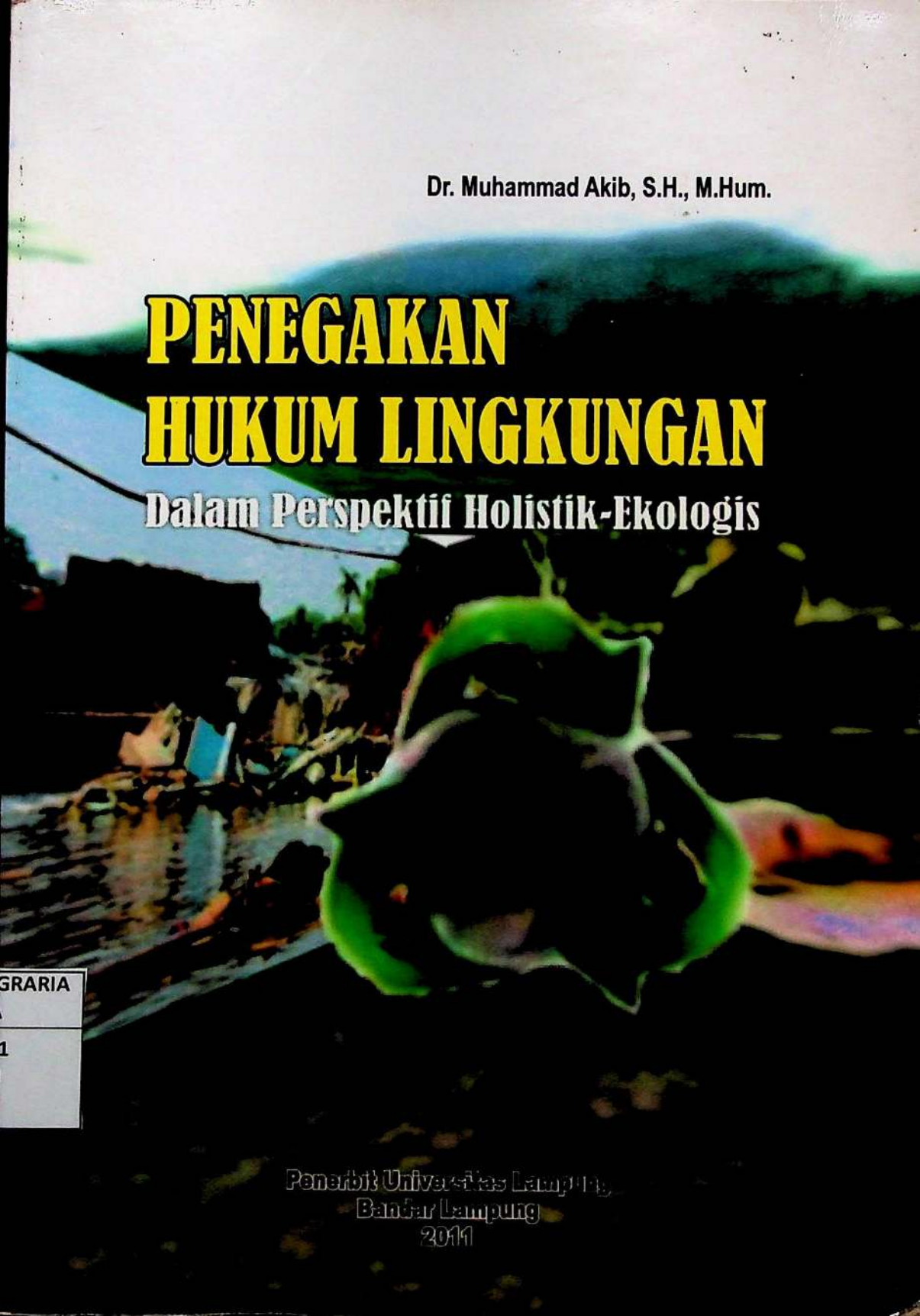
Dr. Muhammad Akib, S.H., M.Hum.

PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN

Dalam Perspektif Holistik-Ekologis



GRARIA
1

Penerbit Universitas Lampung
Bandar Lampung
2011

PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN

Dalam Perspektif Hollistik-Ekologis

978-602-8616-68-3

PUST

Perpustakaan Nasional RI: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Dr. Muhammad Akib, S.H.,M.Hum.
Penegakan Hukum Lingkungan Dalam Perspektif Holistik-Ekologis. Penerbit Universitas Lampug, Bandar Lampung, 2011
xiii, 127 hlm., 15,5 x 23 cm.

ISBN 978-602-8616-68-3

Copy right @ pada Penulis

Hak Cipta dilindungi Undang-Undang.
Dilarang memperbanyak isi buku ini dengan cara apapun
tanpa izin tertulis dari penulis

Computer lay out : *Janu Asmady, S.H.*
Design cover : *Dedy Priyanto dan Agus Triono*

Editor: Dr. Yuswanto, S.H.,M.H.

Penerbit Universitas Lampung
Bandar Lampung 2011

KATA SAMBUTAN

Prof. Dr. Arief Hidayat, S.H., M.S.
Guru Besar Ilmu Hukum Universitas Diponegoro

Krisis lingkungan yang kini terjadi seringkali tidak dipahami sebagai krisis serius yang harus segera ditangani. Padahal, disadari atau tidak, krisis ini telah menjadi krisis global yang dapat menjadi ancaman bagi eksistensi kehidupan manusia. Tanpa bermaksud menafikan usaha-usaha penanganan krisis yang telah dilakukan, kita harus mengakui bahwa pendekatan penanganan yang dilakukan masih terkesan *sporadis* dan *reaktif*. Penegakan hukum lingkungan hanya menjadi reaksi setelah kerusakan itu terjadi, bahkan seringkali menjadi reaksi yang "terlambat". Hal ini dilatarbelakangi oleh pemahaman parsial tentang hukum lingkungan yang masih dianggap *species* esoteris. Hukum lingkungan masih dipahami sebagai sesuatu yang mekanistik-reduksionis ala Cartesian, sehingga manusia menjadi "seteru" bagi lingkungan.

Pendekatan mekanistik-reduksionis tadi tentu tidak tepat, atau bahkan akan menimbulkan cara pandang eksploitatif. Ling-kungan akan dianggap sebagai objek yang terpisah dari manusia. Padahal, lingkungan dan manusia di dalamnya harus diartikan sebagai satu kesatuan yang utuh. Paradigma inilah yang oleh Fritjof Capra disebut dengan paradigma holistik-ekologi. Dengan paradigma ini, segala unsur pengelolaan lingkungan, mulai dari konsep-konsep, kebijakan-kebijakan dan orientasi penegakan hukumnya akan "memihak" pada lingkungan itu sendiri, bukan sebaliknya.

Relasi antara manusia dan lingkungan membentuk sistem tersendiri yang kita istilahkan dengan ekosistem. Hubungan ini berjalan dengan prinsip harmoni keseimbangan, dimana terganggunya

keseimbangan ini akan membawa dampak terhadap ketidak-seimbangan ekosistem. Manusia sebagai aktor aktif dalam menjaga keseimbangan ini telah dibekali oleh "nalar-logis" dan "nurani-rasa" yang terakumulasi menjadi kearifan lingkungan (*ecological wisdom*). Sayangnya, potensi kearifan lingkungan ini terkooptasi berbagai kepentingan politik, ekonomi, sosial dan budaya masya-rakat serta penegak hukum.

Lahirnya fenomena eksploitasi manusia terhadap ling-kungan merupakan kausalitas dari hal ini. Kejahatan *illegal logging*, bencana kebakaran hutan, erosi tanah, pendangkalan DAS, abrasi laut menjadi sederet berita yang sering kita baca dan saksikan. Kalau kita mau mencermati dengan jujur, kesemua bencana itu saling berkaitan, dimana bencana yang satu mengakibatkan bencana yang lain. Ironisnya, bencana ini justru dimulai dan berasal dari manusia. Secara kodrati, eksploitasi manusia terhadap lingkungan dapat dipahami sebagai suatu keniscayaan logis. Namun tentu saja semua ini memerlukan "aturan main" yang harus ditaati agar pengelolaan lingkungan tetap mengedepankan visi berkelanjutan (*sustainability*) bagi lingkungan itu sendiri.

Secara eksplisit, paradigma tersebut telah diakomodir dalam konstitusi negara. Hal ini nampak jelas setelah kita memahami filosofi yang terkandung di dalam Pasal 33 ayat (3) dan (4) UUDNRI 1945, dimana visi ini menjadi prasyarat bagi jalannya roda pembangunan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa Konstitusi Indonesia yang demikian itu telah mengakomodir prinsip "konstitusi hijau" (*green constitution*). Prinsip ini mestinya menjadi ruh yang menjiwai logika legislasi kita, sehingga dapat tercipta prinsip "legislasi hijau" (*green legislation*) dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Kenyataannya, prinsip "legislasi hijau" ini masih lemah, apalagi bila kita menilik lebih jauh tentang penganggaran lingkungan yang belum berorientasi pada "anggaran hijau" (*green budgetting*). Porsi belanja negara untuk pengelolaan lingkungan masih sangat kecil.

Prinsip-prinsip tadi harus menjadi fundamen dan agenda tetap bagi pengambil kebijakan, sehingga setiap kebijakan yang lahir harus diorientasikan pada kelestarian lingkungan. Prinsip inilah yang melahirkan konsep "ekokrasi" (*ecocracy*), dimana orientasi kelestarian lingkungan dipegang teguh para penyelenggara negara, termasuk dalam melaksanakan pembangunan.

Pembangunan adalah suatu keniscayaan bagi seluruh negara di dunia, termasuk negara berkembang (*developing country*) seperti Indonesia. Agenda pembangunan dirancang sedemikian rupa agar segala kegiatan pembangunan terencana dengan baik dan memperhatikan prinsip pembangunan yang berkelanjutan. Agenda pembangunan ini harus "dikawal" dengan perangkat hukum yang memadai agar segala bentuk usaha yang berpotensi meng-akibatkan kerusakan lingkungan dapat segera dicegah dan ditangkal (*prohibited by punishment*). Bagaimanapun, hal ini adalah upaya terakhir (*ultimum remedium*). Kenyataannya, penegakan hukum lingkungan tidak berjalan secara efektif karena adanya kejumbuhan norma, maraknya mafia peradilan (*judicial corruption*), dan perilaku masyarakat yang belum sadar akan pentingnya kelestarian lingkungan.

Saya menyambut baik usaha keras Saudara Dr. Muhammad Akib, S.H, M.Hum., penulis buku ini yang mencoba mengurai benang merah permasalahan di atas dengan menggunakan pendekatan yang oleh Fritjof Capra disebut dengan paradigma holistik-ekologis. Setelah membaca buku ini, pembaca akan menemukan cara pandang yang lain dalam melihat penegakan hukum lingkungan. Karena itu sangat baik untuk dibaca pengkaji hukum, praktisi, dosen, LSM dan mahasiswa yang *concern* terhadap (hukum) lingkungan.

Semarang, Nopember 2011

Prof. Dr. Arief Hidayat, S.H., M.S.

KATA SAMBUTAN

Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung

Penegakan hukum lingkungan pada prinsipnya adalah sebuah proses untuk mewujudkan nilai-nilai dan ide hukum lingkung-an menjadi kenyataan. Dalam proses ini tidak selamanya berjalan sesuai dengan spirit politik hukum yang terkandung baik dalam konstitusi maupun perundang-undangan lingkungan. Banyak faktor yang menyebabkan penegakan hukum tersebut tidak berjalan sesuai harapan. Kelemahan peraturan lingkungan bukanlah satu-satunya penyebab. Ketidakmampuan aparatur, lemahnya wewenang kelembagaan, dan dominannya budaya pelanggaran hukum yang oleh sebagian masyarakat dianggap sebagai hal yang biasa, merupakan sederet masalah yang menyebabkan terjadinya krisis penegakan hukum lingkungan. Faktor kepentingan politik dan ekonomi sesaat, terutama di era global dan otonomi daerah, semakin menambah lemahnya penegakan hukum lingkungan. Proses peradilan pun semakin menambah carut-marutnya penegakan hukum lingkungan, "mafia peradilan" dan *judicial corruption* semakin luar biasa maraknya.

Menghadapi kondisi yang luar biasa itu, maka penegakan hukum lingkungan tidak cukup hanya mengandalkan setumpuk peraturan, yang kadangkala sarat dengan berbagai kepentingan. Oleh karena itu, diperlukan suatu tindakan yang komprehensif dan melalui cara-cara yang luar biasa pula. Dalam kondisi seperti ini, sangat tepat hadirnya buku ini di hadapan pembaca, karena di dalamnya secara lugas menawarkan pemikiran-pemikiran menuju penegakan hukum lingkungan yang komprehensif. Dengan demikian buku ini yang ditulis dan diselesaikan sebagai bagian dari pelatihan penulisan buku teks yang dilaksanakan oleh Fakultas Hukum Universitas Lampung memiliki nuansa yang berbeda dari literatur hukum lingkungan pada umumnya.

Terinspirasi oleh pemikiran filsuf dan fisikawan, Fritjof Capra, buku yang ditulis oleh Sdr. Dr. Muhammad Akib, S.H., M.Hum. ini menawarkan sebuah pendekatan dalam penegakan hukum lingkungan, yang disebutnya sebagai pendekatan holistik-ekologis. Dalam pendekatan ini, hukum dipandang sebagai suatu sistem dan meletakkan kepentingan ekologis di atas berbagai kepentingan lainnya, terutama kepentingan ekonomi dan politik. Berlandaskan cara pandang yang demikian, buku ini mengulas secara luas akar masalah terjadinya krisis lingkungan dan penegakan hukumnya, pemikiran tentang reformasi sistem hukum lingkungan, dan cara-cara penegakan hukum progresif dalam menghadapi kebuntuan proses hukum yang sedang berjalan.

Karena itu buku ini sangat menarik untuk dibaca oleh berbagai kalangan, terutama mahasiswa fakultas hukum dan ilmu lingkungan, praktisi, dosen dan mahasiswa lainnya yang sedang mendalami hukum lingkungan.

Selamat membaca.

Bandar Lampung, Nopember 2011

Dr. Heryandi, S.H., M.S.

PENGANTAR PENULIS

Munculnya kasus-kasus lingkungan yang terjadi di berbagai belahan dunia, tidak dapat dilepaskan dari sikap dan perilaku eksploitatif manusia terhadap lingkungan. Sikap dan perilaku demikian tidak lain merupakan implikasi dari masih kuatnya pandangan antroposentrisme, yang selalu menempatkan manusia dan kepentingannya sebagai pusat dari segalanya. Manusia dianggap paling menentukan dalam tananan ekosistem, sehingga ia bisa melakukan apa saja terhadap lingkungan, walaupun dengan cara-cara yang merusak lingkungan. Sebagai akibatnya, kini telah terjadi apa yang dinamakan dengan krisis lingkungan, seperti krisis air, udara bersih, punahnya satwa, dan sebagainya. Krisis ini telah pula men-jadi salah satu "penyumbang" terjadinya krisis global yang serius.

Hukum lingkungan yang secara subtansial memuat berbagai ketentuan untuk mengendalikan pencemaran-kerusakan lingkungan, dalam kenyataannya seolah tidak mampu menjalankan fungsinya dengan baik. Bahkan tidak jarang hukum justru menjadi instrumen untuk "melegalisasi" terjadinya pelanggaran. Dengan kata lain, instrumen hukum pun telah mengalami krisis. Dalam kondisi yang demikian, tentu tidak banyak yang dapat diharapkan dari upaya-upaya penegakan hukum lingkungan. Penegakan hukum lingkungan yang secara konseptual merupakan usaha untuk mewujudkan ide-ide atau konsep hukum lingkungan menjadi kenyataan, ternyata banyak mengalami kendala.

Penegakan hukum terhadap kasus-kasus lingkungan akhir-akhir ini tidak semakin baik, tetapi cenderung semakin bobrok. Berbagai kasus lingkungan yang muncul tidak mampu diselesaikan secara komprehensif dengan berlandaskan pada kepentingan ekologis. Pejabat administrasi yang seharusnya berada pada garda depan dalam

penegakan hukum, ternyata belum mampu berbuat yang terbaik untuk kepentingan lingkungan. Lemahnya aturan hukum, kurangnya kemampuan, dan ditambah dengan perilaku KKN menjadi kendala utama. Ironisnya, ketika kasus tersebut di bawa ke pengadilan, "kandas" di tengah jalan dan kemudian tidak jelas lagi penyelesaiannya. Berbagai tulisan menegaskan, bahwa kini "mafia peradilan" dan *judicial corruption* yang melibatkan penegak hukum justru semakin marak. Dengan kata lain, penegakan hukum pun mengalami krisis berseiring dengan krisis-krisis lainnya, seperti krisis ekonomi dan politik yang hingga saat ini belum mampu teratasi.

Untuk mengatasi krisis yang sudah demikian akut dan bersifat multidimensi, tidak dapat dilakukan secara parsial. Pembenahan ini tidak hanya dilakukan dengan memperbaiki aturannya saja, tetapi sekaligus juga membenahi kelembagaan dan aparatur, budaya hukum, dan faktor-faktor lain yang terkait secara komprehensif-integral. Penegakan hukum lingkungan juga harus memandang lingkungan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari manusia. Keberhasilan penegakan hukum lingkungan niscaya membawa manfaat yang besar untuk mewujudkan kemakmuran rakyat. Sebaliknya, kegagalan merupakan petaka bagi lingkungan dan manusia itu sendiri. Cara berpikir seperti inilah yang menjadi benang merah pemikiran dalam buku ini.

Buku ini semula berawal dari tulisan sebagai bahan ujian kualifikasi Kandidat Doktor penulis pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang. Bahan tersebut kemudian ditulis ulang dan diperkaya dengan hasil penelitian, kemudian diselesaikan dalam rangka pelatihan penulisan buku teks yang dilaksanakan oleh Fakultas Hukum Universitas Lampung Tahun 2011. Oleh karena itu, dalam kesempatan ini pertama kali penulis sampaikan terima kasih kepada semua dosen Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro yang telah begitu banyak memberikan pencerahan dan membuka cakrawala lain yang lebih luas dalam pemahaman ilmu hukum. Penulis juga mengucapkan terima kasih kepada Pj. Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung, Dr. Heryandi, S.H.,M.S., yang telah memberi kesempatan kepada penulis untuk menyelesaikan penulisan buku ini sebagai rangkaian dari pelatihan penulisan buku teks sebagaimana dikemukakan di atas dan sekaligus memberikan kata sambutan pada buku ini.

Terima kasih juga disampaikan kepada Promotor penulis, Prof. Dr. Arief Hidayat, S.H., M.S. yang telah memberikan dorongan semangat terhadap segala aktivitas penulis dan sekaligus memberikan kata sambutan pada buku ini. Kepada Prof. Dr. I Gede A.B. Wiranata, S.H., M.H. yang selalu memberi dorongan agar terus berkarya, penulis sampaikan terima kasih. Tidak lupa terima kasih juga disampaikan kepada sahabat penulis, terutama Dr. H.S. Tisnanta, S.H., M.H., dan Dr. Yuswanto, S.H.,M.H., yang selalu menjadi teman diskusi dalam penulisan buku ini serta Sdr. Fathoni, S.H., M.H. dan Agus Triono, S.H., M.H. yang telah membantu dalam proses penyiapan naskah buku ini. Kepada Penerbit Universitas Lampung yang telah bersedia untuk menerbitkan buku ini penulis sampaikan terima kasih. Terakhir secara khusus buku ini saya persembahkan kepada ketiga putra-putriku: Andhika Arief Rachman Akib, Vidia Meiranda Akib, dan Salsabila Nadhifa Akib semoga menjadi pendorong mereka untuk berkarya dalam profesinya masing-masing.

Penulis menyadari buku ini belumlah sempurna, keberanian dan tekad kuatlah yang membuat buku ini hadir di hadapan pembaca. Kritik dan saran perbaikan dari pembaca, sangat diharapkan.

Selamat membaca, semoga bermanfaat.

Bandar Lampung, Desember 2011

Penulis

Dr. Muhammad Akib, S.H., M.Hum.

Teruntuk mereka yang begitu berharga:

Nirwana

Andhika Ariefrachman Akib

Vidia Meiranda Akib

Salsabila Nadhifa Akib

DAFTAR ISI

KATA SAMBUTAN
Prof. Dr. Arief Hidayat, S.H., M.S. iii

KATA SAMBUTAN
Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung vii

PENGANTAR PENULIS ix

DAFTAR RAGAAN xvii

BAB 1 KRISIS LINGKUNGAN DAN PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN 1
A. Pembangunan dan Krisis Lingkungan Hidup 1
B. Kebijakan Pembangunan Berkelanjutan 6
C. Prinsip-Prinsip Pembangunan Berkelanjutan 10
D. Instrumen Hukum Pembangunan Berkelanjutan .. 15

BAB 2 KONSEP DASAR PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN 29
A. Hukum Lingkungan sebagai Hukum Fungsional... 30
B. Konsep Penegakan Hukum Lingkungan..... 31

BAB 3 INSTRUMEN PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN DAN PERMASALAHANNYA 39
A. Instrumen Hukum Administrasi 39
B. Instrumen Hukum Pidana 48
C. Instrumen Hukum Perdata 54

BAB 4 OTONOMI DAERAH DAN PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN. 63
A. Dampak Positif Bagi Lingkungan Hidup 64
B. Kewenangan Daerah Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup 65
C. Otonomi Daerah dan Kerusakan Lingkungan..... 68

D. Penegakan Hukum Tidak Lebih Baik 70
E. Beberapa Pemikiran Sebagai Upaya Pencegahan... 71

BAB 5 KRISIS PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN 73
A. Konsep Krisis dan Krisis Hukum 73
B. Letak Krisis Hukum dan Penyebabnya 77
C. Krisis Penegakan Hukum Lingkungan 83

BAB 6 REFORMASI SISTEM HUKUM LINGKUNGAN 87
A. Reformasi Peraturan Perundang-undangan Lingkungan 88
B. Reformasi Kelembagaan dan Aparatur Penegak .. Hukum 92
C. Reformasi Budaya Hukum 95

BAB 7 MENUJU PERSPEKTIF HOLISTIK-EKOLOGIS PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN 99
A. Perspektif Legalistik-Formal dan Parsial 100
B. Perspektif Holistik-Ekologis atau *Deep Ecology*..... 103

DAFTAR PUSTAKA 109

GLOSARIUM 119

INDEKS 123

DAFTAR RAGAAN

Ragaan 1.	Siklus Pengaturan (*Regulatory Chain*)	31
Ragaan 2.	Diagram Chambliss & Siedman Mengenai Proses Penegakan Hukum	35
Ragaan 3.	Klasifikasi dan Titik Asal Krisis	75
Ragaan 4.	Model Krisis Legitimasi	76
Ragaan 5.	Pola Asupan-Keluaran Antara Hukum dengan Bidang-bidang Lain Dalam Masyarakat	77

Bab 1

KRISIS LINGKUNGAN DAN PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN

Pembangunan pada dasarnya bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan dan mutu hidup rakyat secara adil dan merata dalam segala bidang kehidupan. Keberhasilan pencapaian tujuan pembangunan seringkali pada salah satu bidang akan menimbulkan ekses yang tidak diinginkan pada bidang lainnya. Salah satu bidang yang kini mendapatkan tekanan yang cukup serius dan menjadi perhatian dunia lebih dari tiga dekade terakhir adalah bidang lingkungan hidup dan sumber daya alam (SDA).

Eksploitasi terhadap SDA dan lingkungan hidup tidak dapat dielakkan dalam rangka mengejar pertumbuhan. Apalagi pertum-buhan yang dimaksud hanya ditekankan pada pertumbuhan ekonomi. Hal ini tidak lain karena paradigma berpikir yang digunakan adalah paradigma industrialisme dan developmentalisme. Melalui paradigma berpikir seperti ini maka parameter pertumbuhan ekonomi menjadi tolok ukur utama keberhasilan pembangunan.[1] Dengan demikian kesejahteraan masyarakat sebagai tujuan pembangunan hanya diukur dari segi pertumbuhan ekonomi.

A. Pembangunan dan Krisis Lingkungan

Melalui paradigma berpikir sebagaimana diuraikan di atas di satu sisi tidak dapat dipungkiri bahwa pembangunan telah mem-

[1]Lihat Muh Aris Marfai, *Moralitas Lingkungan, Refleksi Kritis Atas Krisis Lingkungan Berkelanjutan,* Yogyakarta: Wahana Hijau bekerjasama dengan Kreasi Wacana, 2005, hlm. 1.

bawa kemajuan (dari sisi ekonomi) di hampir semua negara. Di sisi lain, paradigma pembangunan yang demikian telah menyebabkan eksploitasi sumber daya alam dan lingkungan secara besar-besaran, sehingga telah menyebabkan krisis lingkungan hidup yang berkepanjangan dan penurunan kualitas lingkungan hidup yang sangat tajam dari waktu ke waktu. Pendek kata, kemajuan ekonomi dan industri harus dibayar dengan sangat mahal akibat kerusakan, pencemaran, dan kehancuran lingkungan.[2]

Dalam bahasa yang lain, Emil Salim menegaskan bahwa di satu sisi pembangunan memang telah berhasil meningkatkan kesejahteraan dan mutu hidup rakyat di hampir semua negara, termasuk Indonesia, tetapi pada sisi lain telah menimbulkan dampak negatif yang cukup serius pula terhadap kelestarian kemampuan lingkungan hidup dan sumber daya alam.[3] Sumber daya alam yang ada, khususnya bagi negara berkembang telah dijadikan komoditi utama dalam menopang pembangunan, tanpa diikuti dengan upaya-upaya perlindungan yang semestinya dilakukan. Bahkan tidak jarang, sumber daya alam yang ada di negara berkembang dijadikan lahan empuk bagi investasi asing—negara-negara maju—untuk mengeruk keuntungan yang sebanyak-banyaknya dengan tanpa mempedulikan kelestarian lingkungan hidup. Dengan kata lain, pertimbangan lingkungan hidup selalu menjadi nomor sekian dan terpirgirkan dalam arus utama pembangunan ekonomi, apalagi jika berhadapan dengan kepentingan politik dan ekonomi negara maju.

Akibat dari kesalahan kebijakan pembangunan yang demi-kian maka tidak dapat dipungkiri bahwa kebehasilan pembangunan selain harus dibayar mahal, juga tidak akan mampu dilaksanakan secara berkelanjutan. Hal ini tidak lain lain karena capaian pembangunan tersebut dilakukan dengan mengandalkan potensi sumber daya alam hanya untuk kepentingan jangka pendek. Pencemaran, kerusakan dan kehancuran lingkungan yang kini terjadi pada semua jenis sumber daya alam, seperti sumber daya hutan, air, tanah, tambang, bahkan udara, telah mencapai tahap krisis. Dikatakan krisis, karena kondisinya sudah demikian parah dan berbahaya, sementara upaya pengendalian baik preventif maupun represif tidak berjalan dengan baik. Pencemaran air, udara, tanah, *illegal logging*, perdagangan

---

[2]Bandingkan dengan *Ibid.*, hlm. 4.

[3]Lihat Emil Salim, *Pembangunan Berwawasan Lingkungan*, Jakarta: Pe-nerbit LP3ES, 1986, hlm 5.

satwa liar, terus berjalan dan hukum seakan tak mampu menjadi instrumen pengendali. Berbagai dampak lanjutannya pun telah muncul, seperti banjir di musim hujan dan kekeringan pada saat kemarau, tanah longsor, serangan satwa liar baik terhadap manusia maupun tanaman penduduk, telah menjadi kenyataan yang sulit dibendung.

Secara historis krisis lingkungan telah lama terjadi seiring dengan kemajuan pembangunan dan industrialisasi itu sendiri. Pada tahun 1950-an banyak kota besar di dunia seperti Los Angeles mengalami berbagai masalah lingkungan berupa asap-kabut (*smoke-fog*) yang berasal dari gas buangan kendaraan dan pabrik. Masih di era tahun 1950-an hingga tahun 1970-an di Jepang terjadi suatu peristiwa lingkungan yang menggemparkan dunia, yang dikenal dengan "penyakit minamata" dan "penyakit itai-itai".[4]

Selain itu, pada tahun 1984-1987 sebuah Komisi lingkungan dan pembangunan (*The World Commission on Environmental and Development-WCED)* dalam laporannya kepada Perserikatan Bangsa-Bangsa yang berjudul *Our Common Future*, juga dilaporkan telah terjadi krisis lingkungan yang melanda dunia saat itu. Misalnya, terjadi kekeringan di Afrika, India, dan Amerika Latin, serta banjir melanda seluruh Asia, sebagian Afrika, dan daerah Andes di Amerika Latin, telah mengakibatkan jutaan orang menderita. Kebocoran pabrik pestisida di Bhopal, India, telah membunuh lebih dari 2.000 orang dan mencederai serta mengakibatkan kebutaan pada lebih dari 200.000 orang lainnya. Meledaknya tangki gas cair di Mexico City, telah membunuh 1.000 orang dan membuat ribuan orang kehilangan rumahnya. Kemudian, terjadi pula ledakan reaktor nuklir Chernobyl, Rusia, telah mengirimkan debu-debu nuklir ke seluruh Eropa, meningkatkan risiko kanker pada manusia. Bahan-bahan kimia pertanian, pelarut dan merkuri tumpah ke dalam Sungai Rhine ketika terjadi kebakaran pada sebuah gudang di Swiss, membunuh berjuta-juta ikan dan mengancam mengotori air minum di Republik Jerman dan Belanda.[5]

---

[4]Lihat Otto Soemarwoto, *Ekologi, Lingkungan Hidup dan Pembangunan*, Jakrta: Djambatan, 1991, hlm. 10; Otto Soemarwoto, *Analisis Dampak Lingkungan*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1992, hlm. 2.

[5]WCED, *Hari Depan Kita Bersama* (judul asli *Our Common Future*), Terjemahan Bambang Sumantri, Gramedia, Jakarta, 1988, hlm. 4.

Kasus-kasus lingkungan juga telah lama melanda Indonesia, seperti kasus Burung Cendrawasih, Irian Jaya (1984), pencemaran kali Sidoarjo, Jawa Timur (1989), pencemaran Sungai Asahan dan perusakan Hutan Pinus di Sumatera Utara (1989), pencemaran Teluk Buyat oleh PT. Newmont Minahasa Raya (2004), kasus Freeport (2005-2006), meluapnya lumpur panas Sidoarjo yang terjadi sejak 2006, dan kasus *illegal logging* (antara lain dengan terdakwa Adelin Lis (2007). Banjir dan tanah longsor sebagai akibat kehancuran lingkungan semakin instens terjadi, bahkan cenderung semakin meluas di beberapa daerah.

Munculnya krisis lingkungan yang melanda berbagai belahan dunia sebagaimana dicontohkan di atas, merupakan bukti kuat bahwa hukum belum mampu menjadi instrumen pengendali keserakahan umat manusia dalam memanfaatkan sumber daya alam. Jika ditelusuri lebih jauh kenyataan ini selain disebabkan oleh kelemahan aturan hukum yang ada, akar persoalannya karena masih kuatnya cara pandang atau paradigma ilmu pengetahuan modern yang bersifat "mekanistik-reduksionistik" dalam memandang hubungan antara manusia dengan alam.

Sifat mekanistik menunjukkan bahwa manusia dalam memandang seluruh alam semesta sebagai semacam mesin yang bekerja secara mekanik, bisa dianalisis dan diprediksi secara terpisah lepas dari keseluruhan yang membentuknya. Sifat tersebut membawa akibat yang semakin parah terhadap lingkungan, karena disertai pula dengan sifatnya yang reduksionistik. Melalui sifat yang reduksionistik itu, realitas di alam semesta direduksi dari satu aspek tanpa melihat keterkaitan yang lebih komprehensif dan holistik di antara berbagai aspek.[6] Pendekatan mekanistik-reduksionistik ini memandang hubungan antara manusia dengan lingkungan alam secara terpisah dan menempatkan manusia di atas segalanya.

Pandangan yang demikian ini berasal dari cara pandang Barat yang bertumpu pada logika Cartesian, yang menempatkan manusia terpisah dari alam dan menggunakan logika dominasi manusia atas alam. Kredo Cartesian inilah yang dikenal dengan "*Cogito ergo sum*" (saya berpikir, maka saya ada). Dari sinilah Descartes menyimpulkan, bahwa esensi dari hakikat manusia terletak pada pikirannya, dan

[6]A. Sonny Keraf, *Etika Lingkungan*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2005, hlm. 253.

semua benda yang dapat kita tangkap secara jelas adalah benar.[7] Pernyataan atau kredo Cartesian inilah yang menyebabkan manusia pun berdiri berhadap-hadapan dengan alam.[8] Dalam bahasa Cartesian, lingkungan alam dinamakan *res extensa* yang mencakup segala sesuatu yang ada di luar diri manusia, yang kepentingannya tergantung pada dan ditentukan oleh *res cogitans* yaitu manusia yang berpikir.[9] Akibat pandangan mekanistik-reduksionistik yang demikian, maka manusia dengan segala kemampuan berpikir (rasional) hendak menguasai alam. Manusia tidak ditempatkan sejajar atau sebagai bagian dari alam, melainkan terpisah dan di atas alam. Manusia ditempatkan sebagai subyek, sementara lingkungan alam ditempatkan sebagai obyek yang bebas dieksploitasi kapan saja oleh manusia.

Implikasi pendekatan yang mekanistik-reduksionistik ala Cartesian itulah yang melahirkan sikap dan perilaku eksploitatif terhadap lingkungan, dan pada akhirnya telah menyebabkan kerusakan lingkungan. Bahkan menurut Fritjof Capra paradigma mekanistik Cartesian ini merupakan salah satu sebab utama mengapa kita tidak bisa membangun komunitas yang berkelanjutan, komunitas yang ramah lingkungan. Lebih jauh dikatakan, cara berpikir yang mekanistik ini telah membuat kita tercerabut dari alam dan dari sesama manusia yang lain. Kita hidup seakan sebagai bagian yang terpisah dari keseluruhan.[10]

Sikap dan perilaku eksploitatif tersebut dalam pandangan etika lingkungan disebut pandangan *antroposentrisme*, yang menempatkan manusia dan kepentingannya sebagai pusat dari segalanya. Manusia dianggap paling menentukan dalam tananan ekosistem, sehingga ia bisa melakukan apa saja terhadap lingkungan—walaupun dengan cara-cara yang merusak lingkungan—jika hal itu dipandang untuk kepentingan manusia. Dengan demikian manusia bukan dianggap sebagai bagian dari ekosistem, melainkan dianggap berada di luar dan di atas serta terpisah dari alam. Dominannya pandangan

---

[7]Fritjof Capra, *The Turning Point (Titik Balik Peradaban Sain, Masyarakat, dan Kebudayaan)*, Penerjemah M. Thoyibi, Jakarta: Penerbit Jejak, 2007, hlm. 50-51.

[8]Satjipto Rahardjo, "Metode Holistik, Suatu Revolusi Epistemologis", *Jurnal Hukum Progresif*, Vol. 2/No. 2/Oktober 2006, PDIH Undip, Semarang, hlm. 1.

[9]Arief Hidayat dan Adji Samekto, *Kajian Kritis Penegakan Hukum Lingkungan di Era Otonomi Daerah*, Semarang: Badan Penerbit Undip, 2007, hlm. 26.

[10]A. Sonny Keraf, *Op. Cit.*, hlm. 255.

antroposentrisme inilah yang dalam sejarah telah melandasi ide Rene Descartes yang menyatakan bahwa tujuan ilmu adalah untuk mengusahakan posisi yang lebih menguntungkan bagi manusia dalam menghadapi alam.[11]

Krisis lingkungan yang kini terjadi di mana-mana, oleh Fritjof Capra[12] dinyatakan sebagai salah satu indikator bahwa kita sedang berada dalam krisis global yang serius, yaitu suatu krisis yang kompleks dan multidimensional yang segi-seginya menyentuh setiap aspek kehidupan. Pernyataan ini tentu mengingatkan kita pada apa yang pernah diperingatkan oleh Rachel Carson pada tahun 1962 dalam bukunya *"The Silent Spring"*. Dalam buku ini oleh Carson dinyatakan bahwa musim semi yang semula indah, telah menjadi musim semi yang sunyi dan menakutkan.[13] Peringatan ini pada awalnya memang mengundang pendapat pro dan kontra, karena ia secara berani telah menggambarkan akibat yang luar biasa dari penggunaan insektisida baik terhadap manusia maupun makhluk hidup lainnya. Carson nampaknya memang belum menggambarkan secara menyeluruh bahwa musim semi yang sunyi dan menakutkan itu karena persoalan-persoalan lingkungan yang lebih komprehensif, yang secara yuridis dikenal dengan istilah pencemaran dan kerusakan lingkungan. Namun demikian, peringatan ini telah membuka mata dunia terhadap persoalan-persoalan lingkungan yang kini telah terjadi akibat berbagai kegiatan pembangunan yang tidak atau kurang mempertimbangkan kelestarian daya dukung lingkungan.

B. Kebijakan Pembangunan Berkelanjutan

Menyikapi berbagai krisis lingkungan yang terjadi di berbagai belahan dunia, maka pertanyaan mendasarnya adalah apakah pembangunan harus dihentikan atau tetap dilanjutkan tetapi dengan paradigma berpikir yang berbeda dari sebelumnya. Paradigma keberlanjutan lingkungan harus terintegrasi dalam perencanaan

---

[11]Sudharto P Hadi dan Adji Samekto, *Dimensi Lingkungan Dalam Bisnis, Kajian Tanggung Jawab Sosial Perusahaan Pada Lingkungan*, Semarang: Badan Penerbit Undip, 2007, hlm. 37.

[12]Lihat Fritjof Capra, *Op. Cit.*, hlm. 3.

[13]Rachel Carson, Musim Bunga yang Bisu (Judul asli: *The sillen Spring*), Penerjemah Budi Kasworo, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1990, hlm. 2.

pembangunan dan harus menjadi *mindset* aparatur pemerintah (birokrat) dan penegak hukum.

Bagi negara maju yang standar hidupnya sudah lebih baik barangkali konsep batasi pembangunan (*limit to growth*) sebagai upaya untuk mengatasi persoalan lingkungan bukanlah sesuatu yang menjadi persoalan. Namun bagi negara berkembang yang kualitas hidup penduduknya masih jauh dari layak, bahkan angka kemiskinan masih cukup tinggi, dan ini disinyalir menjadi salah satu penyebab kerusakan lingkungan, maka tidak ada pilihan lain kecuali meningkatkan pembangunan. Tanpa pembangunan taraf hidup rakyat akan semakin menurun dan pada akhirnya kualitas lingkungan akan semakin buruk. Oleh karena itu, baik negara maju maupun negara berkembang sepakat untuk tetap melanjutkan pembangunan melalui cara-cara yang ramah lingkungan. Pertimbangan lingkungan harus menjadi bagian dan sekaligus tujuan dari pembangunan secara keseluruhan. Konsep pembangunan demikian dikenal dengan kebijakan pembangunan berwawasan lingkungan dan berkelanjutan.

Secara global kebijakan pembangunan berwawasan lingkungan pertama kali disepakati dalam Konferensi Stockholm 1972, yang mengharuskan agar negara-negara menyusun perencanaan pembangunan secara terkoordinasi dan terpadu dengan pengelolaan lingkungan hidup. Secara tegas pernyataan ini ditetapkan dalam prinsip ke-13 Deklarasi Stockholm yang berbunyi:

> *In order to achieve a more rational management of resources and thus to improve the environment, States should adopt an integrated and co-ordinated approach to their development planning so as to ensure that development is compatible with the need to protect and improve the human environment for the benefit of their population.*

Melalui kesepakatan ini maka pembangunan tidak perlu lagi dipertentangkan dengan lingkungan. Pembangunan tetap dapat dilaksanakan dengan menekan sekecil mungkin dampaknya terhadap lingkungan. Dengan demikian pembangunan dapat dilaksanakan secara berkelanjutan. Dengan kata lain, pembangunan berwawasan lingkungan sebenarnya merupakan strategi pengelolaan sumber daya alam untuk menuju tercapainya pembangunan berkelanjutan.

Istilah pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) pertamakali muncul dalam *World Conservation Strategy* dari the

International Union for the Conservation of Nature (IUCN) pada tahun 1980, lalu dipakai oleh Lester R. Brown dalam buku *Building a Sustainable Society* (1981). Istilah tersebut kemudian menjadi semakin populer melalui laporan komisi independen yang ada di Perserikatan Bangsa-Bangsa, yang dinamakan *The World Commission on Environment and Development* (*WCED*).[14]

WCED dibentuk sebagai tidak lanjut dari upaya untuk mengimplementasikan hasil-hasil Konferensi Nairobi. Komisi ini bertugas mengkaji suatu agenda global bagi perubahan, yaitu tantangan lingkungan dan pembangunan menjelang tahun 2000 dan cara-cara menanggulanginya. Komisi ini dipimpin oleh Ny. Gro Harlem Brundtland, Perdana Menteri Norwegia, mewakili negara maju sebagai Ketua Komisi, dan Dr. Mansour Khalid, mantan Menteri Luar Negeri Sudan, mewakili negara berkembang sebagai Wakil Ketua Komisi. Kedua tokoh ini diberi wewenang menyusun keanggotaan komisi yang kemudian menyebut diri sebagai Komisi Dunia untuk Lingkungan dan Pembangunan.

Dalam laporannya pada sidang umum PBB tahun 1987 yang berjudul "*Our Common Future*", WCED memberikan pengertian pembangunan berkelanjutan sebagai "pembangunan yang memenuhi kebutuhan masa kini tanpa mengorbankan hak pemenuhan kebutuhan generasi masa datang untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri".[15] Pengertian ini mengandung konsep bagaimana mempertemukan kebutuhan yang terus berubah secara kuantitatif dan kualitatif, dengan keterbatasan oleh tingkat perkembangan teknologi, dan kemampuan organisasi sosial, dalam mengelola kemampuan lingkungan untuk menampung dan mendukung kehidupan masa sekarang dan masa datang. Dengan ciri berkelanjutan, pembangunan mengandung arti perbaikan mutu kehidupan manusia dengan tetap berusaha tidak melampaui kemampuan ekosistem untuk mendukungnya.

Dari pengertian di atas jelas bahwa pembangunan tidak perlu dipertentangkan dengan lingkungan. Pembangunan harus tetap jalan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan manusia, tetapi tidak boleh merusak lingkungan. Pembangunan yang demikian ialah

---

[14]A. Sonny Keraf, *Op. Cit.*, hlm. 166.

[15]WCED, *Hari Depan Kita Bersama*, (judul asli *Our Common Future*), Terjemahan Bambang Sumantri, Jakarta: PT. Gramedia, 1988, hlm. 5.

pembangunan berwawasan lingkungan, yang merupakan prasyarat mutlak untuk menuju pembangunan berkelanjutan. Pembangunan berkelanjutan dengan demikian harus didukung oleh sumber daya alam, kualitas lingkungan, dan manusia yang berkembang secara berkelanjutan.

Laporan WCED atau sering juga disebut "laporan Brundtland" yang berjudul *Our Common Future* dengan fokus kajian hubungan antara lingkungan dan pembangunan tersebut dalam perkembangannya dijadikan materi dalam Pertemuan Tingkat Tinggi (KTT) Bumi di Rio de Janeiro, Brazil pada tanggal 3-14 Juni 1992. Pada KTT Bumi Rio de Janeiro inilah konsep pembangunan berkelanjutan diterima sebagai agenda politik pembangunan untuk semua negara di dunia.

Pengertian pembangunan berkelanjutan dirumuskan secara tegas dalam prinsip ke-3 Deklarasi Rio yang berbunyi: *"the right to development must be fulfilled so as to equitably meet developmental and environmental needs of present and future generations"*[16] Dari rumusan ini jelaslah bahwa esensi dan filosofis pembangunan berkelanjutan pada dasarnya ingin mewujudkan keterpaduan antara lingkungan dan pembangunan untuk memenuhi kebutuhan generasi kini dan masa datang. Oleh karena itu dalam konsep pembangunan berkelanjutan, perlindungan lingkungan harus menjadi bagian integral dalam proses pembangunan, sebagaimana ditegaskan dalam prinsip ke-4 Deklarasi Rio:

> *In order to achieve sustainable development, environmental protection shall constitute an integral part of the development process and cannot be considered in isolation from it.*[17]

Dalam pelaksanaannya penggunaan istilah tersebut menimbulkan berbagai penafsiran, sehingga oleh *Caring for the Earth* (1991) dirumuskan kembali yang berbunyi:

> *"improving the quality of human life while living within the carrying capacity of supporting ecosystem. A sustainable economy is the product of sustainable development. It maintains ite natural resources*

[16]United Nations, *Rio Declaration on Environment and Development*, 14 June 1992.

[17]*Ibid.*

base, it can continue to develop by adopting and through improvement in knowledge, organization, technical efficiency and wisdom".[18]

Rumusan pengertian tersebut ternyata tidak lepas dari kritik, terutama berkaitan dengan penekanan aspek lingkungan sebagai unsur utama dalam pembangunan berkelanjutan. Menurut Ben Boer, pengertian pembangunan berkelanjutan sebagaimana dirumuskan *Caring for the Earth* lebih berorientasi kepada *anthropocentrism* dan *utilitarianism*. Hal ini dapat dilihat dari penekanan aspek lingkungan hidup sebagai instrumen atau sumber daya untuk didayagunakan sebagai proses untuk mencapai kepentingan bagi pemuasan hidup, sehingga sifatnya adalah sekedar *supporting role*. Oleh sebab itu, menurut Ben Boer lebih tepat digunakan istilah *ecologically sustainable development* (ESD).[19] Di Australia, konsep ESD telah digunakan dalam peraturan perundang-undangan lingkungan sebagai pilihan yang diterima secara objektif oleh badan-badan lingkungan dan pengambil keputusan.[20]

Menurut Wolfgang Sachs dengan paradigma pembangunan berkelanjutan, yang dikonservasi dan yang dilanjutkan adalah pembangunan itu sendiri dan bukan alam atau ekologi.[21] Sehubungan dengan hal ini Arne Naess menawarkan paradigma baru yang disebutnya sebagai "keberlanjutan ekologi yang luas" sebagai ganti dari pembangunan berkelanjutan. Dalam paradigma keberlanjutan ekologi ini yang dikehendaki adalah mengutamakan pelestarian ekologi dengan tetap menjamin kualitas kehidupan ekonomi dan sosial-budaya bagi masyarakat setempat.[22]

C. Prinsip-Prinsip Pembangunan Berkelanjutan

Pembangunan berkelanjutan pada dasarnya ingin mewujudkan keterpaduan pengelolaan sumber daya alam, sumber daya manusia dan

---

[18]IUCN, et. al., *Caring for the Earth: a Strategy for Sustainable Living*, Switzerland, 1991.

[19]Ben Boer, "Institutionalising Ecologically Sustainable Development: the Role of National State and Local Governments in Translating Grand Strategy into Action", *Willamette Law Review*, Vol. 31, Number 31, Spring, 1995.

[20]David Farrier and Paul Stein (edited), *The Environmental Law Hand Book*, New South Wales, Australia: Redfern Legal Centre Publishing, 2006, hlm. 6.

[21] A. Sonny Keraf, *Op. Cit.*, hlm. 183.

[22]*Ibid.*, hlm. 187 dan 189.

sumber daya buatan dalam pembangunan. Pembangunan yang dimaksud memuat tiga aspek sekaligus, yaitu aspek ekonomi, aspek sosial budaya, dan aspek lingkungan hidup.

Secara formal prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan telah dirumuskan dalam kesepakatan internasional yang dihasilkan dalam *United Nations Conference on Environment and Development (UNCED)* atau KTT Bumi Rio de Janeiro tahun 1992. Lima kesepakatan internasional tersebut adalah Deklarasi Rio de Janeiro, Prinsip-prinsip pembangunan kehutanan berkelanjutan (*forestry principles*), Agenda 21, Konvensi Kerangka Kerja Perubahan Iklim (*Framework Convention on Climate Change*), dan Konvensi Keanekaragaman Hayati (*Biological Diversity*).

Dari kelima dokumen yang dihasilkan dalam *UNCED* di Rio de Janeiro tersebut, secara formal menurut Mas Ahmad Santosa terdapat lima prinsip utama dari pembangunan berkelanjutan, yaitu:[23]

a. Prinsip keadilan antargenerasi (*intergenerational equity*) Prinsip ini mengandung makna harus ada semacam keadilan dalam pemanfaatan sumber daya alam antara generasi sekarang dengan generasi yang akan datang. Generasi berikutnya tidak menanggung beban berat (kualitas hidup yang rendah) yang ditinggalkan generasi sekarang.
b. Prinsip keadilan dalam satu generasi (*intragenerational equity*). Prinsip keadilan dalam satu generasi merupakan prinsip yang berbicara tentang keadilan di dalam satu atau sesama generasi. Kerusakan lingkungan harus dipahami sebagai beban bersama individu dan kelompok masyarakat dalam satu generasi.
c. Prinsip pencegahan dini (*precautionary*). Prinsip pencegahan dini mengandung suatu pengertian bahwa apabila terdapat ancaman yang berarti atau ancaman adanya kerusakan lingkungan yang tidak dapat dipulihkan, ketiadaan temuan atau pembuktian ilmiah yang konklusif dan pasti, tidak dapat dijadikan alasan untuk menunda upaya-upaya untuk mencegah terjadinya kerusakan lingkungan. Gagasan di balik penggunaan prinsip ini merupakan respon terhadap kebijakan lingkungan konvensional dimana upaya pencegahan atau penanggulangan baru dapat

[23]Mas Ahamad Santosa, *Good Governance dan Hukum Lingkungan*, Jakarta: ICEL, 2001, hlm. 162-168.

dilakukan apabila resiko benar-benar telah dapat diketahui serta dibuktikan. Mengikuti pola konvensional ini maka upaya pencegahan atau penanggulangan terhadap kerusakan lingkungan seringkali terlambat.

d. Prinsip perlindungan keragaman hayati (*conservation of biological diversity*). Prinsip ini kelihatannya sebagai target utama pembangunan berkelanjutan, karena tidak saja menyangkut soal moral dan etika, akan tetapi soal hidup matinya manusia (*survival imperatives*). Prinsip ini sangat terkait dengan prinsip lainnya. Perlindungan keragaman hayati merupakan prasyarat dari berhasil-tidaknya pelaksanaan prinsip keadilan antargenerasi. Perlindungan keragaman hayati juga terkait dengan masalah pencegahan, sebab masalah mencegah kepunahan jenis dari keragaman hayati diperlukan prinsip pencegahan dini.
e. Prinsip internalisasi biaya lingkungan. Prinsip ini mengharuskan biaya kerusakan lingkungan diintegrasikan ke dalam proses pengambilan keputusan yang berkaitan dengan penggunaan sumber-sumber alam tersebut. Kerusakan lingkungan dapat dilihat sebagai *external cost* dari suatu kegiatan ekonomi yang merugikan pihak yang tidak terlibat dalam kegiatan ekonomi tersebut. Karena itu *exstenal cost* ini harus diinternalisasikan dalam pengambilan keputusan. Instrumen yang tersedia meliputi pengaturan (dengan larang dan sanksi), *charges, fees, leasing*, perizinan, mekanisme *property rights* dan lain-lain.

Kelima prinsip pokok pembangunan berkelanjutan sebagaimana dijelaskan di atas, pada dasarnya merupakan implikasi dari upaya mewujudkan keserasian dan keterpaduan tiga pilar pembangunan berkelanjutan, yaitu aspek ekonomi, aspek sosial budaya, dan aspek lingkungan hidup. Keserasian dan keterpaduan tersebut menurut Hans-Joachim Hoehn sebagaimana dikutip A. Sonny Keraf,[24] berangkat dari gagasan bahwa pembangunan ekonomi, sosial budaya, dan lingkungan hidup harus dipandang sebagai terkait erat satu sama lain, sehingga unsur-unsur dari kesatuan yang saling terkait ini tidak boleh dipisahkan atau dipertentangkan satu dengan yang lainnya. Menurut Sonny Keraf, yang mau dicapai dengan pembangunan berkelanjutan adalah menggeser titik berat

[24]A. Sonny Keraf, *Op. Cit.*, hlm. 168.

pembangunan dari hanya pembangunan ekonomi menjadi juga mencakup pembangunan sosial-budaya dan lingkungan hidup.

Untuk menjamin ketiga aspek pembangunan di atas ter-penuhi menurut Sonny Keraf ada tiga prinsip utama pembangunan berkelanjutan. *Pertama*, prinsip demokrasi. Prinsip ini menjamin agar pembangunan dilaksanakan sebagai perwujudan kehendak seluruh rakyat demi kepentingan bersama seluruh rakyat. Dengan kata lain, pembangunan bukan dilaksanakan berdasarkan kehendak pemerintah atau partai politik demi kepentingan rezim atau partai yang sedang berkuasa. Prinsip ini merupakan prinsip moral paling mendasar, khususnya untuk menjamin bahwa apa yang diidealkan sebagai paradigma pembangunan berkelanjutan bisa mempunyai peluang untuk direalisasikan.[25]

Ada beberapa aspek penting dari prinsip demokrasi tersebut, yaitu agenda utama pembangunan adalah agenda rakyat demi kepentingan rakyat; partisipasi masyarakat dalam merumuskan kebijakan pembangunan dan dalam mengimplementasikan kebijakan pembangunan adalah suatu keharusan moral dan politik; harus ada akses informasi yang jujur dan terbuka tentang agenda pembangunan dan proses perumusan agenda pembangunan itu; dan ada akuntabilitas publik tentang agenda pembangunan, proses perumusan kebijakan pembangunan dan implementasi pembangunan tersebut.[26]

Kedua, prinsip keadilan. Prinsip ini pada dasarnya mau menjamin bahwa semua orang memperoleh peluang yang sama untuk ikut dalam proses pembangunan dan kegiatan-kegiatan produktif serta ikut dalam menikmati hasil-hasil pembangunan. Untuk itu prinsip keadilan menuntut empat hal, yaitu *pertama*, agar ada perlakuan yang sama bagi semua orang dan kelompok masyarakat dalam proses pembangunan. *Kedua*, menuntut agar ada distribusi manfaat dan beban secara proporsional antara semua orang dan kelompok masyarakat. *Ketiga*, menuntut agar ada peluang yang sama bagi generasi yang akan datang untuk memperoleh manfaat secara sama atau proporsional dari sumber daya ekonomi yang ada. *Keempat*, menuntut agar kerugian akibat proses pembangunan yang dialami oleh kelompok masyarakat tertentu harus bisa ditebus atau dikompensasi secara seimbang atau proporsional baik oleh negara

[25] *Ibid.*, hlm. 175.

[26] *Ibid.*, hlm. 176.

ataupun oleh kelompok orang yang menimbulkan kerugian tersebut.[27]

Ketiga, prinsip keberlanjutan. Prinsip ini mengharuskan untuk merancang pembangunan dalam dimensi visioner jangka panjang. Prinsip ini sejalan dengan kenyataan bahwa sumber daya ekonomi terbatas, sedangkan aspek sosial-budaya dan lingkungan hidup adalah aspek yang berdimensi jangka panjang. Prinsip keberlanjutan mengharuskan untuk memilih alternatif pembangunan yang hemat sumber daya dan mampu men-sinkronkan aspek konservasi dengan aspek pemanfaatan secara arif. Selain itu, mengharuskan untuk menggunakan pola-pola pembangunan dan konsumsi yang hemat energi, hemat bahan baku, dan hemat sumber daya alam. Prinsip keberlanjutan ini pada akhirnya sangat menunjang prinsip keadilan antargenerasi.[28]

Prinsip-prinsip pokok pembangunan berkelanjutan tersebut oleh sebagian besar peserta UNCED atau KTT Bumi 1992 dijadikan landasan hukum lingkungan baik di tingkat global, regional maupun nasional (Indonesia).

Di Indonesia kebijakan pembangunan berwawasan lingkungan secara resmi telah dituangkan dalam UU No. 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (UULH-1982), yang kemudian diganti dengan UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPLH-1997), dan diganti kembali dengan UU No. 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH-2009). Dalam UUPLH-1997 digunakan istilah "pembangunan berwawasan lingkungan yang berkelanjutan", sedangkan dalam UUPPLH-2009 digunakan istilah "pembangunan berkelanjutan".

Kedua istilah tersebut sebenarnya terkait erat dan tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain. Baik konsep pembangunan berkelanjutan maupun pembangunan berwawasan lingkungan sama-sama menekankan pentingnya wawasan lingkungan dalam pembangunan. Integrasi prinsip-prinsip berwawasan lingkungan sangat urgen untuk menuju pembangunan secara berkelanjutan. Pembangunan merupakan upaya sadar dalam mengelola sumber

[27] *Ibid.*, hlm. 178-179.

[28] *Ibid.*, hlm. 178-179.

daya alam untuk meningkatkan kesejahteraan dan mutu hidup masyarakat. Karena itu, penggunaan sumber daya alam harus memperhatikan keselarasan, keserasian, dan keseimbangannya dengan kelestarian fungsi lingungan hidup. Terganggunya kelestarian fungsi lingkungan hidup mengakibatkan pembangunan menjadi tidak terlanjutkan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pembangunan berwawasan lingkungan merupakan *conditio sine quo non* bagi terciptanya pembangunan berkelanjutan.

D. Instrumen Hukum Pembangunan Berkelanjutan

Kebijakan pembangunan berkelanjutan atau konsep keberlanjutan ekologi sebagaimana dijelaskan di atas memerlukan instrumen hukum untuk melaksanakannya. Hukum yang dimaksud adalah hukum tentang pengelolaan lingkungan atau yang lebih dikenal dengan hukum lingkungan.

Pengertian hukum lingkungan sangat beragam tergantung sudut pandang dan materi muatan yang menjadi ruang lingkup hukum lingkungan itu sendiri, tetapi pada intinya bertujuan untuk mengatur pengelolaan lingkungan. Th. G. Drupsteen menyatakan:

> *Het juridisch instrumentarium, dat ten dienste staat van dit milieubeheer is het milieurecht. Milieurecht is dus het recht, dat in ruimste zin betrekking heeft op het natuurlijk milieu.De omvang ervan hangt samen met en wordt bepaald door de omvang van het milieubeheer.*[29]

Hukum lingkungan merupakan instrumen yuridis bagi pengelolaan lingkungan, yang berkaitan dengan lingkungan alam dalam artian yang luas. Ruang lingkupnya sangat ditentukan oleh lingkup pengelolaan lingkungan itu sendiri. Secara lebih spesifik

---

[29]Th. G. Drupsteen, *Nederlands Milieurecht in Kort Bestek*, 2e herziene druk, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1978, hlm. 7. Terjemahan bebasnya: "Sebagai instrumentarium yuridis bagi pengelolaan lingkungan adalah hukum lingkungan. Hukum lingkungan dengan demikian adalah hukum yang berkaitan dengan lingkungan alam dalam artian yang luas. Ruang lingkupnya berkaitan dengan dan ditentukan oleh ruang lingkup pengelolaan lingkungan".

menurut Munadjat Danusaputro hukum lingkungan diartikan sebagai *"hukum yang mengatur tatanan lingkungan hidup"*.[30] MacAdrews dan Chia Lin Sien mengartikan hukum lingkungan sebagai *"... the set of legal rules addressed specifically to activities which potentially affect the quality of environment, whether natural or man-made"*.[31]

Beragamnya pengertian dan ruang lingkup hukum ling-kungan sebagaimana diuraikan di atas, tergantung sudut pandang dan materi muatan yang menjadi ruang lingkup hukum lingkungan itu sendiri. Secara umum dapat dikatakan bahwa hukum lingkungan merupakan seperangkat aturan hukum (*legal rules*) yang mengatur pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan. Pengaturan pengelolaan dan perlindungan lingkungan ini mengandung lingkup yang luas, yaitu mulai dari perencanaan, pelaksanaan sampai pada penegakan hukumnya. Penekanan pada aspek pengelolaan lingkungan menyebabkan sebagian besar substansi hukum lingkungan merupakan bagian dari hukum administrasi.

Dilihat dari sejarah perkembangannya, hukum lingkungan merupakan bidang ilmu yang relatif muda, yang secara global perkembangannya secara pesat baru sejak empat dasawarsa terakhir. Menurut Munadjad Danusapoetro, ia tumbuh sejalan bersamaan dengan tumbuhnya pengertian dan kesadaran untuk melindungi dan memelihara lingkungan hidup.[32] Dengan tumbuhnya pengertian dan kesadaran untuk melindungi dan memelihara lingkungan hidup, maka tumbuh pulalah perhatian hukum kepadanya, sehingga menyebabkan tumbuh dan berkembangnya cabang hukum baru yang disebut hukum lingkungan.[33]

Secara global, konferensi PBB tentang Lingkungan Hidup Manusia di Stockholm, Swedia, dari tanggal 5-16 Juni 1972, merupakan titik awal bagi perkembangan hukum lingkungan. Sekalipun demikian, tidak berarti hukum lingkungan baru benar-benar ada sejak konferensi tersebut. Hukum lingkungan inter-

---

[30]Munadjat Danusaputro, *Hukum Lingkungan, Buku I Umum*, Bandung: Binacipta, Bandung, 1985, hlm. 67.

[31]Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan..., Op. Cit*, hlm. 2.

[32]*Ibid.*, hlm. 95.

[33]Munadjat Danusaputro, *Hukum Lingkungan, Buku II Nasional*, Bandung: Bina Cipta, 1981, hlm. 67.

nasional telah berkembang sejak munculnya berbagai kasus lingkungan yang melibatkan negara-negara sebagai pihak perkara, seperti kasus *Trail Smalter* (1938) dan kasus *Lake Lonux* (1957). Hanya saja orientasi hukum lingkungan internasional pada saat itu masih berkisar pada upaya-upaya perlindungan hak-hak negara pada umumnya, dan belum kepada perlindungan lingkungan.[34] Hukum lingkungan internasional belum merupakan cabang hukum yang berdiri sendiri dan lebih banyak berkembang dalam bentuk hukum kebiasaan internasional (*international customary law*).

Di Indonesia, hukum lingkungan nasional berkembang pesat sejak tiga dasawarsa terakhir, tepatnya sepuluh tahun setelah Deklarasi Stockholm. Perkembangan ini diawali dengan lahirnya UULH-1982. UULH-1982 menjadi tonggak sejarah pembangunan hukum lingkungan Indonesia, karena sejak saat itu kita pertama kali memiliki undang-undang yang khusus dan komprehensif mengatur tentang pengelolaan lingkungan hidup dalam satu undang-undang. UULH-1982 ini kemudian disempurnakan dengan UUPLH-1997 dan terakhir diganti dengan UUPPLH-2009.

Ketiga undang-undang tersebut telah didukung oleh perangkat peraturan pelaksanaannya, terutama untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan. Berbagai instrumen hukum untuk juga dikeluarkan, baik yang meliputi aspek hukum lingkungan administrasi, hukum lingkungan keperdataan, dan hukum lingkungan kepidanaan. Dilihat dari segi substansi hukum berdasarkan pembidangan hukum tersebut, maka hukum lingkungan memiliki kedudukan sebagai hukum fungsional (*functionale rechtsvakken*), yaitu mengandung terobosan antara berbagai disiplin ilmu hukum klasik (tradisional). Hukum lingkungan sebagai *genus* merupakan cabang ilmu tersendiri, namun bagian terbesar substansinya merupakan ranting dari hukum administrasi.[35]

Dari aspek hukum administrasi beberapa instrumen hukum yang dikeluarkan dalam upaya mendukung terwujudnya pembangunan berkelanjutan atau keberlanjutan ekologi, antara lain: Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (RPPLH), Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS), izin lingkungan, analisis

---

[34]Ida Bagus Wyasa Putra, *Hukum Lingkungan Internasional, Perspektif Bisnis Internasional*, PT Refika Aditama, Bandung, 2003, hlm. 16-17.

[35]Siti Sundari Rangkuti, *Op. Cit.*, hlm. 5.

mengenai dampak lingkungan (amdal), baku mutu lingkungan, kriteria baku kerusakan lingkungan, instrumen ekonomi (seperti pajak dan retribusi lingkungan), dan audit lingkungan. Dari berbagai instrumen tersebut, ada yang sudah diatur sejak UULH-1982 dan UUPLH-1997, tetapi beberapa diantaranya baru diatur melalui UUPPLH-2009.

RPPLH

Sebagai instrumen hukum yang baru, RPPLH diatur dalam Pasal 9, 10, dan 11 UUPPLH-2009. RPPLH adalah perencanaan tertulis yang memuat potensi, masalah lingkungan hidup, serta upaya perlindungan dan pengelolaannya dalam kurun waktu tertentu. Sebagai instrumen perencanaan (*planning, het plan*), RPPLH menjadi dasar bagi pemerintah dan pemerintah daerah dalam penyusunan rencana pembangunan dan dasar dalam peman-faatan SDA.

Menurut L. Wolgens dan Th. G. Drupsteen, bahwa perencanaan adalah suatu sarana untuk mengkaji keputusan-keputusan terhadap satu sama lain. Fungsi utama dari perencanaan adalah memberikan arah terhadap keputusan-keputusan yang akan datang. Perencanaan memberikan struktur terhadap kebijakan penguasa.[36] Perencanaan menghasilkan rencana, yang menurut Bellinfante diartikan sebagai:[37]

> *Het plan is een geheel van samenhangende maatregelen van de overheid, waardoor de verwerkelijking van een bepaalde geordende toestand wordt nagestreefd. Dit geheel is de vorm van een administratiefrechtelijke rechtshandeling vervat, die als rechtshandeling administratiefrechtelijke rechtsgevolgen doet ontstaat.*

Dari pengertian di atas, rencana merupakan bagian dari tindakan pemerintahan (*bestuurshandeling*), yaitu suatu tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum. Menurut Van Wijk/Konijnenbelt rencana dapat digunakan sebagai sarana

---

[36]L. Woltgens & Th. G. Drupsteen, *Pengantar Hukum Perizinan Lingkungan* (Diterjemahkan oleh M. Soetopo dan disunting oleh Siti Sundari Rangkuti), Bahan Penataran Hukum Lingkungan, Kerjasama Hukum Indonesia-Belanda, Surabaya: Fakultas Hukum Unair, 1992, hlm. 33.

[37]Ridwan, HR., *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, 2003, hlm. 144.

untuk mensinkronisasikan berbagai rencana kebijakan pemerintah. Menurut P. De Haan, *et. al.*, melalui rencana pemerintah mencoba menyelaraskan kebijakan antar lembaga-lembaga pemerintahan dan badan-badan hukum publik yang sifatnya saling terkait.[38]

Paralel dengan beberapa pendapat di atas, maka RPPLH sebagai instrumen perencanaan memiliki fungsi penting untuk menyelaraskan kebijakan lingkungan baik yang dibuat oleh lembaga yang secara khusus diberi tugas mengelola lingkungan maupun lembaga lain yang tugasnya juga terkait dengan pengelolaan lingkungan hidup. Keserasian kebijakan ini penting, agar tindakan pemerintahan yang dilakukan tidak saling tumpang tindih dan tidak saling lempar tanggung jawab jika terjadi masalah lingkungan. Untuk itu, dalam penyusunan RPPLH perlu diperhatikan:[39]

a. keragaman karakter dan fungsi ekologis;
b. sebaran penduduk;
c. sebaran potensi sumber daya alam;
d. kearifan lokal;
e. aspirasi masyarakat; dan
f. perubahan iklim.

Begitu pentingnya RPPLH sebagai sebuah instrumen perencanaan lingkungan, maka RPPLH menurut UUPPLH-2009 menjadi dasar penyusunan dan dimuat dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM)[40] dan sekaligus sebagai dasar dalam pemanfaatan SDA.[41]

KLHS

KLHS merupakan instrumen hukum yang bersifat pencegahan (instrumen preventif). KLHS diatur dalam Pasal 15-18 UUPPLH-2009. Menurut Pasal 1 angka 10 UUPPLH-2009, KLHS adalah rangkaian analisis yang sistematis, menyeluruh, dan partisipatif untuk

---

[38]W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Universitas Atmajaya Yogyakarta, 2008, hlm. 43.

[39]Lihat Pasal 10 ayat (3) UUPPLH-2009

[40]Lihat Pasal 10 ayat (5) UUPPLH-2009.

[41]Lihat Pasal 12 ayat (1) UUPPLH-2009.

memastikan bahwa prinsip pembangunan berkelanjutan telah menjadi dasar dan terintegrasi dalam pembangunan suatu wilayah dan/atau kebijakan, rencana, dan/atau program. Dengan demikian KLHS merupakan kajian yang dilakukan sejak perumusan kebijakan, rencana, dan program. Dalam kajian ini yang ditelaah adalah dampak lingkungan dari kebijakan, rencana, dan program, yang memuat pertimbangan-pertimbangan aspek sosial, ekonomi, dan aspek keberlanjutan lingkungan.[42]

KLHS menurut Pasal 16 UUPLH-2009 memuat hal-hal berikut:

a. kapasitas daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup untuk pembangunan;
b. perkiraan mengenai dampak dan risiko lingkungan hidup;
c. kinerja layanan/jasa ekosistem;
d. efisiensi pemanfaatan sumber daya alam;
e. tingkat kerentanan dan kapasitas adaptasi terhadap perubahan iklim; dan
f. tingkat ketahanan dan potensi keanekaragaman hayati.

Memperhatikan pengertian dan hal-hal yang dimuat dalam KLHS sebagaimana diuraikan di atas, maka kedudukan KLHS merupakan dasar dan sekaligus instrumen evaluasi bagi pemerintah dan pemerintah daerah dalam membuat kebijakan, rencana, dan/atau program pembangunan dalam suatu wilayah. Dalam konteks pengarusutamaan pembangunan berkelanjutan KLHS menjadi kerangka integratif untuk:

a. meningkatkan manfaat pembangunan;
b. menjamin keberlanjutan rencana dan implementasi pembangunan;
c. membantu menangani permasalahan lintas batas dan lintas sektor, baik di tingkat kabupaten, provinsi maupun antar-negara (jika diperlukan) dan kemudian menjadi acuan dasar bagi proses penentuan kebijakan, perumusan strategi, dan rancangan program;
d. mengurangi kemungkinan kekeliruan dalam membuat prakiraan/prediksi pada awal proses perencanaan kebijakan, rencana, atau program pembangunan; dan

[42]Lihat Kementerian Negara Lingkungan Hidup, *Buku Tanya Jawab Mengenai KLHS*, Jakarta: KLH, 2007, hlm. 8.

e. memungkinkan antisipasi dini secara lebih efektif terhadap dampak negatif lingkungan di tingkat proyek pembangunan, karena pertimbangan lingkungan telah dikaji sejak awal tahap formulasi kebijakan, rencana, atau program pembangunan.[43]

Oleh karena itu, apabila hasil KLHS menyatakan bahwa daya dukung dan daya tampung sudah terlampaui, maka menurut Pasal 17 ayat (2) UUPPLH-2009 kebijakan, rencana, dan/atau program pembangunan tersebut wajib diperbaiki sesuai dengan rekomendasi KLHS dan segala usaha dan/atau kegiatan yang telah melampaui daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup tidak diperbolehkan lagi.

Sebagai instrumen baru maka dalam pelaksanaannya diperlukan pengaturan lebih lanjut, khususnya berkaitan dengan tata cara penyelengaraannya. Tata cara dimaksud menurut Pasal 18 ayat (2) UUPPLH-2009 akan diatur dengan Peraturan Pemerintah (PP), yang hingga saat ini belum diterbitkan. Sementara PP tersebut belum dikeluarkan, maka dikeluarkan Peraturan MENLH No. 9 Tahun 2011 tentang Pedoman Umum Kajian Lingkungan Hidup Strategis.

Dari pedoman umum tersebut ternyata tidak semua rancangan atau dokumen kebijakan, rencana, dan program pemerintah dan peme-rintah daerah wajib menyusun KLHS. KLHS hanya diperlukan untuk rancangan atau dokumen kebijakan, rencana, dan program yang menimbulkan konsekuensi adanya rencana usaha dan/atau kegiatan yang wajib dilengkapi dengan amdal dan/atau berpotensi menimbulkan dampak negatif terhadap lingkungan, termasuk mempengaruhi keberlanjutan penghidupan (*livelihood sustainability*) sekelompok masyarakat; dan/ atau meningkatkan risiko terhadap kesehatan dan keselamatan manusia.

Perbedaan mendasar antara KLHS dengan amdal bahwa KLHS berada di level kebijakan, rencana, program, sedangkan amdal ada di level proyek. KLHS cenderung umum, lebar dan tidak terlampau rinci, sementara amdal bersifat spesifik lokasi, dalam, dan rinci. KLHS untuk menghasilkan kebijakan, rencana atau program pembangunan yang bermuatan lingkungan hidup, sedangkan amdal untuk menilai kelayakan lingkungan proyek pembangunan.[44]

---

[43]*Ibid.*, hlm. 9.

[44]Kementerian Negara Lingkungan Hidup, *Buku Tanya Jawab Mengenai KLHS*, Jakarta: KMNLH, 2007, hlm. 11.

Izin Lingkungan

Izin adalah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengendalikan tingkah laku warga.[45] Izin lingkungan merupakan instrumen hukum publik yang berupa pengaturan secara langsung dalam hukum lingkungan. Stelsel perizinan memberi kemungkinan untuk menetapkan peraturan yang tepat terhadap kegiatan perorangan, dengan cara persyaratan-persyaratan yang dapat dikaitkan pada izin itu. Izin lingkungan dengan demikian merupakan alat untuk menstimulasi perilaku yang baik untuk lingkungan.[46]

Hingga saat ini jenis-jenis izin yang dapat digolongkan sebagai izin lingkungan masih sangat banyak dan merupakan wewenang instansi yang berbeda. Jenis-jenis izin dimaksud antara lain:

1. Izin *Hinder Ordonnantie* (Stb. 1926 No. 226 yang diubah dan ditambah terakhir dengan Stb. 1940 No. 14 dan 450). Izin HO mengatur larangan mendirikan tempat usaha (*inrichtingen*) tanpa izin, yang jenisnya ada 20 macam perusahaan. Instansi yang berwenang memberikan izin HO menurut Pasal 1 ayat (3) HO adalah *gemeenten* atau *burgemeester*, yang berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah berarti wewenang bupati/walikota, kecuali DKI Jakarta merupakan wewenang gubernur.
2. Izin Pemanfaatan Air Limbah dan Izin Pembuangan Air Limbah (PP No. No. 82 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air). Izin ini menjadi wewenang bupati/walikota.
3. Izin Usaha Industri (UU No. 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian dan PP No. 13 Tahun 1995 tentang Izin Usaha Industri). Menurut PP ini izin usaha industri diberikan oleh Menteri Perindustrian. Ketentuan ini perlu diharmonisasikan dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah dan PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah

[45]Spelt & ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan* (Penyunting Philipus M. Hadjon), Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 1993, hlm. 2.

[46]Th. G. Drupsteen, *Pengantar Hukum Perizinan Lingkungan* (Disunting oleh Siti Sundari Rangkuti), Bahan Penataran Hukum Lingkungan Eks Kerjasama Indonesia-Belanda, Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 1992, hlm. 17.

Daerah Kabupaten/Kota. Menurut PP ini urusan pemerintahan di bidang perindustrian merupakan urusan pilihan bagi daerah dan dilaksanakan secara bersama (*concurent*) antara pusat dan daerah. Konsekuensi yuridisnya ada jenis izin usaha industri tertentu yang menjadi wewenang daerah.

4. Izin Usaha Pemanfaatan Kawasan, Izin Usaha Pemanfaatan Jasa Lingkungan, dan Izin Usaha Pemungutan Hasil Hutan bukan kayu, izin pinjam pakai kawasan hutan (Pasal 26 dan Pasal 38 UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan).
5. Izin Usaha Perikanan, Surat Penangkapan Ikan (SPI), dan Surat Izin Penangkapan Ikan (SIPI) bagi kapal asing (UU No. 31 tahun 2004 tentang Perikanan.
6. Izin Usaha Pertambangan, Izin Pertambangan Rakyat, dan Izin Usaha Pertambangan Khusus (UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara). Menurut UU ini pemberian Izin Usaha Pertambangan ada yang merupakan kewenangan pusat dan ada yang menjadi kewenangan daerah provinsi dan kabupaten/kota. Misalnya untuk usaha pertambangan yang lintas provinsi dan/atau berada di wilayah laut lebih dari 12 mil menjadi wewenang pemerintah, usaha pertambangan yang lintas kabupaten/kota dan/atau berada di wilayah laut 4 sampai 12 mil menjadi wewenang provinsi, Izin Uaha Pertambangan dan Izin Prtambangan Rakyat untuk usaha pertambangan yang berada dalam wilayah kabupaten/kota dan/atau di wilayah laut sampai dengan 4 mil menjadi wewenang kabupaten/kota.
7. Izin Pemanfaatan Ruang, yaitu izin yang dipersyaratkan dalam kegiatan pemanfaatan ruang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (UU No. 26 Tahun 2007 tentang Pena-taan Ruang). Izin yang dikeluarkan dan/atau diperoleh dengan tidak melalui prosedur yang benar, batal demi hukum. Izin yang diperoleh melalui prosedur yang benar, tetapi kemudian terbukti tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah, di-batalkan oleh pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya.
8. Izin penyimpanan, pengumpulan, pemanfaatan, pengolahan dan/atau penimbunan limbah B3, izin pengangkutan limbah B3, izin pemnafatan limbah B3 sebagai kegiatan utama, izin lokasi pengolahan dan penimbunan limbah B3 (PP No. 18 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Limbah Berbahaya dan Beracun, sebagaimana telah diubah dengan PP No. 85 Tahun 1999).

Mengingat banyaknya jenis perizinan, kewenangan dan prosedur yang berbeda satu sama lain, maka pengurusannya jelas memerlukan waktu dan biaya yang tidak sedikit. Untuk itu jenis dan prosedur izin lingkungan perlu disederhanakan. Beberapa jenis izin lingkungan yang terkait dan memiliki fungsi yang hampir sama disatukan dan ditangani oleh satu instansi, atau lebih tepat disebut sebagai izin lingkungan terpadu. Pasal 36-41 UUPPLH-2009 telah mengatur tentang izin lingkungan, tetapi jenis izin apa saja yang termasuk kategori izin lingkungan belum jelas. Hal ini mengingat Peraturan Pemerintah yang diperintahkan Pasal 41 UUPPLH-2009 belum diterbitkan. Sebagai perbandingan, di Belanda dengan diundangkannya *Wet Milieubeheer* Stb. 1992 No. 551, yang mulai berlaku sejak tanggal 1 Maret 1993, telah dilakukan penyatuan beberapa jenis izin menjadi izin lingkungan yang terpadu dengan nama *"integrale milieuvergunning"*. Perizinan lingkungan terpadu ini semula berasal dari enam jenis izin yaitu: (i) *Hinderwet*, (ii) *de Wet luchtverontreiniging*, (iii) *de Wet geluidhinder*, (iv) *de Afval-stoffenwet*, (v) *de Wet chemische afvalstoffen*, dan (vi) *de Wet bodembescherming* yang selanjutnya disebut sebagai *"de Wm-vergunning"*.[47]

Amdal

Amdal pertama kali dikenal di Amerika Serikat pada tahun 1970, yakni sejak diundangkannya *National Environmental Policy Act 1969 (NEPA-1969)*.[48] Di Indonesia kebijakan Amdal secara yuridis lahir sejak diundangkannya UULH-1982, yang kemudian diikuti dengan PP No. 29 Tahun 1986 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan. PP ini kemudian diganti dengan PP No. 51 Tahun 1993 dan diganti lagi dengan PP No. 27 Tahun 1999.

Amdal merupakan hasil studi mengenai dampak besar dan penting suatu rencana kegiatan terhadap lingkungan hidup, sehingga ia merupakan persyaratan perizinan. Sebagai persyaratan perizinan, hasil studi Amdal sangat penting dalam mewujudkan pembangunan berkelanjutan. Dengan demikian Amdal merupakan bagian dari

[47]F.C.M.A. Michiel, *De Wet Milieubeheer*, Tweede druk, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1994, hlm. 44; Suparto Wijoyo, *Refleksi Mata Rantai Pengaturan Hukum Pengelolaan Linkungan Secara Terpadu (Studi Kasus Pencemaran Udara)*, Surabaya: Airlangga University Press, 2005, hlm. 310 dan 348.

[48]Roger W. Findley & Daniel A Farber, *Environmental Law in A Nutshell*, ST. Paul Minn: West Publishing Co., 1988.

prosedur perizinan. Keputusan Amdal merupakan *conditio sine quanon* bagi lahirnya keputusan izin di bidang lingkungan. Karena itu kualitas Amdal yang baik sangat menentukan kualitas izin yang akan diberikan. Sebagaimana dinyatakan Geoffrey Wandesforde-Smith: [49]

> *Environmental Impact Assesment (EIA) is an instrument policy having the general form of a process designed to ensure that a conscious and systematic attempt is made to asses the environmental consequences of choosing between various options which may be open to decision makers.*

Dalam kenyataannya kualitas Amdal masih jauh dari harapan. Rendahnya kualitas Amdal ini tidak dapat dilepaskan dari lemahnya mekanisme peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan Amdal yang belum berjalan dengan baik. Kuatnya paradigma berpikir ekonomi menyebabkan Amdal hanya dijadikan persyaratan formal untuk memperoleh izin. Yang lebih memprihatinkan, bahwa di era otonomi daerah ini semua daerah kabupaten/kota dimungkinkan untuk membentuk komisi Amdal. Sementara di daerah kabupaten/kota masih sedikit sekali sumber daya manusia yang memenuhi persyaratan seperti telah lulus kursus penilai Amdal.

Otonomi daerah adalah sebuah tuntutan demokrasi, termasuk dalam pengelolaan lingkungan. Secara konseptual hal ini seharusnya membawa dampak semakin positif terhadap pengelolaan lingkungan di daerah. Karena itu tidak ada pilihan lain kecuali memperkuat basis otonomi daerah, antara lain melalui penguatan aspek peran serta masyarakat, penguatan kapasitas kelembagaan lingkungan di daerah, dan peningkatan kemampuan sumber daya manusia dalam bidang pengelolaan lingkungan.

Baku Mutu dan Kriteria Baku Kerusakan Lingkungan

Penentuan standar kualitas lingkungan sangat penting untuk menilai rusak atau tercemarnya lingkungan. Penentuan standar didasarkan pada batas-batas tertentu dari daya dukung atau daya tenggang lingkungan. Batas-batas inilah yang secara yuridis dikenal

[49]Geoffrey Wandesforde-Smith, "Environmental Impact Assesment", in IUCN Environmental Law Centre, *Trends in Environmental Policy and Law*, Berlin: Erich Schmidt Verlag, 1980, hlm. 101.

dengan baku mutu lingkungan dan kriteria baku kerusakan lingkungan. Baku mutu terkait dengan batas zat, energi, dan/atau komponen lain yang masuk atau dimasukkan ke dalam lingkungan, sedangkan kriteria baku terkait dengan batas perubahan sifat fisik, kimia, dan/atau hayati lingkungan hidup.[50] Apabila baku mutu lingkungan terlampaui terjadilah pencemaran lingkungan, sedangkan apabila kriteria baku yang terlampaui terjadilah kerusakan lingkungan. Dengan demikian baku mutu lingkungan dan kriteria baku adalah sebagai tolok ukur yuridis untuk menentukan telah terjadi kerusakan atau pencemaran lingkungan. Karena itu merupakan instrumen kebijakan hukum lingkungan yang penting untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan.

Baku mutu lingkungan dapat meliputi kualitas lingkungan hidup (*stream, ambien*) dan kualitas buangan atau limbah (*effluent, emisi*). Ketentuan mengenai baku mutu lingkungan untuk berbagai jenis sumber daya tidak perlu sama, bahkan dapat berbeda untuk setiap lingkungan, wilayah atau waktu. Perubahan keadaan lingkungan setempat serta perkembangan teknologi akan mempengaruhi kriteria dan pembakuan yang ditetapkan. Karena itu baku mutu air laut tidak akan sama dengan baku mutu air sungai. Baku mutu lingkungan, misalnya baku mutu air dan udara untuk DKI Jakarta tidak akan sama (mungkin lebih ketat dibandingkan) dengan Jawa Tengah, Jawa Timur, Lampung, dan daerah-daerah lainnya.

Dalam Pasal 20 ayat (2) UUPPLH-2009 ditegaskan bahwa baku mutu lingkungan meliputi baku mutu air, baku mutu air limbah, baku mutu air laut, baku mutu udara ambien, baku mutu emisi, baku mutu gangguan, dan baku mutu lain sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Kemudian menurut Pasal 21 ayat (2) UUPPLH-2009 kriteria baku kerusakan lingkungan meliputi kriteria baku kerusakan ekosistem dan kriteria baku kerusakan akibat perubahan iklim.

Ketentuan lebih lanjut mengenai baku mutu lingkungan, antara lain mengenai baku mutu udara diatur dalam PP No. 41 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran Udara dan baku mutu air diatur dalam PP No. 82 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air. Menurut 41 Tahun 1999 baku mutu udara ambien nasional sebagaimana ditetapkan dalam PP No. 41

[50]Lihat Pasal 1 angka 13 dan 15 UUPPLH-2009.

Tahun 1999 dan baku mutu udara ambien daerah ditetapkan oleh Gubernur berdasarkan baku mutu ambien nasional. Sementara menurut PP No. 82 Tahun 2001 baku mutu air dan air limbah secara nasional ditetapkan oleh menteri yang ditugasi untuk mengelola lingkungan hidup dan pengendalian dampak lingkungan dan di daerah ditetapkan oleh Pemerintah Provinsi. Selanjutnya, kriteria baku kerusakan lingkungan, antara lain kriteria baku kerusakan hutan dan lahan diatur dalam PP No. 4 Tahun 2001, kriteria baku kerusakan terumbu karang diatur dalam Keputusan MENLH No. 4 Tahun 2001, dan kriteria baku ke-rusakan mangrove sebagaimana diatur dalam Keputusan MENLH No. 201 Tahun 2004.

Sebagai instrumen kebijakan hukum lingkungan yang esensial dalam mewujudkan pembangunan berkelanjutan, maka baku mutu lingkungan dan kriteria baku kerusakan lingkungan harus dicantumkan sebagai persyaratan perizinan. Jika telah dicantumkan sebagai persyaratan perizinan dan terjadi pelanggaran persyaratan dimaksud, maka terhadap pelanggar dapat dikenakan sanksi administrasi oleh pejabat yang memberikan izin, bahkan menurut UUPPLH-2009 dapat dikenakan sanksi pidana.

Pajak dan Retribusi Lingkungan

Sebagai salah satu implementasi dari prinsip pencemar membayar (*the polluter pays principle*), pajak dan retribusi lingkungan merupakan merupakan instrumen penting dalam pembangunan berkelanjutan melalui upaya pencegahan dan pembiayaan pengelolaan lingkungan. Uang yang dipungut melalui pajak dan retribusi lingkungan ini harus dikembalikan kepada lingkungan, baik secara langsung atau tidak langsung.

Bentuk pajak lingkungan yang utama adalah pungutan pencemaran (*pollution charges*), seperti pungutan pencemaran air, udara, dan bising,[51] misalnya dalam bentuk pajak pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan dan pajak pengambilan bahan galian golongan C. Sementara bentuk retribusi lingkungan dapat berupa retribusi pembuangan air limbah dan retribusi sampah.

[51]Lihat Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional*, Surabaya: Universitas Airlangga Press, 1996, hlm. 219, 244.

Dalam UUPPLH-2009 ketentuan tentang pajak dan retribusi lingkungan termasuk salah satu instrumen ekonomi lingkungan dalam bentuk insentif dan/atau disinsentif. Ketentuan mengenai pajak lingkungan ini semula diatur juga dalam RUU Pajak Daerah dan Retibusi Daerah, tetapi setelah pembahasan di DPR dan ditetapkan menjadi UU No. 28 Tahun 2009 ketentuan tersebut dihilangkan. Dalam undang-undang ini hanya diatur tentang retribusi pengolahan limbah cair sebagai salah satu jenis retribusi jasa umum. Ketentuan mengenai pajak lingkungan dihilangkan, karena ada kekhawatiran bahwa konsep pajak lingkungan sama saja dengan melegalkan perusakan lingkungan.

Kekhawatiran tersebut sebenarnya tidak perlu terjadi kalau konsep pajak lingkungan ini benar-benar dipahami sebagai upaya pencegahan dan pembiayaan pengelolaan lingkungan. Untuk itu harus ada ukuran yang jelas yang dapat membuat pelaku usaha mengurangi potensi kerusakan dan pencemaran, misalnya melalui beban pajak yang diberlakukan secara progresif. Semakin besar potensi kerusakan atau besarnya limbah yang dihasilkan maka semakin besar pula ia akan membayar pajak lingkungan. Perlu dipikirkan bagaimana mengembalikan pajak lingkungan untuk pembiayaan lingkungan, karena konsepnya bukan retribusi melain-kan pajak yang secara teoretik tidak memiliki kontra-prestasi langsung. Berbeda dengan retribusi lingkungan yang secara teoretik memiliki dasar berupa pelayanan untuk melakukan pengelolaan lingkungan. Persoalannya adalah hingga saat ini masih terdapat ketidakjelasan upaya-upaya pengembalian pungutan lingkungan tersebut untuk membiayai pengelolaan lingkungan. Pemerintah Daerah sebagai pemungut retribusi lingkungan tampaknya hanya bisa berlomba-lomba menggali potensi pungutan daerah, tetapi tidak memahami hakikat dari pungutan tersebut. Kenyataan inilah yang masih harus dicarikan formatnya yang jelas dan mudah diterapkan, sehingga tidak dijadikan intsrumen yang seakan "melegalkan" perusakan lingkungan.

Bab 2

KONSEP DASAR PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN

Hukum lingkungan merupakan bidang ilmu yang relatif muda, yang secara global perkembangannya secara pesat baru dimulai sejak dilaksanakannya Konferensi Stockholm 1972. Ia tumbuh sejalan bersamaan dengan tumbuhnya pengertian dan kesadaran untuk melindungi dan memelihara lingkungan hidup.[1] Tumbuhnya pengertian dan kesadaran untuk melindungi dan memelihara lingkungan hidup, menyebabkan tumbuh pulalah perhatian hukum kepadanya, sehingga menyebabkan tumbuh dan berkembangnya cabang hukum baru yang disebut hukum lingkungan.[2]

Perkembangan hukum lingkungan di Indonesia pun cukup pesat sejak Konferensi Stockholm 1972, yaitu dengan diundangkannya UULH-1982. Sejak saat itu kita memiliki undang-undang yang khusus dan komprehensif mengatur tentang lingkungan hidup dalam satu undang-undang. Sebelumnya, ketentuan mengenai lingkungan hidup tersebar dalam berbagai peraturan sektor, baik yang merupakan peninggalan kolonial Belanda maupun produk hukum pasca kemerdekaan.[3]

---

[1]Munadjat Danusaputro, *Hukum Lingkungan, Buku I: Umum*, Cet. Kedua, Bandung: Binacipta, 1985, hlm. 95.

[2]Munadjat Danusaputro, *Hukum Lingkungan, Buku II: Nasional*, Bina Cipta, Bandung, 1981, hlm. 67.

[3]Produk hukum di bidang lingkungan yang berasal dari pemerintah kolonial Belanda, antara lain HO, Stb. 1926 No. 226 yang diubah dan ditambah terakhir dengan Stb. 1940 No. 14 dan 450 dan *Gevaarlijke Stoffen Ordonnantie*, Stb. 1949 No. 377 tentang Bahan Berbahaya. Sementara produk hukum yang dikeluarkan sejak Indonesia

A. Hukum Lingkungan sebagai Hukum Fungsional

Pada awal perkembangannya hukum lingkungan lebih bernuansa keperdataan, yaitu berkaitan dengan pengaturan gangguan atau semacam hukum gangguan (*hinderrecht*). Namun dalam perkembangan lebih lanjut, seiring dengan peningkatan peranan penguasa dalam bentuk campur tangan terhadap berbagai segi kehidupan dalam masyarakat yang semakin kompleks, hukum lingkungan bergeser ke arah hukum administrasi negara. Perkembangan ini tidak berarti bahwa secara substansial hukum ling-kungan hanya memuat hukum administrasi negara, melainkan juga memuat aspek-aspek hukum lainnya seperti hukum perdata, pidana, bahkan hukum internasional. Oleh karena itu, sebagai bidang hukum yang relatif muda dan telah berdiri sendiri, hukum lingkungan memiliki kedudukan sebagai hukum fungsional (*functionale rechtsvakken*), yaitu mengandung terobosan antara berbagai disiplin ilmu hukum klasik (tradisional). Hukum lingkungan sebagai *genus* merupakan cabang ilmu tersendiri, namun bagian terbesar substansinya merupakan ranting dari hukum administrasi. Begitu juga pandangan yang dianut di negara-negara Anglo-Amerika, hukum lingkungan masuk golongan "*public law*".[4]

Kendati sebagian besar materi hukum lingkungan merupakan bagian hukum administrasi, para pakar ilmu hukum lingkungan sependapat bahwa materi hukum lingkungan juga mengandung aspek hukum perdata, pidana, pajak, internasional, dan tata ruang, sepanjang bidang-bidang hukum tersebut memuat ketentuan yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan hidup.[5] Sebagai implikasinya, maka dalam hukum lingkungan dikenal pembidangan hukum lingkungan administrasi, hukum lingkungan keperdataan, hukum

---

merdeka antara lain UU No. 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok Agraria, UU No. 5 Tahun 1967 tentang Kehutanan (kini diganti dengan UU No. 41 Tahun 1999), dan UU No. 11 Tahun 1967 tentang Pertambangan (kini diganti dengan UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara), dan UU No. 11 Tahun 1974 tentang Ketentuan Pokok Pengairan (kini diganti dengan UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air. Namun demikian, ketentuan tersebut sifatnya sektoral dan orientasinya belum sepenuhnya ditujukan kepada perlindungan lingkungan (*environmental protection law).*

[4]Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional,* Surabaya: Universitas Airlangga Press, 1996, hlm. 5.

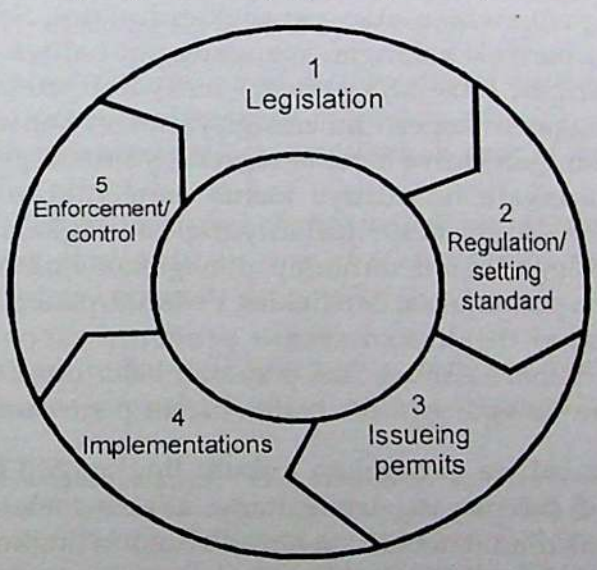
[5]Lihat *Ibid;* Th. G. Drupsteen, *Nederlands Milieurecht in Kort Bestek,* 2e herziene druk, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1978, hlm. 7-8.

lingkungan kepidanaan (aspek pidana dalam hukum lingkungan), hukum lingkungan internasional, dan hukum tata ruang.

B. Konsep Penegakan Hukum Lingkungan

Penegakan hukum lingkungan merupakan mata rantai terakhir dari siklus pengaturan (*regulatory chain*) perencanaan kebijakan lingkungan. Rene Sarden & Michiel Heldeweg, menuliskan ada lima tahap dalam siklus pengaturan perencanaan kebijakan lingkungan, yaitu (1) peraturan perundang-undangan (*legislation*), (2) penentuan standar-standar lingkungan (*regulation/setting standard*), (3) pemberian izin (*licensing/issueing permits*), (4) pelaksanaan peraturan (*implementation*), dan (5) penegakan hukum lingkungan (*environmental law enforcement/control*).[6] Kelima tahapan dalam siklus ter-sebut digambarkan dalam ragaan 1 berikut.

Ragaan 1. Siklus pengaturan (*regulatory chain*)[7]



[6]Rene Sarden & Michiel Heldeweg, "Public Environmental Law in the Netherlands", dalam G.H. Addink, *Penataran Environmental Law and Sustainable Development: Literature*, Surabaya: FH Universitas Airlangga, 1999, hlm. 35; Lihat juga Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan..., Op. Cit.*, hlm. 379; Siti Sundari Rangkuti, "Kesamaan Persepsi Terhadap Penegakan Hukum Lingkungan", *Yuridika*, No. 5 Tahun IX September-Oktober 1994, hlm. 3-4.

[7]*Ibid.*

Dari siklus pengaturan dalam ragaan 1 di atas, terlihat bahwa setelah peraturan perundang-undangan lingkungan terbentuk, maka mata rantai berikutnya adalah penentuan standar-standar lingkungan, pemberian izin, pelaksanaan peraturan, dan terakhir adalah penegakan hukum lingkungan. Peraturan perundang-undangan lingkungan hidup dengan demikian menempati posisi kunci berhasilnya kebijakan lingkungan di suatu negara, khususnya bagi negara-negara yang menganut sistem hukum Eropa Kontinental seperti Indonesia. Melalui peraturan perundang-undangan inilah diletakkan kerangka dasar bagi kebijakan lingkungan dan sekaligus juga merupakan alat yang ada pada pemerintah untuk mewujudkan kebijakan lingkungan. Oleh karena itu, lemahnya peraturan perundangan-undangan niscaya akan menimbulkan kesulitan dalam pelaksanaan dan penegakan hukum lingkungan.

Peraturan perundang-undangan lingkungan harus didukung oleh penetapan standar lingkungan (seperti baku mutu air dan udara) dan persyaratan perizinan, dapat dilaksanakan oleh pemerintah, dan pada akhirnya pengawasan atau penegakan hukum. Sebagai mata rantai terakhir, banyak kalangan menganggap bahwa penegakan hukum lingkungan (*law enforcement*) hanyalah melalui proses pengadilan. Anggapan seperti ini mengisyaratkan bahwa penegakan hukum lingkungan hanya bersifat represif, yaitu tanggulangi atau kendalikan manakala terjadinya kasus pencemaran-kerusakan lingkungan. Kekeliruan besar inilah yang kadangkala luput dari perhatian, sehingga kajian terhadap penegakan hukum lebih difokuskan kepada polisi, jaksa, dan hakim. Padahal, penegakan hukum lingkungan dapat dilakukan secara preventif, seperti melalui persyaratan perizinan, Amdal, dan penaatan baku mutu lingkungan, yang merupakan tanggung jawab badan-badan pemerintahan.

Pemikiran bahwa penegakan hukum lingkungan tidak hanya bersifat represif, tetapi yang lebih utama adalah melalui tindakan preventif, banyak dianut oleh kalangan ahli hukum lingkungan. Salah satu diantaranya adalah Keith Hawkins, yang menyatakan bahwa penegakan hukum lingkungan dapat dilihat dari dua sistem atau strategi yang disebut *"compliance"* dengan *"concilitiatory style"* sebagai karakteristiknya dan *"sanctioning"* dengan *"penal style"* sebagai karakteristiknya. Block, sebagaimana dikutip Hawkins menyatakan, bahwa *concilitiatory style* itu *"remedial"*; suatu metode *"social repair and maintenance, assistance of people in trouble"*, berkaitan dengan *"what is necessary to ameliorate a bad situation"*, sedangkan penal control

"prohibits with punishment", sifatnya adalah *"accusatory"*, hasilnya *"binary"*, yaitu *all or nothing – punishment or nothing"*.[8]

Pendapat yang sama juga dikemukakan oleh Daud Silalahi, bahwa penegakan hukum lingkungan di Indonesia mencakup penaatan dan penindakan (*compliance and enforcement*) yang mencakup bidang hukum administrasi negara, bidang hukum perdata, dan bidang hukum pidana.[9] Demikian pula menurut Siti Sundari Rangkuti, bahwa penegakan hukum lingkungan merupakan upaya mencapai ketaatan terhadap peraturan dan persyaratan dalam ketentuan hukum yang berlaku secara umum dan individual, melalui pengawasan dan penerapan (atau ancaman) sarana administratif, pidana, dan perdata.[10]

Secara lebih komprehensif, pengertian dan lingkup penegakan hukum lingkungan dikemukakan oleh G.A Biezeveld bahwa penegakan hukum lingkungan dapat didefinisikan sebagai:

> *"...the application of legal governmental powers to ensure compliance with environmental regulation by mean of:*

a. *administrative supervision of the compliance with environ-mental regulation (inspection)(=mainly preventive activity);*
b. *administrative measures or sanctions in case of non compliance (=corrective activity);*
c. *criminal investigation in case of presumed offences (=represive activity);*
d. *civil action (law suit) in case of (threatening) non compliance (=preventive or corrective activity)".*[11]

Penegakan hukum lingkungan dengan demikian dapat dilakukan secara preventif dalam upaya pemenuhan peraturan

---

[8]Koesnadi Hardjasoemantri, "Pengantar Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia", *Bahan Penataran Nasional Hukum Lingkungan*, (Eks) Kerjasama Hukum Indonesia-Belanda, Surabaya: FH Universitas Airlangga, 9-14 Januari 1995, hlm. 1.

[9]Daud Silalahi, "Penegakan Hukum Lingkungan Di Indonesia Melalui Pendekatan Kesadaran Hukum dan Lingkungan", *Orasi Ilmiah*, Dies Natalis XXXIV Universitas Padjadjaran, Bandung, 24 September 1991, hlm. 1.

[10]Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan...*, *Op. Cit.*, hlm. 190; Siti Sundari Rangkuti, "Pengantar Penegakan Hukum Lingkungan, *Bahan Penataran Nasional Hukum Lingkungan*, (Eks) Kerjasama Hukum Indonesia-Belanda, Surabaya: FH Universitas Airlangga, 11-19 Desember 1996, hlm. 2.

[11]G.A. Biezeveld, "Course on Environmental Law Enforcement", *Syllabus*, Surabaya: January, 9-14, 1995, hlm. 7.

(*compliance*) dan secara represif melalui pemberian sanksi atau proses pengadilan dalam hal terjadi perbuatan melanggar peraturan. Dua sistem atau strategi sebagaimana dikemukakan di atas, pada dasarnya merupakan esensi dari penegakan hukum lingkungan, yaitu untuk mencegah dan menanggulangi perusakan-pencemaran lingkungan. Upaya preventif dalam rangka pemenuhan peraturan dapat dilakukan melalui pengawasan dan pembinaan oleh pejabat administrasi negara (aspek hukum administrasi), sedangkan upaya represif dilakukan melalui pemberian sanksi atau jalur pengadilan untuk mengakhiri pelanggaran, pemulihan lingkungan, dan ganti rugi kepada korban pencemaran-perusakan lingkungan (aspek hukum admiinistrasi, perdata, dan pidana). Dengan kata lain, penegakan hukum lingkungan merupakan upaya untuk mencapai ketaatan terhadap peraturan lingkungan, yang ruang lingkupnya meliputi bidang hukum administrasi, hukum pidana dan hukum perdata.

Secara teoretik penegakan hukum lingkungan merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide atau konsep hukum lingkungan menjadi kenyataan.[12] Proses demikian tidak dapat dilepaskan dari proses bekerjanya sistem hukum, yang menurut Friedman terdiri dari:[13]

a. *Legal structure* (struktur hukum), yaitu bagian-bagian yang bergerak di dalam suatu mekanisme, yang merupakan kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum dan mempunyai fungsi untuk mendukung bekerjanya sistem hukum (mencakup wadah atau bentuk dari sistem hukum seperti lembaga-lembaga hukum, dan hubungan atau pembagian kekuasaan antar lembaga hukum);
b. *Legal substance* (Substansi hukum), yaitu hasil aktual yang diterbitkan oleh sistem hukum yang berupa norma-norma hukum, baik peraturan-peraturan, keputusan-keputusan yang digunakan oleh para penegak hukum maupun oleh mereka yang diatur hukum; dan
c. *Legal Culture* (budaya hukum), yaitu berupa ide-ide, sikap, harapan dan pendapat tentang hukum sebagai keseluruhan

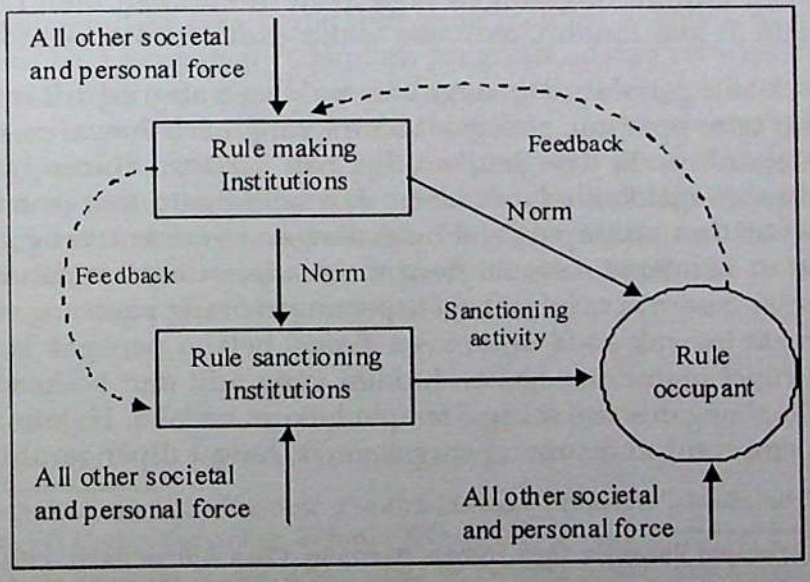
[12]Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Bandung: Penerbit Sinar Baru, 1983, hlm. 15.

[13]Lawrence M. Friedman, *The Legal System, A Social Science Perspective*, New York: Russel Sage Foundation, 1975, hlm. 14-15.

faktor yang menentukan bagaimana sistem hukum mem-peroleh tempatnya yang logis orang untuk menerima hukum atau sebaliknya.

Keberhasilan penegakan hukum lingkungan, dengan demi-kian tidak hanya ditentukan oleh baik-buruknya peraturan, tetapi juga ditentukan oleh faktor-faktor lain yang mempengaruhi bekerjanya hukum. Faktor-faktor tersebut dapat berupa kekuatan-kekuatan atau kepentingan dari lembaga pembuat, penegak hukum, atau mereka yang diatur oleh hukum itu sendiri. Sejalan dengan hal ini, tepatlah pandangan Chambliss & Siedman, bahwa bekerjanya hukum ditentukan oleh lembaga pembuat peraturan (*rule making institutions*), lembaga penerap sanksi (*rule sanctioning institutions*), dan umpan balik dari pemegang peran (*rule occupant*) serta kekuatan personal dan sosial yang ada di luar ketiganya. Secara skematik pengaruh lingkungan terhadap penegakan hukum sebagai satu lembaga dapat dilihat dalam ragaan 2 di bawah ini.[14]

Ragaan 2. Diagram Chambliss & Siedman mengenai proses penegakan hukum



[14]Robert B. Siedman, *The State, Law and Development*, New York: ST. Martin's Press, 1978, hlm. 77-78; Lihat juga Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis*, Bandung: Penerbit Sinar Baru, 1983, hlm. 27.

Berdasarkan ragaan 2 di atas, dapat dipahami bahwa penegakan hukum lingkungan tidak semata-mata ditentukan oleh peraturan (*norm*), melainkan juga atas dasar kekuatan-kekuatan personal dan sosial yang ada di luarnya. Hukum dari perspektif sosial memang tidak bekerja dalam ruang hampa, tetapi sangat terkait dengan berbagai variabel lain di dalam masyarakat, seperti politik, ekonomi, dan sosial-budaya.

Talcot Parsons dalam teori struktural fungsionalnya dengan jelas menggambarkan hubungan sibernetika antara sub-sub sistem dalam masyarakat. Hubungan ini berlangsung melalui arus informasi dari sub sistem dengan tingkat informasi yang tinggi ke yang rendah, yaitu dari budaya ke sosial, selanjutnya ke politik dan ekonomi. Sebaliknya sub sistem yang tingkat informasinya tinggi mempunyai energi rendah untuk memberikan informasi, dalam hal ini sub sistem sosial dan budaya. Hukum merupakan bagian dari sub sistem sosial atau budaya, sekalipun ia memiliki tingkat informasi yang tinggi untuk mengarahkan sub sistem politik dan ekonomi, tetapi karena memiliki energi yang rendah, maka apa yang bisa dilakukan hukum akan ditentukan oleh sub sistem politik dan ekonomi.[15] Dengan demikian, penegakan hukum lingkungan juga akan ditentukan oleh faktor-faktor lain di luar hukum, terutama faktor ekonomi dan politik.

Untuk mencapai penegakan hukum yang adil dan berkeadilan, serta aparatur penegak hukum yang berwibawa, menurut Bagir Manan[16] perlu diperhatikan tiga hal. *Pertama*, aturan hukum yang akan ditegakkan adalah benar dan adil. Suatu aturan hukum akan benar dan adil apabila dibuat dengan cara-cara yang benar dan materi muatannya sesuai dengan kesadaran hukum dan memberi sebesar-besarnya manfaat bagi kepentingan orang perorangan dan masyarakat banyak pada umumnya. *Kedua*, pelaku penegak hukum adalah kunci utama penegakan hukum yang adil dan berkeadilan. *Ketiga*, lingkungan sosial sebagai tempat hukum berlaku. Hukum, baik dalam pembentukan maupun penegakannya, sangat dipengaruhi oleh

---

[15]Lihat Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991, hlm. 135-136; Peter Beilharz, *Teori-Teori Sosial: Observasi Kritis Terhadap Filos of Terkemuka*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005, hlm. 291-9.

[16]Bagir Manan, *Sistem Peradilan Berwibawa (Suatu Pencarian)*, dalam H.F. Abraham Amos, *Katastropi Hukum dan Quo Vadis Sistem Politik Peradilan Indonesia, Analisis Sosiologi Kritis Terhadap Prosedur Penerapan dan Penegakan Hukum di Indonesia*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2007, hlm. 335-336.

kenyataan-kenyataan sosial, ekonomi, politik, ataupun budaya. Meskipun dalam situasi tertentu, diakui hukum dapat berperan sebagai sarana pembaruan, dalam banyak hal hukum merupakan cermin masyarakat.

Persoalannya adalah tidak mudah untuk menemukan hukum yang benar dan adil serta dilaksanakan oleh penegak hukum yang jujur, adil, dan berwibawa. Karena itu, dalam penegakan hukumnya penegak hukum tidak cukup dengan membaca bunyi peraturan, tetapi mampu menerawang jauh nilai-nilai moral dan keadilan yang ada di belakang peraturan hukum tersebut. Dalam perkataaan lain, penegakan hukum lingkungan harus menggunakan pendekatan hukum progresif sebagaimana ditawarkan oleh Satjipto Rahardjo. Pendekatan hukum demikian merupakan upaya untuk keluar dari kebuntuan dalam menghadapi krisis penegakan hukum yang pada akhir-akhir ini semakin kronis.

Hukum progresif pada prinsipnya bertolak dari dua komponen basis dalam hukum, yaitu peraturan dan perilaku (*rules and behavior*).[17] Hukum progresif ini berangkat dari asumsi dasar bahwa hukum adalah untuk manusia.[18] Hukum progresif melihat, mengamati dan ingin menemukan cara berhukum yang mampu memberi jalan dan panduan bagi kenyataan.[19] Hukum progresif adalah cara berhukum yang selalu gelisah untuk membangun diri, sehingga berkualitas untuk melayani dan membawa rakyat kepada kesejahteraan dan kebahagiaan.[20] Karena itu, hukum progresif itu sesungguhnya sederhana, yaitu melakukan pembebasan, baik dalam cara berpikir maupun bertindak dalam hukum, sehingga mampu membiarkan hukum itu mengalir saja untuk menuntaskan tugasnya mengabdi kepada manusia dan kemanusiaan".[21]

---

[17]Satjipto Rahardjo, "Menuju Produk Hukum Progresif", Makalah Diskusi Terbatas FH Undip, Semarang, 24 Juni 2004.

[18]Satjipto Rahardjo, *Biarkan Hukum Mengalir*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2007, hlm. 139-144.

[19]*Ibid.*, hlm. 147.

[20]*Ibid*; Lihat juga Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2006, hlm. 9-12.

[21]*Ibid.*

Konsep atau teori hukum progresif dengan demikian sangat dekat dengan tipe hukum responsif dari Philippe Nonet & Philip Selznick,[22] bahwa hukum responsif adalah hukum yang berkompeten dan juga adil, mampu mengenali keinginan publik dan punya komitmen bagi tercapainya keadilan substantif. Institusinya mempertahankan secara kuat hal-hal yang esensial bagi integritasnya, sembari tetap memperhatikan eksistensi kekuatan-kekuatan baru di dalam lingkungannya. Namun demikian, konsep hukum progresif lebih komprehensif, karena bertolak dari dua komponen basis dalam hukum, yaitu peraturan dan perilaku (*rules and behavior*) dan berangkat dari asumsi dasar bahwa hukum adalah untuk manusia, bukan sebaliknya. Inilah kekuatan hukum progresif yang dapat digunakan dalam penegakan hukum lingkungan secara progresif pula.

[22]Philippe Nonet & Philip Selznick, *Law and Society Transition: Toward Responsive Law*, New York: Harper & Row, 1978, hlm. 74 dan 77.

Bab 3

INSTRUMEN PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN DAN PERMASALAHANNYA

Dalam bab sebelumnya telah diuraikan bahwa penegak-an hukum lingkungan dapat dilakukan secara preventif dalam upaya pemenuhan peraturan (*compliance*) dan secara represif melalui pemberian sanksi atau proses pengadilan dalam hal terjadi perbuatan melanggar peraturan. Untuk itu maka instrumen hukum yang tersedia dalam rangka penegakan hukum lingkungan dapat menggunakan instrumen hukum administrasi, instrumen hukum pidana, dan instrumen hukum perdata. Terhadap kasus-kasus tertentu yang dampaknya bersifat lintas batas digunakan instrumen hukum lingkungan internasional. Kajian terhadap masing-masing instrumen hukum tersebut diuraikan di bawah ini.

A. Instrumen Hukum Administrasi

Penegakan hukum lingkungan melalui instrumen hukum administrasi merupakan langkah pertama dan utama untuk mencapai penataan peraturan (*compliance*). Ada beberapa kelebihan penerapan instrumen hukum lingkungan administrasi dalam penegakan hukum lingkungan dibandingkan dengan instrumen hukum pidana dan perdata. Kelebihan ini antara lain dikemukakan Mas Ahmad Santosa berikut ini:[1]

[1]Mas Ahmad Santosa, *Good Governance dan Hukum Lingkungan*, Jakarta: ICEL, 2001, hlm. 248.

a. Penegakan hukum administrasi di bidang lingkungan hidup dapat dioptimalkan sebagai perangkat pencegahan (*preventive*).
b. Penegakan hukum administrasi (yang bersifat pencegahan) dapat lebih efisien dari sudut pembiayaan dibandingkan penegakan hukum pidana dan perdata. Pembiayaan untuk penegakan hukum administrasi meliputi biaya pengawasan lapangan yang dilakukan secara rutin dan pengujian laboratorium, lebih murah dibandingkan dengan upaya pengumpulan bukti, investigasi lapangan, mempekerjakan saksi ahli untuk membuktikan aspek kausalitas (sebab akibat) dalam kasus pidana dan perdata.
c. Penegakan hukum administrasi lebih memiliki kemampuan mengundang partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat dilakukan mulai dari proses perizinan, pemantauan penaatan/pengawasan, dan partisipasi dalam mengajukan keberatan dan meminta pejabat tata usaha negara untuk memberlakukan sanksi administrasi.

Lebih lanjut dikatakan, perangkat penegakan hukum administrasi dalam sebuah sistem hukum dan pemerintahan, paling tidak harus meliputi: (1) izin, yang didayagunakan sebagai perangkat pengawasan dan pengendalian; (2) persyaratan dalam izin dengan merujuk pada Amdal, standar baku lingkungan, peraturan perundang-undangan; (3) mekanisme pengawasan penaatan; (4) keberadaan pejabat pengawas (inspektur)—kuantitas dan kualitas memadai; dan (5) sanksi administrasi. Kelima perangkat ini merupakan prasyarat awal demi efektivitas dari penegakan hukum administrasi di bidang lingkungan hidup.[2]

Pendapat di atas semakin mempertegas bahwa penegakan hukum lingkungan administrasi dapat bersifat preventif, misalnya mengusahakan ditaatinya persyaratan perizinan, baku mutu lingkungan, dan amdal. Selain itu, dapat pula bersifat represif untuk memaksakan kepatuhan, seperti melalui penerapan sanksi administrasi. Sejalan dengan pendapat di atas, J.B.J.M. ten Berge mengemukakan ada dua sarana penegakan hukum administrasi, yaitu pertama pengawasan, dan kedua adalah sanksi administrasi.[3] Sejak berlakunya UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan

---

[2]*Ibid.*

[3]J.B.J.M. ten Berge, *Recent Development in General Administrative law in the Netherlands*, Utrecht: December, 1994, hlm. 21.

Tata Usaha Negara, yang kemudian dipertegas kembali melalui Pasal 93 UUPPLH-2009, maka sarana penegakan hukum administrasi dapat juga dilakukan melalui gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.

1. Pengawasan

Dari sisi hukum administrasi, pengawasan merupakan tugas utama dari pejabat yang berwenang. Ada prinsip umum yang menjadi pegangan dalam hukum administrasi, bahwa pejabat yang berwenang memberi izin bertanggung jawab dalam melakukan pengawasan terhadap izin yang diberikan. Sebagai contoh, izin pemanfaatan air limbah dan izin pembuangan air limbah berdasarkan PP No. 82 Tahun 2001 merupakan wewenang bupati/walikota. Pengawasan kedua jenis ini dengan demikian menjadi wewenang Bupati/Walikota yang memberikan izin dimaksud.

Persoalan yang sering menjadi kendala dalam penegakan hukum lingkungan adalah masih banyaknya jenis perizinan dan wewenangnya tidak berada pada satu instansi. Hasil kajian terhadap beberapa ketentuan perundang-undangan yang berlaku saat ini dikenal berbagai jenis izin yang kewenangannya berbeda-beda, seperti izin pembuangan limbah ke media lingkungan diberikan oleh Menteri Lingkungan Hidup, izin *Hinder Ordonnantie* (HO) diberikan oleh Bupati/Walikota, izin Usaha Industri diberikan oleh Menteri Perindustrian, izin Usaha Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan diberikan oleh Menteri Kehutanan, Gubernur, bupati/walikota, izin Usaha di bidang Minyak dan Gas diberikan oleh Menteri Pertambangan, izin Pemanfaatan Air Limbah dan Izin Pembuangan Air Limbah diberikan oleh bupati/walikota, dan masih banyak lagi jenis izin lainnya.

Sebagai konsekuensinya, wewenang pengawasan izin tidak hanya menjadi tanggung jawab Menteri Lingkungan Hidup, tetapi juga tanggung jawab instansi pemberi izin lainnya, termasuk gubernur dan bupati/walikota. Permasalahannya pada saat berlakunya UUPLH-1997, pembagian wewenang pengawasan tidak jelas. Ketentuan Pasal 22 UUPLH-1997 seolah-olah memberikan wewenang yang begitu luas kepada Menteri Lingkungan Hidup untuk melakukan pengawasan terhadap semua jenis usaha dan/atau kegiatan. Padahal, sesuai dengan ketentuan Pasal 20 ayat (1) dan

ayat (3) UUPLH-1997 ia hanya berwenang menerbitkan izin pembuangan limbah. Kewenangan inipun merupakan kewenangan yang tidak lazim diberikan oleh seorang menteri negara, yang hanya berfungsi untuk merumuskan kebijakan, merencanakan pelaksanaan kebijakan, dan koordinasi antar instansi (wadah koordinatif).

Konstruksi hukum Pasal 22 ayat (1) UUPLH-1997 yang memberi wewenang yang bersifat mandiri jelas bertentangan dengan filosofis dibentuknya kantor menteri negara. Wewenang pengawasan dari seorang menteri negara seyogyanya tidak bersifat mandiri, melainkan lebih bersifat koordinasi dengan instansi sektoral yang berwewenang memberi izin. Tidak jelasnya wewenang pengawasan semacam ini menjadi salah satu penyebab tidak berjalannya penegakan hukum lingkungan administrasi.

Konstruksi hukum demikian berbeda dengan UUPPLH-2009, yang telah mengatur pembagian wewenang pengawasan antara menteri lingkungan hidup dengan gubernur dan bupati/walikota. Dalam undang-undang ini ditegaskan bahwa menteri, gubernur, dan bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya wajib melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan atas ketentuan perlindungan dan pengelolaan lingkungan serta ketaatan terhadap izin lingkungan. Menteri juga memiliki kewenangan yang bersifat *second line enforcement*, karena dapat melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang izin lingkungannya diterbitkan oleh pemerintah daerah jika dianggap terjadi pelanggaran yang serius di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Secara filosofis ketentuan ini bertujuan untuk meningkatkan ketaatan penanggung usaha dan/ atau kegiatan. Selain itu, sebagai konsekuensi dianutnya konsepsi otonomi daerah dalam kerangka NKRI. Pemerintah bertanggung jawab untuk mengawasi urusan pemerintahan yang diberikan kepada daerah. Persoalannya adalah apa yang menjadi kriteria pelanggaran yang serius belum diatur secara jelas. Bagaimana pula tata hubungan pengawasan antara menteri lingkungan hidup dengan menteri lainnya dan dengan gubernur, dan bupati/walikota belum diatur secara jelas.

2. Sanksi Administrasi

Sanksi administrasi memiliki fungsi yang sangat penting dalam penegakan hukum lingkungan administrasi. Sanksi administrasi memiliki fungsi instrumental, yaitu pencegahan dan penanggulangan perbuatan terlarang dan terutama ditujukan kepada perlindungan kepentingan yang dijaga oleh ketentuan hukum yang dilanggar itu.[4] Sanksi administrasi juga memiliki fungsi reparatoir, yaitu untuk memulihkan keadaan. Dengan demikian, melalui fungsi instrumental dan fungsi reparatoir tersebut, sanksi administrasi sangat diperlukan untuk mencegah dan menanggulangi pencemaran-perusakan lingkungan. Karena itu, penerapan sanksi administrasi secara konsisten, terutama yang bersifat pemulihan keadaan (misalnya paksaan pemerintahan) sangat diperlukan untuk mendukung terwujudnya pembangunan berwawasan lingkungan dan berkelanjutan.

Beberapa jenis sanksi administrasi sebagai instrumen penegakan hukum lingkungan administrasi adalah:

a. paksaan pemerintahan (*bestuursdwang = executive coercion*);
b. uang paksa (*dwangsom = coercive sum*);
c. penutupan tempat usaha (*sluiting van een inrichting*);
d. penghentian sementara kegiatan mesin perusahaan (*buiten-gebruikstelling van een toestel*);
e. pencabutan izin (*intrekking van een vergunning*).[5]

Secara teoretik, sanksi paksaan pemerintahan dan uang paksa merupakan sanksi administrasi yang cukup efektif untuk mengendalikan pencemaran/perusakan lingkungan. Paksaan pemerintahan merupakan tindakan nyata (*feitelijke handelingen*) dan amat langsung dari pemerintah untuk mengakhiri keadaan yang dilarang oleh suatu kaidah hukum administrasi, misalnya berupa tindakan menyuruh singkirkan, menghalangi dan mengembalikan dalam keadaan semula. paksaan pemerintahan merupakan wewenang mandiri pemerintahan, sehingga untuk melaksanakannya tidak perlu bantuan

---

[4]Siti Sundari Rangkuti, "Penegakan Hukum Lingkungan Administrasi (*Administrative Environmental Law Enforcement*)", *Bahan Penataran Nasional Hukum Lingkungan*, (Eks) Kerjasama Hukum Indonesia-Belanda, Surabaya: FH Universitas Airlangga, 11-19 Desember 1996, hlm. 20.

[5]Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional*, Surabaya: Universitas Airlangga Press, 1996, hlm. 192-193.

organ lain.[6] Sifat wewenang mandiri inilah yang membedakan antara paksaan pemerintahan dengan jenis sanksi lain yang sejenis dalam hukum perdata dan hukum pidana. Misalnya, putusan pengadilan yang memerintahkan untuk memperbaiki instalasi pengolahan air limbah atau untuk mengembalikan fungsi lingkungan seperti perintah menebar bibit ikan ke sungai. Sanksi semacam ini diberikan berdasarkan putusan pengadilan, sehingga bukan wewenang mandiri pemerintah.

Dari kelima jenis sanksi administrasi tersebut di atas, jenis sanksi uang paksa justru tidak ditemukan dalam UUPPLH-2009, meskipun secara teoretik sangat penting sebagai upaya penghentian pelanggaran lingkungan. Jenis sanksi paksaan pemerintahan dan uang paksa juga sangat sedikit dirumuskan dalam produk hukum daerah. Kendati demikian, dalam praktiknya kedua jenis sanksi administrasi ini sering diterapkan terhadap pencemar-perusak lingkungan di daerah. Di Provinsi Lampung sanksi ini pernah diterapkan dalam kasus pencemaran air Way Pegadungan oleh PT Eka Inti, PT Central Intan, dan PT Way Raman (1998), Pencemaran Way Buhong oleh PT IMCI (1998), Pencemaran Way Seputih oleh PT ILD dan Pencemaran Way Kiri (anak Way Tulang Bawang) (1998). Sanksi yang diberikan antara lain berupa penebaran sejumlah benih ikan di perairan yang tercemar. Jenis sanksi lainnya berupa kewajiban PT. Tanso Putra Asia untuk membuat sarana air bersih (sumur bor), memperbanyak tanaman di lokasi pabrik dan sekitarnya serta membagikan bibit tanaman buah-buahan kepada masyarakat dalam kasus pencemaran udara di Kota Bandar Lampung (1999). Dalam pencemaran air Way Kecubung (2001) oleh PT. SFH, Pemerintah Daerah Lampung Tengah menjatuhkan sanksi penghentian sementara kegiatan operasional perusahaan dan memerintahkan perusahaan memperbaiki Instalasi Pengolahan Air Limbah (IPAL). Di Kota Bandar Lampung sanksi paksaan pemerintahan juga pernah diberikan kepada PT. Gunung Madu Plantation dalam kasus pencemaran Pelabuhan Panjang akibat bocornya pipa molase (2002), yaitu berupa pemulihan lingkungan dengan penebaran bibit ikan dan pembuatan terumbu karang tiruan.[7] Sementara di Kota Padang, sanksi paksaan pemerintahan diberikan kepada PT. Lembah Karet

---

[6]Spelt dan ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan* (Penyunting Philipus M. Hadjon), Surabaya: Fakultas Hukum Unair, 1993, hlm. 75-76.

[7]Muhammad Akib, *Hukum Lingkungan, Kebijakan dan Pengaturan Global dan Nasional*, Bandar Lampung: Lembaga Penelitian Unila Press, 2008, hlm. 157.

yang bergerak di bidang industri karet remah (*crumb rubber*) (2006), yaitu berupa pembongkaran dam air milik perusahaan yang terletak di Sungai Batang Arau atas biaya perusahaan, karena telah mengakibatkan banjir dan merugikan masyarakat sekitar.[8]

Sanksi ini memang memiliki karateristik berupa tindakan nyata, sehingga ia tidak dapat diterapkan begitu saja secara serampangan. Untuk itu jika terdapat suatu keadaan yang menyebabkan paksaan pemerintahan sulit dilaksanakan atau akan berlaku sebagai suatu sanksi yang terlalu berat, maka sebagai alternatif dapat dikenakan sanksi uang paksa. Dengan demikian, sanksi uang paksa hanya dapat diterapkan jika paksaan pemerintahan juga dapat diterapkan. Uang paksa yang dibebankan akan hilang untuk tiap kali pelanggaran diulangi atau untuk tiap hari pelanggaran masih berlanjut.[9] Sebagai sanksi alternatif, maka pengenaan uang paksa harus diatur secara tegas.

Sanksi uang paksa sebenarnya tidak sama dengan "pembayaran sejumlah uang tertentu", karena uang paksa yang dibebankan tersebut akan hilang untuk tiap kali pelanggaran diulangi atau untuk tiap hari pelanggaran masih berlanjut. Sanksi uang paksa ini pun hanya boleh diterapkan sebagai alternatif jika paksaan pemerintahan sulit dilaksanakan.[10] Kekeliruan pengaturan dan kurang pahamnya aparat pemerintah daerah terhadap karakteristik dan fungsi dari sanksi uang paksa, niscaya menjadi penyebab sanksi ini belum diterapkan. Ironisnya sanksi ini justru tidak diatur dalam UUPPLH-2009.

Sanksi administrasi berupa penutupan tempat usaha dan pengehentian sementara kegiatan mesin, pada dasarnya bertujuan untuk mengakhiri keadaan yang dilarang oleh suatu kaidah hukum administrasi. Misalnya, perusahaan didirikan tanpa izin, membuang limbah tanpa diolah terlebih dahulu, dan sebagainya. Jika sanksi ini tidak berhasil mengendalikan pencemaran-kerusakan lingkungan, terakhir dapat diterapkan sanksi pencabutan izin atau penarikan kembali izin.

---

[8]Sukanda Husin, *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009, hlm. 102-103.

[9]Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1993.

[10]*Ibid.*, hlm. 158.

Penarikan kembali izin sebagai sanksi termasuk kategori keputusan penegakan hukum (*handhaving-beschikkingen*).[11] Dalam UUPPLH-2009 digunakan istilah pencabutan izin lingkungan. Sanksi ini merupakan upaya paling akhir dalam rangkaian proses penegakan hukum lingkungan administrasi, karena memiliki berbagai dampak non yuridis terhadap pekerja dan masyarakat sekitar. Dalam praktik, dengan berbagai alasan non yuridis itulah sanksi ini sulit diterapkan. Teptlah apa yang dikatakan Chambliss & Siedman,[12] bahwa bekerjanya hukum ditentukan oleh kekuatan personal dan sosial di luar lembaga pembuat aturan, lembaga penerap sanksi dan pemegang peran. Hal ini juga selaras dengan teori sibernetika Talcot Parson,[13] bahwa apa yang bisa dilakukan hukum ditentukan oleh arus energi dari politik dan ekonomi.

3. Gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara

Selain pengawasan dan sanksi adminis-trasi, sejak berlakunya UU No. 5 Tahun 1986 jo. UU No. 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, penegakan hukum lingkungan administrasi dapat dilakukan melalui gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Gugatan tersebut dapat diajukan oleh orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu keputusan tata usaha negara (KTUN) yang diterbitkan oleh pejabat yang berwenang. Dengan demikian yang menjadi objek sengketa TUN adalah KTUN yang diterbitkan oleh pejabat yang berwenang.

Pengertian KTUN sebagai objek sengketa TUN dirumuskan secara tegas dalam Pasal 1 angka 3 UU No. 5 Tahun 1986, yaitu suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

---

[11]Spelt dan ten Berge, *Op. Cit.*, hlm. 68.

[12]Lihat Robert B. Siedman, *The State, Law and Development*, New York: ST. Martin's Press, 1978, hlm. 77-78; Lihat juga Satjipto Rahardjo, "Masalah Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis, Bandung: Penerbit Sinar Baru, 1983, hlm. 27.

[13]Lihat Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991, hlm. 135-136; Peter Beilharz, *Teori-Teori Sosial: Observasi Kritis Terhadap Filosof Terkemuka*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005, hlm. 291-299.

Menurut ketentuan Pasal 53 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1986, ada dua alasan yang dapat digunakan untuk mengajukan gugatan TUN tersebut, yaitu (a) Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; (b) Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Dengan demikian, ketentuan ini sekaligus menjadi tolok ukur penilaian bagi yang akan mengajukan gugatan dan bagi hakim yang menangani suatu perkara.

Jika dikaitkan dengan UUPPLH-2009, maka salah satu bentuk konkret dari KTUN adalah izin lingkungan hidup. Menurut Pasal 93 ayat (1) UUPPLH-2009, gugatan dapat diajukan oleh setiap orang teradap KTUN apabila:

a. badan atau pejabat tata usaha negara menerbitkan izin lingkungan kepada usaha dan/atau kegiatan yang wajib amdal tetapi tidak dilengkapi dengan dokumen amdal;
b. badan atau pejabat tata usaha negara menerbitkan izin lingkungan kepada kegiatan yang wajib UKL-UPL, tetapi tidak dilengkapi dengan dokumen UKLUPL; dan/atau
c. badan atau pejabat tata usaha negara yang menerbitkan izin usaha dan/atau kegiatan yang tidak dilengkapi dengan izin lingkungan.

Dari ketentuan tersebut maka izin lingkungan dan izin usaha dan/atau kegiatan merupakan dua bentuk KTUN yang dapat dijadikan objek gugatan ke Pengadilan TUN apabila memenuhi kriteria sebagaimana dimaksud dalam Pasal 93 ayat (1) UUPPLH-2009. Kriteria tersebut sekaligus menjadi tolok ukur penilaian bagi yang akan mengajukan gugatan atau bagi hakim yang menangani suatu perkara.

Dari hasil penilaian tersebut jika orang atau badan hukum perdata beranggapan bahwa KTUN yang diterbitkan, memenuhi ketentuan Pasal 93 ayat (1) UUPPLH-2009 dapat diajukan gugatan administratif. Gugatan harus diajukan secara tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar KTUN yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai ganti rugi dan/atau rehabilitasi.[14]

[14]Lihat Pasal 53 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Setelah lebih dari dua dekade berlakunya UU Peradilan TUN di Indonesia, ternyata tidak banyak kasus lingkungan yang diselesaikan melalui PTUN. Hasil penelitian Suparto Wijoyo, ditemukan tiga sengketa lingkungan "monumental" yang telah diselesaikan melalui mekanisme Peradilan TUN, yaitu: (i) Kasus Dana Reboisasi (1994-2000), (ii) Kasus PT Freeport Indonesia Company (PT FIC) (1995-2000), dan (iii) Kasus Amdal Pantura Jakarta (2003-2004).[15]

Kelemahan yang paling mendasar dari putusan pengadilan TUN adalah dalam hal eksekusi. Pengadilan TUN hanya berwenang untuk menyatakan batal atau tidaknya KTUN, sedangkan eksekusi putusan tetap menjadi wewenang instansi yang menerbitkan KTUN. Inilah salah satu kendala yang mungkin menyebabkan masih kurang diberdayakannya PTUN sebagai instrumen hukum administrasi dalam penegakan hukum lingkungan. Penyebab lainnya adalah lemahnya kepercayaan masyarakat terhadap "kemampuan" institusi pengadilan dalam memutus sengketa secara benar dan adil. Sebagai pihak yang lemah, mereka akan sangat sulit berhadapan dengan pengusaha yang notabene bisa "membeli" perkara di pengadilan. Mafia peradilan dan *judicial corruption* merupakan hambatan terbesar pencari keadilan dan sekaligus penyebab utama krisis penegakan hukum di Indonesia.

B. Instrumen Hukum Pidana

Penegakan hukum lingkungan juga dapat menggunakan instrumen hukum pidana, baik yang secara khusus telah diatur dalam perundang-undangan bidang lingkungan hidup maupun instrumen hukum pidana pada umumnya (jika belum diatur secara khusus). Dengan demikian substansi, wewenang kelembagaan, dan prosedur yang digunakan dalam penegakan hukum lingkungan melalui instrumen hukum pidana menggunakan ketentuan hukum lingkungan, kecuali jika hal itu belum diatur secara khusus dalam hukum lingkungan. Dalam hal demikian, maka yang digunakan adalah ketentuan yang berlaku dalam hukum pidana pada umumnya,

[15]Suparto Wijoyo, *Refleksi Mata Rantai Pengaturan Hukum Pengelolaan Lingkungan Secara Terpadu (Studi Kasus Pencemaran Udara)*, Surabaya: Airlangga University Press, 2005, hlm. 559.

misalnya mengenai lembaga peradilan, personil, dan hukum acara yang berlaku.

Dalam UUPPLH-2009, ketentuan pidana lingkungan hidup diatur dalam Pasal 94-120. Selain itu, ketentuan pidana di bidang lingkungan dan sumber daya alam juga diatur dalam peraturan perundang-undangan sektor, seperti UU No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, UU No. 10 Tahun 1997 tentang Ketenaganukliran, UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, dan UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

Ketentuan pidana yang diatur dalam UUPPLH-2009 meliputi ketentuan penyidikan, pembuktian, dan ketentuan mengenai sanksi atau ancaman pidana. Hal baru yang diatur dalam undang-undang ini adalah adanya penguatan terhadap kewenangan PPNS, penegakan hukum secara terpadu, dan sanksi pidana terhadap pelanggaran baku mutu air limbah, baku mutu emisi, dan baku mutu gangguan.

PPNS kini diberi kewenangan melakukan penangkapan dan penahanan terhadap pelaku tindak pidana, yang tidak diatur dalam UUPLH-1997. Penegakan hukum lingkungan terpadu dilakukan antara PPNS, kepolisian, dan kejaksaan di bawah koordinasi menteri. Peran koordinasi menteri dari sisi proses peradilan menjadi keliru, karena seolah-olah kepolisian dan kejaksaan berada di bawah menteri. Peran demikian justru melemahkan independensi kepolisian dan kejaksaan, yang berakibat melemahkan proses penegakan hukum lingkungan. Lebih tepat jika penegakan hukum terpadu ini secara administratif berada di bawah koordinasi presiden dan secara yudisial berada di bawah koordinasi Mahkamah Agung.

Mengenai sanksi atau ancaman pidana, dalam UUPPLH-2009 dibedakan dalam dua jenis delik lingkungan, yaitu delik materiil dan delik formil. Rumusan delik materiil terdapat dalam Pasal 98-99 UUPPLH. Dalam delik materiil, maka yang dilarang adalah akibat dari perbuatan, yaitu dilampauinya baku mutu udara ambien, baku mutu air, baku mutu air laut, atau kriteria baku kerusakan lingkungan hidup. Akibat lainnya adalah lukanya orang atau bahaya kesehatan manusia. Formulasi delik lingkungan yang demikian ini membawa konsekuensi bahwa unsur akibat yang harus dibuktikan. Untuk itu

hubungan kausal antara *causa* dan *effect* harus tampak jelas. Dengan demikian, delik lingkungan Pasal 98 dan 99 menyangkut penyajian alat-alat bukti serta penentuan hubungan kausal antara perbuatan dengan tercemar atau rusaknya lingkungan hidup.

Rumusan delik formil terdapat dalam Pasal 100-115 UUPPLH-2009. Dalam delik formil yang harus dibuktikan cukup perbuatannya saja apakah telah melakukan perbuatan dengan melanggar ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Sebagai contoh: melanggar baku mutu air limbah, baku mutu emisi, dan baku mutu gangguan, melepaskan produk rekayasa genetika ke lingkungan bertentangan dengan peraturan/izin lingkungan, membuang limbah B3 tanpa izin, dumping tanpa izin, dan lain-lain.

Sanksi atau ancaman pidananya dapat berupa pidana penjara, pidana denda, dan tindakan tata tertib sebagaimana dirumuskan Pasal 119 UUPLH-2009 yaitu:

a. perampasan keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana;
b. penutupan seluruh atau sebagian tempat usaha/kegiatan;
c. perbaikan akibat tindak pidana;
d. kewajiban mengerjakan apa yang dilalaikan tanpa hak;
e. meniadakan apa yang dilalaikan tanpa hak; dan/atau
f. penempatan perusahaan di bawah pengampuan paling lama 3 (tiga) tahun.

Dalam beberapa UU sektor sanksi pidana tata terbib diatur secara beragam, bahkan umumnya tidak diatur secara tegas. Pengaturan secara tegas dalam kelompok tersendiri terdapat dalam UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, yaitu digolongkan dalam pidana tambahan sebagaimana dikenal dalam Pasal 10 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).

Penerapan sanksi pidana dalam penegakan hukum lingkungan merupakan sarana represif setelah terjadinya kasus pencemaran/perusakan lingkungan. Namun demikian, sanksi pidana dapat memberikan "*deterrent effects*" kepada mereka yang menjalankan usaha agar tidak menyebabkan terjadinya pencemaran/perusakan lingkungan. Sanksi (ancaman) pidana terhadap pencemar atau perusak lingkungan pada dasarnya sebagai upaya terakhir (*ultimum remedium*), kendati akhir-akhir ini mulai bergeser menjadi sanksi

utama (*primum remedium*), misalnya dengan cara menambahkan pidana tata tertib.

Sanksi pidana baik yang diatur dalam UUPLH-2009 maupun UU sektor, pada umumnya telah memuat rumusan delik materiel dan delik formal, ancaman pidana badan hukum (korporasi) dan tindakan tata tertib atau pidana tambahan, sehingga diharapkan dapat lebih efektif dalam menanggulangi pencemaran/kerusakan lingkungan. Tata cara penindakannya masih menggunakan ketentuan hukum acara pidana pada umumnya, yaitu UU No. 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP).

Kesulitan utama dalam penegakan hukum lingkungan dengan menggunakan instrumen hukum pidana, adalah mengenai pembuktian. Apakah yang harus dibuktikan adalah perbuatannya semata, atau termasuk hubungan kausalitas antara perbuatan dengan akibat dari perbuatan sangat tergantung pada rumusan delik lingkungan yang dilanggar dan dijadikan dasar tuntutan pidana yang harus dibuktikan di pengadilan. Jika perbuatan diduga melanggar ketentuan pidana yang masuk kualifikasi "*delik formil*", maka yang dibuktikan hanyalah benar atau tidak telah terjadi perbuatan yang dilarang.

Pembuktian delik lingkungan dalam kualifikasi delik formal, juga tidaklah mudah. Setidaknya ada tiga hal yang harus dibuktikan oleh Jaksa Penuntut Umum dan hakim. Pertama, apakah benar telah terjadi perbuatan. Ini mungkin tidak terlalu sulit. Kedua, apakah perbuatan tersebut melanggar Undang-Undang. Untuk itu perlu dilakukan penelitian secara cermat terhadap semua peraturan yang terkait dengan pelanggaran yang dilakukan. Kesulitannya adalah peraturan perundang-undangan bidang lingkungan hidup dan sumber daya alam masih tersebar di berbagai instansi dan nampaknya belum ada satu instansi pun yang memiliki *database* yang lengkap dan mutakhir tentang peraturan di bidang lingkungan hidup dan sumber daya alam. Ketiga, apakah dari perbuatan itu ia 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. Pembuktian yang ketiga inilah yang sering menjadi kendala, karena selain berkaitan dengan niat juga erat kaitannya dengan kemampuan penegak hukum dalam pembuktian yang sifatnya ilmiah.

Selanjutnya, jika yang dilanggar dan dijadikan dasar tuntutan adalah ketentuan pidana dalam kualifikasi "*delik materiil*", maka yang harus dibuktikan selain perbuatan juga akibat dari perbuatan (hubungan kausalitas). Dalam kasus pencemaran-perusakan lingkungan terdapat kesulitan bagi aparat penyidik dalam penyajian alat bukti dan penentuan hubungan kausalitas. Kesulitan penyidik dalam pembuktian kasus lingkungan seringkali terbentur pada penyajian fakta dan alat-alat bukti yang seringkali bersifat ilmiah (*scientific proof*) dan menyangkut rahasia perusahaan. Apalagi jika perusahaan yang diduga melakukan pencemaran-perusakan lingkungan jumlahnya lebih dari satu dan membuang limbah yang mengandung unsur-unsur yang sama, terutama yang bersifat kimia. Adapun alat-alat bukti yang sah yang harus disajikan sesuai ketentuan Pasal 184 KUHAP terdiri dari:

a. keterangan saksi;
b. keterangan ahli;
c. surat;
d. petunjuk; dan
e. keterangan terdakwa.

Selain alat bukti tersebut, menurut Pasal 96 UUPPLH-2009 ditambahkan alat bukti lain, termasuk alat bukti yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Delik lingkungan Pasal 98 dan 99 UUPPLH-2009 adalah delik materiil, sehingga pebuktian untuk menentukan hubungan kausalitas menjadi kendala tersendiri, apalagi pencemaran sering terjadi secara kumulatif dan membuang limbah dengan unsur yang sama. Untuk mengatasi kesulitan ini, ada baiknya kita mengadopsi ketentuan hukum Jepang yang memberlakukan asas praduga hubungan kausal (*presumption of causation*) dalam hal pencemaran menimbulkan bahaya seketika terhadap jiwa dan kesehatan masyarakat. Ketentuan ini terdapat dalam article 5 dari *The Law for the Punishment of Crimes Relating to Environmental Pollution Which Adversely Affects the Health of Persons (Law No. 142 of 1970)*, yang mulai berlaku 1 Juli 1971.[16]

Adopsi ketentuan hukum Jepang yang menganut asas praduga hubungan kausal tersebut di atas, merupakan salah satu jalan keluar

[16]Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan ..., Op.Cit*, hlm. 193 dan 309; Suparto Wijoyo, *Refleksi Mata Rantai ..., Op.Cit.*, hlm. 523.

terhadap kesulitan pembuktian dalam perkara pidana pencemaran lingkungan di Indonesia. Selain itu, tentu masih diperlukan faktor-faktor lain, terutama kemampuan, integritas dan moralitas yang tinggi dari aparat penegak hukum (penyidik, penuntut umum, dan hakim) dalam menangani kasus-kasus lingkungan. Banyak contoh kasus lingkungan di Indonesia, misalnya kasus Teluk Buyat oleh PT. Newmont Minahasa Raya, kasus Freeport, dan kasus illegal logging yang gagal di pengadilan karena kurang-nya kemampuan, integritas dan moralitas yang kurang baik dari aparat penegak hukum. Kasus PT. Lapindo Brantas seharusnya dapat dikenakan sanksi pidana dengan mengadopsi asas *presumption of causation.*

Kegagalan ini ini juga disebabkan karena penegak hukum yang menangani perkara lingkungan dicekoki oleh paradigma hukum legalistik-positivistik, tekanan politik dan ekonomi. Hukum dipahami tidak lebih dari sebagai apa yang tertulis dalam undang-undang dan penegak hukum terikat pada bunyi undang-undang. Dalam perkataan lain, penegak hukum tidak lebih sebagai "corong" undang-undang dan alat negara tanpa mempertimbang-kan rasa keadilan yang berkembang dalam masyarakat.[17] Dengan pemahaman yang demikian, maka pembuktian kasus lingkungan akan sangat tergantung pada bukti-bukti formal yang disyaratkan oleh undang-undang. Dalam kasus pidana lingkungan, penyidik maupun penuntut umum akan terikat pada penyajian lima jenis alat bukti yang disyaratkan Pasal 184 KUHAP atau alat bukti lain sebagaimana diatur dalam Pasal 96 UUPPLH-2009.

Tingkat kesulitan pembuktian ini akan semakin tinggi, jika dikaitkan dengan ketentuan Pasal 183 KUHAP yang menegaskan bahwa "Hakim tidak boleh menjatuhkan pidana kepada seseorang kecuali apabila dengan sekurang-kurangnya dua alat bukti yang sah ia memperoleh keyakinan bahwa suatu tindak pidana benar-benar terjadi dan bahwa terdakwalah yang bersalah melakukannya". Hal ini semakin menjadi sulit, karena dalam pembuktian kasus lingkungan penegak hukum seringkali terbentur penyajian fakta dan alat-alat bukti yang seringkali bersifat ilmiah (*scientific proof*) dan menyangkut rahasia perusahaan. Belum lagi tekanan politik dan ekonomi terhadap pemerintah yang ikut mempengaruhi indepensi lembaga peradilan, misalnya kasus

[17]Bandingkan dengan Khudzaifah Dimyati, *Teorisasi Hukum: Studi tentang Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia 1945-1990*, Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2004, hlm. 95.

Freeport, Newmont, dan Lapindo Brantas. Akibatnya banyak kasus lingkungan yang tidak sampai ke pengadilan dengan berbagai alasan, misalnya oleh penyidik dinyatakan belum cukup bukti dan oleh penuntut umum dinyatakan berkas tidak lengkap, karena belum memenuhi syarat formil dan materiil. Ketika sampai ke pengadilan oleh hakim diputuskan tidak terbukti alias putusan bebas.

C. Instrumen Hukum Perdata

Instrumen hukum perdata dapat digunakan dalam hal terjadi sengketa lingkungan yang bersumber dari adanya dugaan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan.[18] Dengan demikian, yang menjadi subjek sengketanya adalah pelaku dan korban pencemaran-perusakan lingkungan, sedangkan objeknya adalah pencemaran-kerusakan lingkungan itu sendiri. Mekanisme penyelesaiannya menurut Pasal 84 ayat (1) UUPPLH-2009 dapat dilakukan melalui dua jalur, yaitu: (i) jalur pengadilan (litigasi); atau (ii) jalur di luar pengadilan (non litigasi), atau yang lebih dikenal dengan penyelesaian sengketa alternatif.

1. Jalur Pengadilan (Litigasi)

Penyelesaian sengketa melalui jalur peng-adilan diatur dalam Pasal 87-92 UUPPLH-2009, yaitu untuk menuntut ganti kerugian dan pemulihan lingkungan. Menurut Pasal 87 ayat (1), gugatan tersebut diajukan dalam hal terjadi perbuatan melanggar hukum berupa pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan yang menimbulkan kerugian pada orang lain atau lingkungan hidup.

Ketentuan di atas mengandung konsekuensi, bahwa gugatan dalam kasus pencemaran-perusakan lingkungan harus memenuhi persyaratan unsur-unsur perbuatan melanggar hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 87 ayat (1) UUPPLH-2009. Ada empat unsur perbuatan melawan hukum yang harus dibuktikan adalah:

1. perbuatan melanggar hukum;
2. pencemaran dan/atau perusakan lingkungan;
3. kerugian pada orang lain atau lingkungan hidup;

[18]Periksa Pasal 1 angka 19 UU No. 23 Tahun 1997.

4. penanggungjawab membayar ganti rugi dan/atau melakukan tindakan tertentu.

Pembuktian keempat unsur tersebut merupakan kesulitan besar dalam gugatan perdata. Keberhasilan gugatan lingkungan akan sangat ditentukan oleh kemampuan penggugat untuk membuktikan unsur perbuatan melanggar hukum yang menjadi dasar gugatannya. Hal ini tidak mudah bagi penggugat yang kadangkala tidak mengerti hukum dan secara ekonomis lemah. Dalam kondisi moralitas aparat penegak hukum yang bobrok seperti sekarang ini, sulit diharapkan gugatan semacam ini akan dimenangkan oleh penggugat.

Tata cara pengajuan gugatan tunduk pada Hukum Acara Perdata yang berlaku,[19] kecuali ditentukan khusus dalam UUPPLH-2009 dan peraturan lain di bidang lingkungan. Salah satu kekhususan tersebut adalah mengenai ketentuan mengenai hak gugat pemerintah dan pemerintah daerah, gugatan kelompok (*class action*) dan gugatan oleh organisasi lingkungan hidup.

Hak gugat pemerintah dan pemerintah daerah menurut Pasal 90 UUPPLH-2009 dapat diajukan oleh instansi yang bertanggung jawab di bidang lingkungan hidup. Gugatan tersebut untuk menuntut ganti rugi dan tindakan tertentu terhadap usaha dan/atau kegiatan yang menyebabkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan yang mengakibatkan kerugian lingkungan hidup.

Gugatan kelompok diatur dalam Pasal 91 UUPPLH-2009. Pada intinya ketentuan pasal tersebut menegaskan bahwa gugatan kelompok dapat diajukan baik untuk kepentingan dirinya sendiri dan/atau untuk kepentingan masyarakat apabila mengalami kerugian akibat pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup". Dalam gugatan perwakilan kelompok disyaratkan adanya kesamaan fakta atau peristiwa, dasar hukum, serta jenis tuntutan di antara wakil kelompok dan anggota kelompoknya.

Gugatan kelompok (*class action*) atau yang di Amerika Serikat dikenal dengan *"actio popularis"*, secara historis pertama kali

[19]Dengan demikian tunduk kepada *Herziene Inlandsch Reglemen* (*HIR*) Stb. 1941 No. 44 (untuk wilayah Jawa dan Madura) dan *Rechtsreglement voor de Buitengesten* (*RBg.*) Stb. 1927 No. 227 (untuk wilayah luar Jawa dan Madura). Uraian lebih mendalam mengenai Hukum Acara Perdata ini dapat dibaca antara lain Abdulkadir Muhammad, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000.

dipraktikkan di Inggris sejak diundangkannya *Supreme Court of Judicature Act* pada tahun 1873.[20] Prosedur gugatan *class action* ini pertama kali dirumuskan secara komprehensif dalam suatu undang-undang adalah di Amerika Serikat melalui *US Federal Rule of Civil Procedure* (1938), yang kemudian pada tahun 1966 Pasal 23 dari *Federal Rule*, khususnya yang terkait tentang prosedur *class action* diundangkan. Pasal 23 *Federal Rule* ini menetapkan persyaratan *class action* tersebut adalah: *numerousity, commonality, typicality*, dan *class protection/adequacy of representation*. *Numerousity* adalah jumlah penggugat (*class*) harus sedemikian banyak sehingga jika gugatan diajukan dalam satu gugatan (*joinder*) menjadi tidak praktis; *commonality* artinya harus terdapat kesamaan *"question of law"* atau *question of fact* diantara wakil dan anggota kelas; *typicality* berarti tuntutan maupun pembelaan dari wakil kelas haruslah sejenis (*typical*) dengan anggota kelas; dan *class protection/adequacy of representation* bahwa wakil kelas harus secara jujur dan sungguh-sungguh melindungi kepentingan dari anggota kelas.[21]

Penerapan *class action* dalam beracara di pengadilan tidak hanya dianut di Inggris dan Amerika Serikat, namun juga di Provinsi Quebec, Kanada (*The Quebec Law Respecting the Class Actions*), New South Wales, Australia (rule 13, part 8, the rule of Supreme Court), India *Code of Civil Procedure* (*order 1 rule 8*). Pada tahun 1993, Mahkamah Agung Filipina juga mengakui prosedur *class action* dalam kasus lingkungan *Minor Oposa*.[22] Kasus-kasus besar di Amerika Serikat yang menggunakan prosedur *class action* adalah kasus *Agent Orange* (1987), *Dalkon Sheild* (1989), dan kasus *the Seconhand Smokers v. Tobacco Companies* (1997). Di India *class action* diterapkan dalam kasus *Kodika Goundar v. Velandi Goundar* (1955), *Bhopal* (1985), dan kasus *Ganga Pollution* (*Tanneries*). Sedangkan di Australia, diterapkan dalam kasus *Carnie & Anor Esanda* (1992).

Gugatan *class action* dalam perkara lingkungan di Indonesia antara lain telah diterapkan dalam kasus pencemaran Way Seputih Lampung Tengah (1999), yaitu antara Lukman dkk yang mewakili 1.145 KK Nelayan v. PT Ve Wong dan PT Sinar Bambu Mas.

---

[20]Hyronimus Rhiti, *Hukum Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya , 2006, hlm. 94.

[21]Mas Ahmad Santosa, *Konsep dan Penerapan Gugatan Perwakilan* (*Class Action*), Jakarta: ICEL, Jakarta, 1997, hlm. 15.

[22]*Ibid.*, hlm. 14.

Pengadilan Negeri Metro dalam putusannya No. 04/Pdt.G/2000/PN.M menyatakan gugatan "tidak dapat diterima", dengan alasan karena Pemerintah Daerah Lampung Tengah tidak dijadikan tergugat.[23] Gugatan *class action* juga telah diterapkan dalam kasus pencemaran asap di Pekanbaru. Pengadilan Negeri Pekanbaru melalui putusannya No. 32/PDT/G/2000, memutuskan bahwa gugatan penggugat *niet onvankelijke verklaard*. Demikian pula dalam kasus Saluran Udara Tegangan Tinggi (Sutet) Sirkit II Cirebon-Bandung Selatan. Terhadap kasus ini semula gugatan penggugat untuk sebagian dikabulkan, tetapi pada tingkat banding dinyatakan ditolak oleh Pengadilan Tinggi Bandung.[24]

Pembelajaran dari kasus di atas bahwa hingga saat ini gugatan *class action* meskipun telah mendapat pengakuan, tetapi kenyataannya yang menjadi pokok perkara sulit untuk dikabulkan pengadilan. Tentu hal ini tidak terlepas dari kesulitan pembuktian sebagaimana diuraikan di atas, apalagi paradigma yang digunakan oleh hakim sangat legalistik-positivistik dan terkadang dicari-cari celah agar gugatan penggugat—notabene masyarakat biasa—tidak diterima atau ditolak. Kalau ini yang terjadi, maka hilanglah kepercayaan masyarakat terhadap hukum dan penegakan hukum di Indonesia. Oleh karena itu, menghadapi krisis hukum dan penegakan hukum semacam ini, tidak heran jika masyarakat sering "mengadili" sendiri perkara yang mereka hadapi dengan cara-cara yang menurut mereka lebih ampuh meskipun bertentangan dengan hukum. Misalnya saja dengan cara penyanderaan karyawan perusahaan, penyegelan tempat usaha, bahkan tidak jarang berakhir dengan kekerasan seperti adanya pembakaran gedung kantor atau perusahaan.

Selain melalui prosedur *class action*, gugatan lingkungan juga dapat diajukan oleh organisasi yang bergerak di bidang lingkungan hidup. Kewenangan menggugat (*ius standi/legal standing/ standing to sue*) dari organisasi lingkungan ini penting, karena perkara lingkungan tidak hanya menyangkut hak milik atau kerugian indvidu, tetapi juga kepentingan perlindungan lingkungan itu sendiri.

---

[23]Muhammad Akib, "Kebijakan Pembangunan Berwawasan Lingkungan Konsep dan Implementasi Hukumnya Di Propinsi Lampung", dalam "Permasalahan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup", *Suatu Seri Monograf*, Pusat Penelitian Lingkungan Universitas Lampung, 2005, hlm. 45.

[24]Lihat Sukanda Husin, *Op., Cit.*, hlm. 117-120.

Lingkungan sebagai korban, katakanlah satwa liar yang dibunuh atau ikan yang di bom atau racun, tidak mungkin tidak mungkin dapat membela diri dengan mengajukan gugatan ke pengadilan. Mereka memerlukan "kuasa" atau "wali" untuk bertindak mewakili kepentingan hukum mereka.

Eksistensi hak gugat organisasi lingkungan diakui melalui Pasal 92 UUPPLH-2009. Kendati demikian, gugatan organisasi lingkungan ini hanya terbatas pada tuntutan untuk melakukan tindakan tertentu tanpa adanya tuntutan ganti rugi, kecuali biaya atau pengeluaran riil.

Kunci keberhasilan gugatan lingkungan adalah kemampuan penggugat untuk membuktikan keempat unsur perbuatan melanggar hukum yang menjadi dasar gugatannya. Tentu hal ini tidak mudah bagi penggugat yang kadangkala tidak mengerti hukum dan secara ekonomis lemah.[25] Sebagai pihak yang awam hukum dan lemah secara ekonomis mengalami kesulitan dalam pembuktian, terutama unsur hubungan kausal antara "perbuatan melanggar hukum berupa pencemaran dan atau perusakan lingkungan" dengan "kerugian pada orang lain atau lingkungan hidup".

Sehubungan dengan kesulitan pembuktian unsur perbuatan melanggar hukum dan penentuan hubungan kausal dimaksud, maka terhadap kegiatan yang menggunakan B3, menghasilkan atau mengelola limbah B3, dan/atau yang menimbulkan ancaman serius terhadap lingkungan, menurut Pasal 88 UUPPLH-2009 dapat diterapkan asas tanggung jawab mutlak (*strict liability*). Akan tetapi perlu dipahami, bahwa tidak semua kegiatan yang menimbulkan pencemaran-perusakan lingkungan dapat diterapkan asas *strict liability*. Asas *Strict Liability* hanya dapat diterapkan pada kasus-kasus yang sifatnya "*abnormally dangerous activities*", misalnya instalasi nuklir, pengangkutan bahan peledak dan pengangkutan minyak di laut. Untuk itu patut pula diteladani jalan keluar yang dilakukan oleh hakim di Jepang dalam memutus kasus Yokkaichi (1973). Dalam kasus ini tidak lagi dipersoalkan pembuktian secara ilmiah, sebagaimana halnya dalam memutus kasus minamata kedua tahun 1969 dari korban Teluk Kumamoto melawan *Chisso Corporation*.

[25]Lihat teori hubungan Sibernetika dari Talcot Parson, bahwa apa yang bisa dilakukan hukum ditentukan oleh arus energi yang tinggi dari ekonomi dan politik (Lihat Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum...*, *Op. Cit.*, hlm. 135-136).

Metode pendekatan yang digunakan untuk menentukan pencemaran adalah metode epidemiologik.[26]

Untuk itu diperlukan hakim-hakim yang progresif, yang tidak hanya memandang hukum sekedar peraturan dan prosedur yang logik, tetapi berupaya melakukan lompatan-lompatan hukum demi kebenaran dan keadilan. Inilah yang oleh Satjipto Rahardjo katakan bahwa penegak hukum harus mampu melakukan *"rule breaking"* untuk menembus stagnasi hukum dalam menyelesaikan problem sosial. Dengan kata lain penegakan hukum yang "melompat", sebagaimana yang dikatakan Paul Scolten bahwa setiap putusan hukum adalah *"een sprong"* (lompatan).[27] Tugas hakim adalah melakukan "lompatan" hukum dalam rangka penemuan hukum dan menciptakan yurisprudensi (baru).

2. Jalur di Luar Pengadilan

Penyelesaian sengketa lingkungan juga dapat dilakukan di luar pengadilan melalui mekanisme penyelesaian sengketa alterna-tif (*alternative dispute resolution = ADR*). Pada umumnya mekanisme ADR berkembang sebagai reaksi atas ketidakpuasan penyelesaian sengketa melalui pengadilan, misalnya memakan waktu yang lama, biaya mahal, dan bersifat konfrontatif (menang-kalah).

Mekanisme ADR ini sudah lama dikenal di negara maju, seperti Jepang, Amerika Serikat, dan Kanada. Di Jepang mekanis-me ADR di bidang lingkungan sudah diterapkan sejak tahun 1970 dengan diberlakukannya *The Law for the Resolution of Pollution Disputes* yang juga dinamakan *Kogai Funso Shori Ho* (*Law No. 108, June 1, 1970*). Cara penyelesaian sengketa lingkungan yang diatur dalam undang-undang tersebut adalah *mediation, conciliation, arbitration,* dan *quasi-judicial arbitration.*[28] Di Amerika Serikat ADR pertama kali digunakan tahun 1976 pada saat *Chief Justice Warren Burger* menyelenggarakan

---

[26]Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan ..., Op.Cit,* hlm. 265-266; Suparto Wijoyo, *Refleksi Mata Rantai ..., Op.Cit.,* hlm. 563-564.

[27]Satjipto Rahardjo, "Pendidikan Hukum Progresif", *Makalah* Disampaikan Pada Rapat Kerja Dekan FH PTN Se-Indonesia, Grand Candi Hotel, Semarang, 5 Nopember 2007, hlm. 5.

[28]Lihat uraian lebih lanjut mengenai hal ini dalam Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan..., Op. Cit.,* hlm. 272-274.

Conference on the Causes of Popular Dissatisfaction with the Administration of Justice, yang kemudian semakin kokoh dengan diberlakukannya *Disputes Resolution Act of 1980* tertanggal 12 Februari 1980.[29]

Di Indonesia, ADR pertama kali diatur dalam Pasal 20 Undang-Undang No. 4 Tahun 1982, yang kemudian dirumuskan kembali secara lebih baik dalam Pasal 85-86 UUPPLH-2009. Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 86 ayat (3) UU UUPPLH-2009, masih berlaku PP No. 54 Tahun 2000 tentang Lembaga Penyedia Jasa Pelayanan Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup di Luar Pengadilan (selanjutnya disingkat Lembaga Penyedia Jasa).

Melalui mekanisme ADR ini, penyelesaian sengketa dilaku-kan 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 para pihak yang mempunyai kepedulian terhadap pengelolaan lingkungan hidup. Ketentuan ini bermakna bahwa penyelesaian sengketa lingkungan dapat dilakukan sendiri oleh para pihak yang bersengketa, yang dalam kepustakaan hukum lingkungan disebut "negosiasi lingkungan". Para pihak yang berkepentingan juga dapat meminta jasa pihak ketiga netral, baik yang tidak memiliki kewenangan mengambil keputusan maupun yang memiliki kewenangan mengambil keputusan. Pihak ketiga netral tersebut dapat dibedakan dalam dua macam. *Pertama*, pihak ketiga netral yang tidak memiliki kewenangan mengambil keputusan, yang dalam hukum lingkungan disebut "mediator lingkungan". *Kedua*, adalah pihak ketiga netral yang memiliki kewenangan mengambil keputusan yang dalam hukum lingkungan disebut "arbiter lingkungan". Semua putusan arbiter ini bersifat tetap dan mengikat para pihak yang bersengketa.

Melalui PP No. No. 54 Tahun 2000 tentang Lembaga Penyedia Jasa, pemerintah dan/atau masyarakat dapat membentuk lembaga penyedia jasa dengan tujuan untuk memperlancar pelaksanaan mekanisme penyelesaian sengketa di luar pengadilan. Lembaga penyedia jasa yang dimaksud adalah lembaga yang bersifat bebas dan tidak berpihak yang tugasnya memberikan pelayanan kepada para pihak yang bersengketa untuk mendaya-gunakan pilihan

[29]Suparto Wijoyo, *Penyelesaian Sengketa Lingkungan (Environmental Disputes Resolution)*, Airlangga University Press, Surabaya, 2003, hlm. 93.

penyelesaian sengketa lingkungan hidup dengan me-nyediakan pihak ketiga netral dalam rangka penyelesaian sengketa baik melalui arbiter maupun mediator atau pihak ketiga lainnya.

Lembaga penyedia jasa dapat dibentuk oleh pemerintah (pemerintah pusat maupun daerah) dan/atau oleh masyarakat. Lembaga penyedia jasa yang dibentuk oleh pemerintah pusat ditetapkan oleh Menteri dan berkedudukan di instansi yang bertanggung jawab di bidang pengendalian dampak lingkungan, sedangkan di daerah dibentuk oleh pemerintah daerah (gubernur/bupati/walikota) dan berkedudukan di instansi yang bertanggung jawab di bidang pengendalian dampak ling-kungan daerah yang bersangkutan. Lembaga penyedia jasa yang dibentuk oleh masyarakat dibuat dengan akta notaris.

Setelah lebih kurang sembilan tahun PP ini dikeluarkan, kenyataannya lembaga ini baru terbentuk di tingkat pusat. Padahal, banyak sengketa lingkungan yang semestinya dapat diselesaikan dengan mengunakan bantuan lembaga penyedia jasa, seperti kasus Lapindo Brantas, kasus Newmont dan Freeport, yang kenyataannya sampai di pengadilan juga tidak berhasil. Ketidakberhasilan ini tidak semata-mata disebabkan oleh lemahnya substansi peraturan lingkungan, tetapi yang lebih utama karena kelemahan dari proses peradilan itu sendiri. Kelemahan hukum tersebut belum mampu dieliminir oleh penegak hukum, terutama hakim, bahkan terkadang kelemahan ini dijadikan "senjata" untuk memenangkan pihak yang mampu "membeli perkara" di pengadilan. Kuatnya pandangan legalistik-formalistik yang menjadi ciri khas dari hukum modern merupakan kendala tersendiri dalam penegakan hukum lingkungan. Hakim nampaknya belum mampu melakukan "*rule breaking*", sehingga kendati hukumnya jelek tetap dapat memberikan keadilan kepada rakyat banyak. Karenanya, kita belum mampu keluar dari krisis hukum dan penegakan hukum lingkungan, bahkan sejak orde reformasi dapat dikatakan cenderung semakin dalam. Bahkan tidak jarang produk hukum yang yang dikeluarkan sejak orde reformasi mengakomodir tuntutan global atau atas tekanan negara maju, yang sangat merugikan kepentingan masyarakat dan kepentingan perlindungan lingkungan itu sendiri. Misalnya UU No. 19 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Secara substansial UU No. 19 Tahun 2004 ini menganulir ketentuan Pasal 38 UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Dengan keluarnya UU No. 19 Tahun 1999 tersebut, maka

penambangan dengan pola pertambangan terbuka di dalam kawasan hutan lindung tidak dilarang, padahal sebelumnya ber-dasarkan UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan jelas-jelas hal itu dilarang. Dianulirnya ketentuan Pasal 38 UU No. 41 Tahun 1999 tidak terlepas dari tuntutan pemilik modal—umumnya dari negara maju—untuk melindungi keberlanjutan usaha pertambangan mereka yang selama ini telah berjalan di dalam kawasan hutan lindung. Contoh lainnya adalah ketentuan tentang privatisasi air sebagaimana diatur dalam UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air. Ketentuan ini secara filosofis menurut undang-undang tersebut bertujuan meningkatkan efisiensi pengelolaan sumber daya air. Akan tetapi, dibalik ketentuan tersebut sarat dengan kepentingan asing untuk menguasai sumber daya alam di Indonesia dan jelas-jelas akan sangat merugikan kepentingan masyarakat banyak dan perlin-dungan lingkungan.[30]

Selain kedua contoh di atas, masih banyak produk hukum lainnya baik yang secara khusus mengatur tentang lingkungan hidup dan sumber daya alam, maupun terkait dengan bidang pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam, yang sejak diundangkan telah memiliki "cacat bawaan" dan "cacat bawaan" ini sangat merugikan kepentingan lingkungan. Ironismya, hukum (baca: hukum lingkungan) yang penuh dengan "cacat bawaan" tersebut tetap dilaksanakan apa adanya, tanpa mempertimbangkan apakah ketentuan tersebut memberikan keadilan bagi masyarakat dan perlindungan kepentingan lingkungan. Penegak hukum dalam hal ini tidak lebih seperti apa yang oleh Mochtar Kusumaatmadja[31] sebut sebagai tukang (*craftsman*). Penegakan hukum sudah dikatakan adil, jika sudah sesuai dengan undang-undang. Penegak hukum tidak berikhtiar untuk menemukan hukum yang mampu memberikan keadilan kepada rakyat (*bringing justice to the people*). Bahkan tidak jarang hukum yang penuh dengan cacat bawaan tersebut justru dijadikan "senjata ampuh" bagi penegak hukum untuk memperjual-belikan perkara yang sedang ditangani.

---

[30]Lihat Muhammad Akib, "Aspek Hukum Perlindungan Lingkungan di Era Globalisasi Ekonomi", *Jurnal Hukum* FH Unisula Vol. XVII No. 4, Desember 2007, hlm.

[31]Lihat Satjipto Rahardjo, *Pendidikan Hukum Sebagai Pendidikan Manusia, Kaitannya dengan Profesi Hukum dan Pembangunan Hukum Nasional*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2009, hlm. 31 dan 81.

Bab 4

OTONOMI DAERAH DAN PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN

Otonomi daerah sebenarnya bukanlah hal yang sama sekali baru. Isu dan pengaturan otonomi daerah telah muncul sejak lama, bahkan sejak penjajahan kolonial Belanda telah dikeluarkan *Decentralitatie Wet* 1903.[1] Kemudian hanya berselang tiga bulan setelah Indonesia merdeka, isu otonomi daerah telah diatur dalam UU No. 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah. Hanya saja undang-undang ini belum memberikan landasan untuk berkembangnya otonomi daerah secara baik. Undang-undang ini selain bersifat dualistik,[2] cenderung sentralistik, karena tidak menentukan secara tegas (*eksplisit*) batas-batas dan ruang lingkup urusan rumah tangga daerah.[3]

---

[1]Lebih lanjut lihat Soetandyo Wignyosoebroto, *Desentralisasi Dalam Tata Pemerintahan Kolonial Hindia-Belanda, Kebijakan dan Upaya Sepanjang Babak Akhir Kekuasaan Kolonial di Indonesia (1900-1940)*, Malang: Bayu Media, 2005.

[2]Dikatakan dualistik, karena pada saat itu berlaku dua jenis pemerintahan di daerah, yaitu pemerintahan di daerah yang memiliki Komite Nasional Indonesia Daerah (KNID) dan tanpa KNID. Pemerintahan di daerah yang mempunyai KNID adalah pemerintah daerah otonom yang berhak mengatur rumah tangga daerah (keresidenan, pemerintahan kota, kabupaten dan daerah lain yang dianggap perlu oleh Menteri Dalam Negeri). Pemerintahan di daerah lainnya seperti provinsi (kecuali Provinsi Sumatera), kewedanaan, dan kecamatan tidak mempunyai KNID, sehingga merupakan daerah administratif belaka (Lihat Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994, hlm. 129.

[3]*Ibid;* Bandingkan dengan Moh Mahfud MD, yang menyatakan bahwa konfigurasi politik antara tahun 1945-1959 tampil secara demokratis sehingga pengaturan hukum hubungan antara pusat dan daerah sangat desentralistik dan memberikan otonomi

Menyadari kelemahan tersebut di atas, maka pada tahun 1948 dikeluarkan UU No. 22 Tahun 1948, yang kemudian diganti dengan UU No. 1 Tahun 1957. Seiring dengan perkembangan politik yang terus berubah, pengaturan hukum di bidang otonomi daerah pun mengalami perubahan. Dinamika politik dan hukum ini ditandai dengan keluarnya UU No. 18 Tahun 1965, UU No. 5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999, dan terakhir UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah. Dinamika ini sekaligus menggambarkan kuatnya tarik-ulur antara pusat dan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Hadirnya kembali otonomi daerah berlandaskan UU No. 22 Tahun 1999, yang kemudian diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004, mempunyai implikasi terhadap penyelenggaraan hampir semua urusan pemerintahan, termasuk dalam bidang lingkungan hidup. Melalui undang-undang ini urusan lingkungan yang semula lebih bernuansa sentralistik berubah menjadi desentralistik. Hal ini berarti bahwa melalui kedua undang-undang yang disebutkan terakhir daerah diberi wewenang yang luas untuk mengatur dan mengurus lingkungan di daerahnya secara mandiri. Mengapa lebih mudah dan lebih baik, dan bagaimana realitasnya akan diuraikan lebih lanjut di bawah.

A. Dampak Positif Bagi Lingkungan Hidup

Secara konseptual, pemberian otonomi kepada daerah dalam menyelenggarakan berbagai urusan pemerintahan bertujuan untuk meningkatkan efisiensi, menumbuhkan demokrasi, pemerataan, dan keadilan dalam penyelengaraan berbagai urusan pemerintahan yang menjadi wewenang daerah. Karena itu, melalui otonomi daerah ini diharapkan kondisi lingkungan di daerah semakin baik. Harapan ini tidaklah berlebihan, karena daerahlah yang sangat paham dengan potensi dan tipologi lingkungan di daerahnya. Pencemaran atau kerusakan lingkungan akibat eksploitasi yang berlebihan atau tanpa mengindahkan kaidah-kaidah lingkungan jelas akan merugikan daerah yang bersangkutan. Jesse C Ribbot dalam hal ini menyatakan,

---

yang luas (lihat Moh Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta: Gama Media, 1999; Moh Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, Cet. Ketiga, 2006).

bahwa desentralisasi merupakan suatu cara untuk meningkatkan efisiensi dan keadilan dalam pengelolaan sumber daya alam.[4] Melalui efisiensi dan keadilan inilah, otonomi daerah akan memberikan dampak positif bagi lingkungan hidup.

Pendapat di atas sejalan dengan pula dengan A. Sonny Keraf, bahwa secara konseptual ada beberapa alasan bahwa otonomi daerah memberikan dampak positif bagi pengelolaan lingkungan hidup. Pertama, otonomi daerah mendekatkan pengambilan kebijakan dan keputusan publik dengan rakyat di daerah, akan lebih sesuai dengan kondisi lingkungan di daerah. Kedua, melalui otonomi daerah ada kontrol lebih langsung dan lebih cepat, bahkan lebih murah, dari masyarakat dan berbagai kelompok kepentingan di daerah terhadap kebijakan lingkungan. Ketiga, kepentingan masyarakat lokal yang terkait dengan lingkungan hidup, akan lebih diperhatikan dan diakomodasi. Keempat, nasib daerah ditentukan oleh daerah itu sendiri, sehingga pemerintah daerah dan masyarakat setempat akan sangat serius mengantisipasi setiap kemungkinan yang terkait dengan lingkungan hidup.[5]

Asumsi hipotesis di atas, menurut A. Sonny Keraf akan terwujud kalau beberapa persyaratan terpenuhi, yaitu adanya pemahaman dan kesadaran lingkungan dari pemerintah daerah, ada penyelengaraan pemerintahan yang baik, khususnya di bidang lingkungan, ada kesediaan untuk mendengarkan dan bekerja sama dengan semua pihak terkait di daerah tersebut dalam mengelola lingkungan hidup, ada warga masyarakat yang kuat yang mampu memainkan peran kontrol terhadap penyelenggaraan pemerintahan di bidang lingkungan hidup.[6]

B. Kewenangan Daerah Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup

Wewenang pemerintah dalam pengelolaan lingkungan hidup secara konstitusional bertumpu pada ketentuan Pasal 33 ayat (3)

---

[4]Jesse C. Ribot, *Waiting For Democracy, The Politics of Choice in Natural Resource Decentralization*, Washington DC: World Resources Institute, 2004, hlm. 8.

[5]A. Sonny Keraf, *Etika Lingkungan*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2002, hlm. 199-200.

[6]*Ibid.*, hlm. 206-208.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUDNRI 1945) yang berbunyi:

> *Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.*

Ketentuan di atas menegaskan adanya "hak menguasai negara" atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Melalui hak ini negara diberi wewenang untuk mengatur pemanfaatan dan pengelolaan bumi, air dan kekayaan alam tersebut agar digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Wewenang ini dapat sepenuhnya dilaksanakan oleh pemerintah atau sebagian diserahkan kepada daerah, tergantung kepada sistem pemerintahan yang dianut. Dalam sistem pemerintahan yang sentralistik wewenang tersebut pada umumnya ada pada pemerintah, sebaliknya dalam sistem desentralistik wewenang tersebut sebagian besar diberikan kepada pemerintah daerah.

Seiring dengan tuntutan reformasi, sejak berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang kini diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, telah terjadi perubahan paradigma sistem pemerintahan dari sentralistik menjadi desentralistik. Sejak saat itu terjadi arus balik kekuasaan dari pusat kepada daerah.[7] Hampir semua urusan pemerintahan yang sebelumnya menjadi urusan pusat diberikan kepada daerah, termasuk dalam bidang pengelolaan lingkungan hidup. Dengan demikian melalui kedua undang-undang tersebut hampir semua urusan pemerintahan, khususnya bidang pengelolaan lingkungan hidup, telah diserahkan kepada daerah, sedangkan pusat lebih kepada penyusunan kebijakan makro dan penetapan norma, standar, kriteria dan prosedur.

Penyerahan wewenang tersebut secara yuridis telah ditegaskan dalam Pasal 10 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi

---

[7]Sebagai referensi yang cukup luas membicarakan tentang arus balik kekuasaan ini dapat dibaca Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1999.

urusan Pemerintah (politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama). Sayangnya, ketentuan ini dimentahkan sendiri oleh Pasal 11 ayat (1) bahwa di luar enam urusan pemerintahan yang merupakan wewenang penuh pusat, akan diurus bersama antara pusat dan daerah berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi (bersifat *concurent*).

Atas dasar sifat wewenang *concurent* itulah diadakan pembagian wewenang sebagaimana diatur lebih lanjut dalam PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Berdasarkan PP ini, ada 31 urusan pemerintahan yang menjadi urusan bersama, yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan di bidang pengelolaan lingkungan hidup termasuk dalam kelompok urusan wajib, artinya wajib dilaksanakan oleh semua daerah. Sementara yang bersifat pilihan, tergantung pada kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Atas dasar ini, maka masing-masing daerah belum tentu tentu memiliki wewenang yang sama. Ketidaksamaan wewenang inilah yang menyebabkan tidak sama atau tidak perlu samanya organisasi perangkat daerah.

Untuk itu wewenang daerah terlebih dahulu harus ditetapkan oleh masing-masing daerah melalui peraturan daerah (Perda). Penetapan urusan tersebut menjadi landasan dalam penyusunan susunan organisasi dan tatakerja perangkat daerah.[8] Dengan demikian dibentuknya suatu organisasi perangkat daerah benar-benar sesuai dengan kebutuhan berdasarkan wewenang yang dimiliki daerah. Karena itu tidak benar jika ada daerah yang terlebih dahulu menetapkan Perda tentang susunan organisasi dan tatakerja perangkat daerah sebelum menetapkan Perda kewenangan.[9] Hal ini

---

[8]Periksa Pasal 12 ayat (1) dan (2) PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

[9]Sebagai contoh di Provinsi Lampung, yang pada saat itu telah diterbitkan Peraturan Daerah No. 10 Tahun 2007 tentang Pembentukan, Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah dan Peraturan Daerah No. 11 Tahun 2007 tentang Pembentukan, Organisasi dan Tata Kerja Dinas-Dinas Daerah, sementara Peraturan Daerah tentang kewenangan belum ditetapkan (Lihat Muhammad Akib, "Kajian Hukum Kelembagaan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Daerah dan Implementasinya di Provinsi Lampung", Laporan Penelitian, Unila, 2008, hlm. 27).

jelas menunjukkan bahwa penetapan kelembagaan daerah tidak didasarkan pada wewenang yang dimiliki.

Perlu juga menjadi catatan, bahwa urusan yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan hidup secara riil tidak hanya terbatas pada urusan yang secara khusus ditetapkan dalam lampiran H PP No. 38 Tahun 2007. Urusan lingkungan yang ditetapkan dalam huruf H PP tersebut hanya difokuskan kepada aspek pengendalian lingkungan, padahal pengelolaan lingkungan hidup menurut UUPPLH-2009 meliputi aspek perencanaan, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendalian, pengawasan, dan pene-gakan hukum. Karena itu, PP ini perlu segera direvisi dan disesuaikan dengan UUPPLH-2009. Ke depan lebih tepat jika kewenangan ini diatur dengan undang-undang, karena materi muatannya sebagai pelaksanaan UUDNRI 1945 dan mengatur pembatasan atau pembagian kekuasaan secara vertikal yang merupakan materi muatan undang-undang.

C. Otonomi Daerah dan Kerusakan Lingkungan

Setelah lebih kurang satu dasawarsa perjalanan era baru otonomi daerah, dalam realitasnya pengelolaan lingkungan tidak lebih baik dari sebelumnya. Kendati belum ada penelitian yang mendalam dan komprehensif, banyak tudingan miring dari berbagai pihak yang ditujukan pada bobroknya pelaksanaan otonomi daerah dalam bidang lingkungan hidup. Hal ini terlihat dari berbagai Perda yang ditetapkan sejak otonomi daerah digulirkan tahun 1999 (efektif sejak 2001), ternyata baik secara substansial maupun implementasi-nya tidak berpihak pada kepentingan ekologi. Banyak Perda yang berlabel "pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup" ternyata hanya dijadikan legitimasi bagi terselenggaranya eksploitasi SDA di daerah. Tampaknya cara berpikir Cartesian yang reduksionis dan eksploitatif masih sangat dominan baik di kalangan eksekutif maupun legislatif. SDA yang ada di daerah dipandang tidak lebih sebagai objek untuk mening-katkan pendapatan daerah. Karena itu banyak Perda mengatur tentang pajak dan retribusi daerah yang objeknya lingkungan hidup dan SDA.

Hasil penelitian KRISIS Semarang, Universitas Lampung dan UGM bekerjasama dengan *Justice for the Poor-The World Bank*, menemukan bahwa lebih dari 34% Perda yang dikeluarkan di Provinsi Lampung dan Jawa Tengah antara tahun 1999-2005 mengatur

tentang pajak dan retribusi daerah.[10] Kenyataan ini membuktikan bahwa pendekatan ekonomi masih sangat dominan dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Pendekatan ini semakin membahayakan, karena dalam implementasinya diabarengi dengan pendekatan administratif atau kewilayahan. Sebagaimana dikatakan oleh Arief Hidayat dan FX. Adji Samekto,[11] bahwa SDA tak lebih dari derivatif kebijakan ekonomi, SDA hanyalah bagian dari komoditas ekonomi untuk mendapatkan keuntungan. Belum banyak yang melihat bahwa SDA dan lingkungan hidup memiliki kapasitas untuk mendukung segala kegiatan yang berlangsung di atasnya.

Oleh karena itu, kendati Perda yang dikeluarkan bertitel retribusi lingkungan—yang seharusnya bertujuan untuk pengelolaan lingkungan atau dikembalikan pada lingkungan—dalam kenyataannya tidak pernah terwujud. Belum lagi banyaknya izin yang dikeluarkan yang berkaitan dengan pemanfaatan SDA, tetapi tanpa diikuti dengan pengawasan dan penegakan hukum yang tegas. Tidak heran jika banyak pendapat, bahwa otonomi daerah mengakibatkan lingkungan semakin rusak.[12] Di bidang kehutanan misalnya, jika menurut catatan FAO kerusakan hutan pada tahun 1981 hanya 800.000 ha/tahun, maka antara tahun 1998- 2000 menurut data Departemen Kehutanan meningkat menjadi 3,8 juta ha/tahun. Data *Forest Watch Indonesia* (FWI) memperkirakan laju kerusakan hutan antara tahun 2001-2003 (era-era awal otonomi daerah) telah

---

[10]Dari 647 Perda Provinsi Lampung yang diteliti ternyata ada 264 (40,80%) tentang Pajak dan Retribusi Daerah, sedangkan di Jawa Tengah dari 698 Perda yang diteliti ada 244 (34,96%) tentang Pajak dan Retribusi Daerah (Eni Urbaningsih dan Tisnanta, "Dinamika Implementasi Perda Pelayanan Publik di Bidang Kesehatan, Ketenagakerjaan dan SDA Yang Berpihak Kepada Masyarakat Miskin, Perempuan dan Anak, Serta Masyarakat Tertinggal di Provinsi Lampung dan Jawa Tengah", dalam *Prosiding Seminar dan Lokakarya Nasional Menelaah Perda Untuk Menjamin Transparansi dan Akuntabilitas Pengimplementasian Perda*, Kerjasama YIPD, ADKASI, *Justice for the Poor-The World Bank*, Jakarta: Agustus 2006, hlm. 4-7).

[11]Arief Hidayat dan FX. Adji Samekto, *Kajian Kritis Penegakan Hukum Lingkungan di Era Otonomi Daerah*, Semarang: Badan Penerbit Undip, 2007, hlm. 4-5.

[12]Sudharto P. Hadi, *Dimensi Hukum Pembangunan Berkelanjutan*, Semarang: Badan Penerbit Undip, 2002, hlm. 7-8, 64; Sudharto P. Hadi, *Dimensi Lingkungan Perencanaan Pem-bangunan*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005, hlm. 118-120; Mas Achmad Santosa, *Good Governance dan Hukum Lingkungan*, Jakarta: ICEL, 2001, hlm. 250).

mencapai angka 4,1 juta ha/tahun.[13] Padahal esensi dari otonomi daerah di bidang lingkungan hidup adalah agar daerah dapat mengelola lingkungan di daerahnya secara lebih baik.[14]

D. Penegakan Hukum Tidak Lebih Baik

Menghadapi kerusakan lingkungan yang semakin parah, penegakan hukum lingkungan di era otonomi daerah juga tidak lebih baik, bahkan lebih bobrok dari sebelumnya. Di satu sisi jumlah kasus lingkungan yang muncul di era otonomi daerah cenderung meningkat, tetapi sebaliknya penyelesaian kasus-kasus tersebut sangat lambat dan tidak jelas penyelesaiannya, bahkan tidak ada tindakan hukum sama sekali.

Kementerian Lingkungan Hidup (KLH) menyatakan bahwa sejak 2002-2007 hanya 33 perkara lingkungan yang dilimpahkan ke pengadilan.[15] Kendati data ini mungkin belum akurat, tetapi jika melihat banyaknya kasus-kasus di daerah yang belum terselesaikan dapat menjadi gambaran betapa sedikitnya kasus yang di bawa ke pengadilan. Sepanjang tahun 2004 saja Lembaga Bantuan Hukum Semarang mencatat sedikitnya ada 22 kasus lingkungan yang menunggu penyelesaian.[16]. Dalam kurun waktu lima tahun terakhir, Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) Yogyakarta mencatat sebanyak 94 kasus lingkungan hidup di DIY ter-bengkelai.[17]

---

[13] http://www.gatra.com, "Laju Kerusakan Hutan di In-donesia, Terparah di Planet Bumi", Diakses 24 April 2008; I Nyoman Nurjaya, *Moratorium Logging Dalam Perspektif Antropologi Hukum*, http://www.manifestmaya.blog-spot.com/2008/01/moratorium-logging-dalam-per-spektif-html, Diakses 3 Januari 2008.

[14] Lihat A. Sonny Keraf, *Loc. Cit.*

[15] Koran Tempo, 19 Juni 2009.

[16] Kasus tersebut meliputi pembelokan Sungai Tawangmas, pengeboran air bawah tanah di Pudakpayung, pembangunan perumahan di Pudakpayung, pengeprasan Bukit Bambankerep, pengeprasan Bukit Sendangmulyo, pembangunan tower seluler di Tembalang, rencana ruilslag SMK 7, *ruilslag* lapangan golf, longsor Gumpilsari, relokasi Bonbin Tinjomoyo, pencemaran Kali Tapak, perubahan tata guna lahan Mijen, banjir DAS Beringin, reklamasi Pantai Marina, abrasi Pantai Mangkang, perpanjangan landasan Ahmad Yani, pengeprasan Bukit Mangunharjo, pengeprasn Bukit Purwoyoso, pencemaran limbah itik, pembangunan POM Bensin, dan pengembangan kawasan industri Candi (Suara Merdeka, Semarang, 6 Januari 2005).

[17] http://www.tempointeraktif.com/hg/hukum/2009/06/05/brk,20090605-180313,id.html, **"Puluhan Kasus Lingkungan Hidup di Yogyakarta Terbengkalai", diakses 1 Juli 2009.**

WALHI Sumatera Selatan juga mencatat, selama tahun 2006-2007 ada 23 kasus lingkungan di Sumatera Selatan, seperti pencemaran, kebakaran hutan, penebangan liar, dan sebagainya yang tidak diselesaikan secara hukum. Bahkan, hukum hanya menyentuh masyarakat kecil, sedangkan perusahaan besar justru bebas.[18]

Terhadap kasus yang diselesaikan, data *International Center for Environmental Law* (ICEL) tahun 2006 menunjukkan, dari 13 kasus perdata dan tata usaha negara, tujuh kasus ditolak gugatannya, satu kasus ditolak di PTUN, dua kasus kalah di tingkat banding, satu kasus tak dilanjutkan karena kesepakatan damai, dan dua kasus sebagian gugatannya diterima tetapi tidak dapat dieksekusi. Kemudian dari 16 kasus pidana, dua kasus dinyatakan dibebaskan, lima kasus diberi hukuman percobaan, tujuh kasus dihukum di tingkat operator lapangan, satu kasus dijatuhi denda, dan satu kasus lagi tidak dapat dieksekusi karena terdakwa keluar dari Indonesia. ICEL juga mencatat bahwa dari kasus-kasus di atas, 56 persen terdakwa dihukum sangat ringan atau hukuman percobaan saja.

E. Beberapa Pemikiran Sebagai Upaya Pencegahan

Di era baru otonomi daerah, seharusnya kasus-kasus tersebut dapat dicegah atau dikendalikan oleh pemerintah daerah. Berikut dikemukakan beberapa pemikiran sebagai upaya pencegahan agar kasus lingkungan tidak terjadi dan kalaupun terjadi cukup diselesaikan melalui penegakan hukum lingkungan administrasi. *Pertama*, melalui perumusan hukum dan kebijakan lingkungan yang benar-benar berpihak kepada kepentingan lingkungan. Bukan sebaliknya, hukum dijadikan instrumen untuk melegalkan tindakan perusakan lingkungan. Untuk itu, maka dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan hukum lingkungan di daerah sangat dibutuhkan aparatur pemerintahan daerah (eksekutif dan legislatif) yang memiliki wawasan dan komitmen yang luas serta komprehensif terhadap lingkungan. Merujuk pendapat Arief Hidayat dan Adji Samekto, adalah pemerintahan daerah yang berbasis kebenaran ekologis

---

[18] *http://www.mailarchive.com/pedulibencana@yahoogroups.com/msg01678.html* " Kasus-kasus Lingkungan Macet, Proses Hukum Belum Berjalan", diakses 1 Juli 2009.

(*ecological truth*), atau meminjam istilah Capra adalah pemerintahan daerah yang berwawasan holistik-ekologis.

Kedua, penerapan secara benar instrumen RPPLH, KLHS, perizinan lingkungan, baku mutu lingkungan, Amdal, dan berbagai instrumen hukum administrasi lainnya. Amdal dan baku mutu lingkungan tidak hanya sekedar dijadikan persyaratan formal untuk memperoleh izin, tetapi harus benar-benar dilaksanakan dan diawasi oleh pemberi izin. Pengawasan memegang posisi sentral, karena melalui pengawasan dapat dilakukan pembinaan agar penanggung jawab usaha/kegiatan patuh kepada peraturan dan persyaratan izin yang telah diberikan. Jika dari hasil pengawasan ternyata terdapat pelanggaran yang tidak dapat ditoleransi lagi, maka harus segera diambil tindakan hukum agar dampaknya tidak meluas. Tindakan hukum tersebut dapat berupa sanksi administrasi, mulai dari yang paling ringan seperti peringatan tertulis sampai pada yang berat, seperti pembekuan atau pencabutan izin lingkungan.

Ketiga, reformasi birokrasi pemerintahan daerah, khususnya yang berkaitan dengan pelayanan publik di bidang lingkungan hidup atau berdampak pada lingkungan hidup. Mekanisme pelayanan satu atap tidak hanya sekedar memindahkan pelayanan dari berbagai unit kerja kepada satu tempat tertentu, tetapi harus ada koordinasi dan keterpaduan wewenang. Persyaratan Amdal misalnya, jika telah dipenuhi dalam izin tertentu, tidak perlu lagi dipersyaratkan dalam pengajuan izin lainnya. Dalam reformasi birokrasi ini, pembinaan kepegawaian juga harus jelas sistem penghargaan (*reward*) bagi yang berprestasi dan hukuman (*punishment*) bagi yang salah, apalagi "nakal" dengan cara "berkolaborasi" dengan perusahaan untuk melakukan pelanggaran lingkungan. *Keempat*, memperkuat wewenang dan kelembagaan lingkungan serta membangun koordinasi dan kerjasama yang sinergis antardaerah, terutama bagi daerah yang berbatasan dan berada dalam satu kawasan ekoregion.

Bab 5

KRISIS PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN

Dalam bab terdahulu telah dijelaskan bahwa kita sekarang berada dalam suatu krisis global, dan salah satu dimensi krisis tersebut adalah krisis dalam bidang lingkungan hidup. Krisis tersebut bersifat multidimensi sehingga penanganannya pun harus dilakukan secara komprehensif-integral, baik dalam satu bidang tertentu maupun antarbidang yang saling terkait.

Krisis lingkungan tentu tidak cukup hanya diselesaikan secara teknis lingkungan semata, tetapi memerlukan perangkat hukum yang kuat dan dilaksanakan secara efektif. Yang menjadi persoalan ketika hukumnya sendiri mengalami krisis, dalam arti tidak mampu menjadi sarana pengintegrasi dan koordinasi proses-proses ekonomi, politik, dan budaya. Dengan kata lain telah terjadi pula apa yang dinamakan krisis hukum, khususnya dalam kaitannya dengan penegakan hukum lingkungan.

A. Konsep Krisis dan Krisis Hukum

Sebelum dijelaskan mengenai konsep krisis hukum, khususnya dalam kaitannya dengan penegakan hukum lingkungan, terlebih dahulu perlu dijelaskan apa yang dimaksud dengan krisis tersebut.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata "krisis" diartikan sebagai (1) keadaan yang berbahaya (dalam menderita sakit), (2) keadaan yang genting, kemelut, dan (3) keadaan yang suram (tentang ekonomi, moral, dan sebagainya). Dari pengertian di atas dapat

dikatakan bahwa konsep krisis secara umum memiliki pengertian yang sangat luas, yaitu suatu keadaan yang berbahaya, menderita sakit, keadaan yang genting, suram, yang meliputi berbagai aspek kehidupan. Kalau demikian halnya, maka krisis hukum sebenarnya bukanlah sesuatu yang otonom, tetapi ada interdepensi dengan aspek-aspek lainnya, terutama aspek politik dan ekonomi.

Menurut Habermas, konsep krisis yang kerap digunakan dalam ilmu-ilmu sosial dewasa ini adalah konsep krisis yang berparadigma sistemik-teoretis. Menurut pendekatan ini, krisis muncul ketika suatu struktur sistem sosial hanya mampu membuka sedikit sekali kemungkinan pemecahan masalah daripada kepentingan untuk menjaga sistem itu agar tetap eksis. Berdasarkan pengertian ini, krisis lebih dipahami sebagai gangguan terus menerus yang hendak mencerai-beraikan kesatuan sistem.[1] Dengan demikian eksistensi sistem menjadi hal yang begitu penting untuk mencapai tujuan tertentu. Padahal, mungkin saja sistem tersebut sudah tidak cocok lagi dengan kehidupan berbangsa dan bernegara saat itu.

Dari konsep krisis Habermas juga dapat dipahami bahwa di dalam konsep krisis itu terkandung makna adanya kontradiksi antara masalah yang dihadapi dengan pemecahan masalah yang dilakukan. Keterbatasan tindakan ini semata-mata dalam upaya untuk mempertahankan eksistensi sistem. Pandangan sistem demikian melihat krisis seolah sebagai gangguan dari luar, padahal munculnya krisis dapat terjadi karena perubahan di dalam sistem itu sendiri. Perubahan tersebut tidak hanya disebabkan oleh pengaruh dari luar sistem, tetapi juga dapat diakibatkan oleh tuntutan-tuntutan yang datang dari dalam sistem itu sendiri. Krisis legitimasi yang terjadi di Indonesia pada tahun 1998 dan mengakibatkan runtuhnya pemerintahan orde baru, selain karena adanya pengaruh dari luar juga karena adanya tuntutan-tuntutan dari dalam Indonesia itu sendiri.

Krisis ini biasanya terjadi ketika sistem yang lama mulai ditinggalkan, sementara sistem yang baru belum terbentuk secara mapan. Dianalogkan dengan tesis Kuhn[2] dalam struktur revolusi sains, maka krisis adalah suatu keadaan yang penuh anomali-anomali

---

[1]Jurgen Habermas, *Krisis Legitimasi*, Penerjemah Yudi Santoso, Yogyakarta: Penerbit Qalam, 2004, hlm. 92.

[2]Thomas Kuhn, *The Stucture of Scientific Recolutions, Peran Paradigma Dalam Revolusi Sains*, Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2005.

yang tidak dapat diatasi dengan menggunakan paradigma lama, sementara paradigma baru untuk menuju kemapanan belum muncul. Keadaan tersebut terjadi karena berbagai tatanan dan proses yang ada tidak mampu melaksanakan fungsinya dengan baik, sementara tatanan yang baru yang lebih mapan belum muncul atau belum mampu berfungsi secara maksimal pula. Kita ambil contoh krisis legitimasi atas pemerintahan sebagai akibat krisis ekonomi yang terjadi di Indonesia pada tahun 1998. Krisis ini terjadi karena sistem pemerintahan yang lama (orde baru), yang *nota bene* bersifat sentralistik, tidak demokratis, dan penuh dengan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), sehingga dianggap tidak mampu mewujudkan tujuan negara sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUDN RI 1945.

Habermas[3] dalam bukunya *Krisis Legitimasi,* menuliskan empat bentuk krisis, yaitu krisis ekonomi, krisis rasionalitas, krisis legitimasi, dan krisis motivasi. Secara ringkas titik asal dan klasifikasi krisis tersebut oleh Habermas dipetakan dalam Ragaan 3 berikut ini.

Ragaan 3. Klasifikasi dan titik asal krisis

Titik Asal	Krisis Sistem	Krisis Identitas
Sistem ekonomi	Krisis ekonomi	-
Sistem politik	Krisis rasionalitas	Krisis legitimasi
Sistem sosio-kultural	-	Krisis motivasi

Ragaan 3 di atas menggambarkan bahwa krisis ekonomi titik asalnya adalah sistem ekonomi, krisis rasionalitas dan krisis legitimasi titik asalnya dari sistem politik, sedangkan krisis motivasi titik asalnya dari sistem sosio-kultural. Melalui pemetaan ini tidak berarti bahwa sistem ekonomi, sistem politik, dan sistem sosial-budaya tidak terkait satu sama lain. Dengan kata lain, tidak berarti bahwa krisis salah satu sistem secara mutlak hanya disebabkan oleh tidak berfungsinya satu sistem dari ketiga sistem yang ada. Krisis legitimasi misalnya, dalam tabel itu memang seolah-olah hanya berasal dari krisis rasional yang bersumber dari sistem politik semata. Padahal, krisis legitimasi

[3]Jurgen Habermas, *Op. Cit.*, hlm. 179-187.

juga sangat dipengaruhi oleh tidak berfungsinya sistem ekonomi secara baik.

Beberapa negara yang pemerintahannya jatuh, misalnya jatuhnya pemerintahan orde lama pada tahun 1966 dan orde baru pada tahun 1998, sumber utamanya memang krisis ekonomi, tetapi ia tidak dapat dilepaskan dari adanya krisis dalam sistem politik dan sosio-budaya yang ada. Berdasarkan pemikiran Habermas, keterkaitan ketiga subsistem tersebut oleh Joseph Heath[4] digambarkan dalam ragaan 4 di bawah ini.

Ragaan 4. Model Krisis Legitimasi



Berdasarkan ragaan 4 di atas dapat dipahami dengan jelas bahwa krisis legitimasi ditentukan oleh ketiga sistem sosial (sistem ekonomi, politik, dan sosial-budaya) yang oleh Habermas disebut dengan istilah sistem sosial tripartit.[5] Krisis ekonomi yang biasanya menjadi pemicu utama krisis legitimasi, terjadi jika sistem politik dan sistem sosio-budaya tidak berfungsi dengan baik. Sistem politik tidak mampu memainkan fungsinya sebagai pengendalian sistem ekonomi dan memberikan kesejahteraan bagi masyarakat (sistem sosio-budaya). Kemudian, sistem sosio-budaya juga tidak mampu menciptakan sumber daya yang diperlukan untuk bekerjanya sistem sistem ekonomi dan memberikan kesetiaan terhadap sistem politik yang ada.

---

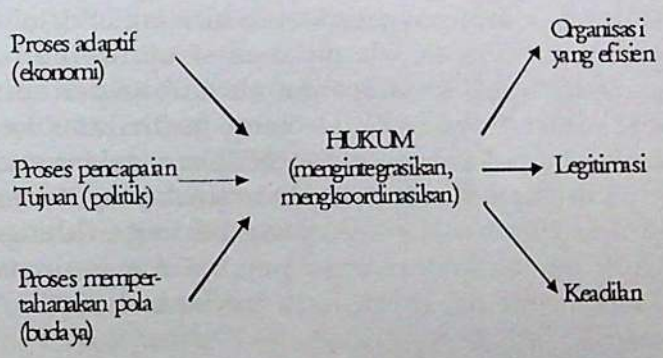
[4]Joseph Heath, "Konsep Krisis dalam Karya Terbaru Jurgen Habermas", dalam Jurgen Habermas, *Ibid.*, hlm. 15.

[5]*Ibid.*, hlm. 14.

B. Letak Krisis Hukum dan Penyebabnya

Pertanyaannya adalah dimana letak krisis hukum? Mengingat pemikiran Habermas tersebut dibangun dari teori sistem sosial atau yang sering juga disebut teori sibernetika dari Talcot Parsons bahwa hukum merupakan bagian dari sub sistem sosial atau budaya,[6] maka berdasarkan pemetaan Habermas, krisis hukum masuk dalam krisis motivasi yang berasal dari sistem sosio-kultural. Dengan demikian, krisis hukum juga sangat erat keterkaitannya dengan sistem ekonomi dan sistem politik. Hukum harus mampu mengendalikan dan mengkoordinasikan proses-proses politik, ekonomi, dan sosial-budaya. Pola hubungan fungsi hukum dengan bidang- bidang lain dalam masyarakat tersebut oleh Harry C. Bredemier digambarkan dalam ragaan 5 berikut ini.

Ragaan 5. Pola asupan-keluaran antara hukum dengan bidang-bidang lain dalam masyarakat[7]



Dari pola asupan-keluaran tersebut dapat dikatakan bahwa krisis hukum terjadi jika hukum sudah tidak mampu lagi berfungsi menjadi pengintegrasi/koordinasi proses-proses ekonomi, politik, dan sosial-budaya. Ketidakmampun hukum dalam melaksanakan fungsinya itu dapat disebabkan oleh kelemahan sistem hukum itu sendiri.

Bagi kalangan positivis pada umumnya sistem hukum diartikan sebagai keseluruhan asas, kaidah, aturan dan pranata hukum

---

[6]Lihat Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991, hlm. 135-136.

[7]*Ibid.*, hlm. 143.

yang membentuk tata hukum. H.L.A Hart misalnya, mengartikan hukum sebagai kaidah yang disebutnya *primary rules* dan *secondary rules*. Bahkan oleh Hart dikatakan *"the union of primary and secondary rules is at the centre of a legal system"*.[8] *Primary rules* berhubungan dengan kewajiban-kewajiban yang harus dilakukan atau tidak boleh dilakukan oleh manusia, sedangkan *secondary rules* berhubungan dengan kaidah tentang pembuatan, perubahan, dan penerapan dari *primary rules*. Karena itu *secondary rules* merupakan kaidah tentang kaidah (*rules about rules*)[9] atau sebagai meta kaidah.[10] Kaidah-kaidah tersebut oleh Hart secara berturut-turut disebut *rules of recognation, rule of change*, dan *rules of adjudication*.[11] Dengan demikian sistem hukum yang dimaksud Hart adalah sistem hukum positif, yang di dalamnya memuat kaidah-kaidah hukum yang berlaku dan asas-asas yang mendasarinya serta pranata-pranata hukum yang membentuk tata hukum.

Berbeda dengan pendapat Hart, bagi kalangan sosiologi hukum atau ilmu sosial sistem hukum diarti lebih luas lagi. Sosiolog hukum, Schuit,[12] berpendapat ada tiga komponen sistem hukum, yaitu (1) unsur idiil, yang meliputi keseluruhan aturan, kaidah, pranata dan asas hukum; (2) unsur operasional, yang terdiri atas keseluruhan organisasi dan lembaga-lembaga yang didirikan dalam suatu sistem hukum; dan (3) unsur aktual, yaitu keseluruhan putusan-putusan dan perbuatan-perbuatan konkret yang berkaitan dengan sistem makna dari hukum, baik dari para pejabat maupun para warga masyarakat. Pendapat ini tidak jauh berbeda dengan pendapat

---

[8]H.L.A. Hart, *The Concep of Law*, Oxford: Oxford University Press, 1961, hlm. 96.

[9]Lihat Charles Shampford, *The Disorder of Law, A Critique of Legal Theory*, Oxford, UK: Basil Blacwell, 1989, hlm. 26.

[10]Lihat J.J.H. Bruggink, *Rechtsreflecties, Grondbegrippen uit de Rechtstheorie* (*Refleksi Tentang Hukum*, alih bahasa Arief Sidharta), Bandung: PT. Citra Aditya Bhakti, 1999, hlm. 103-105.

[11]Lihat H.L.A Hart, *Op. Cit.*, hlm. 77-96; Charles Shampford, *Loc. Cit.*; H.R Otje Salman dan Anton F. Susanto, *Teori Hukum: Mengingat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali*, Bandung: PT. Refika Aditama, 2005, hlm. 90-91.

[12]J.J.H. Bruggink, *Op., Cit.*, hlm. 140; B. Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum, Sebuah Penelitian tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, Bandung: Mandar Maju, 2000, hlm. 75-76.

Friedman,[13] yang mengemukakan tiga komponen sistem hukum dari perspektif ilmu sosial, yaitu struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*), dan budaya hukum (*legal culture*). Komponen struktur adalah kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum dan mempunyai fungsi untuk mendukung bekerjanya sistem hukum. Komponen struktur ini memungkinkan pemberian pelayanan dan penggarapan hukum secara teratur. Komponen substansi adalah norma-norma hukum, baik itu peraturan, keputusan dan sebagainya yang semuanya digunakan oleh para penegak hukum maupun oleh mereka yang diatur. Komponen kultural atau budaya hukum adalah berupa ide-ide, sikap-sikap, harapan dan pendapat tentang hukum.

Dalam perspektif sistem hukum dalam artian yang luas tersebut, maka krisis hukum terjadi jika ketiga subsistem dari sistem hukum tersebut tidak berkerja atau berfungsi dengan baik. Betapapun baiknya aturan hukum, jika kelembagaan hukumnya tidak memiliki wewenang yang jelas dan aparatur penegak hukumnya tidak bekerja dengan baik (tidak memiliki kemampuan, moralitasnya bobrok, sarat KKN, dan lain-lain), maka krisis hukum dan penegakan hukum niscaya tidak dapat dihindari. Sebagai contoh, hingga saat ini telah begitu banyak kelembagaan yang dibentuk di era reformasi, seperti Komisi Hukum Nasional (KHN), Komisi Yudisiil, Komisi Perlindungan Saksi, Komisi Ombudsman, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Komisi Perlindungan Persaingan Usaha, dan masih puluhan lagi komisi independen lainnya. Hal ini selain memberatkan anggaran negara (APBN), kenyataannya penegakan hukum masih karut-marut. Yang terjadi justru "persaingan kontra-produktif" antar-lembaga, misalnya antara Komisi Yidisiil dengan Mahkamah Agung, dan antara KHN dengan BPHN. Perilaku dan moralitas aparat penegak hukum juga semakin bobrok. Mafia peradilan" dan *judicial corruption* yang melibatkan penegak hukum justru semakin marak.

Dari aspek substansi, begitu banyaknya peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan di era reformasi, tetapi nampaknya tidak dibuat melalui suatu *grand design* yang komprehensif. Program legislasi nasional dan Program legislasi daerah tidak lebih sebagai

[13]Lawrence M. Friedman, "Legal Culture and Welfare Sate, dalam Gunter Teubner (ed), *Dilemas of Law in the Waefare State*, New York: Walter de Gruyter, 1986, hlm. 13-27; Lawrence M. Friedman, *The Legal System, A Social Science Perspective*, New York: Russel Sage Foundation, 1975, hlm. 11-19; lihat juga Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Semarang: PT. Suryandaru Utama, 2005, hlm. 81-82.

daftar prioritas perundang-undangan, tanpa dilengkapi kajian yang mendalam. Dengan demikian terkadang undang-undang dibuat berdasarkan "pesanan", sehingga belum sesuai dengan kebutuhan berdasarkan skala prioritas dan cenderung menguntungkan pemesan. Misalnya di bidang SDA, dikeluarkan UU No. 19 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Undang-undang ini dikeluarkan tidak terlepas dari tuntutan investor asing sebagai pemegang izin penambangan di dalam kawasan hutan lindung, termasuk di PT. Freeport Indonesia. Selain itu, UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi dan UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, secara substansial sangat liberal dan sarat dengan kepentingan asing yang mengatasnamakan "liberalisasi dan perdagangan bebas" dan ini sangat berpotensi merugikan kepentingan Indonesia.

Dalam kaitan dengan kedua undang-undang di atas, tepatlah apa yang dikatakan William K. Tabb, bahwa liberalisasi dan privatisasi yang diatur oleh kedua undang-undang tersebut sarat dengan kepentingan dan kekuatan imperial Amerika Serikat melalui IMF dan Bank Dunia. Mereka telah menggunakan utang untuk memaksakan liberalisasi, privatisasi dan deregulasi di negara-negara yang lemah secara ekonomis maupun politis demi keuntungan modal transnasional dan keuangan internasional.[14] Pada tahun 2007 juga dikeluarkan UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, yang secara substansinya sangat liberal dan menguntungkan investor asing.

Aspek budaya hukum atau kultur hukum berkaitan dengan sikap terhadap hukum dan sistem hukum yang berupa kepercayaan, nilai, ide-ide, dan harapan-harapan.[15] Setelah lebih kurang sepuluh tahun reformasi, kepercayaan masyarakat terhadap hukum dan sistem hukum semakin menurun, sehingga masyarakat cenderung melanggar hukum, misalnya melakukan penangkapan ikan dengan bahan peledak atau beracun, penebangan hutan secara liar, membuang sampah sembarangan, dan sebagainya. Sebaliknya, ketika

---

[14]William K. Tabb, *Tabir Politik Globlisasi*, yang dikutip Maruar Siahaan, , "Relevansi Penguasaan Negara atas Cabang Produksi Strategis Menurut UUD 1945 dalam Transformasi Global", *Jurnal Konstitusi*, Volume 4, Nomor 3, September 2007, hlm. 10.

[15]Lawrence M. Friedman, *Op. Cit., hlm.* 15; Lihat juga Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Aman-demen Konstitusi*, Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 2007, hlm. 204.

menghadapi permasalahan hukum cenderung diselesaikan sendiri dengan caranya sendiri-meskipun bertentangan dengan hukum-karena proses hukum (hukum negara) dianggap lamban, korup, penuh pemerasan, dan sebagainya.

Oleh karena itu, krisis hukum sebagai suatu keadaan hukum yang tidak normal tidak dapat diperbaiki secara sepotong-potong, melainkan secara holistik terhadap ketiga subsistem dari sistem hukum tersebut. Hukum harus diperbaiki melalui suatu model reformasi menyeluruh terhadap ketiga subsistem dari sistem hukum yang dalam kenyataannya selama sepuluh tahun orde reformasi tidak banyak kemajuan, kecuali "banjirnya" undang-undang dan kelembagaan baru.

Reformasi hukum sebagai suatu gerakan perubahan ke arah yang lebih baik,[16] tidak cukup dilakukan dengan reformasi di bidang legislasi semata, apalagi hanya dengan sekedar menambah banyaknya peraturan perundang-undangan. Peraturan-perundang-undangan yang dikeluarkan selain harus sesuai kebutuhan, secara prosedural maupun substansial tentu harus merealisasikan apa yang menurut asas-asas hukum (ide hukum, cita hukum) seharusnya direalisasikan.

Dalam kaitannya dengan asas hukum tersebut, Van der Vlies mengemukakan beberapa asas penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yang terdiri dari asas-asas formal dan asas-asas material. Asas-asas formal meliputi: asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*); asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*); asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*); asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*); dan asas konsensus (*het beginsel van de consensus*). Sedangkan asas-asas material meliputi: asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*); asas tentang dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*); asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheids beginsel*); asas kepastian hukum (*het rechtszekerheids*

[16]Menurut Try Sutrisno, sejatinya, reformasi adalah gerakan perubahan menuju terciptanya kondisi yang lebih baik ketimbang masa sebelumnya. Ideal-nya reformasi berawal dari rasa dan kuatnya kehendak untuk "menyempurnakan" (Try Sutrisno, *Reformasi dan Globalisasi Menuju Indonesia Raya*, Jakarta: Yayasan Taman Pustaka, 2006, hlm. 17 dan 19).

beginsel); dan asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van individuele rechtsbedeling*).[17] Dalam konteks Indonesia, oleh A. Hamid S. Attamimi ditambahkan, bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan selain memperhatikan asas-asas yang dikembangkan para ahli, perlu memperhatikan asas-asas yang terkandung dalam Pancasila (sebagai cita hukum dan norma fundamental negara), asas-asas bernegara berdasarkan atas hukum, asas pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi, yang ketiganya merupakan asas-asas hukum umum bagi perundang-undangan.[18]

Dalam kaitannya dengan pembentukan hukum, asas-asas hukum tersebut telah daitur dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam Pasal 5 ditegaskan bahwa asas pembentukan peraturan perudang-undangan yang baik meliputi: kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan. Selanjutnya dalam Pasal 6 ditentukan bahwa asas yang berkaitan dengan materi muatan peraturan perandang-undangan adalah: asas pengayoman, asas kemanusiaan, asas kebangsaan, asas kekeluargaan, asas kenusan-taraan, asas bhinneka tunggal ika, asas keadilan, asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, asas ketertiban dan kepastian hukum; dan/ atau asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Reformasi hukum juga harus dilakukan dengan merombak atau bahkan menghapus kelembagaan hukum yang tidak diperlukan atau yang lebih dikenal dengan reformasi birokrasi. Birokrasi pelaksana dan penegakan hukum harus efektif dan menerapkan sistem penghargaan (*reward*) dan penghukuman (*phunisment*) yang ketat. Tidak mudah tentunya reformasi terhadap budaya hukum masyarakat. Untuk itu penanaman nilai-nilai disiplin hukum yang tinggi harus dimulai secara terus-menerus dan ditanamkan sejak dini kepada segenap lapisan anak bangsa. Selain itu, untuk mencegah atau mengendalikan krisis hukum tidak cukup hanya melakukan reformasi di sektor hukum semata, tetapi juga reformasi di sektor-sektor lain

---

[17]A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Peraturan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, Jakarta: Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990, hlm. 330-331.

[18]*Ibid.*, 333-335, 344; Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius, 2007, hlm. 254-255.

yang berpengaruh kepada krisis hukum, terutama ekonomi dan politik.

C. Krisis Penegakan Hukum Lingkungan

Untuk mengimplementasikan kebijakan pembangunan berkelanjutan tersebut, telah banyak peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan, baik pada masa pemerintahan Orde Baru maupun sejak Orde Reformasi. Beberapa peraturan yang dikeluarkan seiring dengan proses reformasi di bidang hukum, khususnya perundang-undangan di bidang lingkungan dan sumber daya alam, antara lain: UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, UU No. 30 Tahun 2007 tentang Energi, UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara, dan UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Berbagai undang-undang tersebut telah pula dilengkapi dengan berbagai peraturan pelaksanaannya, mulai dari PP, peraturan presiden, sampai pada peraturan di tingkat daerah. Dengan demikian dari aspek legislasi sudah cukup banyak peraturan yang dikeluarkan, bahkan ada yang mengatakan kita sudah sampai pada taraf *hiperregulated society*.[19] Hampir setiap hari keluar produk hukum yang ditujukan untuk mengatur berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk di bidang lingkungan hidup dan SDA.

Reformasi bidang hukum lainnya juga telah dilakukan dalam bidang peradilan, yaitu penyatuan pembinaan hakim di bawah satu atap yakni Mahkamah Agung melalui UU No. 35 Tahun 1999, yang kemudian digantilagi dengan UU No. 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.[20] Selain itu, telah dibentuk beberapa lembaga peradilan baru, seperti Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisiil, Peradilan Hak Asasi Manusia, dan Peradilan Tindak Pidana Korupsi.

---

[19]Ahmad Gunaryo, sebagaimana dikutip Achmad Ali, *Keterpurukan Hukum di Indonesia (Penyebab dan Solusinya)*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2005, hlm. 29.

[20]Dalam Pasal 10 ayat (1) ditegaskan bahwa "kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Khusus di bidang lingkungan telah dibentuk Peradilan Perikanan, Lembaga Penyelesaian Sengketa Lingkungan di Luar Pengadilan, pendidikan hakim dan jaksa bidang lingkungan, dan PPNS di bidang lingkungan. Selain itu, selama era reformasi telah dibentuk pula berbagai komisi atau badan independen yang berkaitan dengan pembinaan dan pengawasan bidang hukum, meskipun tidak secara langsung berkaitan dengan lingkungan, seperti KHN, Komisi Omboudman, Komisi Perlindungan Persaingan Usaha, dan Komisi Perlindungan Saksi.

Dalam kenyataannya, setelah lebih kurang sepuluh tahun perjalanan reformasi, kondisi lingkungan tidak lebih baik dari sebelumnya. Kerusakan dan pencemaran lingkungan selama era reformasi terjadi hampir di semua daerah, seperti pencemaran udara, pencemaran air, kerusakan hutan, pembalakan liar (*illegal logging*), perburuan dan perdagangan Satwa Liar, dan yang hingga kini masih berlangsung adalah luapan lumpur panas Sidorajo oleh P.T. Lapindo Brantas. Tepatlah apa yang dikatakan Otto Soemarwoto, bahwa kerusakan lingkungan kini bersifat sistemik dan bukannya *ad hoc* pada bidang tertentu pada waktu tertentu pula.[21]

Ironisnya, penegakan hukum terhadap kasus-kasus lingkungan di era reformasi juga tidak semakin baik, tetapi justru semakin menurun. Berbagai kasus yang terjadi umumnya "kandas" di pengadilan dan tidak jelas penyelesaian selanjutnya. Bahkan menurut catatan Lembaga Swadaya Masyarakat dari tahun 2006-2007 sudah 11 kasus pembalakan hutan yang pelakunya dinyatakan bebas.[22] Lebih ironis lagi, "mafia peradilan" dan *judicial corruption* yang melibatkan penegak hukum justru semakin marak pada era reformasi. Pendek kata, dunia peradilan sejak era reformasi tidak menjadi lebih baik, tetapi sebaliknya menunjukkan "prestasi" yang sangat buruk. Penegakan hukum mengalami krisis berseiring dengan krisis-krisis lainnya, seperti krisis ekonomi dan politik yang hingga saat ini belum mampu teratasi.

---

[21]Otto Soemarwoto, *Atur Diri Sendiri, Paradigma Baru Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2004, hlm. 83 dan 92.

[22]Absori, "Hukum Lingkungan dan Pemberdayaan Masyarakat", Makalah Seminar *Legal Hermeneutics* Sebagai Alternatif Kajian Hukum, FH Undip, Semarang, 24 November 2007, hlm. 1.

Fritjof Capra dengan sangat baik menyatakan bahwa kita berada dalam krisis global yang serius, yaitu suatu krisis yang kompleks dan multidimensional yang segi-seginya menyentuh setiap aspek kehidupan kesehatan, mata pencarian, kualitas lingkungan dan hubungan sosial, ekonomi, teknologi, dan politik. Krisis ini merupakan krisis dalam dimensi-dimensi intelektual, moral, dan spiritual; suatu krisis yang belum pernah terjadi sebelumnya dalam catatan sejarah umat manusia.[23] Selanjutnya, Fritjof Capra mengutip sebuah cerita surat kabar "*The Washington Post*" memuat suatu cerita yang berjudul "*The Cupboard of Ideas is Bare*" (1979) yang menceritakan tentang pemikir-pemikir besar yang mengaku bahwa mereka tidak mampu lagi memecahkan persoalan-persoalan kebijakan yang paling mendesak bagi bangsa mereka.[24] Ini yang oleh Fritjof Capra sebut kita sekarang berada dalam titik balik peradaban (*turning point*).

Krisis lingkungan dengan segala aspek yang menjadi penyebabnya, terutama kepentingan politik dan ekonomi menjadikannya bukan suatu hal yang mudah untuk diatasi. Apalagi jika penegak hukumnya pun memiliki pemahaman hukum yang sangat dangkal dan disertai dengan moral yang kurang terpuji, tentu penegakan hukum akan sampai pada tahapan krisis yang semakin sulit diatasi. Di Indonesia, jika pada masa orde baru penegakan hukum lingkungan banyak menemui hambatan dan sifatnya "tebang pilih", maka di era reformasi tentu harapannya akan semakin baik mengingat pemerintahan yang bersih dan penegakan hukum yang bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) telah menjadi salah satu agenda reformasi sejak sepuluh tahun yang lalu.

Setelah lebih dari sepuluh tahun perjalanan reformasi, ternyata kondisi penegakan hukum di Indonesia masih carut-marut dan tak jelas arahnya. Oleh Moh. Mahfud dikatakan, pengacara banyak yang rusak dan hakim pun setali tiga uang, kinerjanya semakin buruk, suap-menyuap dan pemerasan dalam menangani perkara semakin marak.[25] Hukum dan kebijakan lingkungan yang diharapkan dapat mengatasi berbagai krisis lingkungan, justru sarat pula dengan kelemahan yang mengakibatkan sulitnya penegakan hukum.

---

[23]Fritjof Capra, *The Turning Point ...Op. Cit.*, hlm. 3.

[24]*Ibid.*, hlm. 8.

[25]Moh. Mahfud M.D., *Hukum Tak Kunjung Tegak*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2007, hlm. 77.

Berbagai peraturan dikeluarkan, tetapi belum mampu menjadi instrumen terbaik untuk menata berbagai persoalan ling-kungan yang semakin kompleks. Akhirnya kasus-kasus lingkungan yang dibawa ke pengadilan "kandas" di tengah jalan dan tidak jelas penyelesaian selanjutnya. Bahkan yang terjadi, "mafia peradilan" dan *judicial corruption* yang melibatkan penegak hukum justru semakin marak pada era reformasi.

Untuk itu tulisan dalam buku ini difokuskan pada analisis terhadap krisis penegakan hukum lingkungan, baik yang bersumber dari kelemahan substansi hukumnya maupun dari struktur atau kelembagaan peradilan dan budaya hukum (*legal culture*) masyarakat. Refleksi dari kajian ini adalah reformasi sistem dan pemikiran hukum menuju penegakan hukum lingkungan yang holistik-ekologis.[26] Mengadopsi pandangan Capra, maka penegakan hukum lingkungan yang dimaksudkan adalah penegakan hukum secara menyeluruh dan terpadu baik dari aspek penegak hukum maupun keterkaitan unsur lingkungan hidup.

[26]Istilah holistik-ekologis diadopsi dari pemikiran Fritjof Capra, bahwa holistik menunjukkan pandangan yang menyeluruh terpadu, sedangkan ekologis dimaknai dalam pengertian "ekologi-dalam" ("*deep ecology*") sebagaimana dikembangkan oleh aliran filosofis khusus yang didirikan filsuf Norwegia Arne Naess di awal tahun tujuh puluhan. *Deep ecology* benar-benar melihat dunia bukan sebagai kumpulan objek-objek yang terpisah tetapi sebagai suatu jaringan fenomena yang saling berhubungan dan saling tergantung satu sama lain secara fundamental. *Deep ecology* mengakui nilai-nilai intrinsik semua makhluk hidup dan memandang manusia tak lebih dari satu untaian dalam jaringan kehidupan (Fritjof Capra, *The Web of Life, A New Synthesis of Mind and Mather* (Edisi Indonesia: *Jaring-Jaring Kehidupan, Visi Baru Epistemologi dan Kehidupan*, terjemahan Saut Pasaribu), Yogyakarta: Fajar Pustaka Baru, 2001, hlm. 17-18; Lihat juga Fritjof Capra, *The Turning Point..., Op. Cit.*, hlm. 317-318).

Bab 6

REFORMASI SISTEM HUKUM LINGKUNGAN

Dari perspektif teori sistem, maka hukum diartikan sebagai suatu sistem yang di dalamnya terdiri dari sub-sub sistem yang saling berhubungan dan saling mempengaruhi, sehingga merupakan suatu keseluruhan yang utuh.[1] Sebagaimana telah diuraikan dalam bab sebelumnya, sistem hukum tidak hanya diartikan sebagai sebagai hukum positif, yang memuat kaidah-kaidah hukum yang berlaku dan asas-asas yang mendasarinya serta pranata-pranata hukum yang membentuk tata hukum,[2] tetapi meliputi pula struktur atau kelembagaan hukum dan budaya hukum masyarakat.[3]

Merujuk pendapat di atas, maka reformasi sistem hukum lingkungan juga meliputi ketiga aspek sistem hukum di atas, yaitu aspek substansi hukum (peraturan), aspek kelembagaan (struktur hukum), dan aspek budaya hukum masyarakat. Perspektif yang luas

---

[1]Pengertian sistem hukum tersebut dirumuskan berdasarkan pengertian sistem dari Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta sebagaimana dikutip Arief Hidayat, *Kebebasan Berserikat di Indonesia* (*Suatu Analisis Pengaruh Perubahan Sistem Politik Terhadap Penafsiran Hukum*), Semarang: Badan Penerbit Undip, 2008, hlm. 16.

[2]H.L.A. Hart, *The Concep of Law*, Oxford: Oxford University Press, 1961, hlm. 96.

[3]Lihat pendapat Schuit dalam J.J.H. Bruggink, *Rechtsreflecties, Grondbegrippen uit de Rechtstheorie* (*Refleksi Tentang Hukum*, alih bahasa Arief Sidharta), Bandung: PT. Citra Aditya Bhakti, 1999, hlm. 103-105; Lawrence M. Friedman, *The Legal System, A Social Science Perspective*, New York: Russel Sage Foundation, 1975, hlm. 11-19; Lawrence M. Friedman, "Legal Culture and Welfare Sate, dalam Gunter Teubner (ed), *Dilemas of Law in the Waefare State*, New York: Walter de Gruyter, 1986, hlm. 13-27; lihat juga Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Semarang: PT. Suryandaru Utama, 2005, hlm. 81-82.

itulah yang dijadikan rujukan untuk membedah lebih jauh reformasi sistem hukum lingkungan menuju penegakan hukum secara holistik-ekologis.

A. Reformasi Peraturan Perundang-undangan Lingkungan

Peraturan perundang-undangan lingkungan sebagai unsur idiil dari sistem hukum memegang peranan penting dalam penegakan hukum lingkungan. Baik-buruknya substansi peraturan, merupakan salah satu aspek penting dalam mendukung efektifitas penegakan hukum lingkungan. Banyak kasus lingkungan yang terjadi dan gagalnya penegakan hukumnya antara lain disebabkan oleh lemahnya substansi peraturan perundang-undangan lingkungan. Kelemahan ini dapat berupa peraturannya sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan yang berubah, sifat pengaturan yang parsial dan sektoral, rumusan peraturan yang multitafsir, tumpang tindih (*overlapping*), kontradiktif satu sama lain, dan lain sebagainya.

Temuan Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) menyebutkan, bahwa peraturan perundang-undangan lingkungan Indonesia saat ini bersifat insidental (sebagai reaksi terhadap suatu kejadian/kasus yang bersifat insidental), komensialis (bersifat formalitas dan sektoral), parsial, dan sektoral atau departemental.[4] Atas dasar temuan tersebut BPHN merekomendasikan agar substansi perundang-undangan di bidang lingkungan hidup memiliki ciri-ciri berikut:

a. Komprehensif, artinya substansi perundang-undangan ini memuat setiap aspek dari pengelolaan lingkungan, antara lain meliputi inventarisasi perencanaan, perlindungan, pencegahan, pemanfaatan, penanggulangan, pemulihan, pelestarian, konservasi, kelembagaan, partisipasi masyarakat, desentralisasi, pengawasan, pengendalian, perizinan, sumber daya manusia, standar, baku mutu, instrumen ekonomi, menginternalisasi komitmen global.

[4]BPHN, *Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Bidang Lingkungan Hidup*, Jakarta: 2007, hlm. 18-20.

b. Kohesif, artinya senantiasa dikembangkan keterpaduan, keterkaitan, keterlekatan hubungan, dan ketergantungan antara perundang-undangan lingkungan dengan sektor.
c. Konsisten, bahwa setiap produk perundang-undangan di bidang lingkungan hidup senantiasa mengedepankan *good proces*, juga *good norm*.[5]

Sejalan dengan temuan dan arahan BPHN tersebut dapat dikemukakan beberapa hal substansi hukum yang perlu direformasi untuk mendukung penegakan hukum lingkungan. *Pertama*, seiring dengan perubahan sistem ketatanegaraan dari sentralistik ke desentralistik yang kini diatur dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka substansi perundang-undangan lingkungan perlu menyesuaikan dengan perubahan tersebut. Perubahan tersebut harus mengatur secara tegas terhadap wewenang daerah dan kelembagaannya dalam pengelolaan lingkungan hidup. Pengaturan tersebut harus menggunakan pendekatan holistik-ekologis.

Tipologi ekosistem daerah memang memerlukan pengaturan yang berbeda dan disesuaikan dengan karakter lingkungan serta kemampuan daerah. Daerah yang miskin SDA tidak boleh diberi otonomi yang sama dengan daerah yang kaya, atau sebaliknya. Selain itu, juga harus diperhatikan kemampuan sumber daya manusianya. Daerah yang kaya SDA dan sekaligus memiliki kemampuan sumber daya manusia yang tinggi harus diberi otonomi yang luas. Sebaliknya, daerah yang miskin SDA dan kemampuan sumber daya manusianya rendah, otonomi luas tidak mungkin dapat dilaksanakan. Kalaupun dipaksakan, maka dapat dipastikan pemerintahan daerah tidak akan berjalan dengan baik dan lingkungan akan hancur. Kendati demikian, pendekatan ekologis harus menjadi basis utama.

Kedua, dalam rangka untuk meningkatkan pelayanan publik, selain dituntut adanya keterbukaan dan transparansi, perlu dilakukan penyedehanaan jenis dan prosedur perizinan lingkungan yang hingga kini pengaturannya masih sangat beragam. Kondisi ini harus segera diakhiri, karena menyebabkan ekonomi biaya tinggi yang pada akhirnya menyebabkan lemahnya daya saing daerah atau negara.

---

[5]*Ibid.*, hlm. 22-23.

Hanya saja, penyederhanaan perizinan tidak berarti mengabaikan persyaratan lingkungan. Persyaratan lingkungan yang ketat harus diintegrasikan kepada salah satu jenis perizinan yang sentral, yang dalam UUPPLH-2009 disebut sebagai "izin lingkungan". Pengaturan prosedur perizinan pun harus terpadu, baik melalui pelayanan satu atap atau satu pintu (*one stop service*) maupun penyatuan beberapa jenis izin ke dalam izin lingkungan.

Ketiga, wewenang dan tata cara pelaksanaan pengawasan sebagaimana diatur dalam Pasal 71-75 UUPPLH-2009 masih harus dirumuskan secara jelas, termasuk dalam kaitannya dengan wewenang pengawasan oleh masing-masing kementerian sektoral dan pemerintah daerah. Ada dua alternatif model pengaturan mengenai hal ini. Alternatif pertama, wewenang pengawasan KLH tidak diberikan secara langsung, karena hanya merupakan wadah koordinatif antarinstansi pemerintah. Dalam hal ini KLH tidak perlu diberikan kewenangan menerbitkan jenis izin lingkungan. Alternatif kedua, wewenang pengawasan diberikan secara langsung kepada KLH. Untuk itu KLH harus diberi wewenang untuk menerbitkan izin lingkungan. Kosekuensi yuridisnya kelembagaan lingkungan (pusat maupun daerah) juga harus mengalami perubahan, yaitu dari yang sifatnya teknis-koordinatif menuju kelembagaan yang memiliki wewenang *porto folio*.

Keempat, mengatur secara jelas aspek keterbukaan dan memberi peluang yang seluas-luasnya akses informasi dan partisipasi publik dalam pengambilan keputusan yang berkaitan dengan lingkungan. Misalnya dalam hal penerbitan Amdal dan perizinan lingkungan, tidak hanya diumumkan di media massa atau ditempel di papan pengumuman di lokasi rencana kegiatan. Kemudahan untuk melihat dokumen dan memberikan masukan terhadap dokumen yang diajukan adalah hal yang paling esensial.

Kelima, sanksi administrasi berupa paksaan pemerintahan dan uang paksa perlu diatur secara jelas baik dalam produk hukum nasional maupun produk hukum daerah. UUPPLH-2009 tidak mencantumkan uang paksa sebagai sanksi administrasi. Psal 87 ayat (3) UUPPLH-2009 justru mengatur pembayaran uang paksa atas keterlambatan melaksanakan putusan pengadilan. Karakter uang paksa sebagai sanksi administrasi tidak memerlukan putusan pengadilan.

Keenam, mengingat hukum acara perdata yang berlaku saat ini adalah warisan kolonial Belanda yang umurnya sudah lebih kurang tiga perempat abad, maka dalam banyak hal tidak sesuai dengan perkembangan saat ini, misalnya tidak mengatur mengenai gugatan *class action* dan *legal standing* organisasi lingkungan. Karena itu dalam UUPPLH-2009 seharus mencantumkan ketentuan bahwa "tata cara pengajuan gugatan, pemeriksaan di sidang pengadilan, penjatuhan putusan, upaya hukum, dan pelaksanaan putusan dilakukan berdasarkan hukum acara yang berlaku, kecuali ditentukan lain berdasarkan undang-undang ini". Kekeliruan rumusan Pasal 89 ayat (1) UUPPLH-2009 juga sangat fatal, karena tenggat daluwarsa pengajuan gugatan tidak diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, melainkan dalam Ketentuan Hukum Acara Perdata.

Ketujuh, penguatan pengaturan mengenai aspek pidana dan perdata, terutama yang berkaitan dengan kesulitan pembuktian. Misalnya, di bidang pidana diatur kemungkinan diterapkannya asas praduga hubungan kausal (*presumption of causation*) dalam hal pencemaran menimbulkan bahaya seketika terhadap jiwa dan kesehatan masyarakat. Dalam bidang perdata, selain *strict liability* perlu dipikirkan penerapan beban pembuktian terbalik (*shifting the burden of proof*) dan tanggung gugat bersama (*jointly and severallly liability)* dalam hal tergugat terdiri dari beberapa orang atau badan hukum dan penggugat tidak dapat secara spesifik menunjuk pelaku pencemaran dari sekian banyak perusahaan yang potensial menjadi penyebab pencemaran-perusakan lingkungan. Jenis tanggung gugat bersama ini dianut di Belanda,[6] dan pernah diterapkan pada tahun 1972 di New York dalam kasus perlindungan konsumen *Hall v. E.L. Dupon De Nemours & Co.*[7]

Kedelapan, semua produk hukum nasional dan daerah mengenai lingkungan hidup perlu disesuaikan dengan UUPPLH-2009. Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 44 UUPPLH-2009 yang

---

[6]Siti Sundari Rangkuti, "Inovasi Hukum Lingkungan: Dari Ius Constitutum ke Ius Constituendum", *Pidato Pengukuhan* Guru Besar Pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Sura-baya: September 1991, hlm. 15-16; Lihat juga Paulus Effendi Lotulung, *Penegakan Hukum Lingkungan oleh Hakim Perdata*, Citra Aditya Bhakti, 1993, hlm. 40-41, bahwa jenis tanggunggugat ini pernah diterapkan dalam kasus *Franse Kalimijnen Arrest* (Putusan *Hoge Raad* tanggal 13 September 1988, NJ 1989/74).

[7]Lihat Mas Ahmad Santosa, *Good Governance dan Hukum Lingkungan*, Jakarta: ICEL, 2001, hlm. 300.

menegaskan kedudukannya sebagai ketentuan payung (*umbrella provision*) atau sebagai undang-undang penyelaras (*harmonize act*). Sinkronisasi dan harmonisasi dengan undang-undang lainnya sangat diperlukan untuk memudahkan upaya penegakan hukum. Ketentuan dalam beberapa undang-undang sektor selain tidak sinkron satu sama lain, juga tidak sinkron dengan tujuan UUPPLH-2009, sehingga perlu harmonisasi hukum. Misalnya ketentuan tentang penambangan secara terbuka di dalam kawasan hutan lindung sebagaimana diatur dalam UU No. 41 Tahun 1999 jo. UU No. 19 Tahun 2004 tentang Kehutanan bertentangan dengan prinsip-prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UUPPLH-2009.

B. Reformasi Kelembagaan dan Aparatur Penegak Hukum

Penegakan hukum lingkungan akan efektif jika dilaksanakan oleh kelembagaan yang memiliki wewenang yang kuat, aparatur penegak hukum yang handal dan memiliki integritas yang tinggi. Sayangnya, kelembagaan lingkungan di pusat hingga saat ini belum memiliki wewenang yang kuat. Tugas dan fungsi KLH sekarang tidak jauh berbeda dengan sebelumnya, yaitu wadah koordinatif antarinstansi pemerintah. Meskipun UUPPLH-2009 memberikan arahan kelembagaan yang kuat (*porto folio*), tetapi berdasarkan UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, KLH hanya menangani urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah. Dengan demikian statusnya tetap *nonport folio*, sehingga tidak memiliki kekuatan dalam penegakan hukum.

Ke depan reformasi kelembagaan yang pertama harus dilakukan adalah meningkatkan status kementerian lingkungan menjadi kementerian yang melaksanakan urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam UUDNRI 1945. Bukankah urusan lingkungan disebutkan secara tegas dalam Pasal 28H ayat (1) dan Pasal 33 ayat (3) dan (4) UUDNRI 1945. Tugas dan fungsinya tidak hanya sekedar koordinasi dan sinkronisasi, tetapi sebagai pelaksana, pengawas, dan penegak hukum terhadap kebijakan. Mengingat persoalan lingkungan tidak dapat dilepaskan dari penataan ruang, maka KLH juga harus memiliki wewenang yang jelas dalam dal penataan ruang. Melalui peningkatan status tersebut, maka lazim

jika izin lingkungan dalam skala nasional diterbitkan, diawasi, dan ditegakkan oleh KLH.

Jenis izin mana yang dapat menjadi izin lingkungan dan dengan demikian menjadi wewenang KLH, cukup izin-izin yang sentral fungsinya dalam pengendalian lingkungan dan pengendalian pemanfaatan ruang. Ada baiknya jika beberapa jenis izin terkait dan memiliki sifat dan tujuan pengaturan yang sama digabung jadi satu dengan nama izin lingkungan, seperti yang dilakukan di Belanda. Di Belanda dengan diundangkannya *Wm-1992* telah dilakukan penyatuan beberapa jenis izin menjadi izin lingkungan yang terpadu dengan nama *"integrale milieuvergunning"*. Perizinan lingkungan terpadu ini semula berasal dari enam jenis izin yaitu: (i) *Hinderwet*, (ii) *de Wet luchtverontreiniging*, (iii) *de Wet geluidhinder*, (iv) *de Afvalstoffenwet*, (v) *de Wet chemische afvalstoffen*, dan (vi) *de Wet bodembescherming* yang selanjutnya disebut sebagai *"de Wm-vergunning"*.[8]

Reformasi aparatur adalah berkaitan dengan peningkatan kemampuan dan integritas penegak hukum (pejabat pemberi izin, polisi, jaksa, dan hakim). Banyak kasus lingkungan yang gagal di tingkat eksekutif dan pengadilan karena rendahnya kemampuan, integritas dan moral penegak hukum. Bukan rahasia lagi banyak kasus lingkungan yang penegakannya gagal karena prosesnya sarat dengan kolusi, korupsi, dan nepotisme (KKN).

Keberhasilan penegakan hukum lingkungan sangat memerlukan penegak hukum yang cerdas, jujur, amanah, dan tidak tergoda oleh uang, jabatan, atau apa pun. Dalam kaitan ini Satjipto Rahardjo menyatakan, bahwa hakim itu tidak hanya memeriksa dan mengadili perkara, tetapi secara progresif menjadi *"vigilante"* bagi bangsanya. Mereka tak hanya memeriksa dan mengadili, tetapi negarawan yang memikirkan keadaan dan nasib bangsanya.[9] Karena itu, kode etik penegak hukum harus dijunjung tinggi dan pelanggaran terhadapnya harus dikenakan sanksi. Namun sangat disayangkan, pengawasan yang saat ini dilakukan oleh masing-masing lembaga internal

---

[8]F.C.M.A. Michiel, *De Wet Milieubeheer*, Tweede druk, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1994, hlm. 44; Suparto Wijoyo, *Refleksi Mata Rantai Pengaturan Hukum Pengelolaan Lingkungan Secara Terpadu (Studi Kasus Pencemaran Udara)*, Surabaya: Airlangga University Press, 2005 hlm. 310 dan 348.

[9]Satjipto Rahardjo, "Tidak Hanya Memeriksa dan mengadili", *Kompas*, 2 November 2007.

nampaknya belum cukup. Dalam kondisi penegakan hukum yang "sakit dalam", maka "penyakit dalam" itulah yang harus diawasi dan diobati. Biasanya, yang berhasil mendiagnosa dan mengobati penyakit itu dengan baik bukan dirinya sendiri, melainkan pihak lain yang memiliki komptensi dan kapabilitas untuk itu. Dengan demikian yang dapat mendiagnosa dan mengobati penyakit penegak hukum tertentu, hakim misalnya, bukan hakim itu sendiri, melainkan pihak lain. Ironisnya, pengawasan oleh Komisi Yudisiil berdasarkan UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, sejak putusan *judicial review* Mahkamah Konstitusi tidak terdengar lagi gaungnya. Oleh karena itu, reformasi birokrasi kelembagaan di bidang kepolisian, kejaksaan, dan kehakiman harus terus ditindaklanjuti.

Untuk memperkuat kelembagaan lingkungan di daerah, menurut Arief Hidayat dan FX. Adji Samekto, ada beberapa usulan yang bisa dipertimbangkan yaitu:

a. Mempertegas kewenangan institusi pengendali lingkungan di daerah yang selama ini tidaklah bersifat eksklusif (bukan wewenang penuh), tetapi bersifat inklusif (koordinatif). Sifat koordinatif bisa efektif apabila masing-masing sektor bersedia untuk dikoordinasi dan tidak ada ego sektoral, tetapi ini bukanlah hal yang mudah dilakukan.
b. Memperkuat dan mentaati aturan hukum yang relevan dengan peran kelembagaan. Misalnya seluruh kegiatan pembangunan harus didasarkan atau sesuai dengan perencanaan penataan ruang.
c. Pengembangan kapasitas sumber daya manusia dari aparat institusi pengelola lingkungan. Pengembangan ini selain diarahkan pada kepemimpinan, juga pengembangan semangat *corporate*, yaitu semangat menjalankan visi dan misi institusi dengan paradigma berpikir tidak sekedar menjalankan tugas atau perintah atasan, tetapi benar-benar profesional dan etos melindungi lingkungan. Penegakan hukum lingkungan dapat berjalan efektif apabila aparat institusinya mempunyai integritas dan komitmen yang tinggi dalam menjalankan tugasnya.
d. Mendorong tumbuhnya dukungan legislatif dan eksekutif agar memiliki perhatian terhadap *environmental rights and justice*.

e. Pengembangan sistem monitoring dan evalusasi yang dapat digunakan untuk mengetahui kapasitas dan kinerja institusi lingkungan hidup dalam menjalankan misi dan fungsinya.[10]

C. Reformasi Budaya Hukum

Hukum memiliki hubungan timbal balik struktur masyarakatnya. Berlandaskan pemikiran Emile Durkheim dan H.L.A Hart, menurut Esmi Warrassih bahwa perkembangan masyarakat akan menentukan tipe hukum yang berlaku. Hubungan fungsional antara keduanya merupakan dasar bagi penegakan hukum.[11] Karena itu hukum yang dianut sarat dengan nilai-nilai yang dianut masyarakat. Nilai-nilai inilah yang menentukan kultur atau budaya hukum masyarakat. Sebagaimana dikatakan Lawrence M. Friedman, bahwa kultur hukum merupakan sikap dan nilai-nilai yang dimiliki oleh masyarakat yang berhubungan dengan hukum dan lembaga-lembaganya, baik yang bersifat positif maupun negatif. Unsur kultur hukum inilah yang menentukan mengapa seorang itu patuh atau tidak patuh terhadap peraturan yang ada.[12]

Mencermati uraian di atas, maka kultur atau budaya hukum masyarakat akan sangat menentukan patuh atau tidaknya kepada peraturan lingkungan. Biasanya masyarakat akan patuh kepada hukum karena menganggap hukum yang ada sesuai dengan nilai-nilai yang berlaku dan dianggap menguntungkan masyarakat. Tidak dapat dipungkiri bahwa secara empiris memang ada nilai-nilai agama dan adat istiadat atau kearifan lokal yang selama ini berlaku dan dipatuhi masyarakat. Dengan demikian, ketentuan hukum yang diabstraksi dari nilai-nilai dan kearifan lokal tersebut akan dipatuhi oleh masyarakat. Dengan kata lain memiliki keberlakuan faktual atau empiris.[13] Oleh karena itu, reformasi hukum lingkungan selain memperhatikan perkembangan dan tuntutan global, tidak boleh melupakan atau meninggalkan nilai-nilai yang sesuai dengan masyarakat Indonesia. Nilai-nilai kearifan lokal harus terus digali dan

---

[10]Arief Hidayat dan Adji Samekto, *Kajian Kritis Penegakan Hukum Lingkungan di Era Otonomi Daerah*, Semarang: Badan Penerbit Undip, 2007, hlm. 115-120.

[11]Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiolgis* (editor Karolus Kopong Medan dan Mahmutarom HR), Semarang: PT. Suryandaru Utama, 2005, hlm. 86-87.

[12]*Ibid.*, hlm. 89.

[13]Lihat J.J.H. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, alih bahasa: Arief Sidharta, Cet. Kedua, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm. 149.

dikembangkan dalam sistem hukum lingkungan nasional. Sebagai contoh, ketentuan tentang *production sharing* yang kini berlaku secara internasional sebenarnya juga diangkat dari sistem bagi hasil dalam masyarakat Indonesia. Bagi Indonesia, nilai-nilai keindonesiaan itu terkristal dalam pandangan hidup dan ideologi negara, yaitu Pancasila.

Pancasila harus dijadikan landasan dalam menghadapi kerjasama global, karena tanpa itu Indonesia tidak mungkin dapat melakukan kerjasama dan memperjuangkan kepentingan nasional dalam kesetaraan.[14] Pancasila di era globalisasi harus secara utuh dilihat sebagai *"national guidelines"*, sebagai *"national standard, norm and principles"* yang sekaligus memuat *human rights and human responsibilities"*. Dalam kaitannya dengan reformasi hukum, Pancasila harus dijadikan sebagai *"margin of appreciation"*,[15] yaitu batas atau margin untuk menilai apakah nilai-nilai hukum asing atau kesepakatan internasional dapat dibenarkan dalam kerangka pembangunan hukum nasional di Indonesia. Dengan demikian hukum lingkungan yang dibangun tetap berlandaskan nilai-nilai Indonesia atau kultur Indonesia, sehingga cenderung dipatuhi dan memudahkan penegakan hukumnya.

Pemberdayaan masyarakat dan pentingnya peran serta masyarakat dalam pengelolaan lingkungan sebagaimana diakui dalam UUPLH harus terus diberdayakan, misalnya melalui kemudahan akses informasi dan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, pemberian penghargaan atas kepeloporan, dan sebagainya. Mendorong dunia usaha untuk menggunakan instrumen kebijakan yang bersifat sukarela, seperti audit lingkungan dan penerapan standar-standar lingkungan (misalnya ISO 14000). Terlepas dari berbagai tudingan bahwa penerapan *ecolabeling* akan menghambat produk ekspor yang berasal dari Indonesia, standarisasi ini akan berdampak positif bagi lingkungan Indonesia, bahkan lingkungan global.

Budaya hukum yang tercermin dari sikap dan nilai-nilai yang dimiliki oleh masyarakat yang berhubungan dengan hukum dan lembaga-lembaganya, dalam perkembangannya tidak selamanya bersifat

---

[14]Edy Sutrisno, *Op. Cit.*, hlm. 124.

[15]Muladi, "Pancasila Sebagai Margin of appreciation Dalam Hukum Yang Hidup di Indonesia", dalam Qodri Azizy, et. al., *Menggagas...,Op. Cit.*, hlm. 200-201.

positif. Adakalanya budaya hukum yang berkembang justru bersifat negatif dan merugikan lingkungan. Sebagai contoh, budaya menangkap ikan dengan cara menggunakan bahan peledak, bom, dan bahan beracun; membuka lahan perladangan dengan cara dibakar (zaman dahulu sangat biasa dilakukan); sistem ladang berpindah dengan cara membuka hutan, yang kini bukan hutan milik atau hutan hak, melainkan hutan negara; dan sebagainya. Budaya semacam ini jelas bertentangan dengan hukum yang berlaku dan kepentingan perlindungan lingkungan.

Budaya hukum yang berdampak negatif terhadap lingkungan sebagaimana diuraikan di atas, perlu direformasi atau dilakukan perubahan secara mendasar. Perubahan ini tidak akan tuntas jika hanya mengandalkan sarana hukum, karena persoalan mendasarnya terletak di luar hukum itu sendiri, antara lain tekanan ekonomi dan lemahnya penguasaan teknologi. Oleh karena itu, pemberdayaan ekonomi masyarakat dan penguasaan teknologi merupakan faktor yang sangat penting dalam suksesnya reformasi hukum.

Bab 7

MENUJU PERSPEKTIF HOLISTIK-EKOLOGIS PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN

Sudah begitu banyak peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan untuk mendukung pelaksanaan dan penegakan hukum lingkungan, baik sebelum maupun sesudah UUPPLH-2009. Kelembagaan pengelolaan lingkungan pun telah disiapkan mulai dari pusat hingga daerah, namun ternyata kasus-kasus lingkungan tetap saja terjadi. Penegakan hukum lingkungan juga seolah berjalan di tempat, bahkan mengalami kemunduran.

Kelemahan mendasarnya selain karena lemahnya peraturan, yang paling mendasar justru bersumber dari manusianya, terutama aparat penegak hukum. Hukum tidak dapat tegak dengan sendirinya, artinya hukum tidak mampu mewujudkan janji-janji serta kehendak-kehendak yang tercantum dalam (peraturan-peraturan) hukum.[1] Dengan demikian kehendak-kehendak hukum harus diwujudkan melalui aparat penegak hukum. Sebaik atau sejelek apa pun isi kaidah hukum pelaksanaannya sangat tergantung pada aparatur penegak hukum: pejabat pemerintah, polisi, jaksa, dan hakim.

Pada dasarnya kelemahan penegakan hukum (lingkungan) yang bersumber dari aparatur penegakan hukum terkait erat dengan cara pandang (perspektif) yang dimiliki. Ada perspektif besar yang sangat berpengaruh, yaitu perspektif legalitik-formal dan parsial, dan perspektif holistik-ekologis.

---

[1]Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2009, hlm. 7.

A. Perspektif Legalistik-Formal dan Parsial

Selain keterbatasan kemampuan, integritas, dan maraknya budaya KKN, lemahnya penegakan hukum lingkungan disebabkan oleh cara berpikir legalistik-formal dan parsial. Hukum tidak lebih seperti apa yang tercantum dalam undang-undang. Lemahnya penegakan hukum lingkungan lebih dominan disebabkan oleh mentalitas penegak hukum itu sendiri. Penegak hukum tidak memiliki mental *environmentalism*. Hal ini disebabkan kurangnya pemahaman mereka tentang hukum lingkungan secara komprehensif. Akibatnya penegakan hukum lingkungan juga sulit dilakukan, walaupun sebenarnya untuk mencapai penaatan (*compliance*) penegakan hukum bukanlah satu-satunya cara. Hukum hanya merupakan salah satu alat atau instrumen di samping instrumen lainnya. Dalam kaitan ini tepatlah apa yang diintrodusir oleh Satjipto Rahardjo, bahwa hukum hanya menempati sudut kecil dalam jagad ketertiban.[2]

Mengingat hukum perundang-undangan tidak netral, sarat nilai, melainkan penuh dengan berbagai kompromi kepentingan dan sarat nilai, maka penerapannya pun tidak boleh seperti kaca mata kuda dengan hanya mengandalkan logika hukum berdasarkan peraturan dan prosedur. Penerapan hukum melalui pemikiran yang legalistik-formal seperti itu mengandung kelemahan besar dalam upaya mencari keadilan yang bersifat substantif (*searching for substantial justice*). Meskipun peraturan sudah begitu banyak dikeluarkan, tetapi keadilan masih jauh dari harapan. Bahkan banyak kasus yang sudah diajukan ke pengadilan, dan komunitas hukum umumnya meyakini bahwa kasus tersebut adalah benar, ternyata gagal baik karena dianggap bukti tidak lengkap atau tidak sesuai prosedur.

Kasus pencemaran di Teluk Buyat oleh PT. Newmont Minahasa Raya (PT. NMR) misalnya, gugatan perdata oleh Menteri Negara Lingkungan Hidup pada bulan November 2005 dinyatakan ditolak oleh PN. Jakarta Selatan dan hakim sependapat dengan kuasa hukum tergugat bahwa kasus ini diselesaikan melalui mekanisme arbitrase internasional. Sementara kasus pidananya dengan terdakwa I PT. NMR dan terdakwa II Presiden Direktornya Richard Ness, pada tahun 2007 juga diputus bebas oleh PN. Manado.[3] Demikian pula gugatan

---

[2]Satjipto Rahardjo, *Hukum Dalam Jagad Ketertiban*, Jakarta: Penerbit UKI Press, 2006, hlm. 95-107.

[3]*http://www.sinarharapan.co.id/berita/0707/25/nasio.html*, Diakses 19 Agustus 2008.

perdata yang diajukan WALHI terhadap PT. Lapindo Brantas (kasus lumpur panas Sidoarjo), pada tanggal 27 Desember 2007 PN. Jakarta Selatan me-mutuskan PT. Lampindo Brantas "tidak terbukti melakukan perbuatan melawan hukum" dan majelis hakim menyatakan lumpur panas Sidoarjo adalah "bencana alam".[4] Sedangkan perkara pidana yang dalam proses penyidikan oleh Polda Jawa Timur hingga saat ini "jalan di tempat", bahkan berita terakhir akan dihentikan penyidikannya dengan alasan:

(1) sulit menemukan alat bukti;
(2) akibat ditolaknya gugatan perdata oleh WALHI;
(3) adanya jaminan dari pihak Lapindo untuk menyelesaikan pembayaran ganti rugi.[5]

Hal yang sama juga terjadi dalam perkara *illegal logging* dan korupsi Direktur PT. Keong Nam Development Indonesia, Adelin Lis, juga diputus oleh PN. Medan (2007) dengan putusan bebas.

Gagalnya atau tidak berhasilnya tuntutan pidana dan gugatan perdata beberapa contoh kasus di atas, disebabkan oleh beberapa hal. *Pertama*, kelemahan dari substansi peraturan baik yang sifatnya administratif, perdata, maupun pidana. *Kedua*, kuatnya pengaruh berpikir hukum legalistik-formal dan parsial yang dianut aparat penegak hukum (pejabat pemerintah, polisi, jaksa, dan hakim). Penegak hukum hanya berusaha bagaimana melaksanakan tugasnya sesuai dengan peraturan, sementara pengacara dan para pihak berusaha berjuang untuk memenangkan perkara. Persoalan adil dan tidak adil bukan menjadi hal yang penting. Karena itu, hakim dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara sangat jarang melakukan terobosan hukum. Hakim hanya mengutamakan prosedur dan persyaratan formal yang ditentukan undang-undang. Putusan hakim dinyatakan adil jika telah memenuhi semua prosedur formal, kendati bertentangan dengan keadilan masyarakat dan kepentingan lainnya. Tepatlah apa yang dikatakan Adji Samekto, bahwa upaya mencari keadilan (*searching for justice*) bisa menjadi gagal hanya karena terbentur pada pelanggaran prosedur. Semua penanganan

---

[4]Antara News, "Lumpur Masih Jadi Tunggakan Perkara", 2008,*http://www.antara.co.id/arc/2008/1/1/lumpurmasih.jaditunggakan perkara-2008*, Diakses 19 Agustus 2008.

[5]*http://www.walhi.or.id/kampanye/cemar/industri/080123_SP3_lapindo*, Diakses 19 Agustus 2008.

kasus harus sesuai dengan prosedur hukum yang berlaku. Sebaliknya, segala bentuk upaya lain mencari kebenaran dalam upaya menegakkan keadilan, di luar peraturan hukum yang berlaku, tidak dapat diterima dan dianggap sebagai *out of legal thought*, bahkan illegal".[6] Cara berpikir demikian merupakan pengaruh sistem hukum modern yang bercirikan rasionalistas-formal, yang mengandalkan prosedur-prosedur yang diatur secara ketat dan tertulis. Prosedur menjadi tolok ukur untuk menentukan apakah hukum sudah dijalankan atau belum. Jika semua prosedur telah terpenuhi, maka hukum sudah dianggap dijalankan, bahkan keadilan dianggap telah ditegakkan.[7]

Kenyataan tersebut menyebabkan penegak hukum nyaris tidak pernah melakukan apa yang oleh Satjipto Rahardjo sebut dengan "*rule breaking*" atau yang oleh Paul Scolten sebut dengan melakukan "lompatan" ("*een sprong*").[8]

Ketiga, lemahnya penegakan hukum nyaris tidak pernah lepas dari tekanan-tekanan politik atau ekonomi, baik dari pihak asing maupun pihak-pihak dalam negeri sendiri. Hal ini selaras dengan teori bekerjanya hukum dalam proses penegakan hukum dari Chambliss dan Siedman[9] atau teori sibernetika dari Talcot Parson,[10] bahwa unsur-unsur di luar hukum, seperti ekonomi, politik, dan sosial akan mempengaruhi bekerjanya hukum. Kasus PT. NMR dan

---

[6]Adji Samekto, *Studi Hukum Kritis, Kritik Terhadap Hukum Modern*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2005, hlm. 9.

[7]Secara agak mendalam dapat dibaca tulisan Muhammad Akib, "Refleksi Pemikiran Hukum Modern, Suatu Orientasi Menuju Paradigma *Deep Ecology* Dalam Pengakajian Ilmu Hukum", *Jurnal Hukum Pro Justitia*, Vol. 27 No. 2, Oktober 2009, hlm. 155-167.

[8]Satjipto Rahardjo, "Pendidikan Hukum Progresif", Makalah Disampaikan Pada Rapat Kerja Dekan FH PTN Se-Indonesia, Grand Candi Hotel, Semarang, 5 Nopember 2007, hlm. 5.

[9]Menurut teori Chamblis dan Siedman, proses penegakan hukum ditentukan oleh lembaga pembuat peraturan (*rule making institutions*), lembaga penerap sanksi (*rule sanctioning institutions*), dan umpan balik dari pemegang peran (*rule occupant*) serta kekuatan personal dan sosial yang ada di luar ketiganya (Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Bandung: Penerbit Sinar Baru, 1983, hlm. 15; Robert B. Siedman, Robert B. Siedman, *The State, Law and Development*, New York: ST. Martin's Press, 1978, hlm. 77-78).

[10]Lihat Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991, hlm. 135-136; Peter Beilharz, *Teori-Teori Sosial: Observasi Kritis Terhadap Filosof Terkemuka*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005, hlm. 291-9.

Freeport misalnya, tidak lepas tekanan-tekanan politik dan ekonomi pihak asing, terutama Amerika Serikat. Sedangkan PT. Lapindo Brantas tidak lepas dari tekanan Grup Aburizal Bakri. *Keempat*, tidak imparsialnya penegak hukum dalam menangani kasus karena selain tekanan politik dan ekonomi, masih kuatnya dugaan mafia peradilan dan *judicial corruption* yang melibatkan para hakim.

B. Perspektif Holistik-Ekologis atau *Deep Ecology*

Sebagai refleksi dari berbagai kegagalan yang mengakibatkan krisis penegakan hukum tersebut, maka solusinya adalah melakukan penegakan hukum lingkungan dengan menggunakan perspektif holistik-ekologis. Dalam perspektif holistik-ekologis, hukum tidak dipandang hanya sekedar peraturan yang penuh dengan prosedur yang kaku dan lingkungan tidak hanya dipandang sebagai bagian yang terpisah satu dengan lainnya. Hukum dipandang sebagai satu kesatuan yang utuh dengan segenap unsur-unsurnya dan penegakan hukum lingkungan lebih mengedepankan aspek keberlanjutan ekologis daripada berbagai kepentingan lainnya.

Perspektif yang demikian menurut Fritjof Capra adalah suatu pendekatan yang memandang dunia sebagai suatu keseluruhan yang terpadu ketimbang suatu kumpulan bagian-bagian yang terpisah-pisah. Pendekatan ini sering juga disebutnya pendekatan sistem, pendekatan ekologis, atau Capra lebih suka menyebutnya holistik-ekologis.[11] Arne Naess, seorang filsuf Norwegia, lebih suka menggunakan istilah *Deep Ecology*, yaitu suatu etika baru yang memandang hubungan antara manusia dengan alam sebagai suatu keseluruhan dalam kaitan dengan upaya mengatasi persoalan lingkungan hidup.[12]

Penegakan hukum lingkungan dalam perspektif holistik-ekologis, mensyaratkan dianut atau diterapkannya beberapa prinsip dasar. *Pertama*, dalam pandangan holistik, ketiga instrumen hukum lingkungan (administrasi, perdata, dan pidana) bukan merupakan

---

[11]Fritjof Capra, *The Web of Life, A New Synthesis of Mind and Mather* (Edisi Indonesia: *Jaring-Jaring Kehidupan, Visi Baru Epistemologi dan Kehidupan*, terjemahan Saut Pasaribu), Yogyakarta: Fajar Pustaka Baru, 2001, hlm. 17-18; Fritjof Capra, *The Turning Point, Titik Balik Peradaban Sains, Masyarakat, dan Kebangkitan Kebudayaan*, Penerjemah M. Thoyibi, Yogyakarta: Penerbit Jejak, 2007, hlm. 317-318.

[12]A. Sonny Keraf, *Etika Lingkungan*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2002, hlm. 76.

alternatif yang terpisah, apalagi ada dikhotomi, melainkan dapat diterapkan secara bersamaan dan sinergis satu sama lain. Untuk itu memerlukan kerjasama yang sinergis antar-sesama penegak hukum: penyidik, penuntut umum, hakim dan pejabat administrasi. Kasus Adelin Lis misalnya, kendati secara pidana PN Medan telah memutus bebas, selain masih dimungkinkan upaya hukum luar biasa (kasasi), juga masih dimungkinkan gugatan perdata dan/atau penerapan sanksi administratif, misalnya pencabutan izin Hak Pengusahaan Hutan. Inilah inti dari prinsip dasar holistik yang pertama, yang menghendaki penegakan hukum secara utuh, yang menggunakan semua sarana hukum secara komprehensif dan kerjasama sinergis penegak hukum. Dalam konteks ini, Satjipto Rahardjo[13] dengan mengambil contoh korupsi, melontarkan gagasan "penegakan kolektif", bahwa penegak hukum tidak "bertempur" satu sama lain, tetapi bersatu melawan kejahatan.

Kedua, diperlukan pemahaman yang komprehensif dari penegak hukum (pejabat administrasi, polisi, jaksa, hakim, dan pengacara) tentang substansi hukum lingkungan, karena sebagai hukum fungsional tidak jarang penegak hukum yang kurang paham dengan karakternya itu. Pendidikan polisi, jaksa, dan hakim yang secara khusus menangani kasus lingkungan sangat diperlukan. *Ketiga*, dalam penegakan hukum holistik-ekologis harus mengutamakan kepentingan ekologi darpada kepentingan lainnya, seperti kepentingan politik, ekonomi, atau pertimbangan teknis yuridis semata. Ini penting, karena tidak jarang gagalnya kasus lingkungan karena terbentur pada prosedur-prosedur yang sifatnya teknis yuridis, yang menguntungkan bahkan bertujuan melindungi kepentingan politik atau ekonomi bisnis segelintir orang atau kelompok tertentu. Melalui cara pandang yang holistik-ekologi, maka jika ada ketentuan yang secara prosedural menyebabkan sulitnya pembuktian, penegak hukum harus berani melakukan terobosan atau lompatan hukum untuk kepentingan perlindungan ekosistem (keadilan lingkungan) dan keselamatan umat manusia. Dominasi pertimbangan teknis yuridis sebagai ciri penegakan hukum yang positivistik harus digunakan sebagai "pintu masuk" untuk mencari kebenaran dan keadilan. Menegakkan nilai-nilai kebenaran dan keadilan lingkungan

[13]Lihat Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2006, hlm. 140-144.

merupakan tujuan utama penegakan hukum lingkungan secara holistik-ekologis.

Konstruksi penegakan hukum yang holistik-ekologis dengan demikian sejalan dengan pemikiran penegakan hukum progresif dari Satjipto Rahardjo.[14] Kegagalan hukum untuk menghukum pelaku tindak pidana lingkungan disebabkan oleh sikap sub-misif terhadap kelengkapan hukum yang ada, seperti prosedur, doktrin dan asas. Sebagai akibatnya hukum bisa menjadi *safe haven* bagi para pelaku. Jika dilihat dari optik hukum progresif, maka cara-cara dan praktek berhukum seperti itu sudah tergolong kontra-progresif.[15] Pendekatan progresif menempatkan paradigma manusia yang membawa pendekatan ini mempedulikan faktor perilaku *(behavior, experience)*. Pendekatan hukum progresif adalah hukum untuk manusia. Hukum dan ilmu hukum progresif lebih cenderung ke kreativitas dan menolak rutinitas logika peraturan. Di sinilah letak pencerahan pendekatan ilmu hukum progresif.[16] Hukum progresif melihat, mengamati dan ingin menemukan cara berhukum yang mampu memberi jalan dan panduan bagi kenyataan.[17] Hukum progresif adalah cara berhukum yang selalu gelisah untuk membangun diri, sehingga berkualitas untuk melayani dan membawa rakyat kepada kesejahteraan dan kebahagiaan.[18]

Berdasarkan konsep hukum progresif tersebut, maka penegakan hukum lingkungan secara progresif dilakukan untuk tujuan-tujuan progresif, melalui cara-cara progresif dan dilasanakan oleh penegak hukum yang progresif. Tujuan progresifnya adalah mengutamakan perlindungan lingkungan bagi kesejahteraan dan kebahagiaan rakyat daripada sekedar pelaksanaan peraturan. Cara-cara progresif adalah cara-cara yang pada prinsipnya tidak

---

[14]Pemikiran penegakan hukum progresif ini dipublikasi oleh Satjipto Rahardjo sekitar pertengahan tahun 2002, yaitu melalui tulisannya di Kompas, 5 Juli 2002 dengan judul "Indonesia Membutuhkan Penegakan Hukum Progresif".

[15]Satjipto Rahardjo, "Hukum Progresif Sebagai Dasar Pembangunan Ilmu Hukum Indonesia" dalam Qodri Azizy, *et. al.*, *Menggagas Hukum Progresif*, Yogyakarta-Semarang: Pustaka Pelajar-IAIN Walisongo-PDIH Undip, 2006, hlm. 8.

[16]*Ibid.*, hlm. 9.

[17]Satjipto Rahardjo, *Biarkan Hukum Mengalir: Catatan Kritis tentang Pergulatan Manusia dan Hukum*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2007, hlm. 147

[18]*Ibid.*

"terbelenggu" oleh prosedur formal yang kaku, sehingga jika dalam proses terbentur pada prosedur formal tersebut secara progresif dicarikan terobosan hukumnya. Karena itu diperlukan penegak hukum yang progresif, yaitu yang berani melakukan terobosan hukum, antara lain melalui apa yang dalam ilmu hukum dikenal dengan penafsiran hukum atau penemuan hukum. Hakim misalnya, dalam mengadili suatu perkara lingkungan tidak sekedar menerapkan bunyi peraturan secara *"letterlijke"*, tetapi mencari, mendalami dan menerapkan makna yang ada di belakang aturan tersebut. Inilah yang menurut Ronald Dworkin[19] disebutnya membaca moral (*the moral reading*) dari peraturan tersebut.

Penegakan hukum lingkungan progresif juga harus memperhatikan nilai-nilai kearifan lingkungan lokal yang ada di masyarakat, misalnya, sistem Sasi di Maluku, Awig-awig di Bali, dan Repong Damar di Lampung, Kelong di Riau, dan Panglima Laot di Aceh. Penegakan hukum progresif melihat hukum dalam optik yang luas, bahwa hukum adalah untuk manusia—untuk kesejahteraan dan kebahagiaan manusia—nasional maupun lokal. Tetapi jika terjadi disharmoni antara hukum positif (nasional) dengan nilai kearifan lokal, maka kearifan lokal harus diutamakan, bukan sebaliknya. Hukum yang baik adalah hukum yang mencer-minkan nilai-nilai yang ada di dalam masyarakat dan bertujuan mewujudkan tertib hukum yang sesuai dengan keinginan dan harapan masyarakat.

Dalam kaitan di atas tepatlah *'mirror thesis'*-nya Tamanaha, bahwa: *"... law is a miiror society, which functions to maintain social order"*. Lebih lanjut dikatakan: *"... positive law represents power and authority; its degree of confirmity to custom/consent and morality/reason is what confers legitimacy"*.[20] Karena itu pula sejak tahun 1970-an Nonet & Selznick menawarkan perspektif dan metode ilmu sosial untuk melengkapi atau membantu menganalisis hukum.[21] Meskipun demikian harus dicatat, bahwa pendekatan hukum progresif Satjipto

---

[19]*Ibid.*[19]Ronald Dworkin, *Moral Reading of the American Constitution*, Camridge, Mass: Harvad University Press, 1996, sebagaimana dikutip Satjipto Rahardjo, *Mendudukkan Undang-Undang Dasar: Suatu Pembahasan dari Optik Ilmu Hukum Umum*, Semarang: Badan Penerbit Undip, 2007, hlm. 41 dan 77-82.

[20]Brian Z. Tamanaha, *A General Jurisprodence of Law and Society*, New York: Oxford University Press, 2006, hlm. 4.

[21]Philippe Nonet & Philip Selznick, *Law and Society Transition: Toward Responsive Law*, New York: Harper & Row 1978, hlm. 8-9.

Rahardjo, *mirror thesis*nya Tamanaha, dan pendekatan hukum responsif dari Nonet-Selznick harus dipandang sebagai "amunisi" untuk melakukan penegakan hukum secara holistik-ekologis. Peraturan (*rules*) tetap menjadi senjata utama, sehingga harus dibuat dengan baik dan mencerminkan prinsip keadilan, kepastian, dan kegunaan baik bagi umat manusia maupun bagi lingkungan itu sendiri.

DAFTAR PUSTAKA

Absori, "Hukum Lingkungan dan Pemberdayaan Masyarakat", Makalah Seminar *Legal Hermeneutics* Sebagai Alternatif Kajian Hukum, Semarang: FH Undip, 24 November 2007.

Addink, G.H., *Penataran Environmental Law and Sustainable Development: Literature*, Surabaya: FH Unair, 1999.

Akib, Muhammad, Kebijakan Pembangunan Berwawasan Lingkungan: Konsep dan Implementasi Hukumnya Di Propinsi Lampung", dalam "Permasalahan dan Penge-lolaan Lingkungan Hidup", *Suatu Seri Monograf,* Puslit Lingkungan Hidup Unila, 2005.

_____, "Aspek Hukum Perlindungan Lingkungan di Era Globalisasi Ekonomi", *Jurnal Hukum* FH Unisula Vol. XVII No. 4, Desember 2007.

_____, *Hukum Lingkungan, Kebijakan dan Pengaturan Global dan Nasional,* Bandar Lampung: Penerbit Lemlit Unila, 2008.

_____,"Kajian Hukum Kelembagaan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Daerah dan Implementasinya di Provinsi Lampung", Laporan Penelitian, LP Unila (tidak dipublikasi), 2008.

_____, "Refleksi Pemikiran Hukum Modern, Suatu Orientasi Menuju Paradigma *Deep Ecology* Dalam Pengakajian Ilmu Hukum", *Jurnal Hukum Pro Justitia,* Vol. 27 No. 2, Oktober 2009.

Ali, Achmad, *Keterpurukan Hukum di Indonesia (Penyebab dan Solusinya)*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2005.

Amos, H.F. Abraham, *Katastropi Hukum dan Quo Vadis Sistem Politik Peradilan Indonesia, Analisis Sosiologi Kritis Terhadap Prosedur*

Penerapan dan Pene-gakan Hukum di Indonesia, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2007.

Attamimi, A. Hamid S., *Peranan Peraturan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, Jakarta: Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990.

Azizy, Qodri, *et. al.*, *Menggagas Hukum Progresif*, Yogyakarta-Semarang: Pustaka Pelajar-IAIN Walisongo-PDIH Undip, 2006.

Beilharz, Peter, *Teori-Teori Sosial: Observasi Kritis Terhadap Filosof Terkemuka*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.

Berge, J.B.J.M., *Recent Development in General Administrative law in the Netherlands*, Utrecht: December, 1994.

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

Boer, Ben, "Institutionalising Ecologically Sustainable Develop-ment: the Role of National State and Local Governments in Translating Grand Strategy into Action", *Willamette Law Review*, Vol. 31, Number 31, Spring, 1995.

BPHN, *Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Bidang Lingkungan Hidup*, Jakarta: 2007.

Bruggink, J.J.H., *Rechtsreflecties, Grondbegrippen uit de Rechtstheorie* (*Refleksi Tentang Hukum*, alih bahasa Arief Sidharta, Bandung: PT. Citra Aditya Bhakti, 1999.

Capra, Fritjof, *The Web of Life, A New Synthesis of Mind and Mather* (Edisi Indonesia: *Jaring-Jaring Kehidupan, Visi Baru Epistemologi dan Kehidupan*, terjemahan Saut Pasaribu), Yogyakarta: Fajar Pustaka Baru, 2001.

_____, *The Turning Point, Titik Balik Peradaban Sains, Masyarakat, dan Kebangkitan Kebudayaan*, Penerjemah M. Thoyibi, Yogyakarta: Penerbit Jejak, 2007.

Carson, Rachel, *Musim Bunga yang Bisu* (Judul asli: *The sillen Spring*), Penerjemah Budi Kasworo, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1990.

Danusaputro, Munadjat, *Hukum Lingkungan, Buku I: Umum*, Cet. Kedua, Bandung: Binacipta, 1985.

_____,*Hukum Lingkungan, Buku II: Nasional*, Bina Cipta, Bandung, 1981.

Dimyati, Khudzaifah, *Teorisasi Hukum: Studi tentang Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia 1945-1990*, Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2004.

Drupsteen, Th. G., *Nederlands Milieurecht in Kort Bestek*, 2e herziene druk, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1978.

Dworkin, Ronald, *Moral Reading of the American Constitution*, Camridge, Mass: Harvad University Press, 1996.

Farrier, David and Paul Stein (edited), *The Environmental Law Hand Book*, New South Wales, Australia: Redfern Legal Centre Publishing, 2006.

H.R Otje Salman S dan Anton F. Susanto, *Teori Hukum: Mengingat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali*, Bandung: PT. Refika Aditama, 2005.

Habermas, Jurgen, *Krisis Legitimasi*, Penerjemah Yudi Santoso, Yogyakarta: Penerbit Qalam, 2004.

Hadi, Sudharto P., *Dimensi Hukum Pembangunan Berkelanjutan*, Semarang: Badan Penerbit Undip, 2002.

_____, *Dimensi Lingkungan Perencanaan Pembangunan*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005.

Hadi, Sudharto P., dan Adji Samekto, *Dimensi Lingkungan Dalam Bisnis, Kajian Tanggung Jawab Sosial Perusahaan Pada Lingkungan*, Badan Penerbit Undip, Semarang, 2007.

Hadjon, Philipus M., *Pengantar Hukum administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1993.

Hardjasoemantri, Koesnadi, "Pengantar Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia", *Bahan Penataran Nasional Hukum Lingkungan*, (Eks) Kerjasama Hukum Indonesia-Belanda, Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 9-14 Januari 1995.

Hart, H.L.A. *The Concep of Law*, Oxford: Oxford University Press, 1961.

Hidayat, Arief dan Adji Samekto, *Hukum Lingkungan Dalam Perspektif Global dan Nasional*, Semarang: Badan Penerbit Undip, 1998.

_____, *Kajian Kritis Penegakan Hukum Lingkungan di Era Otonomi Daerah*, Semarang: Badan Penerbit Undip, 2007.

Hidayat, Arief, *Kebebasan Berserikat di Indonesia* (*Suatu Analisis Pengaruh Perubahan Sistem Politik Terhadap Penafsiran Hukum*), Semarang: Badan Penerbit Undip, 2008.

HR., Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, 2003.

Husin, Sukanda, *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009.

Indrati S., Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius, 2007.

IUCN, *et. al., Caring for the Earth: a Strategy for Sustainable Living*, Switzerland, 1991.

Kementerian Negara Lingkungan Hidup, *Buku Tanya Jawab Mengenai KLHS*, Jakarta: KMNLH, 2007.

Keraf, Sonny, *Etika Lingkungan*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2002.

Kuhn, Thomas *The Stucture of Scientific Recolutions, Peran Paradigma Dalam Revolusi Sains*, Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2005.

Lotulung, Paulus Effendi, *Penegakan Hukum Lingkungan oleh Hakim Perdata*, Citra Aditya Bhakti, 1993.

M. Friedman, Lawrence, *The Legal System, A Social Science Perspective*, New York: Russel Sage Foundation, 1975.

Mahfud MD, Moh, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta: Gama Media, 1999.

_____, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, Cet. Ketiga, 2006.

_____, *Hukum Tak Kunjung Tegak* (Penyunting Fajar Laksono), Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2007.

_____, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Aman-demen Konstitusi*, Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 2007.

Manan, Bagir, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994.

Michiel, F.C.M.A., *De Wet Milieubeheer*, Tweede druk, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1994.

Muhammad, Abdulkadir, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000.

Nonet, Philippe & Philip Selznick, *Law and Society Transition: Toward Responsive Law*, New York: Harper & Row 1978.

Nurjaya, I Nyoman, *Moratorium Logging Dalam Perspektif Antropologi Hukum*, http://www.Manifest-maya.blog-spot.com/2008/01/moratorium-loggingdalam-per-spektif-html, Diakses 3 Januari 2008.

Putra, Ida Bagus Wyasa, *Hukum Lingkungan Internasional, Perspektif Bisnis Internasional*, Bandung: PT Refika Aditama, 2003.

Rahardjo, Satjipto, "*Masalah Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis*, Bandung: Penerbit Sinar Baru, 1983.

_____, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991.

_____, "Menuju Produk Hukum Progresif", *Makalah* Diskusi Terbatas Fakultas Hukum Undip, Semarang, 24 Juni 2004.

_____, "Metode Holistik, Suatu Revolusi Epistemologis", *Jurnal Hukum Progresif*, Vol 2/No.2/Oktober 2006, Semarang: PDIH Undip.

_____, *Hukum Dalam Jagad Ketertiban*, Jakarta: Penerbit UKI Press, 2006.

_____, *Membedah Hukum Progresif*, Jakarta: Pener-bit Buku Kompas, 2006.

_____, "Pendidikan Hukum Progresif", *Makalah* Rapat Kerja Dekan FH PTN Se-Indonesia, Grand Candi Hotel, Semarang, 5 Nopember 2007.

_____, "Tidak Hanya Memeriksa dan mengadili", *Kompas*, 2 November 2007.

_____, *Biarkan Hukum Mengalir: Catatan Kritis tentang Pergulatan Manusia dan Hukum*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2007.

_____, *Mendudukkan Undang-Undang Dasar: Suatu Pembahasan dari Optik Ilmu Hukum Umum*, Se-marang: Badan Penerbit Undip, 2007.

_____, *Lapisan-lapisan dalam Studi Hukum*, Malang: Bayu Media, 2008.

_____, *Pendidikan Hukum Sebagai Pendidikan Manusia, Kaitan-nya dengan Profesi Hukum dan Pembangun-an Hukum Nasional*, Yogyakarta: Genta Publish-ing, 2009.

Rangkuti, Siti Sundari, "Inovasi Hukum Lingkungan: Dari Ius Constitutum ke Ius Constituendum", *Pidato Pengukuhan* Guru Besar Pada FH Unair, Surabaya: September 1991.

_____, "Kesamaan Persepsi Terhadap Penegakan Hukum Lingkungan", *Yuridika*, Majalah FH Unair, No. 5 Tahun IX September-Oktober 1994.

_____, "Penegakan Hukum Lingkungan Adminis-trasi (*Administrative Environmental Law Enforcement*)", *Bahan Penataran Nasional Hukum Lingkungan*, (Eks) Kerjasama Hukum Indonesia-Belanda, Surabaya: FH Unair, 11-19 Desember 1996.

_____, "Pengantar Penegakan Hukum Lingkung-an (*Introduction to Environmental Law Enforcement*)", *Bahan Penataran Nasional Hukum Lingkungan*, (Eks) Kerjasama Hukum Indonesia-Belanda, Surabaya: FH Unair, 11-19 Desember 1996.

_____, *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional*, Surabaya: Universitas Airlangga Press, 1996.

Rhiti, Hyronimus, *Hukum Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2006.

Ribot, Jesse C., *Waiting For Democracy, The Politics of Choice in Natural Resource Decentralization*, Washing-ton DC: World Resources Institute, 2004.

Salim, Emil, *Pembangunan Berwawasan Lingkungan*, Jakarta: Penerbit LP3ES, 1986.

Samekto, Adji, *Studi Hukum Kritis, Kritik Terhadap Hukum Modern*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2005.

Santosa, Mas Achmad, *Konsep dan Penerapan Gugatan Perwakilan* (*Class Action*), Jakarta: ICEL, Jakarta, 1997.

_____, *Good Governance dan Hukum Lingkungan*, Jakarta: ICEL, 2001.

Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1999.

Shampford, Charles, *The Disorder of Law, A Critique of Legal Theory*, Oxford, UK: Basil Blacwell, 1989.

Siahaan, Maruar, Relevansi Penguasaan Negara atas Cabang Produksi Strategis Menurut UUD 1945 dalam Transformasi Global, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 4, Nomor 3, September 2007.

Sidharta, Arief, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum, Sebuah Penelitian tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengem-bangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, Bandung: Mandar Maju, 2000.

Siedman, Robert B., Robert B. Siedman, *The State, Law and Development*, New York: ST. Martin's Press, 1978.

Silalahi, Daud, "Penegakan Hukum Lingkungan Di Indonesia Melalui Pendekatan Kesadaran Hukum dan Lingkungan", *Orasi Ilmiah*, Dies Natalis XXXIV Universitas Padjadjaran, Bandung, 24 September 1991.

Soemarwoto, Otto, *Atur Diri Sendiri, Paradigma Baru Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2004.

Spelt dan ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan* (Penyunting Philipus M. Hadjon), Surabaya: Fakultas Hukum Unair, 1993.

Sutrisno, Try *Reformasi dan Globalisasi Menuju Indonesia Raya*, Jakarta: Yayasan Taman Pustaka, 2006.

Tamanaha, Brian Z., *A General Jurisprodence of Law and Society*, New York: Oxford University Press, 2006.

Teubner, Gunter, (ed), *Dilemas of Law in the Waefare State*, New York: Walter de Gruyter, 1986.

Tjandra, W. Riawan. *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Universitas Atmajaya Yogyakarta, 2008.

United Nations, *Rio Declaration on Environment and Development*, 14 June 1992.

Urbaningsih, Eni dan Tisnanta, "Dinamika Implementasi Perda Pelayanan Publik di Bidang Kesehatan, Ketenagakerjaan dan SDA Yang Berpihak Kepada Masyarakat Miskin, Perempuan dan Anak, Serta Masyarakat Tertinggal di Provinsi Lampung dan Jawa Tengah", dalam *Prosiding Seminar dan Lokakarya Nasional Menelaah Perda Untuk Menjamin Transparansi dan Akuntabilitas Pengimplementasian Perda*, Kerjasama YIPD, ADKASI, *Justice for the Poor-The World Bank*, Jakarta: Agustus 2006.

Warassih, Esmi, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Semarang: PT. Suryandaru Utama, 2005

WCED, *Hari Depan Kita Bersama*, (judul asli *Our Common Future*), Terjemahan Bambang Sumantri, Jakarta: PT. Gramedia, 1988

Wignyosoebroto, Soetandyo, *Desentralisasi Dalam Tata Pemerintahan Kolonial Hindia-Belanda, Kebijakan dan Upaya Sepanjang Babak Akhir Kekuasaan Kolonial di Indonesia (1900-1940)*, Malang: Bayu Media, 2005.

Wijoyo, Suparto *Penyelesaian Sengketa Lingkungan (Environmental Disputes Resolution)*, Airlangga University Press, Surabaya, 2003.

_____, *Refleksi Mata Rantai Pengaturan Hukum Pengelolaan Lingkungan Secara Terpadu (Studi Kasus Pencemaran Udara)*, Surabaya: Airlangga University Press, 2005.

Woltgens, L. & Th. G. Drupsteen, *Pengantar Hukum Perizinan Lingkungan*, Bahan Penataran Hukum Lingkungan, Kerja-sama Hukum Indonesia-Belanda, Surabaya: FH Unair, 1992.

Antara News, "Lumpur Masih Jadi Tunggakan Perkara", *http://www.antara.co.id/arc/2008/1/1/lumpurmasihjaditunggakanperkara-2008*, Diakses 19 Agustus 2008.

http://www.walhi.or.id/kampanye/cemar/industri/080123_SP3_lapindo, Diakses 19 Agustus 2008.

http://www.gatra.com, "Laju Kerusakan Hutan di In-donesia, Terparah di Planet Bumi", Diakses 24 April 2008

http://www.mailarchive.com/pedulibencana@yahoogroups.com/msg01678.html, "[ ]Kasus-kasus Lingkungan Macet, Proses Hukum Belum Berjalan", Diakses 1 Juli 2009.

http://www.sinarharapan.co.id/berita/0707/25/nasio.html, Diakses 19 Agustus 2008.

http://www.tempointeraktif.com/hg/hukum/2009/06/05/brk,20090605-180313,id.html, "Puluhan Kasus Lingkungan Hidup di Yogyakarta Terbengkalai", Diakses 1 Juli 2009.

GLOSARIUM

Antroposentrisme
: Pandangan yang berpusat untuk kepentingan manusia.

Baku mutu lingkungan hidup
: Ukuran batas atau kadar makhluk hidup, zat, energi, atau komponen yang ada atau harus ada dan/atau unsur pencemar yang ditenggang keberadaannya dalam suatu sumber daya tertentu sebagai unsur lingkungan hidup.

Cogito ergo sum
: Saya berpikir, maka saya ada.

Concurrent
: Dilaksanakan secara bersama-sama; wewenang yang dilaksanakan secara bersama-sama antara pusat dan daerah.

Daya dukung lingkungan hidup
: Kemampuan lingkungan hidup untuk mendukung perikehidupan manusia, makhluk hidup lain, dan keseimbangan antarkeduanya.

Deep Ecology
: Suatu etika baru yang memandang hubungan antara manusia dengan alam sebagai suatu keseluruhan dalam kaitan dengan upaya mengatasi persoalan lingkungan hidup.

Desentralisasi
: Penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem NKRI.

Ekokrasi
: Kekuasaan negara atau pemerintah yang didasarkan pada kedaulatan lingkungan.

Ekoregion
: Wilayah geografis yang memiliki kesamaan ciri iklim, tanah, air, flora, dan fauna asli, serta pola interaksi manusia dengan alam yang menggambarkan inte-gritas sistem alam dan lingkungan hidup.

Ekosistem
: Tatanan unsur lingkungan hidup yang merupakan kesatuan utuh menyeluruh dan saling mempengaruhi dalam membentuk keseimbangan, stabilitas, dan produktivitas lingkungan hidup.

Holistik-ekologis
: Suatu pendekatan secara komprehensif yang meletakkan kepentingan ekologis di atas berbagai kepentingan lainnya, terutama kepentingan ekonomi dan politik.

Illegal logging
: Penebangan kayu secara tidak sah atau penebangan liar.

Izin lingkungan hidup
: Izin yang diberikan kepada setiap orang/badan yang melakukan usaha dan/atau kegiatan yang wajib amdal atau UKL-UPL dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagai prasyarat untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan.

Kajian lingkungan hidup strategis (KLHS)
: Rangkaian analisis yang sistematis, menyeluruh, dan partisipatif untuk memastikan bahwa prinsip pembangunan berkelanjutan telah menjadi dasar dan terintegrasi dalam pembangunan suatu wilayah dan/atau kebijakan, rencana, dan/atau program.

Kebijakan lingkungan
: Kebijakan negara/pemerintah di bidang lingkungan dengan maksud untuk mencapai tujuan dan sasaran pengelolaan lingkungan.

Kelembagaan lingkungan
: Kelembagaan yang bertanggung jawab di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Konstitusi hijau (*green constitution*)
: Konstitusi yang memuat kebijakan hukum pengelolaan lingkungan.

Krisis Penegakan hukum lingkungan
: Suatu keadaan penegakan hukum lingkungan carut-marut, yang tercermin dari banyaknya kasus yang "kandas" di pengadilan dan tidak jelas penyelesaian, dan semakin maraknya "mafia peradilan" dan *judicial corruption* yang melibatkan penegak hukum.

Lembaga teknis daerah
: Unsur pendukung tugas kepala daerah, yang bertugas melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik.

Lingkungan hidup
: Kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan, dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain.

Moral reading
: Memahami moral atau semangat yang ada di balik aturan hukum.

Otonomi daerah
: Hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pembangunan berkelanjutan
: Pembangunan yang memadukan aspek lingkungan hidup, sosial, dan ekonomi untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan.

Pemerintah daerah
: Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Penegakan hukum lingkungan
: Upaya untuk mencapai ketaatan terhadap peraturan lingkungan, yang ruang lingkupnya meliputi bidang hukum administrasi, hukum pidana dan hukum perdata.

Peraturan daerah
: Peraturan yang dibuat oleh kepala daerah bersama dewan perwakilan rakyat daerah, yang terdiri dari peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota.

Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup
: Upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum.

Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
: Perencanaan tertulis yang memuat potensi, masalah lingkungan hidup, serta upaya perlindungan dan pengelolaannya dalam kurun waktu tertentu.

Sentralisasi
: Kekuasaan atau kewenangan pemerintahan yang terpusat pada pemerintah pusat.

Sistem hukum
: Keseluruhan aturan-aturan hukum, kaidah-kaidah hukum yang berlaku, dan asas-asas yang mendasarinya serta pranata-pranata hukum yang membentuk tata hukum.

Sumber daya alam
: Unsur lingkungan hidup yang terdiri atas sumber daya hayati dan nonhayati yang secara keseluruhan membentuk kesatuan ekosistem.

Wewenang
: Kemampuan untuk melakukan tindakan hukum yang diberikan oleh undang-undang.

INDEKS

A
Akib, Muhammad, 44,57,62,67,102
Alternative dispute resolution, 59,60
Amdal, 24,25,40
Antroposentrisme, 5,10
Attamimi, A. Hamid. S., 82

B
baku mutu lingkungan, 18, 26, 32
Bredemier, Harry C., 77
Brown, Lester R., 8
Brundtland, Gro Harlem, 8

C
Capra, Fritjop, 5, 6, 103
Carson, 6
Chambliss & Siedman, 35, 46
Class action, 55, 56, 57
Concurent, 23, 67
Cartesian, 4, 5, 68

D
Deep Ecology, 103
Desentralistik, 64, 68, 89
Developmentalisme, 1

E
Ecologically sustainable development, 10
Een sprong, 59, 102
Ekologi, 10, 15, 17, 68, 104
Environmental Impact Assesment, 25

F
Forestry principles, 11
Friedman, 31, 79, 80, 87, 95

G
Gangguan, 28, 30, 49, 50, 74
Gugatan TUN, 41, 46, 47, 54, 55, 56, 58

H
Habermas, 74, 75, 76, 77
Hart, H.L.A., 78, 95
Hawkins, Keith, 32
Hidayat, Arief, 5, 69, 71, 94
Holistik-ekologis, 72, 86, 88, 89, 99, 103, 104, 108
Hukum progresif, 37, 106

I
Illegal logging, 2, 4
izin lingkungan, 17, 22, 24, 42, 46, 47, 50, 72, 90, 92

J
Jalur pengadilan, 34, 54

K
Keraf, A. Sonny, 4, 5, 8, 10, 12, 65, 70, 103
KLHS, 17, 19, 20, 21, 72
Konferensi Stockholm, 7, 29
Krisis hukum, 73, 74, 77, 79, 81, 83
Krisis legitimasi, 75, 76
krisis lingkungan, 1, 2, 3, 4, 6
Kriteria baku kerusakan lingkungan, 18, 25, 26, 44
Kusumaatmadja, Mochtar, 62, 87

L
Legal Culture, 34, 87
Legal structure, 34
Legal substance, 34
Legalistik-formal, 100

M
Mahfud, Moh., 80, 85
Manan, Bagir, 36, 63
Mekanistik-reduksionistik, 4, 5
Mirror thesis, 108
Moral reading, 106

N
NEPA-1969, 24
Nonet, Philippe & Philip Selznick, 38, 107

O
Otonomi daerah, 25, 42, 63, 64, 65, 68, 69, 70, 71
Our Common Future, 3, 8, 9

P
Pajak dan retribusi lingkungan, 27
Paksaan pemerintahan, 43, 44, 45, 90
Pancasila, 82, 96
Paradigma, 1, 2, 4, 5, 6, 10, 13
Parsons, Talcot, 36, 77
Pencabutan izin, 43, 46, 72, 104
Pengawasan, 32, 34, 41, 42, 46
Primary rules, 78

R
Rahardjo, Satjipto, 5, 36, 37, 46, 62, 77, 93, 99, 100, 102, 104, 105
Reformasi aparatur, 92, 93
Reformasi kelembagaan, 92, 94
Reformasi Peraturan Perundang-undangan Lingkungan, 88
Regulatory chain, 31
retribusi, 18, 27, 28
Ribbot, Jesse C., 64
RPPLH, 17, 18, 19, 72
Rule breaking, 59, 61, 102

S
Salim, Emil, 2
Samekto, Adji, 5, 69, 71, 94, 95, 102
Sanksi administrasi, 40, 43, 45, 72
Sanksi atau ancaman pidana, 49, 50
Santosa, Mas Ahmad, 11, 39, 56, 91
Sarden, Rene & Michiel Heldeweg, 31
Scolten, Paul, 59, 102
Secondary rules, 78
Sentralistik, 63, 64, 66, 89
Silalahi, Daud, 33
Silent Spring, 6
Soemarwoto, Otto, 3, 84

T
Tamanaha, 107
Ten Berge, J.B.J.M., 40

U
Uang paksa, 43, 44, 45, 90

V
Van der Vlies, 81
Vigilante, 93

W
WALHI, 70, 101
Warrassih, Esmi, 95
Wewenang, 8, 22, 23, 41, 42, 43, 44, 48, 64, 65, 66, 67, 68,79, 89, 90, 92,93