

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Lingkungan hidup sebagai media hubungan timbal balik antara makhluk hidup dengan unsur alam yang terdiri dari berbagai macam proses ekologi yang merupakan suatu kesatuan. Proses-proses tersebut merupakan mata rantai atau siklus penting yang menentukan daya dukung lingkungan hidup terhadap pembangunan. Lingkungan hidup juga mempunyai fungsi sebagai penyangga perikehidupan yang sangat penting, oleh karena itu pengelolaan dan pengembangannya diarahkan untuk mempertahankan keberadaannya dalam keseimbangan yang dinamis melalui berbagai usaha perlindungan dan rehabilitasi serta usaha pemeliharaan keseimbangan antara unsur-unsur secara terus menerus.

Manusia dan alam lingkungannya tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain karena berhubungan dan saling mengadakan interaksi. Dengan adanya interaksi dan hubungan tersebut sehingga akan membentuk suatu yang harmonis. Dalam rangkaian kesatuan itu semua unsur menjalin suatu interaksi yang harmonis dan stabil sehingga terwujud komposisi lingkungan hidup yang serasi dan seimbang. Diantara unsur-unsur tersebut di bawah ini yaitu : hewan, manusia dan tumbuh-tumbuhan atau benda mati saling mempengaruhi yang akan terbentuk dalam berbagai macam bentuk dan sifat serta reaksi suatu golongan atas pengaruh dari lainnya yang berbeda-beda.

Manusia adalah sebagai penguasa alam, manusia berusaha supaya bisa menguasai alam itu untuk tetap hidup dengan teratur dari generasi ke generasi dan sebagai pengelola harus bisa menjaga kestabilan alam lingkungannya, karena perubahan-perubahan yang terjadi di dalam lingkungan hidupnya akan mempengaruhi eksistensi dari manusia itu sendiri. Masalah lingkungan di Indonesia merupakan problem khusus bagi pemerintah dan masyarakat karena masalah lingkungan hidup merupakan masalah yang kompleks di mana lingkungan lebih banyak bergantung kepada tingkah laku manusia yang semakin lama semakin menurun baik dalam kualitas maupun kuantitas dalam menunjang kehidupan.

Pembangunan dan pertumbuhan penduduk yang semakin meningkat tentu akan berkembang pula kebutuhan hidup baik lahiriah maupun batiniah. Untuk memenuhi kebutuhan tersebut pemerintah mengadakan pembangunan di segala bidang. Karena luasnya ruang lingkup pembangunan, maka dalam pencapaiannya dilakukan secara bertahap tetapi simultan. Dengan adanya pelaksanaan pembangunan ini maka akan berpengaruh terhadap lingkungan, karena pembangunan ini maka akan berpengaruh terhadap lingkungan, karena pembangunan berarti perubahan dan pertumbuhan yang berangsur-angsur atau secara cepat merubah rona, sifat dan keadaan lingkungan hidup, agar menjadi lebih baik dan sehat.

Pembangunan yang dilakukan selama ini, selain bertujuan untuk mensejahterakan kehidupan rakyat, dalam kenyataannya juga menimbulkan dampak yang positif maupun negatif. Hal ini berarti selain membawa manfaat

bagi umat manusia, pembangunan juga menimbulkan risiko bagi lingkungan. Demikian halnya pembangunan di sektor industri. Dalam usaha untuk mengurangi kemiskinan dan meningkatkan pendapatan, pemerintah semakin mendorong lahirnya industri. Sehingga perkembangan industri mempunyai peran yang cukup luas dan kompleks dalam pembangunan. Berkaitan dengan hal tersebut, maka perlu dilakukan pengawasan dan pembinaan di bidang perindustrian sehingga dapat mencegah timbulnya dampak negatif sebagai akibat dari perkembangan industri dan teknologi.

Akan tetapi tidak dapat dihindari lagi bahwa pembangunan industri tersebut menimbulkan dampak negatif bagi lingkungan yang cukup meresahkan, yaitu pencemaran yang berupa :

1. Pencemaran Udara
2. Pencemaran Air
3. Pencemaran Tanah
4. Kebisingan¹

Pembangunan sektor industri memerlukan suatu kebijaksanaan sehingga upaya pencegahan dan penanggulangan pencemaran lingkungan dapat dilakukan secara maksimal. Telah disadari bahwa kemajuan industri yang mampu meningkatkan kesejahteraan bagi masyarakat ternyata juga menimbulkan pencemaran terhadap lingkungan yang berdampak berubahnya tatanan lingkungan karena kegiatan manusia atau oleh proses alam berakibat lingkungan kurang atau tidak berfungsi lagi.

¹ BN. Marbun, 1990, *Kota Indonesia Masa Depan dan Prospek*, Erlangga, Jakarta, hlm. 100

Kabupaten Indragiri Hulu sebagai salah satu kota kabupaten di Indonesia, tentu tidak luput dari tuntutan perkembangan dan pembangunan industri. Pembangunan di bidang industri merupakan salah satu kegiatan yang saat ini sedang berkembang.

Sebagai salah satu masalah yang paling menonjol adalah pencemaran lingkungan yang berupa limbah industri dan asap cerobong pabrik yang mencemari udara di lingkungan sekitar industri yang dapat berakibat tidak baik terhadap kesehatan, baik masyarakat ataupun lingkungan alamnya. Untuk itu perlu dilakukan upaya pencegahan dan penanggulangan pencemaran agar pelaksanaan pembangunan dapat mencapai sasaran yang telah digariskan.

Semua usaha dan kegiatan pembangunan menimbulkan dampak terhadap lingkungan hidup. Perencanaan awal suatu usaha atau kegiatan pembangunan harus memuat perkiraan dampaknya yang penting terhadap lingkungan hidup, guna dijadikan pertimbangan apakah untuk rencana tersebut perlu dibuat analisis mengenai dampak lingkungan.²

Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, berbunyi sebagai berikut :

“Setiap rencana usaha dan atau kegiatan yang kemungkinan dapat menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup, wajib memiliki analisis mengenai dampak lingkungan hidup yang pelaksanaannya diatur dengan Peraturan Pemerintah”.

Penyelenggaraan pengelolaan lingkungan hidup pada tingkat nasional dilaksanakan oleh pemerintah pusat. Sebagai tindak lanjut pemerintah

² Koesnadi Hardjosoemantri, 2000, *Hukum Tata Lingkungan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 230

melaksanakan program pelestarian kemampuan lingkungan. Karena pengelolaan lingkungan hidup merupakan program nasional maka dilaksanakan secara terpadu oleh perangkat kelembagaan yang dipimpin oleh seorang menteri yang diatur dengan peraturan perundang-undangan. Untuk pelaksanaan pengelolaan lingkungan hidup secara sektoral dilakukan oleh departemen atau lembaga non departemen baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah oleh instansi vertikal. Sedangkan untuk pelaksanaan pengelolaan lingkungan hidup di daerah dilakukan oleh Pemerintah Daerah melalui jalur Sekwilda, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA), Dinas Kebersihan dan Lingkungan Hidup (DKLH) dan bekerja sama dengan instansi lain yang terkait yang diharapkan agar tercapai kesatuan pendapat dan kesatuan tindak dalam penyelenggaraan program pelestarian kemampuan lingkungan terutama dalam rangka pencegahan dan pencemaran lingkungan hidup.

Pembangunan di bidang industri di Kabupaten Indragiri Hulu berdampak pada peningkatan lapangan kerja serta memberikan pendapatan terbesar kedua di bawah sektor pertanian bagi Pemerintah Daerah. Namun selain adanya dampak positif dari pembangunan industri tersebut juga akan menimbulkan dampak negatif, yaitu berupa pencemaran dan perusakan lingkungan hidup yang disebabkan oleh limbah industri yang pembuangannya dilakukan begitu saja tanpa disediakan tempat khusus yang sengaja dibuat untuk membuang limbah, sehingga berakibat tidak baik bagi masyarakat dan lingkungan sekitar industri.

Pengertian pencemaran lingkungan hidup berdasarkan Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan 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”.

Pengertian mengenai perusakan lingkungan hidup disebutkan dalam Pasal 1 angka 14 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, yaitu :

“Tindakan yang menimbulkan perubahan langsung atau tidak langsung terhadap sifat fisik dan/atau hayatinya yang mengakibatkan lingkungan hidup tidak berfungsi lagi dalam menunjang pembangunan berkelanjutan”.

Untuk menentukan apakah lingkungan telah tercemar oleh limbah industri maka diperlukan adanya baku mutu lingkungan yaitu ukuran batas atau kadar makhluk hidup, zat, energi atau komponen yang ada atau harus ada dan unsur pencemar yang ditenggang keberadaannya dalam suatu sumber daya tertentu sebagai unsur lingkungan hidup. Hal ini diperlukan untuk menentukan apakah telah terjadi kerusakan lingkungan hidup artinya, apabila keadaan lingkungan telah ada di atas ambang batas baku mutu lingkungan maka lingkungan tersebut telah rusak dan atau tercemar.

Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPLH) 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 UUPH 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 UUPH 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.

Selain hal tersebut juga diperlukan adanya analisis mengenai dampak lingkungan, hal ini dilakukan untuk mengkaji mengenai dampak besar dan penting suatu usaha atau kegiatan yang direncanakan pada lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha khususnya mengenai usaha industri.

Dengan latar belakang seperti diuraikan di atas maka dikemukakan judul skripsi “PERANAN PEMERINTAH KABUPATEN INDRAGIRI HULU DALAM UPAYA PENCEGAHAN PENCEMARAN AIR DAN PERUSAKAN LINGKUNGAN HIDUP”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, dapat diajukan pokok-pokok perumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana peranan Pemerintah Kabupaten Indragiri Hulu dalam upaya pencegahan dan penanggulangan pencemaran air dan perusakan lingkungan hidup di Kabupaten Indragiri Hulu?
2. Hambatan-hambatan apa yang dihadapi Pemerintah Kabupaten Indragiri Hulu dalam upaya pencegahan dan penanggulangan pencemaran air dan perusakan lingkungan hidup di Kabupaten Indragiri Hulu?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan mengkaji peranan Pemerintah Kabupaten Indragiri Hulu dalam upaya pencegahan dan penanggulangan pencemaran air dan perusakan lingkungan hidup di Kabupaten Indragiri Hulu
2. Untuk mengetahui dan mengkaji hambatan-hambatan yang dihadapi Pemerintah Kabupaten Indragiri Hulu dalam upaya pencegahan dan penanggulangan pencemaran air dan perusakan lingkungan hidup di Kabupaten Indragiri Hulu

D. Manfaat Penelitian

Penelitian yang dilakukan ini semoga dapat memberi manfaat sebagai berikut :

1. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pemerintah daerah khususnya lembaga yang menangani masalah pencemaran air dan merusak lingkungan hidup.

2. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam pengembangan ilmu hukum lingkungan dan memberikan tambahan khasanah pustaka bagi siapa saja yang ingin mempelajari, mengetahui dan meneliti secara mendalam mengenai masalah yang dibahas dalam skripsi ini.

E. Tinjauan Pustaka

Sesuai dengan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, maka yang dimaksud dengan :

“Pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup adalah upaya sadar dan terencana, yang memadukan lingkungan hidup, termasuk sumberdaya ke dalam proses pembangunan untuk menjamin kemampuan, kesejahteraan dan mutu generasi masa kini dan generasi masa datang”.

Berdasarkan definisi di atas, maka terdapat tiga unsur penting dalam pembangunan berwawasan lingkungan yaitu :

1. Penggunaan sumber daya secara sadar dan terencana
2. Menunjang proses pembangunan untuk menjamin kemampuan dan kesejahteraan
3. Meningkatkan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa datang.

Dengan meningkatnya pembangunan di bidang industri secara bertahap, diharapkan dapat mencapai tujuan nasional, yaitu terciptanya masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Oleh karena itu pembangunan bidang industri dalam pelaksanaannya diharapkan senantiasa untuk memperhatikan pembangunan berwawasan lingkungan, sehingga hasil pembangunan di bidang industri benar-benar untuk tercapainya masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera.

Pembangunan di bidang industri harus selalu diusahakan untuk memelihara kelestarian lingkungan dan mencegah pencemaran serta perusakan lingkungan hidup dan pemborosan penggunaan sumber alam. Sehubungan dengan itu perlu ditingkatkan pemanfaatan limbah serta pengembangan teknologi daur ulang.³

Lingkungan hidup dikatakan tercemar apabila lingkungan tersebut sudah tidak dapat berfungsi sesuai dengan peruntukannya. Untuk menentukan apakah lingkungan telah tercemar limbah industri diperlukan adanya baku mutu lingkungan, baik penetapan kriteria kualitas lingkungan hidup maupun kualitas buangan atau limbah. Dasar hukum dari baku mutu lingkungan disebutkan dalam Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, yaitu :

“Untuk menjamin pelestarian fungsi lingkungan hidup, setiap usaha dan/atau kegiatan dilarang melanggar baku mutu dan kriteria baku mutu kerusakan lingkungan hidup”.

³ SF. Marbun dkk, 2002, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, hlm. 324

Kriteria dan pembakuan lingkungan hidup berbeda untuk setiap lingkungan, wilayah atau waktu mengingat akan perbedaan tata gunanya, perbedaan tata gunanya. Perubahan keadaan lingkungan setempat serta perkembangan teknologi akan mempengaruhi kriteria dan pembakuan lingkungan.

Baku Mutu Lingkungan adalah batas atau kadar makhluk hidup, zat, energi, atau komponen yang ada atau harus ada dan/atau unsur pencemar yang ditenggang keberadaannya dalam suatu sumber daya tertentu sebagai unsur lingkungan hidup (Pasal 1 butir 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997).

Baku Mutu Lingkungan (*Environmental Quality Standard*) atau biasa disingkat dengan BML, berfungsi sebagai tolok ukur untuk mengetahui apakah telah terjadi kerusakan atau pencemaran lingkungan. Gangguan terhadap tata lingkungan dan ekologi, diukur menurut besar kecilnya penyimpangan dari batas-batas yang ditetapkan sesuai dengan kemampuan atau daya tenggang ekosistem lingkungan.

Kemampuan lingkungan sering diistilahkan beragam, seperti : daya tenggang, daya dukung, daya toleransi dan lain-lain. Dalam istilah asing disebut dengan *Carrying Capacity*.

Batas-batas daya dukung, daya tenggang, daya toleransi atau kemampuan lingkungan disebut dengan Nilai Ambang Batas, disingkat dengan NAB. Nilai Ambang Batas (NAB) ialah batas tertinggi (maksimum) dan terendah (minimum) dari kandungan zat-zat, makhluk hidup atau komponen-komponen lain yang diperbolehkan dalam setiap interaksi yang

berkenaan dengan lingkungan, khususnya yang berpotensi mempengaruhi mutu tata lingkungan hidup atau ekologi.

Dari pengertian ini dapatlah dikatakan bahwa suatu ekosistem telah disebut tercemar, apabila ternyata kondisi lingkungan itu telah melebihi Nilai Ambang Batas yang ditentukan Baku Mutu Lingkungan.⁴

Pemerintah dalam menetapkan suatu standar lingkungan yang dapat menjamin terhindarnya pencemaran atau perusakan lingkungan. Untuk keperluan tersebut pemerintah menetapkan Baku Mutu Lingkungan yang relatif ketat.

Kalangan industri dalam menghadapi penetapan Baku Mutu Lingkungan oleh pemerintah tersebut merasakan bahwa penetapannya terlalu ketat dan sulit untuk diwujudkan di lapangan. Dalam hal ini, kalangan industri lebih menitikberatkan pada biaya investasi dan teknologi yang diperlukan untuk melaksanakan pengelolaan limbah dalam rangka mencegah dan atau menanggulangi pencemaran dan/atau perusakan lingkungan. Jadi pertimbangannya, lebih dititikberatkan pada perimbangan aspek ekonomis-finansial dan teknologi.

Sedangkan warga masyarakat, pada umumnya menghendaki lingkungan hidup yang baik dan sehat, karena itu penetapan Baku Mutu Lingkungan yang ketat dianggap sebagai jaminan bagi terpeliharanya kelestarian lingkungan hidup. Di samping itu, terdapat pula perbedaan

⁴ NHT Siahaan, 2004, *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*, Edisi Kedua, Erlangga, Jakarta, hlm. 288

persepsi antara masyarakat negara-negara maju dan masyarakat negara-negara berkembang dalam hubungannya dengan penetapan Baku Mutu Lingkungan.

Negara maju yang ekonomi masyarakatnya sudah tinggi akan menuntut kualitas ambien yang tinggi pula. Hal ini akan menyebabkan pemilik proyek harus mengeluarkan uang yang lebih banyak untuk mengendalikan limbah pencemarnya. Baku mutu ambiennya sering disebut sebagai baku mutu ambien yang elite atau mewah.

Di negara berkembang, apabila dilaksanakan baku mutu ambien seperti di negara maju, akan banyak proyek-proyek yang tutup karena tidak akan mendapatkan untung lagi. Masyarakat masih mengutamakan ekonominya dibandingkan kualitas ambangnya. Baku mutu di negara berkembang dapat disebut sebagai baku mutu ambien survival atau rendah saja. Di negara berkembang yang penting ialah keadaan kualitas ambiennya tidak membahayakan kesehatan masyarakat dan proyek-proyek masih dapat berjalan dan menguntungkan.⁵

Terlepas dari silang pendapat berbagai pihak mengenai Baku Mutu Lingkungan tersebut, yang jelas Baku Mutu Lingkungan mutlak harus ditetapkan, guna menentukan tolok ukur yang pasti untuk menetapkan kondisi lingkungan, apakah lingkungan telah mengalami kerusakan atau pencemaran.

Pasal 14 ayat (1) UUP LH 1997 mengatakan bahwa : "untuk menjamin pelestarian fungsi lingkungan hidup, setiap usaha dan/atau kegiatan dilarang melanggar baku mutu dan kriteria baku mutu kerusakan lingkungan".

⁵ Harun M. Husein, 1992, *Berbagai Aspek Hukum Analisis Mengenai Dampak Lingkungan*, Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 187

Dari rumusan ini dapat dibedakan antara Baku Mutu Lingkungan dan kriteria baku kerusakan lingkungan hidup. Perbedaan ini terlihat pula dalam sistem pengaturannya. Baik ketentuan Baku Mutu Lingkungan maupun ketentuan kriteria baku kerusakan lingkungan hidup, keduanya diatur dalam bentuk peraturan pemerintah sebagaimana disebutkan dalam ayat (2) dan ayat (3) dari Pasal 14 tersebut. Kedua ayat tersebut dapat dikutipkan sebagai berikut :

Ayat (2) : Ketentuan mengenai baku mutu lingkungan hidup, pencegahan dan penanggulangan pencemaran serta pemulihan daya tampungnya diatur dengan peraturan pemerintah.

Ayat (3) : Ketentuan mengenai kriteria baku kerusakan lingkungan hidup, pencegahan dan penanggulangan kerusakan serta pemulihan daya dukungnya diatur dengan peraturan pemerintah.

Dalam Pasal 1 butir 11 UUPLH 1997, Baku Mutu Lingkungan diartikan sebagai "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".

Sementara kriteria baku kerusakan lingkungan hidup di dalam Pasal 1 butir 13 dirumuskan sebagai "ukuran batas perubahan sifat fisik dan/atau hayati lingkungan hidup yang ditenggang". Hal yang disebut terakhir merupakan spesifikasi pembakuan dari prinsip penentuan Baku Mutu Lingkungan.⁶

⁶ NHT Siahaan, 2004, *Op. Cit*, hlm. 289

Tidak atau belum ditetapkannya Baku Mutu Lingkungan, akan menimbulkan kesulitan dalam mengidentifikasi suatu kondisi lingkungan yang mengalami kerusakan atau pencemaran. Sebagaimana disebutkan di muka, akibat belum atau tidak ditetapkannya Baku Mutu Lingkungan atau penerapan sistem Baku Mutu Lingkungan secara memadai, maka akan timbul kesulitan ganda seperti :⁷

1. Pihak pabrik banyak yang tidak mengetahui apakah buangan limbah-limbah yang bersumber dari kegiatan pabriknya telah menimbulkan pencemaran atau kerusakan lingkungan
2. Bagi pihak pabrik, sulit karenanya untuk memberikan tindakan-tindakan mengatasi pencemaran yang berasal dari pabriknya, karena tidak mudah menentukan dan membahayakan akan terjadinya pencemaran
3. Bagi masyarakat sebagai "*potential victim*" juga sulit mengetahui ada tidaknya pencemaran/penuurunan kualitas ekosistem di lingkungannya. Masyarakat hanya mengetahui setelah ternyata betul-betul dirasakan sesuatu hal yang sangat mengganggu bagi kehidupannya. Misalnya terjadinya penyakit, rasa bau yang memusingkan, sawah dan tanamannya rusak, ternaknya banyak yang mati dan lain-lain
4. Dalam rangka mengajukan gugatan pertanggungjawaban, masyarakat korban tidak begitu mudah mendapatkan perlakuan kompensasi. Ini terkait pada faktor sulitnya mengidentifikasi pencemaran dan umumnya tidak mudah mendapatkan atau mengumpulkan bukti-bukti yang memadai.

⁷ NHT Siahaan, 1987, *Lingkungan Hidup (Tinjauan Prinsip-Prinsip ekonomi, Pembangunan dan Hukum)*, Akademi Kependudukan Lingkungan Hidup, hlm. 172-173

Pihak pabrik pun bisa merasa tidak yakin, di mana kerugian-kerugian yang diderita masyarakat berasal dari pabriknya. Tentu kalau sistem Baku Mutu Lingkungan telah diterapkan, maka identifikasi yang jelas dari suatu sumber pencemaran akan mudah didapatkan dan mudah diterapkan tindak lanjutnya.

Pengertian Baku Mutu Lingkungan antara kalangan ahli hukum dan para ahli yang berkecimpung di bidang teknis pun sering terjadi perbedaan pendapat. Ahli hukum mengartikan baku mutu adalah suatu peraturan resmi pemerintah yang harus dilaksanakan yang berisi mengenai spesifikasi dari jumlah bahan pencemar yang boleh dibuang atau jumlah kandungan yang boleh berada dalam media ambien. Para ahli yang berkecimpung di bidang teknis memberikan pengertiannya berdasarkan pemanfaatan sumber daya tersebut. Misalnya untuk air dan udara, maka pengertiannya lalu berubah sebagai berikut : baku mutu merupakan spesifikasi dari jumlah bahan pencemar yang mungkin boleh dibuang, tetapi tidak selalu merupakan peraturan resmi yang harus diikuti.⁸

Penetapan Baku Mutu Lingkungan didasarkan pada hal obyektif, yakni tujuan atau sasaran ke arah mana suatu pengelolaan lingkungan hendak dicapai. Untuk dapat mencapai kondisi objektif yang menjadi dasar penetapan baku mutu perlu ditentukan kriteria. Kriteria adalah kompilasi atau hasil dari suatu pengolahan data ilmiah yang akan digunakan untuk menentukan apakah suatu kualitas air atau udara yang ada dapat digunakan sesuai dengan objektif.

⁸ Harun M. Husein, *Op. Cit*, hlm. 188

Baku Mutu Lingkungan merupakan instrumen yang berguna bagi pengelolaan lingkungan hidup karena undang-undang itu sendiri menegaskan supaya tidak melanggar Baku Mutu Lingkungan. Baku Mutu Lingkungan memiliki banyak kegunaan, yang dapat dipakai untuk berbagai keperluan. Apabila diinventarisasi dari berbagai penerapan yang dilakukan, maka di bawah ini dapat disebutkan beberapa kegunaan dari Baku Mutu Lingkungan.

1. Sebagai alat evaluasi bagi badan-badan yang berwenang atas mutu lingkungan suatu daerah atau kompartemen tertentu. Jika, misalnya, kualitas yang terjadi telah berbeda dengan hal yang dikehendaki, maka sebenarnya di sana diperlukan suatu tindakan untuk meningkatkan mutu lingkungan itu sendiri.
2. Berguna sebagai alat pentaatan hukum administratif bagi pihak-pihak yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan hidup, seperti perusahaan industri usaha agribisnis, perikanan, peternakan dan lain-lain untuk mengontrol tingkat pencemaran, sehingga dapat dilakukan upaya-upaya preventif
3. Dapat berguna bagi pelaksanaan Amdal yang merupakan konsep pengendalian lingkungan sejak dini (*preventive*)
4. Sebagai alat kontrol untuk memudahkan pengelolaan dan pengawasan perizinan (*licence management*). Bila, misalnya parameternya telah melewati ambang batas yang ditolerir, maka dapat dianggap telah melanggar ketentuan perizinan. Dengan demikian, Baku Mutu Lingkungan dapat berfungsi sebagai hukum administratif

5. Dapat berguna bagi penentuan telah terjadinya pelanggaran hukum pidana, terutama dalam penentuan pelanggaran delik formal. Bilamana ketentuan Baku Mutu Lingkungan dilanggar, berarti telah dipandang sebagai melakukan delik lingkungan. Dapat dilihat Pasal 43 ayat (1) UUPH 1997, yang menentukan bahwa siapa saja yang melanggar ketentuan perundang-undangan yang berlaku di mana diketahui perbuatan tersebut dapat menimbulkan pencemaran atau perusakan lingkungan hidup diancam pidana penjara.

Penerapan Baku Mutu Lingkungan harus didasarkan secara berbeda-beda dilihat dari segi keadaan atau karakteristik objek kegiatan pengelolaan lingkungan, dari segi keadaan perwilayahan atau area, dan dari segi keadaan waktu. Ketiga hal ini ditetapkan secara legislasi. Misalnya dalam limbah cair, Baku Mutu Lingkungannya didasarkan atas penentuan yang penataannya merupakan kewajiban yang dipersyaratkan dalam sistem perizinan suatu kegiatan. Atas dasar bahwa karakteristik limbah cair ditetapkan untuk mempertimbangkan aspek karakteristik limbah cair yang dihasilkan. Sebagai contoh, dapat dilihat mengenai penentuan Baku Mutu Lingkungan limbah cair yang ditetapkan oleh Menteri Negara Lingkungan Hidup melalui Kep-51 MENLH/10/1995 tentang Baku Mutu Limbah Cair bagi kegiatan industri. Di sana ditetapkan secara spesifik baku mutu limbah cair bagi 21 jenis industri, yakni soda kaustik, pelapisan logam, penyamakan kulit, minyak sawit, *pulp* dan kertas, karet, guna, tekstil dan seterusnya.⁹

⁹ NHT Siahaan, 2004, *Op. Cit*, hlm. 290-291

Secara alamiah usaha bebas mengandung unsur-unsur kimia seperti Oksigen, NO, SO. Penambahan unsur-unsur kimia dalam udara bebas dengan sisa-sisa kegiatan pembangunan yang melampaui kandungan alami akan menurunkan kualitas udara bebas sehingga akan menimbulkan pencemaran terhadap lingkungan.¹⁰ Kebisingan oleh kegiatan industri merupakan gangguan terhadap lingkungan karena akan mengganggu ketenangan lingkungan. Untuk menentukan kualitas suatu bunyi harus diketahui frekuensi dan intensitas dari bunyi tersebut, frekuensi ditentukan dengan Hz (Herst), yaitu jumlah getaran bunyi per detik yang sampai ke telinga. Sedangkan intensitas bunyi dinyatakan dalam dB (desibel). Nilai ambang batas untuk kebisingan yaitu 85 dB, pada nilai ini manusia bisa menerima kebisingan kurang dari 8 jam tanpa akan merusak pendengaran. Bisa saja seseorang berada di tempat kebisingan di atas nilai ambang batasnya tanpa mengganggu pendengaran asal waktunya tidak lama.¹¹

Pelaksanaan proses pembangunan harus memperhatikan lingkungan sehingga dapat mencegah terjadinya pencemaran terhadap lingkungan. Untuk mengantisipasi adanya dampak negatif selain dampak positif dari kegiatan industri, harus ada kecermatan dan ketetapan perencanaan terpadu yang dapat mencakup semua aspek yang terkait, baik dari segi negatifnya maupun dari segi positifnya.

Meskipun telah digariskan oleh pemerintah bahwa dalam peningkatan pembangunan bidang industri hendaknya jangan sampai membawa akibat

¹⁰ Koesnadi Hardjasoemantri, *Op. Cit*, hlm. 233

¹¹ Supardi, 1984, *Lingkungan Hidup dan Kelestariannya*, Alumni, Bandung, hlm. 33

rusaknya lingkungan hidup, dalam kenyataannya yang lebih banyak diperhatikan dalam pendirian berbagai industri adalah keuntungan-keuntungan dari hasil produknya. Sedikit sekali perhatian terhadap masalah lingkungan, sehingga sebagai implikasi dari pendirian industri tersebut berupa pencemaran lingkungan oleh hasil limbahnya.

Hal ini jelas akan banyak merugikan terhadap kelestarian lingkungan. Oleh karena itu perlu adanya perencanaan yang matang pada setiap pembangunan industri agar dapat diperhitungkan sebelumnya segala pengaruh aktivitas pembangunan industri tersebut terhadap lingkungan yang lebih luas.

Perusahaan industri yang didirikan pada suatu tempat, wajib memperhatikan keseimbangan dan kelestarian sumber daya alam yang dipergunakan dalam proses industrinya serta pencegahan timbulnya kerusakan dan pencemaran terhadap lingkungan hidup akibat usaha dan proses industri yang dilakukan.¹²

Berkaitan dengan masalah-masalah lingkungan hidup, maka pembangunan yang dilakukan haruslah memperhitungkan dan mengembangkan aspek lingkungan hidup, karena pembangunan tidak hanya menghasilkan manfaat, melainkan juga membawa risiko yaitu pencemaran dan perusakan lingkungan yang berakibat terganggunya kualitas lingkungan serta daya dukungnya. Untuk itu pemerintah membuat suatu peraturan yang mengatur mengenai perlindungan lingkungan hidup, yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

¹² Niniek Suparni, 1994, *Pelestarian Pengelolaan dan Penegakan Hukum Lingkungan*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 127

Undang-Undang Lingkungan Hidup memuat asas dan prinsip bagi pengelolaan lingkungan hidup, sehingga berfungsi sebagai payung bagi penyusunan peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan lingkungan hidup dan bagi penyesuaian peraturan perundang-undangan yang telah ada.¹³

Dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 disebutkan bahwa sasaran pengelolaan lingkungan hidup adalah :

1. Tercapainya keselarasan, kelestarian dan keseimbangan antara manusia dan lingkungan hidup
2. Terwujudnya manusia Indonesia sebagai insan lingkungan hidup yang memiliki sikap dan melindungi dan membina lingkungan hidup
3. Terjaminnya kepentingan, generasi masa kini dan generasi masa depan
4. Tercapainya kelestarian fungsi lingkungan hidup
5. Terkendalinya pemanfaatan sumber daya secara bijaksana
6. Terlindunginya Negara Kesatuan Republik Indonesia terhadap dampak usaha dan/atau kegiatan di luar wilayah negara yang menyebabkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup.

Pembangunan yang dilakukan harus senantiasa memperhatikan aspek lingkungan hidup. Oleh karena itu pemerintah berkewajiban untuk menjaga kelestarian lingkungan hidup. Melalui Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997, pemerintah mempunyai kewajiban dalam rangka mendorong ditingkatkannya upaya pelestarian kemampuan lingkungan hidup

¹³ SF. Marbun dkk, *Op. Cit*, hlm. 298

untuk menunjang pembangunan yang berkesinambungan, kewajiban dari pemerintah tersebut antara lain :

1. Mengatur dan mengembangkan kebijaksanaan dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup
2. Mengatur penyediaan, peruntukan, penggunaan, pengelolaan lingkungan hidup dan pemanfaatan kembali sumber daya alam, termasuk sumber daya genetik
3. Mengatur perubahan hukum dan hubungan hukum antara orang/atau subjek hukum lainnya serta perbuatan hukum terhadap sumber daya alam dan sumber daya buatan termasuk sumber daya genetik
4. Mengendalikan kegiatan yang mempunyai dampak sosial
5. Mengembangkan pendanaan bagi upaya pelestarian fungsi lingkungan hidup sesuai peraturan perundangan yang berlaku.

Sehingga pemerintah perlu menetapkan kebijaksanaan nasional dan mengangkat perangkat kelembagaan yang bertanggung jawab untuk menunjang pembangunan berwawasan lingkungan. Sehubungan dengan kebijaksanaan tersebut, maka telah ditentukan mengenai wewenang pengelolaan lingkungan hidup baik di tingkat pusat maupun di daerah. Wewenang kelembagaan di tingkat nasional diatur dalam ketentuan Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup yang berbunyi :

“Pengelolaan lingkungan hidup pada tingkat nasional dilaksanakan secara terpadu oleh perangkat kelembagaan yang dikoordinasikan oleh seorang menteri”.

Untuk mewujudkan keterpaduan dan keserasian pelaksanaan kebijakan nasional tentang pengelolaan lingkungan hidup, pemerintah berdasarkan Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup mempunyai wewenang untuk :

1. Melimpahkan wewenang tertentu pengelolaan lingkungan hidup kepada perangkat di wilayah
2. Mengikutsertakan peran Pemerintah Daerah untuk membantu pemerintah pusat dalam pelaksanaan pengelolaan lingkungan hidup daerah.

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 :¹⁴

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

Zat, energi dan makhluk hidup atau komponen lain yang dapat menyebabkan pencemaran disebut dengan polutan, sedangkan peristiwa

¹⁴ Valentinus Darsono, 1995, *Pengantar Ilmu Lingkungan*, Penerbitan Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, hlm. 86.

pencemarannya sendiri disebut dengan polusi. Adapun polutan dapat dibedakan menjadi 4 (empat), yaitu :¹⁵

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

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 kerusakan dan atau pencemaran lingkungan hidup. Oleh karena itu, penegakan hukum lingkungan tidak hanya bersifat represif, tetapi juga bersifat preventif.¹⁶

Penegakan hukum lingkungan yang bersifat represif ditujukan untuk menanggulangi kerusakan 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, instrumen

¹⁵ *Ibid*, hlm. 87.

¹⁶ 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.

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.¹⁷

Dalam Pasal 30 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPLH) 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.

¹⁷ Zairin Harahap, *Penegakan Hukum Lingkungan Berdasarkan UUPLH*, Dalam Jurnal Hukum No. 27, Vol 11, September 2004, hlm. 9.

Berdasarkan 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:¹⁸

- 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 sengketa 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 disebut dengan istilah

¹⁸ *Ibid*, hlm. 10.

"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.

1. 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 bahwa 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.

a. 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:

- 1) 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.
- 2) 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*.

b. Pembentukan Lembaga Penyedia Jasa

Dalam Pasal 33 UUPH 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.

2. Penyelesaian Sengketa Lingkungan Melalui Pengadilan:

a. 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 *ornkering 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.

b. 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 (*numerousity 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, Bappedalda 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*).¹⁹

¹⁹ *Ibid*, hlm. 15.

c. 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*).²⁰ 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 pelestarian fungsi lingkungan hidup, Ketiga, telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya.

Dengan demikian, jika mengacu pada UUPLH, maka sangat jelas bahwa apabila terjadi kerusakan 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

²⁰ 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.

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. Metode Pengumpulan Data

- a. Data primer, yaitu data yang diperoleh dari penelitian lapangan dengan cara wawancara dan mengajukan daftar pertanyaan kepada narasumber dan responden penelitian
- b. Data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan yang berupa bahan-bahan hukum dengan cara studi dokumen, yaitu mengkaji, mempelajari dan menelaah bahan-bahan hukum yang ada kaitannya dengan penelitian ini. Adapun bahan-bahan hukum tersebut terdiri dari :²¹
 - a. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang bersifat mengikat yang terdiri dari :
 - a) Undang-Undang Dasar 1945

²¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 13.

- 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 Istilah Hukum
 - d) Ensiklopedia
 - e) Petunjuk lain yang berkaitan dengan penelitian ini.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Indragiri Hulu dengan jumlah penduduk 312.910 orang pada tahun 2007.

3. Narasumber dan Responden Penelitian

Narasumber dalam penelitian ini adalah :

- a. Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Indragiri Hulu
- b. Kepala Kantor Dinas Perindustrian Kabupaten Indragiri Hulu

- c. Kepala Kantor Dinas Kebersihan dan Lingkungan Hidup Kabupaten Indragiri Hulu

Adapun sebagai responden dalam penelitian ini adalah :

- a. Warga masyarakat yang terkena dampak pencemaran air dan merusak lingkungan hidup di Kecamatan Seberida, Rengat, Pasir Penyu dan Peranap.
- b. Camat, Kepala Desa dan Pengurus RT/RW di Kecamatan Seberida, Rengat, Pasir Penyu dan Peranap.

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 daerah yang terkena dampak pencemaran air dan merusak lingkungan hidup.

5. Analisis Data

Analisis data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah secara yuridis kualitatif, yaitu suatu metode analisis data dengan cara mengelompokkan dan menyeleksi 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.