

## "CLASS ACTION" DAN PRINSIP PUTUSAN HUKUM ADMINISTRASI DALAM UUPLH

Oleh Samsul Wahidin, S.H., M.S.\*)

### Pengantar

Di antara pergesekan dalam hukum yang menimbulkan problema pelik akhir-akhir ini adalah permasalahan lingkungan. Lingkungan dalam kaitan ini khususnya berkait dengan dampak yang ditimbulkan oleh suatu aktivitas manusia khususnya aktivitas industri. Tak dapat dihindarkan bahwa secara fisik aktivitas tersebut pada sisi lain menimbulkan dampak berupa pencemaran lingkungan yang merugikan kehidupan manusia.

Dalam takaran yuridis, permasalahan berkait dengan munculnya dampak tersebut bisa diselesaikan berdasarkan mekenisme hukum yang berlaku yaitu melalui peradilan. Umumnya, peradilan dimaksud berada pada kompetensi peradilan umum dan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Dalam konteks peradilan umum, ada kemungkinan munculnya tindak pidana pada aktivitas industri tersebut sehingga memungkinkan diprosesnya pelaku pencemaran berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku.

Sementara bentuk penyimpangan lain bisa diakibatkan oleh penyalahgunaan atau kesalahan dalam pemberian ijin. Oleh karena itu PTUN merupakan lembaga yang dapat menjadi tumpuan akhir para pencari keadilan (justisiabelen) untuk memperoleh kembali hak-haknya.

Baik tuntutan secara perdata, penegakan hukum dalam konteks hukum pidana maupun pengajuan permasalahan ke PTUN, harus senantiasa bertumpu pada ketentuan undang-undang dalam hal ini adalah Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPLH) atau UU No. 4 tahun 1997 (selanjutnya disebut UUPLH). Dalam format idealis, UU ini dianggap sebagai perangkat hukum yang dapat dijadikan tolok ukur baik secara institusional maupun secara individual.

Bagaimanakah kontekstualitas penyelesaian dalam persengketaan lingkungan berdasarkan UUPLH merupakan masalah yang akan dikaji dalam paparan singkat ini.

### Fenomena Pergesekan

Satu kasus menarik tentang tuntutan masyarakat berkait dengan permasalahan lingkungan hidup ini misalnya terjadi di Sumatera Selatan. Organisasi Lingkungan Hidup (OLH)

\*) Penulis adalah Dosen FH Unlam, Banjarmasin, Kandidat Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Unair Surabaya.

menyoal pencemaran udara karena kabut asap. Kali ini, WALHI menggugat 11 perusahaan pembakar hutan dan kebun di Sumatera Selatan. Untuk mendukung gugatan tersebut, 40 pemuda yang tergabung dalam Solidaritas Pecinta Lingkungan Untuk Korban Asap melakukan aksi duduk di halaman PN Palembang.

Di Medan, Sumatera Utara, di penghujung tahun 1997 yang lalu 12 organisasi Kemasyarakatan Pemuda (OKP) juga menggugat 3 wadah pengusaha kehutanan Indonesia yang dianggap bertanggungjawab dalam soal kabut asap. Ketiga organisasi yang digugat itu adalah Masyarakat Perakayuan Indonesia (MPI), Asosiasi Pengusaha Hutan Indonesia (APHI) dan Asosiasi Panel Kayu Indonesia (Akpindo). Mereka mengatasnamakan masyarakat yang terkena langsung dampak kabut asap yang "merajai" angkasa di sebagian kawasan dalam negeri dan sebagian negeri jiran beberapa waktu berselang.

Memang, di antara hal baru yang diatur dalam UU No. 4 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPLH) adalah tentang *class action* (*action popularis*) atau gugatan kelompok untuk mewakili kepentingan umum yang merasa dirugikan karena aktivitas yang merusak lingkungan. Dikatakan hal baru sebab dalam UU sebelumnya yaitu UULH (UU No. 2 tahun 1982) hal tersebut hanya dinyatakan sebagai asas yang tidak secara tegas dapat dioperasi-

onalkan (penjelasan pasal 5 ayat 1).

Pada satu sisi, pengaturan tentang *class action* dalam UUPLH 1997 ini menjadi ciri khas yang diharapkan menjadi upaya perlindungan hukum bagi masyarakat yang merasa dirugikan dalam persoalan lingkungan hidup. Namun benarkah kinerja dari *class action* dalam UULH 1982 itu lebih transparan jika dibandingkan dengan UUPLH 1997 yang sudah dicabut ?

Mencermati ketentuan tentang *class action* itu ternyata masih perlu penjabaran lebih operasional, khususnya dengan asas peradilan perdata sebagai hukum formal yang ditunjuk oleh ketentuan itu. Untuk saat ini, nampaknya masih sulit untuk memperoleh satu "terjemahan" yang bisa diklarifikasikan sebagai satu mekanisme hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan kepastian hukum bagi semua pihak. Perlu digarisbawahi bahwa persoalan lingkungan hidup senantiasa bersifat multidisipliner.

### Tentang Class Action

*Class action* pada prinsipnya adalah tindakan dari Organisasi Lingkungan Hidup (OLH) yang dalam UULH disebut dengan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) untuk bertindak atas nama kepentingan umum yang merasa dirugikan dalam suatu masalah lingkungan. Hal ini merupakan *lex specialis* dari asas umum dalam gugatan bahwa yang bertindak

sebagai wakil harus secara tegas menerima kuasa dari yang diwakili dengan secara limitatif menyebutkan dalam hal apa keterwakilan itu diberikan.

Berkenaan dengan substansi OLH, ketentuan dalam UUPLH 1997 membuka kemungkinan lebih luas bagi organisasi yang mengkhususkan diri dalam permasalahan lingkungan tersebut untuk mengajukan gugatan. Ada tiga persyaratan yang harus dipenuhi oleh sebuah OLH (vide pasal 38 ayat 3). Dua syarat pertama, karena hanya bersifat administratif tidak menjadi permasalahan. Substansi masalah terletak pada syarat ketiga yaitu bahwa "*organisasi lingkungan hidup itu telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya*". Parameter tentang ini sulit ditetapkan. Padahal di dalam ketentuan itu terkandung motivasi utama, agar hanya OLH yang benar-benar kapabel dan mempunyai kelayakan organisasi saja yang boleh mengajukan gugatan. Tujuannya adalah mencegah menjamurnya OLH yang hanya bersifat papan nama dan mencari keuntungan pribadi dan atau kelompok tertentu dengan memanfaatkan masalah lingkungan. OLH demikian, kendatipun aktivitas formalnya mulia tetapi praktiknya sering disalahgunakan oknum pengurus untuk kepentingan pribadi dengan mengatasnamakan masyarakat.

Membandingkan di negara maju seperti AS misalnya, di sana ada se-

buah komisi atau panel khusus (*environmental commission*) yang keanggotaannya terdiri dari para ahli terkait yang bersifat independen. Tugasnya adalah melakukan penilaian (semacam keterangan ahli dalam KUHAP) tentang kualifikasi satu OLH dapat atau tidaknya bertindak atas nama klien di pengadilan. Jika menurut komisi ini sebuah OLH layak mewakili masyarakat baru diperkenankan beracara di pengadilan.

Di Belanda komisi demikian tidak dikenal, dan peradilan Indonesia yang selama ini memang diorientasikan kepada sistem peradilan di sana juga tidak mengenal komisi atau panel seperti itu. Keterangan ahli hanya bersifat temporer di persidangan manakala majelis hakim menilai urgensinya.

Berdasarkan tidak adanya parameter kelayakan dan kapabilitas demikian maka karakteristik OLH menjadi tersamar (tidak menonjol) dan tidak terseleksi secara maksimal. Karena ketidakjelasan parameter ini pula, bisa jadi OLH yang hanya sekali saja melaksanakan kegiatan berupa seminar misalnya, bertindak mewakili kepentingan umum di pengadilan atas satu kasus pencemaran. Padahal OLH itu sebenarnya tidak punya kapabilitas, bahkan tidak layak mewakili masyarakat.

Perlunya penjelasan lebih lanjut sehingga menimbulkan interelasi yang bersifat korelatif juga dapat ditemukan dalam hal penekanan

sengketa lingkungan yang menitikberatkan pada penyelesaian secara keperdataan. Padahal seharusnya tidak hanya berdasarkan sengketa keperdataan tetapi juga administrasi. Dalam kaitan ini terkesan konflik dilokalisir dengan hanya pihak yang dirugikan dengan aktivis pencemar lingkungan. Padahal bukan mustahil terjadinya persoalan lingkungan itu karena kesalahan administrasi misalnya kurang cermat memberikan penilaian ketika akan dikeluarkan ijin untuk satu kegiatan yang rentan dengan pencemaran lingkungan.

Pada sisi lain, ditentukan bahwa gugatan dimaksud tidak boleh menuntut ganti rugi kecuali hanya pengeluaran riil. Padahal asas hukum perdata menyebutkan bahwa *gen belanggen actie* (tiada gugatan tanpa kepentingan hukum). Sebagai konsekuensinya kepada yang menimbulkan kerugian harus membayar sejumlah ganti rugi tidak terbatas pada pengeluaran riil. Lalu bagaimana dengan kompensasi bagi masyarakat yang justru dirugikan? Sementara ganti rugi baik materiil maupun moral (semuanya dihargai dengan sejumlah uang) bagi yang menderita kerugian dalam persoalan perdata merupakan inti gugatan dilayangkan. Di sinilah letak urgensinya korelasi dimaksud.

Memang, dalam menafsirkan ketentuan UU dikenal adanya penafsiran ekstensif (*extensive interpretation*) mengisyaratkan jiwa yang diinginkan oleh dibuatnya peraturan

tersebut dijadikan sebagai acuan dalam pengambilan keputusan khususnya oleh Hakim. Dalam konteks inilah urgensinya *rechtsvinding* bagi para hakim dalam proses penggalian bukti materiil sehingga putusan yang dijatuhkan mencerminkan rasa keadilan masyarakat. Penafsiran demikian diperbolehkan dengan syarat bahwa UU tidak secara jelas mengaturnya.

Dalam konteks lain, juga ditegaskan bahwa proses pengajuan gugatan didasarkan atas hukum acara perdata yang berlaku. Artinya bahwa prinsip hukum perdata digunakan untuk menyelesaikan permasalahan lingkungan. Justru persoalan muncul dalam konteks ini ketika harus dihubungkan dengan ketentuan lain (vide penjelasan pasal 38 ayat 3) bahwa gugatan lingkungan hidup dapat dilakukan baik ke peradilan umum maupun peradilan administrasi. Apakah maksudnya dalam peradilan administrasi digunakan hukum acara perdata?

Urgensi perlindungan hukum lingkungan dalam konteks keperdataan ini relevan mengingat bahwa dalam perspektif hukum munculnya dampak yang membawa kerugian amat besar itu menunjukkan lemahnya kinerja institusi hukum baik dalam fungsinya secara preventif sebagai upaya pengendali perilaku warga masyarakat (*as a tool social engineering*) maupun dalam fungsinya sebagai upaya represif untuk menegakkan otoritas-

nya berdasarkan sanksi yang sudah ditetapkan melalui proses litigasi.

Untuk itulah upaya melalui penyelesaian keperdataan menjadi pilihan tepat, dengan pemaknaan bahwa proses litigasi itu tetap bersamaan dengan dimungkinkannya pembayaran sejumlah ganti rugi (tidak terbatas hanya pengeluaran riil) bagi siapa yang memang menderita kerugian.

### Sisi Hukum Administrasi

Dari sisi hukum Administrasi, yang dipersoalkan oleh para penggugat dalam konteks pencemaran lingkungan pada umumnya menyangkut Surat Keputusan tentang pemberian ijin sebuah kegiatan yang pada gilirannya menyebabkan terjadinya pencemaran terhadap lingkungan.

Berkenaan dengan praktik pada PTUN, persengketaan dimaksud berkisar pada sisi formal dan materil. Pada sisi formal, yang dimaksud dalam kaitan ini adalah tentang kompetensi absolut (*absolute competentie*) pengadilan TUN sebagaimana disebutkan dalam ketentuan umum pasal 1 angka 3. Di sini disebut syarat formal sehingga satu keputusan bisa disebut sebagai keputusan TUN sehingga dapat dijadikan sebagai objek gugatan. Persyaratan dimaksud ialah, pertama bahwa keputusan itu merupakan penetapan tertulis. Kedua, dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara. Ketiga, berisi tindakan

hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Keempat, bersifat konkret. Kelima bersifat individual dan keenam bersifat final.

Dari pengertian tersebut seringkali para penggugat menemui kesulitan, kendatipun sebenarnya diketahui bahwa kesalahan sehingga menyebabkan terjadinya pencemaran bukan semata-mata muncul dari kegiatan industri. Artinya kesalahan bisa juga muncul akibat pemberian ijin secara tidak semestinya. Dengan demikian keabsahan formal dari Keputusan yang sering menjadi persoalan peradilan TUN, menjadi begitu sumir dalam persoalan lingkungan. Justru yang menjadi permasalahan adalah aspek materilnya.

Menyangkut kualifikasi suatu keputusan maka seorang pejabat TUN, apakah secara materil keputusan itu bermasalah atau tidak dapat dicermati berdasarkan tiga parameter. Pertama, apakah ia bertindak dalam kewenangannya. Kedua, apakah tindakan sudah melalui prosedur sebagaimana ditetapkan oleh aturan perundangan. Ketiga, apakah materi yang diatur itu secara formal sudah selaras atau tidak bertentangan dengan aturan perundangan di atasnya.

Dalam soal materi inilah yang menjadi titik krusial dalam persoalan perijinan sehingga sebagaimana diajukan oleh para penggugat, kebijakan pejabat yang berwenang dinilai tidak sejalan atau bertentangan de-

ngan Peraturan Pemerintah atau undang-undang yang menjadi acuan-nya. Namun jelas bagi pihak pemerintah hal itu tetap sesuai mengingat bahwa sekecil apapun tindakan itu sudah diperhitungkan. Apalagi terhadap hal yang menyangkut kepentingan masyarakat lebih luas dan diambil dalam rangka pemeliharaan dan pelestarian lingkungan.

#### Pertimbangan lain

Dalam memutuskan suatu perkara, beberapa prinsip yang juga akan dijadikan pertimbangan oleh hakim TUN adalah Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Di antara asas yang penting adalah asas fair play dan kecermatan formal (*het beginsel van fairplay*), asas formal mengenai formulasi keputusan dan asas materiil yang meliputi isi keputusan yang berdimensi keadilan dan kepastian hukum secara akomodatif.

Demikian pula, suatu keputusan akan diambil oleh hakim dengan mempertimbangkan prinsip-prinsip hukum yang menjadi landasan suatu pengujian apakah keputusan TUN itu memenuhi syarat atau tidak. Prinsip hukum dimaksud, *pertama praesumptio iustae causa, vermoeden van rechtmatigheid*. Artinya bahwa setiap tindakan pejabat itu harus diakui keabsahannya sampai ada keputusan yang membatalkannya. Dalam konteks ini memang dapat diminta sebagaimana dalam hukum perdata misalnya agar hakim meneguhkan pelaksanaan keputusan mengenai

aktivitas tertentu sampai ada keputusan pengadilan. Dengan catatan bahwa kendatipun keputusan tentang pemberian ijin itu digugat tetapi langkah operasional sebagai tindak lanjutnya tetap jalan terus.

*Kedua*, asas pembuktian bebas. Bahwa hakimlah yang secara bebas berwenang menetapkan beban pembuktian. Secara umum, jika satu pihak menyatakan satu pernyataan maka harus disertai dengan bukti. Tidak demikian halnya dalam PTUN. Hakim bisa saja membebani pembuktian itu pada pihak yang tidak mengeluarkan pernyataan.

*Ketiga asas dominus litis* atau hakim bersifat aktif. Asas ini dimaksudkan untuk mengimbangi marginalitas penggugat berhadapan dengan aparat TUN yang seringkali mempunyai akses lebih kuat.

*Keempat asas erga omnes* atau keputusan hakim mengikat seluruh komponen kendatipun tidak ada kaitannya dengan perkara. Dalam konteks gugatan dalam persengketaan lingkungan dari sisi hukum administrasi, karena yang dipersoalkan adalah Keputusan tentang pemberian ijin, sementara materi yang sama mungkin juga diberikan kepada perusahaan lain maka secara otomatis pencabutan terhadap ijin itu juga akan berpengaruh terhadap industri lain.

Penutup

- Kerangka acuan umum sebagai mana dipaparkan di atas biasanya menjadi kendala umum. Sementara parameter tentang hal tersebut masih belum dapat dikuantifisir sehingga menyebabkan sengketa lingkungan apalagi yang bersifat pencemaran senantiasa pelik, mengundang pro dan kontra berbagai pihak. Untuk itu kiranya para ahli terkait dapat merumuskan kriteria yang bisa dikuantifisir sehingga dapat dijadikan sebagai pegangan pengambil keputusan khususnya para Hakim.

#### Bahan Bacaan

Fres W. Riggs (ed) *Administrasi Pembangunan*, Rajawali Press, Jakarta.

Lembaga Administrasi Negara, *Sistem Administrasi Negara RI*, Kerjasama LAN dengan Penerbit Administrasi, Jakarta, 1988.

Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987.

*Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.

Siti Sundari Rangkuti, *Kebijakan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Indonesia*, Airlangga University Press, Surabaya, 1997.

W. Friedmann, *The State and The Rule of Law in a Mixed Economy*, London, Stevens & Son, 1971.

## PT. BHARA INDUK

Gedung Yayasan Brata Bhakti Polri Pusat Lt. IV  
Jl. Darmawangsa I No. 1 Kebayoran Baru  
Jakarta Selatan

Telp. 7261514, 7261529, 7269842, 7267658

Fax. 7261511

## DIRGAHAYU

## ANGKATAN BERSENJATA REPUBLIK INDONESIA

SELAMAT HARI ULANG TAHUN ANGKATAN BERSENJATA REPUBLIK INDONESIA