

## **ASPEK DAN FUNGSI HUKUM LINGKUNGAN DALAM PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN**

**Oleh :**

**Noor Tri Hastuti**

*The application of Environment Regulation in a sustainable development is to organize and to coordinate many kinds of interests in various aspects.*

*In a sustainable development there are many law aspects such as administrative law, civil law and civil law aspects.*

### **PENDAHULUAN**

Berbagai pengalaman telah menunjukkan kepada kita, bahwa pembangunan dapat dan telah menimbulkan dampak negatif. Adanya kerusakan lingkungan berupa pencemaran lingkungan, intrusi air laut, hujan asam, musnahnya species flora dan fauna tertentu, efek rumah kaca, lubangnya lapisan ozon oleh CFC serta berkurangnya sumber daya alam yang tak terbarukan, (Otto Soemarwoto, 1992:8 - 12) semua ini merupakan efek negatif dari pembangunan yang ada pada awalnya tidak terpikirkan. Walaupun tidak bisa dipungkiri, bahwa pembangunan tersebut telah pula berhasil meningkatkan taraf hidup dan kemakmuran rakyat.

Sedangkan pembangunan yang lajunya semakin tinggi, berarti dapat dipercepat lagi upaya untuk mengatasi kemelaratan dan keterbelakangan.

Akan tetapi apabila dalam proses percepatan pembangunan itu semata-mata hanya menitikberatkan pada pemenuhan kebutuhan manusia tanpa menghiraukan aspek lingkungan sebagai daya dukung pembangunan, maka dalam waktu yang relatif singkat sumber daya alam baik yang dapat diperbaharui dan khususnya akan cepat habis.

Dilema permasalahan di atas mendorong kesadaran baru manusia tentang lingkungan hidup. (St Munadjat Danusaputro, 1978:162) Kesadaran baru ini yang akan memulihkan kembali tata hubungan secara berimbang dan serasi antara semua subsistem dalam keseluruhan ekosistem atau lingkungan hidup. Aspek lingkungan menjadi bagian yang sangat penting dalam menentukan kelayakan pembangunan, yang sebelumnya hanya berdasarkan atas tolok ukur dari aspek teknologi, ekonomi dan sosial.

Pada pertengahan abad ke-20, seiring dengan tumbuh dan berkembangnya kesadaran manusia tentang lingkungan hidup, maka sarana dan wahana dalam program pembangunan lingkungan hidup yang dinilai sungguh penting adalah "Hukum Lingkungan". Hal ini merupakan perkembangan baru, mengingat pada waktu lampau telah pula dikenal hukum yang berhubungan dengan lingkungan hidup. Hukum tersebut semuanya merupakan hukum yang berwawasan "penggunaan" unsur-unsur lingkungan hidup (*use oriented law*). Sedangkan kesadaran baru manusia tentang lingkungan hidup yang melahirkan tunas baru dibidang hukum adalah merupakan hukum yang berwawasan lingkungan hidup atau "*environment oriented law*".

Dari uraian ini permasalahan tersebut tampaklah, bahwa hukum mempunyai andil yang besar dalam kehidupan di bumi ini. Tetapi tampaknya hukum selalu dinomor-duakan dibanding teknologi dan ekonomi. Untuk memberikan alasan yang logis-ilmiah tentang peranan dan manfaat hukum dalam kehidupan khususnya dalam pembangunan yang berkelanjutan pembangunan berwawasan lingkungan (*sustainable development*), maka tulisan ini akan menguraikan tentang fungsi dan aspek hukum dalam pembangunan berkelanjutan. Hal ini lebih dititik beratkan pada pembahasan tentang aspek-aspek hukum dan fungsinya dalam pembangunan berkelanjutan. Lebih khusus lagi aspek-aspek hukum dalam hukum lingkungan.

Masalah dan kendala yang mendasar bagi adanya pembangunan berkelanjutan adalah belum adanya keterpaduan dan berbagai bidang (bidang teknologi, ekonomi, sosial, administrasi, ekologi, hukum dan lain-lain bidang) untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan. Tampak masing-masing bidang ingin menonjolkan misinya dan dengan segera untuk memperoleh hasil yang sebesar-besarnya dari alam, tanpa mempedulikan dampak yang diderita oleh alam (lingkungan alam).

Dari permasalahan yang sangat umum dan mendasar ini, makalah ini akan mencoba mengangkat permasalahan yang lebih spesifik yaitu masalah hukum yang berkenaan dengan lingkungan. Hal ini menjadi semakin menarik bagi penulis, karena pada kurang lebih pertengahan abad ke-20 telah muncul berbagai gerakan tentang lingkungan hidup, dan lebih khusus lagi dikenal adanya bidang hukum baru yaitu "Hukum Lingkungan". Berkaitan dengan permasalahan dasar di atas, maka penulis akan mencoba menegaskan kembali akan fungsi dan aspek-aspek hukum yang berkaitan erat dengan lingkungan hidup. Juga berkenaan dengan adanya kesadaran baru ataupun konsep baru dari manusia tentang pembangunan dan lingkungan, yang kesemuanya ini menghasilkan pemikiran baru tentang "Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development*)".

Untuk memberikan arahan dan pedoman penulisan makalah ini serta tidak menyimpang dari tema sentral, maka berikut ini disampaikan beberapa

rumusan masalah untuk mengidentifikasi masalahnya adalah sebagai berikut :

- a. Apa yang dimaksud dengan pembangunan berkelanjutan, fungsi hukum dan aspek hukum (dalam hukum lingkungan)?
- b. Bagaimana tinjauan aspek-aspek hukum dan memfungsikannya dalam pembangunan berkelanjutan ?

Dengan mengacu pada dua rumusan permasalahan ini diharapkan penulisan makalah ini dapat relevan dengan latar belakang masalah yang diungkap.

Mengingat materi dan ruang lingkup hukum lingkungan yang sedemikian luas, seperti yang diungkapkan oleh Drupsteen, Leenen, Polak serta Koesnadi Hardjosoemantri. Hukum lingkungan (di Indonesia) meliputi aspek-aspek :

1. Hukum Tata Lingkungan,
2. Hukum Perlindungan Lingkungan,
3. Hukum Kesehatan Lingkungan,
4. Hukum Pencemaran Lingkungan (dalam kaitannya dengan misalnya pencemaran oleh industri, dan sebagainya),
5. Hukum Lingkungan Transnational/ Internasional (dalam kaitannya dengan hubungan antar negara),
6. Hukum Perselisihan Lingkungan (dalam kaitannya dengan misalnya penyelesaian

masalah ganti kerugian, dan sebagainya).  
(Koesnadi H, 1993:14-18)

Selain dari itu, Siti Sundari Rangkuti menyatakan bahwa mempelajari hukum lingkungan berarti mencakup penguasaan mated tentang hukum administrasi negara, perdata, pidana, pajak, internasional, dan tata ruang, di samping pahaman muitidisipliner mengenai ilmu lingkungan lainnya. (Siti Sundari R., 1987:8)

Oleh karena itu, makalah ini akan memfokuskan pembahasannya pada aspek hukum administrasi negara, aspek hukum perdata serta aspek hukum pidananya. Selain dari itu akan diuraikan pula tentang Hukum Lingkungan sebagai Subyek Hukum serta bagaimana aspek hukum dan fungsi hukum dapat mengapresiasi dalam praktek pembangunan berkelanjutan.

### **1. Perkembangan Konsep Pembangunan Berkelanjutan dan Perkembangannya**

“Pembangunan” merupakan sebuah kata yang selalu dikonotasikan positif. Sebagai suatu kegiatan baik dari segi proses, tujuan maupun hasilnya. Kebanyakan orang tidak memikirkan efek atau hasil dari pembangunan. Terlebih dari efek yang diderita oleh lingkungan serta kebanyakan orang yang tidak tersentuh oleh “mitos” pembangunan itu sendiri.

Pembangunan menjadi sikap, perbuatan dan program yang digandrungi semua orang,

terutama di negara berkembang. Para ahli memberikan makna yang luas terhadap pembangunan. Pembangunan mencakup segi-segi yang luas, yang meliputi segi-segi perubahan sosial, kelembagaan masyarakat, budaya dan segi kemasyarakatan lainnya. (Emil Salim, 1988 : XVI) Dalam pembangunan melekat adanya ikhtiar perombakan struktur masyarakat negara berkembang ke jurusan yang lebih maju.

Pembangunan juga diartikan sebagai upaya merubah dan mengembangkan struktur masyarakat madani yaitu suasana kehidupan yang sejahtera. (Soedjono Dirdjosisworo, 1993:18) Pembangunan juga diterjemahkan sebagai "gangguan" terhadap keseimbangan lingkungan, yaitu usaha sadar manusia untuk mengubah keseimbangan lingkungan dari tingkat kualitas dianggap kurang baik keseimbangan baru pada tingkat kualitas yang dianggap lebih tinggi. (Ninie Supami, 1992:36) Sehingga dapatlah diambil kesimpulan bahwa pembangunan selalu menyebabkan perubahan terhadap lingkungan. (Ery Agus Priyono, 1992:17)

Untuk lebih memahami tentang pembangunan dan lingkungan yang selalu dipertentangkan dan pada akhirnya melahirkan konsep pembangunan berkelanjutan atau pembangunan yang berwawasan lingkungan, maka akan diuraikan teori pembangunan dan perkembangannya.

Pada saat perhatian para pakar pembangunan tercurah untuk memacu modal yang merupakan faktor yang potensial dan strategis dalam pembangunan, terwujud adanya usaha untuk meningkatkan pendapatan yang paralel dengan adanya perluasan pasar. Kesempatan membangun menjadi terbuka luas. Konsep berpikir ini melahirkan teori "pembangunan berimbang" (*balanced development*). Teori ini mengusahakan keseimbangan antara berbagai segi kegiatan masyarakat, baik di sekitar pertanian, pertambangan, industri, sektor jasa dan sebagainya.

Dirasakan teori pembangunan berimbang/teori ekonomi berimbang ini kurang menyentuh bagi terpenuhinya kebutuhan pokok bagi masyarakat luas. Pemikiran ini juga memunculkan teori kebutuhan pokok sebagai dasar pembangunan. Hal mana segala pembangunan diupayakan untuk dapat memenuhi kebutuhan pokok (*basic needs*) manusia terlebih dahulu.

Dalam perkembangannya, muncul pula teori pemerataan. Ada pra anggapan terhadap hasil pembangunan yang akan menjangkau masyarakat luas, yang kemudian mulai diragukan. Kesenjangan semakin tampak, yang mendorong pula adanya usaha khusus untuk meningkatkan pemerataan pendapat antara kelompok

masyarakat termasuk kelompok miskin masyarakat terbawah.

Teori-teori pembangunan semakin berkembang sesuai dengan jamannya. Pada tahap ini lahir teori pembangunan dengan kualitas hidup. Orang mulai mempertanyakan tentang kualitas hidup apa yang dihasilkan oleh proses pembangunan ini. Kualitas hidup ini mencakup kualitas lingkungan tempat manusia bermukim, dan kualitas manusia yang terlebur dalam arus besar pembangunan untuk meningkatkan kualitas hidup.

Tampaknya teori pembangunan dengan kualitas hidup belum tercapai, karena masih banyak terjadi kerusakan lingkungan di berbagai negara, krisis pangan yang mencekik, yang menunjukkan adanya kekeliruan dengan pembangunan ini. Keprihatinan terhadap kemampuan lingkungan untuk menopang pembangunan secara berkelanjutan melahirkan konsep "pembangunan terlanjutan".

Pikiran konvensional yang mengelompokkan masalah erosi lahan, kepunahan plasma nuftah, kerusakan pantai dan lautan, cakupan permasalahan pemukiman yang meliputi sanitasi, air minum, perkembangan kota, lingkungan dan kesehatan serta masalah-masalah pencemaran air, pencemaran udara, masalah limbah nuklir, limbah beracun dan berbahaya tidak memberikan perspektif baru dalam

pembahasannya. Pada kenyataannya antara lingkungan dan pembangunan adalah terkait sangat erat. Dan lingkungan bukanlah merupakan masalah-masalah sektoral yang terlepas satu dari yang lainnya.

Karena haruslah dipertimbangkan benar, apakah pembangunan (misalnya penambangan batu bara, tidak berarti merusak/merugikan lingkungan alam yang lain atau mengganggu keseimbangan alam di sekelilingnya) itu tidak mengganggu keseimbangan alam di sekelilingnya?. Hal inilah yang dimaksud dengan memadukan lingkungan dengan pembangunan.

Apabila pembangunan dengan cara mempertentangkan antara lingkungan dan pembangunan" seperti ini tetap dipertahankan hal ini akanlah merusak lingkungan. Pasti ! pembangunan itu terancam oleh sebab kemampuan sumber daya alam dan lingkungan dalam menopang proses masa depan perlu dilestarikan. Kesimpulan penting ini melahirkan konsep "pembangunan terlanjutan". Oleh Komisi Dunia untuk Lingkungan dan Pembangunan, pembangunan terlanjutan ini dirumuskan sebagai "pembangunan yang memenuhi kebutuhan masa kini tanpa mengurangi kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri".

Lebih lanjut, pembangunan berkelanjutan atau pembangunan berkesinambungan

mensyaratkan bahwa masyarakat memenuhi kebutuhan manusia dengan cara meningkatkan potensi produktif mereka dan sekaligus menjamin kesempatan yang sama bagi kesemuanya. Serta, sekurang-kurangnya pembangunan berkelanjutan harus tidak boleh membahayakan sistem alam yang mendukung kehidupan di muka bumi ini : atmosfer, air, tanah, dan makhluk hidup.

## **2. Konsep Pembangunan Berkelanjutan di Indonesia**

Setelah Konferensi Stockholm, Pemerintah Indonesia membentuk Panitia Nasional Lingkungan Hidup dalam 1972. Dengan merumuskan "Program Pembangunan Lingkungan Hidup" dalam bab 4 Repelita II sebagai penjabaran ketentuan konstitusional pasal 33 ayat 3 jo 33 ayat 4 UUD 1945 Hasil Amandemen ke 4. Hal ini juga ditegaskan dalam TAP MPR

No. IV/1973. Sebagai upaya selanjutnya dibentuk dalam Kabinet Pembangunan III yaitu "Kementrian Negara Pengawasan Dan Lingkungan Hidup" sekarang Kementrian Negara Lingkungan Hidup.

Dalam perkembangannya, Indonesia tidak ketinggalan dalam usahanya untuk senantiasa menumbuhkan dan mengembangkan kesadaran lingkungan tersebut di kalangan masyarakat luas. Dalam berbagai bidang dan

sektor usaha nasional, seperti kehutanan, pertambangan, kelautan, kedirgantaraan, pertanian, industri, pariwisata, dan lain-lain, di Indonesia terlihat kegiatan-kegiatan yang selalu makin meningkat untuk makin mendorong dan mendalamnya "kesadaran lingkungan" tersebut.

Masalah lingkungan hidup juga tampak semakin mendapat perhatian yang khusus. Hal ini jelas terlihat dalam GBHN 1993, yang juga sekaligus merupakan rumusan pembangunan berkelanjutan di Indonesia :

Pembangunan lingkungan hidup yang merupakan bagian penting dan ekosistem yang berfungsi sebagai penyangga kehidupan seluruh makhluk hidup di muka bumi diarahkan pada terwujudnya kelestarian fungsi lingkungan hidup dalam keseimbangan dan keserasian yang dinamis dengan perkembangan kependudukan agar dapat menjamin pembangunan nasional yang berkelanjutan. Pembangunan lingkungan hidup bertujuan meningkatkan mutu, memanfaatkan sumber daya alam secara berkelanjutan, merehabilitasi kerusakan lingkungan, mengendalikan pencemaran, dan meningkatkan kualitas lingkungan hidup.

Tampaklah bahwa Pemerintah Indonesia sedemikian memperhatikan lingkungan hidup. Bahkan juga dicanangkan dalam program pembangunan lingkungan hidup adalah Hukum Lingkungan, yang merupakan sarana dan wahana dalam pembangunan lingkungan hidup tersebut.

Guna menindaklanjuti tentang pembangunan berkelanjutan yang telah dicanangkan, maka pemerintah telah mengeluarkan berbagai kebijakan hukum yang erat dengan masalah lingkungan hidup. Salah satu kebijakan hukum yang terpenting adalah UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Pasal 1 ayat 3 UULH menegaskan bahwa pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup adalah upaya sadar dan terencana, yang memadukan lingkungan hidup, termasuk sumber daya, ke dalam proses pembangunan untuk menjamin kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan.

Kemudian dalam pasal 3 diuraikan tentang asas tujuan dan sasaran pengelolaan lingkungan hidup yang diselenggarakan dengan asas tanggung jawab negara, asas berkelanjutan dan asas manfaat bertujuan untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.

Adapun sasaran pengelolaan lingkungan hidup adalah :

a. tercapainya keselarasan, keserasian dan keseimbangan antara manusia dan lingkungan hidup ;

- b. terwujudnya manusia Indonesia sebagai insan lingkungan hidup yang memiliki sikap dan tidak melindungi dan membina lingkungan hidup ;
- c. terjaminnya kepentingan generasi masa kini dan generasi masa depan ;
- d. tercapainya kelestarian fungsi lingkungan hidup ;
- e. terkendalinya pemanfaatan sumber daya secara bijaksana ;
- f. terlindunginya Negara Kesatuan Republik Indonesia terhadap dampak usaha dan/atau kegiatan di luar wilayah negara yang menyebabkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup (pasal 4 UULH).

Demikian UULH mengatur dan menjelaskan tentang asas tujuan dari pengelolaan lingkungan hidup, yang kesemuanya itu merupakan penjabaran dari program pembangunan berkelanjutan. Sedangkan yang merupakan ciri-ciri dari pembangunan berkelanjutan (Indonesia) adalah sebagai berikut:

- a. memberikan kemungkinan kepada kelangsungan hidup dengan jalan melestarikan fungsi dan kemampuan ekosistem yang mendukungnya, baik secara langsung maupun tidak langsung ;
- b. memanfaatkan sumber alam sebanyak alam atau teknologi pengelolaan mampu menghasilkan secara lestari ;

- c. memberi kesempatan kepada sektor dan kegiatan lainnya di daerah untuk berkembang bersama-sama baik dalam kurun waktu yang sama maupun dalam kurun waktu yang berbeda secara sambung menyambung;
- d. meningkatkan dan melestarikan kemampuan dan fungsi ekosistem untuk memasok sumber alam dan melindungi serta mendukung perikehidupan secara terus menerus;
- e. menggunakan prosedur dan tata cara yang memperhatikan fungsi dan kemampuan ekosistem mendukung perikehidupan, baik masa kini maupun masa yang akan datang. (Ery Agus Priyono; 1992 : 19).

Dari pengertian dan ciri-ciri dari pembangunan berkelanjutan ini mengandung makna tentang arti pemanfaatan sumber alam. Pemanfaatan ini perlu memperhatikan patokan-patokan bahwa daya guna dan hasil guna yang dikehendaki harus dilihat dalam batas yang optimal. Berarti pula tidak mengurangi kemampuan dan kelestarian sumber alam lain yang berkaitan dalam ekosistem dan memberikan kemungkinan untuk mengadakan pilihan penggunaan dalam pembangunan di masa depan. Karena itu dalam pelaksanaan pembangunan berkelanjutan, sumber alam harus digunakan secara rasional, tidak merusak tata lingkungan hidup manusia. Pula, harus

memperhitungkan kebutuhan generasi yang akan datang. Pengelolaan sumber alam dan lingkungan hidup diarahkan agar dalam segala usaha pendaagunaannya tetap memperhatikan keseimbangan lingkungan serta kelestarian fungsi dan kemampuannya, sehingga dapat memberi manfaat bagi pembangunan dan kesejahteraan rakyat serta bermanfaat pula bagi generasi yang akan datang.

### **3. Fungsi Mum Dalam Pembangunan Berkelanjutan di Indonesia**

Berbicara tentang fungsi hukum berarti berbicara tentang tujuan dari hukum. Tujuan utama dan pokok dari hukum adalah ketertiban (order). Ketertiban merupakan syarat pertama segala hukum. Ia juga merupakan syarat fundamental bagi adanya suatu masyarakat manusia yang teratur. Ketertiban ini pula yang disebut sebagai fungsi hukum yang tradisional (Mochtar K., 1976:2-3).

Moctar Kusumaatmadja dengan konsepsinya tentang fungsi hukum menyatakan bahwa hukum merupakan "sarana pembaharuan masyarakat". Hal ini didasarkan atas anggapan bahwa adanya keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan atau pembaharuan itu merupakan suatu yang diinginkan, bahkan dipandang mutlak perlu. Hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum



bisa berfungsi sebagai alat pengatur atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan atau pembaharuan. Baik perubahan maupun ketertiban (keteraturan) merupakan tujuan kembar dari masyarakat yang sedang membangun, maka hukum menjadi suatu alat (sarana) yang tak dapat diabaikan dalam proses pembangunan.

Selain fungsi hukum yang klasik atau tradisional, Sjachran Basah menyatakan fungsi hukum dengan konsep "panca fungsi" nya sebagai berikut: (Sjachran Basah;1992:3-14)

- a. direktif, sebagai pengarah dalam membangun untuk membentuk masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan kehidupan negara;
- b. integratif, sebagai pembina kesatuan bangsa;
- c. stabilitatif, sebagai pemelihara (termasuk ke dalamnya hasil-hasil pembangunan) dan menjaga keselarasan, keserasian dan keseimbangan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat;
- d. prefektif, sebagai penyempurna, baik terhadap sikap tindak administrasi negara maupun sikap tindak warga apabila terjadi pertentangan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat;
- e. korektif, sebagai pengoreksi atas sikap tindak baik administrasi negara, maupun warga apabila

terjadi pertentangan hak dan kewajiban untuk mendapatkan keadilan.

Uraian panca fungsi tentang fungsi hukum ini merupakan panjabaran lebih lanjut dari konsepsi fungsi hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat. Bahkan jauh lebih mendalam, karena dalam fungsinya yang kelima, hukum mempunyai fungsi untuk alat pengoreksi untuk mengontrol pelaksanaan hukum yang ada. Walaupun masalah kontrol terhadap hukum ini secara implisit telah ada dalam konsep "hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat".

Tentang fungsi hukum ini, Ateng Syafrudin menyatakan bahwa peranan hukum adalah untuk menstrukturkan seluruh proses (pembangunan) sehingga kepastian dan ketertiban terjamin. Lebih lanjut dijelaskan, bahwa pengaturan hukum akan berhasil apabila ketentuan hukum atau peraturan itu dipahami oleh masyarakat dan dirasakan kegunaannya, maka harus disertai usaha penyuluhan dan pendidikan masyarakat secara terus menerus.

Dengan demikian fungsi hukum secara umum dapatlah ditarik berbagai unsur yaitu :

- a. terwujudnya ketertiban, keteraturan dan kepastian;
- b. adanya perubahan yang menuju ke arah ketertiban, keteraturan dengan tetap terjamin adanya kepastian;

- c. juga harus ada upaya kontrol untuk proses pelaksanaan hukum benar-benar berfungsi;
- d. hendaknya dipertahankan hukum sebagai alat sarana untuk mencapai tujuan bernegara, yaitu mengarahkan masyarakat ke arah hidup yang lebih baik.

Sehingga dengan demikian sangat diharapkan hukum mampu berfungsi dan memprediksi kondisi masyarakat sesuai dengan zamannya.

Dengan demikian akan mengikis pemikiran tentang hukum selalu ketinggalan dari masyarakatnya.

Seperti diungkapkan oleh Munadjat Danusaputro, dalam program pembangunan lingkungan hidup salah satu sarana dan wahana yang sangat penting adalah Hukum Lingkungan. Hukum Lingkungan (*Environmental Law*) tampak semakin menonjol peranannya dalam rangka pembangunan hukum nasional. Hukum Lingkungan memang merupakan tunas baru dalam keluarga hukum, namun ia mempunyai peranan yang sangat penting dalam pelaksanaan Pembangunan Berkelanjutan.

Sebagaimana kita ketahui, bahwa hukum lingkungan mempunyai banyak aspek. Ia menyangkut berbagai bidang, sektoral, bahkan Siti Sundari Rangkuti menyatakan bahwa untuk memahami hukum lingkungan harus dilakukan secara multidisipliner. Dalam kondisi "use

*oriented law*", sepatutnya hukum mengatur dan menjembatani berbagai kepentingan dari berbagai bidang untuk tidak saling berpacu mengeksplotasi lingkungan, atau pembangunan yang hanya "profit oriented" saja. Begitu juga dalam kondisi kesadaran baru terhadap lingkungan, maka hukum sudah seharusnya menjadi alat pengatur, pengarah dan pengontrol serta pelindung terhadap lingkungan dan pembangunan.

Hukum sebagai pengatur dalam pembangunan berkelanjutan, hal ini mengandung arti hukum harus menjadi sarana untuk mengkoordinasikan segala kepentingan yang ada sehingga satu sama lain tidak saling berbenturan. Seperti termaksud dalam Bab IV tentang Perlindungan Lingkungan Hidup UULH No. 4 Tahun 1982, bahwa segala sesuatu rencana ataupun segala sesuatu yang berkenaan dengan lingkungan hidup akan diatur dengan peraturan perundang-undangan. Hal ini telah diikuti dengan lahirnya PP 23 Tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan. Juga berbagai peraturan-peraturan lain tentang penataan kawasan industri, kawasan pemukiman dan sebagainya, yang kesemuanya mengatur tentang lingkungan.

Hukum juga sebagai pengarah adanya pembangunan berkelanjutan. Hal ini tampak dari adanya kebijaksanaan bidang hukum administrasi negara yang merupakan *juridische beleids*

*instrumen* terhadap lingkungan hidup. Sebagaimana dinyatakan oleh Siti Sundari Rangkuti adalah sebagai berikut :

Penguasa, dalam hal ini pemerintah, perlu turun tangan untuk mengatur dan mengendalikan tingkah laku seseorang agar tetap berada dalam batas-batas yang sesuai dengan daya dukung lingkungan, yaitu kemampuan lingkungan untuk mendukung perikehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya. Berbagai sarana hukum administrasi tersedia bagi penguasa sebagai upaya untuk mencapai tujuan pengelolaan lingkungan yang diwujudkan dalam "*feitelijke handelingen*"; "*rechts handelingen*", dan "*inderechte beinvloeding*". Sarana kebijaksanaan bidang hukum administrasi negara yang merupakan "*juridische beleids instrumen*" terhadap lingkungan hidup ditetapkan oleh pemerintah. *Instrumen kebijaksanaan lingkungan yang perlu ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan lingkungan demi kepastian hukum merupakan pencerminan arti pentingnya hukum bagi masalah lingkungan.*

Sedangkan hukum mempunyai fungsi pelindung dan pengontrol (pengawas) merupakan saran yang terdapat dalam ketentuan pidana. (Siti Sundari Rangkuti, 1987 :74-75). Dengan demikian, hukum sepatutnya dan seharusnya menjalankan fungsinya sebagai

koordinator antisipator segala bidang dalam pembangunan untuk terwujudnya pembangunan yang berkelanjutan. Hal ini juga ditegaskan oleh Siti Sundari Rangkuti, bahwa betapa pentingnya sarana hukum bagi pembinaan kesadaran ekologis dan keberhasilan pengelolaan lingkungan hidup dalam pelaksanaan pembangunan. Akhirnya secara tegas dinyatakan oleh Siti Sundari Rangkuti, bahwa hukum dan hukum lingkungan (oleh penulis) bukan saja dalam hubungannya dengan fungsi hukum sebagai perlindungan dan kepastian bagi masyarakat (*social control*) dengan peran "*agent stability*", tetapi lebih menonjol lagi sebagai sarana pembangunan (*a tool of social engineering*) dengan peran sebagai "*agent of development*" atau "*agent of change*". (Siti Sundari Rangkuti, 1987:1).

#### 4. Penegakan Hukum Lingkungan Di Indonesia

Penegakan hukum lingkungan di Indonesia mencakup penataan dan penindakan (*compliance and enforcement*) yang meliputi bidang hukum administrasi negara, bidang hukum perdata dan bidang hukum pidana. (Daud Silalahi, 1992:184) Demikian pula dinyatakan oleh Niniek Supami, bahwa penegakan hukum lingkungan berkaitan dengan kemampuan aparatur dan kepatuhan warga

masyarakat terhadap peraturan yang berlaku, yang meliputi tiga bidang hukum, yaitu administrasi, perdata dan pidana. Lebih lanjut dijelaskan penegakan hukum lingkungan merupakan upaya untuk mencapai ketaatan terhadap peraturan dan persyaratan dalam ketentuan hukum yang berlaku secara umum dan individual, melalui pengawasan dan penerapan (atau ancaman) sarana administratif, keperdataan dan kepidanaan. (Niniek Supami, 1992:180).

Upaya penegakan hukum lingkungan dapat dilakukan secara preventif maupun represif. Penegakan hukum yang bersifat preventif berarti dilakukannya pengawasan aktif terhadap kepatuhan kepada peraturan tanpa kejadian langsung yang menyangkut peristiwa konkret yang menimbulkan sangkaan bahwa peraturan hukum telah dilanggar. Adapun instrumen penegakan hukum preventif meliputi penyuluhan, pemantauan, dan penggunaan kewenangan yang sifatnya pengawasan. Sedangkan penegakan hukum represif ini dilaksanakan dalam hal perbuatan melanggar peraturan dan bertujuan untuk mengakhiri secara langsung perbuatan terlarang itu. (Siti Sundari Rangkuti, 1991:8).

Tentang penegakan hukum lingkungan ini Koesnadi Hardjosoemantri berpendapat bahwa penegakan hukum ini yang penting adalah

masyarakat itu sendiri yang akan terkena berbagai ketentuan di bidang administratif, pidana dan perdata, baik mereka yang akan dikenakan sanksi tersebut maupun mereka yang menjadi korban dari sesuatu perbuatan. (Koesnadi H., 1993:462).

Mengingat dalam bab II sub bab III akan dibahas lebih rinci tentang aspek hukum administratif, hukum pidana, hukum perdata serta Hukum Lingkungan sebagai subyek hukum, maka dalam sub bab ini lebih lanjut akan disebutkan beberapa ketentuan-ketentuan itu adalah sebagai berikut :

- a. Ketentuan dalam bidang hukum administrasi meliputi :
  - UULH (UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup) pasal 18 s/d 24 jo pasal 25 s/d 30
  - Ordonansi Gangguan (Hinder Ordonantie Stb. 1926 No. 226) dengan judul *Nieuwe Bepalingen omtrent het Oprichten van Inrichfingen, welke Gevaar, Schade of Hinder Kunnen Veroorzaken*
  - Khusus untuk industri berlaku UU No. 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian. Sebelum berlakunya UU ini berlaku Ordonansi Pembatasan Perusahaan 1934 (*Bedrijfsreglementeringsor donnantie Stb. 1938 No. 86*), yang dilengkapi dengan

peraturan Pemerintah No.1 Tahun 1957 tentang Penyaluran Perusahaan-Perusahaan, yang kemudian diubah dengan PP No. 53 Tahun 1957. PP ini berlaku untuk semua departemen yang berkaitan dengan sektor industri.

- b. Ketentuan dalam bidang hukum perdata, meliputi :

Dalam hukum perdata, penegakan hukum dapat dilakukan dengan menggunakan pasal 1365 BW mengenai perbuatan melawan hukum.

- c. Ketentuan dalam hukum pidana, meliputi :

Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) beberapa perbuatan yang dapat dianggap sebagai bentuk-bentuk pencemaran lingkungan diancam pidana. Contoh mengenai hal ini dapat dikemukakan pasal-pasal 187, 187 bis, 202, 203, 204, 338, 359, 360, 408, 409 dan sebagainya.

Selain itu juga diatur dalam pasal 41 s/d 48 UULH mengenal jenis pidana penjara, kurungan dan denda dan jenis sanksi lain seperti tercantum dalam pasal 47. Hakim dapat menjatuhkan pidana tambahan yang diatur dalam pasal 10 KUHP, yaitu pencabutan hak-hak tertentu, perampasan barang-barang tertentu dan pengumuman putusan hakim. Juga pasal 8 UU Tindak Pidana Ekonomi sebagai pelengkap jenis sanksi pidana dalam pasal 41 s/d

48 UULH, yang juga merupakan tindakan tata tertib.

Demikian beberapa ketentuan dari penegakan hukum lingkungan di Indonesia, yang kemudian lebih lanjut nanti akan diuraikan secara rinci pada sub bab berikutnya. (Lihat sub bab 3).

## **5. Beberapa Aspek Hukum Dalam Pembangunan Berkelanjutan**

### **a. Lingkungan Sebagai Subyek Hukum**

Bagian ini sengaja diketengahkan di awal sub bab ini dengan pertimbangan sangatlah urgen kita memikirkan lingkungan dari sisi hukum. Sebagaimana diungkapkan oleh Abdul Hakim Garuda Nusantara, bahwa alam semesta ini sebenarnya juga punya hak untuk dilestarikan. Hal berarti pula memahami konsep pembangunan berkelanjutan dari perspektif hak-hak asasi manusia. Dalam konsep modern ini, lingkungan hidup kita diakui sebagai subyek hukum. (Abdul Hakim Garuda Nusantara, 1991:58) Seperti halnya juga UULH kita yang memberi status subyek hukum kepada lingkungan hidup, juga memiliki kualitas hidup sebagaimana layaknya subyek hukum lain.

Dalam ketentuan pasal 1 angka 1 dinyatakan bahwa lingkungan hidup merupakan sistem yang meliputi lingkungan hayati dan lingkungan non hayati serta lingkungan buatan dan lingkungan sosial. Jelas kesemuanya ini mempengaruhi kesejahteraan manusia serta makhluk-makhluk hidup lainnya, baik itu mempengaruhi pola kerja, pola pikir dan pola hidup maupun tingkah laku makhluk-makhluk hidup yang bersangkutan. Kesemuanya ini disebut sebagai ekosistem, dimana dalam pasal 1 angka 4 diartikan sebagai tatanan kesatuan secara utuh, menyeluruh dan terpadu dari seluruh unsur lingkungan hidup yang ada dan saling pengaruh dan mempengaruhi. Sedangkan dalam pasal 1 angka 3 nya menyatakan bahwa pemanfaatan lingkungan hidup harus dapat dinikmati oleh generasi yang akan datang. Dari ketentuan pasal 1 angka 1 s/ d 15 tampak pengertian lingkungan hidup yang merupakan istilah hukum, selanjutnya lingkungan hidup disebut sebagai subyek hukum. Subyek hukum ini erat berkaitan dengan kualitas kehidupan, yaitu dalam kualitas lingkungan hidup yang baik didalamnya terdapat adanya suatu potensi untuk mengembangkan kualitas hidup yang lebih tinggi.

#### **b. Aspek Hukum Administrasi**

Salah satu sarana yuridis administratif untuk mencegah dan menanggulangi pencemaran lingkungan adalah sistem perizinan. Sarana inipun juga merupakan sarana preventif guna pencegahan terjadinya bahaya pencemaran lingkungan hidup. Untuk tujuan ikut menegakkan hukum lingkungan, usaha tersebut dilakukan dengan diadakannya sistem perizinan, baku mutu lingkungan, rencana pengelolaan lingkungan dan sebagainya yang merupakan persyaratan perolehan izin usaha. Di samping itu ada juga pengawasan, petunjuk maupun panduan administratif, yang dalam hal ini jelas melibatkan unsur tata usaha negara sebagai aparat negara.

Hukum Administrasi yang diterapkan dalam penegakan Hukum Lingkungan dapat dikenakan adanya sanksi-sanksi administratif ini sebagai bentuk penanggulangan dan pengendalian dari perbuatan yang dilarang yang mengakibatkan adanya pencemaran ataupun perusakan lingkungan. Selain itu, akan memberikan perlindungan terhadap kepentingan yang telah ditetapkan dalam ketentuan-ketentuan yang dilanggar tersebut.

Sanksi Administratif meliputi beberapa hal yaitu :

##### **a. Tindakan Paksa (*Besfuersdwang*)**

- b. Uang Paksa (*Dwangsom*)
- c. Penutupan tempat usaha (*Sluiting van een inrichting*)
- d. Penghentian Kegiatan Mesin Perusahaan (*Buitengebruiksteling van een Toestel*)
- e. Pengubahan dan Pencabutan izin Usaha

Pasal 18 s/d 21 dan 47 UULH menyatakan bahwa setiap orang yang menjalankan suatu bidang usaha wajib memelihara kelestarian, kemampuan lingkungan hidup yang serasi, selaras dan seimbang untuk menunjang pembangunan berkelanjutan. Kewajiban yang dimaksud adalah suatu keharusan untuk mencantumkan pemberian izin dari pejabat atau instansi yang berwenang itu. Bila kewajiban dimaksud tidak dipenuhi akan berakibat dikenakannya sanksi administratif berupa pencabutan izin usaha yang terjadi karena adanya penyimpangan perizinan, pandangan kebijaksanaan yang berubah, keadaan nyata yang berubah dan penarikan kembali sebagai saksi.

Penarikan kembali izin biasanya ditentukan oleh dua faktor:

- a. Apakah wewenang untuk memberi izin terikat atau bebas  
Wewenang untuk memberi izin terikat mengandung konsekuensi bahwa, wewenang untuk menarik kembali izin

yang telah diberikan diatur secara tegas dan dicantumkan dalam undang-undang atau ada secara implisit. Pencabutan izin yang bersifat terikat ini hampir tidak mungkin dilakukan, jika dalam undang-undang atau peraturan tidak mengaturnya. Sedangkan wewenang untuk memberi izin bebas dapat ditarik kembali dan penarikan izin ini tidak secara tegas diatur dalam peraturan perundangan yang ada.

Pada umumnya, pengubahan syarat-syarat izin dimungkinkan bila hal tersebut masuk dalam kebebasan kebijaksanaan organ pemerintahan, disertai alasan yang logis, kepentingan pemegang izin tidak dirugikan dengan kepentingan umum yang terlayani oleh perubahan.

- b. Sifat Obyek Izin

Obyek mempunyai peranan penting dalam kemungkinan penarikan kembali suatu izin yang telah dikeluarkan. Hal ini berkenaan dengan tindakan yang telah berakhir atau kejadian yang berlangsung sekali. Yang dengan adanya data-data yang diberikan oleh pemohon izin yang tidak benar.

Usulan atau permohonan penarikan izin usaha ini dapat dilakukan oleh pihak ketiga atau setiap orang yang kepentingannya dirugikan.

Dengan demikian tampak adanya keterkaitan antara ketentuan-ketentuan dalam UULH dengan UU No. 5 Tahun 1986 tentang

Peradilan Tata Usaha Negara. Seperti yang dinyatakan dalam ketentuan pasal 1 angka 4 UU PTUN, 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, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara termasuk sengketa kepegawaian berdasar peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Lebih lanjut dalam ketentuan pasal 1 angka 3 disebutkan, bahwa yang dimaksud dengan keputusan tata usaha negara ialah :

“Suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual, final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”.

Dari kedua rumusan yang tercantum dalam ketentuan pasal 1 angka 3 dan 4 UU No. 5 Tahun 1986 tersebut, telah menguatkan sistem perlindungan hukum bagi lingkungan hidup sebagai salah satu subyek hukum, dan orang maupun badan hukum.

Pada saat kepentingan seseorang atau badan hukum perdata merasa dirugikan, berkenaan dengan dikeluarkannya suatu pemberian izin usaha bagi seorang pengusaha, dimana usaha yang sudah mempunyai izin tersebut ternyata mengakibatkan terjadinya pencemaran lingkungan. Seseorang atau badan hukum perdata dapat mengajukan permohonan/gugatan pencabutan izin usaha itu melalui PTUN dengan atau tanpa tuntutan ganti rugi kerugian dan atau rehabilitasi. Hal tersebut tertuang dalam pasal 53 ayat 1 UU No. 5 Tahun 1986 dan PP No. 43 Tahun 1991 tentang ganti rugi dan tata cara pelaksanaannya pada Peradilan Tata Usaha Negara.

Seseorang atau badan hukum perdata dapat mendasarkan gugatannya kepada :

- a. bahwa keputusan tata usaha negara yang digugat tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku
- b. bahwa pejabat atau Badan Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan keputusan telah menyalahgunakan wewenangnya (*detournement de pouvoir*).

Dalam ketentuan pasal 55 UU PTUN dinyatakan tentang jangka waktu mengajukan gugatan yang telah ditetapkan selama 90 hari, terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkankannya keputusan Badan atau Pejabat



Tata Usaha Negara. Hal ini mungkin dapat dilaksanakan bagi orang atau badan hukum perdata yang secara langsung terkena akibat hukumnya. Apabila mengenai permasalahan pencemaran lingkungan menjadi sulit dilaksanakan karena pihak ketiga, yang kepentingannya juga dirugikan oleh adanya izin usaha tersebut, sangatlah merasakan akibatnya karena efek dari pencemaran baru tampak setelah berbulan-bulan, bahkan bertahun-tahun. Maka berpijak dari dasar pemikiran tersebut di atas, hendaknya ketentuan pasal 55 UU PTUN dikecualikan dari permasalahan pencemaran lingkungan hidup. Atau masalah batas kadaluwarsa bagi permasalahan lingkungan hidup diatur secara tegas dan terpisah dari ketentuan pasal 55 tersebut, sehingga akan lebih terjamin adanya kepastian hukum.

### **c. Aspek Hukum Pidana**

Pelanggaran yang dilakukan oleh pengusaha, baik itu bidang industri, pertanian, perdagangan maupun lainnya mengakibatkan terjadinya pencemaran maupun akibat sampingan lain yang serius. Selain diproses melalui gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara dapat dilakukan gugatan secara pidana. Pasal 41, 42, 43, 44, 45 dan 46 UULH.

Dari ketentuan pasal 45 UULH ini, maka pelaku dari tindak pidana kejahatan atau

pelanggaran dalam pencemaran lingkungan dan perusakan lingkungan hidup adalah atau orang badan hukum perdata. Dengan demikian rumusan "barang siapa" yang dimaksud adalah orang atau badan hukum perdata. Kemudian tentang penjatuhan ancaman pidananya mengandung unsur delik formil. Perumusan seperti ini sudah langsung hukumannya, karena yang di larang oleh peraturannya adalah perbuatannya, baik perbuatan itu karena sengaja atau lalai. (Hermien Hadiati Koswadi, 1993 : 134). Dan akibat dari perbuatan tersebut tidak perlu diperhatikan.

Adapun rumusan pasal 41 s/d 44 UULH mengandung unsur delik sebagai berikut :

- a. barang siapa
- b. dengan sengaja atau kelalaiannya
- c. perbuatan yang menyebabkan rusaknya lingkungan hidup,
- d. perbuatan yang menyebabkan tercemarnya lingkungan hidup,
- e. diatur dalam undang-undang ini atau undang-undang lain.

Maka dari unsur-unsur tersebut dapat ditarik kesimpulan, bahwa rumusan pasal 41 s/d 44 UULH merupakan delik formal. Hal ini didasarkan pada "perbuatannya" saja telah dapat dipidana, baik sengaja maupun lalai.

Namun demikian untuk menentukan bahwa perbuatan itu disengaja atau karena kelalaian sangatlah sulit. Karena hal ini berkaitan

dengan batin seseorang, sedangkan perbuatan pidana dalam masalah pencemaran dan perusakan lingkungan seperti dinyatakan dalam ketentuan pasal 41 s/d 42 UULH masih harus dipisahkannya, yaitu apakah perbuatan tersebut disadari atau tidak oleh seseorang atau badan hukum yang bersangkutan, bahwa perbuatannya dilarang oleh undang-undang. Dalam hal ini, orang atau badan hukum tersebut dapat atau tidak dapat dibebani tanggung jawab atas perbuatannya itu. Karena perbuatan pidana dalam kasus pencemaran lingkungan dan atau perusakan lingkungan hidup seperti yang dimaksudkan sudah harus dihubungkan dengan adanya suatu kesalahan (*schulc*) dari para pelaku perbuatan pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup yang telah terjadi. Pada ketentuan pasal 41 s/d 45 yang memuat sanksi pidana bagi pelaku pencemaran lingkungan dan atau perusakan lingkungan tidak diimbangi dengan peraturan khusus, baik peraturan pemerintah maupun peraturan pelaksanaan. Peraturan pelaksanaan yang dimaksud adalah tentang bagaimana tata cara yang berdasar atas tanggung jawab mutlak (*strict liability*) sebagai asas baru yang diambil dari ketentuan pasal 35 ayat (1) UULH. Maka untuk sementara dalam penyelesaian masalah pencemaran dan perusakan lingkungan hidup sampai saat ini masih dipakai asas hukum

acara pidana, yaitu tanggung jawab berdasarkan kesalahan.

SE Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup No. 03/SE/MENKLH/6/1987, tentang prosedur Penanggulangan Kasus Pencemaran dan Perusakan Lingkungan Hidup, yang pada ketentuan angka 1 menyatakan:

“Apabila diduga telah terjadi pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup, maka laporan mengenai hal tersebut dapat dilakukan oleh penderita atau anggota masyarakat”.

Selanjutnya jika kita lihat dalam perkara pidana, maka beban pembuktian ada pada pihak jaksa sebagai penuntut umum. Berarti negara harus mengeluarkan dana yang tidak sedikit untuk memperoleh bukti-bukti adanya pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup. Tetapi bila dilihat dalam rumusan pasal 21 UULH yang menyatakan, bahwa tanggung jawab pencemar dan atau perusak lingkungan hidup adalah mutlak. Maksudnya dengan demikian beban pembuktian terhadap pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup dapat dibebankan kepada pengusaha pemegang izin yang melakukan pencemaran dan perusakan lingkungan hidup tersebut.

Sebenarnya beban bukti yang dibebankan kepada pencemar dan atau perusak lingkungan hidup adalah menyimpang dari ketentuan proses acara pidana. Namun hal ini nampaknya lebih relevan karena dipandang secara sepintas saja pengusaha dalam perkara masih dianggap mampu untuk membiayai beban bukti yang akan meringankan tuduhannya itu. Dan pengusaha lebih mempunyai alat yang lebih canggih di dalam mendekati adanya pencemaran di bandingkan pihak penuntut umum.

Dari hasil pemeriksaan bukti-bukti yang ada pada akhirnya hakim akan mengambil suatu keputusan yang dapat berupa :

- a. putusan bebas (pasal 191 ayat 1 KUHAP)
- b. putusan lepas dari segala tuntutan hukum (pasal 191 ayat 2 KUHAP)
- c. putusan pernidaan atau tata tertib (pasal 193 ayat 1 KUHAP).

#### **d. Aspek Hukum Perdata**

Pencemaran dan perusakan lingkungan selalu menimbulkan kerugian terhadap subyek yang ada. Subyek hukum lain akan menjadi korban, baik individu (perseorangan), badan hukum maupun pihak negara. Bagi pihak yang telah menimbulkan adanya pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup mempunyai kewajiban untuk memberi ganti kerugian, di

samping adanya beban pemulihan lingkungan hidup.

Sesuai dengan ketentuan pasal 30 s/d 34 UU No. 23 Tahun 1997 mengatur tentang Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup, baik di luar pengadilan maupun melalui pengadilan. Berkenaan dengan tersebut Koesnadi Hardjosoemantri, menyatakan bahwa ketentuan dalam pasal 20 ayat 1 menganut prinsip pencemar membayar (*polluter pays principle*). Jika pasal 20 ayat 1 UULH tersebut dibandingkan dengan ketentuan pasal 1365 KUH Perdata akan tampak sama. Pasal 1365 KUH Perdata menyatakan: "setiap orang yang karena salahnya bertanggung jawab atas kerugian yang diderita pihak lain sebagai akibat dari perbuatannya" (bandingkan pasal 35 UULH No. 23 Tahun 1997).

Namun demikian sistem penyelesaian secara musyawarah ini nampaknya akan mengalami hambatan jika masih terus melibatkan unsur pemerintah sebagai salah satu pihak (penengah). Karena suatu ketika pemerintah sendiri justru akan sebagai pihak pencemar, oleh karena itu seharusnya dalam melibatkan pihak pemerintah sendiri justru akan sebagai pihak pencemar. Oleh karena itu, seharusnya dalam melibatkan pihak pemerintah sebagai polluter atau tidak, sehingga objektivitas penilaian dan penentuan kadar pencemaran, ganti rugi

pencemaran akan dapat lebih terjamin. Atau perlu diadakan lembaga khusus yang membidangi masalah-masalah pencemaran tersebut sebagai penyeimbang dan penentu siapa yang harus bertanggung jawab dan ini harus bebas dari unsur pemerintah, sebagaimana telah diatur dalam pasal 32 UU No. 23 Tahun 1997.

Jika penyelesaian sengketa tidak dapat diselesaikan melalui jalan musyawarah, maka berarti salah satu pihak yang bersengketa mengajukan perkara pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup ke pengadilan negeri. Berarti dalam hal ini dasar gugatannya pada ketentuan pasal 1365 KUH Perdata, yaitu perbuatan melawan hukum, dengan unsur-unsur yang harus dipenuhi yaitu :

- a. adanya perbuatan melawan hukum,
- b. adanya kesalahan,
- c. adanya kerugian
- d. adanya hubungan kausal.

Sedangkan yang digugat yaitu berupa : pengrusakan barang, gangguan (*hinder*) yang menimbulkan kerugian materiil dan penyalahgunaan hak.

Proses peradilan dalam masalah hukum perdata adalah merupakan suatu proses yang amat panjang, khususnya masalah pencemaran dan perusakan lingkungan hidup, dan dengan cara pembuktian yang rumit dan berbelit-belit. Pada ketentuan pasal 1365 KUH Perdata menganut

sistem pembuktian "bahwa barang siapa yang mengendalikan maka ia harus membuktikan". Hal ini nampaknya akan menjadi beban bagi pihak korban yang pada umumnya masih awam terhadap masalah-masalah pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup. Terlebih lagi mereka selalu berada pada kedudukan yang sulit, dibandingkan dengan pihak pencemar atau perusak lingkungan hidup yang lebih banyak menguasai informasi teknologi modern.

Dalam kondisi yang demikian ini amatlah sulit bagi pihak korban untuk memperoleh ganti kerugian yang dideritanya. Sebab adanya pencemaran dan perusakan lingkungan. Namun demikian jika kita lihat pada ketentuan pasal 21 UULH yang menyatakan :

"Dalam beberapa kegiatan yang menyangkut jenis sumber daya tertentu, tanggung jawab timbul secara mutlak pada perusak dan pencemar pada saat terjadinya perusakan dan pencemaran lingkungan hidup yang pengaturannya diatur dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan."

Dan selanjutnya dalam penjelasan pasal 21, tersebut menyatakan bahwa : "tanggung jawab mutlak dikenakan secara selektif atau kasus yang akan ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang menentukan jenis dan kategori kegiatan yang terkena oleh ketentuan termaksud."

Berdasar pemikiran pada ketentuan pasal 21 UULH tersebut di atas, maka nampak bahwa beban pembuktian dalam masalah pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup menganut sistem beban pembuktian terbalik. Artinya justru pihak tergugatlah (perusak/pencemar) yang harus membuktikan bahwa dirinya tidak melakukan pencemaran atau perusakan lingkungan hidup seperti yang dituduhkan kepadanya, dengan demikian ketentuan pasal 1365 KUH Perdata yang menganut prinsip "*liability based on fault*" sudah ditinggalkan karena ini mengandung proses pembuktian yang memberatkan pihak korban. (Bandingkan dengan pasal 35 (2) UU No. 23 Tahun 1997). Korban baru akan mendapat ganti kerugian atas tercemarnya dan kerusakan lingkungan hidup yang merugikan dirinya, jika ia berhasil membuktikan adanya unsur kesalahan dari pihak tergugat (pencemar/perusak lingkungan hidup). Sedangkan pada dasarnya pihak penggugat yang merupakan golongan masyarakat yang masih awam terhadap masalah pencemaran dan perusakan lingkungan hidup. Mereka belum begitu memahami dan mengerti tingkah laku teknologi dan sistem informasi modern. Oleh sebab itu, ketentuan beban pembuktian pada pasal 1365 KUH Perdata ini dirasa memang sudah ketinggalan jaman. Dengan semakin berkembangnya jaman dengan tuntutan-tuntutan yang lebih modern dibidang hukum dan

semakin berkembangnya lingkup hukum dan semakin kompleksnya permasalahan hukum yang mencuat ke permukaan.

Melihat dari ketentuan tersebut, secara formal masalah beban pembuktian yang rumit sudah dapat diatasi, namun demikian aplikasinya masih amat sulit dilaksanakan, karena belum ada peraturan perundang-undangannya yang mengatur secara tegas tanggung jawab mutlak ini. Dan jika kita lihat tampaknya sampai sekarang penyelesaian masalah sengketa pencemaran dan perusakan lingkungan hidup masih menggunakan ketentuan pasal 1365 KUH Perdata dengan sistem pembuktian yang konvensional yang tetap harus ditanggung oleh penggugat. Maka karena itu, perlulah kiranya diterbitkan suatu peraturan perundang-undangan yang secara tegas mengatur masalah pembuktian dan tanggung jawab oleh pencemar/perusak lingkungan hidup ini sebagai penunjang ketentuan pasal 21 UULH yang telah ada dan merupakan sistem pembaharuan hukum di Indonesia.

### **FUNGSI HUKUM SEBAGAI KOORDINATOR**

Dalam perkembangan kehidupan dan manusia, diikuti pula berbagai pemahaman yang berbeda dari manusia yang satu dengan yang lain, dari bangsa yang satu dengan bangsa yang lain. Pemahaman tentang pengelolaan dan pemeliharaan

(perlindungan) lingkungan yang berbeda ini mengakibatkan dampak-dampak negatif dari pembangunan. Karena pada dasarnya mereka berpikir bagaimana menghasilkan sebanyak-banyaknya untuk memenuhi kebutuhan manusia yang konsumtif tanpa memikirkan bagaimana pula mempertahankan kesinambungan atau kelestarian sumber daya alam yang ada. Dengan melakukan pembangunan yang dalam arti hanya mengeksploitasi saja, dan menerapkan konsep *antoprosentris* saja maka kerusakan dan kelangsunan kehidupan bumi yang hanya satu ini akan cepat berakhir.

Hingga pada akhirnya, muncul kesadaran dan pemahaman baru manusia, yang melahirkan konsep pembangunan berkelanjutan tersebut. Hukum lingkungan sebagai cabang baru dalam bidang hukum merupakan alternatif pemecahan masalah yang tak dapat dihindari. Hukum lingkungan melibatkan berbagai aspek dalam bidang hukum dan berperan dalam setiap penegakan.

Penegakan hukum terkait didalamnya tentang fungsi dan tujuan hukumnya. Seperti dinyatakan Purnadi Purbacaraka, bahwasanya penegakan hukum sebagai : ...

... kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah / pandangan-pandangan menilai yang mantap dan mengejawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai

tahap akhir, untuk menciptakan (sebagai "*social engineering*"), memelihara dan mempertahankan ("*social control*") kedamaian pergaulan hidup. (Purnadi Purbacaraka, 1983:13).

Kemudian Soerjono Soekanto menyatakan bahwa penegakan hukum bukanlah semata-mata berarti pelaksanaan perundang-undangan. Tetapi lebih bersifat penyerasian hubungan nilai-nilai dan wujudnya yang lebih konkrit adalah kaidah hukum. Kaidah tersebut menjadi pedoman atau patokan bagi perilaku atau sikap yang bertujuan untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian. (Soerjono Soekanto, 1986:h.4-5).

Lebih lanjut dinyatakan, bahwa pokok dari penegakan hukum terletak pada faktor-faktor yang terdiri sebagai berikut :

1. faktor hukumnya sendiri,
2. faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun yang menerapkan hukum,
3. faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum,
4. faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan,
5. faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Dari pendapat-pendapat ini, penulis ingin membahas lebih lanjut bagaimana penegakan hukum

lingkungan sebagai fungsinya dan aspek hukum yang muncul dalam pembangunan yang berkelanjutan. Dan bab ini langsung merujuk pada penyelesaian kasus, sehingga menonjol dari segi praktisnya.

Faktor penegak hukum, meliputi yang membentuk maupun yang menerapkan. Faktor ini sangat menentukan dalam penegakan hukum lingkungan ini. Hal ini terkait erat dengan segala kebijakan lingkungan yang dihasilkan darinya, yang kemudian menjelma dalam kaidah hukum (lihat disertasi Siti Sundari Rangkuti). Kemudian penerapan hukum ibarat kepanjangan tangan dari para pemilik kebijakan yang ada. Sehingga penegak hukum disini haruslah mempunyai wawasan yang lebih dari masyarakat tentang lingkungan.

Kemudian, masalah faktor sarana dan fasilitas yang meliputi tenaga manusia yang berpendidikan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup dan lain sebagainya. Faktor ini merupakan masalah penyediaan yang memakan waktu, biaya dan tenaga. Untuk itu, masalah ini merupakan faktor yang penting yang harus ditangani segera dan bertahap.

Faktor masyarakat, sebagai faktor pendukung dan sekaligus sebagai media dan faktor sebagai faktor yang dituju. Dalam hal ini, faktor masyarakat juga sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor yang lain. Untuk membangun faktor masyarakat ini, hendaknya didahului dengan pembangunan di faktor-faktor yang lain terlebih dahulu.

Sampai pada akhirnya faktor kebudayaan, yaitu sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia didalam pergaulan hidup. Maka dalam hal ini penegak hukum baik yang membentuk maupun yang menerapkan hukum hendaknya mempunyai andil yang cukup besar sebagai pioner dalam pembangunan berwawasan lingkungan. Tampaknya dalam hal ini terdapat saling ketergantungan antara faktor yang satu dengan faktor yang lain. Kesadaran bertata lingkungan (*inner consciousness toward environment*) perlu dijadikan komitmen ke arah ciri budaya dengan tetap memperhatikan nilai-nilai adat lingkungan. Untuk tujuan ini tampaknya harus dilakukan dan di dukung oleh berbagai pihak dan faktor-faktor yang terlibat didalamnya. Di berbagai kalangan masyarakat hendaknya dilibatkan/diberi kesempatan ataupun diupayakan untuk dapat berpartisipasi secara aktif dalam menjaga kelestarian lingkungan.

## **PENUTUP**

Dari uraian latar belakang hingga pembahasan, pada bab ini (terakhir) penulis akan menarik beberapa kesimpulan adalah sebagai berikut :

1. Dahulu antara pembangunan dan lingkungan merupakan dua hal yang saling dipertentangkan. Pada perkembangan selanjutnya, konsep pembangunan diarahkan kepada pembangunan yang berwawasan

- lingkungan atau pembangunan berkelanjutan, atau juga disebut pembangunan berkesinambungan (*sustainable development*). Pembangunan berkelanjutan merupakan pembangunan yang memenuhi kebutuhan masa kini tanpa mengurangi kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri.
2. Hukum lingkungan merupakan tunas baru dalam bidang hukum yang merupakan sarana dan wadah yang sangat penting dalam program pembangunan berkelanjutan. UU No. 4 Tahun 1982 merupakan produk hukum pertama di bidang lingkungan hidup yang merupakan ketentuan-ketentuan pokok pengelolaan lingkungan hidup.
  3. Hukum secara umum mempunyai fungsi sebagai sarana pembaharuan masyarakat (Mochtar Kusumaatmadja). Sedangkan secara tegas hukum dinyatakan tidak hanya berfungsi sebagai perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat (*social control*) dengan peran "*agent of stability*", tetapi lebih menonjol lagi sebagai sarana pembangunan (*a tool of social engineering*) dengan peran sebagai "*agent of development*" atau "*agent of change*".
  4. Hukum lingkungan beraspek hukum administrasi, hukum perdata, hukum pidana. Bahkan beberapa diantaranya terdapat bidang-bidang sektoral yang membutuhkan ketentuan-ketentuan peraturan (hukum) tersendiri (seperti UU Perlindungan Binatang Liar, UU tentang Benda Cagar Budaya, UU Pertambangan, Kehutanan dan lain-lain).
  5. Lingkungan hidup merupakan subyek hukum. Ia mempunyai hak untuk kelestarian. Dengan demikian, hukum lingkungan yang telah ada perlu ditegakkan guna mencapai tujuan untuk melindungi lingkungan hidup maupun manusia yang merupakan bagian dari sistem alam semesta ini.
  6. Upaya pencegahan terjadinya pencemaran dan perusakan lingkungan hidup secara efektif terletak dibidang hukum administrasi. Hukum pidana dan hukum perdata di Indonesia merupakan unsur pendukung dari terciptanya usaha preventif dari hukum administrasi negara, sehingga penegakan hukum lingkungan lebih dapat berjalan dengan mantap. Karena hukum pidana dan hukum perdata dapat menerapkan sanksi-sanksi setelah sanksi dari hukum administrasi diterapkan.

#### DAFTAR PUSTAKA

Abdul Hakim Garuda Nusantara, *Pembangunan Yang Tanpa Pelanggaran Hak Asasi*, Artikel dalam Prisma, Januari 1991.



- Ateng Syafrudin, *Penataan Ruang dan Lingkungan Hidup dan Kaitannya Dengan Wewenang Pemerintah Daerah Dalam Hal Perizinan*, Makalah, Tanpa Tahun.
- Daud Silalahi, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakan Hukum Indonesia*, Alumni, Bandung, 1992.
- Emil Salim, *Hari Depan Kita Bersama*, Gramedia, Jakarta, 1988.
- Ery Agus Priyono, *Pembangunan Dan Pencemaran, Lingkungan*, Artikel, Masalah-Masalah Hukum No. 10 Tahun 1992.
- Hermin Hadiati Koeswadji, *Hukum Pidana Lingkungan*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1993.
- Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Gadjah Mada, University Press, Yogyakarta, 1993.
- \_\_\_\_\_, *Hukum Perlindungan Lingkungan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta 1993.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi Dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Binacipta, Bandung, 1976.
- \_\_\_\_\_, *Hukum, Masyarakat Dan Pembinaan Hukum Nasional*, Binacipta, Bandung, 1976.
- Ninieck Suparni, *Pelestarian, Pengelolaan dan Penegakan Hukum Lingkungan*, Sinar Grafika, Jakarta, 1992.
- Otto Soemarwoto, *Indonesia Dalam Kancah Isu Lingkungan Global*, Gramedia, Jakarta, 1992.
- Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Dalam Proses Pembangunan Hukum Nasional Indonesia*, Disertasi, Unair, Surabaya, 1987.