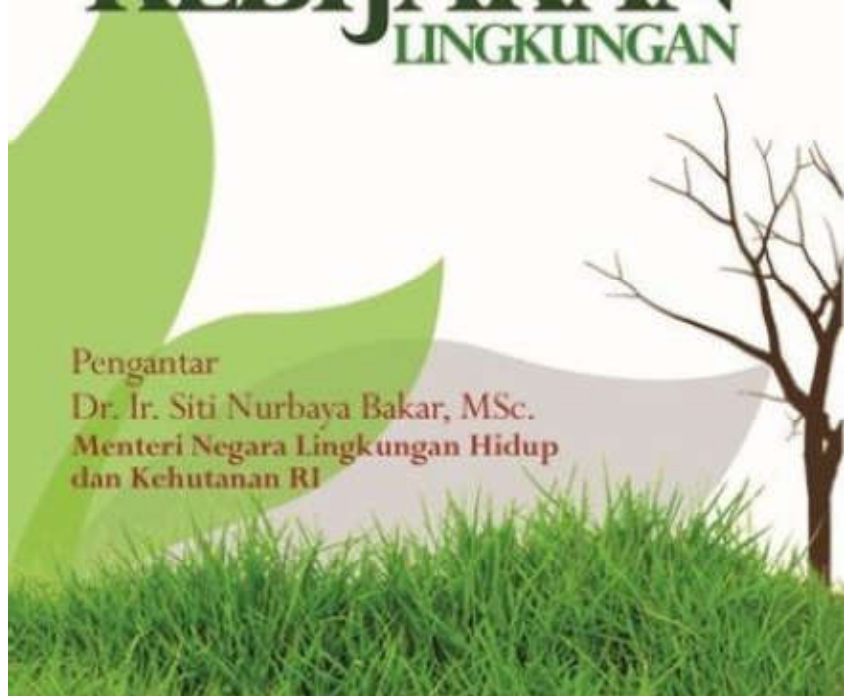


Dr. Moh. Fadli, SH., MH.
Mukhlis, SH., MH.
Mustafa Lutfi, S.Pd., SH., MH

UNIVERSITY of PRAWIJA
P R E S S

HUKUM & KEBIJAKAN LINGKUNGAN

Pengantar
Dr. Ir. Siti Nurbaya Bakar, MSc.
Menteri Negara Lingkungan Hidup
dan Kehutanan RI



Sanksi Pelanggaran Pasal 72
Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002

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

HUKUM & KEBIJAKAN LINGKUNGAN

Pengantar:

**Menteri Negara Lingkungan Hidup dan
Kehutanan Republik Indonesia
Dr Ir. Siti Nurbaya Bakar, M.Sc.**

**Dr. Moh. Fadli, SH., MH.
Mukhlis, SH., MH.
Mustafa Lutfi, S.Pd., SH., MH.**



2016

HUKUM DAN KEBIJAKAN LINGKUNGAN

© UB Press

Cetakan Pertama, Januari 2016
Hak Cipta dilindungi Undang-Undang
All Right Reserved

Penulis : Moh. Fadli, Mukhlis, Mustafa Lutfi
Perancang Sampul : Tim UB Press
Penata Letak : Tim UB Press
Pracetak dan Produksi : Tim UB Press

Penerbit:



UB Press

Jl. Veteran 10-11 Malang 65145 Indonesia
Gedung INBIS Lt.3
Telp: 0341-554357, Fax: 0341-554357 (call)
e-mail: ubpress@gmail.com/ubpress@ub.ac.id
<http://www.ubpress.ub.ac.id>

ISBN: 978-602-203-911-2
i-xvii + 175 hlm, 15.5 cm x 23.5 cm

*Dilarang keras memfotokopi atau memperbanyak sebagian atau seluruh buku ini
tanpa seizin tertulis dari penerbit*

KATA PENGANTAR

MENTERI NEGARA LINGKUNGAN HIDUP DAN KEHUTANAN REPUBLIK INDONESIA

Dr. Ir. Siti Nurbaya Bakar, M.Sc.

Kepedulian umat manusia terhadap lingkungan hidup pada saat ini sudah merupakan kepedulian global dalam rangka kepentingan hidup umat manusia. Kepedulian sekelompok manusia saja terhadap lingkungan hidup tentu tidak cukup, oleh karena perubahan suatu lingkungan yang dampaknya bukan saja terbatas secara lokal, tetapi berdampak global.

Merujuk agenda aksi *Sustainable Consumption and Production/SCP* yang telah disepakati dalam Konferensi Pembangunan Berkelanjutan (Rio+20) bulan Juni 2012, saat ini bumi berpenghuni sekitar 7,2 milyar jiwa. Untuk itu diperlukan sumberdaya alam yang besar untuk pemenuhan kebutuhan dasar untuk pewujudan kesejahteraan, melalui kegiatan konsumsi dan produksi dalam kehidupan sehari-hari. Kebutuhan konsumsi dan produksi tersebut dapat menimbulkan tekanan yang besar pada keberlanjutan sumberdaya alam dan kualitas lingkungan hidup kita.

Kajian UNEP mengindikasikan bahwa saat ini tingkat konsumsi penduduk global telah melebihi tingkat pasokan sumberdaya alam yang tersedia di bumi, diiringi kualitas lingkungan hidup yang cenderung menurun di banyak negara termasuk Indonesia. Untuk itu Aksi Global mendesak perlu segera dilakukan seperti perubahan pola konsumsi dan produksi menuju “hemat sumberdaya, berkualitas lebih baik dan melindungi lingkungan hidup”. Upaya ini merupakan pondasi bagi pembangunan ekonomi hijau yang lebih berkualitas yang melibatkan semua lapisan masyarakat menuju pembangunan berkelanjutan.

Pengembangan Pola Konsumsi dan Produksi Berkelanjutan telah masuk dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN)

Tahun 2015-2019. Kebijakan tersebut memungkinkan sinergi antar program pemerintah secara lebih terpadu seperti Konservasi, Pemanfaatan sumberdaya hutan dan Jasa Ekosistem, Pengendalian Pencemaran, Produksi Bersih, Ekolabel (produk ramah lingkungan), Adiwiyata (sekolah berwawasan lingkungan), Pemberdayaan Masyarakat, Pengelolaan Sampah dan 3R (“*Reduce-Reuse-Recycle*”). Arahan tersebut menuntut kolaborasi dan sinergi Kementerian/Lembaga di pusat dan pemerintah daerah, dunia usaha dan masyarakat.

Sebagai langkah konkrit di Daerah, sejak tahun 2015 kami mengajak Instansi Pemerintah Daerah untuk mengembangkan kebijakan serta pelaksanaan yang ramah lingkungan, baik dalam bentuk barang ataupun jasa di masing-masing instansi untuk memberikan keteladanan. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan menyediakan mekanisme dan informasi publik tentang produk ramah lingkungan yang telah diverifikasi. Kalangan dunia usaha telah didorong untuk meningkatkan investasi hijau, menyediakan barang atau jasa yang berkualitas dan ramah lingkungan, serta memfasilitasi pemanfaatan kembali sampah yang telah diolah.

Tentu saja, tidak dapat dipungkiri, kita juga menyaksikan dan merasakan berbagai masalah yang mengemuka dalam enam bulan terakhir ini, yang merupakan akibat dari berbagai kegiatan yang dilakukan dan nyata-nyata telah merusak bentang alam kita, merusak lingkungan dan bahkan diantaranya telah menimbulkan bencana bagi masyarakat. Kita juga tidak menutup mata, bahwa berbagai masalah yang kompleks dan cukup berat itu merupakan akibat dan eses dari kebijakan dan implementasi serta supervisi dan kesadaran yang belum menguat pada aspek dan arti penting lingkungan, terutama dalam kebijakan yang berkaitan dengan alokasi, eksplorasi dan eksploitasi sumberdaya alam, khususnya sumberdaya lahan, hutan dan tambang.

Dimana penduduk yang bertambah, sumberdaya yang secara fisik tidak berubah, kini, menuntut kesadaran kita semua, kesadaran masyarakat dan para penyelenggara pemerintahan dan negara untuk mengingat lagi bahwa keamanan sumberdaya alam kita merupakan bagian dari upaya membangun kekuatan dan menjaga ketahanan nasional bangsa kita. Kekuatan sumberdaya hutan, khususnya dalam pemerintahan saat ini menjadi penting yang diorientasikan sebagai sumber kesejahteraan masyarakat yang akan dikembangkan dalam berbagai skema perhutanan sosial, hutan desa, hutan kemasyarakatan, hutan berbasis masyarakat dan lain-lain. Semua itu ditujukan

untuk kesejahteraan yang harus kita raih bagi masyarakat, bagi bangsa kita yang harus terus menapak maju.

Pemerintah Pusat dan Daerah, Lembaga Swadaya Masyarakat dan komunitas masyarakat diharapkan dapat meningkatkan edukasi yang berfokus pada efektifitas dan efisiensi dalam pemanfaatan sumberdaya alam kita, pola hidup hemat sumberdaya seperti kegiatan pengurangan timbulan sampah, pemanfaatan sampah yang bernilai ekonomi dan menyediakan lapangan kerja bagi masyarakat. Serta tentu saja pola pengembangan kebijakan alokasi dan eksplorasi serta pemanfaatan sumberdaya lahan, hutan dan tambang yang tepat dan dalam keseimbangan prinsip-prinsip ekosistem.

Buku ini ditulis oleh salah seorang yang banyak mengetahui pembentukan UU No. 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Dr. Moh. Fadli, SH., MH. waktu itu merupakan Tenaga Ahli Badan Legislasi DPR RI yang terlibat langsung dalam Harmonisasi RUU PLH Tahun 2009 di Badan Legislasi DPR RI. Dalam buku ini penulis cukup elaboratif dalam memberikan alternatif gagasan seputar hukum dan kebijakan lingkungan, dilengkapi dengan data yang akurat dan analisis yang tajam. Buku ini menarik untuk dibaca semua kalangan. Yang membuat saya berkesan terhadap buku ini “seakan didesain” sebagai kado disela-sela kunjungan saya dalam acara peringatan Dies Natalis Ke 53 Universitas Brawijaya Malang.

Akhirnya, saya berharap agar dapat menyatukan kita dalam pewujudan mimpi Pembangunan Berkelanjutan melalui aksi nyata dan berpihak kepada masyarakat. Mari kita wujudkan mimpi tersebut dengan aksi nyata bersama. Dengan karya nyata. Terima kasih.

Jakarta, Januari 2016

Dr. Ir. Siti Nurbaya Bakar, M.Sc.

Tiada uraian yang pantas untuk mengawali tulisan ini, selain ucapan puji syukur kehadirat Allah SWT yang telah memberikan anugerah-Nya sehingga penulisan karya sederhana ini dapat hadir dihadapan pembaca. Tidak dapat terbantahkan pula bahwa selesainya proses penulisan buku ini karena adanya campur tangan dan intervensi Tuhan di dalamnya sehingga kami penulis bersyukur akhirnya buku ini dapat pula diterbitkan sebagaimana layaknya buku ilmiah. Kami yakin dan sadar betul tanpa campur tangan-Nya semua cita-cita dan keinginan yang telah (maupun akan) dilakukan tidak akan pernah terwujud dan menjadi kenyataan kecuali atas izin dan kehendak-Nya. Demikian pula dengan buku yang berjudul “*Hukum dan Kebijakan Lingkungan*” tentulah itusemua karena atas keterlibatan atau campur tangan dan kehendak-Nya.

Pertanyaan yang timbul kemudian mengapa menulis buku tentang tema tersebut, padahal tema serupa perihal hukum lingkungan dan seputar kebijakan lingkungan juga sudah banyak yang mendokumentasikannya baik dalam bentuk buku, *e-book*, jurnal, dan karya ilmiah lainnya. Jawabnya adalah kebutuhan akan literatur lingkungan disuatu sisi selain saling melengkapi tentu optik dan sudut pandang serta analisis sangat berbeda karena hal ini tidak terlepas dari subyektifitas dari para pemikir dan pengarangnya, selain itu lingkungan merupakan kebutuhan yang bersifat universal, tidak hanya dalam skala yang kecil akan tetapi dalam lingkup yang lebih luas yakni dunia juga perlu akan kebutuhan pengelolaan dan pemanfaatan lingkungan dengan baik dan yang tak kalah penting memperlakukannya dengan benar, arif bijaksana dan ‘beradab’ dalam arti tidak hanya sesama manusia tentu juga dengan alam dan lingkungannya. Selain hal itu juga tentu berbagai kajian yang terkait dalam konteks keilmuan semuanya bersifat saling melengkapi, interkoneksi, berkesinambungan dan berkorelasi dalam nuansa ruang lingkup, dimensi serta perspektif yang berbeda.

Salah satu perkembangan terkini misalnya seringkali terjadi bencana alam merupakan bukti, bahwa perlu ada pengkajian secara holistik lintas bidang ilmu untuk mengetahui secara ilmiah kejadian demi kejadian yang

terjadi di muka bumi. Optik lain dalam dasawarsa ini misalnya adalah masalah lingkungan hidup yang sebetulnya telah lama menggejala, dan baru beberapa puluh tahun terakhir mendapatkan perhatian serius dan luas. Artinya kajian terhadap permasalahan pengelolaan lingkungan sebetulnya merupakan kajian yang relatif baru dan berkelanjutan tidak terbatas perjalanan zaman dan sejarah apalagi persoalan dinamika politik, ekonomi dan produk hukumnya. Pesatnya perkembangan kajian ini sejalan dengan semakin seriusnya ancaman yang mengedepan karena timbulnya pencemaran dan kerusakan lingkungan yang semakin tragis dan memprihatinkan.

Permasalahan lingkungan hidup semestinya bukan lagi menjadi suatu permasalahan yang bersifat individual, atau mereka yang berstempel sebagai aktivis lingkungan, atau pemangku kebijakan beberapa negara saja, melainkan telah menjadi bagian dan tanggung jawab bersama umat manusia yang merasa masih mau hidup di muka bumi ini. Adanya pencemaran dan kerusakan lingkungan adalah bagian dari akibat ulah tangan manusia itu sendiri yang pada dasarnya ikut bertanggungjawab atas fenomena yang terjadi belakangan ini. Sebut saja berbagai macam bencana, pencemaran dan kerusakan lingkungan yang terjadi pada hampir seluruh titik episentrum di dunia, tidak terkecuali bagi negeri tercinta Indonesia, telah menjadi bukti yang shohih bahwa antara manusia dan lingkungan sudah mengalami pergeseran nilai dan makna serta sudah semakin tidak sehat dan harmonis lagi. Oleh karena itu salah satu bentuk dari tanggungjawab tersebut buku ini hadir barangkali tanpa bermaksud berlebihan semoga menjadi bagian dari alternatif solusi ditengah kering dan minimnya kepedulian terhadap persoalan lingkungan dinegeri ini, mereka yang devisit hati nurani hanyalah gemar berkoalisi, menjaga citradiri karena takut ditelanjangi, mencari dan berebut kursi tanpa peduli generasi dan lingkungan yang dipijaki.

Secara sistematika dari substansi kajian buku ini disusun berdasarkan materi-materi acuan atau tulisan yang dianggap representatif dan dengan pertimbangan bahwa materi yang dielaborasi didalamnya setidaknya sesuai dengan situasi, kondisi keilmuan masa kini dan paling tidak sampai beberapa tahun ke depan, serta sesuai dengan situasi, kondisi terapan dalam kehidupan kenegaraan. Acuan uraian dalam pembahasan buku ini terdiri atas 9 (sembilan) pokok bahasan yang disusun secara sistematis dan komprehensif terkait berbagai macam persoalan pengaturan hukum pengelolaan lingkungan baik menyangkut persoalan lingkungan nasional maupun lingkungan internasional.

Dengan demikian, harapan dari kehadiran buku ini hendaknya dapat menambah khasanah literatur keilmuan dibidang hukum lingkungan berikut kebijakan lingkungan dapat mempermudah semua pihak (baik itu mahasiswa, praktisi hukum, akademisi, aktivis lingkungan, pemerintah, tokoh masyarakat, kiai, santri, pelaku usaha, investor dan pihak-pihak yang mempunyai empati terhadap dinamika pengaturan hukum pengelolaan lingkungan hidup) dalam mengkaji dan memahami persoalan hukum lingkungan secara komprehensif dapat tercapai. Semoga.

Akhirnya, terima kasih kepada penerbit UB Press yang telah bersedia menerbitkan buku ini dengan selektif,serta kepada semua pihak yang telah membantu baik dari sisi masukan, saran, kritik dan pemikiran yang lian. Teriing doa semoga ada manfaatnya bagi dinamika peradaban dan khususnya keilmuan hukum di Indonesia. Atas segala kesalahan maupun kekurangan yang ada, penulis mengucapkan permohonan maaf yang tiada terhingga.*Selamat membaca.*

Malang, Januari 2016

Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	v
SEKAPUR SIRIH	ix
DAFTAR ISI	xiii
DAFTAR GAMBAR	xvii
SEPUTAR WAWASAN LINGKUNGAN HIDUP SERTA DINAMIKA PERMASALAHANNYA	I
A. Pengertian Lingkungan, Peran dan Fungsinya	3
B. Pengertian Ekologi, Ekosistem, dan Ekologi Pembangunan	5
C. Kedudukan Manusia Terhadap Lingkungan	8
OPTIK HUKUM LINGKUNGAN DAN KEBIJAKAN NASIONAL	27
A. Dasar Hukum, Asas, dan Tujuan Pengelolaan Lingkungan	29
B. Pengertian dan Ruang Lingkup	30
C. Peranan Hukum Lingkungan	33
D. Dinamika Pengelolaan Lingkungan	35
E. Kebijakan Hukum Lingkungan	43
F. Kedudukan Hukum Lingkungan dalam Sistem Hukum	47
DIMENSI TANGGUNG JAWAB NEGARA DALAM PENGELOLAAN LINGKUNGAN NASIONAL	51
A. Pengertian Tanggung Jawab Negara	53
B. Hak-hak Masyarakat dalam Pengelolaan Lingkungan	56
C. Dimensi Tanggungjawab Sosial Korporasi (<i>Corporate Social Responsibility</i>)	67
PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN DALAM BINGKAI PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP	71
A. Pengertian Penegakan Hukum Lingkungan	73
B. Aparatur Penegak Hukum Lingkungan	75

C. Penegakan Hukum Lingkungan Administratif	77
D. Penegakan Hukum Lingkungan Keperdataan	84
E. Penegakan Hukum Lingkungan Kepidanaan	90
MEKANISME PENYELESAIAN SENGKETA LINGKUNGAN	97
A. Sengketa Lingkungan dan Mekanisme Penyelesaiannya	99
B. Prosedur Litigasi Lingkungan	99
MODEL PENYELESAIAN SENGKETA LINGKUNGAN SECARA ALTERNATIF	105
A. Kerangka Hukum Alternatif Penyelesaian Sengketa Lingkungan	107
B. Model dan Kelembagaan Alternatif Penyelesaian Sengketa Lingkungan	113
C. Model-model di Berbagai Negara suatu Perbandingan	114
BENTUK DAN MEKANISME HUKUM PENYELESAIAN SENGKETA LINGKUNGAN INTERNASIONAL	121
A. Pengertian Sengketa Lingkungan Internasional	123
B. Klasifikasi Penyelesaian Sengketa Lingkungan Internasional	126
C. Bentuk-bentuk Penyelesaian Sengketa Lingkungan Internasional	129
IMPLIKASI HUKUM LINGKUNGAN INTERNASIONAL DAN IMPLIKASINYA TERHADAP HUKUM LINGKUNGAN NASIONAL	133
A. Hukum Lingkungan Internasional	135
B. Implikasi Hukum Internasional bagi Hukum Nasional	137
REKONSTRUKSI PARADIGMA HUKUM PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP DAN DISKURSUS KONSTITUSI HIJAU DALAM PERSPEKTIF KEDAULATAN LINGKUNGAN	149
A. Konsep Kedaulatan Lingkungan	151
B. Konsep Pembangunan Berkelanjutan	153
C. Konsep Pembangunan Berwawasan Lingkungan	161

D. Diskursus Konstitusi Hijau (<i>Green Constitution</i>) di Indonesia: <i>Suatu Keniscayaan</i>	164
E. Rekonstruksi dan Pengembangan Hukum Pengelolaan Lingkungan Hidup	166
DAFTAR RUJUKAN	191
TENTANGPENULIS	199

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Posisi Hukum Lingkungan dalam Sitem Hukum.....	49
Gambar 2. Siklus Pengaturan Mata Rantai Lingkungan.....	74
Gambar 3. Dimensi Pembangunan Berkelanjutan (<i>Sustainable Development</i>).....	158

SEPUTAR WAWASAN
LINGKUNGAN HIDUP
SERTA DINAMIKA
PERMASALAHANNYA

A. Pengertian Lingkungan, Peran dan Fungsinya

Berbagai pengertian seputar lingkungan baik peran maupun fungsinya dari para ahli sangatlah beragam. Mulai dari istilah asing maupun istilah yang sudah lazim dimengerti oleh masyarakat. Dalam elaborasi buku ini istilah atau definisi tersebut diadaptasi dan diolah melalui berbagai referensi dan metode kontemplasi. Seperti arti kata lingkungan yang dalam bahasa Inggris dikenal dengan sebutan *environment*, dalam bahasa Belanda disebut dengan *millieu*, sedangkan bahasa Melayu lazim dikenal dengan sebutan *alam sekitar*.¹

Sementara, tatkala diamatibahwa lingkungan hidup itu sendiri adalah bagian mendasar dalam kehidupan manusia. Manusia pada dasarnya dapat bernafas dan mendapatkan cahaya karena terdapat ruang udara dan matahari, demikian juga kebutuhan manusia dalam hal memenuhi kebutuhan-kebutuhan hidupnya sehari-hari, misalnya makan, minum, bercocok tanam, membuat rumah, mandi dan berteduh merupakan bagian dari hakikat lingkungan.

Pandangan **Naughton** dan **Larry L. Wolf**,² mengartikan lingkungan sebagai sesuatu yang terkait dengan semua faktor eksternal yang bersifat biologis dan fisika yang secara langsung dapat mempengaruhi kehidupan, pertumbuhan, perkembangan dan reproduksi organisme. Lebih lanjut menafsirkan bahwa lingkungan hendaknya dibedakan dengan habitat, yang dalam pengertian secara luas menunjukkan tempat dimana organisme berada serta faktor-faktor lingkungannya.

Lingkungan merupakan semua benda dan kondisi yang ada dalam ruang yang kita tempati yang dapat mempengaruhi kehidupan manusia.³ Sedangkan menurut **Munadjat Danusaputro**,⁴ dikatakan bahwa lingkungan hidup merupakan semua benda dan kondisi termasuk manusia dan perbuatannya yang terdapat dalam ruang tempat manusia berada dan mempengaruhi serta berkaitan dengan kesejahteraan manusia dan jasad hidup lainnya. Ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang

¹ Lihat dalam N.H.T. Siahaan, *Hukum Lingkungan*, Penerbit Pancuran Alam, Jakarta, 2009, hlm. 1.

² Mc Naughton dan Larry L. Wolf, *Ekologi Umum*, alih bahasa dari *General Ecology*, Penerbit Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1998, hlm. 7.

³ Soemarwoto, *Ekologi, Lingkungan Hidup dan Pembangunan*, Penerbit Djambatan, 1977, hlm. 4.

⁴ Munadjat Danusaputro, *Hukum Lingkungan, Buku I Umum*, Penerbit Bina Cipta, Bandung, 1980, hlm. 28.

Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya disebut dengan UUPPLH), bahwa lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, dan keadaan dan makhluk hidup, termasuk didalamnya manusia dan perilakunya yang mempengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lainnya.⁵

Dengan demikian, kehadiran lingkungan hidup padadasarnya merupakan bagian terpenting dan sangat menentukan bagi kehadiran dan kelangsungan manusia, bagi kebudayaan, dan peradabannya. Selama ada kehidupan manusia, sejak lahir bahkan ketika masih berada dalam alam kandungan, faktor lingkungan adalah merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan secara mutlak dari kehidupan manusia. Oleh karena itu, seberapapun kita memandang benda-benda lingkungan, dalam kelangsungan kehidupan manusia, maka keberadaan benda-benda lingkungan itu adalah sangat penting akan keberadaannya.

Berdasarkan pada pelbagai pengertian lingkungan hidup sebagaimana dimaksud, dapat dikatakan bahwa lingkungan pada hakikatnya memiliki cakupan yang sangat luas. Tidak hanya manusia, hewan, tumbuh-tumbuhan, atau benda-benda yang bersifat fisik. Lingkungan, adalah mencakup di dalamnya berbagai hal, dari suatu yang bersifat biotik, organik (manusia, hewan, tumbuh-tumbuhan), yang bersifat anorganik (tanah, sungai, bangunan, gunung, udara) hingga sosial (masyarakat).

Menurut **L.L. Bernard** dalam **N.H.T. Siahaan**, mengatakan bahwa lingkungan dapat terbagi ke dalam 4 (empat) bagian besar, yaitu:

- 1) Lingkungan fisik atau anorganik, yakni lingkungan yang terdiri dari gaya kosmik dan fisiogeografis seperti tanah, udara, laut, radiasi, gaya tarik, ombak dan lain sebagainya;
- 2) Lingkungan biologi atau organik, yakni segala sesuatu yang bersifat biotis yang berupa mikroorganisme, parasit, hewan, tumbuh-tumbuhan, termasuk juga disini lingkungan prenatal dari proses-proses biologi seperti reproduksi, pertumbuhan dan lain sebagainya;
- 3) Lingkungan sosial, yang dalam hal ini terbagi dalam tiga bagian, yaitu:

⁵ Lihat dalam Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH).

- a. Lingkungan fisiososial, merupakan lingkungan yang meliputi kebudayaan materiil: peralatan, mesin, senjata, gedung-gedung, dan lain-lain;
 - b. Lingkungan biososial manusia dan bukan manusia, yaitu manusia dan interaksinya terhadap sesamanya dan tumbuhan beserta hewan domestik dan semua bahan yang digunakan manusia yang berasal dari sumber organik;
 - c. Lingkungan psikososial, adalah merupakan lingkungan yang berhubungan dengan tabiat bathin manusia seperti sikap, pandangan, keinginan, keyakinan. Hal ini terlihat melalui adanya kebiasaan, agama, ideologi, bahasa dan lain-lain.
- 4) Lingkungan komposit, yaitu lingkungan yang diatur secara institusional berupa lembaga-lembaga masyarakat, baik yang terdapat di daerah, kota maupun di desa.⁶

Dari elaborasi berbagai macam pengertian diatas, pada hakikatnya dapat dipahami bahwa hal pokok dari lingkungan tidak hanya berkaitan dengan hal keragaman makhluk hidup dan benda alam lainnya dalam suatu ruang tertentu, tetapi didalamnya juga mengandung sebuah dimensi interaksi antara semua benda-benda lingkungan itu. Interaksi adalah merupakan unsur atau salah satu faktor penentu bagi lingkungan, karena tanpa interaksi tidak akan terjadi suatu kelangsungan. Interaksi adalah hubungan timbal balik sehingga satu dengan lainnya memiliki eksistensi. Manusia tidak akan bisa memiliki eksistensi jika tidak dapat melakukan interaksi dengan alam dan sesamanya begitu juga sebaliknya. □

B. Pengertian Ekologi, Ekosistem, dan Ekologi Pembangunan

Ekologi merupakan suatu cabang ilmu pengetahuan yang bersifat interdisipliner, yang berarti bahwa untuk mengerti hubungan antara organisme (hewan, manusia dan tumbuhan) dengan lingkungannya tentu haruslah ditarik beberapa pengertian dari banyak bidang yang berkaitan. Istilah ekologi pada dasarnya pertama kali digunakan sekitar pertengahan dasawarsa tahun 1860-an, yang pertama kali diperkenalkan oleh Haeckel seorang ilmuwan hayati. Istilah ekologi berasal dari bahasa Yunani, yakni *eikos* yang berarti rumah dan *logos* berarti ilmu. Secara harfiah, ekologi bermakna ilmu tentang makhluk

⁶ *IbidOp Cit*, hlm. 4.

hidup dalam rumahnya atau dapat diartikan juga sebagai suatu ilmu yang mempelajari tentang rumah tangga makhluk hidup.⁷

Menurut **Soerjani**,⁸ dikatakan bahwa ekologi adalah ilmu dasar untuk mempertanyakan, menyelidiki, dan memahami bagaimana alam bekerja, bagaimana keberadaan makhluk hidup dalam sistem kehidupan, apa yang mereka perlukan dari habitatnya untuk dapat melangsungkan kehidupannya, bagaimana dengan melakukan semuanya itu dengan komponen lain dan spesies lain, bagaimana individu dalam spesies itu beradaptasi, bagaimana makhluk hidup itu menghadapi keterbatasan dan harus toleran terhadap berbagai perubahan, bagaimana individu-individu dalam spesies itu mengalami pertumbuhan sebagai bagian dari suatu populasi atau komunitas. Semuanya ini berlangsung dalam suatu proses yang mengikuti tatanan, prinsip dan ketentuan alam yang rumit, tetapi cukup teratur, yang dengan ekologi kita memahaminya.

Sementara dalam ketentuan Pasal I angka I UUPPLH dikatakan bahwa lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain. Dari beberapa pengertian tentang ekologi dimaksud, maka dapat digaris bawahi bahwa sejatinya ekologi kemudian berkembang bukan saja dalam kaitannya dengan konsep alam dan fisiologis, tetapi juga berkaitan dengan konsep manusia dengan eksistensi budaya dan perilakunya. Hal ini kemudian muncul pembagian pendekatan keilmuan dibidang ekologi, yaitu ekologi pedesaan, ekologi pantai, ekologi pertanian, ekologi industri, ekologi permukiman, dan lain-lain.

Dengan demikian, ekologi dalam konteks ilmu lingkungan merupakan satu kesatuan yang memiliki hubungan erat antara keduanya. Ilmu lingkungan mempelajari tempat dan peranannya itu, sedangkan ekologi mempelajari susunan serta fungsi seluruh makhluk hidup dan komponen kehidupannya. Menurut pandangan **Odum** dalam **Naniek Suparni**,⁹ ilmu lingkungan dapat

⁷ Lihat dalam Otto Soemarwoto, *Ekologi Lingkungan dan Pembangunan*, Penerbit Djambatan Jakarta, 1994, hlm. 22. Lihat juga dalam Supriadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia Sebuah Pengantar*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 2005, hlm. 1.

⁸ Soerjani, *Lingkungan Sumber Daya Alam dan Kependudukan dalam Pembangunan*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1987, hlm. 2.

⁹ Odum, *Pelestarian, Pengelolaan, dan Penegakan Hukum Lingkungan*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 1992, hlm. 3.

dikatakan sebagai ekologi terapan (*applied ecology*), yakni bagaimana menerapkan berbagai prinsip dan ketentuan ekologi itu dalam kehidupan manusia, atau ilmu yang mempelajari bagaimana manusia harus menempatkan dirinya dalam suatu *ekosistem* atau dalam lingkungan hidupnya.

Selain ekologi, salah satu komponen lingkungan yang mempunyai suatu keterikatan yang sangat erat dengan ekologi adalah ekosistem.¹⁰ **Otto Soemarwoto**,¹¹ berpandangan bahwa suatu konsep sentral dalam ekologi adalah ekosistem, yaitu suatu sistem ekologi yang terbentuk oleh hubungan timbal balik antara makhluk hidup dengan lingkungannya. Pada dasarnya ekosistem terbentuk oleh komponen hidup dan tidak hidup di suatu tempat yang dapat berinteraksi membentuk suatu kesatuan yang teratur. Keteraturan itu terjadi oleh adanya arus antara komponen dalam ekosistem itu. Masing-masing komponen itu mempunyai fungsi atau relung. Selama masing-masing komponen itu melaksanakan fungsinya dan bekerja sama dengan baik, keteraturan ekosistem itu akan dapat terjaga.¹²

Sedangkan **Soerjani**,¹³ mengungkapkan bahwa ekosistem dicirikan dengan berfungsinya pertukaran materi dan transformasi energi yang sepenuhnya berlangsung di antara berbagai komponen dalam ekosistem itu sendiri atau dengan sistem di luarnya. Oleh karena itu, kehidupan akan berlangsung dalam berbagai macam fenomena kehidupan menurut prinsip, tatanan, dan hukum alam atau ekologi seperti *homoestatis* (keseimbangan), kelentingan (*resilience* atau kelenturan), kompetisi, toleransi, adaptasi, suksesi, evolusi, mutasi hukum minimum, hukum entropi, dan sebagainya.

Sementara dalam pandangan **Grumbine** dalam **Bruce Mitchel**,¹⁴ menyatakan bahwa pengelolaan ekosistem memadukan pengetahuan ilmiah tentang hubungan ekologis dalam kerangka sosial-politik dan nilai-nilai yang sangat kompleks dengan tujuan umum untuk melindungi adanya keterpaduan ekosistem dalam konteks jangka panjang. Pada tahapan ini, ekologi kemudian mengalami suatu perkembangan yang sangat dinamis yang berkaitan dengan

¹⁰ Dalam Ketentuan Pasal I angka 5 UUPPLH, dikatakan bahwa ekosistem merupakan tatanan unsur lingkungan hidup yang merupakan kesatuan utuh menyeluruh dan saling mempengaruhi dalam membentuk keseimbangan, stabilitas, dan produktivitas lingkungan hidup.

¹¹ Otto Soemarwoto, 1994, *Op-Cit*, hlm. 23.

¹² *Ibid.*

¹³ Soerjani, 1987, *Op-Cit*, Hlm. 3.

¹⁴ Bruce Mitchel, *et.al.*, *Pengelolaan Sumber Daya dan Lingkungan Hidup*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2000, hlm. 83.

ekologi pembangunan. Ekologi pembangunan adalah merupakan suatu cabang keilmuan ekologi yang didalamnya mempelajari lingkungan hidup sebagai obyek kajian dalam hubungannya dengan pembangunan. Pembangunan pada dasarnya merupakan suatu upaya yang diarahkan manusia untuk memperoleh taraf hidup yang lebih baik.

Politik pembangunan yang ditempuh oleh setiap negara atau bangsa dirumuskan dengan tujuan untuk memperbaiki kesejahteraan kehidupan seluruh penduduknya atas dasar partisipasi aktif, bebas dan bermanfaat. Bagi negara berkembang termasuk Indonesia, pembangunan dalam konteks pengelolaan lingkungan merupakan suatu pilihan yang harus diambil dengan maksud untuk memajukan bangsanya sekalipun sangat disadari bahwa resikonya amat besar dari pembangunan itu sendiri.

Membangun tentu akan mendapatkan resiko yang cukup besar, tetapi tidak membangun juga tetap memiliki resiko yang besar pula. Pembangunan dan pertumbuhan tidak perlu ditiadakan tetapi harus dicari solusi yang signifikan dengan menekan berbagai dampak yang ditimbulkan, dan bagaimana supaya lingkungan dan sumber-sumber alam tidak mengalami kerusakan dan habis dalam program pembangunan mencapai tingkat pertumbuhan semata.

Oleh karena itu, dipandang perlu bahwa harmonisasi antara pembangunan dengan kebijakan pengelolaan lingkungan harus melahirkan suatu konsep pembangunan yang semata-mata tidak hanya berorientasi pada kepentingan pertumbuhan ekonomi, melainkan juga harus berorientasi pada fungsi kelestarian lingkungan hidup. Konsep pembangunan ini lazim dikenal dengan *sustainable development* atau konsep pembangunan berkelanjutan yang didalamnya memadukan konsep pertumbuhan ekonomi dengan tetap menjaga keseimbangan dari fungsi kelestarian lingkungan hidup (terkait dengan konsep pembangunan berkelanjutan akan dibahas tersendiri pada bahasan selanjutnya). □

C. Kedudukan Manusia Terhadap Lingkungan

Dalam perkembangannya, eksistensi hukum hanya terbatas dalam hal mengatur hubungan manusia dengan manusia. Prinsip-prinsip hukum lebih ditujukan kepada manusia dengan segala perilakunya dan dalam interaksinya dengan sesama. Hal ini dikarenakan obyek hukum bersifat terbatas kepada manusia dan belum menguasai hubungan antara manusia dengan

lingkungannya, maka manusia bisa berkuasa sepenuhnya dengan alam lingkungannya dengan cara bagaimana saja dan tiada yang melarang dan mengendalikannya, kecuali sudah bertemu dengan kepentingan sesama (manusia).

Dalam tataran normatif, prinsip-prinsip hukum dalam konteks kedudukan manusia terhadap lingkungan meletakkan suatu nilai-nilai luhur bahwa betapa pentingnya nilai lingkungan dan alam dalam kehidupan manusia. Deklarasi Stockholm 1972 melahirkan prinsip-prinsip hukum terkait dengan kedudukan manusia terhadap lingkungan. Dalam prinsip tersebut dikatakan bahwa:

“Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality....responsibility to protect and improve the environment”.¹⁵

Demikian pula dalam Deklarasi Rio pada tahun 1982 menyatakan bahwa:

“Human being are at the center of concerns for sustainable development. They are entitled to a healthy and productive life in harmony with nature”.¹⁶

Berdasarkan pada prinsip-prinsip hukum tersebut, dapat dipastikan kehadiran dan keberadaan hukum lingkungan menunjukkan bahwa kedudukan alam dan lingkungan begitu amat substansi dalam hubungannya dengan manusia, untuk itu harus dihargai dan di lindungi supaya tetap eksis berdampingan secara baik dalam kehidupan manusia. Undang-undang dan segala bentuk produk hukum tentu akan menjadi alat pengendali (*a tool of control*) hubungan antara manusia dengan lingkungan hidup.

Disamping itu, keberadaan undang-undang pengelolaan lingkungan kaitannya dengan kedudukan manusia terhadap lingkungan berimplikasi bahwa manusia ditempatkan sebagai satu elemen dari keseluruhan elemen lingkungan, yang meskipun dari satu segi adalah sebagai obyek, tetapi segi lain sekaligus pula menjadi subyek dalam kedudukan hukum. Dalam perspektif demikian, maka dari obyek lingkungan, keberadaan manusia memiliki kedudukan yang sama dan sejajar dengan segala benda-benda alam (air, udara, tanah, pohon, sungai, gunung, dan sebagainya) dalam hubungan fungsional dengan alam.

¹⁵ Lihat dalam UNCHE, 1972: Principle I.

¹⁶ Lihat juga dalam UNCED, 1982, Principle I.

Menurut **N.H.T. Siahaan**,¹⁷ mengatakan bahwa mendudukan manusia sebagai subyek disamping sebagai obyek lingkungan dapat ditafsirkan sebagai memiliki kedudukan khusus dalam perspektif ekologi dan lingkungan yang pada tahapan selanjutnya membawa konsekuensi lebih jauh, padahal sebenarnya dalam perkembangan tata nilai selanjutnya semua benda-benda alam juga pada gilirannya menjadi subyek pula. Kedudukan hukum sebagai subyek yang diberikan kepada manusia masih dirasakan belum memuaskan, karena ternyata manusia menyalahgunakan kedudukannya tersebut terhadap alam, dan pada giliran berikutnya menjadi berbenturan terhadap antar sesama (manusia).

Kedudukan manusia terhadap lingkungan dalam perspektif hukum berarti “*seharusnya*” dapat hidup berdampingan dengan sesama dan dengan lingkungannya disertai berperagakan seoptimal mungkin penghayatan nilai-nilai etis dalam praktek sehari-hari. Namun pada tataran realitas-pragmatis, justru kedudukan manusia terhadap lingkungan tidak berjalan sebagaimana mestinya. Keberadaan lingkungan hanya menjadi obyek semata dari pemenuhan kepentingan manusia dengan tanpa mengindahkan nilai-nilai etis fungsi kelestarian lingkungan hidup.

Fukuyama,¹⁸ berpandangan bahwa kedudukan manusia terhadap lingkungan pada tataran praktis hanya sebatas untuk dapat memuaskan diri semaksimal mungkin. Manusia lebih banyak berbicara mengenai naluri-naluri kepuasan badaniyah namun tidak dengan bathiniah, dan keseluruhannya diartikulasikannya dengan prinsip hedonisme, pragmatisme, sekularisme, kapitalisme, eksklusivisme dan materialisme.

I. Interelasi Lingkungan dan Pembangunan

Lingkungan dan pembangunan adalah merupakan satu kesatuan utuh yang tidak dapat dipisahkan antara keduanya. Pembangunan adalah merupakan upaya sadar yang dilakukan oleh manusia dengan tujuan guna mencapai suatu kehidupan yang lebih baik (memenuhi kesejahteraan manusia). Artinya, tidak dapat dipungkiri bahwa hakikat pembangunan adalah bagaimana agar kehidupan kedepan menjadi lebih baik dari kehidupan hari ini. **Bruce**

¹⁷ N.H.T. Siahaan, *Op-Cit*, hlm, 18.

¹⁸ Fukuyama, *The Great Distruption*, Terjemahan Ruslami, Penerbit Qolam, Yogyakarta, 2002, hlm, 42-48.

Mitchell,¹⁹ mengatakan bahwa pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan akan mengalami empat situasi pokok, yaitu (i) perubahan, (ii) kompleksitas, (iii) ketidakpastian, dan (iv) konflik.

Sementara menurut **Emil Salim**,²⁰ menyatakan bahwa dalam konteks ke-Indonesiaan, hakikat pembangunan adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia. Untuk itu, pada dasarnya pembangunan mencakup beberapa dimensi dasar, yaitu

¹⁹ Bruce Mitchell, *et.al.*, 2000, *Op-Cit*, hlm, 1. **Perubahan** (*change*) adalah bermakna bahwa setiap perencanaan dan pengelolaan lingkungan hidup harus selalu siap menghadapainya suatu perubahan, baik perubahan lingkungan itu sendiri maupun perubahan sistem sosial, ekonomi, politik yang sering kali mewarnai proses-proses pengambilan kebijakan. **Kompleksitas**, bermakna bahwa kegiatan manusia terhadap lingkungan merupakan sesuatu yang sangat kompleks dan tidak dapat dipahami secara utuh. Perencana dan pengelola lingkungan harus memahami bahwa tidak semua perubahan lingkungan dapat diprediksikan sebelumnya. Sebagian aspek dapat diprediksikan, tetapi sebagian yang lain belum dapat dibayangkan apa implikasi perubahan yang akan terjadi. Hal ini dapat dilihat dengan perubahan lingkungan kehidupan sosial masyarakat Porong Sidoarjo menjadi lahan semburan lumpur panas yang sampai detik ini belum dapat ditangani secara maksimal. **Ketidakpastian**, mengandung pengertian bahwa perencana dan pengambil keputusan harus dapat memahami pula bahwa lingkungan dipenuhi dengan ketidakpastian. Mereka harus berani mengambil keputusan ketika tidak semua informasi dan pemahaman dapat didapat secara utuh. Dalam konteks ini diperlukan kehati-hatian agar proses pengambilan keputusan tidak dilakukan secara gegabah. **Konflik**, berarti bahwa perbedaan dan pertentangan kepentingan sering kali muncul dalam pengelolaan sumber daya lingkungan dan pengambilan keputusan. Pertentangan ini sering kali merefleksikan perbedaan pandangan. Ideologi, dan harapan. Hal ini merupakan tantangan bagi para pengelola lingkungan hidup untuk dapat mengakomodasikan berbagai perbedaan serta untuk mencari jalan tengah yang dapat diterima oleh semua pihak yang terlibat. Aspek perubahan ini adalah berkaitan dengan substansi hukum, yaitu hukum yang baik haruslah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat. Artinya setiap kebijakan atau pengaturan akan berlaku secara efektif apabila berisikan atau selaras dengan hukum yang hidup dalam masyarakat (*law as a tool of social engineering*). **Roscoe Pond** menegaskan bahwa hukum harus melayani masyarakat dengan mengenal dan menyeimbangkan kepentingan-kepentingan antarwarga masyarakat. Dalam konteks pemanfaatan sumber daya lingkungan, maka penggunaan paradigma rekayasa sosial yang menekankan pada efektivitas hukum merupakan sebuah keniscayaan. Sedangkan aspek kompleksitas dalam sistem pengelolaan lingkungan harus dimaknai sebagai sistem hukum. Artinya kebijakan pengelolaan lingkungan hidup adalah merupakan bagian seperangkat operasional yang terdiri dari institusi, prosedur, dan aturan hukum. Menurut **Friedman**, mengatakan bahwa sistem hukum merupakan sistem yang meliputi substansi, struktur, dan budaya hukum. Aspek ketidakpastian harus dimaknai bahwa pengaturan atau kebijakan yang berkaitan dengan pemanfaatan sumberdaya lingkungan semata-mata untuk mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan pada masyarakat. Sehingga dengan demikian hukum dapat mewujudkan keadilan dan ketertiban sebagai syarat tercapainya kemakmuran, kesejahteraan dan kebahagiaan (*social welfare*). Sedangkan aspek konflik, adalah bahwa setiap kebijakan atau pengaturan yang berkaitan dengan pemanfaatan dan pengelolaan lingkungan hidup dapat menyelesaikan setiap persoalan yang terjadi. Dengan kata lain, hukum dapat berfungsi menjadi sarana kedamaian dan bermanfaat bagi masyarakat.

²⁰ Emil Salim, *Pembangunan Berwawasan Lingkungan*, LP3ES, Jakarta, Cetakan Keenam, 1993, hlm, 3.

adanya kemajuan lahiriyah, seperti pangan, sandang, perumahan, dan lain-lain. Sedangkan dimensi yang lain adalah kemajuan bathiniyah, seperti pendidikan, rasa aman, rasa keadilan, rasa sehat. Serta dimensi kemajuan yang meliputi seluruh rakyat sebagaimana yang tercermin dalam perbaikan hidup berkeadilan sosial.

Pada sisi lain paradigma negara-negara berkembang dalam konteks pembangunan kaitannya dengan pengelolaan lingkungan dihadapkan pada persoalan dasar yaitu kemiskinan, sehingga pembangunan yang dilaksanakan hanya semata-mata bertumpu pada target pertumbuhan ekonomi yang setinggi-tingginya yang kemudian berimplikasi pada timbulnya pencemaran dan kerusakan lingkungan.

Bagi negara berkembang seperti Indonesia, paradigma pembangunan dalam konteks lingkungan menghendaki adanya kebebasan dalam memanfaatkan dan mengeksploitasi sumber daya alam yang ada. Pembangunan (*developmentalisme*) hanya dapat dilakukan dengan memanfaatkan sumber daya alam. Keinginan negara-negara berkembang dalam memanfaatkan sumber daya alam ini terlihat dari Resolusi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) tentang “*Permanent Sovereignty over Natural Resources*”. Dalam angka I dari Deklarasi tersebut dinyatakan bahwa:

“The right of people and nations to permanent sovereignty over their natural wealth and resources must be exercised in the interest of their national development and well-being of the people of the state concerned”.²¹

Menurut Hikmahanto Juwana²², dalam deklarasi tersebut tidak ada ketentuan yang mengatur tentang pemanfaatan harus memperhatikan masalah lingkungan. Dalam kenyataannya ada kecenderungan bahwa dalam memanfaatkan sumber daya alam banyak negara berkembang mengabaikan masalah lingkungan, bahkan cenderung merusak atau mencemarkan lingkungan. Bagi negara berkembang yang terpenting adalah “mengeksploitasi” sumber daya alam guna mengejar ketinggalan mereka dari negara maju. Lebih parahnya, bagi negara berkembang termasuk Indonesia,

²¹ Lihat dalam Resolusi PBB Nomor A/1803 (XVIII) tertanggal 14 Desember 1962.2 ILM (1963).

²² Hikmahanto Juwana, *Pengaturan Masalah Lingkungan dalam Hukum Internasional: Konflik Kepentingan Negara Berkembang dan Maju, dalam Hukum dan Lingkungan Hidup di Indonesia, 75 Tahun Prof. Dr. Koesnadi Hardjasoemantri*, Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 2001, hlm, 123.

paradigma yang ada berpandangan ia dapat melakukan apa saja dalam wilayah negaranya atas dasar hak untuk membangun (*the right to development*).

Paradigma inilah kemudian yang menjadi salah satu pemicu banyaknya kasus-kasus lingkungan yang terjadi di negara Indonesia. Misalnya: 1). Semburan Lumpur Panas Lapindo Brantas di Jawa Timur (2006), 2). Adanya Kebakaran Hutan dan Lahan di Riau (2003-sampai sekarang), 3). Pencemaran di Teluk Buyat Sulawesi Utara oleh PT Newmont Minahasa Raya (2004), 4). Adanya Kebakaran Hutan dan Lahan di Kalimantan Barat (2005), 5). Pembalakan Liar (*Illegal Logging*) di Kalimantan, 6). Adanya pencemaran Kali Surabaya (1995-2005), 7). Adanya Pengalihan Fungsi Hutan Lindung menjadi kawasan perkotaan di Riau (2007), 8). Adanya kerusakan Hutan di Kalimantan Timur (2004-2008),²³9). Pencemaran Kali Ciliwung Tangerang, 10). Pencemaran Sungai Citarum Bandung, 11). Pencemaran air bawah tanah Bantul Yogyakarta, 12). Pencemaran air sumur Batang Jawa Tengah,²⁴ dan lain sebagainya.

Oleh karena itu, untuk dapat mengatasi mengenai pertentangan antara pembangunan dengan lingkungan, perlu adanya suatu perubahan mendasar berkaitan dengan pandangan atau paradigma terhadap keduanya yaitu antara lingkungan dengan pembangunan. Selama ini, orang memisahkan antara lingkungan dan pembangunan, yang seharusnya tidak tepat apabila dipertentangkan. Pola pikir yang demikian itu tentu saja dilandasi oleh sebuah pemikiran yang menganggap lingkungan diluar dari pembangunan itu sendiri atau yang lazim disebut dengan *antroposentris*. Paham antroposentris berpandangan bahwa segala bentuk kegiatan pembangunan yang dilaksanakan, selalu atau lebih banyak ditujukan bagi kepentingan manusia, khususnya untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraannya semata.

²³ Menurut hasil penelitian yang dilakukan oleh Wahana Lingkungan Hidup (WALHI) Tahun 2008, merupakan puncak terjadinya kerusakan lingkungan hidup di Kalimantan Timur. Dikatakan tidak kurang dari 900.000 hektare (ha) hutan di Propinsi tersebut mengalami kerusakan atau beralih fungsi. Konversi kawasan hutan sudah tidak terkendali, bukan untuk kepentingan bahan kayu semata, melainkan sektor industri lain yang justru lebih sering memanfaatkannya. Penelitian WALHI tersebut tidak jauh berbeda dengan data milik Dinas Kehutanan Kalimantan Timur, dikatakan bahwa luas hutan yang rusak mengalami peningkatan setiap tahun. Pada tahun 2000-2004, rata-rata mengalami kerusakan hutan mencapai 500.000 ha per tahunnya. Sedangkan pada kurun waktu tahun 2004-2008, kerusakan hutan telah mencapai 900.000 ha. Sumber ini dikelola berdasarkan Surat Kabar Harian Jawa Pos, edisi Minggu 28 Desember 2008, segmen Nusantara, hlm, 11.

²⁴ Adanya kasus-kasus pencemaran lingkungan akibat buangan limbah industri tekstil dapat disimak dalam N. Sembiring (Penyunting), *Hukum dan Advokasi Lingkungan*, Penerbit, Lembaga Pengembangan Hukum Lingkungan (ICEL), Jakarta, 1998, hlm, 149-153.

Erri N. Megantara,²⁵ berpendapat bahwa dalam pendekatan *antroposentris*, sering kali dianggap posisi manusia berada diluar dan terpisah dari lingkungannya. Lingkungan keberadaannya semata-mata hanya diperuntukkan untuk kepentingan manusia, sehingga sering kali yang terjadi adalah kelalaian dalam memeliharanya. Untuk mengatasi pendekatan yang terlanjur mengakar pada tatanan masyarakat secara luas, maka diperlukan suatu pendekatan yang komprehensif yang dapat menyatukan antara manusia dan lingkungan. Pendekatan ini lazim disebut dengan pendekatan *ekosentris*. Dalam pendekatan ekosentris, kedudukan manusia tidak ditempatkan di luar lingkungannya, melainkan antara keduanya merupakan satu kesatuan utuh yang tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya. dengan demikian, setiap kegiatan pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan manusia seyogianya selalu diimbangi dengan peningkatan kualitas atau perbaikan terhadap fungsi lingkungan. □

2. Kesadaran Lingkungan

Timbulnya kesadaran lingkungan mulai berkembang setelah disadari bahwa berbagai macam pencemaran dan kerusakan lingkungan dan sumber daya alam semakin meningkat justru bersumber dari dampak perbuatan manusia, apalagi dengan dikenalnya sistem industri, lebih-lebih setelah revolusi industri pada awal abad 19.

Pada tahun 1962 terbitlah sebuah buku dari **Rahel Carson** dengan judul “*The Silent Spring*”. Kehadiran buku ini mengundang perhatian masyarakat dunia karena didalamnya menggambarkan tentang masalah pencemaran dan kerusakan lingkungan yang terjadi dimana-mana, seperti penyakit yang menyerang ternak-ternak, timbulnya penyakit manusia yang bermacam-macam. Buku tersebut begitu menggugah hati banyak orang terutama dengan sebuah ungkapan: “...ada kesunyian yang aneh, burung-burung kemana pergi?”.

Sebelum karya Rahel Carson tersebut diterbitkan, sebelumnya telah terjadi malapetaka pencemaran dan kerusakan lingkungan yang diakibatkan adanya bahan kimia merkuri yang terjadi di Teluk Minamata Jepang pada tahun 1950-an, muncul penyakit yang disebut dengan *minamata*, yakni suatu penyakit yang berupa terganggunya fungsi otak terhadap penduduk sekitar

²⁵ Erri N. Megantara, *Pendekatan Pembangunan Antroposentris VS Ekosentris*, Koran Republik, 11 Januari 1997.

Teluk Minamata sebagai akibat pencemaran dari pabrik yang berkembang pesat di sekitar Sungai Minamata.

Kenyataan-kenyataan ekologis tersebut diatas kemudian melahirkan kesadaran masyarakat sebagai titik balik dari berbagai macam timbulnya pencemaran dan kerusakan lingkungan yang diakibatkan oleh pembangunan. Kesadaran lingkungan ini pula melahirkan adanya organisasi atau lembaga-lembaga lingkungan internasional yang bergerak dibidang lingkungan hidup.

Pada sisi lain, substansi dasar berkaitan dengan kesadaran lingkungan adalah berkaitan dengan dimensi kesadaran hukum lingkungan. Kesadaran hukum lingkungan, baik itu pelestarian maupun pengelolannya, pada hakikatnya manusia harus memiliki kesadaran hukum yang tinggi, karena manusia memiliki hubungan sosiologis maupun biologis secara langsung dengan lingkungan hidup di mana dia berada.

Kesadaran hukum masyarakat merupakan salah satu bagian dari budaya hukum. Dikatakan sebagai salah satu bagian dari budaya hukum, karena selama ini ada persepsi bahwa budaya hukum hanya meliputi kesadaran hukum masyarakat saja. Padahal budaya hukum juga mencakup kesadaran hukum dari pihak pelaku usaha, parlemen, pemerintah, dan aparat penegak hukum. Hal ini perlu ditegaskan karena pihak yang dianggap paling tahu hukum dan wajib menegakkannya, justru dari oknumnyalah yang melanggar hukum. Hal ini menunjukkan kesadaran hukum yang masih rendah dari pihak yang seharusnya menjadi "tauladan bagi masyarakat".

Menurut **Soerjono Soekanto**, kesadaran hukum masyarakat menyangkut faktor-faktor apakah suatu ketentuan hukum diketahui, dimengerti, ditaati dan dihargai. Apabila masyarakat hanya mengetahui adanya suatu ketentuan hukum, maka taraf kesadaran hukumnya lebih rendah daripada apabila mereka memahaminya dan seterusnya. Kesadaran hukum meliputi berbagai aspek kehidupan dan tingkat kesadarannya bisa berbeda-beda tergantung tingkat aplikasi faktor-faktor di atas. Selain itu, kesadaran hukum juga ditentukan oleh sudut pandang masing-masing individu dalam melihat hukum.

Kesadaran hukum lingkungan, baik hal itu berhubungan dengan pelestarian maupun pengelolannya, pada hakikatnya manusia harus memiliki kesadaran hukum yang tinggi, karena manusia memiliki hubungan sosiologis maupun biologis secara langsung dengan lingkungan hidup dimana dia berada,

sejak dia lahir sampai meninggal dunia. Namun kesadaran hukum masih dipengaruhi oleh beberapa faktor, seperti ekonomi, sosial, budaya dan lain-lain. Oleh karena itu, perlu adanya upaya-upaya strategis untuk menumbuhkan kesadaran hukum tersebut, baik dari sisi mental manusianya maupun dari segi kebijakan. Sinergi keduanya penting, karena kesadaran hukum itu ada yang tumbuh karena memang sesuai dengan nilai yang dianutnya.

Misalnya orang yang suka dengan hidup bersih, maka ia tidak akan membuang sampah sembarangan. Kesadaran hukum juga dapat tumbuh karena takut dengan sanksi yang dijatuhkan. Kesadaran semu inilah yang banyak dimiliki oleh masyarakat kita. Lepas dari penyebab kesadaran hukum itu muncul, yang berbahaya adalah apabila kesadaran hukum itu telah ada namun kemudian menurun bahkan hilang karena faktor eksternal, seperti penegakan hukum yang tidak tegas dan tebang pilih. Hal ini akan menurunkan kesadaran hukum masyarakat dan menimbulkan ketidakpercayaan masyarakat terhadap hukum. Jadi, upaya menumbuhkan kesadaran hukum tidak cukup dengan menuntut masyarakat, tetapi juga harus disertai dengan tauladan dan penegakan hukum.

Manusia, baik kedudukannya sebagai anggota masyarakat, sebagai pelaku usaha, sebagai aparat penegak hukum, maupun sebagai pembuat/pengambil kebijakan, harus memiliki kesadaran hukum lingkungan meskipun secara bertahap, dari sekedar mengetahui sampai dengan menaati dan menghargai berbagai ketentuan hukum lingkungan yang ada.

Bagi individu dimasyarakat, misalnya dengan tidak membuang sampah sembarangan. Bagi pelaku usaha, misalnya melakukan AMDAL dan pengelolaan limbah yang dihasilkan. Sementara bagi Pemerintah, misalnya dengan memperketat proses AMDAL dan perizinan, serta menindak tegas pegawai yang menyalahgunakan kewenangannya, seperti memberikan AMDAL dan izin tanpa prosedur yang seharusnya. Selain itu, pemerintah dalam membuat kebijakan tata kota dan perizinan area bisnis hendaknya memperhatikan kondisi lingkungan tidak hanya untuk saat ini tetapi juga untuk masa yang akan datang.

Berkaitan dengan faktor-faktor kesadaran hukum sebagaimana disebutkan diatas, dalam konteks menumbuhkembangkan kesadaran hukum lingkungan, ada beberapa masalah yang perlu dicermati, yaitu : Pertama, unsur pengetahuan sekaligus pemahaman terhadap peraturan perundang-undangan

khususnya dibidang lingkungan hidup. Pemahaman terhadap peraturan perundang-undangan dimaksud, tentu akan dapat memberikan suatu pemahaman yang utuh kepada masyarakat, dengan demikian muncul asumsi bahwa masyarakat dianggap mengetahuinya. Asumsi ini terealisasi apabila pasca diundangkan ada aktivitas sosialisasi yang tepat dan kontinyu. Bila tidak, makadapat dihitung berapa jumlah masyarakat Indonesia yang mengetahui tentang peraturan tersebut dan jumlahnya dipastikan tidak akan menyentuh masyarakat kalangan bawah, tidak hanya di desa tetapi juga diperkotaan. Akibatnya tidak heran bila ada kegiatan usaha yang tidak memiliki atau bahkan tidak mengetahui perlunya AMDAL.

Kedua, adanya unsur mengerti terhadap hal-hal yang berkaitan dengan pengaturan hukum pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam, masyarakat tidak cukup hanya sekedar mengetahui saja, tetapi juga harus memahami isi peraturan, seperti apa tujuan dan manfaat dikeluarkannya peraturan tersebut. Hukum lingkungan tentunya bertujuan agar proses pembangunan tidak merusak lingkungan. Oleh karena itu diperlukan adanya aturan AMDAL dan perizinan. Adanya aturan ini hendaknya tidak menjadi beban bagi pelaku usaha dan lahan korupsi bagi oknum birokrasi/aparat hukum, tetapi sebagai upaya preventif bersama agar kegiatan usaha tidak merusak lingkungan.

Ketiga, unsur mentaati terhadap segala peraturan perundang-undangan dibidang lingkungan hidup dan sumber daya alam, setelah mengetahui dan memahami, maka diharapkan dapat mentaati. Keempat, unsur menghargai terhadap peraturan perundang-undangan dibidang lingkungan hidup dan sumber daya alam, ketika seseorang telah mentaati, maka sikap menghargai suatu peraturan hukum lingkungan itu akan muncul bersamaan dengan kesadaran hukumnya bahwa hukum tersebut memang wajib untuk ditaati demi kepentingan dirinya, masyarakat dan dalam upaya mencegah kerusakan lingkungan.

Proses menumbuhkan kesadaran hukum lingkungan di atas, jangan sampai terjebak dengan dimensi lingkungan saja, sehingga hanya UUPLH saja yang dipahami masyarakat, tetapi juga peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan lingkungan hidup, seperti Undang-undang tentang Perikanan, Benda Cagar Budaya, Pertambangan, ZEE, Perindustrian, Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, dan Pelayaran. Karena lingkungan hidup itu meliputi tanah, air, udara, ruang angkasa, termasuk manusia dan perilakunya. UUPPLH padadasarnya merupakan

peraturan induk atau payung hukum "*umbrella Act*" dibidang lingkungan hidup bagi semua peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud.

Upaya untuk menumbuhkan kesadaran hukum masyarakat dalam pelestarian lingkungan dapat dilakukan dengan beberapa cara, yaitu : Pertama, meningkatkan program sosialisasi dari tingkat pusat sampai ke desa-desa, khususnya berkaitan dengan hak dan kewajiban serta berbagai permasalahan riil yang dihadapi oleh masyarakat, seperti prosedur AMDAL, perizinan dan dampak positif dan negatif apabila prosedur tersebut tidak dilakukan. Kedua, meningkatkan kesadaran hukum (mental) semua pihak. Ketiga, menindak tegas oknum pemerintah/aparat yang menyalahgunakan wewenangnya dan menindak tegas pelaku perusakan/pencemaran lingkungan tanpa tebang pilih sehingga masyarakat percaya dengan upaya penegakan hukum lingkungan. Keempat, memangkas proses birokrasi yang panjang dan berbelit-belit.

Kelima, semakin meningkatkan kualitas dalam pemberian penghargaan dibidang lingkungan, khususnya kriteria penilaian dengan memasukkan kriteria pembangunan berwawasan lingkungan, baik ditingkat nasional maupun di daerah-daerah. Keenam, menghindari penggunaan sarana hukum pidana dalam penegakan hukum lingkungan yang masih dapat menggunakan sarana hukum lain yang lebih efektif. Contohnya Perda tentang pembuangan sampah disebarkan tempat dengan sanksi pidana kurungan dan denda yang tinggi yang ternyata tidak efektif.

Dengan demikian, tahapan-tahapan yang dapat dijadikan sebagai sarana menumbuhkembangkan kesadaran hukum lingkungan sebagaimana tersebut diatas, diharapkan dapat mendukung terwujudnya pembangunan berkelanjutan maupun pembangunan yang berwawasan lingkungan menjadi kenyataan dan tidak hanya sekedar menjadikannya sebagai visi dan misi pembangunan saja.

3. Dimensi Lingkungan Global

Masalah lingkungan hidup global adalah merupakan refleksi masyarakat internasional khususnya berkaitan dengan terjadinya berbagai macam kerusakan atau pencemaran lingkungan yang melanda dunia akibat adanya pembangunan.

Berdasarkan pada laporan yang diberikan oleh **Donella H. Meadows**, sehubungan dengan masalah yang menimpa banyak negara di duniadalam sebuah laporannya yang berjudul "*The Limits to Growth*" yang dilaporkan kepada *The Club of Rome (Project on the Predicament of Mankind)*. Dalam

laporannya terdapat 5 (lima) faktor pokok yang menentukan, dan pada akhirnya akanberimplikasi terhadap pembatasan pertumbuhan di planet bumi, yaitu: (a) *population*, (b) *agriculture production*, (c) *natural resources*, (d) *industrial production*, (e) *pollution*.²⁶

Dalam pandangan **Donella H. Meadows**,²⁷ mengatakan bahwa kelima masalah utama yang memerlukan perhatian global, yaitu tentang kemajuan industrialisasi, pertumbuhan penduduk yang cepat, kekurangan pangan yang meluas, kerusakan sumber daya alam yang tak terbarui, dan pencemaran lingkungan menimbulkan pemikiran negara-negara maju membatasi pertumbuhannya sedemikian rupa sehingga akibat yang buruk dapat dihindarkan.

Sedangkan menurut **Siti Sundari Rangkuti**,²⁸ mengatakan bahwa dampak dari pembangunan sebagaimana laporan tersebut telah dirasakan oleh masyarakat internasional sebagai masalah yang harus ditangani sedini mungkin. Untuk mengatasi persoalan lingkungan tersebut, maka pada tanggal 5-12 Juni 1972 di Stockholm, Swedia diadakan konferensi PBB untuk pembangunan dan lingkungan yang dihadiri oleh kurang lebih 110 negara. Dalam konferensi tersebut dibicarakan mengenai masalah lingkungan dan jalan keluarnya agar pembangunan tetap terlaksana dengan memperhitungkan daya dukung lingkungan.

Disamping itu, melalui konferensi tersebut juga melahirkan salah satu rekomendasi untuk lingkungan dan pembangunan dengan dibentuknya badan khusus PBB yang mengurus masalah lingkungan yang disebut dengan *Governing Council for Environmental Programme*. Rekomendasi itu kemudian menyetujui adanya pembentukan kelembagaan PBB, yaitu UNEP (*United Nations Environment Programme*). Adapun tugas dari lembaga PBB dibidang lingkungan ini bukan menyelesaikan atau membiayai kerusakan lingkungan yang terjadi di negara-negara anggota PBB, melainkan memberikan saran, dan mengembangkan teknik dan sarana untuk memperhitungkan pertimbangan lingkungan ke dalam pembangunan, dan pengambilan keputusan di bidang sosial dan ekonomi.

²⁶ Donella H. Meadows, *et al.*, *The Limits to Growth, A Signet Book*, Potomac Associates Book 2nd ed, New York, 1974, hlm, xi.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebiojaksanaan Lingkungan Nasional*, Edisi Ketiga, Penerbit Airlangga University Press, Surabaya, 2005, hlm, 34.

a. Konferensi Stockholm 1972

Perkembangan hukum lingkungan tidak dapat dipisahkan dari gerakan sedunia untuk memberikan perhatian lebih besar kepadalingkungan hidup, mengingat kenyataan bahwa lingkungan hidup telah menjadi masalah yang perlu ditanggulangi bersama demi kelangsungan hidup di dunia.

Seiring dengan menghebatnya revolusi industri pada abad ke-19, sikap *concern* terhadap lingkungan hidup kemudian diaktualisasikan melalui suatu peraturan perundang-undangan. Perkembangan yang berarti yang bersifat komprehensif dan menjalar ke berbagai pelosok dunia dalam pengaturan perundang-undangan di bidang lingkungan hidup, terjadi setelah diadakannya Konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) tentang lingkungan hidup manusia di Stockholm, Swedia, pada tahun 1972.

Konferensi Stockholm dan deklarasinya adalah merupakan peristiwa penting dan bersejarah bagi perkembangan hukum lingkungan. Terselenggaranya konferensi ini selain telah memperoleh dorongan yang kuat, baik pada taraf nasional, regional maupun internasional, juga tumbuhnya kesatuan pengertian dan bahasa di antara para ahli hukum lingkungan dengan menggunakan Deklarasi Stockholm sebagai referensi bersama.

Deklarasi Stockholm yang terdiri atas *Preambuledan* memuat 26 Prinsip pengelolaan lingkungan itu, adalah salah satu hasil dari konferensi PBB tentang lingkungan hidup manusia yang diselenggarakan di Stockholm, Swedia, tahun 1972. Ada beberapa hasil dari yang disepakati melalui konferensi Stockholm ini, adalah sebagai berikut:

- 1) Deklarasi tentang lingkungan hidup manusia, terdiri atas *Preambuledan* 26 asas yang lazim disebut dengan *Stockholm Declaration*.
- 2) Rencana aksi lingkungan hidup manusia (*action plan*), terdiri atas 109 rekomendasi. *Action Plan* ini bertugas mengidentifikasi program dan kegiatan internasional yang bersifat lintas batas dan antar masalah. Program atau kegiatan ini terdiri atas 3 (tiga) bagian, yaitu:
 - a. Penilaian masalah lingkungan (*Environmental Assesment*);
 - b. Pengelolaan lingkungan (*Environmental Management*); dan
 - c. Perangkat pendukung (*Supporting Measures*) yang meliputi antara lain: pendidikan dan latihan, informasi, kelembagaan, keuangan, bantuan teknis dan hukum.

- 3) Rekomendasi tentang kelembagaan dan keuangan yang menunjang pelaksanaan rencana aksi tersebut, yang dalam hal ini terdiri dari beberapa hal, yaitu:
 - a. Dewan pengurus (*Governing Council*) program lingkungan hidup (*UN Environment Programme = UNEP*);
 - b. Sekretariat yang dikepalai oleh seorang Direktur Eksekutif;
 - c. Dana lingkungan hidup (*Environment Fund*); dan
 - d. Badan koordinasi lingkungan hidup.

Konferensi Stockholm tersebut, juga menetapkan tanggal 5 Juni sebagai “Hari Lingkungan Hidup Sedunia” (*World Environmental Day*) untuk diperingati setiap tahun. Memperhatikan terhadap hasil-hasil dari Konferensi Stockholm tersebut, setidaknya akan dapat dijadikan sebagai landasan fundamental bagi negara-negara dalam hal melakukan pengelolaan lingkungan dan pengaturan hukumnya melalui suatu perangkat perundang-undangan yang dikehendakinya.

b. Konferensi Rio de Janeiro 1992

Konferensi Rio de Janeiro pada tahun 1992 di Brasil yang lazim dikenal dengan Deklarasi Rio adalah merupakan konferensi yang dilaksanakan oleh PBB. Konferensi ini merupakan konferensi kedua setelah konferensi PBB mengenai lingkungan hidup pertama di Stockholm Swedia pada tahun 1972. Konferensi Rio de Janeiro atau “Konferensi Tingkat Tinggi Bumi” yang dilaksanakan di Brasil pada tanggal 3-14 Juni 1992, telah menghasilkan 5 (lima) dokumen sebagai berikut:

- 1) Deklarasi Rio tentang lingkungan dan pembangunan dengan 27 asas yang didalamnya menetapkan tentang hak dan tanggungjawab bangsa-bangsa dalam memperjuangkan perkembangan dan kesejahteraan manusia.
- 2) Agenda 21, adalah merupakan sebuah rancangan tentang tata cara mengupayakan pembangunan berkelanjutan dari segi sosial, ekonomi dan lingkungan hidup.
- 3) Pernyataan tentang prinsip-prinsip yang menjadi pedoman bagi pengelolaan, pelestarian dan pembangunan semua jenis hutan secara berkelanjutan, yang merupakan unsur mutlak bagi pembangunan ekonomi dan pelestarian segala bentuk kehidupan.
- 4) Tujuan kerangka konvensi PBB untuk perubahan iklim adalah menstabilkan gas-gas rumah kaca dalam atmosfer pada tingkatan yang tidak mengacaukan iklim global. Hal ini mensyaratkan pengurangan emisi gas-gas seperti karbon dioksida, yaitu hasil

sampingan dari pemakaian bahan bakar untuk mendapatkan energi.

- 5) Konvensi tentang keanekaragaman hayati menghendaki agar negara-negara mengerahkan segala daya dan dana untuk melestarikan keragaman spesies-spesies hidup, dan mengupayakan agar manfaat penggunaan keanekaragaman hayati itu dapat dirasakan secara nyata dan merata.²⁹

Selain menghasilkan dokumen-dokumen penting sebagaimana dimaksud, Konferensi Rio De Janeiro menetapkan serangkaian asas sebagai pedoman pembangunan di masa mendatang. Adapun asas-asas ini adalah berkaitan dengan "hak-hak manusia atas pembangunan, dan tanggungjawab manusia terhadap pelestarian lingkungan bersama". Disamping itu, deklarasi Rio juga menyatakan bahwa satu-satunya cara untuk mencapai kemajuan ekonomi jangka panjang adalah mengaitkannya dengan perlindungan lingkungan.

Deklarasi Rio juga melahirkan prinsip yang berhubungan dengan masalah lingkungan dan pembangunan yang relevansinya dengan keadaan dan kebutuhan negara-negara berkembang yang perlu mendapatkan perhatian. Dalam kaitan ini, diperlukan suatukerja sama yang merupakan syarat mutlak guna mewujudkan konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*).

c. Konferensi Johannesburg 2002

Konferensi Johannesburg, Afrika Selatan pada tanggal 1-5 September 2002 adalah merupakan konferensi tingkat tinggi yang fokus terhadap pembangunan berkelanjutan. Konferensi ini merupakan kelanjutan dari konferensi yang pertama kali di Stockholm Swedia pada tahun 1972 dan konferensi yang kedua di Rio de Janeiro Brasil pada tahun 1992. Ketiga konferensi ini pada dasarnya adalah membicarakan mengenai masalah pembangunan dan lingkungan.

Konferensi Johannesburg, Afrika Selatan ini kemudian lazim disebut dengan KTT Johannesburg yang didalamnya fokus terhadap perwujudan *World Summit on Sustainable Development*, (WSSD). Dijadikannya paradigma tentang pembangunan berkelanjutan sebagai fokus pembahasan, karena disadari bahwa salah satu faktor yang menjadikan manusia dan sebuah

²⁹ Lihat dalam Michael Keating, *Bumi Lestari Menuju Abad 21*, KONPHALINDO, Jakarta, 1994, hlm. xv.

negara tetap eksis adalah kemampuannya untuk mempertahankan keberlanjutan manusia atau negara tersebut. Untuk dapat menopang agar negara tetap eksis dalam melaksanakan pembangunan berkelanjutan, perlu dilakukan suatu perubahan paradigma pengelolaan lingkungan yang terdapat dalam suatu negara, yang dilakukan secara simultan dalam seluruh aspek kehidupan.

KTT Johannesburg mengeluarkan sejumlah deklarasi mengenai pembangunan berkelanjutan, yang disebut dengan Deklarasi Johannesburg (Johannesburg Declaration). Deklarasi ini terdiri dari 37 butir, berupa antara lain tantangan yang dihadapi: komitmen terhadap pembangunan berkelanjutan; pentingnya peranan lembaga-lembaga internasional dan multilateral yang efektif, demokratis dan akuntabel; dan komitmen mewujudkan bersama pembangunan berkelanjutan. Selain itu dikeluarkan pula rencana pelaksanaan (*plan of implementation*), yang terdiri dari 170 paragraf, yang secara komprehensif menyangkut berbagai segi kehidupan.

Ada 3 (tiga) hal pokok yang diagendakan oleh *World Summit on Sustainable Development*, (WSSD). Ketiga hal pokok ini menjadi dasar dari 10 pokok dan rencana pelaksanaan yang harus dikerjakan oleh setiap negara. Adapun ke-tiga hal pokok dimasuk adalah 1) Pemberantasan Kemiskinan; 2) Perubahan Pola Konsumsi dan Produksi; 3) Perlindungan dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

d. Lembaga Lingkungan Dunia

Selain perkembangan lingkungan hidup melalui berbagai macam konferensi yang dilaksanakan oleh PBB, secara faktual tidak dapat disangkal bahwa keterlibatan lembaga-lembaga internasional, yang secara khusus memiliki komitmen terhadap lingkungan hidup memberikan kontribusi yang sangat signifikan pada perlindungan lingkungan hidup. Berbagai lembaga atau organisasi tersebut adalah antara lain; United Nations Environment Programme (UNEP), Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN), World Wildlife Fund (WWF), World Trade Organization (WTO).³⁰

UNEP adalah merupakan organisasi dunia di lingkungan PBB, yang berpusat di Nairobi, Kenya, Afrika. Lembaga ini dibentuk berdasarkan

³⁰ N.H.T. Siahaan, *Op-Cit*, hlm, 28.

rekomendasi Konferensi Stockholm yang kemudian dipertimbangkan dalam Sidang Umum PBB ke 27, dan sekaligus pula menyetujui ditetapkannya lokasinya di Nairobi. UNEP tidak bersifat menyelesaikan masalah lingkungan atau membiayai badan lain untuk tugas tersebut, namun usahanya lebih bersifat menggerakkan dunia untuk bertindak dengan bekerja atas kemampuan diri sendiri.

OECD dibentuk di Paris pada tanggal 14 Desember 1960, yang keanggotaannya terdiri dari negara-negara maju (Jepang satu-satunya dari Asia, kemudian pada tahun 1996 Korea Selatan diterima menjadi anggota). OECD mendirikan suatu komite khusus menangani lingkungan, yang disebut dengan *Environmental Committee*, dengan peran sangat aktif dalam melakukan koordinasi dan harmonisasi kebijaksanaan lingkungan bagi negara-negara anggotanya.

IUCN berdiri pada tanggal 5 Oktober 1948 di Paris oleh 7 organisasi internasional, 107 organisasi nasional. Lembaga ini dibentuk dengan bertujuan untuk melindungi dan melestarikan lingkungan. Landasan konsep tentang konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya dituangkan dalam suatu dokumen, yang disebut dengan *World Conservation Strategy (WCS)*. IUCN ini kemudian berganti nama menjadi *World Conservation Union*.³¹ WCS ini dibuat pada tahun 1980, tepatnya pada tanggal 6 Maret 1980 dan dicanangkan pada 30 negara, dengan dukungan UNEP dan WWF. Lembaga ini bertujuan memelihara proses ekologis yang penting serta sebagai sistem penyangga kehidupan, mengkonservasi keanekaragaman jenis, dan menjamin pemanfaatan secara konservasional (*sustainable utilization*) spesies dan ekosistemnya.

WWF berdiri pada tanggal 11 September 1961 sebagai sarana penunjang dari lembaga IUCN, berpusat di Gland, Swiss. WWF kemudian berganti nama menjadi *World Wide Fund for Nature*, namun nama singkatannya tetap WWF berhubung nama itu sudah dikenal luas. Titik berat aktivitas WWF ini pada upaya konservasi satwa langka khususnya dan pada sumber daya alam pada umumnya.³²

Sedangkan WTO dengan fungsi utamanya dinilai sebagai badan yang terlalu luas peranannya di dunia, khususnya di negara-negara berkembang.

³¹ Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Edisi Ketujuh, Gadjahmada University Press, Yogyakarta, 2002, hlm, 16.

³² Siti Sundari Rangkuti, *Op-Cit*, hlm, 46.

Banyak negara berkembang mengkhawatirkan peranan WTO yang terlalu kuat, terutama menyangkut pembatasan komoditi dari negara-negara berkembang melalui suatu penetapan standar-standar yang tinggi, sehingga komoditi negara-negara berkembang yang umumnya adalah komoditi sumber-sumber alam, akan sulit masuk pasar. Dalam pandangan **Syamsul Maarif**,³³ mengatakan bahwa WTO adalah sebagai perwujudan dari The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), dikaitkan dengan tujuan memanfaatkan sumber daya alam secara maksimal, tampaknya sulit dikatakan bahwa badan ini tidak pro terhadap lingkungan. Ada penilaian bahwa ketentuan dari tujuan ini dapat berarti izin untuk mendorong negara-negara anggota GATT untuk memaksimalkan eksploitasi sumber daya alamnya. □

4. Dimensi Lingkungan Regional

Persoalan pembangunan dan lingkungan hidup yang terjadi dalam suatu negara tertentu atau kawasan tertentu akan berpengaruh pula pada negara atau kawasan lain. Keberlanjutan pembangunan dalam konteks lingkungan hidup dan sumber daya alam dalam suatu daerah atau negara adalah ditentukan oleh kemampuan daerah atau suatu negara dalam mengelola lingkungannya. Hal ini bermakna bahwa diperlukan suatu pendekatan pengelolaan lingkungan dengan melakukan suatu penataan terhadap sistem pengelolaannya.

Permasalahan pembangunan dan lingkungan tidak hanya dipandang dalam dimensi global atau internasional negara-negara dunia, namun permasalahan pembangunan dan lingkungan tentu juga menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari permasalahan lingkungan regional. Hal ini disebabkan pembangunan dan lingkungan selalu membawa konsekuensi terhadap timbulnya pencemaran dan kerusakan lingkungan. Misalnya seperti kebakaran hutan, maka dampaknya tidak hanya dirasakan oleh negara yang tertimpa oleh pencemaran tersebut, melainkan juga akan berdampak pada negara-negara tetangganya. Hal ini seperti yang dialami dan terjadi di Indonesia yang setiap tahunnya terjadi kebakaran hutan di Sumatera dan Kalimantan, dampak dari kebakaran hutan tersebut dirasakan pula oleh masyarakat negara tetangga, yaitu Singapura dan Malaysia.

Oleh karena itu, permasalahan pembangunan dan lingkungan hidup merupakan permasalahan yang sangat penting dalam melakukan suatu

³³ Syamsul Maarif, *WTO sebagai Organisasi Perdagangan, dalam Hukum dan Lingkungan Hidup*, 75 Tahun Prof. Dr. Koesnadi Hardjasoemantri, Program Pasca sarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 2001, hlm, 136.

pengecahan terhadap timbulnya dampak lingkungan terhadap negara-negara tetangga, maka tentu bagi negara-negara yang terdapat di kawasan tertentu perlu melakukan suatu piagam kerja sama untuk dapatnya mencari solusi terhadap dampak yang timbul akibat dari suatu pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup yang diakibatkan karena pembangunan.

Dalam konteks regional, permasalahan lingkungan telah mendapatkan perhatian yang sangat serius, hal ini dibuktikan dengan diadakannya *First Ministerial Meeting on the Environment*, pada tanggal 30 April - 1 Mei 1981 di Manila, yang didalamnya telah berhasil menetapkan kebijaksanaan lingkungan untuk kawasan regional ASEAN (*Association of Southeast Asian Nations*). Kesepakatan bersama para Menteri ASEAN tersebut telah dituangkan dalam bentuk *Manila Declaration on the ASEAN Environment* yang mempunyai tujuan sebagai berikut:

*“To ensure the protection of the ASEAN environment and the sustainability of its natural resources so that it can sustain continued development with the aim of eradicating poverty and attaining the highest possible quality of life for the people of the ASEAN countries”.*³⁴

Dalam ketentuan deklarasi tersebut juga telah mengesahkan adanya penerapan *ASEAN Environmental Programme* (ASEP) yang terlampir dalam Deklarasi tersebut. Di samping itu, diputuskan pula untuk merekomendasikan tentang pembentukan “*ASEAN Committee on Environment*”. Dalam perkembangannya sebagai respon terhadap permasalahan lingkungan regional, maka pada tanggal 15 Pebruari 1996 terbentuklah *Asia-Pacific Centre for Environmental Law* (APCEL) oleh Faculty of Law National University of Singapore dan *Commission on Environmental Law* (CEL) dari IUCN serta bekerjasama dengan *United Nations Environment Programme* (UNEP). Tujuan dibentuknya APCEL ini adalah sebagai upaya dalam merespon adanya kebutuhan bagi terwujudnya “*capacity-building in environmental legal education and the need for promotion of awareness in environmental issues*”.[¹]

³⁴ Manila Declaration on the ASEAN Environment, Association of Southeast Asian Nations, First Ministerial Meeting on the Environment, 30 April – 1 Mei 1981.

**OPTIK HUKUM
LINGKUNGAN DAN
KEBIJAKAN NASIONAL**

A. Dasar Hukum, Asas, dan Tujuan Pengelolaan Lingkungan

Dalam konteks pengelolaan lingkungan, secara substansi didalamnya mengandung prinsip-prinsip pengelolaan lingkungan dengan membedakan antara asas dan tujuan, dan demikian pula dengan sasaran. Ketiganya adalah merupakan prinsip tiga serangkai tidak terpisahkan sama sekali satu sama lainnya dalam sistem hukum pengelolaan lingkungan. Didalam asas terkandung sebuah nilai tujuan dan sasaran, di dalam tujuan tercermin asas dan sasaran, begitu pula di dalam sasaran selalu ada kerangka asas dan tujuan.

Secara eksplisit asas dasar terkait dengan pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam, termuat dalam UUPPLH, yang menyebutkan bahwa:

“Pengelolaan lingkungan hidup yang diselenggarakan dengan asas tanggung jawab negara, asas kelestarian dan keberlanjutan, asas keserasian dan keseimbangan, keterpaduan, manfaat, kehati-hatian, keadilan, ekoregion, keanekaragaman hayati, pencemar membayar, partisipatif, kearifan lokal, tata kelola pemerintahan yang baik, dan otonomi daerah. bertujuan mewujudkan pembangunan berkelanjutan dan mencapai keserasian, keselarasan dan keseimbangan lingkungan hidup”.³⁵

Apabila ditelaah secara seksama terhadap ketentuan tersebut, maka dapat dipastikan bahwa didalamnya mengandung 3 (tiga) asas dasar atau utama dalam konteks pengelolaan lingkungan hidup. Ketiga asas tersebut adalah; (a) asas tanggungjawab negara; (b) asas keberlanjutan; dan (c) asas manfaat bertujuan untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Asas tanggungjawab negara adalah perwujudan dari prinsip negara sebagai sebuah organisasi kekuasaan (politik), yang didalamnya mengandung sebuah pengertian bahwa negara berkewajiban melindungi warga negara atau penduduknya, teritorial dan semua kekayaan alam serta harta benda dari negara dan penduduknya. Hal ini senada dengan apa yang diungkapkan oleh **Adolf Markel**, yang mengatakan bahwa segala sesuatu yang berbau kepentingan umum harus dilindungi dan dijamin secara hukum oleh negara.

Asas berkelanjutan, mengandung makna bahwa setiap orang memikul kewajiban dan tanggungjawab terhadap generasi mendatang, serta terhadap sesamanya dalam satu generasi. Asas berkelanjutan (*sustainable principle*)

³⁵ Lihat dalam Ketentuan Pasal 2-3 UUPPLH 2009.

diadopsi dari prinsip ekologi pembangunan berkelanjutan yang dihasilkan melalui Konferensi Tingkat Tinggi Rio de Janeiro, Brasil pada tahun 1992. Asas berkelanjutan lazim disebut dengan istilah “*environmental sustainable development*”.

Sedangkan yang dimaksud dengan asas manfaat adalah merupakan suatu pejawantahan terhadap terwujudnya pembangunan berkelanjutan yang berawawasan lingkungan hidup. Pembangunan berkelanjutan yang berawawasan lingkungan hidup dapat disimak dalam ketentuan umum UUPPLH, tepatnya ketentuan Pasal I ayat (3) yang mengatakan sebagai upaya sadar dan terencana, yang memadukan lingkungan hidup, sosial dan ekonomike dalam strategi pembangunan untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan.³⁶

Sementara berkaitan dengan sasaran pengelolaan lingkungan, dapat dijabarkan bahwa hal itu adalah merupakan rangkaian obyektif yang dituju oleh proses dan tujuan pengelolaan lingkungan hidup. Setidaknya terdapat 6 (enam) sasaran pengelolaan lingkungan, yang dapat dinilai dalam bentuk-bentuk berikut ini:

- a) Nilai atau prinsip keserasian lingkungan;
- b) Nilai atau prinsip pelindung dan pembinan lingkungan;
- c) Nilai atau prinsip pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*);
- d) Nilai keberlanjutan fungsi lingkungan;
- e) Nilai atau prinsip pemanfaatan yang bijaksana atas sumber daya lingkungan;
- f) Nilai atau prinsip perlindungan eksternal NKRI (dari dampak aktivitas di luar wilayah negara Republik Indonesia). □

B. Pengertian dan Ruang Lingkup

Dalam menghadapi permasalahan lingkungan, salah satu bidang yang berkaitan dengan sistem aturan atau norma masyarakat dalam interaksinya

³⁶ Berkaitan dengan asas manfaat sebagaimana dimaksud, dalam hal ini sejalan dengan dasar hukum pengelolaan lingkungan hidup sebagaimana diatur dalam Ketentuan Pasal I ayat (2) UUPPLH yang menyatakan bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum.

dengan lingkungan hidup adalah hukum lingkungan. Hukum lingkungan adalah merupakan salah satu cabang hukum yang mengatur segala hal yang berhubungan dengan lingkungan hidup. Disiplin hukum lingkungan eksistensinya tentu saja sejalan dengan dinamika permasalahan lingkungan hidup yang mengalami banyak permasalahan kaitannya dengan pembangunan. Hukum lingkungan menjadi sarana penting untuk mengatur perilaku-perilaku manusia terhadap lingkungan dan segala aspeknya, supaya tidak terjadi perusakan, gangguan, pencemaran dan kemerosotan nilai-nilai lingkungan itu sendiri.³⁷

Menurut **Jan Gijssels** dan **Mark van Hoecke** dalam **N.H.T. Siahaan**,³⁸ berpandangan bahwa hukum (dalam arti tata hukum) adalah suatu penataan terorganisasi atas perbuatan lahiriyah manusia di dalam masyarakat. Ia mencakup keseluruhan aturan-aturan perilaku dan struktur-struktur kekuasaan (*gezagsstructuren*). Hukum dirancang untuk mencapai kebutuhan pada suatu situasi tertentu dan pula terdorong karena faktor eksternal. Tendensi manusia yang sadar norma sebagai landasan dan pedoman hidupnya adalah merupakan sumber daya tersendiri dalam rangka mengakomodasi persoalan pembangunan terhadap lingkungan di satu segi, dan keberlanjutan pembangunan sebagai kebutuhan yang tidak dapat dielakkan pada segi lain.

Sedangkan **Rizal** dan **Brotosusilo** (2001), mengatakan bahwa eksistensi hukum hanya dapat terealisasi apabila dapat memenuhi dua hal, yaitu; (i) norma hukum demikian adalah sah menurut kriteria validitas untuk dipatuhi oleh masyarakat; (ii) peraturan-peraturan sekunder berupa peraturan-peraturan yang memberikan kekuatan atau kewenangan demikian, harus dipatuhi pembentuk atau pejabat hukum sebagai standar bagi mereka menciptakan peraturan.

Istilah hukum lingkungan dalam beberapa bahasa asing antara lain: a). Bahasa Belanda: *Milleurecht*; b). Bahasa Inggris: *Environmental Law*; c). Bahasa Jerman: *Umweltrecht*; d.) Bahasa Perancis: *Droit de l'environnement*; e). Bahasa Arab: *Qonun al-Bi'ah*.³⁹

³⁷ N.H.T. Siahaan, *Op-Cit*, hlm. 37.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Siti Sundari Rangkuti, *Op-Cit*, hlm. 2. Lihat juga dalam Munadjat Danusaputro, *Hukum Lingkungan*, Buku I, Penerbit Bina Cipta, Bandung, 1981, hlm. 34 dan 105.

Dalam pandangan **Siti Sundari Rangkuti**,⁴⁰ mengatakan bahwa hukum lingkungan menyangkut penetapan nilai-nilai (*waarden-beoordelen*); yaitu nilai-nilai yang sedang berlaku dan nilai-nilai yang diharapkan diberlakukan di masa mendatang serta dapat disebut “hukum yang mengatur tatanan lingkungan hidup”. Hukum lingkungan adalah hukum yang mengatur hubungan timbal balik antara manusia dengan makhluk hidup lainnya yang apabila dilanggar dapat dikenakan sanksi.

Stellinga,⁴¹ berpandangan bahwa hukum lingkungan merupakan disiplin ilmu hukum yang sedang berkembang, sebagian besar materi hukum lingkungan adalah bagian dari materi hukum administrasi (*administratiefrecht*). Sementara **Leenen** dalam **Siti Sundari Rangkuti**,⁴² berpandangan bahwa hukum lingkungan juga mengandung aspek hukum perdata, pidana, pajak, internasional, dan penataan ruang sehingga tidak dapat digolongkan ke dalam pembedangan hukum klasik. Dengan demikian, berdasarkan pada beberapa pengertian dimaksud, maka substansi hukum yang merupakan materi hukum lingkungan, mata kuliah hukum lingkungan digolongkan kedalam mata kuliah hukum fungsional (*functionale rechtsvakken*), yaitu suatu ilmu hukum yang mengandung terobosan antara berbagai disiplin ilmu hukum klasik (tradisional). Untuk itu, sangat jelas bahwa hukum lingkungan sebagai genus merupakan cabang ilmu tersendiri, namun bagian terbesar substansinya merupakan ranting dari hukum administrasi. Dalam hal ini sama juga dengan pandangan yang dianut di negara Anglo-Amerika, hukum lingkungan masuk dalam golongan “*public law*”.⁴³

Pengertian hukum lingkungan sebagaimana yang tercantum dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) UUPPLH dinyatakan bahwa hukum lingkungan (lingkungan hidup) adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lainnya.⁴⁴

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ J. R. Stellinga, *Grondtreken van het Nederlands Administratiefrecht*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1973, hlm, 5.

⁴² Siti Sundari Rangkuti, *Op-Cit*, hlm, 4.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Lihat dalam Ketentuan Pasal 1 ayat (1) UUPPLH 2009.

Berdasarkan dari berbagai pengertian tentang hukum lingkungan dimaksud, maka ruang lingkup hukum lingkungan memiliki unsur keistimewaan, yakni dengan dimasukkannya manusia dan perilakunya sebagai komponen lingkungan. Mengapa manusia dan perilaku manusia dimasukkan dalam komponen lingkungan? Hal ini mengandung arti bahwa manusia tanpa perilakunya, tidak mungkin bisa membawa lingkungan kearah kerusakan ataupun pencemaran. Walaupun dalam kenyataannya kerusakan lingkungan terjadi akibat alam, misalnya gempa, banjir, dan sebagainya, kerusakan dan pencemaran lingkungan yang hampir terjadi dipastikan diakibatkan oleh adanya ulah atau perilaku manusia itu. □

C. Peranan Hukum Lingkungan

Dalam konteks pengelolaan lingkungan, eksistensi hukum lingkungan diperlukan sebagai alat pergaulan sosial dalam masalah lingkungan. Perangkat hukum lingkungan dibutuhkan dalam kerangka menjaga agar supaya lingkungan dan sumber daya alam dapat dimanfaatkan sesuai dengan daya dukung atau kondisi kemampuan lingkungan itu sendiri. Dalam hukum lingkungan diatur tentang obyek dan subyek, yang masing-masing adalah lingkungan dan manusia. Lingkungan hidup sebagai obyek pengaturan dilindungi dari perbuatan manusia supaya interaksi antara keduanya tetap berada dalam suasana serasi dan saling mendukung.

Dalam perspektif ilmu ekologi, semua benda termasuk semua makhluk hidup, daya, dan juga keadaan memiliki nilai fungsi ekosistem, yakni berperan dalam mempengaruhi kelangsungan kehidupan manusia dan makhluk hidup lain. Lingkungan hidup memberi fungsi yang amat penting dan mutlak bagi manusia. Begitu juga, manusia dapat membina atau memperkokoh ketahanan lingkungan melalui budi, daya dan karsanya. Dengan demikian tidak ada yang tidak bernilai dalam pengertian lingkungan hidup karena satu dengan lainnya memiliki kapasitas mempengaruhi dalam pola ekosistem.

Dalam kehidupan manusia, lingkungan hidup adalah merupakan salah satu aspek kebutuhan mendasar, dimana dalam memenuhi kebutuhan tersebut manusia berhadapan atau melibatkan baik secara perorangan maupun antar manusia dan kelompok. Dalam interaksinya, manusia, baik terhadap lingkungan hidupnya maupun dengan sesamanya (antar manusia) dengan sasaran lingkungan atau sumber-sumber alam, memerlukan hukum sebagai sarana pengaturan masyarakat. Pengaturan dapat berwujud dalam bentuk apa

yang boleh diperbuat, yang dalam hal ini disebut dengan hak, dan apa pula yang terlarang atau tidak boleh dilakukan, yang disebut dengan kewajiban oleh setiap subyek hukum. Pengaturan hukum selain sebagai alat pengatur ketertiban masyarakat (*law as a tool of social order*), juga sebagai alat merencanakan atau membarui masyarakat (*law as a tool of social engineering*).⁴⁵

Berdasarkan pada gambaran tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa hukum lingkungan disini adalah mengandung manfaat sebagai sarana pengatur interaksi manusia dengan lingkungan agar supaya tercapai suatu keteraturan dan ketertiban (*social order*). Hal ini tentu sejalan dengan tujuan hukum yang tidak hanya semata-mata sebagai suatu alat ketertiban, maka hukum lingkungan mengandung juga tujuan-tujuan kepada terciptanya sebuah pembaruan masyarakat (*social engineering*). Hukum sebagai alat rekayasa sosial sangat penting artinya dalam dimensi atau substansi hukum lingkungan. Karena dengan demikian, hukum lingkungan yang memuat kandungan sebagaimana dimaksud, masyarakat dalam interaksinya dengan lingkungan akan dapat diarahkan untuk menerima dan merespon prinsip-prinsip pembangunan dan kemajuan.

Dalam pandangan **Hari Chand**,⁴⁶ mengatakan bahwa hukum tidak hanya mengandung dimensi sebagai sarana alat keteraturan dalam kehidupan manusia, melainkan hukum juga harus mengandung nilai-nilai keadilan bagi semua orang. Mengartikan substansi keadilan memang tidak mudah. Keadilan diartikan begitu beragam, suatu kata yang tidak jelas, sarat dengan berbagai arti, dan tidak begitu mudah kita mencernanya. Hal ini senada dengan apa yang dikemukakan oleh **Ulpianus**, yang mengatakan bahwa keadilan adalah merupakan suatu kemauan yang bersifat terus menerus untuk dapat memberikan kepada setiap orang apa yang semestinya dimiliki. Bagi **Aristoteles**, mengartikan keadilan dengan memberikan kepada seseorang apa yang menjadi haknya (*due*) atau sesuatu yang menjadi miliknya.

Dengan demikian, peranan hukum lingkungan sangat penting dalam pembangunan. Hukum berfungsi sebagai alat keteraturan, yakni menata perilaku setiap orang dalam interaksinya dengan lingkungan. Hukum berfungsi sebagai alat keadilan, memiliki peran untuk menciptakan keadilan bagi semua dalam kerangka penataan dan pengelolaan lingkungan atas sumber

⁴⁵ N.H.T. Siahaan, *Op-Cit*, hlm, 44.

⁴⁶ Hari Chand, *Modern Jurisprudence*, International Law Book Service, Kuala Lumpur, 1994, hlm, 225.

daya alam. Hukum sebagai alat rekayasa sosial, berperan merubah sikap sosial masyarakat, mengarahkan perilaku budaya setiap orang kepada paradigma pemanfaatan, pengelolaan energi/sumber-sumber alam dengan pola efisien dengan mengurangi kerusakan dan dampak, demikian juga terciptanya interaksi lingkungan yang bertujuan menyerasikan pembangunan dengan lingkungan. □

D. Dinamika Pengelolaan Lingkungan

Seiring dengan semakin menguatnya kesadaran dan komitmen pemerintah Indonesia terhadap berbagai macam persoalan di bidang lingkungan hidup khususnya setelah dilaksanakannya berbagai Konferensi Internasional di bidang lingkungan, mulai dari Konferensi Stockholm 1972, Konferensi Rio 1992, dan Konferensi Johannesburg 2002, adalah dengan terbentuknya Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (*selanjutnya disingkat dengan: UUP LH'82*). Lahirnya UUP LH'82 ini dipandang sebagai sebuah momentum penting dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia khususnya berkaitan dengan pengaturan hukum lingkungan secara modern di Indonesia, hal ini dikarenakan eksistensi UUP LH'82 selain sebagai payung hukum, erat kaitannya juga dengan aktivitas pembangunan nasional yang secara nyata dapat mengancam bahkan merusak kelestarian fungsi lingkungan hidup.

Siahaan N.H.T.⁴⁷ memaparkan bahwa kehadiran UUP LH'82 tersebut dinilai begitu penting karena lahir dalam situasi yang dapat digambarkan sebagai berikut: *pertama*, Indonesia saat itu sedang giatnya melancarkan pembangunan nasionalnya di semua bidang kehidupan. Adapaun kebijakan yang diambil untuk tujuan membangun, UUP LH'82 ini selalu berhadapan dengan aspek ekologi lingkungan hidup⁴⁸. *Kedua*, bahwa UUP LH'82 adalah undang-undang pokok yang merupakan dasar peraturan pelaksanaan bagi semua sektor yang menyangkut lingkungan hidup. UUP LH'82 ini berfungsi sebagai ketentuan payung (*umbrella provision*), baik peraturan-peraturan lingkungan hidup yang sudah ada (*Jex lata*) maupun bagi pengaturan lebih

⁴⁷ Siahaan N.H.T., *Ekologi Pembangunan dan Hukum Tata Lingkungan*, Erlangga, Jakarta, 1987, hlm, 151.

⁴⁸ Aspek ekologi lingkungan hidup mengandung makna suatu sistem jalinan kehidupan antara makhluk hidup dengan sesamanya dan dengan alam lingkungannya, yang didalamnya terkandung berbagai macam asas-asas (asas keanekaragaman, asas kerja sama, asas persaingan, asas interaksi, asas kesinambungan) yang berfungsi sebagai penyeimbang, stabil dan dinamik.

lanjut (*lex feranda*) atas lingkungan hidup. *Ketiga*, bahwa corak ekologis Indonesia sangat spesifik, yakni merupakan wilayah kepulauan yang terdiri dari dua pertiga wilayah laut yang terletak antara benua Asia dan Australia serta samudera Hindia dan Pasifik. Indonesia yang juga kaya dengan sumber daya alamnya itu dihuni oleh penduduk dengan berbagai macam suku, budaya, agama, tingkatan sosial ekonomi dan lain-lain.

Dari gambaran situasi tersebut, berkaitan dengan lahirnya UUPLH'82, secara objektif dapat dipahami karena aktivitas pembangunan nasional yang meliputi berbagai macam bidang kehidupan itu, cepat atau lambat berdampak pada kondisi lingkungan hidup. Oleh karena itu, diundangkannya UUPLH'82 selain sebagai ketentuan payung, juga menjadi dasar pijakan pengelolaan lingkungan hidup dalam rutinitas pembangunan nasional. Dengan demikian, kerusakan atau pencemaran lingkungan hidup secara teoritis atau praktis diharapkan dapat dicegah melalui penerapan perangkat hukum dibidang lingkungan hidup tersebut.

Moestadji,⁴⁹ mengemukakan bahwa diundangkannya UUPLH'82 tersebut menimbulkan kegembiraan dan disertai harapan akan terlestarikannya kemampuan lingkungan hidup yang menjadi tumpuan kesejahteraan dan mutu hidup masyarakat. Harapan terlestarikannya kemampuan lingkungan hidup itu sangat menyentuh hati nurani, bahkan merupakan dambaan setiap umat manusia. Harapan ini mengandung nilai moral yang bersifat universal. Terlestarikannya kemampuan lingkungan hidup yang serasi dan seimbang, adalah menjadi dasar pengelolaan lingkungan hidup seiring dengan gencarnya pembangunan nasional pada waktu itu.

Pembangunan nasional dalam semua aspek kehidupan, termasuk dibidang pengelolaan lingkungan hidup yang dicanangkan oleh pemerintah pada waktu itu, tentu saja akan dapat membawa dampak yang kurang baik terhadap lingkungan hidup. Hal ini dapat terjadi apabila proses pembangunan hanya berorientasi pada kepentingan-kepentingan ekonomi dengan mengabaikan fungsi kelestarian dan kemampuan lingkungan hidup. Dalam hal ini, **Koesnadi Hardjasoemantri**,⁵⁰ menyatakan bahwa dalam proses

⁴⁹ Moestadji, *Penyempurnaan UU Nomor 4 Tahun 1982 : Upaya Pengembangan Lingkungan Hidup Abad XXI*, Jurnal Hukum Lingkungan Tahun I, Nomor 1, ICEL, Jakarta, 1996, hlm, 24.

⁵⁰ Koesnadi Hardjasoemantri, *Catatan Salah Seorang "Arsitek", Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982*, Jurnal Hukum Lingkungan, Tahun III, Nomor 1, ICEL, Jakarta, 1996, hlm, 37.

pembangunan nasional harus dilakukan suatu upaya untuk meniadakan atau mengurangi dampak negatif tersebut, sehingga keadaan lingkungan hidup menjadi serasi dan seimbang lagi. Dengan demikian, dilestarikannya bukan lingkungan *an sich*, tetapi menyangkut pula tentang kemampuan lingkungan.

Kemampuan lingkungan hidup yang serasi dan seimbang patut untuk dilestarikan, sehingga setiap perubahan yang diadakan selalu disertai dengan upaya mencapai keserasian dan keseimbangan lingkungan hidup pada tingkat yang baru. Adanya pelestarian kemampuan lingkungan hidup yang serasi dan seimbang membawa kepada keserasian antara pembangunan dan lingkungan hidup, sehingga keduanya tidak dapat dipertentangkan satu sama lainnya.

Dalam konteks pembangunan nasional, upaya pengelolaan lingkungan hidup, disadari membutuhkan adanya dukungan perangkat hukum seperti UUPLH'82 itu. Bahkan, secara teoritis dan praktis, disepakati bahwa kehadiran UUPLH'82 berfungsi sebagai ketentuan "payung", baik bagi penyusunan peraturan baru maupun penyesuaian terhadap peraturan lama. Kesepakatan ini diharapkan untuk menghindarkan tumpang tindih penyusunan dan penyempurnaan peraturan lain yang bertentangan dengan Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPLH'82) sebagai landasan instrumen hukumnya.

Dalam pandangan **Daud Silalahi**,⁵¹ UUPLH'82 mengandung prinsip-prinsip hukum lingkungan modern yang menjadi dasar bagi pengaturan pelaksanaannya lebih lanjut, baik di tingkat pusat maupun daerah dari semua segi atau aspek lingkungan, dan menjadi landasan untuk menilai dan menyesuaikan semua peraturan perundang-undangan yang memuat ketentuan tentang segi-segi lingkungan hidup yang telah berlaku, seperti perundang-undangan di bidang pengairan, pertambangan dan energi, kehutanan, industri dan lainnya.

Dalam rangka mewujudkan upaya pengelolaan lingkungan hidup yang berbasis pada *sustainable development* dan berwawasan lingkungan hidup, keberadaan UUPLH'82, kiranya memerlukan sebuah penyempurnaan yang komprehensif seiring semakin berkembangnya dan tingginya intensitas pengelolaan lingkungan hidup dewasa ini, maka lahirlah UUPLH sebagai pengganti dari UUPLH'82. Ada beberapa pertimbangan yang menjadi dasar diberlakukannya UUPLH tersebut, antara lain sebagai berikut:

⁵¹ Daud Silalahi, 1996, *Hukum Lingkungan dalam Penegakan Hukum Lingkungan di Indonesia, Edisi Ketiga*, Alumni, Bandung, Hlm, 32.

- a) Bahwa dalam rangka mendayagunakan sumber daya alam untuk memajukan kesejahteraan umum seperti diamanatkan UUD Tahun 1945 dan untuk mencapai kebahagiaan hidup berdasarkan Pancasila, dilaksanakan pembangunan ber-kelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup berdasarkan kebijaksanaan nasional yang terpadu dan menyeluruh dengan memperhitungkan kebutuhan generasi masa kini dan generasi masa depan;
- b) Bahwa dipandang perlu melaksanakan pengelolaan lingkungan hidup melestarikan dan mengembangkan kemampuan lingkungan hidup yang serasi, selaras dan seimbang guna menunjang terlaksananya pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup; dan
- c) Bahwa penyelenggaraan pengelolaan lingkungan hidup dalam rangka pembangunan berkelanjutan yang ber-wawasan lingkungan hidup harus berdasarkan pada norma hukum dengan memperhatikan tingkat kesadaran masyarakat dan perkembangan lingkungan global serta perangkat hukum Internasional yang berkaitan dengan lingkungan hidup.

Dengan berdasarkan pada pertimbangan-pertimbangan dimaksud, maka diberlakukannya UUPLH dapat dimaknai bahwa kesadaran dan komitmen dalam pengelolaan lingkungan hidup selain memperhitungkan dan memperhatikan kebutuhan antar generasi sekarang dan mendatang, juga menempatkan lingkungan hidup sebagai bagian fundamental dalam basis pembangunan berkelanjutan di tanah air. Secara teoritis yuridis, karakteristik pengelolaan lingkungan hidup adalah "upaya terpadu untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup yang meliputi kebijaksanaan penataan, pemanfaatan, pengembangan, pemeliharaan, pemulihan, pengawasan dan pengendalian lingkungan hidup". Berbagai aspek terpadu yang terkandung dalam konsep pengelolaan lingkungan hiduptersebut, seperti pengendalian lingkungan hidup dari bahaya pencemaran akibat buangan limbah industri, patut memperoleh perhatian dalam penyusunan dan aktualisasi kebijakan pengelolaan lingkungan hidup. Semuanya ini pada hakikatnya adalah dalam kerangka mengantisipasi lingkungan hidup, baik dalam konteks jangka pendek maupun jangka panjang dapat terhindar dari gangguan berupa perusakan dan pencemaran lingkungan yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan industri dalam melaksanakan aktivitas ekonominya.

Konsep pengelolaan lingkungan hidup dalam konteks normatif⁵², mempersyaratkan beberapa hal penting sebagai filosofi pengelolaan yang tidak

⁵² Lihat dalam Ketentuan Pasal 9 Ayat (1-4) UUPLH

dapat terabaikan oleh institusi pemerintah sebagai pemegang otoritas dalam pengelolaan lingkungan hidup. Adapun beberapa persyaratan dimaksud, adalah sebagai berikut:

- a) Pemerintah sebagai pemegang kebijaksanaan nasional dalam pengelolaan lingkungan hidup, tetap memperhatikan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat;
- b) Pengelolaan lingkungan hidup dilakukan secara terpadu oleh instansi pemerintah sesuai bidang tugas dan tanggung jawab masing-masing, masyarakat serta pelaku pembangunan lain dengan memperhatikan keterpaduan perencanaan dan pelaksanaan kebijaksanaan nasional;
- c) Keterpaduan perencanaan dan pelaksanaan kebijaksanaan nasional pengelolaan lingkungan hidup dikoordinasikan oleh Menteri yang ditugasi untuk mengelola lingkungan hidup.

Konsep pengelolaan lingkungan hidup oleh instansi pemerintah, selain memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud diatas, juga berkewajiban melaksanakan beberapa hal yang dipandang urgensial dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup.⁵³ Beberapa hal yang dimaksudkan dalam ketentuan UUPLH adalah seperti mewujudkan, menumbuhkan, mengembangkan dan meningkatkan kesadaran tanggung jawab mengambil keputusan, masyarakat, kemitraan antara masyarakat, dunia usaha dan pemerintah dalam upaya pelestarian daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup.

Secara historis, lahir dan berkembangnya prinsip-prinsip dasar pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia sangat dipengaruhi oleh prinsip-prinsip yang tertuang dalam Deklarasi Stockholm, Deklarasi Rio dan Deklarasi Johannesburg. Berdasarkan pada pengkajian terhadap ketiga deklarasi tersebut, maka dapat ditemukan berbagai prinsip dan konsep pengelolaan lingkungan hidup dalam rangka pembangunan berkelanjutan yang berlaku secara universal, seperti:

- a) *Right to healthy environment* (hak atas lingkungan hidup yang sehat);
- b) *Intergenerational and intragenerational equity* (keadilan antar dan inter generasi);
- c) *Biodiversity Conservation* (prinsip perlindungan keragaman hayati);

⁵³ Lihat dalam Ketentuan Pasal 10 UUPLH

- d) *Precautionary Principle* (prinsip pencegahan dini/prinsip kehati-hatian);
- e) *Sustainable use of natural resources* (penggunaan sumber daya secara berkelanjutan);
- f) *Eradication of poverty* (terbebas dari kemiskinan);
- g) *Prevention of environmental harms* (pencegahan kerusakan lingkungan hidup);
- h) *Public participation* (peran serta masyarakat);
- i) *Acces to information* (hak mendapatkan informasi);
- j) *Environmental impact assessment and informes decision making* (analisis mengenai dampak lingkungan dan pengumuman dalam pengambilan keputusan);
- k) *Peaceful settlement of disputes* (penyelesaian sengketa secara damai);
- l) *Equal, expanded and effective access to judicial and administrative proceedings* (penyelesaian sengketa melalui jalur peradilan dan prosedur hukum administrasi).
- m) *Sovereignty over natural resources and responsibility not to course damage to the environment of other states or to areas beyond national jurisdiction* (kedaulatan Negara atas sumber daya alam dan terlindunginya Negara dari tanggungjawab atas kerusakan lingkungan hidup akibat kegiatan di luar wilayah negara).

Prinsip-prinsip tersebut beberapa diantaranya telah terinternalisasikan secara implisit dalam substansi UUPLH, diantaranya adalah sebagai berikut:

- 1) *Right to healthy environment* (hak atas lingkungan hidup yang sehat). Prinsip ini juga dikenal dengan prinsip lingkungan hidup yang baik dan sehat dan merupakan hak setiap orang. Prinsip ini dapat dijumpai dalam ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUPLH.⁵⁴
- 2) *Intergenerational and intragenerational equity* (keadilan antar dan inter generasi). Prinsip ini dapat ditemukan dalam ketentuan Pasal 4 butir c terkait dengan salah satu sasaran pengelolaan lingkungan hidup yakni “terjaminnya kepentingan generasi masa kini dan generasi masa depan”.
- 3) *Sustainable use of natural resources* (penggunaan sumber daya secara berkelanjutan). Prinsip ini dapat juga ditemukan dalam ketentuan Pasal 4 butir d yang menetapkan “tercapainya kelestarian fungsi lingkungan hidup” yang bermakna bahwa

⁵⁴ Ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUPLH menyebutkan bahwa “setiap orang mempunyai hak yang sama atas lingkungan hidup yang baik dan sehat”.

lingkungan hidup secara berkelanjutan dapat mendukung kehidupan manusia dan/atau makhluk hidup lainnya.

- 4) *Public participation* (peran serta masyarakat). Prinsip ini secara tersirat ditemukan dalam Pasal 5 ayat (3) yang menetapkan “setiap orang mempunyai hak untuk berperan dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Dalam ketentuan lainnya, prinsip ini juga dapat dijumpai dalam Pasal 19 ayat (1) huruf b yang pada hakikatnya menetapkan dalam menerbitkan izin melakukan usaha dan/atau kegiatan wajib diperhatikan pendapat masyarakat.
- 5) *Precautionary Principle* (prinsip pencegahan dini/prinsip kehati-hatian). Prinsip ini dapat ditemukan dalam ketentuan Pasal 6 ayat (1) yang menyatakan “bahwa setiap orang berkewajiban memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup serta mencegah dan menanggulangi pencemaran dan perusakan lingkungan hidup”.
- 6) *Prevention of environmental harms* (pencegahan kerusakan lingkungan hidup). Prinsip ini dapat dijumpai dalam ketentuan Pasal 17 ayat (1) yang menyatakan “setiap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan wajib melakukan pengelolaan bahan berbahaya dan beracun”.
- 7) *Acces to information* (hak mendapatkan informasi). Prinsip ini dapat ditemukan dalam Pasal 5 ayat (2) yang menetapkan “setiap orang mempunyai hak atas informasi lingkungan hidup yang berkaitan dengan peran dalam pengelolaan lingkungan hidup”.
- 8) *Environmental impact assessment and informes decision making* (analisis mengenai dampak lingkungan dan pengumuman dalam pengambilan keputusan). Prinsip ini diatur dalam ketentuan Pasal 15 ayat (1) yang menetapkan “setiap rencana usaha dan/atau kegiatan yang kemungkinan dapat menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup, wajib memiliki analisis mengenai dampak lingkungan hidup”.
- 9) *Peaceful settlement of disputes* (penyelesaian sengketa secara damai). Prinsip ini dapat dijumpai dalam ketentuan Pasal 30 ayat (1) dan Pasal 31 UUPH.
- 10) *Equal, expanded and effective access to judicial and administrative proceedings* (penyelesaian sengketa melalui jalur peradilan dan prosedur hukum administrasi). Prinsip ini secara implisit dapat ditemukan dalam ketentuan Pasal 22 sampai 27 UUPH.
- 11) *Sovereignty over natural resources and responsibility not to course damage to the environment of other states or to areas beyond national jurisdiction* (kedaulatan Negara atas sumber daya alam dan terlindunginya Negara dari tanggungjawab atas kerusakan lingkungan hidup akibat kegiatan di luar wilayah negara). Prinsip ini dikenal juga dengan prinsip tanggungjawab

Negara yang telah mendapat pengaturan melalui ketentuan Pasal 3 UUPH.

Beberapa prinsip pengelolaan lingkungan hidup yang telah dituangkan dalam ketentaun UUPH tersebut tentunya juga wajib untuk dijadikan sebagai dasar atau acuan dalam pembentukan produk hukum maupun tindakan hukum pemerintah, baik pemerintah pusat maupun daerah.

Dalam dinamikanya ketentuan UU No. 23 Tahun 1997 sudah tidak sesuai lagi dengan dinamika permasalahan lingkungan hidup yang semakin parah maupun perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara kita. UU tersebut tidak lagi mampu menangani dan mengatasi segala permasalahan lingkungan hidup: antara lain karena kewenangan Kementerian Lingkungan Hidup sangat terbatas dan berbagai ketentuan yang tidak tegas dan rinci sehingga terjadi manipulasi dalam implementasi misalnya (Amdal).

Selain itu dalam UUD 1945 Pasal 28 H menegaskan lingkungan hidup sebagai hak asasi manusia dan Pasal 33 menegaskan prinsip pembangunan berkelanjutan. Otonomi Daerah sudah memberikan banyak kewenangan kepada Pemerintah Daerah termasuk tentang lingkungan hidup. Dalam realitanya lingkungan hidup belum menjadi arus utama kebijakan dan program pembangunan di Indonesia. Visi pembangunan berkelanjutan hanya menjadi jargon. Namun menurut hemat penulis sudah saatnya lingkungan hidup harus jadi arus utama.

UU No. 23 Tahun 1997 masih menganut filosofi antroposentris yang tidak sesuai lagi dengan kesadaran baru tentang lingkungan hidup yang lebih biosentris dan ekosentris. Lingkungan hidup merupakan salah satu isu global selain demokrasi dan HAM, khususnya isu pemanasan global, yang memerlukan kebijakan dalam negeri yang pro lingkungan hidup. Berbagai instrumen perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang sejalan dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi modern belum diakomodasi dalam UU No. 23 Tahun 1997. Perlu kepastian hukum atas perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang lebih tegas dan pasti

Visi besar tentang implementasi pembangunan berkelanjutan sebagaimana cakupan UU No. 32 Tahun 2009 cakupan PPLH dengan sedikit tambah cakupan PPLH: perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan dan penegakan hukum sebagaimana Pasal 4. Tambahannya: sistem informasi (bab 8) dan peran masyarakat (bab 11) walaupun ini bisa dibaca dalam kerangka ke-6 aspek di atas.

Dasar utama dari PPLH: perencanaan (bab 3). Sasaran pokok PPLH daya tampung dan daya dukung LH sebagai tolok ukur keberhasilan pembangunan berkelanjutan.

Dengan demikian, eksistensi serta fungsi pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dalam konteks pengelolaan lingkungan hidup segala tindakan hukumnya wajib memperhatikan prinsip-prinsip dasar pengelolaan lingkungan hidup sebagaimana dimaksud.

Oleh karena itu, dari pemaparan berbagai konsep dan prinsip-prinsip dasar sejarah pengelolaan lingkungan tersebut, dapat disimpulkan bahwa eksistensi konsep dan prinsip-prinsip dasar hukum pengelolaan lingkungan adalah merupakan suatu landasan dasar hukum lingkungan yang dapat dijadikan sebagai pijakan dalam menentukan kebijakan-kebijakan terkait dengan pengelolaan lingkungan dan mengimplementasikan kebijakan pengelolaan lingkungan hidup dalam rangka untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*), sehingga fungsi kelestarian lingkungan dapat terjaga dengan baik. Selain itu, prinsip dasar hukum pengelolaan lingkungan hidup yang tercermin dalam UUPLH adalah menunjukkan adanya suatu komitmen dalam mempertahankan dan menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup dalam dinamika pembangunan nasional bukan sekedar filosofis-teoretis semata, melainkan dengan adanya prinsip-prinsip dasar pengelolaan lingkungan hidup tersebut adalah menjelma menjadi sebuah agenda praktis-pragmatis dalam tataran empiris untuk menghindari eksistensi kelangsunan lingkungan hidup dari ancaman pencemaran dan kerusakan akibat dampak yang ditimbulkan dari berbagai macam kegiatan pembangunan.

E. Kebijakan Hukum Lingkungan

Setelah sebelumnya dielaborasi tentang pengertian dan ruang lingkup hukum lingkungan, peranan hukum lingkungan dan sejarah pengelolaan lingkungan, selanjutnya akan dielaborasi secara komprehensif mengenai kebijakan (kebijaksanaan) hukum lingkungan. Kebijakan hukum lingkungan adalah merupakan bagian fundamental didalam mengartikulasikan sekaligus mengimplementasikan nilai-nilai yang terkandung dalam hukum lingkungan itu sendiri.

Tidak terlepas dari gerak perkembangan dan perubahan di segala bidang tidak terkecuali dengan perkembangan masalah pembangunan dan

lingkungan hidup, maka pada dasarnya hukum lingkungan hadir tidak hanya sebagai lembaga yang otonom yang berfungsi sebagai sarana kontrol sosial, melainkan masuk kedalam segala bidang kehidupan masyarakat modern yang dapat digunakan sebagai sarana melakukan suatu perubahan.

Kondisi riil ini sejalan dengan apa yang telah digambarkan oleh **Soetandyo Wignyoebroto**,⁵⁵ bahwa “lebih menekankan keberhasilan pembangunan, dimana pemikiran-pemikiran yang terlampau pragmatik mencuat kedepan, tidal urung dalam era Orde Baru-yang menyebut dirinya orde pembangunan ini-hukum acapkali diperlakukan sebagai sarana, dan harus berkhidmat kepada tujuan-tujuan pembangunan itu sendiri. Alih-alih berfungsi sebagai tujuan, bukan sekali dua kali bahwa hukum itu difungsikan untuk merasionalisasi kebijaksanaan-kebijaksanaan khususnya kebijaksanaan-kebijaksanaan eksekutif”.

Dalam pandangan **Siti Sundari Rangkuti**, dinyatakan bahwa Hukum seharusnya mempunyai kedudukan dan arti penting dalam pemecahan masalah lingkungan dan berfungsi sebagai dasar yuridis bagi pelaksanaan kebijakan negara/pemerintah dalam mengelola lingkungan hidup.⁵⁶ Apabila Kebijakan lingkungan kemudian dirumuskan dalam rangkaian norma yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan lingkungan, maka dalam arti sempit dapat disebut sebagai kebijakan hukum lingkungan atau sering pula disebut politik perundang-undangan di bidang lingkungan hidup.

Kebijakan hukum lingkungan dalam arti sempit adalah penentuan konsep, proses, strategi, dan siasat yang terumuskan secara sistematis berkenaan dengan rencana, program, proyek, dan kegiatan pemerintah dan masyarakat sebagai sarana pencapaian tujuan pengelolaan lingkungan hidup melalui pendayagunaan peraturan perundang-undangan beserta kelembagaannya.⁵⁷ Sedangkan dalam pengertian luas, bahwa kebijakan hukum lingkungan adalah bertalian dengan dimensi kebijaksanaan yang mengandung arti serangkaian tindakan hukum sebagai wujud nyata dari kewenangan pemerintah, atau dengan kata lain kebijaksanaan adalah berkaitan dengan

⁵⁵ Soetandyo Wignyoebroto, *Keragaman Dalam Konsep Hukum, Tipe Kajian dan Metode Penelitiannya*, Makalah, 1994, hlm. 3. Lihat juga dalam Muchsin dan Imam Koeswahyono, *Aspek Kebijaksanaan Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 1.

⁵⁶ Siti Sundari Rangkuti, *Op-Cit*, hlm. 1.

⁵⁷ *Ibid.*

pembangunan yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan dan kesejahteraan masyarakat terkait dengan persoalan lingkungan.

Menurut **Druopsteen** dalam **Siti Sundari Rangkuti**,⁵⁸ dikatakan bahwa kebijaksanaan (*beleid* atau *policy*) bagi kalangan ilmu administrasi (*bestuurswetenschappelijkekringen*) mengandung berbagai definisi mengenai kebijaksanaan, tetapi pada umumnya semua pandangan tersebut mengandung pengertian penetapan tujuan dan sarana.

Sedangkan dalam pandangan **Jay A. Sigler**,⁵⁹ dinyatakan bahwa definisi kebijaksanaan dapat dibedakan menjadi 2 (dua) bagian, yaitu dalam [pengertian sempit dan pengertian luas: *“In a sense, any action taken by any govermental agency is a public policy. In broader terms, according to David Aeston, any authoritative allocation of values for society”*].

Dari beberapa pengertian diatas, dapat digarisbawahi bahwa pengertian kebijaksanaan adalah merupakan suatu tindakan hukum sebagai wujud kewenangan dari pemerintah, atau dengan kata lain kebijaksanaan adalah berkaitan dengan pembangunan yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan dan kesejahteraan masyarakat. Dalam pemahaman ini, tentu yang dimaksud dengan kebijaksanaan pembangunan adalah relevansinya dengan lingkungan hidup dan sumber daya alam.

Lebih lanjut **Jay A. Sigler**,⁶⁰ mengatakan bahwa *“The boundaries of public policy are not yet fixed; but by focussing attention “on the intersection of the political system and the society around it” rather than on the social structure or the government, we concentrate on the product of the political processes, not on decision making”*. Dari apa yang telah diungkapkan oleh **Jay A. Sigler** dimaksud dapat dipahami bahwa kebijaksanaan hanya mencakup pada produk kewenangan politik bukan pada proses pembuatan keputusan.

Berdasarkan elaborasi ragam definisi kebijaksanaan yang telah dikemukakan di atas, dapat kita rumuskan, antara lain:⁶¹ **Pertama**, kebijaksanaan adalah kebijakan yang *dibuat* oleh *administratur negara*, atau *administratur publik*. Jadi, kebijaksanaan adalah *segalasesuatu yang dikerjakan*

⁵⁸ *Ibid*, hlm, 6.

⁵⁹ Jay A. Sigler, *The Legal Sources of Public Policy*, D.C. Hearth and Company, Toronto, 1997, hlm, 3.

⁶⁰ *Ibid*, hlm, 4.

⁶¹ Dwijowijoto, Riant Nugroho, *Kebijakan Publik untuk Negara-negara Berkembang*, PT Elex MediaKomputindo, Jakarta, 2006, hlm 23-27.

dan yang tidak dikerjakan oleh pemerintah. Pertanyaan pertama, kenapa berkenaan dengan "segala sesuatu"? Ini karena kebijakan publik berkenaan dengan *setiap* aturan main dalam kehidupan bersama, baik yang berkenaan dengan hubungan antarwarga maupun antara warga dan pemerintah. Pertanyaan kedua, kenapa istilah yang dipakai "dikerjakan"? Ini karena "kerja" sudah merangkum proses "pra" dan "pasca", yaitu bagaimana pekerjaan tersebut dirumuskan, diterapkan dan dinilai hasilnya. Istilah kerja adalah istilah yang bersifat aktif dan memaksa karena kata kuncinya adalah *keputusan*. Ketiga, kenapa "dikerjakan" dan "tidak dikerjakan"? Ini karena "dikerjakan" dan "tidak dikerjakan" sama-sama merupakan *keputusan*. Ketika kita memilih untuk bekerja sebagai pegawai negeri dan tidak memilih bekerja sebagai pekerja partai adalah *keputusan*. Pertanyaan terakhir, siapakah pemerintah itu dan kenapa harus pemerintah yang menjadi *pemegang hak* atas kebijakan? Ini pertanyaan mudah, namun sulit dijawab. Alasan pokoknya adalah karena definisi pemerintah sangat berbeda-beda. Kita dapat melihat UUD 1945 pada pembukaannya menyebutkan bahwa:

"Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya. Kemudian daripada itu, untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial..."

Jadi, yang membuat kebijaksanaan adalah *pemerintah negara*. Siapakah mereka? Jika di tingkat nasional adalah seluruh lembaga negara, yaitu lembaga legislatif (MPR, DPR), eksekutif (Pemerintah Pusat, Presiden, dan Kabinet), yudikatif (MA, Peradilan), dan di Indonesia ditambah lembaga akuntatif (BPK). Di tingkat daerah kota, lembaga administrasi publiknya adalah Pemerintah Daerah Kota dan DPRD Kota. Pada pemahaman yang berlaku umum, lembaga administrasi negara dibatasi pada pemerintah atau lembaga eksekutif. Secara khusus, kebijakan publik sering dipahami sebagai *keputusan pemerintah* atau eksekutif.

Kedua, kebijaksanaan adalah kebijakan yang *mengatur kehidupan bersama* atau *kehidupan publik*, bukan kehidupan orang seorang atau golongan. Kebijakan publik mengatur *semua* yang ada di domain lembaga administrasi publik. Kebijakan publik mengatur *masalah bersama* atau

masalah pribadi atau *golongan*, yang sudah menjadi masalah bersama dari seluruh masyarakat didaerah itu.

Ketiga, dikatakan sebagai *suatu kebijaksanaan* jika manfaat yang diperoleh masyarakat yang bukan pengguna langsung dari produk yang dihasilkan jauh lebih banyak atau lebih besar dari pengguna langsungnya. Konsep ini disebut konsep *externality* atau dijadikan istilah serapan menjadi eksternalitas. Misalnya, pemerintah membangun jalan raya. Pengguna manfaat bukan saja pemilik mobil, namun juga masyarakat yang sebelumnya terasing menjadi terbuka, kegiatan ekonomi meningkat sehingga kesejahteraan ikut pula meningkat, dan seterusnya.

Dengan demikian, dari berbagai macam pengertian tentang kebijaksanaan, maka dapat disimpulkan bahwa undang-undang adalah merupakan landasan hukum yang mendasari kebijaksanaan pemerintah khususnya dalam bidang pengelolaan lingkungan dan sumber daya alam.

Dalam konteks pengelolaan lingkungan, hubungan antara hukum lingkungan dengan kebijaksanaan lingkungan adalah merupakan bagian dari proses pembangunan hukum nasional. Pengelolaan lingkungan hidup Indonesia telah mempunyai dasar hukum yang kuat dan bersifat menyeluruh serta dilandasi oleh prinsip-prinsip hukum lingkungan.

Sementara itu, ketersediaan sumber daya alam terbatas dan tidak merata, baik dalam jumlah maupun dalam kualitas, sedangkan permintaan akan sumber daya alam makin meningkat sebagai akibat meningkatnya kegiatan pembangunan di segala bidang. Pada lain pihak, daya dukung lingkungan hidup dapat terganggu dan daya tampung lingkungan hidup dapat menurun.□

F. Kedudukan Hukum Lingkungan dalam Sistem Hukum

Pada pokok bahasan selanjutnya adalah terkait dengan kedudukan hukum lingkungan dalam sistem hukum nasional, hal ini menjadi sangat urgen, karena pada posisi manakah hukum lingkungan di cakupan, apakah hukum lingkungan termasuk dalam sistem hukum publik atautakah dalam sistem hukum privat.

Dapat dipahami bahwa pada dasarnya sistem hukum bisa dibedakan ke dalam dua pembagian besar, yaitu sistem hukum publik dan sistem hukum privat. Hukum publik atau disebut pula dengan hukum kenegaraan adalah

merupakan bidang hukum yang mengatur hubungan antara negara dengan alat-alat perlengkapan atau hubungan antara negara dengan perseorangan (warga negara). Hukum privat atau disebut pula dengan hukum sipil atau hukum perdata adalah bidang hukum yang mengatur hubungan-hubungan antar individu dengan individu yang lain dengan menitikberatkan kepada kepentingan perseorangan atau individu.⁶²

Berkaitan dengan hukum privat, ada beberapa sarjana yang hanya menggolongkan atau mencakupkan ke dalam hukum perdata dan hukum dagang.⁶³ Tetapi ada pula yang mencakupkan dalam berbagai bidangnya, yang dalam hal ini terdiri dari; hukum pribadi, hukum keluarga, hukum kekayaan atau hukum kebendaan, hukum perikatan, hukum waris. Sedangkan hukum publik, yang terdiri dari hukum tata negara, hukum administrasi negara atau hukum tata usaha negara, hukum pidana, hukum internasional publik dan lainnya. Pertanyaan yang muncul adalah, dimanakah posisi hukum lingkungan berada di antara beberapa penggolongan hukum di atas?

Dalam pandangan **N.H.T. Siahaan**, mengatakan bahwa pada umumnya para sarjana menggolongkan hukum lingkungan ke dalam hukum publik. Alasannya, bahwa hukum lingkungan merupakan hukum yang mengatur hubungan-hubungan yang berkenaan dengan masalah alam (tanah, pegunungan, udara, sungai, laut), sumber daya alam (hutan, tambang, perairan, perikanan, dan sebagainya) yang dipergunakan untuk kesejahteraan publik. Jika demikian, muncul pertanyaan, dimanakah posisi hukum lingkungan berada diantara cakupan hukum publi, apakah merupakan bidang tersendiri ataukah merupakan bagian dari hukum tata negara atau hukum administrasi negara misalnya?. Hukum lingkungan, substansi dasarnya adalah berkaitan dengan pengaturan kepentingan publik. Misalnya, mengatur kekuasaan negara atas lingkungan, peran serta publik atau masyarakat dalam pengelolaan lingkungan, kelembagaan negara yang mengatur dan berkuasa atas sumber-sumber alam. Bidang-bidang demikian menjadi bagian pokok dari hukum administrasi negara. Hukum lingkungan yang mengatur mengenai kewenangan dan keputusan aparatur pemerintah dalam rangka menata kewenangan negara atas lingkungan, menjadi bagian dari hukum administrasi lingkungan.

⁶² Lihat dalam C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum*, Penerbit Balai Pustaka, Jakarta, 1986, hlm, 74-75.

⁶³ *Ibid.*

Hukum lingkungan juga pada dasarnya mengandung dimensi hukum pidana lingkungan maupun hukum keperdataan. Dalam bidang kepudanaan, hukum lingkungan berkaitan dengan bagaimana pemerintah mengatur dan menegakkan aturan atau norma secara memaksa yang diperuntukkan untuk lingkungan dan sumber daya alam. Sedangkan dimensi hukum lingkungan keperdataan adalah mencakup hal-hal yang berkaitan dengan hak-hak kepemilikan atas sumber daya alam, hak-hak tradisional individu atau kelompok masyarakat seperti hak ulayat, akses organisasi nonpemerintah dalam hal melakukan gugatan atas nama kepentingan lingkungan, mekanisme penyelesaian sengketa atas lingkungan seperti *class action* dan *legal standing*, dan sebagainya.

Berikut ini skema tentang posisi hukum lingkungan dalam sistem hukum nasional, sebagai berikut:



Gambar I.
Posisi Hukum Lingkungan dalam Sistem Hukum

Berdasarkan pada skema posisi hukum lingkungan dalam sistem hukum nasional sebagaimana dimaksud, maka dapat disimpulkan bahwa hukum lingkungan belum dapat dijadikan sebagai golongan tersendiri, sebagai salah satu bagian integral dari hukum publik. Namun, hukum lingkungan digolongkan sebagai bagian dari hukum administrasi negara. Hal ini didasarkan bahwa pada prinsipnya hukum lingkungan secara dominan berkaitan dengan kekuasaan negara atas aset-aset lingkungan atas sumber daya alam.□

**DIMENSI TANGGUNG JAWAB
NEGARA DALAM PENGELOLAAN
LINGKUNGAN NASIONAL**

A. Pengertian Tanggung Jawab Negara

Dalam perspektif ketatanegaraan, bahwa kekuasaan negara adalah berkaitan dengan tanggung jawab dan kewajiban. Dilihat berdasarkan pada perkembangan teori negara demokrasi, dua hal tersebut merupakan suatu unsur dari kesatuan pengertian kekuasaan. Dalam sistem pemerintahan modern, kekuasaan negara perspektif lingkungan hidup dan sumber daya alam mengandung dimensi kewajiban dan tanggungjawab negara yang sinergi dengan aspek pengendalian yang secara langsung datang dari pihak masyarakat (*public control*).

Dalam aspek pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam, negara tidak hanya berperan menguasai dan mendapatkan manfaat yang sebesar-besarnya, meskipun hal itu kemudian peruntukannya ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (*social prosperity*). Ketentuan ini sesuai dengan amanat konstitusi sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Secara konstitusional, pengaturan yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan sebagaimana dimaksud diatas, pada dasarnya negara mempunyai tanggungjawab secara yuridis terhadap semua hal yang menjadi obyek penguasaannya. Sebab sekalipun kekuasaan negara demikian dikaitkan dengan aspek klausul bahwa kekuasaan bukan berarti memiliki, namun aspek menguasai adalah identik dengan memiliki. Apabila dideskripsikan dengan bahasa lain maka kekuasaan negara yang demikian pada aspek yang lebih realistik akan terlihat menjadi menguasai, atau dengan menguasai adalah memiliki. Batas keduanya begitu sangattipis dan hampir tidak dapat dibedakan. Karena itu, menurut *pameo hukum* siapa yang menguasai itu memiliki maka ia pun senantiasa bertanggungjawab.

Dalam perspektif pendekatan manajemen, penguasaan negara atas segala sumber daya alam dan lingkungan hidup, kekuasaan berbarengan dengan dimensi tanggungjawab yang didalamnya juga melekat aspek kewajiban. Tidak seorang pun pemegang kekuasaan melakukan kekuasaan tanpa terdapat sesuatu tanggungjawab dankewajiban, yang semuanya lahir atau terbit dari kekuasaan negara itu sendiri. Kekuasaan terhadap segala sumber daya alam dan lingkungan dengan sendirinya terkait dengan tanggungjawab dan kewajiban dalam melaksanakan aspek-aspek kepentingan umum, seperti

halnya aspek lingkungan menjadi wilayah dari penerapan *good environmental governance*.

Oleh karena itu, penguasaan negara atas semua cabang-cabang produksi sumber-sumber alam atau cabang-cabang ekonomi yang dianggap vital dan strategis, tidaklah selalu identik dengan pemilikan. Kekuasaan demikian adalah dalam rangka *public service* karena sumber daya alam dan lingkungan hidup pada hakikatnya berskala masyarakat banyak atau bersifat *public interest*. Sebagai objek, kepentingan yang berskala kepentingan masyarakat banyak demikian pula memiliki sifat kepentingan masyarakat yang saling mempengaruhi satu sama lainnya, maka tentulah hal demikian merupakan bagian dari tugas pokok negara. Negara sebagai perwujudan masyarakat hukum terbesar dan merupakan suatu kesatuan badan hukum publik berhak untuk menentukan hukumnya sendiri sekalipun juga harus terikat kepada hukum yang telah dibuatnya sendiri.

Menurut pandangan **Jul Fajri** dikatakan bahwa tanggung jawab negara adalah diartikan sebagai suatu kewajiban negara terhadap segala sesuatu atau berfungsi menerima pembebanan sebagai akibat tindakan yang dilakukan sendiri atau pihak lain.⁶⁴ Lebih lanjut dikatakan bahwa dimensi tanggung jawab negara meliputi beberapa hal antara lain: a) memikul atas kesalahan yang dilakukan; b) dengan memberikan ganti kerugian atau; c) dengan jalan melakukan tindakan pemulihan keadaan seperti semula. Penentuan pilihan cara yang dipakai itu terutama tergantung pada besar kecilnya tanggung jawab. Istilah tanggung jawab lebih condong pada isi, atau fungsi atau tujuan dari suatu konsep meskipun rumusannya tetap.

Dalam berbagai literatur maupun peraturan perundang-undangan juga kerap dijumpai istilah “tanggung jawab negara” padahal dimaksudkan sebenarnya adalah untuk menyebut “tanggung jawab pemerintah”, dan sebaliknya. Dalam peraturan perundang-undangan maupun literatur hukum istilah “tanggung jawab” seringkali disinonimkan dan karena itu sering dipertukarkan penggunaannya dengan istilah “kewajiban”. Kedua istilah ini memang sulit dipisahkan satu sama lain, persoalannya adalah apakah istilah “tanggung jawab” itu identik dengan istilah “kewajiban”?

Dalam hubungan ini ada dua istilah (terminologi) yang perlu mendapatkan kejelasan, supaya tidak menimbulkan bias makna, yakni istilah

⁶⁴ Lihat dalam Jazim Hamidi, *et.all, Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Green Mind Community, Total Media, Yogyakarta, 2009, hlm, 371.

“tanggung jawab” dan istilah “negara”. Dalam literatur hukum berbahasa Inggris, istilah “tanggung jawab” bisa merujuk pada istilah “*responsibility*” maupun “*liability*”.

Dalam **Black’s Law Dictionary**,⁶⁵ istilah “responsibility” berarti:

The state of being answerable for an obligation, and includes judgement, skill, ability and capacity. The obligation to answer for an act done, and to repair or otherwise make restitution for any injury it may have caused.

Sedangkan, istilah “*liability*” merupakan istilah hukum yang luas maknanya, antara lain bisa berarti:

*-all character of debts and obligations;-an obligation one bound in law or justice to perform;-any kind of debt or liability, either absolute or contingent, express or implied; -condition of being actually or potentially subject to an obligation; -condition of being responsible for a possible or actual loss, penalty, evil, expense, or burden;-condition which creates a duty to perform an act immediately or in the future.*⁶⁶

Mengacu pada konsep “*responsibility*” dan “*liability*” di atas, dilihat dari cakupan maknanya berarti secara substansial keduanya memiliki perbedaan. Istilah “*responsibility*” memiliki makna yang lebih luas, karena tidak hanya berpakewajiban (*obligation*) untuk “merespons” (menjawab; memenuhi) atas apa yang pernah dilakukan terkait dengan keputusan, keahlian, dan kemampuan seseorang, tetapi juga kewajiban untuk “memulihkan” (*restitution*; pembayaran ganti rugi) terhadap kerugian yang disebabkan oleh tindakan yang pernah dilakukan. Ini berarti bahwa istilah “*responsibility*” mencakup tidak hanya kewajiban untuk memenuhi atau memikul “tanggung jawab hukum” tetapi juga “tanggung jawab moral” terkait dengan tindakan, keputusan, atau keahlian (profesi) tertentu yang pernah dilakukan.⁶⁷

Sedangkan, istilah “*liability*” berarti suatu keadaan untuk melaksanakan kewajiban hukum tertentu. Dengan demikian, berarti istilah

⁶⁵ Henry Campbell Black, *Black’s Law Dictionary*, 6th Ed., St. Paul Minn. West Publishing Co., 1990, hlm. 1312.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ http://fh.unisma.ac.id/index.php?option=com_content&task=5, Baca dalam Abdul Rokhim, *Konsep Tanggung Jawab Negara dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Makalah, diakses pada tanggal 07 Januari 2010.

“tanggung jawab” baik dalam arti “*responsibility*” maupun “*liability*” tidak bisa dilepaskan dari makna “kewajiban” (*obligation; duty*). Atas dasar inilah maka bisa dimengerti apabila penggunaan istilah “tanggung jawab” sering diartikan sama dan dipertukarkan penggunaannya dengan istilah “kewajiban” (*obligation*). Istilah “*obligation*” (kewajiban) berasal dari kata benda dalam bahasa Latin “*obligatio*” yang memiliki makna yang luas dan banyak variasi sesuai dengan konteks kalimat yang digunakan. *Obligation* berarti: “*any duty imposed by law, promise, contract, relations of society, courtesy, kindness, etc.*”, dapat pula diartikan sebagai: “*a legal or moral duty and which renders a person liable to coercion and punishment for neglecting it*”.⁶⁸

B. Hak-hak Masyarakat dalam Pengelolaan Lingkungan

I. Hak Atas Lingkungan Hidup yang Baik dan Sehat

Kaidah dasar yang melandasi adanya pembangunan khususnya dibidang pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia adalah terdapat dalam pembukaan UUD 1945, pada alinea ke-4 yang berbunyi “kemudian daripada itu membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan bangsa Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia, yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang Dipimpin oleh hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia”.

Ketentuan tersebut menegaskan kewajiban negara dan tugas pemerintah untuk melindungi segenap sumber-sumber insani Indonesia dan lingkungan hidup Indonesia guna kebahagiaan seluruh rakyat Indonesia dan segenap umat manusia. Pemikiran dasar ini dirumuskan lebih konkrit dalam pasal 33 ayat (3) UUD 1945 “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.” UUD 1945 sebagai landasan konstitusional mewajibkan akan sumber daya alam dipergunakan untuk sebesar-besarnya

⁶⁸ *Ibid.*

kemakmuran rakyat. Kemakmuran rakyat tersebut haruslah dapat dinikmati generasi masa kini dan masa depan secara berkelanjutan.

Dalam hal ini jaminan atas hak setiap warga masyarakat untuk mendapatkan informasi disamping kewajiban pemerintah dan setiap orang yang melakukan usaha atau kegiatan untuk menyampaikan informasi yang benar dan akurat mengenai pengelolaan lingkungan hidup. Masyarakat mempunyai hak pendapat terhadap penerbitan izin lingkungan yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan yang kemungkinan resiko terjadinya pencemaran atau perusakan lingkungan hidup.

Berdasarkan pada pengaturan konsep hak-hak tersebut dalam perspektif UUPPLH, hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat masih perlu dijabarkan lebih lanjut, terutama tentang masalah tata laksana hukum yang dikandungnya serta perlindungan hukum yang dijaminnya. Di Belanda, *het recht op een goed en schoon milieu* diformulasikan dalam bentuk *hak asasi sosial*, yaitu sebagai kewajiban pengelolaan dari penguasa yang dirumuskan dalam *Grondwet*. Sedangkan di Indonesia, perumusan hak atas lingkungan lebih jelas, tetapi penempatannya setingkat lebih rendah, yaitu dalam "piagam hak asasi manusia", undang-undang dan formulasinya berbentuk hak asasi klasik, yang menghendaki penguasa menghindarkan diri dari campur tangan terhadap kebebasan individu untuk menikmati lingkungan hidupnya. Ditinjau dari bekerjanya, hak tersebut mengandung tuntutan yang bersifat hak asasi sosial, karena sekaligus diimbangi dengan kewajiban bagi pemerintah untuk menggariskan kebijaksanaan dan melakukan tindakan yang mendorong ditingkatkannya upaya pelestarian kemampuan lingkungan hidup.

2. Hak Untuk Berperanserta dalam Pengelolaan Lingkungan

Tidak dapat dipungkiri bahwa pada dasarnya masyarakat memiliki eksistensi ganda, dalam arti keberadaannya dapat dilihat dari beberapa aspek atau dimensi untuk pengelolaan lingkungan hidup. *Pertama*, masyarakat adalah merupakan bagian dari ekosistem lingkungan hidup; *kedua*, masyarakat adalah merupakan pembangun sekaligus perusak dari lingkungan dan *ketiga*, masyarakat adalah pengambil keputusan dalam konteks pengelolaan lingkungan hidup.

Dalam konteks pengelolaan lingkungan hidup yang berbasis pada pembangunan berkelanjutan, eksistensi masyarakat perlu diarahkan supaya dapat berdaya guna secara positif dan selanjutnya dapat mengeliminir dan atau meminimisasi tindakan-tindakan yang tidak berguna (*negative*) bagi

kepentingan perlindungan lingkungan hidup. Hal ini adalah merupakan bagian dari pengelolaan lingkungan yang berbasis pada masyarakat. Pengelolaan lingkungan yang berbasis masyarakat adalah ditandai dengan adanya partisipasi anggota-anggota masyarakat yang mengacu pada institusi atau aturan yang ada.

Peran serta masyarakat merupakan hal yang sangat mendasar dalam pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan, terutama dalam proses administratif perizinan lingkungan dan analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL) sebagai instrumen pencegahan pencemaran lingkungan. Asas ini telah dituangkan dalam bentuk produk hukum, sehingga menjadi kewajiban yang harus dipatuhi oleh setiap orang di Indonesia.

Dalam pandangan **Suparto Wijoyo**,⁶⁹ bahwa dalam proses pengambilan keputusan terkait dengan pengelolaan lingkungan hidup misalnya berkaitan dengan perizinan lingkungan terpadu seharusnya bertumpu pada pada prinsip-prinsip prosedur administratif perizinan lingkungan menurut "*good environmental governance*". Dalam perspektif *Foodenvironmental governance*, salah satu prinsip mendasar dalam pengelolaan lingkungan hidup adalah prinsip keterbukaanpemerintahan "*openbaarheid van bestuur*" atau transparansi yang didalamnya membuka adanya dimensi peran serta masyarakat. Prinsip keterbukaanpemerintahan dalam pengelolaan lingkungan hidup khususnya berkaitan dengan perizinan lingkungan berarti terdapatnya akses informasi secara luas bagi rakyat mengenai dokumen perizinan lingkungan terpadu pada keseluruhan tahapan proses pengambilan keputusan.

Melalui prinsip transparansi publik memiliki: "*access to documents*", "*knowledge about who makes decisions*", "*comprehensibility and accessibility*" terhadap kerangka kerja, struktur dan prosedur "*decision making*", serta sarana konsultasi dalam "*policy-making processes*" mengenai perizinan lingkungan terpadu. Adanya transparansi administrasi meletakkan kewajiban pada organ pemerintahan (yang berwenang di bidang perizinan lingkungan terpadu) untuk memberikan dasar pertimbangan yang argumentatif terhadap setiap keputusan (perizinan) yang diambilnya (*duty to gives reasons*).

Pengelolaan lingkungan yang bertumpu pada pembangunan berkelanjutan didalamnya tertanam sebuah prinsip bahwa negara atau

⁶⁹ Suparto Wijoyo, *Op-Cit*, hlm. 328-329.

pemerintah tidak dapat berjalan sendiri dan mengabaikan peranserta masyarakat.⁷⁰ Akan tetapi, dalam mewujudkan pembangunan berkelanjutan antara pemerintah dengan masyarakat mempunyai kedudukan yang sejajar atau kemitraan, sehingga pembangunan berkelanjutan dapat dilaksanakan tidak hanya berdasarkan pada peran dan fungsi negara melainkan juga ada keterlibatan secara langsung dari masyarakat dan pihak-pihak terkait lainnya yang mempunyai tujuan yang sama terhadap terwujudnya pembangunan berkelanjutan dalam konteks pengelolaan lingkungan hidup melalui instrumen perizinan lingkungan hidup.

Posisi strategis dan arti penting peranserta masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup semakin mengedepan dengan munculnya formulasi *Principle 10 Rio Declaration* yang memaklumkan bahwa:

"Environmental issues are best handled with the participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level, each individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity to participate in decision-making processes. State shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided".

"Isu lingkungan sebaiknya ditangani dengan mengikutsertakan semua pihak dan anggota masyarakat yang telah terkait pada tingkat yang relevan. Pada tingkat nasional setiap anggota masyarakat hendaknya mempunyai kesempatan yang memadai untuk mendapatkan informasi yang berada ditangan pejabat resmi, termasuk informasi mengenai bahan berbahaya dan berbagai kegiatan dalam masyarakat, dan mempunyai pula kesempatan untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan. Negara-negara harus meningkatkan kesadaran dan partisipasi masyarakat dengan memberikan kepada mereka informasi yang seluas-luasnya. Akses yang efektif terhadap proses peradilan dan administrasi, termasuk perbaikan dan penyempurnaan, harus pula ditingkatkan".

⁷⁰ Secara historis, prinsip peran serta masyarakat lahir pada waktu deklarasi Johannesburg, Afrika Selatan pada tahun 2002. Prinsip ini dimaksudkan untuk dapatnya mewujudkan pengelolaan lingkungan hidup yang berbasis pada terciptanya pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Hal ini juga dimaksudkan untuk kepentingan generasi sekarang dan mendatang didalam menikmati kelestarian fungsi lingkungan hidup.

Berdasarkan pada *Principle 10 Rio Declaration*: maka dapat disimpulkan bahwa proses pengambilan keputusan di bidang perizinan lingkungan terpadu sebagai instrumen hukum pencegahan pencemaran lingkungan seyogianya menerapkan peranserta masyarakat. Dari *Principle 10 Rio Declaration* tersebut terkristalisasi "*citizens' rightrelated in particular to three aspects*" dalam pengelolaan lingkungan, yaitu: (a) *access to information on the environment*, (b) *public participation in decision-making*, and (c) *access to justice*.⁷¹

Dalam rangka memahami hakikat asas keterbukaan (akses terhadap informasi) dan peranserta masyarakat berkenaan dengan pengelolaan lingkungan telah dideklarasikan "*The Aarhus Convention*" yang berjudul "*Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters*". Konvensi yang diajukan oleh "*Economic Commission for Europe, Committe on Environmental Policy*", pada tanggal 23 – 25 Juni 1998, layak dipakai sebagai acuan. Secara detail, konvensi ini mengatur tentang: (i) *access to environmental information* (Article-4), (ii) *public participation in decisions on specific activities* (Article-6), (iii) *public participation concerning plans, programmes and policies relating to the environment*(Article-7), (iv) *public participation during thepreparation of executive regulation andlor generally applicable legally binding normative instruments* (Article-8).

Dengan demikian, bahwa dinamika pemikiran konseptual dan besarnya perhatian dunia internasional terhadap prinsip *keterbukaan* maupun *peranserta masyarakat* seyogianya mendorong kebutuhan untuk merumuskan serta mengimplementasikannya dalam perangkat hukum pengelolaan lingkungan hidup (lokal, nasional, regional serta internasional).⁷² Prinsip keterbukaan dan peranserta masyarakat merupakan "*jembatan pergaulan*" yang mendekatkan hubungan antara jajaran pemerintahan dengan masyarakat dalam hal "*decision-making processes*" dan dikualifikasi sebagai "*essential elements*" dari "*good environmental governance*" atau "*good (environmental) administration*".⁷³

⁷¹ Suparto Wijoyo, *Op-Cit*, Hlm, 335. Lihat juga dalam Karl R. Popper *Masyarakat Terbuka dan Musuh-musuhnya*, diterjemahkan dari *The Open Society and Its Enemies*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002.

⁷² G.H. Addink, *Good Governance in Environmental Law*, Utrecht University, 2001, hlm, 17.

⁷³ *Ibid*, hlm, 45.

Hak atas informasi lingkungan hidup merupakan suatu konsekuensi logis dari hak berperan dalam pengelolaan lingkungan hidup yang berlandaskan pada asas keterbukaan. Hak atas informasi lingkungan hidup akan meningkatkan nilai dan efektifitas *peranserta* dalam pengelolaan lingkungan hidup, di samping akan membuka peluang bagi masyarakat untuk mengaktualisasikan haknya atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Informasi lingkungan hidup sebagaimana dimaksud dalam ayat ini dapat berupa data, keterangan, atau informasi lain yang berkenaan dengan pengelolaan lingkungan hidup yang menurut sifat dan tujuannya sedang terbuka untuk di ketahui masyarakat, seperti *dokumen analisis mengenai dampak lingkungan hidup, laporan evaluasi hasil pemantauan lingkungan hidup, baik pemantauan penataan maupun pemantauan perubahan kualitas lingkungan hidup, dan rencana tata ruang.*

Ketentuan sebagaimana dimaksud terkesan *dieksepsi* sendiri oleh penjelasannya yang lebih berorientasi pada peranserta masyarakat dalam wacana sosiologis dan kultural yang tidak berkonotasi yuridis-administratif dalam konteks pengelolaan lingkungan hidup utamanya berkaitan dengan perizinan lingkungan.

Arti yang terpenting dari hak asasi sebenarnya adalah, bahwa setiap orang dijamin untuk menuntut hak-haknya melalui prosedur hukum, sebagaimana dikemukakan pula oleh **Heinhard Steiger**:⁷⁴

The decisive point is that the individual has legally guaranteed access to a procedure, if possible before independent and neutral authorities, in which the citizen is able to claim his rights and to achieve a decision upon objective considerations. The claim to access is itself a subjective procedural right.

Melalui *inspraak* di Belanda, masyarakat berperanserta secara aktif dalam proses pengambilan keputusan dengan cara turut berpikir sebelum keputusan (*meedenken vooraf*) dan tidak dengan mengajukan keberatan sesudah keputusan diambil (*bezwaren achteraf*). Dengan demikian, dalam lembaga *inspraak* terdapat kegiatan nyata yang dapat memberikan pengaruh terhadap kebijaksanaan lingkungan dan bertindak dengan cara berdiskusi dengan penguasa mengenai dampak kegiatan terhadap lingkungan (*meewetan, meedenken, meespreken en meebeslissen*). Walaupun dalam hukum

⁷⁴ Heinhard Steiger *et al.*, *The Fundamental Right to a Decent Environment*, dalam *Trends in Environmental Policy and Law*, A 69, Erich Schmidt Verlag, Berlin, 1980, hlm. 3.

lingkungan administratif peranserta masyarakat mempunyai pengertian dan bentuk yang berbeda, seperti *inspraak, public hearing, public inquiry* dan sebagainya, namun terdapat ciri-ciri yang sama, yaitu:

*Beleidsbeïnvloeding door bij het beleid betrokken burgers, in een vroegtijdig stadium, binnen een georganiseerde besluitvormingsstructuur, met een redelijke invloed op de uiteindelijke beslissing.*⁷⁵

Nampak jelas bahwa masalah lingkungan bukan saja hanya merupakan beban dan tanggung jawab pemerintah, namun merupakan tugas bersama setiap orang. Setiap orang memiliki hak yang sama atas lingkungan, mendapat udara bersih, air sehat dan bersih, memiliki pemukiman yang layak dan lain-lain yang perlu atas ekosistem lingkungan. Setiap orang memiliki kewajiban pula untuk memelihara lingkungan yang baik, meningkatkan kemampuannya, menjaga supaya agar tidak terjadi pencemaran dan perusakan lingkungan dan bertanggungjawab atas setiap perbuatannya yang berakibat pada timbulnya pencemaran dan perusakan lingkungan.

Mengenai fungsi peranserta di bidang lingkungan hidup, **Koesnadi Hardjasoemantri** mengemukakan: "Peranserta masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup mempunyai jangkuan luas. Peranserta tersebut tidak hanya meliputi peranserta para individu yang terkena berbagai peraturan atau keputusan administratif, akan tetapi meliputi pula peranserta kelompok dan organisasi dalam masyarakat. Peranserta efektif dapat melampaui kemampuan orang seorang, baik dari sudut kemampuan keuangan maupun dari sudut kemampuan pengetahuannya, sehinggaperansera kelompok dan organisasi sangat diperlukan, terutama yang bergerak dibidang lingkungan hidup".⁷⁶

Dari pemaparan tersebut diatas, dapat digambarkan bahwa betapa pentingnya peranserta dalam pengelolaan lingkungan hidup ternyata pula terdapat suatu hubungan dengan internasional. Pada suatu rapat tingkat menteri, *Organization for Economic Co-Operation and Development* (*selanjutnya disingkat* dengan: OECD) menekankan:

Public participation can serve as an opportunity for allowing citezen and groups to express their views and interests, as a political tool for anticipating shifts in public attitudes and values and as a means for

⁷⁵ P.de Haan *et al.*, *Bestuursrecht in de Sociale Rechtsstaat*, Ongewijzigde Bijdruk, Kluwer-Deventer, 1978, hlm, 331-332.

⁷⁶ Koesnadi Hardjasoemantri, *Aspek Hukum Peran Serta Masyarakat dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Pidato Pengukuhan, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1985, hlm, 2.

*building consensus in areas of environmental controversy and conflict. It is not just a form of anticipatory policy but a means for improving the quality and acceptability of government decisions.*⁷⁷

Mengenai hakekat peranserta ini, OECD mengemukakan pemikiran berikut:

Efforts to engage the public at the earliest point in the policy planning process provides an opportunity for assessing public desires and needs, clarifying elements of controversy, and evaluating the full range of policy options.

Information is a prerequisite to effective public participation, and governments have a responsibility not only to make information on environmental matters available to the public in a timely and open manner, but also to ensure that citizens are able to provide constructive and timely feedback to government.

*Public participation can be seen as an essential means for increasing environmental as well as political awareness, for clarifying the choices to be made, and for seeking social consensus on the balance to be sought between economic development and environmental concerns.*⁷⁸

Partisipasi masyarakat terasa penting dalam konteks prosedur administratif pengelolaan lingkungan, seperti misalnya berkaitan dengan perizinan, AMDAL dan sebagainya. Namun demikian, patut disadari bahwa dewasa ini masih terdapat kekhawatiran terhadap prinsip keterbukaan dan peranserta masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup. Bagi pihak yang keberatan berpendapat bahwa kini belum saatnya peranserta masyarakat dalam prosedur hukum administrasi lingkungan diterapkan secara konsekuen seperti prinsip *inspraak* dan *beroep*, karena mereka khawatir bahwa sebagian warga masyarakat belum cukup "dewasa" untuk diberi keleluasaan mentampaikan pendapatnya secara terbuka.

Pandangan sedemikian itu tidak sesuai dengan pokok pangkal berpikir dalam Hukum Lingkungan, karena prinsip keterbukaan dan peranserta masyarakat merupakan hal yang esensial dalam pengelolaan lingkungan, terutama dalam prosedur administratif perizinan lingkungan. Bahkan dalam UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih

⁷⁷ Organization for Economic Co-Operation and Development, Environmental Committee, 1975, *Public Participation and Environmental Matters*, 7th May, ENV/MIN (79) 7, hlm, 27.

⁷⁸ *Ibid*, hlm, 27.

dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, asas keterbukaan telah diakui sebagai salah satu asas-asas umum penyelenggaraan negara. Dengan demikian, asas keterbukaan semakin penting artinya dalam pengelolaan lingkungan sebagai bagian dari aktifitas penyelenggaraan negara.

Diana Conyers,⁷⁹ mengemukakan paling tidak ada 3 (tiga) alasan mengapa adanya partisipasi masyarakat begitu penting ditumbuhkan dalam konteks pengelolaan lingkungan hidup, *pertama*, bahwa partisipasi masyarakat merupakan suatu alat guna memperoleh suatu informasi mengenai kondisi, kebutuhan dan sikap masyarakat, karena tanpa kehadirannya program pembangunan akan mengalami kegagalan; *kedua*, masyarakat akan lebih mempercayai proyek atau program pembangunan jika mereka merasa dilibatkan, mulai dari proses persiapan, dan pelaksanaannya. Hal ini akan menimbulkan perasaan memiliki terhadap proyek-proyek atau pembangunan tersebut; *ketiga*, mendorong adanya partisipasi umum dibanyak negara karena timbul anggapan bahwa merupakan suatu hak demokrasi bila masyarakat dilibatkan dalam pembangunan masyarakat itu sendiri.

Pola pembangunan yang tepat di negara sedang berkembang menurut **Diana Conyers**,⁸⁰ adalah perlu mengakui peran aspirasi dan tujuan sosial, serta dengan mempertimbangkan adanya faktor-faktor sosial dalam perencanaan program dan proyek pembangunan. Selain itu, bagi para perencana harus mulai menyadari tentang variabel-variabel non ekonomis dan memperhatikan aspek-aspek sosial yang sebenarnya merupakan tujuan akhir dari setiap upaya pembangunan yang dapat ditelaah keberhasilannya.

Hal senada juga dikemukakan oleh **Mitchell**,⁸¹berpendapat bahwa banyak alasan yang dapat diberikan untuk mnyertakan masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya. Ini dapat ditempuh, dengan cara konsultasi dengan masyarakat yang tinggal diwilayah yang akan terkena kebijakan, program, atau proyek. Dengan kebijakan demikian, maka memungkinkan berbagai proses dan out put selanjutnya, yakni: (1) merumuskan persoalan lebih efektif; (2) mendapatkan informasi dan pemahaman diluar jangkauan dunia ilmiah; (3) merumuskan alternatif penyelesaian masalah yang secara sosial akan diterima; dan (4) membentuk

⁷⁹ Diana Conyers, *Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga, Suatu Pengantar*, Terjemahan Susetiawan, Gadjahmada University Press, Yogyakarta, 1992, hlm, 21-22.

⁸⁰ *Ibid*, hlm, 27.

⁸¹ Bruce Mitchell, *Sustainable Development at the Village Level in Bali Indonesia*, Human Ecology, 1994, hlm, 253-254.

perasaan memiliki terhadap rencana dan penyelesaian, sehingga memudahkan penerapannya.

Bentuk peranserta yang paling cocok untuk masyarakat kita dalam rangka pengelolaan lingkungan masih memerlukan penelitian mendalam tentang berbagai aspek yang menyangkut pola sistem nilai masyarakat yang berkaitan dengan adat istiadat, aspirasi dan persepsi masyarakat sendiri. Di Indonesia wadah peranserta dan sarana saluran aspirasi anggota masyarakat diatur dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang *Organisasi Kemasyarakatan* yang mulai berlaku tanggal 17 Juni 1985.

Oleh karena itu, disamping *inspraak* perlu sarana banding (*beroep*) terhadap penetapan (keputusan) penguasa yang menimbulkan dampak penting terhadap lingkungan. Prosedur banding dapat dianggap sebagai fase akhir dari sistem perizinan yang menyangkut keseimbangan ekologis. Wadah yang dibutuhkan tersedia dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua UU PTUN (Peradilan Tata Usaha Negara) sebagai sarana gugatan terhadap keputusan tata usaha negara dan *penyelesaian sengketa lingkungan dari segi hukum lingkungan administratif* (sengketa tata usaha negara). Dengan demikian, seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, dapat mengajukan gugatan tertulis kepada Pengadilan tingkat pertama yang berwenang, berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan atau rehabilitasi.

Disamping itu, peranserta masyarakat terjadi dalam proses pengambilan keputusan. Adanya keterlibatan masyarakat setelah izin lingkungan dikeluarkan adalah tidak menyangkut *peranserta masyarakat* melainkan berkaitan dengan *upaya hukum* mengajukan *gugatan administratif* (tata usaha negara): agar keputusan izin dinyatakan batal. Oleh karena itu, langkah *pengumuman* merupakan bentuk pengejawantahan prinsip *keterbukaan pemerintahan* yang membawa konsekuensi *peranserta masyarakat* dalam rangkaian pengambilan keputusan perizinan lingkungan. Mekanisme administratif izin lingkungan terpadu dikonstruksimemberikan kesempatan kepada publik untuk melakukan *peranserta masyarakat*.

Formulasi tersebut tentu saja mempunyai konsekuensi terhadap nilai asasi yang mengafirmasikan bahwa pembangunan adalah hak dari setiap manusia (*human right*) untuk memajukan harkat dan martabatnya sebagai yang utuh, dengan tentunya berselarasan dengan dimensi-dimensi masyarakat. Hal ini kemudian, dimaknai dengan prinsip bahwa manusia bagaimanapun keberadaannya harus dilihat sebagai subjek pembangunan, dan bukan sebaliknya semata-mata sebagai objek. Dengan demikian, seluruh upaya pembangunan tentunya akan terwujud dalam kemajuan mutu manusia seutuhnya, yang berarti bukan saja standar atau tolak ukurnya terbatas pada bidang-bidang kesejahteraannya, tetapi termasuk aspek, harkat, martabat, harga diri dan aspek spiritual atau kerohaniannya.

Dalam perspektif yuridis baik hak, partisipasi dan kewajiban dalam pengelolaan lingkungan hidup adalah merupakan sebuah keniscayaan yang tidak dapat disanggah keberadaannya. Partisipasi adalah suatu hak, tetapi sebenarnya juga didalamnya terkandung sebuah kewajiban untuk berbuat, paling tidak adanya kewajiban moral. Orang yang tidak berpartisipasi adalah dikonotasikan sebagai warga negara yang tidak baik. Partisipasi diartikan sebagai kesediaan masyarakat untuk ikut ambil bagian di dalam kegiatan bersama untuk membantu keberhasilan program pembangunan tanpa mengorbankan kepentingan mereka.

Sebagai salah satu koreksi atas pengaturan berkaitan dengan peranserta masyarakat dalam konteks normatif dapat digaris bawahi bahwa pada hakikatnya pengaturan tentang hak-hak mendasar dari setiap warga negara dalam kehidupan berbangsa dan bernegara khususnya dibidang pengawasan pengelolaan lingkungan hidup diperlukan adanya sebuah perubahan atau inovasi yang sifatnya progresif pada level pengaturan hukum lingkungan hidup.

Untuk itu, persoalan yang terpenting berkaitan dengan substansi peranserta masyarakat dalam konteks UUPPLH adalah bagaimana hak-hak atas pengelolaan lingkungan hidup yang secara spesifik berhubungan dengan peranserta masyarakat betul-betul dapat diterapkan. Prinsip-prinsip tersebut tidak dapat dihindari dan harus dilaksanakan karena merupakan bagian dari substansi prosedur hukum administrasi lingkungan yang berupa *inspraak*, *public hearing* atau hak banding (*beroep*) terhadap penetapan administratif (keputusan tata usaha negara) dibidang pengelolaan lingkungan hidup.

C. Dimensi Tanggungjawab Sosial Korporasi (*Corporate Social Responsibility*)

Dalam konteks pengelolaan lingkungan atau penguasaan terhadap segala sumber daya alam dan lingkungan hidup, tanggungjawab yang melekat didalamnya tidak hanya dimiliki oleh negara, melainkan hal itu juga berkaitan dengan perusahaan. Perusahaan atau korporasi memiliki kewajiban melaksanakan tanggungjawab sosial bagi masyarakat dan lingkungan hidup di sekitar kegiatan perusahaan tersebut. Tanggungjawab sosial perusahaan ini sebagai upaya menciptakan hubungan yang harmonis, seimbang sesuai dengan lingkungan, nilai, norma, dan budaya masyarakat di sekitar perusahaan tersebut melakukan kegiatannya. Tanggungjawab sosial perusahaan atas masyarakat dan lingkungan hidup di sekitar perusahaan tersebut melakukan kegiatannya disebut dengan *corporate social responsibility* (selanjutnya disingkat dengan CSR).

Tanggungjawab sosial korporasi memiliki dimensi timbal balik. Perusahaan berkomitmen atas pembangunan berkelanjutan, yakni meningkatkan kualitas lingkungan dan ekologi, demikian juga kualitas kemampuan ekonomi, dan sekaligus pula untuk dapat meningkatkan kesejahteraan penduduk atau komunitas sekitar. Perusahaan yang melakukan tanggungjawab sosial korporasi sekaligus pula secara tidak langsung akan memperoleh manfaat. Misalnya, terdapatnya suatu hubungan yang serasi antara perusahaan dengan masyarakat setempat, terciptanya lingkungan hidup yang baik disekitar sebagai penunjang keberlangsungan perusahaan, dan terjaganya kelestarian sumber daya alam yang dapat menjadi bahan pokok atau penunjang bagi keberlangsungan perusahaan.

Corporate social responsibility perlu dibebankan kepada perusahaan-perusahaan karena dalam fakta, tidak terhindari bahwa kehadiran perusahaan-perusahaan, khususnya perusahaan-perusahaan yang mengelola sumber daya alam dan perusahaan yang memiliki dampaknya kepada lingkungan dan sumber daya alam, memberikan gangguan dan berbagai pengorbanan atas masyarakat dan lingkungan hidup. Prinsip ini sejalan dengan ketentuan UUPPLH yang mengatur tentang sistem pencemar membayar atau ganti kerugian (*polluter pays principle*) yang merupakan bagian dari dimensi tanggungjawab korporasi dalam pengelolaan lingkungan. Prinsip hukum lingkungan ini dapat didayagunakan sebagai upaya preventif terhadap pencemaran limbah industri nasional, adalah prinsip ganti kerugian.

Ketentuan *normatif* tersebut merupakan realisasi prinsip yang ada dalam hukum lingkungan yang lazim dikenal dengan *prinsip pencemar membayar*. Selain diharuskan membayar ganti kerugian, pencemar dan atau perusak lingkungan hidup dapat pula dibebani oleh hakim untuk melakukan tindakan hukum tertentu, misalnya, perintah untuk memasang atau memperbaiki unit pengelola limbah sehingga limbah sesuai dengan baku mutu lingkungan hidup yang ditentukan; memulihkan fungsi lingkungan hidup; menghilangkan atau memusnahkan penyebab timbulnya pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup. Pembebanan pembayaran uang paksa (*dwangsom*) atas setiap hari keterlambatan pelaksanaan perintah pengadilan untuk melaksanakan tindakan tertentu, adalah demi pelestarian fungsi lingkungan hidup.

Prinsip ganti kerugian ini dapat memanfaatkan untuk meminta kalangan perusahaan-perusahaan industri yang diduga melakukan pencemaran atau perusakan lingkungan hidup memenuhi kewajibannya membayar ganti rugi, baik melalui proses pengadilan (*litigasi*) maupun diluar pengadilan (*non litigasi*) sesuai prosedur hukum dalam penyelesaian kasus-kasus pencemaran lingkungan hidup.

Gugatan hukum (*legal claim*) terhadap ganti kerugian melalui proses pengadilan, misalnya, secara teoretis akan mengalami kesulitan manakala pihak korban pencemaran (*penggugat*) tidak mampu membuktikan unsur-unsur kesalahan tergugat sebagai pencemar lingkungan hidup. Unsur-unsur yang dimaksudkan antara lain: *perbuatan harus bersifat melawan hukum; pelaku harus bersalah; ada kerugian; dan ada hubungan sebab-akibat antara perbuatan dengan kerugian*.⁸²

Dalam pandangan **Suparto Wijoyo**,⁸³ ada dua kesulitan yang dihadapi oleh korban pencemaran (*penggugat*) ketika melakukan gugatan hukum terhadap ganti kerugian melalui pengadilan, kesulitan-kesulitan itu antara lain: *Pertama*, penggugat sulit membuktikan unsur-unsur yang terdapat dalam Pasal 1365 KUHPerdara, terutama unsur kesalahan dan hubungan kausal (sebab akibat). Kesulitan membuktikan kesalahan tergugat (pencemar) dirasakan berat, karena mengingat mahalnnya biaya berperkara dalam kasus lingkungan; sedangkan membuktikan hubungan kausal juga tidak mudah,

⁸² Mariam Darius Badruzaman, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Buku III, Tentang Hukum Perikatan Dengan Penjelasan, Alumni, Bandung, 1996, hlm. 146.

⁸³ Suparto Wijoyo, *Penyelesaian Sengketa Lingkungan*, Airlangga University Press, Surabaya, 1999, hlm. 25.

karena korban atau penggugat harus membuktikannya secara ilmiah. *Kedua*, penggugat menghadapi masalah beban pembuktian. Dalam kasus pencemaran lingkungan, penggugat atau korban pencemaran lingkungan pada umumnya awam masalah hukum dan berada pada posisi yang lemah, sehingga berat untuk membuktikan kebenaran gugatannya.

Unsur kesalahan yang dimaksudkan oleh pasal 1365 KUHPerdara menurut **Mariam Darus Badruzaman**,⁸⁴ ialah bahwa pelaku (pembuat) pada umumnya harus ada pertanggung jawabannya, yaitu menginsyafi akibat dari perbuatannya. Sementara dalam pandangan **Koesnadi Hardjasoemantri**,⁸⁵ berpendapat bahwa:

"Prinsip yang digunakan Pasal 1365 KUHPerdara adalah *Liability Based on Fault* dengan beban pembuktian yang memberatkan penderita. Penderita baru akan memperoleh ganti kerugian, apabila berhasil membuktikan adanya unsur kesalahan pada pihak tergugat".⁸⁶

Kesalahan yang dimaksud di sini merupakan unsur yang menentukan pertanggung jawaban, yang berarti bila tidak terbukti adanya suatu kesalahan, tidak ada kewajiban memberi ganti kerugian.⁸⁷ Berdasarkan pada pandangan teoretis ini, maka korban pencemaran atau penggugat berkewajiban untuk dapat membuktikan adanya unsur-unsur kesalahan dari pihak tergugat secara tepat sesuai dengan bukti-bukti empirikal yang mendukung *legal claim* atau gugatan hukumnya.

⁸⁴ *Ibid Op-Cit*, hlm, 148.

⁸⁵ Koesnadi Hardjasoemantri, *Op-Cit*, hlm, 358.

⁸⁶ Tanggung gugat keperdataan secara general dapat digolongkan sesuai dengan sistem hukumnya. Sistem hukum Eropa Kontinental mengenal tiga macam bentuk tanggung gugat, yaitu: (i) *schuld aansprakelijkheid* atau tanggung gugat berdasarkan pada kesalahan, (ii) *schuld aansprakelijkheid met omkering van de bewijslast* atau tanggung gugat berdasarkan kesalahan dengan beban pembuktian terbalik, dan (iii) *risico- aansprakelijkheid* atau tanggung gugat berdasarkan risiko. Sedangkan dalam sistem hukum Anglo-Amerika membedakan lima jenis format tanggung gugat: (i) *tort liability (liability based on fault)*, (ii) *burden shifting (and burden-alleviating) doctrine (shifting the burden of proof)*, (iii) *res ipsa loquitur*, (iv) *stric liability*, dan (v) *absolute liability*. *Tort liability (liability based on fault)*, bahwa penggugat wajib membuktikan kesalahan dari pihak tergugat. *Stric liability*, merupakan tanggung gugat yang timbul seketika pada saat terjadinya perbuatan, tanpa mempersoalkan kesalahan tergugat. *Res ipsa loquitur*, merupakan bentuk tanggung gugat yang membebaskan penggugat dari beban pembuktian. Sedangkan *absolute* melakukan pembuktian adanya unsur kesalahan untuk dapat dipertanggung jawabkannya kerugian, dan *kedua*, pengertian materiil, yaitu penuh dalam besarnya ganti rugi, yang mengandung pengertian bahwa pemberian ganti rugi harus sepenuhnya/tanpa batas tertinggi yang ditentukan terlebih dahulu.

⁸⁷ *Ibid*.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa CSR adalah merupakan perluasan dari tanggungjawab perusahaan secara hukum. Hal ini menunjukkan bahwa pengaturan hukum berkaitan dengan CSR adalah bersifat memaksa atau bersifat imperatif. Apabila perusahaan tidak dapat melakukan ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud, maka perusahaan akan dikenakan sanksi. Oleh karena itu, pelaksanaan tanggungjawab sosial korporasi atau CSR bagi perusahaan-perusahaan berdasarkan atas ketentuan UUPPLH bukan sebagai bersifat *philantropic* belaka atau aksi amal untuk manfaat lingkungan sosial setempat. □

**PENEGAKAN HUKUM
LINGKUNGAN DALAM
BINGKAI PENGELOLAAN
LINGKUNGAN HIDUP**

A. Pengertian Penegakan Hukum Lingkungan

Terminologi penegakan hukum lingkungan dalam literatur Hukum Lingkungan berbahasa Inggris dikenal dengan istilah "*environmental law enforcement*" atau "*enforcement of environmental law*" dan pada kepustakaan Belanda disebut dengan "*handhaving van milieurecht*".⁸⁸ Penegakan hukum lingkungan dapat dibedakan dalam tiga aspek, yaitu: (i) penegakan hukum lingkungan administratif (*administrative environmental law enforcement*); (ii) penegakan hukum lingkungan kepidanaan (*criminal environmental law enforcement*); dan (iii) penegakan hukum lingkungan keperdataan (*civil environmental law enforcement*). Dalam penulisan ini, sesuai dengan fokus permasalahan yang diketengahkan, maka dalam konteks penegakan hukum lingkungan ini adalah fokus pada penegakan hukum lingkungan administratif (*administrative environmental law enforcement*). Terdapatnya pembidangan penegakan hukum lingkungan dalam tiga rumpun hukum tersebut merupakan konsekuensi logis dari kedudukan hukum lingkungan sebagai hukum fungsional.

Dalam pandangan pakar hukum lingkungan terkait dengan pengawasan lingkungan, beberapa ahli hukum (dalam hal ini Siti Sundari Rangkuti), menggunakan istilah pengawasan lingkungan kedalam terminologi penegakan hukum lingkungan. Aktivitas penegakan hukum lingkungan adalah merupakan suatu tahapan atau proses terakhir dalam rangkaian *regulatory chain* yang meliputi: *legislation, regulation, issuing permits, implementation* dan *enforcement*.⁸⁹ Penegakan hukum lingkungan adalah merupakan langkah penting dalam mengkonstalisasi pentaatan terhadap peraturan perundang-undangan lingkungan.

Menurut **A. Hamzah**,⁹⁰ mengatakan bahwa penegakan hukum adalah merupakan suatu pengawasan dan penerapan (atau dengan ancaman) penggunaan instrumen administratif, kepidanaan, atau keperdataan untuk mencapai suatu pentaatan terhadap ketentuan hukum dan peraturan yang

⁸⁸ Suparto Wijoyo, *Refleksi Mata Rantai Pengaturan Hukum Pengelolaan Lingkungan Secara Terpadu (Studi Kasus Pencemaran Udara)*, Airlangga University Press, Surabaya, 2005, hlm, 483.

⁸⁹ G.H. Addink, *Environmental Law in a Comparative Perspective: National, European, and International Law*, Literature, Institute of Constitutional and Administrative Law, Utrecht University, Utrecht, 2002, hlm, 61.

⁹⁰ A. Hamzah, *Penegakan Hukum Lingkungan*, Penerbit Arikha Media Cipta, Jakarta, 1995, hlm, 61.

berlaku umum dan berlaku untuk individu. Lebih lanjut **A. Hamzah**, mengatakan bahwa bahwa penegakan hukum (*law enforcement, handhaving*) lingkungan adalah merupakan bagian dari mata rantai terakhir dalam siklus pengaturan (*regulatory chain*) perencanaan kebijakan (*policy planning*) tentang lingkungan, yang urutannya sebagai berikut: 1) Perundang-undangan (*legislation; wet en regelgeving*); 2) Penentuan standar (*standard setting; normzetting*); 3) Pemberian izin (*licencing; vergunning-verlening*); 3) Penerapan (*implementation; uitvoering*) dan 4) Penegakan hukum (*law enforcement, rechsthaving*).⁹¹

Penegakan hukum lingkungan administratif (*administrative environmental law enforcement*) sendiri dapat dilakukan dengan cara preventif dan represif. Penegakan hukum lingkungan administratif yang bersifat preventif adalah dilakukan melalui *pengawasan*, sedangkan penegakan hukum lingkungan yang bersifat represif dilakukan melalui penerapan sanksi administrasi.

Untuk dapat memberikan gambaran ,yang jelas dan komprehensif berkaitan dengan mata rantai pengaturan hukum lingkungan kaitannya dengan penegakan hukum lingkungan, maka berikut ini akan diuraikan berupa gambaran siklus pengaturan lingkungan sebagai berikut.



Gambar 2.
Siklus Pengaturan Mata Rantai Lingkungan

⁹¹ *Ibid.*

Berdasarkan pada siklus pengaturan mata rantai lingkungan, maka dapat disimpulkan bahwa dalam konteks penegakan hukum lingkungan, peraturan perundang-undangan adalah merupakan awal dari suatu mata rantai yang akan mempengaruhi mata rantai yang lainnya. Dengan demikian, apabila mencermati terhadap *regulatory chain* sebagaimana teresbut, ternyata hukum lingkungan adalah merupakan bagian dari hukum modern, sangat rumit dan melibatkan segi-segi hukum yang lain, misalnya hukum perdata, hukum administrasi, dan hukum pidana.

B. Aparatur Penegak Hukum Lingkungan

Menurut pandangan **Siti Sundari**, dikatakan bahwa penegakan hukum adalah berkaitan erat dengan kemampuan aparatur dan kepatuhan warga masyarakat terhadap keberlakuan peraturan perundang-undangan khususnya dibidang lingkungan yang meliputi tiga bidang hukum, yaitu administrasi, pidana, dan perdata. Sementara dalam pandangan **Soerjono Soekanto**,⁹² mengatakan bahwa terdapat beberapa faktor yang menjadi tolok ukur efektivitas penegakan hukum, yaitu sebagai berikut: 1) Faktor hukum, 2) Faktor penegak hukum, 3) Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum, 3) Faktor masyarakat dan 4) Faktor kebudayaan.

Secara sederhana, dapat dijelaskan bahwa penegakan hukum lingkungan dapat dikaji berdasarkan pada substansi peraturan perundang-undangan, paratur penegak hukum, dan kesadaran masyarakat yang terkena pengaturan (hukum). Lemahnya perangkat hukum (peraturan perundang-undangan) lingkungan terprediksi akan dapat mempengaruhi efektivitas penegakan hukum lingkungan. Kemampuan aparatur penegak hukum lingkungan disinyalir belum banyak mengalami kemajuan, bahkan terdapat pihak yang tidak mengerti siapakah yang dimaksud dengan aparatur penegak hukum lingkungan? Kesadaran hukum lingkungan masyarakat juga masih kurangan terdapat kekeliruan persepsibahwa setiap kasus lingkungan harus selalu dilaporkan dan berakhir dengan putusan pengadilan.⁹³

⁹² Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, CV. Rajawali, Jakarta, 1986, hlm, 5-51.

⁹³ Siti Sundari Rangkuti, *Penegakan Hukum Lingkungan Administratif di Indonesia*, Pro Justitia, Tahun XVII Nomor I, Januari, 1999, hlm, 3.

Menurut pandangan **Soerjono Soekanto** dalam **Suparto Wijoyo**,⁹⁴ mengatakan bahwa ruang lingkup dan istilah “penegak hukum” adalah luas sekali, oleh karena mencakup mereka yang secara langsung dan secara tidak langsung berkecimpung di bidang penegakan hukum. Di dalam tulisan ini, maka yang dimaksud dengan penegak hukum akan dibatasi pada kalangan yang secara langsung berkecimpung dalam bidang penegakan hukum yang tidak hanya mencakup “*law enforcement*”, akan tetapi juga “*peace maintenance*”. Kiranya sudah dapat diduga bahwa kalangan tersebut mencakup mereka yang bertugas di bidang-bidang kehakiman, kejaksaan, kepolisian, kepengacaraan dan pemasyarakatan.

Apabila mencermati secara komprehensif terhadap pandangan tersebut, maka pada dasarnya aparatur penegak hukum pada umumnya dikualifikasi terdiri atas pejabat penyelenggara dari sebuah institusi kehakiman yang didalamnya terdiri dari unsur hakim maupun pegawai lembaga pemasyarakatan, kejaksaan yang terdiri dari jaksa atau penuntut umum, kepolisian, dan kepengacaraan (pengacara/penasehat hukum). Aparatur penegak hukum sekedar meliputi: hakim, jaksa, polisi maupun pengacara.⁹⁵

Menurut pandangan **Siti Sundari Rangkuti**,⁹⁶ mengatakan bahwa dalam konteks penegakan hukum lingkungan yang melibatkan ketiga aspek hukum (administrasi, pidana dan perdata) niscaya aparatur penegak hukum lingkungan tidak hanya mencakup: hakim, polisi, jaksa/penuntut umum, dan pengacara/penasehat hukum. Pada lazimnya aparatur penegak hukum lingkungan dikategorisasikan sebagai: Polisi; Jaksa; Hakim; Pejabat/instansi yang berwenang memberi izin; dan Penasehat hukum/pengacara.

Dalam konteks penegakan hukum lingkungan, aparatur penegak hukum dalam kerangka pengendalian pencemaran dan kerusakan lingkungan jelas tidak hanya terdiri atas aparatur: kepolisian, kejaksaan, kehakiman, dan

⁹⁴ Suparto Wijoyo, *Op-Cit*, Hlm, 486.

⁹⁵ Hakim adalah pejabat peradilan negara yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk mengadili. Jaksa adalah pejabat yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk bertindak sebagai penuntut umum serta melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Polisi adalah merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memelihara perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri. Polisi mempunyai wewenang untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap tindak pidana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pengacara/penasehat hukum adalah merupakan seseorang yang mempunyai syarat yang ditentukan oleh atau berdasar undang-undang untuk memberi bantuan hukum.

⁹⁶ Siti Sundari Rangkuti, 2005, *Op-Cit*, hlm, 209.

kepengacaraan, tetapi juga menyangkut pejabat yang berwenang dibidang perizinan lingkungan. Bahkan dikonsepsikan bahwa organ pemerintah/pejabat yang berwenang memberi izin adalah merupakan aparaturnya penegak hukum lingkungan yang utama (dan) yang mampu mencegah terjadinya pencemaran dan kerusakan atas lingkungan hidup. Dalam konteks penegakan hukum lingkungan ada sebuah prinsip yang menyatakan: “*pejabat yang berwenang memberi izin (lingkungan) bertanggung jawab terhadap penegakan hukum lingkungan administratif*”.⁹⁷

C. Penegakan Hukum Lingkungan Administratif

I. Konsep Pengawasan

Pengawasan lingkungan ini merupakan aplikasi terhadap konsep hukum pengelolaan lingkungan hidup. Selain itu, melalui penggunaan terhadap teori pengawasan lingkungan ini dimaksudkan untuk mengelaborasi konsep-konsep hukum yang berkaitan dengan pengembangan hukum administrasi lingkungan.

Secara teoretis, pengawasan terhadap pemerintah dalam konteks pengelolaan lingkungan hidup mengandung beberapa hal, yaitu: *pertama*, pengawasan lingkungan bermakna, sasaran pengawasan terhadap pemerintah adalah pemeliharaan atau penjagaan agar negara hukumkesejahteraan dapat berjalan dengan baik dan dapat pula membawa kekuasaan pemerintah sebagai penyelenggara kesejahteraan masyarakat kepada pelaksanaan yang baik pula dan tetap dalam batas kekuasaannya. *Kedua*, tolok ukurnya adalah hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan dan tindakan pemerintah dalam bentuk hukum material maupun hukum formal (*rechtmatigheid*), serta manfaatnya bagi kesejahteraan rakyat (*doelmatigheid*). *Ketiga*, adanya pencocokan antara perbuatan dan tolok ukur yang telah ditetapkan. *Keempat*, apabila terdapat tanda-tanda akan terjadi suatu penyimpangan terhadap tolok ukur tersebut maka dapat dilakukan tindakan pencegahan, dan *Kelima*, apabila dalam pencocokan menunjukkan telah terjadi penyimpangan dari tolok ukur, kemudian diadakan koreksi melalui suatu tindakan hukum yang berupa pembatalan, pemilihan terhadap akibat yang ditimbulkan dan mendisiplinkan pelaku kekeliruan tersebut.⁹⁸

⁹⁷ Siti Sundari Rangkuti, *Op-Cit*, hlm, 4.

⁹⁸ Paulus Effendie Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm, xv.

Berdasarkan pada uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa pengawasan lingkungan dimaksudkan sebagai sarana atau instrumen yuridis terhadap terjadinya pelanggaran norma hukum administrasi lingkungan. Dalam konteks pengelolaan lingkungan hidup, terjadinya pelanggaran terhadap norma hukum administrasi itu adalah bermakna telah terjadi pencemaran dan perusakan terhadap fungsi dan kelestarian lingkungan hidup yang diakibatkan oleh aktivitas pembangunan. Pengawasan dalam hal ini bermakna untuk menjaga tetap terpeliharanya lingkungan untuk dapat dinikmati oleh masyarakat, sehingga pengelolaan yang bertumpu pada terwujudnya pembangunan berkelanjutan dapat diwujudkan dengan baik untuk memenuhi kesejahteraan masyarakat.

Keberhasilan penegakan hukum lingkungan administratif dalam perspektif pengawasan, tidak dapat dilepaskan dari beberapa hal yaitu: a). Pengawasan dari sudut pandang kelembagaan; b). Pengawasan dilihat dari waktu pelaksanaan pengawasan; c). Pengawasan dipandang dari aspek yang diawasi; d). Pengawasan dipandang dari cara pengawasan yang dilakukan.

Pengawasan pengelolaan lingkungan hidup dipandang dari *kelembagaan* yang dikontrol dan yang melaksanakan kontrol dapat dibedakan menjadi "kontrol intern" (*internal control*) dan "kontrol eksternal" (*external control*). Kontrol internal (*internal control*) adalah pengawasan yang dilakukan oleh suatu badan/organ yang secara struktural adalah masih termasuk organisasi dalam lingkungan pemerintah. Bentuk kontrol semacam ini dapat digolongkan sebagai jenis kontrol teknis-administratif atau *built-in control*. Sedangkan kontrol eksternal (*external control*) dalam pengelolaan lingkungan hidup adalah suatu pengawasan yang dilakukan oleh badan/organ secara struktur organisasi yang berada diluar pemerintah dalam arti eksekutif. Misalnya; kontrol yang dilakukan secara langsung, seperti kontrol sosial yang dilakukan oleh masyarakat melalui Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang konsent terhadap lingkungan, maupun kontrol reaktif yang dilakukan secara tidak langsung melalui badan peradilan, dalam hal ini peradilan umum maupun peradilan administratif.

Apabila dipandang dari waktu pelaksanaan pengawasan, maka pengawasan dalam konteks pengelolaan lingkungan hidup dapat dibedakan menjadi kontrol *a-priori* dan kontrol *a-posteriori*. Kontrol *a-priori* adalah pengawasan yang dilakukan sebelum dilakukan sebuah tindakan atau dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan pemerintah atau peraturan lainnya yang menjadi wewenang pemerintah. Kontrol *a-priori* mengandung

unsur pengawasan preventif yaitu untuk mencegah atau menghindarkan terjadinya kekeliruan. Misalnya, bahwa suatu tindakan pemerintah hanya sah apabila disetujui atau disahkan oleh instansi secara hierarkhis lebih tinggi. Sedangkan kontrol *a-posteriori* adalah pengawasan yang dilakukan sesudah dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan hukum pemerintah. Pengawasan ini mengandung sifat pengawasan represif yang bertujuan mengoreksi tindakan yang keliru. Contohnya, kontrol yang dilakukan atau melekat pada peradilan atau *judicial control* yang dilakukan melalui gugatan oleh pihak yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu tindakan hukum atau perbuatan pemerintahan.⁹⁹

Sedangkan pengawasan pengelolaan lingkungan dipandang berdasarkan aspek yang diawasi, pengawasan dapat dibedakan kedalam pengawasan *segi hukum* dan pengawasan dalam segi *kemanfaatan*. Pengawasan *segi hukum* (*legalitas*), yaitu suatu pengawasan yang dimaksudkan untuk melakukan penilaian terhadap segi-segi hukumnyasaja (*rechtmatigheid*). Dalam hal ini kontrol peradilan atau *judicial control* secara umum masih dipandang sebagai pengawasan dalam segi hukum (*legalitas*) walaupun terlihat adanya suatu perkembangan baru yang mempersoalkan pembatasan itu. Sementara yang dimaksud dengan pengawasan dalam segi *kemanfaatan* (*opportunitas*) yaitu suatu pengawasan yang dilakukan untuk menilai segi kemanfaatannya (*doelmatigheid*). Kontrol internal secara hierarkhis oleh atasan adalah merupakan jenis penilaian segi hukum (*rechtmatigheid*) dan sekaligus segi kemanfaatan (*opportunitas*).¹⁰⁰

Dalam pandangan **Bagir Manan**,¹⁰¹ mengemukakan bahwa pengawasan dalam konteks pengelolaan lingkungan hidup dipandang berdasarkan cara pengawasan yang dilakukan dapat dibedakan kedalam dua bagian, yaitu: pengawasan *negatif represif* dan pengawasan *negatif preventif* dan pengawasan positif. Pengawasan *negatif represif* adalah pengawasan yang dilakukan setelah suatu tindakan dilakukan. Sedangkan pengawasan *negatif preventif* dan pengawasan positif, yaitu badan pemerintahan yang lebih tinggi menghalangi terjadinya kelalaian pemerintah yang lebih rendah.

⁹⁹ *Ibid*, Hlm, 93.

¹⁰⁰ Paulus Effendie Lotulung, , *Controle Juridictionnel De L'Administration en Indonesie*, These Universitie de Paris I, Panthoen-Sorbonne, 1982, hlm, 30.

¹⁰¹ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm, 107.

Sedangkan menurut **Hertogh M.L.M.**,¹⁰² mengatakan bahwa apabila dipandang dari cara pengawasan, maka dalam konteks pengelolaan lingkungan hidup, pengawasan itu dapat dibedakan kedalam pengawasan unilateral (*unilateral control*) dan pengawasan refleksif (*reflexive control*). Pengawasan unilateral (*unilateral control*) adalah merupakan pengawasan yang penyelesaiannya dilakukan secara sepihak oleh pengawas. Sedangkan pengawasan refleksif (*reflexive control*) adalah pengawasan yang penyelesaiannya dilakukan melalui proses timbal balik yang berupa dialog dan negosiasi antara pengawas dan yang diawasi.

2. Penerapan Sanksi Administrasi

Salah satu instrumen atur dan awasi yang sangat penting dalam konteks pengelolaan lingkungan hidup adalah penjatuhan sanksi administrasi. Penerapan sanksi administrasi adalah merupakan konsekuensi lanjutan dari tindakan pengawasan pengelolaan lingkungan hidup. Penegakan sanksi administrasi merupakan bagian integral dari penyelesaian masalah lingkungan melalui instrumen hukum administrasi lingkungan. Penyelesaian masalah lingkungan melalui instrumen hukum administrasi lingkungan bertujuan agar perbuatan atau pengabaian yang melanggar hukum atau tidak memenuhi persyaratan, berhenti atau mengembalikan kepada keadaan semula (sebelum ada pelanggaran). Oleh karena itu, fokus dari penerapan sanksi administratif adalah *perbuatannya*, sedangkan sanksi dari hukum pidana adalah orangnya.

Penyelesaian sengketa lingkungan hidup dengan melakukan pendekatan instrumen hukum administrasi lingkungan, juga berpatokan pada beberapa Peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah lingkungan hidup.

Penerapan sanksi administratif mempunyai "*fungsi instrumental*": pengendalian perbuatan terlarang dan ditujukan kepada perlindungan kepentingan yang dijaga oleh ketentuan yang dilanggar. Dalam konsep hukum administrasi, terdapat beberapa jenis sanksi administrasi sebagai sarana penegakan hukum lingkungan administratif, yaitu: (a) paksaan Pemerintah atau tindakan paksa "*bestuursdwang*" atau "*executive coercion*", (b) uang paksa (*dwangsom*) atau (*publiekrechtelijke dwangsom*) atau (*coercive sum*), (c) penutupan tempat usaha (*sluiting van een inrichting*), (d) penghentian

¹⁰² Hertogh M.L.M., *Consequenties van Controle: De bestuurlijke doorwerking van het oondeel van de administratieve rechter en de Nationale Ombudsman*, Vuga, Den Haag, 1997, hlm, 283.

kegiatan mesin perusahaan (*boitengebruikstelling van een toestel*) dan (e) pencabutan izin (*intrekking van een vergunning*) melalui proses: teguran, paksaan pemerintahan, penutupan dan uang paksa.¹⁰³

J.B.J.M. ten Berg¹⁰⁴ menguraikan tentang instrumen penegakan hukum administrasi, adalah meliputi (1) Pengawasan; dan (2) Penerapan Sanksi. Sementara itu, menurut Philipus M. Hadjon,¹⁰⁵ mengungkapkan bahwa berkaitan dengan penggunaan wewenang penegakan hukum administrasi, terdapat 4 (empat) hal pokok, yaitu: *pertama*, Legitimasi;¹⁰⁶ *kedua*, Instrumen hukum administrasi;¹⁰⁷ *ketiga*, Norma hukum administrasi;¹⁰⁸ *keempat*, Kumulasi sanksi: kumulasi eksternal dan kumulasi internal.¹⁰⁹

¹⁰³ Siti Sundari Rangkuti, *Inovasi Hukum Lingkungan: dari Ius Constitutum ke Ius Constituendum*, Airlangga University Press, Surabaya, 1991, hlm, 8.

¹⁰⁴ Supriadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia, Sebuah Pengantar*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm, 273. Lihat juga dalam J.B.J.M. ten Berg, dalam Philipus M. Hadjon, *Penegakan Hukum Administrasi*, dalam kaitannya dengan Ketentuan Pasal 20 ayat (3) UU Nomor 4 Tahun 1982, Makalah, tanpa tahun, hlm, 1.

¹⁰⁵ *Ibid*, hlm, 2.

¹⁰⁶ Legitimasi adalah merupakan persoalan kewenangan, yaitu wewenang pengawasan dan wewenang menerapkan sanksi. Wewenang pengawasan dan wewenang untuk menetapkan sanksi adalah mutlak. Wewenang pengawasan itu harus ditetapkan, baik melalui atribusi maupun melalui delegasi. Hanya ada perkecualian untuk sanksi berupa pencabutan keputusan tata usaha Negara yang menguntungkan. Untuk jenis sanksi ini tidak perlu diatur secara khusus karena wewenang mencabut dengan sendirinya melekat pada wewenang menerbitkan keputusan tata usaha Negara. Dalam hal ini tidak ada ketentuan tentang wewenang untuk menerapkan sanksi administrative: Pemerintah dapat menggunakan upaya hukum perdata. Pengenaan sanksi tanpa dasar kewenangan merupakan tindakan *onbevoegdheid*.

¹⁰⁷ Instrument yuridis, termasuk dalam pengertian instrument turidis di sini adalah jenis-jenis sanksi administrasi dan prosedur penerapan sanksi. Keputusan hukum administrasi menyebutkan berbagai jenis sanksi administrasi, yaitu paksaan nyata, sanksi administrasi, pencabutan keputusan tata usaha Negara yang menguntungkan bentuk-bentuk khusus. Paksaan nyata (*Bestuursdwang*) dalam wet Belanda lazimnya disebut dengan AWB (*Algemeen Wet Bestuursrecht*), paksaan nyata dirumuskan sebagai tindakan nyata untuk memindahkan, mengosongkan, menghalang-halangi, memperbaiki pada keadaan semula apa yang sedang dilakukan atau telah dilakukan yang bertentangan dengan kewajiban-kewajiban yang telah ditentukan peraturan perundang-undangan. Uang paksaan (*dwangsom*), uang paksa dikenakan sebagai alternative untuk paksaan nyata. Persoalan hukum yang dihadapi dalam pelaksanaan *dwangsom* sama dengan pelaksanaan paksaan nyata. Denda administrasi, denda administrasi lebih bersifat *condemnatoir* daripada sifat *reparatoir*. Untuk mengenakan denda administrasi dibutuhkan ketentuan peraturan perundang-undangan tentang wewenang itu. Hal ini juga berkaitan dengan ketentuan maksimum denda yang diterapkan. Pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang menguntungkan (misalnya izin). Pencabutan sebagai sanksi administrasi merupakan wewenang yang melekat pada wewenang menetapkan KTUN (misalnya memberi izin). Sifat pencabutan sebagai sanksi, bisa *reparatoir*, bisa juga *condemnatoir*. Uang jaminan, uang jaminan berkenaan dengan suatu keputusan yang menguntungkan, misalnya izin. Uang jaminan dapat merupakan syarat bagi suatu izin dan uang jaminan itu dinyatakan hilang apabila syarat yang diwajibkan dalam pemberian izin ternyata

Sedangkan dalam optik hukum lingkungan administratif, sebagai alternatif penerapan sanksi paksaan pemerintahan adalah sanksi *uang paksa* (*dwangsom* atau *coercive sum*).¹¹⁰

Di Amerika Serikat, penentuan sanksi administrasi sejenis uang paksa dikenal dengan istilah "*administrative penalty*" tanpa disertai adanya batasan jumlah minimum dan maksimumnya. Dalam pelaksanaannya, kewenangan "*administrative penalty*", melekat pada *The United States Environmental Protection Agency* (EPA) untuk memperkirakan tingkat kepantasan dalam melaksanakan "*administrative penalty*" terhadap badan usaha yang melanggar baku mutu emisi maupun persyaratan lingkungan lainnya. Penetapan sanksi ini tidak boleh kurang dari nilai ekonomik yang telah dinikmati pelanggar

tidak dipenuhi. Dikaitkan dengan suatu keputusan yang menguntungkan (pemberian izin misalnya), uang jaminan bersifat preventif sedangkan dikaitkan dengan kompensasi kerugian, sifatnya *reparatoir* dan kaitannya dengan suatu paksaan sifatnya *condemnatoir*. Bentuk-bentuk lain/khusus, bentuk lain/khusus sanksi administrasi misalnya, peringatan, atau pengumuman nama pencemar untuk hal yang terakhir harus berhati-hati, karena kekeliruan dalam hal tersebut bisa merupakan suatu tindak pidana pencemaran nama baik.

¹⁰⁸ Norma hukum administrasi. Wewenang menerapkan sanksi administrasi pada dasarnya adalah merupakan suatu *discretionary power*. Oleh karena itu, pemerintah diberi wewenang untuk mempertimbangkan/menilai apakah menggunakan atau tidak menggunakan wewenang tersebut. Pemerintah dapat saja tidak menggunakan wewenang menerapkan sanksi (*nonenforcement*) dengan berbagai pertimbangan, misalnya: alasan ekonomis, instrumen paksaan yang tidak memadai, tidak mampu untuk memaksa, keraguan pemerintah tentang suatu pelanggaran. Sifat *nonenforcement* pemerintah tersebut hendaknya didasarkan atas norma pemerintahan, baik tertulis dan nontertulis. Dalam praktik peradilan (tata usaha negara) dewasa ini norma pemerintahan yang tidak tertulis dikenal dengan sebutan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB). Norma pemerintahan (tertulis maupun AAUPB) meletakkan dasar hukum bagi pemerintah dalam mempertimbangkan tiga aspek utama penggunaan wewenang menerapkan sanksi (disamping prosedur), yaitu: dasar tentang kemungkinan menerapkan sanksi; dasar tentang kepatutan mengenakan sanksi; dasar tentang keseimbangan sanksi yang dikenakan. Kemungkinan menerapkan sanksi ditentukan oleh tiga hal, yaitu: 1). Adanya wewenang untuk menerapkan sanksi, 2). Adanya pelanggaran, 3). Adanya dukungan fakta yang memadai.

¹⁰⁹ Kumulasi sanksi. Sanksi administrasi dapat diterapkan bersama-sama baik eksternal maupun internal. Kumulasi sanksi dibedakan atas: 1). Kumulasi eksternal: sanksi administrasi diterapkan bersama-sama sanksi lain, seperti sanksi pidana maupun perdata. 2). Kumulasi internal: dua atau lebih sanksi administrasi dapat diterapkan secara bersama-sama. Misalnya, Ketentuan sanksi dalam Pasal I Kepmen Kehutanan No.494/Kpts-II/1989 tentang tata cara Pengenaan Sanksi Pelanggaran di Bidang Eksploitasi Hutan dan Pencabutan Hak Penguasaan Hutan dirumuskan secara kumulatif. Dalam Pasal I ayat (1) disebutkan sanksi berupa: a). Penghentian pelayanan administrasi dan/atau; b). Penghentian penebangan untuk jangka waktu tertentu; atau c). Pengurangan target produk dan/atau; d). Pengenaan dana.

¹¹⁰ Berkaitan dengan ulasan yang komprehensif tentang Paksaan Pemerintahan dan Uang Paksa dapat diikuti dalam P.J.J. van Buuren et al., 1999, *Bestuursdwang en Dwangsom*, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer.

selama tidak mentaati persyaratan perizinan lingkungan.¹¹¹ Sedangkan di Belanda, ketentuan sanksi administrasi "dwangsom" pertama-tama dapat ditemukan dalam ketentuan Pasal 189 ayat (2) *Wet Milieubeheer* (Wm) atau *Environmental Management Act* (EMA), menyatakan bahwa:

"The body may impose the penalty as a sum to be paid per period of time or per offence. It shall also determine the upper limits of the imposition of a penalty. The body may impose the penalty as a sum to be paid per period of time of per offence. In the latter two cases the body shall also set the amount above which a penalty shall no longer be forfeited. The amount set must be in reasonable proportion to the extent of the damages done and the intended effect of the imposition of a penalty".¹¹²

Hal ini tercermin dengan memungkinkannya pihak ketiga yang berkepentingan terhadap pengelolaan lingkungan hidup untuk mengajukan permohonan kepada pejabat yang berwenang untuk melakukan paksaan pemerintah. Provisi dari ketentuan ini menunjukkan adanya kontrol sosial (*social control*). Oleh karena itu, pejabat yang berwenang harus secara serius melaksanakan permohonan pihak kedua untuk menciptakan iklim penegakan hukum yang efektif.

Disamping paksaan pemerintah, upaya preventif lain yang dapat dilakukan Pemerintah terhadap kegiatan yang mempunyai potensi untuk merusak dan mencemarkan lingkungan adalah melalui instrumen hukum administrasi yang berupa audit lingkungan. Dalam konteks ini, pemilik kegiatan belum melakukan pelanggaran terhadap peraturan yang ada. Seandainya, pemilik kegiatan telah melanggar peraturan atau telah menunjukkan ketidak patuhannya pada undang-undang dan peraturan yang ada, maka pemerintah dapat mewajibkan pemilik kegiatan untuk melakukan audit lingkungan, yang sering disebut dengan "*compulsory environmental audit*".

Sementara berkaitan dengan pencabutan izin terbukti tidak berjalan secara efektif sebagai instrumen pengendalian pencemaran dan perusakan lingkungan hidup. Pada kenyataannya para pejabat enggan untuk menjatuhkan

¹¹¹ Lihat dalam Takdir Rahmadi, *Pengaturan Hukum Tentang Pengelolaan Bahan Berbahaya dan Beracun di Indonesia*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 1998, hlm, 282-283.

¹¹² Suparto Wijoyo, *Op-Cit*, Hlm, 503-504. Lihat juga dalam Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, *Environmental Management Act*, The Netherlands, 1997, hlm, 113.

sanksi pencabutan izin karena cemas terhadap konsekuensi terjauh berupa pemutusan hubungan kerja (PHK).¹¹³ Hal ini tentu saja tidak sejalan dengan makna definitif penerapan sanksi pencabutan izin sebagai reaksi atas pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan maupun perizinan yang bersifat *reparatoir*. Dalam pandangan **Siti Sundari Rangkuti**,¹¹⁴ menyatakan bahwa diketemukan berbagai ragam jenis *sanksi administrasi* yang dapat diterapkan dalam pengendalian pencemaran lingkungan hidup di Indonesia, yaitu sebagai berikut:

- a) Penutupan perusahaan "*sluiting van een inrichting*": pasal 14 HO.
- b) Penghentian kegiatan mesin "*buitengebruikstelling van een toestel*": pasal 14 HO.
- c) Peringatan tertulis: pasal 62 ayat (1) Peraturan Pemerintah Pengelolaan Limbah B3.
- d) Penghentian sementara kegiatan operasi: pasal 62 ayat 3 dan 4 Peraturan Pemerintah Pengelolaan Limbah B3.
- e) Penghentian sementara dan pencabutan izin operasi: pasal 62 ayat (2) Peraturan Pemerintah Pengelolaan Limbah B3.
- f) Peringatan secara tertulis dan pembukuan IUI: pasal 33 dan 34 Keputusan Menperindag Nomor 590 Tahun 1999.
- g) Pencabutan izin "*intrekking van een vergunning*": pasal 12 ayat (1) HO, pasal 10 Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1995 jo. Pada pasal 35 Keputusan Menperindag Nomor 590 Tahun 1999, pasal 62 ayat (2) Peraturan Pemerintah Pengelolaan Limbah B3.

Berdasarkan pada penjabaran beragam jenis sanksi administrasi tersebut, khususnya berkaitan dengan peringatan tertulis, maka pada dasarnya peringatan tertulis bukanlah jenis "*sanksi administrasi*" yang mandiri dan terlepas dari rangkaian proses penegakan hukum lingkungan administratif. Peringatan tertulis "*written warning to the owner of the installations*" merupakan tahapan prosedural dalam mekanisme penerapan sanksi administrasi.

D. Penegakan Hukum Lingkungan Keperdataan

I. Kedudukan Hukum Perdata dalam Hukum Lingkungan

Pada bahasan terdahulu telah dielaborasi bahwa pada dasarnya hukum lingkungan dalam konteks penegakan hukum lingkungan memiliki

¹¹³ Suparto Wijoyo, *Op-Cit*, Hlm, 504.

¹¹⁴ Siti Sundari Rangkuti, *Penegakan Hukum Lingkungan Administratif di Indonesia*, Pro Justisia, Tahun XVII, Nomor 1, 1999, hlm, 9.

interdisipliner hukum yang meliputi: administrasi, pidana dan perdata, bahkan diluar disiplin ilmu hukum sekalipun. Pada dasarnya dalam ilmu hukum dibedakan terhadap dua bagian besar hukum, yaitu hukum publik dan hukum privat. Menurut sejarahnya pada zaman Romawi, hukum publik itu adalah merupakan hukum yang diperuntukkan bagi Negara Romawi (*publicum ins est quod ad statum rei*), sementara hukum privat adalah merupakan hukum yang berlaku untuk kepentingan-kepentingan para individu (*privatum quod ad singulorum utilitati*).¹¹⁵

Penegakan hukum lingkungan dalam konteks keperdataan, adalah berkaitan dengan perangkat-perangkat hukum yang mengatur hubungan-hubungan privat (pribadi) antar sesama warga masyarakat. Berbagai penegasan mengenai hak-hak keperdataan ditetapkan dalam hukum lingkungan. Misalnya, hak atas lingkungan yang baik dan sehat, hak untuk melakukan usaha atau aktivitas untuk kehidupannya, hak untuk mendapatkan informasi mengenai lingkungan, hak untuk menjalankan partisipasi atau peran serta, hak untuk memiliki eksistensi, seperti hak masyarakat hukum adat untuk diakui, dan sebagainya.

Hubungan perdata menyangkut banyak hal di dalam hukum lingkungan, yakni berkaitan dengan sistem hubungan perdata antar sesama warga masyarakat, misalnya hukum adat/kebiasaan, hukum perdata nasional, atau hukum (perdata) internasional. Dalam konteks hukum adat, masyarakat hukum adat yang berada di hutan misalnya, memandang bahwa hutan adalah milik mereka dengan dasar warisan nenek moyang secara turun menurun, tetapi negara memandangnya sebagai milik negara, dan hak masyarakat di hutan ada jika sudah diberikan oleh negara.

Hubungan perdata yang demikian itu adalah merupakan bagian dari lingkup hukum lingkungan yang sudah berkembang sejalan dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Hubungan perdata dalam konteks hukum lingkungan, tidak saja dikuasai oleh hukum antar pribadi, hukum keluarga, hukum adat atau kebiasaan, dan hukum-hukum ekonomi seperti hukum dagang (*business law*), hukum perbankan (*banking law*), hukum pasar modal, hukum agraria (*agrarian law*), dan sebagainya.

¹¹⁵ N.H.T. Siahaan, *Op-Cit*, hlm, 329.

2. Tanggungjawab Perdata Lingkungan

Salah satu aspek berkaitan dengan keperdataan dalam hukum lingkungan adalah mengenai pertanggungjawaban ganti rugi (*liability*). Gantirugi (*liability*) dalam lingkungan adalah merupakan sebagian dari hal-hal yang berhubungan dengan tanggungjawab mengenai timbulnya pencemaran dan kerusakan lingkungan oleh perbuatan seseorang (*environmental responsibility*). Tanggungjawab lingkungan (*environmental responsibility*) adalah merupakan rangkaian kewajiban seseorang atau pihak untuk memikul tanggungjawab kepada penderita yang telah dilanggar haknya atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.¹¹⁶

Dalam UUPPLH menentukan bahwa *environmental responsibility* mencakup baik kepada masalah ganti rugi kepada orang perorangan (*private compensation*) maupun mengenai biaya pemulihan lingkungan (*public compensation*). Dengan demikian sifat *environmental responsibility* bisa bersifat privat dan juga bisa bersifat publik, dalam arti jika seseorang pencemar telah memenuhi tanggungjawabnya kepada orang perorangan, tidak berarti dengan sendirinya sudah selesai dan tidak lagi dalam hal pemulihan lingkungan atau demikian berlaku sebaliknya.

Penyelesaian sengketa dilakukan melalui dua saluran, yaitu penyelesaian secara atau melalui pengadilan (*in court system*), dan penyelesaian tidak melalui pengadilan (*out court system*). Penyelesaian secara luar pengadilan dilakukan melalui kehadiran atau peran jasa pihak ketiga yang sifatnya bebas dan tidak berpihak.

3. *Strict Liability* dan Kegunaannya

Prinsip pertanggungjawaban mutlak (*strict Liability*) merupakan prinsip pertanggung jawaban hukum (*liability*) yang telah berkembang sejak lama yang berawal dari sebuah kasus di Inggris yaitu **Rylands vs. Fletcher** tahun 1868. Dalam kasusini Pengadilan tingkat kasasi di Inggris melahirkan suatu kriteria yang menentukan, bahwa suatu kegiatan atau penggunaan sumber daya dapat dikenai *strict liability* jika penggunaan tersebut bersifat non natural atau di luar kelaziman, atau tidak seperti biasanya.¹¹⁷

¹¹⁶ Lihat dalam N.H.T. Siahaan, 2009, *Op-Cit*, Hlm, 332.

¹¹⁷ Lihat dalam Mas Achmad Santoso et.all., Penerapan Asas Tanggung Jawab Mutlak (*strict liability*) di Bidang Lingkungan Hidup, ICEL, Jakarta. 1997, hlm. 19.

Pertanggung jawaban hukum konvensional selama ini menganut asas pertanggung jawaban berdasarkan kesalahan (*liability based on fault*), artinya bahwa tidak seorangpun dapat dikenai tanggung jawab jika pada dirinya tidak terdapat unsur-unsur kesalahan. Dalam kasus lingkungan doktrin tersebut akan melahirkan kendala bagi penegakan hukum dipengadilan karena doktrin ini tidak mampu mengantisipasi secara efektif dampak dari kegiatan industri modern yang mengandung resiko-resiko potensial.

Pertanggung jawaban mutlak pada awalnya berkembang dinegara-negara yang menganut sistem hukum anglo saxon atau common law, walaupun kemudian mengalami perubahan perkembangan di beberapa negara untuk mengadopsinya. Beberapa negara yang menganut asas ini antara lain Inggris, Amerika, Belanda, Thailand.

Dalam Wikipedia Encyclopedia, dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan *Strict Liability* adalah:

*“Makes a person responsible for the damage and loss caused by his/her acts and omissions regardless of culpability (or fault in criminal law terms, which would normally be expressed through a mens rea requirement; see Strict liability (criminal)). *Strict liability* is important in torts (especially product liability), corporations law, and criminal law. For analysis of the pros and cons of strict liability as applied to product liability, the most important strict liability regime, see product liability”*.¹¹⁸

Strict liability merupakan bentuk pertanggungjawaban perdata yang tidak memerlukan pembuktian unsur fault, sebagai unsur utama dalam pertanggungjawaban perdata jenis *fault based* (perbuatan melawan hukum). Dengan demikian beban pembuktian penggugat menjadi ringan karena tidak dibebani pembuktian adanya kesalahan. Namun demikian pihak penggugat yang mengalami kerugian (*injured party*) masih harus membuktikan bahwa kerugian yang dialami diakibatkan oleh perbuatan atau kegiatan tergugat (atau para tergugat). Hal ini diistilahkan membuktikan adanya causal link atau hubungan sebab akibat.

Strict liability walaupun bersifat pengecualian-pengecualian karena diberlakukan hanya untuk kegiatan-kegiatan tertentu saja, namun pemberlakuan asas ini dapat ditemukan di berbagai peraturan perundang-

¹¹⁸ http://en.wikipedia.org/wiki/Strict_liability, diakses pada tanggal 30 Nopember 2009.

undangan nasional maupun konvensi-konvensi, khususnya konvensi-konvensi lingkungan. Pada negara-negara yang tergabung dalam masyarakat Eropa, *Strict liability* diakui paling tidak di Belgia (*Belgian Law on Toxic Law Waste*, 1974 dan *Belgian Royal Decree, 1981 on the Control of Organisms harmful to Plants and Plant Product*), di Perancis (*French Law on Waste*, 1975), di Yunani (*Greece Framework Law Nomor 1650/1986*), Inggris (*United Kingdom Environmental Nomor 11/1987*), Jerman (*German Water Resources Act*, 1960 dan *German Law on Environmental Liability*, 1990).

Strict liability juga diakui oleh berbagai konvensi.¹¹⁹ Terakhir kini sedang diperjuangkan, terutama oleh negara-negara yang tergabung dalam G 77, China dan Demark adalah pengakuan *Strict liability* dalam Protokol Internasional Keselamatan Hayati (*Biosafety*) yang bulan Februari 1999 dijadwalkan telah menjadi protokol resmi (protokol ini menjadi bagian dari Konvensi Keanekaragaman Hayati/CBD).

Indonesia mengakui *Strict liability* dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE), Keppres Nomor 18 tahun 1979 tentang *Ratifikasi Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage*, Undang-Undang Nomor 10 tahun 1997 tentang Ketenaganukliran, dan UUPH. *Strict liability (strict product liability)* juga dibahas dan direncanakan dicantumkan dalam RUU Perlindungan Konsumen oleh Tim Reformasi Hukum Departemen Kehakiman RI.

Sebagaimana dijelaskan dalam latar belakang penemuan konsep *strict liability* ini dalam *Rylands v. Fletcher (1868)*, *Strict liability* mengandung pengertian bahwa kegiatan atau aktifitas yang mengandung bahaya atau risiko, apabila mengakibatkan kerugian bagi orang lain tidak memerlukan suatu pembuktian apakah seseorang yang mengakibatkan kerugian tersebut telah bertindak hati-hati (*standard of care*). Penanggung jawab kegiatan yang berbahaya tersebut hanya dapat dibebaskan dari pertanggungjawaban (*liability*) apabila ia dapat membuktikan bahwa kerugian yang timbul adalah akibat dari kesalahan penggugat sendiri atau akibat bencana alam (lihat pertimbangan *Court of Exchequer Chamber* dalam *Rylands v. Fletcher*).

Dari teori yang didapat dari *Rylands v. Fletcher* ini maka *strict liability* bukan padanan dari konsep pembuktian terbalik (*shifting/reversing burden of proof* atau *omkering van bewijslast*). Dalam konsep *strict liability*, yang

¹¹⁹ *Ibid*, Op.Cit.

terjadi justru pembebasan beban pembuktian unsur kesalahan (*fault*). Apabila yang dibuktikan oleh tergugat adalah faktor-faktor pemaaf (*defences*) maka hal demikian tidak dapat dikatakan sebagai pembuktian terbalik karena sebagaimana layaknya suatu *defences*, pembuktian senantiasa terdapat pada diri tergugat, sehingga tidak ada perpindahan/pembalikan (*shifting*) beban pembuktian.

Dalam *strict liability*, beban pembuktian tentang hubungan sebab akibat umumnya terletak di pundak yang mendalilkan adanya kerugian. Beban pembuktian pada penggugat ini sejalan dengan Pasal 163 HIR dan 1865 BW yang berbunyi:

“.....Barang siapa yang mengaku mempunyai hak atau yang mendasarkan pada suatu peristiwa untuk menguatkan haknya itu atau untuk menyangkal hak orang lain, harus membuktikan adanya hak atau peristiwa itu”.

Dengan demikian, apabila Pemerintah dan DPR memiliki kehendak politik meringankan beban masyarakat korban yang pada umumnya secara sosial, politik dan ekonomi lemah, maka di samping pengakuan *strict liability*, seperti halnya di Swedia, juga mengatur secara tegas beban pembuktian terbalik (*shifting burden of proof*). Pengaturan beban pembuktian terbalik yang diatur dalam Undang-undang tersendiri (misalnya Undang-Undang Bahan Berbahaya dan Beracun) berlaku sebagai *lex specialis*, sedangkan Pasal 163 HIR dan 1865 BW merupakan *lex generalis*.

Apabila *Strict liability* dan pembuktian terbalik dijamin secara eksplisit oleh suatu Undang-Undang maka beban masyarakat korban akan menjadi ringan karena (1) dibebaskan dari pembuktian unsur *fault*; (2) dipindahkan beban pembuktian tentang causal link kepada tergugat. Izin-izin yang berkaitan dengan pengendalian dampak lingkungan seperti halnya izin HO (Ordonansi Gangguan) dan izin pembuangan limbah cair sampai dengan saat ini belum didayagunakan sebagai alat pengendalian pencemaran maupun kerusakan lingkungan. Menurut hasil studi Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup dan EMDI (1991), pada umumnya izin-izin HO yang diterbitkan ternyata tidak memuat ketentuan-ketentuan tentang kegiatan pemantauan yang harus dilakukan oleh pemegang izin HO (*self monitoring*), dan dalam prakteknya persyaratan-persyaratan dalam izin sifatnya sangat umum. Studi tersebut juga menyimpulkan bahwa pada umumnya instansi-instansi pemberi izin tidak memiliki kegiatan pengawasan dan pemantauan yang terencana dan terprogram dengan baik. Kegiatan pengawasan,

pemeriksaan dan pemantauan baru dilakukan setelah timbul keluhan dari masyarakat tentang adanya pencemaran atau kerusakan lingkungan.

E. Penegakan Hukum Lingkungan Kepidanaan

I. Perumusan dan Kualifikasi Delik Lingkungan

Di Indonesia, hukum pidana secara pokok dan umum bersumber dari Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP), yang sudah diberlakukan pada ratusan tahun sejak zaman kolonial hingga pada masa kini. Pranata hukum pidana yang terbuat secara kodifikasi ini, memuat pengaturan berbagai pengaturan pidana dari segala aspek, termasuk dalam hal ini berkaitan dengan aspek lingkungan. Dalam beberapa ketentuan KUHP, diatur mengenai hal-hal yang berkaitan dengan lingkungan hidup. Tetapi, apa bila menyimak betapa besarnya perkembangan zaman, jika hanya mengandalkan pada ketentuan-ketentuan KUHP sebagai instrumen penegakan hukum pidana lingkungan, tentu tidak akan memadai dan efektif. Tidak dapat dipungkiri bahwa adanya berbagai perkembangan, khususnya dibidang iptek, industri, ekonomi, informasi, keterbukaan atau globalisasi telah membawa pengaruh besar kepada masalah lingkungan dan sumber daya alam, dan selanjutnya menjadi tantangan besar bagi hukum lingkungan.

Istilah pidana sering dipergunakan dengan istilah delik dalam dunia akademis. Namun kata delik, tidak bisa dicantumkan dalam perundang-undangan, dan lebih sering digunakan istilah pidana. Dalam pandangan **Roeslan Saleh**,¹²⁰ dikatakan bahwa untuk dapat menentukan apakah suatu perbuatan dapat dikategorikan sebagai pencemaran dan kerusakan lingkungan dapat dipidana diperlukan suatu perumusan “*delik lingkungan*” yang didasarkan kepada *asas legalitas* yang tertuang dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) KUHP, yang menyatakan bahwa:

“Asas legalitas atau lazim dikenal dengan istilah latin, *nullum delictum nulla poena sine praevia lege*, : tiada suatu perbuatan dapat dipidana melainkan atas kekuatan ketentuan pidana dalam undang-undang yang telah ada sebelum perbuatan itu terjadi”.

Istilah delik lingkungan atau *millieudelicten* (bahasa Belanda; memakai dua istilah yaitu; *strafbaar feit* dan *delict* dan di Indonesia dipakai beragam

¹²⁰ Roeslan Saleh, 1983, *Beberapa Asas Hukum Pidana dalam Perspektif*, Penerbit Aksara Baru, Jakarta, Hlm, 21.

istilah, mulai dari tidak pidana, perbuatan pidana atau peristiwa pidana maupun perbuatan yang boleh dihukum).

Menurut **Siti Sundari Rangkuti**,¹²¹ menyatakan bahwa merumuskan delik lingkungan adalah tidak dapat dianggap mudah. Mardjono Reksodiputro menyatakan bahwa perumusan yang terpaksa bersifat umum, kurang tegas dan terinci akan mengandung bahaya, bahwa ketentuan pidana yang perumusannya umum itu akan dapat menghilangkan makna asas legalitas. Bagaimanakah caranya hakim memutuskan apakah suatu perbuatan termasuk dalam delik lingkungan atau tidak.

Dalam perumusan delik lingkungan dapat diselesaikan dengan memahami secara komprehensif terhadap makna yuridis terhadap perusakan dan pencemaran lingkungan serta rumusan ketentuan sanksi pidana.

Dengan kata lain, bahwa perumusan terhadap delik lingkungan sebagaimana telah diatur dalam UUPPLH memiliki dua elemen dasar, yaitu perbuatan dan akibat yang ditimbulkan. Kedua elemen ini dapat digunakan sebagai pedoman pengkualifikasian delik lingkungan sebagai “delik materiil dan delik formal”. Delik materiil berorientasi pada *akibat* konstitutifnya, sedangkan delik formal menekankan pada *perbuatannya*.¹²²

Perumusan delik lingkungan tersebut menyangkut penyajian *alat bukti* serta penentuan *hubungan kausal* antara perbuatan pencemar dengan tercemarnya lingkungan. Dalam rumusan *delik materiil* menuntut suatu pembuktian yang lebih rumit dibandingkan dengan rumusan *delik formal* yang didalamnya tidak memerlukan suatu pembuktian akibat yang ditimbulkan dari perbuatan pencemar.

2. Pembuktian dan Kausalitas

Penetapan pilihan terhadap rumusan delik lingkungan adalah berkaitan dengan penyajian alat-alat bukti serta penentuan hubungan kausal antara perbuatan pencemar dan penderita/korban, sehingga termasuk dalam jenis *delik materiil*. Dalam konteks delik lingkungan, terdapat empat aspek substansial dalam pembuktian, yaitu: (i) lingkup pembuktian “*de omvang van het bewijs*”, (ii) beban pembuktian “*de bewijslast*”, (iii) alat-alat pembuktian

¹²¹ Siti Sundari Rangkuti, 2005, *Op-Cit*, Hlm, 333.

¹²² Lihat dalam Soeparto Wijoyo, 2009, *Op-Cit*, hlm, 517.

“*de bewijsmiddelen*” dan (iv) penilaian pembuktian “*de bewijswaardering*”.¹²³ Keempat aspek pembuktian tersebut dalam pandangan **Suparto Wijoyo** adalah berorientasi pada pemaparan dan evaluasi fakta (delik lingkungan) yang mendasari konstruksi putusan hakim secara meyakinkan.

Menurut pandangan **George Whitecross Paton**,¹²⁴ menyatakan bahwa:

“*The task of the court in actual litigation is to discover the fact on the case, to declare the rule of law that is applicable, and than to make a spesific order which is that result of the application of the law to such fact as are considered relevant. The distinction between fact and law is important in pleading and proof...*”.

Berdasarkan pada pandangan dari George WP. dimaksud, maka esensi dari *environmental criminal law enforcement*, adalah berkaitan dengan fungsi utama penyidikan delik lingkungan dan prosesi perkaranya di pengadilan adalah dalam kerangka memeriksa fakta dan bukan hukumnya. Kebenaran fakta harus ditemukan dalam prosedur peradilan pidana (penyelidikan, penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan) agar hakim dapat memilih hukum yang tepat “*in abstracto*” untuk dapat diterapkan pada delik yang bersangkutan guna membuat keputusan “*in concreto*” yang *executable*.

Di Indonesia, pembuktian dalam mekanisme peradilan delik lingkungan adalah merupakan suatu hal yang fundamental dan sedasar dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman (selanjutnya disingkat: UU Kehakiman) dan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana yang lazim dikenal dengan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Sejak tanggal 21 Agustus 1999 UU Kehakiman kemudian mengalami perubahan sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas UU Kehakiman. UU Kehakiman ini kemudian berubah kembali dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU Kehakiman.

Dalam ketentuan Pasal 6 ayat (2) UU Kehakiman mengungkapkan bahwa:

¹²³ Lihat dalam Bambang Waluyo, *Sistem Pembuktian dalam Peradilan Inmdonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 1992, hlm, 3-9.

¹²⁴ George Whitecross Paton, *A Tex Book of Jurisprudence*, Oxford at the Clarendon Press, Amen House, London, 1955, hlm, 155.

“Tidak seorangpun dapat dijatuhi pidana, kecuali apabila pengadilan, karena alat pembuktian yang sah menurut undang-undang, mendapat keyakinan, bahwa seseorang yang dianggap dapat bertanggungjawab, telah bersalah atas perbuatan yang dituduhkan atas dirinya”.

Ketentuan sebagaimana dimaksud tentu saja sejalan dengan ketentuan Pasal 183 KUHAP yang menyatakan bahwa:

“Hakim tidak boleh menjatuhkan pidana kepada seorang 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”.

Adapun alat bukti yang sah menurut ketentuan Pasal 6 ayat (2) UU Kehakiman dan Pasal 183 KUHAP dalam Hukum Acara Pidana telah diatur dalam ketentuan Pasal 184 KUHAP, yang menyatakan bahwa:

- (1). Alat bukti yang sah adalah:
 - a. Keterangan saksi;
 - b. Keterangan ahli;
 - c. Surat;
 - d. Petunjuk;
 - e. Keterangan terdakwa.
- (2). Hal yang secara umum sudah diketahui tidak perlu dibuktikan.

Berdasarkan pada ketentuan tersebut, maka delik lingkungan dalam konteks pembuktiannya untuk dapat menemukan kausalitas adalah merupakan kisi krusial. Hal ini dikarenakan bahwa masalah pembuktian berhubungan dengan kredibilitas pengadilan. Selama ini, kasus lingkungan kalah karena lemah dibidang pembuktiannya. Upaya penegakan hukum dalam kasus-kasus lingkungan melalui proses peradilan di pengadilan hampir selalu mengalami kekalahan. Penyebab kekalahan itu antara lain karena dakwaan yang diajukan maupun pembuktian di persidangan sangat lemah dan pemahaman yang kurang pada jaksa dan hakim terhadap masalah lingkungan.

3. Pemidanaan dan Penerapan Sanksi Pidana

Dalam spektrum penegakan hukum lingkungan kepidanaan bagi upaya pengendalian pencemaran dan perusakan lingkungan, substansi pemidanaan (pemberian/penjatuhan/penerapan sanksi pidana) merupakan reaksi atas delik lingkungan yang mengandung suatu tujuan ideal dalam tataran filosofis untuk memberikan perlindungan hukum terhadap kualitas lingkungan sebagai bagian integral dari hakikat “*environmental protection*” bagi masyarakat.

Dalam hal ini, bahwa pemidanaan bukan semata-mata karena telah terjadinya suatu delik, tetapi lebih dari itu agar jangan diperbuat lagi delik itu.¹²⁵

Berkaitan dengan *environmental protection* melalui hukum pidana atau pemidanaan dalam konteks delik lingkungan telah termuat dalam resolusi “*The Eight UN Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*” yang diselenggarakan di Cairo, Mesir, pada tanggal 29 April hingga 8 Mei 1995 dan Program Kerja *The Commission on Crime Prevention and Criminal Justice 1992-1996*, yang menyatakan bahwa:

- 1) *The right to enjoy and adequate environment and the duty to preserve the environmental should be established all legislations at the national level;*
- 2) *A chapter concerning environmental offences should be included in penal codes;*
- 3) *The necessary measures should be introduced to ensure that damage to the environment is repaired, either by the transgressors themselves or by the State;*
- 4) *Cooperation agreement should be established between states, including provisions for exchange of experiences on prevention programmes and legislative effectiveness;*
- 5) *The subject of environmental protection should be included at all educational level, and specifically in curricula for the study of criminal law, and human resources should also be developed to deal with these new problems, by means of degree courses, postgraduate courses, seminar and any other form of training;*
- 6) *Not only should environment offences be established as class of offences in penal codes, but also, in the administrative area, offending enterprises should be subject to financial penalties;*
- 7) *Regarding penal sanctions themselves, the principle of subjective culpability should be maintained.*¹²⁶

Menurut pandangan **Muladi dan Barda Nawawi**,¹²⁷ menyatakan bahwa tujuan utama yang hendak dicapai dalam pemidanaan terhadap delik lingkungan adalah; *pertama*, untuk mendidik masyarakat sehubungan dengan kesalahan moral yang berkaitan dengan perilaku yang dilarang. *Kedua*,

¹²⁵ Lihat dalam Andi Hamzah dan Siti Rahayu, *Suatu Tinjauan Ringkas Sistem Pemidanaan di Indonesia*, Akademika Pressindo, Jakarta, 1983, hlm, 19-24.

¹²⁶ Lihat dalam Muladi dan Barda Nawawi, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Penerbit Alumni, Bandung, 1984, hlm, 1-2.

¹²⁷ *Ibid.* Hlm, 7.

mencegah atau menghalangi pelaku potensial agar tidak melakukan perilaku yang tidak bertanggungjawab terhadap lingkungan hidup.

Dengan demikian, penyelesaian yuridis yang dapat dijadikan sebagai pegangan bagi aparaturnya penegak hukum lingkungan kepidanaan terhadap peraturan perundang-undangan lingkungan yang didalamnya mengandung sanksi pidana yang tidak serasi dengan ketentuan UUPPLH sebagaimana salah satu adagium dalam ilmu hukum: (i) *lex specialis derogat legi generali*, (ii) *lex superior derogat legi inferiori*, dan (iii) *lex posterior derogat legi priori*. Penggunaan terhadap ketiga adagium dimaksud dalam konteks pemidanaan terhadap delik lingkungan adalah merupakan “solusi konflik norma hukum” dalam penegakan hukum lingkungan (kepidanaan) niscaya diterapkan “*case-by-case*”.[]

**MEKANISME PENYELESAIAN
SENGKETA LINGKUNGAN**

A. Sengketa Lingkungan dan Mekanisme Penyelesaiannya

Lingkungan Hidup di Indonesia menyangkut tanah, air, dan udara dalam wilayah negara Republik Indonesia. Semua media lingkungan hidup tersebut merupakan wadah tempat kita tinggal, hidup serta bernafas. Media lingkungan hidup yang sehat, akan melahirkan generasi manusia Indonesia saat ini serta generasi akan datang yang sehat dan dinamis.

Pembangunan industri, eksploitasi hutan serta sibuk dan padatnya arus lalu lintas akibat pembangunan yang terus berkembang, memberikan dampak samping. Dampak samping tersebut berakibat pada tanah yang kita tinggali, air yang kita gunakan untuk kebutuhan hidup maupun udara yang kita hirup. Apabila tanah, air dan udara tersebut pada akhirnya tidak dapat lagi menyediakan suatu iklim atau keadaan yang layak untuk kita gunakan, maka pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup telah terjadi. Pencemaran lingkungan hidup, bukan hanya akan berdampak buruk bagi kehidupan masyarakat yang ada sekarang namun juga akan mengancam kelangsungan hidup anak cucu kita kelak.

Oleh karena itu baik masyarakat, maupun pemerintah berhak dan wajib untuk melindungi lingkungan hidup. Masyarakat diharapkan secara aktif dapat berperan serta aktif dalam pelestarian lingkungan sedangkan pemerintah berupaya dengan memberikan perlindungan bagi lingkungan hidup negaranya dan masyarakat yang tinggal dalam lingkungan hidup negaranya melalui berbagai peraturan perundang-undangan. UUPPLH adalah suatu produk pemerintah untuk menjaga kelestarian lingkungan hidup sekaligus memberi perlindungan hukum bagi masyarakat agar selalu dapat terus hidup dalam lingkungan hidup yang sehat.

B. Prosedur Litigasi Lingkungan

I. Gugatan Melalui Badan Peradilan Administrasi

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha memberikan suatu landasan normatif mengenai sarana perlindungan hukum bagi orang atau badan hukum perdata untuk mengajukan gugatan administrasi (gugatan TUN) atas penerbitan izin lingkungan (izin HO, IUI, IPLM, dan izin lokasi) maupun perizinan angkutan (izin usaha angkutan, izin trayek, serta izin operasi angkutan) yang

dianggap *onrechtmatig* dan dapat menimbulkan terjadinya pencemaran dan perusakan lingkungan.

Dalam ketentuan UU PERATUN dijelaskan bahwa “orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada Pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan atau/rehabilitasi”.¹²⁸ Ketentuan ini adalah merupakan bagian dari pijakan awal dan objek gugatan administrasi sedasar dengan Pasal 53 ayat (1) dan Pasal 1 angka 4 adalah berkaitan dengan Keputusan Tata Usaha Negara Dalam ketentuan Pasal 1 angka 3 UU PERATUN dinyatakan bahwa:

“Keputusan Tata Usaha Negara adalah 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 kongkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”.

Sebagai KTUN, izin-izin lingkungan dapat disengketakan (digugat) di badan Peradilan Administrasi atas dasar UU PERATUN. Gugatan administrasi yang berisi tuntutan (petitum) agar KTUN (izin lingkungan) dinyatakan batal atau tidak sah secara esensial dimaksudkan untuk menghentikan eskalasi pencemaran udara.¹²⁹ Dalam Pasal 53 ayat (2) UU PERATUN mengatur tentang alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan administrasi (TUN), yaitu: (i) KTUN yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; (ii) KTUN yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Pada sisi lain, bahwa eksistensi Peradilan Administrasi di Indonesia kurang didayagunaka sebagai jalur hukum penyelesaian sengketa lingkungan. Sejak pengundangan UU PERATUN ditemukan tiga sengketa lingkungan “*monomental*” yang telah diselesaikan melalui mekanisme Peradilan Administrasi, yaitu: (i) Kasus Dana Reboisasi (1994-2000) dan (ii) Kasus PT Freeport Indonesia Company (PT FIC) (1995-2000), serta (iii) Kasus

¹²⁸ Lihat dalam Ketentuan Pasal 53 ayat (1) UU PERATUN.

¹²⁹ Lihat dalam Siti Sundari Rangkuti, *Reformasi Bidang Hukum Lingkungan, Suara Pembaruan*, 26 Maret 1999.

AMDAL Pantura-Jakarta (2003-2004). Dengan segala kekurangan dan kelemahannya, proses hukum kasus tersebut melalui institusi Peradilan Administrasi adalah merupakan langkah apresiatif terhadap eksistensi dan fungsi Peradilan Administarsi.¹³⁰

2. Gugatan Melalui Peradilan Umum

a). Dasar Hukum Gugatan Lingkungan

Berdasarkan pada ketentuan Pasal 28 H ayat (1) UUD'45 dan Pasal 28 Piagam Hak Asasi Manusia yang termuat dalam Ketetapan MPR-RI Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia (selanjutnya disingkat dengan Ketetapan MPR 1998) menyatakan bahwa: "hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat" adalah merupakan "hak fundamental-konstitusional" karena telah menjadi norma hukum berderajat "aturan dasar" (*staatsgrundgesetze*) sebagaimana halnya di Belanda dan Jepang.¹³¹ Hal ini juga senada dengan rumusan ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUPLH yang menetapkan bahwa: "setiap orang mempunyai hak yang sama atas lingkungan hidup yang baik dan sehat", semakin terteguhkan dan bermakna.

Pemenuhan "hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat" adalah sebagai "*subjective right*" merupakan bentuk perlindungan hukum paling ekstensif yang memberikan landasan yuridis gugatan hukum bagi individu untuk dapatnya merealisasikan kepentingannya atas "lingkungan yang baik dan sehat".

Ketentuan Pasal 28 H ayat (1) UUD'45 dan Pasal 28 Piagam Hak Asasi Manusia yang termuat dalam Ketetapan MPR-RI Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia serta Pasal 5 ayat (1) UUPLH merupakan *legal base* gugatan lingkungan yang sangat substantif bagi pemenuhan kedua fungsi hak perseorangan melalui forum pengadilan (peradilan umum) yang tata laksana hukumnya termanifestasi pada Pasal 34 UUPLH yang menetapkan bahwa:

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

¹³⁰ Lihat dalam Suparto Wijoyo, *Penyelesaian Sengketa Lingkungan (Settlement Environmental Disputes)*, Airlangga University Press, Surabaya, 1999, hlm, 55-61.

¹³¹ Lihat dalam Suparto Wijoyo, 2009, *Op-Cit*, hlm, 561.

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

Dengan demikian, berdasarkan pada ketentuan tersebut dapat disimpulkan bahwa perbuatan melanggar hukum yang menjadi elemen gugatan lingkungan adalah perbuatan melanggar hukum yang berwujud pencemaran dan perusakan lingkungan. Tanpa menimbulkan pencemaran dan kerusakan lingkungan, suatu perbuatan melanggar hukum tidak cukup melahirkan gugatan lingkungan. Agar pencemaran dan kerusakan lingkungan dapat memunculkan gugatan lingkungan harus dapat menimbulkan adanya kerugian pada orang lain atau lingkungan.

b). Gugatan Kelompok (*Class Action*)

Sengketa lingkungan kasus pencemaran dan kerusakan lingkungan di proyeksikan tidak hanya berlangsung antara individu, tetapi juga atas nama kelompok masyarakat melalui mekanisme “gugatan kelompok” (*class action/actio popularis*).¹³² Istilah *class action* atau *actio popularis* diartikan dalam bahasa Indonesia secara beragam, disebut dengan gugatan perwakilan, gugatan kelompok atau ada juga yang menyebutkan dengan gugatan berwakil.¹³³ Terminologi ini pada awalnya merupakan terminologi hukum acara yang dipakai dalam sistem hukum *common law*. Sistem hukum acara perdata Indonesia yang sebagian besar didasarkan kepada HIR (*Herziene Indlands Reglement*), Staatsblad 1941 Nomor 44 RBg (*Reglement Buitengewesten*), Staatsblad 1927 Nomor 227, tidak mengenal *class action*. Sedangkan dalam sistem hukum *Continental* atau *Civil Law*, sebagaimana hukum Belanda, yang secara kontradiktif diterapkan di negara Indonesia, pada dasarnya tidak mengenal mekanisme peradilan demikian. Hanya kebanyakan negara-negara yang bersistem hukum *anglo-saxon* yang mengenal lembaga tersebut.

Class action pada dasarnya menjadi sangat fundamental dalam kasus pencemaran dan kerusakan lingkungan yang didalamnya menyangkut adanya kerugian terhadap *a mass of people* yang awam dalam ilmu. Komponen utama *class action* adalah: perwakilan kelompok (*class representatives*) dan anggota kelompok (*class members*) sebagai *concrete injured parties*. *Class*

¹³² *Ibid*, hlm, 569.

¹³³ Lihat dalam N.H.T. Siahaan, 2009, *Op-Cit*, hlm, 270.

representatives bertindak sebagai penggugat mengatasnamakan dan memperjuangkan diri sendiri maupun *class members*. Persyaratan *adequacy of representation* menjadi sangat mutlak diyakinkan kepada hakim (pengadilan). Hakim, sebelum menetapkan sebuah gugatan termasuk gugatan kelompok atau gugatan biasa akan menempuh mekanisme *preliminary certification test* agar anggota kelompok dapat melakukan *opt in* dan *opt out*. *Opt in* adalah merupakan prosedur bagi anggota kelompok untuk memberikan penegasan bahwa mereka menjadi bagian dari *class action*. Sedangkan *opt out* adalah sarana anggota kelompok untuk menyatakan diri keluar dari *class action*.

Menurut **Suparto Wijoyo**,¹³⁴ mengatakan bahwa sesungguhnya gugatan kelompok bukanlah hak, melainkan prosedur beracara untuk memudahkan penggugat (korban) dalam suatu bencana massal. Gugatan dalam tradisi Hukum Acara Perdata adalah individu melawan individu. Pengakuan *class action* pada akhirnya membutuhkan langkah penyesuaian yuridis Hukum Acara Perdata.

3. Legal Standing Organisasi Lingkungan

Dalam mekanisme penyelesaian sengketa lingkungan diperkenalkan adanya *ius standi/standing to use/legal standing* organisasi lingkungan hidup. Apabila ditelaah secara komprehensif terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud, sistem *legal standing* disebut dengan “hak mengajukan gugatan”. Sistem legal standing tidak jarang juga ada yang menyama-artikan dengan *class action*, padahal keduanya memiliki esensi yang berbeda satu sama lainnya. Disamping itu, bahwa ketentuan sebagaimana diatur dalam UUPPLH pada dasarnya memberikan pengaturan mengenai hak menggugat-“*ius standi*”-“*standing to sue*” atau “*legal standing*” bagi organisasi lingkungan hidup untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup. □

¹³⁴ Lihat dalam Suparto Wijoyo, 2009, *Op-Cit*, hlm, 570.

**MODEL PENYELESAIAN
SENGKETA LINGKUNGAN
SECARA ALTERNATIF**

A. Kerangka Hukum Alternatif Penyelesaian Sengketa Lingkungan

Melihat istilah alternatif dari judul di atas, tentu di dalamnya terkandung pengertian pilihan yang bisa dilakukan atau diikuti atas sesuatu di samping' suatu hal yang sudah lama berlaku atau 'biasa dijumpai. Dikaitkan dengan penyelesaian sengketa, berarti ada pilihan lain di luar yang sudah biasa berlaku atau dikenal umum untuk menyelesaikan sengketa-sengketa di dalam masyarakat. Jadi di luar pengadilan sebagai lembaga penyelesai sengketa, ada pula lembaga lain yang bertujuan menyelesaikan sengketa-sengketa di kalangan masyarakat, yang lazim disebut penyelesaian sengketa secara alternatif.

Bagi pikiran awam, istilah "*penyelesaian sengketa*", sering dikaitkan dengan berperkara di forum yang ditunjuk pemerintah, misalnya Pengadilan. Padahal sebenarnya istilah penyelesaian sengketa tidak hanya berhubungan atau diselesaikan melalui Pengadilan, tetapi bisa juga di luar Pengadilan. Ada banyak praktek penyelesaian perkara, atau melakukan upaya-upaya damai bagi yang bersengketa tanpa harus melalui pengadilan. Misalnya melalui campur tangan keluarga, atau pihak lain, dan mereka yang bersengketa dapat saling menerima upaya penyelesaian tersebut. Pola-pola penyelesaian seperti itu, biasanya karena ada pihak penengah, yang kehadirannya bersifat netral bagi pihak-pihak bersengketa.

Kini Pola-pola penyelesaian seperti itu dilembagakan menjadi suatu sistem Untuk menangani sengketa lingkungan, dengan tidak harus melalui pengadilan. Jadi ada pola penyelesaian sengketa, dan pola demikian diakui oleh pemerintah sebagai lembaga yang menyelesaikan sengketa atau perkara di Luar pengadilan. Penyelesaian sengketa di luar Pengadilan, dapat dilakukan oleh baik perorangan maupun oleh lembaga yang ada di masyarakat atau yang disediakan oleh pemerintah. Pihak atau orang yang tampil dalam penyelesaian sengketa, tentunya bersifat sangat netral dan dipercaya, mampu menyelesaikan suatu perselisihan, termasuk dalam hal perselisihan mengenai lingkungan (*environmental dispute*).

Kalau kita lihat pengertian tentang istilah penyelesaian sengketa, seperti yang terdapat dalam *Butterworths Concise Australian Legal Dictionary*, istilah penyelesaian sengketa (*dispute resolution*) disebut sebagai "*generally taken to comprehend the entire range o/techniques used to resolve conflicts within and outside courtroom including those that are cooperative in*

approach", maka tampak bahwa sistem penyelesaian sengketa dapat dilakukan dengan beberapa pilihan. Oleh karena itu dalam hubungannya dengan penyelesaian sengketa seringkali disebut sebagai *alternative dispute resolution* (selanjutnya disingkat dengan ADR), yang di dalam Bahasa Indonesia disebut dengan alternatif penyelesaian sengketa (selanjutnya disingkat dengan APS). Dengan demikian, pilihan penyelesaian sengketa, atau yang biasa disebut alternatif penyelesaian sengketa, adalah upaya-upaya yang ditempuh melalui suatu institusi yang ditugasi untuk itu atau melalui pihak-pihak lain yang bersedia menyelesaikan kejadian atau peristiwa-peristiwa yang melanggar hukum.

Berdasarkan pada ketentuan sebagaimana dimaksud, maka dapat disimpulkan beberapa hal terkait dengan ADR/APS, sebagai berikut:

- a) Penyelesaian sengketa melalui pengadilan (*in court resolution*);
- b) Penyelesaian sengketa di luar pengadilan (*out court resolution*);
- c) Penyelesaian sengketa tindak pidana lingkungan hidup hanya dapat diselesaikan di pengadilan;
- d) Penyelesaian sengketa yang sudah dipilih di luar pengadilan dapat ditangani pengadilan jika dinyatakan gagal oleh salah satu atau pihak-pihak yang bersengketa.

Menurut pandangan **Abdurrahman**,¹³⁵ pengaturan tentang penyelesaian sengketa lingkungan hidup merupakan bagian inheren dari suatu pengaturan tentang pengelolaan *lingkungan*. Dengan demikian, penyelesaian sengketa alternatif di bidang lingkungan merupakan bagian dari kebijakan pengelolaan lingkungan, sekalipun khusus untuk pengaturan sistem penyelesaian sengketa alternatif yang berlaku umum sudah diatur pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa. Pada sisi lain, bahwa penyelesaian secara litigasi di pengadilan, dinilai banyak pihak tidak begitu efektif dan efisien, sehingga dicari solusi yang lebih tepat. Semula dicari sistem arbitrase, lalu kemudian alternatif lain seperti mediasi (*mediation system*), konsiliasi (*conciliation system*), adjudikasi (*adjudication system*), dan lainnya, yang secara praktek dipakai di berbagai negara secara bervariasi.

¹³⁵ Abdurrahman, *Penyelesaian Sengketa Lingkungan Dalam Hukum dan Lingkungan Hidup*, 75 Tahun Prof. Dr. Koesnadi Hardjasoemantri, 2001, hlm, 555.

Adapun faktor-faktor tidak efektif dan efisiennya sistem penyelesaian secara pengadilan (*litigation system*), dapat dilihat melalui sistem dan metodika resolusionalnya, yang antara lain:

- a) Proses penyelesaiannya lambat berlarut-larut; sehingga dinilai membuang-buang waktu (*wasting time*);
- b) Biaya berperkara amat mahal, termasuk biaya pengacara yang cukup tinggi;
- c) Sistem penyelesaiannya tidak tuntas, karena fokus solusinya memperlakukan masa lalu (*the past*), sementara tidak memberikan penyelesaian masa datang (*the future*);
- d) Akhir penyelesaian (putusan) melalui system litigasi, adalah memposisikan para pihak dalam posisi menang atau kalah (*win or lose*).

Sebenarnya diterapkannya konsep berperkara di luar pengadilan (ADR), tidak semata-mata timbul karena ketidakpuasan (*dissatisfied*) terhadap lembaga pengadilan. Namun, patut pula dikaitkan dengan budaya perilaku masyarakat sesuatu bangsa atau etnologis, cenderung mencari suatu solusi damai atas konflik. Bagi masyarakat tertentu, jika terjadi konflik antar person, maka yang mengalami kerugian dan akibat dari konflik itu bukan hanya person-person yang berseteru itu, tetapi keseluruhan anggota masyarakat sebagai bagian dari masyarakat yang *gemeinschaft*, mengalami dampak dari konflik itu.

Oleh karena itulah maka diupayakan suatu pola penyelesaian yang melibatkan tua-tua kampungilingkungan masyarakat; agar konflik itu selesai dengan cara perdamaian (*reconciliation settlement*). Di tanah Batak misalnya dikenal forum *runggun adat* yang bertugas menyelesaikan konflik secara musyawarah dan kekeluargaan. Di Minangkabau, terdapat lembaga hakim perdamaian yang berfungsi sebagai mediator atau konsiliator, semen tara di Jawa konsep pembuatan keputusan dalam pertemuan desa, tidak didasarkan kepada suara mayoritas tetapi dibuat oleh keseluruhan yang hadir sebagai satu kesatuan. Di Jawa, dimana mayoritas maupun minoritas dapat membatasi pendapat mereka, sehingga dapat saling sejalan.

Berakar dari pola budaya demikianlah maka di pengadilan, yang pertama diupayakan hakim di persidangan supaya para pihak yang bersengketa (*baça: hanya dalam perkara perdata*) melakukan upaya perdamaian. Meskipun proses selanjutnya dari upaya perdamaian yang

dilakukan oleh hakim diserahkan kepada pihak-pihak, namun disini nyata bahwa penekanan damai dan selesai di luar pengadilan, telah menjadi prinsip lembaga peradilan kita. Langkah pengadilan demikian adalah bersifat mandatory dan bukan bersifat *voluntary*, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 131 HIR. Dalam arti, hakim harus menawarkan dan mengupayakan lebih dulu kepada para pihak untuk berdamai dengan memberikan waktu yang cukup, jika tidak berulah dilanjutkan pemeriksaan perkara.

Sebagaimana disebut tadi, sebelum hakim melanjutkan persidangan untuk memeriksa perkara, diminta kesediaan setiap pihak untuk menyelesaikan perkara tersebut secara damai. Mahkamah Agung telah mengeluarkan pedoman tentang upaya tersebut, di mana pihak penengah (mediator) bisa menunjuk hakim sebagai mediatornya, tetapi hakim tersebut tidak boleh dari majelis hakim yang menangani perkara tersebut. Jika tidak bersedia menunjuk hakim lain sebagai mediatornya, para pihak dapat menunjuk pihak luar untuk menjadi mediator berdasarkan kesepakatan pihak-pihak sendiri. Cara dan proses perdamaian diserahkan kepada pihak-pihak bersengketa, dan hakim memberikan waktu yang cukup untuk menempuh upaya perdamaian itu. Sementara dalam praktek, jarang sekali upaya perdamaian yang diupayakan pengadilan berhasil. Pada umumnya, perkara-perkara yang sudah ditangani hakim, berujung pada penyelesaian secara pengadilan (*in court*).

Ada beberapa hal mengapa upaya perdamaian yang ditawarkan pengadilan tidak berhasil dengan baik. *Pertama*, secara psikologis di antara atau para pihak lerenggapan karena sudah "kadung" sampai ke pengadilan, biarlah pengadilan yang memutuskan perkara tersebut. *Kedua*, barangkali upaya pengadilan untuk mendorong upaya perdamaian itu tidak optimal, sehingga tidak menarik perhatian pihak-pihak untuk memanfaatkannya. *Ketiga*, dominannya sifat psikologis di antara pihak-pihak dengan lebih mengedepankan harga diri, di mana lembaga pengadilan dipandang sebagai satu-satunya yang dapat memulihkan harga dirinya. *Keempat*, putusan pengadilan dipandang pihak-pihak sebagai bukti peneguhan suatu kesalahan atas lawannya berperkara, atau sebagai bukti peneguhan haknya atas sesuatu masalah yang disengketakan. *Kelima*, para pihak yang berperkara (prinsipal) pada umumnya telah menguasai penyelesaian perkaranya kepada masing-masing penasehat hukum atau pengacaranya. Umumnya para prinsipal tidak begitu mengetahui secara persis perkembangan persidangan, termasuk mengenai upaya perdamaian yang ditawarkan hakim itu. Sudah menjadi

rahasia umum bahwa para pengacara akan merasa kehilangan apabila perkara tersebut diakhiri segera dengan damai, maka upaya perdamaian itu ditanggapi pengacara secara dingin saja.

Ketidakpuasan berperkaranya melalui pengadilan (*ordinary resolution*) tidak hanya terjadi di Indonesia tetapi pada umumnya di berbagai Negara.¹³⁶ Oleh karena itulah maka sejak lama telah dilembagakan sistem penyelesaian alternatif sebagai upaya pemerdayaan cara atau jalan menyelesaikan masalah-masalah sengketa, termasuk dalam hukum lingkungan.

Undang-undang yang mengatur tentang sistem penyelesaian sengketa secara alternatif (APS), selain dalam UU No 23 Tahun 1997 yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, dapat dilihat dalam:

- a. UUPPLH
- b. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.
- c. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen;
- d. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan;
- e. Undang-Undang Nomor 39 tentang Hak Asasi Manusia (HAM);
- f. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2000 tentang Lembaga Penyedia Jasa Pelayanan Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup di Luar Pengadilan.

Jauh sebelum kehadiran peraturan perundangan di atas, sistem penyelesaian sengketa di luar pengadilan telah dikenal melalui ketentuan peraturan perundangan. Dapat kita lihat misalnya di dalam Rv (*Reglement op de Burgerlijke Rechtsvordering*) 1849 (Pasal 615-651) yang menjadi dasar pelaksanaan penyelesaian sengketa secara arbitrase. Begitu juga dengan UU Nomor 22 Tahun 1957 tentang Penyelesaian Perselisihan Perburuhan, yang intinya menekankan penyelesaian perselisihan perburuhan dengan cara damai.

Memasukkan ADR dalam konflik lingkungan hidup adalah menjadi sangat penting, artinya mengingat, bahwa karakter lingkungan itu sendiri cukup sulit memahami masalahnya, terutama sekali dari persoalan hukum. Maksudnya, begitu sukar menentukan atau mengidentifikasi sumber-sumber pencemarannya secara jelas, siapa pihak penyebabnya (pelaku perbuatan), dan

¹³⁶ Lihat dalam M. Yahya Harahap, , *Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1997, hlm, 154.

rupa apa yang diderita korban, dan bagaimana pola *liable*-nya secara persis, sehingga membawanya melalui proses litigasi (pengadilan), tidak selamanya sederhana. Contohnya, andaikata suatu kasus pencemaran limbah dari suatu pabrik dibawa ke pengadilan karena sawah di sekitarnya mengalami kerusakan, maka rentetan penyelesaian kasus ini bisa sampai ke dinas laboratorium pengujian bahan-bahan toksik, yang tempatnya jauh dari lokasi kejadian (biasanya berada di kota besar). Proses ini memakan waktu lama dan birokratik. Jelas dengan proses demikian ada pihak yang dirugikan atau diuntungkan, dan hal tersebut tentu saja tidak memuaskan. Sementara jika dengan pendekatan secara mediatif atau konsiliasi, berbagai pihak yang terlibat dalam konflik bisa saling membuka diri, saling memahami ke arah tercapainya remedi masalah lingkungan itu sendiri, karena melalui pendekatan tersebut terbuka suatu dialog interaktif ke arah perdamaian yang bersifat memuaskan (satu sarna lain merasa *win-win*).

Dengan demikian, tatkala upaya alternatif sedang ditempuh (dalam proses), maka tidak dibenarkan salah satu atau pihak-pihak mengajukan gugatan ke pengadilan. Hal ini dimaksudkan untuk mendapatkan kejelasan penyelesaian bagi pengadilan. Begitu pula, supaya tidak mendapat hambatan bila kelak sudah berada dalam pelaksanaan putusan pengadilan (eksekusi), berhubung dengan adanya duplikasi penyelesaian (*overlapping a/settlement*). Hal itu bisa disimak pada penjelasan ayat (3) mengatakan "untuk mencegah terjadinya putusan yang berbeda mengenai satu sengketa lingkungan untuk 'menjamin kepastian hukum'".

Mengenai bentuk "pernyataan tidak berhasil" dari salah satu atau para pihak, tidak dijelaskan oleh undang-undang lebih lanjut. Tetapi demi memudahkan proses, bentuk dimaksud tidak perlu secara birokratis. Misalnya harus diketahui lurah atau kepala desa atau petugas yang berwenang, maka cukuplah sekadar pernyataan (tentu dalam bentuk surat tertulis biasa) dan kemudian pernyataan itu dilampirkan dalam surat gugatan ke pengadilan. Tidaklah beralasan jika Pengadilan menyatakan tidak menerima (*niet ontvankelijkverklaard*) hanya karena pernyataan itu tidak diketahui pejabat berwenang.

B. Model dan Kelembagaan Alternatif Penyelesaian Sengketa Lingkungan

Sesuai dengan prinsip institusional yang dikehendaki dalam ketentuan UUPPLH, maka mengenai ketentuan lebih lanjut lembaga Penyedia Jasa ini telah diundangkan berdasarkan pada ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2000 tentang Lembaga Penyedia Jasa Pelayanan Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup di Luar Pengadilan (selanjutnya disingkat dengan LP3SLLP). Ketentuan tentang LP3SLLP ini menentukan pembentukan lembaga jasa pelayanan tersebut ditempuh melalui 2 (dua) jalur. Jalur pertama, dibentuk oleh Pemerintah, dan jalur kedua, dibentuk oleh Masyarakat. Pembentukan yang disebut pertama, dibentuk oleh baik Pemerintah Pusat, yang ditetapkan melalui Menteri dan berkedudukan di instansi yang bertanggungjawab di bidang pengendalian dampak lingkungan, maupun oleh Pemerintah Daerah yang ditetapkan melalui Gubernur atau Bupati/Pemerintah Kota dan berkedudukan pada instansi yang bertanggungjawab di bidang pengendalian dampak lingkungan (Pasal 8).

Mengenai Lembaga Penyedia Jasa yang dibentuk oleh Masyarakat, diatur dalam ketentuan Pasal 12, ditentukan demikian :

- a) Pendiannya dibentuk dengan akta notaris;
- b) Anggota lembaga penyedia jasa, minimal berumur 35 tahun untuk arbiter dan minimal 30 tahun untuk mediator atau pihak ketiga lainnya;
- c) Anggota lembaga penyedia jasa berpengalaman serta menguasai secara aktif bidang lingkungan sedikitnya 15 tahun untuk mediator dan pihak ketiga lainnya;
- d) Anggota lembaga penyedia jasa memiliki ketrampilan melakukan perundingan dan penengahan.

Putusan ini banyak dikemukakan para pakar dengan mengatakan bahwa hakim tersebut tidak harus memaksakan penerapan tuntutan ganti rugi berdasarkan UUPPLH, namun putusan bisa diambil dengan mendasarkan kepada Pasal 1365 KUHPerdara, sebagai Pasal PMH yang bersifat konvensional. Ternyata bukan hanya kasus di Pengadilan Negeri Medan

tersebut mengalami demikian, juga Pengadilan Negeri Surabaya dengan putllsannya pada tahun 1993, dinyatakan tidak dapat diterima (NO).¹³⁷

Mekanisme penyelesaian sengketa alternatif mulai dicoba dilembagakan di negara kita, melalui berbagai peraturan perundang-undangan. Hal ini memang merupakan tuntutan zaman yang patut didayagunakan, mengingat, bahwa mekanisme yang lebih praktis, efektif, efisien dan fleksibel selalu saja merupakan tuntutan dari ciri masyarakat yang bergerak dinamis. Birokrasi dan kekakuan mekanisme kerja seperti diperankan pengadilan ternyata tidak lagi merupakan bagian dari zaman sekarang.

C. Model-model di Berbagai Negara suatu Perbandingan

Sistem penyelesaian sengketa alternatif seperti yang terlembaga dapat dibedakan dalam beberapa bentuk fungsionalnya. Berbagai negara mengenal bentuk-bentuk yang bervariasi. Model berbagai negara, terutama Amerika, Jepang, Australia dapat disebutkan di bawah ini

I. Model Amerika Serikat

a. Arbitrase

Di Amerika Serikat sistem ini terdiri dari 2 jenis, masing-masing Arbitrase Institusional dan *Compulsory Arbitration System*. Pola penyelesaian arbitrase sebenarnya masih mirip ala pengadilan, hanya karena sedikit kurang formal, reletif singkat dan biaya relatif lebih murah, maka sistem ini boleh dikatakan semi litigasi. Sistem *Compulsory Arbitration* mengkombinasikan secara *connected* antara pengadilan dan arbitrase. Sifat koneksitasnya imperatif, namun sekalipun imperatif tetapi tidak mengikat (*non binding*), dimana putusan yang diambil tidak mutlak mengikat para pihak. Karenanya sengketa dapat diperiksa dan diputus pengadilan. Tetapi sekali para pihak menerima putllsan arbitrase, maka putusan harus dikukuhkan pengadilan dan langsung menjadi final dan binding bagi semua pihak. Di Amerika Serikat sistem ini memiliki yurisdiksi terbatas, karena yang ditangani sistem ini sebatas US \$ 10.000, jadi bersifat small claim saja.

¹³⁷ Lihat dalam Putusan Pengadilan Negeri Medan tertanggal 11 Juli 1989 Nomor 154/Pdt.G/1989/PN.Mdn dan Putusan Pengadilan Negeri Surabaya tertanggal 28 Juli 1993 Nomor 373/Pdt.G/1991/PN. Surabaya.

b. Mediasi

Di Amerika Serikat ada sekitar 220 buah pusat mediasi (*Public Mediation Centers*) yang tersebar di seluruh states dengan sumber dana: didukung oleh dana pemerintah, dana yayasan, dana dari biaya administrasi dari pemakai. Sengketa yang ditangani: konsumen, buruh, tindak pidana kecil perkawinan, perceraian dan mediasi bisnis. Ada dua pihak yang bersengketa dalam sistem mediasi, yang disebut masing-masing claimant, yakni penggugat dan respondent, yang disebut dengan tergugat atau termohon. Namun sebenarnya penyebutan status ini tidaklah begitu penting, karena pihak yang semula bisa bergeser misalnya dari claimant menjadi respondent.

Malahan dalam prosesnya, penyebutan ini sengaja tidak dilakukan dan diganti dengan nama supaya lebih komunikatif dan tidak ada kesan konflik tajam. Pertama yang ditempuh adalah adanya pernyataan *submission to mediation* atau disebut pula *consent to mediation*, yakni pernyataan kesediaan untuk menyerahkan penyelesaiannya secara mediasi. Setelah itu diteruskan dimana pemohon membuat uraian sengketa, yang disebut *describing the disputes* secara singkat tapi jelas. Intinya berupa pokok masalah yang dituntut, penyelesaian apa yang diinginkan, jumlah uang yang diminta. Mediator berperan dengan berada di tengah para pihak, mengisolasi proses mediasi dan menghindarkan diri sebagai: hakim dan penasihat hukum. Fungsinya sebagai penolong (*helper role*), membawa para pihak membicarakan bersama penyelesaian sengketa, mengajak para pihak mencari dan menemukan solusi yang dapat diterima secara konsensus. Selain itu mediator harus mampu menekan reaksi (apa saja dari pihak-pihak), mampu mengarahkan pembicaraan tidak melentur dan menyimpang. Sifat pemeriksaan dalam mediasi adalah konfidensial, artinya segala sesuatu yang dibicarakan harus dipandang sebagai informasi rahasia. Maka mediator harus tetap memegang teguh kerahasiaan sengketa dan identitas pihak-pihak. Hasil mediasi dapat dirumuskan dalam bentuk kompromis, di mana kedua pihak tidak ada yang kalah dan tidak ada yang menang, tetapi sarna-sarna menang (*winwin position*).

c. Konsiliasi (*concilliation*)

Di Amerika Serikat konsiliasi merupakan tahap awal dari proses mediasi. Apabila terhadap seseorang diajukan proses mediasi, dan tuntutan yang diajukan claimant dapat diterimanya dalam kedudukannya sebagai respondent, maka pada tahap demikian berarti telah diperoleh

penyelesaian tanpa melanjutkan pembicaraan karena respondent dengan kemauannya (*good-will*) bersedia menerima apa yang dikemukakan *claimant*. Alasan respondent mau memenuhi tuntutan secara *good-will* karena menyadari sejauh mana seriusnya persoalan sengketa sehingga layak memenuhi permintaan, di samping itu permasalahan tidak ingin dicampuri pihak ketiga.

d. Minitrial

Jenis ini dipandang sebagai pilihan yang efektif dan efisien dalam menyelesaikan sengketa, khususnya bisnis. Jenis ini berawal dari kasus sengketa antara TWR Inc dengan Telecredit Inc. Karena hasilnya, maka banyak diminati sebagai model penyelesaian sengketa. Proses minitrial ini, pertama para pihak sepakat mencari penyelesaiannya dengan sepakat merujuk seorang advisor yang bersifat neutral. Para pihak di hadapan orang ini menggelar dan mengajukan bukti-bukti sepentingnya. Advisor kemudian memberi opinion kepada pihak-pihak. Advisor disini menekankan bagaimana cara penyelesaian yang semestinya jikalau diajukan ke pengadilan. Opinion yang diberikan advisor tidaklah bersifat mengikat, tetapi terserah kepada pihak-pihak untuk menyelesaikan sendiri sengketa tersebut. Secara singkat proses minitrial ini dilalui dengan 5 tahap. Tahap pertama, persetujuan minitrial, bisa secara lisan atau tulisan; Tahap kedua dengan persiapan kasus yang dimaksudkan mengumpulkan dokumen-dokumen perlu. Waktunya berkisar 1-2 bulan. Tahap ketiga, mendengar keterangan (*information hearing*) dan sifatnya konfidensial. Tahap keempat, dimana advisor memberikan pendapat (*advisor oppiniori*). Tahap kelima, mendiskusikan penyelesaian (*discuss settlement*). Pada tahap ini kedua pihak mengadakan pertemuan tanpa dihadiri advisor. Peran dari advisor berakhir dengan sendirinya, dimana tercapai atau tidaknya penyelesaian sengketa, sepenuhnya diserahkan kepada kemauan kedua pihak.

e. Summary Jury Trial

Bentuk ini mirip dengan minitrial, dimana para pihak menunjuk dan mengumpulkan beberapa orang dalam satu grup yang bertindak sebagai juri. Pengacara kedua pihak menyampaikan kasus sengketa dalam bentuk kapsul lalu kedua pihak melalui pengacara menginstruksikan kepada juri untuk mengambil putusan. Model ini dinilai lemah karena kalau pengacara salah satu pihak lemah atau beritikad buruk maka si pihak yang memberi kuasa bisa dalam kedudukan lemah.

f. **Settlement Conference.**

Sistem ini mirip dengan model perdamaian hakim yang ditawarkan pada permulaan sidang sesuai Pasal 131 HIR. Jadi upaya hakim yang mendamaikan dikaitkan dengan proses peradilan. Kemudian model ini berkembang ke arah *mixed arbitration* berupa hakim memanggil para pihak dalam suatu proses *pretrial conference*, yakni konperensi pendahuluan sebelum acara pemeriksaan perkara dimulai. Hakim hadir dalam proses ini tapi bukan dalam kapasitas Hakim, dan fungsinya hanya mencbrong pihak-pihak mencari penyelesaian sendiri atau bila disetujui pihak-pihak, sang hakim itu bertindak sebagai mediator.

2. Model Jepang

Sistem penyelesaian sengkela alternatif di Jepang cukup maju dan mereka telah berpengalaman lama sejak mekanisme ini tumbuh di zaman Edo (1603-1867) yang disebut dengan *naisai* (mediasi). Sistem mediasi misalnya banyak dipraktekkan karena memang cocok dengan karakter Jepang yang sifatnya kooperatif dan lebih mengutamakan penyelesaian damai. Jepang menuangkan mekanisme alternatif demikian dalam bentuk Undang-Undang yang diatur dalam *The Law for the Resolution of Pollution Disputes* (1970).

Ada 3 model yang dikenal di Jepang dalam penyelesaian alternatif, yakni sebagai berikut:

a. **Mediation**

Mekanisme ini cukup populer dan dilakukan dengan prosedur sederhana berdasarkan atas inisiatif para pihak. Mediator menyampaikan pesan-pesan dan keinginan para pihak dan dilaksanakan secara komunikatif. Sistem ini disebut di Jepang *wahai no chukai*, dimana pihak-pihak dapat bertindak secara pribadi atau melalui kuasanya sendiri, atau terkadang juga melalui pengacaranya.

b. **Conciliation, disebut dengan chotei.**

Konsiliasi dilakukan bila melalui cara mediasi gagal Para pihak lebih langsung bernegosiasi dalam sengketa dibanding dengan cara mediasi. Panitia bertugas menyiapkan rumusan suatu draft persetujuan untuk pihak-pihak bilamana pihak-pihak tidak mampu mencapai suatu setlemen. Proposal ini kemuidan diterima sepenuhnya kecuali pihak-pihak dalam 30 hari menyatakan

keberatan. Penyelesaian secara konsiliasi juga memiliki efek hukum atas suatu perjanjian, dan ini identik dengan penyelesaian secara mediasi.

c. **Arbitrase**

Di Jepang model arbitrase (disebut dengan: *chusai*), khususnya dalam perdagangan, cukup banyak dipraktikkan yang bergabung dalam suatu asosiasi : *The Japan Commercial Arbitration Association* (JCAA). Tunduk di bawah *Commercial Arbitration Rule* dilambah dengan *UNICITRAL Arbitration Rule*, baik secara domestik maupun internasional.

3. Model Australia

Di Australia terdapat beragam cara melakukan sistem penyelesaian sengketa secara alternatif, yang dapat dibedakan ke dalam bentuk-bentuk di bawah ini:

- a. **Arbitrase**: semula dianggap sebagai alternatif paling baik, namun banyak ditinggalkan karena sifatnya mengarah ke bentuk litigasi, biayanya mahal dan prosesnya lambat.
- b. **Assisted negotiation**: model ini menunjuk pihak ketiga bertindak sebagai coache. Mekanismenya tanpa prosedur, sehingga sistem penyelesaiannya sangat longgar. Hasil yang dicapai tergantung pada itikad pihak coache dengan pihak lawan.
- c. **Court annexed to arbitration**. Sistem ini mirip dengan *court connected to arbitration* seperti di Amerika Serikat. Kedudukan arbitrase bersifat pre-trial settlement, karena itu putusannya hanya bersifat mandatory dan tidak mengikat. Jika para pihak menerima putusan, maka harus lebih dulu dikukuhkan pengadilan.
- d. **Conciliation**. Pada dasarnya mirip dengan konsiliasi di berbagai negara, hanya dengan sistem Australia ini, konsiliasi lebih berfungsi sebagai badan administrasi atau tata usaha negara.
- e. **Direct Negotiation**: perundingannya tanpa aturan formal, dimana ditekankan dalam perundingan ini pendekatan kultur atau pribadi.
- f. **Expert determination**: sistem penyelesaiannya adalah koneksi dengan mediasi dengan mana para pihak menunjuk ahli-ahli yang independen. Kewenangannya adalah melakukan investigasi sengketa dan membuat laporan tertulis berisi advis penyelesaian, yang bila diterirrrta dapat menyelesaikannya melalui mediasi atau

menyerahkannya kepada ahli.

- g. ***Independent expert appraisal***: dengan menunjuk ahli yang independen untuk menyelidiki dan menganalisis kasus. Tujuannya' ialah menjernihkan masalah yang disengketakan. Kemudian ahli menyampaikan opinion, yang bila disetujui dapat diwujudkan menjadi expert determination. Selanjutnya expert determination ini mengikat kepada para pihak.
- h. ***Mediation***. Pada dasarnya sarna dengan mediasi di negara lain. Perbedaannya, Australia menganut sistem berkoneksi dengan pengadilan (*mediation connected to the court*). Mediatornya adalah pejabat pengadilan. Penyelesaian yang diambil bersifat *compulsory*, yakni memaksa kepada pihakpihak. Namun supaya resolusi bersifat *compulsory*, harus lebih dulu minta persetujuan pihak-pihak. Setelah itu tidak ada upaya apapun yang mengurangi daya kekuatannya.
- i. ***Mediation-Arbitration***: sarna dengan *mediation annexed to arbitration* ala Amerika. Disini terdapat kombinasi mediasi dan arbitrase. Caranya dilakukan dengan tahap mediasi, dimana jika berhasil, maka proses selesai untuk selanjutnya menjadi putusan arbitrase. Jika mediasi gagal, maka dilakukan lewat mekanisme arbitrase dan putusan bersifat final dan binding.□

BENTUK DAN MEKANISME
HUKUM PENYELESAIAN
SENGKETA **LINGKUNGAN**
INTERNASIONAL

A. Pengertian Sengketa Lingkungan Internasional

Pencemaran dan perusakan lingkungan yang memiliki skala lokal dan nasional diproyeksi "menjadi masalah '*padang rumput bersama*' pada taraf internasional". **Edith Brown Weiss** mengungkapkan:

In the past, pollution and environmental degradation have operated largely on the local level and hence their effects have been isolated in impact. Given the increasingly global scale of environmental degradation and the ever-increasing volume of pollution entering the environment, however, their effects are now being felt on regional and global levels. In addition, the scope and irreversible nature of some global changes reach through time to affect the well-being of future generations.

Peristiwa ekologis berupa pencemaran udara yang terjadi di Kanada dapat muncul di Amerika Serikat maupun belahan dunia lainnya. Semua negara menghadapi tingkat pencemaran lingkungan dan krisis penyediaan sumber daya energi yang cukup gawat yang berlangsung *begitu cepat*. Hal pertama yang terpikirkan tentang manusia modern yang membenarkan keyakinannya mengenai "api neraka" adalah peningkatan pencemaran atmosfer yang bermula sejak Revolusi Industri di Inggris pada akhir abad ke-18 yang kemudian menyebar ke hampir seluruh pelosok Bumi. Kegiatan industri telah menggerogoti sarang manusia sendiri dan memberi ancaman kepada totalitas kehidupan yang kian mengkhawatirkan.

Pada tahun 1962, **Rachel Carson** dalam bukunya yang sangat populer *Silent Spring* dan diterjemahkan menjadi *Musim Bunga yang Bisu* telah mendeskripsikan:

Sejarah kehidupan di bumi merupakan sejarah interaksi antara makhluk hidup dan lingkungan. Sedemikian jauh, bentuk fisik dan kebiasaan tumbuh-tumbuhan dan kehidupan hewannya telah dibentuk oleh lingkungannya. Dengan mempertimbangkan seluruh rentang waktu bumi, efek kebalikannya, di mana kehidupan mengubah alam sekitarnya, secara relatif kecil sekali. Hanya di dalam waktu sekejap yang diwakili oleh abad ini satu spesies - manusia - telah memperoleh kekuasaan penting untuk mengubah sifat ini. Selama seperempat abad yang lalu kekuasaan ini tidak saja meningkat hingga mencapai kebesaran yang mengkhawatirkan, tetapi telah

mengubah sifat. Yang paling mengkhawatirkan dari kesemena-menaan manusia terhadap lingkungan adalah pencemaran udara, tanah, sungai-sungai dan laut dengan bahan-bahan yang berbahaya dan bahkan mematikan. Polusi ini untuk sebagian besar tidak dapat diperbaiki lagi; rantai kejahatan tidak saja dimulai di dunia yang harus menopang kehidupan, tetapi juga di dalam jaringan-jaringan dunia kehidupan yang sebagian besar tidak dapat dikembalikan seperti keadaan semula. Di dalam pencemaran lingkungan yang terjadi di mana-mana sekarang ini. ... Karena manusia berpegang teguh pada tujuan yang telah dinyatakannya untuk menaklukkan alam, maka ditulisnyalah suatu catatan perusakan yang mematahkan semangat, tidak saja tertuju pada bumi yang dihuninya tetapi juga pada kehidupan yang ia sendiri ikut menikmatinya. Sejarah dari abad-abad yang baru lalu, memiliki bagian-bagiannya yang gelap - pembantaian bantengbanteng, pembunuhan secara besar-besaran terhadap burung-burung pantai oleh penembak-penembak dengan motif komersial, burung-burung kuntul (*egret*) yang hampir punah untuk diambil bulunya. Sekarang untuk itu semua dan yang lain seperti mereka, kita masih harus menambah lagi satu bab yang baru, dan satu jenis malapetaka baru - pembunuhan langsung terhadap burungburung, hewan-hewan menyusui, ikan-ikan dan tentu saja setiap kehidupan satwa liar dengan berbagai insektisida yang disemprotkan ke tanah tanpa mengenal perbedaan 'Pengendalian alam' adalah suatu ucapan yang disusun dalam kesombongan merupakan kemalangan yang menimbulkan kekhawatiran juga menghadapkannya merusak bumi ini.

Gambaran tersebut mengingatkan kepada perkataan keras **Garret Hardin**: " ... hanya ada sebuah pencemar yang berbahaya ... Manusia". Polarisasi pencemaran udara diketahui semakin hebat dan variatif. Kota-kota ditutupi kabut bercampur asap, limbah industri, dan erosi tanah. Dalam tempo setengah abad saja, diperkirakan dunia sudah kehilangan hampir seperlima lapisan tanah bagian atas, seperlima hutan hujan tropis dan puluhan ribu spesies. Tiap penemuan baru dari "*The Earth as Transformed by Human Action*" menunjukkan tekanan yang meningkat.

Disadari bahwa situasi kontemporer "*environmental disasters and transboundary (air) pollution*" dirasakan kian "beraksi" dramatik:

During the past twenty years, an number of dramatic environmental disasters have made people recognize the potential that our advanced levels of technology have for

allowing one nation to wreak havoc on the environmental worldwide. These catastrophes make it vel}' clear that no nation, regardless of the precautions it takes, can protect its environment by itself. Thus, people question whether there should be some international agreement on how to respond to such disasters when they arise and, even more importantly, how to prevent their occurrence. Transboundary pollution, on the other hand, has been around for years. Transboundal}' pollution generally arise in two ways. First, pollution is generated in one area and transported a great distance before falling to earth in another nation. A typical example would be where a U.S. firm uses tall stacks to disperse air pollutants, which causes the air pollutants to settle in Canada. The second type of transboundal}' pollution occurs when two or more nations border on a common resource and one nation pollutes the common resource to the detriment of the other. An example would be Mexico's dumping sewage into the Tijuana River, resulting in damage to wells and crops in Canada.

Lester R. Brown, Christopher Flavin, dan Sandra Postel dalam tulisannya *Gambaran tentang Dunia yang Dapat Dipertahankan* mensinyalir: " ... memburuknya kualitas lingkungan dapat membawa kita menuju keruntuhan sosial dan pergolakan politik. Pada titik tersebut, menuntut kembali harapan masa depan yang dapat dipertahankan barangkali sudah tidak mungkin". Mereka pun mengajukan pertanyaan: seberapa jauh kita bersedia melakukan investasi di sebuah planet yang layak huni? Apakah kita bersedia memperjuangkan apa yang diperlukan guna mewujudkan suatu dunia baru? Seperti para pemasang iklan yang gemar berkata, ini adalah masa penawaran yang terbatas, sama kini segera akan berakhir.

Semakin penting untuk menyadari dan mengantisipasi mencuatnya permasalahan sengketa lingkungan internasional yang disebabkan pencemaran udara lintas batas. *Kasus Trail Smelter* dan *Kebakaran Hutan* merupakan bukti realistik yang mendasari betapa urgensinya memberikan perhatian khusus terhadap tema "penyelesaian sengketa lingkungan internasional" atas terjadinya "sengketa lingkungan internasional akibat pencemaran udara lintas batas". Dalam *The Management of International Environmental Disputes in the Context of Canada-United States Relation: A Survey and Evaluation of the Techniques and Mechanisms*, Catherina A. Cooper berpendapat: bahwa sengketa lingkungan internasional timbul ketika adanya suatu konflik kepentingan antara dua negara atau lebih (atau orang-orang dalam negara)

mengenai perubahan situasi dan kondisi (baik kualitatif maupun kuantitatif) lingkungan.

Esensi dan elemen utama sengketa lingkungan internasional terletak pada perubahan lingkungan (udara) yang dapat mengganggu negara lain atau orang-orang (warga negara) suatu negara. Dalam kasus *Nuclear Test* tahun 1974, tindakan Perancis melakukan uji coba senjata nuklir di wilayah Kepulauan Pasifik telah digugat Australia dan Selandia Baru dengan alasan telah mengakibatkan perubahan lingkungan di kedua negara akibat uji coba nuklir tersebut. *Nuclear Test* menyebabkan bertebaran dan jatuhnya debu zat-zat radioaktif yang sangat berisiko tinggi pada udara di wilayah Australia dan Selandia Baru. Tragedi lingkungan lainnya yang menyangkut adanya perubahan kualitas lingkungan terjadi pula dalam *Lac Lanoux Case* tahun 1959 antara Spanyol dengan Perancis. Perubahan arus sungai Perancis dapat mengubah komposisi kimiawi dan temperatur (suhu) air atau sifat-sifat lainnya yang amat merugikan kepentingan Spanyol.

Oleh karena itu secara prinsip sengketa lingkungan internasional terjadi karena terjadinya konflik di antara para pihak. Pencemaran lingkungan yang terpapar dalam suatu negara berkemungkinan (potensial) menimbulkan kerugian pada negara lain. Situasi tersebut tentu dapat memicu dan memperluas timbulnya sengketa lingkungan antar negara apabila tidak segera diselesaikan. Terjadinya sengketa lingkungan internasional salah satunya adalah akibat dari pencemaran udara lintas batas diperkirakan tidak terhindarkan dengan jangkauan konsekuensi hukum yang semakin kompleks. Diperlukanlah "*international procedures and mechanisms of environmental disputes resolution*", mengingat suatu sengketa lingkungan internasional secara yuridis tidak selalu cukup diselesaikan dengan kata "maaf" seperti dalam *Kasus Kebakaran Hutan* di Indonesia tahun 1997.

B. Klasifikasi Penyelesaian Sengketa Lingkungan Internasional

Terdapat banyak cara untuk menyelesaikan sengketa lingkungan di bidang pencemaran udara lintas batas. **J.G. Starke** mengklasifikasi metode penyelesaian sengketa internasional dalam dua kategori yaitu : pertama, penyelesaian secara damai, yakni bahwa para pihak bermufakat untuk mencari penyelesaian secara persahabatan. Kedua, penyelesaian secara paksa, yakni bahwa pemecahan ditempuh secara paksa dengan kekerasan. Adapun cara penyelesaian sengketa internasional secara damai dapat dibagi atas:

- 1) Arbitrasi.
- 2) Penyelesaian yudisial.
- 3) Perundingan, jasa-jasa baik, perantaraan, perdamaian, atau penyelidikan.
- 4) Penyelesaian di bawah pengawasan PBB.

Cara-cara penyelesaian dengan paksa atau kekerasan, pada umumnya terdiri dari:

- 1) Perang dan tindakan bersenjata bukan perang.
- 2) Retorsi ... istilah teknis untuk balasan kembali (*retaliation*) tindakan pembalasan.
- 3) Blokade secara damai.
- 4) Intervensi".

Michael Akehurst dalam bukunya *A Modern Introduction to International Law* membagi penyelesaian sengketa internasional menjadi tiga model, yaitu: (i) "non-judicial methods of settlement", (ii) "settlement of disputes under the United Nations Charter", dan (iii) arbitration and judicial settlement". Di samping itu, **Frederick H. Hartmann** mengetengahkan:

"If a problem is to be settled, it can be done only on a basis of one of three logical possibilities or methods: (1) it can be negotiated (using essentially political techniques) until a mutually acceptable solution is found; (2) it can be arbitrated or adjudicated (using legal techniques) to find out who has the law on his side; or (3) it can be settled by the test of war (using the techniques of force)".

J.G. Merrills mengelompokkan mekanisme penyelesaian sengketa internasional dalam: "*penyelesaian diplomatik*" dan "*penyelesaian menurut hukum*": Termasuk cara "*penyelesaian diplomatik*" adalah: negosiasi, mediasi, penyelidikan dan konsultasi, sebab para pihak yang bersengketa memegang sendiri kontrol atas sengketa dan dapat menerima atau menolak suatu penyelesaian yang diusulkan kalau dianggap pantas. Adapun *arbitrasi* dan *penyelesaian yudisial* dipakai apabila yang diinginkan adalah keputusan yang mengikat para pihak berdasarkan hukum internasional dan digolongkan sebagai cara "*penyelesaian menurut hukum*".

Pandangan serupa dikemukakan **Philippe Sands** dalam spektrum penyelesaian sengketa lingkungan internasional: *These techniques can be divided into two broad categories: diplomatic means according to which the*

parties retain control over the dispute insofar as they may accept or reject a proposed settlement (negotiation consultation, mediation, conciliation); and legal means which result in legally binding decisions for the parties to the dispute (arbitration and judicial settlement).

Penyelesaian sengketa lingkungan pencemaran udara lintas batas (internasional) secara umum dapat berpedoman pada tiga bentuk dokumen hukum lingkungan internasional yang bersifat "soft law" berikut:

1. *"Legal Principles for Environmental Protection and Sustainable Development"* yang termuat dalam publikasi dari *"Experts Group on Environmental Law of the World Commission on Environment and Development"* (WCED) yang berjudul *"Environmental Protection and Sustainable Development: Legal Principles and Recommendation"* tahun 1987.
2. *"Rio Declaration on Environment and Development"* (Deklarasi Rio) sebagai salah satu hasil dari *"The United Nations Conference on Environment and Development (UNCED)"* atau yang dikenal dengan Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Bumi (*Earth Summit*) yang diselenggarakan di Rio de Janeiro, Brasil, tanggal 3-14 Juni 1992.
3. *Draft International Covenant on Environment and Development, Environmental Policy and Law Paper No. 31, IUCN- The World Conservation Union, 1995.*

Dalam Article 22 *"Legal Principles for Environmental Protection and Sustainable Development"* diberikan perumusan mengenai *"Peaceful Settlement of Disputes"*:

- 1) *States, when they cannot avoid international disputes concerning the use of a natural resource or concerning an environmental interference in accordance with the preceding articles, shall settle such disputes by peaceful means in such a manner that international peace and security, and justice, are not endangered.*
- 2) *States shall accordingly seek a settlement of such disputes by negotiation, good offices, enquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement, resort to appropriate bodies or arrangements, whether global or regional, or by any other peaceful means of their own choice.*
- 3) *In the event of a failure to reach a solution by another non-binding peaceful means within a period of 18 months after the dispute has arisen or within any period of time agreed upon by the States concerned, the dispute shall be submitted to conciliation at the request of any of the States concerned, unless it is agreed to*

proceed with an already agreed peaceful means or to submit the dispute to another binding or non-binding means of peaceful settlement.

- 4) *In the event that the conciliation envisaged in Paragraph 3, or any other nonbinding means of peaceful settlement resorted to in lieu thereof, does not lead to a solution of the dispute, the dispute shall be submitted to arbitration or judicial settlement at the request of any of the States concerned, unless it is agreed to submit the dispute to another means of peaceful settlement.*

C. Bentuk-bentuk Penyelesaian Sengketa Lingkungan Internasional

Ada beberapa bentuk penyelesaian sengketa lingkungan internasional, yaitu sebagai berikut:

I. Negosiasi

Mekanisme penyelesaian sengketa lingkungan internasional tidaklah ditentukan secara berurutan berdasarkan pada prioritas dengan negosiasi sebagai yang pertama. Namun, negosiasi adalah merupakan sarana utama. Kenyataan praktis menunjukkan bahwa negosiasi lebih sering digunakan daripada semua cara lainnya. Pada saat digunakan cara lain sekalipun, negosiasi tidak diabaikan, melainkan diarahkan pada masalah-masalah instrumental, batasan referensi bagi penyelidikan, konsiliasi, mediasi, ataupun arbitrase. Negosiasi mempunyai peran penting dalam setiap tahapan penyelesaian sengketa internasional.

Negosiasi diterapkan sebagai bentuk penyelesaian yang primer dalam sengketa lingkungan internasional. Disamping itu, bahwa negosiasi antarnegara yang bersengketa dilakukan melalui saluran diplomatik normal dengan cara pejabat urusan luar negeri membawa delegasi dari beberapa departemen pemerintahan yang berkepentingan. Setelah pokok sengketa sudah dipastikan, negosiasi dilakukan oleh departemen yang berwenang dari masing-masing pihak. Prosesi negosiasi dapat menggunakan *summit discussion* atau pertemuan puncak antar kepala negara maupun kepala pemerintahan.

2. Mediasi

Mediasi merupakan "negosiasi tambahan" dengan mediator sebagai pihak yang aktif menawarkan proposal penyelesaian kepada para pihak yang bersengketa. Mediasi dapat dilakukan oleh organisasi internasional, negara maupun individu. Mediasi mempunyai daya tarik tersendiri bagi negaranegara

yang berkonflik untuk mengetahui suatu sengketa (lingkungan) diselesaikan secara damai.

Konvensi internasional yang secara tegas mengakomodasi *mediasi* sebagai sarana penyelesaian sengketa pencemaran udara lintas batas adalah *Vienna Convention*. Pasal II ayat 2 *Vienna Convention* menyatakan: "*If the Parties concerned cannot reach agreement by negotiation, they may jointly seek the good offices of, or request mediation by, a third party*".

Prospek keberhasilan penyelesaian sengketa lingkungan internasional melalui mediasi tergantung pada kemauan para pihak untuk membuat konsensus yang perlu. Mediator memainkan peranan penting dalam mengupayakan pencapaian kesepakatan. Sengketa lingkungan yang pelik dapat mengakibatkan para pihak enggan membicarakan berdasarkan alasan posisi mereka yang "*sulit dirundingkan*". Terhadap situasi demikian solusi yang dikembangkan adalah penyelidikan ("*inquiry*").

3. Penyelidikan

Penyelidikan secara luas menunjuk pada proses "*settlement of disputes*" yang dilakukan institusi otoritatif mengenai *fakta* sengketa. Penyelidikan menjadi komponen utama konsiliasi, arbitrase, dan tindakan pihak ketiga lainnya (organisasi internasional).

Penyelidikan diterima pula sebagai institusi peradilan internasional tertentu yang dikenal dengan nama "*Commission-of-Inquiry*'259 atau "*Inquiry Commission*'260 yang diperkenalkan melalui "*The Hague Convention for Peaceful Settlement*" tahun 1899 dan 1907,²⁶¹ Hasil kerja "*Commission-of-Inquiry*" berupa laporan, bukan putusan.

4. Konsiliasi

Konsiliasi dapat diartikan secara luas dan sempit. Dalam arti luas, konsiliasi adalah merupakan metode penyelesaian sengketa Internasional secara damai dengan bantuan negara lain atau badan yang tidak memihak. Sedangkan dalam arti sempit konsiliasi adalah pengajuan sengketa kepada suatu komisi untuk membuat laporan mengenai usul penyelesaian sengketa bagi para pihak yang tidak mengikat.

Konsiliasi telah mendapat posisi tersendiri di antara prosedur penyelesaian sengketa lingkungan internasional. Konsiliasi sanggup memenuhi kebutuhan yang dapat diterima para pihak dan memperlihatkan kelebihan yang berasal dari struktur keterlibatan pihak ketiga dalam menyelesaikan

sengketa. Namun, dalam realitasnya konsiliasi tidak banyak dipakai. Kecenderungan yang menggejala adalah mencuatnya aktivitas penyelesaian sengketa internasional yang lebih fleksibel dengan menerapkan lebih dari satu metode: negosiasi, mediasi, *inquiry*, konsiliasi, dan jasa-jasa baik secara kombinasi.

5. Arbitrasi

Arbitrasi internasional adalah lembaga yang sudah tua meskipun sejarah modernnya baru diakui sejak dicetuskannya Traktat Antara Amerika Serikat dan Inggris tahun 1794 yang menetapkan pembentukan komisi untuk mengatur sengketa yang tidak dapat diselesaikan selama perundingan. Dorongan mempergunakan arbitrasi sebagai sarana penyelesaian sengketa internasional diberikan oleh *Alabama Claims Award 1872*: Keberhasilan *Alabama Claims Arbitration* merangsang aktivitas yang hebat dalam bidang arbitrasi internasional. Dalam waktu tiga dasawarsa sesudah tahun 1872, pengadilan-pengadilan arbitrasi yang luar biasa berhasil dalam hampir beratus-ratus kasus; Inggris mengambil bagian dalam sekitar tiga puluh arbitrasi dan Amerika Serikat sebanyak dua puluh; negara-negara Eropa menjadi pihak-pihak dalam kira-kira enam puluh, serta negara Amerika Latin dalam kira-kira lima puluh kasus.

Perkembangan yang amat penting terjadi tahun 1899 ketika Konferensi Den Haag mengkodifikasikan arbitrasi dan menetapkan *The Permanent Court of Arbitration*. Konferensi Den Haag tahun 1907 merupakan kelanjutan Konferensi Den Haag 1899 yang menghasilkan *The Hague Convention on the Pacific Settlement of International Disputes*. Pasal 37 *The Hague Convention on the Pacific Settlement of International Disputes* (1907) mendeskripsikan arbitrasi internasional:

" .. for its object the settlement of disputes between states by judges of their own choice and on the basis of respect for the law, Recourse to arbitration implies an engagement to submit in good faith to the award".

The Permanent Court of Arbitration digunakan sebagai lembaga penyelesaian sengketa lingkungan internasional yang telah berhasil membentuk hukum dan praktik arbitrasi dalam berbagai traktat multilateral maupun bilateral serta persetujuan-persetujuan *ad hoc*. Pada hakikatnya arbitrasi internasional merupakan prosedur konsensual untuk menghasilkan penyelesaian sengketa atas pilihan yang berlandaskan persetujuan: negara yang

berseteru tidak dapat dipaksa agar menyelesaikan sengketa secara arbitrase, kecuali mereka menyetujuinya.

Arbitrase telah menjadi institusi utama hukum lingkungan internasional. Sengketa-sengketa lingkungan mengenai penafsiran atau penerapan ketentuan perjanjian internasional dapat diserahkan kepada badan arbitrase untuk diselesaikan. Penyelesaian sengketa lingkungan internasional secara arbitrase berarti terdapat penyerahan penyelesaian kepada arbitrator (individual atau institusional) yang dipilih secara bebas oleh para pihak.

Sengketa lingkungan pencemaran udara lintas batas yang monumental dan penyelesaiannya menggunakan jalur arbitrase adalah "*Trail Smelter Case*" (*United States of America v. Canada*). Prosedur arbitrase internasional dapat dipadukan dengan proses "*fact finding*" yang tersedia dalam negosiasi, jasa jasa baik, "*inquiry*", konsiliasi dan mediasi. Setiap sengketa lingkungan internasional selalu ada tempat bagi arbitrase yang efektivitasnya tergantung pada tingkah laku yang bertanggung jawab dari negara yang berkonflik dalam koridor "*the relations of nations*". Arbitrase (internasional) digagas lebih tepat daripada penyelesaian yudisial. □



**IMPLIKASI HUKUM
LINGKUNGAN INTERNASIONAL
DAN IMPLIKASINYA TERHADAP
HUKUM LINGKUNGAN NASIONAL**

A. Hukum Lingkungan Internasional

Tidak dapat dipungkiri bahwa deklarasi Stokholm 1972 adalah merupakan pilar perkembangan hukum lingkungan internasional modern, artinya semenjak saat itu hukum lingkungan mengalami sebuah perubahan mendasar dari yang sifatnya *use-oriented* menjadi hukum yang bersifat *environment-oriented*.¹³⁸ Hukum lingkungan yang bersifat *use-oriented* maksudnya produk hukum yang selalu memberikan hak kepada masyarakat internasional untuk mengeksploitasi lingkungan dan sumber daya alam tanpa membebani kewajiban untuk menjaga, melindungi, dan melestarikannya. Dengan kata lain, produk hukum yang ada sebelum lahirnya Deklarasi Stockholm hanya menjustifikasi hak manusia untuk memakai lingkungan seperti mengeksploitasi sumber daya alam.

Sementara produk hukum yang bersifat *environment-oriented* adalah produk hukum yang tidak saja memberi hak kepada manusia untuk memakai lingkungan, tetapi didalamnya juga mengandung sebuah kewajiban bagi manusia untuk menjaga, melindungi, dan melestarikan lingkungan dan sumber daya alam. Misalnya tentang Konvensi Hukum Laut 1982. konvensi ini tidak saja memberikan hak untuk mengeksplorasi dan mengeksploitasi sumber daya kelautan, tetapi juga memberikan kewajiban kepada negara-negara agar menjaga lingkungan laut dari perusakan dan pencemaran dalam melakukan hal tersebut. Kewajiban menjaga lingkungan ini diatur secara khusus pada Part XII Konvensi Hukum Laut 1982.

Oleh karena itu, maka berdasarkan pada pembentukannya, hukum internasional terbagi dua, yaitu hukum kebiasaan internasional (*international customary law*) dan hukum konvensi internasional (*conventional international law*).

I. Hukum Kebiasaan Internasional

Pada dasarnya jauh sebelum dilaksanakannya Deklarasi Stockholm 1972, hukum kebiasaan internasional juga telah mengatur adanya pencegahan pencemaran lingkungan. Misalnya, tentang prinsip *sic utere tuo ut alienum nom laedas* atau dikenal juga dengan prinsip *good neighborliness* yang melarang penggunaan teritorial suatu negara apabila menimbulkan gangguan

¹³⁸ Koesnadi Hardjasoemantri, *Op-Cit*, hlm, 14.

atau kerugian pada teritorial negara lain.¹³⁹ Prinsip ini pernah diterapkan pada beberapa *leading cases* dalam hukum internasional.

Sebagai contoh dari penerapan dari prinsip hukum romawi kuno adalah kasus *Trail Smelter*. Dalam kasus ini, Kanada digugat oleh Amerika Serikat di Badan Arbitrase Internasional untuk membayar ganti rugi atas pengoperasian sebuah pabrik smelter di propinsi British Columbia dimana asap beracun dari pabrik ini menimbulkan kerusakan dan kerugian materiil bagi petani-petani di negara bagian Washington, Amerika Serikat. Gugatan ganti rugi Amerika Serikat ini akhirnya dimenangkan oleh Arbitrase dengan mempedomani prinsip *good neighborliness*. Arbitrase berpendapat bahwa negara setiap saat memikul suatu kewajiban untuk melindungi negara-negara lain dari perbuatan-perbuatan yang merusak dari orang-orang yang berada dalam teritorialnya.

Disamping itu, kemudian arbitrase juga mendalilkan bahwa dalam prinsip hukum internasional dan hukum Amerika Serikat, negara tidak boleh mengizinkan pemakaian teritorialnya yang menjurus pada timbulnya kerusakan pada negara lain dan penduduk yang ada didalamnya. Oleh karena itu, masyarakat internasional dalam perkembangannya lebih cenderung untuk membentuk suatu perjanjian internasional, karena dengan adanya kesepakatan bersama, diharapkan masing-masing negara peserta lebih memiliki rasa tanggungjawab moral yang tinggi untuk dapat mematuhi isi perjanjian yang telah disepakati sendiri. Dengan demikian, akan ada suatu pengharapan bahwa substansi hukum internasional akan lebih punya makna apabila dibentuk berdasarkan perjanjian yang dikenal dengan Hukum Konvensi Internasional.

2. Hukum Konvensi Internasional

Perkembangan hukum konvensi di bidang pengelolaan dan perlindungan lingkungan internasional cenderung dimulai dengan membuat perangkat hukum lunak (*soft law*), seperti deklarasi dan resolusi dan kemudian baru diikuti dengan pembuatan hukum keras (*hard law*) seperti konvensi dan protokol. *Soft Law* adalah merupakan satu bentuk hukum Internasional yang tidak secara langsung mengikat negara tetapi dia harus dijadikan sebagai pedoman dalam membentuk hukum masa datang (*the future law*).

Soft Law ini dapat berupa Deklarasi. Sampai saat ini ada 4 (empat) Deklarasi utama yang merupakan *Soft Law* bagi hukum lingkungan

¹³⁹ Lihat dalam L. Oppenheim, *International Law* (Ed. By H. Lauterpacht), Vol. I, Edisi VIII, Longmans, London, 1955, hlm. 346.

Internasional, yaitu: Deklarasi Stockholm 1972, Deklarasi Nairobi 1982, Deklarasi Rio 1992, dan Deklarasi Johannesburg 2002. Sedangkan *Hard Law* adalah suatu bentuk hukum Internasional yang mempunyai kekuatan mengikat (*binding power*) terhadap negara-negara peserta (*contracting parties*) secara langsung sesuai dengan *asas pakta sun servanda*. *Hard Law* ini dapat berupa: Treaty, Conventioan, Agreement, Protokol dan lain-lain.

2.1. Hukum Lunak (*Soft Law*)

Hukum lunak adalah merupakan suatu bentuk hukum internasional yang tidak secara langsung mengikat negara, tetapi ia harus dapat dipedomani untuk membentuk hukum masa datang (*the future law*). Dalam pandangan David Hunter,¹⁴⁰ dikatakan bahwa hukum lunak diartikan sebagai:

“Soft law is either not yet law or not only law. Soft law is an important innovation in international law-making that describes a flexible process for states to develop and test new legal norms before they become binding upon the international community”.

Berdasarkan pada batasan sebagaimana yang dinyatakan oleh David Hunter tersebut, maka contoh *soft law* adalah deklarasi yang sampai saat ini terdapat empat deklarasi utama yang merupakan *soft law* bagi hukum lingkungan internasional, yaitu Deklarasi Stockholm 1972, Deklarasi Nairobi 1982, Deklarasi Rio 1982, dan Deklarasi Johannesburg 2002 atau *World Summit on Sustainable Development* (WSSD) 2002.

2.2. Hukum Keras (*Hard Law*)

Hard Law adalah salah satu bentuk hukum internasional yang mempunyai kekuatan mengikat (*binding power*) terhadap negara peserta (*contracting parties*) secara langsung sesuai dengan *asas pacta sun servanda*. Hukum keras ini dapat berupa *treaty, convention, agreement, protocol*, dan lain-lain. Pada bagian bahasan selanjutnya akan dibahas berkaitan dengan contoh dari hukum keras (*hard law*).

B. Implikasi Hukum Internasional bagi Hukum Nasional

Kesadaran lingkungan mulai berkembang setelah disadari bahwa berbagai macam kerusakan lingkungan dan sumber daya alam semakin meningkat

¹⁴⁰ Lihat dalam David Hunter, *et.,all. International Environmental Law and Policy*, Foundation Press, New York, 1998, hlm. 374-377.

justru bersumber dari dampak perbuatan manusia, apalagi dengan dikenalnya sistem *industri*, terlebih pula setelah adanya Revolusi Industri pada awal abad 19. pada Tahun 1962 terbit buku **Rachel Carson** dengan judul "*The Silent Spring*". Kehadiran buku tersebut sangat menarik perhatian masyarakat karena didalamnya menggambarkan masalah lingkungan dimana-mana, seperti penyakit yang menyerang ternak-ternak, timbulnya macam penyakit manusia. Buku itu begitu menggugah hati banyak orang terutama dengan ungkapan: ".....ada kesunyian yang aneh. Burung-burung kemana pergi?"

Kita ketahui bersama, bahwa sebelum buku **Rachel Carson** terbit, telah terjadi tragedi atau malapetaka pencemaran lingkungan oleh merkuri di Teluk Minamata, Jepang pada tahun 1950.¹⁴¹ Pencemaran oleh pabrik-pabrik yang berada di pinggir sungai Minamata telah merusak sistem kesehatan penduduk, khususnya yang berada dalam wilayah Teluk Minamata, berupa lemah otot, hilang penglihatan, terganggunya fungsi otak dan kemudian mengalami kelumpuhan, koma, dan mati. Penyakit yang ditimbulkan oleh pencemaran lingkungan ini kemudian disebut dengan penyakit *minamata*. Di Toyama, Jepang juga terjadi pencemaran oleh limbah *Cadnium* yang dibuang pabrik-pabrik ke sungai Jintsu, yang kemudian menimbulkan penyakit *itai-itai*. Gejala penyakit ini diawali dengan penyakit rematik, tetapi kemudian timbul keadaan-keadaan berupa gigi menguning, hilang kemampuan mencium bau, mulut kering, kemudian jumlah sel darah merah menurun, kerusakan sumsum tulang, pelembehan tulang sampai terjadinya deformasi tulang dan tinggi badan.

Dampak pembangunan yang hanya berorientas pada pertumbuhan ekonomi dengan mengenyampingkan fungsi kelestarian lingkungan sebagaimana yang terjadi di Jepang, selain berdampak dalam aspek sosial, dampak pembangunan itu kemudian melahirkan sebuah teori "*zero growth*" dengan menekankan pertumbuhan ekonomi dan kependudukan kearah nol supaya tidak terjadi kerusakan maha hebat.

Kenyataan-kenyataan ekologis tersebut kemudian melahirkan berbagai macam organisasi swadaya masyarakat (NGO/LSM) yang menekankan

¹⁴¹ Pada tahun 1950 di Jepang muncul penyakit yang disebut dengan *Minamata*, yakni penyakit berupa terganggunya fungsi otak terhadap penduduk di sekitar Teluk Minamata sebagai akibat pencemaran dari pabrik yang berkembang pesat di sekitar Sungai Minamata. Selain itu, berkembang pula penyakit *itai-itai* yang merusak sumsum, tulang, ginjal dan menimbulkan kematian. Penyakit tersebut dialami oleh keluarga para nelayan yang tinggal di sekitar pantai.

perhatian kepada kepedulian lingkungan. Ada NGO yang menawarkan beberapa konsep dan solusi, adapula yang sifatnya kepada gerakan atau aksi supaya masyarakat dan para pengambil keputusan semakin menyadari bahaya-bahaya lingkungan yang sudah mengancam. Di Amerika Serikat terkenal dengan *Green Peace* yang aktif menjalankan aksi kampanye dan boikot hingga keseluruh dunia.

Pada tanggal 5 sampai 16 Juni 1972, Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) melakukan konferensi di Stockholm, Swedia, untuk membicarakan isu-isu penting yang berkaitan dengan lingkungan hidup. Konferensi ini lasim disebut dengan United Nations Conference on Human Environment disingkat UNCHE 1972. Deklarasi Stockholm 1972 ditandatangani oleh 113 kepala negara dengan berisikan 26 prinsip pembangunan. Deklarasi ini meminta negara-negara didunia untuk melaksanakan pembangunan demi memperbaiki dan meningkatkan taraf hidup generasi hari ini dengan tidak mengurangi hak generasi mendatang untuk menikmati lingkungan hidup yang baik dan sehat. Konsep ini disebut dengan *Sustainable Development* atau pembangunan berkelanjutan yang kemudian dijadikan sebagai prinsip hukum dalam deklarasi Rio 1992. Deklarasi Stockholm memicu lahirnya beberapa konvensi internasional yang melindungi lingkungan hidup. Diantara konvensi itu adalah Konvensi Paris 1974, Konvensi London 1976, Konvensi Hukum Laut 1982, Konvensi Wina 1985, Konvensi Perubahan Iklim 1992, Konvensi Keanekaragaman Hayati 1982 dan lainnya.

Konvensi Paris 1974 aslinya bernama the 1974 Paris Convention for Prevention of Marine Pollution from Land-Based Sources. Konvensi ini terdiri dari 29 Pasal dan 2 Annex yang mewajibkan negara-negara peserta untuk secara individu atau bersama-sama mencegah terjadinya pencemaran laut dari bahan-bahan pencemar yang bersumber dari darat. Konvensi Paris secara jelas mengatur jenis-jenis bahan pencemar yang dilarang serta batasan yang boleh dimasukkan ke laut. Untuk itu dalam Annexnya disebutkan empat klasifikasi jenis kimia yang dilarang, dibatasi dan yang diperbolehkan hanya dalam jumlah tertentu.

Konvensi London 1976 dikenal dengan *Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage Resulting from Exploration and Exploitation of Seabed Mineral Resources* yang ditetapkan di London pada Tahun 1976. Konvensi ini merupakan konvensi Internasional pertama yang menganggap bahwa perbuatan mencemarkan lingkungan laut suatu perbuatan yang melawan hukum. Oleh karena itu, konvensi ini mewajibkan setiap perusahaan

yang melakukan pencemaran di lepas pantai baik yang bersumber dari instalasi maupun dari kapal memikul tanggung jawab finansial atas kerugian yang diderita oleh korban atau negara korban.

Konvensi Hukum Laut 1982 memang tidak secara khusus mengatur tentang pencemaran lingkungan. Tetapi konvensi ini, pada Bab XII-nya mengatur secara umum tentang pencegahan pencemaran laut (*Marine Pollution*). Menurut konvensi ini, setiap negara mempunyai hak kedaulatan (*souverign right*) untuk mengambil sumber daya alam didalam laut ataupun didasar laut. Disamping itu konvensi ini juga mewajibkan negara-negara peserta untuk menggunakan teknologi sadar lingkungan agar didalam melakukan penggalan sumber daya alam tersebut tidak terjadi kerusakan dan pencemaran lingkungan. Untuk itu negara-negara di dunia ini diwajibkan untuk bekerja sama dalam membuat teknologi dan peraturan perlindungan lingkungan laut.

Konvensi Wina 1985, Konvensi ini dikenal dengan *The Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer* yang dibuat pada tahun 1985. Preambul dari konvensi menunjukkan akan kesadaran masyarakat Internasional atas ancaman yang sedang timbul terhadap atmosfir dunia. Konvensi ini merupakan *Hard Law*¹⁴² tetapi memuat *Soft Regulation*¹⁴³ artinya konvensi ini tidak memuat tentang standar yang harus dipenuhi dalam rangka membatasi zat perusak ozone (*Ozone Depleting Substances*). Sekalipun demikian, ia dapat dijadikan sebagai suatu fondasi untuk melakukan kerjasama untuk melindungi lapisan ozon yang terbukti telah mulai menipis.

Protokol Montreal 1987 amandemen London 1990, amandemen Copenhagen 1992, amandemen Montreal 1997 dan amandemen Beijing 1999 merupakan tindak lanjut dari Konvensi Wina 1985. Didalam ketiga protokol ini disebutkan angka-angka dan standar serta jadual (*hard rules*)

¹⁴² **Hard Law** adalah suatu bentuk hukum Internasional yang mempunyai kekuatan mengikat (*binding power*) terhadap negara-negara peserta (*contracting parties*) secara langsung sesuai dengan *asas pakta sun servanda*. Hard Law ini dapat berupa: Treaty, Convention, Agreement, Protocol dan lain-lain.

¹⁴³ **Soft Law** adalah merupakan satu bentuk hukum Internasional yang tidak secara langsung mengikat negara tetapi dia harus dijadikan sebagai pedoman dalam membentuk hukum masa datang (*the future law*). Soft Law ini dapat berupa Deklarasi. Sampai saat ini ada 4 (empat) Deklarasi utama yang merupakan **Soft Law** bagi hukum lingkungan Internasional, yaitu: Deklarasi Stockholm 1972, Deklarasi Nairobi 1982, Deklarasi Rio 1992, dan Deklarasi Johannesburg 2002.

yang harus dicapai oleh negara-negara anggota untuk mencegah kerusakan yang lebih lanjut terhadap lapisan ozon.

Konvensi Perubahan Iklim 1992 ini dirancang untuk mengatur tentang pemakaian gas rumah kaca (*greenhouse gases*) seperti CO₂, CH₄, N₂O, HFCs, PFCs, dan SF₆ yang merupakan penyebab terjadinya *global warning* dan *global climate change*. Tujuan akhir dari konvensi ini adalah untuk menstabilkan konsentrasi gas rumah kaca pada suatu level yang mencegah akibat merusak dari gas rumah kaca pada sistem iklim. Konvensi ini memakai *approach* yang sama dengan konvensi Wina 1985 tentang perlindungan lapisan ozon dimana konvensi tentang perubahan iklim ini hanya memuat *Soft Obligations* (aturan lunak), yaitu aturan yang tidak langsung menimbulkan dampak terhadap pengurangan zat yang dikontrol *control lab substances*.

Konvensi Keanekaragaman Hayati 1982 ini mengatur tentang perlindungan keanekaragaman hayati baik secara *ex situ* maupun *in situ* serta *equal sharing* antara sesama negara. Menurut konvensi ini, negara mempunyai *souverign* atas sumber daya biologisnya, tetapi negara juga mempunyai kewajiban untuk melindungi dan melestarikan sumber daya biologis yang terdapat di teritorialnya. Konvensi ini memuat beberapa kewajiban yang bersifat umum. *Article 5* mewajibkan negara anggota untuk bekerjasama dalam melakukan konservasi dan pemakaian yang berkelanjutan dari fauna dan flora sehubungan dengan kawasan-kawasan yang berada diluar yurisdiksi nasional dan masalah-masalah lain yang merupakan kepentingan bersama. Untuk itu, negara-negara anggota harus mengembangkan strategi, rencana dan program nasional untuk melaksanakan konservasi dan pemakaian yang berkelanjutan dari keanekaragaman hayati.

Kemudian, pada dua dasawarsa setelah berlangsungnya Deklarasi Stockholm 1972, di Rio de Janeiro, Brazil, pada tanggal 3 sampai dengan 14 Juni 1992, Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) menyelenggarakan Konferensi Tingkat Tinggi. Konferensi ini dinamakan *United Nations Conference on Environment and Development* (UNCED), lazim disebut KIT bumi (*Earth Summit*) atau KTT Rio. Hadir kepala-kepala negara dan wakil-wakil pemerintah seluruh dunia (seluruhnya 177 orang), dan dihadiri pula oleh badan-badan PBB dan lembaga-lembaga lainnya.

Dilaksanakannya Deklarasi Rio adalah bertujuan dalam rangka menjawab kembali persoalan-persoalan lingkungan dunia, regional dan

nasional, dimana setelah berselang dilangsungkannya Konferensi Stockholm 1972, permasalahan-permasalahan dunia Internasional khususnya yang berkaitan dengan lingkungan hidup semakin hari semakin serius dengan segala macam dampak yang ditimbulkan. Oleh karena itu pada hakikatnya, Deklarasi Rio adalah merupakan penegasan kembali terhadap Deklarasi Stockholm yang didalamnya memuat tentang komitmen-komitmen atau prinsip-prinsip hukum yang berhubungan dengan permasalahan lingkungan hidup.

Kemudian pada tanggal 1-5 September 2002 di Johannesburg, Afrika Selatan, berlangsung Konferensi Tingkat Tinggi mengenai pembangunan berkelanjutan (*World Summit on Sustainable Development*, disingkat dengan WSSD), yang lazim kemudian disebut dengan KTT Johannesburg. Menghadapi persiapan-persiapan WSSD tersebut, maka pada Juni 2002 di Bali, Indonesia, telah dilangsungkan perundingan-perundingan oleh Komite Persiapan. KTT Johannesburg menegaskan kembali tentang Pembangunan Berkelanjutan sebagaimana yang telah dicetuskan pada KTT Rio tahun 1992.

Disadari sekali, bahwa sepuluh tahun setelah Konferensi Lingkungan Hidup dan Pembangunan (UNCED) di Rio de Janeiro Tahun 1992, tidak banyak kemajuan yang diperoleh. WSSD menyoroti bahwa lingkungan global terus mengalami kerusakan, globalisasi telah menambah dimensi baru, cepatnya integrasi pasar, arus modal dan investasi terus bergerak menjadi peluang serta tantangan baru bagi realisasi pembangunan berkelanjutan (*Sustainable Development*). Namun manfaat dan kerugian globalisasi tidak secara merata, dimana negara-negara berkembang (termasuk Indonesia) lebih mengalami kesulitan khusus menghadapi tantangan global ini.

KTT Johannesburg mengeluarkan sejumlah Deklarasi mengenai pembangunan berkelanjutan (*Sustainable Development*), yang disebut dengan Deklarasi Johannesburg (Johannesburg Declaration). Deklarasi ini terdiri dari 37 butir, berupa antara lain tantangan yang dihadapi, adanya komitmen terhadap pembangunan berkelanjutan, pentingnya peran lembaga-lembaga Internasional dan multilateral yang efektif, demokratis dan akuntabel, dan komitmen mewujudkan bersama pembangunan berkelanjutan (*Sustainable Development*). Selain itu dikeluarkan pula rencana pelaksanaan (*Plan of Implementation*), terdiri dari 170 paragraf, yang secara komprehensif menyangkut semua segi kehidupan. Ada tiga hal pokok yang diagendakan oleh WSSD, yaitu: (i) Pemberantasan kemiskinan; (ii) Perubahan Pola Konsumsi dan Produksi; (iii) Perlindungan dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Dari berbagai macam deklarasi lingkungan yang telah dilaksanakan (Deklarasi Stockholm, Deklarasi Rio dan Deklarasi Jahannesburg), Deklarasi Stockholm 1972 adalah merupakan tonggak awal perkembangan hukum lingkungan Internasional dan berimplikasi terhadap pembentukan pengaturan hukum lingkungan nasional bagi negara-negara peserta, tidak terkecuali dengan Indonesia. Semenjak itu telah banyak lahir prinsip-prinsip hukum Internasional dan konvensi-konvensi hukum Internasional yang mengatur tentang masalah lingkungan yang bersifat global, misalnya tentang pencemaran laut, pencemaran lapisan ozon, keanekaragaman hayati dan perubahan iklim dunia.

Prinsip hukum Internasional yang berasal dari kebiasaan Internasional, seperti *good neighbourliness* (prinsip yang melarang penggunaan teritorial suatu negara apabila menimbulkan gangguan atau kerugian pada teritorial negara lain/negara setiap saat memikul suatu kewajiban untuk melindungi negara-negara lain dari perbuatan-perbuatan yang merusak dari orang-orang yang berada dalam teritorialnya). Prinsip ini mengikat setiap negara sepanjang negara yang bersangkutan tidak menunjukkan perlawanannya atau penolakannya secara konsisten dalam waktu yang lama. Sama saja halnya dengan beberapa prinsip hukum lingkungan Internasional baru, misalnya: *sustainable Development*, *Common but Differentiated Responsibilities*. Prinsip-prinsip ini mengikat setiap negara sepanjang negara tidak menunjukkan adanya penolakan secara konsisten. Sebaliknya konvensi Internasional hanya mengikat setiap negara yang telah meratifikasi konvensi tersebut (azas *pacta sunt servanda*). Ini berarti bahwa negara-negara yang telah meratifikasi sebuah konvensi harus menginkorporasikan konvensi tersebut kedalam hukum nasionalnya, termasuk kedalam prakteknya.

Konvensi Internasional dibidang lingkungan adalah merupakan bagian dari instrumen hukum baru dalam kebijakan lingkungan yang realistis. Begitu pula halnya dengan perkembangan pengaturan hukum pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia, telah cukup banyak meratifikasi konvensi-konvensi Internasional yang mengatur tentang perlindungan hidup, dan tentu saja langkah tersebut mempunyai implikasi yang sangat penting terhadap pembangunan Peraturan Perundang-undangan lingkungan nasional. Sebagian dari peratifikasian itu sudah diikuti dengan *National Coompliance* tetapi

sebagian lagi belum. Adapun konvensi-konvensi yang sudah diratifikasi oleh pemerintah Indonesia, diantaranya adalah sebagai berikut:¹⁴⁴

1. Keputusan Presiden Nomor 18 Tahun 1978 tentang Pengesahan *Internasioanal Convention On Civil Liability for Oil Pollution Damage* 1968 jo. Keputusan Presiden Nomor 52 Tahun 1999 tentang Pengesahan *Protocol of 1992 to Amend the International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage*, 1969 (Protokol 1992 tentang Perubahan terhadap Konvensi Internasional tentang Tanggung Jawab Perdata untuk Kerusakan Akibat Pencemaran Minyak, 1969).
2. Keputusan Presiden Nomor 43 Tahun 1978 tentang Pengesahan *Convention on Internasional Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora* (CITES), 1973.
3. Undang-undang Nomor 17 Tahun 1985 tentang Ratifikasi *United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS) 1982.
4. Keputusan Presiden Nomor 46 Tahun 1986 tentang Pengesahan *International Convention for the Prevention of Pollution from Ships*, 1973, beserta Protokol (*The Protocol of 1978 Relating to the International Convention for the Prevention of Pollution from Ships*, 1973).
5. Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1989 tentang Pengesahan *Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage*.
6. Keputusan Presiden Nomor 48 Tahun 1991 tentang Pengesahan *Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat*.
7. Keputusan Presiden Nomor 23 Tahun 1992 tentang Pengesahan *Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer and Montreal protokol on Substances that Deplete the Ozone as Adjusted and Amended by the Second Meeting of the Parties*, London, 27-29 June 1990.
8. Keputusan Presiden Nomor 61 Tahun 1993 tentang *Pengesahan Basel Convention on the control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal*.
9. Keputusan Presiden Nomor 135 Tahun 1998 tentang *Pengesahan the United Nations Convention to Combat Desertification in those Contries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, Particularly in Africa* (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Untuk Memerangi Penggurunan di Negara-negara

¹⁴⁴ Siti Sundari Rangkuti, 2005, *Op-Cit*, hlm. 349-359.

- yang Mengalami Kekeringan dan/atau Penggurunan yang Serius, terutama di Afrika), tanggal 20 Agustus 1998.
10. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1994 tentang Pengesahan *United Nations Convention on Biological Diversity* (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Mengenai Keanekaragaman Hayati).
 11. Undang-undang Nomor 6 Tahun 1994 tentang Pengesahan *United Nations Framework Convention on Climate Change* (Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa Mengenai Perubahan Iklim).
 12. Undang-undang Nomor 9 Tahun 1997 tentang Pengesahan *Treaty on the Southeast Asia Nuclear weapon Freezone* (Traktat Kawasan Bebas Senjata Nuklir di Asia Tenggara).
 13. Undang-undang Nomor 6 Tahun 1998 tentang Pengesahan *Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and their Destruction* (Konvensi tentang Pelarangan Pengembangan, Produksi, Penimbunan, dan Penggunaan Senjata Kimia serta tentang Pemusnahannya).

Konvensi tersebut memuat tentang ketentuan-ketentuan yang meliputi sistem verifikasi yang wajib diterapkan oleh negara pihak dalam berbagai sektor, termasuk sektor industri khususnya sub sektor industri kimia dan industri farmasi. Melalui ratifikasi konvensi tentang Pelarangan Pengembangan, Produksi, Penimbunan dan Penggunaan Senjata Kimia serta tentang Pemusnahannya, Indonesia dapat memperoleh manfaat dalam upaya mengembangkan industri kimia dan industri farmasi nasional melalui suatu jaminan pertukaran informasi dan teknologi maupun melalui kerjasama internasional dalam perdagangan bahan-bahan kimia demi pembangunan ekonomi nasional. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1998 termaksud mulai berlaku pada tanggal 30 September 1998.

Salah satu contoh nyata dari partisipasi bangsa Indonesia dalam melaksanakan hukum konvensi Internasional adalah dengan adanya Konvensi Wina 1985 dan Protokol Montreal 1987. konvensi ini diratifikasi oleh Indonesia melalui Keputusan Presiden Nomor 23 Tahun 1992. adapun Protokol Montreal 1987 diratifikasi dengan Keputusan Presiden Nomor 92 Tahun 1998. Kedua Keputusan Presiden tersebut sangat penting untuk memerangi pencemaran udara yang menyebabkan penipisan lapisan ozon di Indonesia. Peratifikasian Konvensi Wina 1985 dan Protokol Montreal 1987 beserta amandemennya oleh Indonesia memberi arti bahwa Indonesia harus mengurangi zat-zat perusak ozon (*ozone-depleting substances/ODS*) sampai

pada jumlah dan waktu tertentu sebagaimana diwajibkan oleh Konvensi dan Protokol. Akan tetapi, kedua Keputusan Presiden tersebut tidak mempunyai efek nasional-mereka tidak membebani rakyat dengan kewajiban untuk mengurangi atau membatasi produksi dan konsumsi (ODS). Untuk memberi efek nasional, Indonesia telah mengeluarkan 2 (dua) peraturan dalam rangka mengimplementasikan Keputusan Presiden Nomor 23 Tahun 1992 dan Keputusan Presiden Nomor 92 Tahun 1998. Adapun kedua peraturan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 110 Tahun 1998 sebagaimana di amendemen dengan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 410 Tahun 1998. Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 110 Tahun 1998,¹⁴⁵ melarang produksi dan perdagangan ODS serta produk-produk baru yang menggunakan ODS. Larangan produksi zat-zat dan barang-barang ini mulai berlaku pada saat keputusan ini dituangkan.¹⁴⁶ Semua zat dan barang yang masih ada setelah diundangkannya keputusan ini hanya dizinkan untuk diperdagangkan dan di konsumsi sampai 1 Januari 2005.¹⁴⁷ Pelanggaran terhadap provisi diatas dapat dikenakan sanksi administrasi. Izin perusahaan yang melanggar keputusan ini dapat dicabut dan pemiliknya dapat dikenai hukuman lain sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan lain.¹⁴⁸
2. Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 111 Tahun 1998 sebagaimana di amendemen dengan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 411 Tahun 1998. Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 111 Tahun 1998 mengamandemen Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 230 Tahun 1997 tentang Barang-barang yang administrasi impornya diatur oleh Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia. Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 111 Tahun 1998

¹⁴⁵ Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 110 Tahun 1998 tentang Pelarangan Produksi dan Perdagangan Barang-barang Baru yang Menggunakan ODS.

¹⁴⁶ Lihat dalam Ketentuan Pasal 2 Ayat (3) Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 110 Tahun 1998 tentang Pelarangan Produksi dan Perdagangan Barang-barang Baru yang Menggunakan ODS.

¹⁴⁷ Lihat dalam Ketentuan Pasal 4 Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 110 Tahun 1998 tentang Pelarangan Produksi dan Perdagangan Barang-barang Baru yang Menggunakan ODS.

¹⁴⁸ Lihat dalam Ketentuan Pasal 6 Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 110 Tahun 1998 tentang Pelarangan Produksi dan Perdagangan Barang-barang Baru yang Menggunakan ODS.

mengamandemen Lampira I Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 230 Tahun 1997 dengan menambahkan daftar barang-barang yang menggunakan ODS, yang dilarang untuk di impor. Ketentuan-ketentuan tentang pelarangan ekspor barang-barang di cantumkan dalam Lampira I dan II dapat dilihat dalam Pasal 5 C yang menyebutkan bahwa impor zat-zat atau barang-barang yang disebut dalam Lampiran I dan II keputusan ini, yang *Letter of Credit* (L/C)-nya diterbitkan sebelum tanggal 31 Desember 1997 seharusnya telah tiba dipelabuhan tujuan di Indonesia paling lambat tanggal 30 Juni 1998. Pasal 5C juga mengatur bahwa zat-zat atau barang-barang jika di import setelah tanggal 30 Juni 1998 dapat diancam dengan hukuman sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dengan demikian, berdasarkan pada penjelasan berbagai macam Deklarasi Internasional tersebut, berkaitan dengan permasalahan lingkungan global, menunjukkan adanya perkembangan yang berarti dan bersifat menyeluruh serta menjalar keberbagai pelosok dunia dalam pengaturan perundang-undangan dibidang lingkungan hidup, terjadi setelah diadakannya Konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) tentang Lingkungan Hidup Manusia di Stockholm, Swedia, Tahun 1972.¹⁴⁹ Konferensi Stockholm dan Deklarasinya merupakan peristiwa bersejarah bagi perkembangan hukum lingkungan. Terselenggaranya konferensi ini selain telah memperoleh dorongan yang kuat, baik pada taraf Nasional, Regional maupun Internasional, juga tumbuhnya kesatuan pengertian dan bahasa diantara para ahli hukum lingkungan dengan menggunakan Deklarasi Stockholm sebagai referensi bersama.¹⁵⁰ Konferensi Stockholm tersebut, juga menetapkan tanggal 5 Juni sebagai "Hari Lingkungan Hidup Sedunia" (*World Environmental Day*) untuk diperingati setiap tahun.

Apabila mencermati hasil-hasil Konferensi-konferensi tersebut, setidaknya menjadi landasan penting oleh negara-negara dalam konteks pengelolaan lingkungan hidup dan pengaturan hukumnya melalui perangkat perundang-undangan yang dikehendakinya. Pengaruh Konferensi tersebut dapat menggerakkan kesadaran lingkungan yang tercermin dari perkembangan dan peningkatan perhatian terhadap masalah lingkungan hidup dan terbentunya peraturan perundang-undangan nasional dibidang lingkungan hidup, termasuk di Indonesia. Bagi Indonesia Konferensi Stockholm adalah

¹⁴⁹ E. Gumbira Said E., 1987, *Op-Cit*, hlm, 63-64.

¹⁵⁰ Koesnadi Hardjasoemantri, 1994, *Loc-Cit*, hlm, 13.

menjadi landasan fundamental dibentuknya Undang-undang pengelolaan lingkungan hidup (UULH'82) yang kemudian dirubah dengan UUPH.□

REKONSTRUKSI PARADIGMA
HUKUM PENGELOLAAN
LINGKUNGAN HIDUP DAN
DISKURSUS KONSTITUSI HIJAU
DALAM PERSPEKTIF
KEDAULATAN LINGKUNGAN

A. Konsep Kedaulatan Lingkungan

Konsep utama pada elemen kedaulatan diartikan sebagai “otonomi”, ‘kontrol/pengawasan’ dan ‘legitimasi’, yang mana semua elemen tersebut berjalan pada semua dimensi yang nyata dari teritori/wilayah dan populasi penduduk. Kontrol dapat diartikan sebagai kekuatan untuk mempengaruhi. Sedangkan otonomi adalah kebebasan yang diberikan untuk membuat dan mengimplementasikan keputusan yang dibutuhkan pada tingkatan tertentu. Legitimasi merupakan pengakuan hak untuk membuat suatu peraturan. Respon lingkungan internasional biasanya menyangkut pada pertukaran antara otonomi, kontrol dan legitimasi. Jadi ini mendorong pada ‘negosiasi kedaulatan’ daripada menyerahkan beberapa prinsip-prinsip kedaulatan.¹⁵¹

Dalam perspektif pengelolaan lingkungan, kedaulatan negara dapat diasumsikan sebagai ‘musuh’ dari perlindungan lingkungan hidup. Eksklusifitas dari kedaulatan teritori sebuah negara merupakan salah satu alasan sebagai bentuk keengganan sebuah negara pada perjanjian perlindungan lingkungan internasional, yang mana badan perlindungan lingkungan tersebut adalah Non-Government Organisation (NGO) sebagai aktor non negara yang akan pengaruh pada kedaulatan negara tersebut.

Padahal, tidak dapat dipungkiri bahwa salah satu pemicu penyebab kerusakan lingkungan yang ada pada bumi ini adalah negara maju. Hal ini dikarenakan pada batasan-batasan tertentu, kedaulatan negara akan dipengaruhi oleh kekuatan dari luar. Wilayah merupakan aspek penting dalam sebuah negara dalam mempertahankan eksistensi dan kedaulatan. Oleh karena itu, dengan kehadiran institusi atau organisasi dari luar negara yang akan mempengaruhi urusan dalam negara, negara tersebut tidak merasa nyaman dengan datangnya aktor non-negara tersebut yang berdampak pada kedaulatannya.

Berdasarkan pemahaman realis, bahwa kedaulatan dipicu oleh kekuatan negara (power) dan kepentingan. Negara akan menyelesaikan permasalahan baik internal ataupun eksternal yang dihadapinya, oleh dirinya sendiri. Negara yang menganut sebagai realis akan melihat suatu kepentingan aktor-aktor melalui pemikiran kekuasaan yang diselesaikan dengan konflik dan perang. Hal ini menutup kemungkinan untuk terbentuknya suatu kerjasama.

¹⁵¹ <http://paramarta.blogspot.com//kedaulatan-negara-dalam-zkopolitik./html>, diakses pada tanggal 07 Januari 2011.

Pada dasarnya tujuan ekologi perlindungan lingkungan internasional dan kedaulatan berada di posisi yang tidak saling bertolak belakang, terlebih lagi, keduanya dapat saling mempengaruhi dalam menunjang berjalannya sistem tersebut. Negara memiliki kekuasaan, sumber daya dan pengawasan serta kontrol teritori wilayah untuk mendukung dan mendorong peraturan-peraturan lingkungan. Hal ini bertujuan untuk menyeimbangkan perlindungan lingkungan dari eksploitasi-eksploitasi lingkungan alam yang akan merusak lingkungan. Kerusakan lingkungan akan berdampak tidak baik bagi seluruh bumi. Jadi kedaulatan mungkin bukan sebagai pertentangan atau musuh bagi lingkungan.

Dalam perspektif lingkungan internasional, bahwa pada dasarnya hakikat kedaulatan lingkungan akan dapat terwujud apabila ada sebuah pemahaman institusionalis dimana rezim internasional dan organisasi internasional membentuk '*Institutions for The Earth*'. Institusi internasional dapat menyelesaikan permasalahan global dengan efektif. Kedaulatan pada dasarnya tidak menjadi penghalang pada kerjasama lingkungan hidup internasional, karena kerjasama tersebut juga tidak membatasi kedaulatan suatu negara. Institusi tersebut tidak memiliki kemampuan untuk mempengaruhi hukum dan peraturan negara, menghormati secara penuh pada integritas suatu negara, sehingga membutuhkan adanya koordinasi antara peran negara dan institusi untuk membangun kerjasama yang efektif dalam menghadapi permasalahan global.

Berdasarkan hasil seminar yang berjudul '*Conflict Resolution Consortium Seminar Reporter - Vol. II*', menyatakan bahwa modifikasi kedaulatan diperlukan dalam menangani degradasi lingkungan- ekologi - sekarang ini. Ekopolitik adalah merupakan suatu pendekatan modifikasi dari kekuatan politik dan kedaulatan dari suatu negara yang merefleksikan suatu realita ekologi dan membentuk institusi yang dapat menyelesaikan permasalahan dan konflik pada ekologi, serta membuat pengembangan ekologi yang stabil.¹⁵²

Perlu dimengerti bahwa kedaulatan adalah menyangkut hak, kapasitas dan tanggung jawab yang dilihat dari tiga cara pandang, yaitu dibawah kekuasaan negara, dibawah kekuasaan negara lain dan pada komunitas dunia.

¹⁵² Lihat dalam *Conflict Resolution Consortium Seminar Reporter, Volume II* (1991), [cited on 5 April 2008) Available from. Lihat dalam <http://paramarta.blogspot.com/kedaulatan-negara-dalam-ekopolitik,html>.

Rezim lingkungan mendorong dan meligitimasi prinsip-prinsip kedaulatan negara. Lingkungan negara yang berdaulat merupakan langkah awal untuk negosiasi dan menjadi bagian dari perjanjian internasional. Hal ini akan menciptakan wawasan yang berguna pada dampak lingkungan dan interdependensi yang lain pada struktur politik dan kebiasaan-kebiasaan. Dengan mendapat dorongan dari tekanan masyarakat dunia yang sudah bersatu dalam sebuah jaringan, aktifitas-aktifitas dari NGO lingkungan, membentuk bentuk baru dari kekuasaan politik transnasional, yang membahas tentang pengertian kedaulatan sekarang ini. Hal ini sudah tidak hanya menjadi politik domestik, tetapi sudah menjadi agenda dalam hubungan internasional. Norma kedaulatan sekarang ini membatasi negara untuk menjadi bagian dalam aktifitas-aktifitas perlindungan lingkungan, seperti kegiatan peduli lingkungan yang dilakukan oleh Greenpeace, yang sebenarnya memberikan dampak positif terhadap lingkungan dan negara tersebut dimata dunia internasional.

Berdasarkan pada uraian tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa awalnya prinsip-prinsip dasar kedaulatan tidak memberikan ruang pada aktor-aktor di luar negara untuk ikut serta dalam urusan domestik ataupun urusan luar negaranya. Namun, terdapat pergeseran dimana negara-negara dituntut untuk membuka diri dan ikut dalam aktifitas-aktifitas lingkungan guna melindungi kehancuran lingkungan. Negara dapat menggunakan kekuasaannya dan aparatur birokrasinya untuk mempromosikan nilai-nilai lingkungan. Hal ini karena dibutuhkan peran serta negara dan pemerintahannya untuk melakukan perlindungan lingkungan sehingga dapat menciptakan lingkungan yang baik untuk seluruh bumi. Dengan menggunakan 'kedaulatan yang transparan' akan dapat membantu terciptanya perlindungan lingkungan hidup dengan tidak menutupi kegiatan negara yang memungkinkan melanggar perjanjian perdagangan bebas. Dengan mengemban tanggung jawab atas selarasnya bumi ini, maka negara akan mengubah pemahaman dasar atas kedaulatan, yang menuntut adanya kerjasama antara aktor negara dan non-negara guna tercapainya keseimbangan lingkungan yang semakin hari semakin mengkhawatirkan.

B. Konsep Pembangunan Berkelanjutan

Deklarasi tentang lingkungan, baik Deklarasi Stockholm 1972 maupun Deklarasi Rio 1992, masing-masing telah mencoba mengakomodir kedua kepentingan yang diusung dengan apa yang disebut dengan *Sustainable*

Development. Sustainable Development pada dasarnya sama dengan *Ecodevelopment*, dinamakan sebagai pembangunan dengan tidak mengorbankan kepentingan lingkungan atau senantiasa memperhatikan aspek lingkungan.¹⁵³ *Ecodevelopment* diartikan dengan *pembangunan berwawasan lingkungan*, yang kemudian diakomodir dalam sistem kebijakan pengelolaan lingkungan di Indonesia melalui instrumen UUPPLH. *Sustainable development*, dijelaskan sebagai upaya-upaya mencapai kesejahteraan tanpa mengorbankan kemampuan generasi mendatang untuk mencapai kesejahteraaannya.¹⁵⁴

Baik *ecodevelopment* maupun *sustainable development* adalah konsep nilai yang terdeskripsi dari formula Deklarasi Stockholm dan Deklarasi Rio sebagai suatu upaya kompromi antara kalangan *Developmentalis* dan *Environmentalis*. Namun tampaknya *environmentalis* belum puas dengan konsep pembangunan berkelanjutan karena apabila dicermati konsep demikian yang ditilik dari segi manapun selalu aksentual kepada pembangunan. Untuk itu, hal yang harus disadari dalam pembangunan berkelanjutan adalah bahwa pembangunan merupakan faktor penting dalam mencapai tingkat kesejahteraan, tetapi di dalam upaya-upaya demikian penting diperhatikan prinsip-prinsip yang bersifat menuju ke depan supaya tidak merugikan kepentingan generasi mendatang.

Menurut WCED, pengertian pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) diartikan sebagai: "development that meets the needs of the present generations without compromising the ability of the future generations to meet their own needs" (pembangunan yang memenuhi kebutuhan generasi sekarang tanpa mengabaikan kebutuhan generasi mendatang). Batasan atau pengertian yang diberikan oleh WCED tersebut dalam pandangan Konrad Ginther dan Paul J.I.M. de Waart,¹⁵⁵ dikatakan paling memadai sebagaimana dapat disimak dalam pernyataannya bahwa:

"The concept of sustainable development was broadly discussed, but no agreement was reached on a definition of sustainable development beyond and better suited than the one in the Brundtland Report".

¹⁵³ Lihat dalam Prinsip 1 dan 2 Deklarasi Stockholm.

¹⁵⁴ Lihat dalam Prinsip 1 dan 3 Deklarasi Rio de Janeiro 1992.

¹⁵⁵ Konrad Ginther dan Paul J.I.M. de Waart, *Sustainable Development as Matter of Good Governance: an Introduction View*, dalam Konrad Ginther dkk (ed), *Sustainable Development and Good Governance*, Martinus Nijhoff Publishers, Boston, London, 1994, hlm, 10.

Adanya kesulitan dalam memberikan pengertian terhadap pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) juga ditunjukkan oleh beberapa pendapat ahli atau pakar hukum lingkungan yang hanya dapat mengidentifikasi ciri-ciri pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*), seperti yang dikemukakan oleh **Otto Soemarwoto**, **Emil Salim**, **Lamont C. Hempel**, **Johan Galtung** maupun **David Brower**, sebagai berikut:¹⁵⁶

1. Menurut **Otto Soemarwoto** mengemukakan bahwa pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) harus berkelanjutan secara ekologi, sosial, dan ekonomi (*sustainable development must be ecologically, socially, and economically sustainable*);
2. **Emil Salim** mengemukakan bahwa "pembangunan berkelanjutan mengharuskan kita mengelola sumber alam serasional mungkin. Ini berarti bahwa sumber-sumber daya alam bisa diolah, asalkan secara rasional dan bijaksana. Untuk ini diperlukan pendekatan pembangunan dengan pengembangan lingkungan hidup, yaitu *eco-development*";
3. **Lamont C. Hempel** mengemukakan bahwa konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) sebagai kebijakan yang memadukan kepentingan perlindungan lingkungan hidup kedalam kepentingan pertumbuhan ekonomi (*It represented a politically expedient compromise between the forces of economic growth and the those of environmental protection*);
4. **Johan Galtung** berpendapat bahwa pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) sebagai proses memenuhi kebutuhan dasar manusia dengan mempertahankan keseimbangan ekologis (*the process of meeting basic human needs while maintaining ecological balance*);
5. **David Brower** mengemukakan bahwa pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) harus sesuai dengan keberlanjutan masyarakat berdasarkan hukum alam (*...must be compatible with a sustainable society that must accord with natural law*).

Berdasarkan pada perbedaan batasan berkaitan dengan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) diatas, dapat disimpulkan bahwa sudut kajiannya masing-masing dalam memahami konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). **Otto Soemarwoto**, **Emil Salim**, dan

¹⁵⁶ I Made Arya Utama, 2007, *Op-Cit*, hlm, 64.

Lamont C. Hempel lebih menekankan kepada *proses* pembangunannya, sedangkan **Johan Galtung** maupun **David Brower** menekankan terhadap *tujuan* keberlanjutannya. Dengan demikian, apabila mencermati batasan-batasan sebagaimana tersebut, maka pengelolaan lingkungan hidup atau pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan hidup dalam konteks pembangunan berkelanjutan adalah terintegrasinya antara proses dengan tujuan dalam satu kesatuan yang utuh sehingga fungsi kelestarian lingkungan hidup dapat diwujudkan melalui pembangunan berkelanjutan.

Pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) sebagaimana sudah dijelaskan lebih dini dalam pembahasan sebelumnya, telah banyak menjiwai kerangka hukum di berbagai belahan bumi, baik negara maju maupun bagi negara berkembang, termasuk Indonesia. Beberapa negara bahkan telah mengambil prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) sebagai dasar pengambilan putusan di Pengadilan. Ini berarti bahwa dalam beberapa hal, nilai-nilai pembangunan berkelanjutan dapat berperan dalam aspek lingkungan. Nilai-nilai pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*), dinilai penting artinya oleh perumus kebijakan di segala bidang dalam penyelenggaraan pemerintahan (*governance*) dan bagaiman hukum menjadikannya sebagai substansi penting dalam pengaturan lingkungan dengan pembangunan, patut untuk diketahui dan dipahami secara komprehensif.

Istilah atau pengertian tentang pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) di Indonesia secara resmi pada awalnya dapat ditemukan dalam TAP MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara. Adapun pengaturan pembangunan berkelanjutan pada Ketetapan MPR tersebut dapat ditemukan dalam Bab IV Huruf H Angka 4, yang menyebutkan:

”Mendayagunakan sumber daya alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dengan memperhatikan kelestarian fungsi dan keseimbangan lingkungan hidup, pembangunan yang berkelanjutan, kepentingan ekonomi dan budaya masyarakat lokal, serta penataan ruang, yang pengusahaannya diatur dengan Undang-undang”.

Landasan konstitusional berkaitan dengan pengertian pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) secara tersirat dapat dijumpai dalam ketentuan Pasal 33 ayat (4) UUD'45 yang menyatakan: ”Prekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan

hidup, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional". Sedangkan dalam dunia internasional, mengenai konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) dikembangkan melalui sebuah laporan Komisi Dunia tentang Lingkungan Hidup dan Pembangunan (*The World Commission on Environment and Development*) tahun 1987 yang lebih dikenal dengan "Laporan Brundtland"¹⁵⁷ dengan judul "*Our Common Future*" (Masa Depan Kita Bersama). Pada laporan tersebut dikemukakan adanya keharusan setiap negara untuk menerapkan konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*).¹⁵⁸

Di Indonesia, pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) disebut dengan: "Pembangunan Berkelanjutan yang Berwawasan Lingkungan", dirumuskan melalui definisi juridis.

Menurut pandangan **I Made Arya Utama**,¹⁵⁹ mengatakan bilamana perbedaan batasan pembangunan berkelanjutan tersebut diapadukan dengan konsep dari WCED, maka konsep pembangunan berkelanjutan dapat diberikan suatu batasan sebagai "pembangunan yang mengelola sumber-sumber daya alam secara rasional dan bijaksana untuk memenuhi kebutuhan generasi sekarang tanpa mengabaikan kebutuhan generasi mendatang".

Dengan batasan tersebut maka baik proses maupun tujuan pembangunan tetap terukur, sehingga dapat dihindarkan berlangsungnya pembangunan yang menghalalkan segala cara untuk dapat memenuhi kebutuhan generasi sekarang maupun generasi mendatang dan sebaliknya berlangsung pembangunan yang rasional dan bijaksana hanya untuk kepentingan generasi sekarang saja. Dalam hal ini, keberlanjutan lingkungan hidup untuk mendukung kehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya menjadi salah satu unsur dasar dalam konsep pembangunan berkelanjutan. Sedangkan keberlanjutan lingkungan hidup sendiri hanya akan terwujud melalui pembangunan yang berwawasan lingkungan hidup (*eco-development*).

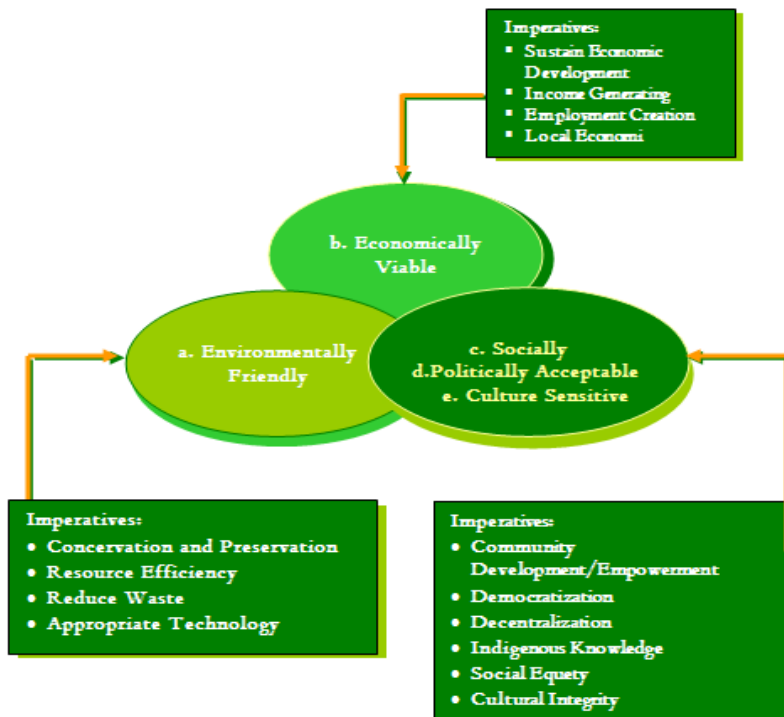
Konsep pembangunan berkelanjutan merupakan paradigma pembangunan yang diarahkan untuk memenuhi kebutuhan generasi saat ini sekaligus juga untuk memenuhi kebutuhan generasi mendatang. Dengan demikian, sumber daya yang ada saat ini dimanfaatkan bukan hanya untuk

¹⁵⁷ Janine Ferretti, *Common Future*, Penerbit Pollution Probe, Toronto, Ontario, 1989, hlm, vii.

¹⁵⁸ I Made Arya Utama, 2007, *Op-Cit*, hlm, 63.

¹⁵⁹ *Ibid Op.Cit*, hlm, 65.

memenuhi kebutuhan generasi masa sekarang saja, tetapi jauh kedepan untuk generasi yang akan datang sesuai dengan prinsip keadilan antar dan inter generasi (*intergenerational and intragenerational equity principle*). Menurut hasil penelitian *United Nations Development Programe* (UNDP), dinyatakan bahwa adapun kebutuhan utama manusia meliputi 2 (dua) hal yakni kebebasan dari kemiskinan dan kebebasan dari ketakutan yang meliputi keamanan ekonomi, pangan, kesehatan, lingkungan, pribadi, bermasyarakat, serta keamanan politik.¹⁶⁰ Sedangkan menurut **Tjuk Kuswatojo**,¹⁶¹ dikatakan bahwa dalam konsep pembangunan berkelanjutan yang humanis tersebut terdapat 5 (lima) dimensi mendasar yang dikembangkan, seperti ditunjukkan dalam bagan pada gambar3.



Gambar 3. Dimensi Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development*)

Sumber: (data diolah dari Tjuk Kuswatojo, 1996:I.)

¹⁶⁰ Shirley Conover, *Analisa dan Implementasi Kebijakan Lingkungan dan Pembangunan Berkelanjutan*, Alih Bahasa oleh S.N. Kartikasari, Penerbit Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Jakarta, 1997, hlm, 33.

¹⁶¹ Tjuk Kuswatojo, *Penerapan Agenda 21 di Indonesia*, Pusat Penelitian Lingkungan Hidup, ITB, Bandung, 1996, hlm, 1.

Berdasarkan konsep pembangunan berkelanjutan sebagaimana dimaksud, maka dapat digarisbawahi: *Pertama*, bahwa konsepsi pembangunan berkelanjutan mengintegrasikan antara persoalan pembangunan dengan persoalan lingkungan hidup yang sebelumnya cenderung dipertentangkan. *Kedua*, pembangunan berkelanjutan berpijak dari pandangan bahwa konsepsi tentang pembangunan tidak cukup hanya diartikan sebagai "pertumbuhan ekonomi" semata, melainkan mencakup pula pembangunan dalam arti luas dan mendalam, antara lain menyangkut pembangunan manusia seutuhnya. *Ketiga*, konsepsi pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) menyadari terdapatnya keterbatasan teknologi dan lingkungan hidup untuk mendukung proses pembangunan. *Keempat*, konsepsi pembangunan berkelanjutan menekankan tentang pentingnya aspek sosial politik, khususnya keadilan dan demokrasi yang merupakan aspek tak terpisahkan dari persoalan-persoalan lingkungan. *Kelima*, bahwa konsepsi pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) menyadari tentang adanya ketimpangan situasi yang dapat mempengaruhi perbedaan sasaran serta prioritas pembangunan yang dikembangkan antara negara-negara berkembang dan negara-negara maju.

Berdasarkan pada penjabaran tersebut menunjukkan bahwa pemahaman terhadap konsep pembangunan berkelanjutan mengandung dimensi yang sangat luas, integratif dan komprehensif, tidak saja mengandung dimensi fisik-ekologis, melainkan juga sosial, budaya, politik dan hukum. Dimensi sosial, budaya, politik, dan hukum sangat penting dan mendasar dalam konteks pengelolaan lingkungan hidup yang berbasis pada pembangunan berkelanjutan bagi negara berkembang oleh karena ketimpangan itu cukup besar. Dengan demikian, konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) bukan merupakan konsep yang statis dan deterministik (tidak dapat dirubah), namun merupakan suatu konsep yang dinamis dan terbuka sehingga perlu terus untuk dikaji dan dikembangkan. Konsep pembangunan berkelanjutan dan perspektif hukum adalah merupakan bagian hukum lingkungan modern.

Menarik untuk disimak beberapa kriteria dari pembangunan berkelanjutan yang dihasilkan oleh Komisi *Bali Sustainable Development Project* (BSDP), yang didalamnya menyertakan adanya aspek kultur serta keharmonian atau keseimbangan sebagai salah satu kriterianya. Adapun mengenai kriteria pembangunan berkelanjutan yang dihasilkan oleh Komisi *Bali Sustainable Development Project* (BSDP) tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) Integritas ekologi, untuk memelihara sistem-sistem pendukung kehidupan, untuk melestarikan keragaman genetik serta untuk meyakinkan berlanjutnya pemanfaatan spesies dan berbagai ekosistem yang ada;
- 2) Efisiensi, untuk mengevaluasi berbagai jalan alternatif atau model-model pembangunan yang efisien baik dari aspek pembiayaan, sumber daya serta kesertaan masyarakat;
- 3) Keadilan, untuk terjaminnya keadilan akan kesempatan dan pengakuan atas kebutuhan individu dan keluarga, kelompok-kelompok sosial dan gender, lintas generasi serta spesies;
- 4) Integritas kultur, untuk memperkuat pelestarian dan perbaikan kehidupan dan kebudayaan Bali sebagaimana diekspresikan dalam agama, seni, dan organisasi sosial;
- 5) Komunitas, untuk dapat meningkatkan kemampuan lokal agar berpartisipasi dalam proses pembangunan serta dapat berperan aktif dalam mencapai berbagai tujuan pembangunan, seperti memenuhi kebutuhan dasar, keadilan serta integritas kultur dan ekologi;
- 6) Integrasi/keseimbangan/keharmonian, untuk mencapai integrasi yang lebih tinggi antara beberapa faktor kunci yakni antara ekonomi dan lingkungan, pertanian dan pariwisata;
- 7) Pembangunan sebagai realisasi potensi, untuk meningkatkan kapasitas pada semua tingkatan, mulai dari tingkat desa sampai pada propinsi dan nasional untuk memperbaiki kualitas hidup.¹⁶²

Dengan demikian, dari berbagai uraian terkait dengan pengertian atau batasan dari pembangunan berkelanjutan dalam konteks pengelolaan lingkungan hidup tersebut, dapat disimpulkan bahwa rumusan pembangunan berkelanjutan pada dasarnya mengandung dua konsep, yaitu: *pertama*, konsep kebutuhan (*needs*) terutama kebutuhan dari rakyat miskin di dunia yang memerlukan prioritas penanganan. *Kedua*, keterbatasan (*limitations*) kemampuan lingkungan hidup dalam rangka memenuhi kebutuhan manusia sekarang maupun pemenuhan kebutuhan yang akan datang.¹⁶³ Disamping itu, bahwa pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) merupakan konsep yang memajukan keterpaduan antara komponen atau aspek pembangunan berkelanjutan, pembangunan ekonomi, pembangunan sosial

¹⁶² I Made Arya Utama, 2007, *Op-Cit*, Hlm, 67-68. Lihat juga dalam Bakti Setiawan, 1999, *Konsep Dasar dan Prinsip-prinsip Pengelolaan Lingkungan*, Makalah, Pusat Penelitian Lingkungan Hidup (PPLH) Universitas Diponegoro, Semarang, Hlm, 11-12.

¹⁶³ Stuart Bell dan Donald Mc. Gillivray, 2000, *Environmental Law*, Fifth Edition, London, Blackstone Press Limited, Hlm, 39.

dan perlindungan terhadap lingkungan hidup, sebagai pilar-pilar yang saling menopang dan saling tergantung dan saling memperkuat satu sama lain.

C. Konsep Pembangunan Berwawasan Lingkungan

Pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup, pada hakikatnya merefleksikan makna yang sarat dengan harapan untuk memadukan lingkungan hidup ke dalam proses pembangunan guna menjamin kemampuan, kesejahteraan dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan. Prinsip ini menjadi landasan filosofis pembangunan nasional, meski realitas menunjukkan bahwa intensitas pencemaran dan perusakan lingkungan hidup tetap terjadi dan mengancam kehidupan masyarakat dan lingkungan hidup itu sendiri.¹⁶⁴

Pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup tersebut, secara teoretis adalah merupakan suatu kebutuhan pembangunan (*development needs*) yang tidak dapat dihindarkan dalam konteks pembangunan yang dilakukan dewasa ini. Esensi dari prinsip ini adalah berupaya untuk memadukan unsur lingkungan hidup dan pembangunan sebagai dua hal yang tidak dapat terpisahkan satu sama lainnya dalam rutinitas pembangunan nasional khususnya di bidang lingkungan hidup.

Dalam perspektif yuridis, prinsip pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup adalah merupakan suatu upaya sadar dan terencana, yang memadukan lingkungan hidup, termasuk sumber daya, ke dalam proses pembangunan untuk menjamin kemampuan, kesejahteraan, dan

¹⁶⁴ Pencemaran dan perusakan lingkungan hidup sampai saat ini yang terjadi di Indonesia misalnya: 1). Semburan Lumpur Panas Lapindo Brantas di Jawa Timur (2006), 2). Adanya Kebakaran Hutan dan Lahan di Riau (2003-sampai sekarang), 3). Pencemaran di Teluk Buyat Sulawesi Utara oleh PT Newmont Minahasa Raya (2004), 4). Adanya Kebakaran Hutan dan Lahan di Kalimantan Barat (2005), 5). Pembalakan Liar (*Illegal Logging*) di Kalimantan, 6). Adanya pencemaran Kali Surabaya (1995-2005), 7). Adanya Pengalihan Fungsi Hutan Lindung menjadi kawasan perkotaan di Riau (2007), 8). Adanya kerusakan Hutan di Kalimantan Timur (2004-2008), yang menurut hasil penelitian yang dilakukan oleh Wahana Lingkungan Hidup (WALHI) Tahun 2008, merupakan puncak terjadinya kerusakan lingkungan hidup di Kalimantan Timur. Dikatakan tidak kurang dari 900.000 hektare (ha) hutan di Propinsi tersebut mengalami kerusakan atau beralih fungsi. Konversi kawasan hutan sudah tidak terkendali, bukan untuk kepentingan bahan kayu semata, melainkan sektor industri lain yang justru lebih sering memanfaatkannya. Penelitian WALHI tersebut tidak jauh berbeda dengan data milik Dinas Kehutanan Kalimantan Timur, dikatakan bahwa luas hutan yang rusak mengalami peningkatan setiap tahun. Pada tahun 2000-2004, rata-rata mengalami kerusakan hutan mencapai 500.000 ha per tahunnya. Sedangkan pada kurun waktu tahun 2004-2008, kerusakan hutan telah mencapai 900.000 ha.

mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan. Disamping itu, pengelolaan lingkungan hidup adalah diselenggarakan dengan asas tanggung jawab negara, asas berkelanjutan, dan asas manfaat bertujuan untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.¹⁶⁵

Sejalan dengan ketentuan tersebut, **Emil Salim**,¹⁶⁶ mendeskripsikan tentang pembangunan dan lingkungan hidup sebagai berikut:

”Bahwa unsur lingkungan itu melarut dalam pembangunan. Unsur lingkungan tidak dilihat terpisah dari pembangunan sebagaimana dipisahkannya gula dari air teh, tetapi lingkungan dilarutkan dalam pembangunan berkelanjutan seperti gula melarut dalam teh manis”.

Dengan demikian, filosofi lingkungan dan pembangunan kaitannya dengan penerapan prinsip pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup ini selain mengedepankan aspek kesejahteraan dan mutu hidup generasi sekarang dan generasi yang akan datang, juga memperhatikan tentang kemampuan daya dukung lingkungan hidup dalam menopang kehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya.

Pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup ini adalah merupakan salah satu prinsip hukum lingkungan, dimana pada tingkat empirikal atau operasional dapat didayagunakan untuk dapat mencegah eksistensi lingkungan hidup dari segala ancaman pencemaran dan kerusakan, karena filsafat pemikiran melandasi prinsip tersebut yakni mengintegrasikan kebutuhan generasi sekarang dan generasi yang akan datang terhadap lingkungan hidup yang baik dan sehat serta mengupayakan kualitas lingkungan hidup tetap terjaga dari segala dampak negatif yang diakibatkan oleh pembangunan nasional.

Tidak dapat dipungkiri bahwa akibat atau dampak negatif dari pembangunan adalah munculnya pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup, meski instrumen hukum seperti UUPPLH telah diberlakukan sebagai upaya preventif dan represif terhadap kelangsungan lingkungan hidup dari ancaman dan gangguan yang dialkukan oleh masyarakat atau pelaku usaha dalam melaksanakan aktivitas ekonominya. Oleh karena itu, eksistensi

¹⁶⁵ Lihat dalam Ketentuan Psal I Angka 3 dan Bab II Pasal 3 UUPPLH.

¹⁶⁶ Emil Salim, 1991, *Pembangunan Berkelanjutan....Op-Cit*, hlm, 9.

instrumen hukum ini diharapkan dapat meminimalisasi risiko ekologis yang timbul akibat dampak pembangunan yang tidak memperhatikan segi-segi atau aspek kelangsungan lingkungan hidup. selain itu, harus dibarengi pula dengan adanya upaya yang sungguh-sungguh dari negara dalam melakukan *law enforcement* terhadap para pelaku usaha lingkungan hidup yang menimbulkan adanya pencemaran dan perusakan lingkungan hidup.¹⁶⁷

Terhadap berbagai macam dampak yang ditimbulkan oleh pembangunan terhadap eksistensi lingkungan hidup, kemudian pertanyaannya adalah apakah instrumen hukum tersebut dapat mengendalikan persoalan lingkungan hidup di Indonesia? Jawaban atas pertanyaan ini dalam pandangan **Jawahir Thontowi**,¹⁶⁸ mengatakan bahwa:

”Kumpulan peraturan hukum tidaklah cukup bila tidak diiringi dengan kemauan politik (*political will*) pemerintah dan juga persoalan kemiskinan”.

Dengan demikian, apabila secara faktual-empirikal tidak ada *political will* pemerintah, misalnya, maka dapat digarisbawahi bahwa upaya menjaga dan melestarikan kualitas lingkungan hidup diperkirakan tidak akan mencapai hasil yang maksimal, sekalipun sudah tersedia instrumen hukum dan dilengkapi pula dengan prinsip-prinsipnya yang menjadi dasar filosofis dan tindakan-tindakan di lapangan.

Dapat disimpulkan bahwa pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup ini adalah merupakan salah satu prinsip hukum lingkungan dalam konteks pembangunan nasional, dan menjadi landasan fundamental dan referensi esensial dalam upaya mencegah pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup yang diakibatkan oleh kegiatan-kegiatan dibidang pengelolaan lingkungan hidup.

¹⁶⁷ Sri Hastuti Puspitasari, *Pembangunan, Risiko Ekologis dan Perspektif Jender*, dalam Erman Rajagukguk dan Ridwan Khairandy (Editor), *Hukum dan Lingkungan Hidup Indonesia*, Program Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2001, hlm, 28.

¹⁶⁸ Jawahir Thontowi, *Krisis Lingkungan Sebagai Tantangan Global: Analisis Perbandingan Aturan Hukum Barat dan Hukum Islam*, dalam Erman Rajagukguk dan Ridwan Khairandy (Editor), *Hukum dan Lingkungan Hidup Indonesia*, Program Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2001, hlm, 75.

D. Diskursus Konstitusi Hijau (*Green Constitution*) di Indonesia: Suatu Keniscayaan

Istilah konstitusi hijau atau “*green constitution*” dalam dinamika ketatanegaraan Indonesia baik dalam tataran praktis maupun akademis, tidak dapat dibantah merupakan suatu fenomena baru. Bahkan para sarjana hukum tata negara sendiri rata-rata belum pernah mendengar adanya istilah “*green constitution*”. Dalam sejarahnya, istilah “*green constitution*” pertama kali muncul di Indonesia dimotori oleh anggota Mahkamah Konstitusi pada tahun 2008 ketika berkunjung ke pimpinan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) pada sekitar bulan Agustus 2008. Wacana terhadap “*green constitution*” pertama kali digagas oleh Prof. Dr. Achmad Sodiki, S.H., dalam menanggapi gagasan kemungkinan perubahan kelima UUD’45, mengutarakan pentingnya pengkajian hal itu terlebih dahulu, termasuk kemungkinan mengadopsikan gagasan tentang “*green constitution*”.¹⁶⁹

Istilah “*green constitution*” dalam lintas batas perkembangan ketatanegaraan negara-negara dunia sebenarnya bukan merupakan sesuatu yang baru. Memang tidak dapat dipungkiri bahwa dalam konteks ke-Indonesiaan wacana “*green constitution*” sebagai istilah memang belum terlalu lama diperkenalkan. Namun demikian, bagi mereka yang aktif dan bergaul dengan Berbagai perkembangan terkait dengan dinamika pemikiran hukum dan praktik-praktik kenegaraan di dunia kontemporer, baik melalui jurnal-jurnal ilmiah maupun banyaknya buku-buku baru, serta melalui internet tentu tidak akan merasa asing dengan istilah “*green constitution*” tersebut.

Pada sisi lain, bahwa kesadaran mengenai pentingnya persoalan ekologis dari waktu ke waktu terus berkembang, sehingga akhirnya umat manusia menemukan kenyataan bahwa ekosistem kita tidak bersifat local, tetapi juga mondial dan global. Inilah yang terjadi dengan fenomena perubahan iklim dunia (*global climate change*) dan kini isu lingkungan hidup menjadi demikian penting untuk diperhatikan karena terkait langsung dengan keberlanjutan hajat hidup manusia di dunia, segala bangsa mulai bersatu dan bersepakat untuk bersama-sama ikut mengendalikan perubahan iklim global ini.

¹⁶⁹ Lihat dalam Jimly Asshiddiqie, “*green constitution*” Nuansa Hijau Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 1.

Dewasa ini makin banyak istilah yang dikaitkan dengan kata green (hijau), seperti *green economy*, *green policy*, *green politic*, *green paper*, *green jobs*, *green collar jobs*, *green market*, *green festival*, *green infrastruktur*, *green buildings* sbnya. Dan kini istilah *green constitution* mulai luas diperbincangkan di pelbagai Negara di dunia. Dalam pandangan Jimly Ashiddiqie, melontarkan gagasan mengenai pentingnya konstitusi hijau, kedaulatan lingkungan dan bahkan konsepsi demokrasi model baru yang diistilahkan sebagai ekokrasi (*ecocracy*). Istilah ekokrasi (*ecocracy*) ini dapat dipakai untuk melengkapi khazanah pengertian yang tercermin dalam istilah-istilah *democracy* (kedaulatan rakyat), *nomocracy* (kedaulatan hukum) dan *theocracy* (kedaulatan tuhan) yang sudah dikenal selama ini.¹⁷⁰

Istilah *ecocracy* dapat dikatakan bukan istilah yang sama sekali baru, sejak akhir 1990, istilah ini sudah mulai dilontarkan dalam pelbagai forum dan media massa berkenaan dengan isu lingkungan hidup, demikian pula dengan istilah *green constitution* yang sudah sejak tahun 1970-an istilah ini sudah sering dipakai untuk menggambarkan keterkaitan sesuatu dengan ide perlindungan lingkungan hidup.

Konstitusionalisasi lingkungan hidup dalam konstitusi Indonesia sendiri sudah dilakukan dalam amandemen UUD 1945, namun tidak banyak pihak yang memperhatikan hal ini secara serius. Pasal 28H ayat (1) dan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 merupakan bukti bahwa konstitusi Indonesia adalah Konstitusi Hijau (Green Constitution). Dalam ketentuan Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 berbunyi:

“Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”.

Berdasarkan pada ketentuan tersebut dapat disimpulkan bahwa hak untuk memperoleh lingkungan hidup yang baik dan sehat serta pelayanan kesehatan yang baik, merupakan hak asasi manusia. Karena itu, UUD 1945 jelas sangat pro-lingkungan hidup. Sedangkan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 berbunyi:

“Perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi-berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional”.

¹⁷⁰ *Ibid*, Hlm, 96.

Dengan demikian, terdapat 2(dua) konsep yang berkaitan dengan ide tentang ekosistem, yaitu bahwa perekonomian nasional berdasar atas demokrasi ekonomi dimaksud haruslah mengandung prinsip berkelanjutan dan berwawasan lingkungan. Artinya, pada alam diakui adanya kekuasaan dan hak-hak asasinya sendiri yang tidak boleh dilanggar oleh siapapun (*inalienable rights*). Alam diakui memiliki kedaulatannya sendiri. Oleh karena itu, disamping rakyat sebagai manusia yang dianggap berdaulat, alam juga berdaulat. Inilah yang dimaksudkan dengan prinsip kedaulatan lingkungan yang juga terkandung dalam UUD'45. Dengan demikian kita dapat mengatakan bahwa UUD'45 juga merupakan konstitusi yang Hijau (*greenconstitution*) yang penting disadari dan ditegakan dalam bernegara.

Lebih lanjut Jimly Ashiddiqie, mengatakan bahwa setidaknya terdapat dua alasan utama betapa konsepsi *greenconstitution* dan *ecocracy* menjadi sangat penting untuk di pahami oleh segenap komponen bangsa Indonesia; *Pertama*, terhadap kondisi kelestarian lingkungan hidup yang kini teramat memprihatinkan, maka sudah seyogyanya kita meletakkan dan memperkuat kembali dasar-dasar konseptual mengenai persoalan lingkungan hidup dan pembangunan berkelanjutan (*sustainabledevelopment*) dengan berwawasan lingkungan. *Kedua*, UUD'45 sebagai *the supreme law of the land* pada dasarnya telah memuat gagasan dasar mengenai kedaulatan lingkungan dan ekokrasi yang dapat disetarakan pula nilai nilainya dengan konsep demokrasi dan nomokrasi. Oleh karena itu, norma-norma hukum lingkungan hidup yang ada didalamnya, secara tegas telah mengharuskan seluruh peraturan perundang-undangan dan kebijakan di pelbagai sektor pembangunan untuk patuh dan tunduk kepadanya. Sayangnya, hingga kini belum banyak yang mampu menerjemahkan maksud dan nilai-nilai lingkungan hidup yang terkandung didalam UUD'45 tersebut.

E. Rekonstruksi dan Pengembangan Hukum Pengelolaan Lingkungan Hidup

I) Potret Kebijakan Hukum Pengelolaan Lingkungan Hidup

Untuk memahami sejauhmana komitmen suatu negara dalam mengatur pengelolaan lingkungan hidup dapat dilihat dari kebijakan hukum lingkungan yang dihasilkan. Berbagai sifat dan corak kebijakan hukum lingkungan yang pernah dan sedang belaku di Indonesia menggambarkan bahwa adanya potret suram yang mengarah ke cerah. Hal ini dapat dimengerti karena pada awal negara kita membangun yang menjadi prioritas adalah bagaimana

memanfaatkan sumber daya alam semaksimal mungkin (eksploitatif) dan mengundang investasi sebanyak mungkin. Oleh karena itu corak kebijakan hukum lingkungannya cenderung bersifat: insidental, parsial, sektoral, dan jalan pintas. Diharapkan ke depan akan dibangun corak kebijakan hukum lingkungan *yang lebih bersifat komprehensif, kohesif dan konsisten*.

Tidak dapat dipungkiri bahwa salah satu faktor yang mempengaruhi buruknya pengaturan pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia adalah karena kebijakan peraturan perundang-undangan atau UUPPLH yang sengaja didesain (atau mungkin juga karena “kelalaian”) untuk tidak cukup efektif mencegah dan menyelesaikan masalah lingkungan yang pada akhir-akhir berada pada titik kulminasi atau titik nadir (baca: berbagai macam bencana alam).

Kelemahan ini dapat dilihat dari beberapa peraturan perundang-undangan lingkungan hidup yang cenderung bersifat pragmatis, reaktif, sektoral, parsial dan berjangka pendek, seperti ketidaklengkapan penggunaan fungsi manajemen lingkungan, belum terurai dengan utuh penorma-an prinsip-prinsip pembangunan keberlanjutan, pengaturan kelembagaan yang sangat parsial, pasal perizinan yang sumir, norma pengawasan yang tidak jelas, belum lengkapnya pengaturan tentang hak-hak prosedural masyarakat, belum didayagunakan pengaturan berkenaan dengan persyaratan penataan, instrumen ekonomi, rumusan sanksi administrasi dan pidana yang tidak implementatif, dsb. Dengan demikian, tidak sedikit terjadi disharmoni antara peraturan perundang-undangan lingkungan hidup dengan perundang-undangan sektor, yakni berupa konflik, kontradiksi, tumpang tindih, gap, dan inkonsistensi.

Memang disadari betapa banyak masalah yang dihadapi dalam pengaturan kebijakan hukum di bidang lingkungan hidup, hal ini tidak saja merupakan tantangan bagi mereka yang langsung berkecimpung di bidang Hukum Lingkungan, tetapi merupakan panggilan tugas dan tanggungjawab bersama para ahli hukum untuk berperanserta melalui kemampuan ilmunya dalam upaya membangun Hukum Lingkungan nasional Indonesia di masa datang.

Dalam upaya memahami kebijakan hukum lingkungan di Indonesia secara lebih utuh, maka kiranya dapat digambarkan bagaimana potret kebijakan yang pernah dan sedang berlaku, serta bagaimana sebaiknya sifat dan corak kebijakan hukum itu dibangun ke depan, sebagai berikut:

I. Bangunan Perangkat Hukum Lingkungan Bersifat Insidental

Penyebab kelahiran suatu peraturan perundangan undangan lingkungan tidak jarang ditandai oleh sifat reaktif terhadap suatu kejadian/kasus yang bersifat incidental. Sifat reaktif dari aturan yang sekedar upaya merespon peristiwa lingkungan inilah acap kali memang hanya “umur” pendek saja dengan penyelesaian yang juga bersifat *ad hoc*. Oleh karena terbitnya perundang-undangan ini didasarkan pada situasi dan kondisi konkret, maka ciri kebijakan hukum lingkungan ini bersifat insidental.

Produk peraturan yang tadinya belum direncanakan dalam jangka panjang, akhirnya perangkat hukum itu dikeluarkan karena terdesak oleh keadaan yang segera mungkin harus diatasi dengan perangkat peraturan. Misalnya, lahirnya peraturan dilatarbelakangi oleh adanya suatu wabah penyakit, masalah kesehatan lingkungan ataupun karena timbulnya pencemaran dimana-mana oleh industri. Sifat perundang-undangan seperti ini sudah tentu tidak akan luwes dalam jangka waktu lama (tidak mampu mencakup kebutuhan-kebutuhan perkembangan zaman), karena wawasan yang ditata hanya mampu menjangkau kepentingan-kepentingan saat itu.

2. Bangunan Perangkat Hukum Lingkungan Bersifat Komensalis

Kebijakan dalam membentuk peraturan perundang-undangan tidak selalu ditujukan untuk mengatur bagaimana agar perlindungan kualitas fungsi daya dukung dan daya tampung lingkungan tetap tinggi atau setidaknya tidak menurun secara signifikan. Peraturan yang dibentuk hanya bersifat formalitas, sehingga hanya merupakan pengaturan lingkungan yang memberikan petunjuk umum secara garis besar dan bahkan terkadang parsial.

Adapun pengaturan tentang pengelolaan lingkungan yang sebenarnya diserahkan kepada masing-masing perundang-undangan sektor-sektor kegiatan, seperti kehutanan, pertambangan, industri, pekerjaan umum, perumahan. Cara ini tentunya melihat pengelolaan lingkungan dari kacamata kepentingan sektor yang bersangkutan, pada umumnya terutama dalam rangka pembangunan ekonomi yang menjadi panglimanya. Dengan demikian peraturan perundang-undangan lingkungan hanya merupakan *minority regulation* yang mendukung perundang-undangan sektor, misalnya pada awal tahun-tahun awal Orde Baru

yang demikian tersebut amat kentara dalam UU Kehutanan, UU Pertambangan, UU PMA dan lainnya. Jadi kebijakan perundang-undangan ini bersifat *komensalis*.

3. Bangunan Perangkat Hukum Lingkungan Bersifat Parsial

Ciri-ciri dari suatu kebijakan perundang-undangan di bidang lingkungan hidup yang bersifat parsial antara lain:

- a) Masalah lingkungan dilihat hanya sebatas pengaturan isu yang berdiri sendiri-sendiri, seolah tidak ada kaitan dengan isu lainnya, misalnya isu kerusakan hutan dipersepsi sebagai masalah kerusakan pohon/kayu, padahal hal tersebut juga terkait dengan masalah tata air, banjir, longsor, kerusakan situs budaya dsb;
- b) Cara pengaturannya pun tidak sistematis dan terpadu, lebih terkesan menonjolkan sektornya masing-masing, sehingga terjadi egosektor;
- c) Tidak terjadi interaksi, interdependensi, interkoneksi dan interrelasi antara satu isu lingkungan dengan isu yang lain, misalnya Peraturan Menteri X, melarang tetapi Peraturan Menteri Y membolehkan.;
- d) Sulit untuk melihat masalah lingkungan sebagai suatu yang komprehensif, integrated, dan holistik, misalnya lahirnya Perpu I/2004 jo UU No. 19 Tahun 2005 yang membolehkan penambangan terbuka di kawasan hutan lindung, yang nota bene oleh UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan adalah dilarang.

4. Bangunan Perangkat Hukum Lingkungan Bersifat Jalan Pintas

Terdapat suatu kecenderungan dalam praktek, di mana beberapa bentuk regulasi yang kendati pun secara substansial seharusnya membutuhkan tingkatan regulasi yang lebih tinggi, katakanlah dengan bentuk Undang-Undang, tetapi dengan beberapa hal, kebutuhan tersebut hanya dibuat dalam bentuk di bawah tingkatan Undang-Undang, misalnya, berupa Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Presiden (Keppres), Peraturan Menteri, dan lain-lain yang tidak perlu melibatkan parlemen (DPR).

Adapun ciri-ciri kebijakan jalan pintas ini secara ringkas dapat diuraikan sebagai berikut:

- a) Pengaturan lingkungan seringkali diterabas oleh produk yang mudah diterbitkan;
- b) Penyelesaian lingkungan selalu didasarkan pada kesepakatan (*joint policy*) para pengambil kebijakan misalnya melalui SKB;
- c) Pengaturan lingkungan lebih pada teknis operasional;
- d) Pengaturan lingkungan lebih diutamakan pada faktor efektivitas dan efisiensi;
- e) Produk hukum tidak didasarkan pada pengkajian yang komprehensif dan mendalam.

Sedangkan cara negatif yang berwujud jalan pintas ini ditempuh karena adanya faktor-faktor berikut:

- a) Adanya kebutuhan akan perangkat hukum yang mendesak;
- b) Menghindari waktu yang berlarut-larut menunggu peraturan yang lebih tinggi, sehingga ditempuh jalan pintas dengan menggodok Permen atau Keppres. Cara ini lebih praktis dibandingkan dengan sebuah UU (dibuat oleh Presiden dengan persetujuan DPR), yang sudah tentu memakan proses yang lama dan membutuhkan banyak biaya;
- c) Motivasi sosial politis;
- d) Anggaran biaya yang tidak mencukupi untuk memproduksi UU;
- e) Faktor kekurangtanggapan para aparat yang berkompeten.

5. Bangunan Perangkat Hukum Lingkungan Bersifat Sektoral

Pada dasarnya kebijakan perundang-undangan lingkungan yang bersifat sektoral atau departemental ini hampir serupa dengan yang bersifat parsial sebagaimana terurai di atas. Ciri inilah yang paling banyak menandai peraturan perundang-undangan lingkungan kita. Selain dapat dimaklumi bahwa pelaksanaan praktis dari suatu kegiatan bermuara pada masing-masing departemen atau sektor, hal itu juga disebabkan karena setiap departemen diberi wewenang teknis untuk menetapkan peraturan-peraturan dalam kaitan tugasnya masing-masing.

Adapun ciri-ciri kebijakan sektoral atau departemental dari pengaturan hukum pengelolaan lingkungan hidup ini adalah sebagai berikut:

- a) Masalah lingkungan hanya dilihat dari sudut pandang sektor;
- b) Pengaturan pengelolaan lingkungan diatur oleh masing-masing sektor;
- c) Apabila tidak ada koordinasi maka sering timbul konflik kewenangan, *overlapping*, dan tarik menarik kepentingan di antara sektor;
- d) Berpotensi untuk terjadi disharmoni dan inkonsistensi dalam pengambilan kebijakan di bidang lingkungan.

2) **Gagasan Alternatif Kebijakan Hukum Pengelolaan Lingkungan Hidup di Indonesia**

Kehidupan masyarakat dan negara-negara yang menyandang predikat sebagai negara berkembang (termasuk Indonesia), terus diliputi kesibukan dalam mendesain dan memacu pertumbuhan pembangunan nasionalnya. Profil Indonesia sebagai salah satu negara berkembang di dunia, tetap sibuk mendesain dan memacu pembangunan nasionalnya. Konsep pembangunan nasional ini menurut Undang-undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) adalah:

"Rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan yang meliputi seluruh kehidupan masyarakat, bangsa dan negara untuk melaksanakan tugas mewujudkan tujuan nasional termaktub dalam Pembukaan Undang- Undang Dasar (UUD) 1945 yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial".¹⁷¹

Rumusan pembangunan nasional (Propenas) sebagaimana yang termaktub dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 maupun Pembukaan UUD'45, meliputi pula pembangunan hukum nasional khususnya yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan hidup (Hukum Lingkungan).

¹⁷¹ Lihat dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas).

Indonesia sebagai negara berkembang yang giat memacu pertumbuhan ekonomi juga tidak terlepas dari resiko degradasi lingkungan hidup. Tetapi seiring dengan munculnya gagasan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*), pada tahun 1973 Indonesia membuat kebijakan pembangunan yang berwawasan lingkungan melalui Ketetapan MPR Nomor IV Tahun 1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Dinyatakan bahwa dalam pembangunan, sumber-sumber alam Indonesia harus digunakan secara rasional, penggalian sumber kekayaan alam tersebut harus diusahakan agar tidak merusak tata lingkungan hidup manusia, dilaksanakan dengan kebijaksanaan yang menyeluruh dengan memepertimbangkan generasi yang akan datang.¹⁷²

Kebijakan tersebut menjadi landasan operasional bagi pembangunan nasional Indonesia yang kemudian dituangkan dalam GBHN 1978, GBHN 1983, GBHN 1988, GBHN 1993.¹⁷³ Bahkan GBHN masa reformasi (1999-2004) tetap memasukkan kebijakan tentang pembangunan dibidang lingkungan hidup. Pada awal kebijakan tentang pembangunan lingkungan masuk dalam GBHN, secara hukum terdapat kelemahan yuridis sebab kebijakan tersebut tidak segera diikuti instrumen legal berupa Undang-Undang dibidang lingkungan hidup.

Sebagaimana telah digariskan dalam ketentuan Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1993 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara (Bab IV Pembangunan Lima Tahun Keenam, F. Kebijaksanaan Pembangunan Lima Tahun Keenam, HUKUM), yang program-programnya sudah dijabarkan dalam Keputusan Presiden RI Nomor 17 Tahun 1994 tentang REPELITA VI, Bab 39 Hukum. Bahkan dalam Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004, penataan hukum nasional telah menjadi prioritas arah kebijaksanaan di bidang hukum.

Dalam konteks pengelolaan lingkungan, hubungan antara hukum lingkungan dengan kebijaksanaan lingkungan adalah merupakan bagian dari proses pembangunan hukum nasional. Pengelolaan lingkungan hidup Indonesia telah mempunyai dasar hukum yang kuat dan bersifat menyeluruh

¹⁷² Lihat dalam Ketentuan TAP MPR Nomor IV/MPR/1973 Bab III huruf b ayat (10) Tentang GBHN.

¹⁷³ Koesnadi Hardjasoemantri, *Environmental Legislation in Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1994, hlm, 4-5.

serta dilandasi oleh prinsip-prinsip hukum lingkungan, sebagaimana yang dituangkan dalam UUD'82 yang kemudian diganti dengan UUPH.¹⁷⁴ Kehadiran UUPH merupakan salah bagian dari eksekusi pembangunan yang digalakkan oleh pemerintah Indonesia dalam segala aspek kehidupan. Pembangunan yang memanfaatkan secara terus menerus terhadap sumber daya alam guna meningkatkan kesejahteraan dan mutu hidup rakyat. Sementara itu, ketersediaan sumber daya alam terbatas dan tidak merata, baik dalam jumlah maupun dalam kualitas, sedangkan permintaan akan sumber daya alam makin meningkat sebagai akibat meningkatnya kegiatan pembangunan di segala bidang. Pada lain pihak, daya dukung lingkungan hidup dapat terganggu dan daya tampung lingkungan hidup dapat menurun.

Salah satu faktor adanya keterancaman bagi lingkungan hidup adalah kehadiran pembangunan sebagai komoditas atau kebutuhan bagi masyarakat dan bangsa. Kehadiran pembangunan mungkin tidak akan menyumbang kerusakan tata ekologi separah yang terjadi saat sekarang, apabila *paradigma* atas pembangunan itu dapat dilihat sebagai hubungan yang tidak bertolak belakang dengan persoalan pengelolaan lingkungan. Akan tetapi, justru pembangunan ditafsirkan sebagai tujuan dari segalanya karena kecendrungan pembangunan itu dapat menyelesaikan kemiskinan, keterbelakangan dan masalah-masalah sosial ekonomi lainnya.¹⁷⁵ Pandangan demikian melahirkan asumsi bahwa hutan, gunung, laut, benda-benda tambang, ikan di laut dan lainnya adalah merupakan barang-barang yang harus dikuras demi mengejar kesejahteraan manusia melalui instrumen "*pembangunan*". Hingga kini masih bergema suatu ungkapan bahwa pembangunan merupakan *panglima* dalam mengusik kemiskinan dan keterbelakangan. Ilmu pengetahuan dan teknologi merupakan data rekayasa yang dapat mengahului kemiskinan dan keterbelakangan tersebut, tetapi sekaligus menjadi bagian dari pembangunan yang memiliki andil merusak lingkungan diseluruh belahan bumi ini.¹⁷⁶

Bagi negara-negara berkembang pada umumnya termasuk Indonesia, memandang pula pembangunan sebagai bagian penting dalam upaya mewujudkan kehidupan masyarakatnya, meski desain pembangunannya tetap saja mengadopsi "model" yang digunakan negara-negara maju, seperti

¹⁷⁴ Siti Sundari Rangkuti, 2005, *Loc-Cit*, hlm, 9.

¹⁷⁵ N.H.T. Siahaan, 2004, *Op-Cit*, Hlm, 56. Lihat juga dalam Mansour Fakhri, *Runtuhnya Teori Pembangunan dan Globalisasi*, Insist Press, Yogyakarta, 2002, hlm, 10-13. Lihat juga dalam Syamsuharya Bethan, *Loc-Cit*, hlm, 65-66.

¹⁷⁶ N.H.T. Siahaan, 2004, *Loc-Cit*, hlm, 56-57.

pertumbuhan ekonomi tinggi, menginginkan teknologi modern dan lainnya dalam membangun kehidupan masyarakatnya. Perkembangan pembangunan nasional menunjukkan bahwa sejak era 1970-an sampai sekarang ini, perhatian terhadap sumber daya alam dan lingkungan hidup dalam gerak maju pembangunan nasional makin menguat dan mengkristal di mata pengambil keputusan negeri ini.

Komitmen terhadap pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup semakin terpetakan pula dalam pembangunan nasional tahun 1980-an, yaitu "pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup diarahkan agar dalam segala usaha pendayagunaan tetap memperhatikan keseimbangan lingkungan serta kelestarian fungsi dan kemampuannya, sehingga disamping dapat memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi pembangunan dan kesejahteraan rakyat tetap bermanfaat pula bagi generasi mendatang". Landasan yuridis atas keberlanjutan komitmen terhadap persoalan sumber daya alam dan lingkungan hidup serta agenda nasional dibidang pembangunan hukum tersebut, dapat dijumpai melalui Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.

Komitmen terhadap persoalan sumber daya alam dan lingkungan hidup diamanatkan pula oleh Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 (tentang Program Pembangunan Nasional tahun 2000-2004), menegaskan bahwa:

"Pembangunan nasional di bidang sumber daya alam dan lingkungan hidup, pada dasarnya merupakan upaya untuk mendayagunakan sumber daya alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dengan memperhatikan pelestarian fungsi dan keseimbangan lingkungan hidup, pembangunan berkelanjutan, kepentingan ekonomi dan budaya lokal serta penataan ruang".¹⁷⁷

Rumusan ketentuan tersebut sejalan dengan Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009, dinyatakan bahwa, "sumber daya alam

¹⁷⁷ Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Proppenas Bab X Huruf B.

dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dengan tetap memperhatikan kelestarian fungsi lingkungan hidupnya. Sumber daya alam memiliki peran ganda, yaitu sebagai modal pertumbuhan ekonomi (*resource based economy*) dan sekaligus sebagai penopang sistem kehidupan (*life support system*).¹⁷⁸ Dalam ketentuan Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009, bahwa kebijakan lingkungan hidup diarahkan untuk hal-hal sebagai berikut:

- a) Mengarusutamakan (*mainstreaming*) prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan;
- b) Meningkatkan koordinasi pengelolaan lingkungan hidup di tingkat nasional dan daerah;
- c) Meningkatkan upaya harmonisasi pengembangan hukum lingkungan dan penegakannya secara konsisten terhadap pencemaran lingkungan;
- d) Meningkatkan upaya pengendalian dampak lingkungan akibat kegiatan pembangunan;
- e) Meningkatkan kapasitas pengelola lingkungan hidup baik ditingkat nasional maupun daerah terutama dalam menangani permasalahan yang bersifat akumulasi, fenomena alam yang bersifat musiman dan bencana;
- f) Membangun kesadaran masyarakat agar peduli pada isu lingkungan hidup dan berperan aktif sebagai kontrol sosial dalam memantau kualitas lingkungan hidup;
- g) Meningkatkan penyebaran data dan informasi lingkungan, termasuk informasi wilayah-wilayah rentan dan rawan bencana lingkungan dan informasi kewaspadaan diri terhadap bencana.¹⁷⁹

Dalam Konsideran Menimbang Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 secara eksplisit dinyatakan bahwa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya agraria/sumber daya alam saling tumpang tindih dan bertentangan; oleh karena itu pengelolaan sumber daya agraria/sumber daya alam yang adil, berkelanjutan, dan ramah lingkungan harus dilakukan dengan cara terkoordinasi, terpadu dan menampung dinamika, aspirasi dan peranserta masyarakat, serta

¹⁷⁸ Lihat dalam Lampiran Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009 Bab 32 Berisi Perbaikan Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup.

¹⁷⁹ Lihat dalam Lampiran Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009 Bab 32 Huruf C (Arah Kebijakan), khususnya Aspek Pembangunan Lingkungan Hidup.

menyelesaikan konflik. Adapun prinsip-prinsip yang harus diakomodasi dalam peraturan perundang-undangan berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup meliputi:¹⁸⁰

- a) Memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b) Menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia;
- c) Menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum;
- d) Mensejahterakan rakyat, terutama melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia Indonesia;
- e) Mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum, transparansi dan optimalisasi partisipasi masyarakat;
- f) Mewujudkan keadilan termasuk kesetaraan gender dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan, dan pemeliharaan sumber daya agraria/sumber daya alam;
- g) Memelihara keberlanjutan yang dapat memberi manfaat yang optimal, baik untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang, dengan tetap memperhatikan daya tampung dan daya dukung lingkungan;
- h) Melaksanakan fungsi sosial, kelestarian, dan fungsi ekologis sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat;
- i) Meningkatkan keterpaduan dan koordinasi antar sektor pembangunan dan antar daerah dalam pelaksanaan pembayaran agraria dan pengelolaan sumber daya alam;
- j) Mengakui, menghormati, dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria/sumber daya alam;
- k) Mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (Pusat, Daerah Propinsi, Kabupaten/Kota, dan Desa atau yang setingkat), masyarakat dan individu;
- l) Melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan ditingkat nasional, Daerah Propinsi, Kabupaten/Kota, dan Desa atau yang setingkat, berkaitan dengan alokasi dan pengelolaan sumber daya agraria/sumber daya alam.

Apabila mencermati terhadap komitmen bangsa Indonesia terhadap lingkungan hidup dalam agenda pembangunan nasionalnya tersebut, menunjukkan adanya kepedulian yang tinggi dalam melindungi lingkungan hidup dari ancaman kerusakan atau pencemaran akibat menguatnya aktivitas

¹⁸⁰ Lihat dalam Ketentuan Pasal 4 Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Lihat juga dalam I Nyoman Nurjaya, 2009, *Op-Cit*, Hal, 7-8.

pembangunan nasional dalam jangka panjang. Kepedulian bangsa Indonesia terhadap lingkungan hidup ini, secara teoretis – idealistis adalah sebuah tuntutan yang sulit terhindarkan oleh pemegang kekuasaan dalam mengartikulasikan gerak maju pembangunan itu sendiri, terutama implikasinya terhadap masalah lingkungan hidup di tanah air.

Bagi negara berkembang seperti Indonesia, paradigma terhadap lingkungan tentu sangat berbeda dengan masalah lingkungan hidup di negara maju atau industri. Masalah lingkungan hidup di negara maju disebabkan oleh pencemaran sebagai akibat sampingan dari penggunaan sumber daya alam dan proses produksi yang menggunakan banyak energi, teknologi maju yang boros energi pada industri, kegiatan transportasi dan komunikasi serta kegiatan-kegiatan ekonomi lainnya.¹⁸¹ Sebaliknya, masalah lingkungan hidup di Indonesia terutama berakar pada keterbelakangan pembangunan. Oleh karena itu, apabila negara industri mempunyai pandangan yang kuat untuk mengatasi masalah lingkungan hidup dengan tidak meningkatkan pembangunan, lazim dikenal dengan pertumbuhan nol (*zero growth*). Bagi Indonesia justru untuk mengatasi lingkungan hidup diperlukan pertumbuhan ekonomi dengan meningkatkan pembangunan nasional.¹⁸²

Menyadari bahwa aktivitas pembangunan nasional pada satu sisi akan memberikan kontribusi bagi peningkatan kualitas kesejahteraan hidup masyarakatnya, tetapi pada sisi lain juga menimbulkan kekhawatiran terhadap merosotnya lingkungan hidup secara permanen dalam jangka panjang. Oleh karena itu, dibutuhkan pula sikap kehati-hatian dalam merumuskan agenda pembangunan, lebih-lebih terhadap perlindungan lingkungan hidup dari ancaman dan dampak negatif pembangunan itu sendiri.

Dalam pandangan **E. Gumbira Said**,¹⁸³ menyatakan bahwa dampak negatif pembangunan secara teoretis atau praktis dapat dilihat dari semakin sempitnya lahan pertanian akibat konsentrasi pembangunan pabrik-pabrik yang tidak terkendali, meningkatnya jumlah pengangguran dan makin rusaknya lingkungan hidup akibat buangan-buangan limbah industri secara sembarangan oleh pelaku-pelaku industri di tanah air. Bahkan, dampak negatif pembangunan dibidang lingkungan hidup antara lain ditandai akibat

¹⁸¹ Daud Silalahi, 1996, *Op-Cit*, hlm, 15.

¹⁸² *Ibid*, hlm, 16.

¹⁸³ E. Gumbira Said, *Pembangunan dan Pelestarian Lingkungan Hidup*, Media Sarana Press, Jakarta, 1987, hlm, 48.

eksploitasi hutan, budidaya perikanan dan polusi/pencemaran akibat permukiman dan industri.

Beragam permasalahan faktual tersebut menimbulkan kekhawatiran terhadap daya tahan fungsi lingkungan hidup dalam menghadapi dampak negatif pembangunan, seiring dengan upaya bangsa Indonesia meningkatkan kualitas kesejahteraan hidup masyarakatnya. Oleh karena itu, maka dalam konteks pembangunan nasional khususnya dibidang lingkungan hidup, diperlukan sebuah pengaturan hukum yang jelas dan komprehensif dalam menghadapi berbagai macam permasalahan dibidang lingkungan hidup.

Keberadaan instrumen legal diharapkan mampu meminimalisasikan resiko ekologis yang timbul akibat dampak pembangunan yang tidak memperhatikan segi-segi kelangsungan lingkungan hidup. Namun demikian, instrumen legal tersebut harus juga dibarengi dengan upaya yang sungguh-sungguh dari negara untuk melakukan *law enforcement* terhadap siapa saja yang telah melakukan kerusakan terhadap lingkungan hidup. Disamping itu, kesadaran masyarakat akan pentingnya menjaga kualitas lingkungan hidup yang sehat harus terus ditumbuhkan. Pengelolaan lingkungan hidup memerlukan pengaturan hukum agar masyarakat mempunyai dasar hukum untuk berperan serta dalam pengelolaan lingkungan hidup yang berbasis pada pembangunan berkelanjutan.

Kegiatan pembangunan nasional yang semakin meningkat tentu saja akan mengandung resiko pencemaran dan perusakan lingkungan hidup sehingga struktur dan fungsi dasar ekosistem yang menjadi penunjang kehidupan dapat rusak. Pencemaran dan perusakan lingkungan hidup itu akan menjadi beban sosial, yang pada akhirnya masyarakat dan pemerintah harus menanggung biaya pemulihannya.

Tidak dapat dipungkiri bahwa paradigma pembangunan jangka panjang Indonesia adalah pembangunan ekonomi dengan bertumpukan pada pembangunan industri.¹⁸⁴ Pembangunan ekonomi dengan berorientasi pada

¹⁸⁴ Lihat dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas). Dalam program pembangunan nasional terdapat 5 (lima) prioritas yang dirumuskan, yaitu: (1) Membangun sistem politik yang demokratis serta mempertahankan persatuan dan kesatuan; (2) Mewujudkan supremasi hukum dan pemerintahan yang baik; (3) Mempercepat pemulihan ekonomi dan memperkuat landasan pembangunan berkelanjutan dan berkeadilan yang berdasarkan sistem ekonomi kerakyatan; (4) Membangun kesejahteraan rakyat, meningkatkan kualitas kehidupan beragama dan ketahanan budaya; dan (5) Meningkatkan pembangunan daerah.

pembangunan industri akan berdampak pada pencemaran dan perusakan lingkungan hidup, apalagi tidak dikelola dengan baik. Keadaan ini mendorong makin diperlukannya upaya pengendalian dampak lingkungan hidup sehingga resiko terhadap lingkungan hidup dapat ditekan sekecil mungkin. Sehingga dalam konteks pembangunan yang demikian, maka diperlukan sebuah pengaturan hukum yang jelas, khususnya dibidang lingkungan hidup, mengingat bahwa nafas pembangunan nasional salah satunya adalah dengan memanfaatkan sumber daya alam dan lingkungan.

Sesuai dengan hakikat Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai negara hukum, pengembangan sistem pengelolaan lingkungan hidup sebagai bagian dari pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) yang berwawasan lingkungan hidup harus diberi dasar hukum yang jelas, tegas, dan menyeluruh guna menjamin kepastian hukum bagi upaya pengelolaan lingkungan hidup. Dasar hukum itu tentu harus dilandasi dengan asas hukum lingkungan hidup dan penataan setiap orang akan norma hukum lingkungan hidup yang sepenuhnya berlandaskan pada Pancasila dan UUD'45.

Kehadiran UUPPLH telah menandai awal pengembangan pembangunan hukum nasional (perangkat hukum) sebagai dasar bagi upaya pengelolaan lingkungan hidup Indonesia sebagai bagian integral dari upaya pembangunan yang berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup. Harus dipahami bahwa pentingnya memahami secara utuh tentang tujuan serta salah satu fungsi hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat.¹⁸⁵ Hukum (termasuk UUPLPH) adalah berfungsi sebagai sarana pembaharuan atau sarana pembangunan yang didasarkan pada anggapan, bahwa hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang bisa berfungsi sebagai alat (pengatur) atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan.¹⁸⁶

Pengelolaan lingkungan hidup dalam perspektif hukum dan kebijakan merupakan bagian dari agenda pembangunan hukum nasional dibidang lingkungan hidup. Hukum dilihat dalam kaitannya dengan kerangka dasar pembangunan nasional menampakkan dirinya dalam dua wajah. Pada satu sisi

¹⁸⁵ Tujuan hukum, selain ketertiban adalah tercapainya keadilan, Lihat dalam Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional* Bina Cipta, Bandung, (tanpa tahun), hlm, 2-3.

¹⁸⁶ Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional, Suatu Uraian tentang Landasan Pikiran, Pola dan Mekanisme Pembaharuan Hukum di Indonesia* Bina Cipta, Bandung, 1995, hlm, 12-13.

pihak hukum memperlihatkan diri sebagai suatu objek pembangunan nasional. Dalam arti bahwa hukum itu dilihat sebagai suatu sektor pembangunan yang perlu mendapat prioritas dalam usaha penegakan, pengembangan dan pembinannya. Sedangkan pada sisi yang lain, hukum itu harus dipandang sebagai suatu "alat" (*tool*) dan sarana penunjang yang akan menentukan usaha-usaha pembangunan nasional.¹⁸⁷

Pemahaman terhadap perubahan pengertian hukum sebagai alat (*tool*) menjadi hukum sebagai sarana (*instrument*) untuk membangun masyarakat adalah merupakan suatu pengembangan dan pembaruan hukum secara teoretis maupun praktis. Pokok-pokok pikiran yang melandasi konsep tersebut adalah bahwa ketertiban dan keteraturan dalam usaha pembangunan dan pembaruan hukum dalam konteks pengelolaan lingkungan hidup memang diinginkan, bahkan mutlak diperlukan, dan bahwa substansi hukum dalam arti norma diharapkan dapat mengarahkan kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan dan pembaruan itu. Untuk itu diperlukan saran berupa peraturan hukum tertulis (baik perundang-undangan maupun yurisprudensi), dan hukum yang berbentuk tidak tertulis itu harus sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat.¹⁸⁸

Pengertian hukum sebagai *sarana* adalah lebih luas daripada pengertian hukum sebagai alat, karena (1) di Indonesia peranan perundang-undangan dalam proses pembaruan hukum lebih menonjol, misalnya, jika dibandingkan dengan Amerika Serikat yang menempatkan Yurisprudensi (khususnya putusan *the Supreme Court*) pada tempat lebih tinggi; (2) konsep hukum sebagai "*legisme*" sebagaimana pernah diadakan pada zaman Hindia Belanda, dan di Indonesia ada sikap yang menunjukkan kepekaan masyarakat untuk menolak penerapan konsep seperti itu; (3) apabila "hukum" disini termasuk juga hukum Internasional, maka konsep hukum sebagai sarana pembaruan masyarakat sudah diterapkan jauh sebelum konsep ini diterima secara resmi sebagai landasan kebijakan hukum nasional.¹⁸⁹

Dalam pandangan ahli hukum, bahwa dalam suasana pembangunan tersebut hukum berfungsi bukan hanya sekedar "*as a tool of social control*"

¹⁸⁷ Abdurrahman, *Aneka Masalah Hukum Dalam Pembangunan di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1979, hlm, 19.

¹⁸⁸ Mochtar Kusumaatmadja, 1995, *Op-Cit*, hlm, 9-10.

¹⁸⁹ *Ibid* Lihat juga dalam Shidarta, *Karakteristik Penalaran Hukum dalam Konteks Ke-Indonesiaan*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum, Universitas Katolik Parahyangan, Bandung, 2004, hlm, 376.

dalam arti sebagai alat yang hanya berfungsi untuk mempertahankan stabilitas,¹⁹⁰ tetapi juga sebagai alat pembaharuan masyarakat (*law as a tool of social engineering*).¹⁹¹ Hukum merupakan salah satu prasarana mental untuk memungkinkan terjadinya pembangunan dengan cara tertib dan teratur tanpa menghilangkan martabat kemanusiaan anggota-anggota masyarakat. Hukum ini berfungsi untuk mempercepat proses pendidikan masyarakat (merupakan bagian daripada "*Social Education*") kearah suatu sikap mental yang paling sesuai dengan masyarakat yang dicita-citakan.¹⁹² Konsep *law as a tool of social engineering* dapat dikatakan merupakan *antonim* dari suatu asas "*het recht hinkt achter de feiten aan*" (hukum berjalan bertatih-tatih mengikuti kenyataan). Asas yang disebutkan terakhir menempatkan hukum di belakang kenyataan, sementara pada konsep *law as a tool of social engineering*, hukum justru berada di depan kenyataan, yang dewasa ini lebih dikenal dengan predikat "*affirmative action*".¹⁹³

Sehubungan dengan ide hukum sebagai sarana untuk membangun masyarakat, dalam pandangan **Soetandyo Wignjosoebroeto**,¹⁹⁴ mengatakan:

"Ide *law as a tool of social engineering* ini rupanya baru ditujukan secara selektif untuk memfungsikan hukum guna merekayasa masyarakat dalam seluruh aspek kehidupannya. Ide seperti ini tentu saja bersesuaian dengan kepentingan pemerintah orde baru, karena ide untuk mendahulukan pembangunan hukum yang gayut dengan ranah netral-yang juga hukum ekonomi, tanpa melupakan tentu saja hukum tata negara-manakala sempat diselesaikan dengan hasil baik akan sangat diharapkan dapat dengan cepat membantu penyiapan salah satu infrastruktur pembangunan nasional (yang sangat kentara mendahulukan pembangunan infrastruktur politik dan ekonomi itu).

Hubungan antara hukum dan pembangunan yang secara teoritis terus mendapat perhatian para ahli, mengilhami pandangan **Michael Hager**

¹⁹⁰ *Ibid*, Hlm, 20. Fungsi Hukum ditinjau dari beberapa perspektif, dapat disimak dalam Ronny Hanitio Soemitro, *Studi Hukum dan Masyarakat*, Alumni, Bandung, 1985, hlm, 10-19.

¹⁹¹ Pendapat tersebut dikemukakan oleh Roscoe Pound (1870-1974), Tokoh terkemuka dari aliran "*Sociological Jurisprudence*", dikutip Abdurrahman, "*An introduction to the philosophy of Law*", Yale University Press, 1985, hlm, 47.

¹⁹² Sunaryati Hartono, Beberapa Maslah Transnasional dalam Penanaman Modal Asing di Indonesia, Alumni, Bandung, 1972, hlm, 335.

¹⁹³ Shidarta, 2004, *Op-Cit*, hlm, 246.

¹⁹⁴ Soetandyo Wignjosoebroeto, Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Suatu Kajian tentang Dinamika Sosial-Politik dalam Perkembangan Hukum Selama Satu Setengah Abad di Indonesia (1840-1990), Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994, hlm, 232-233.

mengintroduksi konsep "*Development Law*" atau "hukum pembangunan". Konsep "*Development Law*" adalah suatu sistem hukum yang sensitif terhadap pembangunan yang meliputi keseluruhan hukum substantif, lembaga-lembaga hukum berikut keterampilan para sarjana hukum secara aktif mendukung proses pembangunan. Konsepsi "*Development law*" meliputi tindakan dan kegiatan yang memperkuat infrastruktur hukum seperti lembaga-lembaga hukum, profesi-profesi hukum, lembaga-lembaga pendidikan hukum dan lainnya, serta segala sesuatunya yang berkenaan dengan penyelesaian problema-problema khusus pembangunan.¹⁹⁵

Menurut pandangan **Michael Hager**, dikatakan bahwa hukum dalam fungsinya sebagai suatu sarana pembangunan mempunyai beberapa sektor, sebagai berikut:

- a) Hukum sebagai alat penertib (*Ordering*). Dalam rangka penertiban hukum dapat menciptakan suatu kerangka bagi pengambilan keputusan politik dan pemecahan sengketa yang mungkin timbul melalui suatu hukum acara yang baik. Iapun dapat meletakkan dasar hukum (*Legitimacy*) bagi penggunaan kekuasaan;
- b) Hukum sebagai alat penjaga keseimbangan (*Balancing*). Fungsi hukum dapat menjaga keseimbangan dan keharmonisan antara kepentingan negara, kepentingan umum dan kepentingan perorangan;
- c) Hukum sebagai katalisator. Sebagai katalisator hukum dapat membantu untuk memudahkan terjadinya proses perubahan melalui pembaharuan hukum (*Law Reform*) dengan bantuan tenaga kreatif dibidang profesi hukum.¹⁹⁶

Konsep "*Development law*" tersebut adalah selaras dengan orientasi baru berkaitan dengan konsep tentang hukum yang dikemukakan oleh **A. Vilhem Rustend**, yang menyatakan bahwa hukum adalah merupakan "*Legal machinery in action*", yaitu sebagai suatu kesatuan yang mencakup segala kaidah baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, prasana-prasarana seperti kepolisian, kejaksaan, pengadilan, para advokat dan keadaan diri pribadi penegah hukum, juga fakultas-fakultas hukum sebagai lembaga pendidikan tinggi hukum.¹⁹⁷ Berdasarkan pada pandangan beberapa ahli hukum sebagaimana tersebut diatas, dapat digambarkan bahwa hukum berperan

¹⁹⁵ Abdurrahman, 1979, *Op-Cit*, hlm, 21.

¹⁹⁶ *Ibid*, hlm, 22.

¹⁹⁷ *Ibid*.

sebagai alat penertib, penjaga keseimbangan, dan katalisator dalam aktifitas pembangunan nasional.

Dari paparan tersebut, menunjukkan bahwa hukum menampilkan jati dirinya dalam bentuk Peraturan Perundang-undangan dan peraturan lainnya yang mengatur berbagai bidang kehidupan, seperti misalnya berkaitan dengan persaingan sehat antar pelaku ekonomi, perlindungan keselamatan kerja dan tentu saja UUPLPH dan lainnya. Oleh karena itu, salah satu filosofi perundang-undangan lingkungan ini adalah untuk melestarikan dan mengembangkan kemampuan lingkungan hidup yang serasi, selaras dan seimbang guna menunjang akan terlaksananya pengelolaan lingkungan hidup yang bertumpu pada pembangunan berkelanjutan (*Sustainable Development*) yang berwawasan lingkungan hidup.¹⁹⁸

Bilamana diperhatikan secara seksama, pengembangan pengaturan hukum nasional dalam konteks pengelolaan lingkungan melalui instrumen UUPPLH, tampak telah mengartikulasikan berbagai macam prinsip manajemen lingkungan hidup sebagaimana yang telah dihasilkan dalam Konferensi Stockholm, dan Konferensi Rio (*Declaration on Environment and Development*). Esensi hukum yang terkandung didalamnya, secara substantif bersifat mengatur dan mengawasi, dan juga aturan-aturan hukum acara telah jelas tersedia sebagai sumber rujukan. Bahkan sifat aturan hukum yang bergeser untuk mengatur perbuatan yang dapat dikelompokkan kedalam masalah hukum publik umum, dan lebih khusus hukum pidana. Karena itu, sanksi hukuman, kompensasi serta kadaluwarsa jelas-jelas tampak dan secara normatif peraturan tersebut dapat dipergunakan.

Dengan demikian, mengingat betapa pentingnya sarana hukum bagi pembinaan kesadaran ekologis dan keberhasilan pengelolaan lingkungan hidup dalam bingkai pembangunan hukum nasional, dibutuhkan suatu pengembangan pengaturan hukum yang lebih komprehensif, utuh, berkeadilan dan menanamkan nilai-nilai demokrasi adalah merupakan suatu keniscayaan. Hal ini disebabkan bahwa perkembangan pembangunan dewasa ini dalam semua tatanan kehidupan semakin menunjukkan banyaknya dampak

¹⁹⁸ Lihat dalam Pertimbangan Huruf C UUPLH. Bahwa yang dimaksud dengan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan adalah upaya sadar dan terencana yang memadukan lingkungan hidup, termasuk sumber daya ke dalam proses pembangunan untuk menjamin kemampuan, kesejahteraan dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan (Pasal I Angka 3 UUPLH).

lingkungan yang menuntut adanya sebuah pengaturan hukum yang betul-betul dapat melindungi kepentingan lingkungan dan kehidupan masyarakat.

Hal tersebut sejalan dengan pandangan **Siti Sundari Rangkuti**,¹⁹⁹ menyatakan bahwa keberadaan produk hukum saja belum cukup kuat berfungsi sebagai benteng pencemaran. Undang-undang tersebut masih harus dilaksanakan oleh aparat pemerintah yang cakap dan mengerti masalah lingkungan, serta ditopang oleh sarana penegakan hukum yang ampuh yang sering disebut dengan "benteng terakhir" hukum, yaitu lembaga peradilan. Peranan peraturan perundang-undangan lingkungan, peradilan dan kemampuan aparat pemerintah ditegaskan oleh **Vanholder** dalam **Siti Sundari Rangkuti**, sebagai berikut:

*"Een coherente en strenge milieuwetgeving, een milieugevoelige rechtspraak en een efficiënte administratieve organisatie van het milieubeheer zijn noodzakelijke voorwaarden om een milieubeleid te kunnen voeren, dat voldoende waarborgen biedt voor het behoud van een bewoonbare".*²⁰⁰

Berdasarkan pada paparan tersebut, seyogyanya, pembangunan yang berfungsi sebagai sarana mencapai kesejahteraan manusia, dapat dengan serta merta sebagai sarana mencapai lingkungan yang baik dan sehat. Dengan demikian pembangunan dan lingkungan dapat dipadukan supaya dari keduanya tercapai keserasian dan tidak saling bertentangan. Guna mencapai tujuan demikian, diperlukan suatu sistem yang menata konsep norma menjadi acuan perilaku dalam masalah-masalah lingkungan, yang kemudian berperan sebagai sistem hukum lingkungan.

Dengan kata lain, untuk mencapai keserasian dan tidak saling bertentangan antara pembangunan dengan lingkungan, maka peranan hukum lingkungan adalah dimaksudkan untuk mengatur, menata, mengelola dan mengarahkannya kearah keserasian itu, sangat dibutuhkan. Hukum sebagai sarana keteraturan dan pengendalian atas semua perilaku sosial menjadi sangat vital dan menentukan bagi perlindungan lingkungan hidup, karena tanpa eksistensi dan keberlanjutan lingkungan (*environment sustainability*), upaya-upaya kesejahteraan yang akan dicapai akan menjadi sia-sia. Untuk itu, secara premis utama hukum lingkungan hadir di kala manusia mulai memanfaatkan

¹⁹⁹ Siti Sundari Rangkuti, 2005, *Op-Cit*, hlm, 20.

²⁰⁰ *Ibid.*

rasa kebersamaannya dengan suatu hal yang sifatnya bertujuan tertib supaya selanjutnya hidup baik bersama lingkungannya.

Dalam perspektif hukum dan pembangunan nasional, maka kehadiran hukum lingkungan (UUPPLH) adalah berkaitan dengan kecenderungan perilaku manusia dengan sesamanya yang mulai kurang harmonis (sebagai salah satu dampak pembangunan yang mengabaikan fungsi kelestarian lingkungan), dan demikian pula terhadap lingkungan hidupnya. Pada satu pihak, ada manusia yang saling bertengkar/bersengketa dengan sesamanya karena memperebutkan suatu sumber daya, mungkin karena keterbatasannya atau karena kesamaan kepentingan atas suatu obyek lingkungan tertentu, dan mungkin juga karena interaksi manusia terhadap lingkungan tidak lagi terkendali sehingga mengakibatkan lingkungan merosot atau rusak. Karena manusia pada hakikatnya adalah juga manusia yang mencintai adanya kebersamaan demi hidup dengan sesama (*homo colonium*) maka diaturlah bagaimana supaya alam lingkungannya tetap baik dengan pertama memperbaiki hubungan antar sesama.

Oleh karena itu, dalam pandangan **Munadjat Danusaputro**,²⁰¹ mengatakan bahwa hukum lingkungan yang memandang lingkungan sebagai obyek, adalah hukum yang memandang kepada penggunaan dan pemanfaatan sumber-sumber daya lingkungan semaksimal mungkin dengan berbagai macam cara dan ikhtiar demi menjamin kegunaannya. Kemudian, pandangan itu bergeser dengan menjadikan lingkungan sebagai subyek hukum. Dengan pandangan hukum sebagai subyek, maka hukum lingkungan memfokuskan fungsinya sebagai sistem pengaturan pengelolaan lingkungan secara rasional, dan melestarikan sumber-sumber dayanya sedemikian rupa, sehingga tercegah adanya penyusutan dan kemerosotan mutunya.

Sebagai subyek hukum, lingkungan memiliki hak untuk dilindungi dan dilestarikan. Hanya saja, konsep yang demikian memiliki kelemahan, karena **Munadjat Danusaputro** tidak menjelaskan lebih jauh, dengan cara bagaimana lingkungan mempertahankan hak-hak itu jika terjadi suatu gangguan atas eksploitasi hak-hak itu, berhubung lingkungan adalah sesuatu yang tidak seperti manusia sebagai subyek hukum yang memiliki kemampuan mempertahankan hak-haknya.

²⁰¹ Munadjat Danusaputro, St., 1982, *Op-Cit*, Hlm, 31. Lihat juga dalam N.H.T. Siahaan, 2009, *Loc-Cit*, Hlm, 52.

Namun, dalam dimensi tertentu, pandangan **Munadjat Danusaputro** dapat dibenarkan, sebab pengembangan hukum lingkungan kini justru berusaha merombak sifat penekan/orientasi penggunaan dan pemanfaatan sumber-sumber daya lingkungan kepada konsep keberlanjutan lingkungan (*sustainable development*) yang sesungguhnya (*environmental oriented*). Dengan berorientasi kepada penggunaan dan eksploitasi tanpa batas, serta tanpa mempertimbangkan kemampuan dan pengembangan lingkungan hidup, maka lingkungan hidup hanya berposisi sebagai obyek belaka.

Oleh karena itu, sebagai suatu pengembangan hukum lingkungan dalam pembangunan hukum nasional, maka konsep lingkungan sebagai subyek hukum harus mampu *merekonstruksi* suatu teori sekaligus substansi pengaturannya bahwa semua obyek-obyek alam diberikan suatu hak hukum (*legal right*), sehingga kemudian lingkungan menjadi subyek hukum. Dengan demikian, bukit, gajah, sungai, hutan, laut, batu-batuan, pohon-pohon, dan obyek-obyek lainnya yang meskipun sifatnya *inanimitatif*, namun tetap memiliki hak hukum. Sehingga pengembangan terhadap pembangunan hukum nasional dalam perspektif lingkungan hidup terus berjalan secara dinamis seiring dengan perkembangan pembangunan dan tetap terjaganya daya dukung serta fungsi kelestarian lingkungan hidup tetap terjaga dengan baik.

Perubahan terhadap paradigma tersebut diharapkan dapat berperan dalam pengembangan hukum lingkungan kedepan (*ius constituendum*) serta melahirkan konsepsi-konsepsi dalam kerangka penyempurnaan kebijakan pengelolaan lingkungan hidup. Hal lain, bahwa masalah sumber daya dan lingkungan dalam realitasnya adalah bersifat *mondial* dan aspek hukum Internasional mempunyai arti penting, maka perlu juga mengamati, memahami secara komprehensif tentang pangkal tolak berpikir kebijakan lingkungan dalam konteks hukum Internasional kaitannya dengan hukum lingkungan nasional, sebagaimana disetujui bersama oleh negara-negara anggota OECD (*Organisation for Economic Cooperation and Development*) dan EEC (*European Economic Community*), seperti mengenai penetapan baku mutu lingkungan, *the polluter pays principle* (prinsip pencemar membayar), dan peranserta masyarakat (*public participation*) dalam pengelolaan lingkungan hidup.

Dengan demikian, berdasarkan pada elaborasi sebagaimana dimaksud, maka berikut ini akan dijabarkan tentang format paradigma dan substansi kebijakan pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia kedepan dalam konteks menjaga keseimbangan fungsi dan kelestarian lingkungan hidup sebagai salah

satu upaya mewujudkan pembangunan berkelanjutan sekaligus sebagai instrumen kedaulatan lingkungan. Dalam perspektif konseptual ada beberapa persyaratan kebijakan hukum pengelolaan lingkungan hidup, sebagai berikut:

a) **Regulasi Pengelolaan Lingkungan Harus Bersifat *Environmental Policy***

Menurut **Lawrence E. Susskind**,²⁰² paling tidak ada 6 aspek karakteristik keberhasilan dalam merumuskan kebijakan lingkungan, yakni:

- 1) *Defined a policy problem in a way that was particularly helpful to policy makers;*
- 2) *Described the full range of possible policy respons;*
- 3) *Overcome resistance to change on the part of the relevant regulatory agency;*
- 4) *Provided important opportunities for all stakeholders to participate;*
- 5) *Worked to enhance the legitimacy of the particular actions or changes suggested; and*
- 6) *Helped ensure that adequate resources would be available for policy implementation.*

Sifat dari regulasi-regulasi hukum yang semata-mata hanya untuk satuan-satuan lingkungan/ekosistem, termasuk sistem-sistem kebijakan yang berhubungan dengan itu, disebut dengan *Environmental Policy*. Faktor yang ditekankan di sini adalah diregulaskannya berbagai produk perundang-undangan yang khusus ditujukan untuk menata sistem lingkungan.

b) **Regulasi Pengelolaan Lingkungan Harus Bersifat Integral Policy**

Ada beberapa hal yang harus diperhatikan terkait pengaturan hukum pengelolaan lingkungan hidup, yaitu:

- 1) Pengaturan pengelolaan lingkungan hidup tidak semata-mata ditujukan untuk kepentingan lingkungan saja, melainkan dikaitkan dengan kepentingan sektoral seperti pariwisata, perindustrian, transmigrasi, perdagangan, pekerjaan umum, perumahan, transportasi, dan lain-lain.

²⁰² Lawrence E. Susskind, Ravi K. Jain, Andrew O. Martyniuk, 2001, *Better Environmental Policy Studies*, Island Press, XII, hlm, 4.

- 2) Dalam kebijakan penataan regulasi ini, sektor non-lingkungan hidup menjadi porsi utama dari tujuan pembuatan peraturan perundang-undangan, tetapi tetap diperhatikan dan dirumuskan beberapa pasal ketentuan atas konservasi lingkungan sememadai mungkin.

Meskipun demikian, pengeintegrasian kepentingan lingkungan (prinsip pembangunan berkelanjutan dan perlindungan) kepada kebijakan lingkungan harus tetap dipersyaratkan adanya koherensi diantar keduanya, sebagaimana dinyatakan oleh **Dieter Helm**, yang mengingatkan bahwa “*taking the environment seriously is a necessary but not sufficient step towards an environment policy*”, oleh karena itu lanjutnya “... *to provide coherence, the policy requires clear objectives and targets that derive from it. It also requires an appropriate set of instruments and a set of institutions capable of implementing it.*”²⁰³

c) **Regulasi Pengelolaan Lingkungan Harus Bersifat Supporting Policy/Beyond Policy**

Persoalan kebijakan lingkungan nampaknya tidak hanya cukup diselesaikan dari aspek hukum semata, melainkan juga melingkupi nilai etik dan bahkan hubungan transenden antara manusia dengan alamnya. Dalam konteks ini Daniel H. Henning menggambarkan bahwa “*Given the general environmental value placed harmony between man and nature, it is appropriate to recognize the complexities, intensities, and varieties of individual interpretations given as they relate to environmental policy.*”²⁰⁴

Regulasi hukum di semua sektor, sepanjang masih mampu dilibatkan untuk mendorong ditingkatkannya partisipasi pembinaan lingkungan, disebut dengan *supporting policy* atau *beyond policy*. Sifat ketiga ini lebih diharapkan untuk mendorong faktor pembinaan lingkungan. Misalnya, mencintai lingkungan dan alam dapat diajarkan baik melalui intrakurikuler atau ekstrakurikuler di berbagai sekolah, ditambahkan dan diaktifkannya LSM, digiatkannya swadaya masyarakat berupa partisipasi-partisipasi sosial, spontanitas

²⁰³ Dieter Helm, *Environmental Policy, Objectives, Instruments, and Implementation*, Oxford University Press, 2000, hlm, 1.

²⁰⁴ Daniel H. Hennings, *Environmentel Plicy and Administration*, Elsevier Nort Holland, Second Printing, 1977, hlm, 17.

masyarakat, kelompok-kelompok agama, pramuka, pemuda, dan lain-lain motivasi yang digerakkan oleh keputusan-keputusan departemental.

Oleh karena itu, wajib untuk diperhatikan adalah bahwa substansi pengaturan hukum pengelolaan lingkungan hidup harus mencerminkan beberapa hal, antara lain: 1) Pengaturan lingkungan dilakukan mulai dari membangun budaya hukum masyarakat; 2) Pengaturan lingkungan lebih diarahkan pada penataan sukarela; 3) Pengaturan lingkungan lebih menyertakan pada penguatan *civil society* dan pelaku ekonomi; dan 4). Pemerintah hanya berfungsi sebagai regulator, fasilitator, dan penegakan hukum.

Dengan demikian, apabila langkah-langkah atau beberapa konsep terkait dengan rekonstruksi paradigma hukum pengelolaan lingkungan hidup sebagaimana telah dijabarkan sebagaimana dimaksud, maka substansi dari daya dukung dan fungsi kelestarian lingkungan akan terjaga dengan baik dan yang tak kalah pentingnya adalah potensi kehancuran, pencemaran, degradasi maupun kerusakan lingkungan akan dapat terjaga dan diminimalisir, sehingga kedepan kita dan generasi kita akan tetap dapat menikmati dan memanfaatkan potensi lingkungan dengan baik dan sehat. Semoga.[]

DAFTAR RUJUKAN

Buku-Buku

- A. Hamzah, *Penegakan Hukum Lingkungan*, Penerbit Arikha Media Cipta, Jakarta, 1995.
- Abdurrahman, *Aneka Masalah Hukum Dalam Pembangunan di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1979.
- _____, *Penyelesaian Sengketa Lingkungan Dalam Hukum dan Lingkungan Hidup*, 75 Tahun Prof. Dr. Koesnadi Hardjasoemantri, 2001.
- Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994.
- Bakti Setiawan, 1999, *Konsep Dasar dan Prinsip-prinsip Pengelolaan Lingkungan*, Makalah, Pusat Penelitian Lingkungan Hidup (PPLH) Universitas Diponegoro, Semarang.
- Bambang Waluyo, *Sistem Pembuktian dalam Peradilan Inmdonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 1992.
- Bruce Mitchel, *et.al.,Pengelolaan Sumber Daya dan Lingkungan Hidup*, Gadjah Mada UniversityPress, Yogyakarta, 2000.
- Bruce Mitchell, *Sustainable Development at the Village Level in Bali Indonesia*, Human Ecology, 1994.
- C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum*, Penerbit Balai Pustaka, Jakarta, 1986.
- Conflict Resolution Consortium Seminar Reporter*, Volume II (1991), (cited on 5 April 2008) Available from. Lihat dalam
- Daniel H. Hennings, *Environmantel Policy and Administration*, Elsevier Nort Holland, Second Printing, 1977.
- Daud Silalahi, 1996, *Hukum Lingkungan dalam Penegakan Hukum Lingkungan di Indonesia*, Edisi Ketiga, Alumni, Bandung.
- David Hunter, *et.,all., International Environmental Law and Policy*, Foundation Press, New York, 1998.
- Diana Conyers, *Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga, Suatu Pengantar, Terjemahan Susetiawan*, Gadjahmada University Press, Yogyakarta, 1992.
- Dieter Helm, *Environmental Policy, Objectives, Instruments, and Implementation*, Oxford University Press, 2000.

- Donella H. Meadows, *et al.*, *The Limits to Growth, A Signet Book*, Potomac Associates Book 2nd ed, New York, 1974.
- Dwijowijoto, Riant Nugroho, *Kebijakan Publik untuk Negara-negara Berkembang*, PT Elex MediaKomputindo, Jakarta, 2006.
- E. Gumbira Said, *Pembangunan dan Pelestarian Lingkungan Hidup*, Media Sarana Press, Jakarta, 1987.
- Emil Salim, *Pembangunan Berwawasan Lingkungan*, LP3ES, Jakarta, Cetakan Keenam, 1993.
- Fukuyama, *The Great Distrupction*, Terjemahan Ruslami, Penerbit Qolam, Yogyakarta, 2002.
- G.H. Addink, *Environmental Law in a Comparative Perspective: National, European, and International Law*, Literature, Institute of Constitutional and Administrative Law, Utrecht University, Utrecht, 2002.
- G.H. Addink, *Good Governance in Environmental Law*, Utrecht University, 2001.
- George Whitecross Paton, *A Tex Book of Jurisprudence*, Oxford at the Clarendon Press, Amen House, London, 1955.
- Hari Chand, *Modern Jurisprudence*, International Law Book Service, Kuala Lumpur, 1994.
- Heinhard Steiger *et al.*, *The Fundamental Right to a Decent Environment*, dalam *Trends in Environmental Policy and Law*, A 69, Erich Schmidt Verlag, Berlin, 1980.
- Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, 6th Ed., St. Paul Minn. West Publishing Co., 1990.
- Hertogh M.L.M., *Consequenties van Controle: De bestuurlijke doorwerking van het oondeel van de administratieve rechter en de Nationale Ombudsman*, Vuga, Den Haag, 1997
- Hikmahanto Juwana, *Pengaturan Masalah Lingkungan dalam Hukum Internasional: Konflik Kepentingan Negara Berkembang dan Maju, dalam Hukum dan Lingkungan Hidup di Indonesia, 75 Tahun Prof. Dr. Koesnadi Hardjasoemantri*, Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 2001.
- J. R. Stellinga, *Grondtreken van het Nederlands Administratiefrecht*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1973.
- J.B.J.M. ten Berg, dalam Philipus M. Hadjon, *Penegakan Hukum Administrasi*, dalam kaitannya dengan Ketentuan Pasal 20 ayat (3) UU Nomor 4 Tahun 1982, Makalah, tanpa tahun.
- Janine Feretti, *Common Future*, Penerbit Pollution Probe, Toronto, Ontario, 1989.

- Jawahir Thontowi, *Krisis Lingkungan Sebagai Tantangan Global: Analisis Perbandingan Aturan Hukum Barat dan Hukum Islam*, dalam Erman Rajagukguk dan Ridwan Khairandy (Editor), *Hukum dan Lingkungan Hidup Indonesia*, Program Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2001.
- Jay A. Sigler, *The Legal Sources of Public Policy*, D.C. Hearth and Company, Toronto, 1997.
- Jazim Hamidi, *et.all, Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Green Mind Community, Total Media, Yogyakarta, 2009.
- Jimly Asshiddiqie, “*Green Constitution*” Nuansa Hijau Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009.
- Karl R. Popper *Masyarakat Terbuka dan Musub-musubnya*, diterjemahkan dari *The Open Society and Its Enemies*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002.
- Koesnadi Hardjasoemantri, *Aspek Hukum Peran Serta Masyarakat dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Pidato Pengukuhan, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1985.
- , *Environmental Legislation in Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1994.
- , *Hukum Tata Lingkungan*, Edisi Ketujuh, Gadjahmada University Press, Yogyakarta, 2002.
- Konrad Ginther dan Paul J.I.M. de Waart, *Sustainable Development as Matter of Good Governance: an Introduction View*, dalam Konrad Ginther dkk (ed), *Sustainable Development and Good Governance*, Martinus Nijhoff Publishers, Boston, London, 1994.
- L. Oppenheim, *International Law* (Ed. By H. Lauterpacht), Vol. 1, Edisi VIII, Longmans, London, 1955.
- Lawrence E. Susskind, Ravi K. Jain, Andrew O. Martyniuk, , *Better Environmental Policy Studies*, Island Press, XII, 2001.
- M. Yahya Harahap, *Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1997.
- Manila Declaration on the ASEAN Environment*, Association of Southbeast Asian Nations, First Ministerial Meeting on the Environment, 30 April – 1 Mei 1981.
- Mansour Fakih, *Runtuhnya Teori Pembangunan dan Globalisasi*, Insist Press, Yogyakarta, 2002.
- Mariam Darus Badruzaman, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Buku III, Tentang Hukum Perikatan Dengan Penjelasan*, Alumni, Bandung, 1996.

- Mas Achmad Santoso *et.all.*, *Penerapan Asas Tanggung Jawab Mutlak (strict liability) di Bidang Lingkungan Hidup*, ICEL, Jakarta. 1997.
- Mc Naughton dan Larry L. Wolf, *Ekologi Umum*, alih bahasa dari *General Ecology*, Penerbit Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1998,.
- Michael Bothe (Project Coordinator), *Trends in Environmental Policy and Law*, Erich Schmidt Verlag, Berlin, 1980.
- Michael Keating, *Bumi Lestari Menuju Abad 21*, KONPHALINDO, Jakarta, 1994.
- Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, *Environmental Management Act*, The Netherlands, 1997.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional* Bina Cipta, Bandung, (tanpa tahun).
- _____, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional, Suatu Uraian tentang Landasan Pikiran, Pola dan Mekanisme Pembaharuan Hukum di Indonesia* Bina Cipta, Bandung, 1995.
- Muladi dan Barda Nawawi, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Penerbit Alumni, Bandung, 1984.
- Munadjat Danusaputro, *Hukum Lingkungan, Buku I Umum*, Penerbit Bina Cipta, Bandung, 1980.
- N. Sembiring (Penyunting), *Hukum dan Advokasi Lingkungan*, Penerbit, Lembaga Pengembangan Hukum Lingkungan (ICEL), Jakarta.
- N.H.T. Siahaan, *Hukum Lingkungan*, Penerbit Pancuran Alam, Jakarta, 2009.
- Odum, *Pelestarian, Pengelolaan, dan Penegakan Hukum Lingkungan*, Penerbit Sinar Garfika, Jakarta, 1992.
- Organization for Economic Co-Operation and Development, Environmental Committee, 1975, *Public Participation and Environmental Matters*, 7th May, ENV/MIN (79) 7.
- Otto Soemarwoto, *Ekologi Lingkungan dan Pembangunan*, Penerbit Djambatan Jakarta, 1994.
- P.de Haan *et al.*, *Bestuursrecht in de Sociale Rechtsstaat*, Ongewijzigde Bijdrak, Kluwer-Deventer, 1978.
- P.J.J. van Buuren *et al.*, *Bestuursdwang en Dwangsom*, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer. 1999.
- Paulus Effendie Lotulung, *Controle Juridictionnel De L'Administration en Indonesie*, These Universitie de Paris I, Panthoen-Sorbonne, 1982.
- _____, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.

- Roeslan Saleh, 1983, *Beberapa Asas Hukum Pidana dalam Perspektif*, Penerbit Aksara Baru, Jakarta.
- Ronny Hanitio Soemitro, *Studi Hukum dan Masyarakat*, Alumni, Bandung, 1985.
- Roscoe Pound, *An introduction to the philosophy of Law*, Yale University Press, 1985.
- Shirley Conover, *Analisa dan Implementasi Kebijakan Lingkungan dan Pembangunan Berkelanjutan*, Alih Bahasa oleh S.N. Kartikasari, Penerbit Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Jakarta, 1997.
- Siahaan N.H.T., *Ekologi Pembangunan dan Hukum Tata Lingkungan*, Erlangga, Jakarta, 1987.
- Siti Rahayu, *Suatu Tinjauan Ringkas Sistem Pidana di Indonesia*, Akademika Pressindo, Jakarta, 1983.
- _____, *Inovasi Hukum Lingkungan: dari Ius Constitutum ke Ius Constituendum*, Airlangga University Press, Surabaya, 1991.
- _____, *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional*, Edisi Ketiga, Penerbit Airlangga University Press, Surabaya, 2005.
- Soemarwoto, *Ekologi, Lingkungan Hidup dan Pembangunan*, Penerbit Djambatan, 1977.
- Soerjani, *Lingkungan Sumber Daya Alam dan Kependudukan dalam Pembangunan*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1987.
- Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, CV. Rajawali, Jakarta, 1986.
- Soetandyo Wignjosubroeto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Suatu Kajian tentang Dinamika Sosial-Politik dalam Perkembangan Hukum Selama Satu Setengah Abad di Indonesia (1840-1990)*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994.
- _____, *Keragaman Dalam Konsep Hukum, Tipe Kajian dan Metode Penelitiannya*, Makalah, 1994. Muchsin dan Imam Koeswahyono, *Aspek Kebijaksanaan Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009.
- Sri Hastuti Puspitasari, *Pembangunan, Risiko Ekologis dan Perspektif Jender*, dalam Erman Rajagukguk dan Ridwan Khairandy (Editor), *Hukum dan Lingkungan Hidup Indonesia*, Program Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2001.
- Stuart Bell dan Donald Mc. Gillivray, *Environmental Law*, Fifth Edition, London, Blackstone Press Limited, 2000.
- Sunaryati Hartono, *Beberapa Maslah Transnasional dalam Penanaman Modal Asing di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1972.

- Suparto Wijoyo, *Penyelesaian Sengketa Lingkungan (Settlement Environmental Disputes)*, Airlangga University Press, Surabaya, 1999.
- _____, *Refleksi Mata Rantai Pengaturan Hukum Pengelolaan Lingkungan Secara Terpadu (Studi Kasus Pencemaran Udara)*, Airlangga University Press, Surabaya, 2005.
- Supriadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia Sebuah Pengantar*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 2005.
- Syamsul Maarif, *WTO sebagai Organisasi Perdagangan, dalam Hukum dan Lingkungan Hidup*, 75 Tahun Prof. Dr. Koesnadi Hardjasoemantri, Program Pasca sarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 2001.
- Takdir Rahmadi, *Pengaturan Hukum Tentang Pengelolaan Bahan Berbahaya dan Beracun di Indonesia*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 1998.
- Tjuk Kuswatojo, *Penerapan Agenda 21 di Indonesia*, Pusat Penelitian Lingkungan Hidup, ITB, Bandung, 1996.

Artikel, Makalah, Karya Ilmiah, Surat Kabar & Internet.

- Erri N. Megantara, *Pendekatan Pembangunan Antroposentris VS Ekosentris*, Koran Republik, 11 Januari 1997.
- http://en.wikipedia.org/wiki/Strict_liability, diakses pada tanggal 30 Nopember 2009.
- http://fh.unisma.ac.id/index.php?option=com_content&task=view&id=96&Itemid=5, Baca dalam Abdul Rokhim, *Konsep Tanggung Jawab Negara dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Makalah, diakses pada tanggal 07 Januari 2010.
- <http://paramarta.blogspot.com/2008/10/kedaulatan-negara-dalam-ekopolitik>, diakses pada tanggal 07 Januari 2011.
- <http://paramarta.blogspot.com/2008/10/kedaulatan-negara-dalam-ekopolitik>.
- Koesnadi Hardjasoemantri, *Catatan Salah Seorang "Arsitek", Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982*, Jurnal Hukum Lingkungan, Tahun III, Nomor 1, ICEL, Jakarta, 1996.
- Moestadji, *Penyempurnaan UU Nomor 4 Tahun 1982 :Upaya Pengembangan Lingkungan Hidup Abad XXI*, Jurnal Hukum Lingkungan Tahun I, Nomor 1, ICEL, Jakarta, 1996.
- Shidarta, *Karakteristik Penalaran Hukum dalam Konteks Ke-Indonesiaan*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum, Universitas Katolik Parahyangan, Bandung, 2004.

Siti Sundari Rangkuti, *Penegakan Hukum Lingkungan Administratif di Indonesia*, Pro Justitia, Tahun XVII Nomor 1, Januari, 1999.

_____, *Reformasi Bidang Hukum Lingkungan*, Suara Pembaruan, 26 Maret 1999.

Surat Kabar Harian Jawa Pos, edisi Minggu 28 Desember 2008, segmen Nusantara.

Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas).

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas).

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1973 Bab III huruf b ayat (10) Tentang GBHN.

Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009

Keputusan Menteri Kehutanan No.494/Kpts-II/1989 tentang tata cara Pengenaan Sanksi Pelanggaran di Bidang Eksploitasi Hutan dan Pencabutan Hak Penguasaan Hutan.

Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 110 Tahun 1998 tentang Pelarangan Produksi dan Perdagangan Barang-barang Baru yang Menggunakan ODS.

Putusan Pengadilan Negeri Medan tertanggal 11 Juli 1989 Nomor 154/Pdt.G/1989/PN.Medan dan Putusan Pengadilan Negeri Surabaya tertanggal 28 Juli 1993 Nomor 373/Pdt.G/1991/PN.Surabaya.

Resolusi PBB Nomor A/1803 (XVIII) tertanggal 14 Desember 1962.2 ILM (1963).

TENTANG PENULIS

Moh. Fadli, lahir di Bondowoso tahun 1965. Sejak tahun 1990 menjadi Dosen pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang. Menyelesaikan S-I pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya dan S-2 pada Pascasarjana Ilmu Hukum di kampus yang sama. Sejak tahun 2008/2009 menempuh Program Doktor Ilmu Hukum di Universitas Padjadjaran Bandung. Pernah menjadi Sekretaris Bagian (d/h Jurusan) HAN FH UB, Sekretaris dan Redaksi Jurnal Arena Hukum FH UB, Sekretaris Pusat Studi Hukum Lingkungan dan Sumber Daya Alam FH UB, Tenaga Ahli Badan Legislasi DPR RI (2006-2009), Direktur Lembaga Kajian Hukum dan Kebijakan (LPHK) Jakarta (2007-2008), dan Ketua Pusat Studi Peradaban Nusantara Malang (2011-). Selama menjadi Tenaga Ahli Badan Legislasi DPR RI terlibat dalam tugas penyusunan belasan Naskah Akademik dan pembentukan RUU, maupun harmonisasi RUU. Koordinator editor prosiding buku *Prolegnas Sebagai Politik Pembangunan Hukum Nasional* (Badan Legislasi DPR RI- 2008), Pengusul dan koordinator penulisan buku *"Badan Legislasi: Kinerja dan Evaluasi"* (Badan Legislasi DPR RI 2009), Saat menjadi Tenaga Ahli telah membuat belasan makalah untuk pimpinan Baleg. Telah melakukan lebih dari 30 kali penelitian, baik penelitian mandiri, penelitian kelompok sebagai ketua maupun anggota. Salah satu hasil penelitian timnya memperoleh "Masri Singairimbun *Research Award*" dan dicetak sebagai buku berjudul *Poligami Pintu Daruratkah? Debat Dikalangan Tokoh Agama Islam* diterbitkan oleh Ford Foundation & PSKK UGM (2005). Menjadi editor 3 disertasi yang telah diterbitkan sebagai buku. Menulis bagian tertentu dari beberapa buku, misalnya dalam Bunga Rampai Masalah Hukum Aktual (FH UB-Aditya Media, 2002), Rapor Merah Polisi (Indonesia Police Watch, 2010), Negara Hukum Yang Berkeadilan, memperingati 70 Tahun Prof. Dr. H. Bagir Manan SH, MCL (2011). *Pembentukan Peraturan Desa Partisipatif (Head To A Good Village Governance)*, Penerbit UB Press Malang (2011), Buku Peraturan Delegasi di Indonesia (UB Press Malang, 2011), merupakan karya sampingan dari hasil penelitian disertasinya.

Mukhlis dilahirkan di Pamekasan, Madura. Menyelesaikan Pendidikan Sarjana (SI) Ilmu Hukum pada Universitas Trunojoyo Madura. Menyelesaikan Pendidikan Magister Hukum (S2) Minat Hukum Tata Negara pada Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang. Sebagai Dosen Tetap pada Fakultas Hukum (Jurusan Hukum Tata Negara) Universitas Trunojoyo-Madura. Mata kuliah yang diajarkan; Hukum Lingkungan, Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara (HAPTUN), Hukum Administrasi Negara, Hukum Penataan Ruang, Praktek Pelatihan Kemahiran Hukum (PLKH). Sebagai Pengajar pada Program Pendidikan Pemerintahan Desa (P2D) Kabupaten Bangkalan. Aktif sebagai peneliti pada Pusat Studi Hak Asasi Manusia (Pusham) Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura (2004-sekarang), anggota peneliti pada Lembaga Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia (LePHAM) Madura (2002-sekarang), Redaktur Jurnal Mitra Bestari Mahkamah Konstitusi-Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo dan Redaktur Jurnal Ilmiah "Rechtidea" FH Universitas Trunojoyo Madura. Aktif sebagai narasumber pada Obrolan Konstitusi pada RRI Sumenep. Adapun karya tulis yang diterbitkan menjadi buku; *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Penerbit Kreasi Total Media Yogyakarta, *Green Mind Community (GMC)* (2009), *Impeachment Presiden dan/atau Wakil Presiden (Sebuah Tinjauan Konstitusional)*, PT. Bina Ilmu, Surabaya (2010), *Hukum Administrasi Lingkungan Kontemporer*, Setara Press, Malang (2010). Saran, kritik, dan masukan yang konstruktif dari pembaca dapat di layangkan ke e-mail : a_muchlishve@yahoo.co.id.



Mustafa Lutfi, lahir di Sumenep Madura 20 Mei 1984. Hijrah ke Malang dan berproses di tiga kampus bernama; Universitas Negeri Malang, Universitas Islam Malang dan Universitas Brawijaya. Secara kebetulan juga pernah menjadi Mahasiswa Berprestasi II di FIP UM dan tercatat sebagai alumnus terbaik pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Brawijaya (UB) (2009). Sejak Tahun (2011) mengabdikan dan menekuni dunia baca-tulis-edit di UB Press, setahun setelahnya diamanahi sebagai Sekretaris Pusat Studi Peradaban LPPM Universitas Brawijaya (2012-sekarang).

Beberapa tulisannya yang telah terpublikasikan antara lain; *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Penerbit Kreasi Total Media Yogyakarta (2009), Tim Penulis *Constitutional Question: Alternatif Baru Pencarian*

Keadilan Konstitusional, Penerbit Universitas Brawijaya (UB) Press (2010), Tim Penulis *Konstitusionalisme Demokrasi: Sebuah Diskursus Tentang Pemilu, Otonomi Daerah dan Mahkamah Konstitusi Sebagai Kado Untuk "Sang Pengembala"* Prof. A. Mukhtie Fadjar, S.H., M.S. Penerbit In-Trans Publishing Malang (2010), *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia* Penerbit PT. Alumni Bandung (2010), *Hukum Sengketa Pemilu di Indonesia: Gagasan Perluasan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi* Penerbit UII Press Yogyakarta (2010), *Entrepreneurship Kaum Sarungan*, Penerbit KHALIFA Pustaka Al-Kaustar Jakarta (2010). *Civic Education: Antara Realitas Politik dan Implementasi Hukumnya*, Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama Jakarta (2010), *Hukum Administrasi Lingkungan Kontemporer*, Penerbit Setara Press Malang (2010). *Dekonstruksi Hukum Pengawasan Pemerintahan Daerah: The Turning Point of Local Autonomy*, Penerbit UB Press Malang (2011) *Perihal Negara Hukum dan Kebijakan Publik: Perspektif Politik Kesejahteraan yang Berbasis Kearifan Lokal dan Responsif Gender*, Penerbit Setara Press Malang (2011). Penyunting Buku "*Filosofi Pelayanan Publik: Buramnya Wajah Pelayanan Menuju Perubahan Paradigma Pelayanan Publik*", Penerbit Setara Press Malang (2011), *Pembentukan Peraturan Desa Partisipatif (Head To A Good Village Governance)*, Penerbit UB Press Malang (2011). Kontributor Penulis Buku "*Negara Hukum Yang Berkeadilan: Kumpulan Pemikiran Dalam Rangka Purnabakti Prof. Dr. Bagir Manan, S.H., M.CL.*" Penerbit Rosdakarya Bandung bekerjasama dengan Pusat Studi Kebijakan Negara (PSKN Fakultas Hukum UNPAD) (2011), *Pare Paradise Potret Kampung Inggris: Tak Perlu Ke Inggris Untuk Mahir Berbahasa Inggris*, Penerbit UB Press Malang (2013), *Hitam Putih Pendidikan, Menyingkap Realitas Merajut Solusi*, Penerbit UB Press Malang (2013), Kontributor Penulis Buku "*Membangun Negara Hukum Yang Bermartabat Kado Ulang Tahun Prof. A. Mukhtie Fadjar, SH., MS. Ke- 70*", Penerbit Setara Press Malang (2013), *Sisi-Sisi Lain Kebijakan Profesionalisme Guru (Optik Hukum, Implementasi & Rekonsepsi)*, Penerbit UB Press Malang (2013), *Meneropong Komisi Informasi Publik*, Penerbit UB Press Malang (2014), *Hukum & Kebijakan Lingkungan*, Penerbit UB Press Malang (2015). Ia dapat di sapa melalui alamat e-mail: must4f4lutfi@gmail.com atau must4f4_lutfi@ub.ac.id.



INDEKS

A

access to documents, 58
actio popularis, 100
Action Plan, iv, 20
adequacy of representation, 101
administratiefrecht, 32
administrative, 40, 41, 59, 73, 74, 81, 82, 94
akuntabel, 23, 140
AMDAL, 16, 17, 18, 58, 63, 99
antroposentris, 13, 14, 42
a-posteriori, 78
applied ecology, 7
a-priori, 78
asas, 20, 21, 22, 29, 30, 35, 60, 61, 64, 82, 87, 90, 91, 98, 135, 138, 160, 177, 179
atmosfer, vii, 21

B

bestuursdwang, 80
Biosafety, 88
biososial, 5
biotis, 4

C

capacity, iv, 26, 55
case-by-case, 95
Civil Law, 100
class action, 49, 100, 101
class members, 100
Continental, 100

D

de bewijsmiddelen, 92
de bewijswaardering, 92
dekade, i, vi
deklarasi, 12, 22, 23, 26, 39, 59, 133, 134, 135, 137, 141
Deklarasi Stockholm, 9, 20, 39, 133, 135, 137, 138, 139, 140, 141, 145, 151, 152
delict, 90
developmentalisme, 12
disharmoni, 165, 169
disinsentif, iv, vi
doelmatigheid, 77, 79

E

e-book, ix
eikos, 5
ekologi, 5, 6, 7, 10, 30, 33, 35, 67, 150, 153, 158, 171
ekopolitik, 194
ekoregion, ii, 29
ekosentris., 14, 42
ekosistem, vii, 7, 33, 57, 62, 158, 162, 164, 176, 185, 203
entropi, 7
environment, 3, 9, 26, 31, 39, 40, 41, 59, 60, 94, 121, 123, 133, 182, 186
environmental protection, 93, 94, 153
evolusi, 7

F

filosofi, 38, 42, 160, 181
fisiogeografis, 4

fisososial, 5
 formalitas, 166
functionale rechtsvakken, 32

G

gezagsstructuren, 31
 global, i, ii, iv, v, vi, vii, 18, 19, 21,
 25, 38, 42, 121, 126, 139, 140,
 141, 145, 150, 162, 203
good environmental governance, 54,
 58, 60

H

Herziene Inlands Reglement, 100
 holistik, ix, 167
homoestatis, 7

I

ideologi, 5
 insentif, iv, vi
Insidental, 166
 instrumen, iii, vi, 37, 42, 58, 59, 60,
 78, 80, 81, 82, 83, 90, 141, 152,
 160, 161, 165, 170, 171, 176, 181
 integrated, 167
 interkoneksi, ix, 167
 Islam, 198

K

kohesif, 165
Komensalis, 166
 komposit, 5
 komprehensif, x, xi, 14, 20, 23, 37,
 43, 74, 76, 82, 91, 101, 141, 154,
 157, 165, 167, 168, 176, 181, 184
 Konferensi, 20, 21, 22, 24, 30, 35,
 126, 129, 137, 139, 140, 145, 181
Kontemporer, 199
 konvensi, 21, 60, 88, 133, 134, 137,
 138, 139, 141, 143
 kosmik, 4

L

legal base, 99
lex feranda, 36
lex specialis derogat legi generali, 95
liability, 86, 87, 88, 192
logos, 5

M

Mahkamah Konstitusi, 199
 mikroorganisme, 4
millieudelicten, 90
minority regulation, 166

N

Non-Government Organisation, 149

O

opportunitas, 79
 otonom, 44
 otoritas, i, ii, iii, 39

P

Pemilukada, 199
Preamble, 20
 Protokol, vi, 88, 135, 139, 142, 143
 psikososial, 5
public participation, 60, 63, 184

R

ratifikasi, v, 143
rechtmatigheid, 77, 79
reflexive control, 80
 regional, i, iv, v, vii, 20, 25, 26, 60,
 121, 126, 140, 203
 represif, 74, 79, 160
respective, iv

S

self monitoring, 89

sistematis, ii, iii, x, 30, 44, 167
strafbaar feit, 90
sustainable development, 8, 9, 22, 29,
30, 37, 43, 59, 152, 153, 154, 155,
157, 158, 164, 170, 177, 184
sustainable Development, 141
sustainable principle, 29
sustainable utilization, 24

T

teknologi, vi, 42, 85, 138, 143, 157,
171, 172, 175

teritorial, 29, 133, 141

U

universal, ix, 36, 39

W

waarden-beoordelen, 32

