Lingkungan Dalam Kerangka Otonomi Daerah**

Di dalam Pasal 12 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 dinyatakan bahwa:

- (1) Untuk mewujudkan keterpaduan dan keserasian pelaksanaan kebijaksanaan nasional tentang pengelolaan lingkungan hidup, Pemerintah berdasarkan perundang-undangan dapat:
  - a. melimpahkan wewenang tertentu pengelolaan lingkungan hidup kepada perangkat di wilayah;
  - b. mengikutsertakan peran Pemerintah Daerah untuk membantu Pemerintah Pusat dalam pelaksanaan pengelolaan lingkungan hidup di daerah.
- (2) Ketentuan lebih lanjut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan perundang-undangan.

Penjelasan Pasal 12, menyatakan:

Huruf a:

---

<sup>30</sup>Koesnadi Hardjasoemantri, *Op.Cit.*, hlm. 158.

Negara Kesatuan Republik Indonesia kaya akan keanekaragaman potensi sumber daya alam hayati dan non hayati, karakteristik kebhinekaan budaya masyarakat, dan aspirasi dapat menjadi modal utama pembangunan nasional. Untuk itu guna mencapai keterpaduan dan kesatuan pola pikir, dan gerak langkah yang menjamin terwujudnya pengelolaan lingkungan hidup secara berdaya guna dan berhasil guna yang berlandaskan Wawasan Nusantara, maka Pemerintah Pusat dapat menetapkan wewenang tertentu dengan memperhatikan situasi dan kondisi daerah baik potensi alam maupun kemampuan daerah, kepada perangkat instansi pusat yang ada di daerah dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi.

Huruf b:

Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah Tingkat I dapat menugaskan kepada Pemerintah Daerah Tingkat II untuk berperan dalam pelaksanaan kebijaksanaan pengelolaan lingkungan hidup sebagai tugas pembantuan. Melalui tugas pembantuan ini, maka wewenang, pembiayaan, peralatan dan tanggung jawab tetap berada pada pemerintah yang menugaskannya.

Pasal 13 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 menyatakan bahwa:

- (1) Dalam rangka pelaksanaan pengelolaan lingkungan hidup, Pemerintah dapat menyerahkan sebagian urusan kepada Pemerintah Daerah menjadi urusan rumah tangganya.
- (2) Penyerahan urusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Penjelasan Pasal 13 ayat (1) menyatakan dengan memperhatikan kemampuan, situasi dan kondisi daerah, Pemerintah Pusat dapat menyerahkan urusan di bidang lingkungan hidup kepada daerah menjadi wewenang, tugas, dan tanggung jawab Pemerintah Daerah berdasarkan asas desentralisasi.

Pasal 12 dan 13 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tersebut masih berkaitan dengan kewenangan pengelolaan lingkungan, di dalam dua pasal tersebut menunjukkan bahwa kewenangan pengelolaan lingkungan hidup yang kewenangannya sebagian dilimpahkan ke daerah. Aplikasi pelimpahan kewenangan dalam pengelolaan lingkungan hidup ini dituangkan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Pemerintah Daerah. Kedua undang-undang tersebut yang kemudian dikenal dengan Undang-undang Otonomi Daerah. Otonomi daerah yang kemudian mengenal pemberian kewenangan (desentralisasi) yang luas dan nyata kepada daerah, sehingga masyarakat di daerah dapat mengatur dirinya sendiri melalui *local self government*, memberi keleluasaan pada pemerintah di daerah untuk secara kreatif mencari

solusi terhadap masalah-masalah pembangunan di wilayahnya. Pemberian kewenangan yang luas dan nyata kepada daerah mensyaratkan adanya pertanggungjawaban. Jadi, setiap keputusan yang diambil oleh pengguna kewenangan dan implementasinya harus dapat dipertanggungjawabkan kepada publik.

Oleh karena itu, pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Kewenangan daerah yang dimaksud adalah pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Salah satu urusan wajib yang menjadi kewenangannya dilimpahkan ke daerah dan menjadi kewenangan pemerintahan daerah, baik pemerintahan provinsi maupun pemerintahan kabupaten/kota adalah bidang lingkungan hidup.

Salah satu kewenangan sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 17 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan:

- (1) Hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah dan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (4) dan ayat (5) meliputi:
  - a. kewenangan, tanggung jawab, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendalian dampak, budidaya, dan pelestarian;
  - b. bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya; dan
  - c. penyerasian lingkungan dan tata ruang serta rehabilitasi lahan.
- (2) Hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antarpemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (4) dan ayat (5) meliputi:
  - a. pelaksanaan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang menjadi kewenangan daerah;
  - b. kerjasama dan bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antarpemerintahan daerah; dan
  - c. pengelolaan perizinan bersama dalam pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya
- (3) Hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Otonomi daerah yang nyata dan riil, dalam arti bahwa pemberian otonomi kepada daerah harus didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan dan tindakan-tindakan atau kebijakan yang benar-benar dapat menjamin daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus urusan rumah tangganya sendiri.

Di samping itu, masih ada beberapa hal yang memerlukan pengaturan dalam lingkup nasional yang tidak bisa diserahkan pada pemerintahan daerah seperti perizinan usaha inti dan non inti minyak dan gas bumi, penanganan bencana berskala nasional, pemetaan geologi berskala besar, izin usaha inti listrik, pemetaan kawasan, perubahan status dan fungsi hutan, izin dan pengawasan peredaran obat dan izin yang bersifat internasional dan teknologi tinggi strategis, konservasi hutan dan standardisasi nasional.

Peletakan titik berat otonomi daerah pada Daerah Kabupaten/Kota harus senantiasa dilandasi dengan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Untuk merealisasikan prinsip tersebut faktor-faktor kemampuan, keadaan dan kebutuhan daerah lain diperhitungkan dan dipertimbangkan, sehingga penyerahan urusan pemerintah dapat berjalan sebagaimana mestinya.

Titik berat otonomi daerah pada Daerah Kabupaten/Kota ini mengandung arti bahwa sebagian besar dari jumlah dan jenis urusan otonomi berada pada Daerah Kabupaten/Kota untuk diatur dan diurus sebagai urusan rumah tangganya sendiri.

Kebijaksanaan untuk meletakkan titik berat otonomi daerah pada Daerah Kabupaten/Kota didasarkan pada pertimbangan bahwa Daerah Kabupaten/Kota merupakan daerah otonomi yang lebih berhubungan dengan masyarakat, sehingga dapat diharapkan lebih mengerti dan memahami aspirasi masyarakat di daerahnya, sehingga keselarasan dan keserasian antara kegiatan pemerintah dan pembangunan yang berorientasi pada masyarakat.

Tujuan pemberian otonomi daerah adalah untuk memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri serta meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan kepada masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Selain itu, tujuan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan pembinaan kestabilan politik dan sebagai pelaksanaan asas desentralisasi.

Penyerahan urusan pemerintahan bukan hanya penyerahan tugas dan tanggung saja, tetapi juga mencakup tanggung jawab personel, aparat, peralatan dan penganggaran yang mendukungnya. Urusan dan tugas-tugas yang secara langsung melekat pada negara kesatuan dan kedaulatan negara dikelola oleh pemerintah.

Penyerahan yang dimaksud pada hakikatnya adalah penyelenggaraan pemerintahan daerah bukan penyerahan kedaulatan. Pada dasarnya otonomi daerah, untuk merealisasikan pembangunan daerah yang akan lebih serasi dengan situasi dan kondisi setempat, yaitu ekonomi, sosial dan kultur budayanya, dan diharapkan lebih memacu pertumbuhan ekonomi masyarakatnya.

Untuk melaksanakan tujuan tersebut, maka kepada daerah diberi wewenang untuk melaksanakan berbagai urusan rumah tangganya. Oleh karena Daerah Kabupaten/Kota mempunyai potensi umum dan sumber daya, seperti:

1. Keadaan fisik daerah meliputi luas Daerah Kabupaten/Kota dan penggunaan tanah.
2. Penduduk, diperinci jumlah penduduk, laki-laki dan perempuan, laju pertumbuhan, komposisi menurut usia, menurut mata pencaharian, jenjang pendidikan, berdasarkan agama, dan lain-lain.
3. Dinas-dinas, Badan Usaha Milik Daerah dan lain-lain.
4. Fasilitas-fasilitas: pendidikan, olahraga, kesehatan, pertokoan/perdagangan dan jasa, hiburan dan lain-lain. Fasilitas umum lainnya seperti jalan (negara, propinsi, kabupaten, desa dan lain-lain), transportasi, terminal/pangkalan, komunikasi, listrik, air minum dan lain-lain<sup>31</sup>.

## **H. Baku Mutu Lingkungan**

Setiap aktivitas yang mengakibatkan pencemaran dan perusakan lingkungan selalu terjadinya penurunan kualitas lingkungan. Penurunan kualitas lingkungan hidup merupakan yang esensial, sehingga perlu ditanggulangi dan tidak berdampak pada lingkungan dan masyarakat. Untuk menentukan penurunan kualitas lingkungan ditentukan tolok ukur yang berupa baku mutu lingkungan, dan untuk menentukan baku mutu lingkungan diperlukan disiplin ilmu yang lain. Baku mutu lingkungan dapat ditentukan berbeda untuk setiap sumber daya alam. Perbedaan disebabkan oleh perbedaan peruntukannya. Baku mutu lingkungan yang ditetapkan untuk setiap peruntukan itu memberikan ukuran maksimum jumlah bahan atau materi atau juga energi yang boleh terdapat di dalam lingkungan yang telah ditetapkan peruntukannya itu.

Dengan adanya pencemaran dan perusakan lingkungan hidup, maka baku mutu lingkungan adalah untuk menilai ambang batas yang menentukan bahwa lingkungan masih atau tidak berfungsi sesuai dengan peruntukannya, atau untuk menentukan bahwa lingkungan belum atau telah terjadinya perubahan sifat fisik dan/atau hayati lingkungan hidup.

Jadi, baku mutu lingkungan hidup adalah ukuran batas atau kadar makhluk hidup, zat, energi, atau komponen yang harus ada dan/atau unsur pencemar yang ditenggang keberadaannya dalam suatu sumber daya tertentu sebagai unsur lingkungan hidup (Pasal 1 angka 11 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997).

---

<sup>31</sup>HAW Widjaja, *Percontohan Otonomi Daerah Di Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1998), hal. 58.



Adapun pasal yang mengatur tentang baku mutu lingkungan hidup adalah Pasal 14 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997, yang berbunyi:

- (1) Untuk menjamin pelestarian fungsi lingkungan hidup, setiap usaha dan/atau kegiatan dilarang melanggar baku mutu dan kriteria baku kerusakan lingkungan hidup.
- (2) Ketentuan mengenai baku mutu lingkungan hidup, pencegahan dan penanggulangan pencemaran serta pemulihan daya tampungnya diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (3) Ketentuan mengenai kriteria baku kerusakan lingkungan hidup, pencegahan dan penanggulangan kerusakan serta pemulihan daya dukungnya diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut di atas, maka untuk dapat menentukan telah terjadinya pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup perlu ditetapkan baku mutu lingkungan hidup, baik penetapan kriteria kualitas lingkungan hidup maupun kualitas buangan atau limbah. Kriteria dan pembakuan ini dapat berbeda untuk setiap lingkungan, wilayah atau waktu mengingat akan perbedaan tata gunanya. Perubahan keadaan lingkungan setempat serta perkembangan teknologi juga akan mempengaruhi kriteria dan pembakuan yang telah ditetapkan.

Menurut Koesnadi, bahwa baku mutu lingkungan diperlukan untuk menetapkan apakah telah terjadi kerusakan lingkungan, artinya apabila keadaan lingkungan telah ada di atas ambang batas baku mutu lingkungan, maka lingkungan tersebut telah rusak dan atau tercemar<sup>32</sup>.

Pada dasarnya setiap usaha dan/atau kegiatan seperti halnya pabrik atau industri tentu akan menghasilkan limbah yang seringkali dapat membahayakan masyarakat sekitarnya, apabila limbah itu tidak diolah dengan baik. Oleh karena itu, setiap limbah perlu diolah sebelum dibuang atau dialirkan ke sungai, berarti pabrik atau industri tersebut harus mempunyai alat pengolahan limbah.

Mutu limbah biasanya dinyatakan dengan jumlah BOD (*Biological Oxygen Demand*) yang menyatakan jumlah milligram oksigen yang dibutuhkan untuk dikomposisi bahan organik yang terdapat di dalam 1 liter air limbah selama waktu tertentu (biasanya 5 hari), dan COD (*Chemical Oxygen Demand*) yang menyatakan jumlah milligram oksigen yang diperlukan perliter air limbah untuk mengoksidasi bahan organik secara bebas di alam sekitarnya, maka air limbah industri perlu memenuhi persyaratan tertentu yang dinyatakan sebagai baku mutu limbah atau baku mutu lingkungan.

Berdasarkan contoh tersebut tentang baku mutu lingkungan, maka di bawah ini diberikan salah satu contoh tentang baku mutu lingkungan air.

---

<sup>32</sup>Koesnadi Hardjasoemantri, *Op.Cit*, hlm. 217.

Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengendalian air adalah Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1990 tentang Pengendalian Pencemaran Air. Adapun pertimbangan adanya Peraturan Pemerintah tersebut adalah:

1. bahwa air merupakan sumber daya alam yang memenuhi hajat hidup orang banyak, sehingga perlu dipelihara kualitasnya agar tetap bermanfaat bagi hidup dan kehidupan manusia serta makhluk hidup lainnya,
2. bahwa agar air dapat bermanfaat secara berkelanjutan dengan tingkat mutu yang diinginkan perlu dilakukan pengendalian pencemaran air,
3. bahwa sehubungan dengan hal tersebut di atas dipandang perlu menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Pengendalian Pencemaran air.

Pasal 7

(1) Penggolongan air menurut peruntukannya ditetapkan sebagai berikut:

Golongan A: Air yang dapat digunakan sebagai air minum secara langsung tanpa pengolahan terlebih dahulu.

Golongan B: Air yang dapat digunakan sebagai air baku air minum.

Golongan C: Air yang dapat digunakan untuk keperluan perikanan dan peternakan

Golongan D: Air yang dapat digunakan untuk keperluan pertanian, dan dapat dimanfaatkan untuk usaha perkotaan, industri, pembangkit listrik tenaga air.

Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1990 ini berkaitan erat dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1992 tentang Kesehatan yang menetapkan hak setiap warga negara untuk memperoleh derajat kesehatan yang setinggi-tingginya. Hal ini karena dampak negatif yang ditimbulkan oleh kegiatan industri atau pabrik pada suatu tempat berupa gangguan, kerusakan, dan bahaya terhadap keselamatan dan kesehatan masyarakat di sekelilingnya salah satunya adalah oleh pencemaran air.

Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1990 ini berkaitan juga dengan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL). Pengendalian pencemaran air yang meliputi upaya Pencegahan maupun penanggulangan pencemaran, senantiasa harus menjadi perhatian seksama dalam penyusunan AMDAL, yang akan berdampak besar dan penting pada lingkungan.

Di samping Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1990 tentang Pengendalian Pencemaran Air, juga ada peraturan-peraturan lain yang mengatur tentang baku mutu lingkungan di antaranya adalah:

1. Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor: Kep-51/MENLH/10/1995 tentang Baku Mutu Limbah Cair Bagi Kegiatan Industri.

2. Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor: Kep-52/MENLH/10/1995 tentang Baku Mutu Limbah Cair Bagi Kegiatan Hotel.
3. Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor: Kep-58/MENLH/12/1995 tentang Baku Mutu Limbah Cair Bagi Kegiatan Rumah Sakit.
4. Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor: Kep-42/MENLH/10/1996 tentang Baku Mutu Limbah Cair Bagi Kegiatan Minyak Dan Gas Serta Panas Bumi.
5. Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor: Kep-43/MENLH/10/1996 tentang Kriteria Kerusakan Lingkungan Bagi Usaha Atau Kegiatan Penambangan Bahan Galian Golongan C Jenis Lepas Di Daratan.
6. Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor: Kep-48/MENLH/11/1996 tentang Baku Tingkat Kebisingan.
7. Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor: Kep-49/MENLH/11/1996 tentang Baku Tingkat Getaran.
8. Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor: Kep-50/MENLH/11/1996 tentang Baku Tingkat Kebauan.

### **I. Pengelolaan Limbah dan Bahan Berbahaya dan Beracun (B3)**

Limbah adalah sisa suatu usaha dan/atau kegiatan (Pasal 1 angka 16 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997). Jadi, limbah adalah bahan sisa pada suatu usaha dan/atau kegiatan dalam proses produksi yang menghasilkan sisa yang dimaksud. Adapun yang dimaksud dengan limbah bahan berbahaya dan beracun adalah sisa suatu usaha dan/atau kegiatan yang mengandung bahan berbahaya dan/atau beracun yang karena sifat dan/atau jumlahnya, baik secara langsung maupun tidak langsung, dapat mencemarkan dan/atau merusakkan lingkungan hidup, dan/atau dapat membahayakan lingkungan hidup, kesehatan, kelangsungan hidup manusia serta makhluk hidup lain (Pasal 1 angka 18 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997).

Jadi, limbah bahan berbahaya dan beracun yang kemudian disebut dengan limbah B3 adalah setiap limbah yang mengandung bahan berbahaya dan/atau beracun yang karena sifat dan/atau konsentrasinya dan/atau jumlahnya, baik secara langsung maupun tidak langsung dapat merusak dan/atau mencemarkan lingkungan hidup dan/atau dapat membahayakan kesehatan manusia. Limbah bahan berbahaya dan beracun ini antara lain adalah bahan yang bersifat berbahaya dan beracun yang tidak digunakan karena rusak, sisa

pada kemasan, sisa proses, sisa oli bekas dari kapal yang memerlukan penanganan dan pengelolaan khusus<sup>33</sup>.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 secara umum mengatur ketentuan tentang pengelolaan limbah yang tercantum dalam pasal-pasal 16, 17, 20, dan 21. Adapun bunyi pasal-pasal tersebut adalah:

#### Pasal 16

- (1) Setiap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan wajib melakukan pengelolaan limbah hasil usaha dan/atau kegiatan.
- (2) Penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat menyerahkan pengelolaan limbah tersebut kepada pihak lain .
- (3) Ketentuan pelaksanaan pasal ini diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

#### Pasal 17

- (1) Setiap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan wajib melakukan pengelolaan bahan berbahaya dan beracun.
- (2) Pengelolaan bahan berbahaya dan beracun meliputi: menghasilkan, mengangkut, mengedarkan, menyimpan, menggunakan dan/atau membuang.
- (3) Ketentuan mengenai pengelolaan bahan berbahaya dan beracun diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

#### Pasal 20

- (1) Tanpa suatu keputusan izin, setiap orang dilarang melakukan pembuangan limbah ke media lingkungan hidup.
- (2) Setiap orang dilarang membuang limbah yang berasal dari wilayah Indonesia ke media lingkungan hidup Indonesia.
- (3) Kewenangan menerbitkan atau menolak permohonan izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berada pada Menteri.
- (4) Pembuangan limbah ke media lingkungan hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat dilakukan di lokasi pembuangan yang ditetapkan oleh Menteri.
- (5) Ketentuan pelaksanaan pasal ini diatur lebih lanjut dengan peraturan perundang-undangan.

#### Pasal 21

Setiap orang dilarang melakukan impor limbah bahan berbahaya dan beracun.

Berdasarkan ketentuan tersebut berarti di dalam melakukan suatu usaha dan/atau kegiatan sebagai sarana pengelolaan limbah dan limbah B3, maka pengelolaan limbah dan limbah B3 harus komitmen untuk menjamin pelestarian fungsi lingkungan hidup dan

---

<sup>33</sup>Gatot P. Soemartono, *Hukum Lingkungan Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1996), hlm. 143.

mengurangi serta mencegah adanya perkembangan limbah B3 yang sangat membahayakan bagi lingkungan hidup.

Pengelolaan limbah juga wajib memiliki Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup (AMDAL) yaitu suatu kajian mengenai dampak besar dan penting suatu usaha dan/atau kegiatan yang direncanakan pada lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan. Di samping itu, dalam pengelolaan limbah sebagai usaha dan/atau kegiatan yang menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup, hendaknya sesuai dengan baku mutu lingkungan.

Jadi, dalam pengelolaan limbah dan limbah B3 harus sesuai dengan AMDAL dan baku mutu lingkungan. Pelaksanaan AMDAL dimaksudkan sebagai salah satu alat atau sarana pencegahan kerusakan lingkungan, sebab pada dasarnya setiap kegiatan pembangunan menimbulkan dampak terhadap lingkungan, sedangkan pelaksanaan baku mutu lingkungan yaitu limbah harus diolah terlebih dahulu sebelum dibuang ke media lingkungan hidup sehingga tidak menimbulkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup.

Adapun yang dimaksud dengan ketentuan mengenai pengelolaan limbah dan limbah B3 sebagaimana dimaksudkan dalam pasal-pasal tersebut di atas dalam pengelolaan limbah terutama limbah B3 adalah Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun. Peraturan Pemerintah ini merupakan klimaks dari berbagai ketentuan yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah terdahulu yang diinterpretasikan secara berlainan oleh para pelaku di lapangan.

Setelah berumur 18 bulan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1999 tersebut akhirnya diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 85 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Limbah B3, karena pelaku di lapangan belum sepenuhnya menyesuaikan diri dengan ketentuan yang ada sebelumnya. Meskipun perubahan hanya terjadi pada beberapa pasal saja, terutama mengenai hal-hal yang berkaitan dengan jenis dan klasifikasi limbah B3 secara umum, namun hal ini menunjukkan upaya pemerintah untuk terus mengikuti dinamika perkembangan yang terjadi mengenai limbah B3.

## **J. Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup (AMDAL)**

Konsep Analisis Mengenai Dampak Lingkungan atau disingkat AMDAL yang merupakan konsep yang sangat penting, khususnya dalam penerapan asas pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*).

Konsep Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) sebenarnya bukan hal yang baru, karena hal ini ada diperlukan untuk memperkecil konsekwensi dari

pembangunan yang direncanakan yang berdampak besar dan penting pada lingkungan hidup, walaupun tidak dinyatakan secara eksplisit dan tidak dilakukan secara komprehensif.

Secara formal konsep Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) berasal dari undang-undang tentang lingkungan hidup di Amerika Serikat, yaitu *National Environmental Policy Act* (NEPA) pada tahun 1969. Dalam Pasal 102 ayat (2C) dinyatakan, bahwa semua usulan legislasi dan aktivitas pemerintah federal yang besar dan diperkirakan akan mempunyai dampak penting terhadap lingkungan diharuskan disertai adanya laporan *Environmental Impact Assesment* (Analisis Dampak Lingkungan) tentang usulan tersebut.

AMDAL di Indonesia dimaksudkan sebagai alat untuk merencanakan tindakan preventif terhadap kerusakan lingkungan yang mungkin akan ditimbulkan oleh suatu aktivitas pembangunan yang direncanakan. Ketentuan AMDAL ini dijabarkan dalam pasal-pasal 15, 18, dan 19 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997. Adapun bunyi pasal-pasal tersebut adalah:

#### Pasal 15

- (1) Setiap rencana usaha dan/atau kegiatan yang kemungkinan dapat menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup, wajib memiliki analisis mengenai dampak lingkungan hidup.
- (2) Ketentuan tentang rencana usaha dan/atau kegiatan yang menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), serta tata cara penyusunan dan penilaian analisis mengenai dampak lingkungan hidup ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

#### Pasal 18

- (1) Setiap usaha dan/atau kegiatan yang menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup wajib memiliki analisis mengenai dampak lingkungan hidup untuk memperoleh izin melakukan usaha dan/atau kegiatan.
- (2) Izin melakukan usaha dan/atau kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan pejabat yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (3) Dalam izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dicantumkan persyaratan dan kewajiban untuk melakukan upaya pengendalian dampak lingkungan hidup.

#### Pasal 19

- (1) Dalam menerbitkan izin melakukan usaha dan/atau kegiatan wajib diperhatikan:
  - a. rencana tata ruang;
  - b. pendapat masyarakat;
  - c. pertimbangan dan rekomendasi pejabat yang berwenang yang berkaitan dengan usaha dan/atau kegiatan tersebut.

(2) Keputusan izin melakukan usaha dan/atau kegiatan wajib diumumkan.

Adapun yang dimaksudkan ketentuan mengenai penyusunan analisis mengenai dampak lingkungan hidup ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup (AMDAL).

Menurut Otto Soemarwoto, konsep AMDAL yang mempelajari dampak pembangunan terhadap lingkungan dan dampak lingkungan terhadap pembangunan juga didasarkan pada konsep ekologi antara makhluk hidup dengan lingkungannya. AMDAL merupakan bagian ilmu ekologi pembangunan yang mempelajari hubungan timbal balik antara interaksi pembangunan dan lingkungan<sup>34</sup>.

Menurut Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999, bahwa AMDAL adalah kajian mengenai dampak besar dan penting suatu usaha dan/atau kegiatan yang direncanakan pada lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan.

Dari pengertian AMDAL itu dapat ditarik kesimpulan, yaitu:

1. AMDAL itu suatu hasil studi, telaah atau analisis rencana usaha dan/atau kegiatan.
2. Tidak semua usaha dan/atau kegiatan yang direncanakan memerlukan AMDAL (hanya yang memberi dampak besar dan penting terhadap lingkungan saja).
3. AMDAL diperlukan untuk pengambilan keputusan, maksudnya apakah izin usaha dan/atau kegiatan dapat diberikan atau tidak kepada pemrakarsa.

Hal yang penting diberikannya izin AMDAL adalah adanya dampak besar dan penting yang berakibat pada lingkungan hidup. Dampak besar dan penting adalah perubahan lingkungan hidup yang sangat mendasar yang diakibatkan oleh suatu usaha dan/atau kegiatan (Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999). Jadi, dampak adalah suatu perubahan yang terjadi sebagai akibat suatu aktivitas, baik aktivitas manusia maupun karena alam.

Dampak pembangunan menjadi masalah karena perubahan yang disebabkan oleh pembangunan selalu lebih luas daripada yang menjadi sasaran pembangunan yang direncanakan. Misalnya, jika petani menyemprot sawahnya dengan pestisida untuk memberantas hama wereng, maka yang mati oleh semprotan pestisida bukan hanya werengnya saja, melainkan juga lebah madu yang terbang di udara, ikan yang hidup dalam air sawah dan katak sawah yang memakan serangga. Matinya lebah, ikan dan katak secara umum disebut efek samping atau dampak. Demikian pula pembangunan transportasi menyebabkan efek samping terjadinya pencemaran udara oleh limbah gas dari kendaraan yang mengganggu kesehatan. Secara umum dalam AMDAL, dampak pembangunan

---

<sup>34</sup>Otto Soemarwoto, *Op.Cit.*, hlm. 37.

diartikan sebagai perubahan yang tidak direncanakan yang diakibatkan oleh pembangunan<sup>35</sup>.

Untuk mendapatkan suatu kepastian tentang rencana usaha dan/atau kegiatan yang harus dilengkapi dengan AMDAL, perlu dijabarkan dalam suatu peraturan pelaksanaan yang menentukan apa yang dimaksud dengan “dampak besar dan penting”, kemudian rencana usaha dan/atau kegiatan tersebut yang diperkirakan mempunyai dampak besar dan penting terhadap lingkungan.

Menurut Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999, bahwa usaha dan/atau kegiatan yang kemungkinan dapat menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup meliputi:

- a. perubahan bentuk lahan dan bentang alam;
- b. eksploitasi sumber daya alam baik yang terbaharui maupun yang tak terbaharui;
- c. proses dan kegiatan yang secara potensial dapat menimbulkan pemborosan, pencemaran, dan kerusakan lingkungan hidup, serta kemerosotan sumber daya alam dalam pemanfaatannya;
- d. proses dan kegiatan yang hasilnya dapat mempengaruhi lingkungan hidup alam, lingkungan buatan, serta lingkungan sosial budaya;
- e. proses dan kegiatan yang hasilnya akan dapat mempengaruhi pelestarian kawasan konservasi sumber daya alam dan/atau perlindungan cagar budaya;
- f. introduksi jenis tumbuh-tumbuhan, jenis hewan, dan jasad renik;
- g. pembuatan dan penggunaan bahan hayati dan non-hayati;
- h. penerapan teknologi yang diperkirakan mempunyai potensi besar untuk mempengaruhi lingkungan hidup;
- i. kegiatan yang mempunyai risiko tinggi, dan/atau mempengaruhi pertahanan negara.

Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999 menentukan kriteria mengenai dampak besar dan penting suatu usaha dan/atau kegiatan terhadap kegiatan lingkungan hidup antara lain:

1. jumlah manusia yang akan terkena dampak;
2. luas wilayah penyebaran dampak;
3. intensitas dan lamanya dampak berlangsung;
4. banyaknya komponen lingkungan yang lainnya yang terkena dampak;
5. sifat kumulatif dampak;
6. berbalik (*reversible*) atau tidak berbaliknya (*irreversible*) dampak.

Suatu kegiatan atau proyek tidak selalu hanya menimbulkan dampak yang negatif, tetapi juga dampak yang bersifat positif terhadap lingkungan. Memang sebenarnya

---

<sup>35</sup>*Ibid*, hlm. 38.



tujuan utama pembuatan AMDAL ialah mencegah dampak negatif terhadap lingkungan yang telah mencemaskan masyarakat, akan tetapi dampak ini belum tentu terjadi, dan diperkirakan dapat terjadi. Adapun adanya dampak yang positif dapat ditingkatkan dan dikembangkan.

Berdasarkan rencana usaha dan/atau kegiatan tersebut benar-benar terjadi apa yang diperkirakan itu, maka sudah tersedia langkah-langkah yang akan diambil tentang penanggulangannya. Jika dampak negatif tidak dapat ditanggulangi berdasarkan ilmu dan teknologi atau biaya penanggulangan dampak negatif lebih besar dibandingkan dengan hasil dampak positifnya, maka instansi yang memberikan izin memutuskan menolak rencana usaha dan/atau kegiatan yang bersangkutan.

Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup terdiri dari:

1. Kerangka Acuan bagi penyusunan analisis mengenai dampak lingkungan (KA)
2. Analisis Dampak Lingkungan (ANDAL)
3. Rencana Pengelolaan Lingkungan (RKL)
4. Rencana Pemantauan Lingkungan (RPL)

Kerangka acuan adalah ruang lingkup kajian analisis mengenai dampak lingkungan hidup yang merupakan hasil pelingkupan (Pasal 1 angka 3 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999). Di dalam Pasal 14 dinyatakan:

- (1) Kerangka acuan sebagai dasar pembuatan analisis dampak lingkungan hidup disusun oleh pemrakarsa.
- (2) Kerangka acuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun berdasarkan pedoman yang ditetapkan oleh Kepala instansi yang ditugasi mengendalikan dampak lingkungan.

Penjelasan Pasal 14 ayat (1), menyatakan bahwa kerangka acuan bagi pembuatan analisis dampak lingkungan hidup merupakan pegangan yang diperlukan dalam penyusunan analisis mengenai dampak lingkungan hidup. Berdasarkan hasil pelingkupan, yaitu proses pemusatan studi pada hal-hal penting yang berkaitan dengan dampak besar dan penting, kerangka acuan terutama memuat komponen-komponen aspek usaha dan/atau kegiatan yang menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup, serta komponen-komponen parameter lingkungan hidup yang akan terkena dampak besar dan penting.

Pasal 15 ayat (1) menyatakan, bahwa kerangka acuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (1) disampaikan oleh pemrakarsa kepada instansi yang bertanggung jawab, dengan ketentuan:

- a. di tingkat pusat: kepada Kepala instansi yang ditugasi mengendalikan dampak lingkungan melalui komisi penilai pusat;
- b. di tingkat daerah: kepada Gubernur melalui komisi penilai daerah tingkat I.

Adapun yang dimaksud dengan analisis dampak lingkungan (ANDAL) adalah telaahan secara cermat dan mendalam tentang dampak besar dan penting suatu rencana usaha dan/atau kegiatan (Pasal 1 angka 4 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999). Rencana pengelolaan lingkungan hidup (RKL) adalah upaya penanganan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup yang ditimbulkan akibat dari rencana usaha dan/atau kegiatan (Pasal 1 angka 5 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999). Rencana pemantauan lingkungan hidup (RPL) adalah upaya pemantauan komponen lingkungan hidup yang terkena dampak besar dan penting akibat rencana usaha dan/atau kegiatan (Pasal 1 angka 6 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999).

Pasal 17 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999 menyatakan:

- (1) Pemrakarsa menyusun analisis dampak lingkungan hidup, rencana pengelolaan lingkungan hidup, dan rencana pemantauan lingkungan hidup, berdasarkan kerangka acuan yang telah mendapatkan keputusan dari instansi yang bertanggung jawab.
- (2) Penyusun analisis dampak lingkungan hidup, rencana pengelolaan lingkungan hidup, dan rencana pemantauan lingkungan hidup, berpedoman pada pedoman penyusunan analisis dampak lingkungan hidup, rencana pengelolaan lingkungan hidup, dan rencana pemantauan lingkungan hidup yang ditetapkan oleh Kepala instansi yang ditugasi mengendalikan dampak lingkungan.

Pasal 18 ayat (1) menyatakan, bahwa analisis dampak lingkungan hidup, rencana pengelolaan lingkungan hidup, dan rencana pemantauan lingkungan hidup, diajukan oleh pemrakarsa kepada:

- a. di tingkat pusat: Kepala instansi yang ditugasi mengendalikan dampak lingkungan melalui komisi penilai pusat;
- b. di tingkat daerah: Gubernur melalui komisi penilai Daerah tingkat I.

Pasal 19 ayat (1) menyatakan, bahwa analisis dampak lingkungan hidup, rencana pengelolaan lingkungan hidup, dan rencana pemantauan lingkungan hidup, diajukan oleh pemrakarsa kepada:

- a. di tingkat pusat: Kepala instansi yang ditugasi mengendalikan dampak lingkungan melalui komisi penilai pusat;
- b. di tingkat daerah: Gubernur melalui komisi penilai Daerah tingkat I.

Dengan demikian, berdasarkan hasil penelitian atas analisis dampak lingkungan hidup, rencana pengelolaan lingkungan hidup, dan rencana pemantauan lingkungan hidup oleh komisi penilai analisis mengenai dampak lingkungan hidup menjadi dasar bagi instansi yang bertanggung jawab dalam memberikan keputusan kepada instansi berwenang.

Perlu juga diuraikan tentang pihak-pihak yang terkait dalam penyusunan dan persetujuan AMDAL, ada tiga pihak yang terkait, yaitu pemrakarsa, aparatur pemerintah dan masyarakat.

#### 1. Pemrakarsa

Pemrakarsa adalah orang atau badan hukum yang bertanggung jawab atas suatu rencana usaha dan/atau kegiatan yang akan dilaksanakan (Pasal 1 angka 7 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999). Adapun yang dimaksud dengan orang atau badan hukum adalah orang seorang, kelompok orang dan badan hukum yang meliputi badan pemerintah atau badan usaha milik negara, dan swasta. Jadi, kewajiban mengajukan AMDAL menyangkut rencana kegiatan yang diperkirakan menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan, dibebankan kepada baik swasta maupun kepada badan pemerintah.

Di dalam Pasal 17 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999 menyatakan, bahwa pemrakarsa menyusun analisis dampak lingkungan hidup, rencana pengelolaan lingkungan hidup, dan rencana pemantauan lingkungan hidup, berdasarkan kerangka acuan yang telah mendapatkan keputusan dari instansi yang bertanggung jawab.

Sebelum menyusun rencana usaha dan/atau kegiatan, pemrakarsa tentu harus mengambil keputusan intern terlebih dahulu yang merumuskan sebagai berikut:

- a. Tujuan yang hendak dicapai, permasalahan, kendala yang dihadapi, dan dampak besar dan penting terhadap lingkungan yang mungkin timbul sebagai akibat pelaksanaan rencana usaha dan/atau kegiatan tersebut.
- b. Alternatif untuk mencapai tujuan dan konsekwensinya yang dihadapinya, serta pelaksanaannya.

Dalam Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999, menyatakan bahwa pemrakarsa usaha dan/atau kegiatan wajib menyampaikan laporan pelaksanaan rencana pengelolaan lingkungan hidup dan rencana pemantauan lingkungan hidup kepada instansi yang membidangi usaha dan/atau kegiatan yang bersangkutan, instansi yang ditugasi mengedalikan dampak lingkungan dan Gubernur.

#### 2. Aparatur Pemerintah

Aparatur pemerintah ialah instansi yang bertanggung jawab dalam memberi keputusan mengenai rencana usaha dan/atau kegiatan. Adapun yang dimaksud dengan instansi yang bertanggung jawab adalah instansi yang berwenang memberikan keputusan, kelayakan lingkungan hidup dengan pengertian bahwa kewenangan di tingkat pusat berada pada Kepala instansi yang ditugasi mengendalikan dampak lingkungan dan di tingkat daerah pada Gubernur (Pasal 1 angka 9 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999).

Kewenangan itu berada di tangan menteri atau pimpinan lembaga pemerintah non departemen yang membidangi usaha dan/atau kegiatan yang bersangkutan dan juga Gubernur Kepala Daerah Tingkat I yang usahanya dan/atau kegiatannya berada dalam wewenangnya. Untuk menilai dokumen AMDAL, dibentuk komisi, yaitu Komisi Penilai Pusat dan Komisi Penilai Daerah.

Komisi penilai di tingkat pusat berkedudukan di instansi yang ditugasi mengendalikan dampak lingkungan, di tingkat daerah berkedudukan di instansi yang ditugasi mengendalikan dampak lingkungan daerah Tingkat I. Komisi penilai di tingkat pusat dibentuk oleh Menteri, dan di Tingkat Daerah oleh Gubernur. Komisi penilai ini menilai kerangka acuan, analisis dampak lingkungan hidup, rencana pengelolaan lingkungan hidup, dan rencana pemantauan lingkungan hidup.

### 3. Masyarakat

Masyarakat merupakan pihak yang harus terkait langsung dalam penyusunan AMDAL, karena masyarakat yang akan terkena dampaknya jika proyek sudah berjalan, baik yang positif maupun mungkin yang negatif seperti pencemaran, dan perusakan lingkungan hidup.

Mengenai keterlibatan masyarakat dalam penyusunan AMDAL dipertegas dalam Pasal 33, 34, dan 35 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999, yang masing-masing berbunyi:

#### Pasal 33

- (1) Setiap usaha dan/atau kegiatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (2) wajib diumumkan terlebih dahulu kepada masyarakat sebelum pemrakarsa menyusun analisis dampak lingkungan hidup.
- (2) Pengumuman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh instansi yang bertanggung jawab dan pemrakarsa.
- (3) Dalam jangka waktu 30 hari (tiga puluh) hari kerja sejak diumumkannya rencana usaha dan/atau kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), warga masyarakat yang berkepentingan berhak mengajukan saran, pendapat, dan tanggapan tentang akan dilaksanakannya rencana usaha dan/atau kegiatan.
- (4) Saran, pendapat dan tanggapan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diajukan secara tertulis kepada instansi yang bertanggung jawab.
- (5) Saran, pendapat, dan tanggapan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) wajib dipertimbangkan dan dikaji dalam analisis mengenai dampak lingkungan.
- (6) Tata cara dan bentuk pengumuman sebagaimana dimaksud pada ayat (1), serta tata cara penyampaian saran, pendapat dan tanggapan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ditetapkan oleh kepala instansi yang ditugasi mengendalikan dampak lingkungan.

#### Pasal 34

- (1) Warga masyarakat yang berkepentingan wajib dilibatkan dalam proses penyusunan kerangka acuan, penilaian kerangka acuan, analisis dampak lingkungan hidup, rencana pengelolaan lingkungan hidup, dan rencana pemantauan lingkungan hidup.
- (2) Bentuk dan tata cara keterlibatan warga masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Kepala instansi yang ditugasi mengendalikan dampak lingkungan.

#### Pasal 35

- (1) Semua dokumen analisis mengenai dampak lingkungan hidup, saran, pendapat dan tanggapan warga masyarakat yang berkepentingan, kesimpulan komisi penilai, dan keputusan kelayakan lingkungan hidup dari usaha dan/atau kegiatan bersifat terbuka untuk umum.
- (2) Instansi yang bertanggung jawab menyerahkan dokumen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada suatu lembaga dokumentasi dan/atau kearsipan.

### **K. Audit Lingkungan Hidup**

Di dalam Pasal 1 angka 23 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 menyatakan audit lingkungan hidup adalah suatu proses evaluasi yang dilakukan oleh penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan untuk menilai tingkat ketaatan terhadap persyaratan hukum yang berlaku dan/atau kebijaksanaan dan standar yang ditetapkan oleh penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang bersangkutan.

Oleh karena itu, audit lingkungan merupakan perangkat manajemen yang dilakukan oleh suatu usaha dan/atau kegiatan sebagai bentuk rasa tanggung jawabnya terhadap pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup. Perusahaan yang membuat audit lingkungan hidup mempunyai nilai lebih apabila dibandingkan dengan perusahaan yang tidak membuatnya. Dengan demikian, perusahaan dianjurkan untuk membuat audit lingkungan, tetapi audit lingkungan ini bersifat sukarela, dan tidak memaksa. Akan tetapi, kemudian audit lingkungan hidup itu menjadi wajib, apabila penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan menunjukkan ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan lingkungan hidup.

Di dalam Pasal 28 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 menyatakan, bahwa dalam rangka peningkatan kinerja usaha dan/atau kegiatan, pemerintah mendorong penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan untuk melakukan audit lingkungan hidup.

Penjelasan Pasal 28 tersebut menyatakan, bahwa audit lingkungan hidup merupakan suatu instrumen penting bagi penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan untuk meningkatkan efisiensi kegiatan dan kinerjanya dalam menaati persyaratan lingkungan hidup yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Dalam pengertian ini, audit

lingkungan hidup dibuat secara sukarela untuk memverifikasi ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan lingkungan hidup yang berlaku, serta dengan kebijaksanaan dan standar yang ditetapkan secara internal oleh penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang bersangkutan.

Pasal 29 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 menyatakan:

- (1) Menteri berwenang memerintahkan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan untuk melakukan audit lingkungan hidup apabila yang bersangkutan menunjukkan ketidakpatuhan terhadap ketentuan yang diatur dalam Undang-undang ini.
- (2) Penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang diperintahkan untuk melakukan audit lingkungan hidup wajib melaksanakan perintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (3) Apabila penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan tidak melaksanakan perintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Menteri dapat melaksanakan atau menugaskan pihak ketiga untuk melaksanakan audit lingkungan hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (1), atas beban biaya penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang bersangkutan.
- (4) Jumlah beban biaya sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ditetapkan oleh Menteri.
- (5) Menteri mengumumkan hasil audit lingkungan hidup sebagaimana di maksud pada ayat (1).

Penjelasan Pasal 29 ayat (5) menyatakan bahwa hasil audit lingkungan hidup sebagaimana dimaksud pada ayat ini merupakan dokumen yang bersifat terbuka untuk umum, sebagai upaya perlindungan masyarakat, karena itu harus diumumkan.

Berdasarkan kedua pasal tersebut, menurut Mas Achmad Santosa mengatur hal-hal sebagai berikut:

1. Tugas pemerintah untuk mendorong pelaku usaha melakukan audit lingkungan.
2. Kewenangan Menteri Negara Lingkungan Hidup memerintahkan pelaku usaha melakukan audit lingkungan apabila pelaku usaha tersebut menunjukkan ketidakpatuhan terhadap ketentuan yang diatur dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 (Audit Lingkungan Wajib/*mandatory*).
3. Kewajiban pelaku usaha untuk melaksanakan perintah Menteri melakukan audit.
4. Apabila pelaku usaha tidak melaksanakan perintah Menteri, kewenangan Menteri Lingkungan melaksanakan (sendiri) atau memerintahkan pihak ketiga (*external auditor*) untuk melaksanakan atas beban biaya pelaku usaha, apabila pelaku usaha tidak melaksanakan perintah Menteri.

5. Menteri berkewajiban mengumumkan hasil audit wajib (dokumen audit wajib bersifat terbuka untuk umum)<sup>36</sup>.

Sebagai upaya pelaksanaan audit lingkungan hidup, maka ditetapkan Surat Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup No: KEP-42/MENLH/11/1994 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Audit Lingkungan Hidup. Adapun dasar pertimbangan ditetapkannya Surat Keputusan tersebut adalah:

1. Bahwa setiap orang yang menjalankan suatu bidang usaha atau kegiatan wajib memelihara kelestarian kemampuan lingkungan hidup yang serasi dan seimbang untuk menunjang pembangunan yang berkelanjutan.
2. Bahwa audit lingkungan sebagai suatu perangkat pengelolaan yang dilakukan secara sadar telah diakui merupakan alat yang efektif dan sangat bermanfaat bagi suatu usaha atau kegiatan dalam mengelola lingkungan hidup.
3. Bahwa audit lingkungan adalah suatu proses untuk melaksanakan kajian secara sistematis, terdokumentasi, berkala, dan obyektif terhadap prosedur dan praktek-praktek dalam pengelolaan lingkungan hidup.
4. Bahwa audit lingkungan dapat membantu menemukan upaya penyelesaian yang efektif tentang masalah lingkungan hidup yang dihadapi suatu usaha atau kegiatan, sehingga dapat meningkatkan kinerja usaha atau kegiatan yang bersangkutan dalam kaitan dengan pelestarian kemampuan lingkungan.

Di dalam prinsip-prinsip dan pedoman umum pelaksanaan audit lingkungan yang tercantum dalam Lapidan Surat Keputusan tersebut dinyatakan bahwa audit lingkungan dilaksanakan secara sukarela oleh penanggung jawab usaha atau kegiatan dan merupakan alat pengelolaan dan pemantauan lingkungan yang bersifat internal. Dengan adanya pedoman tersebut, maka pengelolaan dan pemantauan suatu usaha atau kegiatan diharapkan dapat dilakukan dengan baik, lebih terarah, efektif, dan efisien

## **L. Pengawasan**

Institusi pengawasan menurut Pasal 22 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 adalah Menteri yang ditugasi untuk mengelola lingkungan hidup yang selanjutnya disebut Menteri Negara Lingkungan Hidup (Meneg LH). Menteri melakukan pengawasan terhadap penataan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan atas ketentuan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan lingkungan hidup. Untuk melakukan pengawasan tersebut, Menteri dapat menetapkan pejabat yang berwenang melakukan pengawasan.

Pasal 22 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 secara lengkap menyebutkan:

---

<sup>36</sup>Mas Achamd Santosa, *Op-Cit*, hlm. 283-284.

- (1) Menteri melakukan pengawasan terhadap penataan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan atas ketentuan yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan di bidang lingkungan hidup.
- (2) Untuk melakukan pengawasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) Menteri dapat menetapkan pejabat yang berwenang melakukan pengawasan.
- (3) Dalam hal wewenang pengawasan diserahkan kepada Pemerintah Daerah, Kepala Daerah menetapkan pejabat yang berwenang melakukan pengawasan.

Ketentuan tersebut memberi wewenang kepada Menteri Negara Lingkungan Hidup untuk melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap penataan yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan hidup. Dalam bentuk perizinan pendirian usaha dan/atau kegiatan, Menteri yang berkaitan dengan kegiatan usaha yang didirikan juga berwenang melakukan pengawasan atas semua ketentuan yang berkaitan dengan izin yang diberikan. Oleh karena itu, Penjelasan Pasal 22 ayat (2) tersebut menyebutkan bahwa dalam hal yang berkaitan dengan penetapan pejabat yang berwenang dan instansi lain untuk melakukan pengawasan, Menteri melakukan koordinasi dengan pimpinan instansi yang bersangkutan.

Untuk melakukan tugas pengawasan dalam pengendalian dampak lingkungan Pemerintah membentuk badan khusus untuk melakukan pengawasan yang dimaksud, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 23 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997, yaitu: Pengendalian dampak lingkungan hidup sebagai alat pengawasan khusus dilakukan oleh suatu lembaga yang dibentuk khusus untuk itu oleh pemerintah. Sebelum dihapuskannya BAPEDAL (Badan Pengawasan Dampak Lingkungan), maka badan yang berwenang melakukan pengawasan adalah BAPEDAL tersebut, akan tetapi setelah BAPEDAL dihapus maka badan yang berwenang sebagai pengawas dampak lingkungan di tingkat pusat langsung di bawah Menteri Negara lingkungan Hidup. Di daerah badan pengawas dampak lingkungan disebut Badan Pengendalian Lingkungan Hidup Daerah (BPLHD), baik di Tingkat Propinsi maupun di Tingkat Kabupaten/Kota.

Untuk melakukan tugas pengawasan tersebut diberikan kewenangan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 24 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997, yaitu:

- (1) Untuk melaksanakan tugasnya, pengawas sebagaimana di maksud dalam Pasal 22, berwenang melakukan pemantauan, meminta keterangan, membuat salinan dari dokumen dan atau membuat catatan yang diperlukan, memasuki tempat tertentu, mengambil contoh, memeriksa peralatan, memeriksa instansi dan/atau transportasi, serta meminta keterangan dari pihak yang bertanggung jawab atas usaha dan/atau kegiatan.



- (2) Penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang diminta keterangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib memenuhi permintaan petugas pengawas sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan berlaku.
- (3) Setiap pengawas wajib memperlihatkan surat tugas dan/atau tanda pengenal serta wajib memperhatikan situasi dan kondisi tempat pengawasan tersebut.

Adapun yang dimaksud dengan memperhatikan situasi dan kondisi tempat pengawasan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 24 ayat (3) tersebut adalah menghormati nilai dan norma yang berlaku baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis.

Menurut Philipus Mandiri Hadjon, wewenang petugas pengawasan, sebagaimana diatur dalam Pasal 24 tersebut, dapat dibedakan menjadi, pertama wewenang yang tidak membutuhkan respon dan penanggung jawab kegiatan dan kedua, wewenang yang membutuhkan respon dari penanggung jawab kegiatan untuk dapat terlaksananya wewenang pengawas. Dalam hal ini, wewenang melakukan pemantauan tidak membutuhkan respon dari penanggung jawab kegiatan, sedang wewenang lainnya hanya dapat terlaksana kalau ada respon dari penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan dan wewenang ini sifatnya imperatif, karena itu wajib ditaati<sup>37</sup>.

Institusi pengawasan tidak hanya dilakukan oleh tingkat pusat saja, tetapi pada tingkat daerah juga diberikan kewenangan dalam pengawasan sebagaimana dikemukakan sub bab di atas. Pada tingkat daerah pengawasan dan pengendalian dampak lingkungan dilakukan oleh daerah propinsi dan daerah kabupaten/kota sebagai kepanjangan tangan dari pemerintah dalam pengelolaan lingkungan hidup di daerah. Oleh karena itu, institusi pengawasan pada tingkat pusat yang mempunyai program-program pengawasan dan pengendalian lingkungan, maka di daerah juga membuat program yang sama dalam bidang pengawasan dan pengendalian lingkungan di daerah. Misalnya salah satu contoh program pemerintah di bidang lingkungan yaitu ”peningkatan kapasitas pemerintah daerah untuk menyelenggarakan tata praja lingkungan”.

Program peningkatan kapasitas daerah untuk menyelenggarakan tata praja lingkungan (*good environmental government*) bertujuan untuk mendorong daerah melaksanakan pengelolaan lingkungan hidup dengan menerapkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*). Program ini perlu didukung daerah dengan memperhatikan kekhasan daerah masing-masing, sehingga dengan mewujudkan pemerintahan yang baik, maka akan mewujudkan lingkungan hidup yang baik. Hal inilah

---

<sup>37</sup>Philipus Mandiri Hadjon, “UU No. 23 Tahun 1997 dan Penegakan Hukumnya, Ditinjau Dari Aspek Hukum Administrasi”, *Makalah Seminar* Fakultas Hukum UNDIP, Tanggal 21 Pebruari 1998, hlm. 8.

yang merupakan bukti keberpihakan pemerintah daerah dalam mengawasi dan mengendalikan lingkungan hidup di daerahnya masing-masing.

### **M. Penegakan Hukum**

Permasalahan yang sangat krusial dalam bidang hukum di Indonesia adalah masalah penegakan hukum. Penegakan hukum dalam bahasa Inggris disebut *law enforcement*, dan bahasa Belanda disebut *rechtshandhaving*. Dalam pemahaman istilah di Indonesia, maka penegakan hukum berkaitan dengan sanksi pidana, karena masyarakat hanya menyebutnya pada aparat penegak hukum, yaitu polisi, jaksa, dan hakim. Padahal tidaklah demikian halnya, sebab apabila suatu hukum (undang-undang) dapat ditegakkan, maka perlu memperhatikan suatu syarat bahwa hukum itu akan dapat ditegakkan. Syarat penegakan hukum itu perlu memperhatikan kaidah-kaidah hukum yaitu pertama, hukum (undang-undang) itu sendiri yang memang harus baik dalam arti hukum (undang-undang) itu memenuhi unsur-unsur filosofis, sosiologis dan yuridis suatu undang-undang yang memadai. Kedua adalah aparat penegak hukum yang memang bertugas menegakkan hukum. Aparat penegak hukum memang harus benar-benar instansi yang baik dalam menegakkan hukum. Ketiga adalah masyarakat, dan masyarakat yang ditegakkan haruslah menerima hukum dan dapat diatur dengan baik. Keempat adalah sarana dan prasarana yang mendukung. Oleh karena itu, dalam penegakan hukum tersebut, keempat-empatnya harus ada, sebab jika salah satunya tidak baik maka hukum tidak bisa ditegakkan. Hukum yang baik, masyarakat yang dapat menerima hukum, dan sarana dan prasarana mendukung, tetapi apabila aparat penegak hukumnya tidak baik, maka hukum tersebut tidak mungkin akan tegak, dan seterusnya. Di antara keempat syarat tersebut, hanya hukum (undang-undang) yang memang dapat dianggap sudah baik, tetapi belum pada aparat penegak hukum, masyarakat dan sarana dan prasarana yang mendukung. Hal ini dikarenakan tujuan dari penegakan hukum menurut Soerjono Soekanto dan Mustafa Abdullah yaitu untuk menciptakan kedamaian dalam pergaulan hidup manusia, kedamaian tersebut berarti di satu pihak adanya ketertiban (yang bersifat lahiriyah/ekstern-antar pribadi) dan di lain pihak adanya ketenteraman (yang bersifat bathiniyah-pribadi)<sup>38</sup>.

Penegakan hukum dalam kondisi alam Indonesia dapat diartikan secara luas, maksudnya dapat meliputi segi preventif dan represif. Di samping itu, pemerintah dalam hal ini Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia harus turut aktif meningkatkan kesadaran hukum masyarakat, seperti mengkampanyekan tentang Keluarga Sadar Hukum

---

<sup>38</sup>Soerjono Soekanto dan Mustafa Abdullah, *Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat*, (Jakarta: Rajawali, 1980), hlm. 10.

(Kadarkum), Jaksa Masuk Desa dan lain-lain. Hal ini sangat tepat dalam penegakan hukum lingkungan mengingat penegakan hukum lingkungan dengan kondisi sosial-budaya dan alam Indonesia yang beragam. Oleh karena, penegakan hukum lingkungan sangat rumit, banyak seginya, dan pelanggarannya juga beragam, mulai dari pelanggaran yang paling ringan seperti pembuangan sampah rumah tangga sampai pada sampah yang sangat berbahaya seperti pembuangan limbah berbahaya dan beracun yang berasal dari pabrik. Kondisi yang demikian memerlukan penanganan dan penanggulangan akibat pelanggaran hukum lingkungan yang lebih spesifik seperti Keluarga Sadar Hukum (Kadarkum), Jaksa Masuk Desa, Hakim Masuk Desa sebagaimana disebutkan di atas, juga dapat dilakukan melalui penerangan hukum sampai pada penerapan sanksi hukum lingkungan. Penerangan hukum dapat dilakukan melalui media massa, seperti surat khabar, majalah, radio, televisi, ceramah dan diskusi, sehingga pelanggarannya dapat dicegah sedini mungkin.

Dalam kerangka disiplin ilmu hukum, maka ilmu hukum lingkungan merupakan bidang ilmu baru dalam dunia ilmu hukum dan ilmu hukum lingkungan menempati titik silang bidang ilmu hukum lainnya. Oleh karena itu, penegakan hukumnya juga menempati titik silang bidang ilmu hukum lainnya. Setiap bidang ilmu hukum tersebut dapat diterapkan untuk mengatasi pelanggaran lingkungan hidup. Misalnya hukum administrasi, hukum perdata, hukum pidana, hukum pajak, hukum internasional.

Dalam sistem penegakan hukum lingkungan di Indonesia dikenal melalui tiga aspek hukum sebagaimana dijelaskan dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 yaitu aspek hukum administrasi, hukum perdata, dan hukum pidana. Ketiga aspek hukum ini dapat dipilih apakah melalui hukum administrasi saja, hukum perdata saja, atau menerapkan kedua-duanya sekaligus, atau juga ketiga-tiganya sekaligus. Hal ini tergantung dari tingkat pencermaran dan perusakan lingkungan hidup yang timbul.

Uraian lebih lanjut mengenai penegakan hukum melalui ketiga aspek hukum, yaitu hukum administrasi, hukum perdata dan hukum pidana dalam bab berikutnya.

### A. Pengertian dan Tujuan Aspek Hukum Administrasi

Hukum administrasi merupakan instrumen yuridis bagi penguasa untuk secara aktif terlibat dengan masyarakat, pada sisi lain hukum administrasi merupakan hukum yang memungkinkan anggota masyarakat mempengaruhi penguasa dan memberikan perlindungan terhadap penguasa<sup>39</sup>. Dalam sistem hukum di Indonesia penguasa itu terdiri dari penguasa di tingkat pusat dalam hal ini adalah Pemerintah dan penguasa di tingkat daerah adalah Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Dengan mengkaji lebih mendalam permasalahan hukum tentang pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia, maka bagian terbesar hukum lingkungan di Indonesia merupakan hukum administrasi. Hal ini dapat dilihat bahwa hukum administrasi dapat berbentuk Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah Tingkat Propinsi dan Kabupaten/Kota. Dengan demikian, aspek hukum administrasi akan tampak berkaitan dengan peran pemerintah (baik Pemerintah maupun Pemerintah Propinsi dan Kabupaten/Kota) dalam memberikan perizinan pendirian usaha dan/atau kegiatan, dan melakukan langkah penyelamatan lingkungan apabila ketentuan yang disyaratkan dalam perizinan itu dilanggar.

Dengan demikian, tugas pemerintah adalah memberikan pelayanan kepada warga masyarakatnya sebelum melakukan aktivitas kehidupan untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur. Dalam kaitannya dengan pengelolaan lingkungan, maka pelayanan pemerintah pada masyarakat adalah sesuai dengan tujuan pengelolaan lingkungan hidup secara berdaya guna dan berhasil guna.

Dengan peraturan perundang-undangan tersebut dapat diberikan landasan dan kewenangan kepada pemerintah untuk menerbitkan keputusan pemerintahan yang berfungsi melindungi (prevensi) dan menegakkan peraturan perundang-undangan lingkungan. Keputusan tersebut berbentuk perizinan untuk melakukan usaha dan/atau kegiatan dengan mencantumkan persyaratan yang wajib ditaati penerima izin seperti yang berkenaan dengan analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL), baku mutu air buangan dan lain-lain, sehingga perizinan merupakan suatu instrumen penegakan hukum lingkungan

---

<sup>39</sup>Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2002), hlm. 27.

administratif, kemudian apabila persyaratannya dilanggar maka akan dikenakan sanksi administratif.

Dalam proses dan prosedur perizinan dicantumkan pula sanksi terhadap berbagai risiko yang kemungkinan akan timbul, yaitu mulai dari sanksi yang berupa paksaan administrasi, penutupan perusahaan, uang paksa dan pencabutan izin usaha. Hal ini sebagaimana ditentukan dalam pasal-pasal 25, 26, 27, dan 34 ayat (2) Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997. Adapun bunyi pasal-pasal tersebut adalah:

#### Pasal 25

- (1) Gubernur/Kepala Daerah Tingkat I berwenang melakukan paksaan pemerintahan terhadap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan untuk mencegah dan mengakhiri terjadinya pelanggaran, serta menanggulangi akibat yang ditimbulkan oleh suatu pelanggaran, melakukan tindakan penyelamatan, penanggulangan, dan/atau pemulihan atas beban biaya penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan, kecuali ditentukan lain berdasarkan Undang-undang.
- (2) Wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat diserahkan kepada Bupati/Walikota/Kepala Daerah Tingkat II dengan Peraturan Daerah Tingkat I.
- (3) Pihak ketiga yang berkepentingan berhak mengajukan permohonan kepada pejabat yang berwenang untuk melakukan paksaan pemerintahan, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2).
- (4) Paksaan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), didahului dengan surat perintah dari pejabat yang berwenang.
- (5) Tindakan penyelamatan, penanggulangan dan/atau pemulihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diganti dengan pembayaran sejumlah uang tertentu.

#### Pasal 26

- (1) Tata cara penetapan beban biaya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (1) dan ayat (5) serta penagihannya ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan.
- (2) Dalam hal peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) belum dibentuk, pelaksanaannya menggunakan upaya hukum menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

#### Pasal 27

- (1) Pelanggaran tertentu dapat dijatuhi sanksi berupa pencabutan izin usaha dan/atau kegiatan.
- (2) Kepala Daerah dapat mengajukan usul untuk mencabut izin usaha dan/atau kegiatan kepada pejabat yang berwenang.

- (3) Pihak yang berkepentingan dapat mengajukan permohonan kepada pejabat yang berwenang untuk mencabut izin usaha dan/atau kegiatan karena merugikan kepentingannya.

#### Pasal 34

- (2) Selain pembebanan untuk melakukan tindakan tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1), hakim dapat menetapkan pembayaran uang paksa atas setiap hari keterlambatan penyelesaian tindakan tertentu tersebut.

Beberapa pasal tersebut merupakan sanksi administrasi yang memang dalam hukum administrasi mengenal beberapa jenis sanksi administrasi. Sanksi administrasi tersebut mempunyai fungsi instrumental yaitu pencegahan dan penanggulangan perbuatan terlarang dan terutama ditujukan terhadap perlindungan kepentingan lingkungan yang dijaga oleh ketentuan hukum yang dilanggar itu.

Oleh karena itu, aspek hukum administrasi bertujuan agar perbuatan yang melanggar hukum atau tidak memenuhi persyaratan yang diizinkan, agar berhenti atau mengembalikan kepada keadaan semula, yaitu sebelum terjadinya pencemaran dan perusakan. Jadi, fungsi pengawasan administrasi mempunyai peran yang penting dalam mekanisme penegakan hukum lingkungan administratif tersebut. Oleh karena itu, fokus sanksi administrasi adalah perbuatannya, berbeda halnya dengan sanksi hukum pidana fokusnya adalah orangnya, agar ia berubah menjadi orang yang baik dan memperhatikan lingkungan serta hak orang lain untuk hidup yang layak di dalam lingkungan yang sehat.

### **B. Paksaan Pemerintahan (*Administrative Dwang*)**

Paksaan pemerintahan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 25 tersebut di atas dikenal juga dengan paksaan administratif yaitu paksaan pemeliharaan hukum yang berupa larangan untuk meneruskan suatu usaha dan/atau kegiatan. Pemerintah berwenang melakukan paksaan pemerintahan atau paksaan administratif terhadap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan untuk mencegah dan mengakhiri terjadinya pelanggaran serta menanggulangi akibat yang ditimbulkan oleh suatu pelanggaran, melakukan tindakan penyelamatan, penanggulangan dan/atau pemulihan atas beban biaya penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan. Pelanggar dapat diperingatkan agar berbuat sesuai dengan izin yang diberikan, dan apabila tidak menaati izin tersebut akan dikenakan sanksi administratif lain yang lebih keras seperti uang paksa dan yang paling keras adalah pencabutan izin usaha. Paksaan pemerintah dilakukan dengan didahului surat perintah oleh pejabat yang berwenang.

Jadi, sanksi berupa paksaan administratif atau lebih dikenal sebagai paksaan pemeliharaan hukum, yaitu sanksi yang tidak melalui proses di pengadilan. Paksaan

pemeliharaan hukum ini adalah tindakan pemerintahan yang bersifat polisionel. Misalnya tindakan polisi pamong praja (Satpol PP) Kabupaten/Kota untuk mengosongkan suatu bangunan, tindakan menertibkan bangunan liar, tindakan menggusur pedagang kaki lima di tempat yang dilarang untuk berdagang, dan lain-lain. Apabila suatu izin telah ditarik atau dicabut karena melakukan pelanggaran perizinan, karena tidak memenuhi persyaratan, maka akan dilakukan paksaan pemeliharaan hukum yaitu dapat diadakan tindakan lanjutan berupa penyegelan dan sebagainya. Jadi, dengan jalan menyegel tempat usaha berarti juga melakukan paksaan administratif.

Tujuan paksaan administratif atau pemerintahan ialah untuk memperbaiki keadaan yang mengakibatkan dilanggarnya suatu peraturan. Dengan mempergunakan penegakan hukum lingkungan melalui hukum administratif, maka pemerintah harus memperhatikan apa yang disebut oleh hukum tata usaha negara sebagai asas-asas pemerintahan yang baik dalam era otonomi daerah saat ini.

### **C. Penutupan Tempat Usaha**

Ketentuan tentang penutupan tempat usaha sebagaimana diatur dalam pasal-pasal tersebut di atas secara eksplisit tidak menyebutnya, tetapi menurut doktrin salah satu sanksi administratif adalah penutupan tempat usaha sebagaimana dikemukakan oleh Siti Sundari bahwa salah satu sanksi administratif adalah penutupan perusahaan<sup>40</sup>. Di samping itu juga, sebelum pemerintah melakukan sanksi yang lebih keras lagi yaitu pencabutan izin usaha, biasanya dilakukan terlebih penutupan tempat usaha sebagai suatu peringatan keras terhadap pelaku pelanggaran lingkungan. Sebenarnya ketentuan mengenai penutupan tempat usaha yang berkaitan dengan gangguan lingkungan hidup sejak dahulu sudah diatur dalam Ordonansi Gangguan (*Hinder Ordonantie*), di dalam Pasal 14 ditentukan tentang sanksi administratif berupa penutupan tempat usaha dengan jalan menyegel mesin-mesin, perkakas dan alat penolong yang dipergunakan untuk itu. Lengkapnya bunyi Pasal 14 itu adalah:

“Jika ada tempat kerja sebagaimana tersebut dalam Pasal 1 yang didirikan tanpa surat izin dari pejabat yang berwenang memberikan izin itu, atau yang terus bekerja juga sesudah izinnya dicabut menurut ketentuan dalam Pasal 8 atau Pasal 12 ataupun tetap bekerja atau dijalankan tanpa izin baru sebagaimana tersebut dalam Pasal 9, atau berlawanan dengan suatu peraturan sebagai tersebut dalam Pasal 2 atau 3, maka pejabat yang tersebut pada awal pasal ini berwenang

---

<sup>40</sup>Siti Sundari Rangkuti, *Inovasi Hukum Lingkungan: Dari Ius Constitutum ke Ius Constituendum*, Pidato Penguahan Saat Penerimaan Jabatan Guru Besar Pada Fakultas Hukum Univ. Airlangga, Surabaya, 11 Mei 1991, hlm. 8.

untuk mencegah hal itu, menutup tempat kerja itu dan menyegel mesin-mesin, perkakas dan alat penolong yang dipergunakan untuk itu mengambil tindakan lain supaya benda-benda itu tidak dipakai lagi”<sup>41</sup>.

#### **D. Uang Paksa (*Dwangsom*)**

Lembaga uang paksa merupakan istilah terminologi dari kata *dwangsom* dalam rumpun hukum Belanda atau kata *astreinte* pada rumpun hukum Perancis<sup>42</sup>. Eksistensi uang paksa lazim dapat dijumpai hampir di setiap gugatan, yaitu dalam perkara perdata sering dituntut adanya uang paksa oleh penggugat/para penggugat kepada tergugat/para tergugat.

Lembaga uang paksa ini, apabila dikaji melalui hukum positif, maka eksistensi lembaga uang paksa sebenarnya mempunyai dua spesifikasi, yaitu:

Pertama, jikalau ditinjau dari pembagian hukum menurut isinya dapat diklasifikasi ke dalam Hukum Publik dan Hukum Privat. Ketentuan Hukum Publik pada dasarnya adalah peraturan hukum yang mengatur kepentingan umum (*algemene belangen*), sedangkan ketentuan Hukum Privat mengatur kepentingan perorangan (*bijzondere belangen*). Apabila ditinjau dari fungsinya maka ruang lingkup Hukum Privat dibagi menjadi Hukum Perdata Materil dan Hukum Perdata Formal (Hukum Acara Perdata)<sup>43</sup>.

Bertitik tolak pada dimensi pembagian hukum menurut fungsinya tersebut, maka tuntutan uang paksa mempunyai spesifikasi yakni di satu pihak *dwangsom* mempunyai wujud sebagai Hukum Perdata Materil oleh karena tuntutan uang paksa bersifat *accessoir* yakni tergantung kepada eksistensi tuntutan/hukuman pokok. Di lain pihak bahwa tuntutan uang paksa mempunyai wujud sebagai Hukum Perdata Formal, karena suatu tuntutan uang paksa diajukan oleh penggugat/para penggugat kepada tergugat/para tergugat dalam surat gugatan, yang didaftarkan di pengadilan negeri sesuai kompetensi perkara dan proses selanjutnya diperiksa, diadili dan diputus oleh hakim, setelah upaya hukum yang dikehendaki oleh para pihak telah ditempuh, maka putusan tersebut telah mempunyai kekuatan hukum tetap, lalu dieksekusi maka tahapan seperti itu merupakan manifestasi dari ruang lingkup Hukum Acara Perdata<sup>44</sup>.

Kedua, Jikalau ditinjau dari aspek dasar penerapan Hukum Acara Perdata pada praktek peradilannya sebagai hukum positif, maka HIR/RBG tidak mengatur aspek hukum uang paksa. Akan tetapi aspek ini diatur dalam Pasal 606a dan Pasal 606b Rv (*Reglement*

---

<sup>41</sup>Dikutip dari Andi Hamzah, *Op.Cit*, hal. 110-111.

<sup>42</sup>Lilik Mulyadi, *Tuntutan Uang Paksa (Dwangsom) Dalam Teori dan Praktek*, (Jakarta, Djambatan, 2001), hal. 1.

<sup>43</sup>Lilik Mulyadi, *Tuntutan Provisionil dalam Hukum Acara Perdata Pada Praktek Peradilan*, (Jakarta: Djambatan, 1996). hal. 1.

<sup>44</sup>Lilik Mulyadi, *Op-cit*, hal. 2.



*op de burgerlijke rechtsvordering coorde raden van justitie op Java en of Java en Madura, Stb. 1847-52 jo Stb. 1849-63 jo. Stb. 1938-360 jis 361, 276*)<sup>45</sup>.

Dalam pandangan doktrin ketentuan dalam Rv sudah tidak berlaku lagi, karena telah dihapuskannya *Raad van Justitie* dan *Hoogerechtshof*. Akan tetapi ditinjau dari segi praktek peradilan, maka ketentuan di dalam HIR/RBG tidak cukup untuk dapat menampung ketentuan hukum yang tumbuh, hidup dan berkembang, sehingga ketentuan dalam Rv seperti lembaga *dwangsom*, *voeging*, *interventie*, *vrijwaring* dan lain-lain dalam praktek peradilan dewasa ini eksistensi ketentuan dalam Rv oleh Yudex Facti (Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi) serta Mahkamah Agung RI tetap mempergunakan dan mempertahankannya<sup>46</sup>.

Selanjutnya melalui perkembangan praktek peradilan perkara perdata sekarang ini memang tuntutan lembaga uang paksa kerap dijumpai dalam hampir setiap bentuk surat gugatan, atau singkatnya tuntutan uang paksa merupakan hal wajar dan semestinya diminta oleh pihak penggugat/para penggugat kepada pihak tergugat/para tergugat sebagai upaya tekanan agar nantinya pihak tergugat/para tergugat mau mematuhi, memenuhi dan melaksanakan tuntutan/hukuman pokok<sup>47</sup>.

Adapun penegakan hukum dalam pengelolaan lingkungan hidup adanya uang paksa (*dwangsom*) baru ada dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 yaitu dalam Pasal 34 ayat (2), yang sebenarnya sebagai pembebanan akibat adanya perbuatan melanggar hukum yang menimbulkan kerugian pada orang lain, sedangkan bunyi Pasal 34 ayat (2) adalah: “selain pembebanan untuk melakukan tindakan tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1), hakim dapat menetapkan pembayaran uang paksa atas setiap hari keterlambatan penyelesaian tertentu tersebut”. Penjelasan pasal tersebut adalah: “pembebanan pembayaran uang paksa atas setiap keterlambatan pelaksanaan perintah pengadilan untuk melaksanakan tindakan tertentu adalah demi pelestarian fungsi lingkungan hidup.

Oleh karena itu, uang paksa (*dwangsom*) harus dibayar setiap hari pelanggaran berlangsung sampai batas maksimum tertentu tiap harinya. Uang paksa (*dwangsom*) dipungut oleh juru sita berdasarkan hukum acara perdata. Perintah pembayaran harus terlebih dahulu dikeluarkan oleh pejabat administrasi (pemerintahan). Akan tetapi, perintah ini dapat dilawan (*verzet*) kepada hakim perdata, adanya perlawanan menunda pelaksanaan pembayaran secara otomatis.

---

<sup>45</sup>*Ibid*, hal. 3.

<sup>46</sup>Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Pengadilan Buku I, Penerbit: Mahkamah Agung RI, Jakarta, Agustus 1993, Hal. 60 dan Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Pengadilan Guku II, Edisi Revisi Penerbit Mahkamah Agung RI, Jakarta, April, 1997, hal. 126.

<sup>47</sup>Lilik Mulyadi, *Op.Cit*, hal. 4.

## **E. Pencabutan Izin Usaha**

Sebagaimana dikemukakan dalam Pasal 27 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 di atas, bahwa pelanggaran terhadap peraturan lingkungan hidup dapat dijatuhi sanksi pencabutan izin usaha dan/atau kegiatan. Adapun bobot pelanggaran peraturan lingkungan hidup dapat berbeda-beda mulai dari pelanggaran syarat-syarat administrasi sampai pada pelanggaran yang menimbulkan korban masyarakat.

Oleh karena itu, pencabutan izin usaha dan/atau kegiatan dapat dilakukan terhadap pelanggaran yang dianggap mempunyai bobot tertentu untuk dihentikan kegiatan usahanya, misalnya menimbulkan korban, yaitu telah ada warga masyarakat yang terganggu kesehatannya bahkan sampai meninggal dunia akibat pencemaran dan perusakan lingkungan hidup.

Pencabutan izin usaha dilakukan oleh pejabat yang berwenang untuk itu atau pejabat yang memberi wewenang memberikan izin usaha. Kepala Daerah dapat mengajukan usul untuk mencabut izin usaha kepada pejabat yang berwenang untuk itu, di samping itu juga pihak yang berkepentingan dapat mengajukan permohonan kepada pejabat yang berwenang untuk mencabut izin usaha karena merugikan kepentingannya. Dengan demikian, pejabat yang berwenang dapat mencabut izin usaha dan/atau kegiatan atas usul Kepala Daerah yang bersangkutan atau atas permohonan pihak yang berkepentingan.

**A. Pengertian Umum**

Perkataan hukum perdata dalam arti yang luas meliputi semua hukum privat materiil, yaitu segala hukum pokok yang mengatur kepentingan-kepentingan perseorangan. Hukum perdata adalah hukum yang mengatur hubungan-hubungan hukum akibat perbuatan atau tindakan perdata antara seorang dengan seorang lainnya atau antara seorang dengan beberapa orang (badan hukum). Setiap perbuatan atau tindakan perdata yang mengakibatkan penderitaan atau kerugian pada pihak lain, maka orang/beberapa orang tersebut harus dapat mengganti kerugian akibat perbuatannya itu. Jadi, fokus sanksi hukum perdata adalah tuntutan pembayaran ganti kerugian.

Aspek hukum perdata dalam pengelolaan lingkungan hidup merupakan salah satu aspek penegakan hukum lingkungan. Sebagaimana diketahui bahwa perbuatan pencemaran dan perusakan lingkungan merupakan perbuatan yang mengakibatkan rusak dan tercemarnya lingkungan hidup. Pencemaran dan perusakan yang senantiasa mengancam kelestarian lingkungan hidup perlu dicegah dan ditanggulangi, sehingga perlu ada usaha untuk mencegah dan menanggulangi terjadinya pencemaran dan perusakan yang senantiasa mengancam lingkungan hidup.

Dengan terjadinya pencemaran dan perusakan, maka akan ada korban pencemaran dan perusakan, dalam arti sebagai pihak yang dirugikan, dan pihak yang dirugikan dapat berupa orang perorangan, masyarakat atau negara. Aspek keperdataan dalam masalah pencemaran dan perusakan lingkungan terdapat dalam Pasal 30 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997. Aspek-aspek keperdataan yang tercantum dalam pasal tersebut yang berisikan tentang Penyelesaian sengketa lingkungan hidup dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan berdasarkan pilihan secara sukarela para pihak yang bersengketa. Ketentuan tersebut sebenarnya dimaksudkan untuk melindungi hak keperdataan para pihak yang bersengketa.

**B. Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup Di Luar Pengadilan**

Penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan pengaturannya terdapat dalam Pasal 31, 32, 33 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997. Pasal 31 menyatakan bahwa penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan

diselenggarakan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian dan/atau mengenai tindakan tertentu guna menjamin tidak akan terjadinya atau terulangnya dampak negatif terhadap lingkungan hidup.

Penjelasan Pasal 31 menyatakan, bahwa penyelesaian sengketa lingkungan hidup melalui perundingan di luar pengadilan dilakukan secara sukarela oleh para pihak yang berkepentingan, yaitu para pihak yang mengalami kerugian dan mengakibatkan kerugian, instansi pemerintah yang terkait dengan subyek yang disengketakan, serta dapat melibatkan pihak yang mempunyai kepedulian terhadap pengelolaan lingkungan hidup. Tindakan tertentu di sini dimaksudkan sebagai upaya memulihkan fungsi lingkungan hidup dengan memperhatikan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat setempat.

Pasal 32 menyatakan, bahwa dalam penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 dapat digunakan jasa pihak ketiga, baik yang tidak memiliki kewenangan mengambil keputusan, maupun yang memiliki kewenangan mengambil keputusan, untuk membantu penyelesaian sengketa lingkungan hidup.

Penjelasan Pasal 32 tersebut menyatakan, bahwa untuk melancarkan jalannya perundingan di luar pengadilan para pihak yang berkepentingan dapat meminta jasa pihak ketiga netral yang dapat berbentuk:

- a. pihak ketiga netral yang tidak memiliki kewenangan mengambil keputusan. Pihak ketiga netral ini berfungsi sebagai pihak yang memfasilitasi para pihak yang berkepentingan, sehingga dapat dicapai kesepakatan. Pihak ketiga netral ini harus:
  - 1) disetujui oleh para pihak yang bersengketa;
  - 2) tidak memiliki hubungan keluarga dan/atau hubungan kerja dengan salah satu pihak yang bersengketa;
  - 3) memiliki keterampilan untuk melakukan perundingan atau penegakan.
  - 4) tidak memiliki kepentingan terhadap proses perundingan maupun hasilnya.
- b. Pihak ketiga netral memiliki kewenangan mengambil keputusan berfungsi sebagai arbiter, dan semua putusan arbitrase ini bersifat tetap dan mengikat para pihak yang bersengketa.

Adapun Pasal 33-nya menyatakan bahwa:

- (1) Pemerintah dan/atau masyarakat dapat membentuk lembaga penyedia jasa pelayanan penyelesaian sengketa lingkungan hidup yang bersifat bebas dan tidak berpihak.
- (2) Ketentuan mengenai penyedia jasa pelayanan penyelesaian sengketa lingkungan hidup diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Penjelasan Pasal 33 menyatakan bahwa lembaga penyedia jasa penyelesaian sengketa lingkungan hidup ini dimaksudkan sebagai suatu lembaga yang mampu memperlancar pelaksanaan mekanisme pilihan penyelesaian sengketa dengan mendasarkan pada prinsip ketidakberpihakan dan profesionalisme. Lembaga penyedia jasa yang dibentuk pemerintah dimaksudkan sebagai pelayanan publik.

Berdasarkan ketentuan pasal-pasal tersebut menandakan bahwa setiap masyarakat mempunyai berbagai macam cara untuk memperoleh atau menyelesaikan sengketa, perselisihan, atau konflik lingkungan hidup yang sedang mereka hadapi. Penyelesaian sengketanya dilakukan oleh kedua belah pihak secara korporatif yang dibantu oleh orang lain atau pihak ketiga bersifat netral.

Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 33 ayat (2) Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997, sebagaimana dikemukakan di atas, perlu menetapkan Peraturan Pemerintah tentang lembaga penyedia jasa pelayanan penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan yang bersifat bebas dan tidak mengikat. Adapun Peraturan Pemerintah yang dimaksud adalah Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2000 tentang Lembaga Penyedia Jasa Pelayanan Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup Di Luar Pengadilan. Di dalam Peraturan Pemerintah tersebut, terdapat adanya pihak ketiga netral baik yang memiliki kewenangan mengambil keputusan (arbiter) maupun yang tidak memiliki kewenangan mengambil keputusan (mediator dan pihak ketiga lainnya).

Pihak ketiga netral yang memiliki kewenangan mengambil keputusan (arbiter), yaitu pihak ketiga yang berada dalam lembaga arbitrase. Pihak ketiga netral yang tidak memiliki kewenangan mengambil keputusan (mediator dan pihak ketiga lainnya), yaitu pihak ketiga yang berada dalam lembaga yang disebut lembaga mediasi, dan lembaga pihak ketiga lainnya (dalam hal ini bisa negosiasi dan konsiliasi).

Penyelesaian sengketa dengan cara ini disebut juga dengan penyelesaian sengketa dengan cara nonlitigasi yang dikenal dengan Penyelesaian Sengketa Alternatif atau *Alternative Dispute Resolution* (ADR). Penyelesaian sengketa melalui lembaga ini sudah mulai tampak, terutama di kalangan industriawan/usahawan di Indonesia, walaupun frekwensinya masih sangat rendah.

Penyelesaian sengketa melalui lembaga peradilan biasanya biayanya mahal dan sangat menyita waktu serta dapat membangkitkan pertikaian, sedangkan penyelesaian sengketa melalui lembaga ADR masih dianggap relatif biaya lebih murah dan cepat. Oleh karena itu, saat ini penggunaan cara penyelesaian di luar pengadilan (melalui lembaga ADR) lebih disenangi dibandingkan penyelesaian melalui lembaga peradilan, terutama oleh kalangan industriawan.

Ada beberapa keuntungan melalui mekanisme ADR, apabila dibandingkan dengan penyelesaian sengketa melalui lembaga peradilan, yaitu:

1. Sifat kesukarelaan dalam proses.
2. Prosedurnya cepat.
3. Keputusan *non-judicial*.
4. Kontrol oleh manajer yang paling tahu tentang kebutuhan organisasi.
5. Prosedur rahasia (*Confidential*).
6. Fleksibilitas yang besar dalam merancang syarat-syarat penyelesaian masalah.
7. Hemat waktu.
8. Hemat biaya.
9. Perlindungan dan pemeliharaan hubungan kerja.
10. Kemungkinan untuk melaksanakan kesepakatan tinggi.
11. Tingkatan yang lebih tinggi untuk melaksanakan kontrol dan lebih mudah memperkirakan hasil.
12. Kesepakatan-kesepakatan yang lebih baik daripada sekadar kompromi atau hasil yang diperoleh dari cara penyelesaian kalah/menang.
13. Keputusan yang bertahan sepanjang waktu<sup>48</sup>.

Sebagaimana dijelaskan di atas penyelesaian sengketa melalui lembaga ADR adalah arbitrase, mediasi, negosiasi, dan konsiliasi, yang saat ini banyak digunakan oleh para industriawan dalam menyelesaikan sengketa lingkungan hidup di Indonesia, terutama dalam perjanjian kerjasama antara pihak investor dengan masyarakat, apabila terjadi pencemaran lingkungan hidup.

#### 1. Arbitrase

Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 30 Tahun 1999, arbitrase adalah cara penyelesaian satu perkara perdata di luar peradilan umum yang didasarkan pada perjanjian arbitrase yang dibuat secara tertulis oleh para pihak yang bersengketa.

Perkataan arbitrase berasal dari bahasa Latin *Arbitrare*, yang berarti kekuasaan untuk menyelesaikan suatu perkara menurut kebijaksanaan. Jadi, arbitrase adalah perjanjian perdata di antara para pihak sendiri yang bersepakat untuk menyelesaikan sengketa yang terjadi di antara mereka, yang diputuskan oleh pihak ketiga yang netral (wasit) secara musyawarah.

Ada beberapa alasan mengapa para pihak menggunakan lembaga ini, yaitu:

- a. adanya kebebasan, kepercayaan, dan keamanan,
- b. wasit/arbiter memiliki keahlian (*expertise*),

---

<sup>48</sup>Christopher W. Moore, *The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict*, Jossey Bass Inc. Publisher, San Fransisco, California, 1986, hlm. 33-36.

- c. lebih cepat dan hemat biaya,
- d. bersifat rahasia,
- e. adanya kepekaan arbiter/wasit,
- f. bersifat nonpreseden,
- g. pelaksanaan putusan lebih mudah dilaksanakan<sup>49</sup>.

Di Indonesia dikenal dua macam lembaga arbitrase, yaitu arbitrase institusional dan arbitrase ad hoc. Arbitrase institusional adalah arbitrase yang sifatnya permanen atau melembaga, yaitu suatu organisasi tertentu yang menyediakan jasa administrasi yang meliputi pengawasan terhadap proses arbitrase, aturan-aturan prosedur sebagai pedoman bagi para pihak, dan pengangkatan para arbiter. Adapun arbitrase yang melembaga di Indonesia adalah Badan Arbitrase Nasional Indonesia (BANI) dan Badan Arbitrase Syariah Nasional (BASARNAS). Sedangkan arbitrase ad hoc adalah badan arbitrase yang tidak permanen atau juga disebut Arbitrase Volunter. Badan arbitrase ini bersifat sementara atau temporer saja, karena dibentuk khusus untuk menyelesaikan/memutuskan perselisihan tertentu sesuai kebutuhan saat itu dan setelah selesai tugasnya, maka badan ini bubar dengan sendirinya<sup>50</sup>.

## 2. Mediasi

Mediasi dalam bahasa Inggris disebut *mediation* adalah penyelesaian sengketa dengan menengahi. Mediator adalah orang yang menjadi penengah<sup>51</sup>.

*Mediation is a private, informal dispute resolution process in which a neutral third person, the mediator, helps disputing parties to reach an agreement. The mediator has no power to impose a decision on the parties*<sup>52</sup>.

Mediasi adalah proses negosiasi pemecahan masalah dimana pihak luar yang tidak memihak (*impartial*) dan netral bekerja dengan pihak yang bersengketa untuk membantu mereka memperoleh kesepakatan perjanjian dengan memuaskan. Berbeda dengan hakim atau arbiter, mediator tidak mempunyai wewenang untuk memutuskan sengketa antara para pihak, namun dalam hal ini para pihak menguasakan kepada mediator untuk membantu mereka menyelesaikan persoalan-persoalan di antara mereka<sup>53</sup>.

---

<sup>49</sup>Felix OS (ed), *Arbitrase Di Indonesia*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1995), hlm. 19-20.

<sup>50</sup>Joni Emirzon, *Alternatif Penyelesaian Sengketa Di Luar Pengadilan (Negosiasi, Mediasi, Konsultasi, Dan Arbitrase)*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001), hlm. 103.

<sup>51</sup>John M. Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris-Indonesia*, (Jakarta: Gramedia, 1990), hlm. 377.

<sup>52</sup>Hendry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, ST. Paul, Mint West Publishing Co. Sixth Edition, 1990, hlm. 981.

<sup>53</sup>Gary Goodpaster, *Negosiasi Dan Mediasi, Sebuah Pedoman Negosiasi Dan Penyelesaian Sengketa Melalui Negosiasi*, (Jakarta: Elips Project, 1993), hlm. 201.

Keuntungan-keuntungan yang dapat diperoleh dari metode penyelesaian melalui mediasi, antara lain:

- a. Keputusan yang hemat. Jika dibandingkan dengan penyelesaian sengketa melalui litigasi yang berlarut-larut, mediasi hanya membutuhkan biaya yang lebih murah.
- b. Penyelesaian secara cepat. Penyelesaian sengketa melalui litigasi membutuhkan waktu bertahun-tahun untuk selesai, misalnya jika kasus diteruskan menjadi naik banding, kasasi, sedangkan pilihan penyelesaian sengketa melalui mediasi lebih singkat, karena tidak terdapat banding atau bentuk lainnya.
- c. Hasil-hasil yang memuaskan semua pihak. Para pihak yang bersengketa pada umumnya merasa puas dengan jalan keluar yang telah disetujui bersama dari pada harus menyetujui jalan keluar yang sudah diputuskan dengan pengambilan keputusan oleh pihak ketiga, seperti hakim, wasit, kecuali dalam kasus kriminal/tindak pidana.
- d. Kesepakatan-kesepakatan komprehensif dan *customized*. Penyelesaian-penyelesaian sengketa melalui cara mediasi bisa menyelesaikan baik masalah hukum maupun masalah yang berada di luar jangkauan hukum.
- e. Praktek dan belajar prosedur-prosedur penyelesaian masalah secara kreatif.
- f. Tingkat pengendalian lebih besar dan hasil yang bisa diduga. Para pihak yang menegosiasikan sendiri pilihan penyelesaian sengketa mempunyai kontrol yang lebih besar terhadap hasil-hasil sengketa.
- g. Pemberdayaan individu. Orang-orang yang menegosiasikan sendiri masalahnya sering kali merasa mempunyai lebih banyak kuasa daripada mereka yang melakukan advokasi melalui wali, seperti pengacara.
- h. Melestarikan hubungan yang sudah berjalan atau mengakhiri hubungan dengan cara yang lebih ramah.
- i. Keputusan-keputusan yang bisa dilaksanakan.
- j. Kesepakatan yang lebih baik daripada hanya menerima hasil kompromi atau prosedur menang/kalah.
- k. Keputusan yang berlaku tanpa mengenal waktu<sup>54</sup>.

Di dalam lembaga mediasi ini, peran seorang mediator mempunyai dua macam peran yang dapat dilakukan, yaitu *pertama*, mediator dapat berperan pasif. Hal ini berarti para pihak sendiri yang bersengketa memiliki kepedulian yang tinggi dan lebih aktif untuk menyelesaikan sengketa yang mereka hadapi, sehingga peran mediator hanya sebagai penengah, mengarahkan penyelesaian sengketa dan mengatur perundingan, memimpin rapat dan sebagainya. *Kedua*, mediator dapat berperan aktif, yang berarti mediator dapat melakukan berbagai tindakan, seperti mempersiapkan dan membuat notulen perundingan,

---

<sup>54</sup>Joni Emirzon, *Op.Cit*, hlm. 70-71.



merumuskan dan mengartikulasikan titik temu untuk mendapatkan kesamaan pandangan, memberi pengertian kepada para pihak bahwa sengketa bukan sebuah pertarungan untuk dimenangkan, tetapi sebuah masalah untuk diselesaikan, membantu para pihak untuk memahami agenda perundingan, memperbaiki sikap para pihak, memberi pengertian kepada para pihak tentang bagaimana proses perundingan berlangsung, menyusun dan mengusulkan alternatif pemecahan masalah, membantu para pihak untuk menganalisis alternatif pemecahan masalah, dan membujuk para pihak untuk menerima usulan tertentu.

Dengan peran aktifnya, seorang mediator diharapkan dapat menyelesaikan konflik tersebut, karena para pihak yang berselisih bersifat pasif, menunggu, dan sulit berkomunikasi. Dalam kondisi yang demikian, seorang mediator harus cepat tanggap dan mengambil inisiatif melakukan berbagai tindakan.

### 3. Negosiasi

Negosiasi berasal dari bahasa Inggris *Negotiation* yang artinya perundingan, atau dalam bahasa Indonesia sehari-hari dikenal dengan istilah berunding atau bermusyawarah. Orang yang mengadakan perundingan disebut negosiator.

Menurut Stephen B. Goldberg, *negotiation-communication for the purpose of persuasion is the pre-eminent mode of dispute resolution*<sup>55</sup>.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia negosiasi diartikan:

- a. Proses tawar menawar dengan jalan berunding untuk memberi atau menerima guna mencapai kesepakatan bersama antara satu pihak (kelompok atau organisasi) dan pihak (kelompok atau organisasi) yang lain.
- b. Penyelesaian sengketa secara damai melalui perundingan antara pihak-pihak yang bersengketa<sup>56</sup>.

Dengan demikian, negosiasi itu sebagai suatu upaya penyelesaian sengketa para pihak tanpa melalui proses peradilan dengan tujuan mencapai kesepakatan bersama atas dasar kerjasama yang lebih harmonis dan kreatif. Para pihak yang bersengketa berhadapan langsung secara seksama dalam mendiskusikan permasalahan yang mereka hadapi dengan cara kooperatif dan saling terbuka.

### 4. Konsiliasi

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, konsiliasi diartikan sebagai usaha mempertemukan keinginan pihak yang berselisih untuk mencapai persetujuan dan menyelesaikan perselisihan<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup>Stephen B. Goldberg, (et-al), *Dispute Resolution, Negotiation, Mediation and Other Processes*, (Little, Brown and Company, Boston, 1995). hlm. 17.

<sup>56</sup>Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1997), hlm. 686.

<sup>57</sup>*Ibid*, hlm. 457.

Konsiliasi dapat juga diartikan sebagai upaya membawa pihak-pihak yang bersengketa untuk menyelesaikan permasalahan antara kedua belah pihak secara negosiasi<sup>58</sup>.

Adapun menurut Oppenheim sebagaimana dikutip oleh Huala Adolf, konsiliasi adalah proses penyelesaian sengketa dengan menyerahkannya kepada suatu komisi orang-orang yang bertugas untuk menguraikan/menjelaskan fakta-fakta dan (biasanya setelah mendengar para pihak dan mengupayakan agar mereka mencapai suatu kesepakatan), membuat usulan-usulan untuk suatu penyelesaian, namun keputusan tersebut tidak mengikat<sup>59</sup>.

### C. Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup Melalui Pengadilan

Penyelesaian sengketa lingkungan hidup melalui pengadilan, yang pengaturannya diatur dalam Pasal 34 dan 35 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997. Dalam konteks Pasal 34 dan 35 ini, dikenal dua dasar gugatan perdata sebagai bentuk pertanggungjawaban perdata.

Adapun yang dimaksud dengan tanggung jawab (*liability*) adalah tanggung jawab perdata dan bukan tanggung jawab pidana (*criminal liability*). Tanggung jawab merupakan akibat dari adanya kewajiban hukum (*legal obligation*)<sup>60</sup>. Tanggung jawab perdata dapat berupa tanggung jawab yang ditimbulkan hukum (*legal liability*) dan tanggung jawab kontraktual (*contractual liability*)<sup>61</sup>. Tanggung jawab yang timbul karena undang-undang (hukum) sifatnya tertentu dan tidak tercipta oleh keinginan bebas para pihak tetapi semata-mata karena ditentukan oleh undang-undang.

Sebaliknya tanggung jawab yang ditimbulkan oleh perjanjian (*contractual liability*) bersifat tidak tentu (*infinite*), para pihak dapat membuat kontrak apapun, asal tidak bertentangan dengan undang-undang, kepentingan umum, dan kesusilaan.

Menurut John A. Yogie QC., *Liability* adalah:

1. *An obligation to do or refrain from doing something.*
2. *A duty that eventually must be performed.*
3. *An obligation to pay money.*
4. *Responsibility for one's conduct, such as contractual liability, tort liability*<sup>62</sup>.

---

<sup>58</sup>Joni Emirzon, *Op-Cit*, hlm. 91.

<sup>59</sup>Huala Adolf, Dan Chandrawulan A., *Masalah-masalah Hukum Dalam Perdagangan Internasional*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994), hlm. 186.

<sup>60</sup>Gunanto, *Indonesian Laws on Civil Liability*, Batan, 7-8 Nopember 1989.

<sup>61</sup>*Ibid.*

<sup>62</sup>John A. Yogie QC. *Canadian Law Dictionary*, Barron's Educational Series. Inc, Woodbury, New York, 1983, hlm. 197.

Komar Kantaatmadja, dalam disertasinya menyatakan: dalam hal ini, harus dibedakan antara pengertian *responsibility*, yaitu sebagai apa yang secara sepihak harus dipertanggungjawabkan kepada suatu pihak, di segi lain dikenal pengertian *liability*, yaitu kewajiban untuk mengganti kerugian atau memperbaiki kerusakan yang terjadi. Pengertian pertanggungjawaban ini tidak selalu harus bersamaan dengan pengertian kewajiban memberi ganti rugi dan memperbaiki kerusakan<sup>63</sup>.

Di dalam kepustakaan hukum terdapat beberapa prinsip tanggung jawab dari yang klasik seperti yang dianut dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata Buku III Pasal 1365 – 1380 KUH Perdata, sampai pada prinsip-prinsip hukum modern yang dipengaruhi oleh perkembangan hukum Anglo Saxon dan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, pada umumnya pertanggungjawaban didasarkan pada kesalahan. Artinya, pihak yang bertanggung jawab baru mempunyai kewajiban untuk membayar ganti kerugian setelah terbukti bahwa kerugian yang terjadi disebabkan oleh kesalahannya.

Berdasarkan teori tersebut, maka dalam Pasal 34 dan 35 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup mengenal dua pertanggungjawaban perdata, yaitu (1) pertanggungjawaban yang mensyaratkan adanya unsur kesalahan (*fault based liability*), dan (2) pertanggungjawaban ketat (*strict liability*).

Dua pertanggungjawaban tersebut merupakan instrumen hukum perdata untuk mendapatkan ganti kerugian dan biaya pemulihan lingkungan hidup akibat pencemaran dan perusakan lingkungan hidup yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 sebagai suatu penegakan hukum lingkungan di Indonesia.

#### 1. Pertanggungjawaban yang mensyaratkan adanya unsur kesalahan (*fault based liability*)

Bentuk pertanggungjawaban ini pengaturan terdapat dalam Pasal 34 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997, yang menyatakan:

- (1) Setiap perbuatan melanggar hukum berupa pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup yang menimbulkan kerugian pada orang lain atau lingkungan hidup, mewajibkan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan untuk membayar ganti rugi dan/atau melakukan tindakan tertentu.

Penjelasan Pasal 34 untuk memperjelas pasal tersebut dapat dinyatakan dalam ayat (1) pasal ayat ini merupakan realisasi asas yang ada dalam hukum lingkungan hidup yang disebut asas pencemar membayar. Selain diharuskan membayar ganti kerugian. Pencemar dan/atau perusak lingkungan hidup dapat pula dibebani oleh hakim untuk melakukan tindakan hukum tertentu, misalnya perintah untuk:

---

<sup>63</sup>Komar Kantaatmadja, *Ganti Rugi Internasional, Pencemaran Minyak di Laut*, (Bandung : Alumni, 1981), hlm. 69.

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

Pertanggungjawaban yang mensyaratkan adanya unsur kesalahan (*fault based liability*) adalah bentuk pertanggungjawaban yang biasa dikenal di Indonesia dalam doktrin Perbuatan Melanggar Hukum (*onrechmatigedaad*) berdasarkan Pasal 1365 KUH Perdata. Perbuatan Melanggar Hukum berdasarkan Pasal 1365 KUH Perdata mensyaratkan penggugat membuktikan adanya unsur kesalahan (*fault*).

Prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan telah dikenal baik di dalam tradisi hukum Eropa kontinental seperti Indonesia, maupun di dalam tradisi *common law*. Di dalam KUH Perdata diatur dalam Buku III title 3 Pasal 1365-1380, yang termasuk ke dalam perikatan yang timbul dari undang-undang, sedangkan dalam sistem *common law* dikenal *liability for tort*.

Pasal 1365 KUH Perdata menyatakan setiap perbuatan melawan hukum yang oleh karena itu menimbulkan kerugian pada orang lain, mewajibkan orang yang karena kesalahannya menyebabkan kerugian tersebut mengganti kerugian.

Setelah dikeluarkannya *standard arrest* tanggal 31 Januari 1919, pengertian perbuatan melawan hukum tidak hanya perbuatan itu harus melanggar hak orang lain atau bertentangan dengan kewajiban hukum si pembuat yang telah diatur oleh undang-undang, tetapi juga terhadap kesusilaan atau kepatutan dalam masyarakat, baik terhadap diri atau benda orang lain<sup>64</sup>.

Suatu perbuatan dikatakan melanggar hukum telah diartikan luas oleh yurisprudensi Belanda terkenal dengan Arrest Lindenbaum-Cohen, tanggal 31 Januari 1919 (N.J. 1919). Indonesia mengikuti pengertian luas tentang perbuatan melanggar hukum ini.

Dalam Arres Hoge Raad itu, menentukan bahwa salah satu kriteria tersebut di bawah ini secara sendiri termasuk pengertian melanggar hukum (*onrechmatige*):

- a. Pelanggaran suatu hak (*inbreuk op een recht*).
- b. Perbuatan atau kelalaian yang bertentangan dengan kewajiban yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan (*doen of nalaten in strijd met een wettelijk plicht*).

---

<sup>64</sup>R. Setiawan, *Tinjauan Elementer Perbuatan Melawan Hukum*, (Bandung: Alumni, 1982), hlm. 14-15.

- c. Bertentangan dengan hukum tidak tertulis yang berlaku dalam kehidupan masyarakat (*ongeschrijven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt*) termasuk tata susila yang baik (*goede zeden*) dan kecermatan<sup>65</sup>.

Tuntutan melalui jalur Pasal 1365 KUH Perdata harus juga orang yang menuntut mempunyai kepentingan dalam perkara itu. I.H. Nieuwenhuis dalam komentarnya mengenai kasus (*arrest*) De Nieuwe Meer menyebutkan bahwa seseorang yang menuntut berdasarkan perbuatan melanggar hukum (*onrechtmatige daad*) harus mempunyai kepentingan dalam perkara itu, yang digambarkannya dengan adagium *point d' interest point d' action* atau bahasa Belandanya *zonder belang geen rechtsingang*. Ini dapat diterjemahkan menjadi tanpa ada kepentingan tidak ada tuntutan (gugatan) atau *no interest no action*<sup>66</sup>.

Menurut Pasal 1365 KUH Perdata pelaku perbuatan melanggar hukum hanya bertanggung jawab untuk kerugian yang ditimbulkannya, apabila perbuatan dan kerugian tersebut dapat diperhitungkan kepadanya. Kesalahan dipakai untuk menyatakan bahwa seseorang bertanggung jawab untuk akibat yang merugikan yang terjadi oleh perbuatannya yang salah.

Di dalam *liability of tort* dikenal unsur-unsur sebagai berikut:

- a. *Damnum (Damage)*, seperti *substantial loss of money, comfort, health*, dan
- b. *Injuria*, sebagai *unauthorized interference with some right conferred by law*<sup>67</sup>.

Berdasarkan kedua unsur tersebut, maka dapat timbul konstruksi sebagai berikut:

- a. *Damnum absque injuria (loss without legal wrong)*.
- b. *Injuria sine demno (legal wrong without loss)*.
- c. *Ubi Jus, 161 remedium (where there is a right there is a remedy)*<sup>68</sup>.

Selanjutnya menurut Metcalfe antara butir 1 dan 2 tidak menimbulkan tanggung jawab (*is not actionable*), demikian pula hal-hal yang menyangkut:

- a. *Act of state*,
- b. *Judicial Immunity*,
- c. *Statutory Authority*, dan
- d. *Volenti non fit injuria (no injury can be done to a willing person)*<sup>69</sup>.

Hal tersebut tidak dapat dikenakan tanggung jawab, sebab perbuatan (*act*) atau tidak berbuat sesuatu (*omission*)-nya itu tergolong pada *prime facie tortous*.

---

<sup>65</sup>Andi Hamzah, *Op-Cit*, hlm. 124.

<sup>66</sup>*Ibid*, hlm. 127.

<sup>67</sup>OK. Metclafe, *General Principles of English Law*, (Dennington Press, 1974), hlm. 213.

<sup>68</sup>*Ibid*.

<sup>69</sup>*Ibid*. hlm. 214.

Prinsip di atas dikenal dengan *no liability without fault* yang mendominasi hukum ganti kerugian *common law* pada abad ke-19. Sebagaimana dikemukakan oleh Robert L. Rabin, yang dikutip oleh Komar Kantaatmadja, yaitu: *befor mid-nineteenth compury, it would have been difficult to find any legal commentator who regarded liability for unintended hard as an organized body of law deserving serious attention*<sup>70</sup>.

Adapun yang dimaksud dengan kerugian dalam Pasal 1365 KUH Perdata adalah kerugian yang ditimbulkan oleh perbuatan melawan hukum. Kerugian ini dapat berupa harta kekayaan (*property damage*) dan kerugian yang bersifat idiil. Kerugian idiil dapat berupa ketakutan, sakit atau kehilangan kesenangan hidup, atau kematian pada umumnya penderita yang menuntut ganti rugi harus dapat membuktikan besarnya kerugian. Akan tetapi, karena kesulitan pembuktian tersebut, hakim dapat menentukan besarnya kerugian menurut keadilan. Putusan Mahkamah Agung tanggal 23 Mei 1970 Nomor 610 K/SIP/1968 menentukan: Meskipun tuntutan ganti kerugian jumlahnya dianggap tidak pantas, sedangkan penggugat tetap pada tuntutannya, hakim berwenang untuk menetapkan berapa pantasnya harus dibayar<sup>71</sup>.

Oleh karena itu, maka si penderita berhak menuntut ganti kerugian selain kerugian yang telah diderita, tetapi juga kerugian yang akan ia derita di kemudian hari.

Sebagai dasar ganti kerugian, harus ada hubungan kausal antara perbuatan melawan hukum dengan kerugian menurut Hoge Raad tahun 1927 persoalan ini harus dipecahkan berdasarkan *adequate causality (adequate verorzaking)*. Menurut ajaran tersebut terdapat hubungan kausal apabila kerugian tersebut menurut pengalaman yang layak merupakan akibat yang dapat diperkirakan akan timbul dari perbuatan melawan hukum.

Oleh karena itu, tuntutan berdasarkan Pasal 1365 KUH Perdata harus memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam pasal tersebut, seperti kesalahan, kerugian, hubungan kausal dan relativitas.

#### a. Kesalahan

Adanya suatu perbuatan melanggar hukum berarti telah terjadinya suatu kesalahan, dan kesalahan itu harus dipertanggungjawabkan. Orang yang melanggar hukum dalam bidang lingkungan hidup, misalnya melanggar ketentuan tentang lingkungan hidup, melanggar ketentuan tentang larangan berdasarkan undang-undang atau melanggar tentang ketentuan perizinan, sehingga hal yang demikian dipandang melakukan kesalahan, dan apabila tergugat itu menolak melakukan perbuatan melanggar hukum, maka ia harus membuktikannya.

---

<sup>70</sup>Komar Kantaatmadja, *Op.Cit*, hlm. 6.

<sup>71</sup>*Ibid.*

Oleh karena itu, apabila penggugat dapat membuktikan bahwa tergugat telah melanggar syarat-syarat yang tercantum dalam izin atau tidak mempunyai izin sama sekali, maka pelanggar dipandang telah melakukan kesalahan dan apabila tergugat menolak, maka ia harus membuktikan bahwa ia tidak bersalah.

#### b. Kerugian

Syarat lain yang ditentukan dalam Pasal 1365 KUH Perdata adalah adanya unsur kerugian. Unsur ini harus dibuktikan oleh pihak penggugat, bahwa tergugat telah melakukan pencemaran yang mengakibatkan kerugian pada masyarakat. Unsur kerugian ini untuk menentukan besarnya ganti kerugian yang akan diberikan oleh pihak tergugat yang akan diberikan setelah ada putusan hakim.

#### c. Hubungan Kausal

Unsur berikutnya adalah hubungan kausal, artinya harus ada kaitan antara perbuatan yang melanggar hukum dengan terjadinya kerugian, yang berarti adanya kerugian itu harus dapat dipertanggungjawabkan kepada tergugat (pelanggar).

Dengan demikian, kalau hanya menyangkut larangan atas perbuatan yang melanggar hukum atau perintah kepada pelanggar adanya kerugian tidak penting sehingga hubungan kausal pun tidak penting, oleh karena itu hubungan kausal menjadi penting, apabila yang dituntut adalah ganti kerugian dari pelanggar.

#### d. Relativitas

Unsur yang terakhir adalah relativitas. Maksud dari unsur ini adalah tidak semua perbuatan melanggar hukum dapat dituntut melalui jalur perbuatan melanggar hukum, yang dapat dituntut berdasarkan perbuatan melanggar hukum hanya jika norma yang dilanggar itu termasuk dalam ruang lingkup pengertian yang dirugikan dilindungi oleh peraturan.

Oleh karena itu, tuntutan ganti kerugian yang diajukan menurut Pasal 1365 KUH Perdata ini mensyaratkan penggugat harus membuktikan adanya unsur dalam Pasal 1365 KUH Perdata tersebut. Dalam hal aktivitas yang dapat digolongkan sebagai kegiatan *extrahazardous* atau *abnormally dangerous*, maka jika mempertahankan doktrin perbuatan melanggar hukum (*fault based liability*) tidak mampu mengantisipasi kegiatan-kegiatan yang mengandung dampak besar dan penting atau kasus-kasus yang memiliki risiko tinggi, sehingga tidak akan mendorong masyarakat untuk berperan serta dalam penegakan hukum lingkungan.

Pertanggungjawaban perdata yang mensyaratkan adanya unsur kesalahan (*fault based liability*) ini juga memungkinkan pencemar atau perusak lingkungan hidup terbebas dari pertanggungjawaban perdata, apabila ia dapat membuktikan bahwa ia telah melakukan upaya maksimal pencegahan pencemaran melalui pendekatan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) dengan melaksanakan Kerangka Acuan (KA), Analisis Dampak

Lingkungan (ANDAL), Rencana Pengelolaan Lingkungan (RKL), dan Rencana Pemantauan Lingkungan (RPL) secara konsisten, serta pendekatan manajemen lingkungan seperti audit lingkungan.

Adanya pertanggungjawaban yang mensyaratkan adanya unsur kesalahan (*fault based liability*) atau perbuatan melanggar hukum dalam konteks pesatnya perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, menimbulkan kesulitan dalam memprediksi risiko yang timbul dari suatu kegiatan industri. Adanya keterbatasan dari pertanggungjawaban yang mensyaratkan adanya unsur kesalahan (*fault based liability*) ini, maka mungkin terjadinya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup tanpa dapat dikenakan pertanggungjawaban perdata untuk menuntut ganti kerugian.

Oleh karena itu, tuntutan ganti kerugian yang diajukan berdasarkan ketentuan ini (Pasal 34 Undang-undang 23 Tahun 1997 dan Pasal 1365 KUH Perdata) sangat tidak mungkin, untuk kasus yang mempunyai risiko yang tinggi.

Untuk mengantisipasi ketidaksempurnaan tuntutan yang diajukan berdasarkan perbuatan melanggar hukum, maka di Indonesia telah dikembangkan pertanggungjawaban mutlak (*strict liability*) yang diadopsi dari paham hukum Anglo Saxon, yaitu suatu pertanggungjawaban perdata yang tidak memerlukan pembuktian unsur kesalahan, sebagai unsur utama dalam pertanggungjawaban perdata jenis perbuatan melanggar hukum. Dengan demikian beban pembuktian penggugat menjadi ringan karena tidak dibebani pembuktian adanya unsur kesalahan. Namun pihak penggugat yang mengalami kerugian masih harus membuktikan bahwa kerugian yang dialami diakibatkan oleh perbuatan atau kegiatan tergugat atau para tergugat.

## 2. Pertanggungjawaban mutlak (*strict liability*)

Gugatan perdata berdasarkan tanggung jawab mutlak (*strict liability*) merupakan bentuk pertanggungjawaban hukum (*liability*) yang telah berkembang sejak lama yaitu berawal dari sebuah kasus di Inggris (dalam kasus *Rylands v. Fletcher*) pada tahun 1868. Kemudian bentuk gugatan ini diadopsi dalam berbagai peraturan perundang-undangan nasional dan konvensi-konvensi internasional. Indonesia menundukkan diri untuk menerapkan bentuk gugatan ini sebagai pihak atau peratifikasi dari konvensi internasional, yang kemudian secara tegas mengaturnya dalam peraturan perundang-undangan nasional. Bermula dari Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang kemudian diubah dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia, dan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1997 tentang Ketenaganukliran.

Dalam Pasal 35 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 dikatakan, bahwa:



- (1) Penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang usaha dan kegiatannya menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup, yang menggunakan bahan berbahaya dan beracun, bertanggung jawab secara mutlak atas kerugian yang ditimbulkan, dengan kewajiban membayar ganti rugi secara langsung dan seketika pada saat terjadinya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup.
- (2) Penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan dapat dibebaskan dari kewajiban membayar ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) jika yang bersangkutan dapat membuktikan bahwa pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup disebabkan salah satu alasan di bawah ini:
  - a. adanya bencana alam atau peperangan, atau
  - b. adanya keadaan terpaksa di luar kemampuan manusia, atau
  - c. adanya tindakan pihak ketiga yang menyebabkan terjadinya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup.
- (3) Dalam hal terjadinya kerugian yang disebabkan oleh pihak ketiga sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c, pihak ketiga bertanggung jawab membayar ganti rugi.

Penjelasan Pasal 35 ayat (1) menyatakan, bahwa pengertian bertanggung jawab secara mutlak atau *strict liability*, yaitu unsur kesalahan tidak perlu dibuktikan oleh pihak penggugat sebagai dasar pembayaran ganti kerugian. Ketentuan ayat ini merupakan *lex specialis* dalam gugatan tentang perbuatan melanggar hukum pada umumnya. Besar nilai ganti rugi yang dapat dibebaskan terhadap pencemar atau perusak lingkungan hidup menurut pasal ini dapat ditetapkan sampai batas tertentu. Yang dimaksud sampai batas tertentu adalah jika menurut penetapan peraturan perundang-undangan yang berlaku, ditentukan keharusan asuransi bagi usaha dan/atau kegiatan yang bersangkutan atau telah tersedia dana lingkungan hidup. Ayat (3)-nya yang dimaksud dengan tindakan pihak ketiga dalam ayat ini merupakan perbuatan curang atau kesalahan yang dilakukan pemerintah.

Pasal 35 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 beserta penjelasannya pada dasarnya menjelaskan tentang bertanggung jawab secara mutlak atas kerugian yang ditimbulkan dengan kewajiban membayar ganti kerugian secara langsung dan seketika pada saat terjadinya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup. Kata secara langsung dan seketika berarti ganti kerugian dilakukan saat itu juga tanpa menunggu upaya hukum banding atau kasasi.

Arnold H. Loewy dalam bukunya *Criminal Law* memberi keterangan tentang *strict liability* sebagai berikut: *Strict liability occurs when a conviction can be obtained merely upon proof that defendant perpetrated an act forbidden by statute and when proof*

*by defendant that she exercised the utmost of care to prevent the act would be no defence*<sup>72</sup>.

Dengan demikian, tetap harus dibuktikan terjadinya akibat yaitu pencemaran atau perusakan lingkungan, yang tidak perlu dibuktikan adalah unsur kesalahan baik yang disengaja atau kelalaian. Unsur bathin pembuat apakah ia sengaja atau karena kelalaian, tidak diperlukan lagi. Oleh karena itu disebut juga *liability without fault*. Sistem ganti kerugian dalam *strict liability* lebih sederhana dalam pembuktian dan proses penyelesaian.

Untuk menentukan suatu perbuatan yang perlu diterapkan *strict liability*, perlu diperhatikan hal-hal sebagai berikut:

1. Perlunya ditaati suatu peraturan yang mengenai kesejahteraan masyarakat.
2. Pembuktian kesalahan (*mens rea*) sangat sulit.
3. Tingginya kadar bahaya sosial akan membenarkan penginterpretasian *strict liability*<sup>73</sup>.

Dalam perkembangan selanjutnya, penerapan gugatan *strict liability* sebagai padanan dari asas tanggung jawab mutlak di negara-negara dengan tradisi hukum *Anglo Saxon*, maka kriteria yang mula-mula ditentukan oleh hakim untuk menentukan apakah sebuah kegiatan dapat ditundukkan pada asas *strict liability* adalah apakah proses dan sifat kegiatan yang bersangkutan masih termasuk dalam batas-batas kelaziman atau telah berada di luar batas-batas kelaziman, sebagaimana diperlihatkan dalam kasus *Rylands v. Fletcher* yang melahirkan kriteria *non-natural use*. Dengan demikian apakah sebuah kegiatan usaha dapat dikategorikan ke dalam kriteria *non-natural* atau tidak lazim atau tidak alami akan sangat bergantung pada perkembangan ilmu dan teknologi atau perkembangan masyarakat pada umumnya.

Pada abad ke-18 di Inggris, memasukan air dalam jumlah besar untuk mengisi waduk buatan sebagaimana diperlihatkan dalam kasus *Rylands v. Fletcher* telah dianggap dan dikategorikan sebagai *non natural*. Akan tetapi untuk masa kini kegiatan seperti itu telah dianggap sebagai suatu yang biasa atau lazim dan bukan lagi merupakan hal yang luar biasa.

Selain kriteria yang bersumber dan putusan hakim dalam kasus *Rylands v. Fletcher*, *strict liability* dalam sistem hukum Amerika Serikat diberlakukan terhadap kegiatan-kegiatan yang dikategorikan sangat berbahaya (*abnormally dangerous activities*). Hukum Anglo Amerika yang berkembang melalui putusan-putusan pengadilan telah melahirkan kriteria-kriteria untuk menentukan apakah sebuah kegiatan termasuk ke dalam kategori kegiatan-kegiatan yang berbahaya (*abnormally dangerous activities*). Kriteria-kriteria tersebut kemudian dituangkan dalam *The Restatement Of Torts* (pendapat para

---

<sup>72</sup>Andi Hamzah, *Op-Cit*, hlm. 119.

<sup>73</sup>*Ibid*, hlm. 31.

pakar hukum yang bersumberkan dari putusan-putusan pengadilan acuan bagi keputusan pengadilan), yaitu:

- a. Mengandung atau menimbulkan tingkat risiko bahaya yang tinggi terhadap manusia, tanah atau harta benda bergerak (*existence of a high degree of some harm to the person, land or chattel of others*)
- b. Kemungkinan terjadinya bahaya sangat besar (*likelihood that harm result from it will be great*).
- c. Ketidakmampuan untuk meniadakan risiko dengan melakukan tindakan atau sikap hati-hati yang layak (*inability to eliminate risk by the exercise of reasonable care*).
- d. Kegiatan yang bersangkutan bukan merupakan hal atau kegiatan yang lazim (*extent to which the activity is not a matter of common usage*).
- e. Ketidakesesuaian antara sifat kegiatan yang bersangkutan dengan lingkungan atau tempat dimana kegiatan itu diselenggarakan (*inappropriateness of the activity to the place where it is carried on*).
- f. Manfaat dari kegiatan tersebut bagi masyarakat dikalahkan oleh sifat-sifat bahaya dari kegiatan itu (*extent to which its value to the community is outweighed by its dangerous attributes*)<sup>74</sup>.

Untuk menentukan secara konkrit apakah sebuah kegiatan termasuk dalam kategori kegiatan sangat berbahaya sehingga tunduk pada *strict liability* merupakan tugas pengadilan atau hakim. Para hakim dalam menangani perkara selalau berpedoman kepada putusan-putusan hakim terdahulu. Hal inilah yang kemudian oleh para sarjana disarikan menjadi kriteria-kriteria sebagaimana dituangkan dalam *The Restatement of Torts*.

Untuk menentukan apakah sebuah kegiatan tergolong ke dalam pengertian abnormal atau sangat berbahaya, semua kriteria harus dipertimbangkan karena kesemuanya sama penting. Meskipun demikian tidak setiap kriteria harus ada pada suatu kegiatan sehingga kemudian dapat diberlakukan *strict liability*, yang terpenting adalah beberapa di antara enam kriteria tersebut sudah terpenuhi.

Indonesia sebagai pengikut tradisi *civil law* yang lebih menekankan pentingnya peraturan perundang-undangan sebagai sumber hukum, maka keberadaan sebuah perangkat peraturan perundang-undangan yang memuat kriteria-kriteria dari kegiatan yang tergolong sangat berbahaya merupakan suatu keniscayaan atau kebutuhan. Penuangan atau perumusan ini perlu untuk memberikan semacam pedoman kepada para hakim yang memeriksa sebuah perkara agar dapat menentukan apakah terhadap kasus yang sedang diperiksanya dapat diterapkan asas tanggung jawab mutlak atau tidak. Dengan adanya

---

<sup>74</sup>Mas Achmad Santosa, et-al, *Penerapan Tanggung Jawab Mutlak (Strict Liability) Di Bidang Lingkungan Hidup*, (Jakarta: ICEL, 1997), hlm. 156-157.

kriteria-kriteria tersebut, maka jenis-jenis kegiatan yang terjaring akan selalu berkembang sesuai dengan perkembangan ilmu dan teknologi serta perkembangan masyarakat pada umumnya. Oleh karena itu, pemikiran harus diarahkan pada perumusan dan penciptaan kriteria-kriteria yang dapat ditentukan apakah sebuah kegiatan individu *in concrete* termasuk kegiatan yang sangat berbahaya. Setidaknya, keenam kriteria hasil perkembangan hukum Anglo Amerika dapat diserap atau adopsi. Bagaimanapun juga harus diakui bahwa penerimaan atas tanggung jawab mutlak dalam hukum positif Indonesia dipengaruhi oleh keberadaan *strict liability* dalam hukum Anglo Amerika selain oleh konvensi-konvensi internasional.

Oleh karena itu, dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 dapat ditentukan jenis usaha dan/atau kegiatan yang dapat ditundukkan dalam tanggung jawab mutlak, yaitu:

1. Usaha dan/atau kegiatan yang menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan.
2. Usaha dan/atau kegiatan yang menggunakan bahan berbahaya dan beracun.
3. Usaha dan/atau kegiatan yang menghasilkan limbah bahan berbahaya dan beracun.

Melihat ketiga kriteria ini, maka di samping hakim di pengadilan harus memahami berbagai ketentuan internasional dan nasional, tentang Bahan Berbahaya dan Beracun (B-3) atau *toxic substance*, limbah B-3 (*hazardous waste*), juga dituntut proaktivisme (kemampuan menggali dan menemukan hukum) sesuai dengan perkembangan teknologi dan kebutuhan pelestarian daya dukung lingkungan yang tentu saja bersifat dinamis<sup>75</sup>.

Dengan adanya kriteria yang ada dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997, maka jenis-jenis usaha dan/atau kegiatan yang akan mempengaruhi lingkungan hidup akan selalu berkembang sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi dan perkembangan masyarakat pada umumnya. Oleh karena itu, pemikiran harus diarahkan pada perumusan dan penciptaan kriteria-kriteria yang dapat ditentukan apakah sebuah kegiatan secara nyata termasuk kegiatan yang sangat berbahaya atau tidak, sehingga hakim dapat memutuskan tuntutan ganti kerugian yang dituntut oleh pihak penggugat (mereka yang menjadi korban).

Dengan dapat ditentukannya kriteria usaha dan/atau kegiatan yang membahayakan lingkungan hidup, maka hakim dengan teori pertanggungjawaban mutlak, yaitu apabila seseorang menjalankan jenis kegiatan yang dapat digolongkan sebagai *extrahazardous* atau *ultrahazardous* atau *abnormality dangerous*, maka dia diwajibkan memikul segala kerugian yang ditimbulkan walaupun ia telah bertindak sangat hati-hati

---

<sup>75</sup>Mas Achmad Santosa, et-al, *Tanggung Jawab Mutlak (Strict Liability) Di Bidang Lingkungan Hidup*, (Jakarta: ICEL, 1997), hlm 162.

(*utmost care*) untuk mencegah bahaya atau kerugian tersebut, walaupun dilakukan tanpa kesengajaan.

Ada beberapa manfaat dan keuntungan yang diperoleh apabila gugatan diajukan berdasarkan gugatan *strict liability* dibandingkan dengan gugatan berdasarkan perbuatan melanggar hukum menurut Pasal 1365 KUH Perdata, yaitu:

1. Lebih efektif dan efisien, karena biaya yang dikeluarkan sedikit.
2. Mempermudah penyelesaian tuntutan yang menyangkut ganti kerugian, serta menjamin bahwa tuntutan terhadap tergugat yang kemampuan membayarnya terbatas tetap dapat diselesaikan dengan adil.
3. Penggugat tidak membutuhkan pembuktian.
4. Beban pembuktian berada pada tergugat.
5. Memberikan akses yang lebih luas kepada pencari keadilan untuk mengajukan gugatan dengan cara biaya yang efisien (*cost efficiency*).
6. Memberikan akses ke pengadilan untuk mendorong perubahan sikap (*behaviour modification*) dari golongan orang yang melakukan perbuatan yang melawan hukum.
7. Mempermudah dalam penanganan atau memutuskan suatu kasus lingkungan.
8. Mendapatkan kekuatan hukum atas putusan hakim terhadap kasus.
9. Mempermudah atau mempersingkat birokrasi pengadilan<sup>76</sup>.

#### **D. *Strict Liability* Tidak Identik Dengan Pembuktian Terbalik**

*Strict liability* mengandung pengertian bahwa kegiatan atau aktivitas yang mengandung bahaya atau risiko, apabila mengakibatkan kerugian bagi orang lain tidak memerlukan suatu pembuktian apakah seseorang yang mengakibatkan kerugian tersebut telah bertindak hati-hati. Penanggung jawab kegiatan yang berbahaya tersebut hanya dapat dibebaskan dari pertanggungjawaban apabila ia dapat membuktikan bahwa kerugian yang timbul adalah akibat dari kesalahan penggugat sendiri atau akibat bencana alam. Faktor pemaaf inilah yang kemudian dikenal dengan *defence* dalam pertanggungjawaban (*liability*) seperti yang diatur dalam Pasal 35 ayat 2 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997.

Teori yang didapat dari kasus *Rylands v. Fletcher* ini, maka *strict liability* bukan padanan dari konsep pembuktian terbalik (*shifting/reversing burden of proof* atau *omkering van bewijslast*). Dalam konsep *strict liability* yang terjadi justru pembebasan beban pembuktian unsur kesalahan. Apabila yang dibuktikan oleh tergugat adalah faktor-faktor pemaaf (*defences*), maka hal demikian tidak dapat dikatakan sebagai pembuktian terbalik karena sebagaimana layaknya suatu *defence*, pembuktian senantiasa terdapat pada diri

---

<sup>76</sup>Kantor Kementerian Lingkungan Hidup, *Pedoman Penyusunan Gugatan Strict Liability Lingkungan Hidup*, 2003, hlm. 11.

tergugat, sehingga tidak ada perpindahan atau pembalikan (*shifting*) beban pembuktian. Subyek gugatan adalah penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan, dan unsur kesalahan tidak perlu dibuktikan oleh penggugat sebagai dasar pembayaran ganti kerugian.

Dalam *strict liability* beban pembuktian tentang hubungan sebab akibat pada umumnya terletak di pundak yang mendalilkan adanya kerugian. Beban pembuktian pada penggugat ini sejalan dengan pasal 163 HIR dan 1865 KUH Perdata yang berbunyi: “..... barangsiapa yang mengaku mempunyai hak atau yang mendasarkan pada suatu peristiwa untuk menguatkan haknya itu atau untuk menyangkal hak orang lain, harus membuktikan adanya hak atau peristiwa itu”.

Pembuktian terbalik biasanya terdapat dalam hukum pidana, seperti halnya dalam tindak pidana korupsi, dalam kasus tindak pidana korupsi biasanya seseorang yang dituduh melakukan korupsi harus membuktikan bahwa dirinya tidak melakukan korupsi, sehingga beban pembuktiannya ada pada seseorang tersebut. Oleh karena itu, beban pembuktian beralih pada diri seseorang tersebut yang memang dituduh melakukan korupsi. Hal ini berbeda dengan *strict liability*, yang memang penggugat dan tergugat tidak dibebani pembuktian, tetapi penggugat hanya harus membuktikan adanya unsur kesalahan saja, dan gugatan *strict liability* ini hanya ada pada hukum perdata dalam menyelesaikan kasus secara keperdataan termasuk dalam kasus lingkungan.

Apabila Pemerintah dan DPR memiliki kemauan dan kehendak politik untuk meringankan beban masyarakat yang menjadi korban yang pada umumnya secara sosial, politik dan ekonomi lemah, maka di samping pengakuan *strict liability* secara perdata dalam undang-undang juga adanya undang-undang untuk mengatur secara tegas beban pembuktian terbalik (*shifting burden of proof*) secara pidana, sehingga akan jelas perbedaan antara keduanya.

#### **E. Daluwarsa Pengajuan Gugatan**

Pasal 36 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 menyatakan tentang daluwarsa pengajuan gugatan, yaitu:

- (1) Tenggang daluwarsa hak untuk mengajukan gugatan ke pengadilan tenggang waktu sebagaimana diatur dalam ketentuan Hukum Acara Perdata yang berlaku, dan dihitung sejak saat korban mengetahui adanya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup.
- (2) Ketentuan mengenai tenggang daluwarsa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku terhadap penemar dan/atau perusakan lingkungan hidup yang diakibatkan oleh usaha dan/atau kegiatan yang menggunakan bahan berbahaya dan beracun dan/atau menghasilkan limbah bahan berbahaya dan beracun.

Ketentuan dalam ayat (2) yang merupakan pengecualian dari ketentuan ayat (1) adalah sangat penting apabila dikaitkan dengan akibat pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup yang timbul pada saat yang melampaui tenggang waktu yang ditentukan oleh Hukum Acara Perdata.

Hal ini dimungkinkan dengan penggunaan Bahan Berbahaya dan Beracun dan/atau adanya limbah Bahan Berbahaya dan Beracun oleh usaha dan/atau kegiatan yang bersangkutan. Oleh karena itu, gugatan dapat diajukan kapan saja tanpa batasan tenggang waktu dan ini menguntungkan bagi penderita akibat pencemaran dan/atau perusakan lingkungan.

#### **F. Gugatan Perwakilan Kelompok (*Class Actions*)**

Gugatan perwakilan kelompok atau dikenal juga dengan *class actions*. Istilah *class actions* berasal dari bahasa Inggris, yaitu gabungan dari kata *class* dan *actions*. Pengertian *class* adalah sekumpulan orang, benda, kualitas atau kegiatan yang mempunyai kesamaan sifat atau ciri, sedangkan *actions* dalam dunia hukum berarti tuntutan yang diajukan ke pengadilan.

Lembaga *class actions* (gugatan perwakilan kelompok) sebenarnya telah dikenal lama di banyak negara yang menganut sistem hukum *Anglo Saxon*, seperti di Inggris yang memperkenalkan *class actions* yang didasarkan pada *judge made law* dalam perkara-perkara yang berdasarkan *equity* yang diperiksa oleh *Court of Chancery*. Di Kanada yang mengenal prosedur *class actions* pertama kali yang diatur dalam *The Ontario Judicature Act, 1982*, kemudian diperbaharui menjadi *Supreme of Ontario Rule of Preclice (SCORP)* yang terdapat di propinsi Ontario.

Di India, pengajuan prosedur *class actions* mulai dikenal pada tahun 1908. Prosedur ini diatur dalam *Rule of Order 1 of Civil Procedure 1908*. Aturan ini kemudian diubah dan disempurnakan pada tahun 1976. Di Amerika Serikat, dalam bentuk *The United State of Federal Rules of Civil Procedure (FRCP) 1938*, aturan ini direvisi pada tahun 1966. Di Australia memperkenalkan *class actions* dengan *Law Reform Committee of South Australia* dan juga *Law Reform Commission of Australia*.

Di Indonesia lembaga ini baru diperkenalkan melalui Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997, yang kemudian diikuti oleh Undang-undang lainnya, seperti Undang-undang 9 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, dan dipertegas dengan keluarnya Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok.

Gugatan perwakilan kelompok atau *class actions* merupakan hal baru yang telah lama dinantikan oleh masyarakat, gugatan ini yang kemudian digunakan dalam

penyelesaian sengketa lingkungan yang pengaturannya diatur dalam Pasal 37 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997, yang menyatakan:

- (1) Masyarakat berhak mengajukan gugatan perwakilan ke pengadilan dan/atau melaporkan ke penegak hukum mengenai berbagai masalah lingkungan hidup yang merugikan perikehidupan masyarakat.
- (2) Jika diketahui bahwa masyarakat menderita karena akibat pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup sedemikian rupa sehingga mempengaruhi perikehidupan pokok masyarakat, maka instansi pemerintah yang bertanggung jawab di bidang lingkungan hidup dapat bertindak untuk kepentingan masyarakat.
- (3) Ketentuan lebih lanjut sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Penjelasan ayat (1) menyatakan bahwa yang dimaksud hak mengajukan gugatan perwakilan pada ayat ini adalah hak kelompok kecil masyarakat untuk bertindak mewakili masyarakat dalam jumlah besar yang dirugikan atas dasar kesamaan permasalahan, fakta hukum, dan tuntutan yang ditimbulkan karena pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup.

Dengan adanya ketentuan tentang gugatan perwakilan ini, maka yang dapat mewakili masyarakat dalam jumlah besar (*class members*) adalah kelompok kecil (*class representatives*) di dalam kelompok besar itu, bukan pihak luar. Mengingat adanya ketentuan kecil itu kurang memahami seluk beluk hukum acara perdata, kelompok kecil itu didampingi oleh konsultan hukum. Konsultan hukum itu tidak dapat bertindak sebagai kelompok kecil yang mengajukan gugatan perwakilan.

*Class actions* atau dalam bahasa Indonesia dikenal dengan gugatan perwakilan kelompok yaitu prosedur beracara dalam perkara perdata yang memberikan hak prosedural satu atau beberapa orang (dalam jumlah yang tidak banyak) bertindak sebagai penggugat untuk memperjuangkan kepentingan para penggugat yang disebut sebagai wakil kelas (*class representative*), yang sekaligus mewakili kepentingan orang banyak (ratusan, ribuan, ratusan ribu, atau jutaan) yang disebut dengan *class members*, yang mengalami kesamaan penderitaan atau kerugian.

Pasal 1 huruf a Perma No. 1 Tahun 2002, menyatakan bahwa gugatan perwakilan kelompok adalah suatu tata cara pengajuan gugatan, dalam mana satu orang atau lebih yang mewakili kelompok mengajukan gugatan untuk diri atau diri-diri mereka sendiri dan sekaligus mewakili sekelompok orang yang jumlahnya banyak, yang memiliki kesamaan fakta atau dasar hukum antara wakil kelompok dan anggota kelompok dimaksud.

Berdasar Pasal 37 dan penjelasannya serta Perma No. 1 Tahun 2002, berarti *class actions* adalah gugatan yang melibatkan sejumlah orang banyak mengalami kesamaan



penderitaan atau kerugian, sehingga tidak efisien atau tidak praktis apabila diajukan secara individual, terpisah-pisah berdasarkan hukum acara perdata yang selama ini ada.

*Class actions* pada intinya adalah gugatan perdata, biasanya terkait dengan permintaan *injuction* atau ganti kerugian yang diajukan oleh sejumlah (dalam jumlah yang tidak banyak, misalnya satu atau dua orang) sebagai wakil kelas mewakili kepentingan mereka sendiri, dan sekaligus mewakili kepentingan ratusan atau ribuan orang lainnya yang juga sebagai korban, yang disebut anggota kelompok (*class members*).

Oleh karena itu, *class actions* merupakan prosedur beracara dalam perkara perdata yang diberikan kepada sejumlah orang (satu atau beberapa orang saja) yang tampil sebagai penggugat sebagai wakil kelompok (*class representative*), sekaligus mewakili kepentingan sejumlah orang banyak (ratusan, ribuan, ratusan ribu, atau jutaan orang) yang diwakilinya disebut sebagai *class members* yang mengalami kesamaan penderitaan dan kerugian, fakta hukum, dan tuntutan atau pembelaan yang ditimbulkan karena pencemaran dan/atau merusak lingkungan hidup.

Penjelasan Pasal 37 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 merupakan penjelasan terhadap tiga hal penting yang harus ada dalam *class action* sebagai berikut: (1) hak sejumlah kecil masyarakat untuk mewakili diri mereka sendiri dan orang lain dalam jumlah yang besar; (2) pihak yang diwakili dalam jumlah yang besar (*numerousity of class members*); dan (3) kesamaan permasalahan, fakta hukum dan tuntutan antara yang mewakili dan diwakili (*commonality*)<sup>77</sup>.

Dalam hal gugatan perdata yang melibatkan jumlah orang (yang menderita kerugian) sangat banyak atau bersifat massal, maka *class actions* sangat bermanfaat untuk dikembangkan di Indonesia. Berbagai manfaat tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut<sup>78</sup>:

Pertama, *class actions* bermanfaat karena proses berperkara menjadi sangat ekonomis (*judicial economy*). Dengan gugatan *class actions*, pengulangan (*repetition*) gugatan-gugatan serupa secara individual dapat dicegah. Tidaklah ekonomis bagi pengadilan apabila harus melayani gugatan-gugatan sejenis secara individual (satu persatu). Manfaat ekonomis tidak hanya saja dirasakan oleh penggugat, akan tetapi juga oleh tergugat, sebab dengan *class actions* tergugat hanya satu kali mengeluarkan biaya untuk melayani gugatan pihak-pihak yang dirugikan.

Kedua, *class actions* memberikan akses pada keadilan (*access to justice*). Apabila gugatan diajukan secara individual, maka akan mengakibatkan beban bagi calon

---

<sup>77</sup>Indonesian Center for Environmental Law, *Buletin Informasi dan Advokasi Lingkungan*, No. 01-Tahun V-april 1999, hlm. 10.

<sup>78</sup>Dikutip dari Mas Achmad Santosa, et-al, *Pedoman Penggunaan Gugatan Perwakilan (Class Actions)*, (Jakarta: ICEL, 1999), hlm. 3-4.

penggugat, seringkali beban semacam itu menjadi hambatan bagi seseorang untuk memperjuangkan haknya di pengadilan. Terlebih lagi apabila biaya gugatan yang kelak akan dikeluarkan tidak sebanding dengan tuntutan yang akan diajukan. Melalui prosedur *class actions*, kendala yang bersifat ekonomis ini dapat teratasi dengan cara orang-orang yang menderita kerugian menggabungkan diri bersama-sama *class members* lainnya dalam satu gugatan yaitu gugatan *class actions*.

Ketiga, *class actions* dimaksudkan untuk mengubah sikap pelaku pelanggaran (*behaviour modification*). Dengan diterapkannya prosedur *class actions* berarti memberikan akses yang lebih luas bagi pencari keadilan untuk mengajukan gugatan dengan biaya yang lebih efisien (*cost efficiency*). Akses *class actions* dengan demikian berpeluang mendorong perubahan sikap dari mereka yang berpotensi merugikan kepentingan masyarakat luas. Peluang semacam ini yang disebut peluang untuk menumbuhkan efek jera (*deterrent effect*).

Manfaat *class actions* yang pertama dan kedua di atas lebih mudah dipahami apabila dikaitkannya dengan kasus aktual di Indonesia yang dapat dijadikan kasus *class actions*, yaitu kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di hampir semua propinsi di Indonesia pada tahun 1997 yang lalu. Data anggota masyarakat yang menjadi korban asap akibat kebakaran hutan dan lahan terjadi di delapan propinsi (Riau, Sumbar, Jambi, Sumsel, Kalbar, Kalteng, Kaltel, dan Kaltim).

Ada beberapa aspek prosedural dalam penggunaan *class actions* yang perlu diperhatikan, yaitu:

#### 1. Aspek Banyaknya Orang Yang Mengajukan Gugatan (*Numerosity*)

Persyaratan ini mensyaratkan kelompok yang diwakili (*Class members*) harus sedemikian besar jumlahnya, sehingga apabila gugatan diajukan satu demi satu (secara individual) sangat tidak praktis dan tidak efisien. Hal ini sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 2 huruf a Perma No. 1 Tahun 2002, yaitu: jumlah anggota kelompok sedemikian banyak, sehingga tidaklah efektif dan efisien, apabila gugatan dilakukan secara sendiri-sendiri atau secara bersama-sama dalam satu gugatan. Jumlah anggota kelompok yang banyak bisa ratusan, ribuan, ratusan ribu, bahkan jutaan orang.

#### 2. Aspek kesamaan (*Commonality*)

Dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 mensyaratkan adanya faktor kesamaan (*commonness*) antara wakil kelompok (*class representative*) dan anggota kelompok (*class members*). Hal ini dapat dilihat dalam Penjelasan Pasal 37, yaitu: kesamaan permasalahan, fakta hukum, dan tuntutan. Begitu juga Pasal 2 huruf b Perma No. 1 Tahun 2002, bahwa terdapat kesamaan fakta atau peristiwa dan kesamaan dasar hukum yang

digunakan yang bersifat substansial, serta terdapat kesamaan jenis tuntutan di antara wakil kelompok dengan anggota kelompoknya.

Aspek kesamaan (*commonality*) adalah untuk menentukan apakah prosedur gugatan dapat dikategorikan *class actions* atau gugatan perdata biasa. Kesamaan dapat dilihat dari faktanya maupun hukum, sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 37 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997, dan Pasal 1 huruf b Perma No. 1 Tahun 2002 tersebut di atas.

Dalam aspek kesamaan ini tidak menutup kemungkinan perbedaan terutama dalam jenis dan besarnya ganti kerugian sepanjang perbedaan tersebut tidak merupakan perbedaan yang substansial atau prinsipil. Hal ini dimungkinkan, karena di dalam anggota kelompok terdapat pula sub-sub kelompok yang lebih kecil dalam satu gugatan berdasarkan perbedaan tingkat penderitaan dan/atau jenis kerugian. Misalnya, jenis dan besarnya kerugian dari masing-masing anggota kelompok (*class members*) dalam kasus pencemaran dapat berbeda sepanjang sumber kerugian berasal dari sumber atau penyebab yang sama dan terjadi dalam kurun waktu yang sama pula.

### 3. Proses Sertifikasi

Proses sertifikasi merupakan proses awal untuk menentukan apakah suatu gugatan dapat dilangsungkan melalui prosedur *class actions* atau tidak. Tujuan dari adanya proses sertifikasi ini adalah:

- a. untuk menjamin bahwa persyaratan *class actions* sudah terpenuhi, seperti jumlah orang yang mengajukan harus sedemikian banyaknya (*numerousity*), kesamaan (*commonality*), tuntutan dan pembelaan seluruh anggota yang diwakili haruslah sejenis (*Typicality*), dan kelayakan perwakilan (*adequacy of representation*),
- b. untuk menjamin agar kepentingan dari anggota kelompok potensial secara memadai terlindungi,
- c. Untuk menjamin bahwa wakil kelompok memiliki kejujuran dan kesungguhan untuk melindungi kepentingan anggota kelompok yang diwakilinya,
- d. Untuk menjamin bahwa hakim dapat menganjurkan kepada wakil kelompok, untuk melakukan penggantian pengacara, jika pengacara melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kewajiban membela dan melindungi kepentingan anggota kelompoknya.

Di dalam proses sertifikasi itu, untuk menentukan bahwa gugatan dapat dilaksanakan melalui prosedur *class actions*, maka persyaratan-persyaratan formal surat gugatan sebagaimana diatur dalam hukum acara perdata (HIR/RBG), surat gugatan harus memuat:

- a. Identitas lengkap dan jelas wakil kelompok,

- b. Definisi kelompok secara rinci dan spesifik, walaupun tanpa menyebutkan nama anggota kelompok satu persatu,
- c. Keterangan tentang anggota kelompok yang diperlukan dalam kaitan dengan kewajiban melakukan pemberitahuan,
- d. Posita dari seluruh kelompok, baik wakil kelompok maupun anggota kelompok, yang teridentifikasi maupun tidak teridentifikasi yang dikemukakan secara jelas dan terinci,
- e. Dalam satu gugatan perwakilan, dapat dikelompokkan beberapa bagian kelompok atau sub kelompok, jika tuntutan tidak sama karena sifat dan kerugian yang berbeda,
- f. Tuntutan atau petitum tentang ganti rugi harus dikemukakan secara jelas dan rinci, memuat usulan tentang mekanisme atau tata cara penmdistribusian ganti kerugian kepada seluruh anggota kelompok termasuk usulan tentang pembentukan tim atau panel yang membantu memperlancar pendistribusian ganti kerugian (Pasal 3 Perma No. 1 Tahun 2002).

Untuk memperjelas bahwa hal itu merupakan gugatan *class actions*, maka perlu memperhatikan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 5 Perma No. 1 Tahun 2002, yaitu:

- (1) Pada awal proses pemeriksaan persidangan, hakim wajib memeriksa dan mempertimbangkan kriteria gugatan perwakilan kelompok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2;
- (2) Hakim dapat memberikan nasihat kepada para pihak mengenai persyaratan gugatan perwakilan kelompok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3;
- (3) Sahnya gugatan perwakilan kelompok sebagaimana di maksud dalam ayat (1) dituangkan dalam suatu penetapan pengadilan;
- (4) Apabila hakim memutuskan penggunaan prosedur gugatan perwakilan kelompok dinyatakan sah, maka segera setelah itu, hakim memerintahkan penggugat mengajukan usulan model pemberitahuan untuk memperoleh persetujuan hakim;
- (5) Apabila hakim memutuskan bahwa penggunaan tata cara gugatan perwakilan kelompok dinyatakan tidak sah, maka pemeriksaan gugatan dihentikan dengan suatu putusan hakim.

Di dalam proses sertifikasi itu juga, untuk mewakili kepentingan hukum anggota kelompok (*class members*), wakil kelompok (*class representative*) tidak dipersyaratkan memperoleh surat kuasa khusus dari anggota kelompok (*class members*), sehingga surat gugatan itu dapat langsung dilakukan melalui prosedur *class actions*.

Pasal 6 Perma No. 1 Tahun 2002, dinyatakan bahwa hakim berkewajiban mendorong para pihak untuk menyelesaikan perkara dimaksud melalui perdamaian, baik pada awal persidangan maupun selama berlangsungnya pemeriksaan perkara.

#### 4. Mekanisme Pendefinisian Kelompok (Penentuan Pemberlakuan *opt in* dan *opt out*)

Prosedur untuk mendefinisikan kelompok merupakan salah satu aspek yang paling fundamental dalam *class actions*. Pendefinisian kelompok dapat dilakukan dengan dua cara prosedur, yaitu:

- a. Prosedur *opt out*: Prosedur dimana anggota kelompok yang telah didefinisikan secara umum dalam gugatan *class actions* diberitahukan di media massa (*public notice*). Pihak-pihak yang termasuk dalam definisi umum tersebut diberi kesempatan dalam jangka waktu tertentu untuk menyatakan keluar (*to opt out*) dari kasus *class actions* apabila tidak ingin diikutsertakan dalam gugatan *class actions*, sehingga putusan pengadilan tidak mengikat dirinya. Penggunaan prosedur ini tidak memerlukan penyebutan nama secara spesifik di awal proses gugatan. Penyebutan nama secara spesifik dibutuhkan pada tahap akhir proses gugatan setelah aspek pertanggungjawaban (*liability*) dapat dibuktikan, dan telah dilakukan penaksiran (*assessment*) atas jenis dan besarnya ganti kerugian (*damage*).
- b. Prosedur *opt in*: Prosedur yang mensyaratkan penggugat (wakil kelompok) untuk memperlihatkan persetujuan tertulis (*consent to opt in*) dari seluruh anggota kelompok. Prosedur *opt in* ini apabila diberlakukan prosedurnya hampir serupa dengan gugatan perdata biasa yang bersifat massal dimana masing-masing anggota kelompok memberikan surat kuasa kepada kuasa hukum<sup>79</sup>.

Walaupun prosedur *opt out* tidak mensyaratkan persetujuan dari masing-masing anggota kelompok (*consent to opt in*) dan pencantuman nama-nama anggota kelompok (nama-nama penggugat *absentee*) pada awal proses gugatan (sebelum *liability* dapat dibuktikan dan penaksiran ganti kerugian dilakukan), namun apabila wakil kelompok mencantumkan daftar nama-nama anggota kelompok (terlebih lagi dalam jumlah yang cukup besar), maka cara demikian dapat bermanfaat untuk menunjukkan dukungan sejumlah orang terhadap kasus ini. Pencantuman daftar nama-nama orang kemudian akan dikonfirmasi atau berkembang lebih jauh setelah dilakukan pengumuman (*public notice*) dan dalam kesempatan melakukan *opt out*<sup>80</sup>.

Spesifikasi berbagai kategori kelompok perlu dipertimbangkan untuk dicantumkan dalam gugatan sebagai berikut:

- a. Individu yang terkena dampak/akibat (*personally affected*). Kategori ini yang melandasi tuntutan *individual financial compensation*.
- b. Komunitas atau desa/kampung yang terkena dampak dari kegiatan tergugat. Tuntutan ini yang melandasi tuntutan ganti kerugian yang bersifat komunal atau pemulihan lingkungan (*public financial compensation*).

---

<sup>79</sup>Indonesian Center for Environmental Law, *Op.Cit*, hlm. 13.

<sup>80</sup>Mas Achmad Santosa, *Op. Cit*, hlm. 22.

- c. Individual atau komunitas yang terakhir akan mengalami kerugian di masa yang akan datang. Penaksiran ini dapat dilakukan mengingat sifat atau karakter dari suatu kegiatan yang menimbulkan pencemaran bahan beracun misalnya memiliki karakter periode kelatengan yang sangat panjang (*long period of latency*).
- d. (Mungkin juga) pengkategorian kelompok untuk kepentingan generasi yang akan datang (*future generations*)<sup>81</sup>.

#### 5. Mekanisme Pemberitahuan (*Notice*)

Pemberitahuan kepada anggota kelompok potensial (*potentially class members*) adalah mekanisme yang diperlukan untuk memberikan kesempatan bagi anggota kelompok potensial (yang didefinisikan dalam surat gugatan) menentukan diri mereka apakah menginginkan diri mereka terikat dengan putusan kasus tersebut atau tidak menginginkan terikat atas putusan kasus dengan cara menyatakan keluar (*opt out*) dari keanggotaan kelompok<sup>82</sup>.

Di samping deskripsi kelompok, maka pemberitahuan juga memuat batas waktu untuk anggota kelompok potensial keluar dari keanggotaan (*opt out*), lengkap dengan tanggal dan jam serta alamat yang harus dituju untuk menyatakan *opt out*<sup>83</sup>.

Hal ini dipertegas dalam Pasal 8 Perma No. 1 Tahun 2002, bahwa:

- (1) Setelah pemberitahuan dilakukan oleh wakil kelompok berdasarkan persetujuan hakim, anggota kelompok dalam jangka waktu yang ditentukan oleh hakim diberi kesempatan menyatakan keluar dari keanggotaan kelompok dengan mengisi formulir sebagaimana diatur dalam lampiran Peraturan Mahkamah Agung ini;
- (2) Pihak yang telah menyatakan diri keluar dari keanggotaan gugatan perwakilan kelompok, secara hukum, tidak terikat dengan putusan atas gugatan perwakilan kelompok yang dimaksud.

#### 6. Metode Pemberitahuan

Pengacara sebagai penggugat (*class representative*) diharuskan membuat suatu usulan kepada pengadilan tentang format, isi dan cara pemberitahuan kepada anggota kelompok potensial. Pemberitahuan harus berisikan dan melalui cara yang efektif, memadai dan ekonomis. Hal ini penting dikarenakan masyarakat Indonesia baik secara sosial, ekonomis dan lain-lain dalam posisi yang lemah, pengacara penggugat harus mempertimbangkan hal yang demikian, sehingga mekanisme pemberitahuan tidak menjadi beban yang memberatkan masyarakat sebagai penggugat. Ada beberapa metode pemberitahuan, yaitu:

---

<sup>81</sup>*Ibid*, hlm. 23.

<sup>82</sup>*Ibid*, hlm. 26.

<sup>83</sup>*Ibid*.

a. Pemberitahuan melalui media massa

Pemberitahuan melalui media massa ada dua, yaitu media cetak dan media elektronik. Kedua media ini harus menjangkau wilayah geografis yang menjadi objek persoalan. Media massa juga harus mampu menjangkau wilayah geografis yang lebih dari satu propinsi, sehingga cakupan media massa itu bersifat nasional.

b. Pemberitahuan melalui pengumuman (notifikasi)

Pemberitahuan melalui pengumuman ini merupakan salah satu pilihan yang lebih ekonomis dibandingkan dengan pengumuman melalui media massa. Namun jangkauannya atau aksesabilitasnya sangat terbatas. Apabila mekanisme ini yang hendak digunakan, maka pengumuman (notifikasi) harus dilakukan melalui cara yang mudah diketahui oleh anggota kelompok potensial (*potentially class members*). Apabila menggunakan papan pengumuman, maka papan pengumuman dimaksud harus berukuran besar, ditempatkan di tempat strategis agar cepat diketahui oleh anggota kelompok potensial, serta dibuat beberapa pengumuman (lebih dari satu pengumuman)<sup>84</sup>.

c. Pemberitahuan individual

Pemberitahuan secara individual ini hanya dapat dilakukan apabila wakil kelompok (*class representative*) telah mengetahui nama-nama serta alamat anggota kelompok potensial. Mekanisme ini memiliki kegunaan praktis dan bersifat ekonomis apabila anggota kelompok tidak terlampau banyak.

Hal ini dipertegas dalam Pasal 7 Perma No. 1 Tahun 2002, yaitu:

- (1) Cara pemberitahuan kepada anggota kelompok dapat dilakukan melalui media cetak dan/atau elektronik, kantor-kantor pemerintah seperti kecamatan, kelurahan atau desa, kantor pengadilan atau secara langsung kepada anggota kelompok yang bersangkutan sepanjang yang dapat diidentifikasi berdasarkan persetujuan hakim;
- (2) Pemberitahuan kepada anggota kelompok wajib dilakukan pada tahap-tahap:
  - a. Segera setelah hakim memutuskan bahwa pengajuan tata cara gugatan perwakilan kelompok dinyatakan sah;
  - b. Pada tahap penyelesaian dan pendistribusian ganti rugi ketiga gugatan dikabulkan.
- (3) Pemberitahuan yang dimaksud dalam ayat (2) huruf a memuat mekanisme pernyataan keluar;
- (4) Pemberitahuan memuat:
  - a. Nomor gugatan dan identitas penggugat atau para penggugat sebagai wakil kelompok serta pihak tergugat atau para tergugat;
  - b. Penjelasan singkat tentang kasus;
  - c. Penjelasan tentang pendefinisian kelompok;

---

<sup>84</sup>*Ibid*, hlm. 36.

- d. Penjelasan dari implikasi keturutsertaan sebagai anggota kelompok;
- e. Penjelasan tentang kemungkinan anggota kelompok yang termasuk dalam definisi kelompok untuk keluar dari keanggotaan kelompok;
- f. Penjelasan tentang waktu, yaitu bulan, tanggal, jam, pemberitahuan pernyataan keluar dapat diajukan ke pengadilan;
- g. Penjelasan tentang alamat yang ditunjukkan untuk mengajukan pernyataan keluar;
- h. Apabila dibutuhkan oleh anggota kelompok tentang siapa-siapa dan tempat yang tersedia bagi penyediaan informasi tambahan;
- i. Formulir isian tentang pernyataan keluar anggota kelompok sebagaimana diatur dalam lampiran Peraturan Mahkamah Agung ini;
- j. Penjelasan tentang jumlah ganti rugi yang akan diajukan.

#### 7. Batas Waktu Pemberitahuan

Ketentuan tentang kapan pemberitahuan dilakukan merupakan hal yang penting sebab akan sangat menentukan seberapa jauh perlindungan diberikan terhadap orang-orang yang masuk kategori *potentially class members*. Pengadilan perlu menetapkan apakah pemberitahuan (*notice*) dilakukan pada setiap tahap proses gugatan *class actions* ataukah pada tahap tertentu saja. Sebagai bahan masukan, pemberitahuan dapat dilakukan oleh penggugat pada saat:

- a. Awal proses gugatan.
- b. Proses penyelesaian tuntutan (sebelum pengadilan memberikan persetujuan tentang usulan kesepakatan dan mekanisme pelaksanaan kesepakatan).
- c. Penggantian wakil kelompok (wakil kelompok mengundurkan diri atau diminta mengundurkan diri oleh wakil kelompok).
- d. Akan ditempuh penyelesaian sengketa di luar pengadilan (*out of court settlement*).
- e. Penggugat berkeinginan naik banding<sup>85</sup>.

#### 8. Menentukan Wakil Kelompok

Wakil kelompok sebagai penggugat adalah satu orang atau orang-orang (lebih dari satu) yang bertindak atas nama mereka dan mengatasnamakan anggota kelompok dalam mengajukan gugatan ke pengadilan. Penggugat yang bertindak sebagai wakil kelompok harus memiliki isu hukum atau fakta yang serupa dengan anggota kelompok yang diwakilinya. Atas permintaan anggota kelompok, wakil kelompok dapat diganti dengan mendasarkan pada alasan wakil kelompok sudah tidak memiliki kemampuan lagi mewakili kepentingan anggota kelompok. Sebaliknya wakil kelompok juga dapat mengundurkan diri apabila wakil kelompok tidak berkeinginan lagi untuk menjadi wakil

---

<sup>85</sup>Indonesian Center for Environmental Law, *Op.Cit*, hlm. 14.



kelompok. Hal yang perlu digarisbawahi di sini penggantian wakil kelompok tidak akan mempengaruhi tuntutan kelompok secara keseluruhan<sup>86</sup>.

Adanya aspek kesamaan yang merupakan prasyarat fundamental dalam menentukan wakil kelompok, juga ada beberapa pertimbangan yang bersifat praktis yang didasarkan pada pengalaman dalam melaksanakan *class actions*<sup>87</sup>:

- a. Wakil kelompok haruslah orang atau orang-orang yang memiliki bukti yang paling kuat di antara korban-korban lainnya, dan akan lebih baik apabila orang atau orang-orang yang mampu meyakinkan, sehingga diperkirakan akan menarik simpati hakim pengadilan.
- b. Wakil kelompok haruslah orang atau orang-orang yang terpercaya dan terhormat (dihormati oleh masyarakat) serta memiliki kredibilitas dan dipercaya oleh anggota kelompok.
- c. Wakil kelompok haruslah orang yang tidak mendahulukan kepentingan pribadi di depan kepentingan para anggota kelompok.
- d. Jumlah serta komposisi wakil kelompok juga harus mempertimbangkan aspek representativeness dari kelompok (anggota kelas).
- e. Akan lebih baik apabila wakil kelompok memiliki legitimasi sebagai pemimpin/kepala adat (pemimpin informal) yang mengakar pada masyarakatnya sehingga akan diterima oleh anggota kelompok.
- f. Pengacara/kuasa hukum *class actions* juga harus membangun hubungan yang baik dengan wakil kelompok.
- g. Orang atau orang-orang yang bertindak sebagai wakil kelompok adalah orang-orang yang berani mengambil risiko dalam menghadapi tekanan-tekanan, serta intimidasi dari tergugat atau para tergugat.

#### 9. *Penggantian Wakil Kelompok*

Anggota kelompok mempunyai alasan untuk mengganti wakil kelompok dengan didasarkan pada alasan bahwa wakil kelompok sudah tidak memiliki kemampuan lagi mewakili kepentingan para anggota kelompok. Hal ini penting dalam rangka memberikan perlindungan bagi anggota kelompok dalam kondisi para anggota tersebut sudah tidak memiliki lagi kepercayaan terhadap wakil kelompok, permintaan penggantian ini kepada pengadilan oleh anggota kelompok.

#### 10. *Pengunduran Diri Wakil Kelompok*

Pengunduran diri sebagai wakil kelompok tidak akan berpengaruh pada tuntutan secara keseluruhan. Anggota kelompok setelah mendapatkan pemberitahuan dari

---

<sup>86</sup>*Ibid.*

<sup>87</sup>Mas Achmad Santosa, *Op.Cit*, hlm. 40-43.

pengadilan tentang pengunduran diri wakil kelompok menunjuk kembali wakil kelompok yang lain. Dalam kaitannya dengan upaya mengantisipasi pengunduran diri wakil kelompok, maka peran pengadilan sangat penting untuk mengawasi proses pencapaian dan pelaksanaan kesepakatan antara wakil kelompok dan anggota kelompok.

### 11. Mengelola Kelompok

Mengelola kelompok juga perlu diperhatikan, sedangkan tujuan mengelola kelompok adalah: (1) memelihara hubungan yang harmonis antara pengacara, wakil kelompok, dan anggota kelompok, dan (2) menciptakan kondisi yang kondusif agar tuntutan dapat memperoleh perhatian, simpati dan dukungan publik.

Oleh karena pentingnya pengelolaan kelompok, maka harus direncanakan dan dipersiapkan secara matang sebelum gugatan dimasukkan. Sebagaimana tujuannya, pengelolaan kelompok dapat dibagi dalam dua bagian<sup>88</sup>:

- a. Mengelola hubungan internal, yaitu memelihara hubungan yang harmonis antara 3 (tiga) komponen *class actions* yang diistilahkan “Tri Tunggal”, yaitu pengacara, wakil kelompok, dan anggota kelompok dengan tujuan *pertama*, sebagai sarana untuk melakukan evaluasi terhadap proses yang telah berlangsung dan melakukan identifikasi terhadap berbagai potensi kelemahan untuk segera diatasi dan diperbaiki, *kedua*, sebagai upaya untuk memperkuat hubungan antara ketiga komponen, sehingga terjadi suatu hubungan yang solid yang tidak mudah dipengaruhi atau dipecah belah oleh pihak lawan (tergugat/para tergugat).
- b. Mengelola hubungan eksternal (pengacara dan wakil kelompok di satu sisi dengan publik/masyarakat luas di sisi lain), mengelola hubungan eksternal dimaksudkan agar gugatan *class actions* tetap mendapat perhatian, simpati, dan dukungan publik (masyarakat luas).

### 12. Dasar Hukum Tuntutan dan Jenis-jenis Pemulihan

Sebagaimana halnya surat gugatan pada umumnya, surat gugatan *class actions* juga perlu ada peraturan perundang-undangan yang dilanggar oleh tergugat dan jenis-jenis pemulihan yang dituntut. Kedua hal ini dituangkan dalam bagian surat gugatan yang dikenal dengan *petitum*.

Penggunaan *class actions* di Indonesia yang didasarkan pada Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tuntutannya dapat mendasarkan pada doktrin perbuatan melanggar hukum yang terdapat dalam Pasal 1365 KUH Perdata jo. Pasal 34 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997. *Class actions* juga tuntutannya dapat menggunakan gugatan pertanggungjawaban mutlak (*strict liability*), yang terdapat dalam Pasal 35 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997.

---

<sup>88</sup>Indonesian Center for Environmental Law, *Op.Cit*, hlm. 14.

Jenis-jenis pemulihan yang dapat dituntut dalam gugatan *class actions* adalah:

- a. ganti kerugian/kompensasi yang berupa
- b. tindakan-tindakan tertentu seperti:
  - 1) memasang atau memperbaiki unit pengolahan limbah sehingga limbah sesuai dengan baku mutu lingkungan hidup yang ditentukan;
  - 2) memulihkan fungsi lingkungan hidup;
  - 3) menghilangkan atau memusnahkan penyebab timbulnya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup.
- c. Atas permintaan penggugat pada hakim untuk menetapkan pembayaran uang paksa atas setiap hari keterlambatan penyelesaian tindakan tertentu (*dwangsom*).

### 13. Pertanggungjawaban, Pembuktian dan Alat Bukti

Dalam menangani gugatan *class actions*, pengadilan menerapkan ketentuan secara terpisahkan pada masing-masing tahap gugatan:

- a. Pada tahap penentuan pertanggungjawaban (penentuan *liability*) yang dibuktikan adalah (1) pembuktian unsur kesalahan (*fault*) dalam diri tergugat, pembuktian ini berlaku apabila menggunakan doktrin *negligence* (pada sistem *common law*) atau perbuatan melanggar hukum (*onrechtmatigedaad*) dalam sistem *civil law* seperti Indonesia; (2) pembuktian aspek *causal link*, kerugian atau penderitaan yang didalilkan penggugat merupakan akibat langsung dari kegiatan tergugat. Apabila penggugat menggunakan tanggung jawab mutlak (*strict liability*), maka pembuktian nomor (1) di atas tidak perlu dilakukan.
- b. Sementara beban pembuktian oleh penggugat dalam gugatan *class actions* adalah:
  - 1) pembuktian unsur kesamaan (*commonality*)
  - 2) pembuktian unsur *fault*/kesalahan pada diri tergugat;
  - 3) pembuktian aspek sebab akibat (*causal link*); dan
  - 4) pembuktian aspek ganti kerugian (*damage*) yang diminta (jumlah ataupun jenis).
- c. Adapun alat bukti yang diperlukan dalam menentukan *liability* maupun jenis, bentuk dan jenis ganti kerugian, berlaku hukum acara perdata (HIR/RBG)<sup>89</sup>.

### 14. Jenis-jenis Ganti Kerugian dan Cara Menetapkannya

Sebagai bahan masukan, di bawah ini adalah contoh jenis ganti kerugian dalam kasus *class actions OK Tedi* (di Pengadilan Federal Australia), yaitu para pihak dan pengadilan menyepakati 4 (empat) jenis ganti kerugian sebagai berikut:

- a. Ganti kerugian individual terhadap orang-orang yang mengalami kerugian serta penderitaan.

---

<sup>89</sup>*Ibid*, hlm. 15.

- b. Ganti kerugian untuk kepentingan komunitas/desa (kolektif) yang terkena dampak kerusakan atau ganti kerugian untuk biaya pemulihan lingkungan.
- c. Ganti kerugian untuk individu atau komunitas yang diperkirakan akan mengalami kerugian di waktu yang akan datang. Kerugian dimaksud belum terlihat saat ini.
- d. Ganti kerugian untuk generasi yang akan datang (*future generation*)<sup>90</sup>.

#### 15. Merundingkan Kesepakatan Tentang Ganti Kerugian

Apabila aspek pertanggungjawaban (*liability*) telah berhasil dibuktikan oleh penggugat, maka biasanya tergugat menawarkan bentuk dan jumlah kesepakatan, dan kemudian terjadilah perundingan antara penggugat dan tergugat. Apabila tercapai kesepakatan, dan kesepakatan itu dituangkan dalam “Perjanjian Kesepakatan” (*Settlement Agreement*). Untuk melakukan penaksiran terhadap jenis ganti kerugian dan mekanisme pelaksanaannya, perundingan langsung antara penggugat dan tergugat dirasakan lebih tepat. Sebagai mekanisme perlindungan terhadap anggota kelompok, hakim pengadilan memberikan persetujuan terhadap setiap usulan kesepakatan penyelesaian tersebut<sup>91</sup>.

Untuk kondisi Indonesia, dalam menerapkan *class actions* hakim pengadilan perlu mempertimbangkan persyaratan persetujuan pengadilan (*court approval*) terhadap setiap usulan penyelesaian yang dibuat para pihak dengan mengacu kepada pertimbangan perlindungan anggota kelompok<sup>92</sup>.

#### 16. Administrasi Penyelesaian Ganti Kerugian

Tahapan ini merupakan tahap terakhir dari proses *class actions* setelah tahap-tahap lainnya dilaluinya. Dalam tahap ini, pembuktian tentang aspek-aspek kesamaan, pertanggungjawaban bentuk, jenis dan besarnya ganti kerugian sudah dilalui dan tidak lagi menjadi persoalan di kemudian hari.

Tahap ini juga merupakan tahapan yang bersifat praktis administratif penyelesaian ganti kerugian yang telah disepakati para pihak dan disetujui pengadilan. Pada tahap ini biasanya anggota kelompok (setelah mengetahui bentuk kesepakatan dari pemberitahuan) disyaratkan mengisi formulir permohonan dan menyampaikan alat-alat bukti bahwa pemohon merupakan bagian dari kelompok<sup>93</sup>.

Dalam kasus *class actions* lainnya, tergugat memberikan paket ganti kerugian yang kemudian dikelola oleh panitia khusus (termasuk pengalokasian dan pendistribusian) yang komposisinya disepakati oleh hakim pengadilan, penggugat serta tergugat. Panitia khusus ini juga dapat bertindak sebagai *dispute panel* yang menyelesaikan kasus

---

<sup>90</sup>*Ibid.*

<sup>91</sup>Mas Achmad Santosa, et-al, *Op.cit*, hlm. 62.

<sup>92</sup>*Ibid*, hlm. 63

<sup>93</sup>*Ibid*, hlm. 65.

pengalokasian dana ganti kerugian pada saat anggota kelompok tertentu meminta jumlah yang lebih besar (dengan alasan-alasan tertentu) dari yang sudah ditetapkan. Dalam tahap ini juga diperlukan pengaturan tentang bunga bank yang didapat dari dana-dana di maksud<sup>94</sup>.

Masalah administrasi penyelesaian ganti kerugian ini walaupun bersifat administratif, namun persoalannya tidak boleh dianggap ringan, karena menyangkut soal dana atau uang, soal yang dapat memicu perpecahan apabila tidak dikelola secara baik. Transparansi dari pelaksanaan administrasi penyelesaian, keberadaan mekanisme pengawasan pelaksanaan, dan kredibilitas dari orang-orang yang menjadi pengelola dana, adalah tiga hal penting yang perlu diperhatikan dalam tahap ini<sup>95</sup>.

Dalam hal gugatan ganti kerugian dikabulkan, hakim wajib menuntaskan jumlah ganti rugi secara rinci, penentuan kelompok dan/atau sub kelompok yang berhak, mekanisme pendistribusian ganti rugi dan langkah-langkah yang wajib ditempuh oleh wakil kelompok dalam proses penetapan dan pendistribusian seperti halnya kewajiban melakukan pemberitahuan atau notifikasi (Pasal 9 Perma No. 1 Tahun 2002).

### **G. Class Actions Tidak Identik Dengan Hak Gugat Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) (*NGO's Standing to Sue*)**

Hak gugat LSM (organisasi lingkungan) atau *groud action* (istilah Belanda: *group actie* yang berbeda dengan *class actions* atau gugatan perwakilan), berkembang di Amerika Serikat, Australia dan di Belanda. Keduanya dimasukkan dalam satu istilah *standing* atau *standing to sue*<sup>96</sup>.

*Standing* seringkali juga diistilahkan sebagai *ius standing* atau *persona standi*. Di Belanda khusus mengenai akses organisasi/kelompok untuk tampil di pengadilan sebagai penggugat disebut juga dengan *group actie* (*group action*). Di Indonesia sendiri, dalam berbagai putusan kasus-kasus lingkungan, kelompok atau organisasi ini disebut Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) atau Organisasi Non-Pemerintah (Ornop)<sup>97</sup>.

Hak gugat LSM mendapatkan legitimasinya yang terdapat dalam Pasal 38 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 yang berbunyi:

- (1) Dalam rangka pelaksanaan tanggung jawab pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan pola kemitraan, organisasi lingkungan hidup berhak mengajukan gugatan untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup;

---

<sup>94</sup>*Ibid.*

<sup>95</sup>*Ibid*, hlm. 66.

<sup>96</sup>Mas Achmad Santosa, dan Sulaiman N. Sembiring, *Hak Gugat Organisasi Lingkungan (Environmental Legal Standing)*, (Jakarta: ICEL, 1997), hlm. 196.

<sup>97</sup>*Ibid.* hlm. 197.

- (2) Hak mengajukan gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terbatas pada tuntutan untuk hak melakukan tindakan tertentu tanpa adanya tuntutan ganti kerugian, kecuali biaya atau pengeluaran riil.
- (3) Organisasi lingkungan hidup berhak mengajukan gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) apabila memenuhi persyaratan:
  - a. berbentuk badan hukum atau yayasan;
  - b. dalam anggaran dasar organisasi lingkungan hidup yang bersangkutan menyebutkan dengan tegas bahwa tujuan didirikannya organisasi tersebut adalah untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup;
  - c. telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya.

Penjelasan Pasal 38 ayat (2) menyatakan bahwa gugatan yang diajukan oleh organisasi lingkungan hidup tidak dapat berupa tuntutan membayar ganti rugi, melainkan hanya terbatas gugatan lain, yaitu:

- a. memohon kepada pengadilan agar seseorang diperintahkan untuk melakukan tindakan hukum tertentu yang berkaitan dengan tujuan pelestarian fungsi lingkungan hidup;
- b. menyatakan seseorang telah melakukan perbuatan melanggar hukum karena mencemarkan atau merusak lingkungan hidup;
- c. memerintahkan seseorang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan untuk membuat atau memperbaiki unit pengolahan limbah;

Adapun yang dimaksud dengan biaya atau pengeluaran riil adalah biaya yang nyata-nyata dapat dibuktikan telah dikeluarkan oleh organisasi lingkungan hidup.

Penjelasan Pasal 38 ayat (3) menyatakan bahwa tidak semua organisasi lingkungan hidup dapat mengatasnamakan lingkungan hidup, melainkan harus memenuhi persyaratan tertentu. Dengan adanya persyaratan sebagaimana di maksud di atas, maka secara selektif keberadaan organisasi lingkungan hidup diakui memiliki untuk mengajukan gugatan atas nama lingkungan hidup ke pengadilan, baik ke peradilan umum ataupun peradilan tata usaha negara, tergantung kompetensi peradilan yang bersangkutan dalam memeriksa dan mengadili perkara yang dimaksud.

Pasal 39 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997, menyatakan. bahwa tata cara pengajuan gugatan dalam masalah lingkungan hidup oleh orang, masyarakat dan/atau organisasi lingkungan hidup mengacu pada Hukum Acara Perdata yang berlaku.

Ketentuan sebagaimana tercantum dalam Pasal 38 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 adalah sangat menguntungkan bagi lingkungan hidup, meskipun tidak ada manusia yang menderita, penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang mencemarkan dan/atau merusak lingkungan hidup tetap dapat digugat karena lingkungan menderita.

Gugatan tersebut diajukan oleh organisasi lingkungan hidup atas nama lingkungan hidup, yang berarti lingkungan hidup menyanggah hak untuk dilindungi.

Konsep hak gugat LSM sangat jauh berbeda dengan *class actions*, sehingga keduanya tidak boleh dicampuradukan. *Class actions* sebagaimana dijelaskan panjang lebar di atas yang terdiri dari wakil kelas (*class representative*) dan anggota kelas (*class members*), kedua unsur tersebut merupakan pihak korban atau yang mengalami kerugian secara nyata. Dalam konsep hak gugat LSM (*NGO's Standing to Sue*), maka LSM sebagai penggugat bukan pihak yang mengalami kerugian secara nyata. LSM sebagai penggugat dalam konteks gugatan lingkungan sebagai pihak yang mewakili kepentingan lingkungan hidup. Begitu juga konsep wakil dalam gugatan LSM merupakan konsep perwakilan dalam pengertian yang relatif abstrak.

Konsep dan penerapan *class actions* lebih banyak berkembang di negara-negara yang menganut sistem hukum *Anglo Saxon*, maka *class actions* di Indonesia merupakan konsep yang sangat baru dan belum banyak dipahami oleh para penegak hukum negara maupun oleh praktisi hukum. Pengertian *class actions* oleh pakar maupun praktisi hukum bahkan dicampuradukan dengan konsep hak gugat LSM (*NGO's standing to sue*). *Class actions* dan hak gugat LSM memiliki perbedaan konseptual yaitu:

1. *Class actions* yang terdiri dari unsur *class representative* (berjumlah satu orang atau lebih) dan *class members* (berjumlah besar). Kedua unsur tersebut merupakan pihak-pihak korban atau mengalami kerugian nyata, sedangkan dalam konsep hak gugat LSM. LSM sebagai penggugat bukan pihak yang mengalami kerugian nyata. LSM sebagai penggugat dalam konteks gugatan lingkungan sebagai pihak yang mewakili kepentingan perlindungan lingkungan hidup. Kepentingan lingkungan hidup perlu diperjuangkan karena posisi lingkungan hidup sebagai ekosistem sangat penting, namun lingkungan hidup tidak dapat memperjuangkan kepentingannya karena sifatnya yang formatif, sehingga perlu adanya pihak-pihak yang memperjuangkannya. Berbeda halnya dengan *class actions*, konsep wakil dalam gugatan LSM merupakan konsep perwakilan dengan pengertian yang relatif abstrak.
2. Konsekuensi dari perbedaan pengertian dari konsep perwakilan dalam *class actions* dan hak gugat LSM (pengertian kongkrit dan abstrak), maka dalam hak gugat LSM tuntutan ganti kerugian (*right to damages*) pada umumnya bukan merupakan ruang lingkup dari *statutory right* mereka, sedangkan gugatan *class actions* pada umumnya justru berujung pada tuntutan ganti kerugian.

Sebagai konsekuensi dari perbedaan pengertian dalam konsep perwakilan antara *class actions* dan hak gugat LSM, maka tuntutan ganti kerugian pada LSM pada umumnya

bukan merupakan ruang lingkup dari hak yang dijamin oleh undang-undang, sedangkan gugatan *class actions* adalah tuntutan ganti kerugian.



### A. Pengertian Perbuatan Pidana

Perbuatan pidana sebagaimana yang tercantum dalam KUHP, sejak zaman Hindia Belanda sampai sekarang, sebagai sesuatu yang dibuat oleh orang yang menimbulkan akibat pada orang lain baik merasa tidak senang, cidera maupun meninggalnya seseorang. Perbuatan pidana tersebut menunjukkan kepada tingkah laku yang berupa kejadian tertentu dan menimbulkan akibat pada orang lain.

Perbuatan pidana yang dimaksud dalam tulisan ini (lingkungan hidup) adalah perbuatan yang mengakibatkan lingkungan rusak dan tercemar yang menimbulkan orang lain mati atau cidera. Apabila melihat perbuatan untuk memahami Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997, yaitu yang dimaksudkan perbuatan pidana adalah perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum yang tertulis, dan perbuatan yang dilarang itu diancam dengan suatu hukuman. Antara perbuatan dengan orang yang berbuat terdapat hubungan yang erat. Pelanggaran terhadap lingkungan hidup bervariasi mulai dari pelanggaran peraturan yang kecil dan bersifat teknis sampai kejahatan yang serius yang membahayakan masyarakat dan kesehatan manusia.

Menurut Moeljatno, perbuatan pidana menurut ujud atau sifatnya bertentangan dengan tata atau ketertiban yang dikehendaki oleh hukum, yaitu perbuatan yang melawan (melanggar) hukum<sup>98</sup>. Lebih lanjut Moeljatno, mengatakan bahwa perkataan perbuatan, yaitu suatu pengertian abstrak yang menunjuk kepada kedua keadaan kongkrit, pertama, adanya jaminan yang tertentu, dan kedua, adanya orang yang berbuat yang menimbulkan kejadian itu<sup>99</sup>. Oleh karena istilah perbuatan pidana bersifat abstrak sebagaimana dikemukakan oleh Moeljatno, maka istilah itu akhirnya menjadi tindak pidana atau delik dengan maksud yang sama.

Perbuatan dengan mengambil istilah Belanda *Strafbaar fiet*, maka menurut Simon bahwa *strafbaar fiet* adalah kelakuan (*handeling*) yang diancam dengan pidana, yang bersifat melawan hukum, yang berhubungan dengan kesalahan dan yang dilakukan oleh orang yang mampu bertanggung jawab<sup>100</sup>. Van Hamel merumuskan, *strafbaar fiet*

---

<sup>98</sup>Moeljatno, *Asas-asas Hukum Pidana*, (Jakarta: Rinkea Cipta, 1993), hlm. 2

<sup>99</sup>*Ibid*, hlm. 54.

<sup>100</sup>*Ibid*, hlm. 56.

adalah kelakuan orang (*menselijk gedraging*) yang dirumuskan dalam wet, yang bersifat melawan hukum, yang patut dipidana (*strafwaardig*) dan dilakukan dengan kesalahan<sup>101</sup>. Akan tetapi pada umumnya dalam setiap undang-undang tidak menggunakan perbuatan pidana, tetapi menggunakan tindak pidana, dan juga kadang-kadang orang menyebutnya dengan delik.

Dengan demikian, perbuatan pidana merupakan perbuatan yang menurut hukum diancam dengan sanksi pidana bagi siapa saja yang melakukan perbuatan yang dilarang itu. Begitu juga ancaman pidana ditujukan kepada perbuatannya, sedangkan ancaman pidananya ditujukan kepada orang yang menimbulkan kejadian tersebut, maka antara larangan dan ancaman pidana harus ada hubungan yang erat, juga antara kejadian dan ancaman pidana harus ada hubungan yang erat, juga antara kejadian dan orang yang menimbulkan kejadian itu harus ada hubungan yang erat juga. Dalam hukum pidana tidak melarang adanya orang mati atau cidera, tetapi yang dilarang oleh hukum pidana ialah adanya orang mati atau cidera karena disebabkan oleh perbuatan orang lain.

Dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 dapat dikemukakan tentang perbuatan pidana, bahwa perbuatan pidana yang dimaksudkan dalam undang-undang tersebut adalah perbuatan pencemaran dan perusakan lingkungan hidup.

Dengan demikian, perbuatan yang mengakibatkan tercemar dan rusaknya lingkungan hidup adalah perbuatan pidana, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 41 sampai dengan Pasal 46 jo. Pasal 1 angka 12 dan 14 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997, sehingga secara tegas dapat dirumuskan perbuatan pencemaran dan perusakan lingkungan hidup dalam pasal-pasal tersebut, termasuk pasal yang merupakan hukuman tambahan dalam bentuk tindakan tata tertib.

Sebenarnya ketentuan pidana dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tersebut tercantum dalam Pasal 41 sampai Pasal 48, dan pasal-pasal dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tersebut tidak diketemukan perumusan tindak pidana, tetapi mengatur tentang ketentuan pidana bagi barang siapa yang dengan sengaja atau karena kealpaannya melakukan perbuatan yang menyebabkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan. Dengan demikian, formulasi tindak pidana lingkungan dengan memahami pengertian yuridis “pencemaran lingkungan” dan “perusakan lingkungan”.

Beberapa pasal yang dimaksud di atas adalah:

Pasal 41 menyatakan:

- (1) Barangsiapa yang secara melawan hukum dengan sengaja melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup, diancam dengan

---

<sup>101</sup>*Ibid.*

pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

- (2) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan orang mati atau luka berat, pelaku tindak pidana diancam dengan penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp 750.000.000,00 (tujuh ratus lima puluh juta rupiah).

Pasal 42 menyatakan:

- (1) Barangsiapa yang karena kealpaannya melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup, diancam dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp 100.000.000,00 (seratus juta rupiah).
- (2) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan orang mati atau luka berat, pelaku pidana diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp 150.000.000,00 (seratus lima puluh juta rupiah).

Pasal 43 menyatakan:

- (1) Barangsiapa yang dengan melanggar ketentuan perundang-undangan yang berlaku, sengaja melepaskan atau membuang zat, energi, dan/atau komponen lain yang berbahaya atau beracun masuk di atas atau ke dalam tanah, ke dalam udara atau ke dalam air permukaan, melakukan impor, ekspor, memperdagangkan, mengangkut, menyimpan bahan tersebut, menjalankan instalasi yang berbahaya, padahal mengetahui atau sangat beralasan untuk menduga bahwa perbuatan tersebut dapat menimbulkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup atau membahayakan kesehatan umum atau nyawa orang lain, diancam dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan denda paling banyak Rp 300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah).
- (2) Diancam dengan pidana yang sama dengan pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1), barangsiapa yang dengan sengaja memberikan informasi palsu atau menghilangkan atau menyembunyikan atau merusak informasi yang diperlukan dalam kaitannya dengan perbuatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), padahal mengetahui atau sangat beralasan untuk menduga bahwa perbuatan tersebut dapat menimbulkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup atau membahayakan kesehatan umum atau nyawa orang lain.
- (3) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) mengakibatkan orang mati atau luka berat, pelaku tindak pidana diancam dengan pidana penjara paling lama 9 (sembilan) tahun dan denda paling banyak Rp 450.000.000,00 (empat ratus lima puluh juta rupiah).

Pasal 44 menyatakan:

- (1) Barangsiapa yang dengan melanggar ketentuan perundang-undangan yang berlaku, karena kealpaannya melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43, diancam dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp 100.000.000,00 (seratus juta rupiah).
- (2) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan orang mati atau luka berat, pelaku tindak pidana diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp 150.000.000,00 (seratus lima puluh juta rupiah).

Pasal 45 menyatakan:

Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Bab ini dilakukan oleh atau atas nama suatu badan hukum, perseroan, perserikatan, yayasan atau organisasi lain, ancaman pidana denda diperberat dengan sepertiga.

Pasal 46 menyatakan:

- (1) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam bab ini dilakukan oleh atau atas nama badan hukum, perseroan, perserikatan, yayasan atau organisasi lain, tuntutan pidana dilakukan dan sanksi pidana serta tindakan tata tertib sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47 dijatuhkan baik terhadap badan hukum, perseroan, perikatan, yayasan atau organisasi lain tersebut maupun terhadap mereka yang memberi perintah untuk melakukan tindak pidana tersebut atau yang bertindak sebagai pemimpin dalam perbuatan itu atau terhadap kedua-duanya.
- (2) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Bab ini, dilakukan oleh atau atas nama badan hukum, perseoran, perikatan, yayasan atau organisasi lain, dan dilakukan oleh orang-orang, baik berdasar hubungan kerja maupun berdasar hubungan lain, yang bertindak dalam lingkungan badan hukum, perseroan, perserikatan, yayasan atau organisasi lain, tuntutan pidana dilakukan dan sanksi pidana dijatuhkan terhadap mereka yang memberi perintah atau yang bertindak sebagai pemimpin tanpa mengingat apakah orang-orang tersebut, baik berdasar hubungan kerja maupun berdasar hubungan lain, melakukan tindak pidana secara sendiri atau bersama-sama.
- (3) Jika tuntutan dilakukan terhadap badan hukum, perseroan, perikatan atau organisasi lain, panggilan untuk menghadap dan penyerahan surat-surat panggilan itu ditujukan kepada pengurus di tempat tinggal mereka, atau di tempat pengurus melakukan pekerjaan yang tetap.
- (4) Jika tuntutan dilakukan terhadap badan hukum, perseroan, perserikatan, yayasan atau organisasi lain, yang pada saat penuntutan diwakili oleh bukan pengurus, hakim dapat memerintahkan supaya pengurus menghadap sendiri di pengadilan.

Pasal 47 menyatakan:

Selain ketentuan pidana sebagaimana dimaksud dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana dan Undang-undang ini, terhadap pelaku tindak pidana lingkungan hidup dapat pula dikenakan tindakan tata tertib berupa:

- a. perampasan keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana; dan/atau
- b. penutupan seluruhnya atau sebagian dari perusahaan; dan/atau
- c. perbaikan akibat tindak pidana; dan/atau
- d. mewajibkan mengerjakan apa yang dilalaikan tanpa hak; dan/atau
- e. meniadakan apa yang dilalaikan tanpa hak; atau
- f. menempatkan perusahaan di bawah pengampunan paling lama 3 (tiga) tahun.

Pasal 48 menyatakan:

Tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Bab ini adalah kejahatan.

Berdasarkan ketentuan pidana tersebut di atas, maka sebenarnya sanksi hukum pidana dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 terdiri dari:

1. Pidana penjara;
2. Pidana denda;
3. Tindakan tata tertib yang terdiri dari:
  - a. perampasan keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana dan/atau
  - b. penutupan seluruhnya atau sebagian perusahaan dan/atau
  - c. perbaikan akibat tindak pidana dan/atau
  - d. diwajibkan mengerjakan apa yang dilalaikan tanpa hak dan/atau
  - e. meniadakan apa yang dilalaikan tanpa hak dan/atau
  - f. menempatkan perusahaan di bawah pengampunan paling lama 3 (tiga) tahun.

Karena itu, apabila seseorang didakwa dan terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan suatu tindak pidana yang ditentukan dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997, maka seorang tersebut akan dijatuhi pidana penjara, bahkan sekaligus pidana denda dengan membayar sejumlah uang. Di samping kedua macam pidana tersebut seorang juga dapat dijatuhi pidana berupa salah satu atau beberapa atau keenam macam tindakan tata tertib tersebut di atas.

## **B. Delik Materiil dan Delik Formil**

### **1. Delik Materiil**

Delik materiil adalah perbuatan pidana yang perumusannya dititikberatkan pada akibat yang dilarang yang dirumuskan dalam suatu undang-undang. Oleh karena itu, delik materiil yang dilarang dan dapat dipidana adalah menimbulkan akibat tertentu. Menurut

Schaffmeister dkk., pada delik materiil yang dilarang dan dapat dipidana adalah menimbulkan akibat tertentu, misalnya matinya orang lain<sup>102</sup>.

Di dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997, ketentuan tentang delik materiil terdapat di dalam Pasal 41 dan Pasal 42 sebagaimana disebutkan di atas. Ketentuan delik materiilnya adalah melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup, dan mengakibatkan orang mati atau luka berat, baik dilakukan dengan sengaja maupun karena kealpaannya. Jadi, perbuatan pidana ini baru selesai apabila akibat yang dilarang dari suatu perbuatan yang telah terjadi.

Dalam rumusan delik materiil perlu dituntut pembuktian yang lebih rumit dibandingkan dengan rumusan delik formil yang tidak memerlukan pembuktian dari perbuatan pencemar dan perusak lingkungan, sehingga ketentuan Pasal 41 dan Pasal 42 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 menyangkut penyiapan alat bukti serta penentuan hubungan kausal misalnya antara perbuatan pencemar dan tercemarnya lingkungan yang mekanisme penyidikannya tunduk pada Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana.

Rumusan delik materiil dalam Pasal 41 dan Pasal 42 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tersebut menunjukkan peranan penyidik dalam delik lingkungan sangat penting, karena berfungsi mengumpulkan alat bukti yang seringkali bersifat ilmiah. Oleh karena sering bersifat ilmiah, maka pihak penyidik dalam mengumpulkan alat bukti dalam kasus pencemaran dan perusakan lingkungan ini seringkali mendapat kesulitan, apalagi pencemaran dan perusakan lingkungan sering terjadi secara kumulatif.

## **2. Delik Formil**

Delik formil adalah perbuatan pidana yang perumusannya dititikberatkan pada perbuatan yang dilarang. Begitu juga menurut Schaffmeister dkk., bahwa delik formil menekankan pada perbuatannya, terlepas dari akibat yang mungkin timbul, perbuatan itu sendiri sudah bertentangan dengan larangan atau perintah dan sudah dapat dipidana<sup>103</sup>.

Di dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997, ketentuan tentang delik formil terdapat di dalam Pasal 43 dan Pasal 44 sebagaimana disebutkan di atas. Ketentuan delik formilnya adalah melakukan perbuatan yang dapat menimbulkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup, baik sengaja maupun karena kealpaannya. Jadi, perbuatan pidana itu telah selesai dengan dilakukannya perbuatan yang dilarang sebagaimana yang dirumuskan dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997. Delik formil yang dirumuskan dalam Pasal 43 dan Pasal 44 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997

---

<sup>102</sup>D. Schaffmeister, et-al (editor: JE Sahetapy), *Hukum Pidana*, (Yogyakarta: Liberty, 1995), hlm. 31.

<sup>103</sup>*Ibid.*

sebagai delik formil yang tidak memerlukan pembuktian akibat dari perbuatan pencemar atau perusak lingkungan, sehingga suatu akibat tertentu hanya dapat memberatkan atau meringankan pidana, meskipun tanpa akibat perbuatan itu sendiri sudah dilarang dan dapat dipidana apabila dilakukan.

Dengan demikian, delik formil menekankan pada perbuatannya, terlepas apakah akibat yang mungkin timbul dan perbuatan itu sendiri sudah bertentangan dengan perintah atau larangan dan sudah dapat dipidana.

### **C. Unsur-unsur Tindak Pidana dan Pemberian Pidana**

Pencemaran sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 angka 12, yaitu Pencemaran lingkungan hidup adalah masuknya atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga kualitasnya turun sampai ke tingkat tertentu yang menyebabkan lingkungan hidup tidak dapat berfungsi sesuai dengan peruntukannya.

Dengan demikian, Pasal 1 angka 12 memuat unsur-unsur perbuatan pencemaran lingkungan, yaitu:

1. Masuknya atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan/atau komponen lainnya ke dalam lingkungan.
2. Dilakukan (adanya) kegiatan manusia
3. Turunnya kualitas lingkungan sampai pada tingkat tertentu.
4. Menyebabkan lingkungan hidup tidak dapat berfungsi lagi sesuai dengan peruntukannya.

Adapun perusakan lingkungan hidup perumusannya dalam Pasal 1 angka 14, yaitu Perusakan lingkungan hidup adalah tindakan yang menimbulkan perubahan langsung atau tidak langsung terhadap sifat fisik dan/atau hayatinya yang mengakibatkan lingkungan hidup tidak berfungsi lagi dalam menunjang pembangunan berkelanjutan.

Oleh karena itu, Pasal 1 angka 14 memuat unsur-unsur perbuatan perusakan lingkungan hidup, yaitu:

1. Adanya suatu tindakan manusia.
2. Terjadinya perubahan terhadap sifat fisik dan/atau hayati lingkungan.
3. Mengakibatkan berkurangnya atau tidak dapatnya lingkungan berfungsi dalam menunjang pembangunan yang berkelanjutan.

Hal ini dikategorikan sebagai perbuatan pidana karena perbuatan pencemaran dan perusakan yang mengakibatkan rusaknya ekosistem bahkan biosfer bumi, yang dapat terganggunya kelestarian lingkungan hidup itu (ekosistem dan biosfer) baik untuk generasi masa sekarang maupun masa yang akan datang. Sebagaimana dikatakan oleh Abdurrahman, bahwa bahaya yang senantiasa mengancam lingkungan dari waktu ke waktu

ialah pencemaran dan perusakan lingkungan. Ekosistem dari suatu lingkungan dapat terganggu kelestariannya oleh karena pencemaran dan perusakan lingkungan<sup>104</sup>.

Untuk memperoleh penjelasan tentang pencemaran dan perusakan lingkungan hidup tidak cukup dengan kaca mata hukum saja, tetapi perlu ditentukan oleh ukuran ilmiah dari berbagai disiplin ilmu yang lain. Di samping itu juga perlu dibatasi bahwa lingkungan itu tercemar dan rusak atau tidak, sehingga perlu adanya suatu baku mutu lingkungan sebagaimana dikemukakan pada bab terdahulu.

Oleh karena itu, baku mutu lingkungan adalah untuk menilai ambang batas yang menentukan bahwa lingkungan masih atau tidak berfungsi sesuai dengan peruntukannya, atau untuk menentukan bahwa lingkungan belum atau telah terjadinya perubahan sifat fisik dan/atau hayati lingkungan hidup.

Pendekatan hukum lingkungan dari sudut pidana ini ditentukan pada nestapa atau sanksi pidana yang yang dijatuhkan oleh negara kepada warga negara yang menjadi tersangka, dan yang diduga telah melakukan tindak pidana pencemaran atau perusakan lingkungan hidup, karena rumusan dalam ketentuan pasal-pasal pidana dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 mengakibatkan timbulnya kerusakan dan tercemarnya lingkungan hidup secara keseluruhannya.

Dengan demikian, unsur-unsur perbuatan pidana terhadap lingkungan hidup dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Barang siapa yang secara nyata melawan hukum.
2. Karena sengaja atau karena kealpaannya.
3. Ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
4. Perbuatan yang menyebabkan tercemarnya lingkungan hidup.
5. Perbuatan yang menyebabkan rusaknya lingkungan hidup.
6. Mengakibatkan orang mati atau luka berat (membahayakan kesehatan umum atau nyawa orang lain).
7. Diancam dengan pidana.

Perbuatan pidana terhadap lingkungan hidup dapat dijatuhkan pidana apabila syarat esensial yang berupa kesalahan, dan kesalahan itu dapat dipertanggungjawabkan secara pidana, sehingga merupakan suatu perbuatan pidana. Di samping syarat esensial, unsur-unsur perbuatan pidana juga harus terpenuhi, sehingga dapatlah dijatuhi pidana. Adapun pertanggungjawabkan pidana dalam pasal-pasal tersebut dapat dikenakan kepada siapa saja baik perorangan, masyarakat maupun badan hukum yang telah memenuhi unsur perbuatan pidana tadi.

---

<sup>104</sup>Abdurrahman, *Pengantar Hukum Lingkungan*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1990), hlm. 95.



Adanya perbuatan pidana lingkungan hidup, yang berupa pencemaran dan perusakan tersebut sebagai ukuran dasar yang lebih terperinci yang menyangkut segi-segi lingkungan hidup. Untuk membuat rumusan perbuatan pidana lingkungan yang terperinci yang menyangkut segi-segi lingkungan hidup adalah tidak mudah, karena materi bidang lingkungan hidup sangat luas, yang mencakup segi-segi ruang angkasa sampai ke perut bumi dan dasar laut. Oleh karena itu, perlunya undang-undang lain yang memang berkaitan dengan lingkungan seperti Undang-undang yang mengatur kehutanan, Undang-undang yang mengatur ruang angkasa, Undang-undang yang mengatur kelautan, Undang-undang yang mengatur masalah pencemaran tanah, air dan lain-lain, sehingga Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup disebut sebagai Undang-undang Payung (*Umbrella Act*), yang memang memayungi semua perundang-undangan yang berkaitan dengan lingkungan hidup.

Pemberian pidana yang setimpal memberikan efek jera sehingga akan mencegah terjadinya pelanggaran atau kejahatan lingkungan, hal ini penting bagi keberhasilan dalam mengelola dan melindungi lingkungan hidup bagi kehidupan manusia. Penjatuhan pidana bagi pelanggar lingkungan memerlukan keterampilan khusus, sebab pemberian pidana kasus pelanggaran lingkungan mempunyai kesulitan tersendiri, sehingga diperlukan:

4. Prosedur dan prinsip khusus (dalam hal ini proses beracara selain yang terdapat dalam KUHAP juga Undang-undang Lingkungan);
5. Penjatuhan pidana bagi pelanggar lingkungan disesuaikan dengan faktor unik yang ada pada kasus pelanggaran lingkungan, karena tindak pidana lingkungan merupakan tindak pidana khusus);
6. Penjatuhan pidana perlu memperhatikan aspek kehidupan masyarakat, sehingga hakim dapat menjatuhkan pidana secara kreatif.

Sebenarnya penjatuhan pidana dalam kasus pelanggaran/kejahatan lingkungan mempunyai tujuan yang hendak dicapai seperti:

1. melindungi masyarakat;
2. penghukuman dan pembalasan;
3. rehabilitasi (perubahan sikap perilaku);
4. pencegahan/penangkalan (*deterrence*).

Untuk memastikan pertanggungjawaban sepenuhnya bagi pelaku kejahatan dalam kasus kejahatan lingkungan, maka penjatuhan pidana harus memperhatikan kepentingan korban langsung yang menderita kerugian sebagai akibat dari pelanggaran tersebut maupun kepentingan orang banyak. Di samping itu, pidana yang diberikan harus dengan jelas mengungkapkan bahwa pelanggaran/kejahatan lingkungan adalah perbuatan yang tercela, sehingga pidana yang dijatuhkan adalah penegasan dari nilai yang ada dalam

masyarakat yang berkenaan dengan lingkungan hidup. Pidana dapat meningkatkan kesadaran dan pemahaman masyarakat akan pentingnya memiliki lingkungan hidup yang baik dan sehat. Oleh karena itu, penjatuhan pidana dalam pelanggaran lingkungan ini berbeda dengan kasus pidana biasa. Penjatuhan pidana dalam kasus lingkungan tidak hanya menekankan kepentingan masyarakat dan/atau kepentingan individu tetapi juga harus memperhatikan kepentingan lingkungan.

#### **D. Mampu Bertanggung Jawab**

Bertanggung jawab atas suatu tindak pidana berarti bahwa yang bersangkutan secara sah dapat dikenakan pidana karena tindakan yang telah dilakukannya itu. Suatu pidana dapat dikenakan secara sah apabila untuk tindakan tersebut telah ada aturannya dalam suatu undang-undang, dan undang-undang itu berlaku atas tindakan yang telah dilakukannya.

Dalam hal menjatuhkan pidana yang merupakan tindakan yang diarahkan kepada suatu tujuan. Adapun tujuan pidana ini tidak lain adalah untuk memperbaiki atau memberi sanksi kepada pelanggar hukum agar ia menjadi orang baik dan memperhatikan lingkungan hidup, sehingga orang yang mengadili juga mengetahui arti dari apa yang dilakukannya itu. Dengan demikian, mempertanggungjawabkan adalah keputusan dalam keadaan kongkrit dilakukan terhadap pelaku tindak pidana.

Adapun mengenai pengertian subjek tindak pidana meliputi dua hal, yaitu siapa yang melakukan tindak pidana (pelaku tindak pidana), dan siapa yang dapat dipertanggungjawabkan. Hal ini tergantung dari cara atau sistem pertanggungjawaban yang dibuat oleh pembuat undang-undang.

Ada tiga macam sistem pertanggungjawaban pidana, yang kira-kira dapat dikategorikan sebagai pertanggungjawaban secara pidana, yaitu:

1. Rumusan yang menyebutkan, bahwa yang dapat melakukan tindak pidana dan yang dapat dipertanggungjawabkan adalah orang.
2. Rumusan yang menyebutkan, bahwa yang dapat melakukan tindak pidana adalah orang dan/atau badan hukum, artinya ialah apabila yang melakukan tindak pidana itu adalah badan hukum, maka yang bertanggung jawab adalah anggota pengurusnya.
3. Rumusan yang menyebutkan, bahwa yang melakukan tindak pidana adalah badan hukum sendiri, artinya badan hukum sendiri yang harus mempertanggungjawabkan perbuatannya.

Pada umumnya tindak pidana yang dirumuskan dalam KUHP hanya dapat dilakukan orang perorangan secara pribadi. Hal ini dapat dilihat dalam perumusan pasal-

pasal di dalam KUHP yang menyebutkan kata “barang siapa”, yang dimaksudkan kepada orang perorangan secara pribadi (manusia). Begitu juga dengan perumusan lainnya yang ditujukan pada orang perorangan secara pribadi, seperti seorang ibu (Pasal 341, 342), Perempuan (Pasal 346), Guru (Pasal 294), Pemuka Agama (Pasal 530), Nahkoda (Pasal 93,325), Dokter (Pasal 267), Pedagang (Pasal 396, 397), Pengurus atau Komisaris Perusahaan (Pasal 398, 399, dan 403) dan lain-lain. Perumusan tersebut menunjukkan pada orang perorangan secara pribadi bukan untuk badan hukum.

Di dalam perkembangan hukum sekarang ini akibat perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, terutama bidang ekonomi dan lingkungan hidup, maka dikenal sebagai subyek hukum dalam hukum pidana untuk mempertanggungjawabkan perbuatan, yaitu dengan istilah korporasi atau dengan sebutan lain badan hukum.

Dalam hukum pidana lebih dikenal dengan istilah korporasi, karena pengertian korporasi lebih luas daripada badan hukum, korporasi dapat berbentuk badan hukum atau non badan hukum. Oleh karena itu, badan hukum dalam hukum perdata adalah suatu badan atau perkumpulan yang dapat memiliki hak-hak dan melakukan perbuatan seperti manusia, yang memiliki kekayaan sendiri, dan dapat digugat atau menggugat di pengadilan.

Adanya perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi sekarang ini, terutama dalam bidang lingkungan hidup, maka sistem pertanggungjawaban pidana juga didasarkan pada perkembangan ilmu pengetahuan tersebut. Hal ini ternyata dalam praktek dengan ditetapkannya hanya pengurus saja yang dipidana tidaklah cukup, karena pengurus tidak memberikan jaminan yang cukup bahwa badan hukum tidak lagi melakukan tindak pidana. Hal ini tidak ada efek jera bagi badan hukum yang melakukan tindak pidana berupa pencemaran dan perusakan.

Dengan demikian, pertanggungjawaban dan sanksi yang diterima harus menembus ke dalam korporasi dan melekat pada setiap orang yang mampu bertanggung jawab dan kemampuan untuk mencegah terjadinya pelanggaran tersebut. Setiap orang di dalam korporasi harus sadar akan tanggung jawab pribadinya untuk setiap pelanggaran lingkungan yang dilakukannya, dan mereka juga bertanggung jawab untuk memastikan adanya ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan.

Dalam Pasal 46 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 ditentukan korporasi yang dapat dipertanggungjawabkan secara pidana, yaitu badan hukum, perseroan, perserikatan, yayasan dan organisasi lain. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa apabila suatu korporasi melakukan tindak pidana berupa pencemaran dan perusakan lingkungan hidup, ada tiga kemungkinan yang dapat dituntut pertanggungjawaban pidananya, yaitu:

1. Pengurusnya saja
2. Badan hukum dan pengurusnya

### 3. Badan hukum sendiri

Menurut Loebby Loqman, apabila suatu badan hukum melakukan pencemaran atau perusakan lingkungan hidup ada beberapa kemungkinan yang dapat dituntut pertanggungjawaban pidananya. Kemungkinan pertama manusianya, kedua korporasi (badan hukum) dan ketiga kedua-duanya<sup>105</sup>. Adapun hukuman pidananya dijatuhkan secara kumulatif, yaitu hukuman penjara, dan denda. Pidana denda dijatuhkan terhadap perusahaan dan pidana penjara bagi pengurusnya yang bertanggung jawab<sup>106</sup>.

Pada dasarnya ada syarat-syarat yang dapat dinyatakan seseorang atau badan hukum itu mampu bertanggung jawab, yaitu:

1. Dapat menginsafi makna yang senyatanya dari perbuatannya itu.
2. Dapat menginsafi bahwa perbuatannya itu tidak dapat dipandang patut dalam pergaulan masyarakat.
3. Mampu untuk menentukan kehendaknya dalam melakukan perbuatan tersebut.
4. Mampu untuk mengerti nilai dan akibat-akibat perbuatannya sendiri.
5. Mampu untuk menyadari bahwa perbuatannya itu menurut pandangan masyarakat tidak dibenarkan.
6. Mampu untuk menentukan kehendaknya atas perbuatan-perbuatan yang dilakukan itu.

Ketentuan KUHP tidak memberikan penjelasan mengenai kemampuan bertanggung jawab ini. Namun KUHP hanya memuat alasan-alasan yang terdapat pada diri pelaku, sehingga perbuatannya itu tidak dapat dipertanggungjawabkan kepadanya. Misalnya ketentuan Pasal 44 KUHP, oleh karena jiwanya cacat dalam pertumbuhannya atau terganggu karena penyakit, maka perbuatannya tidak dapat dipertanggungjawabkan.

Alasan tersebut berupa keadaan diri pribadi pelaku yang bersifat biologis, yaitu jiwanya cacat dalam tubuhnya atau terganggu karena sakit. Dalam keadaan yang demikian itu pelaku tidak mempunyai kebebasan kehendak. Oleh karena itu, tidak dapat menentukan kehendak atas perbuatannya. Ketentuan Pasal 44 KUHP tersebut dapat dikatakan memuat syarat-syarat kemampuan bertanggung jawab seseorang secara negatif.

### **E. Bentuk Kesalahan Berupa Kesengajaan atau Kealpaan**

Seseorang dapat dikatakan mempunyai kesalahan jika ia pada waktu melakukan perbuatan pidana itu dilihat dan dicela oleh masyarakat. Artinya orang tersebut melakukan perbuatan yang merugikan masyarakat, dan orang tersebut mengetahui makna perbuatannya

---

<sup>105</sup>Lobby Loqman, "Pertanggungjawaban Pidana Bagi Korporasi Dalam Tindak Pidana Lingkungan", *Makalah*, Jakarta: FH Univ. Pancasila, 1991, hlm. 19.

<sup>106</sup>Mardjono Reksodiputro, "Tinjauan Terhadap Perkembangan Delik-delik Khusus Dalam Masyarakat Yang Mengalami Modernisasi", Seminar Perkembangan Delik-delik Khusus Dalam Masyarakat Yang Mengalami Modernisasi, (Bandung: Binacipta, 1982), hlm. 71.

itu tidak baik, bahkan orang itu mengetahui kalau perbuatannya itu dilarang, akan tetapi orang tersebut tetap tetap melakukan juga.

Kemungkinan lain ialah seseorang dapat juga dicela oleh masyarakat karena telah melakukan perbuatan pidana, walaupun orang tersebut tersebut melakukan tanpa adanya unsur kesengajaan. Perbuatan itu terjadi mungkin disebabkan karena alpa atau lalai terhadap kewajiban-kewajiban yang menurut tatanan kehidupan masyarakat yang berlaku seharusnya (sepatutnya) tidak dilakukan perbuatan itu. Menurut Moeljatno, dalam kealpaan kurang mengindahkan larangan sehingga tidak berhati-hati dalam melakukan sesuatu perbuatan yang obyektif kausal menimbulkan keadaan yang dilarang<sup>107</sup>.

Adapun yang dimaksud dengan kesengajaan ialah perbuatan yang diinsafi, dimengeri dan diketahui sebagaimana mestinya, sehingga tidak ada unsur salah sangka atau salah paham. Perbuatan pidana yang mengandung unsur ini disebut *delic dolus*. Menurut Moeljatno, dengan teori kehendaknya bahwa kesengajaan adalah kehendak yang diarahkan pada terwujudnya perbuatan seperti dirumuskan dalam wet (undang-undang)<sup>108</sup>. Sebaliknya perbuatan pidana yang dilakukan dengan kealpaan akan kewajiban-kewajiban atas perbuatan yang dilakukan itu tidak diinsafi, dimengerti, dan diketahui akan berakibat merugikan masyarakat disebut *delic culpa*.

Dengan demikian, untuk adanya kesalahan harus ada hubungan antara keadaan bathin dengan perbuatannya, atau dengan perkataan lain, suatu keadaan yang menyertai perbuatan, sehingga menimbulkan celaan tersebut harus berupa kesengajaan atau kealpaan. Oleh karena itu dalam bahasa hukum pidana bahwa kesengajaan (*dolus*) dan kealpaan (*culpa*) adalah bentuk-bentuk kesalahan dalam hukum pidana.

Permasalahan berikutnya adalah dalam kaitannya dengan para perusahaan (industriawan) pencemar lingkungan hidup yang membuang limbahnya ke sungai, berarti ia juga mengerti dan mengetahui bahwa perbuatan yang dilakukannya itu dilarang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dengan demikian, menunjukkan adanya sikap dalam bathin pelaku kurang memperhatikan hal-hal yang dilindungi oleh hukum (dalam hal komponen lingkungan hidup, baik yang berupa sumber daya alam hayati maupun sumber daya alam non hayati), atau yang apabila ditinjau dari sudut masyarakat ia kurang memperhatikan larangan-larangan yang berlaku dalam masyarakat.

---

<sup>107</sup>Moeljatno, *Op-Cit*, hlm 199.

<sup>108</sup>*Ibid*, hlm. 171.

## **F. Hubungan Kausal Antara Perbuatan Dan Akibat**

Pada hakikatnya hubungan kausal adalah hubungan sebab akibat antara perbuatan pelaku tindak pidana dengan akibat yang dilarang, kemudian apakah ada hubungan bathin yang menentukan itu, dinilai ada atau tidak ada sebagai unsur dari kesalahan normatif yang diperlukan untuk mempertanggungjawabkan terhadap timbulnya akibat yang dilarang itu. Dengan demikian, yang diperhatikan adalah keadaan pelaku orang pribadi yang melakukan delik, sehingga kalau pelaku delik itu adalah seorang industriawan, maka harus diukur menurut pendirian seorang industriawan pada umumnya. Mengenai apa yang diukur, objek pengukurannya adalah diri pelaku tindak pidana sendiri, yaitu diperhitungkan juga pekerjaan dan keahlian pelaku tindak pidana.

Adapun yang dimaksud dengan fungsi bathin yang tidak normal pada waktu melakukan perbuatan itu ialah karena adanya tekanan yang berasal dari luar, ia dalam keadaan terpaksa, karena tidak mungkin dapat berbuat lain, maka dalam hal demikian perbuatannya itu tidak dapat dicela. Unsur ini yang dalam hukum pidana disebut sebagai alasan pemaaf.

Ketidakberhasilan penyelesaian sengketa lingkungan hidup dalam pidana terletak pada kegagalan membuktikan ada tidaknya hubungan kausal antara perbuatan dan akibat.

Untuk menentukan ada tidaknya hubungan kausal, hubungan sebab akibat antara perbuatan atau tidak berbuatnya, orang dengan akibat dalam hal tercemarnya atau tidaknya komponen lingkungan hidup, maka perlu dipikirkan hal-hal berikut ini:

1. Di dalam menentukan ada tidaknya hubungan kausal harus ikut dipertimbangkan semua hal ihwal dan keadaan, bukan saja di sekitar perbuatan dan alat yang dipakai untuk melakukan perbuatan pada saat sebelum terjadinya akibat, tetapi juga segala hal ihwal dan keadaan di sekitar korban yang bersangkutan yang baru diketahui setelah terjadi akibat.
2. Di dalam mempertimbangkan ada atau tidaknya hubungan kausal dengan mengingat semua hal ihwal dan keadaan yang baru dapat diketahui setelah terjadinya akibat yang menentukan bukanlah akal atau logika manusia pada umumnya, dan juga bukan akal hakim yang memeriksa perkara, tetapi akal yang tercapai oleh ilmu pengetahuan objektif, yaitu para ahli dalam bidang pengetahuan yang bersangkutan dalam bentuk kesaksian ahli (*expert witness*).
3. Untuk hukum pidana tidak semua syarat atau faktor tanpa akibat tidak dapat dipikirkan akan terjadi perlu untuk menjadi musabab, tetapi hanya yang penting-penting saja. Adapun ukuran yang digunakan dalam pemilihan adalah bahwa musabab adalah syarat

atau faktor yang mengadakan perubahan dalam proses keadaan alam yang menuju ke arah akibat.

4. Faktor perubahan yang menjadi musabab tidak selalu berupa satu perbuatan atau tidak berbuat atau kejadian kalau tidak ditimbulkan oleh manusia, tetapi adakalanya dapat juga terdiri dari dua perbuatan atau lebih<sup>109</sup>.

## G. Penyidikan

Kegiatan penyidikan merupakan tahapan kegiatan beracara pidana sebagai penegakan hukum pidana, yang mungkin didahului dengan kegiatan penyelidikan dan harus dilaksanakan dengan kegiatan berikutnya yaitu kegiatan penuntutan, kegiatan pemeriksaan perkara di pengadilan dan kegiatan eksekusi atau pelaksanaan putusan pengadilan sebagaimana telah ditentukan dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana. Jadi, penegakan hukum pidana meliputi kegiatan penyidikan (yang dapat didahului dan/atau dibarengi dengan kegiatan penyelidikan) yang harus dilaksanakan secara terpadu, kegiatan penuntutan, kegiatan peradilan (pemeriksaan perkara di pengadilan) dan kegiatan eksekusi atau pelaksanaan putusan pengadilan.

Kegiatan penyidikan adalah untuk mencari dan mengumpulkan fakta-fakta dan bukti-bukti yang diperlukan di lapangan atau di Tempat Kejadian Perkara (TKP), sehingga akan ditemukan jenis tindak pidana apa yang terjadi, maka diuraikan proses penyidikan seperti:

1. Kasus apa yang terjadi, misalnya pencemaran air, pencemaran tanah, perusakan hutan lindung (*illegal logging*), penangkapan/pembunuhan fauna/flora yang dilindungi, pemberian keterangan palsu dari pelaksanaan usaha yang dilakukan tanpa izin dari pejabat yang berwenang.
2. Kapan waktu terjadinya kasus (*tempus delicti*).
3. Dimana terjadinya kasus (*locus delicti*).
4. Riwayat kejadian (*modus operandi*)
5. Siapa pelakunya yang bertanggung jawab.
6. Gambaran kasus yang terjadi, misalnya timbul korban jiwa dan gangguan kesehatan manusia, kerusakan dan pencemaran lingkungan, besarnya kerugian yang diderita baik pada masyarakat maupun lingkungan, dan perincian kerugian bagi pihak yang merasa dirugikan.
7. Motif pelaku, misalnya secara ekonomis mendapatkan keuntungan finansial.

---

<sup>109</sup>Hermien Hadiati Koeswadji, *Hukum Pidana Lingkungan*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993), hlm. 59.

Oleh karena itu, penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya (Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981).

Dari pernyataan tersebut berarti kegiatan penyidikan baru dimulai apabila terdapat bukti permulaan yang cukup telah terjadinya suatu tindak pidana dan siapa pelakunya. Sebelum melakukan penyidikan, maka penyidik harus menerbitkan Surat Perintah Penyidikan. Apabila Surat Perintah Penyidikan dan pelaksanaan penyidikan dilakukan oleh Pejabat Pegawai Negeri Sipil (PPNS), maka PPNS tersebut harus segera menyampaikan hasil penyidikannya kepada penyidik Polri. Sesuai dengan namanya Pejabat Pegawai Negeri Sipil (PPNS) hanya mempunyai kewenangan di bidang penyidikan tidak pidana tertentu, sehingga untuk apa dia dibentuk yaitu untuk melakukan penyidikan di bidang tindak pidana lingkungan yang terjadi di wilayah Indonesia.

Adanya Pejabat Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) berdasarkan ketentuan Pasal 40 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997, karena dalam tindak pidana di bidang lingkungan hidup sering menyangkut aspek yang sangat teknis, sehingga memerlukan keahlian tertentu untuk melakukan penyidikan, karena sulit diharapkan dari para penyidik Polri. Oleh karena itu, diperlukan Pejabat Pegawai Negeri Sipil (PPNS) untuk mengadakan penyidikan di bidang lingkungan hidup. Pejabat Pegawai Negeri Sipil (PPNS) tersebut diberi wewenang khusus sebagai penyidik sebagaimana ditentukan dalam Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP).

Berkas hasil penyidikan dibuat dalam suatu Berita Acara Pemeriksaan (BAP) untuk dapat disampaikan kepada pengadilan melalui penuntut umum harus memenuhi syarat formal dan syarat materiil. Syarat formal berkaitan dengan dipenuhinya syarat prosedural menurut ketentuan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), sedangkan syarat materiil berkaitan dengan kelengkapan data hasil penyidikan yang akan dijadikan bahan argumentasi untuk membuktikan di pengadilan.

Oleh karena itu, ketentuan tentang penyidikan diatur dalam Pasal 40 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997, yang menyatakan:

Pasal 40

- (1) Selain Penyidik Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia, juga Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu di lingkungan instansi pemerintah yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang pengelolaan lingkungan hidup diberi wewenang khusus sebagai penyidik sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Hukum Acara Pidana yang berlaku.



- (2) Penyidik Pejabat Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berwenang:
  - a. melakukan pemeriksaan atas kebenaran laporan atau keterangan berkenaan dengan tindak pidana di bidang lingkungan hidup;
  - b. melakukan pemeriksaan terhadap orang atau badan hukum yang diduga melakukan tindak pidana di bidang lingkungan hidup;
  - c. meminta keterangan dan bahan bukti dari orang atau badan hukum sehubungan dengan peristiwa tindak pidana di bidang lingkungan hidup;
  - d. melakukan pemeriksaan atas pembukuan, catatan, dan dokumen lain berkenaan dengan tindak pidana di bidang lingkungan hidup;
  - e. melakukan pemeriksaan di tempat tertentu yang diduga terdapat bahan bukti, pembukuan, catatan, dan dokumen lain serta melakukan penyitaan terhadap bahan dan barang hasil pelanggaran yang dapat dijadikan bukti dalam perkara tindak pidana di bidang lingkungan hidup;
  - f. meminta bantuan ahli dalam rangka pelaksanaan tugas penyidikan tindak pidana di bidang lingkungan hidup.
- (3) Penyidik Pejabat Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memberitahukan dimulainya penyidikan dan hasil penyidikannya kepada Penyidik Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia.
- (4) Penyidik Pejabat Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyampaikan hasil penyidikan kepada Penuntut Umum melalui Penyidik Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia.
- (5) Penyidikan tindak pidana lingkungan hidup di perairan Indonesia dan Zona Ekonomi Eksklusif dilakukan oleh penyidik menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Mekanisme penyidikan dalam tindak pidana lingkungan selanjutnya secara umum diatur dalam KUHAP. Akan tetapi dalam sistem penegakan hukum lingkungan hidup di Indonesia harus memperhatikan asas atau persyaratan prosedural lain yang bersifat spesifik yang harus dipenuhi bila hendak memulai kegiatan penyidikan dalam tindak pidana lingkungan sesuai dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997, yaitu adanya asas subsidiaritas. Asas ini dipergunakan apabila ketentuan hukum administrasi dan hukum perdata tidak mampu mengatasi pencemaran dan perusakan. Begitu juga manfaat yang terkandung dalam asas subsidiaritas tidak akan efektif apabila sistem pengaturan pembinaan, pengawasan dan penindakan secara administratif tidak dilaksanakan secara baik. Karena itu, dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan perlunya keterpaduan antara penegakan hukum administrasi dengan hukum pidana lingkungan yang diatur dalam

bentuk suatu pedoman penegakan hukum lingkungan. Untuk selanjutnya pembahasan mengenai asas subsidiaritas sebagaimana dijelaskan di bawah ini.

## **H. Asas Subsidiaritas**

Di dalam penegakan hukum lingkungan melalui aspek hukum pidana ini hendaknya memperhatikan asas subsidiaritas yang melekat pada Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997. Asas subsidiaritas tersebut dalam Penjelasan Umum paragraf terakhir menyatakan bahwa sebagai penunjang hukum administrasi, berlakunya ketentuan hukum pidana tetap memperhatikan asas subsidiaritas, yaitu bahwa hukum pidana hendaknya didayagunakan apabila sanksi bidang hukum lain, seperti sanksi administrasi dan sanksi perdata, dan alternatif penyelesaian sengketa lingkungan hidup tidak efektif dan/atau tingkat kesalahan pelaku relatif berat dan/atau akibat perbuatannya relatif besar dan/atau perbuatannya menimbulkan keresahan masyarakat.

Ketentuan dalam Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tersebut menunjukkan bahwa penggunaan instrumen penegakan hukum pidana untuk lingkungan dilakukan bila memenuhi salah satu persyaratan, seperti:

1. Sanksi hukum administrasi, sanksi hukum perdata baik penyelesaian melalui pengadilan maupun upaya penyelesaian sengketa secara alternatif melalui mediasi atau negosiasi atau musyawarah lainnya di luar pengadilan setelah diupayakan tidak efektif atau diperkirakan tidak akan efektif.
2. Tingkat kesalahan pelaku relatif berat.
3. Akibat perbuatan pelaku pelanggaran relatif besar.
4. Perbuatan pelaku menimbulkan keresahan masyarakat.

Berdasarkan ketentuan dalam Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 bahwa sanksi hukum pidana adalah sanksi yang terakhir, sebagaimana dikemukakan oleh de Bunt yang dikutip oleh Andi Hamzah, dengan mengambil istilah *ultimum remediun* yaitu sebagai alat (obat) terakhir yang diterapkan terhadap delik lingkungan<sup>110</sup>. Menteri Kehakiman Belanda De Ruyter mengatakan bahwa hukum pidana sebagai alat terakhir. Hukum pidana menjadi obat yang terakhir, karena ia membawa dampak sampingan yang merugikan. Ia menjunjung sangat dalam terhadap kehidupan pribadi terpidana (perampasan kemerdekaan, proses acara dengan alat paksa, nada), jadi, mesti dilakukan dengan hati-hati<sup>111</sup>. De Ross mengatakan bahwa, walaupun tiada perbedaan antara sanksi hukum pidana dan sanksi hukum administrasi, namun sanksi hukum pidana itu relatif lebih berat, karena pidana perampasan kemerdekaan merupakan sanksi yang

---

<sup>110</sup>Andi Hamzah, *Op-Cit*, hlm. 91.

<sup>111</sup>*Ibid.*

menonjol<sup>112</sup>. Penerapan hukum pidana dengan pengertian *ultimum remedium* dalam suatu perbuatan hanya terjadi sekali saja.

Di dalam asas subsidiaritas juga mengandung makna asas pencegahan (*the Precautionary Principle*), yaitu pencegahan lebih diutamakan dan didahulukan, dan apabila terpaksa dilakukan penindakan, maka penindakan tersebut diupayakan tidak langsung menjatuhkan penindakan yang berat. Penindakan dapat dilakukan secara bertahap dan dimulai dengan penerapan sanksi yang ringan dan apabila masih berlanjut pelanggaran itu, penjatuhan sanksi pidana dilanjutkan dengan sanksi yang lebih berat.

---

<sup>112</sup>*Ibid.*

# DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, *Pengantar Hukum Lingkungan*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1990.
- Adolf, Huala, Dan Chandrawulan A., *Masalah-masalah Hukum Dalam Perdagangan Internasional*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994.
- Anwar, Chairul, *Zona Ekonomi Eksklusif Di Dalam Hukum Internasional*, Jakarta: Sinar Grafika, 1995.
- Campbell Black, Hendry, *Black's Law Dictionary*, ST. Paul, Mint West Publishing Co. Sixth Edition, 1990.
- Danusaputro, Munadjat, *Hukum Lingkungan Buku I: Umum*, Jakarta: Binacipta, 1985.
- ....., *Hukum Lingkungan Buku II: Nasional*, Jakarta: Binacipta, 1985.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1997.
- Echols, John M., dan Shadily, Hassan, *Kamus Inggris-Indonesia*, Jakarta: Gramedia, 1990.
- Emirzon, Joni, *Alternatif Penyelesaian Sengketa Di Luar Pengadilan (Negosiasi, Mediasi, Konsultasi, Dan Arbitrase)*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001.
- Felix OS (ed), *Arbitrase Di Indonesia*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1995.
- Genungten, Willem van, *Human Rights Reference Handbook, Netherlands Ministry of Foreign Affairs, Human Rights, Good Governmence and Democratization Department*, 1999.
- Goldberg, Stephen B., (et-al), *Dispute Resolution, Negotiation, Mediation and Other Processes*, Little, Brown and Company, Boston, 1995.
- Goodpaster, Gary, *Negosiasi Dan Mediasi, Sebuah Pedoman Negosiasi Dan Penyelesaian Sengketa Melalui Negosiasi*, Jakarta: Elips Project, 1993.
- Gunanto, *Indonesian Laws on Civil Liability*, Batan, 7-8 Nopember 1989.

- Hadjon, Philipus M., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2002.
- ....., "UU No. 23 Tahun 1997 dan Penegakan Hukumnya, Ditinjau Dari Aspek Hukum Administrasi", *Makalah Seminar* Fakultas Hukum UNDIP, Tanggal 21 Pebruari 1998.
- Hamzah, Andi, *Penegakan Hukum Lingkungan*, Jakarta: Arikha Media Cipta, 1995.
- ....., *Laut, Teritorial Dan Perairan Indonesia*, Jakarta: Akademika Presindo, 1988.
- Hardjasoemantri, Koesnadi, *Hukum Tata Lingkungan*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1999.
- Hunter, David, et.al, *International Environmental Law and Policy*, New York: Foundation Press, 1998.
- Indonesian Center for Environmental Law, *Buletin Informasi dan Advokasi Lingkungan*, No. 01-Tahun V-April 1999.
- Kantaatmadja, Komar, *Ganti Rugi Internasional, Pencemaran Minyak di Laut*, Bandung : Alumni, 1981.
- <sup>1</sup>Kantor Kementrian Lingkungan Hidup, *Pedoman Penyusunan Gugatan Strict Liability Lingkungan Hidup*, 2003.
- Koeswadji, Hermien Hadiati, *Hukum Pidana Lingkungan*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993.
- Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia Jilid I*, Jakarta: Gunung Agung, 1992.
- Lemhannas RI, *Pendidikan Kewarganegaraan*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001.
- Loqman, Lobby, "Pertanggungjawaban Pidana Bagi Korporasi Dalam Tindak Pidana Lingkungan", *Makalah*, Jakarta: FH Univ. Pancasila, 1991.
- Metclafe, OK., *General Principles of English Law*, Dennington Press, 1974.
- Mitchell, Bruce, et-al, *Pengelolaan Sumber Daya Dan Lingkungan*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2000.
- Moeljatno, *Asas-asas Hukum Pidana*, Jakarta: Rinkea Cipta, 1993.

- Moore, Christopher W., *The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict*, Jossey Bass Inc. Publisher, San Fransisco, California, 1986.
- Mulyadi, Lilik, *Tuntutan Uang Paksa (Dwangsom) Dalam Teori dan Praktek*, Jakarta, Djambatan, 2001.
- ....., *Tuntutan Provisionil dalam Hukum Acara Perdata Pada Praktek Peradilan*, Jakarta: Djambatan, 1996.
- Oetomo, Andi, “Konsepsi dan Implikasi Penerapan Peran Serta Masyarakat Dalam Penataan Ruang di Indonesia”, dalam *Jurnal Perencanaan Wilayah Dan Kota*, Pusat PWK-ITB, Bandung, 1997.
- Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Pengadilan Buku I, Penerbit: Mahkamah Agung RI, Jakarta, Agustus 1993, dan Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Pengadilan Guku II, Edisi Revisi Penerbit Mahkamah Agung RI, Jakarta, April, 1997.
- Rangkuti, Siti Sundari, *Inovasi Hukum Lingkungan: Dari Ius Constitutum ke Ius Constituendum*, Pidato Pengukuhan Saat Penerimaan Jabatan Guru Besar Pada Fakultas Hukum Univ. Airlangga, Surabaya, 11 Mei 1991.
- Reksodiputro, Mardjono, “Tinjauan Terhadap Perkembangan Delik-delik Khusus Dalam Masyarakat Yang Mengalami Modernisasi”, Seminar Perkembangan Delik-delik Khusus Dalam Masyarakat Yang Mengalami Modernisasi, Bandung: Binacipta, 1982.
- Santosa, Mas Achmad et-al, *Penerapan Tanggung Jawab Mutlak (Strict Liability) Di Bidang Lingkungan Hidup*, Jakarta: ICEL, 1997.
- ....., et-al, *Pedoman Penggunaan Gugatan Perwakilan (Class Actions)*, Jakarta: ICEL, 1999.
- Santosa, Mas Achmad, *Good Governance Hukum Lingkungan* Jakarta: ICEL, 2001.
- ....., *Konsep dan Penerapan Gugatan Perwakilan (Class Actions)*, (Jakarta: ICEL, 1997.
- ....., *Tanggung Jawab Mutlak (Strict Liability) Di Bidang Ligkungan Hidup*, Jakarta: ICEL, 1997.
- Santosa, Mas Achmad, dan Sembiring, Sulaiman N., *Hak Gugat Organisasi Lingkungan (Environmental Legal Standing)*, Jakarta: ICEL, 1997.
- Schaffmeister, D., et-al (editor: JE Sahetapy), *Hukum Pidana*, Yogyakarta: Liberty, 1995.

- Setiawan, R., *Tinjauan Elementer Perbuatan Melawan Hukum*, Bandung: Alumni, 1982.
- Soekanto, Soerjono dan Mustafa Abdullah, *Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat*, Jakarta: Rajawali, 1980.
- Soemartono, Gatot P., *Hukum Lingkungan Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 1996.
- Soemarwoto, Otto, *Ekologi, Lingkungan Hidup Dan Pembangunan*, Jakarta: Djambatan, Cetakan Ketujuh, 1997.
- Soerjani, Mohamad, *Pembangunan Dan Lingkungan Meniti Gagasan Dan Pelaksanaan Sustainable Development*, Jakarta: IPPAL, 1997.
- ....., *Perkembangan Kependudukan Dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, Pembangunan Berkelanjutan Dalam Otonomi Daerah*, Jakarta: YIPAL, 2000.
- Sugandhy, Aca, *Penataan Ruang Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1999.
- Sulaiman, "Peranan Prinsip Tanggung Jawab Negara (*State Responsibility*) Dalam Upaya Perlindungan Lingkungan Global", Dalam *Majalah Lingkungan & Pembangunan*, Jakarta, 2001.
- Widjaja, HAW., *Percontohan Otonomi Daerah Di Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, 1998.
- Yogie QC. John A., *Canadian Law Dictionary*, Barron's Educational Series. Inc, Woodbury, New York, 1797, 1983.



**SODIKIN, S.H.,M.H.,MSi**, lahir di Indramayu, 10 Mei 1968, Agama Islam, Pendidikan SD, SMP, SMA di Indramayu, lulus Sarjana Hukum/S1 dari Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah di Jakarta (1993), lulus S2 Magister Hukum dari PPS Magister Hukum Universitas Muhammadiyah di Jakarta (1998), lulus S2 Ilmu Lingkungan dari Program Pascasarjana Magister Ilmu Lingkungan Universitas Indonesia (2006), pernah mengikuti Kursus Calon Dosen Kewarganegaraan (SUSCADOSWAR) XLV di Lemhannas, 2001. Sekarang ini penulis adalah Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta sejak 1994 sampai sekarang dalam mata kuliah Hukum Lingkungan dan sekarang menjabat sebagai Ketua Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta periode 2004 – 2008. Karya Tulis yang berupa buku: Sosiologi Lingkungan, dan Karya Tulis Penelitian lainnya.