

LINGKUNGAN SEBAGAI SUBYEK HUKUM DAN KEWENANGAN PUBLIK LSM LINGKUNGAN *

Oleh: DR. M. Daud Silalahi, SH

Realitas lapangan menunjukkan bahwa pemahaman terhadap konsep-konsep ekologis dalam tahap implementasi dan penegakkan hukum masih jauh dari memadai, karena penyajian informasi dan kesaksian atas kerusakan lingkungan tidak tersajikan dalam bahasa dan rumusan hukum yang mudah dipahami. Sesungguhnya pengaturan mengenai lingkungan telah mengalami kemajuan pesat, yaitu dengan diadakannya Peraturan Pemerintah No 29 Tahun 1986 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan. Melalui peraturan pemerintah tersebut dapat dilimitasi memburuknya kerusakan lingkungan karena aktivitas pembangunan.

1. Pengantar

Sebelum Undang-undang Lingkungan Hidup Amerika Serikat diundangkan pada tahun 1969 dan berlaku efektif pada tahun 1970, sebenarnya di Pengadilan Negeri California sedang diperdebatkan suatu perkara lingkungan yang mempersoalkan adalah Lembaga Swadaya masyarakat (dalam hal ini "Serra Club") mempunyai ius Standi atau tidak. Dalam putusan Pengadilan Distrik, ius standi LSM ini diakui. Namun dalam putusan Pengadilan Banding, ius Standi ini ditolak oleh Pengadilan. Hal ini telah menjadi perdebatan akademis di kalangan ahli hukum, bahkan menjadi bahan analisis bagi para mahasiswa yang mempelajari hukum lingkungan di Amerika Serikat. Berbagai teori dikembangkan dari padanya baik sebagai perluasan terhadap teori hukum lingkungan Klasik, maupun berdasarkan teori-teori hukum baru yang bersifat ekologis.

Doktrin mengenai "standing" dalam hukum lingkungan telah menjadi suatu pelajaran yang menarik dan mendapat tempat yang cukup penting dalam hukum lingkungan modern. Terutama, apabila hal ini dikaitkan dengan perkembangan LSM Lingkungan di berbagai negara, termasuk Indonesia. Untuk memahami hal ini, ius standi LSM Lingkungan Indonesia akan menjadi pokok pembahasan makalah ini baik berdasarkan perundang-undangan maupun berdasarkan kasus-kasus hukum lingkungan yang terjadi akhir-akhir ini. Karena kasus semacam ini

* Disampaikan dalam diskusi "Masalah Prosedure dalam Penyelesaian sengketa lingkungan", Kerjasama Sekretariat Kerjasama Relevan Pengadilan Pencemaran dan Majalah Hukum dan Pembangunan, Jakarta 19-20 Juni 1989.

masih merupakan hal baru di lingkungan peradilan Indonesia, tinjauan atas kasus hukum lingkungan Indonesia akan dibahas dengan pembandingan kasus hukum lingkungan Amerika.

2. Lingkungan hidup sebagai subyek hukum dibahas dalam konteks ekosistem bumi.

Adakan tempatnya dalam sistem hukum kita?

Sebelum pertanyaan di atas dijawab, ada baiknya diterangkan terlebih dahulu pengertian bumi sebagai ekosistem besar pendukung kehidupan manusia (*life-supporting System*). Dalam pengertian yang sangat umum ini, ekosistem bumi juga disebut sebagai *ecosphere* atau *biosphere* tempat makhluk hidup dapat berlangsung.

Posisi manusia dalam sistem di atas membawa kita pada beberapa persoalan pokok penting, yaitu :

a. Dalam ekosistem bumi, manusia hanyalah salah satu unsur saja dalam mata rantai kehidupan di bumi (*web of life*), menyebabkan ketergantungan pada sistem planet bumi sebagai *Life-Support System*.

b. Sistem bekerjanya bumi sebagai pendukung kehidupan, juga ditentukan oleh beberapa persyaratan alami, antara lain :

(i) jumlah jenis hayati herbivore (*phytoplankton*) atau tanaman hijau yang dapat menyediakan makanan bagi jenis kehidupan lainnya. Di sini kita bicara tentang proses fotosintesa dengan bantuan zat hijau (*chlorophyl*). Tanpa kemampuan bumi untuk mengubah energi matahari menjadi sumber makanan (dalam proses fotosintesa) oleh kelompok hayati yang memiliki zat hijau, maka planet bumi sebagai sistem pendukung kehidupan akan terancam.

(ii) stabilitas ekosistem yang sifatnya tergantung pada tingkat kerumitan jalinan komponen lingkungan (*stability of ecological system depends on complexity*). Ini berarti, dengan hilangnya satu jenis *species* saja akan mengurangi tingkat kerumitan sistem, dan selanjutnya akan mengurangi stabilitas lingkungan alami, sehingga planet bumi sebagai ekosistem besar akan terancam pula.

Apabila hal di atas dikaitkan dengan hilangnya *species* dalam lingkungan alam, maka kegiatan manusia yang terus meningkat dalam pembangunan sejak berkembangnya industri memperlihatkan hal yang menarik. Di antara 1600 sampai dengan 1900, suatu studi memperlihatkan kehilangan satu *species* setiap 4 tahun. Dari tahun 1900 hingga tahun 1975, jumlah ini bertambah menjadi satu *species* hilang setiap tahun. Pada saat ini diperkirakan oleh para ahli biologi, kegiatan manusia telah membunuh 1 sampai dengan 3 *species* setiap hari. Menjelang tahun 2000, kita akan kehilangan lagi antara setengah juta hingga dua juta *species*. Jumlah ini sama dengan 15 hingga 20% dari semua *species* di planet bumi. Hal ini terutama disebabkan hilangnya *wild habitat*. Yang penting bagi kita adalah bahwa kecenderungan di atas telah dijadikan sebagai dasar pertimbangan bagi penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan dan bagi kaum politisi sebagai pedoman bagi upaya perlindungan fauna dan flora serta mendukung prinsip-prinsip diversitas biologis. Setidaknya-tidaknya ada 2 kesimpulan dari studi di atas yaitu bahwa *biological diversity* meningkatkan dayaguna lingkungan (*utilitarian benefits*) dan semua

mahluk hidup mempunyai hak hidup.

Bagaimana UULH-82 mengambil alih konsep lingkungan hidup dalam arti ekosistem di atas? Artinya ekosistem bumi sebagai sistem pendukung kehidupan bagi generasi sekarang dan generasi mendatang?

Berdasarkan pasal 1 butir 1 dirumuskan arti yuridis lingkungan hidup sebagai: "kesatuan ruang dengan semua benda, daya keadaan, dan makhluk hidup, termasuk di dalamnya manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi kelangsungan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lainnya."

Jelas, di sini telah terjadi perubahan mendasar dalam sistem kehidupan di bumi. Yang diatur oleh hukum tidak terbatas pada upaya mempertahankan "kelangsungan dan kesejahteraan manusia" saja, akan tetapi juga "kelangsungan dan kesejahteraan makhluk hidup lainnya".

Pendapat mengenai lingkungan hidup sebagai subyek hukum juga dikemukakan oleh Prof. Munadjat Danusaputro, dalam tulisannya tentang Hukum Lingkungan: Buku II, "yang meliputi seluruh alam semesta sebagai subyek hukum dalam arti yang luas yang tidak mungkin dijadikan sasaran hak milik baik pemilikan individu maupun kelompok. (vide, teori "common property").

Pendapat para ahli hukum lingkungan Canada, juga membahas lingkungan sebagai mempunyai hak (environmental rights), yang mengatakan, antara lain:

"A right of the environment to be protected from serious pollution for its own sake, even if pollution incidents should result in no direct or indirect risk or harm to human health or limitation upon the use and enjoyment of nature".

Pendapat di atas diakui sebagai suatu gerakan yang revolusioner oleh banyak kalangan, dan menimbulkan perdebatan antar para pakar hukum baik di dalam negeri maupun di luar negeri. Namun demikian gagasan ini telah ikut mendorong terbentuknya peraturan perundang-undangan berbagai negara yang makin ketat dan mengacu pada prinsip-prinsip ekologi:

Karakteristik LSM Lingkungan Indonesia, diuraikan dalam penjelasan pasal 19 UULH-82 yang mencakup, antara lain:

a. kelompok profesi, yang berdasarkan profesinya bergerak menangani masalah lingkungan:

b. kelompok hobi, yang mencintai kehidupan alam dan terdorong untuk melestarikannya:

c. kelompok minat, yang berminat untuk berbuat sesuatu bagi pengembangan lingkungan hidup.

Kemudian ditambahkan bahwa:

"Dalam menjalankan peranannya sebagai penunjang, lembaga swadaya masyarakat mendayagunakan dirinya sebagai sarana untuk mengikutsertakan sebanyak mungkin anggota masyarakat dalam mencapai tujuan pengelolaan lingkungan hidup".

Apabila dilihat dari sistematika UULH-82, LSM Lingkungan Indonesia diatur dalam konteks kelembagaan, yaitu institusi pengelolaan lingkungan dalam arti luas. Sebagai bagian daripada institusi pengelola lingkungan, Pemerintah (pasal,

19) bersama-sama dengan LSM Indonesia (pasal, 18) memiliki fungsi "mengurus" atau "to manage" lingkungan agar baik dan sehat. Perbedaan dari kedua fungsi di atas adalah bahwa Pemerintah "mengurus" lingkungan hidup sebagai "parents patriae" berdasarkan ps1 33 ayat 3 UUD-45, (vide public. Lebih lanjut hal ini diatur, antara lain, dalam UUPA, UUP Kehutanan, UULH-82 dan sebagainya. Dalam pada itu, LSM Indonesia berdasarkan UULH-82, adalah Subyek hukum Perdata yang berperan sebagai institusi penunjang bagi pengelolaan lingkungan (mengurus lingkungan). Namun demikian di negara maju, seperti di AS LSM Lingkungan dapat bertindak sebagai "Representative of the public" (kasus Scripps - Howard V.F.C.C).

4. LSM Indonesia sebagai pihak dalam berperkara di Pengadilan.

Dapatkah LSM Lingkungan Indonesia menjadi pihak dalam berperkara atau lazim dikenal sebagai standi to sue. Jawaban terhadap pertanyaan ini dapat bersifat positif atau negatif. Artinya dapat dijawab ya atau tidak, tergantung dari status dan karakteristik LSM Lingkungan yang dapat dilihat dari Anggaran Dasar dan tujuan dari organisasinya, serta sistem hukum negaranya.

Terhadap pertanyaan ini, jawaban kita dapat mengacu pada peraturan perundang-undangan yang pengaruhnya di negara kita sangat besar dan putusan pengadilan baru di negara kita, terutama Putusan Mahkamah Agung RI dan putusan pengadilan di beberapa negara lain sebagai bahan pembandingan.

Berdasarkan Bab 27 REPELITA II Tahun 1974, Undang-undang dan putusan hakim merupakan sumber hukum penting bagi Indonesia. Atas dasar pikiran ini, uraian berikutnya akan didasarkan pada hukum perundang-undangan dan putusan pengadilan (termasuk putusan hukum asing) sebagai acuan utama dari pemikiran hukum lingkungan Indonesia.

a. Perundang-undangan

Di atas telah dikemukakan bahwa UULH Indonesia sebagai produk hukum baru di bidang lingkungan telah berkembang berdasarkan pemikiran yang mengacu pada prinsip-prinsip ekologis (ilmu lingkungan). Untuk dapat memahami perubahan sifat kaidah hukumnya dalam perspektif berfikir ekologis, perlu perubahan mendasar dari cara pandang terhadap prinsip-prinsip hukum yang semula bersifat homo centris, kini berkembang ke arah kaidah-kaidah hukum yang bersifat eco-centris. Konsekwensi dari cara pandang baru ini, antara lain, adanya keharusan bagi para sarjana hukum untuk dapat memahami tidak saja konsep hukum, akan tetapi juga konsep-konsep disiplin ilmu lain, yang berpengaruh pada hukum baru ini seperti biologi, ekologi, ekonomi dan teknologi.

Pengaruh dari perkembangan hukum baru terhadap praktek di pengadilan harus dimulai dengan penafsiran baru atas kaidah-kaidah hukum lama dalam konteks keseluruhan sistem hukum lingkungan menurut UULH-82. Hal ini dapat diuraikan lebih lanjut di bawah ini.

Menurut Pasal, 1 butir 1, UULH-82 pengertian yuridis daripada lingkungan hidup adalah "kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk di dalamnya manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi ke-

langsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lainnya: "Definisi lingkungan hidup di sini telah membawa perubahan mendasar dari arti kaidah yang lazimnya dikenal selama ini. Yang saya maksudkan adalah pengertian hukum dalam arti tradisional atau klasik sebagai kumpulan peraturan yang hanya mengatur peristiwa atau hubungan hukum antar manusia yang satu dengan manusia lainnya dalam masyarakat (homo centris). Sedangkan menurut definisi lingkungan hidup di atas (UULH-82) terdapat rumusan hukum yang lebih luas. Sebab hubungan hukum disini tidak lagi terbatas pada hubungan manusia dengan manusia lainnya, tetapi juga menyangkut kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan makhluk hidup lainnya. Kedudukan manusia dalam arti ini hanyalah sebagai bagian daripadanya. Sebab dikatakan "lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda... dan makhluk hidup, termasuk di dalamnya manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lainnya.(eco-centris).

Perubahan ethics yang tadinya terbatas pada sistem nilai yang berlaku bagi homo sapiens, sekarang mencakup pula makhluk hidup lainnya di samping manusia dalam ekosistem (ecoethics). Akibatnya, pencemaran tidak saja dapat membahayakan dan mengancam kehidupan manusia (criminal code), tetapi juga dapat membahayakan dan mengancam makhluk hidup lainnya atau sistem pendukung kehidupan (ecosystem). Oleh karenanya, konsep hukum baru tentang "crime against environment" atau dikenal pula dengan istilah "eccocrime", merupakan salah satu dari perkembangan baru ini.

Perubahan mendasar dari sistem nilai yang mempengaruhi cara pandang atas Lingkungan Hidup ini diperlihatkan pula oleh tulisan para pakar di bidang hukum lingkungan dari berbagai negara. Komisi Perubahan Hukum di Canada misalnya dalam Working Paper 44, yang menulis tentang "Crimes against the Environment" telah memberikan pengertian hak-hak lingkungan (environmental rights) atau 5 kategori, yaitu :

(1) "A right not to have one's life or health harmed or endangered as a result of environmental pollution, the health effects of which are known, predictable, serious and relatively immediate".

Kategori ini dianggap sebagai perluasan aplikasi hak-hak dan kepentingan yang bersifat umum yang telah menjadi pokok pengaturan criminal coce selama ini.

(2) "A rights to a reasonable level of environmental quality, even when a specific pollution or pollution sources cannot be identified with certainty as the cause of specific health damage or risk, on the grounds that sooner or later serious pollution of the environment will threatened human life and health as well".

Meskipun hak yang diatur dalam konteks di atas ditujukan pada kualitas lingkungan, namun ketentuan ini juga dimaksudkan untuk melindungi kesehatan manusia, seperti halnya pada kategori pertama. Namun demikian dalam kategori ini perspektif ekologis telah menjadi bagian dari dasar pertimbangan terhadap kesehatan manusia. Dikatakan bahwa ;;there is no discontinuity between serious environmental harm and harm to the health of humans in general". Lebih baik mencegah pengaruhnya pada manusia dengan mengatur lingkungannya secara

ketat dari bahaya pencemaran.

(3) "A right to a reasonable level of environmental quality, but one which is violated by pollution instances which deprive people of the use and enjoyment of the environment, even when there are no health effects or dangers".

Berbeda dari kedua kategori, terdahulu, ketentuan ini ditujukan kepada gangguan yang serious pada lingkungan alami dan sumberdaya di dalamnya karena pencemaran yang berbahaya dan beracun. Memang dipersoalkan apakah ketentuan pidana yang dikenakan pada perlindungan lingkungan di sini hanya terbatas pada hak-hak kebendaannya (*amenity rights alone*) dengan tidak memperlihatkan pengaruhnya pada kesehatan manusia secara jelas. Nampaknya yang dikenakan ketentuan pidana disini dimaksudkan untuk memperkuat perlindungan terhadap lingkungan dan sumberdaya alam agar dapat menjamin kesejahteraan dan kenyamanan bagi kehidupan manusia.

(4) "A right of the environment to be protected from serious pollution for its own sake, even if pollution incidents should result in no direct or indirect risk or harm to human health or limitation upon the use and enjoyment of nature".

Apabila ketiga kategori tersebut dalam huruf (b) dan (c) menekankan perlindungan terhadap lingkungan sendiri, berdasarkan pertimbangan kepentingan kesehatan dan kesejahteraan manusianya, namun dalam kategori keempat ini, justru pentingnya perlindungan ditujukan kepada hak perlindungan lingkungan "for its own sake", quite apart from health or amenity considerations. Dalam konteks ini, hak lingkungan lah yang menjadi tujuan perlindungan hukum, bukan manusia yang harus mempunyai hak atas lingkungan yang baik dan sehat, oleh karena itu, ketentuan pidana dalam kategori ini dianggap cukup revolusioner. It would be, in effect, to assign rights to nonhuman entities, and it has always been thought that only humans can have rights". Gagasan ini memang mendapat perdebatan yang cukup mendasar, namun demikian dasar pertimbangan yang dikemukakan untuk mendukung gagasan ini terletak pada hak lingkungan yang harus mendapat perlindungan.

(5) "A right to have one's private property protected from damage by pollution caused by others".

Meskipun hak atas lingkungan dalam kategori ini akan mencakup kerusakan atau bahaya terhadap hak-hak kebendaan secara perdata (*private property rights*), namun gagasan ini akan membawa pengaruh besar terhadap konsep-konsep hak kebendaan berdasarkan undang-undang lingkungan hidup yang baru.

Perkembangan konsep "Public Trust Doctrine" dalam perundang-undangan lingkungan akan mempengaruhi Lingkungan Hidup sebagai subjek hukum dan lahirnya Hak Lingkungan (*environmental rights*).

Sudah menjadi perhatian luas dan diterima dalam perundang-undangan lingkungan dan sumberdaya alam bahwa Pemerintah memikul tanggung jawab "public Trust". Konsep "Public Trust" merupakan salah satu dasar penting dari perundang-undangan lingkungan berbagai negara di dunia, termasuk Indonesia.

Pengertian umum dari konsep "public trust" apabila dikaitkan dengan "common ownership" (milik bersama) sebenarnya bukanlah pengertian yang seluruhnya

baru. Sebab dalam tulisan Justinianus (*Institutes of Justinian*) dikatakan, antara lain :

"By natural law the following things belong to all men, namely : air, running water, the sea, and for this reason the shores of the sea".

Kelemahan dari konsep "public Trust" dalam tahap ini disebabkan tekanannya yang terlalu besar pada aspek pemanfaatan lingkungan bagi manusia sebagai titik sentral (homocentric). Menjelang tahun 70-an, konsep "public Trust" dipengaruni oleh konsep "ecocentric" ethic. Hal ini dengan jelas diperlihatkan oleh pernyataan berikut :

"views constitute a shift away from a largely homocentric to an ecocentric ethic, on which in effect seeks the protection of the environment for its own sake, quite apart from its relevance to humans".

Dengan pernyataan ini, pengaturan hukum diarahkan :

"more scope to the quality of human life, and to our responsibility of stewardship or trusteeship over the natural environment". Hal ini dapat menjadi "crime against environment".

b. Hak-hak lingkungan dalam kasus-kasus Hukum Lingkungan khususnya di Amerika Serikat.

(i) Kasus *Sierra club v. Morton*.

Masalah standing LSM Lingkungan (*The Test of Standing*).

Kasus ini merupakan salah satu kasus penting bagi LSM Lingkungan. Yang dipersoalkan disini adalah suatu organisasi yang kegiatannya bertujuan melindungi lingkungan dapat memiliki ius standi atau tidak. Secara garis besar kasus ini dapat diterangkan sebagai berikut :

Dinas Kehutanan Amerika Serikat yang tugasnya mengelola dan berwenang memberikan izin kegiatan di kawasan hutan, melihat potensi daerah *The Mineral King Valley*, — suatu daerah yang indah terletak di *Sierra Nevada Mountain* Kabupaten *Tulare, California*, yang letaknya berdekatan pula dengan *Sequoia National Park*, — sangat baik untuk tempat rekreasi. Sebenarnya pada tahun 1926, daerah ini telah ditetapkan sebagai *national game refuge* berdasarkan "Special act of Congress". Meskipun sebelumnya daerah "The Mineral King Valley" ini merupakan daerah pertambangan ekstensip, namun telah lama dikawasan ini dijadikan daerah wisata. Karena kurangnya fasilitas yang tersedia bagi kegiatan rekreasi, maka jumlah pengunjung makin berkurang dari waktu ke waktu.

Gagasan untuk membangun fasilitas rekreasi dilatarbelakangi pula oleh minat yang terus meningkat di bidang olahraga ski. Lalu pada tahun 1965, diadarkan prospektus serta mengundang para developer swasta mengajukan usulan (bids) membangun berbagai fasilitas untuk ski termasuk berbagai bangunan pendukung bagi fasilitas rekreasi musim panas.

Walt Disney Enterprises, Inc., yang memenangkan tawaran (bid) ini diberikan izin 3 tahun mengadakan survey dan eksplorasi untuk menyusun Master Plan rencana pembangunannya. Rancangan Final *Walt Disney* disetujui pada tahun 1969, dan diperkirakan akan menelan biaya sekitar 35 juta dolar Amerika untuk pembangunan daerah motels, restoran, kolam renang, tempat parkir serta ban-

gunan-bangunan lainnya sehingga kompleks ini dapat menampung 14.000 tamu setiap hari. Konstruksi bangunan akan memerlukan tanah seluas 80 ha di lembah ini, dengan hak pakai (use permit) selama 30 tahun dari Dinas Kehutanan.

Berdekatkan dengan daerah ini akan dibangun pula konstruksi lain yang diperlukan untuk fasilitas ski, seperti rel ski, a cogassisted railway, serta instalasi lainnya. Bangunan ini berada di daerah kaki bukit (mountain slopes) serta berbagai tempat di daerah lembah Mineral King.

Untuk melengkapi daerah ini dengan fasilitas jalan keluar (access road) maka Negara Bagian California membangun pula jalan tol (highway) sepanjang 20 mil, yang letaknya melintasi daerah Taman Negara Sequoia (Sequoia National Park), dengan tiang pancang untuk kabel listrik tegangan tinggi. Kedua kegiatan terakhir, memerlukan izin dari Departemen Dalam Negeri.

Semua kegiatan di atas dipantau dengan cermat oleh LSM Sierra Club. Sejak Bencana ini dibuat pada tahun 1965, Sierra Club tidak melihat adanya proses "public Hearing". Surat menyurat mereka dengan Dinas Kehutanan dan Departemen Dalam Negeri tentang keberatan atas rencana ini secara keseluruhan dan hal-hal tertentu dari proyek, ternyata tidak membawa hasil. Atas dasar ini, pada tahun 1969, Sierra Club mengajukan gugatan kepada Pengadilan Negeri (District Court) di Wilayah Utara California. Materi gugatan, antara lain, menyatakan keberatan atas berbagai aspek dari usul pembangunan yang dianggap bertentangan dengan undang-undang Federal dan peraturan yang bertalian dengan "the preservation of national parks, forests, and game refuges," juga menuntut diambilnya suatu keputusan sela, yang menolak pejabat federal memberikan persetujuan atas usulan dan dikeluarkannya izin proyek Mineral King. Sierra Club menggugat atas alasan bahwa organisasi ini sebagai badan hukum mempunyai :

"a special interest in the conservation and the sound maintenance of the national parks, game refuges and forests of the country"

Dalam sidang pertama di Pengadilan Negeri, permohonan penggugat terhadap putusan sela dikabulkan dan tidak menyetujui dalil tergugat bahwa Sierra club tidak mempunyai standing to sue. Kemudian tergugat mengajukan banding pada Pengadilan Banding. Sebaliknya Pengadilan Banding dalam putusannya justru menolak ius standi dari Penggugat, Sierra Club, yang antara lain menyatakan bahwa :

"no allegation in the complaint that members of the Sierra Club would be affected by the actions of (the respondents) other than the fact that the actions are personally displeasing or distasteful to them", selanjutnya mengatakan :

"We do not believe such club concern without a showing of more direct interest can constitute standing in the legal sense sufficient to challenge the exercise of responsibilities on behalf of all the citizens by two cabinet level officials of the government acting under Congressional and Constitutional authority"

Dengan pernyataan di atas, Pengadilan Banding berpendapat bahwa:

the Sierra Club had not made an adequate showing of irreparable injury and likelihood of success on the merits to justify issuance of a preliminary injunction.

Dengan demikian putusan sela dibatalkan.

Dengan uraian di atas, persoalan pokok yang ingin dijawab ialah tentang apakah

Sierra Club mempunyai hak menuntut di Pengadilan atau tidak ?

Gugatan Sierra Club dipasarkan pada §10 of the Administrative Procedure Act (APA), 5 USCA §702 yang menyatakan bahwa :

"A person suffering legal wrong because of agency action, or adversely affected or aggrieved by agency action within the meaning of a relevant statute, is entitled to judicial review thereof".

Terhadap ketentuan ini, beberapa putusan terdahulu telah memberikan interpretasi yang tidak seragam dalam rumusan "legal interest" dan "legal wrong". Dalam kasus "Association of Data Processing Service Organization, Inc. Versus Camp, diambil keputusan yang menetapkan bahwa setiap orang mempunyai standing untuk menggugat Pemerintah (agency) di pengadilan berdasarkan § 10 APA di atas, apabila tindakannya menyebabkan "injury in fact" terhadap kepentingan yang berada dalam lingkup "zone of interest" si penggugat yang dilindungi oleh undang-undang. Kasus-kasus di atas, seperti halnya kasus Data Processing atau Barlow telah menampilkan serangkaian pertanyaan tentang apa yang harus dijadikan dasar tuntutan seseorang terhadap sesuatu yang tidak bersifat ekonomis yang dimiliki oleh banyak orang (noneconomic nature to interests that are widely shared).

Kembali kita pada gugatan LSM (Sierra Club) yang merupakan salah satu kasus standar yang menarik bagi para ahli hukum lingkungan. Pokok gugatan Sierra Club sebenarnya dapat dibagi menjadi 4 kategori, yaitu : pertama, gugatan terhadap "special use permit" karena konstruksi yang dibangun telah melebihi luas tanah yang diizinkan oleh pasal 16 U.S.C.S. §497, dan pemberian izin untuk "revocable use permit" telah melampaui batas wewenang Dinas Kehutanan. Kedua, Sierra Club menggugat izin rencana pembangunan jalan tol karena melewati Taman Nasional Sequoia. Padahal jalan ini samasekali tidak ada manfaatnya bagi kepentingan transportasi ke Taman tersebut sehingga dianggap melanggar pasal 16 U.S.C.A. §1, dan akan merusak hutan dan sumberdaya alam yang dilindungi oleh pasal 16 U.S.C.A. §§ 41 dan 43. Ketiga, gugatan terhadap Dinas Kehutanan dan Dep. Dalam negeri yang dianggap melanggar ketentuannya sendiri karena tidak mengadakan public Hearing atas Usulan Proyek terlebih dahulu. Keempat, Melanggar ketentuan federal yang mengharuskan izin Kongres (Congressional authorization permits) terhadap konstruksi transmisi listrik tegangan tinggi apabila melewati Taman Nasional menurut pasal, 16 U.S.C.A §45c.

Apabila keseluruhan gugatan LSM Lingkungan ini dianalisa secara cermat, hal pokok yang dipersoalkan dapat dikategorikan sebagai perubahan tataruang di lembah Mineral King. Perubahan ini mempersoalkan dampaknya pada estetika dan ekologi lingkungannya. Sebab pembangunan tol melalui Taman Nasional akan merusak atau mempengaruhi secara mendasar keindahan lingkungan yang ada, lingkungan alam dan benda-benda historik dan binatang liar di taman yang pada gilirannya menyempatkan obyek rekreasi yang indah yang merupakan warisan tidak saja generasi sekarang, tetapi juga generasi mendatang. Memang kerusakan dalam arti ini bukanlah kerusakan dalam arti "injury in fact" yang dapat memenuhi ketentuan tentang "standing" berdasarkan §10, APA, USA. Namun demikian,

estetika dan kesejahteraan lingkungan (*environmental well-being*), seperti halnya kesejahteraan dalam arti ekonomi (*economic well-being*) adalah sama pentingnya, samalahnya dengan pentingnya kualitas hidup masyarakat pada umumnya. Kita juga mengetahui bahwa kebutuhan akan lingkungan yang baik merupakan kebutuhan dari banyak orang bukan untuk segelintir manusia saja.

LSM Lingkungan (*Sierra Club*) memberikan argumentasi bahwa terlalu berlebihan (*superfluous*) apabila hal ini dianggap sebagai gugatan dalam arti "*individualized injury*", karena hal ini dapat dilihat dari sudut teori tindakan yang bersifat "*public*" yang mempersoalkan sumberdaya alam milik bersama. *Sierra Club* telah memperlihatkan keperdulian yang konsisten dan berlangsung lama dengan melibatkan ahli, sehingga layak apabila dianggap memiliki "*standing*" sebagai mewakili masyarakat ("*representative of the public*"). Teori ini memang telah menimbulkan kesalahfahaman tentang apa yang lazim disebut sebagai "*public actions*" dalam hukum tatausaha negara.

Pada kasus *Scripps-Howard Radio v. FCC* mengenai lisensi Stasiun Radio, teori mengenai "*private litigants have standing only as representatives of the public interest*" nampak dengan jelas. Dalam kasus ini dengan jelas diperlihatkan bahwa "*aggrieved*" yang diderita oleh *Scripps* disebabkan oleh "*economic injury*" akibat tindakan *Commissions (FCC)*. Dari kasus ini dan kasus *Sanders* terbentuk pula dalil yang mengatakan bahwa: *economic injury in fact* memberikan seseorang *standing* menggugat berdasarkan undang-undang. Sedangkan dalam hal pemerintah (*agency*) gagal melakukan *statutory mandate*-nya memberikan dasar gugatan seseorang dengan dalil "*public interest*". Berdasarkan dalil ini, gugatan *Scripps-Howard* di tingkat banding semata-mata didasarkan pada "*representative of the public interest*". Kecenderungan dari penyelesaian kasus-kasus yang berdasarkan APA dan statuta yang memberikan wewenang menggugat aparat federal, telah mengakui teori bahwa pokok gugatan tidak lagi terbatas pada *economic injury*. Sehingga dalam kasus *Data Processing* misalnya gugatannya dapat meliputi: *Aspect 'aesthetic, conservational, and recreational' as well as economic value*".

Bahkan dalam beberapa putusan pengadilan telah dapat diperlihatkan kesediaan untuk menerima teori bahwa organisasi dapat memiliki *standing* apabila ia memperlihatkan "*an organizational interest in the problem*" of *environmental or consumer protection* (lihat *nyironmental Devense Fund v. Hardin*) Saya katakan dapat, karena dengan adanya "*interest in a problem*" saja belum merupakan "*adversely affected*" atau "*aggrieved*" menurut APA, USA.

Meskipun kasus LSM Lingkungan dalam perkara *Sierra Club v. Morton*, dianggap suatu putusan yang negatif dalam masalah doktrin *ius standi*, namun kasus ini telah menjadi pokok perdebatan yang luas dan mendalam dikalangan akademis dalam perkembangan hukum lingkungan di Perguruan Tinggi. karena itu teori tentang *ius standi* menjadi salah satu topik pembahasan yang penting.

Terhadap kasus diatas terdapat berbagai komentar yang penting. Dalam komentarnya secara terpisah, hakim *Brenan* dan hakim *Blackmun* masing-masing sampai pada kesimpulan — meskipun dengan argumentasi dan dasar teori yang berbeda — dapat disimpulkan bahwa LSM Lingkungan seperti *Sierra Club* mampu-

nyai ius standi.

5. Kecenderungan perkembangan LSM Lingkungan Indonesia di masa yang akan datang.

Menurut sifatnya, semua peraturan perundang-undangan yang bertalian dengan lingkungan sebelum UULH-62, merupakan produk produk hukum yang berorientasi pada aspek penggunaannya atau lazim dikenal sebagai "use-oriented law". Dengan diundangkannya UULH-82, yang berorientasi pada perlindungan lingkungan berdasarkan konsep-konsep lingkungan, sebenarnya telah lahir era baru dalam perundang-undangan lingkungan Indonesia. Dalam praktek, pengaruh dari perkembangan baru ini makin dirasakan dan ditemukan dalam kasus-kasus pencemaran lingkungan yang sifat dan pengaruhnya sangat dirasakan dalam proses industriaisasi di negara kita. Pengaruh ini bahkan dikatakan revolusioner pada saat Peraturan Pemerintah no. 29 tahun 1986 (berlaku efektif tahun 1987) dilaksanakan. Dalam kurun waktu kurang dari satu tahun beberapa kasus pencemaran dan perusakan lingkungan mulai di sidangkan di Pengadilan Indonesia.

a. Kasus pencemaran lingkungan di Pengadilan Sidoarjo, Jawa Timur.

Kasus pencemaran lingkungan di Sidoarjo dianggap satu ujian terhadap pene-gakan hukum berdasarkan UULH-82. Dalam kasus ini, terdakwa pencemar telah dibebaskan oleh Pengadilan Negeri Sidoarjo. Salah satu penyebab gagalnya yaitu, kepala Seksi Kimia Balai Teknik Kesehatan lingkungan, Surabaya dan keterangan saksi Kepala Dinas Perindustrian Sidoarjo, ternyata bertentangan satu sama lainnya. Hasil pengujian contoh air limbah di BTKL menunjukkan tingkat pencemaran telah melampaui ambang batas air limbah yang ditetapkan berdasarkan SK GUB Jatim tahun 1978. Sedangkan hasil pengujian di lab Balai Pengembangan Penelitian Industri (BPPI) menyatakan air limbah belum melampaui ambang batas. Berbagai komentar dikemukakan atas kesaksikan ahli dan dasar hukum dari keputusan hakim. Siapakah yang berwenang menguji tingkat pencemaran air limbah?

Laboratorium manakah yang dianggap sah untuk menguji tingkat ambang batas? Ini hanya sebagian dari beberapa pertanyaan penting yang bersifat ilmiah dan teknis untuk dijadikan "bukti" dalam perkara tersebut di atas. Dalam tahap ini LSM Lingkungan Indonesia dituntut bertindak lebih profesional dan mampu menguasai informasi dan data teknis beserta aspek aspek ilmiah yang bersifat multi dan interdisipliner. Di sini terdapat kebutuhan untuk bekerjasama dengan himpunan atau asosiasi disiplin ilmu sejenis dan kelompok profesional seperti Himpunan Sarjana Ekonomi, Sarjana Hukum, Insinyur, biolog dan sebagainya.

b. Konflik antar hak-hak dalam berbagai kegiatan pembangunan

Dari pengalaman kita selama membangun, masalah tataruang menampilkan benturan kepentingan dan kewenangan yang makin kompleks. Tumpang tindih antara KP, HPH, HGU serta hak-hak pertahanan lainnya, meskipun belum menjadi pertikaian pengadilan, telah menjadi pokok perdebatan di berbagai forum, termasuk mass media.

libatan LSM Lingkungan dalam masalah tataruang.

Dalam hubungan ini, LSM Lingkungan Indonesia dapat berperan sebagai katalisator untuk meningkatkan sifat keterbukaan dalam suatu proses perencanaan dan proses pengambilan keputusan.

c. Dengan diundangkannya Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 1986 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan, dan berlaku efektif pada tanggal 5 Juni 1987, sebenarnya hukum lingkungan Indonesia telah memasuki era baru dan bersifat revolusioner dalam sistem penegakan hukum (law enforcement).

Disebut era baru disebabkan oleh prinsip-prinsip hukumnya berorientasi pada konsep-konsep ekologis yang sangat jauh berbeda dari sifat-sifat kaidah hukum yang terbentuk sebelum gerakan kesadaran lingkungan mencapai klimaknya pada tahun 1970-an.

Pengalaman menunjukkan bahwa pemahaman mengenai konsep-konsep ekologis dalam tahap implementasi dan penegakan hukum masih jauh dari memadai. Penyajian informasi lingkungan kesaksian atas pengaruhnya terhadap lingkungan dalam bentuk bahasa dan rumusan hukum yang mudah difahami belum cukup meyakinkan para penegak hukum umumnya.

Dikatakan revolusioner sebab kaidah-kaidah hukumnya mengacu pada kerangka berfikir ilmiah sebagai alat "peramal" terhadap hal-hal yang mungkin terjadi di masa yang akan datang. Hukum dalam arti ini bersifat futuris, suatu cara penafsiran hukum yang sulit diterima oleh para pakar hukum yang sudah mampan dalam sistem hukum yang berlaku sekarang. Sebab "analisis mengenai dampak lingkungan", sebagaimana dianut dalam PP no. 29 tahun 1986 mengharuskan setiap orang memperkirakan, meramalkan (to predict) hal-hal yang mungkin terjadi di masa yang akan datang, dari suatu rencana kegiatan.

d. Hal lainnya yang membawa kita pada masalah yang kompleks dilihat dari penegakan hukumnya ialah terlibatnya berbagai disiplin ilmu hukum secara simultan, seperti hukum pidana, hukum perdata, hukum administrasi negara, bahkan hukum internasional.

Dalam perspektif masalah lingkungan seperti diuraikan di atas, ius standi dari LSM Lingkungan tidak hanya ditentukan oleh apa yang secara formal menjadi tujuan dari organisasinya, keperduliaannya terhadap lingkungan dalam rangka peran sertanya, tetapi hal yang mungkin sangat menentukan ialah kemampuannya untuk melaksanakan tugas-tugas formalnya, sifat profesionalismenya, serta keterlibatannya "mengurus" disamping "menjaga" (quards) lingkungan sebagai sistem pendukung kehidupan manusia. Jiwa undang-undang lingkungan yang baru (UULH-82) telah meletakkan prinsip-prinsip hukum yang kokoh, untuk itu diperlukan kemampuan untuk menerjemahkan dalam tindakan konkrit, dengan bahasa hukum yang mudah difahami dan dipatuhi. Dapatkah ius standi LSM Lingkungan Indonesia menjangkau yurisdiksi sejauh itu ?

Daftar kepustakaan

1. Eva H Hanks, et. al, Environmental law and policy, 1974

2. Frank Grad, Envirromental law, 1982
3. Munadjat Danusaputro, Hukum Lingkungan Buku II. Nasional, 1982
4. Otto Soemarwoto, Ekologi, Lingkungan hidup dan Pembangunan, 1987
5. Moestadji & M Daud Silalahi, Himpunan Peraturan Perundang-undangan di bidang LINGKUNGAN HIDUP, 1983
6. Ecology Law Quaterly, vol 4 1975
7. Law Reform Commission of Canada :
 - a. Crimes against the environment, working paper 44, 1985
 - b. Sentencing in environmental cases, study paper, 1985
8. Undang-undang no. 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, Ktr. MENEG PPLH (KLH)
9. Peraturan Pemerintah no. 29 Tahun 1986 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan, Ktr. MENEG KLH.



"Gubug Derita" di lokasi bundaran UI, yang tergusur demi pembangunan. (Asrun/
Hukum dan Pembangunan)