



ISSN 1412-6605

PENA JUSTISIA

Penegakan Hukum Lingkungan



foto dok. tempo

Volume 2 No. 3 Tahun 2003

Pena Justisia

Vol. 2 No. 3 Tahun 2003

Editor "PENA JUSTISIA"

Ketua

Nurul Huda, SH., M. Hum

Sekretaris

Yakub Widodo, SH., M. Hum

Anggota

Esmara Sugeng, SH

Listyo Budi Santoso, SH

Ali Masyhar Mustfiy, SH

Mitra Bestari

Prof. DR. Esmi Warassih, SH., MS

Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, SH

DR. Nyoman Serikat Putra Jaya, SH., MH

DR. Rudy Satrio, SH

Pelaksana

Ichsan Syuhudi, SH

Andang Haryanto, SH

Alamat Redaksi

Jl. Sriwijaya No. 3 Pekalongan

Telp./Fax. (0285) 426800

e-mail : fh_unikal@eudoramail.com

1. Susunan Redaksi	i
2. Daftar Isi	ii
3. Penegakan Hukum Lingkungan dan Faktor-Faktor yang mempengaruhinya pada Era Globalisasi <i>Aulia</i>	1
4. Penegakan Hukum Lingkungan Hidup <i>Ichsan Syuhudi</i>	8
5. Gerakan Konsumen Hijau (Penyadaran dan Penghargaan Terhadap Lingkungan) <i>Yakub Widodo</i>	13
6. Kewenangan Daerah Kabupaten dan atau Kota Dalam Menggali Sumber Daya Perikanan dan Kelautan <i>Siti Fatimah</i>	16
7. Realisasi Undang-Undang Nomer 10 Tahun 1998 (Tentang Rahasia Bank) dalam Upaya Penegakan Hukum <i>Yariyanto</i>	24
8. Peranan Hukum Terhadap Munculnya Bank Asing di Indonesia <i>Dwi Edi Santoso</i>	32

Pena Justisia ini diterbitkan oleh Fakultas Hukum Universitas Pekalongan secara catur wulan sebagai media komunikasi ilmu pengetahuan hukum. Redaksi menerima naskah artikel, laporan penelitian maupun resensi buku, sepanjang relevan dengan misi redaksi.

Naskah yang dikirim minimal 10 halaman dan maksimal 15 halaman dalam disket, diketik spasi ganda disertai biodata penulis. Redaksi berhak mengubah naskah sepanjang tidak megubah substansinya.

PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN HIDUP

Oleh: Ichsan Syuhudi

Abstraksi

Perusakan terumbu karang pada sumber daya perikanan dan kelautan, penambangan yang tidak memperhatikan ekosistem dan kehidupan masyarakat sekitar, pencemaran--pencemaran air permukaan, air bawah tanah dan udara serta deforestasi akhir-akhir ini harus secepatnya ditanggulangi. Dalam hal penanggulangan ini, kita dapat menggunakan upaya baik jalur hukum maupun non hukum. Dalam hal penanganan melalui jalur hukum, Indonesia telah mempunyai perangkat perundang-undangan modern yaitu 23 tahun 1997 tentang pengelolaan lingkungan hidup, beserta peraturan pelaksanaannya dan undang-undang sektoral lainnya. Dalam undang- undang tersebut dikenal 3 lapis penegakan hukum pidana lingkungan hidup

PENDAHULUAN

Tri isu global yang sedang berhembus adalah isu lingkungan hidup, Hak Azasi Manusia dan Demokratisasi. Isu lingkungan merupakan isu yang sensitif, meskipun tidak semua orang menyadari arti pentingnya lingkungan hidup. Dalam rangka ini, maka penulis tertarik mengkaji isu lingkungan hidup dari sisi hidup.

Akhir-akhir ini deforestasi sedemikian menghebat, bahkan menurut Laporan Bank Dunia 2001, di Kalimantan, Sumatera, Sulawesi dan Papua antara tahun 1985-1997 terjadi deforestasi 1,7 juta hektar pertahun. Masih menurut sumber yang sama, *Illegal Logging* antara tahun 1994 - 1997 terjadi 20 m 'pertahun yang modusnya adalah penebangan kayu di kawasan hutan lindung oleh pihak ketiga yang melanggar ketentuan HPH. Ditambah lagi dengan 9,7 juta hektar kebakaran hutan yang menghebat antara tahun 1997-1998, yang disinyalir penyebabnya adalah adanya konversi lahan skala besar (34%). peladang berpindah (25%), pertanian (17 %). kelalaian manusia dan konflik measyarakat dengan pemegang konsesi (14%), 8% akibat adanya proyek transmigrasi dan 1% diakibatkan oleh alam, Selain sektor hutan, di sektor lain juga terjadi perusakan yang mengawatirkan. Perusakan terumbu karang pada sumber daya perikanan dan kelautan, pertambangan yang tidak memperhatikan ekosistem dan kehidupan masyarakat sekitar (ingat kasus: *Freeport, Newmont Minahasa, Kelian Equatorial Mining, Limbah Tailing*, dll) dan pencemaran- pencemaran air permukaan, air bawah tanah dan udara merupakan sederet contoh yang memperkuat perhatian terhadap lingkungan hidup.

Mengapa perusakan lingkungan hidup di indonesia sedemikian hebat ? Mas Achmat Santosa menganalisa, ada 4 kategori penyebab yaitu:

1. *Policy Failure* (kegagalan pada tataran kebijakan).
2. *Implementation Failure* (kegagalan pada tataran implementasi).
3. *Institutional Failure* (kegagalan karena lemahnya penataan kelembagaan pemerintah).
4. *Society's Failure* (kegagalan pada tataran civil society untuk menjaga ekosistem SDA dan menjalankan fungsi public control).

Keempat kegagalan tersebut sudah klop, sehingga perusakan dan pencemaran lingkungan di Indonesia lengkap sudah. Di bidang kebijakan pengambil kebijakan lebih berorientasi pada eksploitasi (*use oriented*), ini artinya bahwa SDA yang ada dikuras sedemikian rupa sehingga melupakan apa yang tersisa untuk esok, anak cucu kita. Pembangunan hanya bersifat parsial tidak terfikirkan adanya sustainable development, suatu pembangunan berkelanjutan. Meskipun masih ada kebijakan yang berpihak kepada pelestarian lingkungan-sudah banyak dilahirkan berbagai peraturan perrundang-undangan baik yang bersifat general (UU No. 23 tahun 1997 dan peraturan pelaksanaannya), Undang-Undang sektoral (UU perindustrian, UU Pertambangan, UU Kehutanan, UU Migas, UUPengairan dll) dan masih banyak lagi environmental legislation lain, namun ditingkat implementasi ternyata tidaklah semulus yang diharapkan. Rendahnya kapasitas regulator dalam melakukan pengawasan dan penegakan hukum. Pemberian konsesi hak, pengawasan dan penegakan hukum disinyalir penuh dengan lika-liku KKN. Hal inilah yang menjadi penghambat dalam pembangunan berwawasan lingkungan. Hal tersebut

diatas masih diperberat dengan budaya masyarakat yang belum menyadari pelestarian lingkungan hidup untuk kehidupan bersama.

HUKUM LINGKUNGAN HIDUP "INTERNASIONAL"

Apabila kita lihat, pembentukan International environmental law sebenarnya telah ada sejak lama. Minimal dapat kita telusuri lewat *Trail Smelter Arbitration* yang pada intinya lewat kasus tersebut menghasilkan dalil :

1. *State* / negara memikul kewajiban untuk melindungi negara lain dari kerusakan akibat perbuatan yang dilakukan oleh orang yang berada di wilayahnya.
2. Negara tidak boleh memberikan izin pemakaian teritorialnya jika dapat menimbulkan kerusakan pada negara lain dan penduduknya yang ada didalamnya.

Lewat *Trail Smelter Arbitration* tersebut dipancarkanlah berbagai kesepakatan internasional, baik yang bersifat *Soft Law* maupun *Hard Law* Yang pertama adalah segala aturan yang tidak secara langsung mengikat negara, tetapi harus dipedomani untuk membentuk hukum di masa datang. Termasuk dalam kategori ini adalah *Deklarasi Stokholm 1972* yang menghasilkan prinsip *State Sovereignty, Good Neighborlines and duties to Cooperate, serta State Responsibility*. Sedangkan *Hard law* dimaksudkan segala aturan yang mempunyai kekuatan mengikat (*binding power*) terhadap negara peserta (*contracting parties*) secara langsung sesuai dengan asas *Pacta sunt servanda* (termasuk dalam kategori ini adalah konvensi, *Treaty, Agreement, Protocol* dsb).

Negara Indonesia sendiri telah meratifikasi berbagai konvensi. Ini berarti konvensi-konvensi yang tersebut merupakan bagian dari hukum nasional Indonesia dan mempunyai kekuatan mengikat (*binding power*). Konvensi yang telah diratifikasi oleh Indonesia antara lain:

1. Perlindungan atmosfer
 - Konvensi Wina 1985 tentang perlindungan lapisan ozon plus protokol Montreal 1987, Protokol London 1990 dan Protokol Kopenhagen 1992 (Keppres No. 23 tahun 1992).
 - Konvensi Perubahan Iklim 1992 (Undang-Undang No. 6 tahun 1994).

2. Perlindungan Lingkungan lain.
 - Konvensi tentang pencemaran laut yang berasal dari kegiatan kapal (*marpol from ships*) tahun 1973 dan 1978
 - Konvensi tentang pertanggungjawaban perdata akibat pencemaran minyak dilaut 1969 (Keppres no. 18 tahun 1978)
 - Konvensi tentang pembentukan dana internasional untuk kompensasi akibat pencemaran minyak di laut tahun 1971 (Keppres no. 19 tahun 1978)
 - Konvensi Hukum laut 1982
3. Perlindungan Ekosistem
 - Konvensi tentang perlindungan lahan basah (Keppres no. 48 tahun 1991)
 - Konvensi untuk menangkai terjadinya Desertifikasi (Keppres no. 135 tahun 1998).
4. Konservasi alam.
 - Konvensi Perlindungan Keanekaragaman hayati (Undang-Undang No. 5 tahun 1994).
 - Konvensi tentang perdagangan internasional terhadap binatang dan tumbuhan langka (Keppres no. 43 tahun 1978).
5. Bahan Beracun dan Berbahaya (B3).
 - Konvensi pergerakan lintas batas dari limbah B3 (Keppres no. 6 tahun 1993).

Disamping konvensi-konvensi tersebut, di tingkat regional Asean juga pernah diadakan perjanjian Asean Tentang Konservasi Alam dan Sumber Daya Manusia tahun 1985.

PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN HIDUP

UU NO. 23 Tahun 1997 tentang pengelolaan lingkungan hidup merupakan revisi dari UU no. 4 tahun 1982 yang mengatur hal serupa yaitu Lingkungan Hidup. Undang- Undang ini dimaksudkan sebagai payung (*Umbrella wet*) dalam pengaturan lingkungan hidup, termasuk didalamnya penegakan hukum terhadap pelanggar/ perusak/ pencemar lingkungan hidup.

Berbicara mengenai penegakan hukum yang dicantumkan dalam UU no. 23 tahun 1997, diperkenalkan tiga penegakan hukum sekaligus yaitu Penegakan Hukum Administrasi, Penegakan Hukum Perdata dan Penegakan Hukum Pidana.

A. Penegakan Hukum Administrasi

Penegakan hukum administrasi lingkungan ini merupakan penegakan hukum preventive, yang sudah dapat dilakukan jauh-jauh hari sebelum terjadinya suatu pencemaran. Penegakan hukum administrasi lingkungan hidup ini dilihat dari: Kewajiban pelaku usaha untuk memiliki AMDAL sebagai syarat perolehan izin usaha kegiatan yang berdampak penting terhadap lingkungan. Sebelum diterbitkannya ijin, penerbit izin harus memperhatikan Rencana Tata Ruang, Pendapat masyarakat, pertimbangan- pertimbangan dan rekomendasi pejabat terkait. Disamping memiliki AMDAL, dalam izin dicantumkan pula persyaratan dan kewajiban tertentu yang bertujuan untuk menjaga dan melestarikan lingkungan hidup. Setelah usaha berjalan, penanggung jawab usaha diwajibkan untuk melakukan audit lingkungan. Hal-hal tersebut diataslah yang dimaksud dengan penegakan hukum administrasi lingkungan hidup.

Apabila pelaku usaha tersebut melanggar ketentuan perundang-undangan diharuskan maka ia dapat dikenai sanksi : penanggungjawab dapat dikenakan paksaan pemerintah (*bestuurdwang / coercive action*) untuk melakukan a), mencegah dan mengakhiri terjadinya pelanggaran; b). menanggulangi akibat yang ditimbulkan oleh suatu pelanggaran; c). tindakan penyelamatan, penanggulangan, dan atau pemulihan atas beban biaya penanggung jawab usaha (pasal 25 ayat 1). Bahkan dalam tingkat tertentu, dapat dicabut izin usahanya (pasal 27).

Penegakan hukum administrasi ini mempunyai manfaat:

1. Preventive (mencegah kerusakan dan dampak yang parah)
2. efisiensi biaya (dibandingkan dengan penegakan hukum pidana dan perdata).
3. kemampuan melibatkan masyarakat untuk berpartisipasi.

B. Penegakan Hukum Perdata lingkungan hidup

Penyelesaian sengketa lingkungan hidup menurut UU no. 23 tahun 1997 dapat ditempuh melalui pengadilan (*in court / litigasi*) atau di luar pengadilan (*out Court/Non Litigasi*) atau lebih lazim dikenal dengan istilah alternative dispute resolution (**ADR**). Penyelesaian sengketa dengan

ADR merupakan pilihan (sukarela) dan tidak berlaku bagi tindak pidana lingkungan hidup.

Penyelesaian sengketa melalui pengadilan dapat dilakukan oleh :

- a. Masyarakat yang mengalami kerugian (*affected people*), melalui prosedur gugatan biasa (berdasarkan HIR) maupun gugatan *Class Action* (pasal 37 UU. 23 tahun 1997).
- b. LSM lingkungan (organisasi lingkungan) berdasarkan persyaratan-persyaratan yang diatur dalam pasal 38 UU. 23 tahun 1997).
- c. Pemerintah, dalam hal ini instansi yang bertanggungjawab di bidang lingkungan hidup untuk kepentingan masyarakat sebagaimana diatur dalam pasal 37 ayat 2 UU no. 23 tahun 1997.

Dalam hal pembuktian, disamping penggugat dan tergugat harus mengikuti alur pembuktian sebagaimana digariskan dalam HIR, pasal 35 UU no. 23 tahun 1997 mengatur dan membuka peluang pemberlakuan *strict liability*. Ini berarti membebaskan beban pembuktian dari penggugat untuk membuktikan unsur kesalahan (*fault*) si tergugat tetapi tetap harus membuktikan adanya hubungan sebab-akibat kerugian dan perbuatan. *Strict liability* ini hanya berlaku pada kegiatan-kegiatan yang secara definitif tercantum dalam pasal 35 UU no. 23 tahun 1997 yaitu:

- a. Usaha dan kegiatan yang menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup..
- b. Kegiatan yang menggunakan bahan berbahaya dan beracun..
- c. Kegiatan yang menghasilkan limbah berbahaya dan beracun.

Disamping gugatan biasa, UU no. 23 tahun 1997 memberikan terobosan untuk melakukan gugatan secara *Class Action*. *Class action* ini digunakan untuk gugatan perdata dimana pihak yang dirugikan dalam jumlah yang sangat besar (massal) sehingga apabila diajukan secara gugatan individual (satu persatu) sangatlah tidak praktis.

C. Penegakan hukum pidana lingkungan hidup

Dibandingkan dengan UU no, 4 tahun 1982, dalam hal penegakan pidana, UU ini memasukkan hal-hal baru yaitu: adanya Penyidik Pegawai Negeri

Sipil (PPNS) lingkungan yang memiliki kewenangan melakukan penyelidikan dan penyidikan. Pengaturan delik yang perumusannya Materiil dan Formil, serta pengaturan lebih rinci tentang tindak pidana korporasi dan pertanggungjawaban unsur pimpinan dalam korporasi.

Penegakan Hukum pidana lingkungan hidup dalam UU no. 23 tahun 1997 diatur dalam pasal 41, 42, 43 dan 44 UU. Dilihat dari rumusannya, keempat pasal tersebut dibagi dalam dua kategori yaitu delik yang perumusannya secara materiil (pasal 41 dan 42) dan delik yang perumusannya secara formil (pasal 43 dan 44).

Dari rumusannya, maka pasal 41 dan 42 mengharuskan adanya akibat pencemaran dan/ atau perusakan lingkungan hidup. Sedangkan pasal 43 dan 44 mengatur barang siapa yang melanggar perundang-undangan yang berlaku melakukan tindakan-tindakan yang disebutkan dalam pasal tersebut yang dapat menimbulkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup atau membahayakan kesehatan umum atau nyawa orang lain dapat dipidana. Yang terakhir ini menggambarkan kepada kita, bahwa seseorang/korporasi dapat dipidana apabila melakukan suatu tindakan sebagaimana dirumuskan Undang-undang, meskipun akibatnya baru berupa potensi, belum secara nyata.

Perbedaan lebih lanjut antara kedua kategori diatas (pasal 41 dan 42 disatu pihak dan pasal 42 dan 44 dipihak lain) bahwa kategori yang disebut pertama merupakan *Administrative Independent Crime (AIC)* yaitu jenis tindak pidana yang tidak tergantung kepada hukum administrasi (mandiri). Artinya perbuatan sudah dapat dikategorikan sebagai tindak pidana tanpa harus melihat ada/tidaknya pelanggaran administratif terlebih dahulu. Sedang kategori kedua termasuk *Administrative Dependent Crime (ADC)*, bahwa kriminalisasi pencemaran atau perusakan lingkungan tergantung pada ada/tidaknya pelanggaran hukum administrasi (seperti pelanggaran izin atau baku mutu limbah). Apabila terjadi kondisi dimana lingkungan rusak atau tercemar tetapi tidak ada baku mutu standar atau izin yang dilanggar, maka ketentuan ADC sebagaimana diatur dalam pasal 43 dan 44 tidak dapat diterapkan

PENUTUP

Meskipun masih memerlukan aturan pelaksanaan lebih lanjut, aspek penegakan hukum yang ada dalam UU no. 23 tahun 1997 sudah cukup memperhatikan *trend* perkembangan lingkungan modern dan praktek- praktek di negara lain. Namun kelemahan dan kelebihan dari UU no. 23 tahun 1997 perlu dikaji secara cermat oleh para penegak hukum, pengambil keputusan, pakar dan LSM sebagai bahan untuk menyempurnakan UU no. 23 tahun 1997. Disamping itu pemahaman yang memadai, wawasan dan keberanian hakim untuk senantiasa mengawal pelestarian dan menjaga lingkungan hidup sangat diharapkan, sehingga muncul putusan-putusan yang tepat dan dapat dipertanggungjawabkan, yang nantinya dapat dijadikan yurisprudensi dalam penegakan hukum lingkungan hidup.

Dan yang tidak dapat ditinggalkan adalah upaya perbaikan struktural di tubuh pemerintahan, peradilan dan budaya masyarakat. Tanpa hal tersebut, maka penegakan hukum lingkungan tidak akan efektif.

DAFTAR PUSTAKA

- ICEL (International Centre for Environmental Law)
Lingkungan Hidup dan Sumber Daya Manusia: Potensi dan Harapan Menuju Good Environmental Governance, Jakarta 1999.
- Mas Achmad Sntoso, *Peran Reformasi Hukum Dalam Mewujudkan Good Environmen- tal Governance*; Makalah pada Lokakarya Lingkungan Hidup "Reformasi Lingkungan : Tantangan Bagi Indonesia Baru" Bappenas dan UNDP, Jakarta, 18 Juni 2000.
- Mas Achmad Sntoso, *Penegakan Hukum Lingkungan Administratif, Pidana dan Perdata Berdasarkan Sistem Hukum Indonesia*, Law And Enforcement Training, Patra Jasa, Semarang, 29 April-4 Mei 2002.
- Sukanda Husin, *Hukum Lingkungan Internasional dan Implikasinya Bagi Indonesia*, Makalah Penataran hukum Lingkungan Bagi Hakim-Hakim Seluruh Indonesia, Jakarta, 7 Desember 1999.
- Wiwiek Awiati, *Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan Dalam Rangka Penegakan Hukum Lingkungan di Indonesia*, Makalah Pelatihan Environmental Law En-

forcement bagi Hakim dan Pejabat
Bappedal, 2-7 Desember 1999

Sukma Violetta, *Hukum Lingkungan Internasional
dan Kaitannya dengan Peran Pengadilan
Indonesia, Presentasi dalam Law And
Enforcement Training*, Patra Jasa,
Semarang, 29 April-4 Mei 2002.

Undang-Undang nomor 23 tahun 1997 Tentang
Pengelolaan Lingkungan Hidup.