

## **BAB II**

### **TINJAUAN UMUM TENTANG PENYELESAIAN SENGKETA LINGKUNGAN HIDUP**

#### **A. Penyebab Terjadinya Pencemaran atau Perusakan Lingkungan Hidup**

##### **1. Pencemaran Lingkungan atau Perusakan Lingkungan**

Bahaya yang mengancam kelestarian lingkungan dari waktu ke waktu ialah pencemaran dan kerusakan lingkungan. Ekosistem dari suatu lingkungan dapat terganggu kelestariannya oleh karena pencemaran dan perusakan lingkungan. Orang sering mencampurkan antara pengertian pencemaran dan perusakan lingkungan, padahal antara keduanya memiliki makna yang berbeda yaitu:

- a. Pencemaran lingkungan hidup adalah 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 (Pasal 1 angka 14 UUPPLH).
- b. Kerusakan lingkungan hidup adalah perubahan langsung dan/atau tidak langsung terhadap sifat fisik, kimia, dan/atau hayati lingkungan hidup yang melampaui kriteria baku kerusakan lingkungan hidup (Pasal 1 angka 17 UUPPLH).

Perbedaan itu memang tidak terlalu principal karena setiap orang melakukan perusakan lingkungan otomatis juga melakukan pencemaran

dan sebaliknya. Bedanya hanya terletak pada intensitas perbuatan yang dilakukan terhadap lingkungan dan kadar akibat yang diderita oleh lingkungan akibat perbuatan tersebut. Secara mendasar di dalam pencemaran itu terkandung perpaduan makna dari: pengotoran, pemburukan, menurunnya kualitas, pengotoran, mengurangi dan melemahkan daya penggunaan, pencemaran.<sup>23</sup>

Penyebab kerusakan lingkungan hidup, dibagi menjadi 2 faktor, yaitu:

- a. Bentuk kerusakan lingkungan hidup akibat peristiwa alam.

Berbagai bentuk bencana alam yang akhir-akhir ini banyak melanda Indonesia telah banyak menimbulkan kerusakan lingkungan hidup. Hal tersebut dapat dilihat dari efek yang ditimbulkan oleh gempa yang baru-baru ini terjadi di berbagai wilayah Indonesia sebagai contohnya di Aceh.

Peristiwa alam lainnya adalah letusan gunung berapi, peristiwa ini adalah fenomena alam yang dapat merusak lingkungan hidup bagi daerah yang terjangkau efek dari ledakannya. Letusan gunung berapi terjadi karena aktifitas magma perut bumi yang menimbulkan tekanan kuat keluar melalui puncak gunung berapi.

---

<sup>23</sup> Muhammad Erwin, *Hukum Lingkungan Dalam System Kebijakan Pembangunan Lingkungan Hidup*, Ctk Kedua, PT. Refika Aditama, Bandung, 2009, hlm 35.

b. Bentuk kerusakan lingkungan hidup akibat faktor manusia

Manusia sebagai penguasa lingkungan hidup di bumi berperan besar dalam menentukan kelestarian lingkungan hidup. Segala aktifitas yang dilakukan oleh manusia harus bisa membawa dampak yang baik bagi lingkungan. Apabila diabaikan maka akan terjadi kerusakan lingkungan, seperti: Pencemaran lingkungan hidup dan Perusakan lingkungan hidup.

## 2. Macam-macam Pencemaran

Ada beberapa macam yang harus dipikirkan sekitar pencemaran dan perusakan lingkungan hidup dan ekosistem yakni:

### a. Pencemaran Udara

Pencemaran udara diartikan sebagai adanya bahan-bahan atau zat-zat asing di dalam udara yang menyebabkan perubahan susunan (komposisi) udara dari keadaan normalnya. Kehadiran bahan atau zat asing di dalam udara dalam jumlah tertentu serta berada di udara dalam waktu yang cukup lama, akan dapat mengganggu kehidupan manusia, hewan dan binatang. Udara merupakan campuran beberapa gas yang perbandingannya tidak tetap, tergantung pada keadaan suhu udara, tekanan udara dan lingkungan sekitarnya. Udara adalah juga atmosfer yang berada di sekeliling bumi yang fungsinya sangat penting bagi kehidupan di dunia ini. Dalam udara terdapat oksigen untuk

bernafas, kerdionioksida untuk proses fotosintesis oleh klorofil daun dan izon untuk menahan zinar ultra violet. Susunan (komposisi) udara bersih dan kering, kira-kira tersusun oleh :<sup>24</sup>

- 1) Nitrogen = 78,09 %
- 2) Oksigen = 21,94 %
- 3) Argon = 0,93%
- 4) Karbon dioksida = 0,032 %

Gas-gas lain yang terdapat dalam udara antara lain gas-gas mulia, nitrogen oksida, hydrogen, methane, belerang dioksida, ammonia dan lain-lain. Apabila susunan udara mengalami perubahan dari susunan keadaan normal seperti tersebut di atas dan kemudian mengganggu kehidupan manusia, hewan dan binatang, maka berarti udara telah tercemar.<sup>25</sup>

#### **b. Pencemaran Air**

Air sebagai sumber daya alam mempunyai arti dan fungsi sangat vital bagi umat manusia. Tiada kehidupan tanpa air. Air dibutuhkan oleh manusia, dan makhluk hidup lainnya. Ketergantungan manusia pada air sangat tinggi; air dibutuhkan untuk keperluan hidup sehari-hari seperti untuk minum, memasak, mandi, mencuci dan sebagainya.

<sup>24</sup> Wisnu Arya Wardhana, *Dampak Pencemaran Lingkungan*, Ctk. 1, Andi Offset, Yogyakarta, 2001, hlm 27.

<sup>25</sup> *Ibid*, hlm 28.

Dewasa ini air menjadi masalah yang perlu mendapat perhatian yang seksama dan cermat. Untuk mendapatkan air yang baik, sesuai dengan standar tertentu, saat ini menjadi barang yang mahal karena air sudah banyak tercemar oleh bermacam-macam limbah dari hasil kegiatan manusia, baik limbah dari kegiatan rumah tangga, limbah dari kegiatan industri dan kegiatan-kegiatan lainnya.<sup>26</sup>

Mengingat pentingnya air bagi kehidupan manusia, Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 82 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air, guna menjamin kualitas air untuk kebutuhan hidup bangsa Indonesia. Tujuan pengelolaan kualitas air adalah untuk menjamin kualitas air yang diinginkan sesuai dengan peruntukannya, sedangkan tujuan pengendalian air adalah untuk menjamin kualitas air agar sesuai dengan baku mutu air melalui upaya pencegahan dan penanggulangan pencemaran air serta pemulihan kualitas air. Peraturan Pemerintah di atas merupakan suatu peraturan yang dirancang untuk mencegah terjadinya pencemaran air, baik dari sampah industri maupun sampah rumah tangga. Kegiatan industri sangat membutuhkan air sebagai bahan baku atau sebagai bahan pemrosesan atau pencucian produk,

---

<sup>26</sup> Wisnu Arya Wardhana, Op., cit. hlm 72.

yang tentunya menghasilkan limbah cair. Untuk itu, pemerintah juga harus menjamin kebutuhan industri terhadap air, terutama sungai.<sup>27</sup>

Dalam rangka menjamin hak semua warga Negara termasuk badan hukum, Pemerintah dan Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota diwajibkan untuk menyusun rencana pendayagunaan air dengan cara mempertimbangkan fungsi ekonomis dan fungsi ekologis, nilai-nilai agama serta adat istiadat yang hidup dalam masyarakat setempat. Rencana pendayagunaan air harus mencakup potensi pemanfaatan atau penggunaan air, pencadangan air berdasarkan ketersediaannya, baik kualitas maupun kuantitas dan/atau fungsi ekologis. Guna melaksanakan tugas perencanaan pendayagunaan air, Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 82 Tahun 2001 mengelompokkan air menjadi 4 kelas sebagai berikut:<sup>28</sup>

- 1) Kelas satu, air yang peruntukannya dapat digunakan untuk air baku air minum, dan/atau peruntukan lain yang mempersyaratkan mutu air yang sama dengan kegunaan tersebut.
- 2) Kelas dua, air yang peruntukannya dapat digunakan untuk prasarana/sarana rekreasi air, pembudidayaan ikan air tawar, peternakan, air untuk mengairi pertanaman, an/atau peruntukan lain yang mempersyaratkan mutu air yang sama dengan kegunaan tersebut.

---

<sup>27</sup> Sukanda Husin, *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Ctk. 1, Sinar Grafika Offset, Jakarta, 2009, hlm 62-63.

<sup>28</sup> *Ibid*, hlm 63-64.

- 3) Kelas tiga, air yang peruntukannya dapat digunakan untuk mengairi tanaman, dan/atau peruntukan lain yang mempersyaratkan mutu air yang sama dengan kegunaan tersebut.
- 4) Kelas empat, air yang peruntukannya dapat digunakan untuk mengairi tanaman dan/atau peruntukan lain yang mempersyaratkan mutu air yang sama dengan kegunaan tersebut.

### c. Pencemaran Tanah

Tanah merupakan sumberdaya alam yang mengandung benda organik dan anorganik yang mampu mendukung pertumbuhan tanaman. Sebagai faktor produksi pertanian tanah mengandung hara dan air, yang perlu ditambah untuk pengganti yang habis dipakai. Erosi tanah dapat terjadi karena curah hujan yang tinggi yang mempengaruhi fisik, kimia, dan biologi tanah. Erosi perlu dikendalikan dengan memperbaiki yang hancur, menutup permukaannya, dan mengatur aliran permukaan sehingga tidak merusak.<sup>29</sup>

Komposisi tanah bergantung kepada proses pembentukannya, kepada iklim, kepada jenis tumbuhan yang ada, kepada suhu, dan kepada air yang ada di sana. Pencemaran menyebabkan susut-tanah mengalami perubahan susunannya, sehingga mengganggu kehidupan jasad yang hidup di dalam maupun di permukaan.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Tresna Sastrawijaya, *Pencemaran Lingkungan*, Ctk. ke 2, PT Asdi Mahasatya, Jakarta, 2000, hlm 66.

<sup>30</sup> *Ibid.*

Tidak jauh berbeda dengan udara dan air, tanah pun dapat mengalami pencemaran. Tanah mengalami pencemaran apabila ada bahan-bahan asing, baik yang bersifat organik maupun bersifat anorganik, berada di permukaan tanah yang menyebabkan tanah menjadi rusak, tidak dapat memberikan daya dukung bagi kehidupan manusia. Apabila bahan-bahan asing tersebut berada di tanah dalam waktu yang lama dan menimbulkan gangguan terhadap kehidupan manusia, hewan maupun tanaman, maka dapat dikatakan bahwa daratan telah mengalami pencemaran. Kalau hal ini terjadi maka kenyamanan hidup, yang merupakan sasaran peningkatan kualitas hidup, tidak dapat dicapai.

### **3. Penyebab Pencemaran**

#### **a. Penyebab Pencemaran Udara**

Pembangunan yang berkembang pesat dewasa ini, khususnya dalam industri dan teknologi, serta meningkatnya jumlah kendaraan bermotor yang menggunakan bahan bakar fosil (minyak) menyebabkan udara yang kita hirup di sekitar kita menjadi tercemar oleh gas-gas buangan hasil pembakaran.

Secara umum penyebab pencemaran udara ada 2 macam, yaitu:<sup>31</sup>

- 1) Faktor internal (secara alamiah), contoh:
  - a) Debu yang beterbangan akibat tiupan angin.
  - b) abu (debu) yang dikeluarkan dari letusan gunung berapi berikut gas-gas vulkanik.
  - c) proses pembusukan sampah organik, dll.
- 2) Faktor eksternal (karena ulah manusia), contoh:
  - a) Hasil pembakaran bahan bakar fosil.
  - b) Debu/serbuk dari kegiatan industri.
  - c) Pemakaian zat-zat kimia yang disemprotkan ke udara.

Pencemaran udara pada suatu tingkat tertentu dapat merupakan campuran dari satu atau lebih bahan pencemar, baik berupa padatan, cairan atau gas yang masuk terdispersi ke udara dan kemudian menyebar ke lingkungan sekitarnya. Kecepatan penyebaran ini sudah barang tentu akan tergantung pada keadaan geografi dan meteorology setempat. Udara bersih yang kita hirup merupakan gas yang tidak tampak, tidak berbau, tidak berwarna maupun berasa. Akan tetapi udara yang benar-benar bersih sudah sulit diperoleh, terutama di kota-kota besar yang banyak industrinya dan padat lalu lintasnya. Udara yang tercemar dapat merusak lingkungan dan kehidupan manusia. Terjadinya kerusakan lingkungan berarti berkurangnya (rusaknya)

---

<sup>31</sup> *Ibid.*

daya dukung alam yang selanjutnya akan mengurangi kualitas hidup manusia.<sup>32</sup>

## **b. Penyebab Pencemaran Air**

Pencemaran air dapat disebabkan karena:

### 1) Limbah Rumah Tangga

Limbah rumah tangga merupakan pencemaran air terbesar selain limbah-limbah industri, pertanian dan bahan pencemar lainnya. Limbah rumah tangga akan mencemari selokan, sumur, sungai, dan lingkungan sekitarnya. Semakin besar populasi manusia, semakin tinggi tingkat pencemarannya. Limbah rumah tangga dapat padatan (kertas, plastik dll.) maupun cairan (air cucian, minyak goreng bekas, dll.). Di antara limbah tersebut ada yang mudah terurai yaitu sampah organik dan ada pula yang tidak dapat terurai. Limbah rumah tangga ada juga yang memiliki daya racun tinggi, misalnya sisa obat, baterai bekas, air aki. Limbah-limbah tersebut tergolong bahan berbahaya dan beracun (B3). Tinja, air cucian, limbah kamar mandi dapat mengandung bibit-bibit penyakit atau pencemar biologis (seperti bakteri, jamur, virus, dan sebagainya) yang akan mengikuti aliran air.

---

<sup>32</sup> *Ibid*, hlm. 29.

## 2) Limbah Pabrik

Limbah pabrik apabila tidak dikelola dengan baik dan dibuang kemedia lingkungan maka dapat menyebabkan pencemaran air.

## 3) Limbah Pertanian

Limbah pertanian berupa sisa, tumpukan ataupun penyemprotan yang berlebihan misalnya dari pestisida dan herbisida. Begitu juga pemupukan yang berlebihan. Limbah pestisida dan herbisida mempunyai sifat kimia yang stabil, yaitu tidak terurai di alam sehingga zat tersebut akan mengendap dalam tanah, dasar sungai, danau serta laut dan selanjutnya akan mempengaruhi organism-organisme akan menyebabkan eutrofikasi pada badan air/perairan terbuka.<sup>33</sup>

### c. Penyebab Pencemaran Tanah

Kemajuan industri dan teknologi yang berkembang pesat dewasa ini selain dapat menimbulkan pencemaran terhadap udara dan air, dapat juga menimbulkan pencemaran terhadap tanah. Pencemaran daratan relatif lebih mudah diamati (dikontrol) dibandingkan dengan

pencemaran udara maupun pencemaran air. Secara garis besar pencemaran daratan dapat disebabkan oleh:<sup>34</sup>

- 1) Faktor internal, yaitu pencemaran yang disebabkan oleh peristiwa alam, seperti letusan gunung berapi yang memuntahkan debu, pasir, batu dan bahan vulkanik lainnya yang menutupi dan merusakkan daratan sehingga tanah menjadi tercemar. Pencemaran karena faktor internal ini tidak terlalu menjadi beban pemikiran dalam masalah lingkungan karena dianggap sebagai musibah bencana alam.
- 2) Faktor eksternal, yaitu pencemaran tanah karena ulah dan aktivitas manusia. Pencemaran tanah karena faktor eksternal merupakan masalah yang perlu mendapat perhatian yang seksama dan sungguh-sungguh agar tanah tetap dapat memberikan daya dukung alamnya bagi kehidupan manusia. Pembahasan mengenai pencemaran tanah lebih terfokus kepada pencemaran karena eksternal.

#### **4. Instrumen Pencegahan Pencemaran atau Perusakan Lingkungan**

Pasal 14 UUPPLH menyebutkan instrument-instrumen pencegahan pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup yang pada dasarnya adalah juga sebagai instrument pengelolaan lingkungan hidup karena pengelolaan lingkungan hidup dimaksudkan juga untuk mencegah dan mengatasi masalah pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup. Pasal 14 UUPPLH

---

<sup>34</sup> *Ibid*, hlm 98.

merumuskan instrument pencegahan pencemaran dan atau kerusakan lingkungan adalah sebagai berikut:<sup>35</sup>

a. Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS)

Pemerintah dan pemerintah daerah wajib melakukan KLHS untuk memastikan bahwa prinsip pembangunan berkelanjutan telah menjadi dasar dan terintegrasi dalam pembangunan suatu wilayah dan/atau kebijakan, rencana, dan/atau program. Pemerintah dan pemerintah daerah wajib melaksanakan KLHS ke dalam penyusunan atau evaluasi: (a) rencana tata ruang wilayah (RTRW) beserta rencana rincinya, rencana pembangunan jangka panjang (RPJP), dan rencana pembangunan jangka menengah (RPJM) nasional, provinsi, dan kabupaten/kota dan (b) kebijakan, dan/atau program yang berpotensi menimbulkan dampak dan/atau risiko lingkungan hidup.

b. Baku Mutu Lingkungan Hidup

Pengertian baku mutu lingkungan hidup adalah ukuran batas atau kadar makhluk hidup, zat energy, atau komponen lain yang ada atau harus ada dan/atau unsure pencemar yang ditenggang keberadaannya dalam suatu sumber daya tertentu sebagai unsure lingkungan hidup. Baku mutu lingkungan hidup merupakan instrument untuk mengukur terjadinya pencemaran lingkungan.

---

<sup>35</sup> Masrudi Muchtar dkk, Hukum Kesehatan Lingkungan (Kajian Teoritis dan Perkembangan Pemikiran), Ctk. 1, Pustaka Baru Press, Yogyakarta, 2016, hlm 98.

c. Kriteria Baku Kerusakan Lingkungan Hidup

Pengertian kriteria baku kerusakan lingkungan hidup sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 angka 15 UUPPLH-2009 adalah *“ukuran batas perubahan sifat fisik, kimia, dan/hayati lingkungan hidup untuk dapat tetap melestarikannya.”* Kriteria baku kerusakan lingkungan hidup merupakan instrumen untuk menentukan terjadinya kerusakan lingkungan hidup.

d. Analisis Mengenai Dampak Lingkungan

Amdal merupakan suatu upaya atau pendekatan untuk mengkaji apakah kegiatan pemanfaatan atau pendekatan untuk mengkaji apakah kegiatan pemanfaatan atau pengolahan sumber daya alam atau kebijakan pemerintah akan dapat menimbulkan dampak terhadap lingkungan hidup.

Pasal 22 ayat (1) UUPPLH menyatakan bahwa setiap usaha dan/atau kegiatan yang berdampak penting terhadap lingkungan hidup wajib memiliki Amdal.

e. UKL dan 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-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.

f. Izin Lingkungan

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 prasarat untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan

g. Instrument Ekonomi Lingkungan Hidup

Pasal 42 ayat (2) UUPPLH mengatakan “*instrument ekonomi meliputi (a) perencanaan pembangunan dan kegiatan ekonomi, (b) pendanaan lingkungan hidup dan (c) insentif dan/atau disinsentif.*”

h. Peraturan Perundang-undangan Berbasis Lingkungan Hidup

Setiap penyusunan peraturan perundang-undangan pada tingkat nasional dan daerah wajib memperhatikan perlindungan fungsi lingkungan hidup sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

i. Anggaran Berbasis Lingkungan Hidup

Pemerintah dan DPR RI serta pemerintah dan DPRD wajib mengalokasikan anggaran yang memadai untuk membiayai:

- 1) Kegiatan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup; dan
- 2) Program pembangunan yang berwawasan lingkungan hidup.

Pemerintah wajib mengalokasikan anggaran dana alokasi khusus lingkungan hidup yang memadai untuk diberikan kepada daerah yang memiliki kinerja perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang baik.

j. Analisis Risiko Lingkungan Hidup

Setiap usaha dan/atau kegiatan yang berpotensi menimbulkan dampak penting terhadap lingkungan hidup, ancaman terhadap ekosistem dan kehidupan, dan/atau kesehatan dan keselamatan manusia wajib melakukan analisis resiko lingkungan hidup. Analisis risiko lingkungan hidup meliputi:

- 1) Pengkajian;
- 2) Pengelolaan risiko; dan/atau
- 3) Komunikasi risiko

k. Audit Lingkungan Hidup

Pemerintah mendorong penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan untuk melakukan audit lingkungan hidup dalam rangka meningkatkan kinerja lingkungan hidup. Audit lingkungan hidup adalah evaluasi yang dilakukan untuk menilai ketaatan penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan terhadap persyaratan hukum dan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah.

## **B. Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup**

### **1. Pengertian Sengketa Lingkungan Hidup**

Sengketa lingkungan hidup dapat dirumuskan dalam arti luas dan sempit. Dalam arti luas sengketa lingkungan hidup adalah perselisihan kepentingan antara dua pihak atau lebih yang timbul sehubungan dengan pemanfaatan sumber daya alam. Akan tetapi sengketa lingkungan hidup sebenarnya tidak terbatas pada sengketa-sengketa yang timbul karena peristiwa pencemaran atau perusakan lingkungan hidup, tetapi juga meliputi sengketa-sengketa yang terjadi karena adanya rencana-rencana kebijakan pemerintah dalam bidang pemanfaatan dan peruntukan lahan, pemanfaatan hasil hutan, kegiatan penebangan, rencana pembangunan pembangkit tenaga listrik, rencana pembangunan waduk, rencana pembangunan saluran udara tegangan tinggi. Dengan demikian sengketa lingkungan mencakup konteks yang relatif luas.<sup>36</sup>

Akan tetapi, UULH 1997 dan UUPPLH 2009 menganut perumusan sengketa lingkungan hidup dalam arti sempit. Sengketa lingkungan hidup dalam UUPPLH 2009 dirumuskan dalam Pasal 1 angka 25 sebagai “perselisihan antara dua pihak atau lebih yang timbul dari kegiatan berpotensi dan/atau telah berdampak pada lingkungan hidup.” Jadi, fokusnya masih pada kegiatan, belum mencakup kebijakan atau program pemerintah yang berkaitan dengan masalah-masalah lingkungan

---

<sup>36</sup> Takdir Rahmadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, Ctk. 1, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm 266.

hidup. Dalam UULH 1997 pengertian sengketa lingkungan dirumuskan dalam Pasal 1 angka 19, yaitu “perselisihan antara dua pihak atau lebih yang ditimbulkan oleh adanya atau diduga adanya pencemaran atau perusakan lingkungan hidup.” Akibat dari perumusan sempit pengertian sengketa lingkungan hidup, maka pokok bahasan terbatas pada masalah ganti kerugian dan pemulihan lingkungan.<sup>37</sup>

Kegiatan-kegiatan ekonomi seperti pendirian sebuah pabrik, penetapan lokasi pembuangan limbah, pembangunan waduk, pengambilan bahan tambang dan hasil hutan yang dapat merugikan suatu kelompok dalam masyarakat sehingga dapat menimbulkan sengketa yang dapat digolongkan ke dalam sengketa lingkungan. Ancaman terhadap hak dan kepentingan sah dari suatu kelompok dalam masyarakat juga berarti dapat mengganggu lingkungan sosial masyarakat yang bersangkutan. Sengketa lingkungan berkisar pada kepentingan-kepentingan atau kerugian-kerugian yang bersifat ekonomi, misalnya hilang atau terancamnya mata pencaharian dan pemerosotan kualitas atau nilai ekonomi dari hak-hak kebendaan, dan juga berkaitan dengan kepentingan-kepentingan non ekonomi sifatnya. Misalnya tergantung kesehatan, kegiatan rekreasional, keindahan, dan kebersihan lingkungan.<sup>38</sup>

Dilihat dari para pihak yang terlibat, sengketa-sengketa lingkungan tidak selalu berupa pertikaian antara anggota-anggota masyarakat di satu

---

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> *Ibid.*, hlm 267.

pihak dengan pengusaha atau industri awan di pihak lain, tetapi juga pertikaian antara anggota-anggota masyarakat di satu pihak dengan pengusaha dan aparat pemerintah di pihak lain. Gejala seperti ini dapat dilihat dari pengalaman negara-negara yang telah maju seperti Amerika Serikat dan Kanada. Aparat pemerintah kadang-kadang terlibat dalam sengketa dalam kedudukan sebagai tergugat karena perannya sebagai pihak yang member izin atau kegiatan yang menimbulkan dampak negative. Jenis sengketa lingkungan hidup yang pertama dapat dikatakan bercorak perdata murni, sedangkan jenis yang kedua bercorak administratif.<sup>39</sup>

## **2. Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup Melalui Hukum Administrasi**

Penyelesaian sengketa lingkungan melalui hukum administrasi bertujuan agar perbuatan atau pengabdian yang melanggar hukum atau tidak memenuhi persyaratan, berhenti atau mengembalikan kepada keadaan semula (sebelum ada pelanggaran). Oleh karena itu sanksi dari hukum administrasi adalah perbuatannya. Penyelesaian sengketa lingkungan hidup dengan melakukan pendekatan instrumen administrasi, juga tetap berpatokan pada beberapa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah lingkungan hidup.

---

<sup>39</sup> *Ibid*, hlm 268.

Penggunaan instrument dan sanksi hukum administrasi dilakukan oleh instansi pemerintah dan juga oleh warga dan badan hukum perdata. Gugatan Tata Usaha Negara merupakan sarana hukum administrasi Negara yang dapat digunakan oleh warga atau badan hukum perdata terhadap instansi atau pejabat pemerintah yang menerbitkan keputusan tata usaha Negara yang secara formal dan materiil bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lingkungan. Penggunaan sanksi-sanksi hukum pidana hanya dapat dilakukan oleh instansi-instansi pemerintah.<sup>40</sup>

Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, maka sarana penegakan hukum administrasi dapat dilakukan melalui gugatan ke pengadilan tata usaha Negara. Dalam kaitannya dengan penegakan hukum lingkungan, ketiga sarana tersebut diuraikan lebih lanjut di bawah ini.<sup>41</sup>

a. Pengawasan

Saat ini wewenang pengawasan diatur dalam Pasal 71 sampai dengan Pasal 75 UUPPLH-2009. Menurut Pasal 71 UUPPLH-2009, wewenang pengawasan ada pada menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya. Kewenangan tersebut dapat didelegasikan kepada pejabat atau instansi teknis yang bertanggung jawab di bidang perlindungan dan pengelolaan

---

<sup>40</sup> *Ibid*, hlm 207.

<sup>41</sup> Muhammad Akib, *Hukum Lingkungan prespektif Global dan Nasional*, Ctk. 1, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm 207.

lingkungan hidup. Dalam melaksanakan pengawasan, maka menteri, gubernur, atau bupati/ walikota menetapkan pejabat pengawas lingkungan hidup yang merupakan pejabat fungsional.<sup>42</sup>

Secara umum yang diawasi menurut Pasal 72 UUPPLH-2009 adalah ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap izin lingkungan. Untuk itu pejabat pengawas lingkungan hidup menurut Pasal 74 diberi wewenang berikut ini:<sup>43</sup>

- 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.

Dalam melaksanakan tugasnya, pejabat pengawas lingkungan hidup dapat melakukan koordinasi dengan pejabat PPNS. Penanggung

---

<sup>42</sup> Pasal 71 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

<sup>43</sup> Pasal 74 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

jawab usaha dan/atau kegiatan dilarang menghalangi pelaksanaan tugas pejabat pengawas lingkungan hidup. Perkembangan baru cukup progresif dengan berlakunya UUPPLH-2009 adalah adanya kewenangan penegakan hukum lapis kedua (*second line enforcement*). Kewenangan ini ada pada Menteri Lingkungan Hidup, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 73 UUPPLH-2009 bahwa:<sup>44</sup>

*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.*

Politik hukum dari ketentuan di atas, di satu sisi bertujuan agar pemerintah daerah benar-benar serius dalam melakukan pengawasan izin lingkungan yang telah diberikan. Pada sisi lain, untuk meningkatkan ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap izin lingkungan. Persoalannya adalah apa yang menjadi tolok ukur pelanggaran serius di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup belum jelas. Dalam penjelasan Pasal ini hanya dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan “ancaman yang sangat serius” adalah suatu keadaan yang berpotensi sangat membahayakan keselamatan dan kesehatan banyak orang sehingga penanganannya

---

<sup>44</sup> Pasal 73 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

tidak dapat ditunda. Selain itu bagaimana pula tata hubungan pengawasan baik antar kelembagaan di tingkat pusat maupun antar pusat dan daerah juga belum diatur dengan jelas.<sup>45</sup>

b. Sanksi Administrasi

Sanksi hukum administrasi adalah sanksi-sanksi hukum yang dapat dijatuhkan oleh pejabat pemerintah tanpa melalui proses pengadilan terhadap seseorang kegiatan usaha yang melanggar ketentuan hukum lingkungan administrasi. Beberapa contoh dari pelanggaran hukum lingkungan administrasi adalah menjalankan tempat usaha tanpa memiliki izin-izin yang diperlukan, kegiatan usaha misalkan industri, hotel, dan rumah sakit, membuang air limbah tanpa izin pembuangan air limbah, kegiatan usaha telah memiliki izin pembuangan air limbah, tetapi jumlah atau konsentrasi buangan air limbahnya melebihi baku mutu air limbah yang dituangkan dalam izin pembuangan air limbahnya, serta menjalankan kegiatan usaha yang wajib Amdal, tetapi tidak atau belum menyelesaikan dokumen Amdalnya.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> *Op. Cit.*, hlm 208-209.

<sup>46</sup> Takdir Rahmadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, Ctk. 1, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm 212.

Secara teoritik beberapa jenis sanksi administrasi yang dapat digunakan dalam penegakan hukum lingkungan adalah:<sup>47</sup>

- 1) paksaan pemerintah;
- 2) uang paksa;
- 3) penutupan tempat usaha;
- 4) penghentian sementara kegiatan mesin perusahaan;
- 5) pencabutan izin.

Dalam Pasal 76 ayat (2) UUPPLH-2009, hanya dikenal empat jenis sanksi administrasi, yaitu:<sup>48</sup>

- a. teguran tertulis;
- b. paksaan pemerintahan;
- c. pembekuan izin lingkungan; atau
- d. pencabutan izin lingkungan.

Dari keempat jenis sanksi administrasi tersebut terlihat bahwa UUPPLH-2009 tidak mengatur sanksi uang paksa, padahal jenis sanksi uang paksa merupakan alternatif jika sanksi paksaan pemerintahan sulit diterapkan. Sanksi paksaan pemerintahan maupun uang paksa merupakan sanksi administrasi yang cukup efektif untuk mengendalikan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan. Paksaan pemerintahan merupakan tindakan nyata dan amat langsung dari

---

<sup>47</sup> Muhammad Akib, *Hukum Lingkungan prespektif Global dan Nasional*, Ctk. 1, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm 209.

<sup>48</sup> Pasal 76 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

pemerintah untuk mengakhiri keadaan yang dilarang oleh suatu kaidah hukum administrasi, misalnya berupa tindakan menyuruh singkirkan, menghalangi dan mengembalikan dalam keadaan semula. Paksaan pemerintah merupakan wewenang mandiri pemerintahan, sehingga untuk melaksanakannya tidak perlu bantuan organ lain. Sifat wewenang inilah yang membedakan antara paksaan pemerintah dengan sanksi lain yang sejenisnya dalam hukum perdata dan hukum pidana. Misalnya putusan pengadilan memerintahkan untuk memperbaiki instalasi pengolahan air limbah atau untuk mengembalikan fungsi lingkungan seperti dengan cara perintah menebar bibit ikan ke sungai, dan sebagainya. Sanksi semacam ini diberikan berdasarkan putusan pengadilan, sehingga bukan wewenang mandiri pemerintah.<sup>49</sup>

Sanksi paksaan pemerintahan menurut Pasal 80 ayat (1) UUPPLH-2009 berupa:<sup>50</sup>

- a. penghentian sementara kegiatan produksi;
- b. pemindahan sarana produksi;
- c. penutupan saluran pembuangan air limbah atau emisi;
- d. pembongkaran;
- e. penyitaan terhadap barang atau alat yang berpotensi menimbulkan pelanggaran;
- f. penghentian sementara seluruh kegiatan; atau

---

<sup>49</sup> Op. Cit, hlm 210.

<sup>50</sup> Pasal 80 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

- g. pindahan lain yang bertujuan untuk menghentikan pelanggaran dan tindakan memulihkan fungsi lingkungan hidup.

Pengenaan sanksi paksaan pemerintahan pada dasarnya bertujuan untuk menghentikan pelanggaran dan tindakan memulihkan fungsi lingkungan hidup. Oleh karena itu, menurut Pasal 80 ayat (2) UUPPLH-2009 sanksi paksaan pemerintah dapat dikenakan tanpa didahului teguran apabila pelanggaran yang didahulukan menimbulkan:<sup>51</sup>

- a. ancaman yang sangat serius bagi manusia dan lingkungan hidup;
- b. dampak yang lebih besar dan lebih luas jika tidak segera dihentikan pencemaran dan/atau perusakannya; dan/atau
- c. kerugian yang lebih besar bagi lingkungan hidup jika tidak segera dihentikan pencemaran dan/atau perusakannya.

Dalam hal terdapat suatu keadaan yang menyebabkan paksaan pemerintahan sulit dilaksanakan atau akan berlaku sebagai suatu sanksi yang terlalu berat, maka sebagai alternatif pengganti kepada yang berkepentingan dapat dikenakan uang paksa. Sebagai pengganti paksaan pemerintahan, pengenaan uang paksa hanya boleh dibebankan jika pada dasarnya paksaan pemerintahan juga dapat diterapkan. Uang paksaan yang dibebankan tersebut akan hilang untuk tiap kali

---

<sup>51</sup> Pasal 80 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

pelanggaran diulangi atau untuk tiap hari pelanggaran (sesudah waktu ditetapkan) mih berlanjut. Sebagai sanksi alternatif, maka pengenaan uang paksa harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang secara tegas mengatur jenis sanksi ini. Dengan demikian, sanksi ini tidak dapat diterapkan, karena diatur dalam UUPPLH-2009.<sup>52</sup>

Sanksi administrasi berupa pembekuan izin lingkungan pada dasarnya juga bertujuan untuk mengakhiri keadaan yang dilarang oleh suatu kaidah hukum administrasi karena bertentangan dengan undang-undang. Misalnya, perusahaan yang didirikan membuang limbah tanpa melalui proses pengolahan terlebih dahulu, atau melebihi ketentuan baku mutu yang ditentukan. Hanya saja yang menjadi pertanyaan bagaimana bentuk konkret sanksi semacam ini menjadi tidak jelas. Lebih riil kalau digunakan jenis sanksi berupa penghentian sementara kegiatan atau penutupan tempat usaha sebagaimana dikenal dalam kepustakaan hukum administrasi.<sup>53</sup>

Terakhir adalah mengenai sanksi pencabutan izin lingkungan. Pencabutan atau penarikan kembali izin dapat terjadi karena penyimpangan perizinan, pandangan kebijakan yang berubah, keadaan nyata yang berubah, dan penarikan kembali sebagai sanksi. Penarikan kembali izin sebagai sanksi termasuk kategori keputusan penegakan hukum (*handhaving beschikkingen*), tetapi hendaknya merupakan

---

<sup>52</sup> Muhammad Akib, *Hukum Lingkungan prespektif Global dan Nasional*, Ctk. 1, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm 212.

<sup>53</sup> *Ibid*, hlm 213.

upaya paling akhir dalam rangkaian proses penegakan hukum lingkungan administrasi. Sanksi ini meskipun sejak dahulu sudah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan lingkungan, tetapi dalam realitasnya sulit diterapkan. Oleh karena itu, sanksi paksaan pemerintahan dan uang paksa harus lebih banyak dipahami dan diterapkan dalam rangka mendukung kebijakan pembangunan yang berwawasan lingkungan dan berkelanjutan.<sup>54</sup>

c. Gugatan Administrasi

Penegakan administrasi lingkungan, penting peranannya, karena melalui system administrasi yang baiklah maka lalu lintas pengelolaan lingkungan hidup dapat dikendalikan. Administrasi lingkungan dapat menata manajemen lingkungan hidup ke arah yang lebih baik, dan karena itu kehadiran administrasi lingkungan memiliki instrument preventif bagi lingkungan hidup. Objek atau masalah yang diperkarakan dalam suatu administrasi lingkungan dikaitkan dengan suatu gugatan, yaitu gugatan administrasi lingkungan terhadap keputusan tata usaha negara. Gugatan merupakan suatu permohonan berisi tuntutan terhadap badan/pejabat TUN yang diajukan ke pengadilan administrasi untuk mendapatkan putusan. Suatu gugatan harus dibuat dalam bentuk tertulis. Persyaratan tertulis merupakan hal penting untuk dijadikan pegangan para pihak dan hakim dalam memeriksa sengketa selama proses pemeriksaan berlangsung. Mereka

---

<sup>54</sup> *Ibid.*

yang dapat mengajukan gugatan ialah orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan akibat dikeluarkannya suatu keputusan (*beschikking*) oleh badan / pejabat TUN baik di pusat maupun di daerah. Kepentingan penggugat yang dirugikan harus bersifat langsung terkena, artinya kepentingan tersebut tidak boleh terselubung di balik kepentingan orang lain. Hal ini sesuai dengan adagium yang menyatakan bahwa tidak ada kepentingan tidak ada aksi (*point d'interet, point d'action*).<sup>55</sup>

Gugatan administratif hukum lingkungan terjadi karena kesalahan dalam proses penerbitan suatu keputusan tata usaha negara yang berdampak penting terhadap lingkungan. Gugatan administratif tersebut juga diajukan terkait dengan keputusan tata usaha negara yang salah satunya mengenai badan atau pejabat tata usaha negara yang menerbitkan izin usaha dan/atau kegiatan yang tidak dilengkapi dengan izin lingkungan. Gugatan tata usaha negara disamping sebagai sarana untuk menekan pejabat tata usaha negara agar mematuhi prosedural, juga sebagai sarana perlindungan hukum bagi rakyat. Misalkan kasus sengketa lingkungan ditemukan yurisprudensi pada suatu organisasi yang bergerak di bidang perlindungan lingkungan hidup dapat diterima sebagai Penggugat, mengajukan gugatan

---

<sup>55</sup> Dahlia Kusuma Dewi, Alvi Syahrin, Syamsul rifin, Pendastaren Tarigan, Izin Lingkungan dalam Kaitannya dengan Penegakan Administrasi Lingkungan dan Pidana Lingkungan Berdasarkan Undang-Undang No.32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH), *Jurnal Hukum*, Vol 2, No. 1, Universitas Sumatera Utara, 2014.

mengatasnamakan kepentingan umum atau kepentingan orang banyak atau masyarakat (*algemeen belang*).<sup>56</sup>

Pada Pasal 93 ayat (1) UUPPLH menyebutkan bahwa setiap orang dapat mengajukan gugatan administrasi terhadap keputusan tata usaha negara apabila:<sup>57</sup>

- 1) badan atau pejabat tata usaha negara menerbitkan izin lingkungan kepada usaha dan/atau kegiatan yang wajib amdal tetapi tidak dilengkapi dengan dokumen amdal;
- 2) badan atau pejabat tata usaha negara menerbitkan izin lingkungan kepada kegiatan yang wajib UKL-UPL, tetapi tidak dilengkapi dengan dokumen UKL-UPL;
- 3) badan atau pejabat tata usaha negara yang menerbitkan izin usaha dan/atau kegiatan yang tidak dilengkapi dengan izin lingkungan.

Gugatan lingkungan dalam pencemaran dan/atau perusakan lingkungan harus memenuhi persyaratan:

- 1) perbuatan melanggar hukum;
- 2) pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup;
- 3) kerugian pada orang lain atau lingkungan hidup;
- 4) seseorang atau penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan;

---

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> Pasal 93 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

- 5) membayar ganti kerugian dan/atau melakukan tindakan (hukum) tertentu,

### 3. Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup Melalui Hukum Perdata

Dalam Hukum Perdata, persoalan lingkungan tidak menutup kemungkinan untuk mengajukan gugatan perdata. Dalam hubungannya dengan penyelesaian ganti kerugian, ketentuan yang lazim dipakai adalah sebagaimana tercantum dalam Pasal 1365 serta Pasal 1865 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. dapat ditempuh dalam penyelesaian sengketa lingkungan hidup di lingkungan keperdataan. Pasal 1365 berbunyi “Tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut”. Dalam kaitannya dengan beban pembuktian Pasal 1865 mengemukakan, barang siapa mengajukan peristiwa-peristiwa atas mana ia mendasarkan suatu hak, diwajibkan membuktikan peristiwa-peristiwa itu; sebaliknya barang siapa mengajukan peristiwa-peristiwa guna pembantahan hak orang lain, diwajibkan juga membuktikan peristiwa-peristiwa tersebut.<sup>58</sup>

Dengan demikian maka beban pembuktian diberikan secara seimbang kepada penderita maupun kepada pihak pencemar atau perusak lingkungan hidup. Kepada penggugat diberikan kesempatan untuk

---

<sup>58</sup> Muhammad Taufik Makarao, *Aspek-Aspek Hukum Lingkungan*, Ctk. 1, PT Indeks, Jakarta, 2006, hlm 242

membuktikan bahwa Tergugat telah melakukan kegiatan-kegiatan yang mengandung resiko mempunyai akibat-akibat berbahaya atau menimbulkan gangguan (pencemaran atau perusakan) sebaliknya adalah tanggung jawab dari tergugat untuk membuktikan bahwa kegiatan-kegiatan yang mengandung resiko tidak mempunyai akibat-akibat yang berbahaya atau menimbulkan gangguan (pencemaran dan perusakan).<sup>59</sup>

Dalam UU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH No. 32 Tahun 2009) secara khusus mengatur mengenai penyelesaian sengketa lingkungan hidup. Pasal 84 UUPPLH-2009 mengatakan, penyelesaian sengketa lingkungan hidup dapat ditempuh melalui pengadilan atau melalui luar pengadilan.

Setiap pihak bebas menentukan apakah dia akan memilih penyelesaian di luar atau melalui pengadilan. Apabila pihak yang bersengketa memilih penyelesaian sengketa di luar pengadilan, dia tidak dapat menempuh penyelesaian melalui pengadilan sebelum adanya pernyataan bahwa mekanisme itu tidak berhasil oleh salah satu pihak yang bersengketa.<sup>60</sup> Sedangkan gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh apabila upaya penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang dipilih dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu para pihak yang bersengketa.

---

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> Hadin Muhjad, *Hukum Lingkungan Pengantar untuk Konteks Indonesia*, Ctk. 1, Genta Publishing, Yogyakarta, 2015, hlm 207.

### a. Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan

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).<sup>61</sup>

Penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 85 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2009 mengatur tentang penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan dapat digunakan jasa mediator dan/atau arbiter untuk membantu menyelesaikan sengketa lingkungan hidup. Dari Pasal tersebut maka dalam proses penyelesaian masalah sengketa lingkungan di luar pengadilan dapat dilakukan dengan berbagai alternatif penyelesaian yaitu:

#### 1) Negosiasi

Negosiasi dalam kamus bahasa Indonesia dapat diartikan sebagai proses tawar-menawar dengan jalan berunding atau musyawarah untuk mencapai kesepakatan antara satu pihak dan pihak lain.<sup>62</sup> Dengan demikian dalam bahasa hukum negosiasi

---

<sup>61</sup> Sukanda Husin, *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Ctk. 1, Sinar Grafika Offset, Jakarta, 2009, hlm 104.

<sup>62</sup> Supriadi, *Hukum Lingkungan Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2005, hlm 222.

dapat diartikan sebagai upaya penyelesaian sengketa para pihak tanpa melalui proses pengadilan dengan tujuan mencapai kesepakatan bersama yang lebih harmonis dan kreatif.

Kemudian Alam Fowler mengatakan bahwa negosiasi adalah proses interaksi, antara dua orang atau lebih yang melibatkan secara bersama dalam sebuah hasil akhir walau pada awalnya mempunyai saran yang berbeda, berusaha dengan menggunakan argument atau persuasi untuk menyudahi perbedaan mereka untuk mencapai jalan keluar yang dapat mereka terima.<sup>63</sup>

## 2) Mediasi

Mediasi adalah suatu proses dimana para pihak dengan bantuan seseorang atau beberapa orang secara sistematis menyelesaikan masalah yang disengketakan untuk mencari alternatif dan mencapai penyelesaian yang dapat mengkomodasi kebutuhan mereka. Atau dapat pula diartikan intervensi terhadap suatu sengketa oleh para pihak ketiga yang dapat diterima, tidak berpihak dan netral yang tidak mempunyai kewenangan untuk mengambil keputusan dalam membantu para pihak yang berselisih dalam upaya mencapai kesepakatan secara sukarela dalam menyelesaikan permasalahan yang disengketakan.<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> *Ibid.* hlm 222

<sup>64</sup> *Ibid.* hlm 223.

Chirtoples W. Moore mengemukakan mediasi adalah intervensi dalam sebuah sengketa atau negosiasi oleh pihak ketiga yang bisa diterima pihak yang bersangkutan, bukan merupakan bagian dari kedua belah pihak dan bersifat netral. Pihak ketiga ini mempunyai wewenang untuk mengambil keputusan. Dia bertugas untuk membantu pihak-pihak yang bertikai agar secara sukarela mau mencapai kata sepakat yang diterima oleh masing-masing pihak dalam sebuah persengketaan.<sup>65</sup>

### 3) Arbitrase

Secara etimologi penyelesaian sengketa melalui arbitrase berarti melakukan penyelesaian dengan cara menyerahkan kepada pihak ketiga netral yang memiliki kewenangan untuk memecahkan atau memutuskan sengketa. Dengan memilih penyelesaian sengketa melalui arbitrase para pihak yang bersengketa memberikan kewenangan penuh kepada arbiter guna menyelesaikan sengketa.<sup>66</sup>

Batas arbitrase yang lebih rinci diberikan oleh Abdulkadir Muhammad, arbitrase adalah badan peradilan swasta di luar lingkungan peradilan umum, yang dikenal khusus dalam dunia perusahaan. Arbitrase adalah peradilan yang dipilih dan ditentukan sendiri secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersengketa.

---

<sup>65</sup> Rochmadi Usman, *Penegakan Hukum Lingkungan Nasional*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hlm. 270.

<sup>66</sup> *Ibid.* hlm 227.

Penyelesaian sengketa di luar pengadilan Negara merupakan kehendak bebas pihak-pihak. Kehendak bebas ini dapat dituangkan dalam perjanjian tertulis yang mereka buat sebelumnya atau sesudah terjadi sengketa sesuai dengan asas kebebasan berkontrak.

#### **b. Penyelesaian Sengketa Melalui Pengadilan**

Penyelesaian sengketa melalui pengadilan adalah suatu proses beracara biasa. Korban pencemaran lingkungan dapat secara sendiri-sendiri atau diwakili oleh orang lain menggugat pencemar untuk meminta ganti rugi atau meminta pencemar untuk melakukan tindakan tertentu. Penyelesaian sengketa melalui pengadilan dapat juga digunakan oleh pihak yang memilih penyelesaian sengketa di luar pengadilan, tetapi dengan satu syarat bahwa penyelesaian sengketa di luar pengadilan itu dinyatakan tidak berhasil mencapai kesepakatan.<sup>67</sup>

Penyelesaian sengketa melalui pengadilan dengan cara mengajukan gugatan. Dalam hubungannya dengan penyelesaian tersebut, maka ketentuan yang lazim adalah sebagaimana diatur dalam BW (KUHPerdara) dengan mendalilkan Pasal 1365 BW (KUHPerdara). 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

---

<sup>67</sup> Sukanda Husin, *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Ctk. 1, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm 104-105.

mengganti kerugian tersebut. Para ahli hukum perdata yang cenderung memakai istilah tanggung gugat. Istilah tanggung gugat ini berkaitan dengan tanggung jawab terhadap kerugian. Pada umumnya tanggung gugat tersebut adalah penyelesaian sengketa melalui jalur pengadilan dengan cara mengajukan gugatan. Dalam hubungannya dengan penyelesaian tersebut, maka ketentuan yang lazim dipakai adalah sebagaimana diatur dalam BW (KUHPperdata) dengan mendalilkan Pasal 1365 BW (KUHPperdata). Pengaturan mengenai ganti kerugian yang diatur dalam Pasal 1365 adalah mengenai tanggung gugat karena perbuatan melanggar hukum yang membawa kerugian kepada orang lain, yang mewajibkan orang-orang karena salahnya menerbitkan kerugian itu untuk mengganti kerugian tersebut. Syarat-syarat tanggung gugat berdasarkan Pasal 1365 BW (KUHPperdata), yaitu meliputi :<sup>68</sup>

- 1) perbuatan yang menimbulkan kerugian itu bersifat melanggar hukum (perbuatan melanggar hukum);
- 2) kerugian itu timbul akibat perbuatan tersebut (hubungan kausal);
- 3) pelaku tersebut bersalah (adanya unsure kesalahan);
- 4) norma yang dilanggar mempunyai “strekking” (daya kerja) untuk menggelakkan timbulnya kerugian (relativitas).

---

<sup>68</sup> Hadin Muhjad, *Hukum Lingkungan Pengantar untuk Konteks Indonesia*, Ctk. 1, Genta Publishing, Yogyakarta, 2015, hlm 210-211.

Kriterium yang digunakan dalam sengketa lingkungan ini adalah kriterium pertama, yaitu melanggar hak orang lain. Hak orang lain yang dilanggar tersebut adalah hak sebagaimana yang dicantumkan dalam Pasal 65 ayat (1) UUPPLH. Pasal 65 ayat (1) tersebut berbunyi “setiap orang mempunyai hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat”.<sup>69</sup>

Sejalan dengan hukum perdata kita yang menganut tanggung jawab berdasarkan kesalahan, 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 kaitannya dengan pembuktian perlu dikemukakan Pasal 1865 KUHPerdata yang menyatakan:<sup>70</sup>

*Barang siapa mengajukan, peristiwa-peristiwa atas nama 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 telah terjadi pencemaran atau perusakan

---

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> Pasal 87 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

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 tercemar oleh perbuatan itu. Kewajiban ini diatur dalam Penjelasan Pasal 87 UUPPLH. Tindakan hukum tertentu itu dapat berupa:<sup>71</sup>

- 1) Memasang atau memperbaiki unit pengelolaan 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

---

<sup>71</sup> *Ibid*, hlm 213.

hal ini masyarakat yang mengajukan klaim harus dapat membuktikan bahwa perusahaan 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 terjadi sengketa lingkungan antara tercemar (Korban Pencemaran) melawan Pencemar/Perusak (Pelaku Pencemaran/kerusakan). 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 memberi 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.<sup>72</sup>

Dalam hukum perdata, putusan yang dijatuhkan oleh hakim dapat berupa:<sup>73</sup>

- 1) Putusan *Condemnatoir*, yakni putusan yang bersifat menghukum pihak yang dikalahkan untuk memenuhi prestasi (kewajibannya).

---

<sup>72</sup> *Ibid*, hlm 213-214.

<sup>73</sup> Masrudi Muchtar, dkk, *Hukum Kesehatan Lingkungan (Kajian Teoritis dan Perkembangan Pemikiran)*, Ctk. 1, Pustaka Baru Press, Yogyakarta, 2016, hlm 137.

- 2) Putusan *Declaratoir*, yakni putusan yang amarnya menciptakan suatu keadaan yang sah menurut hukum. Putusan ini hanya bersifat menerangkan dan menegaskan suatu keadaan hukum semata-mata.
- 3) Putusan *Constitutif*, yakni putusan yang menghilangkan suatu keadaan hukum dan menciptakan keadaan hukum baru.

Jadi, dalam hukum perdata, bentuk sanksi hukumnya dapat berupa:

- 1) Kewajiban untuk memenuhi prestasi (kewajiban); dan
- 2) Hilangnya suatu keadaan hukum, yang diikuti dengan terciptanya suatu keadaan hukum baru.

Di dalam permasalahan hukum keperdataan membatasi aturan mengenai pengajuan gugatan oleh pihak-pihak tertentu saja, sebagai upaya pencegahan dan usaha pelestarian lingkungan hidup, yaitu hal hal berikut:

- 1) Ganti Kerugian dan Pemulihan Lingkungan

Dinyatakan dalam Pasal 87 (1) UUPPLH-2009 bahwa setiap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang melakukan perbuatan melanggar hukum berupa pencemaran dan atau perusakan lingkungan lingkungan hidup wajib membayar ganti rugi dan/atau melakukan tindakan tertentu.

Dinyatakan pada Pasal 87 (2) UUPPLH-2009 bahwa 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.

## 2) Tanggung Jawab Mutlak

Diatur dalam Pasal 88 UUPPLH-2009 tentang tanggung jawab mutlak (*Strict Liability*), di mana prinsip ini dikatakan bahwa “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. Penjelasan Pasal 88 Yang dimaksud dengan “bertanggung jawab mutlak” atau *strict liability* adalah unsur kesalahan tidak perlu dibuktikan oleh pihak penggugat sebagai dasar pembayaran ganti rugi”.

Dalam lapangan Hukum Perdata, asas tanggung jawab mutlak (*Strict Liability*) merupakan salah satu jenis pertanggungjawaban Perdata (*Civil Liability*).<sup>74</sup> Pertanggungjawaban perdata dalam konteks penegakan hukum lingkungan merupakan instrumen hukum perdata untuk

---

<sup>74</sup> Salim HS, *Pengantar Hukum Perdata Tertulis (BW)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm 45.

mendapatkan ganti kerugian dan biaya pemulihan lingkungan akibat pencemaran dan atau perusakan lingkungan. Pertanggungjawaban perdata tersebut mengenal 2 (dua) jenis pertanggungjawaban yaitu pertanggungjawaban yang mensyaratkan adanya pembuktian terhadap unsur kesalahan yang menimbulkan kerugian (*fault based liability*); dan pertanggungjawaban mutlak/ketat (*Strict Liability*), suatu pertanggungjawaban tanpa harus dibuktikan adanya unsur kesalahan, dimana pertanggungjawaban dan ganti kerugian seketika muncul setelah perbuatan dilakukan. Konsep pertama tersebut dikenal sebagaimana yang termuat dalam ketentuan Pasal 1365 KUHPerdara, yaitu perbuatan melawan hukum. Perbuatan melawan hukum berdasarkan Pasal 1365 KUH Perdata mensyaratkan penggugat membuktikan adanya unsur kesalahan.<sup>75</sup> Mengandalkan unsur kesalahan dalam konteks pesatnya perkembangan keilmuan dan teknologi seringkali menimbulkan kesulitan dalam memprediksi risiko yang timbul dari suatu kegiatan industri.

Dengan mengandalkan doktrin pertanggungjawaban *liability based on fault*, maka penegakan hukum lingkungan melalui pengadilan akan menghadapi berbagai kendala. Hal ini disebabkan persyaratan penting yang harus dipenuhi dalam unsur

---

<sup>75</sup> Rachmat Setiawan, *Tinjauan Elementer Perbuatan Melawan Hukum*, Alumni, Bandung, 1982, hlm. 38.

*negligence* atau *fault* (kesalahan). Sehingga apabila tergugat (pencemar) berhasil menunjukkan kehati-hatiannya walaupun ia telah mengakibatkan kerugian, maka ia dapat terbebas dari tanggung jawab.<sup>76</sup> Guna mengatasi masalah tersebut maka dikembangkanlah asas tanggung jawab mutlak dalam Pasal 88 UUPPLH-2009. Di dalam *strict liability*, dimana seseorang harus bertanggung jawab kapanpun kerugian timbul. Hal ini berarti bahwa pertama, para korban dilepaskan dari beban untuk membuktikan adanya hubungan kausal antara kerugiannya dengan tindakan individual tergugat. Kedua, para pihak pencemar akan memperhatikan baik tingkat kehati-hatiannya, maupun tingkat kegiatannya.

Namun keberadaan asas tanggung jawab mutlak tersebut dalam Pasal 88 UU No. 32 tahun 2009 ternyata belum dapat dilaksanakan secara maksimal, karena berseverangan dengan sistem dalam pembuktian dalam proses hukum acara perdata yang telah ditentukan dalam Pasal 1865 BW (KUHPperdata) jo 163 HIR/263 RBg bahwa barangsiapa yang mendalilkan atas suatu hak, maka ia wajib membuktikan dalilnya tersebut, yang berarti bahwa penggugatlah yang diwajibkan untuk membuktikan telah terjadi pencemaran lingkungan yang mengakibatkan kerugian, serta harus membuktikan adanya unsur kesalahan si pelaku dalam pencemaran

---

<sup>76</sup> Richard A. Posner, *Teori Kesalahan*. Boston. Brown and Company, 1990, hlm 14.

dan merusak lingkungan tersebut. Dan apabila unsur kesalahan tersebut tidak dapat dibuktikan maka tidak ada ganti kerugian.

Selain dari persoalan beban pembuktian tersebut di atas, penerapan asas *strict liability* juga belum dapat dimaksimalkan dikarenakan ketentuan dalam Pasal 88 UUPPLH-2009 sendiri juga telah membatasi dalam hal tertentu dapat digunakannya pertanggungjawaban secara mutlak (*strict liability*), yaitu hanya terhadap pencemaran lingkungan yang mengandung limbah B3 (Bahan Berbahaya dan Beracun). Padahal pencemaran dan kerusakan lingkungan sekecil apapun pasti akan berdampak pada berkurangnya kualitas lingkungan sebagai penunjang kehidupan manusia yang akhirnya pasti juga akan berdampak pada keberlangsungan hidup manusia sendiri. Misalnya penebangan beberapa batang pohon di hutan tanpa ijin, kegiatan penebangan pohon tersebut tidak menghasilkan limbah B3, akan tetapi apabila dibiarkan terus menerus maka akan terjadi banjir, tanah longsor yang akan berdampak langsung pada manusia hingga bahkan dapat menyebabkan kematian banyak orang.

### 3) Hak Gugat Pemerintah dan Pemerintah Daerah

Diatur pada Pasal 90 UUPPLH-2009, dinyatakan 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.

#### 4) Hak Gugat Masyarakat

Pasal 91 ayat (1) UUPPLH-2009 Masyarakat berhak mengajukan gugatan perwakilan kelompok untuk kepentingan dirinya sendiri dan/atau untuk kepentingan masyarakat apabila mengalami kerugian akibat pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup. Dari Pasal tersebut cukup jelas apabila masyarakat yang merasa dirugikan atas suatu pencemaran yang terjadi dapat menggugat suatu usaha atau kegiatan tersebut ke pengadilan dengan tuntutan. Dan pada gugatan masyarakat tersebut, gugatannya hanya dapat diajukan dari berbagai kriteria. Hal tersebut diatur dalam Pasal 91 ayat (2) UUPPLH-2009 mengatur tentang gugatan dapat diajukan apabila terdapat kesamaan fakta dan peristiwa, dasar hukum, serta jenis tuntutan di antara wakil kelompok dan anggota kelompok.