

BAB II

TINJAUAN TENTANG PENEGAKAN HUKUM

LINGKUNGAN

A. Penegakan Hukum Lingkungan di Indonesia

Dasar konstitusional pengelolaan lingkungan atau sumber daya alam di negara Indonesia tercantum pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menegaskan bahwa “Bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Hak negara untuk menguasai dan mengatur kekayaan negara yang terkandung di dalamnya dijabarkan dalam UU Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (UULH) sebagaimana diubah dengan UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dan telah diubah lagi dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH). Pasal 63 ayat (1)

UUPPLH menetapkan bahwa dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, Pemerintah bertugas dan berwenang:

1. Menetapkan kebijakan nasional;
2. Menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria;
3. Menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai RPPLH nasional;
4. Menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai KLHS;
5. Menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai amdal dan UKL-UPL;
6. Menyelenggarakan inventarisasi sumber daya alam nasional dan emisi gas rumah kaca;
7. Mengembangkan standar kerja sama;
8. Mengoordinasikan dan melaksanakan pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup;
9. Menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai sumber daya alam hayati dan nonhayati, keanekaragaman hayati, sumber daya genetik, dan keamanan hayati produk rekayasa genetik;
10. Menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai pengendalian dampak perubahan iklim dan perlindungan lapisan ozon;
11. Menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai B3, limbah, serta limbah B3;
12. Menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai perlindungan lingkungan laut;
13. Menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup lintas batas negara;

14. Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan nasional, peraturan daerah, dan peraturan kepala daerah;
15. Melakukan pembinaan dan pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap ketentuan perizinan lingkungan dan peraturan perundang-undangan;
16. Mengembangkan dan menerapkan instrumen lingkungan hidup;
17. Mengoordinasikan dan memfasilitasi kerja sama dan penyelesaian perselisihan antardaerah serta penyelesaian sengketa;
18. Mengembangkan dan melaksanakan kebijakan pengelolaan pengaduan masyarakat;
19. Menetapkan standar pelayanan minimal;
20. Menetapkan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, kearifan lokal, dan hak masyarakat hukum adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup;
21. Mengelola informasi lingkungan hidup nasional;
22. Mengoordinasikan, mengembangkan, dan menyosialisasikan pemanfaatan teknologi ramah lingkungan hidup;
23. Memberikan pendidikan, pelatihan, pembinaan, dan penghargaan;
24. Mengembangkan sarana dan standar laboratorium lingkungan hidup;
25. Menerbitkan izin lingkungan;
26. Menetapkan wilayah ekoregion; dan
27. Melakukan penegakan hukum lingkungan hidup.

Kewenangan yang mengelola kekayaan negara terhadap sumber daya alam dan sumber daya buatan ini, menurut Pasal 4 UUPPLH adalah bertujuan:

1. Tercapainya keselarasan hubungan antara manusia dengan lingkungan hidup sebagai tujuan pembangunan manusia Indonesia seutuhnya;
2. Terkendalinya pemanfaatan sumber daya secara bijaksana;
3. Terwujudnya manusia Indonesia sebagai pembina lingkungan hidup;
4. Terlaksananya pembangunan berwawasan lingkungan untuk kepentingan generasi sekarang dan mendatang; dan
5. Terlindunginya negara terhadap dampak kegiatan di luar wilayah negara yang menyebabkan kerusakan dan pencemaran lingkungan.

Ketentuan Pasal 3 UUPPLH menyebutkan bahwa, pengelolaan lingkungan hidup bertujuan untuk: (1) melindungi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dari pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup; (2)

menjamin keselamatan, kesehatan, dan kehidupan manusia; (3) menjamin kelangsungan kehidupan makhluk hidup dan kelestarian ekosistem; (4) menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup; (5) mencapai keserasian, keselarasan, dan keseimbangan lingkungan hidup; (6) menjamin terpenuhinya keadilan generasi masa kini dan generasi masa depan; (7) menjamin pemenuhan dan perlindungan hak atas lingkungan hidup sebagai bagian dari hak asasi manusia; (8) mengendalikan pemanfaatan sumber daya alam secara bijaksana; (9) mewujudkan pembangunan berkelanjutan; dan (10) mengantisipasi isu lingkungan global.

Betapa luasnya aspek pengelolaan lingkungan hidup ini sehingga pendekatannya harus dilakukan secara multo dan interdisipliner, serta lintas sektoral. Aspek hukum yang dikemukakan pada kesempatan ini adalah salah satu sarana penunjang untuk menyukseskan pembangunan tersebut di samping sarana penunjang lainnya misalnya aspek pendanaan dan aspek kelembagaan.

Pada saat melakukan pembangunan dengan memperhatikan pelestarian fungsi lingkungan, penulis dihadapkan pada kasus-kasus perusakan dan/atau pencemaran lingkungan. Setiap hari media massa memberitakan berbagai kerusakan lingkungan yang terjadi di berbagai daerah. Beberapa kasus lainnya yang tidak sempat diberitakan, tentunya masih banyak lagi. Sedang isu pokok Penegakan Hukum Lingkungan sampai dengan sekarang ini masih berkisar pada:²⁷

1. “Masalaah pencemaran oleh pihak industry;
2. Pencemaaran sungai;
3. Masalah perusakan hutan.”

Hal ini menjadi penting mengingat bahwa pertumbuhan kerusakan lingkungan hidup dan sumber daya alam dalam kurun waktu 30 tahun terakhir telah menunjukkan intensitas yang sangat tinggi. Selama tahun 1984-1997 misalnya pertumbuhan kerusakan hutan mencapai 16,57 juta

²⁷ Muhammad Erwin, *Hukum Lingkungan dalam Sisitem Kebijakan Pembangunan Lingkungan Hidup*, (Bandung: Refika Aditama, 2008), h. 114

hektar per tahun. Setiap tahun diperkirakan ada 2.586.500 hektar hutan yang rusak. Kemudian, kebakaran dan pembakaran hutan selang 1997-1998 telah menghabiskan kurang lebih 10 juta hektar hutan. Kemudian, persoalan kasus kehutanan (*illegal logging*), pencemaran industri, penambangan emas tanpa izin, perusakan hutan bakau, pencemaran limbah rumah tangga di perkotaan dan lain-lain. “Industri pada sektor pertambangan serta pencemaran udara yang melanda beberapa kota besar. Warga Jakarta contohnya, kini menghadapi ancaman pembunuh potensial bagi balita, yaitu pencemaran udara yang disumbangkan oleh industri dan sarana transportasi. Setiap tahun penduduk Jakarta harus menghirup 506 ton debu.”²⁸

Pendirian sebuah pabrik mempunyai korban pada lingkungan hidup sekitar pada suatu ekosistem tertentu. Pada awal pembuatan bangunan mungkin tidak akan membawa pengaruh pada perubahan lahan yang mengakibatkan perataan pohon-pohon dan terganggunya struktur tanah. Dampak

²⁸ Suwiryo Ismail, 2000, *Prospek Penegakan Hukum Lingkungan di Indonesia*, Majalah Advokasi Lingkungan Tanah Air, No. 8 Th. XX/2000, Walhi, h. 27

positif dari didirikannya pabrik, seperti meningkatkan pendapatan per kapita penduduk dan menambah mata pencaharian sebagai tenaga kerja. Sedangkan dampak negatif dari kegiatan tersebut meminimalisir mungkin agar industri tersebut memperhatikan lingkungan.

Kasus perusakan atau pencemaran lingkungan ini sangat berbahaya bagi kesejahteraan umat manusia. Perusakan atau pencemaran baik sumber daya hayati, maupun non hayati akan menyebabkan habisnya atau punahnya sumber daya tersebut. Jika terjadi yang rugi bukan satu dua orang melainkan seluruh umat manusia di bumi. Aspek penegakan hukum memerlukan perhatian dan aksi pemberdayaan secara maksimal.

Berkenaan dengan timbulnya kasus lingkungan ini, penegakan hukum lingkungan perlu mengetahui bagaimanakah terjadinya kasus lingkungan atau sengketa lingkungan ini. Secara umum dapat dikemukakan bahwa ada

beberapa factor yang menyebabkan timbulnya sengketa lingkungan ini sebagai berikut:²⁹

1. “Perbuatan manusia yang menimbulkan dampak negatif merusak atau mencemari lingkungan sehingga merugikan bagi anggota masyarakat dan negara. Kegiatan manusia atau badan hukum yang merusak atau mencemarkan lingkungan, dalam sanksi perdatanya mempunyai beban tanggung jawab dan kewajiban membayar ganti kerugian kepada penderita atau biaya pemulihan lingkungan hidup kepada Negara. Sedangkan dalam perkara pidana ancaman sanksi maksimum yang dapat ditetapkan terhadap perusak atau pencemar lingkungan adalah dengan pidana penjara selama-lamanya lima belas tahun dan denda sebanyak-banyaknya tujuh ratus lima puluh juta rupiah.
2. Kebijakanaksanaan pemerintah berkenaan dengan pengalokasian sumber daya tertentu yang tidak atau kurang memperhitungkan dampak lingkungan yang

²⁹ Mohammad Asikin, *Penegakan Hukum Lingkungan dan Pembicaraan di DPR-RI*, (Jakarta: Tarsif Watampone, 2003), h. 36

terjadi. Contohnya adalah benturan kepentingan yang terjadi dalam pembukaan lahan baru untuk suatu proyek terhadap penguasaan hak ulayat oleh *indigenous group*. Kebijakan yang dimaksud berkaitan dengan keputusan pemerintah di bidang perizinan untuk kegiatan atau usaha tertentu. Kekeliruan dalam pemberian izin dapat berakibat fatal terhadap lingkungan. Salah satu instrumen untuk mencegah terjadinya sengketa lingkungan diakibatkan oleh kebijakan publik ini adalah dengan mengikuti prosedur ketentuan seperti tercantum dalam PP Nomor 51 Tahun 1993 sebagaimana diperbaiki dengan PP Nomor 27 Tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup (AMDAL) serta peraturan lainnya.

3. Penegakan hukum yang lemah. Hal ini berkaitan dengan aspek pengawasan, pelaporan, dan peradilan. Hal yang harus dicermati adalah peranan penegak hukum dalam menjalankan tugasnya. Aparat pemerintah yang mengetahui terjadinya kerusakan atau pencemaran

lingkungan ini harus tanggap dan menyelesaikannya menurut ketentuan perundang-undangan.”

Proses penegakan hukum lingkungan ini jauh lebih rumit daripada delik lain, seperti yang telah dikemukakan sebelumnya, hukum lingkungan menempati titik silang berbagai bidang hukum klasik. Proses penegakan hukum administratif berbeda dengan proses penegakan hukum perdata ataupun hukum pidana.

Umumnya masalah dimulai dari satu titik, yaitu terjadinya pelanggaran hukum lingkungan. Titik ini dapat dimulai dari orang pribadi anggota masyarakat, korban penegak hukum yang mengetahui langsung terjadinya pelanggaran tanpa adanya laporan atau pengaduan.

Tujuan tempat melapor kepada Bapedal Kantor Lingkungan Hidup juga bermacam-macam karena secara dini dapat mengetahui apakah benar terjadi pencemaran atau perusakan lingkungan. Bapedal Kantor Lingkungan Hidup memiliki laboratorium khusus dalam pemeriksaan

laboratorium itu dapat diketahui terjadinya pelanggaran (melampaui ambang batas).

Kemudian kantor Lingkungan Hidup ini dapat dipilih proses selanjutnya. Jika masih ragu, tentang ketentuan mana yang dilanggar, apakah ketentuan administrasi (pelanggaran perizinan), apakah bersifat perdata (misalnya perbuatan melanggar hukum) ataukah perlu dilanjutkan ke proses hukum pidana misalnya jika pelanggar adalah residivis. Menurut penulis, sebaiknya kantor Lingkungan Hidup ini membawa persoalannya ke forum musyawarah seperti disebutkan sebelumnya. “Namun, jika penerima laporan menganggap bahwa pelanggaran ini dapat diperbaiki atau dipulihkan dengan paksaan administratif (*bestuursdwang*), maka dapat diteruskan kepada yang mengeluarkan izin (contohnya pemerintah daerah) untuk segera ditanggulangi apakah cukup dengan *compliance* (negosiasi, penerangan,

nasihat dan seterusnya), ataukah tindakan keras, misalnya penarikan izin (contohnya dalam kasus *hinder ordonantie*).”³⁰

Anggota masyarakat, baik perorangan maupun kelompok dan lembaga swadaya masyarakat seperti organisasi lingkungan hidup, atau korban pencemaran atau perusakan lingkungan dapat juga langsung membawa persoalannya ke forum musyawarah tersebut dan juga dapat langsung mengadu kepada penegak hukum pidana, yaitu polisi (dengan petunjuk jaksa). Menurut penulis, LSM atau organisasi lingkungan hidup jika ingin memilih jalan perdata terutama tuntutan perbuatan melanggar hukum dapat melakukan gugatan sendiri kepada hakim perdata atas nama masyarakat atau kepentingan masyarakat (*algemeen belang, maatschappelijk belang*). Jika kurang mampu memikul biaya perkara, berdasarkan Pasal 25 Keppres Nomor 55 Tahun 1991, dapat meneruskan kepada jaksa yang akan menggugat perdata atas nama kepentingan umum atau kepentingan

³⁰ Andi Hamzah, *Penegakan Hukum Lingkungan*, (Jakarta:Sinar Grafika, 2005), h. 51

masyarakat. Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara adalah bidang khusus untuk permasalahan ini.

Sedangkan, jika anggota masyarakat, korban, LSM, organisasi lingkungan hidup, bahkan siapa saja dapat membuat laporan pidana kepada polisi. Siapapun juga yang mengetahui terjadinya kejahatan wajib melaporkan kepada penyidik. Kepolisian dapat diminta petunjuk jaksa secara teknis yuridis. Jalur ini jelas jalur hukum pidana, akan tetapi jaksa masih dapat menyelesaikan berdasarkan asas oportunitas, baik dengan syarat maupun tanpa syarat.

Jika jalur musyawarah yang ditempuh lebih dulu, bergantung pada pilihan instrumen mana yang akan diterapkan. Setelah ditetapkan atau dimufakatkan akan menempuh salah satu jalur, prosesnya masing-masing diuraikan sebelumnya. Artinya, jika jalur administratif yang akan ditempuh, maka korban, LSM, organisasi lingkungan hidup, Jaksa Perdata dan Tata Usaha Negara yang dapat menggugat. Jika jalur hukum pidana yang akan ditempuh, langsung diserahkan kepada polisi, kecuali perkara ZEE yang

akan diserahkan kepada penyidik perwira TNI Angkatan Laut.

Jika semua jalur akan ditempuh berhubung pelanggaran-pelanggarannya serius dan menyinggung semua aspek, misalnya melanggar syarat-syarat suatu izin menimbulkan kerugian finansial kepada orang atau masyarakat, tambah lagi ia seorang residivis bahkan telah menimbulkan korban luka atau mati, masing-masing penegak hukum dan yang berkepentingan melakukan tugasnya. Agar sanksi yang dijatuhkan tidak tumpang tindih, misalnya denda (berdasarkan sanksi administratif dan pidana) maka para penegak hukum perlu bermusyawarah sehingga tindakan yang dilakukan dapat terkoordinasi dengan baik.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa semua jalur yang dapat ditempuh tersebut memerlukan saksi ahli dan diambil dari perantara kantor Menteri Lingkungan Hidup, antara lain karena mereka mempunyai laboratorium khusus lingkungan.

B. Sarana Penegakan Hukum

1. Administratif

Sarana administratif dapat bersifat preventif dan bertujuan menegakkan peraturan perundang-undangan lingkungan, misalnya: Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Menteri Perindustrian, Keputusan Gubernur, Keputusan Walikota dan sebagainya. Penegakan hukum dapat diterapkan pada kegiatan yang menyangkut persyaratan perizinan, baku mutu lingkungan, rencana pengelolaan lingkungan (RKL) dan sebagainya. “Pembinaan yang berupa petunjuk dan panduan serta pengawasan administratif kepada pengusaha di bidang industri hendaknya juga ditanamkan manfaat konsep “*Pollution Prevention Pays*” dalam proses produksinya.”³¹

Sarana administratif dapat ditegakkan dengan beberapa kemudahan pengelolaan lingkungan, terutama di bidang keuangan, seperti keringanan bea masuk alat-alat

³¹ Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, (Surabaya: Airlangga University Press, 2000), h. 190

pengecahan pencemaran dan kredit bank untuk biaya pengelolaan lingkungan dan sebagainya. Penindakan represif oleh penguasa terhadap pelanggaran peraturan perundang-undangan lingkungan administratif pada dasarnya bertujuan untuk mengakhiri secara langsung keadaan terlarang itu.

Sanksi administratif terutama mempunyai fungsi instrumental, yaitu pengendalian perbuatan terlarang. Kemudian, sanksi administratif terutama ditujukan kepada perlindungan kepentingan yang dijaga oleh ketentuan yang dilanggar tersebut. Berikut beberapa jenis sarana penegakan hukum administratif adalah:

- a. *Bestuursdwang* (Paksaan pemerintah atau tindakan paksa);
- b. *Publiekrechtelijke Dwangsom* (Uang paksa);
- c. *Sluiting Van Een Inrichting* (Penutupan tempat usaha);
- d. *Buitengebruikstelling Van Een Toestel* (Penghentian kegiatan mesin perusahaan);

- e. Pencabutan izin melalui proses teguran, paksaan pemerintah, penutupan dan uang paksa.

2. Kepidanaan

Delik lingkungan yang diatur dalam Pasal 76 sampai dengan Pasal 83 UUPH adalah delik material yang menyangkut penyiapan alat-alat bukti serta penentuan hubungan kausal antara perbuatan pencemar dan tercemar. Tata cara penindakannya merujuk pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Peranan penyidik sangat penting, karena berfungsi mengumpulkan bahan atau alat bukti yang seringkali bersifat ilmiah. Bagi aparat penyidik untuk menyediakan alat bukti sah sesuai dengan ketentuan Pasal 183 dan Pasal 184 KUHAP mengalami kesulitan dalam kasus perusakan atau pencemaran lingkungan. Di samping itu, pembuktian unsur hubungan kausal merupakan kendala tersendiri. Pencemaran lingkungan kerap terjadi secara kumulatif, sehingga sulit untuk

membuktikan sumber pencemaran, terutama yang sifatnya kimiawi.

3. Keperdataan

Berkenaan dengan hal ini perlu pembeda antara penerapan hukum perdata untuk memaksakan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan lingkungan dan penerapan hukum perdata oleh instansi yang berwenang melaksanakan kebijaksanaan lingkungan. “Contohnya, penguasa dapat menetapkan persyaratan perlindungan lingkungan terhadap penjualan atau pemberian hak membuka tanah (*erfpacht*) atas sebidang tanah. Kemudian, terdapat kemungkinan “beracara singkat” (*kortgeding*) bagi pihak ketiga yang berkepentingan untuk menggugat kepatuhan terhadap undang-undang dan permohonan agar terhadap larangan atau keharusan dikaitkan uang paksa (*injunction*).”³²

³²*Ibid*, h. 194

C. Penyelesaian Sengketa Lingkungan

Sengketa lingkungan hidup dapat saja diartikan dari berbagai sudut pandangan. Namun pengertian sengketa lingkungan yang dikemukakan di sini adalah menurut hukum positif yang berlaku. Menurut Pasal 1 angka 19 UUPH, sengketa lingkungan hidup adalah “*perselisihan antara dua pihak atau lebih yang ditimbulkan oleh adanya atau diduga adanya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.*” Meskipun menurut penjelasan otentik pasal tersebut disebutkan “cukup jelas”, namun di sini perlu diberi beberapa penjelasan berkaitan dengan pengertian sengketa lingkungan hidup itu.

“*Pertama, sengketa adalah perselisihan, konflik atau kontroversi yang berkaitan dengan suatu tuntutan atau hak.*”³³ Dalam Kamus Bahasa Indonesia Kontemporer sengketa diartikan sebagai “sesuatu yang merupakan sumber perbedaan pendapat, pertengkaran atau perbantahan”. “Dalam *Webster’s Desk Dictionary* (1990) sengketa (*conflict*) antara lain

³³ Henry Campbell Black, *Black’s Law Dictionary*, (St Paul, Minnesota: West Publishing Company, 1991), h. 423

diartikan sebagai “*to come into direct disagreement, as of ideas or interest*”. Sengketa di sini ada kaitannya dengan perbedaan kepentingan. Sengketa dimulai ketika orang atau kelompok orang atau organisasi mengajukan tuntutan (klaim) kepada pihak lain yang menolaknya.”³⁴

Sengketa lingkungan hidup muncul sebagai perselisihan akibat tuntutan orang akan hak-hak mereka yang “ditolak” oleh pihak lain. Misalnya dalam Pasal 5 ayat (1) UUPH menyebutkan bahwa setiap orang mempunyai hak yang sama atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Maka ketika ada pencemaran lingkungan misalnya, hak orang atas lingkungan hidup yang baik dan sehat itu telah dilanggar (baca: ditolak, tidak dihiraukan oleh pelaku pencemaran). Orang lalu menuntut haknya itu. Tetapi tuntutan itu ditolak dengan berbagai macam alasan. Timbullah sengketa, konflik, kontroversi atau perselisihan.

³⁴William L. Ury, *et. all. Getting Disputes Resolved. Designing Systems to Cut the Costs of Conflict*, Program on Negotiation at Harvard Law School, (Massachusetts: Cambridge, 1988), h. 4

Kedua, siapakah yang dimaksud dengan dua pihak atau lebih itu? Yang dimaksud dengan dua pihak atau lebih itu adalah pihak pencemar dan/atau perusak lingkungan (pelaku) serta pihak korban pencemaran dan/atau perusakan lingkungan. Secara teoretis, pihak pelaku itu bisa orang perseorangan, dan/atau kelompok orang, dan/atau badan hukum (ini sesuai dengan pengertian “orang” menurut Pasal 1 angka 24 UUPH). Jadi, pelaku pencemaran atau perusakan lingkungan hidup itu bisa orang perseorangan (individu), kelompok orang (masyarakat) dan badan hukum (termasuk milik pemerintah). Dengan demikian, pelaku itu bukan hanya industri misalnya, yang sering disalahartikan oleh kebanyakan orang, melainkan individu atau masyarakat dapat saja menjadi pelakunya. Hanya saja, UUPH tidak secara jelas mengatur mengenai pencemaran yang dilakukan oleh masyarakat. Demikian pula belum begitu jelas, apakah masyarakat juga dapat digugat sebagai pihak kolektif yang melakukan pencemaran atau perusakan lingkungan hidup.

Dalam UUPLH tidak disebutkan pengertian penyelesaian sengketa lingkungan hidup. Walaupun demikian yang dimaksud dengan penyelesaian sengketa di sini adalah prosedur yang dilalui untuk mendapatkan atau mencari keputusan, solusi atau penyelesaian atas sengketa lingkungan hidup (karena pencemaran dan/atau perusakan), baik melalui pengadilan maupun di luar pengadilan. Prosedur yang dimaksud di sini adalah tahapan-tahapan tertentu yang mesti dilalui sebelum sampai pada hasil akhirnya. Hasil akhir itu dapat berupa *keputusan hakim* (perdata), *sanksi pidana* (untuk proses peradilan pidana), dan *kesepakatan* (untuk penyelesaian di luar pengadilan). UUPLH mengenal dua jalur penyelesaian sengketa lingkungan, yaitu melalui pengadilan yang diatur dalam Pasal 30 ayat (1), Pasal 34, Pasal 35, Pasal 36, Pasal 37, Pasal 38, dan Pasal 39, serta di luar pengadilan yang diatur dalam Pasal 31 s/d Pasal 33. Khusus untuk penyelesaian di luar pengadilan, UUPLH menentukan bentuk-bentuk alternatif, misalnya melalui mediasi atau arbitrase.

Sebagai catatan, dalam Pasal 30 ayat (1) UUPH disebutkan bahwa penyelesaian sengketa baik melalui pengadilan maupun di luar pengadilan itu dilakukan berdasarkan pada pilihan sukarela dari para pihak yang bersengketa. Ketentuan ini menurut penjelasan pasal itu dimaksudkan untuk melindungi hak keperdataan para pihak yang bersengketa. Para pihak diberi kebebasan untuk memilih, tanpa paksaan dari pihak mana pun, jalur penyelesaian sengketa yang mereka kehendaki (juga dengan kesepakatan). Tentu ini dilakukan berdasarkan pada pertimbangan tertentu (misalnya untung dan rugi atau menang dan kalah) dari pihak-pihak yang bersangkutan.

Pilihan sukarela tersebut hanya berlaku untuk perbuatan melanggar hukum (*onrechtmatige daad*) yang bersifat keperdataan. Untuk tindak pidana lingkungan hidup tidak ada pilihan lain, selain harus melalui pengadilan. Hal ini sesuai ketentuan Pasal 30 ayat (2) UUPH yang menegaskan bahwa penyelesaian sengketa lingkungan di luar pengadilan tidak berlaku terhadap tindak pidana lingkungan hidup sebagaimana diatur dalam UUPH sendiri.

Mengenai jalur penyelesaian sengketa ini juga dapat ditemukan misalnya dalam UU No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan. Pasal 74 ayat (1) UU itu menyebutkan, bahwa penyelesaian sengketa kehutanan dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan berdasarkan pilihan secara sukarela para pihak yang bersengketa. Demikian juga, bahwa penyelesaian sengketa kehutanan di luar pengadilan tidak berlaku terhadap tindak pidana sebagaimana diatur dalam UU Kehutanan itu (Pasal 75 ayat (1)).

Selain UU Kehutanan, UU No. 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air juga mengatur soal penyelesaian sengketa. Dalam Pasal 88 ayat (1) UU itu disebutkan, bahwa penyelesaian sengketa sumber daya air pada tahap pertama diupayakan berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat. Ayat (2) pasal itu menyebutkan, bahwa apabila penyelesaian dengan prinsip musyawarah itu tidak mencapai kesepakatan, maka para pihak dapat menempuh upaya penyelesaian di luar pengadilan atau melalui pengadilan. Walaupun tidak disebutkan secara eksplisit, penyelesaian sengketa di luar

pengadilan tentu saja tidak berlaku bagi tindak pidana bidang sumber daya air sebagaimana diatur dalam UU tersebut.

Hal lain yang menarik dari UU itu ialah, bahwa diutamakan penyelesaian secara musyawarah. Musyawarah ini memang penting sesuai dengan kultur masyarakat kita. Tetapi musyawarah itu berbeda dengan “musyawarah” dalam arbitrase atau alternatif penyelesaian sengketa yang ada dalam peraturan perundang-undangan. Musyawarah yang dimaksud dalam Pasal 88 ayat (1) UU Sumber Daya Air itu adalah musyawarah sebagaimana lazimnya dalam masyarakat kita. Sementara itu musyawarah dalam alternatif penyelesaian sengketa mengikuti prosedur yang telah digariskan dalam peraturan perundang-undangan mengenai hal itu. Jelas, bahwa musyawarah dalam masyarakat kita adalah penyelesaian di luar pengadilan. Menurut Pasal 88 ayat (1) UU tersebut, bila musyawarah tidak mencapai mufakat, maka masih dapat ditempuh penyelesaian di luar pengadilan. Karena itu, musyawarah di masyarakat dengan penyelesaian di luar pengadilan menjadi berbeda. Dengan kata lain, semangat penyelesaian sengketa alternatif (*ADR/Alternative Dispute*

Resolution), yaitu musyawarah untuk “win-win solution” secara damai, menjadi “lain” dari musyawarah sesuai tradisi masyarakat.

Bertolak dari sengketa lingkungan yang terjadi, maka penyelesaiannya dapat ditempuh melalui jalur pengadilan atau di luar pengadilan (musyawarah) dan ditinjau dari bentuk perkaranya maka penyelesaiannya dapat dilakukan dengan menggunakan acara perdata, acara pidana atau acara administrasi.

1. Jalur Musyawarah

Jalur musyawarah atau penyelesaian di luar pengadilan dilakukan secara sukarela oleh para pihak yang bersengketa, yang berarti penyelesaian kasus lingkungan tanpa melalui putusan pengadilan. Sistem penyelesaian kasus lingkungan melalui jalur musyawarah ini diprioritaskan untuk mengkaji pemanfaatan mediasi lingkungan (*environmental mediation*).

“Penyelesaian kasus lingkungan di Kanada, Amerika Serikat dan Jepang, lebih mengutamakan penggunaan *environmental mediation* (mediasi

lingkungan) dibanding dengan cara lain seperti arbitrase atau konsiliasi. Pilihan dalam perundingan, hal apa sebaiknya yang dilakukan untuk mengakhiri sengketa dengan bantuan fasilitator (mediator).”³⁵

Dengan demikian prinsip pada karakteristik mediasi lingkungan ini adalah kesukarelaan, persetujuan, dan prosesnya tidak mengikat. Prinsip penyelesaian secara sukarela mempunyai arti agar para pihak tidak memaksakan kehendaknya untuk menyelesaikan kasus dan dilakukan dengan cara kekeluargaan dan bebas dari prasangka buruk. Persetujuan yang dicapai merupakan hasil dari perundingan yang dilakukan dengan bantuan mediator yang tidak memihak.

Dengan berlakunya UUPPLH Tahun 2009, ketentuan mediasi ini kembali diatur dalam Pasal 85 ayat (3) yang menyatakan bahwa dalam penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan dapat digunakan jasa mediator dan/atau arbiter untuk membantu menyelesaikan

³⁵ Mohammad Asikin, *Op. Cit*, h. 37

sengketa lingkungan hidup. Pihak ketiga yang netral berfungsi sebagai pihak yang memfasilitasi para pihak yang berkepentingan sehingga dapat dicapai kesepakatan. Pihak ketiga netral ini harus memenuhi syarat yakni: (1) disetujui oleh pihak yang bersengketa, (2) tidak memiliki hubungan keluarga dan/atau hubungan kerja dengan salah satu pihak yang bersengketa, (3) memiliki ketrampilan untuk melakukan perundingan atau penengahan, dan (4) tidak memiliki kepentingan terhadap proses perundingan maupun hasilnya.

Alternatif penyelesaian kasus lingkungan secara mediasi menurut UUPPLH adalah berkaitan dengan penerapan sanksi perdata berupa pembayaran ganti kerugian dan/atau mengenai tindakan tertentu yang harus dilakukan oleh pencemar atau perusak lingkungan hidup terhadap korban. Sebaliknya, penyelesaian secara mediasi ini tidak dimaksudkan untuk menyelesaikan aspek pidananya.

2. Jalur Pengadilan

Penyelesaian kasus lingkungan melalui jalur pengadilan adalah cara terakhir yang dapat dilakukan setelah kesepakatan melalui jalur musyawarah tidak berhasil. Hal ini juga tercermin dalam penjelasan Pasal 84 ayat (3) UUPPLH yang menyatakan bahwa gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh apabila upaya penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang dipilih dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu atau para pihak yang bersengketa. Keputusan hakim pada kasus pidana diharapkan akan berpengaruh dalam rangka mengefektifkan sanksi, baik dalam fungsi represif atau preventif.

Dalam kasus perdata, hakim yang mengadili dan memeriksa perkara masih diharapkan untuk menjalankan fungsi mediator. Landasan hukumnya tercantum dalam Pasal 14 ayat (2) UU Pokok Kekuasaan Kehakiman yang berbunyi: “Ketentuan dalam ayat (1) tidak menutup kemungkinan untuk usaha penyelesaian perkara perdata

secara perdamaian”. Dengan demikian hakim dalam tugas pokoknya untuk memeriksa dan mengadili perkara mempunyai dua fungsi pokok yaitu berfungsi mediator dan yudikatif.

Pasal 84 ayat (3) UUPPLH yang berbunyi gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh apabila upaya penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang dipilih dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu atau para pihak yang bersengketa. Selain kasus perdata di atas, dalam hal terjadinya kasus tindak pidana lingkungan pada prinsipnya harus diselesaikan melalui pengadilan.

Dalam rangka penegakan hukum lingkungan, ada beberapa hal yang perlu diperhatikan sebagai berikut:

“Penanganan masalah lingkungan saat ini seharusnya ditempatkan menjadi bagian dari proses reformasi sistem hukum, dimana di dalamnya diperlukan adanya tidak hanya penyempurnaan perangkat ketentuan perundangan, tetapi

juga kemampuan lembaga peradilan dalam menyerap nilai-nilai hukum yang berkembang di dalam masyarakat.”³⁶

Seharusnya penanganan masalah lingkungan tidak hanya didekati dari sisi penerapan sanksi pidana atau perdata tetapi juga perlu dilakukan secara akumulatif dengan sanksi administratif, sebab pada kenyataannya standar pelanggaran hukum atau kejahatan lingkungan selalu berangkat dari adanya tindakan administratif, baik itu perizinan maupun penerapan Baku Mutu Lingkungan. Karena itu pihak pemerintah seharusnya mendayagunakan Pasal 97 sampai dengan Pasal 120 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 sebagai tindakan *criminal prevention*. Hal ini tidak saja akan memperbesar efek penataan tetapi juga akan meringankan tugas pihak kepolisian.

Semakin diperlukan kesungguhan aparat kepolisian untuk menindaklanjuti berbagai temuan tentang masalah lingkungan. Dengan kata lain, sudah saatnya kepolisian untuk tidak memperlakukan kasus-kasus lingkungan sebagai delik

³⁶ Muhamad Erwin, *Op. Cit*, h. 121

aduan, sebagaimana yang nampak dalam penanganan berbagai kasus lingkungan pada masa lalu.

Pihak kepolisian hendaknya mengembangkan model-model penataan selain pidana, terutama pendayagunaan informasi sebagai sarana *insentif* dan *disinsentif* terhadap siapapun yang melakukan pencemaran dan perusakan lingkungan. Penyebarluasan informasi tentang kasus-kasus lingkungan tidak hanya akan meningkatkan efek penjera tetapi juga akan merangsang bertumbuhnya tingkat kesukarelaan penataan lingkungan.

Pihak peradilan justru perlu menerapkan asas *strict liability* dan *polluters payment* kepada pihak-pihak yang melakukan pencemaran dan perusakan sumber daya alam. Prinsip ini juga menekankan kewajiban untuk membayar ganti rugi terhadap pihak yang dirugikan oleh tindakan pencemaran dan perusakan.

Pihak pemerintah seharusnya tidak membatasi hak-hak masyarakat untuk berperan aktif di dalam mengontrol kebijakan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan

hidup. Bahkan sebaliknya harus mendukung proses penguatan peran dan hak-hak masyarakat dengan cara memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk menentikan kebijakan pengelolaan lingkungan mulai dari tingkat perencanaan, perizinan, proses AMDAL, pelaksanaan dan pemantauan pelaksanaan kebijakan.

Peran serta dalam pengelolaan lingkungan hidup meliputi peran individu sebagai pihak yang dikenai peraturan dan peran serta kelompok dan organisasi kemasyarakatan lainnya. Dalam UUPH 1997 diatur tentang Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang mencakup antara lain:³⁷

1. "Kelompok profesi, yang berdasarkan profesinya bergerak menangani masalah lingkungan;
2. Kelompok hobi, yang mencintai kehidupan alam dan terdorong untuk melestarikannya, dan
3. Kelompok minat, yang berminat untuk berbuat sesuatu bagi pengembangan lingkungan hidup."

³⁷*Ibid*, h. 122

Meskipun pengelompokan organisasi kemasyarakatan di atas tidak lagi diatur secara rinci dalam UUPPLH 2009 namun hal tersebut tetap dapat dijadikan bahan perbandingan dalam pembinaan peran serta masyarakat. Pasal 70 ayat (1) UUPPLH 2009 berbunyi: “Masyarakat memiliki hak dan kesempatan yang sama dan seluas-luasnya untuk berperan aktif dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup”.

Peran serta masyarakat ini dilakukan antara lain dalam proses penilaian AMDAL dan perumusan kebijaksanaan lingkungan hidup. Pasal 70 ayat (3) UUPPLH 2009 menetapkan ketentuan pelaksanaan peran serta masyarakat ini dengan cara:

1. Meningkatkan kepedulian dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup;
2. Meningkatkan kemandirian, keberdayaan masyarakat, dan kemitraan;
3. Menumbuhkembangkan kemampuan dan kepeloporan masyarakat;
4. Menumbuh kembangkan ketanggapsegeraan masyarakat untuk melakukan pengawasan sosial; dan
5. Mengembangkan dan menjaga budaya dan kearifan lokal dalam rangka pelestarian fungsi lingkungan hidup.

Anggota masyarakat diharapkan senantiasa berperan serta secara aktif di dalamnya misalnya dengan melaporkan kepada aparat hukum. Peluang-peluang yang diberikan kepada masyarakat untuk berperan serta dapat dilakukan oleh masyarakat, bilamana.³⁸

1. “Telah tumbuh kesadaran masyarakat akan pentingnya menjaga keselamatan lingkungan. Upaya menumbuhkan kesadaran ini dapat dilakukan dengan mengaktifkan pendidikan antara lain melalui penyuluhan secara berkala, serta dengan penindakan tegas terhadap setiap pelanggar hukum. Cara ini memerlukan kemauan politik dari pemerintah dan dilaksanakan dengan penuh rasa tanggung jawab untuk keperluan generasi sekarang dan yang akan datang.
2. Ada jaminan bahwa tindakan yang mereka lakukan dalam rangka penyelamatan sumber daya alam itu tidak mengganggu keselamatan diri dan keluarganya.

³⁸*Ibid*, h. 123

Masyarakat hendaknya tidak ragu-ragu dan tetap bergairah untuk melaporkan setiap kasus perusakan atau pencemaran lingkungan. Hal ini dapat dilakukan antara lain dengan memberi jaminan keamanan atau berupa insentif lainnya terhadap setiap pelapor serta diikuti sikap tanggap dan tindakan tegas dari aparat penegak hukum.”

“Upaya menyembunyikan identitas pelapor salah satu contoh yang telah digunakan dalam beberapa ketentuan perundang-undangan nasional untuk melindungi saksi pelapor. Dengan aktifnya peran serta masyarakat ini akan memungkinkan terlaksananya perencanaan dari atas (*top down planning*) dan peran serta dari bawah (*bottom up planning*).”³⁹

Akhirnya, perlu dikemukakan bahwa pembangunan yang dilakukan tentulah diharapkan dapat membawa manfaat berupa keadaan yang menguntungkan. Namun, pada sisi lain senantiasa pula akan berhadapan dengan risiko lingkungan (*environmental risk*), suatu keadaan yang merugikan. Untuk

³⁹ Mohammad Asikin, *Op. Cit*, h. 44

pelaksanaan ketentuan perundang-undangan mengenai AMDAL sebagai salah satu instrument untuk mengamankan pembangunan, hendaknya dilakukan secara sungguh-sungguh sejak tahap perencanaan, pelaksanaan, maupun tahap penilaian. Aspek penegakan hukum lingkungan ini sangat diharapkan agar dilakukan secara sungguh-sungguh sebagai upaya terakhir untuk melawan para perusak/pencemar lingkungan hidup.

“Penegakan hukum lingkungan tidak hanya ditujukan untuk memberikan hukuman kepada pencemar atau perusak lingkungan hidup. Tetapi, juga ditujukan untuk mencegah terjadinya perbuatan atau tindakan yang dapat menimbulkan pencemaran atau perusakan lingkungan hidup. Oleh karena itu, penegakan hukum lingkungan tidak hanya bersifat represif, tetapi juga bersifat preventif.”⁴⁰

Penegakan hukum lingkungan yang bersifat represif ditujukan untuk menanggulangi perusakan dan atau

⁴⁰ Siti Sundari Rangkuti, *Op. Cit.*, h. 209-210, sebagaimana dikutip oleh Zairin Harahap, dalam *Jurnal Hukum* No. 27, Vol. 11, September 2004, h. 8.

pencemaran lingkungan dengan menjatuhkan atau memberikan sanksi (hukuman) kepada perusak atau pencemar lingkungan yang dapat berupa sanksi pidana (penjara dan denda), sanksi perdata (ganti kerugian dan atau tindakan tertentu), dan atau sanksi administrasi (paksaan pemerintahan, uang paksa, dan pencabutan izin).

Penegakan hukum lingkungan yang bersifat preventif ditujukan untuk mencegah terjadinya perbuatan atau tindakan yang dapat menimbulkan perbuatan atau pencemaran lingkungan. Dewasa ini. Instrumen hukum yang ditujukan untuk penegakan hukum lingkungan yang bersifat preventif ini adalah AMDAL (Analisis Mengenai Dampak Lingkungan) dan Perizinan.

Dengan demikian, “penegakan hukum lingkungan yang bersifat represif dilakukan setelah adanya perbuatan atau tindakan yang mengakibatkan terjadinya perusakan atau pencemaran lingkungan. Sedangkan penegakan hukum preventif lebih bersifat mencegah agar perbuatan atau tindakan itu tidak menimbulkan perusakan atau pencemaran

lingkungan. Jadi, dilakukan sebelum terjadinya perusakan atau pencemaran lingkungan.”⁴¹

Dalam Pasal 84 UU Nomor 32 Tahun 2009 mengenai Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH) disebutkan:

1. Penyelesaian sengketa lingkungan hidup dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan;
2. Pilihan penyelesaian sengketa lingkungan hidup dilakukan secara suka rela oleh para pihak yang bersengketa;
3. Gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh apabila upaya penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang dipilih dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu atau para pihak yang bersengketa.

Kemudian, ketentuan Pasal 84 UUPPLH diketahui bahwa penyelesaian sengketa lingkungan tidak harus diselesaikan melalui pengadilan, tetapi juga dapat diselesaikan di luar pengadilan dengan beberapa catatan sebagai berikut:⁴²

⁴¹ Zairin Harahap, *Penegakan Hukum Lingkungan Berdasarkan UUPPLH*, Dalam Jurnal Hukum No. 27, Vol 11, September 2004, h. 9.

⁴²*Ibid*, h. 10.

1. "Penyelesaian tersebut merupakan kehendak dari para pihak yang berselisih atau bersengketa, bukan kehendak salah satu pihak;
2. Apabila kedua belah pihak telah bersepakat untuk menyelesaikan sengketa di luar pengadilan, maka salah satu pihak dalam waktu yang bersamaan tidak boleh mengajukan gugatan ke pengadilan;
3. Penyelesaian sengketa melalui pengadilan atau gugatan hanya dapat dilakukan setelah penyelesaian secara di luar pengadilan itu menemui jalan buntu atau salah satu pihak menarik diri;
4. Hanya terbatas pada masalah keperdataan. Oleh karena itu, yang menyangkut masalah pidana lingkungan tidak dapat diselesaikan, di luar pengadilan (musyawarah)."

Namun, jika salah satu pihak sejak awal tidak menghendaki penyelesaian sengketa lingkungan melalui di luar pengadilan dan memilih langsung untuk menyelesaikan kasus tersebut melalui pengadilan, tidaklah menyalahi ketentuan Pasal 84 UUPPLH. Dalam bahasa hukum

administrasi penyelesaian sengketa lingkungan melalui di luar pengadilan disebut dengan istilah "upaya administratif sebagaimana yang diatur dalam Pasal 48 UU 5 Tahun 1986". Berdasarkan ketentuan Pasal 84 UUPPLH penyelesaian sengketa lingkungan melalui di luar pengadilan adalah merupakan pilihan sukarela dari para pihak yang bersengketa. Jadi, penyelesaian sengketa melalui di luar pengadilan bukan suatu kewajiban yang harus dilalui terlebih dahulu sebelum mengajukan gugatan ke pengadilan.

1. Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup di Luar Pengadilan

Pasal 85 ayat (1) UUPPLH disebutkan bahwa penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan dilakukan untuk mencapai kesepakatan mengenai:

- a. Bentuk dan besarnya ganti rugi;
- b. Tindakan pemulihan akibat pencemaran dan/atau perusakan;

- c. Tindakan tertentu untuk menjamin tidak akan terulangnya pencemaran dan/atau perusakan; dan/atau;
- d. Tindakan untuk mencegah timbulnya dampak negatif terhadap lingkungan hidup.

Kesimpulan berdasarkan ketentuan pasal tersebut bahwa penyelesaian sengketa di luar pengadilan dilakukan untuk mencapai kesepakatan. Kesepakatan yang dimaksud berkaitan dengan bentuk penyelesaian dari besarnya ganti rugi yang akan diperoleh korban. Kemudian, pencemar harus melakukan beberapa tindakan tertentu untuk menjamin tidak terjadinya atau terulangnya dampak negatif.

a. Penggunaan Jasa Pihak Ketiga

Pasal 85 ayat (3) UUPPLH disebutkan bahwa "Dalam penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan dapat digunakan jasa mediator dan/atau arbiter untuk membantu menyelesaikan sengketa lingkungan hidup.

Pada ketentuan pasal tersebut mengandung makna:

- 1) Penyelesaian sengketa lingkungan di luar pengadilan dapat dilakukan sendiri oleh pihak-pihak yang bersengketa tanpa bantuan pihak ketiga. Penyelesaian dalam bentuk ini disebut dengan negosiasi.
- 2) Pihak-pihak yang bersengketa juga dapat meminta bantuan jasa pihak ketiga untuk menyelesaikan sengketa. Jika menggunakan jasa pihak ketiga yang memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan disebut dengan penyelesaian sengketa melalui *arbitrase*. Jika menggunakan jasa pihak ketiga yang tidak memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan disebut penyelesaian sengketa melalui mediasi.

b. Pembentukan Lembaga Penyedia Jasa

Pasal 86 UUPPLH menyebutkan bahwa:

- 1) Masyarakat dapat membentuk lembaga penyedia jasa penyelesaian sengketa

lingkungan hidup yang bersifat bebas dan tidak berpihak;

- 2) Pemerintah dan pemerintah daerah dapat memfasilitasi pembentukan lembaga penyedia jasa penyelesaian sengketa lingkungan hidup yang bersifat bebas dan tidak berpihak.
- 3) Ketentuan lebih lanjut mengenai lembaga penyedia jasa penyelesaian sengketa lingkungan hidup diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Dari ketentuan pasal tersebut dapat diketahui bahwa pemerintah maupun swasta dapat membentuk lembaga penyedia jasa pelayanan penyelesaian sengketa lingkungan baik melalui mediasi maupun arbitrase.

2. Penyelesaian Sengketa Lingkungan Melalui Pengadilan:
 - a. Gugatan Ganti Kerugian

Penyelesaian sengketa lingkungan melalui pengadilan dapat dilakukan dengan membuat gugatan

ke Pengadilan Umum untuk kasus perdata lingkungan dengan gugatan ganti kerugian. Kemudian, gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara untuk kasus administrasi lingkungan dengan obyek sengketa. KTUN (Keputusan Tata Usaha Negara) sebagaimana yang diatur dalam UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, UU Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Ada 3 (tiga) cara yang dapat dilakukan untuk Gugatan ke Pengadilan Umum, yaitu; gugatan ganti kerugian (Pasal 90 ayat (1) UUPPLH), gugatan perwakilan atau class action (Pasal 91 ayat (1) UUPPLH), dan gugatan legal standing (Pasal 92 ayat (1) UUPPLH).

Menurut UUPPLH tuntutan ganti kerugian hanya dapat dilakukan oleh korban perusakan dan atau pencemaran lingkungan. Pasal 87 menganut asas *liability based on fault*. Oleh karena itu, menjadi

tanggung jawab korban (penggugat) untuk membuktikan adanya hubungan kausalitas antara kerugian yang diderita dengan perbuatan yang dilakukan oleh pihak pencemar atau perusak lingkungan.

Pasal 87 ayat (1) UUPPLH menyebutkan bahwa:

“Setiap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang melakukan perbuatan melanggar hukum berupa pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup yang menimbulkan kerugian pada orang lain atau lingkungan hidup wajib membayar ganti rugi dan/atau melakukan tindakan tertentu”, misalnya; kasus pencemaran air, maka dapat menuntut agar tergugat memasang air bersih ke rumah-rumah warga yang sumurnya tercemar serta menanggung biayanya selama sumurnya belum dapat dipergunakan sebagaimana mestinya dan memulihkan fungsi lingkungan. Selain itu, hakii juga dapat

menetapkan uang paksa atas setiap hari keterlambatan penyelesaian tindakan tertentu tersebut. Dengan demikian, tergugat akan termotivasi untuk segera melaksanakan kewajibannya karena jika tidak, pencemar akan terus terbebani oleh uang paksa atas ketidakpatuhannya itu.

Tuntutan atau gugatan yang didasari Pasal 88 UUPPLH mempunyai perbedaan dan persamaan dengan tuntutan atau gugatan yang didasari Pasal 87 ayat (1) UUPPLH. Pasal 87 ayat (1) UUPPLH bersifat *lex generalis*. Sedangkan ketentuan Pasal 88 bersifat *lex specialis*. Artinya, dasar hukum untuk menuntut ganti kerugian dalam kasus perusakan atau pencemaran lingkungan pada dasarnya menggunakan ketentuan Pasal 87 ayat (1) UUPPLH, kecuali beberapa kasus yang terkait dalam ketentuan Pasal 88 UUPPLH yang telah disebutkan.

b. Gugatan Perwakilan (*Class Action*)

Gugatan Perwakilan (*Class Action*) adalah mengajukan gugatan secara perwakilan yang dimana korban dari kasus perusakan dan atau pencemaran lingkungan dapat dalam jumlah yang cukup banyak. Beberapa unsur gugatan *class action* sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 91 ayat (2) adalah, (1) kesamaan fakta atau peristiwa; (2) dasar hukum, (3) jenis tuntutan di antara wakil kelompok dan anggota kelompok.

Dengan demikian, LSM lingkungan tidak memiliki hak untuk mengajukan gugatan *class action*, karena bukan termasuk korban (pihak yang mengalami kerugian nyata). Kemudian, berdasarkan ketentuan Pasal 90 ayat (1) BLH Provinsi atau BLH Kota/Kabupaten selaku instansi pemerintah yang bertanggungjawab di bidang lingkungan hidup di daerah dapat mengajukan gugatan *class action* untuk kepentingan masyarakat, meskipun bukan termasuk

korban. Oleh karena itu, ketika masyarakat (korban) dalam keadaan kebingungan, semestinya BLH Provinsi atau BLH Kota/Kabupaten dapat bertindak cepat mengajukan gugatan *class action* untuk membela kepentingan para korban. Dengan demikian, berdasarkan pasal tersebut, BLH Provinsi atau BLH Kota/Kabupaten tidak memiliki hak untuk menuntut ganti rugi untuk dan atas nama kepentingannya.

UUPPLH tidak menyebutkan secara tegas berapa jumlah minimal dari korban. Tetapi, berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok menyatakan bahwa jumlah yang banyak sehingga tidak efektif dan efisien apabila gugatan dilakukan secara sendiri-sendiri atau secara bersama-sama dalam satu gugatan. Pasal 2 menyebutkan secara tegas persyaratan gugatan *class action* adalah sebagai berikut:

- (1) Jumlah anggota kelompok sedemikian banyak sehingga tidak praktis dan efisien apabila pengajuan gugatan dilakukan secara sendiri-sendiri;
- (2) 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,
- (3) Wakil kelompok memiliki kejujuran dan kesungguhan untuk melindungi kepentingan anggota kelompok yang diwakilinya.

Tidak ditentukan secara tegas jumlah minimal korban untuk dapat mengajukan gugatan *class action*, maka jumlah minimal tersebut menjadi relatif sifatnya, karena penafsiran terhadap poin 1 sepenuhnya menjadi wewenang hakim. Oleh karena itu, kemungkinan terjadinya perbedaan jumlah minimal itu antara penafsiran hakim yang satu dengan yang lain menjadi terbuka lebar. Kemudian, berkaitan dengan poin 3 sangat bergantung pada kearifan sang hakim sebelum menerima gugatan *class action* tersebut. “Hal tersebut menjadi pertimbangan bijak dari hakim untuk mencegah sang wakil kelompok

(*class representatives*) yang hanya mementingkan keuntungan pribadi dengan mengeksploitasi pihak-pihak yang diwakilinya (*class member*).”⁴³

c. Gugatan *Legal Standing*

Organisasi Lingkungan (LSM lingkungan) tidak berhak mengajukan tuntutan ganti kerugian, kecuali sebatas biaya atau pengeluaran riil. “Hak yang utama dari LSM lingkungan adalah mengajukan gugatan untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup. Hak itu dikenal dengan istilah *ius standi* yaitu hak atau kualitas untuk tampil dan bertindak sebagai penggugat dalam hukum di pengadilan (*persona standi in judicio*).”⁴⁴

Namun, berdasarkan Pasal 92 ayat (3) tidak semua LSM lingkungan dapat mengajukan gugatan

⁴³*Ibid*, h. 15.

⁴⁴ Paulus Effendie Lotulung, “Penegakan Hukum Lingkungan dalam UU 23 Tahun 1997 Ditinjau dari Aspek Hukum Perdata,” Makalah Disampaikan pada Seminar Nasional yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 21 Februari 1998, h. 8, Sebagaimana dikutip oleh Zairin Harahap dalam Jurnal Hukum Nomor 27 Vol 11, September 2004, h. 15.

Ius standi. Ada 3 (tiga) syarat yang harus dipenuhi: *Pertama*, berbentuk badan hukum. *Kedua*, menegaskan di dalam anggaran dasarnya bahwa organisasi tersebut didirikan untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup. *Ketiga*, telah melaksanakan kegiatan nyata sesuai dengan anggaran dasarnya paling singkat 2 (dua) tahun.

Dengan demikian, jika mengacu pada UUPPLH, maka sangat jelas bahwa apabila terjadi perusakan dan atau pencemaran lingkungan, maka penyelesaiannya bukan semata-mata urusan pihak perusak atau pencemar dengan para korban. Perusakan atau pencemaran lingkungan tidak hanya mendatangkan kerugian bagi manusia saja, tetapi juga bagi lingkungan. Oleh karena itu, tuntutan atau gugatan terhadap perusak atau pencemar lingkungan tidak hanya dapat dilakukan oleh para korban, tetapi juga oleh pemerintah (dalam hal ini Gubernur atau pejabat yang mendapat pelimpahan wewenang), serta

Jaksa apabila menyangkut pidana lingkungan berdasarkan pemeriksaan yang dilakukan oleh Polisi atau PPNS. Tetapi, LSM juga dalam rangka memperjuangkan hak-hak lingkungan yang bertujuan untuk menyelamatkan lingkungan dan berbagai perusakan dan atau pencemaran.