

# **PERTANGGUNGJAWABAN HUKUM DALAM SISTEM PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN DI INDONESIA**



**Muhamad Muhdar**



# **PERTANGGUNGJAWABAN HUKUM DALAM SISTEM PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN DI INDONESIA**

**Muhamad Muhdar**



**PERTANGGUNGJAWABAN HUKUM  
DALAM SISTEM PENEGAKAN HUKUM  
LINGKUNGAN DI INDONESIA**

**Penulis:**

**Muhamad Muhdar**

*Copyright* © Muhamad Muhdar 2020

xii+120 halaman; 15,5 x 23 cm

Hak cipta ada Pada Penulis

ISBN: 978-623-7066-70-5

Penulis: Muhamad Muhdar

Editor: Ahmad Zayyadi

Perancang Sampul & Penata Isi: Nur Afandi

Gambar: M. Muhdar, Keterangan tambang batubara di Kalimantan Timur

**Penerbit Pustaka Ilmu**

Jl. Wonosari KM. 6.5 No. 243 Kalangan

Yogyakarta Telp/Faks: (0274)4435538

E-mail: redaksipintukata@gmail.com

Website: [https:// www.pustakailmu.co.id](https://www.pustakailmu.co.id)

Layanan sms: 081578797497

Anggota IKAPI

Cetakan I, Desember 2020

Penerbit dan Agency

**CV. Pustaka Ilmu Group Yogyakarta**

Jl. Wonosari KM. 6.5 No. 243 Kalangan

Yogyakarta Telp/Faks: (0274) 4435538

Email: [pustakailmugroup@gmail.com](mailto:pustakailmugroup@gmail.com)

Website: [www.pustakailmu.co.id](http://www.pustakailmu.co.id)

© Hak Cipta dilindungi Undang-undang

***All Rights Reserved***

Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini  
dalam bentuk apa pun tanpa izin tertulis dari Penerbit  
Pustaka Ilmu Yogyakarta

# KATA PENGANTAR

Pembangunan ekonomi berbasiskan sumber daya alam mempengaruhi dinamika ekonomi nasional, terutama saat nilai jual hasil-hasil kegiatan *extractive* mengalami penurunan di pasar internasional. Penyusutan nilai ekonomi sumber daya alam yang mempengaruhi pendapatan negara masih harus diikuti sejumlah pengalokasian biaya-biaya pemulihan lingkungan dan sosial akibat tercemar dan/atau rusaknya sumber-sumber kehidupan masyarakat dari sumber alamiah.

Biaya pemulihan lingkungan sejatinya menjadi tanggung jawab pengguna sumber daya alam, namun secara fatual, daya paksa pemerintah yang lemah terhadap perusak dan pencemar lingkungan mengakibatkan munculnya biaya pemulihan dari sumber keuangan negara. Distribusi risiko dan biaya eksternalitas (*externality cost*) yang dibebankan kepada masyarakat tidak dapat dihindari.

Penegakan hukum tidak mengirim pesan kuat kepada calon perusak dan pencemar karena proses penegakan hukum berakhir melalui pendekatan atas nama investasi. Kekaburan penegakan hukum melalui pilihan proses dengan menghindari penerapan sanksi pidana cukup jelas dipertontonkan dalam praktek hukum. Pada bagian lain, persepsi penegak hukum yang masih 'ragu-ragu' mengenali dan penggunaan tiga instrument sanksi dalam sistem hukum lingkungan menjadi bagian permasalahan tersendiri, akibatnya, penegakan hukum lingkungan tidak menemukan tujuan pengaturannya dan menambah beban publik pada masa yang datang.

Buku referensi ini diterbitkan untuk menengahi berbagai keraguan dalam sistem penegakan hukum lingkungan, terutama terhadap peristiwa-peristiwa kontekstual yang diambil ber-

dasarkan bukti-bukti di lapangan melalui pengamatan dan kegiatan riset selama ini. Sasaran pembaca buku ini ditujukan terhadap mahasiswa, peneliti, dan penegak hukum untuk menjadikannya sebagai basis mengenali anatomi permasalahan hukum lingkungan melalui tampilan skema penegakan hukum dengan pendekatan tiga bidang hukum yaitu hukum administrasi, perdata, dan pidana.

Penulis mengucapkan penghargaan setinggi-tingginya kepada semua pihak yang telah membantu penulisan ini, terutama rekan-rekan peneliti dari Yayasan Prakarsa Borneo dan kepada Penerbit Pustaka Ilmu-Yogyakarta yang bersedia menerbitkan buku ini.

Balikpapan, 12 Nopember 2020

Penulis

# DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR ISI.....	vii
DAFTAR TABEL DAN GAMBAR.....	x
<b>BAB I</b>	
<b>PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Ratio Legis Pengaturan Hukum Lingkungan.....	1
B. Rumusan Masalah .....	6
C. Metode Penulisan.....	6
<b>BAB II</b>	
<b>PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM .....</b>	<b>8</b>
A. Pengelolaan Hutan .....	8
1. Kawasan Hutan.....	8
2. Permasalahan Kehutanan.....	10
B. Penguasaan Tanah.....	18
1. Tanah Negara .....	18
2. Penguasaan Tanah untuk Perkebunan.....	20
3. Penguasaan Tanah untuk Pertambangan.....	20
4. Penguasaan Tanah di Wilayah Pesisir.....	22
C. Pertambangan (Mineral dan Batubara) .....	29
1. Fase Eksplorasi .....	29
2. Fase Eksploitasi .....	29
3. Kegiatan Reklamasi dan Pascatambang.....	32
D. Minyak dan Gas Bumi.....	38
1. Pengelolaan Migas.....	38

2. Fase Eksplorasi dan Eksploitasi.....	39
3. Pasca Kegiatan Produksi.....	41
4. Pencemaran Minyak.....	42

### **BAB III**

#### **SKEMA PERTANGGUNGJAWABAN HUKUM**

<b>ADMINISTRASI .....</b>	<b>44</b>
A. Sistem Perizinan.....	44
B. Perizinan Pengelolaan SDA di Indonesia.....	45
C. Standar Pengelolaan Lingkungan .....	47
1. Baku Mutu Lingkungan.....	47
2. Izin Lingkungan .....	48
D. Sanksi Hukum Administrasi .....	49
1. Kualifikasi Hukum Administrasi .....	51
2. Pembatalan Izin .....	60
E. Skema IRAC .....	62

### **BAB IV**

#### **SKEMA PERTANGGUNGJAWABAN PERDATA.....**

A. Perbuatan Melawan Hukum .....	65
B. Pembuktian.....	70
C. Skema Penyelesaian Sengketa.....	71
1. Litigasi .....	71
2. Non-Litigasi .....	76
D. Skema Penerapan IRAC.....	81

### **BAB V**

#### **PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA .....**

A. Tindak Pidana Lingkungan Hidup .....	83
B. Pencemaran Lingkungan.....	90



C. Perusakan lingkungan hidup.....	92
D. Kualifikasi Hukum Pidana .....	93
E. Pembuktian.....	99
F. Delik Korporasi .....	102
G. Perluasan Pertanggungjawaban Pidana Lingkungan .....	106
H. Skema IRAC.....	107

**BAB VI**

<b>PENUTUP .....</b>	<b>110</b>
A. Kesimpulan.....	110
B. Saran.....	111
DAFTAR PUSTAKA.....	112
INDEX.....	119
RIWAYAT HIDUP PENULIS.....	120

# DAFTAR TABEL DAN GAMBAR

## Daftar Tabel

Tabel 1	: Kualifikasi Hukum Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2010	54
Tabel 2	: Pengelompokan delik materiil dan delik formil	87
Tabel 3	: Kualifikasi Hukum pidana pada pelaksanaan reklamasi dan pascatambang	95

## Daftar Gambar

Gambar 1	: Pengangkutan Kayu Bulat di jalan poros Long Ikis-Dusun Muluy, Kabupaten Paser Kalimantan Timur, foto: M.Muhdar, 18 Juli 2014, 11.45 am.	12
Gambar 2	: Kegiatan penebangan kayu di pinggir jalan poros Long Ikis menuju Dusun Muluy, Kabuapten Paser, foto: M. Muhdar, 18 Juli 2014, 12.11.pm	12
Gambar 3	: Kawasan <i>mangrove</i> di Kabupaten Bulungan Kalimantan Utara yang digunakan sebagai area perikanan budidaya, foto: M. Muhdar, 7 Oktober 2016, 11:01.am.	23
Gambar 4	: Penggunaan area <i>mangrove</i> di Pesisir Maros-Sulawesi Selatan, foto: M. Muhdar, 17.1.2017, 2:38 am.	24
Gambar 5	: Masyarakat Nelayan di Kepulauan Togean Sulawesi Tengah, Foto: M. Muhdar, 6.1.2018, 5:53 pm.	24
Gambar 6	: Reklamasi di Pantai Utara Jakarta untuk permukiman dan area bisnis, Foto: M. Muhdar, 3.11.2019, 7:15 Am.	25

Gambar 7	: Perumahan Mewah di Coastal/Yara River Melbourne, Foto: M. Muhdar, Maret 13, 2017, 2:10 pm.	26
Gambar 8	: Pantai Kuta Bali yang dapat diakses oleh publik, Foto: M. Muhdar, 6 Mei 2017, 7:41 Am	27
Gambar 9	: Gava Mar Beach, Barcelona, Foto: M. Muhdar, 25 September 2017, 6:36 pm.	28
Gambar 10	: Pantai di Kepulauan Togean-Sulawesi Tengah, Foto: M. Muhdar, 4.1.2018, 7:20 Am.	28
Gambar 11	: Area Ex-Tambang di samping Bandara Udara Kalimantan Berau Kalimantan Timur, foto: M. Muhdar, 8 Januari 2020	35
Gambar 12	: Lobang Tambang di dekat Bandara Udara Kalimantan Berau Kalimantan Timur, foto: M. Muhdar, 8 Januari 2020	36
Gambar 13	: Lobang Tambang yang terletak di samping Bandara Udara Kalimantan Berau Kalimantan Timur yang belum direklamasi, foto: M. Muhdar, 8 Januari 2020	37
Gambar 14	: <i>Sludge Oil</i> , dari sumber tidak teridentifikasi di Sepanjang Pantai Manggar Balikpapan, Kalimantan Timur, foto: M. Muhdar, 8 Peberuari 2010.	43
Gambar 15	: Bekas Galian Tambang di Loa Kulu, Kabupaten Kutai Kertanegara-Kaltim, Foto. M. Muhdar, 13-06-2014, 3.15pm.	85





## PENDAHULUAN

*Pada bagian ini berisi gambaran mengenai ratio legis pengaturan di bidang hukum lingkungan yang melatar belakangi penulisan ini. Rumusan masalah dan metode penelitian merupakan bagian penting pada bagian ini untuk memberikan informasi dasar mengenai pertanggungjawaban hukum dalam kasus-kasus hukum lingkungan termasuk metode yang digunakan dalam melihat hubungan antara peristiwa-peristiwa hukum dari tiga pendekatan hukum lingkungan.*

### A. Ratio Legis Pengaturan Hukum Lingkungan

Hubungan antara manusia dan alam terabadikan dalam berbagai teks, salah satunya *Code of Hammurabi* sebagai keinginan penguasa Babilonia, Raja Hammurabi yang meletakkan keselamatan umum di atas kepentingan individu. Melalui ketentuan dirumuskan perlindungan mengenai keselamatan tanah, air, tumbuh-tumbuhan, binatang-binatang (*Protection of nature basic commodities*), terutama upaya mengontrol tanah pertanian dan pengairan, bahkan mengatur tanggung jawab kontraktor bangunan yang dapat mengganggu keselamatan dan lingkungan.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> The Code of Hammurabi: The Best Rule to Manage Risk <https://fs.blog/2017/11/hammurabis-code/>, diakses terakhir tanggal, 12 April 2020

Kitab suci Al-Quran hadir 14 abad yang lalu merupakan konsepsi dasar pemikiran hukum pasca *the code of Hammurabi* di antaranya disebutkan bahwa penyebab utama munculnya kerusakan alam berasal dari intervensi manusia terhadap alam. Ketentuan dalam Al-Quran mendahului pemikiran-pemikiran modern saat ini, khususnya mengenai hubungan antara manusia dan alam, termasuk bagaimana hubungan harmoni keduanya dilakukan.<sup>2</sup>

Kondisi lingkungan sebagaimana diriwayatkan dalam surat Al-Isra merupakan peneguhan pemasalahan kontekstual umat manusia saat ini atas tindakan menguasai dan menaklukan alam dengan cara merusak demi kepentingan ekonomi tanpa memperhitungkan keberlanjutan kehidupan bagi generasi selanjutnya, bahkan meminggirkan nilai kemanusiaan.

Kemudian Rachel Carson seorang ahli biologi kelautan mencoba membangun kesadaran universal melalui laporan penelitiannya tentang bahaya bagi kehidupan umat manusia pada masa mendatang atas tindakan mencemari bumi.<sup>3</sup> Pengaruh tulisan ini menyadarkan berbagai komunitas internasional atas ancaman terhadap manusia yang disebabkan oleh kerusakan dan pencemaran lingkungan. Pada perkembangannya, tahun 1972 Komisi Brutland melahirkan dokumen penting yang dikenal *Our Common Future* dan merupakan penyelenggaraan pembangunan bangsa-bangsa di dunia saat ini.<sup>4</sup>

Dua puluh tahun pasca pertemuan di Helsinki, diselenggarakan pertemuan skala besar tentang Konferensi Tingkat Tinggi atau *Earth Summit* tahun 1992 di Rio De Janeiro Brasil (KTT Rio) dengan menghasilkan berbagai dokumen penting

<sup>2</sup> Lihat, Q.S. ar-Rum (30): 41; Q.S. al-Araf (7): 56; Q.S. al-Ahqaaf (46): 3, Q.S. al-Baqarah (2): 22; Q.S. al-Baqarah (2):30., Q.S. al-Baqarah (2): 11

<sup>3</sup> Rachel Carson, 1962. *Silent Spring*, Fawcett Publications, INC, Greenwich, CONN.,p.15

<sup>4</sup> *Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development*, available at: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>, last accessed on Nov.16, 2020

berupa prinsip-prinsip yang telah mempengaruhi kebijakan pengelolaan lingkungan sampai saat ini. Prinsip-prinsip tersebut di antaranya, “*sovereignty and state responsibility, intergenerational equity, intragenerational equity*), *common but differentiated principle, precautionary principle, corporation and good neighbor, the polluter pays principle, and democracy and community participation*”.<sup>5</sup>

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Pokok-Pokok Hukum Lingkungan merupakan produk hukum sebelum KTT Rio dan sebagai keputusan penting bagi Indonesia dalam respon kecenderungan internasional, politik, ekonomi, hasil penelitian, moral, keadaan sosial budaya dan prinsip-prinsip agama.<sup>6</sup> Orientasi politik hukum negara atas penggunaan sumber daya alam (SDA) sudah mulai memperhitungkan prinsip keberlanjutan dengan meniti-beratkan pada tiga hal. *Pertama*, memberikan jaminan pemanfaatan SDA yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan mutu hidup rakyat, baik generasi masa kini maupun generasi masa depan. *Kedua*, jaminan hak warga negara atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. *Ketiga*, dan negara mencegah dilakukannya kegiatan pemanfaatan SDA yang menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup. Regulasi bentukan berbagai negara di bidang lingkungan hidup memberikan pesan jelas, yaitu jangan merusak lingkungan, jangan mencemari, dan sisakan bagian generasi mendatang untuk menikmati sumber daya alam secara adil. Peraturan-peraturan seperti ini memberikan warisan nilai bagi generasi mendatang,<sup>7</sup> dan dapat kita maknai sebagai *ratio legis* pengaturan hukum

---

<sup>5</sup> The United Nations Conference on Environment and Development, 1992, available at: <https://www.cbd.int/doc/ref/rio-declaration.shtml>, last accessed on Nov 16, 2020

<sup>6</sup> UU Nomor 4 Tahun 1982 merupakan UU pertama di bidang lingkungan hidup sebelum dicabut oleh UU Nomor 23 Tahun 1997 dan kemudian dengan UU Nomor 32 Tahun 2009.

<sup>7</sup> Alyson C. Flournoy, The Case for the Natural Environmental Legacy Act, in Alyson C. Flournoy and David M. Driesen (ed.) *Beyond Environmental Law, Policy Proposal for a Better Environmental Future*, Cambridge: Cambridge University Press, P.4

lingkungan termasuk di dalamnya mengenai alasan penegakan hukum.

Salah satu indikator dalam memaknai penegakan hukum lingkungan adalah dengan mendasarkan pada kondisi buruk bagi lingkungan dan masyarakat sebagai akibat perbuatan subyek hukum lain. Proses penegakan hukum yang seharusnya menghadirkan perlindungan lingkungan dan masyarakat masih menjadi permasalahan krusial saat ini oleh karena upaya perlindungan lingkungan tidak sebanding dengan laju penggunaannya.

Kondisi penegakan hukum lingkungan memiliki 'potret' seburuk rumusan regulasi yang tersedia saat ini. Karakter regulasi lebih mempertimbangkan dinamika pembangunan ekonomi demi pertumbuhan dan sebagai penopang *supply and demand* atas bahan-bahan yang diambil dari sumber-sumber alamiah dan terbatas. Bagian-bagian substansi hukum tidak dirumuskan dengan cukup untuk mendukung kebutuhan penegakan hukum pada tingkat praktek, terutama penentuan kriteria baku kerusakan tidak pernah dirumuskan secara tuntas demi melindungi kegiatan-kegiatan *extractive* yang sifatnya merusak.

Dalam perspektif proses penegakan hukum, peristiwa hukum yang berhubungan dengan perbuatan jahat atas lingkungan hidup belum mejadi bagian dari persepsi penegak hukum. Orientasi penegakan hukum lebih pada ajaran yang menyebutkan bahwa penegakan hukum lingkungan tidak boleh mengganggu kegiatan investasi.

Penegakan hukum lingkungan saat ini tidak menemukan tujuan pengaturannya dan berdiri beriringan dengan fakta penggunaan sumber daya alam yang merusak. Instansi-instansi pemerintah mengetahui semakin keterbatasan kapasitas SDA dan adanya tindakan dari sebagian pihak membatasi akses keadilan masyarakat untuk memanfaatkannya. Kasus di bidang kehutanan, pertambangan, penggunaan wilayah pesisir-perairan,



dan pengelolaan daerah aliran sungai belum terlindungi secara proporsional dan berpengaruh terhadap kelompok-kelompok rentan untuk mendapatkan hak-hak substantif atas kekayaan SDA.

Orientasi penegakan hukum berpusat pada pendekatan antroposentrisme yang meniadakan kedudukan lingkungan sebagai objek hukum dengan mereduksi hubungan integratif saling mempengaruhi antara manusia dan alam. Posisi manusia sebagai pusaran kepentingan tujuan hukum berhadapan pada kondisi dimana hukum memiliki 'karakter' justru meniadakan eksistensi kehidupan manusia saat harus berhadapan dengan kelangkaan sumber-sumber pangan, area permukiman tidak sehat, dampak perubahan iklim, dan kualitas sumber air yang buruk.

Konflik atas penggunaan SDA tidak bisa dihindari bilamana kegiatan *extractive* berada di sekitar kawasan-kawasan yang mudah terdampak seperti hutan, sungai, danau, telaga, mata air, area pertanian, dan permukiman masyarakat. Ketergantungan terhadap kualitas dan kemudahan mengakses SDA akan menjadi penentu ada atau tidak adanya konflik dengan masyarakat dengan investor di tengah eksploitasi SDA saat ini.

Pada tataran yang lebih luas, konflik antar negara berpotensi mengalami pergeseran dari konflik ideologi, energi, dan perdagangan akan berubah menjadi konflik fisik karena ketiadaan sumber-sumber kehidupan dasar, khususnya ketersediaan pangan yang berasal dari kebaikan alam. Ini juga berarti, posisi negara penghasil SDA dan negara pengimpor harus diletakan pada dua kerangka kewajiban yang sama, yaitu bagi negara penghasil harus mengendalikan tingkat kerusakan dan pencemaran, sementara negara pengimpor harus membatasi penggunaan SDA yang bersifat merusak atau menghindarkan diri sebagai negara kontributor perusakan dan pencemaran lingkungan hidup di negara lain.

Proses penegakan hukum lingkungan melalui penerapan tiga bidang hukum (administrasi, perdata, dan pidana) masih menyisahkan perdebatan pada tingkat praktek, oleh karena masih dianggap sebagai pilihan. Pengaruh asas subsidiaritas dan *ultimum remedium* telah memperburuk daya pesan teks dalam sistem hukum pidana lingkungan terhadap kondisi lingkungan saat ini. Dalam perspektif penegakan hukum administrasi menunjukkan adanya kelemahan yang cukup kritis karena kewajiban pengawasan dari pemberi izin tidak dilakukan dengan baik, bahkan ada kecenderungan adanya pengalihan tanggung jawab menjaga 'tanah air' kepada pemegang izin. Permintaan pertanggungjawaban perdata atas kerugian-kerugian yang disebabkan oleh aktivitas SDA juga mengalami kendala tersendiri karena kondisi korban selalu berada dalam posisi lemah di hadapan para perusak dan pencemar lingkungan.

## **B. Rumusan Masalah**

Tulisan ini menampilkan penegakan hukum lingkungan dalam perspektif yang utuh melalui skema penggunaan sanksi administrasi, perdata, dan pidana. Kerumitan dalam praktek penegakan hukum lingkungan masih dimaknai sebagai pilihan hukum sehingga masih menjadi masalah. Tulisan ini mengusung dua pertanyaan utama yaitu, bagaimana menetapkan skema pertanggungjawaban hukum lingkungan pada satu peristiwa hukum tetapi menggunakan tiga bidang hukum sekaligus yaitu penerapan sanksi administrasi, perdata dan pidana.

## **C. Metode Penulisan**

Tulisan ini menggunakan pendekatan doktrinal dengan membasiskan pada peristiwa-peristiwa kontekstual berdasarkan cluster tematik pada berbagai bidang pelanggaran hukum lingkungan yaitu kehutanan, pertambangan, perkebunan, pesisir-

kelautan, dan minyak dan gas. Pada bagian-bagian tertentu akan dianalisis menurut skema pola penyelesaian masalah dengan pendekatan *Issue, Regulation, Analysis, and Conclusion* (IRAC).<sup>8</sup> Skema IRAC memungkinkan adanya jaminan kepastian perlindungan hukum oleh karena berbasiskan teks hukum saat menilai peristiwa hukum dalam kasus-kasus lingkungan.

Penggunaan analisis IRAC terhadap peristiwa konkret merupakan pilihan pada proses litigasi, meskipun dalam batasan tertentutidakmampumengantisipasiadanya ketiadaan norma atau mengandung kekaburan saat menghubungkan dengan kondisi *factual* yang belum memiliki pengaturan. Menyadari kekurangan skema IRAC, tulisan ini akan menggunakan skema interpretasi maupun konstruksi hukum dengan mempertimbangkan tujuan hukum lingkungan.

---

<sup>8</sup> Peter T. Wendel, 2009, *Legal Deconstructing, Legal Analysis*, Yew York: Aspen Publishers, p. 106



## **PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM**

*Pada bagian ini berisi mengenai potret pengelolaan SDA sebagai objek kajian sebelum dihubungkan dengan skema pertanggungjawaban hukum. Beberapa sektor SDA ditampilkan di bagian ini sebagai representasi dari permasalahan-permasalahan hukum pada tingkat praktek, yaitu pertanahan, sektor kehutanan, perkebunan, pertambangan, dan pengelolaan pesisir dan laut termasuk kegiatan perusahaan minyak dan gas bumi. Aktivitas sektor-sektor ini relatif teridentifikasi di beberapa daerah di Indonesia yang memiliki ketergantungan terhadap SDA dalam menggerakkan ekonominya. Provinsi Kalimantan Timur, Provinsi Kalimantan Utara, Sulawesi Tengah, dan Papua Barat merupakan sederet daerah yang memiliki komoditas sumber daya alam terlengkap sebagaimana digambarkan di atas dan akan menjadi contoh pembahasan.*

### **A. Pengelolaan Hutan**

#### **1. Kawasan Hutan**

Apakah hutan sama dengan pohon? Pertanyaan ini merupakan perdebatan klasik tapi cukup relevan diketengahkan pada bagian ini oleh karena ada dua nalar berbeda, sekaligus melahirkan dua implikasi hukum berbeda. *Pertama*, jika hutan tidak diasumsikan sebagai pohon, lalu apakah karena hutan atau pohon yang tumbuh di satu area/kawasan tidak dilekatkan pada predikat sama: “kawasan hutan” atau “kawasan pohon”? atau

hanya hutan yang memiliki prinsip kolokasi “kawasan hutan” dan boleh digunakan untuk menyebut “kawasan pohon”? Kedua, jika kata “hutan” disematkan sebagai *legal term* yang sama dengan pohon maka hutan akan ditemukan di atas deretan rumah, gedung-gedung, area tambang, dan fasilitas umum yang tidak ditumbuhi oleh pohon. Sebaliknya, “bani” positivistik akan tegas mengatakan bahwa “kawasan hutan” adalah penetapan yuridis, memiliki kualifikasi hukum sehingga tunduk pada rejim hukum kehutanan.

Pandangan kedua ini akan mengalami implikasi normatif terhadap beberapa peristiwa hukum yang mengancam kepentingan subyek hukum. Setiap orang atau badan yang memasuki kawasan hutan meskipun tidak memiliki pohon seperti permukiman, perkantoran, pertanian masyarakat maka pelakunya akan berhadapan dengan sanksi pidana.

Definisi yuridis tentang hutan disebutkan sebagai *suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan*.<sup>9</sup> Selanjutnya, *kawasan hutan diartikan sebagai wilayah tertentu yang ditunjukkan atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap*.<sup>10</sup> Permasalahan yang muncul kemudian adalah proses penentuan kawasan hutan mulai dari penunjukan, penetapan, dan pengukuhan tidak memiliki konsistensi dengan rumusan dari dua definisi tersebut di atas.<sup>11</sup> Objek pengaturan dari definisi mengenai hutan adalah pohon dan dalam pengukuhan kawasan hutan adalah penetapan wilayah tertentu tanpa harus mendasarkan pada variabel kunci yaitu pohon. Pengukuhan kawasan hutan yang masuk area kebun milik masyarakat atau area lain tanpa ditemukan pepohonan merupakan fakta di

<sup>9</sup> Pasal 1 Angka 2 UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

<sup>10</sup> Pasal 1 Angka 3 UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

<sup>11</sup> Lihat, Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.62/Menhut-II/2013 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P. 44/Menhut-II/2012 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan.

berbagai tempat dan menjadi salah satu pemicu konflik antar pihak berkepentingan.

Luas kawasan hutan di Indonesia saat ini tercatat sekitar 125,9 juta hektare (ha) atau seluas 63,7 persen dari luas daratan Indonesia.<sup>12</sup> Meskipun demikian, luas area kawasan hutan terus mengalami deforestasi sebagai konsekuensi penggunaan kawasan hutan untuk berbagai kepentingan. Deforestasi tahun 2018-2019, baik di dalam maupun di luar kawasan hutan Indonesia adalah sebesar 462,4 ribu ha. Angka ini berasal dari angka deforestasi bruto sebesar 465,5 ribu ha dengan dikurangi angka reforestasi (hasil pemantauan citra satelit) sebesar 3,1 ribu ha atau terjadi kenaikan sebesar 5,2%, namun demikian untuk deforestasi bruto terjadi penurunan sebesar 5,6%.<sup>13</sup> Meskipun terjadi tren penurunan tetapi bukan berarti deforestasi akan hilang begitu saja dengan dua alasan. Pertama, terdapat pemegang izin pinjam pakai kawasan hutan yang belum menggunakannya oleh karena mengikuti tahapan kegiatan. Kedua, permohonan pelepasan kawasan hutan terus berlangsung untuk kegiatan perkebunan, termasuk permohonan yang sudah disetujui tetapi penggunaannya mengikuti tahapan pembukaan lahan.

## 2. Permasalahan Kehutanan

Sejak UU Kehutanan disahkan, berbagai dinamika dan isu kontekstual telah mempengaruhi berbagai kebijakan dalam pengelolaannya. Kegiatan ekonomi berbasis lahan menempatkan isu kehutanan dalam dua arus utama yaitu pemanfaatan dan perlindungan. Aspek pemanfaatan tidak dapat dihindari se-

---

<sup>12</sup> Wandi, Lihat, Luas Kawasan Hutan Indonesia 125,9 Juta Hektare, <https://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=luas+kawasan+hutan+di+indonesia&ie=UTF-8&oe=UTF-8>, Akses terakhir 1 Oktober 2020

<sup>13</sup> Hutan dan Deforestasi Indonesia Tahun 2019, Press release Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, tgl.23 APR 2020 Nomor: SP. 162/HUMAS/PP/HMS.3/4/2020  
<https://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=luas+kawasan+hutan+di+indonesia&ie=UTF-8&oe=UTF-8>, Akses terakhir 30 September 2020

bagai konsekuensi ketergantungan ekonomi negara melalui pemanfaatan sumber daya kehutanan dan kegiatan-kegiatan lain berbasis lahan dalam kawasan hutan.

Penggunaan kawasan hutan menimbulkan berbagai masalah dalam isu hukum lingkungan dan masyarakat sebagai dampak dari kegiatan sektor kehutanan, alih fungsi, perambahan, perusakan, kebakaran, serta konflik dengan masyarakat adat terkait hutan adat.

### **Kegiatan Sektor Kehutanan**

Eksplorasi hutan dalam skala besar terjadi pada awal tahun 1960-an sampai dengan tahun 1990-an. Kegiatan ini mulai berkurang meskipun tidak meniadakan perusahaan-perusahaan pengelolaan hutan dan bahkan tidak mengurangi degradasi lahan sebagai konsekuensi moratorium izin pengelolaan hutan di era pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudoyono. Pemanfaatan hutan untuk berbagai industri kehutanan telah mengganggu keberlanjutan ekosistem hutan oleh karena melahirkan deforestasi sekaligus lahirnya konflik dengan masyarakat sekitar Kawasan hutan.

Berbagai kebijakan mengurangi deforestasi di sektor perusahaan hutan tidak lalu hilang sebagai konsekuensi dari status izin yang telah diterbitkan sebelumnya. Moratorium sebagai respon atas desakan masyarakat internasional kepada Indonesia agar mempertahankan hutan primer yang masih tersisa sedikit berpengaruh terhadap kegiatan ekspor kayu bulat (*logging*).

Meskipun ada larangan penerbitan moratorium ekspor kayu bulat tetapi dalam praktek, kegiatan penebangan pohon yang berasal dari kawasan hutan masih terus berlangsung di beberapa daerah di Indonesia. Penebangan kayu dilakukan dengan modus menghabiskan sisa area berizin dan bahkan penebangan karena adanya konversi lahan hutan primer menjadi area perkebunan melalui skema pelepasan kawasan hutan. Kegiatan penebangan

kayu di area hutan primer masih terjadi di tengah larangan-pembatasan dari pemerintah.



Gambar 1: Pengangkutan Kayu Bulat di jalan poros Long Ikis-Dusun Muluy, Kabupaten Paser Kalimantan Timur, foto: M.Muhdar, 18 Juli 2014, 11.45 am.

Pengusahaan kayu yang berdekatan dengan area lindung dan kaya dengan keanekaragaman hayati dapat menurunkan kemampuan fungsi hutan dalam menyediakan kebutuhan manusia. Praktek seperti ini bahkan terjadi di samping area-area yang telah menjadi jalur transportasi masyarakat seperti pada gambar berikut:



Gambar 2: Kegiatan penebangan kayu di pinggir jalan poros Long Ikis menuju Dusun Muluy, Kabuaptan Paser, foto: M. Muhdar, 18 Juli 2014, 12.11.pm



## **Alih Fungsi**

Alih fungsi kawasan hutan sebagai konsekuensi peningkatan kebutuhan lahan di luar sektor kehutanan terus terjadi. Pertambangan batubara dan perkebunan kelapa sawit sebagai pengguna areal hutan yang cukup besar. Kedua sektor ini menggunakan skema berbeda dalam pemanfaatan kawasan hutan. Batubara menggunakan mekanisme izin pinjam pakai kawasan hutan, sementara perkebunan melalui skema pelepasan kawasan hutan. Status kawasan hutan relatif tidak berpengaruh dalam skema pinjam pakai oleh karena akan dikembalikan kepada negara pada fase pascatambang. Perubahan signifikan terjadi pada skema pelepasan kawasan hutan oleh kegiatan perkebunan oleh karena mengubah status kawasan hutan non-kehutanan, meskipun perusahaan perkebunan dapat menyediakan lahan pengganti untuk dijadikan kawasan hutan.

Alih fungsi kawasan hutan untuk kegiatan pertambangan dan perkebunan menimbulkan permasalahan mendasar, yaitu hilangnya ekosistem alamiah meskipun ada kegiatan reklamasi/ revegetasi di *ex*-kawasan hutan atau pengadaan area baru untuk mengganti kawasan hutan.

## **Perambahan**

Perambahan kawasan hutan dapat berasal dari peristiwa memasuki kawasan hutan dengan mengambil kayu atau sumber daya lain atau tindakan petani tradisional yang membuka lahan untuk kegiatan ladang berpindah. Perambahan juga terjadi dengan modus melakukan kegiatan pertanian atau perkebunan atas nama perorangan dalam kawasan hutan. Kehadiran para petani atau pihak tertentu dalam kawasan hutan merupakan modus kejahatan dan telah berlangsung sejak kehadiran perusahaan sawit maupun pertambang batubara. Para perambah berharap adanya perubahan status kawasan hutan menjadi non-kehutanan dengan

satu alasan yaitu faktor keterlanjuran. Peristiwa perambahan kawasan hutan dengan cara menghadirkan petani merupakan konfirmasi adanya niat dan tindakan yang memenuhi unsur perbuatan melawan hukum, baik dilakukan sendiri maupun mengatasnamakan pihak lain.

Pada kelompok masyarakat terpencil atau masih memiliki ketergantungan pada pertanian ladang berpindah masih tetap terjadi, namun umumnya dilakukan dalam skala terbatas dan hanya untuk memenuhi kebutuhan pangan sehari-hari. Fakta seperti ini masih ditemukan di beberapa daerah yang belum tersentuh pola pertanian mekanis pada satu area dan bersifat tetap.

## **Kebakaran**

Kebakaran hutan di Indonesia, khususnya kebakaran hutan tropis basah sudah terjadi sejak abad ke-XIX. Michielsen melakukan survey tahun 1880 di antara Sungai Sampit dan Katingan menemukan bekas kebakaran tahun 1877, dan oleh Gerlach menyebutkan adanya kebakaran di area Suaka Margasatwa Danau Sentarum.<sup>14</sup> Kebakaran hutan cukup besar terjadi antara tahun 1997-1998 yaitu bersamaan dengan krisis politik, ekonomi dan fenomena alam *el-nino* yang datang secara bersamaan.<sup>15</sup>

Kebakaran hutan merupakan salah satu masalah yang belum selesai sampai saat ini sehingga menjadi salah satu kontributor kerusakan hutan. Kebakaran hutan dapat disebabkan oleh faktor secara alamiah dan/atau kontribusi manusia. Kontribusi

---

<sup>14</sup> Gerlach dalam Kantor Menteri Lingkungan Hidup dan United Nations Development Programme (UNDP), 1998, Ringkasan Eksklusif Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia, hlm.5

<sup>15</sup> Rona Dennis, A Review of fire projects in Indonesia (1982-1998), see available at, [https://www.cifor.org/publications/pdf\\_files/firereport.pdf](https://www.cifor.org/publications/pdf_files/firereport.pdf), p.1, last access at October 4, 2020

manusia cukup dominan, terutama saat pembersihan lahan (*land clearing*) untuk perkebunan kelapa sawit atau ladang berpindah masyarakat.

Kerusakan hutan yang disebabkan oleh kegiatan perkebunan merupakan salah satu penyumbang terbesar dalam peristiwa kebakaran hutan dan lahan di Indonesia. Peristiwa ini mengganggu kegiatan ekonomi dan membahayakan tingkat kesehatan manusia, terutama didaerah-daerah yang menjadi tempat terjadinya kebakaran hutan atau wilayah terdampak. Pulau Kalimantan dan Pulau Sumatera kerap mengalami kebakaran hutan dalam skala besar. Fakta ini sering ditengarai oleh praktek perkebunan skala besar di kedua pulau ini melakukan pembersihan lahan dengan cara 'murah'.

Pembersihan lahan dengan cara membakar merupakan modus yang dipilih untuk menekan biaya saat persiapan penanaman. Perkembangan teknologi satelit ikut membantu menentukan asal titik panas (*hot spot*) sekaligus mempermudah menentukan pemilik atau yang menguasai lahan dimana asal-usul api dapat teridentifikasi. Meskipun ada peluang bagi penegak hukum menentukan siapa yang bertanggungjawab atas terjadinya kebakaran hutan dan lahan tetapi kerap kali hanya menysasar pemilik lahan kecil yang mempraktekan kearifan tradisional berladang berpindah.

Januari-Juli 2019 secara nasional tercatat 4.258 titik panas (2.087 di antaranya berada di kawasan konsesi dan KHG), Dibandingkan dengan data konsesi yang berada di KHG, tercatat ada 613 perusahaan yang beroperasi di KHG (453 konsesi HGU, 123 konsesi IUPHHK-HT, dan 37 konsesi IUPHHK-HA). Hampir mencapai setengah dari titik panas yang tercatat sepanjang tahun 2018 (sebanyak 8.617 titik panas).<sup>16</sup> Berbagai pihak telah mengajukan gugatan perbuatan

---

<sup>16</sup> Laporan Wahana Lingkungan Hidup Indonesia, KARHUTLA & Putusan MA di Depan Mata Presiden, Lihat: <https://www.walhi.or.id/karhutla-putusan-ma-di-depan-mata-presiden>, ases terakhir, 2 Oktober 2020

melawan hukum kepada berbagai entitas termasuk kepada pemerintah.<sup>17</sup> Gugatan kepada pemerintah merupakan anomaly dalam hukum oleh karena seharusnya pemerintah dapat bertindak sebagai penggugat terhadap perusahaan yang melakukan pembersihan lahan dengan cara membakar.

### **Konflik Masyarakat Adat atas Pengelolaan Hutan**

Konflik antara masyarakat adat dengan pemegang izin di bidang kehutanan maupun di luar sektor kehutanan kerap terjadi di Indonesia. Kelemahan proses penetapan kawasan hutan menjadi bagian dari masalah oleh karena tidak memperhitungkan dengan tepat kedudukan masyarakat hukum adat yang bermukim di area kawasan hutan. Konflik kerap terjadi dan menimbulkan benturan antar pengguna, sementara di lain pihak, ketentuan hukum mengenai perlindungan hukum bagi masyarakat adat tidak memadai meskipun secara konstitusional, hutan adat mendapatkan perlindungan hukum.<sup>18</sup>

Pola penetapan kawasan hutan dari proses penunjukan, penataan, penetapan, dan pengukuhan tidak dilakukan dengan melibatkan kelompok yang teramat rentan di hadapan hukum.<sup>19</sup> Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi tentang pengakuan hutan adat tidak serta-merta akses masyarakat hukum adat terhadap hutan dapat dilindungi secara hukum. Eksistensi masyarakat hukum adat masih menyisahkan perdebatan pada tingkat teknis

---

<sup>17</sup> Salah satu, gugatan warganegara terlihat pada Pengadilan Negeri Palangka Raya melalui Putusan Nomor 118/Pdt.G.LH/2016/PN.Plk yang mengabulkan sebagian tuntutan mereka dan pemerintah selaku tergugat melakukan upaya hukum ke MA dan lagi-lagi menolak permohonan kasasi pemerintah. Perkembangan terakhir, pemerintah mengabaikan putusan MA yang berisi perintah untuk menetapkan regulasi tertentu namun pemerintah memiliki kecenderungan lebih memilih mengajukan upaya hukum luar biaya (peninjauan kembali).

<sup>18</sup> Lihat, Putusan Mahakam Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 Tanggal 16 Mei 2013

<sup>19</sup> Lihat, Perkara No. 5/Pdt.G/2019/PN Tgt, Tanggal 3 September 2019

hukum di antaranya klaim aspek kejelasan area kelola, sistem hukum adat, kelembagaan, termasuk asal usul penguasaan hutan.

### **Pinjam Pakai Kawasan Hutan**

Kawasan hutan merupakan salah satu mekanisme penggunaan hutan di luar sektor kehutanan untuk kegiatan pertambangan, perkebunan, infrastuktur publik. Perkebunan dapat menggunakan kawasan hutan melalui mekanisme pelepasan kawasan hutan, sementara untuk kegiatan infrastruktur publik, dan pertambangan menggunakan mekanisme izin pinjam pakai kawasan hutan (IPPKH).

Kegiatan pertambangan di kawasan hutan melalui IPPKH cukup menyita perhatian banyak pihak oleh karena konsekuensi yang ditimbulkan, terutama pengaruhnya terhadap aspek lingkungan. Pertambangan khususnya pertambangan batubara memiliki daya rusak oleh karena mengubah bentuk bentang alam, merusak dan atau menghilangkan vegetasi, menghasilkan limbah, maupun batuan limbah, serta menguras air tanah dan air permukaan. Demikian juga secara ekologis, pola reklamasi hutan di area bekas tambang tidak akan mampu menghadirkan hutan seperti sedia kala. Hilangnya hutan berarti hilang flora dan fauna lain dan mengurangi kesempatan generasi mendatang untuk menikmati kekayaan hutan seperti yang dinikmati oleh generasi saat ini.

Permasalahan IPPKH pada kegiatan pertambangan batubara tidak terbatas pada aspek pengaruh negatifnya terhadap lingkungan akan tetapi mulai melahirkan perdebatan pada tingkat perumusan kebijakan. Pengaturan IPPKH yang sering kali berubah menimbulkan pertanyaan tersendiri dilihat dari orientasi perlindungan yang disasar, apakah sebagai bagian pelayanan kepada penambang dengan mengabaikan aspek-aspek keberlanjutan atau hanya karena orientasi bangunan ekonomi negara tanpa melihat aspek perlindungan.

Dalam perspektif hukum, penggunaan skema “izin pinjam pakai” mengundang pertanyaan, karena menggabungkan dua konsep hukum sekaligus, yaitu hukum publik dan hukum privat. Konsep izin berada pada bidang hukum administrasi, sementara pinjam pakai berada pada bidang hukum perdata yaitu terkait dengan perjanjian. Dengan menggunakan skema “pinjam pakai”, pemegang IPPHK pada dasarnya tidak bertanggungjawab terhadap kawasan hutan yang digunakannya, sepanjang penggunaan kawasan hutan tersebut sesuai dengan maksud peminjamannya, misalnya untuk kegiatan survey atau eksplorasi maupun untuk kegiatan operasi produksi. Kekaburan konseptual pada tingkat pengaturan IPPKH bermuara pada implementasinya. Praktik IPPKH untuk kegiatan pertambangan batubara tidak memungkinkan kawasan hutan untuk kembali pulih pada kondisinya semula.

Skema IPPKH menimbulkan masalah tambahan bagi masyarakat hukum adat manakala area hutan yang dimohonkan oleh pengusaha tambang batubara berada pada hutan adat atau tanah ulayat. Perusahaan tambang akan melarang siapapun untuk masuk di area konsesinya dengan alasan demi keselamatan kegiatan operasional pertambangan batubara. Masyarakat adat menghadapi keterbatasan akses ekonomi hutan dan bahkan berpengaruh terhadap kegiatan masyarakat yang tinggal di sekitar kawasan hutan.

## **B. Penguasaan Tanah**

### **1. Tanah Negara**

Istilah tanah negara tidak berasal dari pengertian yuridis tetapi muncul dalam praktek administrasi pertanahan untuk membedakan identitas objek atas tanah. Tanah negara tidak dapat dipersamakan dengan makna ‘menguasai negara’ sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 atau Pasal 2

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar-Dasar Pokok Agraria (UUPA). Namun dalam perkembangannya, penggunaan istilah tanah negara tidak hanya dikenali dalam praktek tetapi justru ditempatkan pada norma bersifat teknis sebagai landasan hukum proses administrasi pertanahan. Pasal 1 angka 3 Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian Hak dan Pembatalan Hak Tanah Negara dan Hak Pengelolaan merumuskan “tanah negara adalah tanah yang langsung dikuasi negara sebagaimana dimaksud dalam UUPA” definisi ini tidak dimaksudkan dalam arti memiliki tetapi mengikuti pengertian penguasaan negara.<sup>20</sup> Penguasaan tanah oleh negara tetap dibatasi oleh konstitusi termasuk hak ulayat yang masih diakui.<sup>21</sup>

Konstitusi Indonesia menyebutkan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasi oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.<sup>22</sup> Frasa “dikuasai oleh negara” dimaknai sebagai kewenangan untuk mengatur, mendistribusikan, menentukan hubungan-hubungan hukum, dan melakukan pengawasan terhadap penggunaan sumber daya alam, termasuk di dalamnya mengenai penguasaan terhadap tanah.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Pemaknaan terhadap tanah sebagai milik negara pernah dipraktikkan di zaman Hindia Belanda yaitu dalam *Agrarische Wet* (AW) 1870 dan diturunkan ke dalam peraturan yang dikenal *Agrarische Besluit* (AB). Azas umum tersebut kemudian dikenal dengan istilah “*Domein Verklaring*”. Pasal 1 AB, disebutkan *domein verklaring* adalah...”bahwa semua tanah yang pihak lain tidak dapat membuktikan sebagai hak eigendomnya (hak milik), adalah menjadi domein (milik) negara.” Pasal 519 dan 590 KUH Perdata menganut konsepsi ini., lihat juga, Julius Sembiring, 2016, Tanah Negara, Jakarta: Prenadamedia Group, hlm. 3

<sup>21</sup> Maria SW Sumardjono dalam Rachmat Triono, 2015. Hak Menguasai Negara di bidang Pertanahan, Badan Pembinaan Hukum Nasional, hlm. 5, [https://www.bphn.go.id/data/documents/penelitian\\_hak\\_menguasai\\_negara\\_di\\_bid\\_pertanahan.pdf](https://www.bphn.go.id/data/documents/penelitian_hak_menguasai_negara_di_bid_pertanahan.pdf), akses terakhir tgl 31 Mei 2020

<sup>22</sup> Pasal 33 ayat (3) UUD Tahun 1945, demikian juga dalam Pasal 33 Ayat (2) menentukan bahwa “Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara”.

<sup>23</sup> Lihat, Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Penggunaan istilah tanah negara sudah umum dikenal sebagai kondisi dimana tanah belum dibebani hak. Penggunaan tanah negara oleh masyarakat dengan berbagai varian bukti penguasaan diakui oleh negara. Penguasaan tanah oleh individu terhadap tanah negara yang tidak memiliki alas hak relatif tidak terlindungi secara hukum oleh karena pada saat sengketa akan memunculkan perbedaan tafsir atas penguasaannya.

## **2. Penguasaan Tanah untuk Perkebunan**

Ada perbedaan cara pengadaan tanah antara kegiatan pertambangan dan perkebunan. Pengadaan tanah perkebunan mempersyaratkan bahwa sebelum mengajukan permohonan Hak Guna Usaha (HGU), Pemohon harus memperoleh dan menguasai tanah yang dimohon, dibuktikan dengan data yuridis dan data fisik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>24</sup> Penguasaan tanah bagi pertambangan batubara tidak diperlukan sebelum penetapan IUP, dan bahkan pembebasan dilakukan pada saat mulai masuk pada fase IUPO.

Tanah perkebunan merupakan sumber area yang digunakan oleh pengusaha pertambangan batubara untuk melakukan kegiatannya. Penggunaan tanah perkebunan biasanya tidak dapat dihindari oleh karena tujuan penambang adalah mengambil bahan tambang di bawah permukaan tanah sementara bagi perkebunan sawit menggunakan tanah permukaan merupakan element utama sebagai media tumbuh.

## **3. Penguasaan Tanah untuk Pertambangan**

Penggunaan tanah untuk kegiatan pertambangan erasal dari tanah negara, tanah masyarakat, area perkebunan, dan kawasan hutan. Tanah masyarakat yang digunakan untuk kegiatan pertambangan memiliki risiko tersendiri oleh karena melahirkan

---

<sup>24</sup> Pasal 4 ayat (1) Permenag Agraria TR /Kepala BPN Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pengaturan dan Tata Cara Penetapan HGU



dua masalah serius yaitu aspek lingkungan yang mengganggu kelanjutan aktivitas pertanian masyarakat dan hal lainnya adalah munculnya konflik.

Konflik pertanahan antara pengusaha tambang dan pemilik atas tanah dari masyarakat dapat disebabkan oleh jumlah kompensasi yang tidak disetujui oleh para pihak. Konflik dapat juga disebabkan oleh karena pemilik tanah merasa tidak diikutkan atau tidak menerima informasi mengenai rencana kegiatan tambang di atas tanah hak. Hal ini dilatarbelakangi oleh sistem pengadaan tanah untuk pertambangan batubara. Kepemilikan Izin Usaha Pertambangan Operasi produksi (IUPO) tidak sertamerta memiliki kuasa atas tanah dimana rencana pertambangan akan dilaksanakan. Ini berarti, titik kordinat IUPO berada di atas tanah hak atau tanah garap yang belum dibebaskan. Pemegang IUPO mendalilkan bahwa mereka telah menerima izin untuk mengambil batubara di bawah permukaan tanah hak atau tanah garap, sementara pemegang hak hanya menguasai tanah di atas permukaan.

Pemanfaatan tanah masyarakat untuk kegiatan pertambangan batubara umumnya menggunakan mekanisme jual beli, pinjam pakai, dan kerjasama bagi hasil produksi.

Mekanisme jual beli akan berakibat berpindahkannya penguasaan secara penuh menjadi penguasaan perusahaan tambang dan akan dikuasai kembali oleh negara pada fase pascatambang. Pembayaran kompensasi (harga jual tanah) yang diterima oleh pemilik tanah dari perusahaan tambang menjadi penanda hapusnya hak kepemilikan karena telah berubah menjadi tanah negara yang menjadi objek izin pertambangan.

Skema pinjam pakai adalah skema yang digunakan antara pemilik hak/garap dan perusahaan pertambangan sepanjang ada sumber batubara di bawah tanah hak/garap dengan kompensasi

tertentu. Penambang akan menyerahkan tanah kembali kepada pemilik saat pascatambang. Pola ini dapat menimbulkan masalah di kemudian hari oleh karena bekas tambang tidak dapat dikembalikan sebagaimana semula atau adanya perubahan media tanah ke bentuk lain berupa genangan air.

Skema lain adalah penggunaan tanah dengan cara kerjasama bagi hasil. Pola ini biasanya dihitung berdasarkan jumlah produksi (ton) dengan mengalikan dengan harga jual batubara. Hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah/garap dilakukan melalui skema perjanjian tertulis atau tidak tertulis dan selalu sepengetahuan kepala desa atau pimpinan kampung.

#### **4. Penguasaan Tanah di Wilayah Pesisir**

Berbagai kegiatan terjadi di wilayah pesisir, diantaranya kegiatan pertambakan, permukiman, kegiatan rekreasi dan kegiatan pelayaran yang dengan dukungan fasilitas dermaga dan fasilitas pendukung lainnya. Berbagai kegiatan di wilayah pesisir terangkum sebagai berikut:

##### **Kegiatan Perikanan**

Kegiatan perikanan terbagi atas perikanan tangkap dan perikanan budidaya. Perikanan budidaya dikembangkan di area pesisir dan tidak jarang menggunakan area kawasan *mangrove*. Kawasan *mangrove* sebagai penyangga keselamatan ekosistem pesisir dan tempat pertumbuhan benih ikan dan biota laut menjadi terancam. Kegiatan-kegiatan seperti ini mudah ditemukan di pesisir pantai pulau-pulau utama yaitu Pulau Jawa, Kalimantan, Sulawesi, Papua, dan Sumatera.

Penggunaan area *mangrove* untuk kegiatan perikanan dipengaruhi oleh anggapan bahwa pengelolaan hutan lebih difahami sebagai pengelolaan hutan di wilayah pedalaman dan

tidak mencakup area *mangrove*. Instansi-institusi pemerintah yang berwenang di bidang kehutanan jarang melakukan kegiatan pengawasan di area ini sehingga dimaknai dapat diakses oleh siapa saja untuk kegiatan budidaya perikanan. Cakupan dan luasan penggunaan area *mangrove* dapat dilihat pada gambar berikut:



Gambar 3: Kawasan *mangrove* di Kabupaten Bulungan Kalimantan Utara yang digunakan sebagai area perikanan budidaya, foto: M. Muhdar, 7 Oktober 2016, 11:01.am.

Penggunaan *mangrove* sebagai sebagai area perikanan budidaya cukup umum ditemukan di wilayah pesisir di Indonesia. Pesisir Pulau di bagian utara, Pesisir Pulau Sulawesi, Pulau Kalimantan, Pulau Sumatera kita dapat menemukan kegiatan budidaya perikanan dan telah berlangsung tanpa ada pengawasan dan regulasi yang memadai. Penggunaan area untuk kegiatan budidaya perikanan dan bahkan dikonversi untuk kegiatan lain juga dapat kita temukan di beberapa negara di Asia Tenggara.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Adam Irwansyah Fauzi, at.al., Evaluating Mangrove Forest Deforestation Causes In Southeast Asia By Analyzing Recent Environment And Socio-Economic Data Products, Proceedings Asian Conference on Remote Sensing 2018, available at: [https://www.researchgate.net/publication/334923966\\_EVALUATING\\_MANGROVE\\_FOREST\\_DEFORESTATION\\_CAUSES\\_IN\\_SOUTHEAST\\_ASIA\\_BY\\_ANALYZING\\_RECENT\\_ENVIRONMENT\\_AND\\_SOCIO-ECONOMIC\\_DATA\\_PRODUCTS](https://www.researchgate.net/publication/334923966_EVALUATING_MANGROVE_FOREST_DEFORESTATION_CAUSES_IN_SOUTHEAST_ASIA_BY_ANALYZING_RECENT_ENVIRONMENT_AND_SOCIO-ECONOMIC_DATA_PRODUCTS)



Gambar 4: Penggunaan area *mangrove* di Pesisir Maros-Sulawesi Selatan, foto: M. Muhdar, 17.1.2017, 2:38 am.

## Permukiman

Pesisir digunakan juga sebagai area permukiman penduduk, baik di pulau-pulau terpencil maupun di perkotaan. Area ini dijadikan sebagai area permukiman dengan berbagai pertimbangan, di antaranya memperdekat jarak area kelola nelayan/kegiatan ekonomi masyarakat sebagaimana gambar berikut:



Gambar 5: Masyarakat Nelayan di Kepulauan Togeian Sulawesi Tengah, Foto: M. Muhdar, 6.1.2018, 5:53 pm.

Penggunaan pesisir digunakan juga sebagai area permukiman baru dengan berbagai alasan, di antaranya ketersediaan lahan di pusat kota semakin terbatas dan mahal,

termasuk pertimbangan harga tanah yang semakin mahal dari waktu ke waktu. Penggunaan area pantai dan pesisir sebagai area permukiman dan kegiatan bisnis memunculkan konflik antar pengguna maupun status hukumnya atas alokasi ruang dan akases publik. Perebutan penggunaan ruang di wilayah pesisir tidak dapat dihindari sebagaimana tersaji pada gambar berikut:



Gambar 6: Reklamasi di Pantai Utara Jakarta untuk permukiman dan area bisnis, Foto: M. Muhdar, 3.11.2019, 7:15 Am.

Penggunaan pesisir untuk permukiman dan bisnis memunculkan berbagai perdebatan mengingat posisinya sebagai area bersama (*common property*). Penguasaan secara pribadi akan mengurangi tingkat aksesibilitas subyek hukum lain dalam mengakses pesisir dan laut.

Reklamasi untuk ketepingan bisnis dan area permukiman sebagaimana di pantai utara Jakarta di atas telah menimbulkan keterbatasan akses laut bagi nelayan yang tinggal di sepanjang pantai dan membutuhkan waktu tambahan dari permukiman ke lokasi mencari ikan atau kegiatan budidaya perikanan lainnya.

Penggunaan area pantai juga digunakan sebagai area permukiman pribadi dan terbatas bagi pihak lain ikut membatasi

hubungan-hubungan antar anggota masyarakat dan bahkan sebagai penanda-pembeda strata sosial antar subyek hukum lainnya sebagaimana gambar berikut:



Gambar 7: Perumahan Mewah di Coastal/Yara River Melbourne, Foto: M. Muhdar, Maret 13, 2017, 2:10 pm.

### Area Pariwisata

Wilayah pesisir merupakan pertemuan ekosistem darat dan laut. Area ini memiliki tumbuhan *mangrove*, karang, dan di antaranya terdapat hamparan pasir menjadi objek wisata. Pantai merupakan area terbuka dan dapat diakses oleh masyarakat umum dan tidak boleh dibatasi. Penguasaan pantai oleh entitas privat dapat mengancam bahkan meniadakan hak masyarakat umum terhadap area publik sehingga memerlukan kejelasan aturan dalam pemanfaatannya. Pemberian izin kepada pengelola pariwisata dengan pembatasan akses publik merupakan salah satu bentuk penyimpangan dilihat dari konsep penguasaan negara.

Bentuk-bentuk penyimpangan dapat berupa pembatasan akses selain tamu pengelola area wisata dengan alasan ada investasi dan telah diizinkan oleh instansi berwenang. Pemilik modal relatif mencari tempat-tempat yang berdekatan dengan pantai untuk menguasai sendiri atau melalui pola penguasaan tertentu sehingga membatasi hak-hak masyarakat dalam mengakses sumber pariwisata alamiah.

Pola penguasaan wilayah pesisir atas nama kegiatan pariwisata khususnya pemanfaatan sumber daya pesisir seharusnya dikelola dengan dua pendekatan. Pertama, terhadap area inti berdasarkan cakupan fasilitas yang dibangun dapat dikualifikasi sebagai area terbatas dan hanya diakses oleh tamu di antaranya penggunaan fasilitas pengelola. Kedua, area public yang boleh diakses oleh tamu pengelola dan oleh public seperti pantai, sungai, danau, hutan, laut. Komponen ini harus dianggap sebagai milik bersama dan harus dapat diakses oleh umum sebagaimana dua gambar berikut:



Gambar 8: Pantai Kuta Bali yang dapat diakses oleh publik, Foto: M. Muhdar, 6 Mei 2017, 7:41 Am



Gambar 9: Gava Mar Beach, Barcelona, Foto: M. Muhdar, 25 September 2017, 6:36 pm.

Pantai Kuta dan Pantai Gavamar merupakan area yang berdekatan dengan akses publik sehingga entitas privat tidak dapat membatasi akses bagi masyarakat. Namun demikian, ada juga pantai yang jauh dari akses publik memiliki peluang besar untuk dimiliki secara pribadi dan membatasi kehadiran orang lain selain tamu sebagaimana pada gambar berikut:



Gambar 10: Pantai di Kepulauan Toge-an-Sulawesi Tengah, Foto: M. Muhdar, 4.1.2018, 7:20 Am.



## **C. Pertambangan (Mineral dan Batubara)**

### **1. Fase Eksplorasi**

Izin usaha pertambangan terbagi atas dua fase yaitu eksplorasi dan eksploitasi. Pada fase eksplorasi diterbitkan Izin Usaha Pertambangan Eksplorasi (IUPE), sementara pada fase eksploitasi diterbitkan Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi (IUPO).

Ekplorasi merupakan kegiatan dasar yang meliputi penyelidikan umum, dan studi kelayakan. Pemohon IUPE wajib memenuhi syarat administratif, teknis, lingkungan, dan finansial.<sup>26</sup> Aspek teknis mencakup ketersediaan data peta WIUP yang dilengkapi dengan batas koordinat geografis lintang dan bujur sesuai dengan ketentuan sistem informasi geografi yang berlaku nasional. Ini artinya, kebutuhan lahan mulai menjadi syarat utama selama fase IUPE, terutama setelah data geologi dan kelayakan bisnis menghasilkan nilai positif.

Pasal 135 UU Minerba disebutkan bahwa Pemegang IUPE atau IUPKE hanya dapat melaksanakan kegiatannya setelah mendapat persetujuan dari pemegang hak atas tanah. Persetujuan dari pemegang hak atas tanah dimaksudkan untuk melakukan aktivitas pengeboran, parit uji, dan pengambilan contoh batubara atau mineral.

### **2. Fase Eksploitasi**

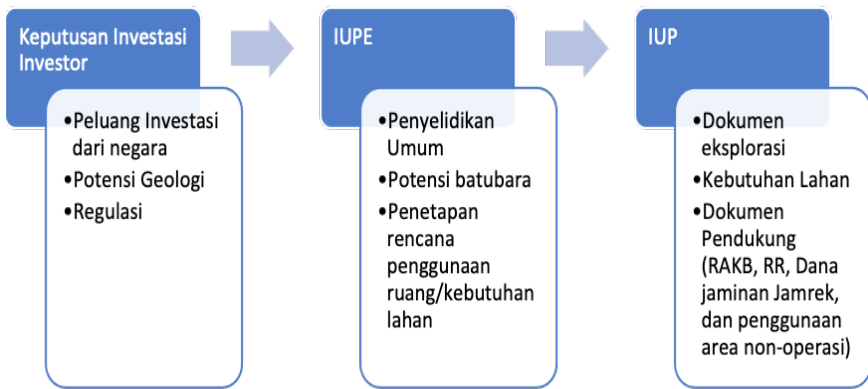
IUPO adalah izin usaha yang diberikan setelah selesai pelaksanaan IUPE. Pada fase ini, berbagai informasi yang diperoleh selama kegiatan ekplorasi akan menjadi persyaratan mendapatkan IUPO, antara lain, peta wilayah dilengkapi dengan batas koordinat geografis lintang dan bujur sesuai dengan ketentuan sistem informasi geografi yang berlaku secara nasional, laporan lengkap eksplorasi, laporan studi kelayakan, rencana

---

<sup>26</sup> Lihat Pasal 23 PP 23 Tahun 2010 tentang Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara

reklamasi dan pascatambang, rencana kerja dan anggaran biaya, termasuk rencana pembangunan sarana dan prasarana penunjang kegiatan operasi produksi.

Kebutuhan tanah untuk IUPO wajib diselesaikan oleh pemegang izin melalui proses pengadaan tanah/lahan dengan memasang tanda-tanda batas WIUP demi menghindari tumpang tindih dan sebagai penanda penguasaan lahan dan harus selesai sebelum kegiatan operasi produksi dilaksanakan.<sup>27</sup> Alur kebutuhan lahan untuk kegiatan pertambangan batubara dapat dilihat dari alur di bawah ini:



Pasal 100 PP Nomor 23 Tahun 2010 menetapkan bahwa pemegang IUPO yang akan melakukan kegiatan operasi produksi wajib menyelesaikan sebagian atau seluruh hak atas tanah dalam WIUP dengan pemegang hak atas tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan wajib memberikan kompensasi berdasarkan kesepakatan bersama dengan pemegang hak atas tanah.<sup>28</sup> Penyelesaian hak atas tanah dapat dilakukan secara bertahap sesuai kebutuhan atas tanah oleh

<sup>27</sup> Pasal 42 PP 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara, jo. Lampiran Keputusan Menteri ESDM: 1825 K/30/MEM/2018 tentang Pedoman Pemasangan tanda batas wilayah IUP atau WIUPK Operasi Produksi

<sup>28</sup> Lihat Juga Pasal 136 ayat (1) UU Minerba

pemegang IUP atau IUPK.<sup>29</sup> Mengacu pada ketentuan ini, IUPO terbit terlebih dahulu dibandingkan dengan ketersediaan tanah untuk pertambangan batubara. Mendasarkan pada ketentuan ini, Pemegang IUOP tidak langsung diartikan telah menguasai tanah. Mereka hanya memiliki peta tambang tapi belum tentu sekaligus memiliki/menguasai tanah. Pemegang IUP atau IUPK akan mulai membebaskan lahan-lahan sesuai informasi tertulis dalam izin (titik koordinat izin). Biasanya, pada tahapan ini akan menimbulkan konflik peruntukan bilamana berhadapan dengan tanah-tanah masyarakat.

Penguasaan tanah masyarakat oleh perusahaan pertambangan batubara pada prakteknya cukup mendapatkan persetujuan dari beberapa anggota masyarakat, sementara anggota masyarakat lainnya akan ikut melepas tanahnya dengan alasan akan menghadapi keterbatasan akses, pencemaran air, dan debu yang dihasilkan oleh kegiatan pertambangan masuk ke lahan pemilik tanah.

Status tanah yang berhasil dibebaskan dari masyarakat, terutama yang dijual kepada pemegang IUP berakibat berpindahnya tanah kembali dikuasai oleh negara. Kemudian, pemegang IUP atau IUPK yang telah melaksanakan penyelesaian terhadap bidang-bidang tanah dapat diberikan hak atas tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>30</sup>

Berbagai instansi teknis ikut terlibat dalam proses pemberian izin pertambangan batubara, di antaranya, Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan untuk pemberian izin pinjam pakai kawasan hutan (termasuk di dalamnya Badan Pemantapan Kawasan Hutan, dan Planologi). Badan Pertanahan Nasional/ Tata ruang memberikan pertimbangan teknis dan yuridis atas penggunaan area non kehutanan termasuk menerbitkan Hak Pakai untuk pembuatan jalan khusus, Hak Guna Bangunan untuk

---

<sup>29</sup> Pasal 136 ayat (2) UU Minerba

<sup>30</sup> Lihat, PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

pelabuhan, *stockpile*, gudang, perumahan/kantor perusahaan. Dinas lingkungan hidup yang menjadi locus kegiatan batubara mengeluarkan izin lingkungan hidup.

UU Minerba Perubahan meresentralisasi sistem perizinan (IUP) sehingga kewenangan provinsi sangat terbatas. Perubahan kewenangan pengelolaan IUP di tangan pemerintah pusat akan tetap menghadapi masalah yang sama, khususnya isu pertanahan. Alasan penyederhanaan kewenangan di bidang Minerba berhasil memberikan kepastian hukum kepada usaha Minerba tetapi UU Minerba Perubahan tidak mempertimbangkan kebutuhan lahan pengguna lain (perkebunan, lahan masyarakat, permukiman). Penambahan beban tugas baru atas pengelolaan 5.139 IUP, 31 KK dan 67 PKP2B di seluruh Indonesia akan menjadi tantangan baru, terutama manajemen pertanahan yang sebagiannya masih merupakan kewenangan pemerintah provinsi, dan bahkan sebahagiannya merupakan kewenangan kabupaten/kota.<sup>31</sup> Di balik tantangan tersebut, peralihan kewenangan kepada pemerintah pusat memiliki potensi perbaikan koordinasi antar pemegang kewenangan, khususnya dalam pemanfaatan data geospasial.

### 3. Kegiatan Reklamasi dan Pascatambang

Kegiatan pertambangan batubara menyisahkan masalah-masalah lingkungan oleh karena adanya perubahan permukaan tanah.

Praktek pertambangan batubara merupakan salah satu potret buruk pengelolaan lingkungan oleh karena menyisikan bekas galian tambang batubara tanpa direklamasi yang baik dan menimbulkan masalah bagi kehidupan masyarakat.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> Kementerian ESDM Minerba One Data (MODI), <https://modi.minerba.esdm.go.id/pimpinan/perizinan?t=2020>, diakses terakhir Tgl 7 juni 2020

<sup>32</sup> Kualitas lingkungan hidup secara umum di Indonesia belum menggembirakan oleh karena salah satunya kemampuan pemerintah dalam mengelola isu-isu lingkungan. Lihat juga, Environmental Performance Index Ranks Countries (EPI) in 2016 menempatkan Indonesia diurutan 107 dengan skoor 65,85 dari 180 negara yang diteliti, lihat: [www.epi.yale.edu/report](http://www.epi.yale.edu/report), diakses terkahir Tanggal 21 Pebruari 2017

Dampak negatif dari kegiatan ini adalah berkurangnya jumlah kawasan hutan, rusaknya lahan pertanian produktif, tergusurnya masyarakat lokal, dan bahkan kematian anak-anak di beberapa lokasi bekas tambang batubara.<sup>33</sup> Singh menyebutkan bahwa risiko lingkungan muncul saat ada kegiatan pencarian sumber batubara melalui peledakan (*blasting*), *heavy metal pollution*, hilangnya tanah permukaan (*top soil*), dan mengubah secara drastis sifat fisik dan biologis daerah tambang.<sup>34</sup>

Berbagai teori dan teknik memungkinkan proses restorasi untuk mengembalikan keanekaragaman hayati di area bekas tambang,<sup>35</sup> tetapi secara faktual, keanekaragaman hayati sulit dikembalikan pada kondisi lahan yang telah dibuka bagi kegiatan tambang. Lobang pertambangan batubara yang tersebar di berbagai area tambang menyimpan potensi bahaya bagi masyarakat dan lingkungan. Pemerintah pusat maupun daerah tidak memiliki skema kebijakan dan peraturan yang cukup memadai untuk menangani area yang rusak karena kegiatan tambang. Area ini telah kehilangan vegetasi dan melahirkan lahan kritis sehingga cukup sulit mengembalikan kondisi ekosistem seperti semula.

Air dalam lobang bekas tambang menyisahkan bahan pencemar yang berpindah ke media lingkungan lain terutama sungai berbahaya bagi manusia. Reklamasi yang dapat dilakukan adalah proses pengembalian tanah pucuk ketempat bekas galian tambang tetapi tidak akan berguna bilamana galian tambang tersebut memiliki kondisi yang secara teknis tidak dapat direklamasi. Pelaksanaan reklamasi bekas lobang tambang

---

<sup>33</sup> Kasus kematian anak-anak di bekas lobang tambang terjadi Provinsi Kalimantan Timur yang telah mencapai 37 orang sejak tahun 2012.

<sup>34</sup> Gurdeep Singh, *Environmental Issues with Best Management Practices of Responsible Mining, 20th National Convention of Mining Engineers, Hosted by The Institution of Engineers (India), Neyveli Local Centre, 30th – 1st Feb., 2009, p.2-7.*

<sup>35</sup> Thomas T. Ankersen and Kevin E. Regan, *Shifting Baselines and Backsliding Benchmarks: The Need for the National Environmental Legacy Act to Address the Ecologies of Restoration, Resilience, and Reconciliation*, in Alyson C. Flournoy and David M. Driesen (eds.), *Beyond Environmental law, Policy Proposals for a Better Environmental Future*, (Cambridge University Press, 2010) 68.

batubara dengan kedalaman tertentu terutama pada *final void* memiliki kendala, khususnya ketersediaan material sebanyak jumlah volume batubara yang diangkat atau tanah yang telah susut. Kondisi ini merupakan masalah belum terpecahkan dan menjadi potret buruk praktek pertambangan batubara di Indonesia.

Bekas lobang tambang batubara dan mineral menjadi permasalahan krusial dalam isu-isu lingkungan yang dihadapi oleh beberapa provinsi di Indonesia, terutama di Pulau Halmahera, Papua, Nusa Tenggara barat, Kalimantan, Sulawesi dan sebagian di Pulau Sumatera. Pengelolaan area bekas tambang tidak mudah untuk ditutupi dan bahkan dalam diskursus hukum pidana lingkungan menjadi pertanyaan tersendiri mengenai kriteria baku kerusakan yang dihubungkan dengan fakta adanya perubahan fisik media tanah dengan memperbandingkan kondisi awal (rona awal) dan kondisi pasca pertambangan (rona akhir).

Pertambangan juga menghasilkan pencemaran lingkungan oleh karena pollutan yang dihasilkan selama kegiatan pertambangan. Berbagai jenis pollutant akan muncul tergantung dari kegiatan pertambangan. Pollutan yang dihasilkan oleh batubara dan mineral memiliki perbedaan termasuk lokasi operasional misalnya dekat permukiman penduduk, sungai, danau, laut, mata air, fasilitas publik atau dekat kawasan hutan.

Risiko-risiko yang ditimbulkan oleh bahan pencemar dari kegiatan pertambangan mineral dan batubara menghadirkan terganggunya ekosistem termasuk sebagai pemicu konflik antara korban pencemaran dengan masyarakat yang tinggal di dekat kegiatan pertambangan. Konflik yang kerap kali terjadi antara perusahaan pertambangan batubara dapat dipicu oleh permasalahan pertanahan, dampak lingkungan dari kegiatan pertambangan yang merusak area pertanian, termasuk peristiwa-peristiwa jatuhnya korban anak-anak meninggal dunia di area bekas lobang tambang.

Area bekas lobang tambang batubara atau mineral seharusnya dikelola dengan baik sampai pada masa tertentu dengan mendasarkan keamanan lingkungan dan masyarakat. Namun, dari fakta yang ada, area bekas lobang tambang dapat menjadi ancaman bagi lingkungan hidup dan masyarakat. Berbagai kasus seperti ini dapat ditemukan di Provinsi Kalimantan Timur dengan jumlah korban yang cukup signifikan, termasuk menghadirkan potret penegakan hukum yang sangat buruk.

Perusahaan tambang kerap kali tidak mampu melakukan revegetasi pada fase pascatambang sehingga menghadirkan kondisi lingkungan sebagaimana gambar berikut:



Gambar 11: Area Ex-Tambang di samping Bandara Udara Kalimarau Berau Kalimantan Timur, foto: M. Muhdar, 8 Januari 2020

Lobang bekas tambang batubara memiliki kekaburan dari sudut pandang penentuan objek hukum dengan beberapa alasan, *Pertama*, status hukum dokumen rencana pengelolaan lingkungan sebagai dasar pertimbangan pemberian izin pertambangan tidak mampu memprediksi kondisi rona akhir. *Kedua*, status tanah yang bersal dari tanah petani yang penggunaannya mendasarkan pada pinjam pakai area tanah atau bagi hasil akan mengaburkan pengertian hak kepemilikan tanah oleh karena wujudnya

sudah berupa genangan air dan tidak menunjukkan permukaan sebagai tanah hak. *Ketiga*, bekas lobang tanah bekas tambang yang berasal dari objek izin pinjam pakai kawasan hutan tidak memiliki alasan agumentatif yang memadai secara hukum oleh karena mengalami perubahan kualitas objek pinjam pakai, dari hamparan pepohonan menjadi genangan air. *Keempat*, objek tanah petani yang digunakan sebagai areal pertambangan dengan pola bagi hasil akan menimbulkan kekaburan siapa yang dibebani tanggung jawab pada fase reklamasi dan pascatambang. *Kelima*, jika objek tanah pertambangan berasal dari area penggunaan lain (non-kehutanan) maka objek reklamasi akan menjadi beban pemerintah bilamana pemegang izin tidak melakukan reklamasi dan tidak teridentifikasi penanggungjawab dari perusahaan, baik karena alasan perusahaan telah ditutup atau tidak ada lagi pihak yang dapat diminta tanggung jawab.

Lobang bekas tambang dengan kedalaman tertentu akan sulit mengembalikan kondisi seperti semula oleh karena banyaknya tanah dan batubara yang terangkut atau tanah dipindahkan ke lain tempat. Rona akhir area setelah pasca pengangkatan penggalian dan pengangkatan batubara seperti dalam dua gambar berikut:



Gambar 12: Lobang Tambang di dekat Bandara Udara Kalimantan Berau Kaltimantan Timur, foto: M. Muhdar, 8 Januari 2020



Lobang tambang dan bukaan lahan adalah kondisi objektif yang ditemukan di area-area kegiatan tambang. Penambang kerap kali mendalilkan bahwa kegiatan reklamasi hanya akan dilakukan berdasarkan tahapan dalam dokumen rencana reklamasi. Alasan lain, penambang mendalilkan bahwa penundaan reklamasi lebih disebabkan karena deposit batubara memiliki kualitas tertentu dan akan ditambang kembali setelah ada kejelasan harga di pasar domestik dan internasional.

Pembiaran area tambang batubara tanpa reklamasi akan memiliki dampak buruk bilamana area tersebut berdekatan dengan sungai atau fasilitas publik sebagaimana tersaji pada gambar berikut:



Gambar 13: Lobang Tambang yang terletak di samping Bandara Udara Kalimantan Timur yang belum direklamasi, foto: M. Muhdar, 8 Januari 2020

Kegiatan pascatambang merupakan proses penting dalam pengakhiran kegiatan tambang mineral dan batubara. Pascatambang memiliki lingkup kegiatan fisik dan sosial. Kegiatan fisik termasuk program pengembalian kondisi lingkungan *ex-tambang* pada kondisi yang memungkinkan tidak rusak atau tercemar. Dengan demikian, keberhasilan reklamasi sekaligus sebagai keberhasilan program pascatambang.

Dalam aspek sosial, program pascatambang akan mencakup kegiatan-kegiatan yang akan mengembalikan kondisi sosial ekonomi masyarakat di sekitar tambang atau area terdampak lainnya. Idealnya, kondisi ekonomi masyarakat harus lebih baik dibandingkan dengan sebelum area di dekat mereka dikelola sebagai kegiatan pertambangan. Aspek keberlanjutan ekonomi masyarakat pada fase pascatambang merupakan hal penting agar kehadiran tambang menyisahkan manfaat bagi masyarakat dan bukan sebaliknya.

## D. Minyak dan Gas Bumi

### 1. Pengelolaan Migas

Masyarakat Nusantara sudah mengenal minyak bumi sejak lama atau sejak masa Kerajaan Sriwijaya,<sup>36</sup> sementara pengusahannya mulai dilakukan pada masa kolonial Belanda 1890<sup>37</sup>

Dalam perkembangannya, pengelolaan minyak di Indonesia mengalami peningkatan tahun 1970-an dan mulai berkurang produksinya seperti yang terjadi di Kalimantan Timur terhadap beberapa wilayah kerja minyak dan gas, di antaranya wilayah kerja Mahakam yang dioperasikan oleh Total Indonesia, Vico Indonesia, dan Chevron. Meskipun kontraknya telah berakhir namun secara ekonomi, lapangan-lapangan minyak dan gas di Kalimantan Timur, juga Jawa Barat masih terus dikelola oleh PT. Pertamina dan melibatkan pemerintah daerah melalui skema *participating interest*.

Sumber Migas ditemukan di beberapa area baru, di antaranya di Masela Kepulauan Tanimbar Maluku yang dikelola oleh Inpex

---

<sup>36</sup> Jejak Langkah Industri Migas Nusantara, Tempo Edisi 8-14 Desember 2014, hlm, 2-3 (Suplemen); Lihat juga, The Library of Congress Country Studies; CIA World Factbook dalam [http://www.photius.com/countries/indonesia/economy/indonesia\\_economy\\_petroleum.html](http://www.photius.com/countries/indonesia/economy/indonesia_economy_petroleum.html), diakses terakhir Tanggal 15 November 2020.

<sup>37</sup> Ibid

sebagai operator dengan kepemilikan saham 65% dan Shell Upstream Overseas Services sebesar 35%,<sup>38</sup> demikian juga di wilayah kerja Nunukan (lepas pantai Pulau Bunyu) Kabupaten Bulungan Provinsi Kalimantan Utara merupakan cadangan terbesar ke-10 di dunia dan dapat menjadi bagian sumber ketahanan energy masa depan Indonesia.<sup>39</sup>

## 2. Fase Eksplorasi dan Eksploitasi

Pengelolaan Migas dilakukan pada dua tahapan yaitu, eksplorasi dan eksploitasi. Fase eksplorasi sebagai proses menemukan kandungan Migas yang terletak pada struktur tertentu dalam bumi, baik di darat (*onshore*) maupun lepas pantai (*offshore*). Proses ini dapat mengenali potensi cadangan dan dapat ditentukan apakah memiliki nilai ekonomis atau tidak. Praktek pengelolaan Migas di Indonesia menentukan bahwa kegagalan menemukan sumber Migas tidak dibebankan kepada negara. Bahkan, sebelum melakukan penandatanganan pengelolaan Migas calon investor wajib membayar *signature bonus*.

Kontraktor di bidang Migas yang melakukan kegiatan eksplorasi maupun eksploitasi di Indonesia diuntungkan oleh kedudukan kepemilikan negara (*state property*) terhadap SDA yang terkandung di perut bumi. Kontraktor tidak harus berhadapan dengan klaim kepemilikan perorangan terhadap isi kandungan perut bumi sebagaimana berlaku di negara lain.

Kepemilikan perorangan atas SDA antara satu negara dengan negara lainnya memiliki perbedaan. Konsep penguasaan negara

---

<sup>38</sup> HOA Pengembangan Blok Masela ditandatangani Tgl, 16 Juni 2019, Lihat: <https://migas.esdm.go.id/post/read/hoa-pengembangan-blok-masela-ditandatangani>, akses terakhir tanggal 5 Oktober 2020

<sup>39</sup> Blok Nunukan Masuk 10 Besar Cadangan Gas Terbesar di Dunia, 20 Mei PHENC Mulai Pengeboran Parang 2 dan Parang 3, <https://rakyatkaltara.prokal.co/read/news/20103-blok-nunukan-masuk-10-besar-cadangan-gas-terbesar-di-dunia.html>, akses terakhir tgl. 5 Oktober 2020

terhadap sumber daya alam yang terkandung di perut bumi adalah konsep di Indonesia, sebaliknya dalam konsep *common law system* dikenal doktrin *cujus est solum, ejus est usque ad coelum et ad inferos* atau doktrin *ad coelum*, atau ada yang menyebut sebagai prinsip “*heaven to hell*”.<sup>40</sup>

Eksplorasi Migas, seperti kegiatan pengilangan, pengeboran, penyaluran minyak dari sumur-sumur produksi yang menggunakan pipa melalui laut atau sebaliknya, penempatan minyak mentah atau olahan pada tanki-tanki penyimpanan di daerah pantai, pengelolaan limbah, secara faktual ikut memberikan andil dalam kegiatan ekonomi. Namun demikian, potensi besarnya ekonomi harus sebanding dengan upaya-upaya mencegah terjadinya pencemaran lingkungan laut, termasuk keamanan manusia di wilayah pantai.

Investasi di bidang Migas memiliki risiko yang tinggi, padat modal, dan keahlian spesifik dari perusahaan perminyakan sebagai badan hukum yang diakui.<sup>41</sup>

Berbeda dengan sumber daya pertambangan lainnya, keputusan investasi di bidang Migas mulai dilakukan saat eksplorasi. Ini berarti risiko gagal selalu dihadapi oleh kontraktor. Faktor-faktor berpengaruh lainnya digaransi oleh pemerintah sebagai pemilik sumber daya seperti kebijakan keuangan (hasil dari kerjasama), aspek regulasi di bidang lingkungan, hubungan kertengakerjaan, keamanan investasi termasuk kerahasiaan data yang dihasilkan selama eksploitasi maupun fase eksplorasi, termasuk mekanisme penyelesaian sengketa.

Pada umumnya, kegiatan Migas memerlukan berbagai dokumen kontrak yaitu mulai dari kesepakatan dari negara pemilik sampai dengan kontrak pengiriman produk minyak. Sekurang-

---

<sup>40</sup> John S. Lowe, 1995. *Oil and Gas*, Third Edition, ST. Paul, Minn: West Publishing, p.8

<sup>41</sup> Pengertian badan usaha dalam kategori badan hukum dikonstruksikan oleh Hendry Campbell Black, sebagai *a body, other than a natural person, that can function legally, sue or be sued, and make decisions through agents*, Lihat: Bryan A. Garner (Editor in Chief), 2004. *Black's Law Dictionary*: St. Paul, MN, West Group, p. 913

kurangnya terdapat beberapa pihak yang ikut dalam kontrak pengelolaan Migas, di antaranya, pemerintah dan perusahaan-perusahaan minyak nasional dan internasional, perbankan, perusahaan yang bergerak dibidang keteknikan (engineering), perusahaan pengeboran, pengoperasian anjungan lepas pantai, pengolahan minyak (refining), dan usaha perdagangan usaha minyak.

### 3. Pasca Kegiatan Produksi

Pasca kegiatan Migas belum menjadi perhatian di Indonesia, baik disebabkan ketiadaan aturan spesifik mengenai ketentuan tentang pascatambang maupun Sebagian besar kegaian Migas berada di wilayah laut. Fakta keberadaan Migas di laut akan berpengaruh pada persepsi memaknai bahaya bagi lingkungan dan masyarakat, yaitu, aktivitas dasar laut terkait dengan migas tidak langsung dikontrol atau sepengetahuan masyarakat karena secara fisik tidak nampak sebagaimana kegiatan pertambangan mineral dan minerba. Kegiatan Migas di laut akan lebih mudah meniadakan unsur pencemar minyak dari sisi waktu baik dengan pembersihan maupun secara alamiah berpindah ketempat lain (meskipun tidak menggugurkan pertanggungjawaban hukum).

Dari sisi perlindungan lingkungan, kegiatan pertambangan mineral dan batubara lebih transparan oleh karena adanya kewajiban keuangan jaminan reklamasi maupun jaminan pascatambang yang disediakan oleh pemegang izin atau pemegang kontrak. Kegiatan Migas belum menyediakan skema ini meskipun kegiatan memiliki kewajiban menutup bekas sumur-sumur, mengangkat, memindahkan bangunan-bangunan dan instalasi-instalasi kegiatan Migas demi mengamankan jalur pelayaran maupun untuk perlindungan wilayah laut. Kegiatan ini disebut sebagai proses membersihkan area bekas pertambangan migas atau dikenal dengan *abandonment and site restoration or decommissioning*.

#### 4. Pencemaran Minyak

Pengertian pencemaran laut dirumuskan oleh *Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Pollution* (GESAMP), sebagai berikut:

*“introduction by man, directly or indirectly, of substances into the marine environment (including estuaries) resulting in such deleterious effect as harm to living resources, hazards to human health, hindrance to marine activities including fishing, impairment of quality for the use of seawater and reduction of amenities”*.<sup>42</sup> Rumusan ini menekankan pada keterlibatan manusia sebagai penyebab munculnya pencemaran laut. Pencemaran laut yang berasal dari kegiatan Migas dapat terjadi dalam beberapa area kegiatan yaitu saat eksplorasi maupun eksploitasi. Pada fase eksplorasi dimungkinkan terjadi pencemaran bahkan kerusakan, terutama di wilayah laut. Pada fase ini ada kegiatan seismic yang dapat mengganggu ekosistem laut bahkan terganggunya kepentingan lain yang tergantung pada sumber daya keluatan sebagai area milik Bersama (*common property*).

Pada fase produksi (eksploitasi), kegiatan Migas cukup rentan terjadinya pencemaran laut oleh karena beberapa kegiatan mengandung risiko bagi keberlanjutan ekosistem laut. Kegiatan-kegiatan tersebut di antaranya pengoperasian anjungan sumur (*ridge*), pengoperasian jaringan pipa distribusi, kegiatan pengangkutan, dan pengelolaan limbah minyak (*sludge oil*). Kecelakaan di anjungan sumur kerap kali menimbulkan akibat bagi lingkungan misalnya ledakan di Horizon field Teluk Mexico, atau kasus Montana di perairan Australia dan berakibat negatif bagi wilayah pesisir di Nusa Tenggara Timur.

Kecelakaan pada fase produksi dan kegiatan transportasi Migas yang menyebabkan terjadinya pencemaran minyak kerap terjadi di Indonesia seperti terputusnya jaringan pipa minyak di

---

<sup>42</sup> *Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Pollution* (GESAMP Report and Studies No. 47), available at <http://www.fao.org/3/u3100e/U3100e00.htm#:~:text=%22Pollution%20means%20the%20introduction%20by,quality%20for%20use%20of%20sea>

wilayah kerja Migas *Offshore North West Java* (PHE ONWJ) tahun 2019, atau terputusnya pipa yang menghubungkan antara Lawe-Lawe dan tempat pengilangan minyak di Balikpapan tahun 2018. Pencemaran minyak juga dapat terjadi saat kegiatan transportasi yang menyebabkan limbah terdapar di pantai sebagaimana gambar berikut:



Gambar 14: *Sludge Oil*, dari sumber tidak teridentifikasi di Sepanjang Pantai Manggar Balikpapan, Kalimantan Timur, foto: M. Muhdar, 8 Peberuari 2010.



## **SKEMA PERTANGGUNGJAWABAN HUKUM ADMINISTRASI**

*Pada bagian ini memuat tentang sistem perizinan, standar perizinan, kelembagaan yang terlibat dalam system perizinan, kualifikasi hukum administrasi, proses pembatalan izin (eksekutif review maupun proses yudisial), dan skema penerapan sanksi administrasi dalam kasus lingkungan. Sebagaimana diketahui bahwa pelanggaran dari sisi hukum administrasi memiliki potensi pelanggaran bidang hukum lain bilamana dengan tindakan itu mengakibatkan adanya kerugian bagi lingkungan dan manusia. Bukan itu saja, pelanggaran hukum administrasi dalam pengelolaan lingkungan memiliki kualifikasi hukum pidana.*

### **A. Sistem Perizinan**

Pada prinsipnya, izin dimaksudkan sebagai legalisasi negara terhadap sesuatu yang sebelumnya merupakan perbuatan terlarang lalu kemudian dibolehkan setelah memenuhi kriteria-kriteria tertentu. Mendasarkan pada tujuan pemberian izin, pembatasan-pembatasan dan kewajiban pemenuhan semua kriteria selalu diartikan sebagai tanggung jawab pemegang izin. Pemberi izin berhak memaksakan pelaksanaan pemenuhan kriteria, melakukan penegakan hukum administrasi dan bahkan dapat melakukan pencabutan izin (*contrarius actus principle*).



Perizinan pada sektor pemanfaatan SDA memiliki banyak jenis, ini artinya beragam hal yang ingin diproteksi negara. Kebutuhan sistem perizinan memuat penetapan norma, standar, prosedur dan kriteria menyangkut izin lingkungan, penggunaan tanah, pertambangan, perkebunan, penggunaan kawasan hutan, izin kegiatan peledakan untuk mencari sumber mineral dan batubara, izin pengangkutan, izin pengelolaan limbah bahan berbahaya dan beracun, izin mendirikan sarana dan prasarana kegiatan pertambangan, dan izin penumpukan batubara (*stockpile*).

Penerapan sanksi administrasi ditujukan untuk memaksakan ketentuan perizinan dalam kegiatan pertambangan, seperti mengenai syarat perusahaan pemegang izin, izin lingkungan, analisis mengenai dampak lingkungan, kewajiban perpajakan, kewajiban pembayaran royalti dan kewajiban melakukan penempatan jaminan reklamasi. Pengenaan sanksi administrasi dilakukan dalam beberapa tingkatan mulai dari teguran, penghentian kegiatan atau sanksi terberat pencabutan izin.

Prinsip hukum perizinan didasarkan pada suatu tujuan yaitu untuk mengendalikan aktivitas tertentu, mencegah bahaya, mengatur distribusi penggunaan, dan seleksi subyek penerima izin. Rasio penerbitan izin atas penggunaan SDA, terutama tambang merupakan larangan dan pembatasan, kecuali mendapatkan izin terlebih dahulu dari pejabat berwenang.

Keputusan tata usaha negara (termasuk izin) memiliki karakter konstitutif oleh karena melahirkan hukum baru yaitu menetapkan sesuatu bagi seorang subyek pemegang izin untuk melakukan tindakan yang sebelumnya dilarang.

## **B. Perizinan Pengelolaan SDA di Indonesia**

Permasalahan krusial dalam sistem perizinan pengelolaan SDA di Indonesia terletak pada fakta keterlanjuran penerbitan

izin dengan tidak mendasarkan kriteria-kriteria yang memadai. Terdapat indikator-indikator yang tidak berkesesuaian dengan kepentingan negara, masyarakat, dan lingkungan. Kondisi ini telah berlangsung cukup lama dan telah menjadi diskursus publik. Perhatian penegak hukum, terutama Komisi Pemberantasan Korupsi di Tahun 2013 mulai menyasar potensi kejahatan dalam system perizinan SDA. Respon pemerintah, terutama sector mineral dan batubara telah dilakukan melalui evaluasi perizinan mineral dan batubara dengan membuat dua koategori hasil penilaian melalui pemberian sertifikat *clean and clear* (CNC) dan mengumumkan perusahaan yang tidak masuk kategori CNC. Kebijakan sertifikasi CnC ditujukan untuk mengukur atau memverifikasi kebenaran administrasi merupakan tindakan tidak lazim dari sisi hukum. Proses, pengenaan sanksi dengan dasar tidak memiliki CnC akan berimplikasi pada beban negara dalam menanggulangi risiko lingkungan dan sosial. Penentuan subyek hukum yang akan bertanggung jawab menjadi kabur apabila pemberi izin (*government*) berkontribusi melakukan pelanggaran, yaitu mengeluarkan izin tanpa memenuhi syarat. Sementara itu, bagi perusahaan yang dicabut izinnya tidak memiliki hak untuk memasuki area pertambangan untuk melakukan reklamasi karena tidak memiliki izin. Jika kekosongan hukum seperti ini dibiarkan maka beban keuangan negara akan bertambah oleh karena harus menanggulangi dua risiko sekaligus yaitu memperbaiki kondisi lingkungan dan memitigasi dampak sosial.

Sistem regulasi berkarakter eksploitatif dan ketidakjelasan penerapan sanksi Administrasi, Perdata, dan Pidana ikut berkontribusi pada kegagalan pelaksanaan reklamasi. Sistem regulasi berkarakter eksploitatif dan ketidakjelasan penerapan sanksi Administrasi, Perdata, dan Pidana ikut berkontribusi pada kegagalan pelaksanaan reklamasi. Pola seperti ini sebagai suatu kondisi faktual pada postur hukum yang dibentuk oleh pihak yang berkuasa sebagian besar mengabaikan system

peradilan pidana,<sup>43</sup> demikian juga proses penggunaan sanksi administrasi terjadi stagnasi penerapannya. Ruang hukum terbuka bagi perorangan untuk mengajukan permintaan tanggung jawab perdata (*civil liability*) kepada pihak yang menimbulkan kerugian tetapi proses inipun tidak sederhana oleh karena pihak korban selalu dalam posisi lemah dalam menyediakan bukti-bukti yang bernilai menurut hukum.

## C. Standar Pengelolaan Lingkungan

### 1. Baku Mutu Lingkungan

Pengelolaan limbah sebagai sisa kegiatan produksi memiliki dua perlakuan yaitu apa yang disebut dengan "*front of pipe and end of pipe*." Perusahaan yang melakukan tindakan pembuangan limbah setelah memastikan tidak melampaui baku mutu lingkungan diartikan sebagai pendekatan "*front of pipe*". Tindakan membuang limbah dengan harapan akan ada proses pembersihan pasca pembuangan limbah merupakan fenomena umum yang terjadi di Indonesia, praktek seperti ini masuk kategori pendekatan "*end of pipe*".

Baku Mutu Lingkungan (BML) sebagai instrumen pengelolaan lingkungan hidup dalam menilai buangan sisa produksi/pollutant yang dapat dibenarkan oleh hukum. BML diperlukan untuk menetapkan apakah telah terjadi pencemaran lingkungan, artinya apabila keadaan lingkungan telah mencapai di atas ambang batas BML maka lingkungan tersebut telah tercemar. Kedudukan BML menjadi titik sentral dalam proses penegakan Bahkan menurut penulis, pencantuman BML sebagai syarat utama dalam penentuan terjadinya pencemaran telah memunculkan adanya pengabaian unsur akibat dari suatu tindakan. Namun demikian, penerapan pertanggungjawaban

---

<sup>43</sup> Belinda Carpenter and Matthew Ball, *Justice in Society*, (The Federation Press, Annandale, NSW, 2012) 145.

pidana atas peristiwa delik formil tidak dapat dilakukan dengan pendekatan instrument ini oleh karena ketentuan perundang-undangan mengatur peristiwa hukum yang tidak membutuhkan pengukuran tertentu seperti pembuangan limbah bahan berbahaya dan beracun.

Peraturan mengenai BML berbagai jenis dan sumber tidak sama, bahkan dapat berbeda untuk setiap lingkungan, wilayah atau waktu. Dengan demikian, peraturan perundang-undangan tersebut relevansinya terbatas waktunya, sehingga pada waktu tertentu perlu ditinjau dan disesuaikan kembali. Hal ini terutama mengingat perbedaan tata gunanya, di samping kemungkinan perubahan keadaan lingkungan setempat dan perkembangan teknologi. BML memiliki ruang lingkup yaitu air, air limbah, air laut, baku mutu udara ambien, emisi, gangguan, dan baku mutu lain sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.<sup>44</sup>

## 2. Izin Lingkungan

Izin lingkungan merupakan izin yang diberikan kepada setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan yang wajib Amdal atau UKL-UPL dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagai prasyarat untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan. Keberadaan Amdal merupakan isu penting dalam beberapa tahun terakhir oleh karena difahami sebagai penghalang bagi pelaku usaha tetapi merupakan instrument esensial dalam memproteksi keamanan public dari ancaman kerusakan dan kerusakan lingkungan. Isu ini menjadi perdebatan cukup pelik pada saat ada kecenderungan upaya reduksi posisi Amdal dalam pengelolaan lingkungan hidup.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Pasal 20 ayat (2) UUPPLH

<sup>45</sup> Lihat, Pasal 1 angka 11 UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, AMDAL tidak lagi sebagai prasyarat utama tetapi menjadi pilihan karena pemerintah atau pemerintah daerah dapat menggunakan kewenangan menyetujui atau tidak menyetujui permohonan tanpa AMDAL

Dalam perspektif hukum internasional, Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) merupakan landasan penting untuk menunjang sistem penyelenggaraan pembangunan, terutama pasca Konferensi Stockholm 1972 dan KTT Bumi di Rio Jeneiro 1992. AMDAL diharapkan dapat mencegah kegiatan-kegiatan yang membahayakan kelestarian fungsi lingkungan hidup, baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang. Prinsip 17 Deklarasi Rio menyebutkan:

*“Environment impact assessment as a national instrument shall be undertaken for proposed that are likely to have a significant adverse impact on the environment and are subject to a decision of a competent national authority”*. Prinsip ini terintrodusir dalam sistem hukum nasional dan menjadi penapis potensi ancaman terhadap lingkungan dan manusia.

Meskipun instrument ini telah menjadi bagian dari sistem perizinan namun nampaknya kerap tidak berkesesuaian dengan tujuan instrument ini. AMDAL diharapkan sebagai system proteksi selama kegiatan dan pasca kegiatan justru tidak dapat menjadi kriteria system perlindungan lingkungan dan keselamatan manusia. Perusahaan-perusahaan yang merusak dan mencemari lingkungan termasuk menghadirkan korban jiwa terbukti memiliki AMDAL. Kondisi ini mengkonfirmasi sistem AMDAL dalam perizinan tidak sebatas pada kelengkapan pemenuhan persyaratan perizinan tetapi harus difahami sebagai dokumen penuntun bagi penegak hukum saat melakukan proses penerapan hukum lingkungan.

AMDAL dan BML bukan satu-satunya instrument pencegahan pencemaran dan/ atau perusakan lingkungan hidup oleh karena masih ada instrument lain yaitu kajian lingkungan hidup strategis (KLHS), tata ruang, kriteria baku kerusakan lingkungan hidup, UKL-UPL, perizinan, instrument ekonomi lingkungan hidup, peraturan perundang-undangan berbasis lingkungan hidup, anggaran berbasis lingkungan hidup, analisis risiko

lingkungan hidup, audit lingkungan hidup, termasuk instrument lain sesuai dengan kebutuhan dan/atau perkembangan ilmu pengetahuan.

#### D. Sanksi Hukum Administrasi

Penegakan hukum lingkungan ditujukan pada aspek penataan terhadap nilai-nilai perlindungan daya dukung ekosistem dan fungsi lingkungan hidup yang terwujud dalam berbagai prinsip hukum dan ketentuan perundang-undangan. Penegakan hukum melalui instrumen hukum administrasi lebih untuk memastikan tingkat kepatuhan pemegang izin.

Sanksi administrasi sebagai alat kekuasaan publik dan menjadi jaminan terhadap warga negara bahwa otoritas pemberi izin sekaligus juga sebagai pelindung keamanan publik. Pengabaian kewajiban izin harus diikuti dengan proses permintaan pertanggungjawaban hukum demi mengakhiri akibat, mengurangi risiko, termasuk melakukan tindakan pemenuhan kewajiban sebagai konsekuensi pelanggaran hukum administrasi. Sebagai tindakan nyata dari kekuasaan publik, sanksi administrasi dapat mengakhiri suatu keadaan yang dilarang oleh suatu kaidah hukum administrasi.

Sanksi administrasi dalam kaitannya penggunaan SDA dapat digunakan salah satu maupun konsekuensi pilihatan atas ketidaktaatan pemegang izin, berupa:

1. Denda administrasi.

Denda administrasi lebih bersifat *condemnatoir* dari sifat *reparatoir*. Untuk mengenakan denda administrasi dibutuhkan ketentuan perundang-undangan tentang wewenang pengenaan denda termasuk maksimum denda yang akan diterapkan. Rumusan mengenai pengenaan denda umumnya diatur terlebih dahulu dengan menyebutkan nilai denda.

2. Paksaan Pemerintahan (*bestuurdwang*)  
Paksaan pemerintahan sebagai tindakan nyata untuk memindahkan, mengosongkan, memperbaiki seperti keadaan semula. Sanksi ini merupakan bersifat reparatoir dengan maksud untuk mencegah kerusakan/pencamaran lebih lanjut dan pada sisi lain, untuk memulihkan keadaan semula dengan biaya dari pemegang izin yang langsung dikenakan tanpa melalui putusan pengadilan sebagaimana halnya sanksi administrasi.
3. Uang Paksa (*dwangsom*)  
Uang paksa dikenakan sebagai alternatif untuk paksaan nyata. Persoalan hukum yang dihadapi dalam penerapannya sama dengan paksaan nyata.
4. Pencabutan izin  
Pencabutan izin merupakan sanksi terakhir dalam sistem penerapan sanksi administrasi. Pencabutan izin dilakukan dengan pertimbangan bahwa seluruh tahapan penjatuhan sanksi administrasi telah dilakukan, tetapi pelanggarnya masih tetap melakukan pelanggaran sebagaimana yang menjadi kewajiban pemegang izin.

Penerapan sanksi administrasi perlu mempertimbangkan prinsip *Ne bis vexari*, yang berarti bahwa sanksi-sanksi sejenis tidak boleh diterapkan bersama-sama misalnya paksaan pemerintahan diterapkan bersama dengan uang paksa, mengingat uang paksa merupakan alternatif paksaan pemerintahan.

## 1. Kualifikasi Hukum Administrasi

Kualifikasi hukum adalah kategorisasi dari suatu peristiwa hukum yang ditemukan dalam peraturan hukum konkret. Kualifikasi hukum sebagai dasar penentu kesalahan subyek hukum, dapat berupa: tidak memenuhi perintah, tidak memenuhi syarat, tidak melakukan sesuatu, memenuhi syarat tetapi tidak lengkap, memenuhi tetapi terlambat, memenuhi syarat tetapi dilakukan oleh subyek yang tidak memiliki kewenangan.

Peristiwa hukum yang dapat dikualifikasi sebagai perbuatan melanggar hukuma administrasi memiliki berbagai varian tergantung dari jenis penggaran yang dilakukan oleh pemegang izin. Dalam tulisan ini, penulis memberikan gambaran penentuan kualifikasi hukum terhadap kegiatan pertambangan batubara, khususnya pelanggaran terhadap kegiatan reklamasi sebagai berikut:

Aktivitas pertambangan kerap menyisakan permasalahan dengan aspek lingkungan, dengan demikian, pemberian izin seharusnya selektif dan terbatas. Izin diyakini sebagai salah satu instrument yang memungkinkan pemegang izin mentaati segala hal yang dapat mengancam keselatan publik dan lingkungan tanpa mengenyampingkan aspek ekonominya. Untuk mendapatkan Izin Usaha Pertambangan (IUP), pemohon wajib menyediakan berbagai dokumen pendukung (izin pendukung) seperti izin lingkungan, izin pinjam pakai kawasan hutan (jika area tambang yang dimohon berada di kawasan hutan), kejelasan tanah/tenurial, dan berbagai syarat kelembagaan (perusahaan pemohon). Pasca terbitnya IUP, Pemegang izin wajib memenuhi berbagai kewajiban yang salah-satunya melakukan reklamasi (IUP Eksplorasi maupun Operasi Produksi), termasuk kewajiban melakukan pascatambang. Dalam perkembangannya, syarat administrasi semakin diperluas ruang lingkup dan substansi penormaanannya, di antaranya pemberian status CnC bagi seluruh izin usaha pertambangan (administrasi, kewilayahan, teknis, lingkungan, dan keuangan). Potret degradasi lingkungan merupakan fakta yang harus dihubungkan dengan praktek pemberian IUP. Izin yang dianggap baik tidak selalu berbanding lurus dengan kondisi lingkungan. Izin sebagai 'instrument proteksi' tidak kuat menjaga kepentingan manusia dan lingkungan di hadapan pelaku pertambangan. Mestinya, patut diduga bahwa ada sesuatu yang salah dalam system perizinan oleh karena penggunaan instrument izin tidak berkesesuaian dengan



tujuan rejim hukum perzinan yaitu mengendalikan aktivitas tertentu, mencegah bahaya, mengatur distribusi penggunaan, dan seleksi subyek penerima izin. Beberapa produk hukum sudah cukup memadai mengatur berbagai kewajiban bagi pemohon, pemegang izin, maupun pemberi izin agar instrument ini efektif dilaksanakan. Berdasarkan UU Nomor 3 Tahun 2020, Pemegang izin pertambangan memiliki kewajiban melakukan reklamasi dan pascatambang, seperti yang diatur dalam pasal-pasal berikut:

Kegiatan reklamasi didominasi oleh isu lingkungan, bahkan dalam PP 78 Tahun 2010 menyebutkan secara tegas mengenai aspek ini. Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 3 ayat (1) huruf a, Pasal 4 ayat (1) PP 78 Tahun 2010 tentang Reklamasi dan Pascatambang yang menentukan bahwa Prinsip perlindungan dan pengelolaan pertambangan paling sedikit meliputi:

- a. perlindungan terhadap kualitas air permukaan, air tanah, air laut, dan tanah serta udara berdasarkan standar baku mutu atau kriteria baku kerusakan lingkungan hidup sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. perlindungan dan pemulihan keanekaragaman hayati;
- c. penjaminan terhadap stabilitas dan keamanan timbunan batuan penutup, kolam *tailing*, lahan bekas tambang, dan struktur buatan lainnya;
- d. pemanfaatan lahan bekas tambang sesuai dengan peruntukannya;
- e. memperhatikan nilai-nilai sosial dan budaya setempat; dan
- f. perlindungan terhadap kuantitas air tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kualifikasi Pelanggaran administrasi menurut UU 4 Tahun 2009 berjumlah 32 (tiga puluh dua), berupa tindakan pemegang izin melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu, seperti

tindakan-tindakan dalam Pasal 40 ayat (3), Pasal 40 ayat (5), Pasal 41, Pasal 43, Pasal 70, Pasal 71 ayat (1), Pasal 74 ayat (4), Pasal 74 ayat (6), Pasal 81 ayat (1), Pasal 93 ayat (3), Pasal 95, Pasal 96, **Pasal 97, Pasal 98, Pasal 99, Pasal 100**, Pasal 102, Pasal 103, Pasal 105 ayat (3), Pasal 105 ayat (4), Pasal 107, Pasal 108 ayat (1), Pasal 110, Pasal 111 ayat (1), Pasal 112 ayat (1), Pasal 114 ayat (2), Pasal 115 ayat (2), Pasal 125 ayat (3), Pasal 126 ayat (1), Pasal 128 ayat (1), Pasal 129 ayat (1), atau Pasal 130 ayat (2).<sup>46</sup>

Tidak semua ketentuan mengenai sanksi administrasi dalam ketentuan UU Nomor 4 Tahun 2009 memiliki keterkaitan dengan pelaksanaan Reklamasi dan pascatambang kecuali yang disebutkan dalam Pasal 96, Pasal 97, Pasal 99, dan Pasal 100. Pasal-pasal tersebut kemudian dijabarkan secara spesifik dalam ketentuan **PP Nomor 78 Tahun 2010 tentang Reklamasi dan Pascatambang** sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 ayat (1) atau ayat (2), Pasal 3 ayat (1) atau ayat (2), Pasal 4 ayat (4), Pasal 5 ayat (1), Pasal 14 ayat (1), Pasal 17 ayat (1), Pasal 20 ayat (1), Pasal 21, Pasal 22 ayat (1), Pasal 25 ayat (1), ayat (2), atau ayat (3), Pasal 26 ayat (1), Pasal 29 ayat (1), Pasal 41, Pasal 45 ayat (2), Pasal 47 ayat (1), dan Pasal 48.

Kualifikasi Hukum menurut PP 78 Tahun 2010 dapat dilihat dalam Tabel 1, berikut:

No	Kualifikasi Hukum	Peristiwa Hukum	Metode
1	<p>Pasal 2 ayat (1) <i>Pemegang IUP Eksplorasi dan IUPK Eksplorasi tidak melakukan reklamasi.</i></p> <p>Pasal 2 ayat (2) <i>Pemegang IUP Operasi Produksi dan IUPK Produksi tidak melakukan reklamasi dan pascatambang.</i></p>	<p>Melakukan kegiatan eksplorasi tetapi tidak melakukan kegiatan reklamasi dan pascatambang mulai dari perencanaan dan pelaksanaan.</p> <p>Terbukti melakukan galian (bukaan lahan) tetapi tidak melakukan reklamasi dan pascatambang.</p>	<p>Rapat Pleno, Verifikasi dokumen, intepretasi, pemeriksaan lapangan, pengambilan keterangan.</p> <p>Idem</p>

<sup>46</sup> Lihat juga beberapa perubahan dalam UU Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas UU Nomor 4 Tahun 2009

No	Kualifikasi Hukum	Peristiwa Hukum	Metode
2.	<p>Pasal 3 ayat (1) huruf a dan ayat (2) untuk Operasi Produksi</p> <p><i>Pelaksanaan reklamasi oleh pemegang IUP Eksplorasi dan IUPK Eksplorasi tidak memenuhi prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup pertambangan</i></p>	<p>Tidak memenuhi perlindungan terhadap kualitas air permukaan, air tanah, air laut, dan tanah serta udara berdasarkan standar baku mutu atau kriteria baku kerusakan lingkungan hidup sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (belum ada baku kerusakan, smenetera baku mutu air lihat Pergub mengenai baku mutu perairan Kaltim)</p> <p>Mengganggu aspek perlindungan dan pemulihan keanekaragaman hayati di area tambang atau area lain yang memiliki kesatuan ekosistem yang sama</p> <p>Tidak menjamin stabilitas dan keamanan timbunan batuan penutup, kolam <b>tailing</b>, lahan bekas tambang, dan struktur buatan lainnya. Pemanfaatan lahan bekas tambang sesuai dengan peruntukannya yang dibuktikan dengan dokumen izin dan AMDAL (lihat tahun AMDAL harus lebih dulu ada dibandingkan dengan Tgl. Keluar IUP, Penyusun yang tidak berwenang, dan kesesuaiannya dengan rona akhir), dan peruntukan pemanfaatan tidak sesuai dengan RTRW.</p> <p>Terbukti mengganggu perlindungan terhadap kuantitas air tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p>	<p>Analisis relasi antar tata norma: baku mutu air (lihat Lampiran Perda Provinsi Nomor 2 Tahun 2011, baku kerusakan (sampai saat ini belum ada aturan mengenai baku kerusakan) tetapi dapat dikenali dari perubahan fisik yang terbukti adanya degradasi lingkungan</p>
3.	<p>Pasal 5 ayat (1)</p> <p><i>sebelum melakukan kegiatan eksplorasi tidak memiliki rencana reklamasi berdasarkan dokumen lingkungan</i></p>	<p><i>Pemegang IUP Eksplorasi dan IUPK Eksplorasi</i> tidak menyiapkan dokumen meskipun telah melakukan kegiatan eksplorasi</p>	<p>Verifikasi dokumen dan verifikasi lapangan</p>

No	Kualifikasi Hukum	Peristiwa Hukum	Metode
4.	<p>Pasal 14 ayat (1) dan Pasal 17 ayat (1)</p> <p><i>Pemegang IUP Operasi Produksi atau IUPK Operasi Produksi tidak melakukan perubahan rencana reklamasi</i></p>	<p>Pemegang izin tidak melakukan perubahan rencana reklamasi meskipun ada permintaan perubahan system dan metode penambangan, kapasitas produksi, pertimbangan umur tambang, tata guna lahan, dan kesesuaiannya dengan dokumen lingkungan hidup yang telah disetujui sesuai dengan ketentuan dalam perundang-undangan lingkungan hidup</p>	<p>Verifikasi dokumen dan kunjungan lapangan (objek)</p>
5.	<p>Pasal 21 ayat (1)</p> <p><i>Tidak melaksanakan reklamasi dan pascatambang sesuai dengan rencana reklamasi dan rencana pascatambang sampai memenuhi kriteria keberhasilan</i></p>	<p>Pemegang izin tidak mendasarkan pada Kriteria keberhasilan Reklamasi dan Pascatambang sesuai dengan PP 78 Tahun 2010, Perda Nomor 8 Tahun 2013, dan Permen ESDM 7 Tahun 2014.</p> <p>Lihat juga kesesuaian antara dokumen rencana yang disetujui dengan realisasi pelaksanaan reklamasi dan pascatambang</p>	<p>Verifikasi dokumen rencana dan pengujian lapangan</p>
6.	<p>Pasal 21</p> <p>Pelaksanaan reklamasi melampaui 30 (tiga puluh) hari kalender setelah tidak ada kegiatan usaha pertambangan pada lahan terganggu</p>	<p>Pemegang izin tidak melakukan reklamasi meskipun telah 30 hari melakukan pengambilan bahan tambang/galian.</p> <p>Peristiwa hukum yang menyertainya dapat berupa alasan-alasan: sumber bahan tambang masih tersedia pada kedalaman tertentu, kendala pihak ketiga (kontraktor reklamasi yang wanprestasi), dan alasan-alasan teknis lainnya. Alasan-alasan tersebut bukan menjadi pengecualian versi pasal ini.</p>	<p>Verifikasi dokumen dan pemeriksaan lapangan</p>
	<p>Pasal 22</p> <p><i>tidak menyampaikan laporan pelaksanaan kegiatan reklamasi</i></p>	<p><i>Pemegang IUP Operasi Produksi dan IUPK Operasi Produksi sengaja atau lalai menyampaikan laporan tahunan kepada Gubernur/Bupati</i></p>	<p>Verifikasi dokumen dan pemeriksaan lapangan</p>

No	Kualifikasi Hukum	Peristiwa Hukum	Metode
7.	<p>Pasal 25 ayat (1) <i>tidak melaksanakan pascatambang setelah sebagian atau seluruh kegiatan usaha pertambangan berakhir.</i></p> <p>Pasal 25 ayat (2) <i>Tidak melakukan pascatambang meskipun jangka waktu pertambangan berakhir</i></p> <p>Pasal 25 ayat (3) <i>Tidak melakukan kewajiban kegiatan pascatambang dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari kalender setelah sebagian atau seluruh kegiatan usaha pertambangan berakhir.</i></p>	<p>Pemegang izin tidak melakukan reklamasi sebagaimana yang dipersyaratkan pada saat sebagian atau seluruh area telah ditambang.</p> <p>Pemegang IUP OP dan IUPK OP tidak melakukan kegiatan tambang mengikuti waktu berakhirnya kegiatan tambang.</p> <p>Pemegang izin tidak melakukan berdasarkan waktu yang ditentukan yaitu 30 hari sejak seluruh kegiatan atau sebagian usaha pertambangan berakhir</p>	<p>Verifikasi dokumen dan pemeriksaan lapangan</p>
8.	<p>Pasal 26 <i>Tidak menyampaikan laporan pelaksanaan pascatambang kepada Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya</i></p>	<p>Pemegang IUP Operasi Produksi dan IUPK Operasi Produksi tidak menyampaikan laporan setiap 3 bulan kepada Gubernur, menteri, Bupati/walikota.</p>	<p>Verifikasi dokumen</p>

No	Kualifikasi Hukum	Peristiwa Hukum	Metode
9.	Pasal 29 ayat (1) <i>Tidak menyediakan jaminan Reklamasi dan pascatambang</i>	Pemegang IUP atau IUPK tidak menempatkan dana reklamasi dan pascatambang berdasarkan jumlah yang ditentukan sehingga menyebabkan pelaksanaan reklamasi tidak memiliki kepastian pelaksanaan. Lihat juga ketentuan Pasal 28 Permen ESDM Nomor 7 Tahun 2014 (terutama jika terjadi perubahan rencana reklamasi)	Verifikasi dokumen jaminan reklamasi (jumlah, nama rekening, atas nama pemegang, nama bank, bentuk jaminan, dan rencana biaya), dan deposito berjangka untuk kegiatan pascatambang
10.	Pasal 41 <i>Pemegang Izin tidak menyediakan jaminan pascatambang saat usaha pertambangan berakhir</i>	Saat rencana pascatambang disetujui, Pemegang IUP OP atau IUPK OP tidak menyerahkan dana jaminan pascatambang dengan alasan kegiatan pertambangan telah berakhir (izin yang dimiliki belum berakhir).	Verifikasi dokumen
11.	Pasal 47 ayat (1) <i>Tidak menyerahkan lahan yang telah direklamasi kepada pihak yang berhak</i>	Pemegang IUP OP atau IUPK OP tidak menyerahkan lahan yang telah direklamasi kepada pihak yang berhak atau kepada pemerintah. Modus ini dapat terjadi bilamana pemegang IUP ingin melakukan kegiatan lain seperti untuk perusahaan perkebunan dan peternakan. (Lihat juga ketentuan Pasal 64 Permen ESDM Nomor 7 Tahun 2014)	Verifikasi dokumen dan kunjungan lapangan
12.	Pasal 48 <i>Pelaksanaan pascatambang telah selesai tetapi tidak menyerahkan lahan pascatambang kepada pihak yang berhak</i>	Pemegang IUP OP atau IUPK OP tidak menyerahkan lahan yang telah mengikuti program pascatambang kepada pihak yang berhak atau kepada pemerintah.  Modus ini dapat terjadi bilamana pemegang IUP ingin melakukan kegiatan lain seperti untuk perusahaan perkebunan dan peternakan. Lihat juga Ketentuan Pasal 65 Permen ESDM Nomor 7 Tahun 2014.	Verifikasi dokumen, Rapat Pleno, dan kunjungan lapangan

Penggunaan sanksi administrasi memiliki perbedaan dengan sanksi pidana. Dalam hukum pidana, pengenaan sanksi mengikuti kualifikasi hukum yang ditentukan, sementara dalam pengenaan sanksi administrasi bersifat opsional dan bahkan bertingkat mulai dari peringatan tertulis, penghentian sementara sebagian atau seluruh kegiatan eksplorasi atau operasi produksi, sampai dengan pencabutan IUP, IPR, atau IUPK.

Pengenaan sanksi administrasi terkait dengan pelaksanaan reklamasi dan pascatambang juga diatur dalam Permen ESDM Nomor 7 Tahun 2014 (Lihat juga Perubahannya), meskipun terjadi pengulangan norma yang ada pada tingkat UU 4 Tahun 2009 dan PP 78 Tahun 2010, yaitu tindakan-tindakan yang melanggar Pasal 2 ayat (1), ayat (3), atau ayat (4), Pasal 3 ayat (1), Pasal 4, Pasal 6, Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13, Pasal 14, Pasal 16, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19 ayat (3), Pasal 20 ayat (1), ayat (2), atau ayat (5), Pasal 28, Pasal 29, Pasal 41 ayat (1) atau ayat (3), Pasal 42, Pasal 46, atau Pasal 61 ayat (4).

Pemegang IUP Operasi Produksi atau IUPK Operasi Produksi yang melakukan pelanggaran ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2), ayat (3), ayat (4), atau ayat (5), Pasal 3 ayat (2), Pasal 15, Pasal 22 ayat (3), Pasal 23 ayat (1), ayat (2), atau ayat (5), Pasal 25 ayat (3), Pasal 26 ayat (1), ayat (2), atau ayat (5), Pasal 31, Pasal 32, Pasal 33, Pasal 34, Pasal 37, Pasal 38 ayat (1), ayat (3), atau ayat (5), Pasal 39, Pasal 40, Pasal 41 ayat (1), ayat (2), atau ayat (3), Pasal 43 ayat (1), ayat (5), atau ayat (6), Pasal 44, Pasal 45, Pasal 50, Pasal 56, Pasal 61 ayat (4), Pasal 62 ayat (2), Pasal 63, Pasal 64, atau Pasal 65. Secara teknis, duplikasi aturan atau perluasan norma pada tingkat norma yang lebih rendah tetap diakui sepanjang menjabarkan ketentuan pokoknya dan tidak bertentangan dengan ketentuan di atasnya. Penempatan norma sebagai penjabaran ketentuan pokoknya dilakukan cara cukup *menambahkan* atau *menghubungkan*.

## 2. Pembatalan Izin

### a. Eksekutif Review (ER)

Pada prinsipnya, hukum selalu ketinggalan dengan peristiwanya sehingga sebaik apapun produk hukum yang dihasilkan akan selalu tidak ketinggalan dengan dinamika kehidupan sosial. Dengan demikian, kekuasaan eksekutif yang memiliki otoritas membuat aturan pada tingkat di bawah undang-undang memiliki kewajiban untuk memastikan ketentuan berlaku secara efektif. Dalam hal ada peristiwa-peristiwa yang tidak berkesesuaian dengan teks ketentuan perundang-undangan atau terjadi disharmonisasi antar ketentuan maka pemerintah wajib melakukan peninjauan (*executive review*). Mekanisme ini dapat juga diterapkan terhadap ketentuan setingkat undang-undang dengan tujuan untuk melakukan revisi bersama yudikatif jika ketentuan yang dimaksud berupa undang-undang atau peraturan daerah.

Praktek hukum mengenali mekanisme ini sebagai respon atas penyesuaian kondisi-kondisi sosial, termasuk adanya kekurangan pada tingkat implementasi, termasuk perintah dari putusan pengadilan.

Eksekutif review tidak memerlukan persetujuan legislative oleh karena inisiasi pembentukannya hanya datang dari tiga kemungkinan yaitu mandatori ketentuan peraturan di atasnya, inisiasi eksekutif untuk mengisi kekosongan hukum atas dasar kebutuhan pengaturan, dan peraturan yang harus dibuat oleh kekuasaan eksekutif karena perintah pengadilan.

### b. Prinsip *Contrarius Actus*

Penerapan sanksi administrasi dapat memberlaku pencabutan izin yang diberikan kepada badan usaha dan/atau



perorangan. Pencabutan izin didasarkan pada pengabaian tanggungjawab pemegang izin pada level pelanggaran tertentu dengan pemberian kewenangan mencabut izin dilakukan oleh pemberi izin (*Asas Contrarius Actus*). Asas ini menyatakan bahwa badan atau pejabat tata usaha negara yang menerbitkan keputusan tata usaha negara dengan sendirinya juga berwenang untuk membatalkannya.

Pada tingkat praktek, penerapan asas *contrarius actus* menghadirkan perdebatan hukum bagi sebgaiian kalangan penyelenggara pemerintah daerah sehubungan perubahan kewenangan di bidang mineral dan batubara dari kabupaten/kota kepada provinsi pasca lahirnya UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Perubahan kewenangan tersebut menyebabkan seluruh dokumen perizinan yang pernah diterbitkan oleh kabupaten/kota diserahkan kepada pemerintah provinsi. Kesalahfahaman tersebut dipengaruhi oleh kebijakan Menteri Dalam Negeri melalui SE Nomor 120/5935/SJ Tanggal 16 Januari tahun 2015 tentang Percepatan Pengalihan Urusan Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014, yang di dalamnya ada kewajiban melakukan inventarisasi personel, sarana dan prasarana, pendanaan, dan dokumen (P3D). Permasalahan yang muncul kemudian adalah izin yang pernah dicabut oleh bupati dipersoalkan di depan forum pengadilan dan dimenangkan oleh penggugat (pemegang izin). Gubernur sebagai pemegang otoritas di bidang pertambangan menurut Pasal 14 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan tidak memiliki kewenangan oleh karena telah diatur oleh prinsip *contrarius actus* dan harus dikembalikan kepada Bupati untuk mencabut, sementara di sisi lain Bupati (pembuat keputusan) tidak memiliki kewenangan lagi.

### c. Pembatalan Izin oleh Putusan Pengadilan

Pengelolaan SDA tidak selamanya berakhir melalui penggunaan instrument-instrumen yang dimiliki oleh eksekutif (pengawasan, review izin, atau pencabutan). Pengadilan menjadi bagian dari proses untuk mengukur ketepatan dari tindakan pejabat administrasi negara atas izin yang pernah diterbitkan. Hadirnya kasus-kasus hukum yang berobjekan keputusan pejabat administrasi negara di fomen Pengadilan Tata Usaha Negara mengkonfirmasi permasalahan tata kelola di bidang perizinan SDA memiliki masalah dari sisi hukum.<sup>47</sup>

Pada bagian lain, praktek keterlanjuran penerbitan izin oleh pejabat berwenang selalu tidak sederhana pada tingkat praktek oleh karena berkaitan erat dengan berbagai sistem tata perizinan yang demikian rumit termasuk kemampuan administrasitor perizinan dan pengawas melakukan tugasnya pasca terbitnya izin.

Putusan-putusan pengadilan TUN yang memenangkan pemegang izin akan tetap dipandang sebagai kekeliruan menurut tujuan perizinan dengan argumentasi adanya ketidaksesuaian antara tujuan perizinan dan praktek penggunaan sumber daya terbatas.

## E. Skema IRAC

Skema IRAC dalam proses permintaan pertanggungjawaban hukum administrasi didasarkan pada kemampuan mengenali isu hukum dalam peristiwa hukum administrasi, regulasi dan sistem perizinan, ketepatan analisis yang menghubungkan antara fakta dan regulasi, dan membuat kesimpulan melalui skema sebagai berikut:

---

<sup>47</sup> Putusan PTUN No: 07/G/2016/PTUN-SMD 18 Agustus 2016; Putusan No: 08/P/FP/2018/PTUN-SMD, Tanggal 20 September 2018; Putusan Tata Usaha Negara Samarinda Nomor: 02/P/FP/2018/PTUN.SMD, dan Tanggal 2 Maret 2018.

**I = issues**

**R= Regulation**

**A= Analysis**

**C= Conclusion**

Contoh Skema Penerapan IRAC:

Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi batubara PT. XY diterbitkan oleh Bupati Kabupaten K. Proses pemberian izin tidak dilakukan dengan cukup dan memadai dalam memastikan locus/objek izin. Dalam perkembangannya, Letak IUOP PT. XY berada dalam ruang yang tidak diperbolehkan menurut Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Timur tahun 2016 yaitu di area kawasan hutan konservasi-----→ **(I)**

Ketentuan perundang-undangan mempersyaratkan adanya kejelasan wilayah usaha pertambangan (WP) yang di atasnya akan menjadi wilayah izin usaha pertambangan (WIUP) atas nama pemohon-----→ **(R)**

Izin sebagai dokumen bersifat konkret berisi kewenangan menggunakan hak termasuk hak mendapatkan perlindungan hukum oleh karena lahir dari kebijakan membolehkan untuk melakukan dan/atau tidak melakukan sesuatu. Tujuan perizinan salah sebagai pengendali dari keamanan publik, mengalokasikan sumber daya terbatas, dan memilih orang tepat sebagai penerima izin harus difahami sebagai proses yang telah dilakukan oleh pemberi izin. Dalam perspektif ini, pemegang izin wajib mendapatkan perlindungan hukum. Namun demikian, penggunaan kewenangan yang memiliki unsur *maal administrasi* dan menyebabkan keteracaman kepentingan publik menyebabkan status Izin PT XY tidak memenuhi syarat hukum oleh karena berada di luar WP dan bahkan berada di area terlarang----→ **(A)**

Oleh karena status WIUP PT. XY berada di area terlarang maka diperlukan keputusan dengan dua kemungkinan:

1. Melakukan penciutan area dengan cara mengeluarkan area yang tidak masuk dalam kawasan terlarang untuk ditambah
2. Pencabutan izin jika ternyata seluruh WIUP PT. XY berada di area terlarang--→(C)



## **SKEMA PERTANGGUNGJAWABAN PERDATA**

*Pada bagian ini akan berisi gambaran mengenai penggunaan pertanggungjawaban perdata dalam sengketa lingkungan hidup. Sengketa lingkungan hidup yang berasal dari peristiwa berupa tindakan pengguna sumber daya alam yang menyebabkan kerugian terhadap subyek hukum dan lingkungan hidup dengan kualifikasi sebagai perbuatan melawan hukum. Pada bagian ini juga digambarkan proses pertanggungjawaban hukum melalui identifikasi pihak dan pilihan-pilihan mekanisme penyelesaian sengketa.*

### **A. Perbuatan Melawan Hukum**

Pertanggungjawaban perdata dalam sengketa lingkungan hidup selalu ada dalam kegiatan ekonomi berbasis lahan dan SDA pada umumnya. Sengketa perdata lingkungan berdasarkan pada kualifikasi perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige daad*). Perbuatanmelawanhukum(PHM) didalilkan bahwa ada tindakan-tindakan pelaku pengguna SDA berupa perbuatan mencemari dan/atau merusak lingkungan sehingga menyebabkan pihak lain (korban) dilanggar hak-hak konstitusionalnya, atau perbuatan yang menimbulkan kerugian bagi sekelompok orang atau korban dalam jumlah tertentu.

PMH mendasarkan pada kondisi atau elemen-elemen berupa adanya peristiwa atau perbuatan pelaku bersifat melanggar hukum (*onrechmatigheid*), adanya kesalahan (*schuld*), munculnya kerugian (*schade*), dan adanya hubungan sebab-akibat (*causaal verband*).

a. Sifat melanggar hukum (*onrechmatigheid*)

Pada prinsipnya, ukuran untuk menilai ada atau tidaknya sifat melanggar hukum dari suatu perbuatan adalah satu dari dua kriteria yaitu pelanggaran suatu hak (*inbreuk op een recht*) dan pertentangan dengan kecermatan dalam masyarakat (*maatschappelijke zorgvuldigheid*).

Penegasan hak setiap orang atas lingkungan menjadi basis nilai universal sehingga memberikan batasan penetapan hak sekaligus kewajiban bagi pihak lain.<sup>48</sup> Hak untuk menikmati lingkungan hidup yang baik dan sehat tidak boleh direduksi oleh tindakan pihak lain hanya karena alasan investasi dan telah mendapatkan izin. Hak konstitusional warganegara mengandung pengertian bahwa negara dalam posisi sebagai pihak pemberi jaminan perlindungan terhadap masyarakat maupun korban pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup.

Bertentangan dengan kecermatan dalam masyarakat (*maatschappelijke zorgvuldigheid*). Pemegang izin di bidang SDA sudah dapat memastikan bahwa ada standar-standar keamanan publik yang harus menjadi pertimbangan dalam aktivitasnya. Tindakan pemegang izin yang membuang limbah secara langsung ke media lingkungan, merusak sumber mata air, merusak fasilitas umum untuk mendukung kegiatan usahanya merupakan tindakan menciderai

---

<sup>48</sup> Lihat juga, Pasal 28H UUD 1945, Pasal 3 UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM, dan Pasal 65 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang PPLH.

kesadaran publik dan sebagai perbuatan salah menurut pandangan masyarakat. Tindak-tindakan demikian dapat dikualifikasi sebagai perbuatan bertentangan dengan kecermatan dalam masyarakat.

b. Unsur kesalahan (*Schuld*)

Pasal 1365 KUH Perdata yang menyatakan "*Tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut*". Penggunaan ketentuan ini memiliki dua kesulitan utama yang dihadapi korban pencemaran/perusakan lingkungan, terutama sebagai penggugat. *Pertama*, harus ia mampu membuktikan unsur-unsur kesalahan di samping unsur hubungan kausal. Ketentuan ini mengandung tanggung jawab berdasarkan kesalahan (*schuldaansprakelijkheid*) atau dapat disamakan dengan *liability based on fault*. Prinsip pertanggungjawaban demikian, memberatkan korban. Korban pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup dapat memperoleh ganti rugi apabila ia berhasil membuktikan adanya unsur kesalahan pada pihak tergugat. *Kedua*, masalah beban pembuktian ("*bewijslast*" atau "*burden of proof*") yang menurut Pasal 1865 KUH Perdata/Pasal 163 HIR/Pasal 283 R.Bg., menyatakan: "*Setiap orang yang mendalilkan bahwa ia mempunyai sesuatu hak, atau guna meneguhkan haknya sendiri maupun membantah suatu hak orang lain, menunjuk pada suatu peristiwa, diwajibkan membuktikan adanya hak atau peristiwa tersebut.*"

Beban pembuktian dari korban salah satu kerumitan dalam kasus lingkungan, terutama korban berasal dari masyarakat tidak mampu atau tidak memiliki akses terhadap penyediaan jasa hukum. Kerumitan penggugat cukup dimaklumi mengingat eratnya hubungan antara pengetahuan teknis dan kemampuan korban dalam

mengkasas ketersediaan bukti untuk mengungkap adanya kesalahan.

Pendekatan pertanggungjawaban mutlak (*strict liability*) untuk kasus-kasus tertentu tidak mewakili sejumlah kasus lingkungan yang umum terjadi di Indonesia, terlebih lagi jika mendasarkan adanya unsur kesalahan dalam pengertian *absolute liability*. Pengelolaan limbah bahan berbahaya dan beracun relatif teridentifikasi penggunaannya dan dari sisi pertanggungjawaban hukum, pelakunya akan lebih efektif bilamana diterapkan pertanggungjawaban pidana oleh karena dikualifikasi sebagai delik formil.

c. Unsur Kerugian

Proses pertanggungjawaban perdata dalam kasus lingkungan lingkungan harus didalilkan ada fakta kerugian yang dialami oleh korban atau lingkungan hidup. Dalam praktek, perhitungan ganti kerugian didasarkan kepada kondisi faktual adanya kerugian yang dihitung berdasarkan nilai tertentu. Kerugian atas pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup dapat berupa kerugian yang langsung dirasakan oleh korban berupa kerugian materiil dan kerugian immateriil (misalnya keuntungan diharapkan). Namun dalam perspektif perlindungan hak, kerugian lingkungan dapat juga dihitung berdasarkan hilangnya kesempatan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat.<sup>49</sup>

Perhitungan ganti kerugian dalam kasus lingkungan hidup dapat diperluas basis perhitungannya jika ternyata akibat pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup telah menyasar komponen lingkungan hidup yang memiliki nilai ekonomi tertentu sehingga menimbulkan kegiatan beruntun, baik terhadap kepentingan manusia maupun keberlanjutan lingkungan hidup. Dalam perspektif ini,

<sup>49</sup> Lihat juga Pasal 1246 KUH Perdata.



perhitungan nilai kerugian wajib mendasarkan valuasi ekonomi lingkungan. Penggunaan valuasi lingkungan sangat relevan dalam menemukan kerugian sesungguhnya atas pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan. Bagian tersulit perhitungan kerugian dari sisi pendekatan ekonomi adalah bagaimana menentukan atau mengukur biaya dan manfaat dari usaha penanggulangan pencemaran.<sup>50</sup> Biaya pencemaran yang tidak dapat diukur dengan mudah sering disebut “*intangible costs*” atau “*noneconomic costs*”,<sup>51</sup> misalnya biaya hilangnya kesempatan menikmati keindahan pantai, dan udara segar.

Salah satu basis penentuan nilai kerugian dilakukan melalui empat pendekatan, yaitu pendekatan kesejahteraan, pendekatan berdasarkan prinsip biaya penuh atau *full principle (ecological damage)*, pendekatan biaya pemulihan (*costing method*), dan pendekatan produktivitas.<sup>52</sup>

- d. Terdapatnya hubungan sebab akibat (*causaal verband*)
- Kausaliteit merupakan faktor tersulit dalam menentukan unsur penyebab hubungan antara tindakan dan akibat yang ditimbulkan. Matinya ikan keramba milik X di Sungai Mahakam tidak dapat langsung dihubungkan karena tindakan perusahaan Y yang membuang limbah di bagian hulu Sungai Mahakam. Faktor akumulasi limbah, volume, dan jenis limbah akan membuka kemungkinan adanya kontributor lain selain perusahaan X. Y berpotensi menghadapi permasalahan cukup rumit bilamana harus membuktikan adanya hubungan sebab antara matinya ikan budi daya keramba miliknya dengan tindakan perusahaan X.

<sup>50</sup> Suparmoko, 2006, *Ekonomi Sumber Daya Alam dan Lingkungan (Suatu Pendekatan Teoretis)*, ed. ke-3, cet. ke-2, Yogyakarta: BPFE, hlm.288

<sup>51</sup> *Ibid*, hlm. 289.

<sup>52</sup> Kementerian Lingkungan Hidup Republik Indonesia, 2006, *Panduan Penghitungan Ganti Kerugian akibat Pencemaran dan/atau Perusakan Lingkungan Hidup*, Jakarta: KLH, hlm. 10

Hubungan sebab akibat tidak selalu sederhana proses pembuktiannya oleh karena sering bersifat teknis ilmiah. Hubungan kausal secara faktual saja belum cukup sebagai dasar menentukan X sebagai pelaku oleh karena harus ada penggabungan antara kausal yuridis dan kausal faktual.

Secara teoretik, *causaal verband* dapat mendasarkan teori *conditio sine qua non* sebagai kriteria umum yang dapat dipakai sebagai syarat minimal penentuan sebab akibat, meskipun secara teknis tidak semua faktor-faktor penyebab dapat dimasukkan sebagai unsur sebab utama atau hanya sebagai penentuan titik awal,<sup>53</sup> dan pada tingkat praktek umumnya lebih memilih kausal factual yang memiliki kedekatan dengan akibat yang ditimbulkan.

## B. Pembuktian

Pembuktian merupakan permasalahan krusial dalam kasus lingkungan hidup oleh karena bersinggungan dengan kemampuan korban untuk dapat membuktikan kesalahan pelaku. Umumnya kasus lingkungan syarat dengan aspek pembuktian ilmiah misalnya pengukuran baku mutu lingkungan yang terlampaui, cara pengambilan sampel, siapa yang melakukan, kapan pengambilan sampel dan laboratorium yang mengolah sampel. Pada peristiwa-peristiwa tertentu, misalnya dalam penyelesaian pencemaran minyak maka akan terkait dengan pembuktian sidik jari minyak (*oil finger print*). Mengikuti pola penentuan kesalahan dalam sidik jari dapat disebabkan oleh dua klasifikasi bukti yaitu pada sumber yang sama atau berasal dari sumber berbeda.<sup>54</sup> Pola ini relevan dengan praktek di lingkungan produsen Migas yang

---

<sup>53</sup> Lihat juga, Marten Schultz, Further Ruminations on Cause-In-Fact on Causal Inquiries in the Law <http://www.juridicum.su.se/user/masc/Schultz1.pdf>, last visited November 17, 2020

<sup>54</sup> I.E. Dror, N. Scurich, (Mis)use of scientific measurements in forensic science, *Forensic Science International: Synergy*, <https://doi.org/10.1016/j.fsisyn.2020.08.006>

memetakan asal usul produk minyak sehingga pollutant dapat dikenali dari sumbernya.

Dalam Pasal 163 HIR/283 RBG diatur, barangsiapa yang mengaku mempunyai hak atau suatu peristiwa, ia harus membuktikan adanya hak atau peristiwa itu (*actori incumbit probatio*), ketentuan ini juga parallel dengan Pasal 1865 KUH Perdata. Sudah dapat diduga bahwa sengketa perdata dalam kasus lingkungan hidup akan selalu memberatkan korban dari sisi kesiapan bukti. Alat-alat bukti yang sah sebagaimana diatur dalam Alat-alat bukti yang sah menurut hukum acara perdata sebagaimana diatur dalam Pasal 164 HIR/284 RBG, yaitu surat-surat, saksi-saksi, pengakuan, sumpah, persangkaan hakim tidak sesederhana dalam peristiwa perdata biasa. Surat sebagai alat bukti dalam kasus lingkungan tidak sekedar lahir dari bukti tulisan antara penggugat dan tergugat tetapi lahir dari proses keahlian melalui proses pengujian berbasis laboratorium. Demikian juga kehadiran saksi, terutama saksi ahli adalah mereka yang memiliki keahlian spesifik secara teknis berhubungan dengan jenis kegiatan pelaku maupun informasi ilmiah yang dialami oleh korban. Saksi ahli di bidang hukum juga agar ditentukan oleh kualifikasi ilmu hukum yang melatar belakangi ahli di bidang hal-hal spesifik hukum lingkungan.

Dalam kasus kebakaran hutan dan lahan bukti tidak hanya didasarkan pada kesediaan informasi secara fisik tetapi penggunaan citra satelit merupakan hal umum dalam mendeteksi datangnya sumber api (*hot-spot*). Kemampuan identifikasi menurut sumber api sekaligus dapat mengetahui status kepemilikan area sebagai asal mula api.

## C. Skema Penyelesaian Sengketa

### 1. Litigasi

Gugatan mendalilkan bahwa suatu tuntutan hak harus mempunyai kepentingan hukum yang cukup (*point d'interet*,

*poin d'action*),<sup>55</sup> atau berhubungan dengan asas *legitima persona standi in judicio*. Kepentingan yang dimaksud dapat dibuktikan oleh adanya kerugian bagi penggugat yang muncul karena suatu peristiwa hukum berupa pencemaran dan/atau perusakan lingkungan. Pihak penggugat yang tidak memiliki kualifikasi ini dapat dianggap sebagai pihak yang tidak memiliki hak hukum menuntut hak di depan proses peradilan.

Dalam hukum lingkungan, sengketa perdata dapat memilih mekanisme litigasi (*litigation*) oleh orang-perorang atau lebih, perwakilan (*class action*), atau organisasi lingkungan hidup (*legal standing/ius standi* organisasi lingkungan hidup), gugatan warga negara, dan gugatan yang diajukan oleh pemerintah terhadap pencemar dan/atau perusak lingkungan.

### ***Gugatan Perorangan***

Basis gugatan perorangan adalah terkait dengan hak individu atas lingkungan hidup dengan alasan telah dirugikan oleh tindakan orang lain. Hak-hak subyektif yang dilindungi oleh konstitusi menempatkan negara melalui badan-badan peradilan melakukan perlindungan hukum kepada penggugat. Gugatan perorangan atas dasar kerugian pribadi terkait dengan pengelolaan sumber daya alam relatif jarang oleh karena aspek pemenuhan syarat gugatan PMH maupun cakupan korban yang tidak terbatas pada kerugian individu tetapi selalu melibatkan jumlah lebih dari satu. Namun demikian, dari perspektif hukum, perjuangan hak perorangan untuk mengajukan gugatan tidak dibatasi sepanjang memiliki kepentingan hukum yang ingin diperjuangkan.

### ***Gugatan Perwakilan (class action/actio popularis)***

Skema gugatan *class action* umumnya dikenal dalam *common*

---

<sup>55</sup> Lihat juga Putusan MA Tanggal 7 Juli 1971 Nomor: 294 K/Sip/1971 yang memper-syaratkan bahwa gugatan harus diajukan oleh orang yang mempunyai hubungan hukum.

*law system*. Pakar sejarah hukum menyebutkan bahwa *Class Action* (CA) berasal dari England pada abad ke tujuh belas yang mereka sebut sebagai “*bill of peace*”, bahwa penggugat mewakili kelompok lainnya dalam melakukan gugatan ke pengadilan.<sup>56</sup> Secara leksikal, *class action* diartikan sebagai *a lawsuit in which a singel person or a small group of people represents the interest of a large group*.<sup>57</sup>

Politik hukum pemerintah dalam menyederhanakan sistem peradilan telah mengadopsi gugatan berdasarkan skema CA. PERMA Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok menentukan syarat sebagai berikut.<sup>58</sup>

- a. Adanya kelompok kecil masyarakat untuk bertindak mewakili masyarakat dalam jumlah besar yang dirugikan
- b. Memiliki kesamaan permasalahan dan kesamaan fakta hukum
- c. Memiliki kesamaan tuntutan yang ditimbulkan karena pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup.

Skema gugatan CA dapat menekan kerumitan dalam pembiayaan termasuk akses setiap orang untuk mendapatkan keadilan lebih terbuka. Pertimbangannya adalah adanya potensi perjuangan tidak dibatasi oleh kemampuan pribadi korban tetapi peluang kepentingannya dapat terakomodasi bilamana dikemudian hari ada *class representatives* mengajukan gugatan untuk mewakili kepentingan para korban. Penentuan *class representatives* dapat diinisiasi oleh individu-individu tertentu yang cukup menurut hukum tanpa mendapatkan surat kuasa dari *class member*. Secara praktis, ini akan menyederhanakan proses beracara termasuk membuka kesempatan akses keadilan

---

<sup>56</sup> Deborah R. Hensler, Nicholas M. Race, Bonita Dombey, More Beth Giddens, Jennifer Gross, Erik K. Moller, 2000, *Class Action Dilemmas, Persuing Public Goals for Private Gain, Santa Monica-CA: Rand Publishing, hlm. 10*

<sup>57</sup> Brian A. Garner, (ed.), 1999, *Black's Law Dictionary*, Seventh Edition, St. Paul Minn: West Group, hlm. 243

<sup>58</sup> Lihat, penjelasan Pasal 37 UUPH

bagi para korban pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup.

### **Gugatan Warganegara (Citizen Lawsuit)**

Gugatan Warganegara diajukan dengan alasan terdapat kepentingan umum yang dilalaikan oleh pemerintah. Gugatan ditujukan untuk meminta kepada pemerintah untuk melakukan sesuatu agar kepentingan publik tidak terganggu, baik berupa permintaan menghentikan kegiatan yang membawa dampak buruk bagi lingkungan dan masyarakat termasuk menetapkan kebijakan baru.

Kelemahan gugatan dalam bentuk ini terletak dari upaya paksa kepada pemerintah yang melalaikan perintah putusan pengadilan. Meskipun memiliki kelemahan, gugatan dalam bentuk ini dapat berguna sebagai bukti tambahan bagi individu-individu atau kelompok yang ingin mengajukan gugatan terhadap pihak-pihak melalui gugatan perbuatan melawan hukum.

### **Gugatan Organisasi Lingkungan Hidup**

*Legal standing* merupakan salah satu mekanisme dalam pengajuan gugatan atas munculnya pencemaran lingkungan hidup. *Legal standing* diartikan sebagai hak gugat, yang dalam istilah lain disebut dengan *ius standi*, *persona standi*, *standing to sue* atau *standing*. Model gugatan ini sebagai terobosan dari kebuntuan hukum yang melekat pada objek perlindungan (komponen lingkungan) dan memenuhi standar moral publik saat pengguna SDA berperilaku eksploitatif dan merusak dengan praktek pembiaran negara.

Kehadiran pemegang kuasa mewakili komponen lingkungan hidup di depan pengadilan demi kepentingan ekologis sarat dengan keinginan untuk memproteksi publik. *Legal standing*, memiliki dua elemen utama yakni hak untuk menggugat (*standing to sue*) dan secara tegas diberikan kewenangan oleh hukum

dan adanya kepentingan (*interest*) oleh karena basis aktivitas penggugat bertujuan untuk melindungi lingkungan.

Objek gugatan melalui skema *ius standi* menyasar semua komponen lingkungan hidup dapat berupa semua aset ekosistem yang bersifat publik seperti hutan, sungai, danau, laut, udara, gunung, sebagai objek kepentingan dalam hukum lingkungan sebagai *common interest*.

Organisasi lingkungan hidup yang memiliki *legal standing* bilaman memiliki kriteria sebagai berikut:

- a. Berbadan hukum
- b. Dalam anggaran dasar organisasi lingkungan hidup yang bersangkutan menyebutkan dengan tegas bahwa tujuan didirikannya organisasi tersebut adalah untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup
- c. Telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya.

Status organisasi lingkungan hidup sebagai pemegang *legal standing* sebagai bentuk tanggung jawab terhadap pelestarian fungsi lingkungan hidup dengan permohonan gugatan sebagai berikut:

- a. Adanya tindakan hukum tertentu yang berkaitan dengan tujuan pelestarian fungsi lingkungan hidup
- b. Pernyataan mengenai adanya perbuatan melanggar hukum karena mencemarkan atau merusak lingkungan
- c. Adanya permintaan agar pelaku usaha untuk memperbaiki pengelolaan lingkungan.

Pembebanan biaya kepada tergugat hanya terbatas pada pengeluaran riil dan dapat dibuktikan sebagai pengeluaran penggugat.

## Gugatan yang diajukan oleh Pemerintah

Penerapan sanksi perdata dimaksudkan untuk mengembalikan hak-hak keperdataan (*civil rights*) atas kerugian yang dialami perorangan, atau lingkungan. Kerugian perorangan juga entitas privat menjadi hak hukum pribadi untuk mengajukan permintaan pertanggungjawaban hukum kepada pelaku perusakan atau pencemar lingkungan, sementara kerugian lingkungan dapat diwakili oleh pemerintah dengan cara melakukan gugatan kepada pengusaha atau oleh organisasi lingkungan hidup melalui mekanisme *ius standi* (*legal standing*). Pasal 90 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2009 menetapkan:

*Instansi pemerintah dan pemerintah daerah yang bertanggung jawab di bidang lingkungan hidup berwenang mengajukan gugatan ganti rugi dan tindakan tertentu terhadap usaha dan/atau kegiatan yang menyebabkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang mengakibatkan kerugian lingkungan hidup.*

Perkara seperti ini pernah diterapkan pada kasus kebakaran hutandiKalimantanTengahterhadapPT. AUSyangmemenangkan gugatan pemerintah (KLHK). Perusahaan ini terbukti melakukan pembakaran saat land clearing lahan sawit seluas 970, 44 hektar di Katingan sehingga oleh PN Palangkaraya mengabulkan gugatan perbuatan melawan hukum dan dibebankan kewajiban membayar ganti kerugian dan biaya pemulihan senilai Rp. 261 milyar.<sup>59</sup>

## 2. Non-Litigasi

### a. Rekonsiliasi

Rekonsiliasi didasarkan pada satu keadaan dimana pihak korban dan pencemar ingin menyelesaikan secara langsung atau dengan bantuan rekonsiliator. Secara sepiantas, ada

---

<sup>59</sup> Lihat, Gugatan KLHK Kepada PT. Arjuna Utama Sawit Nomor Perkara: 213/Pdt.G/LH/2018/PN Plk.



persamaan dengan proses mediasi akan tetapi fungsi rekonsiliator lebih kuat oleh karena dapat mengajukan saran, dorongan, intervensi, termasuk memberikan pilihan penyelesaian. Kekurangan dari proses ini adalah keberpihakan rekonsiliator harusnya tidak terbatas pada kepentingan para pihak tetapi harus sampai memastikan adanya kewajiban pencemar untuk mengembalikan kondisi lingkungan hidup sebelum terjadinya pencemaran. Bila pendekatan ini tidak menjadi dasar pertimbangan maka tujuan perlindungan korban tetap tidak terlindungi tetapi masih akan berhadapan dengan kondisi lingkungan yang tercenar dan atau rusak.

#### b. **Negosiasi**

Penyelesaian perkara dengan menggunakan mekanisme non-litigasi terbatas pada kasus-kasus perdata khususnya dalam kasus-kasus lingkungan. Mekanisme non-litigasi dimaksudkan sebagai proses penyelesaian sengketa yang masuk dalam bingkai alternatif penyelesaian sengketa (*Alternative Dispute Resolution/ADR*) yaitu negosiasi. Negosiasi diartikan sebagai *“a consensual bargaining process in which the parties attempt to reach agreement on disputed or potentially disputed matter. Negotiation involves complete autonomy for the parties involved, without the intervention of third parties”*.<sup>60</sup> Proses ini menempatkan para pihak berada pada posisi yang seimbang dalam menegosiasikan keinginan masing-masing dengan maksud mendapatkan kesepakatan penyelesaian. Para pihak harus mampu mengidentifikasi titik perbedaan sekaligus menggali titik persamaan agar dapat digunakan sebagai basis penyelesaian.

Proses negosiasi yang dilaksanakan oleh para pihak memiliki kelemahan dari sisi kepentingan perlindungan

---

<sup>60</sup> Bryan A. Garner (Editor in Chief), 2004, *Black's Law Dictionary*, St. Paul, MN: West Group, hlm. 1064-1065

lingkungan hidup terutama sengketa yang tidak diketahui oleh instansi berwenang. Para pihak dapat mendalilkan bahwa korban pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup berhak menuntut ganti kerugian dan pihak pencemar dan atau perusak lingkungan merespon dengan melakukan ganti kerugian. Proses ini meniadakan aspek perlindungan lingkungan hidup bilamana korban tidak menyertakan tuntutan secara parallel berupa permintaan ganti kerugian dan perbaikan lingkungan. Pelaku pencemaran dan/atau perusak lingkungan hidup akan lebih memilih mengganti kerugian materiil berdasarkan permintaan korban dibandingkan dengan harus menambah kewajiban memperbaiki lingkungan yang telah tercemar dan rusak.

Kerugian dari sisi lingkungan yang diabaikan selama proses negosiasi harusnya tidak boleh terjadi oleh karena pencemaran dan atau kerusakan lingkungan memiliki dua kepentingan sekaligus yaitu perhitungan kerugian secara individual atau subyek hukum lainnya akan tetapi termasuk kerugian lingkungan. Perlindungan keamanan publik atas ancaman degradasi lingkungan harus menjadi parameter dalam setiap penyelesaian kasus-kasus lingkungan melalui mekanisme ADR. Peran dari lembaga berwenang untuk mengakses keputusan-keputusan para pihak selama proses penyelesaian sengketa keperdataan lingkungan perlu dilakukan. Posisi penyelenggara negara tidak berhenti pada saat pemberian izin kepada pengguna SDA tetapi fungsi kontrol terhadap pemegang izin harus dilakukan, terutama terhadap keputusan-keputusan yang memiliki potensi mengancam kepentingan publik.

Hak keperdataan korban dalam proses negosiasi tidak boleh bertentangan dengan prinsip kewajiban umum dengan membiarkan pencemar hanya memenuhi perhitungan kerugian materiil yang dialami korban dan harus mengikutsertakan klausula kesepakatan berisi pemenuhan

kerugian yang dialaminya termasuk permintaan perbaikan lingkungan.

### 3. Mediasi

Mediasi sebagai salah satu pilihan mekanisme penyelesaian sengketa yang dikenal dalam ADR dengan menempatkan mediator sebagai pemegang kunci mempertemukan para pemegang kepentingan berbeda. Peran pihak ketiga memegang posisi penting selama proses penyelesaian sengketa lingkungan yang menengahi antara korban dan pelaku pencemaran dan perusak lingkungan hidup.

Mediator dalam melaksanakan perannya harus memberikan bantuan substantif dan prosedural kepada para pihak yang bersengketa. Bantuan substantif dapat berupa pemberian dasar-dasar pemahaman kepada kedua belah pihak menyangkut fokus permasalahan yang dihadapi oleh para pihak (penentuan peristiwa, kualifikasi hukum, para pihak, dan konsekuensi-konsekuensi hukum yang mungkin akan muncul).

Bantuan substantif dapat berupa juga menyangkut makna permasalahan dan dalam bentuk-bentuk seperti apa yang dapat dipilih oleh para pihak dengan tetap menghindari pemberian opsi putusan. Bantuan prosedural dapat berupa informasi mengenai tahapan negosiasi, pilihan waktu, teknik pengambilan keputusan, bentuk dokumen yang dapat diakses para pihak, dan mekanisme pemenuhan hak dan kewajiban para pihak.

Mediator sebagai penengah tidak memiliki kewenangan untuk memutuskan atau menerapkan suatu bentuk penyelesaian tanpa diusulkan dan disetujui oleh para pihak atau dengan kata lain para pihak sebagai pemilik otoritas untuk memutuskan penyelesaian sengketa.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Lihat juga, Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2000 tentang Lembaga Penyedia Jasa Pelayanan Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup di Luar Pengadilan

Mekanisme ADR melalui rekonsiliasi, negosiasi, maupun mediasi memiliki kesamaan potensi risiko bagi lingkungan. Potensi pengabaian aspek perbaikan lingkungan dapat terjadi karena kekuasaan publik tidak hadir di tengah proses. Sengketa perdata merupakan perjuangan mendapatkan hak-hak pribadi sementara kewajiban publik terletak pada pihak pencemar dan atau perusak lingkungan.

Kewajiban hukum bagi pencemar dan atau perusak lingkungan masih tetap melekat bilamana kerugian yang ditimbulkan tidak terbatas pada lingkup kerugian materiil bagi korban. Pencemar wajib melakukan perbaikan lingkungan, mengembalikan kondisi lingkungan sebagaimana kondisi sebelum dicemari atau dirusak. Bahkan, pelaku masih berpotensi dimintai pertanggungjawaban administrasi bilamana ada syarat-syarat yang melampaui standar perizinan lingkungan dan usaha. Pertanggungjawaban pidana dapat juga diterapkan bilamana tindakan pelaku mengandung peristiwa pidana dan memiliki kualifikasi sebagai perbuatan tindak pidana pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup dengan pertimbangan rejim hukum lingkungan akan lebih kuat bilamana tidak ada pihak-pihak yang ingin menerapkan kembali prinsip subsidiaritas dalam proses penegakan hukum lingkungan.

Dalam praktek kerap ditemukan keterlibat penegak hukum, terutama instansi kepolisian bertindak sebagai penengah. Keterlibatan aparat hukum sebagai penengah sesungguhnya tidak tepat oleh karena mengadung potensi tidak bebasnya para pihak menyelesaikan sengketa hak. Posisi penegak hukum pidana yang ikut menengahi sengketa keperdataan akan menimbulkan kekhawatiran adanya campur tangan pelaku (biasanya perusahaan) dalam proses penyelesaian sengketa. Prinsip pilihan mediator sesungguhnya ditentukan para pihak, bukan dimediasi

penegak hukum hanya karena sengketa diawali oleh potensi dugaan keributan dan melanggar ketentuan pidana.

#### **D. Skema Penerapan IRAC**

Skema IRAC dalam proses permintaan pertanggungjawaban hukum perdata didasarkan pada kemampuan mengenali isu hukum dalam peristiwa hukum administrasi, regulasi dan sistem perizinan, ketepatan analisis yang menghubungkan antara fakta dan regulasi. Secara sederhana, skema IRAC dapat dirumuskan sebagai berikut:

**I = issues**

**R= Regulation**

**A= Analysis**

**C= Conclusion**

Contoh Skema Penerapan IRAC:

Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi batubara PT. XY diterbitkan oleh Bupati Kabupaten K. Proses pemberian izin tidak dilakukan dengan cukup dan memadai dalam memastikan locus/objek izin. Dalam perkembangannya, Letak IUOP PT. XY menambah kapasitas produksi melalui pembukaan area galian dengan jumlah produksi 2 juta ton/tahun. Peningkatan kapasitas produksi menyebabkan daya dukung sungai Atos terganggu karena menjadi tempat buangan limbah dan lumpur dari kegiatan pertambangan PT. XY. Sepanjang Sungai Atos terdapat 275 kepala keluarga Kampung Tabayan yang menggantungkan kegiatan ekonomi melalui pemeliharaan ikan keramba. Sejak PT. XY mulai melakukan operasi produksi tahun 2018, masyarakat telah mengalami kerugian cukup besar dan seluruh kepala keluarga mengganti mata pencahariannya dengan pendapatan jauh lebih kecil dari kegiatan pemeliharaan ikan keramba. -----→ **(I)**

Ketentuan perundang-undangan melarang melakukan pembuangan limbah secara langsung ke media lingkungan. Melakukan kewajiban hukum berdasarkan kecermatan menurut pandangan umum untuk tidak merugikan hak orang lain. Dalam perspektif tanggung jawab negara, instansi berwenangan yang memiliki kewenangan bertanggung jawab melakukan pengawasan terhadap izin yang telah dikeluarkan -----→ **(R)**

Tindakan PT. XY merupakan perbuatan melawan hukum dengan konsekuensi wajib mengganti kerugian dan perbaikan lingkungan. Penerapan unsur-unsur PMH wajib diterapkan dalam kasus ini oleh karena terkait dengan posisi Sungai Atos yang digunakan oleh berbagai pihak. Analisis hukum harus sampai membuktikan bahwa pollutant di media sungai dan menyebabkan matinya ikan masyarakat Kampung Tabayan dan tercemarnya Sungai Atos. Proses pengujian toksitas dan komponen pencemar lainnya membuktikan bahwa penyebab matinya ikan dan tercemarnya sungai berasal dari buangan limbah PT. XY. ----→ **(A)**

Oleh karena itu PT. XY telah melakukan PMH dengan melakukan tindakan sebagai berikut:

1. Melakukan pembayaran ganti kerugian terhadap 275 masyarakat Kampung Tabayan dengan nilai kerugian sebagaimana dilampirkan dalam putusan
2. Melakukan pemberihan sungai akibat pencemaran
3. Melakukan pengelolaan limbah berdasarkan standar ketentuan perundang-undangan yang berlaku--→ **(C)**



## PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA

*Pertanggungjawaban hukum pidana dalam kasus lingkungan hidup selalu dibayangi oleh praktek penerapan asas subsidiaritas dan kuatnya pemahaman penegak hukum atas penerapan ultimum remedium. Sifat perbuatan jahat perusak dan pencemar lingkungan yang mengancam keamanan publik harusnya diterapkan secara berbarengan dengan penerapan sanksi administrasi maupun pertanggungjawaban perdata. Pada bagian ini akan dijelaskan mengenai berbagai skema pertanggungjawaban pidana yang dapat menerobos berbagai sebab yang menjadi alasan pengabaian permintaan pertanggungjawaban pidana.*

### A. Tindak Pidana Lingkungan Hidup

Kejahatan merupakan konstruksi sosial dan moral, meskipun secara sederhana dapat dikenali melalui teks hukum.<sup>62</sup> Sistem hukum lingkungan memperkenalkan perbuatan-perbuatan yang dianggap jahat bagi lingkungan mulai tahun 1982 (UULH) dan terakhir tahun 2009 (UUPPLH) dengan penerapan sanksi pidana tanpa harus menunggu proses penyelesaian secara perdata atau putusan penjatuhan sanksi administrasi.

UUPPLH memiliki tiga daya paksa pertanggungjawabkan hukum yang dapat digunakan secara bersamaan yaitu

<sup>62</sup> Cockbain, Ella and Gloria Laycock, *Crime Science, Criminology & Criminal Justice*, Published online: 29 March 2017, <https://doi.org/10.1093/acre-fore/9780190264079.013.4>

sanksi administrasi, sanksi perdata (*civil liability*), maupun pertanggungjawaban pidana. Namun demikian, terdapat kekosongan pengaturan sebagai pendukung penerapan sanksi pidana terhadap pelaku perusakan lingkungan yaitu tidak ada pengaturan tentang kriteria baku mutu kerusakan sampai saat ini.

Penerapan sanksi pidana lingkungan hidup adalah mengembalikan ketertiban dan keamanan publik sebagai jawaban atas tindakan tertentu dari pelaku tindak pidana lingkungan termasuk mencegah atau menghalangi pelaku potensial agar tidak melakukan perilaku yang tidak bertanggung jawab terhadap lingkungan hidup. Pengaturan hukum lingkungan melalui hukum pidana memberi pesan bahwa ada wilayah kepentingan umum yang harus dilindungi di samping kepentingan individu, bukan sebagai peristiwa perbuatan ringan dan untuk itu ketercelaannya bersifat yuridis dan dari segi moral.<sup>63</sup>

Dasar permintaan pertanggungjawaban hukum terhadap pelaku pencemaran dan perusak lingkungan bilamana telah memenuhi unsur-unsur pidana sebagai berikut:

*Unsur delik setiap orang*

Subyek yang bertanggung jawab dalam kasus lingkungan dapat berupa orang perorang berdiri sendiri atau pelaku tunggal atau delik penyertaan (*delneeming*) maupun pembantuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 dan Pasal 56 KUHP. Permintaan tanggung jawab pidana dapat juga ditujukan terhadap korporasi pengelola SDA atau entitas usaha lainnya yang melakukan perbuatan mencemari dan atau merusak lingkungan.

*Unsur dengan sengaja atau karena kealpaan*

Unsur kesalahan merupakan hal essensial dalam per-

---

<sup>63</sup> Harkristuti Harkrisnowo, 2001. "Tindak Pidana Kesusilaan dalam perspektif Kitab Undang-Undang Hukum Pidana", dalam pidana Islam di Indonesia; Peluang, Prospek dan Tantangan, Jakarta: Pustaka Firdaus, hlm. 180



tanggungjawaban hukum pidana. Sesuai dengan adagium umum dalam pidana yang menyebutkan tidak ada pidana tanpa kesalahan merupakan pesan bahwa pemberian beban kepada pelaku tindak pidana harus terlebih dibuktikan adanya kesalahan. Kesengajaan membuang limbah atau kelalaian tidak memperhitungkan keamanan pengolahan limbah sehingga terbuang kemedia lingkungan dapat dikategorikan sebagai tindakan yang memenuhi unsur kesengajaan atau kelalaian. Kesengajaan pelaku akan lebih kuat lagi bilamana dengan pengetahuannya bisa memastikan dan menyadari bahwa tindakan membuang limbah dapat dianggap sebagai pemenuhan unsur niat.

Tindakan perusakakan lingkungan lebih jelas dalam konteks penentuan kesalahan oleh karena tindakan melakukan tindakan tertentu seperti pengupasan lahan pasti didahului oleh unsur niat (*mens rea*) dan tindakan nyata pelaku sebagai pemenuhan tujuan pelaku (*actus reus*). Tindakan kesengajaan melakukan perusakan lingkungan hidup dapat dilihat pada gambar berikut:



Gambar 15: Bekas Galian Tambang di Loa Kulu yang, Kabupaten Kutai Kertanegara-Kaltim, Foto. M. Muhdar, 13-06-2014, 3.15pm.

Tindakan mengubah bentangan alam sebagaimana dimaksud di atas tidak akan terjadi bilamana tidak direncanakan terlebih dahulu oleh pelaku. Akibat tindakan melakukan perubahan bentangan alam maka sekaligus memenuhi kriteria perusakan lingkungan yaitu adanya perubahan fisik. Perbuatan yang mengakibatkan rusaknya lingkungan hidup Unsur delik berupa perusakan lingkungan hidup hanya dapat dilakukan dengan cara mengidentifikasi berubahnya ciri-ciri fisik dari komponen lingkungan. Kriteria ini menjadi patokan utama dalam penentuan ada tidaknya suatu tindak pidana perusakan lingkungan hidup. Secara fisik dapat dilihat, apakah komponen lingkungan tersebut masih berfungsi sesuai dengan peruntukannya lebih mudah dibanding dengan kualifikasi pencemaran. Kriteria baku kerusakan lingkungan baru dirumuskan pada tingkat identifikasi objek, yaitu baku kerusakan tanah untuk produksi biomassa, terumbu karang, kebakaran hutan dan lahan, mangrove, padang lamun, gambut, karst, dan kriteria baku kerusakan lainnya sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.<sup>64</sup> Kriteria baku kerusakan akibat perubahan iklim berdasarkan para meter antara lain kebanikan temperature, kenaikan permukaan muka air laut, dan kekeringan.<sup>65</sup>

*Perbuatan yang mengakibatkan tercemarnya lingkungan hidup*

Unsur ini dapat berdiri sendiri, artinya media lingkungan yang tercemar tidak harus diikuti dengan peristiwa perusakan lingkungan. Meskipun peristiwa pencemaran atau perusakan lingkungan hidup dapat terjadi secara bersama-sama, namun kualifikasi hukum yang harus dibuktikan adalah sisi terpenuhinya unsur pencemaran. Kerumitan dalam

---

<sup>64</sup> Pasal 21 ayat (3) UUPPLH

<sup>65</sup> Pasal 21 ayat (4) UUPPLH

penentuan suatu pencemaran terletak pada bukti yang harus dipenuhi oleh penyidik. Dalam kaitan itu, penyidik harus didukung oleh pihak-pihak yang mampu menentukan secara ilmiah terkait dengan terlampauinya baku mutu lingkungan yang telah ditetapkan.

Diatur dalam undang-undang lingkungan atau UU sektoral lainnya

Ketentuan UU sektoral juga memuat sanksi pidana dan beririsan dengan sanksi dalam UUPPLH. Dalam perspektif penegakan hukum lingkungan, objek atau media lingkungan pada sektor kehutanan, pertambangan, kelautan, perkebunan, perikanan, Migas merupakan bagian dari sistem penegakan hukum lingkungan.

Unsur-unsur tindak pidana sebagaimana diuraikan sebelumnya masih harus mengklasifikasi pengelompokan delik materiil dan delik formil pada berbagai varian peristiwa hukum sebagaimana tabel 2, berikut:

No.	Kualifikasi Hukum (UUPPLH)	Kategorisasi Delik
1.	Pasal 98 Ayat (1) sengaja melakukan perbuatan yang mengakibatkan dilampauinya baku mutu udara ambien, baku mutu air, baku mutu air laut, atau kriteria baku kerusakan lingkungan hidup. Ayat (2) mengakibatkan orang luka dan/atau bahaya kesehatan manusia Ayat (3) mengakibatkan orang luka berat atau mati.	Materiil

No.	Kualifikasi Hukum (UUPLH)	Kategorisasi Delik
2.	Pasal 99 Ayat (1) karena kelalaiannya mengakibatkan dilampauinya baku mutu udara ambien, baku mutu air, baku mutu air laut, atau kriteria baku kerusakan lingkungan hidup, Ayat (2) mengakibatkan orang luka dan/atau bahaya kesehatan manusia, Ayat (3) mengakibatkan orang luka berat atau mati,	Materiil
3.	Pasal 100 Ayat (1) melanggar baku mutu air limbah, baku mutu emisi, atau baku mutu	Formil
4.	Pasal 101 Setiap orang yang melepaskan dan/atau mengedarkan produk rekayasa genetik ke media lingkungan hidup yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan atau izin lingkungan	Formil
5.	Pasal 102 melakukan pengelolaan limbah B3 tanpa izin	Formil
6.	Pasal 103 menghasilkan limbah B3 dan tidak melakukan pengelolaan	Formil
7.	Pasal 104 melakukan dumping limbah dan/atau bahan ke media lingkungan hidup tanpa izin	Formil
8.	Pasal 105 memasukkan limbah ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia	Formil
9.	Pasal 106 memasukkan limbah B3 ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf d	Formil
10.	Pasal 107 memasukkan B3 yang dilarang menurut peraturan perundang-undangan ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia	Formil

No.	Kualifikasi Hukum (UUPLH)	Kategorisasi Delik
11.	Pasal 108 melakukan pembakaran lahan	Formil
12.	Pasal 109 melakukan usaha dan/atau kegiatan tanpa memiliki izin lingkungan	Formil
13.	Pasal 110 menyusun amdal tanpa memiliki sertifikat kompetensi penyusun amdal	Formil
14.	Pasal 111 Ayat (1) Pejabat pemberi izin lingkungan yang menerbitkan izin lingkungan tanpa dilengkapi dengan amdal atau UKL-UPL Ayat (2) Pejabat pemberi izin usaha dan/atau kegiatan yang menerbitkan izin usaha dan/atau kegiatan tanpa dilengkapi dengan izin lingkungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 ayat (1)	Formil
15.	Pasal 112 sengaja tidak melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap peraturan perundangundangan dan izin lingkungan	Formil
16.	Pasal 113 memberikan informasi palsu, menyesatkan, menghilangkan informasi, merusak informasi, atau memberikan keterangan yang tidak benar yang diperlukan dalam kaitannya dengan pengawasan dan penegakan hukum	Formil
17.	Pasal 114 Setiap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang tidak melaksanakan paksaan pemerintah	Formil
18	Pasal 115 sengaja mencegah, menghalang-halangi, atau menggagalkan pelaksanaan tugas pejabat pengawas lingkungan hidup dan/atau pejabat penyidik pegawai negeri sipil	Formil

## B. Pencemaran Lingkungan

Pencemaran lingkungan merupakan suatu kualifikasi sebagai dasar pertanggungjawaban hukum. Pencemaran dilihat dari letak pollutan dapat ditemukan pada pencemaran udara, pencemaran air, pencemaran tanah, pencemaran radiasi. Dilihat dari sisi pemicu terjadi pencemaran dapat teridentifikasi dari berbagai sumber.

Pencemaran udara dapat terjadi dari sumber buangan cerobong pabrik, kebakaran hutan, atau asap kendaraan bermotor yang melampaui batas tertentu (ambien). Kebakaran hutan yang terjadi seperti 'agenda tahunan' dari hutan dan lahan di Indonesia. Kebakaran hutan dan lahan telah mengancam kesehatan, menghilangkan dan menurunkan kualitas fungsi hutan, bahkan telah mengganggu kegiatan ekonomi termasuk terhadap negara-negara tetangga (Malaysia dan Singapura). Pencemaran udara dari sektor transportasi ditemukan di area-area perkotaan yang padat dan macet sehingga mengancam tingkat kesehatan masyarakat kota dan pengguna transportasi yang tidak memiliki system perlindungan memadai.

Pencemaran laut bisa terjadi karena sumber dari darat (*land-based pollution*), atau bersumber dari kegiatan di area perairan itu sendiri. Pencemaran yang terjadi di danau dapat disebabkan oleh kegiatan di sekeliling danau atau di sekeliling sungai. Buangan limbah yang dihasilkan oleh perkebunan, pertambangan, limbah rumah sakit, pabrik, permukiman terakumulasi di media lingkungan perairan. Pencemaran laut dapat bersumber dari aktivitas pertambangan di wilayah laut atau hasil buangan limbah dari kegiatan pelayaran (*dumping*).

Pencemaran tanah menjadi masalah krusial pada beberapa tahun terakhir sebagai konsekuensi meningkatnya kegiatan ekonomi dan jumlah penduduk di area-area perkotaan. Pencemaran tanah berasal dari penggunaan bahan-bahan yang tidak mudah hancur dan mencemari tanah dalam waktu jangka

Panjang. Penggunaan limbah plastic untuk berbagai keperluan industry dan rumah tangga ikut memberikan kontribusi terjadinya pencemaran tanah dan meniadakan kemampuan tanah untuk digunakan sebagai media tumbuh bagi penyediaan pangan secara berlenjutan. Pencemaran tanah tersebar di area-area permukiman penduduk, tempat pembuangan sampah yang tidak memiliki system daur ulang, atau tindakan individu yang tetap menggunakan media plastic dan membuangnya ketempat tertentu (tanah) tanpa dilakukan proses daur ulang. Pencemaran Radiasi juga sebagai pencemaran terhadap lingkungan dan mengancam kehidupan manusia. Reaktor nuklir Chernobyl atau Fukushima sebagai contoh pencemaran radiasi yang terbuang ke media lingkungan.<sup>66</sup> Polusi suara sebagai bagian dari peristiwa pencemaran lingkungan yang mengganggu kehidupan manusia seperti adanya ledakan, tranportasi udara (*jet engines*), atau kegiatan pertemuan yang mengeluarkan suara melampaui ambang batas yang tidak mengganggu kesehatan manusia (*decibel*).

Dari sisi ketentuan perundang-undangan, pencemaran lingkungan hidup diartikan sebagai 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.<sup>67</sup>

Bila dibandingkan antara penentuan kriteria baku kerusakan dan kriteria menentukan pencemaran lebih tmaka kriteria dalam penentuan pencemaran lebih terukur oleh karena ditentukan terlebih dahulu. Baku mutu lingkungan hidup 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.<sup>68</sup>

<sup>66</sup> International Nuclear Safety Advisory Group, 1992, INSAG-7 The Chernobyl Accident: Updating of INSAG-1 (Report of INSAG)

<sup>67</sup> Lihat, Pasal 1 Angka 14 UUPPLH

<sup>68</sup> Lihat, Pasal 1 Angka 13 UUPPLH

Baku mutu lingkungan di wilayah perairan misalnya ditentukan berdasarkan kondisi ekologis dari masing-masing regional sehingga wajar ditentukan pada tingkat daerah masing-masing.

### C. Perusakan lingkungan hidup

Penentuan kriteria baku kerusakan merupakan masalah krusial dalam proses penegakan hukum lingkungan oleh karena menyangkut berbagai aktivitas berbasis lahan. Kriteria baku kerusakan lingkungan hidup adalah ukuran batas perubahan sifat fisik, kimia, dan/atau hayati lingkungan hidup yang dapat ditanggung oleh lingkungan hidup untuk dapat tetap melestarikan fungsinya sebagaimana diatur dalam UUPPLH menghadirkan kerumitan tersendiri.<sup>69</sup> Pada bagian lain, kualifikasi hukum perusakan lingkungan sebagaimana dirumuskan dalam ketentuan yang yaitu tindakan orang yang menimbulkan perubahan langsung atau tidak langsung terhadap sifat fisik, kimia, dan/atau hayati lingkungan hidup sehingga melampaui kriteria baku kerusakan lingkungan hidup,<sup>70</sup> sementara kerusakan lingkungan hidup dirumuskan sebagai perubahan langsung dan/atau tidak langsung terhadap sifat fisik, kimia, dan/atau hayati lingkungan hidup yang melampaui kriteria baku kerusakan lingkungan hidup.<sup>71</sup> Konstruksi ketentuan ini akan berhadapan secara faktual mengenai mekanisme penentuan kerusakan yang tidak pernah dirumuskan secara teknis sampai saat ini.

Menyadari tingkat kerumitan dalam penentuan kriteria batas kerusakan, teks hukum yang telah tersedia seharusnya sudah cukup mengkonfirmasi adanya peristiwa kerusakan lingkungan di berbagai kegiatan-kegiatan tertentu. Perubahan ciri-ciri fisik

---

<sup>69</sup> Lihat, Pasal 1 Angka 15 UUPPLH

<sup>70</sup> Lihat, Pasal 1 Angka 16 UUPPLH

<sup>71</sup> Lihat, Pasal 1 Angka 17 UUPPLH



terhadap komponen lingkungan dan media yang digunakan tidak dapat digunakan sebagai media aktivitas manusia sesuai dengan peruntukannya harus difahami telah terjadi peristiwa kerusakan lingkungan.

Contoh:

Peta perubahan fisik dalam kegiatan pertambangan merupakan salah satu contoh yang dapat menggambarkan klarifikasi ada atau tidaknya peristiwa hukum kerusakan lingkungan. Kegiatan pertambangan mineral dan batubara menyisahkan perubahan ciri-ciri secara fisik, pengupasan lahan, penggusuran bukit/ gunung, kegiatan penggalian, dan sisal obang tambang yang tidak mampu dikembalikan seperti keadaan semula. Gambaran kegiatan seperti ini seharusnya dapat dimasukkan sebagai kualifikasi perusak lingkungan jika pemegang izin tidak dapat melakukan revegetasi dan mengembaikan seperti keadaan semula. Risiko kerusakan lingkungan atas kegiatan pertambangan mineral dan batubara akan semakin teridentifikasi bilamana dilakukan dalam kawasan hutan. Kerusakan yang ditimbulkan tidak hanya media tumbuhnya pohon tetapi juga ekosistem hutan yang memiliki keterkaitan dengan sumber kehidupan lain akan rusak dan punah oleh karena sifat dari kegiatan pertambangan itu sendiri.

#### **D. Kualifikasi Hukum Pidana**

Pada dasarnya tindak pidana adalah perbuatan atau serangkaian perbuatan yang dilekatkan sanksi pidana melalui proses pertanggungjawaban. Tindak pidana (*starfbaarfeit*) berdasarkan pada perbuatan-perbuatan yang dilarang, yang boleh, dan pengecualian atas tindakan. Istilah pertanggungjawaban pidana berfungsi sebagai penentu syarat-syarat yang harus ada pada diri seseorang sehingga sah dijatuhkan pidana.

Pertanggungjawaban pidana hanya dapat dilakukan jika sebelumnya telah ada pelaku yang melakukan tindak pidana. Untuk kebutuhan ini, pertamakali yang harus dilakukan adalah apakah seseorang melakukan tindak pidana, meskipun dalam beberapa peristiwa pidana, tidak selalu perbuatannya dapat dipidana (dapat dipertanggungjawabkan). Aspek adanya kesalahan selalu dipersyaratkan dalam proses permintaan pertanggungjawaban pidana.

Untuk memudahkan memahami penentuan kualifikasi hukum dapat kita replikasi pada aktivitas pertambangan batubara dan mineral. menyisahkan berbagai masalah hukum, salah satunya merupakan perbuatan tindak pidana. Sebagaimana diketahui, pertambangan memiliki isu lintas sektoral, tetapi yang paling khas adalah aspek lingkungan hidup. Penentuan kualifikasi atas pelanggaran pidana menggunakan UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang PPLH yang memayungi berbagai pengaturan terkait dengan kegiatan batubara yaitu UU Kehutanan, UU Pertanahan, dan UU di bidang keuangan (sepanjang terkait dengan tanggung jawab keuangan) khususnya kegiatan reklamasi.

Kualifikasi hukum adalah kategorisasi dari suatu peristiwa hukum yang ditemukan dalam peraturan hukum konkret. Kategorisasi yang dihubungkan dengan peristiwa hukum pidana dapat berupa: melakukan pekerjaan dalam kawasan hutan tanpa hak, pencemaran, perusakan lingkungan, pemberian keterangan palsu, menggunakan uang reklamasi untuk keperluan pejabat atau orang lain, menghasilkan dan membuang limbah bahan berbahaya dan beracun dalam area reklamasi dan pascatambang.

Kualifikasi Pelanggaran Pidana menurut UU 4 Tahun 2009 ditemukan dalam Pasal 37, Pasal 40 ayat (3), Pasal 48, Pasal 67 ayat (1), Pasal 74 ayat (1) atau ayat (5), Pasal 43 ayat (1), Pasal 70 huruf e, Pasal 81 ayat (1), Pasal 105 ayat (4), Pasal 110, atau Pasal 111 ayat (1), Pasal 37 atau Pasal 74 ayat (1), Pasal 37, Pasal 40 ayat

(3), Pasal 43 ayat (2), Pasal 48, Pasal 67 ayat (1), Pasal 74 ayat (1), Pasal 81 ayat (2), Pasal 103 ayat (2), Pasal 104 ayat (3), atau Pasal 105 ayat (1) Pasal 136 ayat (2).

Dalam UU Nomor 4 Tahun 2009 tidak mengatur secara spesifik mengenai sanksi pidana dalam kegiatan reklamasi dan pascatambang. UU Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan UU Minerba secara tegas merumuskan tindak pidana terhadap pemegang izin yang tidak melakukan reklamasi, meskipun masih membutuhkan pengujian pada tingkat praktek. Reklamasi sendiri bertujuan mengembalikan kondisi seperti semula, dalam arti area bekas tambang tidak menyebabkan kerusakan, pencemaran, hilangnya area hutan (tegakan), atau tindakan-tindakan lain yang melanggar hukum pidana. Beberapa kualifikasi hukum pidana yang dapat digunakan dalam menilai tindakan pemegang izin-pemberi izin dalam pelaksanaan reklamasi dan pascatambang sebagaimana tabel 3, berikut:

No	Kulifikasi Hukum	Peristiwa Hukum	Metode
1.	Pasal 50 UU 41 Tahun 1999 <i>M e l a k u k a n kegiatan yang menimbulk n kerusakan hutan</i>	Pemegang izin melakukan penambangan tetapi tidak melakukan reklamasi ( <i>refer ke</i> kualifikasi administrasi) yang ternyata sebagai kawasan hutan. Tindakan pemegang izin adalah tidak memiliki IPPKH sehingga area yang direklamasi merupakan area terlarang.	Verifikasi dokumen (lihat peta, SK IPPKH dari Menhut, Rekomendasi Gubernur), dan peninjauan lapangan
2.	Pasal 50 ayat (3) UU 41 Tahun 1999 <i>M e n d u d u k i kawasan hutan secara tidak sah</i>	Menduduki kawasan hutan secara tidak sah dan terbukti telah melakukan galian meskipun memiliki IUP, tidak memiliki IPPKH, atau hanya pernah memiliki IPPKH.	Verifikasi dokumen dan penelusuran lapangan

No	Kulifikasi Hukum	Peristiwa Hukum	Metode
3.	<p>Pasal 98 ayat (1) UUPPLH</p> <p><i>Melampaui baku mutu air, atau kriteria baku kerusakan lingkungan hidup.</i></p>	<p>Pemegang izin tidak melakukan pengolahan air limbah selama reklamasi maupun pascatambang sehingga melampaui baku mutu sebagaimana diatur dalam Perda Nomor 2 tahun 2011, tentang pengelolaan kualitas air dan dan pengendalian pencemaran air.</p> <p>Pemegang izin membiarkan area galian tambang tidak dikembalikan sebagaimana mestinya sehingga mengalami kerusakan.</p>	<p>Verifikasi lapangan</p> <p>Dengan melakukan pengujian pada variabel bahan pollutant (lihat Perda 02/211, Lampiran 1.27. Baku Mutu Air limbah bagi kegiatan batubara dengan Parameter: sss, Besi Total (Fe), Mangan Total (Mn), pH</p> <p>Kerusakan lingkungan hidup bertumpu pada perubahan langsung dan/atau tidak langsung terhadap sifat fisik, kimia, dan/atau hayati lingkungan hidup yang melampaui kriteria baku kerusakan lingkungan hidup (kelemahan penentuannya terletak belum ada aturan mengenai kriteria baku kerusakan)</p>
4.	<p>Pasal 100 UUPPLH</p> <p><i>melanggar baku mutu air limbah</i></p>	<p>Pemegang izin tidak melakukan pengolahan air limbah selama reklamasi maupun pascatambang sehingga melampaui baku mutu sebagaimana diatur dalam Perda Nomor 2 tahun 2011, tentang pengelolaan kualitas air dan dan pengendalian pencemaran air.</p>	<p>Verifikasi lapangan</p> <p>Dengan melakukan pengujian pada variabel bahan pollutant (lihat Perda 02/211, Lampiran 1.27. Baku Mutu Air limbah bagi kegiatan batubara dengan Parameter: sss, Besi Total (Fe), Mangan Total (Mn), pH</p>

No	Kulifikasi Hukum	Peristiwa Hukum	Metode
5.	Pasal 103 UUPPLH  <i>menghasilkan limbah B3 dan tidak melakukan pengelolaan</i>	Pemegang izin menghasilkan B3 di area tambang tetapi ikut ditanam di area tambang	Pasal ini merupakan delik formil (cukup memastikan peristiwanya tanpa meneliti akibat)-verifikasi lapangan  Lihat lampiran PP 74 Tahun 2001 tentang Pengolahan limbah B3.
6.	Pasal 109 UUPPLH  <i>melakukan usaha dan/atau kegiatan tanpa memiliki izin lingkungan</i>	Kegiatan pertambangan termasuk di dalamnya kegiatan reklamasi dan pascatambang tetapi pemiliknya tidak memiliki izin lingkungan	Verifikasi dokumen dan lapangan.
7.	Pasal 110 UUPPLH  <i>Penyusun Amdal tanpa memiliki sertifikat kompetensi penyusun amdal</i>	Pemegang izin menggunakan Dokumen Amdal yang disusun oleh orang yang tidak memiliki sertifikat kompetensi penyusun Amdal. Dalam kegiatan reklamasi dan pascatambang mengacu kepada dokumen Amdal. Pada peristiwa demikian, pemegang izin melakukan tindak pidana secara bersama-sama (delneeming)	Pemeriksaan dokumen dan verifikasi lapangan.
8.	Pasal 111 ayat (1) UUPPLH  <i>Pejabat pemberi izin lingkungan yang menerbitkan izin lingkungan tanpa dilengkapi dengan amdal atau UKL-UPL</i>	Pemegang IUP sebagai pemrakarsa Amdal mengajukan permohonan izin lingkungan tanpa dilengkapi dokumen AMDAL dan UKL-UPL  P e m b e r i - P e m o h o n dikenakan pasal penyertaan (Delneeming)	Verifikasi dokumen

No	Kulifikasi Hukum	Peristiwa Hukum	Metode
9.	<p>Pasal 111 ayat (2) UUPPLH</p> <p>Pejabat pemberi izin usaha dan/ atau kegiatan yang menerbitkan izin usaha dan/ atau kegiatan tanpa dilengkapi dengan izin lingkungan</p>	<p>Pemegang IUP memegang izin menambang dan sudah terbukti melakukan galian dan melakukan reklamasi</p> <p>Pemberi izin -Pemohon dikenakan pasal penyertaan (Delneeming)</p>	<p>Verifikasi dokumen dan lapangan</p>
10.	<p>Pasal 113 UUPPLH, memberikan informasi palsu, menyesatkan, menghilangkan informasi, merusak informasi, atau memberikan keterangan yang tidak benar yang diperlukan</p>	<p>Pemegang izin dan/atau siapa saja yang tidak memberikan keterangan yang benar, menghilangkan data rencana reklamasi, menggati dokumen rencana reklamasi, memberikan informasi palsu mengenai pelaksanaan reklamasi</p>	<p>Verifikasi dokumen dan lapangan</p>
11.	<p>Pasal 3 UU 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana, jo UU 20 Tahun 2001 tentang Perubahan UU 31 Tahun 1999.</p> <p><i>menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi.</i></p>	<p>Tindakan karena kesengajaan atau kelalaian yang merubah ketentuan atau mengusulkan perubahan aturan sehingga menghilangkan kewajiban pemegang izin dengan cara menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan kouangan negara atau perekonomian negara terkait dengan penghilangan kewajiban pemegang izin</p>	<p>Analisis dokumen (vide: PP Nomor 24 Tahun 2010 tentang Penggunaan Kawasan Hutan, sebagai-mana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2012, Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.16/ Menhut-II/2014 tentang Pedoman Pinjam Pakai kawasan Hutan.</p> <p>Analisis dokumen RTRW dan kunjungan lapangan.</p>

No	Kulifikasi Hukum	Peristiwa Hukum	Metode
		<p>Pemegang izin tidak melakukan kegiatan reklamasi di area IPPKH dengan alasan terjadi perubahan RTRW, baik dilakukan dengan sadar, diusulkan perubahan oleh Bupati/walikota, gubernur, Timdu RTRW, dan menteri kehutanan sehingga menghilangkan kewajiban pembayaran</p> <p>PNBP terutama di areal L3 (kerusakan permanen-secara teknis tidak tereklamasi), tidak ada opsi penggantian kawasan hutan dari pemegang izin, terbukti mengusulkan atau dilakukan secara bersama-sama, tidak ada alasan pembenaran penggunaan (kegunaan pengganti dalam RTRW).</p> <p>Tidak membayar nilai tegakan, Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH), Dana Reboisasi (DR) dengan alasan terjadi perubahan status hukum kawasan, dan pemberi izin terbukti tidak melakukan penagihan.</p>	

## E. Pembuktian

Pembuktian merupakan elemen penting dalam menentukan adanya dugaan tindak pidana maupun saat penentuan tingkat kesalahan dari pelaku tindak pidana. Dalam praktek, pertanggungjawaban pidana lingkungan selalu tidak sederhana untuk sampai pada proses di pengadilan. Bukti yang cukup tidak

selalu berakhir dengan pertanggungjawaban pelaku menurut ajaran hukum pidana. Meninggalnya anak-anak di bekas lobang tambang batubara pada beberapa kasus di Provinsi Kalimantan Timur dapat menjadi pesan bahwa hilangnya nyawa manusia harus berakhir pada tingkat penyelidikan.

Pengumpulan bukti peristiwa pidana dalam kasus lingkungan hidup membutuhkan kontribusi ilmu pengetahuan tentang kejahatan (*criminal science investigation*) baik karena alasan pengujian bukti-bukti ilmiah maupun saat menghubungkannya dengan ada tidaknya unsur *mens rea* dan *actus reus*.

Bukti tindak pidana lingkungan masih terkait erat dengan bukti dalam tindak pidana umum lainnya yaitu keterangan saksi, keterangan ahli, surat, petunjuk, dan keterangan terdakwa.<sup>72</sup> Dalam peristiwa tindak pidana lingkungan kualitas saksi sangat diperlukan demi membuat terang adanya fakta, baik sebagai saksi yang melihat peristiwa maupun sebagai korban dari suatu tindak pidana lingkungan. Dalam proses penyelidikan keterangan ahli juga dibutuhkan untuk memberikan pandangan berdasarkan keahliannya di berbagai bidang yang memiliki keterkaitan dengan kasus pidana lingkungan. Dapat berupa ahli kimia, ahli racun, ahli kelautan, ahli ilmu lingkungan dan ahli lain yang relevan.

Saksi ahli juga memiliki peran penting, terutama membantu pihak-pihak dalam proses berdasarkan pada kepakarannya tanpa memberikan penilaian terhadap fakta. Bukti berupa petunjuk sebagai salah satu alat bukti penting dalam kasus pidana lingkungan yang berfungsi membantu menemukan kebenaran materiil peristiwa pidana. Penggunaan data satelit terhadap kasus kebakaran hutan dan lahan akan sangat relevan oleh karena dapat menuntun menemukan *hots-spot* sekaligus menemukan asal api. Keterangan terdakwa akan melengkapi berita acara pemeriksaan pada tingkat penyidikan termasuk fakta-fakta persidangan yang muncul selama persidangan.

---

<sup>72</sup> Pasal 184 ayat (1) UU Nomor 8 Tahun 1981 tentang KUHP



Sistem pembuktian yang demikian sederhana sebagaimana digambarkan di atas tidak terlalu kuat dalam memunculkan bukti-bukti lengkap dan relevan dalam mengungkap kasus tindak pidana lingkungan. Kelemahan cukup khas terletak pada kemampuan aparatur penyidik yang masih cukup konvensional dalam mengenali permasalahan pembuktian kasus lingkungan hidup. Alat bukti terkait dalam kasus lingkungan dapat berasal dari data hasil laboratorium misalnya penentuan identitas minyak (*oil finger print*), informasi *electronic, magnetic, optic*, data rekaman dan hasil analisis laboratorium antar bidang keahlian.<sup>73</sup> Keberadaan *finger print* selama ini merupakan sesuatu yang sangat penting dalam mengenali bukti fisik, terutama di tempat terjadinya perkara.<sup>74</sup> *Oil finger print* tidak sebatas itu, keberadaannya mengikuti objek (*pollutant*) untuk mengenali sumber.

Bukti tindak pidana dapat juga ditelusuri mengenai keabsahan dokumen di antaranya izin lingkungan, AMDAL, izin penggunaan lahan dan atau hutan, data faktual pada locus terjadinya tindak pidana, dan ketepatan pengambilan sampel (*legal sampling*) untuk kebutuhan analisis laboratorium, dan kecepatan penyitaan barang bukti berupa benda yang digunakan dalam tindak pidana, benda hasil kejahatan atau yang diduga sebagai hasil kejahatan, benda sebagai objek atau sasaran tindak pidana, benda yang khusus dibuat atau dipersiapkan untuk melakukan perbuatan pidana.<sup>75</sup>

Beberapa kasus tindak pidana lingkungan yang melibatkan proses penyitaan barang atau benda kerap menimbulkan permasalahan tersendiri, terutama status nilai dari barang sitaan berpotensi mengurangi kualitas pembuktian. Kayu sebagai hasil sitaan akan mengalami nilai susut dan dapat mengurangi volume

---

<sup>73</sup> Lihat juga Pasal 96 UUPPLH

<sup>74</sup> Lihat juga, Yong, Y.T., Zakaria, Y. & Nik Hassan, N. Recovery of latent fingermarks from burial environments. *Egypt J Forensic Sci* **10**, 31 (2020). <https://doi.org/10.1186/s41935-020-00206-2>

<sup>75</sup> Lihat, Pasal 39 ayat (1) UU Nomor 8 Tahun 1981 tentang KUHAP

maupun nilai ekonomi bagi kepentingan negara. Status barang sitaan seperti ini sudah selayaknya jatuh ke tangan negara dengan cara pelelangan sebelum terjadi penurunan nilai meskipun putusan pengadilan belum memiliki kekuatan hukum tetap. Demikian juga terhadap jejak kerusakan lingkungan atau pencemaran lingkungan akan berbeda kualitasnya saat pengambilan sampel dan waktu yang dibutuhkan selama persidangan.

Jejak pencemaran dan kerusakan berpotensi berubah melalui proses alamiah atau penghilangan jejak sehingga fase pembuktian dalam persidangan berpotensi mengalami perbedaan kualitas maupun kuantitas saat ada peninjauan lapangan oleh hakim.

## F. Delik Korporasi

Kasus dugaan tindak pidana yang melibatkan perusahaan cukup dikenali dengan menggunakan indikator tertentu. Ada kecenderungan pengabaian penegakan hukum pidana bagi korporasi, terutama yang bergerak di bidang pertambangan batubara.<sup>76</sup> Pola ini hampir sama dengan pelaku usaha lain yang berbasis lahan. Korporasi sebagai badan hukum yang direpresentasikan kehadiran sekumpulan orang dalam kegiatan usaha seharusnya difahami sebagai kesatuan kehendak dalam bertindak sehingga konsekuensi dari tindakannya membutuhkan pertanggungjawaban hukum.

Delik korporasi harus menyoar pihak-pihak yang secara langsung memiliki kendali dan otoritas atas keputusan tertentu dalam korporasi. Korporasi dengan badan hukum perseroan terbatas dapat menyoar pemegang saham, komisaris maupun unsur direksi jika dalam pemeriksaan ditemukan ada disain sepengetahuan pemegang saham agar melakukan tindakan tertentu sehingga lingkungan tercemar dan rusak.

---

<sup>76</sup> See Also, Fünfgeld, A. (2016). The state of coal mining in East Kalimantan: Towards a political ecology of local stateness. *ASEAS – Austrian Journal of South-East Asian Studies*, 9(1), 147-162.

Tanggung jawab pemegang saham dapat diidentifikasi melalui keputusan pemegang saham yang menyetujui pembiayaan untuk membuka lahan atau dengan cara sadar tidak menyediakan atau menyetujui biaya pengolahan limbah sehingga unsur direksi melakukan pembuangan limbah ke media lingkungan tanpa melalui proses detoksitasi. Komisaris dapat diajukan secara bersamaan sebagai pelaku delik penyerta oleh karena tidak melakukan pengawasan dan bahkan mengetahui keputusan-keputusan rapat umum pemegang saham.

Posisi direksi yang mewakili kepentingan hukum perusahaan tidak boleh berlindung dari satu argumentasi bahwa delik korporasi tidak dapat dihukum secara fisik oleh karena tidak termasuk sebagai sasaran penjeratan sebagai salah satu tujuan pemidanaan.

Ada kecenderungan pemahaman keliru dalam memaknai delik korporasi hanya dengan menysar pengenaan denda berupa pembayaran sejumlah uang bagi korporasi yang melakukan pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup. Tindak pidana terbentuk dari unsur *mens rea dan actus reus*. Pemegang saham, Komisaris dan unsur direksi sudah patut diduga telah melakukan niat atau sekurang-kurangnya mengetahui akibat yang ditimbulkan oleh aktivitas mencemari dan merusak (*mens rea*). Dari sisi tindakan (*actus reus*), tindakan membuang limbah, tindakan merusak melalui aktivitas tertentu seperti menggali, membuang, memotong, melepas emisi, menutup sungai kecil, menimbun atau menggusur mata air hanya dapat dilakukan dengan tindakan sadar dan terencana. Niat jahat dan tindakan memiliki ikatan kuat dalam kasus-kasus pidana lingkungan sehingga sangat sumir dan lemah bila delik korporasi hanya menysar badan hukum dan tidak dimaknai berjiwa dan berpikir.

Pengurus korporasi sebagai kumpulan individu-individu yang memenuhi unsur sebagai subyek hukum bukan hanya

memiliki niat mengambangkan diri tetapi juga mendapatkan manfaat dari hasil aktivitasnya. Aktivitas merusak dan mencemari sebagai tindakan yang melawan kepatutan dan melawan kepentingan umum sehingga disebut telah berbuat jahat.

Penggunaan sanksi pengenaan denda terhadap korporasi harus difahami sebagai bentuk dari sanksi pidana tetapi tidak meniadakan perbuatan-perbuatan individu yang memiliki kualifikasi perbuatan jahat. Pengenaan pidana juga tidak boleh diarahkan kepada karyawan rendahan dan tidak menyasar unsur pimpinan (*high level employee*). Perbuatan karyawan dengan pangkat rendahan hanya dapat melakukan tindakan yang didasarkan atas perintah atau sekurang-kurangnya berada dalam rentang tanggungjawab direktur.

Law No 32/2009 mengatur tentang kejahatan korporasi (*corporate crime*), terutama pertanggungjawaban unsur direksi (*high level employee*) tetapi secara praktek hanya diterapkan terhadap pegawai pada level bawah. Pengenaan sanksi pidana hanya kepada pelaku karyawan biasa (*low-level employee*) merupakan hal cukup riskan menurut hukum oleh karena dapat dipastikan bahwa tindakan pelaku merupakan pengimplementasian dari strategi perusahaan di bawah control direksi.<sup>77</sup> Hukum lingkungan yang tersedia menetapkan pertanggungjawaban korporasi (*corporate crime*) tetapi cukup sulit diterapkan terhadap jajaran direksi (*high level employee*).

Jika merujuk pada pendekatan "*indentification principle*",<sup>78</sup> pengurus perseroan pada level direksi dapat dimintai pertanggungjawaban hukum, baik karena alasan pertimbangan tindakan *omissions* maupun *commission*,<sup>79</sup> atau pimpinan

<sup>77</sup> Fiona Dorroch & Peter Harrison, 1999, *Environmental Crime*, Cameron May, London UK, p.343

<sup>78</sup> Brian Jones and Neil Parpworth, 2004, *Environmental Liability*, (Shaw & Sons Limited, Crayford, UK, p. 229.

<sup>79</sup> Nicholas Askounes Ashford and Charles C. Caldart, 2008, *Environmental Law. Policy, and Economic, Reclaiming The Environmental Agenda*, Massachusetts Institute Technology, p. 237.

perusahaan gagal menggunakan pengaruh dan kendali mereka untuk pelanggaran keselamatan publik. Penerapan prinsip vicarious liability harus diterapkan pada saat terjadi kejahatan korporasi,<sup>80</sup> baik dilakukan terhadap perusahaan pertambangan skala kecil maupun skala besar. Grad dan Mintz menyebutkan bahwa *problems of sanctions and remedies* ditemukan pada beberapa persoalan, khususnya pada penentuan pertanggungjawaban korporasi terutama terhadap perusahaan besar. Pemberian sanksi denda tidak memiliki arti apa-apa (*is not meaningful*),<sup>81</sup> bahkan bukan untuk memenuhi tujuan penghukuman atau mengejar kepatuhan.<sup>82</sup> Persoalan kemudian menjadi terbalik apabila perusahaan-perusahaan tidak menaati ketentuan perundang-undangan dan bahkan melakukan tindak pidana maka tujuan penataan harusnya berubah menjadi penjerahan.

Pengaturan mengenai pertanggungjawaban pengganti (*vicarious liability*) telah dikenal di Indonesia. Pertanggungjawaban dengan menggunakan prinsip ini menetapkan bahwa tindakan seseorang yang berdasarkan hubungan kerja atau berdasarkan hubungan lain yang bertindak dalam lingkup kerja badan usaha, sanksi pidana dijatuhkan terhadap pemberi perintah atau pemimpin dalam tindak pidana tersebut tanpa memperhatikan tindak pidana tersebut dilakukan secara sendiri atau bersama-sama.<sup>83</sup> Namun demikian, pengenaan pertanggungjawaban korporasi bagi unsur direksi tidak pernah diterapkan dalam kasus-kasus lingkungan khususnya pada kegiatan pertambangan.

Dari sisi ketentuan sudah demikian jelas tetapi pada tingkat implementasi masih ditemukan permasalahan khususnya pada

---

<sup>80</sup> Ibid, p.164

<sup>81</sup> Kasus-kasus yang melibatkan perusahaan besar di Kalimantan Timur sebagai tempat meninggalnya anak-anak di lokasi bekas lobang tambang hanya diberikan sanksi penghentian sementara untuk beberapa hari dan tidak sampai pada permintaan tanggung jawab pidana, Lihat juga, Frank P. Gerard and Joel A. Mintz, 2000, *Environmental Law*, fourth edition, LEXIS Publishing, New York, p. 15

<sup>82</sup> Ibid

<sup>83</sup> Environment Protection and Management Law No 32/2009 art 116 (2)

pemaknaan unsur kesalahan direksi apakah memenuhi unsur *actus reus* dan *mens rea*. Untuk kebutuhan ini, Mahkamah Agung Republik Indonesia telah mengeluarkan Peraturan Nomor 13 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Penanganan Perkara Tindak Pidana oleh Korporasi. Peraturan Mahkamah Agung ini menjadi rujukan bagi seluruh pengadilan di Indonesia dalam penanganan kasus-kasus lingkungan yang melibatkan perusahaan. Peraturan yang dapat digunakan dilingkungan pengadilan tersebut tidak mengikat instansi penegak hukum lainnya terutama pada tingkat pemeriksaan kepolisian sebagai pemegang kewenangan penyidikan atas dugaan kejahatan yang dilakukan oleh perusahaan.

## G. Perluasan Pertanggungjawaban Pidana Lingkungan

Tindak pidana lingkungan pada umumnya terkait dengan penggunaan SDA berupa hutan, kegiatan pertambangan, perkebunan, perikanan, dan pertanian. Aktivitas-aktivitas tersebut dapat ditarik sebagai peristiwa tindak pidana lingkungan. Kegiatan perusakan hutan dengan dalil sebagai kegiatan industri kehutanan atau perambahan hutan menyebabkan kerusakan kawasan hutan dan menurunkan fungsi hutan bagi kehidupan manusia dan lingkungan. Melakukan pengebangan pohon di luar blok tebangan yang diizinkan atau sengaja membakar hutan untuk keperluan perkebunan.

Perluasan pertanggungjawaban pidana lingkungan tidak terbatas pada penganan sanksi pidana menurut ketentuan-ketentuan sektoral tersebut termasuk UUPPLH tetapi terikut kualifikasi hukum lain yaitu tindak pidana korupsi, perpajakan, dan pencucian uang.

Tindak pidana korupsi misalnya terkait dengan pengabaian kewajiban keuangan kepada negara dan menjadi sasaran penegakan hukum di sektor SDA. Namun demikian, perluasan

tindak pidana korupsi terutama basis perhitungan kerugian harus dapat mengikutseratakan komponen lingkungan hidup yang terbuang, mengalami penurunan nilai, dan kerugian bagi negara karena harus menyediakan biaya pemulihan sosial dan fisik lingkungan yang telah dirusak dan dicemari.

## H. Skema IRAC

Skema IRAC dalam proses permintaan pertanggungjawaban hukum pidana dapat muncul dari rangkaian peristiwa yang menyertainya yaitu peristiwa hukum administrasi, dan berakibat munculnya kerugian bagi masyarakat. Mengenali rangkaian peristiwa hukum administrasi, perbuatan PMH, dan rangkaian peristiwa sebagai unsur terbentuknya peristiwa pidana merupakan skema sederhana dalam penerapan pertanggungjawaban yang menggunakan tiga bidang hukum (administrasi, perdata, dan pidana). Secara sederhana, skema IRAC dapat dirumuskan sebagai berikut:

**I = issues**

**R= Regulation**

**A= Analysis**

**C= Conclusion**

PT. X (PMA-Malaysia) Izin Perkebunan di Kecamatan Simanggaris Kabupaten Nunukan sejak tahun 2007 melalui SK Bupati Nunukan No.117 Tahun 2003. Selanjutnya, BPN Pusat membatalkan HGU Nomor: 29/HGU/BPN/2003 tgl. 25.07.2016 dengan alasan berada dalam kawasan hutan dan tidak terbukti melakukan permohonan dan mendapatkan persetujuan pelepasan kawasan hutan. Atas dasar pembatalan objek izin (HGU) Bupati Nunukan menerbitkan SK No.188.45/317/VII/2020 tentang Pencabutan SK No. 117 Tahun 2003. Kondisi factual, PT X telah menanam sawit

seluas 6.117,21 ha/siap panen dari total lahan 19,974 ha termasuk kehadiran pabrik CPO dengan kapasitas 60.000 ton/day. Perusahaan ini telah melakukan aktivitas yang meniadakan sumber-sumber air termasuk mencemarinya sehingga masyarakat sekitar harus mendapatkan sumber air bersih dari jarak yang cukup jauh. Limbah-limbah B3 dari kegiatan bengkel (perawatan lorry dan alat2 berat lainnya) termasuk limbah cair pengolahan CPO di buang langsung ke media sungai sehingga meniadakan biota sungai yang merupakan sumber protein masyarakat sekitar. Perusahaan ini juga terbukti melakukan pembersihan lahan dengan cara membakar lahan sehingga telah mengganggu kesehatan masyarakat sekitar dan negara tetangga.

Skema IRAC dari kasus tersebut di atas merupakan contoh satu peristiwa hukum namun dapat digunakan pendekatan penyelesaian dengan menggunakan tiga bidang hukum sekaligus.

1. Prinsip *Contrarius Actus* telah diterapkan oleh Bupati Nunukan, namun masih dapat diuji pada PTUN. Audit pelaksanaan NSPK sangat vital dalam mengungkap lahirnya izin di kawasan hutan.----Prosedur: *Contrarius Actus, Executive Review-PTUN*
2. PT X telah menduduki Kawasan hutan tanpa hak (berkebun) tanpa melalui proses pelepasan. Area ini memiliki tegakan, ini artinya terbukti mengelola kayu, atau sekurang-kurangnya melakukan penebangan, dan pembersihan lahan dengan cara membakar. Kualifikasi hukum menurut UU Kehutanan, UU Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan, dan UUPPLH dapat diterapkan. Potensi *Deelneming* maupun *Medeplichtig, vicarious liability* terhadap pemegang izin, pemberi izin, pengawas, dan oknum BPN----Prosedur: Litigasi



3. PMH teridentifikasi dengan baik {melanggar hak, *vide* Pasal 9 ayat (3) UUHAM-28 H ayat (1), Schuld (1865-*liability base on fault – strict liability – absolute liability*), *causaal verband*, shade (*lihat, tata cara perhitungan kementerian atau bandingkan dengan skema florida dalam perhitungan kerugian*), dan relativiteit}, baik terhadap korporasi maupun perorangan---Prosedur: Litigasi, non litigasi
4. Ancaman terhadap Kesehatan, perubahan iklim, gangguan ekonomi-penerbangan---Prosedur: *State liability, ASEAN Haze Pollution*, atau skema diplomasi lainnya, dan insentif-disentif bank dan/atau lembaga pembiayaan lintas negara yang memberikan pembiayaan.

Dari gambaran kasus dan skema penyelesaian di atas, dapat difahami bahwa hukum lingkungan dapat diaplikasikan pada relasi antar bidang ilmu hukum terhadap satu peristiwa hukum konkret sebagai konsekuensi penggunaan SDA yang mengancam keamanan public dan menyebabkan komponen lingkungan hidup tidak berfungsi dalam menunjang kehidupan manusia.



## **PENUTUP**

### **A. Kesimpulan**

Skema pertanggungjawaban hukum lingkungan pada satu peristiwa hukum, untuk kegiatan yang sama dapat diterapkan tiga ketentuan bidang hukum sekaligus yaitu penerapan sanksi administrasi, perdata dan pidana. Penerapan satu jenis sanksi tidak akan meniadakan peristiwa hukum lain yang menyertainya oleh karena memiliki kualifikasi hukum yang berbeda.

Penerapan sanksi administrasi, terutama terhadap tindakan yang dikategorikan sebagai pelanggaran atas syarat-syarat tertentu dapat dijatuhkan sanksi pencabutan izin atau penghentian kegiatan baik karena tidak memenuhi persyaratan perizinan atas pengelolaan SDA atau dapat juga diterapkan terhadap pengguna SDA yang tidak memiliki izin dari instansi berwenang.

Pengguna SDA yang telah dicabut izinnya atau harus dihentikan kegiatannya tetapi menimbulkan kerugian terhadap lingkungan dan masyarakat akan menjadi pemicu munculnya permintaan pertanggungjawaban perdata. Permintaan pertanggungjawaban perdata tidak terkait dengan pemenuhan syarat perizinan, dasar pertanggungjawaban perdata karena adanya unsur pelanggaran

hak atas lingkungan, terdapat kesalahan, kerugian, dan adanya hubungan causal antara tindakan pencemar dan/atau perusak lingkungan yang menyebabkan kerugian bagi korban.

Pada kasus yang sama, pertanggungjawaban pidana dapat diterapkan kepada pencemar dan/atau perusak lingkungan. Permintaan pertanggungjawaban pidana tidak akan gugur hanya karena ada proses penjatuhan sanksi administrasi maupun permintaan ganti kerugian. Fokus pertanggungjawaban pidana ditujukan terhadap perbuatan pelaku yang oleh hukum dinyatakan sebagai perbuatan pidana.

Dalam perspektif penegakan hukum lingkungan ada 'wilayah' nilai dalam setiap pengkualifikasi peristiwa hukum. Perbuatan jahat tidak dapat dipersamakan dengan perusahaan yang tidak memiliki izin dalam pemanfaatan SDA tetapi dari sisi *mens rea*, pelaku sudah dapat menyadari bahwa tindakan memanfaatkan SDA tanpa izin dan karena tindakannya berakibat tercemar dan/atau rusaknya media lingkungan merupakan konfirmasi bahwa sejak awal pelaku telah melakukan tindakan bersifat melawan hukum, termasuk mengancam keamanan publik.

## B. Saran

Mendasarkan pada kondisi faktual penegakan hukum lingkungan di Indonesia maka sudah seharusnya elemen penegak hukum pidana dapat memposisikan diri secara tepat, terutama pada dua kondisi berikut. *Pertama*, penegak hukum pidana, terutama kepolisian untuk melakukan keberpihakan kepada kepentingan perlindungan publik dari upaya-upaya penjahat lingkungan mengaburkan esensi dari tujuan penegakan hukum pidana lingkungan. *Kedua*, aparat penegak hukum seharusnya tidak boleh atau menawarkan diri sebagai mediator dalam peristiwa-peristiwa pidana lingkungan sehingga penegakan hukum pidana dikaburkan oleh mekanisme pertanggungjawaban perdata melalui kesepakatan antara korban dan pelaku.

# DAFTAR PUSTAKA

- Al-Quran: Ar-Rum (30): 41,; Al-Araf (7): 56,; Al-Ahqaaf (46): 3, Al-Baqarah (2): 22,; Al-Baqarah (2):30., Al-Baqarah (2): 11
- Ankersen Thomas T, and Kevin E. Regan, 2010. *Shifting Baselines and Backsliding Benchmarks: The Need for the National Environmental Legacy Act to Address the Ecologies of Restoration, Resilience, and Reconciliation*, in Alyson C. Flournoy and David M. Driesen (eds.), *Beyond Environmental law, Policy Proposals for a Better Environmental Future*, Cambridge University Press.
- Berry, James F. dan Mark S Denison, 2000, *The Environmental Law and Compliance Handbook*, New York: The McGraw Hill
- Carpenter, Balinda, and Matthew Ball, 2012. *Justice in Society*, The Federation Press, Annandale, NSW
- Carson, Rachel 1962. *Silent Spring*, Fawcett Publications, INC, Greenwich, CONN.
- Cockbain, Ella and Gloria Laycock, *Crime Science, Criminology & Criminal Justice*, Published online: 29 March 2017, <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190264079.013.4>
- Dennis, Rona A Review of fire projects in Indonesia (1982-1998), see available at, [https://www.cifor.org/publications/pdf\\_files/firereport.pdf](https://www.cifor.org/publications/pdf_files/firereport.pdf), p.1, last access at October 4, 2020
- Deborah R. Hensler, Nicholas M. Race, Bonita Dombey, More Beth Giddens, Jennifer Gross, Erik K. Moller, 2000, *Class Action Dilemmas, Persuing Public Goals for Private Gain*, Santa Monica-CA: Rand Publishing
- Dorroch, Fiona & Peter Harrison, 1999. *Environmental Crime*, Cameron May, London UK

- Fünfgeld, A. (2016). The state of coal mining in East Kalimantan: Towards a political ecology of local stateness. *ASEAS – Austrian Journal of South-East Asian Studies*, 9(1), 147-162.
- Flournoy, Alyson C, 2010, The Case for the Natural Environmental Legacy Act, in Alyson C. Flournoy and David M. Driesen (ed.) *Beyond Environmental Law, Policy Proposal for a Better Environmental Future*, Cambridge: Cambridge University Press
- Jones, Brian and Neil Parpworth, 2004. *Environmental Liability*, Shaw & Sons Limited, Crayford, UK.
- Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Pollution* (GESAMP Report and Studies No. 47), available at <http://www.fao.org/3/u3100e/U3100e00.htm#:~:text=%22Pollution%20means%20the%20introduction%20by,quality%20for%20use%20of%20sea>
- Garner, Bryan A, (Editor in Chief), 2004. *Black's Law Dictionary*: St. Paul, MN, West Group
- Gerard, Frank P, and Joel A. Mintz, 2000. *Environmental Law*, fourth edition, LEXIS Publishing, New York
- Gokkel E. Sundari, 2002, *Pengajuan Gugatan Secara Class Action, Suatu Studi Perbandingan & Penerapannya di Indonesia*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta.
- Gurdeep Singh, Environmental Issues with Best Management Practices of Responsible Mining, *20th National Convention of Mining Engineers, Hosted by The Institution of Engineers (India), Neyveli Local Centre, 30th – 1st Feb., 2009, p.2-7.*
- Harkristuti Harkrisnowo, 2001." Tindak Pidana Kesusilaan dalam perspektif Kitab Undang-Undang Hukum Pidana", dalam pidana Islam di Indonesia; Peluang, Prospek dan Tantangan, Jakarta: Pustaka Firdaus
- I.E. Dror, N. Scurich, (Mis)use of scientific measurements in forensic science, *Forensic Science International: Synergy*, <https://doi.org/10.1016/j.fsisyn.2020.08.006>

- International Nuclear Safety Advisory Group, 1992, INSAG-7  
The Chernobyl Accident: Updating of INSAG-1 (Report of  
INSAG)
- Irwansyah Fauzi, Adam; Anjar Dimara Sakti; Lissa Fajri  
Yayusman; Agung Budi Harto; Lilik Budi Prasetyo;  
Bambang Irawan; and Ketut Wikantika. Evaluating  
Mangrove Forest Deforestation Causes In Southeast Asia  
By Analyzing Recent Environment And Socio-Economic  
Data Products, Proceedings Asian Conference on Remote  
Sensing 2018, *available at*: [https://www.researchgate.net/  
publication/334923966\\_EVALUATING\\_MANGROVE\\_  
FOREST\\_DEFORESTATION\\_CAUSES\\_IN\\_SOUTHEAST\\_  
ASIA\\_BY\\_ANALYZING\\_RECENT\\_ENVIRONMENT\\_  
AND\\_SOCIO-ECONOMIC\\_DATA\\_PRODUCTS](https://www.researchgate.net/publication/334923966_EVALUATING_MANGROVE_FOREST_DEFORESTATION_CAUSES_IN_SOUTHEAST_ASIA_BY_ANALYZING_RECENT_ENVIRONMENT_AND_SOCIO-ECONOMIC_DATA_PRODUCTS)
- Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Hutan dan  
Deforestasi Indonesia Tahun 2019, Press release, tgl.23 APR  
2020 Nomor: SP. 162/HUMAS/PP/HMS.3/4/2020  
[https://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=lu  
as+kawasan+hutan+di+indonesia&ie=UTF-8&oe=UTF-  
8](https://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=luas+kawasan+hutan+di+indonesia&ie=UTF-8&oe=UTF-8), Akses terakhir 30 September 2020
- Kementerian ESDM, Head of Agreement, Pengembangan Blok  
Masela ditandatangani Tgl, 16 Juni 2019, Lihat: [https://  
migas.esdm.go.id/post/read/hoa-pengembangan-blok-  
masela-ditandatangani.](https://migas.esdm.go.id/post/read/hoa-pengembangan-blok-masela-ditandatangani.), akses terakhir tanggal 5 Oktober  
2020
- Kantor Menteri Lingkungan Hidup dan United Nations  
Development Programme (UNDP), 1998, Ringkasan Eksklusif  
Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia.
- Kementerian ESDM Minerba One Data (MODI), [https://modi.  
minerba.esdm.go.id/pimpinan/perizinan?t=2020](https://modi.minerba.esdm.go.id/pimpinan/perizinan?t=2020), diakses  
terakhir Tgl 7 juni 2020
- Lowe, John S, 1995. *Oil and Gas*, Third Edition, ST. Paul, Minn:  
West Publishing.

- Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development, available at: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>, last accessed on Nov.16, 2020
- Sembiring, Julius, 2016, Tanah Negara, Jakarta: Prenadamedia Group
- Sundari, E, 2002, *Pengajuan Gugatan Secara Class Action, Suatu Studi Perbandingan & Penerapannya di Indonesia*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta
- Suparmoko, 2006, *Ekonomi Sumber Daya Alam dan Lingkungan (Suatu Pendekatan Teoretis)*, ed. ke-3, cet. ke-2, Yogyakarta: BPFE
- The United Nations Conference on Environment and Development, 1992, available at: <https://www.cbd.int/doc/ref/rio-declaration.shtml>, last accessed on Nov 16, 2020
- Triono, Rachmat 2015. Hak Menguasai Negara di bidang Pertanahan, Badan Pembinaan Hukum Nasional, [https://www.bphn.go.id/data/documents/penelitian\\_hak\\_menguasai\\_negara\\_di\\_bid\\_pertanahan.pdf](https://www.bphn.go.id/data/documents/penelitian_hak_menguasai_negara_di_bid_pertanahan.pdf), hlm. diakses terakhir tgl 31 Mei 2020
- Tempo, Jejak Langkah Industri Migas Nusantara, Edisi 8-14 Desember 2014, hlm, 2-3 (Suplemen)
- The Library of Congress Country Studies; CIA World Factbook dalam [http://www.photius.com/countries/indonesia/economy/indonesia\\_economy\\_petroleum.html](http://www.photius.com/countries/indonesia/economy/indonesia_economy_petroleum.html), diakses terakhir Tanggal 15 November 2020.
- Wandi, Luas Kawasan Hutan Indonesia 125,9 Juta Hektare, <https://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=luas+kawasan+hutan+di+indonesia&ie=UTF-8&oe=UTF-8>, Akses terakhir 1 Oktober 2020
- Wendel, Peter T, 2009. *Legal Deconstructing, Legal Analysis*, New York: Aspen Publishers.

- Wilkinson, David. 2002, *Environment and Law*, New York: Routledge
- Wahana Lingkungan Hidup Indonesia, KARHUTLA & Putusan MA di Depan Mata Presiden, Lihat: <https://www.walhi.or.id/karhutla-putusan-ma-di-depan-mata-presiden>, ases terakhir, 2 Oktober 2020
- The Code of Hammurabi: The Best Rule to Manage Risk <https://fs.blog/2017/11/hammurabis-code/>, diakses terakhir tanggal, 12 April 2020
- Yong, Y.T., Zakaria, Y. & Nik Hassan, N. Recovery of latent fingerprints from burial environments. *Egypt J Forensic Sci* **10**, 31 (2020). <https://doi.org/10.1186/s41935-020-00206-2>

### **Ketentuan Perundang-Undangan**

- UUD 1945
- KUH Perdata
- KUHP Pidana
- UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria
- UU Nomor 8 Tahun 1981 tentang KUHAP
- UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan
- UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang Migas dan Gas Bumi
- UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara
- UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
- UU Nomor 34 tahun 2004 tentang Perkebunan
- UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah
- UU Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara
- Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2000 tentang Lembaga Penyedia Jasa Pelayanan Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup di Luar Pengadilan
- PP 78 Tahun 2010
- Permen ESDM Nomor 7 Tahun 2014 tentang Reklamasi



- Gugatan KLHK Kepada PT. Arjuna Utama Sawit Nomor Perkara: 213/Pdt.G/LH/2018/PN Plk
- Putusan MA Tanggal 7 Juli 1971 Nomor: 294 K/Sip/1971 yang mempersyaratkan bahwa gugatan harus diajukan oleh orang yang mempunyai hubungan hukum.
- Kementerian Lingkungan Hidup Republik Indonesia, 2006, Panduan Penghitungan Ganti Kerugian akibat Pencemaran dan/atau Perusakan Lingkungan Hidup, Jakarta: KLH
- Putusan PTUN No: 07/G/2016/PTUN-SMD 18 Agustus 2016; Putusan No: 08/P/FP/2018/PTUN-SMD, Tanggal 20 September 2018; Putusan Tata Usaha Negara Samarinda Nomor: 02/P/FP/2018/PTUN.SMD, dan Tanggal 2 Maret 2018.
- Permenag Agraria TR /Kepala BPN Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pengaturan dan Tata Cara Penetapan HGU
- PP 23 Tahun 2010 tentang Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara
- Keputusan Menteri ESDM: 1825 K/30/MEM/2018 tentang Pedoman Pemasangan tanda batas wilayah IUP atau WIUPK Operasi Produksi
- PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.62/Menhut-II/2013 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P. 44/Menhut-II/2012 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan.
- Putusan Pengadilan Negeri Palangkaraya melalui Putusan Nomor 118/Pdt.G.LH/2016/PN.Plk
- Putusan Mahakam Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 Tanggal 16 Mei 2013
- Perkara No. 5/Pdt.G/2019/PN Tgt, Tanggal 3 September 2019
- *Agrarische Wet* (AW) 1870 dan diturunkan ke dalam peraturan yang dikenal *Agrarische Besluit* (AB).
- Permenag Agraria TR /Kepala BPN Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pengaturan dan Tata Cara Penetapan HGU

# INDEX

## A

Actus Reus 85, 100, 103, 106  
ADR 77, 78, 79, 80  
Al-Quran 2, 112  
Amdal 48, 97

## B

Baku Mutu Lingkungan viii, 47

## C

Causaal Verband 66, 69, 70, 109  
Chernobyl 91, 113  
Citizen Lawsuit 74  
Class Action 72, 73, 112, 115  
Common Property 25, 42  
Contrarius Actus 60, 61, 108

## D

Dumping 88, 90

## E

Earth Summit 2  
Eksplorasi vii, viii, 11, 29, 39, 40  
Eksplorasi vii, viii, 29, 39, 52, 54, 55  
Externality Cost v  
Extractive v, 4, 5, 120

## F

Fukushima 91

## H

Hammurabi 1, 2, 116  
HGU 15, 20, 107, 117  
Hot-Spot 71

## I

IPPKH 17, 18, 95, 99  
IRAC viii, ix, 7, 62, 63, 81, 107, 108  
IUP 20, 30, 31, 32, 52, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 95, 97, 98, 117  
IUPE 29  
IUPK 31, 54, 55, 56, 57, 58, 59  
IUPO 20, 21, 29, 30, 31

## L

Land-Based Pollution 90  
Legal Standing 74  
Legitima Persona Standi in Judicio 72  
Litigasi viii, 71, 76, 108, 109

## M

Mens Rea 85, 100, 103, 106, 111  
Migas vii, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 70, 87, 115, 116

## N

Non-Litigasi 77

## O

Oil Finger Print 70, 101

Onrechmatigeheid 66

## P

Pascatambang vii, 32, 37, 53,  
54, 56

PKP2B 32

Pollutant 34, 47, 71, 82, 96, 101

## R

Reklamasi vii, x, 25, 32, 33, 53,  
54, 56, 58, 95, 116

Rio De Jeneiro 2

## S

Schuld 66

Schuld 67, 109

Shade 109

Strict Liability 68, 109

Subsidiaritas 6, 80, 83

## U

UKL-UPL 48, 49, 89, 97

Ultimum Remedium 6, 83

UUPPLH 48, 83, 86, 87, 91, 92,  
96, 97, 98, 101, 106, 108

## W

WIUP 29, 30, 63, 64

## RIWAYAT HIDUP PENULIS

Muhamad Muhdar menyelesaikan program doktoral bidang Hukum Lingkungan di Universitas Gadjah Mada (2010). Saat ini bekerja pada Fakultas Hukum Universitas Mulawarman. Selain sebagai staff pengajar, penulis terlibat dalam berbagai kegiatan penelitian untuk isu-isu lingkungan dan pengelolaan sumber daya alam di Indonesia. Terlibat dalam program *forest governance* kerjasama dengan *The Asia Foundation-The United Kingdom Climate Change Unit* (2012-2019), Program *rule of law* melalui intervensi kebijakan perbaikan regulasi khususnya pengelolaan sumber daya alam, peningkatan kapasitas bidang hukum untuk *civil society organization* dan masyarakat lokal bekerjasama dengan *The International Development Law Organization* (2017-2020), dan konsultan bidang *extractive licensing* pada World Bank (2020). Penulis juga terlibat sebagai negosiator dalam rangka penyusunan kontrak pengelolaan minyak dan gas pada Wilayah Kerja Mahakam melalui skema *participating interest* untuk kepentingan Pemerintah Daerah di Kalimantan Timur.