

## **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

### **2.1. Pengertian Penegakan Hukum Administratif Lingkungan Hidup**

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Lingkungan Hidup memiliki peran penting dalam proses penyelesaian perkara perusakan lingkungan hidup. Pengertian penegakan hukum lingkungan dapat juga diartikan penyelenggaraan hukum administratif oleh petugas penegak hukum pemerintahan bidang lingkungan hidup dan oleh setiap orang yang mempunyai kepentingan sesuai dengan kewenangannya masing-masing menurut aturan hukum lingkungan yang berlaku. Bila dikaitkan dengan pencemaran dan perusakan lingkungan hidup, dapat dikatakan selama ini hukum cukup melindungi lingkungan hidup, namun dalam hal penegakan hukumnya masih kurang memberikan perhatian dan perlindungan terhadap lingkungan hidup dari pencemaran dan perusakan yang dilakukan oleh manusia (Satjipto Raharjo, 1980: 43).

Sehubungan dengan perkara lingkungan hidup tersebut, menurut Lawrence M. Friedman dalam menganalisis masalah hukum lingkungan tidak terlepas dari beroperasinya tiga komponen sistem hukum (*legal system*) yaitu komponen struktur, substansi dan kultur. Komponen struktur adalah bagian-bagian yang bergerak dalam suatu mekanisme, misalnya Pengadilan. Komponen substansi

merupakan hasil aktual yang diterbitkan oleh sistem hukum dan meliputi pula kaidah-kaidah hukum yang tidak tertulis. Sedangkan komponen kultur adalah nilai dan sikap yang mengikat sistem hukum itu secara bersamaan dan menghasilkan suatu bentuk penyelenggaraan hukum dalam budaya masyarakat secara keseluruhan (Satjipto Raharjo, 1980: 52).

Komponen kultur tersebut memegang peranan yang sangat penting dalam penegakan hukum lingkungan. Adakalanya tingkat penegakan hukum pada suatu masyarakat sangat tinggi, karena didukung oleh kultur masyarakat, misalnya melalui partisipasi masyarakat (*public participation*) yang sangat tinggi pula dalam usaha melakukan pencegahan kejahatan, melaporkan dan membuat pengaduan atas terjadinya kejahatan di lingkungannya dan kerjasama dengan pemerintah administratif bidang lingkungan hidup dalam usaha penanggulangan pelanggaran lingkungan meskipun komponen struktur dan substansinya tidak begitu baik, dan bahkan masyarakat tidak menginginkan, prosedur formal itu diterapkan sebagaimana mestinya (Satjipto Raharjo, 1980: 71).

Penegakan hukum administratif di bidang lingkungan hidup berkaitan erat dengan kemampuan pemerintah administratif bidang lingkungan hidup dan kepatuhan masyarakat terhadap aturan yang berlaku. Penegakan hukum administratif di bidang lingkungan merupakan bekrjanya proses penyelesaian sengketa administratif dengan sistem terpadu (*Integrated Administrative System*) yang dilakukan oleh pemerintah administratif bidang lingkungan hidup dan beberapa instansi terkait atas dasar hukum yang berlaku (P. Joko Subagyo, 1999: 32).

Bekerjanya proses penyelesaian sengketa administratif dengan sistem terpadu demikian itu akan membawa pada pemahaman secara sistematis, yaitu melihat unsur-unsur penegak hukum administratif bidang lingkungan hidup itu sebagai sub-sub sistem dari sistem peradilan. Dengan demikian, akan dapat dilihat sub-sub itu pemerintah administratif bidang lingkungan hidup dan beberapa instansi terkait bekerja dalam suatu proses yang saling berhubungan satu sama lain. Sehubungan dengan itu, maka perlu diketahui bahwa penyelenggaraan peradilan berlangsung melalui suatu rangkaian tindakan yang panjang dan melibatkan berbagai macam fungsi.

Fungsi dalam penegakan hukum administratif lingkungan adalah melestarikan lingkungan hidup dengan sumber daya alam yang penting untuk kelangsungan hidup manusia serta melindungi korban akibat pencemaran dan perusakan lingkungan akibat pengelolaan lingkungan hidup yang salah. Artinya, dalam penegakan hukum disini kepentingan ekosistem tidak dapat diabaikan dalam tata pergaulan antara manusia dalam memenuhi kebutuhannya (Soerjono Soekanto, 1986: 21).

Berkaitan dengan hal tersebut maka diharapkan bagi pemerintah administratif bidang lingkungan hidup dan aparaturnya dalam menerapkan hukum lingkungan tidak hanya terpaku pada penerapan pasal-pasal dari undang-undang belaka. Langkah-langkah untuk bertindak harus didasari komitmen dan idealisme demi kepentingan masyarakat serta ada kekuatan dalam dirinya untuk merealisasikan pelestarian lingkungan yang sudah mulai terancam kelestariannya.

Penegakan hukum administratif bidang lingkungan hidup dalam sistem peradilan adalah sebagai sarana mewujudkan hukum dalam kenyataan konkret untuk tetap menjaga lingkungan. Penegakan hukum administratif bidang lingkungan hidup merupakan suatu mata rantai yang membentuk suatu proses, yaitu proses penyelesaian perkara perusakan lingkungan hidup demi terciptanya penegakan hukum lingkungan yang terpadu.

## **2.2. Percepatan Pembangunan Di Sektor Industri Perusahaan sebagai Bentuk Pelaksanaan Otonomi Daerah Kota Bandar Lampung**

Otonomi daerah adalah suatu pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Kewenangan tersebut diberikan secara proposional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah sesuai dengan ketetapan MPR-RI Nomor XV/MPR/1998.

Percepatan pembangunan di sektor industri perusahaan sebagai bentuk pelaksanaan otonomi daerah Kota Bandar Lampung menghadapi perkembangan keadaan. Otonomi daerah memberikan kewenangan yang luas dan nyata, bertanggung jawab kepada daerah secara proposional, yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan kemanfaatan sumber daya nasional, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Otonomi daerah sebagai suatu kebijakan desentralisasi ini diberlakukan dikarenakan Otonomi Daerah diharapkan dapat menjadi solusi terhadap problema ketimpangan pusat dan daerah, disintegrasi nasional, serta minimnya penyaluran

aspirasi masyarakat lokal. Otonomi merupakan solusi terpenting untuk menepis disintegrasi.

Percepatan pembangunan di sektor industri perusahaan sebagai bentuk pelaksanaan otonomi daerah Kota Bandar Lampung merupakan hak konstitusional yang diakui oleh UUD dan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Daerah. Sehubungan dengan hal itu maka adalah menjadi kewajiban pemerintah dalam fungsinya sebagai *provider* atau pelaksana program pembangunan daerah dan fungsi regulasi untuk menyelenggarakannya bagi semua semua warga negara. Percepatan pembangunan yang diselenggarakan tidak hanya ditujukan bagi daerah kota dan kawasan industri, namun juga ditujukan kepada daerah-daerah yang sedang berkembang.

### **2.3. Pengertian Perusakan Lingkungan dan Penanggulangannya**

Rusak berarti sudah tidak dapat dimanfaatkan lagi sebagaimana fungsi sebenarnya, dengan rusaknya lingkungan mengandung makna bahwa lingkungan itu semakin berkurang kegunaannya atau mendekati kepunahan bahkan kemungkinan telah punah sama sekali.

Seperti halnya yang telah dikemukakan di atas bahwa rusaknya lingkungan dapat terjadi karena :

1. Alam dan
2. Perbuatan Manusia.

Kedua hal ini sangat erat kaitannya kerusakan yang disebabkan oleh alam kemungkinan pula sebagai akibat dari perbuatan manusia seperti tanah longsor,

banjir karena lingkungan (Hutan/Tanaman) yang gundul atau tidak ada penghijauan kembali.

Perusakan lingkungan apabila ditinjau dari peristiwa terjadinya dapat dibagi menjadi dua:

- a. Kerusakan itu terjadi dengan sendirinya, yang disebabkan oleh alam dan perbuatan manusia.
- b. Disebabkan pencemaran, baik yang berasal dari air, udara maupun tanah.

Negara Indonesia yang sedang melakukan pembangunan segala bidang sekarang ini, terutama yang berkaitan dengan pembangunan fisik dan kegiatannya untuk mengisi maupun menopang pembangunan itu sendiri selalu berorientasi pada wawasan lingkungan. Pembangunan berwawasan lingkungan mengandung pengertian bahwa upaya peningkatan dan mutu hidup rakyat di lakukan secara bersamaan dengan melestarikan kemampuan lingkungan hidup agar dapat tetap menunjang pembangunan secara berkesinambungan.

Berkaitan dengan keadaan diatas dapat terealisasi sepanjang setiap kegiatan yang berdampak lingkungan, di dalam pelaksanaan kegiatannya wajib diikuti dengan upaya mencegah dan menanggulangi pencemaran maupun perusakan lingkungan hidup. Disadari atau tidak perusakan lingkungan sudah banyak dan dapat diantisipasi dengan mata telanjang, banyak pula polusi yang belum nampak dampaknya terhadap lingkungan namun sudah dapat diantisipasi apa yang bakal terjadi apabila keadaan demikian dibiarkan berlarut-larut.

Ada beberapa instansi yang terkait dalam menanggulangi masalah kerusakan ini, seperti :

- 1) Departemen Dalam Negeri
- 2) Departemen Kehakiman
- 3) Kependudukan dan Lingkungan Hidup
- 4) Kejaksaan dan
- 5) Kepolisian

(SE MEN KLH Nomor : 03/SE/MEN KLH/6/1987)

Masyarakat banyak yang bertanya-tanya ke mana masalah lingkungan ini harus diselesaikan, mengingat bahwa di dalam masyarakat tersebut telah terjadi perubahan-perubahan. Di dalam Surat Edaran tersebut diatur pula prosedur penanggulangannya sebagai berikut :

- a). Laporan dari penderita atau anggota masyarakat tentang telah terjadinya pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup, disampaikan kepada aparat Pemerintah Daerah yang wajib dengan segera meneruskannya kepada Bupati/Wali Kota Madya Kepala Daerah Tingkat II dengan tembusan Kepolisian RI, masing-masing yang membawahi wilayah lokasi terjadinya pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup.
- b). Laporan diterima dan segera memberitahukan langkah tindak lanjut kepada Kepolisian.
- c). Setelah laporan diterima segera mengumpulkan bahan/keterangan antara lain tentang :
  1. Kebenaran laporan, telah terjadinya pencemaran lingkungan dan atau kerusakan lingkungan hidup.
  2. Tingkat pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup yang terjadi
  3. Sumber pencemaran dan atau kerusakan lingkungan.

4. Perkiraan besarnya kerugian yang diderita akibat terjadinya pencemaran dan atau perusakan lingkungan.
  5. Penilaian mengenai kemungkinan pencegahan kasus pencemaran dan atau perusakan lingkungan.
- d). Bahan keterangan di atas oleh:
1. Bupati/Wali Kota Madya dilaporkan pada Gubernur dan tembusan kepada Kepolisian.
  2. Gubernur Propinsi disampaikan kepada Kepolisian
- e). Berdasarkan bahan/keterangan yang diterima atau dari hasil penyelidikan sendiri, kemudian Kepolisian melakukan penyidikan.
- f). Berdasarkan penyidikan, untuk diteruskan ke penuntutan.
- g). Apabila bahan/keterangan menyimpulkan telah terjadi pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup, maka segera diupayakan untuk :
1. Penanggulangan.
  2. Penuntutan biaya pemulihan.
- h). Tindakan yang dilakukan tidak menutup kemungkinan ditetapkan sanksi administratif.
- i). Dan tidak menutup kemungkinan pula diajukan gugatan tata usaha negara dan perdata.

Tindakan ini mempedomani langkah-langkah yang harus ditempuh untuk menyelesaikan permasalahan lingkungan guna diteruskan ke tingkata meja hijau atau tindakan administratif (P. Joko Subagyo, 1999: 62).



Setiap kerusakan lingkungan yang diakibatkan oleh perbuatan manusia pada dasarnya dapat dikembalikan kepada manusianya sebagai pertanggungjawaban, namun kerusakan lingkungan bukanya terjadi saat perbuatan itu dilakukan dan kerusakan ini baru dapat terjadi/terasa dalam kehidupan setelah tenggang waktu lama dilalui dari saat perbuatan yang berdampak kerusakan itu dilakukan. Sehingga apabila akan membuktikan setelah terjadinya kerusakan itu, siapa yang melakukan sulit untuk dilacak kembali, tetapi dengan klausula perbuatan yang dapat mengakibatkan kerusakan atau tidak berfungsinya kembali sebagaimana mestinya, maka saat ada perbuatan dapat ditinjau untuk diminta pertanggungjawaban (P. Joko Subagyo, 1999: 80).

#### **2.4. Pengertian Pencemaran Lingkungan oleh Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun (Limbah B3) dari Perusahaan**

Pencemaran lingkungan Limbah bahan berbahaya dan beracun, yang selanjutnya disebut Limbah B3 dari Perusahaan, adalah sisa suatu usaha dan/atau kegiatan yang mengandung Bahan berbahaya dan beracun yang selanjutnya disingkat B3 adalah zat, energi, dan/atau komponen lain yang karena sifat, konsentrasi, dan/atau jumlahnya, baik secara langsung maupun tidak langsung, dapat mencemarkan dan/atau merusak lingkungan hidup, dan/atau membahayakan lingkungan hidup, kesehatan, serta kelangsungan hidup manusia dan makhluk hidup lain.

Pencemaran lingkungan hidup (Limbah B3) dari Perusahaan tersebut merupakan masuk atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga melampaui baku

mutu lingkungan hidup yang telah ditetapkan. Kriteria baku kerusakan lingkungan hidup (Limbah B3) dari Perusahaan dapat dilihat dari ukuran batas perubahan sifat fisik, kimia, dan/atau hayati lingkungan hidup yang dapat ditenggang oleh lingkungan hidup untuk dapat tetap melestarikan fungsinya.

## **2.5. Langkah-Langkah Pemerintah Daerah dalam Menegakkan Hukum Lingkungan**

Permasalahan lingkungan hidup merupakan permasalahan Pemerintah dan masyarakat, namun perlu disadari tidak semua hal yang berkaitan dengan jenis pencemaran atau perusakan lingkungan telah dijadikan permasalahan, faktor penyebabnya antara lain:

1. Kurangnya kesadaran masyarakat untuk melapor.
2. Kurangnya keberanian masyarakat untuk menangani masalah lingkungan.
3. Kurangnya keberanian untuk bertindak (mengklaim).
4. Tidak adanya satu pandangan/konsepsi mengenai lingkungan.

Kunci penyelesaian dalam penanganan masalah lingkungan adalah persamaan persepsi bagi aparat penegak hukum, dan kembali pada masalah kewenangan. Permasalahan lingkungan ini, apabila timbul pelanggaran hukum lingkungan asal khususnya dapat bersumber dari :

1. Masyarakat, dalam bentuk laporan terjadinya kerusakan lingkungan atau dalam bentuk gugatan ke Pengadilan:
  - a. Masyarakat melaporkan telah terjadinya pencemaran atau bentuk perusakan lingkungan kepada aparat Pemerintah dalam hal ini Pemerintah Daerah yang kemudian akan diteruskan ke Kepolisian,

sehingga dapat dilakukan penyelidikan, penyidikan dan diteruskan ke penuntutan melalui Kejaksaan. Apabila telah terjadi pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup diupayakan untuk penanggulangan maupun biaya pemulihannya. Hasil penyelidikan maupun penyidikan dapat merupakan bahan keterangan untuk menetapkan sanksi administratif.

- b. Dari segi masyarakat melakukan gugatan sendiri pada suatu perusahaan sebagai sumber pencemaran dapat dilakukan melalui gugatan perdata, dalam hal ini untuk mengupayakan : Pembayaran ganti rugi atas kerusakan atau kerugian yang ditimbulkannya. Kewajiban untuk membayar ganti kerugian bagi perusahaan atau pencemaran lingkungan sebagaimana tercantum dalam Pasal 87 Ayat (1) Undang-undang No. 32 Tahun 2009 :  
“Setiap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang melakukan perbuatan melanggar hukum berupa pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup yang menimbulkan kerugian pada orang lain atau lingkungan hidup wajib membayar ganti rugi dan/atau melakukan tindakan tertentu”.

## 2. Pemerintah, dalam bentuk pengawasan dan penyidikan.

Sudah menjadi kewajiban Pemerintah untuk tetap menjaga dan memelihara lingkungan, meskipun hal ini tidak semata-mata Pemerintah saja. Misalnya pengawasan terhadap perusahaan-perusahaan industri telah dilakukan secara dini sebelum perusahaan telah melakukan kegiatannya (prosedur seperti telah diungkapkan dalam bab terdahulu) yaitu dalam bentuk izin-izin melalui Pemerintah Daerah atau Departemen Perindustrian. Namun apabila izin ini

dilanggar dapat ditindak melalui prosedur hukum dengan menerapkan salah satu sanksi di atas (Harun M. Husein, 1995: 21).

Adapun sanksi di beberapa instansi yang terkait yaitu :

- a). Badan Pengelolaan Lingkungan Hidup Daerah (BPLHD) yang bertindak sebagai penyidik pegawai negeri sipil (PPNS) untuk mengumpulkan informasi dan alat bukti dengan dilengkapi berita acara.
- b). Kejaksaan untuk memberkas perkara tersebut dimajukan ke Pengadilan.

Secara prosedural telah dipertegas dengan Surat Edaran Menteri KLH Nomor: 03/SE/MENKLH/6/1987. Dengan SE tersebut bahwa penegakan hukum dalam kasus pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup selain melibatkan dua instansi di atas juga:

- 1). Departemen Dalam Negeri.
- 2). Departemen Kehakiman.
- 3). Kependudukan dan Lingkungan Hidup.

Ketentuan sanksi administratif sebagaimana diatur dalam Pasal 76 sampai Pasal 83 UU No. 32 tahun 2009 ancaman sanksi administratifnya dirasa kurang memadai, salah satunya adalah ketentuan dalam Pasal 76 Ayat (2):

Sanksi administratif terdiri atas:

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

Bertolak dari masalah ini, apabila sanksi yang diterapkan berupa membayar biaya-biaya pemulihan lingkungan maka bagi yang memikul tanggung jawab atas rusaknya atau tercemarnya lingkungan, pembayarannya pada negara, karena pemulihan lingkungan dalam mewujudkan pada kondisi semula telah ditata melalui program Pemerintah yaitu dengan memperhatikan kondisinya.

Langkah-langkah yang diambil apabila terjadi pelanggaran hukum lingkungan sebagai berikut :

1. Menentukan adanya pelanggaran, dilakukan berdasarkan laporan masyarakat, temuan patroli polisi maupun hasil supervisi para Inspektur lingkungan.
2. Apabila pelanggarannya tidak ditemukan/tidak jelas segera melakukan penanggulangan pencemaran/pemulihan, jika hal ini dimungkinkan. Sedangkan apabila pelanggarannya ditemukan, segera ditentukan apabila efek pelanggaran (pencemaran) bersifat serius/kurang serius (berdasarkan hasil inspeksi ke lokasi dan pengambilan/pengujian sampel).
  - a. Pelanggaran yang kurang serius diserahkan kepada instansi supervisi untuk mengambil langkah pencegahan polusi lebih lanjut, dengan tindakan:
    - 1). Melakukan pembersihan jika mungkin;
    - 2). Melakukan tindakan penyesuaian (*ajustmen*);
    - 3). Koreksi (*correction*) yang diperlukan.
  - b. Pelanggarannya bersifat serius, selain dilakukan pencegahan polusi juga dilakukan tindakan sementara yang diperlukan.

c. Menentukan peraturan-peraturan yang dapat dikenakan yang selanjutnya ditentukan apakah dilakukan penyelesaian lebih lanjut dengan tindakan dan sanksi melalui :

- 1). Proses sipil/perdata
- 2). Tindakan administratif
- 3). Proses pidana dengan/atau tanpa sanksi administratif.

(P. Joko Subagyo, 1999: 121).

## **2.6. Gugatan Perwakilan (*Class Action*) dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Lingkungan Hidup**

Menurut Muhammad Erwin (2011: 137) menjelaskan bahwa *Class Action* pada intinya merupakan gugatan yang biasanya terkait dengan permintaan *injunction* atau ganti kerugian yang diajukan oleh sekelompok korban (masyarakat) mewakili sejumlah korban lainnya untuk bertindak mengajukan gugatan atas kerugian yang diderita yang memiliki kesamaan masalah, fakta hukum, tuntutan/gugatan. Dalam perkara perusakan lingkungan hidup, sekelompok orang (masyarakat) sebagai perwakilan sosial mewakili kepentingan mereka sekaligus mewakili kepentingan ratusan atau ribuan orang lainnya yang juga sebagai korban bertindak mengajukan gugatan atas kerugian yang diderita ke instansi pemerintah yang berwenang dalam menangani perkara lingkungan hidup.

Berdasarkan ketentuan Pasal 37 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Lingkungan Hidup menyatakan bahwa:

“Masyarakat berhak mengajukan gugatan perwakilan ke pengadilan dan/atau melaporkan ke penegak hukum mengenai berbagai masalah lingkungan yang merugikan masyarakat”.

Ketentuan dalam Pasal 37 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Lingkungan Hidup mengatur 3 (tiga) hal yang sama satu sama lainagak berbeda antara lain:

- a. hak mengajukan gugatan secara perwakilan (*class action*)
- b. hak masyarakat mengajukan laporan mengenai permasalahan lingkungan hidup yang merugikan diri mereka
- c. *representative standing* bagi instansi pemerintah yang bertanggungjawab di bidang lingkungan untuk bertindak mengatasnamakan masyarakat.

Berdasarkan penjelasan Pasal 37 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Lingkungan Hidup sebagai berikut:

“Yang dimaksud hak mengajukan gugatan perwakilan pada ayat ini adalah hak kelompok kecil masyarakat dalam jumlah besar yang dirugikan atas dasar kesamaan permasalahan, fakta hukum, dan tuntutan yang ditimbulkan karena pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup”.

Berdasarkan ketentuan penjelasan Pasal 37 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Lingkungan Hidup di atas merupakan penjelasan terhadap beberapa hal yakni:

- 1). hak sejumlah kecil masyarakat untuk mewakili diri mereka sendiri dan orang lain dalam jumlah yang besar.

- 2). pihak yang diwakili dalam jumlah yang besar.
- 3). kesamaan permasalahan fakta hukum dan tuntutan antara yang mewakili dan diwakili.

Rumusan ketentuan Pasal 37 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Lingkungan Hidup tersebut dimaksudkan sebagai bentuk pengakuan terhadap prinsip gugatan perwakilan (*class action*) dalam perkara perusakan lingkungan hidup.