

HUKUM LINGKUNGAN

PRENADA

PRENADA

Sanksi Pelanggaran Pasal 113 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta, sebagaimana yang telah diatur dan diubah dari Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002, bahwa:

Kutipan Pasal 113

- (1) Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000,-(seratus juta rupiah).
- (2) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,-(lima ratus juta rupiah).
- (3) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,-(satu miliar rupiah).
- (4) Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,-(empat miliar rupiah).

HUKUM LINGKUNGAN

Dr. Khalisah Hayatuddin, S.H., M.Hum.

Dr. Serlika Aprita, S.H., M.H.



HUKUM LINGKUNGAN
Edisi Pertama

Copyright © 2021

ISBN 978-623-218-817-4
ISBN (E) 978-623-218-816-7
14 x 20.5 cm
x, 216 hlm.

Cetakan ke-1, Maret 2021

Kencana. 2021.1440

Penulis

Dr. Khalisah Hayatuddin, S.H., M.Hum.
Dr. Serlika Aprita, S.H., M.H.

Desain Sampul

Irfan Fahmi

Tata Letak

Lintang Novita & Arshinta Tifiri

Penerbit

KENCANA

Jl. Tambre Raya No. 23 Rawamangun-Jakarta 13220
Telp: (021) 478-64657 Faks: (021) 475-4134

Divisi dari PRENADAMEDIA GROUP

e-mail: pmg@prenadamedia.com
www.prenadamedia.com
INDONESIA

Dilarang memperbanyak, menyebarluaskan, dan/atau mengutip sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara apa pun, termasuk dengan cara penggunaan mesin fotokopi, tanpa izin tertulis dari penerbit dan penulis.

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim.

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Segala puji bagi Allah Swt. atas taufik dan hidayah-Nya, penulis dapat menyelesaikan buku hukum lingkungan ini tepat pada waktunya. Selawat serta salam semoga tercurahkan untuk jujungan Nabi Muhammad saw. yang telah berjasa menyebarkan risalah Islam kepada umatnya.

Buku yang ada ditangan pembaca bertujuan untuk membantu mahasiswa dalam mempelajari matakuliah “Hukum Lingkungan”. Penulis membagi pokok bahasan dalam buku ini menjadi lima Bab yaitu: Bab 1 Tinjauan Umum tentang Hukum Lingkungan; Bab 2 Kebijakan Lingkungan Global, Regional dan Nasional; Bab 3 Sejarah Peraturan Perundang-Undangan Hukum Lingkungan di Indonesia; Bab 4 Instrumen Pencegahan Pencemaran dan/atau Kerusakan Lingkungan Hidup; Bab 5 Penegakan Hukum Lingkungan; Bab 6 Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup; Bab 7 Instrumen Ekonomi Lingkungan Hidup; Bab 8 Prinsip Pencemar Membayar dan Penerapannya. Matakuliah ini diberikan kepada mahasiswa Fakultas Hukum dengan tujuan memberikan bekal pengetahuan kepada calon sarjana hukum mengenai uraian secara teoritis yuridis terhadap permasalahan hukum yang berkaitan de-

ngan lingkungan dan perkembangannya, serta mempunyai pengetahuan dan kemampuan untuk menganalisis setiap permasalahan lingkungan.

Dengan hati yang tulus, penulis menyampaikan rasa terima kasih kepada berbagai pihak yang turut membantu dalam penyelesaian buku ini. Akhirnya, penulis menyadari bahwa penulisan buku ini masih jauh dari sempurna. Masukan, saran, dan kritik yang bersifat membangun sangat diharapkan demi kesempurnaan buku ini pada kesempatan yang akan datang. Semoga Allah Swt. senantiasa melimpahkan rahmat kepada kita semuanya dan menganugerahkan rahmat-Nya atas semua bantuan dan doa kepada penulis selama proses penulisan buku ini.

Palembang, November 2020

Penulis



DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	iv
DAFTAR ISI	vii
BAB 1 TINJAUAN UMUM TENTANG HUKUM LINGKUNGAN	1
A. Pengertian Hukum Lingkungan dan Konsep Lingkungan Hidup Menurut UU No. 32 Tahun 2009 serta Permasalahan Lingkungan	1
B. Lingkungan Hidup, Ekologi, dan Ekosistem	3
C. Daya Dukung, Daya Tampung, dan Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup	7
BAB 2 KEBIJAKAN LINGKUNGAN GLOBAL, REGIONAL, DAN NASIONAL	9
A. Pengertian Kesadaran dan Kebijakan Lingkungan	9
B. Hak Lingkungan dan Keadilan Lingkungan	11
C. Kebijakan Lingkungan Global-Internasional	20
D. Kebijakan Lingkungan Regional	58
E. Kebijakan Lingkungan Nasional	61

BAB 3	SEJARAH PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN HUKUM LINGKUNGAN DI INDONESIA	67
A.	UU Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup	70
B.	UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup	74
C.	UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup	76
BAB 4	INSTRUMEN PENCEGAHAN PENCEMARAN DAN/ATAU KERUSAKAN LINGKUNGAN HIDUP	83
A.	Baku Mutu Lingkungan Hidup	83
B.	Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup	84
C.	UKL-UPL	96
D.	Hubungan antara AMDAL, UKL, dan UKL dengan Izin Lingkungan	97
E.	Instrumen Ekonomi Lingkungan Hidup	106
BAB 5	PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN	119
A.	Pengertian Penegakan Hukum Lingkungan	119
BAB 6	PENYELESAIAN SENGKETA LINGKUNGAN HIDUP	159
A.	Beperkara (Gugat) di Pengadilan	163
B.	Musyawarah Melalui Tim Tripihak (Penyelesaian Sengketa Lingkungan Menurut UULH)	169
C.	<i>Extrajudicial Settlement of Disputes (Alternative Dispute Resolution)</i>	173
D.	Penyelesaian Sengketa Lingkungan Menurut UUPLH	176



E.	Penyelesaian Sengketa Lingkungan di Luar Pengadilan Menurut UUPPLH	177
F.	<i>Peaceful Settlement of Disputes</i>	178
BAB 7	INSTRUMEN EKONOMI LINGKUNGAN HIDUP	181
A.	Pengertian Instrumen Ekonomi	181
B.	Batasan Instrumen Ekonomi Lingkungan	183
C.	Perencanaan Pembangunan dan Kegiatan Ekonomi	185
D.	Pendanaan Lingkungan Hidup	186
E.	Insentif dan/atau Disinsentif	187
BAB 8	PRINSIP PENCEMAR MEMBAYAR DAN PENERAPANNYA	191
A.	Sejarah Prinsip Pencemar Membayar	193
B.	Analisis Prinsip Pencemar Membayar	196
	DAFTAR PUSTAKA	207
	PARA PENULIS	213



PRENADA

BAB 1

TINJAUAN UMUM TENTANG HUKUM LINGKUNGAN

A. PENGERTIAN HUKUM LINGKUNGAN DAN KONSEP LINGKUNGAN HIDUP MENURUT UU NO. 32 TAHUN 2009 SERTA PERMASALAHAN LINGKUNGAN

Lingkungan hidup Indonesia yang dikaruniakan oleh Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa dan rakyat Indonesia, merupakan rahmat daripada-Nya dan wajib dikembangkan dan dilestarikan kemampuannya agar dapat menjadi sumber dan penunjang hidup bagi bangsa dan rakyat Indonesia serta makhluk lainnya demi kelangsungan dan peningkatan kualitas hidup itu sendiri. Kebijakan umum tentang lingkungan hidup di Indonesia, telah dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang merupakan ketentuan undang-undang payung terhadap semua bentuk peraturan mengenai masalah di bidang lingkungan hidup. Terkait dengan kajian masalah lingkungan hidup, banyak para ahli memberikan definisi atau arti mengenai lingkungan hidup. Tentunya mereka mendefinisikan didasarkan atas latar belakang keilmuan yang mereka miliki.

Kehidupan manusia di bumi tidak bisa dipisahkan dari lingkungannya, begitu juga dengan kehidupan manusia dengan makhluk hidup lainnya seperti hewan dan tumbuhan. Manusia

memerlukan makhluk hidup lainnya untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Sehingga antara manusia dan makhluk hidup lainnya memiliki keterkaitan satu sama lain. Manusia bersama hewan, tumbuhan dan jasad renik menempati suatu ruang tertentu. Kecuali makhluk hidup, dalam ruang itu terdapat juga benda tak hidup, seperti misalnya udara yang terdiri atas bermacam gas, air dalam bentuk uap, cair dan padat, tanah dan batu. Ruang yang ditempati suatu makhluk hidup bersama dengan benda tak hidup di dalamnya disebut lingkungan hidup makhluk hidup tersebut.

Lingkungan adalah seluruh faktor luar yang memengaruhi suatu organisme; faktor-faktor ini dapat berupa organisme hidup (biotik faktor) atau variabel-variabel yang tidak hidup (*abiotic factor*). Dari hal inilah kemudian terdapat dua komponen utama lingkungan, yaitu: (a) Biotik: Makhluk (organisme) hidup; dan b) Abiotik: Energi, bahan kimia, dan lain-lain. Interaksi-interaksi antara organisme-organisme dengan kedua faktor biotik dan abiotik membentuk suatu ekosistem. Ekosistem adalah tatanan unsur lingkungan hidup yang merupakan kesatuan utuh menyeluruh dan saling memengaruhi dalam membentuk keseimbangan, stabilitas, dan produktivitas lingkungan hidup. Namun, pada hakikatnya keseimbangan alam (*balance of nature*) menyatakan bahwa bukan berarti ekosistem tidak berubah. Ekosistem itu sangat dinamis dan tidak statis. Komunitas tumbuhan dan hewan yang terdapat dalam beberapa ekosistem secara gradual selalu berubah karena adanya perubahan komponen lingkungan fisiknya. Tumbuhan dan hewan dalam ekosistem juga berubah karena adanya kebakaran, banjir, erosi, gempa bumi, pencemaran, dan perubahan iklim. Walaupun ekosistem selalu berubah, ia mempunyai kemampuan untuk kembali pada keadaan semula selama perubahan itu tidak drastis.

Ketentuan dalam Pasal 28 H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah dicantumkan bahwa, "Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapat lingkungan yang baik dan sehat serta



berhak memperoleh pelayanan kesehatan”. Atas dasar pengaturan tersebut, maka warga negara untuk lingkungan yang baik dan sehat merupakan salah satu bentuk hak sosial dalam fundamental right. Bentuk perwujudan dijamin hak atas lingkungan yang baik and benar dalam UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang disebut dengan UUP-PLH.

Dalam kerangka peran masyarakat dan negara, maka untuk melindungi hak atas lingkungan yang baik dan sehat, telah diterapkan oleh pemerintah berbagai instrumen ekonomi lingkungan hidup. Instrumen-instrumen hukum lingkungan yang berfungsi sebagai sarana pencegahan pencemaran lingkungan akibat pertambangan meliputi: Baku Mutu Lingkungann (BML), Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL); Perizinan lingkungan, instrumen ekonomi dan audit lingkungan. Dalam praktiknya instrumen langsung yang ada tersebut, belum mampu untuk mengendalikan pencemaran secara efektif. Keberadaan instrumen ekonomi, menjadi pelengkap dari instrumen pengaturan langsung yang belum maksimal, untuk menguatkan dalam pengendalian pencemaran lingkungan hidup di bidang lingkungan hidup (Sabardi, 2014).

B. LINGKUNGAN HIDUP, EKOLOGI, DAN EKOSISTEM

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang dimaksud lingkungan hidup adalah “Kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang memengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan, dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain” (Dewi, 2012).

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, dijelaskan bahwa pengelolaan dan perlindungan 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 (Nina Herlina, 2017).

Penggunaan istilah “lingkungan” sering kali digunakan secara bergantian dengan istilah “lingkungan hidup”. Kedua istilah tersebut meskipun secara harfiah dapat dibedakan, tetapi pada umumnya digunakan dengan makna yang sama, yaitu lingkungan dalam pengertian yang luas, yang meliputi lingkungan fisik, kimia, maupun biologi lingkungan hidup manusia, lingkungan hidup hewan dan lingkungan hidup (tumbuhan). Lingkungan hidup juga memiliki makna yang berbeda dengan ekologi, ekosistem, dan daya lingkungan. Kendati demikian, ketiga hal yang disebutkan terakhir tidak dapat dipisahkan dari pengertian lingkungan atau lingkungan hidup.

Menurut Danusaputro (1985) lingkungan atau lingkungan hidup adalah semua benda dan daya serta kondisi, termasuk di dalamnya manusia dan tingkah perbuatannya yang terdapat dalam ruang di mana manusia berada dan memengaruhi kelangsungan hidup serta kesejahteraan manusia dan jasad-jasad hidup lainnya. Sementara itu menurut Soemarwoto (1991) lingkungan hidup didefinisikan sebagai ruang yang ditempati suatu makhluk hidup bersama dengan benda hidup dan tak hidup di dalamnya. Manusia bersama tumbuhan, hewan dan jasad renik menempati suatu ruang tertentu. Kecuali makhluk hidup, dalam ruang itu terdapat juga benda tak hidup, seperti udara yang terdiri atas bermacam gas, air dalam bentuk uap, cair dan padat, tanah, dan batu. Ruang yang ditempati makhluk hidup bersama benda hidup dan tak hidup inilah dinamakan lingkungan hidup.

Secara yuridis pengertian lingkungan hidup pertama kali dirumuskan dalam UU No. 4 Tahun 1982 (disingkat UULH-1982), yang kemudian dirumuskan kembali dalam UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (disingkat UUPLH-1997)



dan terakhir dalam UU No,32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (disingkat UUPPLH-2009). Perbedaan mendasar pengertian lingkungan hidup menurut UUP-PLH-2009 dengan kedua undang-undang sebelumnya, yaitu tidak hanya untuk menjaga kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain, tetapi juga kelangsungan alam itu sendiri. Jadi, sifatnya tidak lagi antroposentris atau biosentris, melainkan telah mengarah pada ekosentris.

Berdasarkan pengertian dalam ketiga undang-undang tersebut, jelas bahwa lingkungan hidup terdiri atas dua unsur komponen, yaitu unsur atau komponen makhluk hidup (*biotic*) dan unsur atau komponen makhluk tak hidup (*abiotic*). Di antara unsur-unsur tersebut terjalin suatu hubungan timbal balik dengan makhluk hidup lainnya dan dengan benda mati (tak hidup) di lingkungannya. Adanya hubungan timbal balik antara makhluk hidup dengan lingkungannya menunjukkan bahwa makhluk hidup dalam kehidupannya selalu berinteraksi dengan lingkungan di mana ia hidup. Makhluk hidup akan memengaruhi pula kehidupan makhluk hidup. Ilmu yang mempelajari hubungan timbal balik tersebut dinamakan ekologi.

Kata “ekologi” untuk pertama kalinya diperkenalkan oleh seorang Biolog Jerman, Ernest Haeckel pada tahun 1869. Meskipun banyak pakar sebelumnya, seperti Hipocrates, Aristoteles, dan filsuf Yunani lainnya yang telah memberikan uraian yang mempunyai sifat-sifat ekologis, tetapi tidak menyebutkan istilah ekologi (Eugene *et al.*, 1993). Secara etimologi kata “ekologi” berasal dari bahasa Yunani, yaitu *oikos* yang berarti rumah atau tempat untuk hidup dan *Logos* yang berarti ilmu. Oleh karena itu, secara harfiah ekologi berarti ilmu tentang makhluk hidup dalam rumahnya atau dapat juga diartikan sebagai ilmu tentang rumah tangga makhluk hidup (Soemarwoto, 1991).

Menurut Odum, ekologi didefinisikan sebagai “*pengkajian hubungan organisme-organisme atau kelompok-kelompok organisme terhadap lingkungannya, atau ilmu hubungan timbal balik antara or-*



ganisme-organisme hidup dan lingkungannya” (Eugene et al., 1993). Pendapat yang sama menyatakan bahwa ekologi mempelajari hubungan antara organisme hidup dengan lingkungannya dikemukakan oleh Matthews, et al., bahwa fokus kajian ekologi adalah “*the interrelationship between living organism and their environment*” (Hardjasoemantri, 2000).

Demikian pula pendapat Soemarwoto (1991) Guru Besar Ekologi dan Tata Guna Biologi Universitas Padjadjaran, Bandung, bahwa “*ekologi adalah ilmu tentang hubungan timbal balik antara makhluk hidup dengan lingkungannya. Oleh karena itu, permasalahan lingkungan hidup pada hakikatnya adalah permasalahan ekologi*”.

Oleh karena itu, permasalahan lingkungan hidup pada hakikatnya adalah permasalahan ekologi. Inti permasalahan lingkungan hidup ialah hubungan timbal balik antara makhluk hidup dengan lingkungannya. Apabila hubungan timbal balik antara makhluk hidup dengan lingkungannya berjalan secara teratur dan merupakan satu kesatuan yang saling memengaruhi, maka terbentuklah suatu sistem ekologi yang lazim disebut ekosistem. Karena lingkungan terdiri atas komponen hidup dan tak hidup yang berinteraksi secara teratur sebagai suatu kesatuan dan saling memengaruhi satu sama lain (*interdependence*).

Secara yuridis pengertian ekosistem dirumuskan baik dalam UULH-1982, UUPP + LH-1997, maupun UUPPLH-2009. Ketiganya mengartikan ekosistem sebagai tatanan unsur lingkungan hidup yang merupakan kesatuan utuh menyeluruh dan saling memengaruhi dalam membentuk keseimbangan, stabilitas, dan produktivitas lingkungan hidup. Pengertian ini tentu tidak dapat dilepaskan dari pemikiran bahwa secara ekologis manusia merupakan bagian integral dari lingkungan hidupnya. Manusia terbentuk oleh lingkungan hidupnya, tetapi sebaliknya manusia membentuk lingkungan hidupnya.

Di antara komponen-komponen ekosistem, manusia adalah komponen yang paling dominan dan menentukan. Manusia dengan segala kelebihan dibandingkan makhluk hidup lainnya, de-



ngan akal dan budinya mempunyai kemampuan yang besar untuk mengubah atau memengaruhi lingkungan. Hanya saja lingkungan mempunyai kemampuan yang terbatas untuk menerima perubahan-perubahan tersebut. Batas kemampuan lingkungan untuk menerima perubahan inilah yang dinamakan dengan daya dukung lingkungan (*environment carrying capacity*).

C. DAYA DUKUNG, DAYA TAMPUNG, DAN PELESTARIAN FUNGSI LINGKUNGAN HIDUP

Konsep daya dukung lingkungan yang pada awalnya merupakan batas kemampuan lingkungan untuk mendukung kehidupan hewan (Soeriaatmaja, 1979). Dalam perkembangannya juga diterapkan terhadap kehidupan manusia.

Secara yuridis konsep daya dukung lingkungan hidup dirumuskan dalam Pasal 1 angka 7 UUPPLH-2009 bahwa daya dukung lingkungan hidup adalah kemampuan lingkungan hidup untuk mendukung perikehidupan manusia, makhluk hidup lain, dan keseimbangan antarkeduanya. Dengan demikian, dapat dipahami bahwa lingkungan mempunyai batas kemampuan tertinggi tersebut menerima intervensi manusia. Apabila batas kemampuan tertinggi tersebut terlampaui, maka terjadilah pelanggaran daya dukung lingkungan. Pelanggaran daya dukung lingkungan mengakibatkan ekosistem dalam lingkungan tersebut tidak seimbang. Ketidakseimbangan ekosistem inilah yang pada akhirnya menimbulkan masalah-masalah lingkungan, yaitu pencemaran lingkungan dan kerusakan lingkungan dengan segala dampak lanjutannya, seperti banjir, tanah longsor, kekeringan, dan lain-lain.

Erat kaitannya dengan konsep daya dukung lingkungan adalah daya tampung lingkungan, yang menurut ketiga undang-undang lingkungan hidup dirumuskan sebagai kemampuan lingkungan hidup untuk menyerap zat, energi, dan/komponen lain yang masuk atau dimasukkan ke dalamnya. Pengertian tersebut menunjukkan bahwa daya tampung lingkungan menekankan



pada batas kemampuan tertinggi lingkungan tertentu; misalnya, air, menampung zat, energi dan/atau komponen lain yang dibuang ke dalamnya, tanpa melihat hubungannya dengan lingkungan lainnya. Dengan kata lain, jika daya dukung lingkungan mengandung konsekuensi eksternal, yaitu sejauh mana lingkungan mampu mendukung lingkungan secara keseluruhan, maka daya tampung lingkungan hanya terbatas pada internal kemampuan lingkungan tersebut untuk menampung zat, energi dan/atau komponen lain yang dibuang ke dalamnya. Daya tampung lingkungan dengan demikian menjadi salah satu dasar dalam penetapan daya dukung lingkungan. Oleh karena itu, diperlukan upaya-upaya untuk melindungi kemampuan lingkungan dalam menampung zat, energi dan/atau komponen lain yang dibuang ke dalamnya.



BAB 2

KEBIJAKAN LINGKUNGAN GLOBAL, REGIONAL, DAN NASIONAL

A. PENGERTIAN KESADARAN DAN KEBIJAKAN LINGKUNGAN

Kesadaran lingkungan adalah perhatian atau kepedulian (*concern*), masyarakat dunia terhadap lingkungan sebagai akibat terjadinya berbagai masalah lingkungan. Secara umum, kesadaran lingkungan telah dimulai, sejak tahun 1950-an sebagai akibat terjadinya kasus lingkungan di dunia. Kasus-kasus dimaksud, antara lain: masalah asap dan kabut di Los Angeles, penyakit *minamata itai-itai* di Jepang, ledakan reaktor nuklir Chernobyl di Rusia, bocornya pabrik pestisida di Bhopal, India, banjir dan kekeringan yang melanda beberapa negara, seperti Afrika, India, dan Amerika Latin, serta hampir seluruh Asia. Berbagai kasus tersebut telah menyadarkan umat manusia betapa pentingnya masalah lingkungan mendapat perhatian yang serius. Apalagi setelah terbitnya buku Rachel Charson yang berjudul “*The Silent Spring*”, yang di dalamnya memperingatkan kepada umat manusia tentang bahaya yang luar biasa akibat penggunaan insektisida baik terhadap manusia maupun makhluk hidup lainnya. Digambarkan oleh Carson, musim semi yang semula indah, telah menjadi musim semi yang sunyi dan menakutkan (Carson, 1990).

Secara global perhatian terhadap lingkungan dimulai di kalangan Dewan Ekonomi dan Sosial PBB pada waktu peninjauan

terhadap hasil-hasil gerakan dasawarsa Pembangunan Dunia ke-1 (1960-1970). Puncak perhatian masyarakat dunia terhadap lingkungan secara global internasional adalah dilaksanakannya United Nation Conference on the Human Environment di Stockholm, Swedia, dari tanggal 5-16 Juni 1972. Selaras dengan meningkatnya kesadaran lingkungan tersebut, maka sejak Deklarasi Stockholm banyak sekali kebijakan lingkungan yang dikeluarkan, seperti deklarasi, konvensi, dan resolusi.

Sebelum diuraikan lebih lanjut tentang substansi kebijakan tersebut terlebih dahulu perlu dijelaskan apa yang dimaksud dengan kebijakan lingkungan. Kebijakan lingkungan (*environmental policy*) adalah kebijakan lingkungan. Kebijakan lingkungan (*environmental policy*) adalah kebijakan negara atau pemerintah di bidang lingkungan. Kebijakan lingkungan dengan demikian menjadi bagian dari kebijakan publik (*public policy*). Pengertian kebijakan publik menurut David Easton adalah sebagai “*any authoritative allocation of values for society*”, bahkan “*nonactions and non-decisions may be perceived as public policy*” (Sigler & Beede, 2016): pendapat yang sama dikemukakan oleh R. Dye (1978), bahwa “*public policy is whatever governments choose to do or not to do.*” Lebih lanjut dikatakan, “*public policy is concerned with what governments do, why they do it, and what difference it makes*”. Dengan demikian, setiap tindakan yang dilakukan (*to do, action*) atau tidak dilakukan (*not to do, non-action*) oleh pemerintah merupakan kebijakan publik.

Setiap kebijakan publik memiliki tujuan dan sasaran yang ingin dicapai sebagaimana dikemukakan Friederich: “*It is essential for the policy concept there be a goal, objective, or purpose*” (R.Dye, 1978). Menurut Drupsteen, kebijakan memuat keseluruhan tujuan dan sarana dari pelaku tertentu. Secara sederhana, kebijakan merupakan jawaban atas satu pertanyaan tentang apa yang akan dicapai oleh seseorang, melalui cara bagaimana, dan dengan sarana apa hal tersebut dilaksanakan (R. Sundari, 2000).



Dari definisi di atas, dapat dikatakan bahwa kebijakan lingkungan merupakan kebijakan negara atau pemerintah di bidang lingkungan. Kebijakan tersebut memiliki tujuan dan sasaran tertentu serta bagaimana cara dan dengan sarana apa pengelolaan lingkungan dilaksanakan untuk mencapai tujuan dan sasaran tersebut.

Kebijakan lingkungan juga berkaitan erat dengan hukum (hukum lingkungan), karena hukum atau peraturan perundang-undangan merupakan indikator kebijakan dan sekaligus meletakkan kerangka dasar bagi kebijakan publik, sebagaimana dikatakan Sigler:

Constitutions, statues, administrative orders, and executive orders are indicator of policy. Law also sets the framework for public policy. With (and sometimes without) the law, our agency heads, policy, IRS officials, judges and presidents exercise their authority. In America, legitimacy depends upon adherence to law. The word "legitimacy" derives from the root Latin word for law (Sigler & Beede, 2016).

Kebijakan lingkungan dibuat dan dilaksanakan berdasarkan ketentuan hukum atau peraturan perundang-undangan. Hal ini sesuai dengan pendapat Koopman dan Hirch Ballin, bahwa undang-undang merupakan landasan yang menjadi dasar pelaksanaan kebijakan pemerintah. Hukum merupakan serangkaian alat yang ada pada pemerintah untuk mewujudkan kebijakan (R. Sundari, 2000).

B. HAK LINGKUNGAN DAN KEADILAN LINGKUNGAN

Kehidupan manusia tidak akan terpisah dari lingkungan dan sangat tergantung pada lingkungan, di mana lingkungan telah menyediakan berbagai kebutuhan hidup manusia, seperti udara, air, sinar matahari agar manusia dapat mempertahankan kehidupan. Mengingat keberadaan lingkungan sangat penting bagi ke-



hidupan manusia, maka kelestarian lingkungan harus dijaga dan dipertahankan. Lingkungan yang baik dan sehat adalah *conditio sine quanon* untuk mewujudkan kehidupan manusia yang baik dan sehat pula.

Hukum dalam fungsinya sebagai perlindungan kepentingan manusia mempunyai tujuan. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum dapat dilakukan baik secara normal, damai atau terjadi karena adanya pelanggaran hukum. Dalam hal terjadi pelanggaran hukum, maka hukum yang dilanggar haruslah ditegakkan. Melalui penegakan hukum inilah, hukum menjadi sebuah kenyataan. Dalam penegakan hukum ada tiga unsur yang harus diperhatikan yaitu, kepastian hukum (*rechtssicherheit*); kemanfaatan (*zweckmassigkeit*); dan keadilan (*gerechtigkeit*) (Sudikno Mertokusumo). Kepastian hukum merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum untuk ketertiban. Hukum dalam hal ini bertugas menciptakan kepastian hukum karena bertujuan untuk ketertiban masyarakat. Masyarakat dalam hal lain, mengharapkan manfaat dalam pelaksanaan atau penegakan hukum. Hukum adalah untuk manusia, sehingga pelaksanaan atau penegakannya haruslah memberi manfaat bagi manusia. Keadilan sebagai unsur ketiga sangatlah dibutuhkan oleh masyarakat, di dalam pelaksanaannya hukum haruslah adil karena hukum tidak identik dengan keadilan. Keadilan sangatlah bersifat subjektif, individualistis, dan tidak menyamaratakan. Dalam penegakan hukum diperlukan kompromi antara ketiga unsur tersebut, meskipun dalam praktik sangat sulit mengkompromikan tiga hal tersebut secara proporsional. Tujuan pokok hukum adalah menciptakan tatanan masyarakat yang tertib, menciptakan ketertiban, dan keseimbangan. Dengan tercapainya ketertiban dalam masyarakat, diharapkan kepentingan manusia akan terlindungi. Dalam mencapai tujuannya, hukum bertugas membagi



hak dan kewajiban antarperorangan di dalam masyarakat, membagi wewenang dan mengatur cara memecahkan masalah hukum serta memelihara kepastian hukum (Sudikno Mertokusumo, 1999). Hukum semata-mata bertujuan untuk keadilan. Isi hukum ditentukan oleh keyakinan kita yang etis tentang yang adil dan tidak. Dengan kata lain, hukum bertujuan untuk merealisasi atau mewujudkan keadilan. Keadilan menyangkut dua hal, yaitu menyangkut hakikat keadilan dan menyangkut isi atau norma untuk berbuat secara konkret dalam keadaan tertentu. Penegakan dalam sistem hukum lingkungan memerlukan salah satu unsur penegakan hukum yaitu, keadilan. Keadilan lingkungan bukanlah sebuah konsep yang memiliki berbagai definisi. Collin melihat keadilan lingkungan terutama dalam kaitannya dengan distribusi hak dan manfaat lingkungan secara adil di antara ras, kelas, dan pendapatan masyarakat. Menurut Collin, aspek prosedural berupa partisipasi publik dalam pengambilan keputusan dianggap termasuk ke dalam hak substantif yang merupakan bagian dari keadilan distributif (Collin, 2008). Keadilan lingkungan tidak hanya memuat aspek distribusi, tetapi juga aspek prosedural sebagaimana pandangan Arcioni dan Mitchell yang menyatakan bahwa, selain terkait aspek distribusi, keadilan lingkungan juga terkait dengan kesempatan publik untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan terkait pengelolaan lingkungan (Millner, 2003). Pandangan yang melihat keadilan lingkungan lebih luas dari persoalan distribusi dan prosedural. Bullard mengidentifikasi lima elemen dasar dari keadilan lingkungan yang meliputi:

1. hak individu untuk dilindungi dari pencemaran;
2. preferensi terhadap pencegahan pencemaran;
3. beralihnya beban pembuktian pada mereka atau mereka yang membuang limbah/emisi (*dischargers*);
4. pada mereka yang tidak memberikan perlakuan yang berbeda, tetapi berdasarkan adanya perbedaan dampak lingkungan yang dirasakan oleh masyarakat (*disparate impacts*) dan bukti statistik yang menunjukkan perbedaan itu, dan;



5. perbedaan pembagian risiko diatasi dengan tindakan dan sumber daya yang tertarget (*targeted action and resources*) (D. Bullard).

Keadilan lingkungan berdasarkan taksonomi keadilan dibagi dalam empat katagori (Kuehn, 2000) yaitu, keadilan lingkungan sebagai keadilan distributif, keadilan lingkungan sebagai keadilan korektif, keadilan lingkungan sebagai keadilan prosedural dan keadilan lingkungan sebagai keadilan sosial. Dalam pembahasan perumusan permasalahan ini, keadilan lingkungan sebagai keadilan sosial. Kuehn mengartikan keadilan lingkungan sosial digunakan berbarengan untuk memperkuat pemahaman mengenai keadilan lingkungan sebagai sebuah keadilan sosial. Secara universal, jaminan hak atas lingkungan yang baik dan sehat adalah hak semua makhluk hidup, di Indonesia dalam Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa: “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta memperoleh pelayanan kesehatan”, kemudian dipertegas lagi dalam ketentuan Pasal 65 ayat (1) UUP-PLH menyatakan bahwa “Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia (Haryanto & Martha, 2017).

Dengan demikian, secara konstitusi dan hukum bahwa hak atas lingkungan yang baik dan sehat merupakan hak asasi manusia yang wajib dilindungi oleh negara. Untuk mewujudkan lingkungan yang baik dan sehat, hukum membebaskan kewajiban kepada setiap orang untuk memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup serta mengendalikan pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup. Berdasarkan teori kepentingan, maka hak lingkungan lahir karena adanya kepentingan manusia akan lingkungan yang baik dan sehat. Dengan adanya kepentingan itu manusia menciptakan hak untuk lingkungan agar tidak dirusak atau dicemari. Perbuatan merusak lingkungan adalah perbuatan melanggar hak lingkungan karena sekaligus akan merugikan ke-



pentingan manusia. Landasan pemikiran tentang hak lingkungan (*environmental right*) pertama kali diketengahkan oleh Christopher Stone tahun 1972 yang menyatakan bahwa:

“... that we give legal rights to forest, oceans, rivers, and others called ‘natural object in the environment-indeed to the natural environment as whole”. Lebih lanjut Christopher menyatakan bahwa: “The reason for this little discourse on the unthinkable, the reader must know by now, if only from the title of the paper, I am quite seriously proposing that we give legal right to forest, oceans, rivers, and other so-called natural objects in the environment indeed, to natural environment as a whole” (D. Stone, 2010).

Hak hukum yang dimiliki lingkungan inilah oleh Somja Ann Jozef Boelaert Suominen disebut sebagai *ecoright*. Hakikatnya, *ecoright* berlandaskan moral berupa sifat-sifat kebajikan atau pemanfaatan. Demikian juga Anron Lercher dalam *Are There Any Environmental Rights* menyatakan bahwa lingkungan memiliki hak untuk melawan terhadap pencemaran Aaron Lercher menyatakan:

“In this paper I argue that there is an environmental right against being subjected to pollution. The argument briefly, is that by assuming that we have an environmental right against pollution, we are able to explain the ethical justification or lack of justification for various action. As the title suggests, this paper extends H.L.A. Hart’s argument in ‘Are There Any natural Right? (1955). Like Hart, I shall argue conditionally that if there are any moral rights, then there is an environmental right against pollution, this avoids some question about where such right come from, or what their ontological status in.”

Hak dan kewajiban masyarakat atas lingkungan hidup hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan salah satu hak asasi manusia sebagaimana diatur dalam Pasal 28H Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa: “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak



memperoleh pelayanan kesehatan.”

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 mengatur hak-hak masyarakat terhadap lingkungan hidup ataupun terhadap pengelolaan lingkungan hidup. Pasal 65 mengatur adanya lima hak atas lingkungan hidup, yaitu:

1. Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia.
2. Setiap orang berhak mendapatkan pendidikan lingkungan hidup, akses informasi, akses partisipasi, dan akses keadilan dalam memenuhi hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.
3. Setiap orang berhak mengajukan usul dan/atau keberatan terhadap rencana usaha dan/atau kegiatan yang diperkirakan dapat menimbulkan dampak terhadap lingkungan hidup.
4. Setiap orang berhak untuk berperan dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
5. Setiap orang berhak melakukan pengaduan akibat dugaan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup.

Pengaturan hak atas lingkungan hidup telah dirumuskan sejak era Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (disingkat UULH). Dalam Pasal 5 ayat (1) UULH dinyatakan “hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.”

Pengaturan mengenai hak atas lingkungan hidup ini juga dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (disingkat UUPLH). Padal Pasal 5 ayat (1) UUPLH, hak tersebut dipertegas menjadi “hak yang sama atas lingkungan hidup yang baik dan sehat”. Pengaturan hak atas lingkungan hidup sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 diikuti pengaturan kewajiban terhadap lingkungan hidup. Pasal 67 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 mengatur bahwa setiap orang berkewajiban memelihara kelestaa-



rian fungsi lingkungan hidup serta mengendalikan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup. Ketentuan Pasal 67 memuat dua kewajiban bagi masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup, yaitu: (1) kewajiban untuk memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup; dan (2) kewajiban mengendalikan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.

Pelestarian fungsi lingkungan hidup sebagaimana dirumuskan pada Pasal 1 angka 6 bermakna rangka upaya untuk memelihara kelangsungan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup. Apabila rumusan Pasal 1 angka 6 ini dihubungkan dengan kewajiban sebagaimana diatur pada Pasal 67, maka dapat dimaknai bahwa setiap orang mempunyai kewajiban untuk melakukan upaya-upaya dalam rangka memelihara kelangsungan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup.

Adapun bentuk kewajiban kedua sebagaimana dimaksud pada Pasal 67, yaitu mengendalikan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan, bertalian dengan upaya untuk tidak membiarkan terjadinya pencemaran atau kerusakan lingkungan. Pasal 1 angka 14 memberikan pengertian mengenai pencemaran lingkungan hidup, yaitu masuk atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga melampaui baku mutu lingkungan hidup yang telah ditetapkan.

Kerusakan lingkungan hidup, sebagaimana dirumuskan pada Pasal 1 angka 17 diartikan sebagai perubahan langsung atau tidak langsung terhadap sifat fisik, kimia dan/atau hayati lingkungan hidup yang melampaui batas kriteria baku kerusakan lingkungan hidup.

Mengaitkan antara hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat dengan kewajiban untuk memelihara fungsi lingkungan hidup serta kewajiban untuk mengendalikan lingkungan hidup, dapat dimaknai bahwa adanya keseimbangan dan keselarasan antara hak dan kewajiban masyarakat atas lingkungan hidup. Lingkungan hidup tidak akan menjadi baik dan sehat ketika ma-



syarakat tidak memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup serta berupaya untuk mengendalikan pencemaran dan perusakan lingkungan hidup.

Dalam rangka tuntutan hak dan kewajiban terhadap lingkungan hidup ini, maka masyarakat tidak boleh diam atau pasif terhadap pengelolaan lingkungan hidup. Oleh karenanya, sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, masyarakat harus berperan aktif dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 menekankan perlindungan dan pengelolaan berdasarkan asas partisipatif. Asas yang termuat pada Pasal 2 huruf k sebagaimana diuraikan pada penjelasan Pasal 2 bermakna bahwa setiap anggota masyarakat didorong untuk berperan aktif dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Pasal 70 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 mengatur mengenai hak masyarakat untuk berperan aktif dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Pasal 70 ayat (1) menyatakan bahwa masyarakat memiliki hak dan kesempatan yang sama dan seluas-luasnya untuk berperan aktif dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Peran dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup tersebut, dapat berupa pengawasan sosial, pemberian saran, pendapat, usul, keberatan, pengaduan, dan/atau penyampaian informasi atau laporan. Peran masyarakat dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dilakukan dalam rangka:

1. Meningkatkan kepedulian dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.
2. Meningkatkan kemandirian, keberdayaan masyarakat, dan kemitraan.
3. Menumbuhkembangkan kemampuan dan kepeloporan masyarakat.
4. Menumbuhkembangkan ketanggapsegeraan masyarakat un-



tuk melakukan pengawasan sosial.

5. Mengembangkan dan menjaga budaya dan kearifan lokal dalam rangka pelestarian fungsi lingkungan hidup (Nopiyandri, 2015).

Pengertian hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan bagian dari hak asasi manusia. Edith mengartikan hak atas lingkungan hidup sebagai hak asasi manusia untuk hidup dalam lingkungan hidup dengan kualitas minimal yang memungkinkan terwujudnya kehidupan yang bermartabat dan sejahtera.

Dari pengertian tersebut, kita bisa melihat bahwa kata sifat dari “baik dan sehat” dalam frasa hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat dapat dikaitkan dengan syarat kualitas minimal lingkungan hidup agar manusia bisa hidup dengan baik dan sehat. Dalam konteks udara, berarti terdapat kualitas udara minimal untuk manusia hidup dengan baik dan sehat.

Sebagai bagian dari hak asasi manusia, maka negara harus menghormati, memenuhi, dan melindungi hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Untuk memenuhi hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat tersebut, setiap orang diberikan hak untuk mendapatkan pendidikan lingkungan hidup, akses informasi, akses partisipasi, dan akses keadilan. Dengan kata lain, tanpa adanya akses terhadap informasi, partisipasi, dan keadilan, hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat akan sulit untuk dipenuhi.

Pemerintah memerlukan mekanisme atau instrumen untuk tiga akses tersebut untuk memenuhi hak atas lingkungan hidup yang baik dan layak bagi warga negaranya. Pada bagian selanjutnya, kita akan meninjau mekanisme atau instrumen untuk akses informasi, sebagai upaya memenuhi hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat khususnya dalam konteks pengendalian pencemaran udara, serta kekurangan dan alternatif dari mekanisme atau instrumen tersebut (Fadhillah, 2018).



C. KEBIJAKAN LINGKUNGAN GLOBAL-INTERNASIONAL

Kebijakan lingkungan global-internasional terdapat dalam kesepakatan-kesepakatan internasional mengenai lingkungan, baik yang sifatnya multilateral maupun bilateral. Kesepakatan internasional ini dapat berbentuk deklarasi, konvensi, agenda, dan/atau perjanjian internasional di bidang lingkungan.

1. Konferensi Internasional: dari Stockholm sampai Johannesburg

a. Konferensi Stockholm, Swedia (1972)

Konferensi PBB tentang Lingkungan Hidup Manusia yang pertama dilaksanakan di Stockholm, Swedia, pada tanggal 5-16 Juni 1972. Konferensi PBB yang merupakan usul Swedia dengan tema “*only one earth*” ini diikuti oleh 113 negara, 21 badan/atau organisasi PBB dan 16 organisasi antar-pemerintah. Di samping itu, konferensi tersebut diikuti pula oleh 258 organisasi nonpemerintah yang mewakili berbagai kelompok termasuk di dalamnya organisasi atau lembaga swadaya masyarakat, seperti *Ierra Club*, *The International Association of Art Critics* sebagai peninjau. Konferensi ini dilaksanakan atas dasar kesadaran dari negara-negara peserta, terutama negara maju yang banyak mengalami permasalahan lingkungan akibat kemajuan dan perkembangan teknologi yang pesat.

Konferensi ini membahas masalah-masalah lingkungan serta jalan keluarnya bagi pembangunan ke depan, terbagi atas tiga komisi yang membahas enam mata acara pokok. Komisi I membahas mata acara pokok kesatu mengenai masalah permukiman (*human settlement*), dan mata acara keempat mengenai aspek-aspek pendidikan, dan informasi (*educational, and information aspects*). Komisi II membahas mata acara kedua pokok mengenai pengelolaan SDA (*natural resources management*) dan mata acara kelima mengenai lingkungan dan pembangunan (*environment and development*) dan Komisi III membahas mata acara keenam menge-



nai implikasi keorganisasian (*organization implications*) dan mata acara ketiga mengenai identifikasi dan pengendali zat pencemar (*identification and control of pollutants*). Di samping ketiga komisi tersebut, terdapat pula satu kelompok kerja (*working group*) yang bertugas mempersiapkan naskah deklarasi tentang lingkungan hidup manusia dan satu kelompok para ahli yang dikenal sebagai *founex panel of experts* yang bertugas menyusun rumusan yang menggambarkan keterkaitan antara lingkungan dan pembangunan (Silalahi, 1992).

Pada akhir sidang yaitu tanggal 16 Juni 1972, Konferensi Stockholm menghasilkan Deklarasi Stockholm (terdiri dari preambul dan 26 asas), 109 rekomendasi sebagai rencana aksi lingkungan (*action plan*) dan 11 resolusi mengenai lingkungan hidup. Rencana aksi lingkungan yang ditetapkan untuk mengimplementasikan Deklarasi Stockholm terdiri atas tiga bagian besar, yaitu:

A global assessment programme, dikenal dengan Earthwatch; Environmental management activities; and Supporting measures: education and training, public information and organizational and financing arrangements (R. Sundari, 2000).

Salah satu rekomendasi penting tentang kelembagaan dan keuangan diusulkan dibentuknya lembaga baru yang menangani program lingkungan dan pembangunan di PBB, yaitu United Nation Environmental Programme (UNEP). Atas tawaran pemerintah Kenya, sekretariat UNEP ditempatkan di Nairobi, Kenya. Konferensi juga menetapkan satu resolusi khusus yaitu tanggal 5 Juni sebagai Hari Lingkungan Hidup Sedunia (*World Environmental Day*) (R. Sundari, 2000). Semua keputusan konferensi PBB tersebut disahkan oleh resolusi Sidang Umum PBB pada tanggal 15 Desember 1972. Oleh karena itu, kebijakan lingkungan yang tertuang dalam deklarasi dan rencana aksi serta keputusan lain dari Konferensi Stockholm harus menjadi pedoman implementasi kebijakan lingkungan nasional masing-masing negara, terutama negara peserta, termasuk Indonesia.



b. Konferensi Nairobi, Kenya (1982)

Sepuluh tahun setelah Konferensi Stockholm, bersamaan dengan peringatan Dasawarsa Lingkungan Hidup Kedua (1982-1992), pada tanggal 20 Mei sampai dengan 2 Juni 1982 diadakan konferensi lingkungan yang kedua di Nairobi, Kenya. Konferensi kedua ini pada dasarnya bertujuan untuk mengevaluasi implementasi konferensi Stockholm dan kendala yang dihadapi selama 10 tahun terakhir.

Dalam sidang khusus *Governing Council* (UNEP) telah lahir Deklarasi Nairobi, yang di dalamnya membuat 10 asas bagi pengelolaan lingkungan hidup dunia. Konferensi Nairobi secara umum memandang bahwa asas atau prinsip yang telah diputuskan dalam Konferensi Stockholm masih relevan. Oleh karena itu, konferensi ini menegaskan kembali tekad semua negara anggota PBB untuk menyelamatkan dan membangun lingkungan hidup yang lebih baik bagi kelangsungan hidup umat manusia. Perbedaannya bahwa jika Deklarasi Stockholm lahir di negara maju dan atas dasar keinginan yang kuat dari negara maju untuk memperbaiki lingkungan akibat kemajuan pembangunan dan penggunaan teknologi canggih, maka Deklarasi Nairobi lahir di negara berkembang. Hal ini menunjukkan bahwa kesadaran lingkungan negara berkembang semakin tinggi dan persoalan lingkungan bukan hanya menjadi monopoli negara maju.

Sebagai tindak lanjut dari upaya untuk mengimplementasikan hasil-hasil Konferensi Nairobi, di dalam sidang umum PBB pada bulan Desember 1983 dibentuk sebuah komisi yang mengkaji suatu agenda global bagi perubahan, yaitu tantangan lingkungan dan pembangunan menjelang tahun 2000 dan cara-cara menanggulunginya. Selanjutnya, pada tahun 1984 oleh Sekretaris Jenderal PBB diangkat Gro Harlem Brundtland (Perdana Menteri Norwegia), mewakili negara maju sebagai Ketua Komisi dan Dr. Mansour Khalid (mantan Menteri Luar Negeri Sudan), mewakili negara berkembang sebagai Wakil Ketua Komisi. Kedua tokoh ini diberikan wewenang menyusun keanggotaan komisi yang kemu-



dian menyebut diri sebagai Komisi Dunia untuk Lingkungan dan Pembangunan (World Commission on Environment and Development = WCED) (Salim, 1988).

Ada empat hal yang menjadi tugas WCED yang sebenarnya cukup luas dan berat, sehingga komisi menganggap sebagai “suatu agenda global bagi perubahan”, yaitu:

- 1) Mengusulkan strategi-strategi lingkungan jangka panjang agar tercapai pembangunan berkesinambungan pada tahun 2000 dan seterusnya.
- 2) Merekomendasikan jalan keluar yang berkenan dengan masalah lingkungan agar dapat diterjemahkan menjadi kerja sama erat di antara negara-negara berkembang dan negara-negara maju dengan tahap pembangunan ekonomi dan sosial yang berbeda, dan agar dapat diarahkan bagi tercapainya tujuan-tujuan bersama dan saling mendukung yang memperhitungkan antarhubungan antara manusia sumber daya, lingkungan, dan pembangunan.
- 3) Mempertimbangkan jalan keluar dan cara-cara yang memungkinkan masyarakat internasional menangani masalah-masalah lingkungan secara efektif; dan
- 4) Membantu menciptakan persepsi bersama tentang masalah-masalah lingkungan jangka panjang dan upaya-upaya yang diperlukan agar dapat menangani secara lebih berhasil masalah perlindungan dan peningkatan lingkungan, agenda jangka panjang bagi tindakan bersama dalam dasawarsa-dasawarsa mendatang dan sasaran-sasaran aspiratif bagi masyarakat dunia (Salim, 1988).

WCED telah memberikan laporannya pada tahun 1987 yang diberi judul *Our Common Future*, yang menekankan analisis terhadap hubungan antara lingkungan dan pembangunan. Bagian pertama laporan mengemukakan keprihatinan bersama akibat rusaknya lingkungan baik yang pada akhirnya mengancam hari depan bersama. Untuk itu, dalam bagian ini dikemukakan gagasan dan strategi menuju pembangunan berkesinambungan serta peranan



ekonomi internasional. Pada bagian kedua diulas enam tantangan bersama sebagai fokus kajian WCED dalam hubungannya dengan lingkungan dan pembangunan, keamanan pangan, spesies dan ekosistem sebagai sumber daya bagi pembangunan, peranan energi sebagai pilihan bagi lingkungan dan pembangunan, serta tantangan perkotaan. Selanjutnya pada bagian ketiga dikemukakan perlunya ikhtiar bersama dalam hal mengelola milik bersama, perdamaian, keamanan, pembangunan, dan lingkungan serta aksi bersama untuk perubahan secara hukum dan kelembagaan (Salim, 1988).

Selain itu, kelompok ahli hukum lingkungan (*Experts Group on Environmental Law*) yang dibentuk WCED telah menghasilkan sebuah laporan yang berjudul *Strengthening the Legal and Institutional Framework for Environmental Protection Development*. Laporan kepada WCED ini terdiri dari dua bagian dan beberapa tambahan (*annex*) yaitu:

- 1) *Legal principal for Environmental Protection and Sustainable Development;*
- 2) *Proposal for Strengthening the Legal and Institutional Framework.*

Memuat empat bagian penting mengenai asas hukum yang diusulkan oleh kelompok ahli hukum lingkungan di WCED, yaitu:

- 1) Bagian I, tentang asas-asas umum, hak dan tanggung jawab yang berkaitan dengan SDA dan gangguan lingkungan (*general principles, rights and obligations concerning natural resources and interferences*) (Pasal 1-8). Bagian I ini meliputi: pengakuan hak-hak dasar manusia atas lingkungan yang memadai untuk kesehatan dan kesejahteraan manusia, keadilan antargenerasi dalam menggunakan lingkungan dan SDA, pelestarian dan pemanfaatan berkesinambungan ekosistem serta proses ekologi yang esensial bagi berfungsinya biosfer, penetapan tolok ukur lingkungan dan pemantauan, analisis mengenai dampak lingkungan dari setiap rencana kegiatan, kewajiban pemberitahuan dini secara tepat waktu, akses yang sama dan proses



yang tepat waktu dalam prosedur administrasi dan peradilan, kegiatan pelestarian lingkungan harus sebagai bagian integral dari perencanaan dan pelaksanaan kegiatan pembangunan, dan kewajiban umum untuk kerja sama antarnegara.

- 2) Bagian II, tentang asas-asas, hak dan kewajiban khususnya berkenaan dengan SDA lintas batas dan gangguan lingkungan (*Principles, rights and obligations specifically concerning transboundary natural resources and environmental interferences*) (Pasal 9-20). Bagian II ini memuat: pemanfaatan SDA secara memadai dan adil, pencegahan dan pemulihan gangguan lingkungan lintas batas, jaminan yang ketat dalam tindakan pencegahan kegiatan yang berbahaya, kesepakatan dalam hal biaya pencegahan jauh melebihi kerusakan atau gangguan lingkungan, kewajiban umum untuk bekerja sama tentang pemanfaatan, pencegahan dan pengurangan gangguan lingkungan lintas batas, perlakuan nondiskriminasi terhadap pelaku kerusakan atau gangguan lingkungan, kewajiban umum untuk bekerja sama tentang pemanfaatan, pencegahan, dan pengurangan gangguan lingkungan lintas batas, pertukaran informasi, analisis lingkungan dan pemberitahuan awal, konsultasi dini, kerja sama penilaian dan perlindungan lingkungan, pengembangan kontingensi keadaan gawat darurat yang berkemungkinan menimbulkan gangguan lingkungan lintas batas, akses dan perlakuan yang sama dalam prosedur administrasi dan peradilan dalam hal terjadi gangguan lingkungan lintas batas.
- 3) Bagian III, tentang tanggung jawab negara (*state responsibility*) (Pasal 21), yang menentukan bahwa negara harus menghentikan kegiatan yang melanggar kewajiban internasional sehubungan dengan masalah lingkungan dan memberikan ganti rugi akibat kerusakan yang ditimbulkannya.
- 4) Bagian IV, tentang penyelesaian perselisihan secara damai (*peaceful settlement of disputes*) (Pasal 22), yang menentukan bahwa negara harus menyelesaikan perselisihan secara damai



seperti melalui negoisasi, mediasi, konsiliasi, atau arbitrase. Jika tidak tercapai dapat dilanjutkan dengan proses peradilan atas permintaan negara yang berkepentingan (Graham *et al.*, 1987).

Proposal for Strengthening the Legal and Institutional Framework memuat antara lain: pembentukan ketentuan-ketentuan dasar (*new legal basis*), perlindungan lingkungan dan pembangunan berkelanjutan, pembentukan komisi khusus PBB (*special UN new commission*), memperkuat tata hukum (*legal framework*) global dan regional yang telah ada, pengembangan inisiatif baru lembaga non-pemerintah, perluasan tanggung jawab lingkungan perusahaan-perusahaan swasta (*environmental responsibilities of private enterprises*), penerapan tanggung jawab pidana (*criminal liability*) terhadap kerugian atau kerusakan lingkungan, penguji risiko teknologi baru, pembentukan standar dasar keamanan dan kewajiban notifikasi dalam pembangunan instalasi nuklir, dan lain-lain (Graham *et al.*, 1987).

Kedua laporan kelompok ahli hukum lingkungan WCED tersebut merupakan bagian yang tidak terpisahkan (bagian integral) dari laporan *Our Common Future*. Laporan WCED atau sering juga disebut “laporan Brundtland” yang berjudul *Our Common Future* dengan fokus kajian hubungan antara lingkungan dan pembangunan tersebut dalam perkembangannya dijadikan materi dalam Pertemuan Tingkat Tinggi (KTT) Bumi di Rio de Janeiro, Brazil pada tanggal 3-14 Juni 1992.

c. Konferensi Rio de Janeiro, Brazil (1992)

Dua puluh tahun setelah Konferensi Stockholm, tepatnya pada tangga; 3-14 Juni 1992, PBB menyelenggarakan United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) di Rio de Janeiro, Brazil. Tema konferensi ini adalah “*Think globally, act locally*”. Konferensi menekankan betapa pentingnya semangat kebersamaan (multilateralisme) untuk mengatasi berbagai masalah



yang ditimbulkan oleh benturan antara upaya-upaya melaksanakan pembangunan (oleh *developmentalist*) dan upaya-upaya melestarikan lingkungan (oleh *environmentalist*) (Kehutanan, 2007).

Konferensi yang dilaksanakan bertepatan dengan peringatan 20 tahun Konferensi Stockholm, dihadiri oleh kepala negara/wakil pemerintah dari 117 negara. Topik yang diangkat dalam konferensi ini adalah pemasalahan pencemaran, perubahan iklim, penipisan ozon, penggunaan dan pengelolaan sumber daya laut dan air, meluasnya penggundulan hutan, pengguruan dan degradasi tanah, limbah-limbah berbahaya serta penipisan keanekaragaman hayati. Degradasi lingkungan hidup yang terjadi di berbagai belahan bumi ini dapat berimbas pada kepentingan politik, ekonomi, dan sosial secara meluas di seluruh dunia. Melalui tema lingkungan dan pembangunan, UNCED bertujuan untuk merumuskan kebijakan pembangunan berkelanjutan serta langkah-langkah implementasinya.

UNCED ini begitu penting, karena untuk pertama kalinya memberikan kesadaran ke seluruh dunia bahwa masalah lingkungan sangat terkait erat dengan kondisi ekonomi dan masalah keadilan sosial. Pertemuan ini menegaskan bahwa kebutuhan sosial, lingkungan, dan ekonomi harus dipenuhi secara seimbang sehingga hasilnya akan berlanjut hingga generasi-generasi yang akan datang.

Ada empat kesepakatan internasional yang dihasilkan dalam UNCED di Rio de Janeiro, yaitu Deklarasi Rio De Janeiro, Prinsip-prinsip pembangunan kehutanan berkelanjutan (*forestry principles*), agenda 21, konvensi kerangka kerja perubahan iklim (*framework convention on climate change*), dan konvensi keanekaragaman hayati (*biological diversity*).

Deklarasi Rio de Janeiro sebagai hasil UNCED terdiri dari 26 asas yang menegaskan kembali isi Deklarasi Stockholm dan berusaha membangun dengan berlandaskan deklarasi tersebut. Prinsip-prinsip yang disepakati dalam UNCED dilandaskan pada tujuan bersama untuk mewujudkan kemitraan global yang baru



dan adil, kepentingan masing-masing negara, dan melindungi ke-terpaduan sistem pembangunan dan lingkungan hidup global.

Prinsip-prinsip penting yang disepakati dalam Deklarasi Rio de Janeiro, antara lain: pengakuan hak manusia atas kehidupan yang layak dan produktif yang serasi dengan alam, hak kedaulatan negara atas SDA-nya dan kewajiban menjaga lingkungannya prinsip keadilan antargenerasi (*intergenerational equity*), prinsip perlindungan lingkungan sebagai bagian dari proses pembangunan, prinsip kerja sama dalam semangat kemitraan global (*a spirit of global partnership*), dan prinsip bersama tapi dengan tanggung jawab yang berbeda (*common but differentiated responsibilities*).

Forestry principles merupakan konsensus internasional yang berkaitan dengan pembangunan kehutanan berkelanjutan. *Forestry principles* ini terdiri dari lima prinsip yang berkaitan dengan perlindungan, pengelolaan, dan pemanfaatan sumber daya hutan secara berkelanjutan. Dokumen ini merupakan capaian tertinggi di bidang kehutanan, yang bersifat tidak mengikat secara hukum (*non legally binding*) dan berlaku untuk semua jenis hutan. Kendati demikian, dokumen ini menjadi dasar bagi perundingan lebih lanjut tentang persetujuan internasional di bidang kehutanan. Dokumen ini bersifat *nonlegally binding*, sehingga lebih banyak memuat prinsip-prinsip umum dibandingkan dengan rencana aksi yang harus dilakukan oleh masing-masing negara.

Pernyataan prinsip-prinsip kehutanan yang terdapat dalam *forestry principles* meliputi (Kementerian Lingkungan Hidup, 2007):

- 1) Negara memiliki kedaulatan penuh untuk mengelola hutannya sepanjang tidak menimbulkan kerusakan lingkungannya.
- 2) Sumber daya hutan dikelola secara lestari untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia.
- 3) Kebijakan nasional harus mencerminkan pengelolaan hutan secara berkelanjutan, termasuk di dalamnya konversi lahan hutan bagi pembangunan sosial ekonomi, sesuai dengan tata guna lahan yang rasional.
- 4) Kebijakan nasional dan strategi nasional harus mampu mening-



katkan upaya pembangunan, kelembagaan dan program pengelolaan hutan. Kebijaksanaan dan startegi tersebut harus memerhatikan kelangsungan ekosistem hutan dan sumber daya hutan serta mempertimbangkan faktor-faktor di luar sektor hutan.

- 5) Langkah-langkah dalam rangka pengelolaan dan pembangunan hutan, antara lain:
 - a) Peningkatan perlindungan dalam memelihara nilai-nilai dan fungsi hutan;
 - b) Penyediaan informasi yang akurat dan teratur bagi masyarakat dan pengambilan keputusan;
 - c) Peningkatan peran serta semua pihak yang berkepentingan;
 - d) Peningkatan peran serta wanita dalam pembangunan hutan; dan
 - e) Peningkatan kerja sama internasional di bidang kehutanan.
 - f) Keputusan dalam pengelolaan hutan berkelanjutan didasarkan atas hasil telaah yang meliputi nilai-nilai ekonomi dan non-ekonomi hasil hutan, jasa, dan lingkungan hidup.
 - g) Pengelolaan hutan harus terpadukan dalam pembangunan wilayah, sehingga dapat memelihara keseimbangan ekologi dan manfaat yang lestari.
 - h) Kebijaksanaan nasional harus menjamin diberlakukannya Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL).
 - i) Pelaksanaan kebijaksanaan dan program nasional dalam pengelolaan hutan berkelanjutan harus didukung pendanaan internasional, kerja sama teknik dan penyempurnaan sistem pemasaran hasil hutan olahan.
 - j) Peran hutan tanaman ditingkatkan melalui reboisasi dan penghijauan baik dengan tanaman asli maupun eksotik dalam rangka mempertahankan hutan dan memperluas lahan hutan untuk memenuhi kebutuhan kayu bagi indus-



- tri, kayu bakar, lingkungan hidup, dan memperluas kesempatan kerja.
- k) Peran hutan alam sebagai penghasil barang dan jasa harus ditingkatkan.
 - l) Kebijakan pengolahan hutan harus memperhatikan aspek produksi, konsumsi, pendauran, manfaat hasil hutan, dan masyarakat sekitar hutan.
 - m) Ilmu pengetahuan dan teknologi (IPTEK), inventarisasi hutan dan evaluasi harus dilakukan secara efektif. Kerja sama internasional dalam rangka tukar-menukar hasil penelitian dan pengembangan pemanfaatan hasil hutan selain kayu perlu ditingkatkan.
 - n) Kebijakan pengelolaan hutan yang berkelanjutan terkait dengan perdagangan hasil hutan yang didasarkan atas aturan unilateral, pengurangan/penghapusan *tariff barriers*.

Kesepakatan Rio de Janeiro berikutnya adalah Agenda 21 atau yang sering disebut Agenda 21 Global. Agenda 21 merupakan kerangka kerja dari suatu rencana kerja bidang lingkungan dan pembangunan yang disepakati guna mencapai pembangunan berkelanjutan pada abad ke-21. Di dalamnya memuat rencana kerja global yang pertama kali disusun secara menyeluruh mengenai pembangunan berkelanjutan, meliputi dimensi sosial dan ekonomi, konservasi dan manajemen SDA, dimensi kelembagaan, pendanaan dan pengembangan alih sumber daya. Untuk itu program aksi yang tercantum dalam Agenda 21 pada dasarnya adalah untuk mengentaskan kemiskinan, kelaparan, pemberantas penyakit, dan buta huruf di seluruh dunia, di samping untuk menghentikan kerusakan ekosistem penting bagi kehidupan manusia.

Agenda 21 Global terdiri dari 39 bab yang dibagi dalam empat bagian. Pada bagian I tentang dimensi sosial ekonomi dalam pembangunan berkelanjutan dibahas usaha-usaha: (a) memerangi kemiskinan dan mengubah pola konsumsi; (b) aspek kependudukan, promosi kesehatan manusia dan permukiman sehat; dan (c)



integrasi lingkungan dalam pembangunan dan dalam proses pengambilan keputusan. Bagian II tentang konservasi dan pengelolaan SDA untuk pembangunan, membahas berbagai masalah SDA, yaitu: (a) penanggulangan masalah lingkungan udara, sumber daya tanah, penggundulan hutan, desertifikasi dan kegersangan erosi, lautan, pantai, dan air tawar; (b) pengelolaan limbah beracun dan berbahaya, limbah radioaktif, limbah padat, dan limbah cair; (c) pengembangan pertanian, pelestarian keanekaragaman sumber alam hayati, dan pengelolaan bioteknologi berwawasan lingkungan. Pada bagian III tentang peranan kelompok utama dibahas isu kemitraan antarpengelola lingkungan, seperti: (a) kelompok wanita, anak, dan pemuda penduduk asli setempat; (b) memperkuat lembaga swadaya masyarakat, pemerintah lokal, bisnis, industriawan, serikat rem pekerja; dan (c) kelompok masyarakat ilmuwan dan petani. Pada bagian IV tentang pelaksanaan untuk mencapai tujuan pembangunan berkelanjutan dibahas: (a) sumber dana pembiayaan dan mekanismenya; (b) ilmu pengetahuan dan teknologi serta proses komunikasi, informasi, dan pendidikan; dan (c) mekanisme kerja sama internasional.

Dari empat bagian tersebut jelas bahwa Agenda 21 Global memuat rencana kegiatan untuk pembangunan berkelanjutan global-internasional, dalam arti dapat diterapkan bagi semua negara, baik negara maju maupun negara berkembang. Penerapannya tentu perlu disesuaikan dengan kondisi sosial-ekonomi, SDA, sumber daya manusia dan kelembagaan yang ada di masing-masing negara. Oleh karena itu, perlu dirumuskan Agenda 21 masing-masing negara. Indonesia misalnya, telah menyusun Agenda 21—Indonesia yang isinya meliputi aspek kebijakan, pengembangan program dan strategi perencanaan pembangunan, baik aspek sosial, ekonomi, maupun aspek lingkungan. Dokumen Agenda 21-Indonesia ini banyak memberikan saran kegiatan yang dapat dilakukan, sehingga Hardjasoemantri (2006) menyebutnya sebagai *advisory document*. Sebagai *advisory document*, maka penerapan Agenda 21-Indonesia ini sangat tergantung pada pengambil



kebijakan dan kesadaran lingkungan yang tinggi dari masyarakat. Untuk itu, dukungan peraturan prundang-undangan terhadap pelaksanaan Agenda 21 baik pada tingkat nasional maupun daerah sangat diperlukan.

Kesepakatan Rio de Janeiro lainnya adalah Konvensi Kerangka Kerja PBB Mengenai Perubahan Iklim (United Nations Framework Convention on Climate Change). Konvensi perubahan iklim ini bertujuan untuk membatasi emisi gas rumah kaca di atmosfer sampai tingkat yang tidak membahayakan sistem iklim dunia. Dalam konvensi ini ditekankan tanggung jawab negara maju terhadap kemungkinan mengenai perubahan iklim dan bantuan bagi negara berkembang yang rawan terhadap perubahan iklim. Bahkan negara maju diminta komitmennya untuk segera membatasi emisi gas rumah kaca dan membantu mengembangkan penyerapan gas rumah kaca.

Pembatasan atau pengurangan emisi gas rumah kaca sangat diperlukan karena bumi mempunyai keterbatasan dalam menyerap efek yang terjadi dan mempertahankan ekosistemnya. Efek gas rumah kaca yang dirasakan akhir-akhir ini adalah perubahan iklim; misalnya, musim panas lebih panjang dari musim dingin. Perubahan iklim ini pulalah yang merupakan salah satu pemicu terjadinya pemanasan global.

Dari aspek hukum lingkungan, perubahan iklim dan pemanasan global ini terjadi akibat eksploitasi SDA yang berlebihan, proses industri yang tidak taat lingkungan, alih fungsi lahan, maupun cara-cara membuka lahan pertanian yang tidak berwawasan lingkungan seperti dengan cara dibakar. Kegiatan-kegiatan ini di antara lain menghasilkan gas-gas antara lain: karbo dioksida (CO₂), metana (CH₄), dan nitrous oksida (N₂O). Gas-gas tersebut menurut Daniel Murdiyarto memiliki sifat seperti kaca yang meneruskan radiasi gelombang pendek atau cahaya matahari, tetapi menyerap dan memantulkan radiasi gelombang-panjang atau radiasi balik yang dipancarkan bumi yang bersifat panas sehingga suhu atmosfer bumi makin meningkat. Berada di bumi yang dili-



puti gas-gas tersebut bagaikan di dalam rumah kaca yang selalu lebih panas disbanding suhu udara di luarnya. Oleh karena itu, gas-gas tersebut dinamakan gas rumah kaca dan pengaruh yang ditimbulkannya dikenal dengan nama efek rumah kaca yang selanjutnya menimbulkan pemanasan global dan perubahan iklim (Murdiyarso, 2003).

Indonesia telah meratifikasi konvensi ini dengan UU No. 6 Tahun 1994 tanggal 1 Agustus 1994. Argumentasi penting diratifikasinya konvensi ini pada intinya karena perubahan iklim bumi yang diakibatkan oleh peningkatan konsentrasi gas rumah kaca di atmosfer akan memberikan pengaruh merugikan pada lingkungan hidup dan kehidupan manusia. Sementara Indonesia mempunyai peranan strategis dalam struktur iklim geografi dunia karena sebagai negara tropis ekuator yang mempunyai hutan tropis basah terbesar di dunia dan negara kepulauan yang memiliki laut terluas di dunia mempunyai fungsi sebagai penyerap gas rumah kaca yang besar. Untuk itu, Indonesia perlu ikut aktif mengambil bagian bersama-sama dengan anggota masyarakat internasional lainnya dalam upaya mencegah meningkatkannya konsentrasi gas rumah kaca di atmosfer, dengan cara meratifikasi United Nations Framework Convention on Climate Change dengan UU No. 6 Tahun 1994.

Refleksi dari keinginan masyarakat dunia untuk mengurangi gas rumah kaca yang semakin meningkat, tampak pada saat konferensi negara pihak (*the conference of parties*) yang ketiga (CoP3) pada tahun 1997 di Kyoto, Jepang dengan ditandatanganinya sebuah protokol mengenai perubahan iklim, yang selanjutnya dikenal dengan Protokol Kyoto. Protokol Kyoto dengan demikian merupakan sebuah instrumen hukum (*legal instrument*) untuk mengimplementasikan konvensi perubahan iklim. Secara ringkas, Protokol Kyoto ini berisikan ketentuan berikut:

- 1) Menyediakan batas keterikatan secara hukum bagi negara-negara yang masuk *Annex 1* terutama negara maju terhadap emisi enam macam gas rumah kaca (*CO₂, CH₄, HFCs, PFCs,*



- dan SF4*) berdasarkan rata-rata lima tahun (2008-2011).
- 2) Mengizinkan fleksibilitas negara pihak berkenaan dengan implementasi komitmen secara nasional;
 - 3) Memberikan kelonggaran di tingkat internasional dalam perdagangan emisi dan mekanisme lainnya termasuk proyek-proyek kerja sama antara negara maju dan negara berkembang;
 - 4) Secara komprehensif meliputi emisi gas rumah kaca dari sumbernya atau perpindahan dalam semua sektor, pengamanan dari perubahan penggurunan lahan dan kehutanan.

Dalam perkembangannya, setelah Protokol Kyoto diadopsi pada tanggal 11 Desember 1997, hingga saat ini belum efektif. Salah satu penyebabnya karena negara maju sebagai penyumbang emisi terbesar, seperti Amerika Serikat, Rusia, Jepang, Jerman, dan Inggris, enggan meratifikasi protokol tersebut. Ironisnya lagi, dalam pertemuan antarpihak (*Conference of the Parties = COP*) ke-13 di Bali, 3-14 Desember 2007, negara maju masih saja disibukkan dengan perdagangan karbon ketimbang komitmennya untuk menurunkan emisi gas rumah kaca.

Kesepakatan Rio de Janeiro lainnya adalah Konvensi Keanekaragaman Hayati (*The Convention on Biological Diversity*). Konvensi ini telah ditandatangani oleh 157 kepala negara dan/atau kepala pemerintahan atau wakil negara pada saat penyelenggaraan UNCED, pada tanggal 3 sampai dengan 14 Juni 1992. Indonesia merupakan negara kedelapan yang menandatangani konvensi ini di Rio de Janeiro, Brazil, pada tanggal 5 Juni 1992.

Konvensi ini bertujuan untuk konservasi keanekaragaman hayati dan pemanfaatan komponen-komponennya secara berkelanjutan. Selain itu, juga bertujuan membagi keuntungan yang dihasilkan dari pendayagunaan sumber daya genetik secara adil dan serta-merta, termasuk melalui akses yang memadai terhadap sumber daya genetik dan dengan alih teknologi yang tepat guna, dan dengan memperhatikan semua hak atas sumber-sumber daya dan teknologi itu, maupun dengan pendanaan yang memadai (Pasal 1).



Keanekaragaman hayati yang dimaksudkan menurut konvensi ini ialah keanekaragaman di antara makhluk hidup dari semua sumber termasuk di antaranya: daratan, lautan, dan ekosistem akuatik lain serta kompleksitas ekologi yang merupakan bagian dari keanekaragamannya. Sumber daya hayati mencakup sumber daya genetik, organisme atau bagiannya, populasi atau komponen biotik ekosistem-ekosistem lain dengan manfaat atau nilai yang nyata atau potensial untuk kemanusiaan. Pemanfaatan sumber daya hayati tersebut dilakukan secara berkelanjutan, yang dalam konvensi ini diartikan sebagai pemanfaatan komponen-komponen keanekaragaman hayati dengan cara dan pada laju yang tidak menyebabkan penurunannya dalam jangka panjang, dengan demikian potensinya dapat dipertahankan untuk memenuhi kebutuhan dan aspirasi generasi-generasi masa kini dan masa depan (Pasal 2).

Ketentuan penting lainnya terdapat dalam Pasal 3. Ditegaskan bahwa sesuai dengan Piagam PBB dan asas-asas hukum internasional, setiap negara mempunyai hak berdaulat untuk memanfaatkan SDA-nya sesuai dengan kebijakan pembangunan lingkungannya sendiri, dan tanggung jawab untuk menjamin bahwa kegiatan-kegiatan yang dilakukan di dalam yurisdiksinya atau kendalinya tidak akan menimbulkan kerusakan terhadap lingkungan negara lain atau kawasan di luar batas yurisdiksi nasionalnya.

Indonesia telah meratifikasi konvensi ini dengan UU No. 5 Tahun 1994 tentang Pengesahan United Nations Convention on Biological Diversity (Konvensi Perserikatan Bangsa-bangsa Mengenai Keanekaragaman Hayati). Pertimbangan Indonesia meratifikasi konvensi ini, antara lain dalam rangka melestarikan keanekaragaman hayati, memanfaatkan setiap unsurnya secara berkelanjutan, dan meningkatkan kerja sama internasional di bidang ilmu pengetahuan dan teknologi guna kepentingan generasi sekarang dan yang akan datang.



d. Konferensi Johannesburg, Afrika Selatan (2002)

Konferensi PBB tentang lingkungan hidup yang keempat dilaksanakan di Johannesburg, Afrika Selatan, dari tanggal 2-11 September 2002. Konferensi ini mengambil tema pembangunan berkelanjutan, sehingga sering disebut KTT Pembangunan Berkelanjutan (*World Summit on Sustainable Development*). KTT ini sering juga disebut KTT Rio + 10, karena dilaksanakan 10 tahun setelah KTT Bumi di Rio de Janeiro. KTT ini merupakan pertemuan para kepala pemerintahan, kelompok-kelompok masyarakat yang peduli, badan-badan di bawah PBB, lembaga keuangan internasional dan aktor penting lain untuk menilai perubahan yang terjadi di seluruh dunia setelah 10 tahun dilaksanakan UNCED atau *earth Summit* tahun 1992 di Rio de Janeiro, Brazil.

Agenda utama KTT Pembangunan Johannesburg adalah refleksi dan peninjauan kembali atas pelaksanaan Agenda 21 mengenai pembangunan berkelanjutan yang disepakati di negara-negara peserta pada KTT bumi di Rio, Brasil, tahun 1992. Fokus sorotannya adalah sejumlah mana keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan pembangunan berkelanjutan di masing-masing negara dan di tingkat global selama 10 tahun terakhir. Demikian pula, agenda lingkungan apa yang perlu disepakati semua negara untuk masa yang akan datang. Untuk itu, penyelenggaraan KTT ini ditekankan pada rencana pelaksanaan (*plan of implementation*), yang mengintegrasikan elemen ekonomi, ekologi, dan sosial yang didasarkan pada tata penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) (Kehutanan, 2007).

Program pelaksanaan yang dibahas dalam KTT ini memiliki tiga sasaran utama. *Pertama*, pembangunan sosial ditujukan pada pemberantasan kemiskinan struktural di berbagai bidang seperti, ketiadaan akses pendapatan, lapangan kerja, air minum, jasa energi, permukiman, fasilitas kesehatan, pendidikan, dan lain-lain. Menjelang tahun 2015, berbagai pertanda kemiskinan harus dikurangi. Kelaparan harus enyah di muka bumi yang mampu menghasilkan pangan. *Kedua*, pembangunan ekonomi harus



mengubah pola produksi dan pola konsumsi yang tidak menopang keberlanjutan (*unsustainable*), terutama dalam penggunaan energi yang tidak efisien dan mencemarkan, penggunaan SDA (seperti hutan, tanah, pantai, dan laut) secara boros. Begitu pola konsumsi perlu diarahkan ke daur-ulang bahan kemasan dan hemat minyak karbon. *Ketiga*, penyelamatan dan perlindungan ekosistem serta fungsi lingkungan dari SDA agar mampu menopang proses pembangunan berkelanjutan. Hutan, pantai, terumbu karang, tanah, lautan, serta hewan dan tumbuh-tumbuhan, bias diperbarui atau dibiakkan, sehingga pemanfaatannya bias berlanjut asalkan fungsi lingkungan terpelihara. Program pelaksanaan yang dibahas dalam pertemuan puncak ingin dijadikan cantolan bagi berbagai aktivitas kegiatan yang disepakati atas dasar kemitraan (*partnership*) antara pemerintah, lembaga internasional, pengusaha, dan masyarakat madani, baik secara bilateral antara dua negara maupun multilateral antara banyak negara (Salim, 2007).

Setelah melalui tahapan pembahasan, pada akhir sidang konferensi ini dihasilkan tiga dokumen penting bagi pembangunan berkelanjutan, yaitu:

- 1) Deklarasi Johannesburg yang menyatakan bahwa setiap negara memikul tanggung jawab dalam pembangunan berkelanjutan dan kemiskinan.
- 2) Rencana aksi Johannesburg mengenai pembangunan berkelanjutan (*Johannesburg Plan of Implementation*).
- 3) Program kemitraan (*partnership*) antarpemangku kepentingan dalam melaksanakan pembangunan berkelanjutan.

Hasil penting yang perlu dikemukakan bahwa dalam rencana aksi pelaksanaan (*action plan of implementation*) pembangunan berkelanjutan tersebut difokuskan pada penghapusan kemiskinan, mengubah produksi dan pola konsumsi yang tidak menopang keberlanjutan (*unsustainable*), dan penyelamatan dan perlindungan ekosistem serta fungsi lingkungan dari SDA agar mampu menopang proses pembangunan berkelanjutan.



Persoalannya adalah sejak dilaksanakannya konferensi dunia di Johannesburg sampai sekarang ini, nampaknya kondisi SDA dan lingkungan dunia, terutama yang dimiliki negara sedang berkembang yang notabene miskin tidaklah semakin baik. SDA yang ada justru lebih dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhan rakyat negara maju, sementara negara berkembang tetap miskin akibat habis atau rusaknya SDA, pencemaran lingkungan, dan membengkaknya utang luar negeri. Dengan demikian, diperlukan komitmen yang kuat bagi semua negara untuk segera melaksanakan kebijakan pembangunan berkelanjutan sesuai rencana aksi pelaksanaan dan program kemitraan dalam melaksanakan pembangunan berkelanjutan yang dimaksud.

2. Kesepakatan Internasional

Kebijakan lingkungan internasional selain berupa deklarasi, konvensi, dan rencana aksi yang dihasilkan konferensi internasional sebagaimana dijelaskan di atas, beberapa kesepakatan internasional penting lainnya mengenai lingkungan hidup akan diuraikan di bawah ini.

a. *International Convention for the Prevention of Pollution of The Sea by Oil*

Konvensi mengenai pencegahan pencemaran laut oleh minyak dari kapal pertama dibuat tahun 1954 dan mulai berlaku tahun 1958. Konvensi ini antara lain menetapkan bahwa tanggung jawab pencemaran adalah tanggung jawab negara tempat kapal tersebut diregistrasikan. Kapal-kapal yang diregistrasikan pada negara-negara peserta harus dilengkapi dengan alat pencegah pencemaran. Tiga tahun setelah konvensi tersebut berlaku, pelabuhan utama negara peserta harus telah dilengkapi dengan fasilitas pembuangan limbah minyak kapal. Setiap kapal harus membawa *oil record book*, untuk mencatat setiap buangan minyak yang dilakukannya. *Oil record book* ini sewaktu-waktu dapat diperiksa aparat berwenang negara pelabuhan.



Konvensi ini kemudian diperbaiki pada tahun 1962, 1969, 1971, 1973, dan 1978. Perubahan penting pada Konvensi 1962, antara lain semua kapal tanker baru harus dilengkapi dengan *segregated ballast tankage* atau terminal pembuatan minyak bumi dan tempat reparasi kapal harus dilengkapi dengan tempat-tempat pembuangan minyak kotor. Di samping itu, terdapat larangan membuang *persistent oil*. Perubahan pada Konvensi 1969 lebih mengarah pada perlindungan kualitas lingkungan laut, suatu hal yang belum diatur dalam Konvensi 1954-1962, karena melarang buangan minyak pada jarak lebih dari 50 mil dari pantai. Perubahan pada tahun 1971 hanya memperluas arti “*nearest land*” dari definisi pada Pasal 1 Amendemen 1969, menjadi “*from the nearest land*” sehingga *the great barrier reef* di lepas pantai Timur Laut Australia tercakup (Kusuma Atmadja, 1992).

Konvensi 1973 lebih ketat karena ada pengaturan baku mutu lingkungan yang harus dipenuhi berdasarkan kriteria daerah perlindungan khusus (*special protected area*) dan di luar daerah perlindungan khusus (*outside the special protected area*). Pada daerah khusus seperti Laut Mediterania, Laut Baltik, Laut Hitam dan Laut Merah, Persian Gulf, berlaku regulasi 10 yang pada intinya melarang kapal membuang minyak di laut dengan alasan apa pun, sedangkan pada daerah di luar daerah khusus dimungkinkan asalkan memenuhi persyaratan yang sedikit berbeda dengan Konvensi 1954-1971. Perbedaan tersebut, yaitu:

- 1) Untuk angka baru jumlah total minyak kotor yang dapat dibuang ke laut tidak boleh melebihi 1/30.000 dari jumlah semua muatan termasuk residunya, sedangkan bagi tangka yang sudah ada masih dapat hingga 1/15/000 bagian jumlah total;
- 2) Agar pembuangan minyak kotor sah (*lawful*), tangki harus memiliki cara pembuangan yang menggunakan *oil discharging monitoring, control system*, dan *a slop tank arrangement*, seperti diatur pada Regulation 15; dan
- 3) *Oil* dalam Regulation 1 dan *appendix 1* Konvensi ini meliputi juga *nonpersistent oils* (Kusuma Atmadja, 1992).



Konvensi 1973 ini disempurnakan lagi pada tahun 1978 dengan pendekatan yang lebih komprehensif dan lebih keras berdasarkan ukuran besarnya kapal, jenis minyak mentah, atau baru tidaknya kapal tangka yang digunakan (Kusuma Atmadja, 1992).

b. *International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage (Civil Liability Convention = CLC)*

CLC merupakan hasil siding *International Legal Conference on Marine Pollution Damage*, di Brussels, pada tanggal 29 November 1969. CLC merupakan konvensi internasional yang mengatur tentang tanggung gugat perdata akibat pencemaran minyak di laut. Konvensi ini telah diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia dengan Keputusan Presiden No. 18 Tahun 1978 tentang Pengesahan *International Convention on Civil Liability For Oil Pollution Damage*.

CLC memuat ketentuan-ketentuan tentang pertanggung jawaban narnegara peserta konvensi atas pengotoran laut oleh minyak. Diatur keharusan pemilik atau operator kapal untuk memberikan ganti rugi kepada si penderita (*victim*), yang mengalami kerugian atau pencemaran lingkungan laut oleh minyak dari kapal. Konsep penting dalam konteks hukum lingkungan internasional keperdataan diatur dalam Pasal III ayat (1) CLC, yaitu prinsip ganti rugi seketika (*strict liability*) dalam hal terjadinya pencemaran lingkungan:

Except as provided in paragraphs 2 and 3 of this article, the owner of a shio at the time of an incident, or where the incident consist of a series of occurances, at the time of the first such occurance, shall be liable for any pollution damage caused by oil which has escaped or been discharged from the ship as a result of the incident.

Prinsip di atas menentukan bahwa pencemar wajib membayar ganti rugi seketika setelah terjadinya pencemaran tanpe memersoalkan salah atau tidaknya kapal yang bersangkutan. Hal ini merupakan perkembangan baru dalam hal ganti rugi yang sebelumnya menganut tanggung gugat berdasarkan kesalahan (*liabi-*



lity based on fault). Penerapan prinsip *strict liability* dikecualikan dalam hal:

- 1) Terdapat keadaan memaksa (*force majeure*), dan
- 2) Apabila kecelakaan kapal disebabkan oleh kelalaian negara pantai untuk memelihara rambu-rambu dan alat bantu navigasi lainnya secara baik.

Penerapan konsep tanggung gugat perdata ii juga dikaitkan dengan *International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage*, 1971, yang dapat menambah jumlah ganti rugi pada CLC (*insurance*) sebesar US\$ 35 juta menjadi seluruhnya berjumlah kurang lebih US\$ 50 juta. Selain dana tersebut, dapat diberikan tambahan dana bagi kekurangan jumlah ganti rugi di atas maksimum US\$ 10 juta yang bersumber dari iuran pemilik kapal berdasarkan *The Tanker Owners Voluntary Agreement Concerning Liability for Oil Pollution (TVA-LOP)* dan tambahan maksimum US\$ 30 juta yang bersumber dari para pemilik muatan (cargo) berdasarkan *The Contract Regarding an Intern Supplement to Tanker Liability for Oil Pollution (CRISTAL)* (Kusuma Atmadja, 1992).

c. *International Convention Relating to Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Casualties*

Konvensi ini memberikan hak kepada negara pantai yang terancam kerusakan oleh pencemaran laut karena minyak dari kapal, untuk mengambil tindakan-tindakan menyelamatkan kepentingan-kepentingannya. Konvensi memuat ketentuan-ketentuan *conciliation* dan *compulsory arbitration* untuk menjamin kepentingan si pemilik kapal, sehingga dengan demikian juga lebih menjamin kepentingan negara pantai.

d. *Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterflow Habitat (Wetlands Convention)*

Wetlands Convention ditandatangani di Ramsar, Iran pada tanggal 2 Februari 1971 dan mulai berlaku tanggal 21 Desember



1975, sehingga konvensi ini dikenal pula dengan nama *Ramsar Convention*, konvensi ini merupakan kesepakatan internasional yang memberikan kerangka kerja bagi aksi nasional dan kerja sama internasional untuk konservasi dan pemanfaatan secara bijaksana tentang lahan basah dan sumber dayanya.

Dalam Pasal 1 ayat (2) *Wetlands Convention*, pengertian lahan basah dirumuskan cukup luas, yaitu sebagai:

Arreas of marsh, fen, peatlands or water, whether natural or artificial, permanent or temporary, with water that is static or flowing, fresh, blockish or silt, including areas of marine water the depth of which at low tide does not exceed six meters.

Dengan demikian, pengertian lahan basah menurut konvensi ini cukup luas, yaitu bias meliputi danau, sungai, hutan bakau, hutan rawa gambut, hutan air tawar, laguna, dan sebagainya, bahkan daerah-daerah perairan laut yang kedalamannya tidak lebih dari enam meter pada waktu air surut dikategorikan sebagai lahan basah.

Dalam *Wetlands Convention* ditentukan bahwa perlindungan internasional lahan basah diperlukan, karena fungsi ekologisnya sebagai pengatur perairan dan sebagai wilayah dengan flora dan faunanya sendiri, yaitu burung unggas. Untuk itu setiap negara anggota wajib menetapkan sekurang-kurangnya sebidang lahan basah untuk dimasukkan dalam sebuah daftar lahan basah yang mempunyai makna internasional, pada waktu negara tersebut menandatangani atau meratifikasi atau tunduk pada konvensi (Pasal 2 ayat 4). Kendati demikian, tidak semua jenis lahan basah layak dimasukkan dalam daftar konvensi. Pasal 2 ayat (2) menentukan kriteria bahwa lahan basah yang dimasukkan dalam daftar didasarkan atas makna internasionalnya dari sudut ekologi, botani, *zoology*, limnologi maupun hidrologi. Dalam tahap pertama, lahan basah dengan makna internasional bagi burung unggas dalam musim apa pun, perlu dimasukkan. Untuk dapat dimasukkan ke dalam daftar sebagai lahan basah yang memiliki kepentingan se-



cara internasional, maka institusi pengelola harus membuat beberapa dokumen yang memperlihatkan secara jelas mengapa lahan basah tersebut penting. Institusi tersebut juga harus menunjukkan adanya rencana untuk mengelola lahan basah mereka.

Selaras dengan ketentuan di atas, maka dalam Pasal 3 konvensi ditentukan bahwa negara anggota merumuskan dan melaksanakan perencanaan sedemikian rupa sehingga mengembangkan konservasi dari lahan basah yang termasuk dalam daftar, dan sejauh mungkin mengembangkan penggunaan lahan basah yang ada satu negara secara arif (*wise use*).

Secara ringkas, Iskandar (1999) menyatakan bahwa melalui konvensi ini negara pihak mempunyai komitmen untuk:

- 1) Menetapkan paling sedikit satu lokasi (*Ramsar site*) yang memenuhi kriteria untuk dimasukkan dalam daftar (*Ramsar list*) dan menjamin pemeliharaan sifat ekologisnya;
- 2) Memasukkan konservasi *wetland* dalam rencana penggunaan lahan tingkat nasional;
- 3) Menetapkan pencadangan alam untuk *wetland* dan menyelenggarakan pelatihan dalam studi dan pengelolaan *wetlands*;
- 4) Melakukan konsultasi dengan negara pihak lain mengenai implementasi konvensi khususnya yang berkenaan dengan *wetlands* di daerah perbatasan, sistem perairan bersama, mempunyai spesies yang sama dan proyek-proyek pembangunan yang memengaruhi *wetlands*;
- 5) Konferensi dari negara pihak bertemu setiap tiga tahun sekali (1996, 1999, 2002, dan seterusnya), untuk membuat resolusi, rekomendasi, dan pedoman teknis untuk aplikasi selanjutnya dari konvensi.

Pada saat ini tercatat 138 negara yang telah mengikuti konvensi ini, termasuk 1.317 lokasi lahan basah dengan luas 111 juta hektar telah dimasukkan ke dalam daftar konvensi lahan basah yang memiliki kepentingan secara internasional. Dalam kaitan ini, Indonesia telah meratifikasi *Wetlands Convention* dengan Keputusan Presiden No. 48 Tahun 1991. Dengan demikian,



konvensi ini mempunyai kekuatan mengikat secara hukum bagi Indonesia.

e. *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES)*

CITES ditandatangani di Washington pada tanggal 2 Maret 1973 dan telah diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia dengan Keputusan Presiden No. 43 Tahun 1978 tentang Pengesahan *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES)*. Dalam CITES diatur pengawasan dan pemantauan perdagangan satwa liar dan tumbuhan langka agar tidak terjadi kepunahan.

Ada tiga kategori perdagangan internasional satwa liar dan tumbuhan langka yang diatur dalam CITES 1973. *Pertama*, dalam *appendix I* ditetapkan perdagangan komersil spesies yang diancam dengan kepunahan pada umumnya dilarang. Spesies ini hanya boleh diperdagangkan dalam keadaan khusus (biasanya untuk penelitian ilmiah atau maksud pameran). Transaksi perdagangan spesies seperti itu memerlukan izin impor dan pejabat yang diserahi pelaksanaan CITES di negara penerima maupun izin ekspor dari pejabat negara asal (atau izin re-ekspor apabila negara re-ekspor terlibat). Spesies yang tercantum dalam *appendix I* meliputi semua monyet besar, badak, kura-kura laut, ikan paus besar, gajah Asia, tumbuhan “*pitcher*” raksasa dan lebih dari 2.300 satwa dan tumbuhan lainnya yang menghadapi kepunahan. *Kedua*, CITES mengizinkan perdagangan komersial tradisional (dengan persyaratan) spesies yang belum dibahayakan, akan tetapi perlu dipantau. Spesies ini tercantum dalam *apendiks II* dan hanya boleh diperdagangkan dengan izin ekspor dari negara asalnya. *Apendiks II* meliputi lebih dari 2.300 spesies satwa dan 24.000 spesies tumbuhan. *Ketiga*, setiap negara boleh memasukkan tumbuhan atau satwa asli ke dalam *appendix III* dan dengan demikian spesies tersebut dapat diperdagangkan tanpa izin ekspor dari negara asalnya (apabila negara tersebut mencantulkannya dalam



appendix III) atau sebuah sertifikasi daerah asal (apabila datang dari negara yang tidak memasukkannya ke dalam daftar) (Hardjasoemantri, 1991).

Pengendalian perdagangan berdasarkan CITES ini diletakkan pada negara anggota. Negara-negara anggota bertanggung jawab atas penegakan CITES dalam batas negaranya. Sekretariat CITES bertanggung jawab untuk memonitor pelaksanaannya dan dapat memberikan tekanan internasional kepada pelanggarannya (Hardjasoemantri, 1991).

f. *World Conservation Strategy (WCS)*

WCS merupakan kesepakatan internasional di bidang pengelolaan SDA Hayati (SDAH) yang dipersiapkan oleh International Union for The Conservation of Nature Resources (IUCN) atas penugasan dari UNEP. Dokumen WCS disetujui Ecosystem Conservation Group (ECG) yang beranggotakan UNEP, International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN), Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), dan United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) pada tahun 1980.

Dalam WCS disepakati tiga tujuan utama konservasi SDAH, yaitu:

- 1) Memelihara proses ekologis yang esensial serta sistem penyangga kehidupan.
- 2) Mengawetkan keanekaragaman jenis; dan
- 3) Menjamin pemanfaatan secara lestari spesies serta ekosistemnya.

Tujuan di atas perlu dicapai sebagai sesuatu yang sangat mendesak karena hal-hal sebagai berikut:

- 1) Kapasitas bumi untuk mendukung penduduk telah sangat berkurang baik di negara berkembang maupun negara maju;
- 2) Ratusan juta penduduk pedesaan di negara-negara berkembang termasuk 500 juta yang kurang gizi serta 800 juta yang



melarat, terpaksa merusak sumber daya karena kelaparan dan kemiskinan;

- 3) Energi, dana, dan biaya lainnya untuk keperluan barang dan jasa bertambah terus; dan
- 4) Sumber daya pokok untuk industri utama terus berkurang (Hardjasoemantri, 1991).

Berdasarkan tiga tujuan utama konservasi SDAH dan alasan-alasan mendesak di atas, maka WCS menetapkan hal-hal sebagai berikut:

- 1) Definisi dan tujuan konservasi SDAH (bagian 1-4);
- 2) Persyaratan prioritas untuk mencapai masing-masing tujuan (bagian 5-7);
- 3) Saran strategi nasional dan internasional untuk memenuhi persyaratan prioritas (bagian 8);
- 4) Rekomendasi kebijakan lingkungan yang antisipatif, kebijakan konservasi yang lintas sektoral dan sistem yang lebih luas tentang pertanggung jawaban nasional, agar konservasi diintegrasikan dengan pembangunan pada tingkat penyusunan kebijakan (bagian 9);
- 5) Saran metode integratif untuk mengevaluasi sumber daya tanah dan air, ditunjang oleh analisis lingkungan sebagai saran untuk menyempurnakan perencanaan lingkungan, dan menggambarkan prosedur untuk secara rasional membuat alokasi penggunaan tanah dan air (bagian 10);
- 5) Rekomendasi peninjauan kembali peraturan perundang-undangan mengenai SDAH, saran prinsip umum tentang pengorganisasian dalam pemerintahan, dan khususnya saran tindakan peningkatan kemampuan organisatoris untuk konservasi tanah dan sumber daya kelautan (bagian 11);
- 7) Saran tindakan untuk menambah jumlah personel terlatih dan penelitian yang lebih diarahkan kepada manajemen dan manajemen yang lebih diarahkan kepada penelitian, sehingga informasi pokok yang sangat diperlukan dapat segera di-



- peroleh (bagian 12);
- 8) Saran keterlibatan peran serta masyarakat yang lebih besar dalam perencanaan dan pengambilan keputusan mengenai penggunaan SDAH, saran program dan kampanye untuk pendidikan lingkungan guna menyumbangkan bantuan bagi konservasi (bagian 13);
 - 9) Saran tindakan untuk membantu masyarakat pedesaan mengonservasi SDAH mereka, sebagai landasan pembangunan yang mereka perlukan (bagian 14);
 - 10) Rekomendasi kegiatan internasional untuk mengembangkan, menunjang dan bilamana perlu mengoordinasikan kegiatan nasional, khususnya dititikberatkan pada keperluan sebagai berikut:
 - a) Perlu adanya hukum konservasi internasional yang lebih komprehensif dan adanya peningkatan bantuan internasional untuk konservasi SDAH (bagian 15);
 - b) Perlu adanya program internasional untuk mengembangkan kegiatan guna mengonservasi hutan dan lahan kering tropis (bagian 16), untuk melindungi wilayah yang esensial guna pengawta sumber daya genetik (bagian 17), dan untuk mengonservasi “miliki bersama” yaitu samudera, atmosfer, dan antartika (bagian 18);
 - c) Perlu adanya strategi regional untuk memajukan konservasi SDAH yang dimanfaatkan bersama, khususnya dalam kaitan dengan daerah aliran sungai dan laut internasional (bagian 19);
 - 11) Persyaratan utama bagi pembangunan terlanjutkan, dengan mengemukakan prioritas konservasi untuk dekade pembangunan ketiga (bagian 20) (Hardjasoemantri, 1991).

Dalam perkembangan WCS diganti dengan *Caring for the World* (CW) yang lebih menitikberatkan pada strategi keberlanjutan untuk mengatasi masalah di bidang SDA dan lingkungan. Dalam rangka inilah, CW menitikberatkan pada interdependensi antara



konservasi dan pembangunan, dan keharusan untuk mempertahankan persediaan bumi berupa kekayaan alam dengan memperhatikan persyaratan ekonomi, sosial maupun ekologis dari keberlanjutan (Hardjasoemantri, 1991).

g. World Charter for Nature (WCN)

WCN merupakan kesepakatan internasional di bidang SDA yang dipersiapkan oleh IUCN dan diterima oleh General Assembly PBB pada tanggal 29 Oktober 1982. Penetapan WCN ini didasarkan atas kesadaran umat manusia terhadap pentingnya konservasi SDA dan perlindungan lingkungan. Manusia merupakan bagian integral dari alam dan terganggunya sistem ekologis dari alam akan membawa dampak bagi umat manusia itu sendiri. Sebagaimana ditegaskan dalam WCN bahwa:

- 1) *Mankind is a part of nature and life depends on the uninterrupted functioning of natural systems which ensure the supply of energy and nutrients;*
- 2) *Civilization is rooted in nature, which has shaped human culture and influenced all artistic and scientific achievements, and living in harmony with nature gives man the best opportunities for the development of his creativity, and for rest and reaction (World Charter for Nature, 1982).*

WCN terdiri dari lima prinsip umum delapan fungsi, dan sebelas ketentuan implementasi yang bertujuan untuk kelestarian SDA. Prinsip-prinsip umum tersebut pada intinya bahwa alam dan SDA harus dihormati, kelangsungan hidup genetik tetap berjalan baik, semua wilayah tunduk pada prinsip-prinsip konservasi, perlunya pengaturan ekosistem dan daya dukung organisme, serta perlindungan penurunan kualitas alam akibat peperangan atau aktivitas bermusuhan lainnya.

Prinsip-prinsip umum tersebut harus direfleksikan dalam hukum dan praktik masing-masing negara, sebagaimana halnya di tingkat internasional. Pengetahuan tentang alam (SDA) harus



disosialisasikan secara luas, terutama melalui pendidikan lingkungan sebagai bagian integral dari pendidikan umum. Perencanaan SDA juga harus dilakukan secara komprehensif dan melibatkan partisipasi masyarakat. Dukungan pendanaan, program dan struktur administrasi yang baik sangat diperlukan. Aktivitas militer yang merusak alam harus dihindari. Selanjutnya, negara dan semua pihak luar perlu bekerja sama untuk memelihara alam, menetapkan standar produk dan proses produksi lainnya yang mungkin mempunyai efek negatif terhadap alam, dan menerapkan ketentuan hukum internasional mengenai konservasi alam dan perlindungan lingkungan (World Charter for Nature, 1982).

h. United Nations Conventon on the Law of the Sea (UNCLOS)

UNCLOS sebagai kesepakatan internasional mengenai hukum laut pertama kali dihasilkan dalam Konferensi PBB I mengenai Hukum Laut di Jenewa Tahun 1958, yang selanjutnya dikenal dengan Konvensi Jenewa 1958. Konvensi tersebut terdiri dari:

- 1) Konvensi mengenai laut teritorial dan jalur tambahan (*Convention on the uninterrupted functioning of ntural systems which ensure the supply of energy and nutrients*;
- 2) Konvensi mengenai laut lepas/bebas (*Convention on the High Seas*);
- 3) Konvensi mengenai perikanan dan perlindungan kekayaan hayati laut lepas/bebas (*Convention on Fishing and Conservati-on of the Living Resources of the High Seas*);
- 4) Konvensi mengenai landas kontinen (*Convention on Continen-tal Shelf*).

Konferensi Hukum laut II juga diadakan di Jenewa tahun 1960, yang membicarakan soal lebar laut wilayah. Adanya perbedaan pandangan atau golongan antara “enam mil” dan “dua belas mil”, menyebabkan konferensi ini gagal menetapkan lebar laut wilayah. Untuk itu, dalam wilayahnya sendiri-sendiri antara tiga sampai dua ratus mil (Djalal, 1978).



Sejak tahun 1973 sampai dengan tahun 1982 diadakan serangkaian pembahasan Konferensi Hukum Laut III, yang akhirnya menghasilkan UNCLOS 1982 yang ditandatangani oleh 119 negara, termasuk Indonesia, pada hari pertama konvensi tersebut terbuka untuk penandatanganan di Montego, Bay, Jamaica, pada tanggal 10 Desember 1982.

Secara umum, materi yang diatur dalam UNCLOS 1982 meliputi laut teritorial dan zona tambahan, fungsi selat sebagai jalur pelayaran internasional, konsep negara kepulauan, zona ekonomi eksklusif, landas kontinen, laut lepas, rezim pulau, rezim laut tertutup atau setengah tertutup, hak akses negara tidak berpantai ke dan dari laut serta kebebasan transit, kawasan dasar laut internasional, perlindungan dan pelestarian lingkungan laut, penelitian ilmiah kelautan, pengembangan dan alih teknologi kelautan, penyelesaian sengketa, dan ketentuan penutup yang memuat prosedur penandatanganan, pengesahan dan konfirmasi formal, akses dan berlakunya konvensi, amendemen, depositori, dan ketentuan naskah autentik.

Ketentuan yang berkaitan dengan konservasi SDA hayati antara lain terdapat dalam bagian zona ekonomi eksklusif, tetapi secara khusus tentang perlindungan dan pelestarian lingkungan laut diatur tersendiri dalam bab XII Pasal 192 sampai dengan Pasal 237 UNCLOS 1982. Ketentuan penting yang diatur mengenai hal ini antara lain kewajiban umum setiap negara untuk melindungi dan melestarikan lingkungan laut, hak kedaulatan negara untuk mengeksploitasi kekayaan alamnya, tindakan untuk mencegah, mengurangi dan mengendahkan pencemaran laut, kewajiban untuk tidak memindahkan kerusakan atau bahaya atau untuk mengubah suatu jenis pencemaran ke dalam jenis pencemaran lain, dan pengendalian pencemaran akibat penggunaan teknologi atau memasukkan jenis-jenis asing atau baru ke dalam lingkungan laut. Selanjutnya diatur pula mengenai kerja sama global dan regional, bantuan teknik, *monitoring* dan analisis dampak lingkungan, pemaksaan penaatan terhadap peraturan, langkah pengamanan



tanggung jawab negara dan kewajiban ganti rugi, hak kekebalan, dan kewajiban berdasarkan konvensi lain mengenai perlindungan dan pelestarian lingkungan laut.

Dengan demikian, jika dikaji materi muatannya, maka UNCLOS merupakan konvensi yang begitu komprehensif mengatur tentang hukum laut baru. Dalam UNCLOS 1982 ini pula perlindungan dan pelestarian lingkungan laut mendapat pengaturan tersendiri yang begitu lengkap.

3. Lembaga-lembaga Internasional

Kebijakan lingkungan global tidak dapat dipisahkan dari keterlibatan lembaga-lembaga internasional, baik yang ada di bawah naungan PBB, organisasi antarpemerintah, maupun organisasi non-pemerintah (*non governmental organization*) yang memiliki kepedulian kuat terhadap lingkungan. Beberapa lembaga internasional dimaksud diuraikan berikut ini.

a. United Nations Environment Programme (UNEP)

UNEP terbentuk berdasarkan salah satu rekomendasi Konferensi Stockholm, 1971. Lembaga baru PBB yang bertugas menangani program lingkungan dan pembangunan di PBB ini berkedudukan di salah satu negara berkembang, yaitu Nairobi, Kenya.

Lembaga baru ini sengaja disebut program lingkungan dan pembangunan di PBB, karena ingin menekankan keperluan untuk melaksanakan program yang mencakup berbagai organisasi PBB lainnya, seperti Food and Agriculture Organization (FAO), United Nations Development Programme (UNDP), dan sebagainya. Peran UNEP lebih banyak bersifat menggerakkan dunia untuk bertindak guna menyelesaikan masalah lingkungannya masing-masing. Namun UNEP tetap akan memberikan inisiasi, rangsangan, dukungan, dan tindakan percepatan penanganan semua masalah lingkungan yang dihadapi. Sebagaimana ditegaskan UNEP:

The keyword is catalyst an agent of change. UNEP initiates, stimulates, supports, complements and accelerates action at all levels of



human society on all issues of environmental concern (R. Sundari, 2000).

Sebagai lembaga katalisator untuk perubahan, maka di tingkat internasional UNEP pada prinsipnya bekerja di dalam system PBB, tetapi juga secara mandiri dengan organisasi multinasional atau transnasional yang berhubungan dengan pembangunan dan kerja sama ekonomi, perdagangan dan industri, ilmu pengetahuan dan teknologi. Pada tingkat nasional, UNEP bekerja dengan pemerintah untuk membantu menjamin tepatnya keputusan yang diambil mengenai masalah lingkungan dari negara keputusan yang diambil mengenai masalah lingkungan dari negara bersangkutan dan dalam perencanaan pembangunan nasional. Di samping itu, UNEP juga berusaha memberi motivasi dan berkomunikasi melalui kegiatan penerangannya, melalui system penerangan PBB, dan melalui Non-Governmental Organization (NGO'S) sedunia (R. Sundari, 2000).

Dalam bidang hukum lingkungan, sejak sidang ke-3 tahun 1975 melalui keputusan *Governing Council* UNEP diberikan tugas untuk mengembangkan hukum lingkungan dan menjadi tugas fungsional UNEP di bawah *Programme Support Activity*. Program penumbuhan dan pengembangan hukum lingkungan yang disusun UNEP sejak tahun 1975 meliputi (Danusaputro, 1985).

Pengembangan dan perluasan tata pengaturan secara hukum lingkungan internasional tentang tanggung jawab negara terhadap kerusakan-kerusakan lingkungan berikut ketentuan-ketentuan tentang tanggung gugat dan ganti rugi kepada korban-korban asing dalam peristiwa kerusakan-kerusakan lingkungan, yang melanda wilayah di luar yurisdiksi nasional mereka masing-masing.

Pengembangan asas-asas hukum lingkungan tentang perlindungan kepentingan umum berikut asas-asas yang melandasi usaha-usaha negara dalam melakukan eksploitasi SDA yang dimiliki oleh lebih dari satu negara. Di samping itu, juga usaha pengembangan asas-asas yang dapat melandasi usaha-usaha untuk mengembangkan tata pengaturan udara dan iklim dalam segala



kondisi perubahan-perubahannya. Meliputi pula anjuran serta petunjuk keadaan universitas-universitas dan lembaga-lembaga penelitian untuk memasukkan hukum lingkungan menjadi acara kurikulum dan program penelitian.

Pengembangan asas-asas dalam tata pengaturan hukum masalah-masalah lingkungan laut dan perlindungan segala jenis sumber dayanya, dan di program-program khusus, untuk memberikan bantuan teknis kepada negara-negara berkembang guna mengembangkan sistem hukum lingkungan mereka masing-masing.

Tugas tersebut sebenarnya begitu luas, sementara Kantor Bagian Hukum UNEP menurut Hassan Ahmed hanya suatu unit kecil belaka, yang dibentuk tidak untuk dijadikan pelaksana proyek pengembangan hukum lingkungan secara fisik, melainkan hanya sebagai sarana pengembangan gagasan dan pemikiran hukum lingkungan saja. Untuk itu, UNEP sangat memerlukan bantuan para ahli dari berbagai negara dan lembaga lainnya, seperti IUCN, International Council of Environmental Law (ICEL), dan lain-lain (Danusaputro, 1985).

Sudah banyak yang dihasilkan oleh UNEP di bidang pengembangan hukum lingkungan, antara lain: Deklarasi Nairobi dan WCS yang pada tahun 1990 diganti menjadi *Caring for the World*, disingkat CW dan tahun 1991 menjadi *Caring for the Earth*, disingkat CE, termasuk penerimaan usul pembentukan sebuah komisi khusus di PBB yang menangani lingkungan dan pembangunan, yaitu WCED.

b. World Commission on Environment and Development (WCED)

WCED merupakan salah satu komisi di bawah naungan PBB yang secara khusus mengkaji masalah-masalah lingkungan dan pembangunan. Lembaga ini terbentuk pada tahun 1993 sebagai tindak lanjut implementasi hasil Konferensi Nairobi yang bertujuan untuk mengkaji suatu agenda global lagi perubahan, yaitu tantangan lingkungan dan pembangunan menjelang tahun 2000 dan cara-cara menanggulangnya. WCED ini diketuai oleh



Ny. Gro Harlem Brundtland, Perdana Menteri Norwegia, dan Dr. Manour Khald, mantan Menteri Luar Negeri Sudan, mewakili negara berkembang sebagai Wakil Ketua Komisi.

Hasil kerja WCED telah dilaporkan pada tahun 1987 dengan judul *Our Common Future*, yang berisi fakta dan ulasan terhadap hubungan antara lingkungan dan pembangunan. Di dalamnya juga dimuat rencana aksi untuk perubahan secara hukum dan kelembagaan. Sebagai bagian tidak terpisahkan dari laporan ini dilampirkan pula laporan *Experts Group on Environmental Law* WCED yang berjudul *Strengthening the Legal and Institutional Framework for Environmental Protection and Sustainable Development*. Kedua laporan ini telah diuraikan secara rinci pada subbab Konferensi Internasional, khususnya Konferensi Nairobi, Kenya.

c. United Nations Development Programme (UNDP)

UNDP adalah salah satu badan di bawah naungan PBB yang kegiatannya difokuskan pada pengentasan kemiskinan, perbaikan lingkungan, penciptaan lapangan kerja, dan peningkatan peranan wanita. Untuk menunjang kegiatan-kegiatan ini, UNDP berperan sebagai pengontrol dan membantu pembangunan sosial akibat perang dan masalah-masalah kemanusiaan. Hal ini sesuai dengan misi UNDP adalah membantu negara-negara dalam membangun wilayahnya untuk mencapai kelestarian, pengembangan sumber daya manusia, memberikan prioritas pada pengentasan kemiskinan dan mendukung persamaan derajat (Iskandar, 1999).

Salah satu program penting UNDP untuk mengatasi kerusakan lingkungan adalah dengan dibentuknya *Global Environment Facility-Small Grants Programme (FeF-SGP)*. GEF-SGP adalah sebuah mekanisme pendanaan untuk membantu masyarakat di negara-negara berkembang dalam mengatasi kerusakan lingkungan di wilayahnya. Hingga tahun 1997, GEF-SGP telah dikembangkan di 40 negara di Afrika, Afrika Utara dan Timur Tengah, Asia dan Pasifik, Eropa Tengah, Amerika Latin, dan Kepulauan Karibia. Setiap negara anggota PBB yang telah meratifikasi konvensi keane-



karagaman hayati dan/atau konvensi kerangka kerja perubahan iklim dan/atau negara-negara yang memperoleh dana teknis melalui program nasional UNDP dapat bergabung dengan GEF-SGP (Iskandar, 1999).

Selaras dengan misi UNDP sebagaimana dijelaskan di atas, tersebut maka tujuan GEF-SGP yaitu:

- 1) Mempromosikan dan menyebarluaskan metode dan teknologi lokal yang diakui dapat mengurangi ancaman terhadap lingkungan global.
- 2) Memberdayakan masyarakat agar dapat lebih memilih memberikan kontribusinya terhadap usaha-usaha pelestarian lingkungan.
- 3) Membangun kemitraan dan jaringan kerja di antara berbagai pihak untuk mendukung dan menguatkan upaya masyarakat serta meningkatkan kapasitas kelompok swadaya masyarakat dan lembaga swadaya masyarakat untuk menjalankan kegiatan-kegiatan yang menunjang pembangunan berkelanjutan (Iskandar, 1999).

d. International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN)

IUCN yang pada mulanya bernama *International Union for the Protection of Nature* (IUPN), merupakan lembaga internasional yang didirikan pada tahun 1948, berkedudukan di Geneva, Switzerland. Meskipun saat ini namanya telah diganti menjadi *World Conservation Union*, tetapi singkatannya tetap dipertahankan IUCN.

IUCN didirikan dengan tujuan untuk membantu kegiatan pengelolaan dan konservasi SDA dan pelestarian lingkungan hidup. Tugas utama IUCN antara lain sebagai organisasi yang memberikan masukan teknis dan hukum kepada konvensi-konvensi lingkungan, seperti *Ramsar Convention*, dan *Biological Diversity Convention*, dan *Combat Desertification Convention*. Pada saat ini, IUCN sedang berupaya untuk menjadi anggota ECOSOC dengan status konsul-



tatif (*observer* di PBB) (Iskandar, 1999). IUCN mendirikan pusat dokumentasi *Environmental Law Center* (ELC) di Bonn, Jerman, yang berhasil mengumpulkan bahan-bahan hukum dan perundang-undangan lingkungan dengan koleksi yang berkesan mengenai “*Mutination Documents of Environmental Law*”, serta merupakan kekuatan dari *The Commission on Environmental Policy, Law and Administration* (CEPLA), organisasi pendukung IUCN. CEPLA dalam kegiatannya mendapat dukungan dan bantuan dari *International Council of Environmental Law* (ICEL) (Danusaputro, 1985).

Sumbangan penting IUCN terhadap konservasi SDA dan lingkungan hidup adalah naskah WCS, yang kemudian diganti dengan *Caring for the Earth: A Strategy for Sustainable Living*, disingkat *Caring for the Earth* (CE). CE ini disusun bersama oleh IUCN, UNEP, dan World Wide Fund for Nature (WWF).

e. World Wide Fund for Nature (WWF)

WWF didirikan tanggal 11 September 1961 untuk melengkapi sarana penunjang IUCN. WWF ini merupakan organisasi swasta (*private*) terbesar mengenai konservasi internasional, yang saat ini sedikitnya didukung oleh 5 juta pendukung (*supporter*) dan jaringan kerja global dari 27 organisasi nasional, 5 asosiasi dan 21 *Programme Offices* (Iskandar, 1999).

Kegiatan WWF dititikberatkan pada usaha konservasi satwa langka khususnya dan SDA pada umumnya, sebagaimana ditegaskan WWF:

“*Since its funding in 1961 WWF has helped bring numerous animals ‘back from the dead’, including the Javan rhinoceros, the Bengal tiger, the Hawaiian goose, the vicuna and the oryx*” (R. Sundari, 2000).

Oleh karena kegiatan WWF dititikberatkan pada usaha konservasi satwa langka, maka lambang WWF adalah panda sebagai salah satu jenis satwa langka dari Cina.



f. Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD)

OECD adalah organisasi kerja sama ekonomi dan pembangunan yang beranggotakan negara-negara maju, didirikan di Paris tanggal 14 Desember 1960. Semula anggotanya terdiri atas Australia, Belgia, Canada, Denmark, Finlandia, Perancis, Jerman, Yunani, Iceland, Ireland, Italia, Jepang, Luxemburg, Belanda, Selandia baru, Norwegia, Portugal, Spanyol, Swedia, Switzerland, Turki, Inggris, dan Amerika Serikat.

Dalam kaitannya dengan masalah lingkungan OECD telah mendirikan *Environmental Committe* tersendiri, yang tergolong sangat aktif dalam melakukan koordinasi dan harmonisasi kebijakan lingkungan bagi negara-negara anggotanya.

Pada pertemuan kedua para Menteri Lingkungan anggota OECD di Paris tanggal 7-8 Mei 1979 telah diletakkan dasar-dasar kebijakan untuk dekade mendatang dan diputuskan untuk memperkuat kerja sama dalam berbagai bidang yang bersifat vital. Dalam kaitan ini para Menteri OECD telah menerima Deklarasi Kebijakan Lingkungan Antisipasi (*Declaration Antisipatory Environmental Policies*) yang memuat 10 pokok pikiran tentang kebijakan lingkungan, antara lain menurut angka 10:

They will continue to co-operate to the greatest extent possible, both bilaterally and through appropriate inter-national organizations, with alls countrie, in particular developing countries in order to assist in preventing environmental deterioration (R. Sundari, 2000).

Berbagai pemikiran yang berperan terhadap pengelolaan lingkungan juga telah dihasilkan oleh OECD, seperti *The polluter Pays Principle, Economic Implications of Pollution Control, Public Participation and Environmental Matters* (R. Sundari, 2000).

Pemikiran tentang dasar-dasar kebijakan lingkungan dari OECD tersebut patut mendapat perhatian bagi Indonesia yang sedang mengembangkan hukum lingkungannya ke arah yang lebih baik. Kerja sama dengan OECD sebagai organisasi kerja sama ekonomi dari negara-negara maju perlu terus dilakukan karena



salah satu fokus perhatian OECD adalah untuk membantu mencegah pencemaran atau kerusakan lingkungan, terutama di negara berkembang.

D. KEBIJAKAN LINGKUNGAN REGIONAL

Konferensi Stockholm 1972 sebagai langkah awal perkembangannya kebijakan lingkungan global-internasional, membawa implikasi positif terhadap perkembangan kebijakan lingkungan regional maupun nasional. Kebijakan lingkungan regional yang diuraikan dalam buku ini hanya kawasan regional Asia-Afrika dan ASEAN.

1. Kebijakan Lingkungan Regional Asia-Afrika

Kebijakan lingkungan regional Asia-Afrika antara lain ditandai dengan didirikannya sebuah komite konsultasi hukum yang bernama Asian-Africa Legal Consultative Committee (AALCC), yang sekretariatnya berkedudukan di New Delhi, India, AALCC ini pada mulanya bernama Asian Legal Consultative Committee (ALCC), didirikan atas prakarsa Birma, India, Indonesia, Irak, Jepang, Srilangka, dan Syria pada tanggal 20 November 1956. Akan tetapi, karena pada tahun 1958 terjadi penggabungan Syria dan Mesir menjadi United Arab Republic (UAR) dan tempat Syria digantikan UAR, maka sejak tahun 1958 anggotanya tidak lagi terbatas pada negara-negara Afrika yaitu Pakistan, Sudan, Maroko, Thailand, Ghana, Jordan, dan Siera Leone segera masuk menjadi anggota (Danusaputro, 1985).

AALCC didirikan sebagai suatu “badan penasihat” pemerintah dari negara-negara anggota. AALCC terdiri dari para ahli hukum (*legal experts*) dari negara-negara yang bersangkutan. Mengingat kedudukan AALCC hanya sebagai “badan penasihat”, maka negara anggota tidak terikat pada pandangan atau pendapat AALCC dalam keputusan sidang-sidangnya. Sebagai negara berdaulat, tiap-tiap negara anggota memutuskan sendiri-sendiri



untuk menerima atau menolak rekomendasi AALCC (Danasaputro, 1985).

Kebijakan lingkungan terpenting yang dihasilkan oleh AALCC, antara lain “Pola Pembangunan Hukum Lingkungan Asia-Pasifik” yang dihasilkan dalam sidang ke-17 Kuala Lumpur pada tahun 1976 (Danasaputro, 1985). Pola pembangunan hukum lingkungan yang demikian ini diharapkan akan menciptakan hukum lingkungan modern yang sesuai dengan kepribadian Asia-Pasifik.

2. Kebijakan Lingkungan Regional ASEAN

Sebagai tindak lanjut Deklarasi Stockholm 1972, di kawasan regional ASEAN pada tanggal 30 April-1 Mei 1981 di Manila telah diadakan *First Ministerial Meeting on the Environment* yang berhasil menetapkan kebijaksanaan lingkungan untuk kawasan regional ASEAN.

Kesepakatan para Menteri ASEAN tersebut telah dituangkan dalam bentuk *Manila Declaration on the ASEAN Environment* (Deklarasi Manila tentang lingkungan ASEAN). Deklarasi Manila ini telah mengesahkan penerapan *ASEAN Environment Programme* (ASEP) yang terlampir pada deklarasi tersebut I:

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 (Danasaputro, 1985).

Untuk mencapai tujuan tersebut, maka dalam ASEP I telah ditetapkan garis-garis kebijakan lingkungan (*environmental policy guidelines*) ASEAN, yaitu:

- a. *Foster a common awareness among the people the ASEAN countries of the biological, physical and social environment and its vital significance for sustained development to proceed a pace;*



- b. *Ensure as far as practicable, that environmental considerations are taken into account in development effort, both on going and future;*
- c. *Encourage the enactment and enforcement of environmental protection measures in the ASEAN countries; and*
- d. *Foster the development of environmental education programmes* (Kusuma Atmadja, 1992)

Untuk mencapai tujuan dan garis-garis kebijakan lingkungan tersebut di atas, maka dalam ASEP I ditetapkan enam program prioritas, yaitu: (i) pengelolaan lingkungan, termasuk AMDAL; (ii) pelestarian alam dan ekosistem terrestrial; (iii) industri dan lingkungan hidup; (iv) lingkungan laut; (v) pendidikan dan latihan lingkungan; dan (vi) penerangan lingkungan hidup (Kusuma Atmadja, 1992).

Pertemuan Menteri ASEAN kedua mengenai lingkungan hidup diadakan di Bangkok tanggal 29 November 1984. Pertemuan ini menerima baik ASEP II dan menyatakan kepuasannya dengan kemajuan yang telah dicapai dengan pelaksanaan program lingkungan ASEAN. Program prioritas dalam ASEP II tetap mempertahankan enam bidang prioritas yang ditetapkan dalam ASEP I ditambah dengan satu lagi yaitu *remote sensing* (Kusuma Atmadja, 1992).

Pertemuan Menteri ASEAN ketiga mengenai lingkungan hidup diadakan di Jakarta. Program prioritas yang ditetapkan dalam ASEP III akan memberikan prioritas yang tinggi kepada enam bidang yang hampir sama dengan program prioritas pada ASEP I dan II, hanya ada tambahan prioritas pada aspek lingkungan perkotaan. Dengan demikian, secara menyeluruh enam bidang yang mendapat prioritas yang tinggi pada ASEP III, meliputi: pengelolaan lingkungan, pelestarian alam dan ekosistem terrestrial, industri dan lingkungan hidup, lingkungan laut, lingkungan kota dan pendidikan dan latihan lingkungan, dan penerangan lingkungan hidup (Kusuma Atmadja, 1992).

Selain itu, di kawasan regional ASEAN juga dibentuk suatu



rencana darurat (*ASEAN Contingency Plan*) mengenai lingkungan hidup. *ASEAN Contingency Plan* ini terbentuk erat hubungannya dengan tumpahan minyak (*oil spills*) yang terjadi di permulaan tahun 1970-an di Selat Malaka dan Singapura. Rencana darurat regional ini dinamakan “*the ASEAN Contingency Plan for Control and Mitigation of Marine Pollution*” (Kusuma Atmadja, 1992). Sesuai dengan namanya, maka tujuan utama rencana darurat ini untuk mengadakan tindakan-tindakan yang segera dalam menanggulangi pencemaran lingkungan oleh minyak atau benda berbahaya lainnya ke dalam laut di kawasan ASEAN. Tujuan lain yang tidak kalah pentingnya adalah untuk mengurangi dampak pembuangan minyak, mengoordinasikan dan mengintegrasikan rencana dan kegiatan negara anggota dalam mencegah pembuangan minyak dan menanggulangi akibatnya.

E. KEBIJAKAN LINGKUNGAN NASIONAL

Dilaksanakannya Seminar Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Pembangunan Nasional oleh Universitas Padjadjaran di Bandung tanggal 15-18 Mei 1972, merupakan tonggak sejarah yang menandai kepedulian kita terhadap masalah lingkungan. Di antara peserta seminar tersebut ada yang kemudian menjadi anggota delegasi Indonesia ke Konferensi Stockholm. Oleh karena itu, seminar Bandung dapat dianggap sebagai persiapan Indonesia dalam rangka mengikuti Konferensi Stockholm 1972.

Sebagai tindak lanjut Konferensi Stockholm, 1972, kegiatan pengelolaan lingkungan di Indonesia mulai ditangani secara langsung oleh pemerintah berdasarkan Keputusan Presiden No.16 Tahun 1972 tentang Pembentukan Panitia Perumus dan Rencana Kerja bagi Pemerintah di Bidang Pengembangan Lingkungan Hidup. Panitia ini berhasil menyusun membuat inventarisasi dan rencana kereja bagi pemerintah di bidang pengembangan lingkungan hidup, yang kemudian dituangkan dalam TAP MPR RI No. IV/MPR/1973 tentang GBHN.



Dalam GBHN 1973 sebagai GBHN pertama di Indonesia, arah dan kebijakan pengelolaan lingkungan ditetapkan dalam Bab III Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang, bagian B angka 10 yang berbunyi:

Dalam pelaksanaan pembangunan, sumber-sumber alam Indonesia harus digunakan secara rasional. Penggalan sumber kekayaan alam tersebut harus diusahakan agar tidak merusak tata lingkungan hidup manusia, dilaksanakan dengan kebijaksanaan yang menyeluruh dan dengan memperhitungkan kebutuhan generasi yang akan datang.

Dengan demikian, hanya satu tahun setelah Deklarasi Stockholm 1972, Indonesia telah menuangkan kebijakan lingkungannya dalam GBHN—kebijakan lingkungan dalam GBHN 1973 tersebut dijabarkan secara perinci dalam Keputusan Presiden No. 11 Tahun 1974 tentang Repelita II, khususnya Bab 4 tentang Pengelolaan Sumber-sumber Alam dan Lingkungan Hidup. Dalam bab 4 ini selain ditetapkan pokok-pokok kebijakan pengelolaan lingkungan hidup, ditetapkan pula langkah-langkah pengelolaannya dalam proses pelaksanaan pembangunan.

Kebijakan lingkungan kembali digariskan dalam GBHN 1978 (TAP MPR No. IV/MPR/1978). Kebijakan lingkungan terdapat dalam Bab IV pola umum pelita ketiga, bidang ekonomi, Butir 13 tentang Sumber Alam dan Lingkungan Hidup, yang kemudian dijabarkan lebih perinci tentang pengelolaan sumber alam dan lingkungan hidup. GBHN 1978 menggariskan langkah lanjut untuk pembinaan pengelolaan lingkungan hidup. Penyempurnaan kebijaksanaan lingkungan yang sangat penting sejak GBHN 1978, yaitu dituangkannya konsep kebijakan pembangunan berwawasan lingkungan (*eco-development*) sebagai penjabaran secara konkret prinsip ke-13 Deklarasi Stockholm 1972.

Kebijakan lingkungan periode Pelita V (1989-1994) dituangkan dalam GBHN 1988 dan dijabarkan lebih lanjut dengan Keputusan Presiden No. 13 Tahun 1989 tentang Repelita V, Bab 8 Pe-



ngelolaan Sumber Alam dan Lingkungan Hidup, yang merupakan penjabaran GBHN 1988. Sejak GBHN 1988 telah dikembangkan konsep “pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*)” sebagaimana diajukan oleh WCED dalam publikasinya “*Our Common Future*” pada tahun 1987.

Dalam perkembangannya, konsep tersebut selalu menjadi kebijakan dasar pengelolaan lingkungan, baik dalam GBHN 1993, GBHN 1998, GBHN 1999, Pokok-pokok Reformasi Pembangunan sebagai Haluan Negara (TAP MPR RI No. X/MPR/1998), maupun dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004-2009 dan terakhir dalam RPJMN 2010-2014.

Dalam RPJMN Tahun 2010-2014 yang ditetapkan dengan Peraturan Presiden No. 5 Tahun 2010, digariskan bahwa kebijakan pembangunan perekonomian nasional terutama dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi, mewujudkan daya saing ekonomi dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat; serta meningkatkan pengelolaan SDA dan pelestarian lingkungan hidup untuk mencapainya pembangunan yang berkelanjutan.

Demikian perkembangan kebijakan lingkungan nasional sejak GBHN 1973 hingga RPJMN 2010-2014, yang pada intinya bagaimana Indonesia membangun tanpa merusak lingkungan (*sustainable development*). Arah dan kebijakan lingkungan seperti diuraikan di atas, akan terlaksana, antara lain: jika didukung oleh adanya kelembagaan yang secara khusus mengelola lingkungan hidup dan peraturan perundang-undangan lingkungan.

Dari aspek kelembagaan, pada masa Kabinet Pembangunan III (1978-1983) dibentuk Kantor Menteri Negara Pengawasan pembangunan dan Lingkungan Hidup (MENPPLH), dengan tugas pokok mengoordinasikan pengelolaan lingkungan hidup di berbagai instansi pusat maupun daerah, khususnya untuk mengembangkan segi-segi lingkungan hidup dalam aspek pembangunan, jabatan MENPPLH sebagai menteri pertama yang menangani lingkungan hidup ini dipegang oleh Prof. Dr. Emil Salim. Kebijakan penting yang dihasilkan, antara lain dibentuknya Pusat Studi Lingkung-



an (PSL) di berbagai perguruan tinggi (sejak 1979), pengenalan penghargaan kalpataru (mulai 1981), dan diajukannya RUU tentang lingkungan hidup yang kemudian disahkan menjadi UU No. 4 Tahun 1982 (UULH-1982).

Dalam Kabinet Pembangunan IV (1983-1988), Kantor MEN-PPLH diubah menjadi Kantor Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup (MENKLH). Kantor MENKLH dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden No. 25 Tahun 1983 tentang Kedudukan, Tugas Pokok, Fungsi dan Tata Kerja Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup, dengan menterinya adalah Prof. Dr. Emil Salim. Ada periode MENKLH ini, yang ditetapkan PPP No. 29 Tahun 1986 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan dan Program Kali Bersih (Prokasih).

Kantor MENKLH ini tetap dipertahankan dalam Kabinet Pembangunan V (1988-1993) dan menterinya pun tetap dijabat oleh Prof. Dr. Emil Salim. Pada masa ini kebijakan penting di bidang kependudukan adalah ditetapkannya UU No. 10 Tahun 1992 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera. Di bidang lingkungan antara lain dibentuknya Badan Pengendalian Dampak Lingkungan (Bapedal) berdasarkan Keputusan Presiden No. 23 Tahun 1990, yang tugas pokoknya membantu presiden dalam melaksanakan pengendalian dampak lingkungan yang meliputi: (1) pencegahan dan penanggulangan pencemaran dan kerusakan lingkungan; dan (2) pemulihan kualitas lingkungan. Selain itu dikeluarkan UU No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya (UUKH); UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang; PP No. 20 Tahun 1990 tentang Pengendalian Pencemaran Air; dan Keputusan MENKLH No.03 Tahun 1991 tentang Baku Mutu Limbah Cair.

Dalam kabinet Pembangunan VI (1993-1998) aspek kependudukan (dalam arti luas) tidak lagi ditangani Kantor MENKLH, sehingga berubah menjadi Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup (MENKLH) dengan Ir. Sarwono Kusumaatmadja sebagai



menterinya. Kebijakan penting yang dihasilkan antara lain disempurnakan dan digantinya UULH-1982 dengan UUPL-1997, Program Langit Biru, Program Pantai Lestari, dan disiapkannya Rancangan PP yang kini telah menjadi PP No. 19 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran dan/atau Perusakan Laut, PP No. 41 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran dan/atau Perusakan Udara, serta Keputusan MENLK yang berkaitan dengan baku mutu emisi gas buang, tingkat getaran, bau, dan bising.

Pada awal reformasi (1998-1999) hingga sekarang, kelembagaan MENLH tetap dipertahankan, meskipun terjadi penghapusan Bapedal dan perubahan nama kelembagaan dari Kantor MENLH menjadi Kementerian Lingkungan Hidup (KLH) dan terakhir diubah kembali dengan nama Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Kebijakan penting yang dihasilkan di awal reformasi adalah revisi PP No. 51 Tahun 1993 tentang AMDAL dengan PP No. 27 Tahun 1999. PP ini kemudian telah diganti dengan PP No. 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan. Kebijakan penting lainnya yang sangat mendasar adalah digantinya UUPLH-1997 dengan UUPPLH-2009.



PRENADA

BAB 3

SEJARAH PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN HUKUM LINGKUNGAN DI INDONESIA

Perkembangan hukum lingkungan tidak dapat dipisahkan dari gerakan sedunia untuk memberikan perhatian lebih besar kepada lingkungan hidup, mengingat lingkungan hidup menjadi masalah yang perlu ditanggulangi bersama demi kelangsungan hidup sedunia. Perhatian terhadap masalah lingkungan ini dimulai di kalangan ekonomi dan sosial PBB pada waktu diadakan peninjauan terhadap hasil-hasil gerakan “Dasawarsa Pembangunan Dunia ke-1 (1960-1970)” guna merumuskan strategi “(Dasawarsa Pembangunan Dunia ke-2 [1970-1980])”. Konferensi PBB tentang lingkungan hidup telah dilaksanakan di Stockholm. Bagaimana awal mulanya sehingga lingkungan menjadi kata yang menggemparkan dunia. Ungkapan seperti *pollution, recycling, ecological, balance*, dan sebagainya telah dikenal sebelum konferensi Stockholm, bahkan telah tertuang dalam peraturan perundang-undangan di negara maju seperti USA: *National Environmental Policy Act 1969 (NEPA)*; Belanda: *Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren 1969 (WVO)*; dan *Wet Inzake de Luchtverontreiniging 1970 (WLV)*, serta Jepang: *Basic Law for Environmental Protection 1967* (diubah tahun 1970, 1971 dan 1993). Betapa pun juga konferensi Stockholm lah yang menjadi puncak perhati-

an dan kesadaran manusia terhadap lingkungan, terutama permasalahan kesenjangan antara negara maju dan negara berkembang.

Pembicaraan tentang masalah lingkungan hidup ini diajukan oleh wakil dari Swedia pada tanggal 28 Mei 1968, disertai saran untuk dijajaki kemungkinan guna menyelenggarakan suatu konferensi internasional mengenai lingkungan hidup. Dalam laporan Sekretaris Jenderal PBB dinyatakan betapa mutlak perlunya dikembangkan “sikap dan tanggapan baru terhadap lingkungan hidup”. Laporan Sekretaris Jenderal PBB tersebut, diajukan kepada sidang umum tahun 1969. Sidang umum PBB menerima baik tawaran pemerintah Swedia untuk menyelenggarakan konferensi PBB tentang Lingkungan Hidup Manusia di Stockholm pada bulan Juni 1972. Bertetapan dengan diumumkannya “Strategi Pembangunan Nasional” bagi “dasawarsa pembangunan dunia ke-2” (*the second UN-Development Decade*), yang dimulai pada tanggal 1 Juni 1970, sidang umum PBB yang menyerukan untuk meningkatkan usaha dan tindakan nasional serta internasional guna menanggulangi proses kemerosotan lingkungan hidup agar dapat diselamatkan keseimbangan dan keserasian ekologis, demi kelangsungan hidup manusia. Secara khusus, revolusi sidang umum PBB No. 2657 tahun 1970 menegaskan kepada panitia persiapan untuk mencurahkan perhatian kepada usaha guna menanggulangi dan mengembangkan kepentingan-kepentingan negara-negara yang sedang berkembang dengan menyesuaikan dan memperpadukan secara serasi kebijakan nasional di bidang lingkungan hidup dengan rencana pembangunan nasional.

Hasil karya persiapan tersebut diatas beserta penyempurnaan dan perubahannya telah disahkan dengan revolusi sidang umum PBB No. 2849 pada tanggal 20 Desember 1971. Konferensi PBB tentang lingkungan hidup di selenggarakan di Stockholm pada tanggal 5-16 Juni 1972, yang diikuti oleh 113 negara dan beberapa puluh peninjau. Soviet Uni dan negara-negara Eropa Timur telah memboikot konferensi ini sebagai protes terhadap ketentuan-ketentuan yang menyebabkan beberapa negara tidak



diundang dengan kedudukan yang sama dengan peserta lain. Indonesia adalah negara yang turut berperan serta dalam konferensi Stockholm 1972 dengan mengajukan pikiran berupa *Indonesia's country report*, suatu dokumen resmi yang semula di sampaikan oleh forum ECAFE Seminar on Development and Environment di Bangkok, tanggal 17-23 Agustus 1971. Dari bahan penyajian untuk konferensi Stockholm itu nyata betapa masih dininya pengertian dan upaya Indonesia terhadap lingkungan, termasuk yuridisnya. Pada tanggal 15-18 Mei 1972 atas pemrakarsa “lembaga ekologi” UNPAD diadakan di Bandung Seminar Pengelolaan Lingkungan Hidup Manusia dan Pembangunan Nasional. aspek hukum telah dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja, yaitu pengaturan hukum masalah lingkungan hidup manusia: beberapa pikiran dan saran. Mengingat bahwa sajian mengenai pembinaan hukum lingkungan tersebut pertama kalinya di Indonesia, maka Munadjat Danusaputro berkata bahwa atas dasar kenyataan tersebut, maka tidak ragu untuk menyatakan pelekkan batu pertama pemerhatian dan penanganan hukum lingkungan bagi Indonesia adalah Mochtar Kusumaatmadja. Setelah berlangsungnya konferensi Stockholm, kegiatan pengelolaan lingkungan hidup dilakukan secara langsung oleh pemerintah berdasarkan keputusan Presiden RI No. 60 tahun 1972 tanggal 17 Oktober 1972 tentang pembentukan panitia perumus dan rencana kerja bagi pemerintah di bidang pengembangan lingkungan hidup. Tugas panitia antardepartemen ini adalah menyusun, membuat inventarisasi, dan rencana kegiatan bagi pemerintah di bidang pengembangan lingkungan hidup.

Sehubungan terjadinya kecelakaan kapal tanker raksasa Showa Maru berbendera Jepang yang kandas pada tanggal 6 Januari 1975 di dekat pelabuhan Singapura, maka diperlukan pengaturan untuk “perlindungan lingkungan laut Nusantara” secara fundamental. Dalam menghadapi penyelesaian dan tuntutan ganti rugi akibat pencemaran lingkungan laut terasa sulit karena: (a) Indonesia belum memiliki Undang-Undang Pencegahan dan Pen-



cemaran Lingkungan Laut; (b) Konvensi-konvensi internasional mengenai hal ini belum diartifikasi. Pada tanggal 31 Maret 1975, menteri kehakiman membentuk tim teknis penyusun RUU pencegahan dan penanggulangan pencemaran laut, yang merupakan awal Indonesia membenahi hukum lingkungan secara konseptual. Sebagai upaya memperdalam dan memperluas penelaahan peraturan hukum masalah lingkungan hidup manusia, diadakan seminar segi-segi hukum dari pengelolaan lingkungan hidup yang diadakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional dan Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, pada tanggal 25-27 Maret 1976 di Lembang.

A. UU NOMOR 4 TAHUN 1982 TENTANG KETENTUAN-KETENTUAN POKOK PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP

Sejarah Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 Penyusunan RUU Lingkungan Hidup telah dimulai tahun 1976 dan ditingkatkan dengan dibentuknya Kelompok Kerja Pembinaan Hukum dan Aparatur dalam Pengelolaan Sumber Alam dan Lingkungan Hidup dalam bulan Maret 1979 oleh Menteri Negara PPLH. Pada tanggal 16-18 Maret tahun 1981. Telah diadakan rapat antardepartemen bertempat di puncak guna membicarakan naskah RUU yang disiapkan oleh Kelompok Kerja PPLH. Berdasarkan hasil pembicaraan dalam rapat antardepartemen ini telah diadakan perubahan perubahan dalam naskah RUU tersebut. Pada tanggal 21 Maret 1981, Menteri Negara PPLH menyerukan konsep RUU hasil pembahasan antardepartemen untuk minta persetujuan para menteri yang diwakili dalam rapat antar departemen.

Berdasarkan saran para menteri, konsep RUU Hasil pembahasan antardepartemen diperbaiki dan disampaikan kepada menteri/sekretaris negara pada tanggal 3 Juli 1981. Pada tanggal 14 November 1981, kepala biro hukum dan perundang-undangan sekretaris kabinet mengirimkan naskah konsep RUU yang telah diperbaiki kepada beberapa menteri untuk penyempurnaan lebih



lanjut. Hasil perbaikan akhir kemudian diajukan kepada presiden dan dengan syarat presiden tertanggal 12 Januari 1982 RUU Lingkungan Hidup disampaikan pada pimpinan DPR. Badan musyawarah memutuskan untuk dibentuknya panitia khusus (pansus) guna menanggapi RUU L H. Pansus ini terdiri dari 24 anggota dengan komposisi sebagai berikut: 12 anggota Fraksi Karya Pembangunan; 6 anggota Fraksi Partai Persatuan Pembangunan; 4 anggota Fraksi ABRI; dan 2 anggota Fraksi Partai Demokrasi Indonesia.

Telah ditunjuk pula 24 anggota pengganti dengan komposisi yang sama. Pada tanggal 23 Januari 1982, Menteri Negara PPLH menyampaikan keterangan pemerintah mengenai RUU Lingkungan Hidup, yang disusul kemudian dengan pemandangan umum fraksi-fraksi yang dilaksanakan pada tanggal 2 Februari 1982. Jawaban pemerintah atas pandangan umum tersebut diberikan pada tanggal 15 Februari 1982. Rapat-rapat pansus diadakan pada tanggal 17-20 Februari 1982. Secara terus-menerus dan pada tanggal 22 Februari 1982 pansus dapat menyetujui hasil perumusan tim perumus yang dibentuk oleh pansus. Pada tanggal 25 Februari 1982, dengan aklamasi RUU Lingkungan Hidup hasil pansus disetujui sidang paripurna Dewan Perwakilan Rakyat. Pada tanggal 11 Maret 1982 telah disahkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup dengan penandatanganan oleh Presiden Republik Indonesia dan diundangkan pada hari yang sama dengan penetapannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 1982 Nomor 12 (Koesnadi Hardjosoemantri, 1990, 1992, 1993, 1994).

Sifat dan ciri dari Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982, sesuai dengan namanya Undang-Undang tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, maka Undang-Undang menonjolkan dua macam segi, yaitu: 1) Undang-Undang ini hanya memberikan pengaturan secara garis besar dalam pokok pokoknya saja, sedangkan aturan lebih terperinci diatur dalam berbagai peraturan pelaksanaannya; 2) Undang-undang ini



bukan mengatur tentang lingkungan hidup secara keseluruhan, akan tetapi hanya mengatur segi pengelolaan lingkungan hidup.

Menteri PPLH dalam keterangan pemerintah di muka sidang DPR pada tanggal 23 Januari 1982 telah menyinggung persoalan ini sebagai berikut: "Masalah lingkungan hidup sangat luas, mencakup segi-segi lingkungan dari puncak gunung sampai ke perut bumi di bawah dasar lautan dan meliputi sumber daya alam hayati, sumber daya alam nonhayati, sumber daya insani dan sumber daya buatan manusia".

Oleh karena masalah lingkungan hidup begitu luas, maka pengaturannya sulit dituangkan secara mendalam dalam undang-undang, maka sifat RUU Lingkungan Hidup mengatur ketentuan ketentuan pokok tentang pengelolaan hidup, memberi arah dan ciri-ciri bagi semua segi lingkungan hidup untuk diatur dengan peraturan perundang-undangannya sendiri.

Sesuai dengan perkembangan ilmu dan teknologi, maka pengayoman beberapa segi lingkungan hidup dapat berubah dalam peredaran waktu. Semua arah dan ciri penanganannya tetap berpangkal pada RUU Lingkungan hidup ini, dan tidak boleh menyimpang darinya.

Sifat RUU Lingkungan Hidup memuat ketentuan ketentuan pokok haruslah bersifat lengkap menyeluruh dan mampu menampung masalah lingkungan hidup untuk kurun waktu yang cukup panjang (Abdurrahman, 1983).

Selanjutnya dapat pula disebutkan dasar pemikiran dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 yang menyatakan sebagai berikut: Sesuai dengan hakikat Negara Republik Indonesia sebagai negara hukum, maka pengembangan sistem pengelolaan lingkungan hidup Indonesia haruslah diberi dasar hukum yang jelas, tegas, dan menyeluruh guna menjamin kepastian hukum bagi usaha pengelolaan.

Dasar hukum tersebut dilandasi oleh prinsip hukum lingkungan dan pentaatan setiap orang akan prinsip tersebut yang seluruhnya berdasarkan Wawasan Nusantara. Undang-Undang



tentang Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan hidup ini memiliki ciri-ciri sebagai berikut: (1) Sederhana tapi dapat mencakup kemungkinan perkembangan di masa depan, sesuai dengan keadaan, waktu, dan tempat; (2) Mengandung ketentuan-ketentuan pokok sebagai dasar bagi peraturan pelaksanaannya lebih lanjut; (3) Mencakup semua segi di bidang lingkungan hidup, agar dapat menjadi dasar bagi peraturan lebih lanjut masing-masing segi, yang akan dituangkan dalam bentuk peraturan tersendiri.

Selain daripada itu, undang-undang ini akan menjadi landasan untuk menilai dan menyesuaikan semua peraturan perundang-an yang memuat ketentuan tentang segi-segi lingkungan hidup yang kini telah berlaku, yaitu peraturan perundangundangan mengenai pengairan, pertambangan dan energi, kehutanan, perlindungan dan pengawetan alam industri, pemukiman, tata ruang, tata guna tanah, dan lainnya.

Dengan demikian, semua peraturan perundang-undangan tersebut di atas dapat dalam satu sistem hukum lingkungan Indonesia. Undang-Undang Lingkungan Hidup disusun untuk dapat berfungsi sebagai ketentuan payung (*umbrella provision*) bagi penyusunan peraturan-peraturan perundang-undangan tentang lingkungan hidup lainnya. Dikatakan pula bahwa sifat Undang-Undang Lingkungan Hidup yang disusun itu secara khusus memberikan arah dan ciri-ciri bagi semua jenis tata pengaturan lingkungan hidup yang perlu dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan tersendiri.

Dari uraian di atas, dapat dikemukakan beberapa catatan yang perlu mendapatkan perhatian, yaitu: (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 adalah merupakan undang-undang nasional yang pertama tentang lingkungan hidup yang didasarkan atas konsepsi lingkungan hidup yang modern karenanya ia harus berperan sebagai pelopor bagi pembangunan dan pembinaan hukum lingkungan nasional. Undang-undang tersebut merupakan batu pertama untuk nantinya akan dibangun suatu hukum lingkungan nasional Indonesia. 2) Undang-Undang Nomor 4 Tahun



1982 adalah merupakan suatu undang-undang yang benar-benar didasarkan pada konsepsi ilmiah, sehingga ada yang menyebutnya sebagai prinsip-prinsip ekologi yang diundangkan, karena itu untuk memahami undang-undang ini secara baik perlu diketahui secara umum dasar tentang ekologi dan ilmu lingkungan; (3) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 mengatur tentang masalah pengelolaan lingkungan secara garis besarnya saja, sehingga sifatnya masih belum operasional agar supaya undang-undang ini benar-benar efektif dalam pelaksanaannya perlu dioperasionalisasikan terlebih dulu melalui sejumlah peraturan pelaksanaannya; (4) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 harus dianggap bukan sebagai konsep yang final karena ia tidak luput dari berbagai kekurangan dan kekurangannya itu akan bertambah tampak dengan berjalannya kurun waktu. Usaha ke arah penyempurnaan undang-undang ini harus selalu terbuka setiap saat bilamana telah tampak adanya kekurangan; (5) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 yang berfungsi sebagai ketentuan payung hukum untuk beberapa saat akan dikaitkan dengan sejumlah peraturan hukum mengenai lingkungan yang berlaku sekarang yang berasal dari zaman penjajahan maupun yang dibuat oleh pemerintah kita, oleh karena itu untuk sekian lama perlu dilakukan usaha sinkronisasi berbagai peraturan yang ada terhadap Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 dengan catatan bahwa bilamana ketentuan yang ada bertentangan atau kurang cocok harus dikesampingkan. Masalah lingkungan hidup perlu diperhatikan mengingat erat kaitannya dengan kehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya untuk itu kebijaksanaan nasional dalam pengelolaan lingkungan hidup ini harus selalu diupayakan (Nurdua, 1993).

B. UU NOMOR 23 TAHUN 1997 TENTANG PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP

Masyarakat selalu berkembang, selalu mengikuti perubahan-perubahan, maka hukum harus bisa menyesuaikan diri terhadap



perubahan-perubahan yang terjadi di masyarakat. Pemerintah mengundangkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Undang-undang ini menggantikan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982. Undang-undang ini diundangkan pada tanggal 19 September 1997, terdiri atas beberapa bab dan pasal, antara lain: Bab 1: tentang ketentuan umum, terdiri dari dua pasal, yaitu Pasal 1, dan 2. Bab 2: asas, tujuan, dan sasaran, terdiri dari dua pasal, yaitu Pasal 3, dan 4. Bab 3: hak, kewajiban, dan peran masyarakat, terdiri dari tiga pasal, yaitu Pasal 5, 6, dan 7. Bab 4: wewenang pengelolaan lingkungan hidup, terdiri dari enam pasal, yaitu Pasal 8, 9, 10, 11, 12, dan 13. Bab 5: pelestarian fungsi lingkungan hidup, terdiri empat pasal, yaitu Pasal 14, 15, 16, dan 17. Bab 6: persyaratan penataan lingkungan hidup, terdiri 12 pasal, yaitu Pasal 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, dan 29. Bab 7: penyelesaian sengketa lingkungan hidup, terdiri sepuluh pasal, yaitu Pasal 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, dan 39. Bab 8: penyidikan, terdiri dari satu pasal, yaitu Pasal 40. Bab 9: ketentuan pidana, terdiri dari delapan pasal, yaitu Pasal 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, dan 48. Bab 10: ketentuan peralihan, terdiri atas satu pasal, yaitu Pasal 49. Bab 11: ketentuan penutup, terdiri atas tiga pasal, yaitu Pasal 50, 51, dan 52. UULH 1997 tetap memuat konsep-konsep yang semula dituangkan dalam UULH tahun 1982; misalnya, kewenangan negara, hak dan kewajiban masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup, perizinan, AMDAL, penyelesaian sengketa dan sanksi pidana. Selain itu UULH tahun 1997 memuat konsep-konsep atau hal-hal yang sebelumnya tidak diatur dalam UULH tahun 1982. Misalnya di bidang hak masyarakat, UULH mengakui hak masyarakat untuk mendapatkan informasi. Di bidang instrumen pengelolaan lingkungan UULH tahun 1997 mengatur penetapan audit lingkungan. Di bidang penyelesaian sengketa di luar pengadilan dan di pengadilan atas dasar kebebasan memilih para pihak. Di bidang sanksi pidana, UULH tahun 1997 memperlakukan delik formil di samping materiil dan delik korporasi (Rahmadi, 2012).



C. UU NOMOR 32 TAHUN 2009 TENTANG PERLINDUNGAN DAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP

Perkembangan terbaru adalah pemerintah mengundang Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 140) pada tanggal 3 Oktober 2009.

Menurut Pasal 4 UU PPLH perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup meliputi unsur unsur sebagai berikut: (1) Perencanaan; (2) Pemanfaatan; (3) Pengendalian; (4) Pemeliharaan; (5) Pengawasan; dan (6) Penegakan hukum.

Menurut Pasal 5 UUPPLH Tahun 2009, perencanaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dilaksanakan melalui tahapan-tahapan: (1) Inventarisasi lingkungan hidup; (2) Penetapan wilayah ekoregion; (3) Penyusunan RPPLH.

Menurut Pasal 6 ayat 1, inventarisasi lingkungan hidup dibedakan atas inventarisasi lingkungan hidup tingkat nasional, tingkat pulau/kepulauan, dan tingkat wilayah ekoregion. Adapun Pasal 6 ayat 2, mengatur tentang tujuan inventarisasi lingkungan hidup, yaitu untuk memperoleh data dan sumber daya alam yang meliputi: (1) Potensi dan ketersediaan; (2) Jenis yang dimanfaatkan; (3) Bentuk penguasaan; (4) Pengetahuan Pengelolaan; (5) Bentuk kerusakan; (6) Konflik dan penyebab konflik yang timbul akibat pengelolaan.

Menurut Pasal 7, penetapan wilayah ekoregion dilaksanakan dengan mempertimbangkan kesamaan: (1) Karakteristik bentang alam; (2) Daerah aliran sungai; (3) Iklim; (4) Flora dan fauna; (5) Sosial budaya; (6) Ekonomi; (7) Kelembagaan masyarakat; (8) Hasil inventarisasi lingkungan hidup (Rahmadi, 2012).

Selanjutnya penulis akan membahas perbandingan pengaturan masalah lingkungan hidup di Indonesia, sebagai berikut: Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) adalah rangkaian analisis sistematis, menyeluruh, dan partisipatif untuk memastikan bahwa prinsip pembangunan berkelanjutan telah menjadi dasar dan terintegrasi dalam pembangunan suatu wilayah dan/atau kebi-



jakan, rencana, dan/atau program KLHS Yang dirumuskan dalam Pasal 1 butir 10 UUPPLH merupakan instrumen kebijaksanaan perencanaan dan program.

Kerusakan lingkungan dirumuskan dalam Pasal 1 butir 17, yaitu perubahan langsung atau tidak langsung terhadap sifat fisik, kimia, datau hayati lingkungan hidup yang melampui kriteria baku kerusakan lingkungan hidup. Dalam UULH tahun 1997 pengertian kerusakan lingkungan hidup tidak ditemukan.

Pengertian perubahan iklim dirumuskan Pasal 1 butir 19, yaitu berubahnya iklim yang diakibatkan langsung atau tidak langsung, oleh aktivitas manusia sehingga menyebabkan berubahnya komposisi atmosfer secara global dan selain itu juga berupa perubahan visibilitas iklim alamiah yang teramati pada kurun waktu yang dapat dibandingkan meskipun perubahan iklim dirumuskan UUPPLH tidak memuat pasal atau bab khusus.

Pengertian lingkungan hidup sebagaimana dirumuskan Pasal 1 butir 1 UUPPLH adalah kesatuan ruang dengan semua benda,daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya yang memengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup yang lain.

Pengertian perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup Pasal 1 butir 2 UUPPLH 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.

Pengertian pembangunan berkelanjutan Pasal 1 butir 3 UUPPLH adalah upaya sadar dan, terencana, yang memadukan lingkungan hidup, sosial, ekonomi ke dalam strategi pembangunan untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan masa depan. UULH 1997 menggunakan istilah pembangunan berkelanjutan berwawasan lingkungan hidup yang pada dasarnya



pencantuman istilah berwawasan lingkungan hidup berlebihan karena secara konseptual makna pembangunan berkelanjutan sudah mengandung wawasan lingkungan hidup, selanjutnya pengertian rencana perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Pasal 1 butir 4, yaitu perencanaan tertulis yang memuat potensi masalah lingkungan hidup, serta upaya perlindungan dan pengelolaannya dalam kurun waktu tertentu, konsep ini tidak dikenal dalam UULH tahun 1997.

Rumusan pengertian pelestarian fungsi lingkungan hidup, daya dukung lingkungan dalam UUPPLH, unsur lingkungan hidup yang terdiri atas sumber daya alam, baik hayati maupun non-hayati yang secara keseluruhan membentuk kesatuan ekosistem, sebaliknya UULH tahun 1997 memuat istilah sumber daya saja, tanpa kata alam, yang bersifat lebih luas dari sumber daya alam karena meliputi sumber daya manusia dan sumber daya buatan. Pengertian analisis mengenai dampak lingkungan disingkat AMDAL sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1, butir 10-11 kajian mengenai dampak penting suatu usaha dan/atau kegiatan yang direncanakan pada lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan penyelenggara usaha dan/atau kegiatan, rumusan pengertian AMDAL dalam UULH Tahun 1997 memuat kata besar disamping kata penting. Dalam UUPPLH kata besar ditiadakan.

Pengertian baku mutu lingkungan Pasal 1 butir 13 adalah ukuran batas atau kadar makhluk hidup, zat, energi atau komponen yang ada atau harus ada dan/atau unsur pencemar yang ditenggang keberadaannya dalam suatu sumber daya tertentu sebagai unsur dalam lingkungan hidup. Rumusan ini sama dengan rumusan dalam UULH 1997 dan juga dengan rumusan UULH tahun 1982.

Pengertian pencemaran lingkungan menurut Pasal 1 butir 14 UUPPLH adalah masuknya atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia, sehingga melampaui baku mutu lingkungan hi-



dup yang ditetapkan. Pengertian ini agak berbeda dengan pengertian dalam UULH tahun 1997, tapi secara substansional tidak terdapat perbedaan pokok. Dalam UULH tahun 1997 terdapat kata-kata “Berubahnya tatanan lingkungan oleh kegiatan manusia sehingga kualitasnya turun sampai ke tingkat tertentu yang menyebabkan lingkungan hidup menjadi kurang atau tidak dapat berfungsi sesuai dengan peruntukannya”. Penghapusan pencemaran hidup akibat proses alam nampaknya didasarkan pada pandangan, bahwa hukum hanya mengatur perilaku manusia dan bukan perilaku alam dan dikhawatirkan menimbulkan tanggung jawab yang berat bagi negara Indonesia, jika terjadi sengketa lingkungan antarnegara.

Pengertian perusakan lingkungan Pasal 1 butir 16 UUPPLH adalah tindakan orang yang menimbulkan perubahan langsung atau tidak langsung terhadap sifat-sifat fisik atau hayati lingkungan sehingga melampaui kriteria baku kerusakan lingkungan hidup. Rumusan ini berbeda dengan UULH tahun 1997 yang tidak mencantumkan kata orang. Pengertian kriteria baku kerusakan lingkungan hidup menurut Pasal 1 butir 14 UUPPLH yaitu ukuran batas perubahan sifat fisik dan/atau hayati lingkungan hidup yang dapat ditenggang. Rumusan ini sama dengan UULH tahun 1997. Sebaliknya UULH tahun 1982 tidak memuat rumusan pengertian kriteria baku kerusakan lingkungan hidup.

Pengertian konservasi sumber daya alam menurut Pasal 1 butir 18 adalah pengelolaan sumber daya alam yang menjamin pemamfaatannya secara bijaksana dan bagi sumber daya alam terbaru menjamin kesinambungan persediaannya dan tetap memelihara dan meningkatkan kualitas nilai dan keanekaragamannya. Rumusan ini sama dengan UULH tahun 1997.

Pengertian dampak lingkungan menurut Pasal 1 butir 26 adalah pengaruh perubahan pada lingkungan hidup yang diakibatkannya oleh suatu usaha dan/atau kegiatan. Rumusan ini sama dengan Pasal 1 ayat 20 UULH tahun 1997 dan juga UULH tahun 1982 memuat rumusan yang kurang lebih sama.



Di Indonesia undang-undang yang menjadi perangkat kebijakan publik pada umumnya memuat asas dan tujuan kebijakan publik itu sendiri. UUPPLH memuat 14 asas, yaitu: (1) Tanggung jawab negara; (2) Kelestarian dan berkelanjutan; (3) Keserasian dan keseimbangan; (4) Keterpaduan; (5) Manfaat; (6) Kehati-hatian; (7) Keadilan; (8) Ekoregion; (9) Keanekaragaman hayati; (10) Pencemar membayar; (11) Partisipasif; (12) Kearifan lokal; (13) Tata kelola pemerintahan yang baik; dan (14) Otonomi daerah.

UUPPLH memuat lebih banyak asas dibandingkan dengan UULH tahun 1997 yang hanya memuat tiga asas pengelolaan lingkungan hidup, yaitu asas tanggung jawab negara, asas berkelanjutan, dan asas manfaat. Dalam UULH tahun 1982, pengelolaan lingkungan hidup berasaskan pelestarian kemampuan lingkungan yang serasi dan seimbang untuk menunjang pembangunan yang berkelanjutan bagi peningkatan kesejahteraan manusia.

Pasal 3 UUPPLH memuat tujuan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, yaitu: (1) Melindungi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia; (2) Menjamin keselamatan kesehatan dan kehidupan manusia; (3) Menjamin kelangsungan kehidupan makhluk hidup dan kelestarian ekosistem; (4) Menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup; (5) Mencapai keserasian keselarasan dan keseimbangan lingkungan hidup; (6) Menjamin terpenuhinya keadilan generasi masa kini dan generasi masa depan; (7) Menjamin pemenuhan dan perlindungan hak atas lingkungan hidup sebagai bagian dari hak asasi manusia; (8) Mengendalikan pemanfaatan sumber daya alam secara bijaksana; (9) Mewujudkan pembangunan berkelanjutan; (10) Mengantisipasi isu lingkungan global. Konsep-konsep yang terkandung dalam tujuan ini nampaknya ada kesesuaiannya dengan asas-asas yang tercantum dalam Pasal 2.

Sebagai perbandingan sasaran pengelolaan lingkungan hidup, sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 4 UULH Tahun 1997, adalah sebagai berikut: (1) Tercapainya keselarasan, keserasian, dan keseimbangan antara manusia dengan lingkungan hidup; (2)



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

Dalam UULH 1982 sasaran pengelolaan lingkungan hidup sebagai berikut: (1) Tercapainya keselarasan hubungan antara manusia dengan lingkungan hidup sebagai tujuan membangun manusia Indonesia seutuhnya; (2) Terkendalinya pemamfaatan sumber daya secara bijaksana; (3) Terwujudnya manusia Indonesia sebagai pembina lingkungan hidup; (4) Terlaksananya pembangunan berwawasan lingkungan untuk kepentingan generasi sekarang dan mendatang; (5) Terlindungi negara terhadap dampak kegiatan di luar wilayah negara yang menyebabkan kerusakan dan pencemaran lingkungan hidup.

Dengan demikian, tidak terdapat perbedaan yang bermakna antara rumusan tujuan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam UUPPLH dengan UULH tahun 1997 dan UULH tahun 1982.

Mengenai hak-hak dan kewajiban, baik UUPPLH, UULH tahun 1997, maupun UULH tahun 1982, sama sama memuat hak hak setiap orang dalam kaitannya dengan lingkungan hidup. Tapi jika dibandingkan UUPPLH, memuat hak hak lebih banyak dari UULH tahun 1997 dan UULH tahun 1982, ada delapan hak yang diakui oleh UUPPLH di antaranya sebagai berikut: (1) Hak atas lingkungan hidup yang sehat dan baik sebagai hak asasi manusia; (2) Hak mendapatkan pendidikan lingkungan hidup; (3) Hak akses informasi; (4) Hak akses partisipasi; (5) Hak mengajukan usul; (6) Hak untuk berperan dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup; (7) Hak untuk mengajukan pengaduan; (8) Hak untuk tidak dapat dituntut secara pidana dan perdata



dalam mengajukan hak atas lingkungan hidup yang sehat dan baik. UULH tahun 1997 mengakui tiga hak, yaitu: (1) Hak atas lingkungan yang baik dan sehat; (2) Hak atas informasi lingkungan hidup; (3) Hak untuk berperan dalam pengelolaan lingkungan hidup. Dalam UULH tahun 1982 tidak ditemukan adanya hak atas informasi lingkungan hidup.

UUPPLH memuat empat kewajiban kewajiban atas lingkungan hidup, yaitu: (1) Kewajiban memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup serta mengendalikan pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup (Pasal 67); (2) Kewajiban bagi pelaku usaha untuk memberikan informasi yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup secara benar, akurat, terbuka dan tepat waktu (Pasal 68 butir 6); (3) Kewajiban bagi pelaku usaha untuk menjaga keberlanjutan lingkungan hidup (Pasal 68, butir c); (4) Kewajiban bagi pelaku usaha untuk menaati ketentuan batu mutu lingkungan hidup (Pasal 68, butir c).

Kewenangan pemerintah dalam pengelolaan lingkungan hidup, dalam UULH tahun 1997 soal kewenangan dikaitkan pada negara (Pasal 8 UULH tahun 1997). Sumber daya alam dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya bagi kepentingan rakyat. Dalam UUPPLH tidak lagi menggunakan konsep kewenangan negara, tetapi kewenangan pemerintah pusat, pemerintah provinsi, kabupaten/kota. Kelembagaan pengelolaan lingkungan hidup di dalam UUPPLH, tidak mengubah skema pembagian kewenangan pengelolaan lingkungan hidup sebagaimana diatur oleh UULH tahun 1997 maupun UULH tahun 1982 (Meta, 2015).



BAB 4

INSTRUMEN PENCEGAHAN PENCEMARAN DAN/ATAU KERUSAKAN LINGKUNGAN HIDUP

A. BAKU MUTU LINGKUNGAN HIDUP

Baku mutu lingkungan hidup (BMLH) adalah ukuran batas atau kadar makhluk hidup, zat, energi, atau komponen yang ada atau harus ada dan/atau unsur pencemar yang ditenggang keberadaannya dalam suatu sumber daya tertentu sebagai unsur lingkungan hidup (Pasal 1 butir 13 UUPPLH).

Penentuan terjadinya pencemaran lingkungan hidup diukur melalui baku mutu lingkungan hidup (Pasal 20 ayat [1] UUPPLH), Selanjutnya pada ayat (2) pasal ini ditegaskan, bahwa baku mutu lingkungan hidup meliputi: (a) baku mutu air; (b) baku mutu air limbah; (c) baku mutu air laut; (d) baku mutu udara ambien; (e) baku mutu emisi; (f) baku mutu gangguan; dan (g) baku mutu lain sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Jadi, BMLH ini merupakan ukuran atau patokan untuk menyatakan belum atau telah terjadi pencemaran lingkungan hidup secara hukum. Perlu ditegaskan di sini, bahwa pencemaran secara fisik tidak identik dengan pencemaran secara hukum. Pencemaran secara fisik belum tentu termasuk pencemaran secara hukum, tetapi pencemaran secara hukum sudah pasti juga pencemaran secara fisik. Untuk terjadinya pencemaran lingkungan hidup secara hukum, maka terlebih dahulu harus ada BMLH yang jelas yang

ditetapkan berdasarkan peruntukan sumber daya alam tertentu yang telah ditetapkan dalam RT/RW. Misalnya, sebuah sungai yang melintasi pemukiman/kota, airnya menjadi sangat kotor akibat banyaknya buangan yang diterima dari kegiatan masyarakat. Secara fisik/ekologi sungai ini sudah jelas tercemar, tetapi secara hukum masih perlu dilihat peruntukannya dan BMLH yang ditetapkan pada sumber daya alam sungai/air tersebut. Di sinilah antara lain letak rumitnya penegakan hukum lingkungan.

Setiap orang dibolehkan untuk membuang limbah ke media lingkungan hidup dengan persyaratan: (a) memenuhi baku mutu lingkungan hidup; dan (b) mendapat izin dari menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya (Pasal 20 ayat [3] UUPPLH). Ketentuan lebih lanjut diatur dengan peraturan pemerintah/peraturan menteri (Pasal 20 ayat [4] dan [5] UUPPLH).

B. ANALISIS MENGENAI DAMPAK LINGKUNGAN HIDUP

1. Istilah dan Pengertian

Analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL) merupakan salah satu dari 14 instrumen yuridis yang diamanatkan dalam UUPPLH di samping KLHS, tata ruang, baku mutu lingkungan, dan sebagainya. AMDAL adalah “kajian mengenai dampak penting suatu usaha dan/atau kegiatan yang direncanakan pada lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan.” (Pasal 1 butir 11 UUPPLH jo. Pasal 1 butir 2 PPIL).

Perlu ditegaskan, bahwa yang dimaksud dengan “dampak lingkungan hidup” adalah pengaruh perubahan pada lingkungan hidup yang diakibatkan oleh suatu usaha dan/atau kegiatan (Pasal 1 butir 26 UUPPLH). Dalam hal ini dampak yang ditimbulkan oleh suatu usaha/kegiatan, dapat berupa dampak positif yang bersifat menguntungkan, dan dampak negatif berupa risiko terhadap lingkungan hidup. Kedua jenis dampak ini umumnya



timbul bersama-sama pada suatu usaha/kegiatan. Memang pada awalnya, menurut Suratmo, dampak atau *impact* diartikan sebagai adanya suatu benturan antara dua kepentingan, yaitu kepentingan pembangunan proyek dengan kepentingan usaha melestarikan kualitas lingkungan hidup yang baik. Dampak yang diartikan sebagai benturan dua kepentingan itu kurang (tidaklah) tepat, karena yang tercermin dari benturan tersebut hanyalah kegiatan yang akan menimbulkan dampak negatif (merugikan).

Pengertian ini pulalah yang dahulunya banyak ditentang oleh pemilik proyek, sebagaimana tercermin pada konsep metodologi Andal dari Leopold 1971. Dalam perkembangan selanjutnya, yang dianalisis bukan hanya dampak negatif saja, tetapi juga dampak positifnya dengan bobot analisis yang sama (F. Gunarwan, 1991). Jadi, jelaslah bawa dampak itu dapat positif (menguntungkan) dan ada yang negatif (risiko-merugikan). Hal ini perlu dikemukakan guna meluruskan pemahaman yang keliru yang mengartikan dampak sama dengan perubahan yang diakibatkan oleh suatu usaha/kegiatan. Yang lebih keliru lagi yakni adanya pemahaman yang menyamakan atau memandang bahwa hasil (terutama yang positif) usaha itu sebagai dampak. Akibatnya, setiap rencana usaha/kegiatan dikatakan layak karena atas pemahaman itu, secara otomatis dampak positifnya jauh lebih besar daripada dampak negatifnya. Perlu ditegaskan, bahwa hasil usaha atau kegiatan yang direncanakan itu bukan atau tidak termasuk dalam pengertian dampak. Perlu pula ditekankan bahwa dampak itu tidak selalu negatif, tetapi ada juga dampak positif.

2. Kriteria Dampak Penting dan Usaha Berdampak Penting

Pasal 22 ayat (1) UUPPLH menegaskan: “Setiap usaha dan/atau kegiatan yang berdampak penting terhadap lingkungan hidup wajib memiliki AMDAL.” Adapun kriteria mengenai dampak penting tersebut, diperinci pada ayat (2)-nya yang menyatakan: “Dampak penting ditentukan berdasarkan kriteria”:

- a. besarnya jumlah penduduk yang akan terkena dampak rencana



- na usaha dan/atau kegiatan; luas wilayah penyebaran dampak;
- b. intensitas dan lamanya dampak berlangsung;
- c. banyaknya komponen lingkungan hidup lain yang akan terkena dampak;
- d. sifat kumulatif dampak;
- e. Berbalik atau tidak berbaliknya dampak; dan/atau
- f. kriteria lain sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.”

3. Dokumen AMDAL

Ketentuan pada Pasal 22 ayat (2) butir g UUPPLH tersebut, mengandung makna bahwa kriteria suatu dampak dikatakan penting yang ditetapkan pada butir a sampai dengan butir f tersebut tidak bersifat limitatif. Artinya, masih terbuka adanya penambahan kriteria lain sesuai dengan kondisi dan perkembangan yang dihadapi yang pada saat penyusunan naskah UUPPLH ini belum ditemukan secara pasti. Misalnya saja suatu kriteria yang langsung dikaitkan dengan “hutan lindung” untuk kegiatan yang berkaitan dengan atau lokasinya berdekatan dengan kawasan hutan lindung, dan sebagainya.

Adapun kriteria usaha dan/atau kegiatan yang berdampak penting tertuang dalam Pasal 23 ayat (1) UUPPLH yang menyatakan: “Kriteria usaha dan/atau kegiatan yang berdampak penting yang wajib dilengkapi dengan AMDAL terdiri atas: (a) pengubahan bentuk lahan dan bentang alam; (b) eksploitasi sumber daya alam, baik yang terbarukan maupun yang tidak terbarukan; (c) proses dan kegiatan yang secara potensial dapat menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup serta pemborosan dan kemerosotan sumber daya alam dalam pemanfaatannya; (d) proses dan kegiatan yang hasilnya dapat memengaruhi lingkungan alam, lingkungan buatan, serta lingkungan sosial dan budaya; (e) proses dan kegiatan yang hasilnya akan memengaruhi pelestarian kawasan konservasi sumber daya alam dan/atau per-



lindungan cagar budaya; (f) introduksi jenis tumbuh-tumbuhan, hewan, dan jasad renik; (g) pembuatan dan penggunaan bahan hayati dan nonhayati; (h) kegiatan yang mempunyai risiko tinggi dan/atau memengaruhi pertahanan negara; dan/atau (i) penerapan teknologi yang diperkirakan mempunyai potensi besar untuk memengaruhi lingkungan hidup.”

Berbeda halnya dengan kriteria tentang dampak penting suatu usaha/kegiatan, jenis atau kriteria usaha dan/atau kegiatan yang dipandang berdampak penting dan wajib dilengkapi dengan AMDAL, sebagaimana ditegaskan pada Pasal 23 ayat (1) UUPPLH tersebut, bersifat limitatif. Artinya, menurut ketentuan tersebut usaha yang wajib AMDAL terbatas dari apa yang diatur secara tegas pada pasal dan ayat tersebut, sehingga memiliki kepastian hukum yang lebih tinggi. Akan tetapi, kepastian hukum ini menjadi lemah dengan adanya ketentuan pada ayat (2) pasal tersebut, yang menegaskan bahwa: “Ketentuan lebih lanjut mengenai jenis usaha dan/atau kegiatan yang wajib dilengkapi dengan AMDAL diatur dengan peraturan menteri.”

a. Penyusunan dan Komisi AMDAL

Mengenai penyusunan dan Komisi Penilai AMDAL, telah diatur dalam Pasal 26 sampai dengan Pasal 33 UUPPLH. Pasal 26 ayat (1) UUPPLH menegaskan: “Dokumen AMDAL sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 disusun oleh pemrakarsa dengan melibatkan masyarakat.”

Selanjutnya pada ayat (2) ditegaskan: “Pelibatan masyarakat harus dilakukan berdasarkan prinsip pemberian informasi yang transparan dan lengkap serta diberitahukan sebelum kegiatan dilaksanakan.” Lebih lanjut pada ayat (3) ditegaskan: “Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: (a) yang terkena dampak; (b) pemerhati lingkungan hidup; dan/atau (c) yang terpengaruh atas segala bentuk keputusan dalam proses AMDAL.”

Pasal 26 ayat (4) memberikan jaminan, bahwa masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat mengajukan keberatan



terhadap dokumen AMDAL. Selanjutnya dalam Pasal 27 UUPPLH mengatur, bahwa dalam menyusun dokumen AMDAL, pemrakarsa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (1) dapat meminta bantuan kepada pihak lain. Ini berarti bahwa pemrakarsa dapat menggunakan jasa tenaga ahli dalam penyusunan AMDAL atas namanya.

Adapun yang dimaksud pemrakarsa adalah setiap orang atau instansi pemerintah yang bertanggung jawab atas suatu usaha dan/atau kegiatan yang akan dilaksanakan (Pasal 1 butir 12 PPIL). Mengenai penyusun AMDAL juga telah diatur dalam UUPPLH, Pasal 28 sampai dengan Pasal 33 yang pada pokoknya sebagai berikut.

Menurut ketentuan Pasal 28 ayat (1) UUPPLH, penyusun AMDAL wajib memiliki sertifikat kompetensi penyusun AMDAL. Selanjutnya ayat (2) menegaskan: “Kriteria untuk memperoleh sertifikat kompetensi penyusun AMDAL sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: (a) penguasaan metodologi penyusunan AMDAL; (b) kemampuan melakukan pelingkupan, prakiraan, dan evaluasi dampak serta pengambilan keputusan; dan (c) kemampuan menyusun rencana pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup.

Sertifikat kompetensi penyusun AMDAL sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterbitkan oleh lembaga sertifikasi kompetensi penyusun AMDAL yang ditetapkan oleh menteri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 28 ayat [3] UUPPLH). Ketentuan lebih lanjut mengenai sertifikasi dan kriteria kompetensi penyusun AMDAL diatur dengan peraturan menteri (Pasal 28 ayat [4] UUPPLH). Ketentuan ini mendelegasikan kewenangan pengaturan tentang sertifikat penyusun AMDAL langsung kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang PPLH.

Selanjutnya Pasal 29 ayat (1) UUPPLH menegaskan, bahwa dokumen AMDAL dinilai oleh komisi penilai AMDAL yang dibentuk oleh menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan



kewenangannya. Ayat (2) pasal tersebut menyatakan: “Komisi Penilai AMDAL wajib memiliki lisensi dari menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.” Ayat (3): “Persyaratan dan tata cara lisensi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan peraturan menteri.” Lagi-lagi, UUPPLH medelegasikan kewenangan pengaturan lebih lanjut langsung kepada menteri.

Ketentuan tentang keanggotaan Komisi Penilai AMDAL tertuang dalam Pasal 30 ayat (1) UUPPLH yang menyatakan, bahwa keanggotaan Komisi Penilai AMDAL sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 terdiri atas wakil dari unsur: (a) instansi lingkungan hidup; (b) instansi teknis terkait; (c) pakar di bidang pengetahuan yang terkait dengan jenis usaha dan/atau kegiatan yang sedang dikaji; (d) pakar di bidang pengetahuan yang terkait dengan dampak yang timbul dari suatu usaha dan/atau kegiatan yang sedang dikaji; (e) wakil dari masyarakat yang berpotensi terkena dampak; dan (f) organisasi lingkungan hidup.

Pada ayat (2) dikatakan: “Dalam melaksanakan tugasnya, Komisi Penilai AMDAL dibantu oleh tim teknis yang terdiri atas pakar independen yang melakukan kajian teknis dan sekretariat yang dibentuk untuk itu.” Selanjutnya ditegaskan bahwa pakar independen dan sekretariat ditetapkan oleh menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya (Pasal 30 ayat [3] UUPPLH). Dalam Pasal 31 UUPPLH ditegaskan: “Berdasarkan hasil penilaian Komisi Penilai AMDAL, menteri, gubernur, atau bupati/walikota menetapkan keputusan kelayakan atau ketidaklayakan lingkungan hidup sesuai dengan kewenangannya.”

Guna membantu kelancaran pelaksanaan AMDAL, Pasal 32 UUPPLH mengamanatkan:

- 1) Pemerintah dan pemerintah daerah membantu penyusunan AMDAL bagi usaha dan/atau kegiatan golongan ekonomi lemah yang berdampak penting terhadap lingkungan hidup.
- 2) Bantuan penyusunan AMDAL sebagaimana dimaksud pada



ayat (1) berupa fasilitasi, biaya, dan/atau penyusunan AMDAL.

- 3) Kriteria mengenai usaha dan/atau kegiatan golongan ekonomi lemah diatur dengan peraturan perundang-undangan.

Ditegaskan pula dalam Pasal 33 UUPPLH, bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai AMDAL sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 sampai dengan Pasal 32 diatur dalam peraturan pemerintah. Adapun peraturan pemerintah yang diamanatkan tersebut, telah diimplementasikan dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan (Lembaran Negara RI Tahun 2012 No. 48-TLN No. 5285), yang dalam buku ini disingkat PILH (Peraturan Pemerintah tentang Izin Lingkungan) sebagaimana telah dikemukakan pada awal uraian bagian ini. Pada Bab II PPIL, Bagian Kesatu, Umum, Pasal 3 ditegaskan: (1) setiap usaha dan/atau kegiatan yang berdampak penting terhadap lingkungan hidup wajib memiliki AMDAL; (2) setiap usaha dan/atau kegiatan yang tidak termasuk dalam kategori wajib AMDAL, wajib memiliki UKL-UPL.

b. Prosedur AMDAL/Penyusunan Dokumen AMDAL

Menurut ketentuan Pasal 4 dan Pasal 5 PPIL (PP No. 27 Tahun 2012), prosedur penyusunan AMDAL yaitu:

- 1) AMDAL disusun oleh pemrakarsa pada tahap perencanaan suatu usaha dan/atau kegiatan.
- 2) Lokasi rencana usaha dan/atau kegiatan wajib sesuai dengan rencana tata ruang (RTR).
- 3) Dalam hal lokasi rencana usaha dan/atau kegiatan tidak sesuai dengan RTR, dokumen AMDAL tidak dapat dinilai dan wajib dikembalikan kepada pemrakarsa.

Penyusunan AMDAL tersebut ditungkan ke dalam dokumen AMDAL yang terdiri dari:

- 1) Kerangka acuan (KA);



- 2) Analisis dampak lingkungan (AMDAL); dan
- 3) RKL-RPL (rencana pengelolaan lingkungan hidup-rencana pe-man-tauan lingkungan hidup).

Dalam hal ini, kerangka acuan menjadi dasar penyusunan AMDAL dan RKL-RPL (Pasal 5 PPIL). Ini berarti bahwa dalam penyusunan AMDAL, dokumen pertama yang harus disusun terlebih dahulu ialah KA seperti diketahui, bahwa KA adalah ruang lingkup kajian AMDAL yang merupakan hasil pelingkupan. Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara penyusunan dokumen AMDAL diatur dengan peraturan menteri.

c. Pendekatan dalam Penyusunan AMDAL

Menurut ketentuan Pasal 8 ayat (1) PPIL, dalam penyusunan dokumen AMDAL, pemrakarsa wajib menggunakan pendekatan studi: (a) pendekatan studi tunggal; (b) pendekatan studi terpadu; atau (c) pendekatan studi kawasan. Perlu ditegaskan, bahwa dari ketiga pendekatan ini, salah satunya wajib diikuti oleh pemrakarsa, sesuai dengan kondisi dan lokasi usaha/kegiatan yang direncanakan itu. Dipilih salah satu pendekatan yang sesuai.

Pendekatan studi tunggal digunakan atau dilakukan apabila pemrakarsa merencanakan untuk melakukan satu jenis usaha dan/atau kegiatan yang kewenangan pembinaan dan/atau pengawasannya berada di bawah satu kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, satuan kerja pemerintah provinsi, atau satuan kerja pemerintah kabupaten/kota (Pasal 8 ayat [2] PPIL). Adapun *pendekatan studi terpadu* dilakukan apabila pemrakarsa merencanakan untuk melakukan lebih dari satu jenis usaha dan/atau kegiatan yang perencanaan dan pengelolaannya saling terkait dalam satu kesatuan hamparan ekosistem serta pembinaan dan/atau pengawasannya berada di bawah lebih dari satu kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, satuan kerja pemerintah provinsi, atau satuan kerja pemerintah kabupaten/kota (Pasal 8 ayat [3] PPIL).



Selanjutnya, *pendekatan studi kawasan* digunakan atau dilakukan apabila pemrakarsa merencanakan untuk melakukan lebih dari satu usaha dan/atau kegiatan yang perencanaan dan pengelolaannya saling terkait, terletak dalam satu kesatuan “zona rencana pengembangan kawasan”, yang pengelolaannya dilakukan oleh pengelola kawasan (Pasal 8 ayat [4] PPIL).

Menurut ketentuan Pasal 13 PPIL, bagi rencana usaha dan/atau kegiatan yang berdampak penting terhadap lingkungan hidup tersebut (Pasal 8) “dikecualikan dari kewajiban menyusun AMDAL”, dalam tiga kategori, yaitu apabila: (a) lokasi rencana usaha dan/atau kegiatannya berada di kawasan yang telah memiliki AMDAL kawasan; (b) lokasi rencana usaha dan/atau kegiatannya berada pada kabupaten/kota yang telah memiliki rencana detail tata ruang (RDTR) kabupaten/kota dan/atau rencana tata ruang kawasan (RTRK) strategis kabupaten/kota; atau (c) usaha dan/atau kegiatannya dilakukan dalam rangka tanggap darurat bencana.

Sebagai pengganti dari kewajiban menyusun AMDAL tersebut, adalah wajib menyusun UKL-UPL berdasarkan: (a) dokumen RKL-RPL kawasan; atau (b) RDTR kabupaten/kota dan/atau RTRK strategis kabupaten/kota. Dalam hal tidak termasuk yang dikecualikan dari kewajiban AMDAL tersebut, maka sesuai dengan ketentuan Pasal 26 UUPPLH, penyusunan dokumen AMDAL dilakukan dengan mengikutsertakan masyarakat: (a) yang terkena dampak; (b) pemerhati lingkungan hidup; dan/atau (c) yang terpengaruh atas segala bentuk keputusan dalam proses AMDAL. Pengikutsertaan masyarakat ini dilakukan melalui: (a) pengumuman rencana usaha dan/atau kegiatan; dan (b) konsultasi publik. Hal yang perlu mendapat perhatian khusus, bahwa pengikutsertaan masyarakat ini dilakukan sebelum penyusunan kerangka acuan (KA). Artinya dilakukan sejak dini. Maksudnya agar masyarakat dapat mengajukan saran, pendapat, dan tanggapan terhadap rencana usaha dan/atau kegiatan tersebut dalam jangka waktu 10 hari kerja sejak pengumuman rencana itu, yang



dapat disampaikan secara tertulis kepada pemrakarsa, menteri, gubernur, atau bupati/walikota.

Dalam proses penyusunan AMDAL dengan segala dokumentasinya, pemrakarsa dapat menyusunnya sendiri atau menggunakan jasa (bantuan) pihak lain, yakni penyusun AMDAL yang boleh perorangan atau yang tergabung dalam lembaga penyedia jasa penyusunan dokumen AMDAL, dengan persyaratan bahwa penyusun AMDAL ini harus memiliki sertifikat kompetensi penyusunan AMDAL. Dalam hal ini, pegawai negeri sipil yang bekerja pada instansi lingkungan hidup pusat, provinsi atau kabupaten/kota dilarang menjadi penyusun AMDAL. Larangan ini tidak berlaku apabila instansi lingkungan hidup tempatnya bekerja itu sendiri yang menjadi pemrakarsa.

Di samping penyusun AMDAL, juga ada Komisi Penilai AMDAL yang bertugas menilai dokumen AMDAL dengan persyaratan wajib memiliki lisensi dari menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya. Komisi Penilai AMDAL ini dibentuk oleh menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya. Hasil penilaian dari Komisi Penilai AMDAL ini menjadi dasar pengambilan keputusan pejabat yang berwenang tentang kelayakan atau ketidaklayakan lingkungan hidup, yang selanjutnya menjadi dasar diterbitkannya izin lingkungan. Izin lingkungan inilah yang menjadi dasar penerbitan izin usaha dan/atau kegiatan yang bersangkutan.

4. Komisi Penilai AMDAL

Berbeda dari UULH 1982 maupun UULH 1997 yang tidak mengatur soal Komisi AMDAL, UUPPLH mengatur Komisi Amndal walau hanya secara umum saja. Pengaturan Komisi AMDAL pada rezim UULH 1982 dirumuskan dalam PP No. 29 Tahun 1986 kemudian digantikan PP No. 51 Tahun 1993, sedangkan dalam UULH 1997 dirumuskan dalam PP No. 27 Tahun 1999. Berdasarkan UUPPLH, Komisi Penilai AMDAL yang dibentuk oleh Menteri Lingkungan Hidup, gubernur dan bupati/walikota bertugas



menilai kelayakan dokumen AMDAL. UUPPLH yang lahir setelah era otonomi daerah pada tingkat kabupaten/kota secara tegas telah mengakui keberadaan komisi AMDAL tingkat kabupaten/kota. Sebaliknya pada masa berlakunya UULH 1982 dan PP No. 51 Tahun 1993, serta UULH 1997 dan PP No. 27 Tahun 1999 tidak mengatur Komisi AMDAL tingkat kabupaten/kota. Berikutnya juga dibahas perbedaan antara pengaturan AMDAL dalam PP No. 51 Tahun 1993 dan PP No. 27 Tahun 1999.

PP No. 51 Tahun 1993 mengenal beberapa komisi pusat dan komisi daerah. Komisi pusat terdapat pada departemen-departemen atau lembaga nondepartemen di tingkat nasional dan dibentuk oleh menteri-menteri atau Pimpinan-pimpinan lembaga nondepartemen yang bersangkutan. Komisi daerah terdapat di tiap-tiap provinsi. Sebaliknya, PP No. 27 Tahun 1999 hanya mengenal satu Komisi Penilai Tingkat Pusat yang berkedudukan di Kementerian Lingkungan Hidup dan Komisi nilai Tingkat Daerah sebanyak provinsi yang ada di Indonesia. Komisi penilai bertugas untuk menilai KA, ANDAL, RKL, dan RPL. Dalam menjalankan tugasnya, komisi penilai dibantu oleh tim teknis dari masing-masing sektor. Komisi penilai menyerahkan hasil penilaiannya kepada instansi yang bertanggung jawab untuk dijadikan dasar keputusan atas KA, ANDAL, RKL, dan RPL.

Keanggotaan Komisi Penilat Tingkat Pusat terdiri atas unsur-unsur yang ditugasi mengelola lingkungan hidup, instansi yang ditugasi mengendalikan dampak lingkungan hidup, Departemen Dalam Negeri, instansi di bidang kesehatan, instansi di bidang pertahanan dan keamanan, instansi di bidang perencanaan pembangunan nasional, instansi di bidang penanaman modal, instansi di bidang pertanian, instansi di bidang ilmu pengetahuan, instansi yang membidangi usaha/atau kegiatan yang bersangkutan, departemen atau lembaga pemerintah nondepartemen yang terkait, wakil provinsi yang bersangkutan, wakil kabupaten/kota yang bersangkutan, ahli di bidang lingkungan hidup, ahli di bidang yang berkaitan, organisasi lingkungan hidup sesuai dengan



bidang usaha yang dikaji, wakil masyarakat terkena dampak serta anggota lain yang dipandang perlu.

Susunan keanggotaan Komisi Penilai Daerah terdiri atas unsur-unsur BAPPEDA, instansi di bidang pengendalian dampak lingkungan daerah provinsi, instansi di bidang penanaman modal daerah, instansi di bidang pertanahan daerah, instansi di bidang pertahanan dan keamanan daerah, instansi di bidang kesehatan daerah, wakil instansi yang membidang kegiatan/usaha di daerah provinsi, wakil instansi terkait di provinsi, wakil dari kabupaten/kota yang bersangkutan, pusat studi lingkungan hidup perguruan tinggi di daerah, ahli lingkungan hidup, ahli di bidang yang berkaitan, organisasi lingkungan hidup di daerah sesuai dengan bidang usaha yang dikaji, warga masyarakat terkena dampak, serta anggota lain yang dipandang perlu.

Berdasarkan Pasal 29 ayat (2) UUPPLH, anggota Komisi Penilai AMDAL wajib memiliki lisensi dari Menteri Lingkungan Hidup, gubernur, bupati/walikota sesuai dengan lingkup kewenangannya. Pengaturan tentang persyaratan dan tata cara lisensi untuk anggota Komisi Penilai AMDAL diatur dengan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup. Dari ketentuan ini tampak bahwa untuk menjadi anggota komisi penilai pusat harus memperoleh lisensi dari menteri, sedangkan untuk komisi penilai provinsi harus memperoleh lisensi dari gubernur dan untuk komisi Penilai AMDAL Kabupaten/Kota harus memperoleh lisensi dari bupati/walikota yang bersangkutan.

Berdasarkan Pasal 30 (1) UUPPLH, keanggotaan Komisi Penilai AMDAL terdiri atas wakil dari unsur-unsur berikut:

- a. instansi lingkungan hidup;
- b. instansi teknis terkait;
- c. pakar di bidang pengetahuan yang terkait dengan jenis usaha dan/atau kegiatan yang sedang dikaji;
- d. pakar di bidang terkait dengan dampak yang timbul dari suatu usaha dan/atau kegiatan yang sedang dikaji;
- e. wakil dari masyarakat yang berpotensi terkena dampak;
- f. organisasi lingkungan hidup.



Komisi Penilai AMDAL pada ketiga tingkatan dibantu oleh tim teknis yang terdiri atas pakar independen yang melakukan kajian teknis. Diperlukannya tim teknis karena pada faktanya orang-orang yang duduk dalam keanggotaan Komisi Penilai AMDAL sering kali para pejabat struktural di tingkat kementerian, provinsi atau kabupaten/kota yang tidak punya cukup waktu untuk membaca dokumen AMDAL secara mendalam karena kesibukan mereka sebagai pejabat struktural. Oleh sebab itu, mereka memerlukan dukungan dari tim teknis. Berdasarkan hasil penilaian Komisi Penilai AMDAL, Menteri Lingkungan Hidup, gubernur dan bupati/walikota menetapkan kelayakan atau ketidaklayakan lingkungan hidup dari kegiatan usaha yang dinilai.

C. UKL-UPL

Setiap usaha yang tidak termasuk dalam kriteria wajib AMDAL, wajib memiliki Upaya Pengelolaan Lingkungan (UKL) dan Upaya Pemantauan Lingkungan (UPL). Selain itu, kegiatan-kegiatan yang tidak wajib UKL dan UPL, wajib membuat surat pernyataan kesanggupan pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup. Dengan demikian, UUPPLH membagi kegiatan-kegiatan usaha ke dalam tiga jenis, yaitu: (1) kegiatan usaha berdampak penting yang wajib AMDAL; (2) kegiatan usaha yang tidak termasuk wajib AMDAL tapi wajib UKL dan UPL; (3) kegiatan usaha yang tidak wajib UKL dan UPL, tapi wajib membuat surat pernyataan kesanggupan pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup. Pengategorian ini membuktikan bahwa betapa pun kecilnya sebuah kegiatan usaha berkemungkinan untuk menimbulkan masalah lingkungan. Ketentuan lebih lanjut tentang pelaksanaan UKL dan UPL serta surat pernyataan kesanggupan pengelolaan dan pemantauan lingkungan diatur dalam peraturan Menteri Lingkungan Hidup.



D. HUBUNGAN ANTARA AMDAL, UKL, DAN UKL DENGAN IZIN LINGKUNGAN

Menurut ketentuan Pasal 18 ayat (1) UULH 1997 untuk memperoleh izin usaha bagi kegiatan yang memiliki dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup, maka untuk kegiatan itu harus lebih dahulu dilengkapi dengan Andal. Ketentuan bahwa AMDAL merupakan prasyarat untuk memperoleh izin usaha. Bagi kegiatan yang berdampak besar dan penting juga dituangkan ke dalam Pasal 7 ayat (1) PP No. 27 Tahun 1999. Permohonan izin usaha harus dilengkapi dengan keputusan kelayakan lingkungan hidup yang dikeluarkan oleh instansi yang bertanggung jawab. Keputusan kelayakan lingkungan hidup ini dikeluarkan berdasarkan penilaian dari Komisi Penilai AMDAL. Pejabat yang berwenang mengeluarkan izin usaha wajib mencantumkan persyaratan-persyaratan dalam RKL dan RPL sebagai persyaratan dalam izin usaha bagi kegiatan atau usaha yang bersangkutan.

Sejak berlakunya UUPPLH, AMDAL tidak lagi menjadi prasyarat untuk memperoleh izin usaha, tetapi sebagai prasyarat untuk memperoleh izin lingkungan sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 37 ayat (1). Demikian pula, UKL dan UPL merupakan prasyarat untuk memperoleh izin lingkungan. Bahkan pejabat pemberi izin lingkungan yang menerbitkan izin lingkungan tanpa dilengkapi dengan AMDAL atau CKL dan UPL dapat diancam pidana sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 111 UUPPLH. Sebaliknya, izin lingkungan merupakan prasyarat untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 40 ayat (1) UUPPLH. Dalam hal izin lingkungan dicabut, izin usaha dan/atau kegiatan dibatalkan. Berdasarkan UUPPLH, izin usaha tidak lagi menjadi instrumen pengelolaan lingkungan dalam arti persyaratan-persyaratan pengelolaan lingkungan tidak dirumuskan dalam izin usaha. Persyaratan-persyaratan pengelolaan lingkungan sepenuhnya menjadi materi muatan izin lingkungan.



1. Instansi yang Berwenang dan Instansi yang Bertanggung Jawab

Instansi yang berwenang adalah menteri sektoral yang berwenang memberikan keputusan izin usaha atau kegiatan; misalnya, menteri Perindustrian untuk kegiatan industri, menteri kehutanan untuk kegiatan pemanfaatan hutan dan menteri sumber daya mineral untuk kegiatan pemanfaatan sumber daya mineral atau pertambangan atau pimpinan lembaga pemerintah nondepartemen yang membidangi kegiatan yang bersangkutan; misalnya, BAPETEN untuk penggunaan radio aktif. Gubernur juga dapat disebut sebagai pejabat yang berwenang karena Gubernur memiliki kewenangan perizinan di beberapa bidang menurut peraturan-peraturan perundang-undangan yang berlaku; misalnya penambangan bahan galian Golongan C. Instansi yang bertanggung jawab adalah instansi yang berwenang memberi keputusan tentang kelayakan lingkungan dari setiap rencana kegiatan. Instansi yang bertanggung jawab untuk tingkat nasional adalah kementerian lingkungan hidup sedangkan untuk tingkat daerah adalah gubernur.

2. Prosedur Penilaian AMDAL

Tata laksana penyusunan dan penilaian dokumen AMDAL sebagai berikut:

- a. Pemrakarsa menyusun KA yang didasarkan pada pedoman yang ditetapkan oleh Kepala Instansi yang membidangi pengendalian dampak lingkungan hidup.
- b. Pemrakarsa menyampaikan KA di tingkat pusat kepada instansi yang bertanggung jawab BAPEDAL/Kementerian Lingkungan Hidup melalui Komisi Penilai Tingkat Pusat dan di daerah kepada Gubernur melalui Komisi Penilai Tingkat Daerah.
- c. KA dinilai oleh komisi penilai dengan jangka waktu paling lama 75 hari kerja dan jika dalam waktu tersebut komisi penilai tidak mengeluarkan keputusan, maka instansi yang ber-



- tanggung jawab dianggap menerima KA.
- d. Instansi yang bertanggung jawab wajib menolak KA jika lokasi kegiatan terletak dalam kawasan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah dan/atau rencana tata ruang kawasan.
 - e. Setelah KA disetujui, pemrakarsa menyusun ANDAL, RKL dan RPL.
 - f. Penyusunan ANDAL, RKL dan RPL berpedoman kepada Pedoman Penyusunan ANDAL, RKL dan RPL yang ditetapkan oleh BAPEDAL.
 - g. Dokumen ANDAL, RKL dan RPL di tingkat pusat diajukan kepada BAPEDAL melalui Komisi Penilai Pusat dan di tingkat daerah diajukan kepada gubernur melalui Komisi Penilai Daerah.
 - h. Dokumen ANDAL, RKL dan RPL di tingkat pusat dinilai oleh Komisi Penilai Pusat dan di daerah dinilai oleh Komisi Penilai Daerah.
 - i. Atas dasar penilaian komisi penilai, instansi yang bertanggung jawab mengeluarkan keputusan kelayakan lingkungan hidup dan wajib mencantumkan dasar pertimbangan, saran, pendapat dan tanggapan masyarakat yang diajukan warga masyarakat.
 - j. Instansi yang bertanggung jawab wajib menerbitkan keputusan kelayakan lingkungan hidup dalam waktu paling lama 75 hari kerja.
 - k. Apabila instansi yang bertanggung jawab tidak memerbitkan PU atau kegiatan itu dianggap layak lingkungan hidup.
 - l. Instansi yang bertanggung jawab mengembalikan dokumen ANDAL, RKL dan RPL kepada pemrakarsa jika kualitas dokumen-dokumen tersebut tidak sesuai dengan pedoman penyusunan ANDAL, RKL dan RPL.
 - m. ANDAL, RKL dan RPL yang ditolak dapat diajukan kembali kepada instansi yang bertanggung jawab.
 - n. Jika komisi penilai berpendapat, bahwa dampak besar dan



penting negatif dari kegiatan yang direncanakan tidak dapat ditanggulangi oleh teknologi yang tersedia, atau biaya penanggulangannya lebih besar daripada manfaat positifnya, maka instansi yang bertanggung jawab memberikan keputusan, bahwa rencana kegiatan itu tidak layak lingkungan hidup.

- o. Instansi yang berwenang menolak permohonan izin melakukan usaha dan/atau kegiatan yang bersangkutan jika instansi yang bertanggung jawab (BAPEDAL) memberikan keputusan penolakan atas ANDAL, RKL dan RPL usaha/kegiatan yang direncanakan.
- p. Keputusan kelayakan lingkungan hidup suatu usaha/kegiatan dinyatakan kedaluwarsa jika rencana usaha/kegiatan tidak dilaksanakan dalam jangka waktu tiga tahun sejak penerbitan keputusan kelayakan rencana usaha itu.
- q. Keputusan kelayakan lingkungan hidup menjadi batal jika pemrakarsa memindahkan lokasi usahanya dari direncanakan, mengubah desain atau proses atau kapasitas atau bahan baku atau bahan penolong, terjadinya perubahan lingkungan hidup mendasar akibat peristiwa alam atau akibat lain sebelum dan pada waktu usaha kegiatan itu dilaksanakan.

Izin adalah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengendalikan tingkah laku warga. Izin lingkungan adalah instrumen hukum publik berupa pengaturan secara langsung dalam hukum lingkungan. Stelsel perizinan memberi kemungkinan untuk menetapkan peraturan yang tepat terhadap kegiatan perorangan, dengan cara persyaratan-persyaratan yang dapat dikaitkan pada izin itu. Dengan demikian, izin lingkungan merupakan alat untuk menstimulasi perilaku yang baik untuk lingkungan (Berge, 1993). Dalam Pasal 1 angka 35 UUPPLH didefinisikan bahwa yang dimaksud dengan izin lingkungan adalah “izin yang diberikan kepada setiap orang yang



melakukan usaha dan/atau kegiatan yang wajib. AMDAL atau UKL-UPL dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagai prasyarat untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan.” Substansi tentang izin lingkungan secara formal diatur dalam Pasal 36 sampai dengan Pasal 41 UUPPLH dan diatur lebih lanjut dalam PP Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan. Akan tetapi, baik dalam UUPPLH maupun dalam PP Nomor 27 Tahun 2012 tidak mengatur tentang jenis izin apa saja yang termasuk dalam izin lingkungan. Pembatasan tersebut menurut hemat peneliti sangat penting, mengingat hingga saat ini banyak sekali izin yang digolongkan termasuk dalam izin lingkungan berlaku di Indonesia yang menjadi kewenangan instansi berbeda, di antaranya:

- a. Izin *Hinder Ordonnantie* (Stb. 1926 Nomor 226 yang diubah dan ditambah terakhir dengan Stb. 1940 Nomor 14 dan 450). Izin HO mengatur larangan mendirikan tempat usaha (*inrichtingen*) tanpa izin, yang jenisnya ada 20 macam perusahaan. Instansi yang berwenang memberikan izin HO menurut Pasal 1 ayat (3) HO adalah *gemeenten* atau *burgemeester*, yang berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah berarti wewenang bupati/walikota, kecuali DKI Jakarta merupakan wewenang gubernur.
- b. Izin usaha industri (Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian dan PP Nomor 13 Tahun 1995 tentang Izin Usaha Industri). Menurut Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2014 ini, presiden berwenang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perindustrian yang secara operasional dilaksanakan oleh menteri. Selain itu juga dinyatakan bahwa pemerintah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya masing-masing berwenang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perindustrian, termasuk dalam hal pemberian izin usaha industri. Ketentuan ini tentunya perlu diharmonisasikan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerin-



tahan Daerah yang secara substansial mengatur pula tentang pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Menurut Undang-Undang Pemerintahan Daerah, urusan pemerintahan di bidang perindustrian merupakan urusan pilihan bagi daerah dan dilaksanakan secara bersama (konkuren) antara pusat dan daerah. Konsekuensi yuridisnya ada jenis usaha industri tertentu yang menjadi wewenang pusat, provinsi, dan kabupaten/kota.

- c. Izin usaha pemanfaatan kawasan, izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan, dan izin usaha pemungutan hasil hutan bukan kayu, izin pinjam pakai kawasan hutan (Pasal 26 dan Pasal 38 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan).
- d. Izin usaha perikanan, Surat Penangkapan Ikan (SPI), dan Surat Izin Penangkapan Ikan (SIPI) bagi kapal asing (Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan).
- e. Izin pemanfaatan ruang, yakni izin yang dipersyaratkan dalam kegiatan pemanfaatan ruang sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Izin yang dikeluarkan dan/atau diperoleh dengan tidak melalui prosedur yang benar, batal demi hukum. Kemudian, izin yang diperoleh melalui prosedur yang benar akan tetapi kemudian terbukti tidak sesuai dengan tata ruang wilayah, dibatalkan oleh pemerintah dan pemerintah daerah sesuai kewenangannya.
- f. Izin usaha pertambangan, izin pertambangan rakyat, dan izin usaha pertambangan khusus (Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara). Undang-Undang Minerba ini juga harus diharmonisasikan dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah karena terdapat pengaturan kewenangan yang berbeda antara kedua undang-undang tersebut. Pasal 40 ayat (1) merumuskan bahwa izin lingkungan merupakan persyaratan untuk memperoleh



izin usaha dan/atau kegiatan. Beberapa instrumen dalam izin lingkungan meliputi analisis mengenai dampak lingkungan hidup, upaya pengelolaan lingkungan hidup, dan upaya pemantauan lingkungan hidup (UKL/UPL). Prinsip dari perizinan lingkungan sebagaimana diatur dalam UUPPLH pada dasarnya mengamanatkan pada setiap usaha dan/atau kegiatan yang wajib memiliki dokumen AMDAL atau UKL-UPL wajib memiliki izin lingkungan. Pasal 36 ayat (1) UUPPLH mengatur bahwa “setiap usaha dan/atau kegiatan yang wajib memiliki AMDAL atau UKL-UPL wajib memiliki izin lingkungan”.

Otto Soemarwoto mengemukakan bahwa analisis mengenai lingkungan hidup (AMDAL) adalah suatu studi yang mendalam tentang dampak negatif dari suatu kegiatan. AMDAL mempelajari dampak pembangunan terhadap lingkungan hidup dan dampak lingkungan terhadap pembangunan yang didasarkan pada konsep ekologi, yaitu ilmu yang mempelajari hubungan timbal balik antara manusia dengan lingkungan hidup. Oleh karena itu, konsep AMDAL dapat dikatakan sebagai konsep ekologi pembangunan, yang mempelajari hubungan timbal balik antara pembangunan dengan lingkungan hidup (Soemarwoto, 1991).

Pengertian AMDAL dirumuskan dalam Pasal 1 angka 11 UUPPLH dan Pasal 1 angka 2 PP Nomor 27 Tahun 2012 bahwa: Analisis mengenai dampak lingkungan hidup, yang selanjutnya disebut AMDAL, adalah kajian mengenai dampak penting suatu usaha dan/atau kegiatan yang direncanakan pada lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan. Dengan demikian, tidak semua rencana kegiatan wajib AMDAL, kecuali yang mempunyai dampak penting terhadap lingkungan. Hal ini selaras dengan ketentuan Pasal 22 ayat (1) UUPPLH yang mengatur bahwa “Setiap usaha dan/atau kegiatan yang berdampak penting terhadap lingkungan hidup wajib memiliki AMDAL”. Kriteria dampak penting ditentukan dalam Pasal 22 ayat (2) UUPPLH yang meliputi:



- a. Besarnya jumlah penduduk yang akan terkena dampak rencana usaha dan/atau kegiatan;
- b. Luas wilayah penyebaran dampak;
- c. Intensitas dan lamanya dampak berlangsung;
- d. Banyaknya komponen lingkungan hidup lain yang akan terkena dampak;
- e. Sifat kumulatif dampak;
- f. Berbalik atau tidak berbaliknya dampak; dan/atau
- g. Kriteria lain sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Kriteria usaha dan/atau kegiatan yang berdampak penting yang wajib dilengkapi dengan AMDAL menurut Pasal 23 ayat (1) UUPPLH terdiri atas:

- a. Perubahan bentuk lahan dan bentang alam;
- b. Eksploitasi sumber daya alam, baik yang terbarukan maupun yang tidak terbarukan;
- c. Proses dan kegiatan yang secara potensial dapat menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup serta pemborosan dan kemerosotan sumber daya alam dalam pemanfaatannya;
- d. Proses dan kegiatan yang hasilnya dapat memengaruhi lingkungan alam, lingkungan buatan, serta lingkungan sosial dan budaya;
- e. Proses dan kegiatan yang hasilnya akan memengaruhi pelestarian kawasan konservasi sumber daya alam dan/atau perlindungan cagar budaya;
- f. Introduksi jenis tumbuh-tumbuhan, hewan dan jasad renik;
- g. Pembuatan dan penggunaan bahan hayati dan nonhayati;
- h. Kegiatan yang mempunyai risiko tinggi dan/atau memengaruhi pertahanan negara; dan/atau
- i. Penerapan teknologi yang diperkirakan mempunyai potensi besar untuk memengaruhi lingkungan hidup.



Ketentuan lebih lanjut mengenai jenis usaha dan/atau kegiatan yang wajib dilengkapi dengan AMDAL menurut Pasal 23 ayat (2) UUPPLH diatur dengan Peraturan Menteri. Peraturan Menteri dimaksud saat ini berlaku adalah Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 5 Tahun 2012 (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 408) tentang Jenis Rencana Usaha dan/atau Kegiatan yang Wajib Memiliki Analisa Mengenai Dampak Lingkungan Hidup. Berorientasi pada pentingnya upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, maka pemerintah kemudian mengeluarkan kebijakan mengenai jenis usaha yang wajib dilengkapi AMDAL.

Dalam lampiran Permen LH Nomor 5 Tahun 2012 ini ditetapkan 14 bidang yang meliputi 72 jenis kegiatan lengkap dengan skala/besaran dan alasan ilmiah khusus kegiatan wajib AMDAL. Empat belas bidang tersebut sebagai berikut:

- a. Bidang multisektor;
- b. Bidang pertahanan;
- c. Bidang pertanian;
- d. Bidang perikanan dan kelautan;
- e. Bidang kehutanan;
- f. Bidang perhubungan;
- g. Bidang teknologi satelit;
- h. Bidang perindustrian;
- i. Bidang pekerjaan umum;
- j. Bidang perumahan dan kawasan pemukiman;
- k. Bidang energi dan sumber daya mineral;
- l. Bidang pariwisata;
- m. Bidang ketenaganukliran;
- n. Bidang pengolahan limbah dan bahan berbahaya dan beracun (LB3) (Listiyani *et al.*, 2018).



E. INSTRUMEN EKONOMI LINGKUNGAN HIDUP

1. Instrumen Ekonomik dalam UULH

UULH diundangkan di Jakarta pada tanggal 11 Maret 1982 dan mulai berlaku sejak tanggal diundangkan tersebut. UULH adalah undang-undang nasional yang pertama yang mengatur masalah lingkungan hidup secara menyeluruh (Abdurrahman, 1983).

Materi muatan UULH hanya mengatur ketentuan-ketentuan yang bersifat pokok tentang pengelolaan lingkungan sehingga untuk efektivitas penerapannya harus ditunjang dengan peraturan perundang-undangan lingkungan lainnya. UULH adalah Undang-Undang Payung atau *umbrella act* atau *umbrella provision* (menurut hukum tata negara: *kadarwet* atau *raamwet* (Rangkuti, 1996).

Materi muatan UULH yang hanya mengatur ketentuan-ketentuan yang bersifat pokok tentang pengelolaan lingkungan ini dilandasi oleh:

“Materi bidang lingkungan sangat luas mencakup segi-segi ruang angkasa, puncak gunung sampai ke perut bumi dan dasar laut, dan meliputi sumber daya manusia, sumber daya alam hayati, sumber daya alam nonhayati, dan sumber daya buatan. Materi seperti ini tidak mungkin diatur secara lengkap dalam satu undang-undang, tetapi memerlukan seperangkat peraturan perundang-undangan dengan arah dan ciri yang serupa karena itu, sifat UULH/UUPLH mengatur ‘ketentuan-ketentuan pokok pengelolaan lingkungan hidup’” (Hardjasoemantri, 2000).

Sebagai Undang-Undang Pokok, UULH memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Sederhana, tetapi dapat mencakup kemungkinann perkembangannya di masa depan sesuai dengan keadaan, waktu, dan tempat.
- b. Mengandung ketentuan-ketentuan pokok sebagai dasar bagi peraturan pelaksanaannya lebih lanjut.
- c. Mencakup semua segi lingkungan hidup agar dapat menja-



di dasar bagi pengaturan lebih lanjut dalam bidang masing-masing, yang akan dituangkan dalam bentuk peraturan tersendiri (Hadiati Koeswadji, 1993).

Pada saat berlakunya UULH tidak terdapat pengaturan secara khusus tentang instrumen ekonomi. Instrumen ekonomik terdapat dalam ketentuan Pasal 10 ayat (3) UULH yang menyebut tentang pajak dan retribusi lingkungan. Pasal 10 UULH selengkapnya menyatakan sebagai berikut:

- a. Sumber daya alam dikuasi oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- b. Sumber daya buatan yang menyangkut hajat hidup orang banyak diatur penggunaannya oleh negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- c. Hak menguasai dan mengatur oleh negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat(2) pasal ini memberikan wewenang untuk:
 - 1) Mengatur peruntukan, pengembangan, penggunaan, penggunaan kembali, daur ulang, penyediaan, pengelolaan, dan pengawasan sumber daya sebagaimana tersebut dalam ayat (1) dan ayat (2) pasal ini;
 - 2) Mengatur perbuatan hukum dan hubungan hukum antara orang dan atau subjek hukum lainnya terhadap sumber daya sebagaimana tersebut dalam ayat (1) dan pasal ini;
 - 3) Mengatur pajak dan retribusi lingkungan.
- d. Ketentuan lebih lanjut mengenai ayat (3) pasal ini ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 10 ayat (4) UULH bahwa pajak dan retribusi lingkungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (3) huruf c akan diatur lebih lanjut dengan peraturan perundang-undangan. Namun, sampai dengan dicabutnya UULH oleh UUPH, peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud oleh Pasal 10 ayat (4) tidak pernah diwujudkan.



Instrumen ekonomik juga terdapat dalam penjelasan Pasal 8 bahwa:

“Ketentuan pasal ini memberi wewenang kepada pemerintah untuk mengambil langkah-langkah tertentu; misalnya, dalam bidang perpajakan, sebagaimana insentif guna lebih meningkatkan pemeliharaan lingkungan dan disinsentif untuk mencegah dan menanggulangi kerusakan dan pencemaran lingkungan. Kebijakan dan tindakan sebagaimana tersebut dalam pasal ini dapat pula diarahkan kepada pemberian penghargaan kepada setiap orang yang sangat berjasa dalam pelestarian kemampuan lingkungan hidup dan menunjang pembangunan yang berkesinambungan.”

Penjelasan Pasal 8 UULH di atas memberikan wewenang kepada pemerintah untuk mengambil langkah-langkah tertentu; misalnya, dalam bidang perpajakan sebagai insentif guna lebih meningkatkan pemeliharaan lingkungan dan disinsentif untuk mencegah dan menanggulangi kerusakan dan pencemaran lingkungan. Langkah-langkah dalam bentuk insentif dan disinsentif oleh pemerintah adalah perwujudan instrumen ekonomik dalam pengelolaan lingkungan.

Salah satu instrumen ekonomi lingkungan adalah *Payment for Environmental Service* (PES). PES dijalankan dengan dasar mekanisme pasar untuk menangani berbagai persoalan SDA-LH. Sebagai sebuah instrumen, PES memiliki sejumlah kekuatan, di antaranya ialah: (i) berdasarkan pada valuasi layanan, sehingga harus ada upaya valuasi yang tepat untuk jasa-jasa lingkungan; (ii) memperhitungkan *property-right* untuk jasa-jasa lingkungan, dan (iii) mendorong kesadaran masyarakat atas pentingnya penilaian jasa lingkungan (Haryanto & Martha, 2017).

2. Instrumen Ekonomik dalam UUPLH

UUPLH disahkan oleh Presiden Republik Indonesia pada tanggal 19 September 1997 dan diundangkan pada tanggal dan tahun yang sama, serta mulai berlaku sejak tanggal diundangkan. Dengan berlakunya UUPLH, UULH dinyatakan tidak berlaku.



UUPLH berlaku dari tanggal 19 September 1997 sampai dengan 2 Oktober 2009, yang kemudian menjadi tidak berlaku dengan diundangkannya UUPPLH pada tanggal 3 Oktober 2009.

Pada saat berlakunya UUPLH justru tidak terdapat pengaturan tentang instrumen ekonomik. Satu-satunya ketentuan tentang instrumen ekonomik mungkin dapat ditafsirkan berdasarkan ketentuan Pasal 8 ayat (2) huruf e yang menyatakan:

“mengembangkan pendanaan bagi upaya pelestarian fungsi lingkungan hidup sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Tafsiran tentang instrumen ekonomik ditafsirkan dari rumusan “pendanaan bagi upaya pelestarian fungsi lingkungan hidup”.

3. Instrumen Ekonomik dalam UUPPLH

a. Materi Muatan

UUPPLH diundangkan di Jakarta pada tanggal 3 Oktober 2009 dan mulai berlaku pada saat diundangkan, serta dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia 5059. Dengan diberlakukannya UUPPLH, UUPLH dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Pertimbangan dibentuknya UUPPLH disebutkan dalam bagian menimbang sebagai berikut:

Bahwa lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak asasi setiap warga negara Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 28H Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Bahwa pembangunan ekonomi nasional sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diselenggarakan berdasarkan prinsip pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.

Bahwa semangat otonomi daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia telah membawa perubahan hubungan dan kewenangan antara pemerintah dan



pemerintah daerah, termasuk di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Bahwa kualitas lingkungan hidup yang semakin menurun telah mengancam kelangsungan perikehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya sehingga perlu dilakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang sungguh-sungguh dan konsisten oleh semua pemangku kepentingan.

Bahwa pemanasan global yang semakin meningkat mengakibatkan perubahan iklim sehingga memperparah penurunan kualitas lingkungan hidup karena itu perlu dilakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Bahwa agar lebih menjamin kepastian hukum dan memberikan perlindungan terhadap hak setiap orang untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari perlindungan terhadap keseluruhan ekosistem, perlu dilakukan pembaruan terhadap Undang-Undang Nomor 323 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, huruf e, dan huruf f, perlu membentuk Undang-Undang tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Menurut penjelasan umum angka 8 bahwa perbedaan mendasar antara UUPPLH dan UUPPLH adalah adanya penguatan yang terdapat dalam UUPPLH tentang prinsip-prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang didasarkan pada tata kelola pemerintahan yang baik karena dalam setiap proses perumusan dan penerapan instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup serta penanggulangan dan penegakan hukum mewajibkan pengintegrasian aspek transparansi, partisipasi, akuntabilitas, dan keadilan.

Materi muatan menurut S. Attamimi (1990) dalam UUPPLH terdiri atas 17 bab yang di dalamnya membuat 127 pasal seperti diuraikan dalam tabel berikut ini:



TABEL 4.1. MATERI MUATAN UUPPLH

No.	Uraian	Pasal	Jumlah	Persentase
1.	BAB I KETENTUAN UMUM	1	1	0,79%
2.	BAB II ASAS, TUJUAN, DAN RUANG LINGKUP	2-4	3	2,36%
3.	BAB III PERENCANAAN	5-11	7	5,51%
4.	BAB IV PEMANFAATAN	12	1	0,79%
5.	BAB V PEGENDALIAN	13-56	44	34,65%
6.	BAB VI PEMELIHARAAN	57	1	0,79%
7.	BAB VII PENGELOLAAN BAHAN BERBAHAYA DAN BERACUN SERTA LIMBAH BAHAN BERBAHAYA DAN BERACUN	58-61	4	3,15%
8.	BAB VIII SISTEM INFORMASI	62	1	0,74%
9.	BAB IX TUGAS DAN WEWENANG PEEMRINTAH DAN PEMERINTAH DAERAH	63-64	2	1,57%
10.	BAB X HAK, KEWAJIBAN, DAN LARANGAN	65-69	5	3,94%
11.	BAB XI PERAN MASYARAKAT	70	1	0,79%
12.	BAB XII PENGAWASAN DAN SANKSI ADMINISTRATIF	71-83	13	10,23%
13.	BAB XIII PENYELESAIAN SENGKETA LINGKUNGAN	84-93	10	7,87%



No.	Uraian	Pasal	Jumlah	Persentase
14.	BAB XIV PENYIDIKAN DAN PENUNTUTAN	94-96	3	2,36%
15.	BAB XV KETENTUAN PIDANA	97-120	24	18,90%
16.	BAB XVI KETENTUAN PERALIHAN	121-123	3	2,36%
17.	BAB XVII KETENTUAN PENUTUP	124-127	4	3,15%
JUMLAH			127	100,00%

Berdasarkan pemaparan tabel di atas, urutan peringkat materi muatan UUPPLH adalah sebagai berikut:

- 1) Bab tentang Pengendalian sebanyak 44 pasal (34,65%).
- 2) Bab tentang Ketentuan Pidana sebanyak 24 pasal (18,90%).
- 3) Bab tentang Pengawasan dan Sanksi Administratif sebanyak 13 pasal (10,23%).
- 4) Bab tentang Penyelesaian Sengketa Lingkungan sebanyak 10 pasal (7,87%).
- 5) Bab tentang Perencanaan sebanyak 7 pasal (5,51%).
- 6) Bab tentang Hak, Kewajiban,, dan Larangan sebanyak 5 pasal (3,94%).
- 7) Bab tentang Pengelolaan Bahan Berbahaya dan Beracun serta Limbah Bahan Berbayaa dan Beracun dan Bab tentang Ketentuan Penutup masing-masing sebanyak 4 pasal (3,15%).
- 8) Bab tentang Asas, Tujuan dan Ruang Lingkup; Bab tentang Penyidikan dan Penuntutan; dan Bab tentang Ketentuan Peralihan masing-masing sebanyak 3 pasal (2,36%).
- 9) Bab tentang Tugas dan Wewenang pemerintah dan Pemerintah Daerah sebanyak 2 pasal 91,57%).
- 10) Bab tentang ketentuan Umum, Bab tentang Pemanfaatan, Bab tentang Pemeliharaan, Bab tentang Sistem Indormasi, dan Bab tentang Peran Masyarakat masing-masing sebanyak 1 pasal (0,79%).



Jelas sekali, materi muatan UUPPLH lebih menonjolkan upaya represif dengan lebih menekan pada upaya penegakan hukum lingkungan administratif, penegakan hukum lingkungan kepidaanan, dan penyelesaian sengketa lingkungan dibandingkan dengan upaya preventif untuk mencegah terjadinya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan.

Dalam pengelolaan lingkungan yang dinomorsatukan mestinya upaya pencegahan pencemaran lingkungan, bukan penanggulangan pencemaran lingkungan yang telah terjadi. Upaya pencegahan adalah jauh lebih menguntungkan daripada upaya penanggulangan, sesuai dengan ungkapan “mencegah adalah lebih baik daripada mengobati” atau sesuai dengan prinsip yang menyatakan “*an ounce of prevention is worth a pound of cure* (M. Wiser & B. Magraw, 2005).”

Dalam hukum lingkungan internasional disebutkan:

“Prevention deals with the question of how harm to human health and the environment can be averted, recognizing that the economic and social costs if avoiding damage and injury are nearly always less than the costs of repair, treatment, or compensation after they happen (M. Wiser & B. Magraw, 2005).

Selanjutnya, dikatakan:

“Prevention assumes an overriding importance in every effective environmental policy, since it allows action to be taken to protect the environment at an earlier stage” (M. Wiser & B. Magraw, 2005).

Edith Brown Weiss menyatakan bahwa pencegahan dan mitigasi adalah dua alat yang digunakan untuk perlindungan lingkungan. Prinsip pencegahan bertujuan untuk mencegah kerusakan secara spesifik yang timbul; misalnya, dari perubahan lingkungan, kerusakan terhadap orang atau lingkungan, ataupun beban yang melebihi kapasitas lingkungan untuk menerimanya (Brown Weiss, 1993). Tindakan pencegahan adalah lebih murah dibandingkan dengan tindakan-tindakan perbaikan, baik itu dili-



hat dari aspek ekonomi maupun sosial.

Menurut Elli Louka:

“The preventive approach is based on the idea that is better to prevent environmental damage than to employ measures to restore the environment thereafter (Louka, 2007).

Lebih lanjut **Elli Louka** menyatakan bahwa upaya pencegahan kerusakan lingkungan adalah *raison d’etre*-nya kebijaksanaan lingkungan (Louka, 2007).

Lal Kurukulasuriya dan **Nicholas A. Robinson** menyatakan berdasarkan pengalaman dan keahlian secara ilmiah menunjukkan bahwa pencegahan bahaya terhadap lingkungan merupakan *“Golden Rule”* bagi lingkungan, baik berdasarkan alasan ekologis maupun alasan ekonomi (Kurukulasuriya & A. Robinson, 2006). Sering kali adalah tidak mungkin untuk memperbaiki kerusakan lingkungan yang telah terjadi; misalnya, kepunahan spesies flora dan fauna, erosi, hilangnya nyawa, dan *dumping* zat pencemar yang persisten ke laut adalah keadaan yang tidak dapat diubah. Bahkan, ketika kerusakan lingkungan itu dapat diperbaiki, mahal-nya biaya rehabilitasi sering kali menjadi penghalang (Kurukulasuriya & A. Robinson, 2006).

Siti Sundari Rangkuti menyatakan bahwa dalam rangka pembangunan berkelanjutan yang paling penting adalah: *“how to prevent dispute, not how to settle dispute”* sesuai maksim *“an ounce of prevention is worth a pound cure”* (Rangkuti, 1997). Tegasnya bahwa dalam pembangunan berkelanjutan yang menjadi nomor satu adalah mencegah terjadinya sengketa dan bukan menyelesaikan sengketa. Mencegah terjadinya sengketa adalah jauh lebih baik daripada menyelesaikan sengketa yang telah terjadi, ini sesuai dengan prinsip: “lebih baik mencegah daripada mengobati (Efendi, 2012).

Prinsip pencegahan berhubungan dengan tindakan antisipasi yang bertujuan untuk menghindari pencemaran lingkungan sebelum pencemaran itu terjadi. **Hunter** dan lainnya berpendapat



bahwa prinsip pencegahan adalah tindakan yang mencerminkan pandangan dengan pertimbangan bahwa perlindungan lingkungan adalah:

“Best achieved by preventing environmental harm in the first place rather than by, attempting to remedy or compensate for such harm after it has occurred” (G. Wibisana, 2006).

Secara luas dikatakan, prinsip pencegahan mensyaratkan bahwa aktivitas yang akan dilakukan atau yang akan menyebabkan pencemaran atau kerusakan lingkungan adalah dilarang. Prinsip pencegahan oleh karena itu berusaha meminimalisasikan terjadinya kerugian lingkungan dengan mensyaratkan suatu tindakan pencegahan sejak awal, sebelum kerugian itu benar-benar terjadi (Sunkin *et al.*, 2003). **Sands** mencatat bahwa prinsip pencegahan pada saat ini telah didukung secara luas dalam kerangka perundang-undangan lingkungan nasional dan konvensi-konvensi internasional (Sunkin *et al.*, 2003).

Pentingnya upaya pencegahan pencemaran lingkungan juga didasarkan pada alasan sebagaimana dikemukakan oleh **Alexandre Kiss** sebagai berikut:

“Experience as well as scientific expertise demonstrate that prevention must be the Golden Rule for the environment, both of ecological and economic reasons. It is frequently impossible to remedy environmental injury: the extinction of a species of fauna or flora, erosion, or even the dumping of long-life pollutants into the sea create irreversible situations. Even if the damage is repairable, the costs of rehabilitation are often prohibitive” (Kiss, 2007).

Prinsip pencegahan pencemaran lingkungan juga ditekankan oleh Prinsip 7 Deklarasi Stockholm sebagai berikut:

“States shall take all possible steps to prevent pollution of the seas by substances that are liable to create hazards to human health, to harm living resources and marine life, to damage amenities or to interfere with other legitimate uses of the sea” (ICEL, n.d.).



Prinsip pencegahan adalah prinsip fundamental dalam upaya perlindungan lingkungan. Upaya pencegahan selalu lebih baik dibandingkan dengan tindakan perbaikan setelah terjadinya kerusakan terhadap lingkungan (ICEL, n.d.). Dengan pendekatan pencegahan para pihak disyaratkan melaksanakan “*due diligence*”. Dengan kata lain, melakukan tindakan yang layak dan dengan iktikad baik dan mengatur aktivitas publik atau privat dalam wilayah yurisdiksinya atau mengendalikan kemungkinan terjadinya bahaya terhadap lingkungan (ICEL, n.d.).

Upaya penegakan hukum lingkungan mestinya dijadikan langkah terakhir atau sebagai senjata pamungkas dalam pengelolaan lingkungan untuk menanggulangi pencemaran lingkungan yang telah terjadi. Penegakan hukum lingkungan mestinya baru didayagunakan ketika upaya pencegahan pencemaran lingkungan tidak berjalan efektif (Efendi, 2012).

Di samping sifatnya yang rerespif, rumusan materi muatan UUPPLH juga banyak yang bersifat problematis. Bahkan, ada ketentuan dalam UUPPLH yang justru lebih kabur dibandingkan dengan ketentuan yang sebelumnya yang ada dalam UUPLH. Problematika rumusan UUPPLH ini tentunya dapat menjadi hambatan keberhasilan pengelolaan lingkungan di Indonesia sehingga maksud UUPPLH yang hendak untuk lebih menyempurnakan UUPLH juga tidak tercapai.

Hal lain yang dapat menjadi hambatan penerapan UUPPLH adalah banyaknya peraturan pelaksanaan yang harus dibentuk. Peraturan pelaksana yang diamanatkan oleh UUPPLH sejumlah 31 ketentuan dengan perincian 20 peraturan pemerintah, 9 peraturan menteri, dan 2 peraturan perundang-undangan tanpa disebutkan jenisnya sebagai berikut:

- 1) Peraturan Pemerintah tentang Inventarisasi lingkungan hidup, Penetapan Ekoregion, dan RPPLH (Pasal 11).
- 2) Peraturan Pemerintah tentang Tata Cara Penetapan Daya Dukung dan Daya Tampung Lingkungan Hidup (Pasal 12 ayat [4]).



- 3) Peraturan Pemerintah tentang Tata Cara Penyelenggaraan KLHS (Pasal 18 ayat [92]).
- 4) Peraturan Pemerintah tentang Baku Mutu Air, Baku Mutu Air Laut, Baku Mutu Udara Ambien, Baku Mutu Lain Sesuai dengan Perkembangan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi (Pasal 20 ayat [4]).
- 5) Peraturan Menteri tentang Baku Mutu Air Limbah, Baku Mutu Emisi, Baku Mutu Gangguan (Pasal 20 ayat [5]).
- 6) Peraturan Pemerintah tentang Kriteria Baku Kerusakan Lingkungan Hidup (Pasal 21 ayat [5]).
- 7) Peraturan Menteri tentang Jenis Usaha dan/atau Kegiatan yang Wajib Dilengkapi dengan AMDAL (Pasal 23 ayat [2]).
- 8) Peraturan Menteri tentang Sertifikasi dan Kriteria Kompetensi Penyusun AMDAL (Pasal 28 ayat [4]).
- 9) Peraturan Menteri tentang Persyaratan dan Tata cara Lisensi Komisi Penilai AMDAL (Pasal 29 ayat [2]).
- 10) Peraturan perundang-undangan mengenai kriteria usaha dan/atau kegiatan golongan ekonomi lemah (Pasal 32 ayat [3]) Peraturan Pemerintah tentang AMDAL (Pasal 33).
- 11) Peraturan Menteri tentang UKL-UPL dan Surat Pernyataan Kesanggupan Pengelolaan dan Pemantauan Lingkungan Hidup (Pasal 35 ayat [3]).
- 12) Peraturan Pemerintah tentang Izin Lingkungan (Pasal 41).
- 13) Peraturan Pemerintah tentang Instrumen Ekonomi Lingkungan Hidup (Pasal 43 ayat [94]).
- 14) Peraturan Pemerintah tentang Analisis Risiko Lingkungan Hidup (Pasal 47 ayat [3]).
- 15) Peraturan Menteri tentang Audit Lingkungan Hidup (Pasal 52).
- 16) Peraturan Pemerintah tentang Tata Cara Penanggulangan Pencemaran dan/atau Kerusakan Lingkungan Hidup (Pasal 53 ayat [3]).



- 17) Peraturan Pemerintah tentang Tata Cara Pemulihan fungsi Lingkungan Hidup (Pasal 54 ayat [3]).
- 18) Peraturan Pemerintah tentang Dana Penjaminan (Pasal 55 ayat [4]).
- 19) Peraturan Pemerintah tentang Pengendalian Pencemaran dan/atau Kerusakan Lingkungan Hidup (Pasal 6).
- 20) Peraturan Pemerintah tentang Konservasi dan Pencadangan Sumber Daya Alam serta Pelestarian Fungsi Atmosfer (Pasal 57 ayat [5]).
- 21) Peraturan Pemerintah tentang Pengelolaan B3 (Pasal 58 ayat [2]).
- 22) Peraturan Pemerintah tentang Pengelolaan Limbah B3 (Pasal 59 ayat [7]).
- 23) Peraturan Pemerintah tentang Tata Cara dan Persyaratan Dumping Limbah atau Bahan (Pasal 61 ayat [3]).
- 24) Peraturan Menteri tentang Sistem Informasi Lingkungan Hidup (Pasal 62 ayat [4]).
- 25) Peraturan Menteri tentang Tata Cara Pengaduan (Pasal 65 ayat [6]).
- 26) Peraturan Pemerintah tentang Tata Cara Pengangkatan Pejabat pengawas Lingkungan Hidup dan Tata Cara Pelaksanaan Pengawasan (Pasal 75).
- 27) Peraturan Pemerintah tentang Sanksi Administratif (Pasal 83).
- 28) Peraturan Pemerintah tentang Lembaga Penyedia Jasa Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup (Pasal 86 ayat [3]).
- 29) Peraturan Menteri tentang Kerugian Lingkungan Hidup (Pasal 90 ayat [2]).
- 30) Peraturan Perundang-undangan tentang Pelaksanaan Pene-gakan Hukum Terpadu (Pasal 95 ayat [2]).



BAB 5

PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN

A. PENGERTIAN PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN

Penegakan hukum disebut dalam bahasa Inggris yaitu *law enforcement*, dan bahasa Belanda disebut *rechtshandhaving*. Dalam bahasa Indonesia, istilah penegakan hukum membawa kita pada pemikiran bahwa penegakan hukum selalu dengan *force* sehingga ada yang berpendapat bahwa penegakan hukum hanya bersangkutan dengan hukum pidana saja. Sebenarnya pejabat administrasi juga menegakkan hukum (Andi Hamsah, 2005: 48).

Masalah pokok daripada penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin memengaruhinya. Faktor-faktor tersebut mempunyai arti yang netral, sehingga dampak positif atau negatifnya terletak pada isi faktor-faktor tersebut. Faktor-faktor tersebut (Andi Sudirman Hamsah, 2007: 16-17) yaitu:

1. Faktor hukumnya sendiri, yaitu undang-undangnya.
2. Faktor penegak hukum, yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun yang menerapkan hukum.
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan tempat hukum tersebut berlaku atau diterapkan.

5. Faktor budayanya, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kelima faktor tersebut sangat berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, juga merupakan tolok ukur daripada efektivitas penegakan hukum.

Pada tahun 1986, hukum lingkungan dalam bidang ilmu hukum merupakan salah satu bidang ilmu hukum yang paling strategis karena hukum lingkungan mempunyai banyak segi yaitu segi hukum administrasi, segi hukum pidana, dan segi hukum perdata. Dengan demikian, tentu saja hukum lingkungan memiliki aspek yang lebih kompleks. Sehingga untuk mendalami hukum lingkungan itu sangat mustahil apabila dilakukan seorang diri, karena kaitannya yang sangat erat dengan segi hukum yang lain yang mencakup pula hukum lingkungan di dalamnya (*wikipedia.com*).

Dalam pengertian sederhana, hukum lingkungan diartikan sebagai hukum yang mengatur tatanan lingkungan (lingkungan hidup), di mana lingkungan mencakup semua benda dan kondisi, termasuk di dalamnya manusia dan tingkah perbuatannya yang terdapat dalam ruang di mana manusia berada dan memengaruhi kelangsungan hidup serta kesejahteraan manusia serta jasad-jasad hidup lainnya. Dalam pengertian secara modern, hukum lingkungan lebih berorientasi pada lingkungan atau *environment-oriented law*, sedang hukum lingkungan yang secara klasik lebih menekankan pada orientasi penggunaan lingkungan atau *use-oriented law* (*wikipedia.com*).

Hukum lingkungan merupakan instrumentarium yuridis bagi pengelolaan lingkungan hidup, dengan demikian hukum lingkungan pada hakikatnya merupakan suatu bidang hukum yang terutama sekali dikuasai oleh kaidah-kaidah hukum tata usaha negara atau hukum pemerintahan. Untuk itu, dalam pelaksanaannya aparat pemerintah perlu memperhatikan “Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik” (*Algemene Beginselen van Behoorlijk*



Bestuur/General Principles of Good Administration). Hal ini dimaksudkan agar dalam pelaksanaan kebijaksanaannya tidak menyimpang dari tujuan pengelolaan lingkungan hidup (*wikipedia.com*).

Penegakan hukum lingkungan berkaitan erat dengan kemampuan aparatur dan kepatuhan warga masyarakat terhadap peraturan yang berlaku, yang meliputi tiga bidang hukum, yaitu administratif, pidana, dan perdata. Penegakan hukum lingkungan dapat dilakukan secara preventif dan represif sesuai dengan sifat dan efektivitasnya (Siti Sundari Rangkuti, 1996: 191).

Menurut Andi Hamsah (2005: 9), bahwa dalam ruang nasional, hukum lingkungan menempati titik silang berbagai bagian hukum klasik, yaitu hukum publik dan privat. Penegakan hukum lingkungan pun menjadi titik silang penggunaan instrumen hukum tersebut, terutama instrumen hukum pemerintahan atau administratif, perdata, dan hukum pidana.

Penegakan hukum lingkungan (Ilyas Asaad, 2008: 3) terdiri atas:

1. Tindakan untuk menerapkan perangkat hukum melalui upaya pemaksaan sanksi hukum guna menjamin ditaatinya ketentuan-ketentuan yang termuat dalam peraturan perundang-undangan lingkungan hidup.
2. Penegakan hukum lingkungan bertujuan penataan (*compliance*) terhadap nilai-nilai perlindungan ekosistem dan fungsi lingkungan hidup.

Adapun kebijakan nasional pelestarian lingkungan hidup yang dipaparkan oleh Ilyas Asaad (2008: 2) terdiri dari:

1. Pelestarian lingkungan hidup dilaksanakan berdasarkan konsep pembangunan berkelanjutan.
2. Fungsi lingkungan perlu dilestarikan.
3. Pemanfaatan sumber daya alam tak terpulihkan perlu memperhatikan kebutuhan antargenerasi.
4. Setiap warga negara mempunyai hak untuk mendapatkan lingkungan yang baik dan sehat dan berkewajiban untuk me-



lestarikan lingkungan.

5. Pencegahan lebih utama daripada penanggulangan dan pemulihan.
6. Kualitas lingkungan ditetapkan berdasarkan fungsinya.
7. Pelestarian lingkungan dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip pelestarian.

Lebih lanjut, (Ilyas Asaad, 2008: 4) bahwa sasaran penaatan lingkungan, yaitu pelestarian fungsi lingkungan melalui ketaatan pelaku pembangunan dengan cakupan: pengendalian pencemaran, pengendalian perusakan lingkungan, pengembangan kapasitas pengelolaan.

Adapun strategi penaatan dan penegakan hukum lingkungan (Ilyas Asaad, 2008: 12) yaitu:

1. Penguatan kelembagaan di pusat dan daerah.
2. Peningkatan kapasitas (distribusi, jumlah dan kualitas).
3. Persamaan persepsi dan peningkatan koordinasi antara aparat penegak hukum.
4. Penyempurnaan peraturan perundang undangan di bidang lingkungan hidup.

Dalam pengelolaan lingkungan hidup menurut Andi Muh. Yunus Wahid, pendekatan hukum merupakan faktor penting bagi berhasilnya pengelolaan lingkungan hidup tersebut, hanya saja penerapan hukum tidak selalu efektif. Oleh karena itu, pendekatan hukum semata tidak akan mampu menanggulangnya. Masalah lingkungan hidup yang serba kompleks, dan multiaspek karena terkait dengan budaya, kesadaran hukum, kemampuan aparat, dan kondisi nyata masyarakat (Andi Muh. Yunus Wahid, 2006: 43).

Pentingnya keseimbangan dalam pengelolaan lingkungan agar terjalin suatu interaksi yang harmonis dan seimbang antar komponen-komponen lingkungan hidup. Stabilitas keseimbangan dan keserasian interaksi antarkomponen lingkungan hidup tersebut tergantung pada usaha manusia. Karena manusia adalah



komponen lingkungan hidup yang paling dominan dalam memengaruhi lingkungan. Sebaliknya lingkungan pun memengaruhi manusia. Sehingga terdapat hubungan yang saling memengaruhi antara manusia dan lingkungan hidupnya. Hal demikian, merupakan interaksi antara manusia dan lingkungan. Salah satu cara dalam mewujudkan keseimbangan ini tentunya dengan menegakkan hukum, terutama yang berkaitan dengan lingkungan hidup.

Menurut Hardjasoemantri (2000) bahwa ada suatu pendapat yang keliru, yang cukup meluas di berbagai kalangan, yaitu bahwa penegakan hukum hanyalah melalui proses di pengadilan, perlu diperhatikan, bahwa penegakan hukum dilaksanakan melalui berbagai jalur dengan berbagai sanksinya, seperti sanksi administratif, sanksi perdata, dan sanksi pidana. Ada pula pendapat yang keliru, seolah-olah penegakan hukum adalah kewajiban dari seluruh dan untuk ini pemahaman tentang hak dan kewajiban menjadi syarat mutlak.

Dalam kaitan penegakan hukum ini Hawkins (1984) mengemukakan bahwa *divided regulation enforcement into two major system for strategies of environment, namely compliances and sanctioning. Characteristic of compliance strategy is the conciliatory style is environment, while the penal style is distinctive of sanctioning strategy.*

Black as guarded by Hawkins, a conciliatory style is remedial, a method of "social repair and maintenance, assistance for people in trouble", related with "what is necessary to ameliorate a bad situation", While the penal control "prohibits with punishment" is "accusatory, its outcome "binary" i.e. all or nothing-punishment or nothing"

Penegakan hukum lingkungan berkaitan erat dengan kemampuan aparaturnya dan kepatuhan warga masyarakat terhadap peraturan yang berlaku, yang meliputi tiga bidang hukum, yaitu administrasi, pidana, dan perdata. Pengertian penegakan hukum lingkungan dikemukakan oleh G.A. Blezeveld sebagai berikut:

Environmental law enforcement can be defined as the application of legal governmental a comoliance with environmental regulation by means of:



1. *administrative supervision of the compliance with enviromental regulation (inspection) (mainly preventive activity);*
2. *administrative measures or sanctions in case of noncompliance (= corrective activity);*
3. *criminal investigation in case of presumed offences (= repressive activity);*
4. *civil action (law suit) in case of (threatening) noncompliance (= preventive or corrective activity) (Biezeveld, 1985: 13).*

Dengan demikian, penegakan hukum lingkungan merupakan upaya untuk mencapai ketaatan peraturan dan persyaratan dalam ketentuan hukum yang berlaku secara umum dan individual, melalui pengawasan penerapan (atau ancaman) sanksi administratif, pidana dan keperdataan.

Penegakan hukum adalah proses pemfungsian norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Stabilitas politik dan keamanan hanya dapat tegak bila aturan hukum berjalan dengan semestinya. Keragu-raguan dan lemahnya penegakan hukum akan membuat negara jatuh pada kondisi ketidakpastian dan instabilitas. Untuk itu, penegakan hukum harus dibarengi dengan sumber daya aparat penegakan hukum yang berkarakter, dapat kita bayangkan apa yang akan terjadi bila aparat penegak hukum tidak memiliki karakter yang baik. Karena tujuan penegakan hukum untuk meningkatkan ketertiban, kesejahteraan, dan kepastian hukum bagi masyarakat.

Dari apa yang diuraikan di atas maka perlunya penerapan kepada aparat penegak hukum untuk memahami dan melaksanakan nilai-nilai karakter bangsa sebagai mana yang dikemukakan oleh Kemendiknas, ada 18 nilai karakter bangsa yang harus dipahami, diresapi, dan diimplementasi oleh semua aparat yang terlibat dalam penegakan hukum, khususnya penegakan hukum lingkungan agar lingkungan dapat dimanfaatkan juga untuk generasi yang akan datang sehingga tercipta pembangunan yang berkelanjutan (Sulistyowati, 2018).



1. Penegakan Hukum Lingkungan Administratif

Hukum administrasi pada pengelolaan lingkungan, penting peranannya, karena melalui sistem administrasi yang baiklah, maka lalu lintas pengelolaan lingkungan hidup dapat dikendalikan. Hukum administrasi lingkungan, dapat menata manajemen lingkungan hidup ke arah yang lebih baik, dan karena itu pula kehadiran hukum administrasi memiliki instrumen preventif bagi lingkungan hidup. Membicarakan hukum administrasi, berarti terutama harus diingat ialah mengenai prinsip-prinsip kewenangan. Kewenangan-kewenangan itu, terutama menyangkut tiga hal pokok:

- a. Perbuatan (tindakan) hukum publik yang dilakukan oleh badan-badan administrasi negara (*beschikking*);
- b. Mengenai hal pejabat administrasi negara/tata usaha negara atau badan administrasi negara tata usaha negara mana yang berwenang; misalnya, apakah menteri departemen sektoral. Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup, Pemerintah Pusat ataukah Pemerintah Daerah;
- c. Hal mengenai kewenangan apa; misalnya, kewenangan menerbitkan perizinan, kewenangan melakukan pengawasan atau kewenangan menjatuhkan sanksi.

Pertanyaannya sekarang, apa yang menjadi objek atau masalah yang disengketakan dalam hukum administrasi lingkungan? Karena menyangkut sengketa hukum administrasi, maka tentunya yang dimaksudkan adalah mengenai sengketa tata usaha negara yang berkenaan dengan pengelolaan lingkungan. Untuk menjawab pertanyaan di atas, hendaknya dihubungkan dengan lingkup pengertian yang ditentukan secara hukum tata usaha negara. Menurut UU No. 5 Tahun 1986, sebagaimana diubah dengan UU No. 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang dimaksud dengan sengketa tata usaha negara adalah “sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara, antara orang atau badan hukum perdata dengan badan/atau pejabat tata usaha



negara (TUN), baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku” (Pasal 1 butir 4). Yang menjadi objek sengketa tata usaha negara adalah keputusan administrasi negara atau tata usaha negara (TUN), yang dalam istilah hukum Belanda disebut dengan *beschikking*. Pengertian *beschikking* atau keputusan administrasi negara adalah suatu penetapan secara tertulis yang dikeluarkan oleh badan/atau pejabat administrasi negara (TUN) berupa tindakan hukum. Administrasi negara yang sifatnya konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi individu atau badan hukum perdata.

Objek sengketa tata usaha negara, tidak hanya menyangkut *beschikking* atau keputusan administrasi negara saja. Artinya, sengketa-sengketa yang biar diajukan di bidang administrasi negara, adalah pula perbuatan pasif atau *ommission* dari pejabat administrasi negara. Jadi, aparatur pemerintah (pejabat TUN) yang tidak mengeluarkan keputusan atas sesuatu hal, sedangkan hal demikian merupakan kewajibannya, maka hal tersebut merupakan atau disamakan dengan keputusan administrasi negara (*beschikking*). (Pasal 3 ayat 1 UU No. 5 Tahun 1986). Demikian pula, jika suatu aparatur negara tidak mengeluarkan keputusan yang dimohon, sedangkan jangka waktu yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan dimaksud telah lewat, maka aparatur negara tersebut dianggap telah menolak mengeluarkan keputusan tersebut (Pasal 3 ayat 2 UU No 5 Tahun 1986).

Kalau disimak maka pihak-pihak yang bersengketa adalah, individu/perorangan atau badan hukum perdata, yang disebut juga dengan korporasi, perusahaan atau lembaga swasta lainnya melawan badan-badan pemerintah atau pejabat administrasi negara. Adapun yang menjadi objek sengketa adalah keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan oleh badan/atau pejabat tata usaha negara, yakni penetapan tertulis yang berisikan tindakan hukum yang bersifat konkret, individual dan final, yang menim-



bulkan akibat bagi individu atau badan hukum perdata sengketa-hukum administrasi lingkungan ditangani oleh Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Di Australia, terdapat pengadilan lingkungan, yakni pengadilan yang khusus menangani semua perkara yang berhubungan dengan lingkungan, mulai dari masalah hukum pidana lingkungan, hukum perdata lingkungan hingga hukum administrasi lingkungan. Pengadilan lingkungan di negara bagian New South Wales, disebut dengan Land and Environmental Court (LEC), dan di negara bagian South Australia disebut dengan *Environmental and Resources Development Court* (ERD Court). Di South Australia, penegakan hukum administratif dilakukan dengan sistem *merit appeal* dan *judicial review*. *Merit appeal* atau disebut pula *merit review*, diajukan ke pengadilan (ERD Court) untuk mengetahui apakah putusan administratif itu, baik atau buruk (*question a/result*). Adapun secara *judicial review* adalah gugatan ke pengadilan terhadap prosedur pembuatan keputusan administratif itu sesuai peraturan atau tidak.

Mengenai ketentuan pengelolaan administratif, dapat dilihat terutama dalam Bab VI Persyaratan Penataan Lingkungan Hidup, yang terdiri dari Pasal 18 hingga Pasal 29 UUPLH 1997. Ketentuan ini terbagi dalam empat bagian, yakni: (1) Perizinan; (2) Pengawasan; (3) Sanksi Administrasi; (4) Audit Lingkungan Hidup (Sulistyowati, 2018).

a. Upaya Preventif

Dari perspektif hukum administrasi sebagai upaya preventif dalam rangka pengendalian dampak lingkungan hidup perlu dilaksanakan dengan mendayagunakan secara maksimal instrumen pengawasan dan perizinan. Dalam hal pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup sudah terjadi, perlu dilakukan upaya represif berupa penegakan hukum yang efektif, konsekuen, dan konsisten terhadap pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup yang sudah terjadi.



Berdasarkan uraian di atas, pengawasan adalah upaya preventif dalam rangka pengendalian dampak lingkungan, sedangkan penegakan hukum adalah upaya represif terhadap pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup yang sudah terjadi. Oleh karena itu, perlu dikembangkan satu sistem hukum perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang jelas, tegas, dan menyeluruh guna menjamin kepastian hukum sebagai landasan bagi perlindungan dan pengelolaan sumber daya alam serta kegiatan pembangunan lain.

Untuk penegakan hukum adalah dengan mendayagunakan berbagai ketentuan hukum, baik hukum administrasi, hukum perdata, maupun hukum pidana. Ketentuan hukum perdata meliputi penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan dan di dalam pengadilan. Penyelesaian sengketa lingkungan hidup di dalam pengadilan meliputi gugatan perwakilan kelompok, hak gugat organisasi lingkungan, ataupun hak gugat pemerintah. Melalui cara tersebut, diharapkan selain akan menimbulkan efek jera juga akan meningkatkan kesadaran seluruh pemangku kepentingan tentang betapa pentingnya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup demi kehidupan generasi masa kini dan masa depan.

Secara konseptual, pengawasan terdiri dari pengawasan fungsional, pengawasan internal, pengawasan eksternal, pengawasan masyarakat, yang ditandai sistem pengendalian dan pengawasan yang tertib, sisdalmen/waskat, wasnal, dan wasmas, koordinasi, integrasi dan sinkronisasi aparat pengawasan, terbentuknya sistem informasi pengawasan yang mendukung pelaksanaan tindak lanjut, serta jumlah dan kualitas auditor profesional yang memadai, intensitas tindak lanjut pengawasan dan penegakan hukum secara adil dan konsisten.

Pengawasan melekat (waskat) merupakan salah satu bentuk pengendalian atasan langsung/pimpinan di lingkungan satuan organisasi/kerja dalam meningkatkan kinerja organisasi agar tujuan organisasi dapat tercapai secara efektif dan efisien. Pengawasan



fungsional atau wasnal adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan secara fungsional, baik intern maupun ekstern pemerintah, terhadap pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pelayanan masyarakat agar sesuai dengan rencana dan peraturan perundang-undangan.

Pengawasan masyarakat atau wasmas adalah pengawasan yang dilakukan oleh warga masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan, disampaikan secara lisan atau tulisan kepada aparat pemerintah yang berkepentingan, berupa sumbangan pikiran, saran, gagasan atau pengaduan yang bersifat membangun, baik secara langsung maupun melalui mass media. Pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan terhadap kebijakan yang telah ditetapkan daerah baik berupa Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah maupun Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Pengawasan legislatif adalah pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Pemerintah Daerah sesuai tugas, wewenang, dan haknya. Berbeda dengan konsep pengawasan di atas, maka pengawasan lingkungan di sini termasuk pengawasan dalam konsep hukum administrasi karena pengawasan di sini termasuk kewenangan pemerintah yang bersifat kontinu sebagai akibat perizinan yang dikeluarkan. perintah pengawasan itu pada dasarnya tidak berdiri sendiri. Tetapi berbeda dengan pengawasan pada umumnya, maka dalam Pasal 71 UU No. Tahun 2009 dijelaskan pengawasan terhadap lingkungan sebagai pengawasan berdiri sendiri, yaitu:

- 1) Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya wajib melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan atas ketentuan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.
- 2) Menteri, gubernur, atau bupati/walikota dapat mendelegasikan kewenangannya dalam melakukan pengawasan kepada



pejabat/instansi teknis yang bertanggung jawab di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

- 3) Dalam melaksanakan pengawasan, menteri, gubernur, atau bupati/walikota menetapkan pejabat.

Di sinilah pengawasan yang tidak berdiri sendiri karena pengawasan lahir dari perizinan sebagai disebutkan dalam Pasal 72 UU No. 32 Tahun 2009 bahwa menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya wajib melakukan pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap izin lingkungan. Adapun dalam Pasal 73 adalah pengecualian dari Pasal 72 terkait pejabat pengawasnya, yaitu bahwa menteri dapat melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang izin lingkungannya diterbitkan oleh pemerintah daerah jika pemerintah menganggap terjadi pelanggaran yang serius di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Oleh karena pengawasan lingkungan ini khas, maka pejabat pengawas diberi kewenangan yang lebih luas tidak hanya sekedar mengawasi dengan mencatat saja melainkan sebagaimana disebutkan oleh Pasal 74 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2009 pejabat pengawas berwenang:

- 1) Melakukan pemantauan;
- 2) Meminta keterangan;
- 3) Membuat salinan dari dokumen dan/atau membuat catatan yang diperlukan;
- 4) Memasuki tempat tertentu;
- 5) Memotret;
- 6) Membuat rekaman audio-visual;
- 7) Mengambil sampel;
- 8) Memeriksa peralatan;
- 9) Memeriksa instalasi dan/atau alat transportasi; dan/atau
- 10) Menghentikan pelanggaran tertentu.



Oleh karena hasil pengawasan dapat berpotensi pidana, maka menurut ketentuan Pasal 74 ayat (2) menyatakan bahwa “dalam melaksanakan tugasnya, pejabat pengawas lingkungan hidup dapat melakukan koordinasi dengan pejabat penyidik pegawai negeri sipil.” Untuk memudahkan pelaksanaan tugas pengawas, maka (3) penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan dilarang menghalangi pelaksanaan tugas pejabat pengawas lingkungan hidup.

b. Upaya Respresif

Dalam rangka penegakan hukum lingkungan telah diadakan sanksi administrasi sebagaimana tertuang dalam UUPLH. Pengaturan sanksi administrasi ini dapat dijumpai dalam Pasal 25 sampai dengan Pasal 27 UUPLH. Pasal 25 UUPLH menyatakan:

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



Dengan demikian, Pasal 25 UUPH memberikan dasar wewenang kepada gubernur/bupati/walikota sesuai lingkup kewenangan masing-masing untuk menjatuhkan sanksi administrasi berupa paksaan pemerintahan (*loestuursdwang*) kepada penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan usaha. Dengan adanya paksaan pemerintahan ini, diharapkan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan usaha dapat mengambil tindakan:

- 1) mencegah dan mengakhiri terjadinya pelanggaran serta menanggulangi akibat yang ditimbulkan oleh suatu pelanggaran persyaratan-persyaratan perlindungan yang tercermin dalam peraturan perundang-undangan dan perizinan lingkungan;
- 2) melakukan tindakan penyelamatan, penanggulangan, dan/atau pemulihan akibat yang ditimbulkan oleh suatu pelanggaran persyaratan-persyaratan perlindungan yang tercermin dalam peraturan perundang-undangan dan perizinan lingkungan atas beban biaya sendiri penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan usaha. Sebagai penggantinya, penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan usaha dapat melakukan pembayaran sejumlah uang tertentu.

Penjatuhan sanksi administrasi berupa paksaan pemerintahan tersebut, dimungkinkan pula atas permintaan permohonan pihak ketiga yang berkepentingan kepada pejabat berwenang atau atas inisiatif pejabat yang berwenang.

Penyerahan wewenang penjatuhan paksaan pemerintahan dari gubernur kepada bupati/walikota harus dilakukan melalui Peraturan Daerah Provinsi atau dibicarakan terlebih dahulu dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, sebab wewenang tersebut tidak otomatis berdasarkan UUPH. Berarti penyerahan wewenang penjatuhan paksaan pemerintahan dari gubernur kepada bupati/walikota tersebut harus ditetapkan dengan Peraturan Daerah Provinsi dan penyerahan wewenang penjatuhan paksaan pemerintahan dari gubernur kepada bupati/walikota tersebut juga tidak harus dilakukan, tergantung kepada gubernur setelah



dibicarakan dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi-nya.

Penggantian pembayaran sejumlah uang tertentu sebagaimana diatur dalam Pasal 25 ayat (5) UUPH, apabila penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan usaha yang bersangkutan tidak mempunyai perangkat keras berupa alat-alat, maupun perangkat lunak berupa kemampuan teknis untuk melakukan tindakan-tindakan tersebut, sehingga ia menyerahkan uang tertentu yang jumlahnya memadai untuk dilakukannya tindakan tersebut oleh instansi pemerintah atau pihak lain yang mempunyai kemampuan untuk itu (Hardjosoemantri, 2000).

Perlu juga diperhatikan, bahwa paksaan pemerintahan tersebut dilakukan didahului dengan surat perintah dari pejabat yang berwenang.

Kemudian Pasal 26 UUPH menentukan bahwa tata cara penetapan beban biaya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (1) dan ayat (5) serta penagihannya ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan atau pelaksanaannya menggunakan upaya hukum menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam hal belum dibentuk perundang-undangan yang dimaksud.

Di samping penjatuhan sanksi administrasi berupa paksaan pemerintah, pejabat yang berwenang juga dapat menjatuhkan sanksi administrasi berupa pencabutan izin usaha dan/atau kegiatan. Pencabutan izin usaha dan/atau kegiatan ini akan dilakukan jika pelanggaran persyaratan-persyaratan perlindungan yang tercermin dalam perundang-undangan dan perizinan lingkungan menimbulkan korban, keresahan masyarakat atau merugikan kepentingan pihak ketiga. Dalam kaitan ini Pasal 27 UUPH menyatakan:

- 1) Pelanggaran tertentu dapat dijatuhi sanksi berupa pencabutan izin usaha dan/atau kegiatan.
- 2) Kepala daerah dapat mengajukan usul untuk mencabut izin usaha dan/atau kegiatan kepada pejabat yang berwenang.
- 3) Pihak yang berkepentingan dapat mengajukan permohonan



kepada pejabat yang berwenang untuk mencabut izin usaha dan/atau kegiatan karena merugikan kepentingannya.”

Bobot pelanggaran peraturan lingkungan hidup bisa berbeda-beda mulai dari pelanggaran syarat administratif sampai dengan pelanggaran yang menimbulkan korban, karenanya sanksi administrasi yang dijatuhkan juga bertingkat sesuai dengan tingkat pelanggarannya. Pencabutan izin usaha dan/atau kegiatan merupakan sanksi administrasi yang terberat dan terakhir. Pelanggaran oleh usaha dan/atau kegiatan yang dianggap berbobot untuk dihentikan kegiatan usahanya; misalnya, telah ada warga masyarakat yang terganggu kesehatannya akibat pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup.

Penjatuhan sanksi administrasi berupa pencabutan izin usaha dan/atau kegiatan ini, selain dilakukan atas prakarsa pejabat yang berwenang, juga bisa usul dari gubernur/bupati/walikota atau permohonan pihak yang berkepentingan untuk mencabut izin usaha dan/atau kegiatan berhubung usaha dan/atau kegiatannya merugikan masyarakat banyak atau kepentingan perorangan.

Dibandingkan dengan UU No. 23 Tahun 1997 di atas, maka UU No. 32 Tahun 2009 jauh lebih maju. Hal ini dapat diperhatikan beberapa pasal yang mengatur sanksi administratif yang tidak terbatas pada sanksi paksaan pemerintahan, pembayaran sejumlah uang dan pencabutan izin saja, tetapi mengatur sanksi administratif yang lain sebagaimana diatur dalam Pasal 76 ayat (2):

Sanksi administratif terdiri atas:

- 1) Teguran tertulis;
- 2) Paksaan pemerintah;
- 3) Pembekuan izin lingkungan; atau
- 4) Pencabutan izin lingkungan.

Yang lebih menarik Pengelolaan lingkungan hidup berdasarkan UUPPLH 2009 merupakan wewenang pemerintah dan pemerintah daerah. Pemberian wewenang kepada Pemerintah Daerah



untuk menerapkan sanksi administrasi dalam kasus lingkungan hidup merupakan konsekuensi logis dari kewenangan Pemerintah Daerah dalam pengelolaan lingkungan hidup sebagaimana diatur dalam Pasal 77.

Menteri dapat menerapkan sanksi administratif terhadap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan jika pemerintah menganggap pemerintah daerah secara sengaja tidak menerapkan sanksi administratif terhadap pelanggaran yang serius di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Dalam hal ini dijatuhkan sanksi pencabutan izin lingkungan menurut Pasal 79 adalah apabila penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan tidak melaksanakan paksaan pemerintah. Berdasarkan Pasal 80 ayat (1) bahwa paksaan pemerintah berupa:

- 1) penghentian sementara kegiatan produksi;
- 2) pemindahan sarana produksi;
- 3) penutupan saluran pembuangan air limbah atau emisi;
- 4) pembongkaran;
- 5) penyitaan terhadap barang atau alat yang berpotensi menimbulkan pelanggaran;
- 6) penghentian sementara seluruh kegiatan; atau
- 7) tindakan lain yang bertujuan untuk menghentikan pelanggaran dan tindakan memulihkan fungsi lingkungan hidup.

Sebagaimana disebutkan di atas bahwa untuk menjatuhkan sanksi paksaan pemerintahan harus didahului peringatan, namun untuk hal tertentu tidak diperlukan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 80 ayat (2), yaitu pengenaan paksaan pemerintah dapat dijatuhkan tanpa didahului teguran apabila pelanggaran yang dilakukan menimbulkan:

- 1) ancaman yang sangat serius bagi manusia dan lingkungan hidup;
- 2) dampak yang lebih besar dan lebih luas jika tidak segera dihentikan pencemaran dan/atau perusakannya; dan/atau
- 3) kerugian yang lebih besar bagi lingkungan hidup jika tidak segera dihentikan pencemaran dan/atau perusakannya.



Apabila paksaan pemerintahan tidak dilaksanakan, maka dapat ditambah sanksi lain, yaitu dikenai denda atas setiap keterlambatan pelaksanaan sanksi paksaan pemerintah.

Untuk pemulihan lingkungan diatur dalam Pasal 82 sebagai berikut:

- 1) Menteri, gubernur, atau memaksa penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan untuk melakukan pemulihan lingkungan hidup akibat pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup yang dilakukannya.
- 2) Menteri, gubernur, atau bupati/walikota berwenang atau dapat menunjuk pihak ketiga untuk melakukan pemulihan lingkungan hidup akibat pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup yang dilakukannya atas beban biaya penanggung jawab bupati/walikota berwenang untuk usaha dan/atau kegiatan.

2. Penegakan Hukum Lingkungan Perdata

a. Jalur Penegakan Hukum Lingkungan Perdata

Penyelesaian sengketa lingkungan dapat ditempuh melalui pengadilan atau diluar pengadilan berdasarkan pilihan secara sukarela para pihak yang bersengketa. Gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh apabila upaya penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang dipilih dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu atau para pihak yang bersengketa (Pasal 84 UUPPLH). Penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan dilakukan untuk mencapai kesepakatan mengenai: bentuk dan besarnya ganti rugi; tindakan pemulihan akibat pencemaran dan/atau perusakan; tindakan tertentu untuk menjamin tidak akan terulangnya pencemaran dan/atau perusakan; dan/atau tindakan untuk mencegah timbulnya dampak negatif terhadap lingkungan hidup (Pasal 85 UUPPLH).

Penegakan hukum lingkungan melalui instrumen perdata khususnya di Indonesia kurang disenangi orang, karena berlarut-larutnya proses perdata di pengadilan. Hampir semua kasus per-



data pada akhirnya dilempar pula ke pengadilan yang tertinggi untuk kasasi, karena selalu tidak puasnya para pihak yang kalah. Bahkan, ada kecenderungan orang sengaja mengulur waktu dengan selalu mempergunakan segala upaya hukum, bahkan walaupun kurang beralasan biasa terus pula ke peninjauan kembali. Sesudah ada putusan kasasi pun masih juga sering Sunt sekali putusan itu dilaksanakan (Sulistyowati, 2018).

Berbeda sekali dengan proses di Belanda yang jauh lebih singkat, apalagi dikenal yang disebut acara singkat (*kort geding*). Oleh karena itu, di sana pilihan menyelesaikan kasus lingkungan dapat dikatakan seimbang, bergantung pertimbangan yuridis, instrumental dan oportunistik. Adapun bagi antara instrumen keperdataan dan pidana dalam menyelesaikan kasus lingkungan dapat dikatakan seimbang, bergantung pertimbangan yuridis, instrumental dan oportunistik. Adapun bagi Indonesia, ada kecenderungan orang untuk menempuh instrumen pidana sebagai jalan potong kompas, karena dalam hukum pidana ada alat paksa. Bahkan kadang-kadang suatu kasus yang betul-betul hanya bersifat perdata melulu, dipidanakan. Sebaliknya, kadang-kadang suatu kasus sungguh-sungguh merupakan kasus pidana, justru ditolak, kelihatannya penegak hukum kurang mengerti batas-batas antara hukum pidana dan perdata (Sulistyowati, 2018).

b. Luar Pengadilan

Penyelesaian sengketa di luar pengadilan dikenal dengan istilah lain, yaitu *Alternative Disputes Resolution* (ADR) yang pertama kali dikenalkan di Amerika Serikat pada tahun 1976 sebagai jawaban atas reaksi masyarakat Amerika Serikat sendiri terhadap sistem peradilan mereka. Ketidakpuasan terhadap mekanisme litigasi tersebut bersumber pada persoalan waktu yang digunakan sangat lama dengan biaya sangat mahal serta diragukan kemampuannya dalam menyelesaikan secara memuaskan kasus-kasus yang rumit. Meskipun masyarakat Amerika Serikat terkenal sebagai masyarakat modern dengan didominasi oleh cara litigasi.



Dalam masyarakat kita sendiri sebetulnya telah lama digunakan cara penyelesaian sengketa yang ditempuh melalui musyawarah untuk mufakat sebagai salah satu bentuk dari ADR dan juga minta bantuan kepada pihak ke tiga seperti tokoh masyarakat, kepala desa untuk bertindak sebagai mediator (perantara), konsiliator, atau malahan sebagai arbiter tetapi belum secara langsung dikaitkan dengan hukum nasional. Artinya, “hukum adat” dan “hukum nasional” hidup dalam dunia yang berbeda. Sebagai contoh, BANI sendiri tidak menerapkan konsep ADR tradisional. Pemahaman terhadap hukum yang hidup dalam masyarakat itu sangat penting. Suatu hukum biasanya tidak mudah mendapatkan dukungan dalam pelaksanaannya (Wicipto Setiadi, 2007: 1). Oleh karena itu, lebih baik memperkuat hukum yang hidup dalam masyarakat untuk memperoleh suatu pemecahan masalah hukum.

Istilah “alternatif” bukan dimaksudkan untuk menggantikan proses litigasi di pengadilan. Dalam kaitan ini perlu dipahami terlebih dahulu bahwa ADR adalah mekanisme penyelesaian sengketa yang berdampingan dengan penyelesaian sengketa melalui pengadilan. Selanjutnya, ADR lazimnya dilakukan di luar yurisdiksi pengadilan. Penyelesaian sengketa lalui pengadilan dapat berjalan saling berdampingan. Oleh karena itu, para hakim tidak perlu khawatir dengan digunakannya mekanisme ADR, pengadilan menjadi kurang pekerjaannya.

ADR merupakan suatu istilah dari bahasa Inggris yang dalam bahasa Indonesia telah diperkenalkan dalam berbagai forum oleh berbagai pihak, seperti pilihan penyelesaian sengketa (PPS), mekanisme alternatif penyelesaian sengketa (MAPS), pilihan penyelesaian sengketa di luar pengadilan, dan mekanisme penyelesaian sengketa secara kooperatif. Ada juga yang mengartikan dengan pengelolaan konflik secara kooperatif (*cooperation conflict management*). Dengan demikian, dilihat dari beberapa peristilahan di atas, maka sesungguhnya, ADR merupakan penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang dilakukan secara damai.

Demikian juga dalam sengketa lingkungan bahwa penyelesai-



an sengketa ini dapat menggunakan jasa pihak ketiga netral, baik yang memiliki kewenangan mengambil keputusan (arbitrase) maupun yang tidak memiliki kewenangan mengambil keputusan (mediasi dan konsiliasi), untuk membantu penyelesaian sengketa lingkungan.

Terdapatnya rumusan “dapat” dan “membantu” penyelesaian konflik lingkungan di luar pengadilan tidak harus menggunakan jasa pihak ketiga (netral), baik mediasi maupun arbitrase, tetapi boleh dilakukan sendiri oleh para pihak yang bersengketa (negosiasi). Penggunaan jasa pihak ketiga tergantung pada kebutuhan para pihak yang bersengketa.

Lembaga “mediasi” dan “arbitrase” lingkungan yang dikenal secara internasional dan telah diintroduksi UUPLH akan diuji efektivitasnya, apalagi pola UULH terkesan masih melekat dalam UUPLH (penjelasan Pasal 34): para pihak yang berkepentingan meliputi: korban, pelaku dan instansi pemerintah terkait (tripihak), serta dapat melibatkan pihak mempunyai kepedulian terhadap lingkungan (catur pihak). Tingkat objektivitas instansi pemerintah akan selalu menjadi sorotan apabila yang pemerintah dan/atau masyarakat dapat membentuk lembaga dengan Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2000 tentang Lembaga menjadi pencemar lingkungan adalah pemerintah (*c.q* BUMN/BUMD).

Pemerintah dan/atau masyarakat dapat membentuk lembaga penyedia jasa pelayanan penyelesaian sengketa lingkungan yang diatur Lencan Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2000 tentang Lembaga Penyedia Jasa Pelayanan Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup di Luar Pengadilan (Pasal 86 UUPPLH).

● Pengadilan

Penyelesaian melalui pengadilan dengan cara mengajukan gugatan. Dalam hubungannya dengan penyelesaian tersebut, maka ketentuan yang lazim dipakai adalah sebagaimana diatur dalam BW dengan mendalilkan Pasal 1365 BW. Pengaturan mengenai ganti kerugian yang diatur oleh Pasal 1365 adalah me-



ngenai tanggung gugat karena perbuatan melanggar hukum yang membawa kerugian kepada orang lain, yang mewajibkan orang karena salahnya menerbitkan kerugian itu untuk mengganti kerugian tersebut.

Di kalangan para ahli tidak sama dalam menggunakan istilah tanggung gugat dalam menerjemahkan yang dalam bahasa Belanda dan Inggris “*aansprakelijkheid*” atau “*liability*”. Ada yang mengartikan tanggung jawab ada pula yang mengartikan tanggung gugat.

Para ahli hukum perdata yang cenderung memakai istilah “tanggung gugat” dalam menterjemahkan istilah “*aansprakelijkheid*” atau “*liability*”, untuk membedakannya dari istilah “*verantwoordelijkheid*” atau “*responsibility*” yang lebih dikenal dalam hukum pidana. Istilah “tanggung gugat ini sudah berkembang sejak tahun tujuh puluhan untuk membedakan istilah “tanggung gugat” yang dikenal dalam hukum tata negara, hukum administrasi dan hukum pidana. Istilah tanggung gugat ini berkaitan dengan tanggung jawab terhadap kerugian.

Pada umumnya tanggung gugat tersebut adalah penyelesaian melalui pengadilan dengan cara mengajukan gugatan. Dalam hubungannya dengan penyelesaian tersebut, maka ketentuan yang lazim dipakai adalah sebagaimana yang diatur dalam BW dengan mendalilkan Pasal 1365 BW. Pengaturan mengenai ganti kerugian yang diatur oleh Pasal 1365 adalah mengenai tanggung gugat karena perbuatan melanggar hukum yang membawa kerugian kepada orang lain, yang mewajibkan orang karena salahnya menerbitkan kerugian itu untuk mengganti kerugian tersebut.

Syarat-syarat tanggung gugat berdasarkan Pasal 1365 BW, yaitu meliputi:

- 1) Perbuatan yang menimbulkan kerugian itu bersifat melanggar hukum (perbuatan melanggar hukum);
- 2) Kerugian itu timbul sebagai akibat perbuatan tersebut (hubungan kausal);
- 3) Pelaku tersebut bersalah (adanya unsur kesalahan);



- 4) Norma yang dilanggar mempunyai “*strekking*” (daya kerja) untuk mengelakkan timbulnya kerugian (relativitas).

Kriterium yang digunakan dalam sengketa lingkungan ini adalah kriterium pertama, yaitu melanggar hak orang lain. Hak yang dilanggar tersebut adalah hak sebagaimana yang dicantumkan dalam Pasal 65 ayat (1) UUPPLH. Pasal 65 ayat (1) UUPPLH tersebut berbunyi “setiap orang mempunyai hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat”.

Bunyi Pasal 1365 BW (Pasal 1401 BW Belanda) adalah tiap perbuatan melanggar hukum, yang mengakibatkan kerugian bagi orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menimbulkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut. Unsur kesalahan termuat dalam anak kalimat yang berbunyi orang yang salahnya menimbulkan kerugian tersebut. Sebenarnya unsur kesalahan ini mengikuti sifat melanggar hukumnya suatu perbuatan, namun dalam praktik tidak selalu demikian. Tidaklah mudah untuk menentukan apakah pada diri si pelaku terdapat unsur kesalahan. Pertanyaan yang timbul apabila kita menghadapi pelaku suatu perbuatan melanggar hukum adalah: apakah perbuatan tersebut dapat dipersalahkan padanya; dapatkah ia menghindari terjadinya peristiwa itu; apakah ia bertindak kurang hati-hati (ceroboh) atau bahkan sengaja melakukan perbuatan itu? Dalam hal pertanyaan tersebut dijawab positif, maka perbuatan tersebut dapat dipertanggung jawabkan kepada si pelaku (Setiawan, 1987: 110).

Dari uraian di muka, maka lazimnya dikatakan bahwa Pasal 1365 BW mengandung konsep tanggung gugat berdasarkan kesalahan (*schuldaansprakelijkheid*), yang dapat dipersamakan dengan *liability based on fault* dalam sistem hukum Anglo-Amerika.

Sistem pembuktiannya memberatkan penderita (korban) selaku penggugat. Penggugat baru akan memperoleh ganti kerugian apabila berhasil membuktikan adanya unsur kesalahan pihak tergugat. Di samping tu, pembuktian mengenai unsur hubungan sebab akibat (hubungan kausal) antara perbuatan dengan kerugian



penderita dibebankan kepada penderita (korban) selaku penggugat. Hal ini sesuai dengan sistem beban pembuktian yang di atur di dalam BW, yaitu Pasal 1365 BW (Pasal 163 HIR atau Pasal 283 RBg.). Jadi, untuk mengajukan gugatan dengan menggunakan Pasal 1365 BW untuk kasus atau sengketa pencemaran lingkungan hidup menghadapi kendala yuridis, yaitu beban pembuktian unsur kesalahan dan hubungan kausal dilakukan oleh penderita (korban), pencemaran selaku penggugat. Dalam perkara (sengketa) pencemaran amatlah sulit bagi penderita (korban) pencemaran, yang umumnya masyarakat luas, untuk menerangkan secara ilmiah setiap hubungan kausal antara perbuatan pencemar dan sakit yang dideritanya.

Sistem BW, di samping menggunakan konsep tanggung gugat berdasarkan (Pasal 1365 BW), juga menggunakan konsep tanggung gugat yang dipertajam (*verschcrpe aansprakelijkheid*) (Nieuwenhuis, 1985: 118).

Konsep tanggung gugat yang dipertajam ini meliputi dua jenis, yaitu:

- 1) tanggung gugat berdasarkan kesalahan dengan beban pembuktian terbalik (*schuldaansprakelijk met omkering van bewijlast*).
- 2) Penggugat tidak perlu membuktikan bahwa tergugat tidak cukup berhati-hati, tetapi sebaliknya tergugat, untuk menghindari tanggung gugat, wajib membuktikan bahwa dia cukup berupaya untuk berhati-hati, sehingga dia tidak dapat dipersalahkan.

Konsep tanggung gugat ini tertuang dalam:

Pasal 1367 ayat (2) jo. ayat (5) BW tentang Tanggung Gugat Orangtua dan Wali.

- 1) Pasal 1365 BW tentang tanggung gugat pemilik binatang.
- 2) Tanggung gugat berdasarkan risiko (risiko).
- 3) Tanggung gugat ini meniadakan syarat-syarat: sifat melanggar hukum dan unsur kesalahan. Ia bertanggung gugat, mes-



kipun dipihaknya sama sekali tidak terdapat sifat melanggar hukum atau unsur kesalahan. Jenis tanggung gugat ini tertuang dalam:

- a) Pasal 1367 ayat (3) BW tentang tanggung gugat majikan.
- b) Pasal 1369 BW mengenai tanggung gugat pemilik gedung.

Sejalan dengan sistem hukum perdata kita yang menganut tanggung jawab berdasarkan kesalahan (“*schuld aansprakelijkheid*” atau “*liability based on fault*”). Pasal 1365 BW menyatakan bahwa tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu. Mengganti kerugian tersebut. Dalam kaitan dengan pembuktian perlu dikemukakan Pasal 1865 KUH Perdata yang menyatakan:

“Barangsiapa mengajukan, peristiwa-peristiwa atas mana ia mendasarkan sesuatu hak, diwajibkan membuktikan peristiwa-peristiwa itu; sebaliknya barang siapa mengajukan peristiwa-peristiwa guna pembantahan hak orang lain, diwajibkan juga membuktikan peristiwa-peristiwa itu”.

Memperhatikan prosedur kasus lingkungan yang memang tidak mudah dan sederhana, karena itu diperlukan prosedur ilmiah yang dapat membuktikan bahwa memang telah terjadi pencemaran atau perusakan lingkungan akibat suatu kegiatan atau usaha. Selain itu, pihak pemilik kegiatan dan usaha juga dalam kasus lingkungan tidak hanya terbatas pembayaran ganti rugi tetapi juga berkewajiban memelihara lingkungan itu sendiri.

Pembayaran ganti kerugian kepada penderita bukan berarti pemilik kegiatan dan usaha bebas dari kewajibannya untuk melakukan tindakan hukum tertentu memulihkan lingkungan yang telah perbuatannya itu. Kewajiban ini diatur dalam penjelasan Pasal 87 JUPPLH. Tindakan hukum tertentu itu dapat berupa:

- 1) Memasang atau memperbaiki unit pengolahan limbah sehingga limbah sesuai dengan baku mutu lingkungan hidup yang ditentukan.



- 2) Memulihkan fungsi lingkungan hidup.
- 3) Menghilangkan atau memusnahkan penyebab timbulnya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup.

Oleh karena sengketa lingkungan adalah pencemaran, maka yang harus dibuktikan adalah apakah misalnya limbah air tambang mencemari lahan perkebunan, debu mencemari tempat tinggal, kebisingan sudah di atas ambang batas. Dengan demikian, pihak masyarakat yang mengajukan klaim harus dapat membuktikan adanya unsur kesalahan pemilik kegiatan atau usaha yang melakukan perbuatan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup. Dalam hal ini masyarakat yang mengajukan klaim harus dapat membuktikan bahwa perusahaan tambang bersalah melanggar hak subjektif orang lain atau lingkungan hidup atas lingkungan hidup yang baik dan sehat dengan melakukan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup.

Pada dasarnya, pencemaran/kerusakan lingkungan adalah merupakan kausa terjadinya sengketa lingkungan antara tercemar (korban pencemaran) melawan pencemar/perusak (pelaku pencemaran/kerusakan). Korban pencemaran lingkungan mempunyai hak “atas lingkungan hidup yang baik dan sehat” sebagaimana telah dirumuskan dalam Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang No. 32 Tahun 2009. Atas dasar hak tersebut maka korban pencemaran dapat menuntut pihak pencemar atas ganti rugi.

Pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup merupakan suatu perbuatan yang dapat mendatangkan kerugian pada orang lain, sehingga pencemar dan/atau perusak lingkungan hidup mempunyai kewajiban memberikan ganti kerugian dan serta melakukan tindakan tertentu kepada korbannya. Tanggung jawab dengan kewajiban memberikan ganti kerugian ini dikarenakan adanya kesalahan pencemar dan/atau perusak lingkungan hidup yang menimbulkan kerugian pada orang lain.

Banyak kasus lingkungan baik berupa pencemaran maupun kerusakan lingkungan yang menimbulkan kerugian pada orang lain atau pada rakyat umum biasa belum dapat memenuhi harapan keinginan korban dengan membayar sejumlah ganti rugi kare-



na prosedur dan dasar aturan yang ada masih belum memberikan jaminan atau memberikan aturan khusus yang sesuai dengan kasus lingkungan.

Dalam menghadapi kendala yuridis yang dikemukakan di muka, maka untuk meringankan beban pembuktian bagi penderita (korban) pencemaran akan diterapkan prinsip pencemar membayar dan dipertegas dengan sistem “*strict liability*”. Dalam prinsip ini membuktikan sepenuhnya dibebankan kepada pencemar (perusak) lingkungan hidup, pembuktian semacam ini dapatlah dikatakan sistem pembuktian terbalik atau *omkering derbewijslast* atau *shifting (or alleviating) of burden of proofs*.

Pasal 88 UU No. 32 Tahun 2009 berbunyi:

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

Sekali lagi Pasal 88 UUPPLH ini mengandung apa yang *strict liability*, atau menurut istilah Munadjat Danusaputra adalah asas tanggung jawab secara langsung dan seketika, atau menurut Komar Kantaatmadja “asas tanggung jawab mutlak” (baca: asas tanggung gugat mutlak) (Abdurrahman, 1983: 102). Dalam UU No. 32 Tahun 2009 ditemukan pada Pasal 88:

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

Dalam Pasal 87 UU No. 32 Tahun 2009 dirumuskan perbuatan melanggar hukum lingkungan, yaitu:

- 1) Setiap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang melakukan perbuatan melanggar hukum berupa pencemaran



dan/atau perusakan lingkungan hidup yang menimbulkan kerugian pada orang lain atau lingkungan hidup wajib membayar ganti rugi dan/atau melakukan tindakan tertentu.

- 2) Setiap orang yang melakukan pemindahtanganan, perubahan sifat dan bentuk usaha, dan/atau kegiatan dari suatu badan usaha yang melanggar hukum tidak melepaskan tanggung jawab hukum dan/atau kewajiban badan usaha tersebut.
- 3) Pengadilan dapat menetapkan pembayaran uang paksa terhadap setiap hari keterlambatan atas pelaksanaan putusan pengadilan.
- 4) Besarnya uang paksa diputuskan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Dalam Pasal 90 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2009 mengatur hal baru bahwa instansi pemerintah dan pemerintah daerah yang bertanggung jawab di bidang lingkungan hidup berwenang mengajukan gugatan ganti rugi dan tindakan tertentu terhadap usaha dan/atau kegiatan yang menyebabkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang mengakibatkan kerugian lingkungan hidup.

3. Penegakan Hukum Lingkungan Pidana

Penerapan hukum pidana dalam kasus lingkungan harus disikapi secara hati-hati. **Van De Bunt** dalam makalahnya pada pertemuan perhimpunan hukum lingkungan di Belanda mengemukakan bahwa ada beberapa rambu-rambu dalam memilih penerapan instrumen administratif dan instrumen hukum pidana atau keduanya sekaligus, dengan beberapa kriteria. Kriteria itu adalah:

- a. Kriteria normatif;
Kriteria instrumental;
- b. Kriteria oportunistik (Andi Hamzah, 1995: 350).

Kriteria normatif berdasar atas pandangan bahwa hukum pidana hanya dapat diterapkan terhadap pelanggaran yang mem-



punya nilai etis negatif yang sangat tinggi (*high ethical negative value*). Pelanggaran dipandang sebagai sangat tercela secara sosial (*socially most reprehensible*).

Beberapa rambu yang dapat digolongkan sebagai sesuatu yang sangat tercela secara sosial, seperti residivisme (pengulangan pelanggaran), bobot delik cukup berat, kerusakan lingkungan yang cukup serius dan sebagainya.

Kriteria instrumental yang bersifat pragmatis, seperti menjerakan tersangka yang menjadi tujuan, maka hukum pidanalah yang sebaiknya dapat diterapkan, sedangkan jika yang menjadi tujuan ialah suatu pemulihan keadaan atau perbaikan kerusakan, maka instrumen administratif yang lebih baik untuk diterapkan, begitu pula jika pejabat administrasi enggan bertindak atau bahkan terlibat dalam pelanggaran itu, maka instrumen hukum pidana yang lebih baik dapat diterapkan. Sebaliknya jika polisi atau jaksa yang enggan bertindak maka instrumen administratif yang dapat diterapkan.

Hal yang sama dapat diterapkan jika dipandang bahwa penerapan instrumen administratif akan melalui suatu prosedur yang sangat panjang, maka lebih baik untuk menerapkan hukum pidana. Sebaliknya jika pembuktian hukum pidana sangat sulit, maka instrumen administratiflah yang dapat diterapkan.

Kecenderungan untuk memilih penerapan hukum pidana dapat dilakukan jika *mass media* sudah mengulas secara luas, apalagi dalam berita itu ada suatu dugaan yang mengakatan adanya pejabat administrasi terlibat. Sebaliknya jika dikhawatirkan jaksa akan mengenyampingkan perkara itu berdasarkan asas oportunitas, maka instrumen administratiflah yang dapat diterapkan.

Kriteria oportunistik dapat dimasukkan jika penerapan instrumen administratif tidak dapat berjalan; misalnya, tidak dapat dilakukan paksaan administratif atau uang paksa (*dwangsom*) karena pembuat pelanggaran telah pailit atau bangkrut, maka lebih baik untuk menerapkan instrumen hukum pidana. Sebaliknya jika penegakan hukum lingkungan tidak menjadi prioritas jaksa, maka



lebih baik untuk menerapkan instrumen hukum pidana.

Tentulah pertimbangan-pertimbangan ini tidak mutlak untuk dapat diterapkan, di samping harus digabungkan dengan pertimbangan atau dikenakan kedua sanksi baik administratif maupun hukum pidana yang kesemuanya tergantung pula pada kemauan politik hukum pemerintah.

Jika sanksi pidana dalam UU No. 23 Tahun 1997 dibandingkan dengan UU sebelumnya (UU No. 4 Tahun 1982) sudah dapat dikatakan mengalami kemajuan karena rumusan delik selain rumusan delik materiil juga dimuat rumusan delik formil, tetapi dalam UU No. 32 Tahun 2009 apakah dapat dikatakan lebih maju atau mundur dari UU No. 23 Tahun 2007 jika pejabat pemerintah dikenakan juga sanksi pidana.

Sanksi pidana diatur dalam Pasal 97 sampai Pasal 120 yang merupakan jumlah pasal yang terbanyak dibandingkan dengan undang-undang sebelumnya dan menurut Pasal 97 bahwa tindak pidana dalam undang-undang ini merupakan kejahatan.

Jenis-jenis tindak pidana lingkungan yang termuat dalam UU No. 32 Tahun 2009 sebagai berikut:

a. Tindak pidana lingkungan pokok materiil yang sengaja:

Pasal 98

- (1) Setiap orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan yang mengakibatkan dilampauinya baku mutu udara ambien, baku mutu air, baku mutu air laut, atau kriteria baku kerusakan lingkungan hidup, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling sedikit Rp 3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah) dan paling banyak Rp 10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah).
- (2) Apabila perbuatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan orang luka dan/atau bahaya kesehatan manusia, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 12 (dua belas) tahun dan denda paling sedikit Rp 4.000.000.000,00 (empat



miliar rupiah) dan paling banyak Rp 12.000.000.000,00 (dua belas miliar rupiah).

- (3) Apabila perbuatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan orang luka berat atau mati, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling sedikit Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah) dan paling banyak Rp 15.000.000.000,00 (lima belas miliar rupiah).
- b. Tindak pidana lingkungan pokok materiil karena kelalaian.

Pasal 99

- (1) Setiap orang yang karena kelalaiannya mengakibatkan dilampauinya baku mutu udara ambien, baku mutu air, baku mutu air laut, atau kriteria baku kerusakan lingkungan hidup. Dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling sedikit Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp 3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).
 - (2) Apabila perbuatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan orang luka dan/atau bahaya kesehatan manusia, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan paling lama 6 (enam) tahun dan denda paling sedikit Rp 2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah) dan paling banyak Rp 6.000.000.000,00 (enam miliar rupiah).
 - (3) Apabila perbuatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan orang luka berat atau mati, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 9 (sembilan) tahun dan denda paling sedikit Rp 3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah) dan paling banyak Rp 9.000.000.000,00 (sembilan miliar rupiah).
- c. Tindak pidana lingkungan formil.

Pasal 100

- (1) Setiap orang yang melanggar baku mutu air limbah. Baku mutu emisi, atau baku mutu gangguan dipidana,



dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp 3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).

- d. Tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dan dikenakan apabila sanksi administratif yang telah dijatuhkan tidak dipatuhi atau pelanggaran dilakukan lebih dari satu kali.

Pasal 101

- (1) Setiap orang yang melepaskan dan/atau mengedarkan produk rekayas genetik ke media lingkungan hidup yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan atau izin lingkungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf g, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling sedikit Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp 3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).

- e. Tindak pidana limbah B3.

Pasal 102

- (1) Setiap orang yang melakukan pengelolaan limbah B3 tanpa izin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (4), dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling sedikit Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp 3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).

Pasal 103

- (1) Setiap orang yang menghasilkan limbah B3 dan tidak melakukan pengelolaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling sedikit Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp 3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).

- f. Tindak pidana membuang limbah tanpa izin.



Pasal 104

- (1) Setiap orang yang melakukan dumping limbah dan/atau bahan ke media lingkungan hidup tanpa izin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp 3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).

Pasal 105

- (1) Setiap orang yang memasukkan limbah ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf c dipidana dengan pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 12 (dua belas) tahun dan denda paling sedikit Rp 4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah) dan paling banyak Rp 12.000.000.000,00 (dua belas miliar rupiah).

Pasal 106

- (1) Setiap orang yang memasukkan limbah B3 ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf d, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling sedikit Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah) dan paling banyak Rp 15.000.000.000,00 (lima belas miliar rupiah).

Pasal 107

- (1) Setiap orang yang memasukkan B3 yang dilarang menurut peraturan perundang-undangan ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf b, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling sedikit Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah) dan paling banyak Rp 15.000.000.000,00 (lima belas miliar rupiah).

- g. Tindak pidana pembakaran lahan.

Pasal 108

- (1) Setiap orang yang melakukan pembakaran lahan sebagai-



mana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf h, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling sedikit Rp 3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah) dan paling banyak Rp 10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah).

- h. Tindak pidana terhadap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan yang tidak memiliki izin lingkungan:

Pasal 109

(1) Setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan tanpa memiliki izin lingkungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling sedikit Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp 3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).

- i. Tindak pidana penyusun amdal tanpa sertifikat kompetensi:

Pasal 110

(1) Setiap orang yang menyusun AMDAL tanpa memiliki sertifikat kompetensi penyusun AMDAL sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf i, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp 3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).

- j. Tindak pidana terhadap pejabat yang menerbitkan izin lingkungan tanpa AMDAL atau UKL-UPL dan menerbitkan izin usaha tanpa izin lingkungan.

Pasal 111

(1) Pejabat pemberi izin lingkungan yang menerbitkan izin lingkungan tanpa dilengkapi dengan AMDAL atau UKL-UPL sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp 3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).

(2) Pejabat pemberi izin usaha dan/atau kegiatan yang menerbitkan izin usaha dan/atau kegiatan tanpa dilengkapi



dengan izin lingkungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp 3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).

- k. Tindak pidana terhadap pejabat yang melakukan pengawasan tetapi tidak menjalankan tugas.

Pasal 112

- (1) Setiap pejabat berwenang yang dengan sengaja tidak melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap peraturan perundangundangan dan izin lingkungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 dan Pasal 72, yang mengakibatkan terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan yang mengakibatkan hilangnya nyawa manusia, dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- l. Tindak pidana orang yang memberikan informasi tidak benar dalam rangka pengawasan dan penegakan hukum.

Pasal 113

- (1) Setiap orang yang memberikan informasi palsu, menyebarkan, menghilangkan informasi, merusak informasi, atau memberikan keterangan yang tidak benar yang diperlukan dalam kaitannya dengan pengawasan dan penegakan hukum yang berkaitan dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf j dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- m. Tindak pidana terhadap orang yang tidak melaksanakan paksaan pemerintahan.

Pasal 114

- (1) Setiap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang tidak melaksanakan paksaan pemerintah dipidana de-



ngan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

- n. Tindak pidana terhadap orang yang menghalangi pengawas lingkungan dan/atau PPNS.

Pasal 115

- (1) Setiap orang yang dengan sengaja mencegah, menghalangi, atau menggagalkan pelaksanaan tugas pejabat pengawas lingkungan hidup dan/atau pejabat penyidik pegawai negeri sipil dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- o. Tindak pidana korporasi.

Pasal 116

- (1) Apabila tindak pidana lingkungan hidup dilakukan oleh, untuk, atau atas nama badan usaha, tuntutan pidana dan sanksi pidana dijatuhkan kepada:
- badan usaha; dan/atau
 - orang yang memberi perintah untuk melakukan tindak pidana tersebut atau orang yang bertindak sebagai pemimpin kegiatan dalam tindak pidana tersebut.
- (2) Apabila tindak pidana lingkungan hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh orang, yang berdasarkan hubungan kerja atau berdasarkan hubungan lain yang bertindak dalam lingkup kerja badan usaha, sanksi pidana dijatuhkan terhadap pemberi perintah atau pemimpin dalam tindak pidana tersebut tanpa memperhatikan tindak pidana tersebut dilakukan secara sendiri atau bersama-sama.

Pasal 117

- (1) Jika tuntutan pidana diajukan kepada pemberi perintah atau pemimpin tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 116 ayat (1) huruf b, ancaman pidana yang



dijatuhkan berupa pidana penjara dan denda diperberat dengan sepertiga.

Pasal 118

- (1) Terhadap tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 116 ayat (1) huruf a, sanksi pidana dijatuhkan kepada badan usaha yang diwakili oleh pengurus yang berwenang mewakili di dalam dan di luar pengadilan sesuai dengan peraturan perundang-undangan selaku pelaku fungsional.
- p. Tindak pidana tambahan.

Pasal 119

- (1) Selain pidana sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini, terhadap badan usaha dapat dikenakan pidana tambahan atau tindakan tata tertib berupa:
- perampasan keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana;
 - penutupan seluruh atau sebagian tempat usaha dan/atau kegiatan;
 - perbaikan akibat tindak pidana;
 - kewajiban mengerjakan apa yang dilalaikan tanpa hak; dan/atau penempatan perusahaan di bawah pengampuan paling lama 3 (tiga) tahun.

Pasal 120

- (1) Dalam melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 119 huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d, jaksa berkoordinasi dengan instansi yang bertanggung jawab di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup untuk melaksanakan eksekusi.
- (2) Dalam melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 119 huruf e, pemerintah berwenang untuk mengelola badan usaha yang dijatuhi sanksi penempatan di bawah pengampuan untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.



Pendapat Van de Bunt yang dikutip kembali oleh Andi Hamzah mengemukakan, bahwa hukum pidana itu adalah sebagai *ultimum remedium* artinya ada tiga macam yaitu **pertama**, ialah hukum pidana sebagai *ultimum remedium* karena penerapan hukum pidana itu hanya dapat dilakukan terhadap orang yang melanggar hukum secara etis sangat berat. **Kedua** ialah hukum pidana sebagai *ultimum remedium* karena sanksi hukum pidana lebih berat dan lebih keras daripada sanksi bidang hukum yang lain, lagi pula sering membawa dampak sampingan, maka hendaknya dapat diterapkan jika sanksi pada bidang hukum lain tidak mampu untuk menyelesaikan masalah pelanggaran hukum. Jadi, di sini hukum pidana benar-benar diterapkan sebagai obat yang terakhir, artinya kalau hukum lain sudah tidak mampu mengatasi pelanggaran hukum itu, barulah hukum pidana dapat diterapkan. **Ketiga**, hukum pidana adalah sebagai *ultimum remedium* karena pejabat administrasilah Jadi mereka mendapat prioritas untuk mengambil langkah-langkah dan tindakan daripada penegak hukum pidana (Andi Hamzah, 1995: 35).

Kalau sanggahan Van de Bunt disadur dan disesuaikan dengan keadaan di Indonesia, maka kita dapat lihat sebagai berikut yaitu bahwa dalam kasus pertambangan misalnya, pejabat dinas pertambangan yang telah mengeluarkan izin lebih dahulu mengetahui terjadinya suatu pelanggaran, oleh karena itu hendaknya merekalah yang terlebih dahulu mendapat kesempatan untuk meluruskan pelanggaran atau penyimpangan itu. Kalau mereka tidak mampu, barulah mereka menyerahkan masalah tersebut kepada aparat penegak hukum. Sanggahan Van de Bunt yang lain ialah bagaimana jika pejabat administrasi itu terlibat dalam pelanggaran tersebut (misalnya korupsi), apakah masih bisa dipertahankan hukum pidana sebagai *ultimum remedium* atau tidak. Bagaimana jika yang melakukan pelanggaran tersebut adalah seorang residivis, artinya sudah pernah melakukan pelanggaran yang sama? Bagaimana jika pejabat administrasi itu tidak mau bertindak? Bagaimana jika orang yang melakukan pelanggaran tersebut sudah



pailit sehingga tidak dapat lagi membayar denda administratif? Bagaimana jika pelanggarannya sudah sangat serius dan kerusakan tidak dapat diperbaiki atau dipulihkan lagi? Dalam hal seperti ini hukum pidana dapat menjadi *premium remedium*.

Kesimpulan yang dapat ditarik dari semua permasalahan di atas adalah bahwa hukum pidana dapat menjadi *ultimum remedium*, jika kita pandang bahwa sanksi hukum pidana itu hanyalah penjara. Menurut pendapat penulis, yang ditempatkan sebagai *ultimum remedium* ialah pidana penjara bukan hukum pidana. Sanksi hukum pidana bukan pidana penjara saja, tetapi juga denda yang kadang-kadang lebih ringan dari sanksi bidang hukum yang lain, apalagi jika penyelesaian permasalahan hukum tersebut dapat diselesaikan di luar hukum acara dapat lebih dikembangkan (**diskresi dan asas oportunitas**).



PRENADA

BAB 6

PENYELESAIAN SENGKETA LINGKUNGAN HIDUP

Undang-undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 menyatakan bahwa lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak asasi dan hak konstitusional bagi setiap warga negara Indonesia. Oleh karena itu, negara pemerintah, dan seluruh pemangku kepentingan berkewajiban untuk melakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam pelaksanaan pembangunan berkelanjutan agar lingkungan hidup Indonesia dapat tetap menjadi sumber dan penunjang hidup bagi rakyat Indonesia serta makhluk hidup lainnya (Era, 2010).

Saat ini pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup sudah semakin parah dan bertambah sehingga kualitas lingkungan hidup semakin menurun yang mengakibatkan terancamnya kelangsungan hidup manusia dan makhluk hidup lainnya. Semuanya itu akibat ulah perilaku manusia melalui berbagai kegiatan yang menempatkan alam sebagai objek eksploitasi, media pembuangan limbah dan kegiatan industri tanpa menghiraukan alam yang bersifat terbatas yang akhirnya akan mengalami kerusakan.

Indonesia sebagai negara dengan tingkat kehancuran hutan tercepat di antara negara-negara yang memiliki 90 persen dari sisa hutan di dunia. Indonesia menghancurkan luas hutan yang setara dengan 300 lapangan sepak bola setiap jamnya. Sebanyak

72 persen dari hutan asli Indonesia telah musnah dan setengah dari yang masih ada terancam keberadaannya oleh penebangan komersil, kebakaran hutan, dan pembukaan hutan untuk kebun kelapa sawit (Elnanda, 2010).

Fenomena lain dapat membuktikan kepada kita bahwa banjir terjadi di mana-mana, tanah longsor, belum lagi Lumpur Lapindo yang tak berhenti menyembur, kemudian kebakaran hutan yang dipastikan menjadi tamu tetap bangsa ini apabila kemarau tiba. Sebagai respons terhadap berbagai petaka lingkungan tersebut, timbullah sengketa lingkungan hidup dan masyarakat yang menjadi korban dan peduli lingkungan berupaya untuk melakukan penuntutan penegakan hukum lingkungan sebagai bagian dari upaya untuk menuntut hak-hak mereka (Absori, 2005).

Untuk mengantisipasi berbagai hal tersebut, pemerintah akhirnya mengganti UU No. 23/1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dengan UU No. 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya disingkat UUPPLH), di mana perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup merupakan 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 (Pasal 1 angka 2 UUPPLH).

Terhadap pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup yang sudah terjadi, dilakukan upaya represif berupa penegakan hukum yang efektif, konsekuen, dan konsisten terhadap pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup yang sudah terjadi. Sehingga diperlukan adanya sistem hukum perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang jelas, tegas dan menyeluruh guna menjamin kepastian hukum (Pasal 5 Penjelasan Umum UUPPLH).

Dalam UUPPLH didayagunakan penegakan hukum lingkungan dengan berbagai ketentuan hukum, baik itu hukum administrasi dan hukum pidana maupun hukum perdata. Ketentuan hukum perdata meliputi penyelesaian sengketa lingkungan hidup di



luar pengadilan dan di dalam pengadilan. Dan tulisan ini penulis hanya memfokuskan pembahasan terhadap penyelesaian sengketa lingkungan hidup secara perdata yang dilakukan di dalam pengadilan.

Hukum lingkungan keperdataan terutama mengatur perlindungan hukum bagi korban pencemaran dan/atau perusakan lingkungan akibat perbuatan pencemar yang menimbulkan kerugian bagi korban dan menyebabkan penderita berhak mengajukan gugatan ganti kerugian terhadap pencemar. Upaya hukum yang dapat ditempuh didasarkan kepada Pasal 20 UULH-Pasal 34 UUPPLH-Pasal 84-93 UUPPLH yang memungkinkan gugatan lingkungan untuk memperoleh ganti kerugian dan/atau biaya pemulihan lingkungan atau melakukan tindakan tertentu.

Ganti kerugian pada hakikatnya tidak menghilangkan pencemaran lingkungan, karena musabab/sumber pencemaran tidak menjadi lenyap. Hal ini dapat pula menimbulkan kesan yang keliru tentang si pembayar mencemarkan (*de betaler vervuilt*). Kesan ini berkaitan dengan ajaran **Hoge Raad** yang terdapat dalam Arres sungai Voorste Stroom tahun 1952, yang memutuskan bahwa jika penguasa bertindak untuk kepentingan umum, maka pembayaran atau tawaran ganti kerugian merupakan alasan pembenaran untuk mencemarkan. Sebagai upaya penanggulangan pencemaran lingkungan Arres tersebut tidak membawa kemajuan dalam pola berpikir.

Walaupun UULH-UUPLH-UUPPLH menggunakan istilah tanggung jawab, namun terdapat kecenderungan di kalangan ahli hukum perdata untuk memakai istilah tanggung gugat dalam menerjemahkan istilah *aansprakelijkheid* atau *liability* untuk membedakannya dari istilah *verantwoordelijkheid* atau *responsibility*, yaitu “tanggung jawab” yang lebih dikenal dalam hukum pidana. Istilah “tanggung gugat” sudah digunakan dalam “Seminar Hukum dan Asuransi” tahun 1978 di Padang (Danusaputro, 1985).

Sejak berlakunya UULH-UUPLH-UUPPLH, dalam sistem hukum lingkungan Indonesia terdapat **dua** macam prosedur penye-



lesaian sengketa lingkungan, yaitu berdasarkan Pasal 1365 BW dan Pasal 20 ayat (2) UULH (Pasal 30 ayat [1] UUPLH-Pasal 84 UUPPLH). Kedua jenis ketentuan hukum ini masing-masing mengandung masalah yang merupakan hambatan bagi korban pencemaran untuk memperoleh ganti kerugian dengan lancar dan memuaskan.

Menurut Pasal 20 UULH-Pasal 30 ayat (1) UUPLH-Pasal 84 ayat (1) UUPPLH, penyelesaian sengketa lingkungan dapat ditempuh melalui **dua** jalur, yaitu sebagai berikut:

1. Bepekara dengan menggugat di pengadilan berdasarkan Pasal 20 ayat (1) UULH-Pasal 34 UUPLH-Pasal 87 UUPPLH jo. Pasal 1365 BW tentang ganti kerugian akibat dari perbuatan melanggar hukum (*onrechtmatige daad*).
2. Musyawarah melalui tim tripartihak (*tripartite*) atas dasar Pasal 20 ayat (2) UULH, yang “diatur dengan peraturan perundang-undangan”. Namun, sampai diundangkannya UUPLH peraturan pelaksanaan tentang prosedur penyelesaian sengketa lingkungan melalui tim tripartihak tersebut, yang diharapkan dalam bentuk Peraturan Pemerintah (PP) tidak berhasil disusun. Berdasarkan Pasal 31-33 UUPLH, prosedur yang ditempuh adalah penyelesaian sengketa lingkungan di luar pengadilan yang dewasa ini diatur dalam PP No. 54 Tahun 2000. Istilah *tripartite* juga sudah tidak dikenal lagi dalam UUPLH maupun PP No. 54 Tahun 2000.

Di samping dua jalur penyelesaian sengketa lingkungan yang diatur dalam Pasal 20 UULH-Pasal 30 UUPLH-Pasal 84 UUPPLH itu, perlu pula dikenal satu jenis upaya memperoleh ganti kerugian bagi korban yang banyak dikenal di negara maju, seperti Jepang, Amerika Serikat dan Kanada, tapi belum diatur dalam UULH. Jalur tersebut adalah melalui “*extrajudicial settlement of disputes*” atau “*alternative dispute resolution*” (ADR), yang kadangkala dikenal dengan istilah “mediasi lingkungan”, namun bentuknya tidak hanya “mediasi” saja yang telah diakomodasi dalam Pasal 32 UUPLH.



Sebagai bentuk konkret langkah hukum untuk penyelesaian sengketa lingkungan seperti ADR yang dirumuskan dalam Pasal 30-33 UUPLH telah diterbitkan Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2000 tentang Lembaga Penyedia Jasa Pelayanan Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup di Luar Pengadilan. PP ini secara praktis telah dalam ditindaklanjuti dengan:

1. Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup No. 77 Tahun 2003 tentang Pembentukan Lembaga Penyedia Jasa Pelayanan Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup di Luar Pengadilan (LPJP2SLH) pada Kementerian Lingkungan Hidup.
2. Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup No. 78 Tahun 200a tentang Tata Cara Pengelolaan Permohonan Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup di Luar Pengadilan pada Kementerian Lingkungan Hidup.

A. BEPERKARA (GUGAT) DI PENGADILAN

Menurut Pasal 20 ayat (1) UULH:

“Barangsiapa merusak dan/atau mencemarkan lingkungan hidup memikul tanggung jawab dengan kewajiban membayar ganti kerugian kepada penderita yang telah dilanggar haknya atas lingkungan hidup yang baik dan sehat”.

Pasal 34 ayat (1) UUPLH menyatakan:

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

Ketentuan tersebut tidak menetapkan lebih lanjut mengenai cara menggugat ganti kerugian. Pengaturan mengenai tanggung gugat dan ganti kerugian dewasa ini masih berlaku Pasal 1365 BW yang berbunyi:



“Tiap perbuatan melanggar hukum yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian ke mengganti kerugian tersebut”.

Pasal 87 ayat (1)

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

Dalam hubungan ini **Yannacone** mengemukakan ketentuan sederhana tentang: “*so use your own as not to injure that of another*” (Yannacone, n.d.).

Dengan dasar hukum positif yang berlaku, sulit bagi penggugat/korban untuk berhasil dalam penyelesaian sengketa lingkungan dan kemungkinan kalah perkara besar sekali. Kesulitan yang terutama dihadapi adalah untuk membuktikan unsur-unsur yang terdapat di dalam Pasal 1365 BW, terutama mengenai unsur kesalahan (*schuld*) dari tergugat sebagai pencemar. Sebagaimana diketahui Pasal 1365 BW ada persamaan dengan Pasal 1401 BW Belanda (Artikel 6.3.1.1. NBW), dan untuk mendapatkan ganti kerugian berdasarkan pasal tersebut, menurut **Lambers** harus dipenuhi persyaratan berikut:

1. perbuatan harus bersifat melawan hukum;
2. pelaku harus bersalah; ada kerugian;
3. hubungan sebab akibat antara perbuatan dengan ada kerugian (Lambers, 432 C. E.).

Dewasa ini, sulit bagi korban/penggugat untuk berhasil dalam gugatan lingkungan, sehingga kemungkinan kalah perkara besar sekali. Kesulitan utama yang dihadapi sebagai berikut:

1. Membuktikan unsur-unsur yang terdapat di dalam ketentuan Pasal 1365 BW, terutama:



a. Unsur “Kesalahan” (*Schuld*)

Pasal 1365 BW mengandung asas **tanggung gugat berdasarkan kesalahan** (*schuld aansprakelijkheid*), yang dapat dipersamakan dengan *liability based on fault* dalam sistem hukum Anglo-Amerika.

Di samping itu, dalam beberapa keglatan yang menyangku jenis sumber daya tertentu, menurut Pasal 21 UULH-Pasal 35 UUPLH-Pasal 88 UUPPLH diberlakukan tanggung gugat mutlak (*risico-aansprakelijkheid*), yang dalam sistem hukum Anglo-Amerika lebih dikenal dengan istilah *strict liability*.

Pengaturan tentang asas tanggung gugat mutlak diperlukan khusus untuk kegiatan yang mempunyai sifat *abnormally dangerous or ultra-hazardous activities*. Menurut penjelasan Pasal 21 UULH asas tanggung gugat mutlak dikenakan secara selektif atas kasus yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dewasa ini, asas tanggung gugat mutlak baru diberlakukan bagi sengketa lingkungan akibat usaha dan/atau kegiatan yang dikualifikasi:

- 1) Menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan (Pasal 35 ayat [1] UUPLH).
- 2) Menggunakan bahan berbahaya dan beracun (Pasal 35 ayat [1] UUPLH).
- 3) Menghasilkan limbah bahan berbahaya dan beracun (Pasal 35 ayat [1] UUPLH).
- 4) Pencemaran-perusakan lingkungan akibat kerugian nuklir dalam pengelolaan zat dan/atau limbah radioaktif (Pasal 28 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1997 tentang Ketenaganukliran).
- 5) Pencemaran minyak di laut (Keputusan Presiden Nomor 18 Tahun 1978 tentang Pengesahan *International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage* (CLC) 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).

- 6) Pencemaran-perusakan lingkungan laut di zona ekonomi eksklusif Indonesia (Pasal 11 Undang-Undang 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia).

Pengaturan tentang asas tanggung gugat mutlak biasanya didampingi dengan ketentuan tentang “beban pembuktian terbalik” (*omkering der bewijslast*), kewajiban asuransi dan penetapan plafon (*ceiling*), yaitu batas maksimum ganti kerugian.

b. Unsur Hubungan Kausal

Pembuktian unsur hubungan sebab akibat antara perbuatan pencemar dengan kerugian penderita tidak mudah. Dalam perkara pencemaran lingkungan sering kali sangat sulit bagi penderita untuk menerangkan dan membuktikan secara ilmiah setiap hubungan kausal antara perbuatan pencemar dan penyakit yang diderita oleh korban. Masalah ini terutama timbul dalam kasus pencemaran yang menyangkut industri kimia yang pembuangan limbah kimianya mengakibatkan penyakit terhadap banyak orang. Kewajiban penderita untuk membuktikan hubungan kausal itu tidak pada tempatnya: “*To require of the victims in such a case à highly scientific explanation of every issue would effectively eliminate the courts as a means of civil relief*” (Gresser, n.d.).

Sehubungan dengan masalah tersebut, yurisprudensi mengenai korban kasus Niigata terhadap **Showa Denko Corporation** (1967) sebagai gugatan lingkungan yang pertama di Jepang mengenai kasus Minamata telah mengemukakan penyajian teori sebab akibat melalui tiga penahapan:

- 1) *the characteristic symptoms of the disorder and its causal (etiological) agent;*
- 2) *the pathway by which the pollutant reached the victim (the path of pollution); and*



3) *the discharge of the causal agent by the wrongdoer (the mechanism of production and discharge* (Gresser, n.d.)).

Penderita menghadapi berbagai kendala dalam upaya pembuktian secara medik, penentuan jenis limbah (dalam kasus pencemaran kimiawi) yang terbentur pada perlindungan rahasia ilmunya lebih tinggi. Hal ini membuat korban merasa upaya mencapai pembuktian tersebut sebagai sia-sia belaka, sehingga tidak layak untuk mewajibkan penderita dalam perkara pencemaran kimiawi untuk menyajikan keterangan yang bersifat ilmiah.

Hambatan yang sama juga dialami pada tahun 1969 dalam gugatan Minamata kedua oleh korban dari teluk Kumamoto terhadap **Chisso Corporation**.

Sehubungan dengan kesulitan untuk menentukan kausa yuridis (*legal causation*) dalam perkara tersebut pengadilan merasa tidak perlu pembahasan secara ilmiah, yang juga merupakan pe-gangan dalam kasus **Yokkaichi** (1973): “*For a legal determination it is enough if the relevant agent can be confirmed as the cause. It is not necessary to determine the process of the agent’s operation*”.

Pendekatan secara epidemiologik merupakan cara yang penting untuk menetapkan kausa pencemaran, karena tidak cukup dengan pemeriksaan klinik dan patologik. Metode yang digunakan dalam analisis secara epidemiologik adalah: “(1) *the descriptive epidemiological method*; (2) *the analytical epidemiological method*; and (3) *the experimental epidemiological method*”.

Dengan demikian, yurisprudensi di Jepang telah menemukan jalan keluar dari ketentuan kuno yang mewajibkan penggugat membuktikan secara ilmiah (*proof with scientific precision*) kausa sebagai salah satu unsur perbuatan melawan hukum, suatu tugas yang sangat tidak mungkin dilakukannya. Untuk itu, pengadilan perusahaan, sedangkan tenaga ahli perusahaan kemampuan mengemukakan keseimbangan: “*The courts sought to rectify the inequities inherent in an unthinking subservience to scientific rationalism, striking a new balance between scientific sense and basic fairness.*”



Pengadilan Toyama (1968) dalam kasus Itai-itai menerima empat prinsip epidemiologik sebagai peraturan pembuktian:

(a) *the plaintiffs were required to demonstrate that Vel discharges of the polluting agent had preceded the outbreak of e disease; (b) increased exposure to the agent resulted in increased occurrence of the disease; (c) areas of low pollution were associated with low prevalence and incidence; (d) statistical inference of causality was not contradicted by clinical or experimental evidence. After the plaintiffs successfully demonstrated these points, the court held that cadmium was the legal cause of itai-itai disease, and that the victims did not need to explain the dose effect with further mathematical or scientific precision.*

Demikianlah gambaran, bagaimana kendala mengenai unsur hubungan kausal dalam sengketa lingkungan telah dapat diatasi di Jepang. Pengalaman pengadilan di Jepang ini dapatlah dijadikan sebagai pelajaran dan perbandingan bagi pengadilan di Indonesia dalam menyelesaikan sengketa lingkungan di masa mendatang.

Beban pembuktian (*“bewijslast”* atau *“burden of proof”*), yang menurut Pasal 1865 BW/163 HIR atau Pasal 283 R.Bg. merupakan kewajiban penggugat:

“Setiap orang yang mendalilkan bahwa ia mempunyai sesuatu hak, atau guna meneguhkan haknya sendiri maupun membantah suatu hak orang lain, menunjuk pada suatu peristiwa, diwajibkan membuktikan adanya hak atau peristiwa tersebut”.

Dalam kasus pencemaran lingkungan, penderita/korban pencemaran pada umumnya awam dalam soal hukum, sering kali berada pada posisi ekonomi lemah, bahkan sudah berada dalam keadaan sekarat. Beban pembuktian ini mengakibatkan korban enggan bepekara dan merasa upaya gugatan ganti kerugian tersebut sebagai sia-sia belaka. Sungguh tidak layak untuk mewajibkan penderita untuk membuktikan secara ilmiah gugatannya.

Penyelesaian sengketa lingkungan melalui forum pengadilan dalam UUPLH diatur pada Pasal 34-39 dan UUPPLH pada Pasal 87-93.



B. MUSYAWARAH MELALUI TIM TRIPIHAK (PENYELESAIAN SENGKETA LINGKUNGAN MENURUT UULH)

Di samping ketentuan mengenai ganti kerugian akibat perbuatan melawan hukum berdasarkan Pasal 1365 BW, terdapat pula kemungkinan penyelesaian sengketa lingkungan oleh suatu tim sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 20 ayat (2) UULH yang berbunyi:

“Tata cara pengaduan oleh penderita, tata cara penelitian oleh tim tentang bentuk, jenis, dan besarnya kerugian serta tata cara penuntutan ganti kerugian diatur dengan peraturan perundang-undangan”.

Rumusan Pasal 20 ayat (2) UULH ini tidak secara tegas menetapkan tentang jalur penyelesaian sengketa melalui “tim tripihak”, sebagai alternatif dari bepekara di pengadilan atas dasar perbuatan melanggar hukum. Peraturan pelaksanaan mengenai prosedur penyelesaian sengketa oleh tim tripihak ini sampai diundangkannya UUPLH tanggal 19 September 1997 juga belum ada. Namun, walaupun PP-nya belum ada, kasus pencemaran Kali Tampak di Semarang dapat diselesaikan melalui tim tripihak dengan “prosedur” seadanya (1991).

Maksud ketentuan tersebut baru dimengerti dari penjelasan Pasal 20 ayat (2)UULH, yang mencerminkan asas musyawarah dan bunyinya:

“Bentuk dan jenis kerugian akibat perusakan dan/atau pencemaran akan menentukan besarnya kerugian. Penelitian tentang bentuk, jenis dan besarnya kerugian dilakukan oleh tim yang dibentuk oleh pemerintah. Penelitian meliputi bidang ekologi, medis, sosial budaya, dan lain-lain yang diperlukan.”

Tim yang terdiri atas pihak penderita atau kuasanya, pihak pencemar atau kuasanya, dan unsur pemerintah dibentuk untuk tiap-tiap kasus. Jika diperlukan dapat diangkat tenaga ahli untuk menjadi anggota tim. Bilamana tidak dapat tercapai kata sepa-



kat dalam batas waktu tertentu, maka penyelesaiannya dilakukan melalui pengadilan negeri.

Dari penjelasan Pasal 20 ayat (2) UULH ternyata bahwa yang bertugas meneliti bentuk, jenis, dan besarnya kerugian bersifat tripihak dan dibentuk oleh pemerintah untuk tiap-tiap kasus. Menurut penjelasan Pasal 20 ayat (3), tim yang dimaksud dalam penjelasan ayat (2) dapat pula disertai tugas untuk menetapkan besarnya biaya pemulihan lingkungan hidup. Mengingat bahwa tim termaksud dibentuk untuk setiap kasus, kemungkinan terdapat banyak tim apabila terdapat sejumlah kasus pencemaran lingkungan.

Penelitian yang dilakukan oleh tim yang sifatnya tripihak memerlukan bantuan dari para ahli. Tenaga ahli terutama diperlukan dalam kaitannya dengan beban pembuktian sebagai kewajiban penggugat yang umumnya awam dengan ilmu. Bukti yang diajukan oleh tergugat yang biasanya didampingi konsultan (pengacara) berdasarkan ilmu dan teknologi canggih yang tidak mudah dipahami penggugat sebagai korban pencemaran. Kesulitan pembuktian tersebut diharapkan dapat diimbangi oleh tenaga ahli anggota tim tripihak yang dengan kemampuan ilmunya dapat menguji argumentasi tergugat. Sampai seberapa jauhkah peranan tenaga ahli yang diangkat sebagai anggota tim? Berapa orang tenaga ahli berfungsi sebagai anggota “ekstra” dari tim? Apakah tim tripihak itu sendiri terdiri atas 3 (tiga) orang atau lebih? Tidak jelas.

Walaupun penyelesaian sengketa lingkungan berdasarkan UULH dilakukan oleh suatu tim tripihak, namun tim itu tidak selalu berfungsi sebagai pengambil keputusan yang final. Peranan pengadilan masih diakui: “Bilamana tidak dapat tercapai kata sepakat dalam batas waktu tertentu, maka penyelesaiannya dilakukan melalui pengadilan negeri” (Penjelasan Pasal 20 ayat [2] UULH).

Masalahnya adalah: apakah ketentuan dalam penjelasan UULH ini berarti bahwa penggugat/penderita wajib menunggu



lebih dahulu hasil keputusan tim mengenai kasus pencemaran itu? Bukankah secara pemulihan kepada pengadilan negeri berdasarkan Pasal 1365 B.W.? Menurut *the Dispute Law* tahun 1970 di Jepang, para pihak tidak diwajibkan untuk lebih dahulu menyelesaikan sengketa lingkungan di luar pengadilan.

Apabila rumusan Pasal 20 ayat (2) UULH dengan penjelasannya dikaji, dapatlah diungkapkan hal-hal berikut:

1. Peraturan tentang tata cara “pengaduan” (istilah pidana) oleh penderita, tata cara penelitian oleh tim tentang bentuk, jenis, dan besarnya kerugian serta tata cara “penuntutan” (istilah pidana, maksudnya “menggugat”) ganti kerugian yang diperintahkan oleh Pasal 20 ayat (2) UULH tersebut sampai berlakunya UUPLH tidak berhasil disusun!.
2. Menurut penjelasan Pasal 20 ayat (2) UULH tersebut, tim penelitian dibentuk pemerintah untuk tiap-tiap kasus. Artinya, semakin banyak kasus perusakan dan/atau pencemaran lingkungan, semakin besar pula jumlah tim tripihak.
3. Tim yang terdiri atas pihak penderita atau kuasanya, pihak pencemar atau kuasanya, dan unsur pemerintah kemudian dikenal dengan istilah tim tripihak (*tripartite*), yang (juga) dianut dalam peraturan besar pula jumlah Tim Tripihak, penyelesaian sengketa perburuhan.
4. Dalam sistem tim tripihak, salah satu anggotanya adalah unsur “pemerintah”. Ada kalanya pihak pencemar dapat juga terdiri atas pemerintah unsur “pemerintah” (misalnya: BUMN), sehingga ada dua unsur pemerintah, dan mengakibatkan objektivitas tim tripihak tidak seimbang.
5. Bagaimanakah kedudukan/akibat hukum hasil kesepakatan tim tripihak, apakah mempunyai kekuatan hukum sebagai “kontrak”?
6. Bagaimanakah fungsi dan kedudukan tenaga ahli yang disebut sebagai anggota tim, yang mestinya hanya sebagai tenaga penasehat? Apakah tim berubah menjadi “caturpihak”?
7. “Bilamana tidak dapat tercapai kata sepakat dalam batas



waktu tertentu, maka penyelesaiannya dilakukan melalui pengadilan negeri”.

Rumusan ini tidak sesuai dengan hukum positif, yang tidak menghalangi jalur bepekara mana yang lebih dulu ditempuh. Bahkan, kedua jalur sekaligus tidak ada halangan, sebagaimana juga berlaku di Jepang. UULH tidak mewajibkan para pihak untuk lebih dulu menyelesaikan sengketa lingkungan di luar pengadilan melalui tim tripihak.

Akibat perumusan dan penjelasan Pasal 20 ayat (2) UULH yang kurang jelas, timbullah kekeliruan persepsi di kalangan aparat penegak hukum c.g. hakim pengadilan negeri, yang menyatakan bahwa gugatan ganti kerugian hanya dapat diajukan ke pengadilan negeri setelah selesai ditempuh prosedur penyelesaian sengketa oleh tim tripihak. Akibatnya, hakim menolak memeriksa perkara pencemaran dengan dalih bahwa PP yang dimaksud oleh Pasal 20 ayat (2) UULH belum ada, sedangkan gugatan wajib diajukan lebih dulu melalui tim tripihak. Hal ini terbukti dari ditolaknya gugatan lingkungan (*“niet ontvankelijk verklaard =”n.o”* = dinyatakan tidak dapat diterima) oleh:

1. Pengadilan Negeri Medan, dalam putusannya tanggal 11 Juli 1989 Nomor: 154/Pdt.G/1989/PN.MDN (Samidun cs.).
2. Pengadilan Negeri Surabaya terhadap kasus PT SSS dengan putusan Nomor: 373/PDT.G./1991/PN SBY, tanggal 28 Juli a. 1993.

Sebenarnya, maksud penjelasan Pasal 20 ayat (2) UULH adalah bahwa, apabila para pihak yang bersengketa memilih jalur tim tripihak, namun tidak tercapai kata sepakat, masih terbuka kemungkinan bepekara di pengadilan. Namun, apa arti “dalam waktu tertentu”. Berapa lama batas waktunya tugas tim tripihak? Dalam UUPLH, tim tripihak tidak diatur lagi. Namun Pasal 31-33 UUPLH telah memberikan pengaturan tentang penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan.



C. EXTRAJUDICIAL SETTLEMENT OF DISPUTES (ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION)

Terdapatnya 2 (dua) jenis ketentuan mengenai penyelesaian sengketa lingkungan dalam sistem hukum Indonesia tidak memuaskan bagi korban pencemaran dan perusakan lingkungan, yang memerlukan ganti kerugian atau biaya pemulihan (melakukan tindakan tertentu) atas penderitaan yang diakibatkan oleh perbuatan pencemar. Sudah jelas, bahwa kedua jenis peraturan itu tidak cukup efektif untuk menyelesaikan sengketa lingkungan secara yuridis. Dengan demikian, diperlukan perangkat peraturan perundang-undangan mengenai penyelesaian sengketa lingkungan secara komprehensif.

Penyelesaian sengketa lingkungan melalui tim tripartit hanya dikenal di Indonesia setelah berlakunya UULH yang merupakan hasil karya maksimal para konseptornya. Namun sekarang, setelah berlaku sekian lama, nyatalah bahwa sistem tim tripartit itu sebenarnya tidak perlu diteruskan dan mestinya diubah oleh UUPLH agar sesuai dengan ketentuan hukum lingkungan yang dikenal dan dianut di negara maju, seperti misalnya Jepang, Amerika Serikat dan Kanada, yaitu “*extrajudicial settlement of disputes*” atau disebut juga “*alternative dispute resolution*”, yaitu penyelesaian sengketa lingkungan secara komprehensif di luar pengadilan. Gugatan lingkungan oleh penderita berdasarkan Pasal 20 ayat (2) dan 20 ayat (4) UULH juga belum dapat diajukan, karena pengugat masih tergantung pada peraturan pelaksanaan.

Pemerintah sadar sepenuhnya atas kebutuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang efektif.

Studi perbandingan dengan sistem hukum Jepang untuk menemukan tata cara penyelesaian sengketa lingkungan yang komprehensif bagi Indonesia akan sangat bermanfaat. Sejak tahun 1970 Jepang telah memberlakukan *The Law for the Resolution of Pollution Disputes* yang juga dinamakan Kogai Funso Shori Ho (Law No. 108, June 1, 1970). Pasal 1 undang-undang tersebut menyatakan:



The purpose of this law is to provide prompt and appropriate solutions to disputes over pollution by establishing a system of mediation, conciliation arbitration and quasi-judicial arbitration.

Dengan tujuan untuk menemukan penyelesaian sengketa yang bersifat seketika dan pantas, maka *the Dispute Law* di Jepang telah menetapkan unifikasi sistem penyelesaian sengketa yang timbul akibat kurang memuaskannya ketentuan dalam *Civil Code* mengenai perbuatan melawan hukum: *“The Dispute Law establishes a comprehensive and unified system based on these earlier experiments. Several factors were responsible for this development”*.

Sistem penyelesaian sengketa, yang diatur sejak tahun 1970 dalam *the Dispute Law*, sebenarnya mencerminkan kehendak masyarakat Jepang yang menyukai penyelesaian sengketa di luar pengadilan (*extrajudicial settlement of disputes*). Cara yang diatur dalam undang-undang tersebut adalah *mediation, conciliation, arbitration* dan *quasi judicial arbitration*. *The dispute law* memperkenankan penggunaan prosedur penyelesaian sengketa yang dapat dibedakan dari fungsinya dan dalam beberapa hal oleh akibat hukumnya:

- a. *Mediation, (wamai no chukai)* yaitu prosedur paling sederhana, yang dilakukan atas inisiatif para pihak. Secara teratur, mediator menyampaikan pesan antara para pihak, mengatur pertemuan dan pada umumnya melaksanakan komunikasi. Para pihak dapat bertindak secara pribadi atau melalui pengacara, atau dengan izin mediator tampil melalui kuasanya yang bukan pengacara.

Akibat hukum dari *“mediation”* dikemukakan oleh **Gresser** sebagai berikut:

Parties to mediation usually memorialize their agreement in a written mediation agreement (wakaisho). Because this document is deemed a contract der art, 695 of the Civil Code, once the parties agree to be bound by a particular mediation settlement they lose their right to litigate their dispute Parties, of course, always retain



- the right to litigate should a settlement break down.*
- b. *Conciliation (chotei)* sering kali lebih formal dari *mediation*. Kadangkala, *conciliation* dimulai pada saat *mediation* gagal. Pada umumnya para “*conciliator*” berperan serta secara lebih langsung dalam sengketa dibandingkan dengan mediator: *The conciliation committee is authorized to formulate a draft agreement for the parties when they appear unable to reach a settlement, its proposal is then deemed accepted by the parties unless objected to within 30 days. Conciliation settlement also have the legal effect of a contract, and, are identical to a mediated settlement.*
 - c. *Arbitration (chusai)*, prosedur yang juga diakui, tetapi jarang dipergunakan, karena para pihak terikat kepada keputusan arbitrator. “*As in the West, arbitration is the least flexible technique, because parties agreeing to arbitration are bound by the determination of the arbitrator (s)*”.
 - d. *Quasi-arbitral determinations*, berhubungan dengan penentuan mengenai *responsibility and causation*. Prosedurnya dapat diajukan oleh penggugat atau tergugat dan juga membawa akibat hukum sebagai kontrak.

Dengan demikian, jelas bahwa hambatan yang timbul dari *fault talbity* dalam *Civil Code* di Jepang telah melahirkan *dispute settlement* yang lebih sesuai bagi citra hukum masyarakat Jepang: “*A principal function of the Dispute Law is to lessen the pollution victim’s burden of proof on various technical legal issues, thereby facilitating the harmonious settiement of disputes.*”

Mengenai hubungan antara *the Dispute Law* dengan pengadilan serta peraturan pelaksanaan mengenai pencemaran, dapat dikemukakan bahwa *the Dispute Law* tidak mewajibkan para pihak untuk lebih dahulu menyelesaikan sengketa di luar pengadilan.

... the Dispute Law does not require that the parties first submit extrajudicial settlement before going to court In practice, the parties usually prefer to presenve both options, at times they may even liti-



gate first and after litigation has begun, resort to extrajudicial settlement. Although disputants are usually encouraged to resolve their difference out of court, the Dispute Law's principal attraction is its speed, flexibility and low cost.

Struktur sistem penyelesaian sengketa (*the Dispute Settlement System*) di Jepang ditetapkan oleh *the Dispute Law* dan dilakukan oleh tiga subsistem penyelesaian sengketa yang independen, yaitu dua badan pada tingkat lokal, dan yang ketiga pada tingkat pusat di Tokyo. Badan tersebut terdiri atas *a Citizen's Complaint Referral Service a Local Pollution Review Board, dan A Central Dispute Coordination Committee.*

Selain Jepang, ternyata Amerika Serikat dan Kanada juga mengutamakan *mediation* sebagai upaya penyelesaian sengketa lingkungan yang efektif. Pengalaman negara maju mengenai sistem ini dapat dijadikan bahan pemikiran untuk mengatasi hambatan yuridis mengenai penyelesaian sengketa lingkungan di Indonesia. Di samping itu, diperlukan pemikiran kembali secara mendalam terhadap hukum substantif dan hukum prosedural yang berlaku di Indonesia, khususnya untuk mengubah rumusan Pasal 20 UULH tentang penyelesaian sengketa lingkungan.

D. PENYELESAIAN SENGKETA LINGKUNGAN MENURUT UUPLH

Menurut Pasal 30 ayat (1) UUPLH, “penyelesaian sengketa lingkungan hidup dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan berdasarkan pilihan secara sukarela para pihak yang bersengketa.” Di samping itu, menurut ayat (3): “Apabila telah dipilih upaya penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan, gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh apabila upaya tersebut dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu atau para pihak yang bersengketa.

Dalam UUPLH, penyelesaian sengketa lingkungan secara ADR diistilahkan dengan “Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup di Luar Pengadilan” (Pasal 31). Terminologi yang tepat adalah



“Penyelesaian Sengketa Lingkungan Alternatif”. Kata “alternatif” sudah menunjuk dan merangkum pengertian konseptual penyelesaian sengketa lingkungan yang “ekstrajudisial”-“*extrajudicial*”. Penyelesaian sengketa lingkungan alternatif (ADR) menurut UUP-LH (Pasal 31-33) yang hanya sebatas nada negosiasi, mediasi, dan arbitrase perlu dilakukan penyesuaian dengan ketentuan hukum lingkungan tentang ADR yang dikenal dan dianut di negara-negara maju sebagai instrumen penyelesaian sengketa lingkungan alternatif selain bepekara di pengadilan. Pasal 33 ayat (1) UUPPLH telah diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2000 tentang Lembaga Penyedia Jasa Pelayanan Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup di Luar Pengadilan. Ketentuan arbitrase tunduk pada Undang-Undang No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.

Pasal 34-39 UUPPLH mengatur tentang: “Penyelesaian sengketa lingkungan hidup melalui pengadilan” yang dikenal dengan “gugatan lingkungan” dengan berbagai kesulitan, sebagaimana telah diuraikan atau muka, khususnya tentang gugatan ganti kerugian atas dasar Pasal 1365 BW.

E. PENYELESAIAN SENGKETA LINGKUNGAN DI LUAR PENGADILAN MENURUT UUPPLH

Menurut Pasal 84 ayat (1) UUPPLH “penyelesaian sengketa sengketa lingkungan hidup dapat ditempuh melalui pengadilan atau diluar pengadilan”. Berdasarkan ayat (2) “Pilihan penyelesaian sengketa lingkungan hidup dilakukan secara suka rela oleh para pihak yang bersengketa”, di samping itu menurut ayat (3): “Gugatan melalui 309 pengadilan hanya dapat ditempuh apabila upaya penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang dipilih dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu atau para pihak yang bersengketa. Dalam UUPPLH, penyelesaian sengketa lingkungan secara ADR diistilahkan dengan “penyelesaian sengketa di luar pengadilan” yang diatur dalam Pasal 85-86.



F. PEACEFUL SETTLEMENT OF DISPUTES

Pada tahun 1987, “*Experts Group on Environmental Law of World Commission on Environment and Development*” (WCED), dalam publikasinya “*Environmental Protection and Sustainable Development: Legal Principles and Recommendations*” menghasilkan kesepakatan dan rekomendasi yang sangat penting untuk dituangkan dalam peraturan perundang-undangan lingkungan masing-masing negara peserta. Dalam hubungannya dengan penyelesaian sengketa lingkungan, WCED menetapkan kesepakatan tentang “*Peaceful settlement of Disputes*” sebagaimana dituangkan dalam Article 22 berikut:

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 article, 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 other period of time agreed upon by the States concerned, the dispute shall be submitted to conciliation at the request of any of the State 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 non-binding 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 State concerned, unless it is agreed to submit the dispute to another means of peaceful settlement.*



Dari ketentuan tersebut di atas, jelaslah bahwa penyelesaian sengketa lingkungan antarnegara dilakukan dengan “*peaceful means*” (sarana damai), sebagaimana dikenal dalam kepustakaan hukum internasional dan konvensi-konvensi internasional, misalnya: Article 279 United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) 1982 tentang “*Obligation to settle disputes by peaceful means*”, yang berbunyi:

States Parties shall settle any dispute between them concerning the interpretation or application of this convention by peaceful means in accordance with Article 2, paragraph 3, of the Charter of the United Nations and, to this end, shall seek a solution by the means indicated in Article 33, paragraph 1, of the Charter.

Menurut Article 2 (3) Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa yang dimaksud dalam Article 279 UNCLOS adalah:

All members shall settle their international disputes by peaceful means in such a manner that international peace and security, and justice, are not endangered.

Sebagaimana diketahui, prinsip tersebut di atas merupakan prinsip hukum internasional yang penerapannya tidak saja terbatas bagi Negara Anggota PBB. Article 33 Piagam PBB sebagai rujukan “*peaceful settlement of disputes*” berbunyi:

1. *The parties to any dispute, the continuance of which is likely to endanger the maintenance of international peace and security, shall, first of all, seek a solution by negotiation, enquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement, resort to regional agencies or arrangements, or other peaceful means of their own choice.*
2. *The Security Council shall, when it deems necessary, call upon the parties to settle their dispute by such means.*

Pada dasarnya Pasal 22 “*Legal Principles*” WCED berkaitan dengan ketentuan Pasal 21 tentang “*state responsibility*” (tanggung



jawab negara). “*Legal Experts Group*” WCED merekomendasikan “*step-by-step approach*” dalam penyelesaian sengketa, dan membuka kemungkinan bagi suatu negara untuk memilih cara arbitrase atau penyelesaian peradilan apabila “*non-binding peaceful means*” (terutama konsiliasi) tidak menghasilkan penyelesaian sengketa dalam waktu tertentu. Sarana “*arbitration*” dan “*judicial settlement*” yang tersedia adalah kedua institusi internasional di “*Peace Palace*” Den Haag, Belanda, yaitu:

1. *The International Court of Justice*.
2. *The Permanent Court of Arbitration* (Graham *et al.*, 1987).

Berdasarkan *Article 22 paragraph 2 “Legal Principles and Recommendations”* (WCED) yang dimaksud dengan “*peaceful means*” adalah melalui: “*negotiation*”, “*good offices*”, “*enquiry*”, “*mediation*”, “*conciliation*”, “*arbitration*”, “*judicial settlement*”, “*resort to appropriate bodies or arrangements*” dan pilihan sarana damai lainnya. Dengan demikian, “*peaceful settlement of disputes*” lebih luas dari “*alternative settlement of disputes*”, karena mencakup pula “*judicial settlement*”. “*Peaceful means* terdiri atas “*binding or non-binding means of peaceful settlement*. “*Arbitration*” dan “*judicial settlement*” termasuk dalam jenis “*binding means*”, sedangkan penentuan sarana penyelesaiannya ditetapkan atas pilihan dan persetujuan kedua belah pihak negara yang bersengketa.



BAB 7

INSTRUMEN EKONOMI LINGKUNGAN HIDUP

A. PENGERTIAN INSTRUMEN EKONOMI

Berbagai pengertian instrumen ekonomi lingkungan disampaikan dalam berbagai literatur, seperti:

Dictionary of Environmental Law, instrumen ekonomi adalah:

“A current trend in environmental legislation is to promote the use of economic instrument to augment or replace command-and-control (statutory regulation) measures. Economic instruments provide incentives to improve environmental performance, through taxes, subsidies, deposit-refund systems, road-pricing schemes, emission charge, user charges, transfer of rights, and substantial fines, penalties and the award of damages. The adoption of economic instrument authorities to command-and-control measures” (Haryanto & Martha, 2017).

Verena Matteib *et al.*, memberikan batasan pengertian instrumen ekonomi sebagai berikut:

“Economic instrument are system of economic incentives (positive or negative) put in place with the aim to change behaviour and decisions in order to enhance environmental protection. They are often divided into market based and nonmarket based instruments” (Haryanto & Martha, 2017).

Robert C. Anderson and Andrew Q. Lohof, mendefinisikan instrumen ekonomi adalah:

“As instrument that provide continuous inducements, financial or otherwise, for sources to make reductions in their releases of pollutants or to make their products less polluting. In essence, with incentives, sources view each unit of pollution as having a cost, whereas under more traditional regulatory approaches pollution may be free or nearly so once regulations have been satisfied. To achieve maximum cost-effectiveness, the cost per unit of pollution faced by different sources should be comparable. In this fashion, pollution control costs are minimized for a given level of pollution. To achieve efficiency, the per unit costs of pollution faced by each source should be equated to the marginal damage to health and the environment caused by that pollution. This definition excludes mechanisms that use explicit or price signals for activities that have pollution as a by-product.

Pada hakikatnya instrumen ekonomi adalah sistem di mana pemerintah menciptakan ransangan atau insentif untuk mengurangi aktivitas dan perilaku perusakan terhadap lingkungan hidup. Penggunaan instrumen ekonomi dalam pengelolaan lingkungan berdasarkan pendekatan *“carrot-and-stick”* dan berdasarkan prinsip bahwa pencemar harus membayar untuk menetralkan pencemaran yang ditimbulkannya atau untuk pencemaran yang ditimbulkan. Instrumen ekonomi akan memengaruhi harga karena konsumen mengubah perilaku konsumsinya, sedangkan produsen mengubah perilaku produksinya, oleh karena itu, instrumen ekonomi membantu untuk mengintegrasikan pertimbangan lingkungan ke dalam kebijakan ekonomi, yang kemudian berdampak terhadap memajukan proses pembangunan berkelanjutan dan meningkatkan kualitas hidup (Haryanto & Martha, 2017).

Berbagai pendapat tentang jenis-jenis instrumen ekonomi lingkungan yang dapat digunakan dalam pengelolaan lingkungan. Menurut Jean-Philippe Barde, terdapat tujuh jenis instrumen ekonomi, yaitu (Efendi, 2014):



Emission charges or taxes (pungutan atau pajak emisi) (suatu pembayaran berdasarkan jumlah bahan pencemar yang dilepaskan) adalah instrumen yang paling banyak digunakan. *Emission charges or taxes* diterapkan hampir di seluruh bidang lingkungan dan seluruh negara OECD meskipun dengan intensitas yang bermacam-macam.

1. *Water effluent charges* (pungutan air pembuangan) yang ditetapkan dalam sistem pengelolaan air di Perancis, Jerman, dan Belanda.
2. *Waste charges* (pungutan limbah) hanya diterapkan terhadap beberapa limbah industri.
3. *Air pollution charges taxes* (pajak dan pungutan pencemaran udara).
4. *Noise charges* (pungutan kebisingan)
5. *User charges* (pembayaran biaya secara bersama-sama terhadap suatu kelompok dan pelayanan penanganan limbah) yang biasanya digunakan oleh pemerintah daerah bagi kelompok dan penanganan limbah cair dan air limbah. Tujuan utama penggunaan *user charge* adalah untuk pembiayaan peralatan penanganan limbah.
6. *Product charges or taxes* (pungutan produk atau pajak) diterapkan untuk harga produk yang menimbulkan pencemaran selama produk atau setelah menjadi sampah.
7. *Administrative charges or fees* (pungutan administrasi atau biaya-biaya) yang secara umum dirancang untuk membantu dana perizinan atau pengawasan sistem perizinan.
8. *Marketable (tradeable permits)* (ijin yang dapat dijualbelikan) adalah berdasarkan prinsip bahwa bertambah emisi harus diimbangi dengan pengurangan emisi agar seimbang dan jauh lebih besar.
9. *Deposit refund system* (deposit-sistem pengembalian dana).
10. *Subsidies* (subsidi-subsidi), digunakan di banyak negara OECD (Haryanto & Martha, 2017).



B. BATASAN INSTRUMEN EKONOMI LINGKUNGAN

Instrumen ekonomi adalah suatu hal baru dalam kegiatan pengelolaan lingkungan hidup, khusus Indonesia. Penggunaan instrumen ekonomi dalam pengelolaan lingkungan tertuang dalam Prinsip 12 Deklarasi RIO: “*National authorities should endeavour to promote the internalization of environmental cost and the use of economic instrument, taking into account the approach that the polluter should, in principle, bear the cost pollution, with due regard to the public interest and without distorting international trade and investment*”.

Penggunaan instrumen ekonomi dilandasi oleh banyaknya kritik terhadap pengaturan langsung yang dianggap tidak mampu secara efektif untuk mengendalikan pencemaran lingkungan. Instrumen ekonomi adalah alternatif untuk upaya perlindungan lingkungan hidup. Nancy K Kubasek dan Gary S. Silverman menyatakan bahwa: “*Three alternate means of protecting the environment are subsidies, emissions charges, and marketable emission permits*”.

Robert N. Stavins membagi instrumen ekonomi menjadi empat kategori utama, yaitu:

1. Pungutan pencemaran (*pollution charges*);
2. Ijin yang dapat diperdagangkan (*tradable permits*);
3. *Market barrier reduction*; dan
4. Subsidi oleh pemerintah (*government subsidy reductions*).

Berbagai bentuk instrumen ekonomi ini merupakan bentuk pengalaman yang diterapkan di berbagai negara, di Indonesia instrumen ekonomi secara normatif telah diakui keberadaannya dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup sebagaimana diatur dalam Pasal 42 s/d Pasal 43, di mana dalam Pasal 42 ayat 1 secara tegas disebutkan bahwa dalam rangka melestarikan fungsi lingkungan hidup pemerintah dan pemerintah daerah wajib mengembangkan dan menerapkan instrumen ekonomi lingkungan hidup. Salah satu bentuk instrumen ekonomi lingkungan yang telah mulai di-



terapkan berupa jasa lingkungan.

Jasa lingkungan adalah penyediaan, pengaturan, penyokong proses alami, dan pelestarian nilai budaya oleh suksesi alamiah dan manusia yang bermanfaat bagi keberlangsungan kehidupan. Empat jenis jasa lingkungan yang dikenal oleh masyarakat global adalah: jasa lingkungan tata air, jasa lingkungan keanekaragaman hayati, jasa lingkungan penyerapan karbon, dan jasa lingkungan keindahan lanskap. (LP3ES DAN IFAD). Pemanfaat jasa lingkungan adalah: (a) Perorangan; (b) Kelompok masyarakat; (c) Perkumpulan; (d) Badan usaha; (e) Pemerintah Daerah; (f) Pemerintah pusat, yang memiliki segala bentuk usaha yang memanfaatkan potensi jasa lingkungan dengan tidak merusak lingkungan dan tidak mengurangi fungsi pokoknya.

UUPPLH mengatur dengan tegas instrumen ekonomi dalam Bab V PENGENDALIAN Paragraf 8 dengan judul Instrumen Ekonomi Lingkungan Hidup. Instrumen ekonomi lingkungan hidup meliputi:

1. Perencanaan pembangunan dan kegiatan ekonomi;
2. Pendanaan lingkungan hidup; dan
3. Insentif dan/atau disinsentif.

C. PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAN KEGIATAN EKONOMI

Penjelasan tentang ketiga jenis instrumen ekonomi lingkungan hidup di atas terdapat dalam penjelasan Pasal 42 ayat (2) sebagai berikut:

“Yang dimaksud dengan instrumen ekonomi dalam perencanaan pembangunan adalah upaya internalisasi aspek lingkungan hidup ke dalam perencanaan dan penyelenggaraan pembangunan dan kegiatan ekonomi.

Menurut ketentuan Pasal 43 ayat 91 UUPPLH, instrumen ekonomi lingkungan hidup yang berwujud perencanaan pembangunan dan kegiatan ekonomi meliputi:



1. Neraca sumber daya alam dan lingkungan hidup;
2. Penyusunan produk domestik bruto dan produk domestik regional bruto yang mencakup penyusutan sumber daya alam dan kerusakan lingkungan hidup;
3. Mekanisme kompensasi/imbal jasa lingkungan hidup antardaerah; dan
4. Internalisasi biaya lingkungan hidup.

Penjelasan Pasal 43 ayat (1) UUPPLH memberikan penjelasan masing-masing instrumen perencanaan pembangunan dan kegiatan ekonomi sebagai berikut:

Yang dimaksud dengan “neraca sumber daya alam” adalah gambaran mengenai cadangan sumber daya alam dan perubahannya, baik dalam satuan fisik maupun dalam nilai moneter.

Yang dimaksud dengan “produk domestik bruto” adalah nilai semua barang dan jasa yang diproduksi oleh suatu negara pada periode tertentu.

Yang dimaksud dengan “produk domestik regional bruto” adalah nilai semua barang dan jasa yang diproduksi oleh suatu periode tertentu.

Yang dimaksud dengan “mekanisme kompensasi/imbal jasa lingkungan hidup antardaerah” adalah cara-cara kompensasi/imbal yang dilakukan oleh orang, masyarakat, dan/atau pemerintah daerah sebagai pemanfaat jasa lingkungan hidup kepada penyedia jasa lingkungan hidup.

Yang dimaksud dengan “internalisasi biaya lingkungan hidup” adalah memasukkan biaya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup dalam perhitungan biaya produksi atau biaya suatu usaha dan/atau kegiatan.

D. PENDANAAN LINGKUNGAN HIDUP

Penjelasan tentang ketiga jenis instrumen ekonomi lingkungan hidup di atas terdapat dalam penjelasan Pasal 42 ayat (2) sebagai berikut:



Yang dimaksud dengan “pendanaan lingkungan” adalah suatu sistem dan mekanisme penghimpunan dan pengelolaan dana yang digunakan bagi pembiayaan upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Pendanaan lingkungan berasal dari berbagai sumber; misalnya, pungutan, limbah, hutan dan lainnya.

Instrumen ekonomi lingkungan hidup yang berwujud pendanaan lingkungan hidup meliputi:

1. ***Dana jaminan pemulihan lingkungan hidup***
Adalah dana yang disiapkan oleh suatu usaha dan/atau kegiatan untuk pemulihan kualitas lingkungan hidup yang rusak karena kegiatannya.
2. ***Dana penanggulangan pencemaran dan/atau kerusakan dan pemulihan lingkungan hidup***
Adalah dana yang digunakan untuk menanggulangi pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang timbul akibat suatu usaha dan/atau kegiatan.
3. ***Dana amanah/bantuan untuk konservasi***
Adalah dana yang berasal dari sumber hibah dan donasi untuk kepentingan konservasi lingkungan hidup (Pasal 43 ayat [2]).

E. INSENTIF DAN/ATAU DISINSENTIF

Penjelasan tentang ketiga jenis instrumen ekonomi lingkungan hidup di atas terdapat dalam penjelasan Pasal 42 ayat (2) sebagai berikut.

Insentif merupakan upaya memberikan dorongan atau daya tarik secara moneter dan/atau nonmoneter kepada setiap orang ataupun pemerintah dan pemerintah daerah agar melakukan kegiatan yang berdampak positif pada cadangan sumber daya alam dan kualitas fungsi lingkungan hidup.

Disinsentif merupakan pengenaan beban atau ancaman secara moneter dan/atau nonmoneter kepada setiap orang ataupun pemerintah dan pemerintah daerah agar mengurangi kegiatan



yang berdampak negatif pada cadangan sumber daya alam dan kualitas fungsi lingkungan hidup.

Instrumen ekonomi lingkungan hidup yang berwujud insentif dan/atau disinsentif, antara lain, diterapkan dalam bentuk:

1. Pengadaan barang dan jasa yang ramah lingkungan hidup;
2. Penerapan pajak, retribusi, dan subsidi lingkungan hidup;
3. Pengembangan sistem lembaga keuangan dan pasar modal yang ramah lingkungan hidup;
4. Pengembangan sistem perdagangan izin pembuangan limbah dan/atau emisi;
5. Pengembangan sistem pembayaran jasa lingkungan hidup;
6. Pengembangan asuransi lingkungan hidup;
7. Pengembangan sistem label ramah lingkungan hidup; dan
8. Sistem penghargaan kinerja di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Masing-masing penjelasan tentang instrumen ekonomi lingkungan hidup yang berwujud insentif dan/atau disinsentif adalah sebagai berikut (penjelasan Pasal 43 ayat [2]):

"Yang dimaksud dengan 'pengadaan barang dan jasa ramah lingkungan hidup' adalah pengadaan yang memprioritaskan barang dan jasa yang berlabel ramah lingkungan hidup."

Yang dimaksud dengan "pajak lingkungan hidup" adalah pungutan oleh pemerintah dan pemerintah daerah terhadap setiap orang yang memanfaatkan sumber daya alam, seperti pajak pengambilan air bawah tanah, pajak bahan bakar minyak, dan pajak sarang burung walet.

Yang dimaksud dengan "retribusi lingkungan hidup" adalah pungutan yang dilakukan oleh pemerintah daerah terhadap setiap orang yang memanfaatkan sarana yang disiapkan pemerintah daerah, seperti retribusi pengolahan air limbah.

Yang dimaksud dengan "subsidi lingkungan hidup" adalah kemudahan atau pengurangan beban yang diberikan kepada setiap orang yang kegiatannya berdampak memperbaiki fungsi lingkungan hidup.



Yang dimaksud dengan "sistem lembaga keuangan ramah lingkungan hidup" adalah sistem lembaga keuangan yang menerapkan persyaratan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam kebijakan pembiayaan dan praktik sistem lembaga keuangan bank dan lembaga keuangan nonbank.

Yang dimaksud dengan "pasar modal ramah lingkungan hidup" adalah pasar modal yang menerapkan persyaratan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup bagi perusahaan yang masuk pasar modal atau perusahaan terbuka, seperti penerapan persyaratan audit lingkungan hidup bagi perusahaan yang akan menjual saham di pasar modal.

Yang dimaksud dengan "perdagangan izin pembuangan limbah dan/atau emisi" adalah jual beli kuota limbah dan/atau emisi yang diizinkan untuk dibuang ke media lingkungan hidup antarpenganggung jawab usaha dan/atau kegiatan.

Yang dimaksud dengan "pembayaran jasa lingkungan hidup" adalah pembayaran/imbalance yang diberikan oleh pemanfaat jasa lingkungan hidup kepada penyedia jasa lingkungan hidup.

Yang dimaksud dengan "asuransi lingkungan hidup" adalah asuransi yang memberikan perlindungan pada saat terjadi pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.

Yang dimaksud dengan "sistem label ramah lingkungan hidup" adalah pemberian tanda atau label kepada produk-produk yang ramah lingkungan hidup.

Pengaturan instrumen ekonomik juga terdapat dalam ketentuan Pasal 55 UUPPLH sebagai berikut:

1. Pemegang izin lingkungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ayat (1) wajib menyediakan dana penjaminan untuk pemulihan fungsi lingkungan hidup.
2. Dana penjaminan disimpan di bank pemerintah yang ditunjuk oleh menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewarganegaraannya.
3. Menteri, gubernur atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya dapat menetapkan pihak ketiga untuk melakukan



pemulihan fungsi lingkungan hidup dengan menggunakan dana penjaminan.

Ketentuan lebih lanjut mengenai dana penjaminan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (3) diatur dalam peraturan pemerintah.

PRENADA



BAB 8

PRINSIP PENCEMAR MEMBAYAR DAN PENERAPANNYA

Pembahasan berikut ditujukan kepada salah satu pangkal tolak berpikir kebijaksanaan lingkungan yang juga tercermin dari beberapa ketentuan dalam UULH, yaitu pertanyaan inti pengelolaan lingkungan: “Siapa yang akan membayarnya?”

Pada dasarnya, penghitungan biaya pencegahan dan penanggulangan pencemaran lingkungan dilaksanakan berdasarkan prinsip pencemar membayar (*the polluter-pays principle* atau *het beginsel “de vervuiler betaalt”*). Prinsip internalisasi biaya sosial ke dalam biaya rencana kegiatan berkaitan dengan pengaturan fisik dan sarana keuangan yang dituangkan dengan berbagai cara ke dalam peraturan perundang-undangan. Aspek ekonomik berhubungan dengan pemberian insentif dan disinsentif dalam pengelolaan lingkungan hidup.

Kebijaksanaan lingkungan ditujukan kepada pencegahan pencemaran. Sarana utama yang diterapkan adalah pengaturan dan instrumen ekonomik, sarana pengaturan sifatnya tradisional dan biasanya berupa izin dan persyaratan pemakaian teknologi pencemaran. Instrumen ekonomik merupakan hal yang relatif baru; contohnya: pungutan (*charges*) pencemaran udara dan air serta uang jaminan pengembalian kaleng atau botol bekas (*deposit fees*).

Dasar pemikiran pungutan atau uang jaminan adalah *the polluter-pays principle*, yang tujuan utamanya untuk membiayai upaya-upaya pencegahan dan penanggulangan pencemaran. Di samping itu, pungutan pencemaran merupakan **insentif** bagi pencemar untuk menghilangkan atau mengurangi pencemaran. Insentif untuk mencegah pencemaran lingkungan yang dilaksanakan pemerintah dapat berbentuk bantuan keuangan; misalnya, subsidi, iuran investasi dan sarana fiskal, tetapi bantuan itu dapat menjadi **disinsentif** bila pencemar tidak tergugat untuk lepas dari ketergantungan kepada pemerintah. Untuk menemukan sarana kebijaksanaan lingkungan yang sesuai bagi tertib hukum Indonesia akan dibahas hakikat sebenarnya prinsip pencemar membayar dan kemungkinan penerapannya dalam peraturan perundang-undangan lingkungan untuk menuangkan prinsip 16 Deklarasi Rio.

Berdasarkan UUPPLH, setiap orang dilarang melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup. Dalam kaitannya dengan hal tersebut, harus dapat dimaknai orang sebagai subjek hukum dapat bertindak atas nama individu (perseorangan) dan orang dalam sebuah korporasi dalam hubungannya badan hukum sebagai subjek hukum. Hal ini menjadi penting mengingat pada prinsipnya kecil kemungkinan orang dalam arti individu dapat mencemari lingkungan dengan melebihi baku mutu.

Salah satu asas terkait pencemaran dalam pengelolaan dan perlindungan hidup sebagaimana dimaksud dalam UUPPLH adalah asas pencemar membayar. Asas tersebut didefinisikan bahwa setiap penanggung jawab yang usaha dan/atau kegiatannya menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup wajib menanggung biaya pemulihan lingkungan. Dalam perspektif UUPPLH, pencemaran cenderung ditujukan bagi penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan serta seolah-olah mengesampingkan pencemaran yang dilakukan oleh individu. Asumsi ini didasarkan bahwa sedikit sekali kegiatan yang dilakukan oleh orang



perseorangan yang dapat menyebabkan pencemaran yang melampaui baku mutu lingkungan (Priyanta, 2016).

A. SEJARAH PRINSIP PENCEMAR MEMBAYAR

Menurut uraian Simons prinsip ini semula diajukan oleh ahli ekonomi E.J. Mishan dalam *The Cost of Economic Growth* di tahun enam puluhan:

Het principe “de vervuiler betaalt” is door de econoom E.J. Mishan in ‘The Costs of Economic Growth’ in de zestiger jaren gelanceerd en is sindsdien in korte tijd voor vrijwel de gehele wereld die zich met het milieu en milieubeleid bezig houdt een algemeen aanvaardde slagzin geworden.

Prinsip pencemar membayar yang bersumber pada ilmu ekonomi berpangkal tolak pada pemikiran bahwa pencemar semata-mata merupakan seseorang yang berbuat pencemaran yang seharusnya dapat dihindarinya. Begitu pula norma hukum dalam bentuk larangan dan persyaratan perizinan bertujuan untuk mencegah pencemaran yang sebenarnya dapat dielakkan. Pembatasan terhadap pencemaran yang seharusnya dapat dicegah semakin jelas dari formulasi asli Mishan, sebagaimana lebih lanjut diungkapkan oleh **Simons**:

Die beperking tot het vermijdbare is nog duidelijker in de oorspronkelijke formulering van E.J. Mishan die sprak over “wie braakt betaalt.”

Dalam praktik ternyata bahwa terdapat banyak kesulitan untuk menerapkan prinsip pencemar membayar. Berbagai kritik dilontarkan terhadap penerapan prinsip tersebut, kendatipun prinsip itu sendiri dalam waktu singkat mempunyai pengaruh yang sangat luas:

Niettemin moet er in dat beginsel ‘de vervuiler betaalt’ dat zo snel en sterk is vechreid mede door de OECD–en EEG-aanbevelingen di-



enaangaande, een diepere (goede) grondslag zitten omdat het zo bij de mensen aanslaat. Fen onderzoek daarnaar is voor zover mij bekend niet verricht. Het beginsel wordt veelal geponeerd als ware het een axioma.

Istilah membayar (*betaalt*) dalam prinsip tersebut di atas mempunyai pengertian tersendiri, karena yang dimaksud bukan membayar secara murni dalam bentuk uang yang dapat menimbulkan keadaan (tafsiran) bahwa bukan si pencemar membayar, tetapi si pembayar mencemarkan (*de betaler vervuilt*). Tafsiran yang umum menurut Simons adalah:

.. de vervuiler zijn eigen vervuiling moet opruimen of voorkomen en wel op eigen kosten. Gebeurt dat opruimen collectief, dan zal hij in dat geval inderdaad daarvoor moeten betalen.

Pembentukan The Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) dan European Communities (EC) sangat penting artinya, bukan saja bagi anggotanya, tetapi juga untuk negara bukan anggota, karena kedua organisasi itu banyak memberikan rekomendasi mengenai kebijaksanaan lingkungan.

1. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)

Tidak berapa lama setelah organisasi ini berdiri, OECD menerima *the polluter-pays principle*, tidak saja sebagai pangkal tolak kebijaksanaan lingkungan nasional yang efisien, tetapi juga prinsip yang dapat menunjukkan keserasian internasional.

Dari negara anggota OECD yang mana prinsip itu semula berasal tidak begitu jelas, tetapi OECD bertahun-tahun lamanya melakukan penelitian mengenai hal tersebut.

Biaya pencegahan dan penanggulangan pencemaran merupakan kunci masalah lingkungan yang penting, sehingga pada sidang pertamanya, tanggal 15 dan 16 Juni 1971/Sub Committee of Economic Experts OECD menetapkan:



- a. *that the internalization of external effects connected with the environment obeyed an economic efficiency principle which provided a basis for a pollution control policy*
- b. *that such internalization should be based as far as possible on the overriding principle that “the polluters should be the payers”.*
- c. *that exceptions may have to be made to this principle which ought to be defined and analysed.*

Pada tanggal 26 Mei 1972 di dalam *Guiding Principles concerning the International Economic Aspects of Environmental Policies* OECD menyarankan kepada negara anggota untuk menerapkan *the polluter-pays principle*, tetapi dikemukakan juga tentang pengecualian terhadap prinsip termaksud.

Akhirnya, pada tanggal 14 November 1974 ditetapkan pembatasan terhadap pengecualian prinsip itu di dalam *Recommendation of the Council on the Implementation of the Polluter-pays Principle*.

2. Council of Europe

Dewan Eropa melalui *Committee of Ministers* telah menyetujui Resolution (68)4 tentang *Declaration of Principles on Air Pollution Control* pada tanggal 8 Maret 1968, yang antara lain dalam Bab II (*Principles* ayat 6 (*Financing*)) menyatakan bahwa: *The cost incurred in preventing or abating pollution should be borne by whoever causes the pollution. This does not preclude aid from Public Authorities.*

Dengan demikian, Dewan Eropa telah mulai dengan pemikiran mengenai biaya pengelolaan lingkungan sejalan dengan usaha OECD.

3. European Communities (EC)

Organisasi ini memberikan pula sumbangan pikiran terhadap penerapan *the polluter-pays principle*. Pada tanggal 22 November 1973 ditetapkan (versi bahasa Belanda) *Actieprogramma van de Europese Gemeenschappen inzake het milieu*, yang berbunyi sebagai berikut:



De Lid-Staten en de Commissie hebben de goedkeuring bepleit van het door de OESO aanbevolen beginsel "de vervuiler betaalt". De aard en de juiste draagwijdte van dit beginsel moeten met bepaling van de aanvaardbare uitzonderingen gemeenschappelijk worden omschreven.

Pada tanggal 7 November 1974 sekali lagi European Communities menekankan penerapan *the polluter-pays principle* dalam *Council Recommendation on the Application of the Polluter-Pays Principle*, yang antara lain menyatakan:

For these reasons, and having regard to Article 189 of the Treaty establishing the European Economic Community, the Council recommends that, in respect of cost allocations and action by public authorities in the field of environmental protection, the Member State conform to the principles and the rules governing their application which are contained in the commission communication.

Dengan demikian, secara historis organisasi OECD dan European Communities banyak berperan dalam pengembangan *the polluter-pays principle* sebagai pangkal tolak berpikir kebijaksanaan lingkungan. Di samping itu, World Bank juga menganut pandangan *the willingness* pada tahap awal pemberian petunjuk mengenai masalah lingkungan. Hal ini tentu erat kaitannya dengan rekomendasi dan penerapan *the polluter-pays principle* oleh negara anggota OECD dan EC.

B. ANALISIS PRINSIP PENCEMAR MEMBAYAR

1. Dasar Pemikiran Prinsip Pencemar Membayar

Prinsip ini berarti, bahwa dalam hubungannya dengan sarana penanggulangan pencemaran lingkungan dan atas beban siapa upaya-upaya yang perlu dilakukan:

Het redelijk werd geacht, dat in beginsel de vervuilers de kosten van de zuivering betalen, daar zij door die vervuiling in conflict (zo-



uden) komen met andere belangen en zij er dus de oorzaak van zijn dat maatregelen moeten worden getroffen.

Pada umumnya prinsip pencemar membayar mengandung makna, bahwa pencemar harus memikul biaya pencegahan pencemaran; kuasa memutuskan untuk memelihara baku mutu lingkungan. Latar belakang pemikirannya adalah, bahwa biaya upaya-upaya pengelolaan lingkungan seharusnya terungkap di dalam biaya pokok barang dan jasa yang pembuatan atau pemakaianya mengakibatkan pencemaran:

“Doordat de kosten van deze maatregelen niet ten laste van de algemene middelen worden gebracht, kan het beginsel “de vervuiler betaalt” gezien worden als een toepassing van het profijtbeginsel.”

Selanjutnya **Polak** memandang prinsip pencemar membayar juga sebagai penerapan prinsip keseimbangan (*evenredigheidsbeginsel*) dari **Kranenburg**:

Zoveel lust en onlust als waarvoor elk lid der rechtsgemeenschap de voorwaarden heeft geschapen, komen aan hem toe. Vervuilende produktie methoden veroorzaken onlust of nadeel aan het algemeen belang, waarvoor de rekening gepresenteerd wordt.

Dalam kenyataannya, industri yang bersangkutan dibebaskan dari pembiayaan yang menyangkut kegiatan penjernihan dan sebenarnya harus dibebankan kepada mereka. Sebagai gantinya pengusaha memperoleh kesempatan atas dasar pembayaran untuk memanfaatkan sarana yang tersedia. Hal ini berlaku pula terhadap pencemar rumah tangga; rakyat biasa juga dengan berbagai cara dibebani pungutan terhadap kegiatan penjernihan yang dilakukan oleh penguasa. Dengan demikian, terbentuklah dasar hukum pajak khusus yang berlandaskan *profijtbeginsel*, karena penguasa harus membayar untuk kepentingan pencemar dengan melaksanakan sendiri tindakan perlindungan dar segi teknis atau pertimbangan lain.



2. Siapa Si Pencemar?

Walaupun prinsip pencemar membayar merupakan asas yang ditetapkan secara internasional, namun terdapat banyak kritik terhadap penerapannya secara terpadu dalam peraturan perundang-undangan, karena tidak terdapat kesepakatan mengenai pengertian *the polluter*. Masalahnya adalah, apakah pengertian pencemar dapat didefinisikan secara internasional dalam satu arti?

Dalam hubungan ini pernah dikemukakan dalil argumentasi dari pihak penggugat pada waktu Sidang Pemeriksaan Singkat (*Kort Geding*) di *Rechtbank 's-Gravenhage* tanggal 17 November 1975 yang menyatakan bahwa:

“Het effect van de milieubelasting bij burgers is: “de niet vervuiler betaalt” en tevens ook dat “de werkelijke vervuiling door de industrie wordt veroorzaakt”. Sengketa tersebut menyangkut tangkisan dari penggugat terhadap perintah paksa untuk membayar pajak lingkungan atas dasar Wet erontreiniging Oppervlaktewateren.

Sehubungan dengan masalah siapakah si pencemar, pandangan beberapa orang ahli hukum Belanda dapat dipakai sebagai bahan pemikiran:

- a. **Steenbeek** berpendapat, bahwa pengalihan biaya dan subsidi a. dapat menggeser beban, artinya biaya untuk memproduksi secara lebih bersih sering dialihkan kepada konsumen, karena biaya itu diperhitungkan di dalam harga; apakah tidak lebih baik konsumen langsung disuruh membayar untuk lingkungan yang lebih bersih? Kenyataannya tidak semua industri memperhitungkan biaya yang dikeluarkannya kepada pemakai. Lagi pula, terdapat bahaya kumulasi dari biaya tersebut, karena biaya penjernihan air, pencegahan pencemaran udara, bising dan tanah kesemuanya dapat sekaligus merupakan beban perusahaan yang sama.
- b. **Leenen** menyatakan, bahwa sejauh ini prinsip pencemar membayar tidak diterapkan secara murni dan terpadu oleh pembentuk undang-undang. Menurut kenyataannya, aparat



pemerintah, penelitian ilmiah dan sebagainya dibiayai oleh sarana umum. Di samping itu, masih terdapat pengecualian, misalnya pemerintah. Belanda bersedia turut serta membayar timbunan garam pada tambang kalium Perancis untuk mencegah pengotoran Sungai Rhein. Begitu pula untuk instalasi penjernihan air konsumen juga membayar. Biaya yang diperhitungkan dalam harga, langsung atau tidak langsung harus ditanggung konsumen.

- c. **Lambers** mengemukakan bahwa pencemar sering kali mengalihkan beban, sehingga pembayar yang paling akhir tidak diketahui atau dipikul oleh kelompok secara umum. Pengalihan biaya kepada konsumen dianggap wajar, karena terdapat alternatif produk lain yang tidak bersifat mencemarkan. Pencemaran oleh rumah tangga yang mengakibatkan konsentrasi berlebihan, biaya penjernihannya sepantasnya dibayar dari sarana umum.
- d. **Van Lieshout** berpendapat bahwa tidak perlu ditetapkan secara yuridis siapa si pencemar itu: produsen, pedagang, konsumen atau kelompok lainnya. Pencemaran yang timbul dan pembebanan pungutan atau kewajiban penjernihan kepada produsen, bahkan importir, sudah cukup. Mekanisme pasar menyiapkan alokasi berikutnya, perhitungan ke dalam harga dapat terjadi, tetapi tidak selalu.
- e. **Plomp** menyatakan bahwa pada pembiayaan penanggulangan pencemaran air tidak terdapat petunjuk, apakah secara internasional terhadap *the polluter-pays principle* turut diperhitungkan pencemaran rumah tangga yang juga merupakan pembayar.

Sehubungan dengan masalah siapakah si pencemar, laporan OECD mengenai the Polluter-Pays Principle (1975) mengemukakan pemikiran tentang: “*Who pays for what?*”

Dalam laporan tersebut, dibahas mengenai hubungan pencemaran dan pertanggung jawaban: pencemar tidak selalu bertanggung jawab terhadap pencemaran yang ditimbulkannya.



Misalnya: seorang pengendara sepeda motor yang mencemarkan dan berbuat bising tidak bertanggung jawab sendiri, tetapi secara kolektif bersama produsennya. Jelaslah, bahwa menentukan siapa pencemar mungkin tidak sulit, tetapi kadangkala keliru untuk membebankan biaya semata-mata kepada *the physical polluters*.

Selanjutnya, laporan OECD menghubungkan pencemaran dan kekuasaan, dalam arti menemukan siapa pihak yang secara ekonomis dan teknis mempunyai daya kekuasaan menanggulangi pencemaran. Pengusaha mempunyai kemampuan membuat produksinya bebas pencemaran dengan cara memasang alat pencegahan pencemaran, sehingga tidak layak untuk membebani “korban” semata-mata. Dengan lain perkataan, *the polluter-pays principle* berbeda hasilnya, tergantung pada penerapan terhadap produsen atau konsumen.

Laporan OECD di atas membahas pula mengenai *actual polluters* dan *potential polluters*. Pencemar yang secara potensial menimbulkan risiko pencemaran dibebani pajak yang diperuntukkan bagi dana pembayaran ganti kerugian terhadap korban pencemaran, apabila pihak yang bertanggung jawab tidak dapat ditemukan. Misalnya: kasus pencemaran laut, dibiayai dari pajak atas minyak yang diimpor atau diangkut melalui laut.

Dari uraian para ahli tersebut di atas, nyata bahwa tidak mudah untuk menentukan pencemar yang sebenarnya yang akan dibebani biaya penjerihahan. Dengan demikian, belum jelas siapa pencemar itu. Demi pertanggungjawaban dan kepastian hukum sangatlah penting untuk menetapkan kesatuan pengertian pencemar secara yuridis.

3. Apa yang Harus Dibayar Pencemar?

Pemikiran tentang biaya yang dibebankan kepada pencemar masih sangat berbeda-beda. Apakah pencemar hanya bertanggung jawab terhadap biaya upaya-upaya penanggulangan konkret (arti sempit). Ataukah pada dasarnya juga untuk biaya-biaya umum (arti luas), sebagaimana ditetapkan dalam peraturan per-



undang-undangan Belanda? Terhadap pertanyaan mengenai apa yang harus dibayar, Leenen menjelaskan:

Aan de Nederlandse milieuhygienewetgeving ligt als uitgangspunt ten grondslag het beginsel, dat de vervuiler betaalt. Dit betekent niet alleen, dat de vervuiler de kosten van maatregelen ter voorkoming van verontreiniging moet dragen, doch ook, dat hij kan worden aangeslagen voor de kosten van de uitvoering van de wetten en van algemene maatregelen ter preventie van vervuiling. Dit laatste wordt gerealiseerd door heffingen of bijdragen. Daaruit kunnen bijvoorbeeld worden betaald de kosten van meetnetten, van controle, wetenschappelijk onderzoek enz.

Mengenai apa yang harus dibayar tentunya terdapat perbedaan antara warga masyarakat biasa dengan pengusaha:

De burger betaalt voor de zuivering van het huishoudelijk afvalwater (het water uit gootsteen en toilet). De industrie zal zijn vuile water zelf moeten zuiveren of de kosten van zuivering door anderen voor zijn rekening moeten nemen.

Terhadap kewajiban membayar bagi pencemar timbul kritik yang menafsirkan bahwa dengan membayar pencemar berhak untuk mencemarkan, asalkan dia membayar ganti kerugian. Tafsiran ini dikenal dengan ungkapan *the right to pollute, license to pollute, paying to pollute dan de betaler vervuilt*.

Berhubung terdapatnya kritik terhadap pungutan pencemaran sebagai realisasi *the polluter-pays principle* timbullah keberatan terhadap penerapan sarana tersebut:

... Some environmentalists have opposed proposals for pollution charges on moral grounds, claiming that they involve a "licence to pollute" (Doesn't regulation also involve a "license to pollute")?

Kebijaksanaan lingkungan pada dasarnya tidak mengandung makna negatif sedemikian itu:

Deze interpretatie is in het milieubeleid nooit aan dit beginsel ge-



ven. In dit beleid staat het voorkomen of tenminste tot een aanvaardbaar riiveau terugbrengen van de milieuverontreiniging primair. Het principe "de vervuiler betaalt" beoogt daarbij slechts te verzekeren, dat de kosten van milieumaatregelen en milieuvervuiling ten laste van de betrokken produktie of consumptie worden gebracht. Het koppelen van een recht op vervuiling aan de mogelijkheid en bereidheid tot betaling daarvoor wordt onaanvaardbaar geacht.

Mengenai pertanyaan apa yang harus dibayar pencemar? OECD juga memberikan saran petunjuk.

- a. Pencemar selayaknya dibebani kewajiban membayar akibat pencemaran yang ditimbulkan. Namun, penyelesaian ini tidak memuaskan bahkan berbahaya dengan alasan berikut:
 - 1) pemulihan lingkungan tidak ada artinya dalam hal terjadinya kerusakan hebat yang dampaknya tidak dapat diselesaikan dengan ganti kerugian murni.
 - 2) pemulihan kerusakan mengandung banyak kesulitan; misalnya, dampak jangka panjang dan penemuan dampak tidak langsung.
 - 3) Perkiraan biaya kerusakan terhadap biaya pemulihan.
 - 4) Perbaikan kerusakan sering kali sia-sia dari segi ekonomik: mencegah lebih baik dari mengobati.
- b. Pencemar membayar, dengan membebaninya biaya kegiatan yang perlu untuk mencegah pencemaran, dalam bentuk pungutan insentif yang sama dengan biaya pembersihan limbah, atau hanya menetapkan kriteria yang mengharuskan mengambil upaya pencegahan.

Selanjutnya OECD mengemukakan bahwa di samping upaya tersebut di atas pengendalian pencemaran meliputi pula biaya lain berupa biaya alternatif penerapan kebijaksanaan antipencemaran, biaya pengukuran dan pemantauan pengelolaan, biaya riset dan pengembangan teknologi antipencemaran, sumbangan untuk memperbarui instalasi *out-of-date* dan sebagainya. Jika pencemar harus membayar masih perlu ditetapkan dengan pasti apa yang



harus dibayarnya.

Kenyataannya, pencemar harus membayar berarti bahwa dia merupakan pembayar pertama, atau dia berada pada tahap internalisasi biaya eksternal. Dalam hal ini, meneruskan biaya kepada konsumen tidak melemahkan prinsip tersebut.

Menurut laporan OECD tersebut di atas dianggap tidak realistis bahwa keseluruhan biaya penanggulangan pencemaran dibebankan pada pencemar. Pemikiran yang dianut OECD mengenai masalah ini dirumuskan sebagai berikut:

The polluter-pays principle is not a principle of compensation for damage caused by pollution, nor does it mean that the polluter should merely pay the cost of measures to prevent pollution. The Polluter-Pays Principle means that the polluter should be charged with the cost of whatever pollution prevention and control measures are determined by the public authorities, whether preventive measures, restoration, or a combination of both.

“.. in other words the polluters-pays principle is not in itself a principle intended to internalize fully the cost of pollution.

Perumusan OECD tersebut menegaskan pengertian yang cukup luas terhadap pertanyaan apa yang harus dibayar pencemar.

4. Bagaimana Cara Pencemar Membayar?

Di bidang kebijaksanaan lingkungan telah dikemukakan sejumlah instrumen ekonomik yang masing-masing manfaatnya bersifat relatif terhadap keberhasilan pengelolaan lingkungan. Mengenai sarana kebijaksanaan lingkungan OECD mengenal jenis berikut:

- a. *direct control*;
- b. *taxes*;
- c. *payments*;
- d. *subsidies*;
- e. *various incentives (tax benefits, accelerated amortization, credit facilities)*:



- f. *the auction of pollution rights;*
- g. *charges.*

Pada umumnya sarana kebijaksanaan lingkungan menekankan kepada ketentuan larangan dan persyaratan perizinan, sebagai sarana langsung dan efektif terhadap tujuan yang hendak dicapai, apabila hal itu berhubungan dengan penanggulangan faktual pada sumber pencemaran.

Ketentuan tentang larangan dan denda sebagai sanksi terhadap pencemar, merupakan salah satu kemungkinan sarana fisik. Inggris dapat dijadikan sebagai contoh negara yang memberlakukan larangan dengan denda kepada barangsiapa yang membuang sampah dengan sembarangan di jalan. Larangan tersebut berbunyi: *“Littering is an offence. Liability to a £100.00 fine”*. Begitu pula di Singapura terdapat larangan membuang sampah seenaknya dengan sanksi denda S.\$ 1.000.00 bagi yang melanggarnya; juga larangan membiarkan air tergenang di halaman rumah, got dan dalam talang-talang yang sewaktu-waktu dikontrol sebagai usaha untuk mencegah malaria, dengan sanksi S.\$ 1.000.00.

Mengenai kemungkinan untuk memperhitungkan biaya pembuangan dan pemusnahan sampah rumah tangga, Mc. Loughlin mengemukakan pemikiran berikut:

It is consistent with the “polluter-pays” principle that the person creating waste is initially responsible for the cost of its disposal, although the cost may be passed on to the ultimate consumer. This cost is usually charged at the time of collection for disposal, e.g., when trade wastes are discharged to sewers, or industrial wastes are collected by public authority. When the waste comes in fairly equal quantities from all members of the community, e.g. household refuse and domestic sewage. The cost may legitimately be charged to public funds.

Uraian **Mc. Loughlin** merupakan dasar pemikiran mengenai pungutan untuk membuang sampah rumah tangga, yang lazimnya dikenal di Indonesia sebagai retribusi sampah. Namun, pungutan



pada saat pengumpulan sampah tidak selalu mudah, sebagaimana Mc. Loughlin lebih lanjut menyatakan:

In some cases, however, charging at the time of collection is impossible or impracticable, and charging public funds could not be justified on the ground state above. It is sometimes not possible to find the person who has abandoned an old car, and it is impracticable to charge for the disposal of each nonreturnable bottle. The easy solution to this problem is to impose a disposal charge at the time of distribution. The distributor pays, passing on the cost to the consumer. This method has to added advantage of charging the person who is at the point of decision-who can decide to choose substances or articles which do not create such expensive disposal problems.

Dari ulasan tersebut di atas, jelas bahwa pungutan pantas dibebankan pada saat seseorang mengambil keputusan memilih bahan atau benda yang pembuangannya tidak mahal.

Lebih lanjut **Mc. Loughlin** menjelaskan:

To that extent, the method not only ensures a proper distribution of costs but also facilitates a response to those costs to the benefit of the people involved. To the extent that any charge exceeds the cost of disposal, it goes beyond being a disposal charge. It becomes a regulatory instrument in the form of a tax.

Mengenai penerapan upaya perpajakan di berbagai negara anggota EC, **Mc. Loughlin** mengemukakan:

In imposing taxes to provide funds for the administration of pollution protection legislation, and to finance research and development in connection with pollution control or pollution damage, the authorities would be applying the "polluter-pays" principle. They would be doing so also if they used the funds to compensate persons who had suffered damage. Taxes or import duties could be used also to encourage recycling. Although the recycling of a material such as paper is technically feasible, it may not be done because it is uneconomic. A tax or duty can so increase the cost of new materials that a recycling of the old then becomes commercially worth-



while. In Germany a tax is imposed on new oils, but is not imposed on recycled oils, thus providing an economic incentive for their use.

Sehubungan dengan masalah sarana penerapan *the polluter-pays principle* di negara anggotanya, OECD mengemukakan pandangan berikut:

Direct regulations could be of exceptional value in achieving immediate or speedy pollution reduction needed to safeguard public health or abate unacceptable nuisance. They would also be more appropriate in cases where the kind of pollutant or the structure of the group of polluters (because of their number or of their composition) make the charge system less effective. In other cases, pollution prevention and control measures may achieve a desired improvement of the quality of the environment to least social costs when they are based on the levying of charges.

Baik pengendalian langsung atau sarana fisik maupun pembebanan pungutan dapat dianggap sebagai penerapan *the polluter-pays principle* yang juga dinyatakan di dalam laporan OECD:

The polluter-pays principle may be implemented by various means ranging from process and product standards, individual regulation and prohibition to levying various kinds of pollution charges. Two or more of these instruments can be used together. The choice of instruments is particularly important as the effectiveness of a policy depends on it. This choice can only be made by public authorities at central or regional level, in the light of a number of factors such as the amount of information required for the efficient use of these various instruments, their administrative cost, etc.

Dari uraian di atas dapat dikatakan bahwa penerapan *the polluter-pays principle* dilaksanakan melalui berbagai cara, mulai dari baku mutu proses dan produk, peraturan, larangan sampai kepada bentuk pembebanan bermacam-macam pungutan pencemaran atau kombinasinya. Pilihan antara berbagai alternatif sarana ini berada di tangan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah yang bersangkutan.



DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman. 1983. *Pengantar Hukum Lingkungan Indonesia*.
- Absori. 2005. Penegakan Hukum Lingkungan pada Era Reformasi. *Ilmu Hukum*, 8, 221.
- Brown Weiss, E. 1993. *Environmental Change and International Law : New Challenge and Dimensions*.
- Carson, R. 1990. *The Silent Spring*. Yayasan Obor Indonesia.
- D.Stone, C. 2010. *Should Trees have Standing? Law, Morality and the Environment* (third).
- Danusaputro, M. 1985. *Hukum Lingkungan* (1st ed.).
- Dewi, D. A. S. 2012. Konsep Pengelolaan Lingkungan Hidup. *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Magelang*, 1(1), 1–19. <https://media.neliti.com/media/publications/23268-ID-konsep-pengelolaan-lingkungan-hidup-menuju-kemakmuran-masyarakat.pdf>
- Efendi, A. 2012. *Penyelesaian Sengketa Lingkungan*.
- Efendi, A. 2014. *Hukum Lingkungan*. PT Citra Aditya Bakti.
- Elnanda, D. 2010. *UU Penghapusan Air Mata Lingkungan Hidup Indonesia yang Sudah Luka Parah*.
- Era, C. 2010. Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup Melalui Pengadilan. *Kanun: Jurnal Ilmu Hukum*, 12(3), 564–575. <https://doi.org/10.24815/kanun.v12i3.6309>

- Eugene, O., Samingun, T., & Srigandono, B. 1993. Dasar-dasar Ekologi (Fundamentals of Ecology). In 3 (p. 3).
- Fadhillah, F. 2018. Hak Atas Lingkungan Hidup yang Baik dan Sehat dalam Konteks Mutu Udara Jakarta. *Indonesia Center for Environmental Law*, Desember.
- G.Wibisana, A. 2006. *Three Principles of Environmental Law: The Polluter-pays Principles, the Principles of Prevention, and the Precautionary Principle*, dalam Michael Faure and Nicole Niessen, *Environmental Law in Development Lesson from the Indonesian Experience*, Edward Elg.
- Graham, Trotman, & Njihoff, M. 1987. *Expert Group on Environmental Law of the WCED, Environmental Protection and Sustainable Development, Legal Principle and Recommendations*.
- Gresser, J. (n.d.). *No Title*.
- Hadiati Koeswadi, H. 1993. *Hukum Pidana Lingkungan*. Citra Aditya Bakti.
- Hardjosoemantri, K. 1991. *Hukum Perlindungan Lingkungan Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya*.
- Hardjosoemantri, K. 2000. *Hukum Tata Lingkungan*.
- Hardjosoemantri, K. 2006. *Good Governance dalam Pembangunan Berkelanjutan di Indonesia*. <http://www.imparsial.org>
- Haryanto, J.T., & Martha, L.F. 2017. Kerangka Hukum Instrumen Ekonomi Lingkungan dalam Upaya Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca. *Jurnal Konstitusi*, 14(2), 262. <https://doi.org/10.31078/jk1422>
- Hidup, K.N.L. 2007. *Prinsip-prinsip Kehutanan (Rio De Janeiro, 1992)*.
- ICEL. (n.d.). Draft International Covenant on Environment and Development Draft International Covenant on Environment and Development. In *Environmental Policy and Law* (Issue 31).
- Iskandar, U. 1999. *Kerja Sama Internasional Menuju Pengelolaan Hutan Lestari*. Bigraf Publishing.
- Kehutanan, D. 2007. *Milestone : Kehutanan dalam Forum Global*. www.dephut.go.id/informasi/umum/kln/milestone.htm



- Kiss, A. 2007. *Course 1 Intorduction to International environmental Law*.
- Kurukulasuriya, L., & A. Robinson, N. 2006. *Training Manual on International Environmental Law*.
- Kusuma Atmadja, M. 1992. *Perlindungan dan Pelestarian Lingkungan Laut dilihat dari Sudut Hukum Internasional, regional dan Nasional*. Sinar Grafika dan Pusat Studi Wawasan Nusantara.
- Lambers, C. (432 C.E.). *C. Lambers, Milieurecht, Kluwer, 1977, h. 432*.
- Lercher, A. (n.d.). *Are There Any Environmental Rights?* Middleton Library.
- Listiyani, N., Hayat, M.A., & Mandala, S. 2018. Penormaan Pengawasan Izin Lingkungan dalam Pencegahan Pencemaran dan Kerusakan Lingkungan Hidup dalam Eksploitasi Sumber Daya Alam. *Jurnal Media Hukum*, 25(2), 217–227. <https://doi.org/10.18196/jmh.2018.0116.217-227>
- Louka, E. 2007. *International Environmental Law Fairness, Effectiveness, and World Order*. Cambridge University Programme.
- M. Wiser, G., & B. Magraw, D. 2005. *Principles and Approaches of Sustainable Development and Chemicals Management for Strategic Approach to International Chemicals Management (SAICM)*, Center of International Environmental Law (CIEL).
- Meta, K. 2015. Perspektif Historis dan Perbandingan Pengaturan Masalah Lingkungan Hidup di Indonesia. *Jurnal Cakrawala Hukum*, 6(1), 67–76. <http://blog.unnes.ac.id/rossyindah/2015/11/14/masalah-lingkungan-hidup/>
- Murdiyarso, D. 2003. *Protokol Kyoto, Implikasinya Bagi Negara Berkembang*. Penerbit Buku Kompas.
- Nature, W. C. for. 1982. *UN GA RES 37/7*.
- Nina Herlina. 2017. PERMASALAHAN LINGKUNGAN HIDUP DAN PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN DI INDONESIA Oleh : Nina Herlina, S.H., M.H. *) ABSTRAK. *Unigal.Ac.Id*, 3(2), 1–16.
- Nopiyandri. 2015. Hak Atas Lingkungan Hidup dan Kaitannya



- dengan Peran Serta dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup Dalam Perspektif Otonomi Daerah. *Journal of the Irish Dental Association*, 61(4), 163. <https://doi.org/10.7591/cornell/9780801452505.003.0003>
- Nurdua, A. 1993. *Hukum Lingkungan*. PT. Citra Aditya.
- Priyanta, M. 2016. *KEDUDUKAN TANGGUNG JAWAB NEGARA TERHADAPPENCEMARAN LINGKUNGAN OLEH KORPORASI: Kajian Hukum Paradigma Penerapan Asas Pencemar Membayar dalam Penaatan dan Penegakan Hukum Lingkungan di Indonesia* *THE POSITION OF STATE RESPONSIBILITY FOR ENVIRONMENTAL POLLUTION*. 1(2), 119–138. <http://jurnal.untad.ac.id/index.php/TLR>
- R, Sundari., S. 2000. *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*.
- R. Dye, T. 1978. *Understanding Public Policy* (8th ed.).
- Rahmadi, T. 2012. *Hukum Lingkungan di Indonesia*. Rajawali Pers.
- Rangkuti, S.S. 1996. *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*.
- Rangkuti, S. S. 1997. *Analysis UUPPLH 1997 (Analysis EMA-1997) Penataran Hukum Lingkungan dan Pembangunan Berkelanjutan, Eks Kerja Sama Hukum Indonesia-Belanda*.
- S. Attamimi, H. 1990. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I-IV*.
- Sabardi, L. 2014. Peran Serta Masyarakat Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. *Yustisia Jurnal Hukum*, 3(1), 67–79. <https://doi.org/10.20961/yustisia.v3i1.10120>
- Salim, E. 1988. *Our Common Future: The World Commission On Environment and Development*.
- Salim, E. 2007. *Menjelang Johannesburg*.
- Sigler, J.A., & Beede, B.R. 2016. *The Legal Sources of Public*



- Policy. by Jay A. Sigler and Benjamin R. Beede. *The Journal of Politics*, 40(3), 823–825. <https://doi.org/https://doi.org/10.2307/2129886>
- Silalahi, D. 1992. *Hukum Lingkungan dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia* (1st ed.).
- Soemarwoto, O. 1991. *Ekologi, Lingkungan Hidup, dan Pembangunan*.
- Soeriaatmaja, R. 1979. *Ilmu Lingkungan*. ITB.
- Sulistyowati, S. 2018. *Amaliah: Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat Volume 2 No. 1 Mei 2018*. 2(1), 122–132.
- Sunkin, M., M.Ong, D., & Wight, R. 2003. *Sourcesbook on Environmental Law, Second Edition, Cavendish Publishing Limited*.
- Yannacone, J. V. (n.d.). *No Title*.



PRENADA

PARA PENULIS



Dr. Khalisah Hayatuddin, S.H., M.Hum., lahir di Danau Cala 02 Oktober 1967. Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Palembang (28 Juli 1993), Magister Hukum dari Universitas Gadjah Mada Yogyakarta (26 Juli 2003), dan Doktor Ilmu Hukum dari Universitas Sriwijaya (24 April 2019). Penulis pernah mengikuti *Workshop* Naskah Akademik RPP Perubahan Iklim Pada Festival Iklim 2018, Tiga Tahun Capaian Pengendalian Perubahan Iklim yang diselenggarakan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Direktorat Jenderal Pengendalian Perubahan Iklim. Penataran Hukum Keperdataan bagi Dosen dan Praktisi Hukum, diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya 2019. Konferensi Nasional Hukum Keperdataan VI dan Kongres Asosiasi Pengajar Hukum Keperdataan (APHK) 2019. Pada Program S-1 mengasuh matakuliah hukum lingkungan, kebijakan penataan ruang, hukum agraria, hukum kehutanan, hukum dagang, metode penelitian dan penulisan hukum, pengantar imu hukum dan etika dan tanggung jawab profesi. Pada program S-2 mengasuh matakuliah hukum lingkungan dan pembangunan, HAKI, hukum penyelesaian sengketa di bidang kesehatan dan al-

ternatif penyelesaian sengketa bisnis. Penulis aktif dalam berbagai kegiatan ilmiah, seperti penelitian, seminar, lokakarya, dan *workshop* di bidang Hukum Lingkungan dan hukum Keperdataan.



Dr. Serlika Aprita, S.H., M.H., lahir pada 17 April 1990 di Palembang. Mengawali belajar Ilmu Hukum (2007) dan meraih gelar Sarjana Hukum (2011) pada Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya (FH UNSRI). Kemudian meraih gelar Magister Hukum (2013) dan selanjutnya pada tahun 2019 meraih gelar doktor pada program doktor ilmu hukum di tempat yang sama.

Mengawali kariernya sebagai dosen luar biasa, yaitu pada Fakultas Hukum Universitas Kader Bangsa Palembang dan Universitas Taman Siswa Palembang. Saat ini penulis adalah dosen tetap pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Palembang. Mengampu matakuliah: pengantar ilmu hukum, pengantar hukum bisnis, hukum dagang, filsafat hukum, hukum transportasi; hukum kepailitan dan penundaan kewajiban pembayaran utang, hukum ekonomi pembangunan; hukum perdagangan internasional; hukum dan HAM; hukum perdata; hukum perdata internasional; dan hukum acara perdata serta etika dan tanggung jawab profesi hukum.

Selain aktif menjadi narasumber pada berbagai seminar nasional maupun internasional, penulis juga aktif menulis pada berbagai jurnal nasional maupun internasional terakreditasi. Adapun jurnal penulis, yaitu: “Asas Kelangsungan Usaha sebagai Landasan Filosofis Perlindungan Hukum bagi Debitur Pailit Sehubungan dengan Tidak Adanya *Insolvency Test*”; “*Cyber Notary in Collaboration with Financial Technology*”; “*Restructural Justice-Based Legal Protection for Bankrupt Debtors in Settling Bankruptcy Disputes*”; “*Sharia Peer to Peer Lending for Small and Medium Enterprises (UKM)*”; “*Restructuring Justice-Based Business Continuity Principle*”;



Effort to Actualize Legal Protection for Bankrupt Debtors in Legal Instrument of Insolvency Test”; “Penerapan ‘Asas Keadilan’ dalam Hukum Kepailitan sebagai Perwujudan Perlindungan Hukum bagi Debitur”; “Kewenangan Pengadilan Niaga dalam Memeriksa dan Memutus Perkara Permohonan Pernyataan Pailit (Studi terhadap Akibat Hukum Kepailitan Berdasarkan Putusan Pengadilan Niaga terhadap Eksekusi Atas Harta Kekayaan Debitur Pailit di Pengadilan Negeri)”; “Perlindungan Wewenang dan Tanggung Jawab Hukum Kurator Atas Kesalahan dan Kelalaiannya Mengakibatkan Kerugian bagi Debitur dalam Proses Hukum Pengurusan dan Pembersihan Harta Pailit”; “Kewajiban Negara dalam Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan bagi Fakir Miskin dan Orang Tidak Mampu Melalui Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan (BPJS) sebagai Perwujudan Perlindungan Hak Asasi Manusia Bidang Kesehatan”; “*Review of Human Rights on Death Punishment in Indonesia and Global System*”; “*The Role of Foreign Investment as an Establishment of Economic Growth in South Sumatera Towards South Sumatera*”; “*The Implementation of Business Continuity Principles by Using Insolvency Test*”; dan “Perlindungan Hak Asasi Pekerja dan Pengusaha pada Perusahaan Pailit.”

Karya tulis berupa buku yang telah terbit, yaitu: *Hukum Kepailitan dan Penundaan Pembayaran Kewajiban Utang* (2016); *Penerapan Asas Keseimbangan dalam Hukum Kepailitan pada Putusan Pengadilan Niaga tentang Pembatalan Perdamaian dalam PKPU (Analisis Putusan Pengadilan Niaga Nomor 01/PEMBATALAN PERDAMAIAN/2006/PN/NIAGA.JKT.PST)* (2016); *Perlindungan Hukum bagi Pemegang Saham Minoritas, Kreditur, Karyawan atas Akuisisi Perusahaan* (2017); *Kumpulan Tulisan Hukum* (2017); *Wewenang dan Tanggung Jawab Hukum Kurator dalam Proses Hukum Pengurusan dan Pembersihan Harta Pailit* (2017); *Hukum Kepailitan dan Penundaan Pembayaran Kewajiban Utang: Perspektif Teori* (2018); *Keadilan Restrukturitatif: Perspektif Perlindungan Hukum Debitur dalam Kepailitan* (2019); *Penerapan Asas Kelangsungan Usaha Menggunakan Uji Insolvensi* (2020); *Etika Profesi Kurator* (2019);



Etika Profesi Hukum (2020); *Filsafat Hukum* (2020); *Hukum Perdagangan Internasional* (2020).

Penulis juga aktif dalam melakukan penelitian hukum, di antaranya adalah mengenai: “Kedudukan Kreditur pada Bisnis *Financial Technology-Peer to Peer Lending* sebagai Pemohon pada Pengadilan”; “Kebijakan Model Hukum Industri Kecil dan Menengah sebagai Upaya Memperkuat Eksistensi Kain Jupri dalam Menghadapi Revolusi Industri 4.0”; “Kedudukan Pemilik Modal *Venture Capital* terhadap Modalnya pada Perusahaan *Start Up* Jika Terjadi Pailit”; “Pengembangan Model Hukum tentang Kedudukan Dana *Corporate Social Responsibility* (CSR) pada Harta Pailit Perseroan Terbatas di Kota Palembang”; dan “Pengembangan Model Hukum tentang Tanggung Jawab Sosial Lingkungan (TJSL) terhadap Dampak Aktivitas Penambangan Batubara dalam Rangka Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat di Sumatera Selatan dan Peranan Penanaman Modal Asing sebagai Upaya untuk Peningkatan Pertumbuhan Ekonomi di Sumatera Selatan Menuju Sumatera Selatan Maju”. Selain itu, penulis juga aktif dalam berbagai kegiatan penyuluhan hukum. Untuk komunikasi ilmiah dengan penulis, dapat menghubungi melalui *e-mail* 5312lika@gmail.com.

