

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Lingkungan hidup Indonesia yang dianugerahkan oleh Allah SWT kepada rakyat dan bangsa Indonesia merupakan karunia dan rahmat-Nya yang wajib dilestarikan dan dikembangkan kemampuannya agar dapat tetap menjadi sumber dan penunjang hidup bagi rakyat dan bangsa Indonesia serta makhluk hidup lainnya demi kelangsungan dan peningkatan kualitas hidup itu sendiri.

Penjelasan Umum Angka 1, Undang-Undang Nomor 23 tahun 1997 menyatakan bahwa Undang-Undang Dasar 1945 sebagai landasan konstitusional mewajibkan agar sumber daya alam dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Kemakmuran rakyat tersebut haruslah dapat dinikmati generasi masa kini dan generasi masa depan secara berkelanjutan. Pembangunan sebagai upaya sadar dalam mengolah dan memanfaatkan sumber daya alam untuk meningkatkan kemakmuran rakyat, baik untuk mencapai kemakmuran lahir maupun untuk mencapai kepuasan batin. Oleh karena itu oleh karena itu, penggunaan sumber daya alam harus selaras, serasi, dan seimbang dengan fungsi lingkungan hidup.

Sesuai dengan hakikat negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai negara hukum, pengembangan sistem pengelolaan lingkungan hidup sebagai bagian pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup harus diberi dasar hukum yang jelas, tegas, dan menyeluruh guna menjamin kepastian

hukum bagi upaya pengelolaan lingkungan hidup. Dasar hukum itu dilandasi oleh asas hukum lingkungan dan penataan setiap orang akan norma hukum lingkungan hidup yang sepenuhnya berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Kegiatan pembangunan yang makin meningkat mengandung risiko pencemaran dan perusakan lingkungan hidup sehingga struktur dan fungsi dasar ekosistem yang menjadi penunjang kehidupan dapat rusak. Pencemaran dan perusakan lingkungan hidup itu akan merupakan beban sosial, yang pada akhirnya masyarakat dan pemerintah harus menanggung biaya pemulihan. Terpeliharanya keberlanjutan fungsi lingkungan hidup merupakan kepentingan rakyat sehingga menuntut tanggung jawab, keterbukaan, dan peran anggota masyarakat untuk memelihara dan meningkatkan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup yang menjadi tumpuan keberlanjutan pembangunan.

Meningkatnya upaya pembangunan menyebabkan akan makin meningkat dampaknya terhadap lingkungan hidup. Keadaan ini mendorong makin diperlukannya upaya pengendalian dampak lingkungan hidup sehingga risiko terhadap lingkungan hidup dapat ditekan sekecil mungkin. Upaya pengendalian dampak lingkungan hidup tidak dapat dilepaskan dari tindakan pengawasan agar ditaatinya ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang lingkungan hidup.

Arah pembangunan Indonesia adalah pembangunan ekonomi dengan bertumpu pada pembangunan industri, yang diantaranya menggunakan berbagai jenis bahan kimia dan zat radioaktif. Di samping menghasilkan produk yang

bermanfaat bagi masyarakat, industrialisasi juga menimbulkan dampak yang antara lain dihasilkannya limbah bahan berbahaya dan beracun, yang apabila dibuang ke dalam media lingkungan hidup dapat mengancam lingkungan hidup, kesehatan, dan kelangsungan hidup manusia serta makhluk hidup lain.

↳ Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUP LH) menentukan bahwa untuk menjamin pelestarian fungsi lingkungan hidup, setiap usaha dan/atau kegiatan dilarang melanggar baku mutu dan kriteria baku kerusakan lingkungan hidup. Dengan pengertian dari baku mutu lingkungan hidup menurut Pasal 1 angka 11 UUP LH adalah ukuran batas atau kadar makhluk hidup, zat, energi, atau komponen yang ada atau harus ada dan/atau unsur pencemar yang ditenggang keberadaannya dalam suatu sumber daya tertentu sebagai unsur lingkungan hidup, sedangkan pengertian kriteria baku kerusakan lingkungan hidup menurut Pasal 1 angka 13 UUP LH adalah ukuran batas perubahan sifat fisik dan/atau hayati lingkungan hidup yang dapat ditenggang. Baku mutu lingkungan hidup tersebut diperlukan untuk menempatkan apakah di suatu wilayah atau daerah telah terjadi kerusakan lingkungan, artinya apabila keadaan lingkungan telah ada di atas ambang batas baku mutu lingkungan, maka wilayah atau daerah tersebut telah terjadi pencemaran.

Industri peleburan dan pengecoran aluminium yang terletak di daerah Nitikan, Kelurahan Sorosutan, Kota Yogyakarta merupakan industri rumah tangga yang sudah berjalan sejak lama di wilayah tersebut yang diusahakan oleh beberapa warga setempat. Industri peleburan dan pengecoran aluminium

tersebut pada awalnya tidak menimbulkan masalah karena pada waktu itu wilayah Nitikan belum banyak penghuninya, namun seiring dengan perkembangan zaman, maka wilayah Nitikan pada masa sekarang sudah menjadi salah satu daerah yang cukup padat penghuninya, sehingga pabrik peleburan dan pengecoran aluminium kemudian oleh warga setempat dianggap mengganggu kesehatan dan lingkungan karena asap yang ditimbulkan dari proses peleburan aluminium tersebut mengandung logam berat yang dapat mengganggu kesehatan dan mencemarkan udara di sekitar tempat peleburan.

Jumlah pabrik peleburan di wilayah Nitikan pada saat ini berjumlah 8 (delapan) pabrik yang berlokasi di wilayah RT 47 dan RT 48 Kelurahan Sorosutan, Kecamatan Umbulharjo. Untuk itu warga RT 47 dan RT 48 terganggu dengan adanya polusi udara yang ditimbulkan oleh pabrik peleburan dan pengecoran aluminium tersebut berupa gangguan saluran pernafasan dan gangguan kesehatan lainnya. Kemudian mereka membuat surat pengaduan tentang adanya gangguan dan polusi udara tersebut kepada Walikota Yogyakarta. Pokok persoalan dalam surat pengaduan tersebut warga merasa terganggu dengan adanya pencemaran udara yang ditimbulkan oleh pabrik peleburan aluminium dan mereka merasa keberatan terhadap keberadaan pabrik peleburan dan pengecoran aluminium yang berada di wilayah mereka. Untuk itu warga Nitikan meminta kepada Walikota Yogyakarta untuk menyelesaikan persoalan tersebut.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang sebagaimana telah di uraikan diatas, maka permasalahan yang muncul dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah penyelesaian kasus pencemaran udara yang disebabkan oleh pabrik aluminium di Kota Yogyakarta ?
2. Bagaimana perlindungan hukum bagi masyarakat sekitar pabrik aluminium terhadap pencemaran udara yang menimpa mereka ?

C. Tujuan

1. Untuk mengetahui penyelesaian kasus pencemaran udara disebabkan oleh pabrik aluminium di Kota Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui dan mengkaji penerapan hukum bagi masyarakat sekitar pabrik aluminium terhadap pencemaran udara yang menimpa mereka.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Bagi Ilmu Pengetahuan
 - a. Memberikan sumbangan pemikiran dalam pengembangan ilmu hukum pada umumnya dan hukum lingkungan pada khususnya.
 - b. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan referensi dan bahan kajian lebih lanjut dengan sudut pandang yang berbeda tentang penyelesaian kasus pencemaran udara yang disebabkan oleh pabrik aluminium di Kota Yogyakarta.

2. Manfaat Bagi Pembangunan

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran kepada pemerintah Kota Yogyakarta dalam menanggulangi pencemaran udara yang terjadi di Kota Yogyakarta.
- b. Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan evaluasi bagi penegakan hukum lingkungan, khususnya terhadap penyelesaian kasus pencemaran udara di Kota Yogyakarta.

E. Tinjauan Pustaka

Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup menentukan bahwa pencemaran lingkungan hidup adalah masuknya atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga kualitasnya turun sampai ke tingkat tertentu yang menyebabkan lingkungan hidup tidak dapat berfungsi sesuai dengan peruntukannya.

Secara garis besar masalah pencemaran dapat dibedakan menjadi 4 (empat), yaitu :¹

1. Pencemaran udara
2. Pencemaran air
3. Pencemaran tanah
4. Pencemaran kebudayaan

¹ Valentinus Darsono, 1995, *Pengantar Ilmu Lingkungan*, Penerbitan Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, hlm. 86.

Zat, energi dan makhluk hidup atau komponen lain yang dapat menyebabkan pencemaran disebut dengan polutan, sedangkan peristiwa pencemarannya sendiri disebut dengan polusi. Adapun polutan dapat dibedakan menjadi 4 (empat), yaitu :²

1. Polutan Fisik
2. Polutan Biologis
3. Polutan Kimiawi
4. Polutan Budaya / Sosial

Udara yang merupakan atmosfer yang mengelilingi bumi, mempunyai fungsi yang sangat penting bagi kehidupan manusia. Di dalamnya terdapat oksigen untuk bernafas, karbondioksida untuk proses fotosintesis, dan ozon untuk menahan sinar ultraviolet. Di samping itu udara juga berfungsi sebagai isolator bumi terhadap ruang angkasa yang dingin.

Susunan atmosfer kering sampai ketinggian 80 kilometer hampir homogen, terdiri atas :³

Nitrogen	: 78,0%
Oksigen	: 21,0%
Argon	: 0,93%
Karbondioksida	: 0,03%
Ozon	: 0,00001%

² *Ibid*, hlm. 87.

³ *Ibid*, hlm. 97.

1. Sumber Pencemaran Udara

Keputusan Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup No. KEP-03/MENKLH/II/1991 menyebutkan :

“Pencemaran udara adalah masuk atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi dan atau komponen lain ke udara oleh kegiatan manusia atau proses alam, sehingga kualitas udara turun sampai ke tingkat tertentu yang menyebabkan udara menjadi kurang atau tidak dapat berfungsi lagi sesuai dengan peruntukannya”

Beberapa sumber pencemaran udara adalah : gunung berapi, kebakaran hutan, badai berdebu, industri, dan transportasi. Bahan pencemar udara secara umum digolongkan ke dalam dua golongan besar yaitu : partikel dan gas. Beberapa gas yang berperan dalam masalah pencemaran udara adalah : karbondioksida, karbonmonoksida, nitrogendioksida, metan, amoniak, hidrogensulfida, belerangdioksida dan *clorofluorocarbon* (CFC).

Sumber karbondioksida terutama berasal dari pembakaran bahan bakar fosil yaitu minyak, gas dan batubara. Bila pembakaran tidak sempurna akan dihasilkan karbonmonoksida (merupakan racun). Pada tahun 1987 jumlah karbondioksida yang berasal dari pembakaran hutan mencapai 33,0%. Negara maju yang berjumlah 24 buah dengan jumlah penduduk 15,6% menghasilkan 45% karbondioksida. Indonesia dengan Penduduk 3,5% penduduk dunia menghasilkan 0,6% karbondioksida dunia.

Besarnya karbondioksida yang dihasilkan oleh negara maju menunjukkan besarnya sumberdaya alam yang diperlukan oleh negara tersebut.

Belerangdioksida dan nitrogendioksida terutama juga berasal dari pembakaran bahan bakar fosil, kedua gas tersebut merupakan penyebab utama timbulnya hujan asam.

Clorofluorocarbon (CFC) merupakan gas yang tidak berbau, tidak beracun, tidak mudah terbakar dan tidak mudah bereaksi. *Clorofluorocarbon* yang ditemukan sekitar 1920 merupakan gas yang sangat berguna antara lain untuk gas pendorong dalam kaleng semprot, pendingin dalam lemari es, ruang ber-AC, dan mobil.

Clorofluorocarbon di samping penyebab pemanasan global, juga merusak lapisan ozon. Sekarang telah terjadi persetujuan Internasional untuk tidak menggunakan *Clorofluorocarbon*, dan memang telah ditemukan penggantinya yaitu : *montreal protocol*. Konsumsi *Clorofluorocarbon* tertinggi adalah negara maju (sepertiga konsumsi *Clorofluorocarbon* dunia adalah Amerika).

Metan berasal dari gas alam, pertambangan batubara, rawa, pertanian, peternakan, tempat pembuangan sampah akhir dan lain-lain. Produksi metan dipengaruhi oleh suhu, kenaikan suhu oleh pemanasan global akan memperbesar produksi metan.

2. Akibat Pencemaran Udara

a. Pemanasan global

Semua molekul gas yang tersusun oleh lebih dari satu atom, bersifat menyerap sinar infra merah. Gas yang tersusun lebih dari 1 atom dan berada di atmosfer antara lain adalah : karbondioksida, uap air, dan *Clorofluorocarbon*, disebut gas rumah kaca.

Panas yang berasal dari matahari sebagian akan dipantulkan kembali ke angkasa luar, dan bila tidak ada gas rumah kaca, maka suhu bumi rata-rata sekitar minus 18 derajat celcius.⁴ Dengan adanya gas rumah kaca, sebagian sinar infra merah diserap oleh atmosfer (tak terlepas ke angkasa luar) di lapisan troposfer; sehingga suhu di troposfer dan permukaan bumi naik rata-rata menjadi 15 derajat celcius.

Kadar karbondioksida selalu meningkat dari waktu ke waktu dikhawatirkan suhu bumi akan meningkat. Menurut para pakar suhu bumi dapat meningkat antara 1-7 derajat celcius. Kenaikan suhu bumi yang disebabkan oleh pemanasan global akan menyebabkan permukaan laut naik (dapat mencapai 7 m). Air laut itu naik karena pemuain air di permukaan, melelehnya es abadi di antartika, es di antartika barat akan lepas dan masuk ke laut.

Menurut UNEP, Indonesia termasuk daerah yang rentan terhadap kenaikan permukaan air laut, misal 25% luas Sumatera akan terendam air.

⁴ *Ibid*, hlm. 98.

b. Hujan Asam

Hujan asam terutama disebabkan oleh pembakaran bahan bakar fosil. Derajat keasaman (pH) larutan dapat dibedakan menjadi tiga yaitu: asam, netral dan basa. Larutan bersifat asam bila pH nya lebih kecil 7, dan bersifat basa bila pH larutan tersebut lebih besar 7, sedangkan bila pH larutan = 7 maka larutan tersebut disebut netral. Pada dasarnya air hujan itu bersifat asam (pH lebih kecil 7), hal ini disebabkan atmosfer mengandung karbondioksida, dan karbondioksida itu bila kena air menjadi asam karbonat. Tetapi hujan yang bersifat asam (pH lebih kecil 7) yang dikarenakan oleh asam karbonat, tidak disebut hujan asam. Hujan itu disebut hujan asam bila pH air lebih kecil 5,6 dan ini disebabkan oleh oksida belerang dan oksida nitrogen.

Belerangdioksida sebagai penyebab hujan asam bukan hanya disebabkan oleh manusia (antropogenik), tetapi juga disebabkan oleh alam. Belerangdioksida yang bersumber dari aktivitas manusia terutama berasal dari pembakaran bahan bakar fosil dan peleburan logam, sedangkan yang sumbernya bukan karena aktivitas manusia terutama berasal dari letusan gunung berapi dan kebakaran hutan. Belerangdioksida yang berasal dari alam cukup tinggi yaitu sekitar 50% dari semua belerangdioksida yang berada di atmosfer. Kadar belerangdioksida di daerah pedesaan jauh lebih rendah daripada kadar belerangdioksida di daerah perkotaan, lebih-lebih bila dibandingkan dengan daerah industri.⁵

⁵ *Ibid*, hlm. 99.

Kadar belerangdioksida yang terdapat di pusat industri Eropa, Amerika Utara dan Asia Timur, sangat tinggi (sebagian besar berasal dari kegiatan manusia, dapat mencapai 90%.

Aktivitas manusia terutama di negara maju bukan hanya menghasilkan belerangdioksida, tetapi juga menghasilkan nitrogenoksida, yang terutama berasal dari pembakaran bahan bakar fosil. Nitrogenoksida yang dihasilkan oleh aktivitas manusia lebih kurang 50% dari seluruh nitrogenoksida yang terdapat di atmosfer, sedangkan 50% lainnya berasal dari alam. Nitrogenoksida yang dihasilkan dari pembakaran bahan bakar fosil sebagian berasal dari nitrogen yang terdapat dalam bahan bakar fosil tersebut dan sebagian lagi berasal dari nitrogen yang berasal dari udara.

Banyaknya nitrogen yang terdapat dalam bahan bakar fosil yang dapat bereaksi menjadi oksida nitrogen tergantung dari suhu pembakaran, semakin tinggi suhu pembakaran maka oksida nitrogen yang terbentuk semakin banyak. Kandungan nitrogen yang terdapat dalam batubara, yang dapat dioksidasi menjadi oksida nitrogen berkisar antara 5-40%, sedangkan dalam minyak berat berkisar antara 40-50%, dan dalam minyak ringan semua nitrogen dapat dioksidasi menjadi oksida nitrogen.

Oksida belerang dan oksida nitrogen di atmosfer sebagian jatuh berupa partikel dan sebagian lagi tertiuap angin dan turun ke bumi bersama air hujan.

Penyebaran oksida belerang dan oksida nitrogen tidak mengenal batas administrasi negara; sebagai contoh terjadinya hujan asam di

Swedia, Norwegia utara, Finlandia dan Islandia (bukan negara industri berat). Pusat penghasil oksida belerang dan oksida nitrogen adalah : Amerika Serikat dan Eropa (Jerman, Polandia dan Cekoslowakia).

Ketinggian cerobong pembakaran yang dipasang di pabrik-pabrik terutama dimaksudkan untuk menghilangkan pencemaran di lokasi setempat. Pemasangan cerobong yang tinggi memang tidak mengurangi pencemaran setempat, karena adanya pengenceran dan diharapkan baku mutu udara tidak terlampaui. Tetapi bila pelepasan oksida belerang dan oksidan nitrogen terlalu besar, maka di tempat lain (mungkin yang jauh) justru akan menderita. Di Indonesia kota-kota yang berpotensi terkena hujan asam adalah : Jakarta, Banten bagian utara, Gresik, Cilacap dan Aceh. Negara yang berpotensi memberi polutan belerangdioksida ke Indonesia adalah Republik Indonesia.

Hujan asam mempunyai dampak negatif terutama pada hutan tanaman pertanian, danau (perairan lainnya), jembatan dan peninggalan purbakala.

Usaha untuk mengurangi terjadinya hujan asam adalah penghematan energi, penggunaan energi alternatif, penggunaan bahan bakar yang sedikit menghasilkan polutan, dan menangkap polutan dari gas buangan.

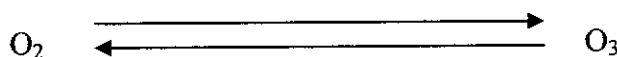
Menurut *World Commission on Environment and Development* (komisi sedunia lingkungan dan pembangunan), untuk menurunkan emisi belerangdioksida menjadi 50% dari sumber yang sekarang ada di Amerika Serikat bagian Timur akan memerlukan 5 milyar US Dolar pertahun. Bagaimana untuk negara berkembang?

c. Kerusakan ozon

Ozon sangat bermanfaat bagi kehidupan baik tumbuhan, hewan maupun manusia, sebab ozon bersifat melindungi makhluk hidup dari sinar ultraviolet yang mematikan. Ozon yang dimaksud di sini adalah ozon yang terdapat di lapisan stratosfer (12-25 km dari permukaan bumi). Ozon terbentuk dari oksigen dengan bantuan sinar ultraviolet dalam reaksi setimbang :⁶

Sinar ultraviolet matahari menurut panjang gelombangnya dapat dibedakan menjadi empat jenis yaitu ultraviolet ekstrim ultraviolet-C, ultraviolet-B, dan ultraviolet-A.

Gambar 1
Sinar ultraviolet



Sumber : Valentinus Darsono, Pengantar Ilmu Lingkungan, 1995, hlm. 101

Panjang gelombang yang terendah adalah ultraviolet ekstrim sedangkan yang tertinggi adalah ultraviolet-A. Menurut Soemarwoto (1991) sinar ultraviolet ekstrem dan ultraviolet-C seluruhnya dapat terabsorpsi dalam pembentukan ozon (reaksi ke kanan); ozon yang terbentuk sebagian berubah lagi menjadi oksigen (reaksi ke kiri), untuk reaksi ke kiri diperlukan sebagian sinar ultraviolet-B. Inilah mekanisme alam yang melindungi bumi dan penghuninya dari penyinaran sinar ultraviolet bergelombang pendek yang berbahaya bagi kehidupan.

Dalam keadaan terang tak berawan untuk daerah katulistiwa sekitar 30% sinar ultraviolet-B dapat sampai ke bumi, makin jauh dari

⁶ *Ibid*, hlm. 101.

katulistiwa jumlah ultraviolet-B yang sampai ke bumi makin sedikit. Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan di Amerika Serikat dan Kanada, orang kulit putih lebih mudah terkena kanker kulit, semakin dekat dengan katulistiwa, kemungkinan menderita penyakit kanker besar.

3. Penyelesaian Sengketa Lingkungan Menurut UUPH

Penegakan hukum lingkungan tidak hanya ditujukan untuk memberikan hukuman kepada perusak atau pencemar lingkungan hidup. Tetapi, juga ditujukan untuk mencegah terjadinya perbuatan atau tindakan yang dapat menimbulkan perusakan dan atau pencemaran lingkungan hidup. Oleh karena itu, penegakan hukum lingkungan tidak hanya bersifat represif, tetapi juga bersifat preventif.⁷

Penegakan hukum lingkungan yang bersifat represif ditujukan untuk menanggulangi perusakan dan atau pencemaran lingkungan dengan menjatuhkan atau memberikan sanksi (hukuman) kepada perusak atau pencemar lingkungan yang dapat berupa sanksi pidana (penjara dan denda), sanksi perdata (ganti kerugian dan atau tindakan tertentu), dan atau sanksi administrasi (paksaan pemerintahan, uang paksa, dan pencabutan izin).

Sedangkan penegakan hukum lingkungan yang bersifat preventif ditujukan untuk mencegah terjadinya perbuatan atau tindakan yang dapat menimbulkan perbuatan atau pencemaran lingkungan. Dewasa ini.

⁷ Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Edisi Kedua (Surabaya : Airlangga University Press, 2000), hlm. 209-210, sebagaimana dikutip oleh Zairin Harahap, dalam *Jurnal Hukum* No. 27, Vol. 11, September 2004, hlm. 8.

Instrumen hukum yang ditujukan untuk penegakan hukum lingkungan yang bersifat preventif ini adalah AMDAL (Analisis Mengenai Dampak Lingkungan) dan Perizinan.

Dengan demikian, penegakan hukum lingkungan yang bersifat represif dilakukan setelah adanya perbuatan atau tindakan yang mengakibatkan terjadinya perusakan atau pencemaran lingkungan. Sedangkan penegakan hukum preventif lebih bersifat mencegah agar perbuatan atau tindakan itu tidak menimbulkan perusakan atau pencemaran lingkungan. Jadi, dilakukan sebelum terjadinya perusakan atau pencemaran lingkungan.⁸

Dalam Pasal 30 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPH) disebutkan :

- (1) Penyelesaian sengketa lingkungan hidup dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan berdasarkan pilihan sukarela para pihak yang bersengketa;
- (2) Penyelesaian sengketa di luar pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku terhadap tindak pidana lingkungan hidup sebagaimana diatur dalam undang-undang ini;
- (3) Apabila telah dipilih upaya penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan, gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh apabila upaya tersebut dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu atau para pihak yang bersengketa.

⁸ Zairin Harahap, *Penegakan Hukum Lingkungan Berdasarkan UUPH*, Dalam Jurnal Hukum No. 27, Vol 11, September 2004, hlm. 9.

Dan ketentuan Pasal 30 UUPH tersebut dapat diketahui bahwa penyelesaian sengketa lingkungan tidak harus diselesaikan melalui pengadilan, Tetapi, juga dapat diselesaikan diluar pengadilan dengan catatan-catatan sebagai berikut:⁹

- 1) penyelesaian sengketa di luar pengadilan tersebut merupakan kehendak dari para pihak yang berselisih atau bersengketa, bukan hanya kehendak salah satu pihak saja;
- 2) apabila kedua belah pihak telah bersepakat untuk menyelesaikan sengketanya di luar pengadilan, maka salah satu pihak dalam waktu yang bersamaan tidak boleh mengajukan gugatan ke pengadilan;
- 3) penyelesaian sengketa melalui pengadilan atau gugatan melalui pengadilan hanya dapat dilakukan setelah penyelesaian secara di luar pengadilan itu menemui jalan buntu atau salah satu pihak menarik diri;
- 4) penyelesaian sengketa di luar pengadilan/hanya terbatas pada masalah keperdataan. Oleh karena itu, yang menyangkut masalah pidana lingkungan tidak dapat diselesaikan di luar pengadilan (musyawarah).

Namun, perlu dipahami bahwa apabila salah satu pihak sejak awal tidak menghendaki penyelesaian sengketa lingkungan tersebut melalui di luar pengadilan. Dengan kata lain langsung memilih untuk menyelesaikan kasus tersebut melalui pengadilan tidaklah menyalahi ketentuan Pasal 30 UUPH. Penyelesaian sengketa lingkungan melalui di luar pengadilan bukanlah suatu prosedur atau dalam bahasa hukum administrasi yang

⁹ *Ibid*, hlm. 10.

disebut dengan istilah "upaya administratif sebagaimana yang diatur dalam Pasal 48 UU 5 Tahun 1986. Penyelesaian sengketa lingkungan melalui di luar pengadilan berdasarkan ketentuan Pasal 30 UUPH adalah merupakan pilihan sukarela dari para pihak yang bersengketa. Jadi, penyelesaian sengketa melalui di luar pengadilan bukanlah suatu prosedur atau kewajiban yang harus di tempuh terlebih dahulu sebelum mengajukan gugatan ke pengadilan.

a. Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup di Luar Pengadilan

Dalam Pasal 31 UUPH disebutkan bahwa "Penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan diselenggarakan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan atau mengenai tindakan tertentu guna menjamin tidak akan terjadinya atau terulangnya dampak negatif terhadap lingkungan hidup." Dan ketentuan pasal tersebut dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

- penyelesaian sengketa di luar pengadilan dilakukan. untuk mencapai kesepakatan-kesepakatan sebagaimana dimaksud berkaitan dengan bentuk penyelesaian dari besarnya ganti rugi yang akan diterima oleh korban.
- di samping itu, pencemar harus melakukan tindakan-tindakan tertentu guna menjamin tidak terjadinya atau terulangnya dampak negatif lagi.

1) Penggunaan Jasa Pihak Ketiga

Dalam Pasal 32 UUPH disebutkan bahwa "Penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan sebagaimana

dimaksud dalam Pasal 31 dapat digunakan jasa pihak ketiga, baik yang tidak memiliki kewenangan mengambil keputusan maupun yang memiliki kewenangan mengambil keputusan, untuk membantu menyelesaikan sengketa lingkungan hidup."

Kata dapat pada ketentuan pasal tersebut mengandung makna:

- penyelesaian sengketa lingkungan di luar pengadilan dapat dilakukan sendiri oleh pihak-pihak yang bersengketa tanpa bantuan pihak ketiga. Penyelesaian dalam bentuk ini disebut dengan negosiasi.
- namun, pihak-pihak yang bersengketa juga dapat meminta bantuan jasa pihak ketiga untuk menyelesaikan sengketa mereka. Jika menggunakan jasa pihak ketiga yang tidak memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan disebut dengan penyelesaian sengketa melalui mediasi. Jika menggunakan jasa pihak ketiga yang memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan disebut dengan penyelesaian sengketa melalui *arbitrase*.

2) Pembentukan Lembaga Penyedia Jasa

Dalam Pasal 33 UUPPLH disebutkan:

- (1) Pemerintah dan atau masyarakat dapat membentuk lembaga penyedia jasa pelayanan penyelesaian sengketa lingkungan hidup yang bersifat bebas dan tidak berpihak;

(2) Ketentuan mengenai penyedia jasa pelayanan penyelesaian sengketa lingkungan hidup diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Dari ketentuan pasal tersebut dapat diketahui bahwa lembaga penyedia jasa pelayanan penyelesaian sengketa lingkungan baik melalui mediasi maupun arbitrase dapat dibentuk oleh pemerintah maupun swasta. Sedangkan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud ayat (2) tersebut adalah Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2000 tentang Lembaga Penyedia Jasa Pelayanan Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup di Luar Pengadilan.

b. Penyelesaian Sengketa Lingkungan Melalui Pengadilan:

1) Gugatan Ganti Kerugian

Penyelesaian sengketa lingkungan melalui pengadilan dapat dilakukan dengan melakukan gugatan ke Pengadilan Umum untuk kasus perdata lingkungan dengan gugatan ganti kerugian dan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara untuk kasus administrasi lingkungan dengan obyek sengketanya KTUN (Keputusan Tata Usaha Negara) sebagaimana yang diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Gugatan ke Pengadilan Umum dapat dilakukan dengan 3 (tiga) cara, yaitu; gugatan ganti kerugian (Pasal 34 dan Pasal 35 UUPH), gugatan perwakilan atau *class action* (Pasal 37 UUPH), dan gugatan *legal standing* (Pasal 38 UUPH).

Tuntutan ganti kerugian menurut UUPH hanyalah dapat dilakukan oleh korban perusakan dan atau pencemaran lingkungan. Pasal 34 menganut asas *liability based on fault* dan oleh karena itu menjadi tanggung jawab korban (penggugat) untuk membuktikan adanya hubungan kausalitas antara kerugian yang mereka derita dengan perbuatan yang dilakukan oleh pihak perusak atau pencemar lingkungan.

Selanjutnya dalam Pasal 34 itu juga disebutkan bahwa selain tuntutan ganti kerugian, penggugat juga dapat mengajukan tuntutan untuk melakukan tindakan tertentu terhadap tergugat, misalnya; dalam kasus pencemaran air, maka dapat menuntut agar tergugat memasang air bersih ke rumah-rumah warga yang sumurnya tercemar berikut menanggung biayanya selama sumurnya belum dapat dipergunakan sebagaimana mestinya dan memulihkan fungsi lingkungan. Di samping itu, hakim juga dapat menetapkan uang paksa atas setiap hari keterlambatan penyelesaian tindakan tertentu tersebut. Dengan demikian, tergugat akan termotivasi untuk segera melaksanakan kewajibannya. Karena, jika tidak, pencemar akan terus terbebani oleh uang paksa atas ketidakpatuhannya itu.

Gugatan atau tuntutan ganti kerugian, dapat juga didasarkan kepada Pasal 35 UUPH yang menganut asas *strict liability* (asas tanggung jawab mutlak atau asas tanggung jawab langsung dan seketika) yang diikuti dengan prinsip *shifting of burden of proof* atau *onkering van bewijlast* (pembuktian terbalik, artinya yang dibebani untuk pembuktian adalah tergugat dalam hal ini pencemar bukan penggugat atau korban).

Gugatan atau tuntutan yang didasarkan kepada Pasal 35 UUPH mempunyai persamaan dan perbedaan dengan gugatan atau tuntutan yang didasarkan kepada Pasal 34 UUPH. Pasal 34 UUPH lebih bersifat *lex generalis*, sedangkan ketentuan Pasal 35 bersifat *lex specialis*. Artinya, dasar hukum untuk menuntut ganti kerugian dalam kasus perusakan dan atau pencemaran lingkungan pada dasarnya menggunakan ketentuan Pasal 34 UUPH, kecuali kasus-kasus yang terkait sebagaimana yang disebutkan dalam ketentuan Pasal 35 UUPH.

2) Gugatan Perwakilan (*Class Action*)

Korban dari kasus perusakan dan atau pencemaran lingkungan dapat dalam jumlah yang cukup banyak. Oleh karena itu, apabila bersifat mengajukan gugatan ke pengadilan adalah lebih tepat dengan mengajukan gugatan perwakilan atau yang sering disebut sebagai gugatan *class action*. Unsur-unsur gugatan *class action* sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 37 adalah, (1) hak

sejumlah kecil masyarakat untuk mewakili diri mereka sendiri (*class representative*) dan orang lain dalam jumlah yang besar (*class members*); (2) pihak yang diwakili dalam jumlah yang besar (*numerousness of class members*), dan; (3) kesamaan permasalahan, fakta hukum, dan tuntutan antara yang mewakili dan diwakili (*commonality*).

Dengan demikian, LSM lingkungan tidak memiliki hak untuk mengajukan gugatan *class action*, karena mereka bukanlah termasuk korban (pihak yang mengalami kerugian nyata). Sedangkan, Bapedalda Provinsi atau Kantor Pengendalian Dampak Lingkungan Kota/Kabupaten selaku instansi pemerintah yang bertanggung jawab di bidang lingkungan hidup di daerah, berdasarkan ketentuan Pasal 37 ayat (2) dapat mengajukan gugatan *class action* untuk kepentingan masyarakat, meskipun bukan termasuk korban. Oleh karena itu, ketika masyarakat (korban) dalam keadaan bingung dan semacamnya, mestinya Bappedalda Provinsi dan/atau Kantor Pengendalian Dampak Lingkungan Kota/Kabupaten dapat bertindak cepat mengajukan gugatan *class action* untuk membela kepentingan para korban itu. Dengan demikian, berdasarkan pasal tersebut, Bappedalda Provinsi atau Kantor Pengendalian Dampak Lingkungan Kota/Kabupaten tidak memiliki hak untuk menuntut ganti kerugian untuk dan atas nama kepentingannya

Memang UUPH tidak menyebutkan secara tegas berapa jumlah minimal dari korban yang banyak itu. Tetapi setidaknya, berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok menyebutkan bahwa jumlah yang banyak itu sehingga tidak efektif dan efisien apabila gugatan dilakukan secara sendiri-sendiri atau secara bersama-sama dalam satu gugatan. Dalam Pasal 2 disebutkan secara tegas persyaratan gugatan *class action* adalah sebagai berikut:

- (1) Jumlah anggota kelompok sedemikian banyak sehingga tidaklah praktis dan efisien apabila pengajuan gugatan dilakukan secara sendiri-sendiri;
- (2) Terdapat kesamaan fakta atau peristiwa dan kesamaan dasar hukum yang digunakan yang bersifat substansial, serta terdapat kesamaan jenis tuntutan di antara wakil kelompok dengan anggota kelompoknya,
- (3) Wakil kelompok memiliki kejujuran dan kesungguhan untuk melindungi kepentingan anggota kelompok yang diwakilinya.

Dengan tidak ditentukannya secara tegas jumlah minimal korban untuk dapat mengajukan gugatan *class action*, maka jumlah minimal tersebut menjadi relatif sifatnya, karena penafsiran terhadap poin 1 sepenuhnya menjadi wewenang hakim. Oleh karena itu, kemungkinan terjadinya perbedaan jumlah minimal itu antara penafsiran hakim yang satu dengan yang lain menjadi terbuka lebar.

Begitu juga yang berkaitan dengan poin 3 sangat tergantung pada kearifan sang hakim sebelum menerima gugatan *class action* tersebut. Hal tersebut penting menjadi pertimbangan bijak dari hakim untuk mencegah sang wakil kelompok (*class representatives*) yang hanya mementingkan keuntungan pribadi dengan mengeksploitasi pihak-pihak yang diwakilinya (*class member*).¹⁰

3) Gugatan *Legal Standing*

Organisasi Lingkungan (LSM lingkungan) tidak berhak mengajukan tuntutan ganti kerugian, kecuali sebatas biaya atau pengeluaran riil. Hak yang utama dari LSM lingkungan adalah mengajukan gugatan untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup. Hak itu dikenal dengan istilah *ius standi* yaitu hak atau kualitas untuk tampil dan bertindak sebagai penggugat dalam hukum di pengadilan (*persona standi in judicio*).¹¹ Namun, berdasarkan Pasal 38 ayat (3) tidak semua LSM lingkungan dapat mengajukan gugatan *Ius standi* itu. Ada 3 (tiga) syarat yang harus dipenuhi, Pertama, berbentuk badan hukum atau yayasan; Kedua, dalam anggaran dasarnya menyebutkan dengan tegas bahwa tujuan didirikannya organisasi tersebut adalah untuk kepentingan

¹⁰ *Ibid*, hlm. 15.

¹¹ Paulus Effendie Lotulung, "Penegakan Hukum Lingkungan dalam UU 23 Tahun 1997 Ditinjau dari Aspek Hukum Perdata," Makalah Disampaikan pada Seminar Nasional yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 21 Februari 1998, hlm. 8, Sebagaimana dikutip oleh Zairin Harahap dalam Jurnal Hukum Nomor 27 Vol 11, September 2004, hlm. 15.

pelestarian fungsi lingkungan hidup, Ketiga, telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya.

Dengan demikian, jika mengacu pada UUPLH, maka sangat jelas bahwa apabila terjadi perusakan dan atau pencemaran lingkungan, maka penyelesaiannya bukanlah semata-mata urusan pihak perusak dan atau pencemar dengan para korban saja. Perusakan dan atau pencemaran lingkungan tidak hanya mendatangkan kerugian bagi manusia saja, tetapi juga bagi lingkungan. Oleh karena itu, tuntutan atau gugatan terhadap perusak dan atau pencemar lingkungan tidak hanya dapat dilakukan oleh para korban saja, tetapi juga oleh pemerintah (dalam hal ini Gubernur atau pejabat yang mendapat pelimpahan wewenang), dan serta Jaksa apabila menyangkut pidana lingkungan berdasarkan pemeriksaan yang dilakukan oleh Polisi atau PPNS. Tetapi, juga LSM dalam rangka memperjuangkan hak-hak lingkungan yang bertujuan untuk menyelamatkan lingkungan dan berbagai perusakan dan atau pencemaran.

F. Metode Penelitian

1. Sumber Data

- a. Data primer, yaitu data yang diperoleh dari penelitian lapangan. Dalam penelitian ini pengumpulan data dilakukan dengan cara wawancara dan mengajukan daftar pertanyaan kepada subyek penelitian

b. Data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan yang berupa bahan-bahan hukum yang terdiri dari :¹²

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang bersifat mengikat yang terdiri dari :
 - a) Undang-Undang Dasar 1945
 - b) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.
 - c) Peraturan Perundang-Undangan lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini.
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, yang terdiri dari buku-buku literatur, makalah, hasil penelitian, artikel dan karya ilmiah lainnya yang berhubungan dengan penelitian ini.
- 3) Bahan hukum tertier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang terdiri dari :
 - a) Kamus Umum Bahasa Indonesia
 - b) Kamus Inggris – Indonesia
 - c) Kamus Hukum

Dalam penelitian ini pengumpulan data dilakukan dengan cara studi dokumen, yaitu mengkaji, mempelajari dan menelaah bahan-bahan hukum yang ada kaitannya dengan penelitian ini.

¹² Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 13.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kota Yogyakarta

3. Narasumber dan Responden Penelitian

Narasumber dalam penelitian ini adalah :

- a. Kepala Kantor Pengendalian Dampak Lingkungan Kota Yogyakarta.
- b. Pengurus RT 47 Dan RT 48 serta pengurus RW 12 Kelurahan Sorosutan, Kecamatan Umbulharjo.

Adapun sebagai responden dalam penelitian ini adalah :

- a. Pengusaha/pemilik pabrik aluminium di wilayah Nitikan, Kelurahan Sorosutan sejumlah 4 orang
- b. Warga masyarakat sekitar pabrik aluminium di wilayah RT 47 dan RT 48 Nitikan Kelurahan Sorosutan sejumlah 10 orang

4. Metode Penentuan Sampel

Penentuan sampel dilakukan dengan teknik non Random Sampling, yaitu metode penentuan sampel dengan tidak memberikan kesempatan yang sama kepada anggota populasi yang dipilih untuk dijadikan sampel. Adapun jenis penentuan sampel yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah purposive sampling, yaitu pengambilan sampel yang dilakukan dengan cara menetapkan calon responden berdasarkan kriteria tertentu yang telah ditetapkan sebelumnya. Adapun kriteria untuk dapat dipilih menjadi responden adalah warga masyarakat yang bertempat tinggal di sekitar pabrik peleburan aluminium yang pernah mengalami gangguan kesehatan yang disebabkan karena asap yang ditimbulkan dari proses peleburan aluminium.

5. Analisis Data

Analisis data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah secara yuridis kualitatif, yaitu suatu metode analisis data dengan cara mengelompokkan dan menseleksi data yang diperoleh menurut kualitas dan kebenarannya, kemudian dihubungkan dengan peraturan perundang-undangan dan teori-teori yang diperoleh dari penelitian perundang-undangan dan teori-teori yang diperoleh dari penelitian kepustakaan, sehingga diperoleh jawaban atas permasalahan dalam penelitian ini yang merupakan kesimpulan.