

DISERTASI

PENYELESAIAN SENGKETA LINGKUNGAN MELALUI GUGATAN ADMINISTRATIF DI PERADILAN TATA USAHA NEGARA



Oleh:

A'an Efendi
NIM. 031217017301

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS AIRLANGGA**

SURABAYA

2015

LEMBAR PERSETUJUAN

Disertasi ini disetujui pada 12 Oktober 2015

Promotor



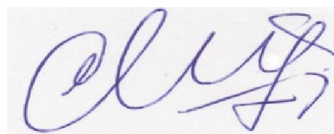
Prof. Dr. Muchammad Zaidun, S.H., M.Si.
NIP. 195205291974121001

Ko Promotor



Dr. Suparto Wijoyo, S.H., M.Hum.
NIP. 196810201998021001

Mengetahui,
Ketua Program Doktor
Program Studi Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Airlangga



Prof. Dr. Didik Endro Purwoleksono, S.H., M.H.
NIP.196203251986011001

Disertasi ini telah diuji pada Ujian Akhir Tahap II (Terbuka)

Pada: Kamis, 8 Oktober 2015

Panitia Penguji:

1. Prof. Dr. Didik Endro Purwoleksono, S.H., M.H. (Ketua)
2. Prof. Dr. Muchammad Zaidun, S.H., M.Si. (Promotor)
3. Dr. Suparto Wijoyo, S.H., M.Hum. (Ko Promotor)
4. Prof. Dr. Eman, S.H., M.S. (Anggota)
5. Prof. Dr. Tatiek Sri Djatmiati, S.H., M.S. (Anggota)
6. Dr. Emanuel Sujatmoko, S.H., M.S. (Anggota)
7. Koesrianti, S.H., LL.M., Ph.D. (Anggota)
8. Nurul Barizah, S.H., LL.M., Ph.D. (Anggota)
9. Dr. Sri Winarsi, S.H., M.H. (Anggota)
10. Fifi Junita, S.H., C.N., M.H., LL.M., Ph.D. (Anggota/Sekretaris)

Ditetapkan dengan Surat Keputusan Dekan Fakultas Hukum Universitas Airlangga

Nomor : 369/UN3.1.3/2015

Tanggal : 22 September 2015

UCAPAN TERIMA KASIH

Dengan mengucap *Alhamdulillah Hirobbil Alamin* saya panjatkan syukur kepada Allah SWT yang telah memberikan rahmat-NYA sehingga disertasi ini mampu terselesaikan. Tanpa perkenan-NYA tentulah disertasi ini tidak akan pernah terwujud seperti sekarang ini. Terima kasih ya Allah telah Engkau berikan kesempatan hamba mengenyam jenjang pendidikan hukum tertinggi di Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga sekaligus kesempatan untuk menyelesaikan disertasi ini.

Sebagai sebuah karya akademik tentu saja selesainya disertasi ini tidak luput dari campur tangan para guru. Oleh karena itu, wajib bagi saya untuk mengucapkan rasa terima kasih kepada Promotor, yang terpelajar **Prof. Dr. Muchammad Zaidun, S.H., M.Si. Prof. Zaidun**, begitu saya memanggil Beliau telah membimbing dengan rasa sangat kepatutan dan selalu mengingatkan dan menanyakan akan "jantungnya" disertasi, "apa temuan disertasimu?" Sungguh pertanyaan yang harus dijawab oleh semua mahasiswa program doktor yang sedang menyusun disertasinya. Tidak hanya tatap muka, bahkan ketika harus berkonsultasi dengan **Prof. Zaidun** lewat pesan singkat telepon seluler, Beliau langsung menjawab konsultasi saya meskipun Beliau sedang sangat sibuk bahkan saat perjalanan dinas ke luar negeri sekalipun. Kedudukan **Prof. Zaidun** sebagai Dekan Fakultas Hukum Universitas Airlangga juga memberikan keuntungan tersendiri buat saya untuk memudahkan mengatur jadwal

konsultasi dengan Beliau. Semoga Allah SWT membalas semua budi baik **Prof. Zaidun**. *Aamin ya Robbal'alam.*

Terima kasih saya sampaikan kepada yang terpelajar **Dr. Suparto Wijoyo, S.H., M.Hum.** yang semula bertindak sebagai Penasehat Akademik dan kemudian berlanjut menjadi Ko Promotor. Bapak, begitu panggilan akrab saya kepada Beliau memiliki ciri khas tersendiri saat membimbing. Humoris tapi sangat serius dan selalu bertindak tegas kalau saya melakukan kesalahan berfikir, juga cerdas serta selalu mengajarkan berbagai hal yang sifatnya filosofis mengenai hukum lingkungan. Beliau juga selalu membuka ruang untuk berbeda pendapat dengan pendapat Beliau dengan syarat oleh Beliau "kamu boleh berfikir apa saja yang penting nalar, masuk akal". Bapak juga tidak hanya mengajarkan saya hanya sekedar menjadi "tukang teori" tetapi *real action* kegiatan perlindungan dan penyelamatan lingkungan di beberapa wilayah Jawa Timur. Terima kasih Bapak telah membimbing saya sehingga disertasi ini menjadi selesai dan semoga Allah SWT membalas semua amal baik Bapak. *Aamin ya Robbal'alam.*

Terima kasih kepada **Pemerintah Republik Indonesia c.q Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi** yang telah memberikan Beasiswa Program Pascasarjana Dalam Negeri (BPPDN). Sungguh tanpa BPDN itu saya tidak akan mampu mewujudkan impian untuk kuliah program doktor ilmu hukum di Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Airlangga.

Kepada Ketua Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga, yang terpelajar **Prof. Dr. Didik Endro Purwoleksono, S.H.,M.H.**, sekretaris Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga, yang terpelajar **Fifi Junita, S.H.C.N., M.H., LL.M, Ph.D** dan mantan sekretaris Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga, yang terpelajar **Iman Prihandono, S.H., M.H., L.LM, Ph.D**, saya sampaikan terima kasih atas segala pelayanannya selama saya mengikuti pendidikan doktor ilmu hukum di Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga.

Tidak boleh terlupakan, terima kasih kepada guru-guru saya saat menempuh perkuliahan semester pertama yang mengajarkan matakuliah Filsafat Hukum, Teori Hukum, dan Penelitian Hukum, yang menjadi pondasi untuk menyusun disertasi. Kepada yang terpelajar **Prof. Dr. Frans Limahelu, S.H., LL.M, Prof. Dr. Peter Mahmud Marzuki, S.H., M.S., LL.M, Prof. Dr. Muchammad Zaidun, S.H.,M.Si, Prof. Dr. Eman, S.H., M.S., Prof. Dr. Drs. Abdush Shomad, S.H.,M.H.**, dan **Nurul Barizah, S.H., L.LM, Ph.D.** saya ucapkan terima kasih atas bekal ilmunya.

Terima kasih kepada guru-guru saya saat menempuh Matakuliah Pengembangan Keilmuan dan Keahlian (MKPKK) dan Matakuliah Penunjang Disertasi (MKPD). Kepada yang terpelajar **Prof. Dr. Tatiek Sri Djatmiati, S.H., M.S., Prof. Dr. Didik Endro Purwoleksono, S.H., M.H., Prof. Dr. Agus Yudha Hernoko, S.H., M.H., Dr. Suparto Wijoyo, S.H., M.Hum., Dr. Emanuel Sujatmoko, S.H., M.S., Dr. Sukardi, S.H., M.H., dan Dr. Lilik Pudjiastuti, S.H.,**

M.H. saya ucapkan terima kasih atas bekal ilmu dan bimbingan yang diberikan kepada saya untuk melancarkan penyelesaian penulisan disertasi ini.

Terima kasih kepada guru-guru saya yang telah berkenan menjadi penguji pada tahap ujian kualifikasi, ujian proposal, ujian kelayakan, ujian akhir tahap I (Tertutup) dan ujian akhir tahap II (Terbuka). Kepada yang terpelajar **Prof. Dr. Muchammad Zaidun, S.H., M.Si., Dr. Suparto Wijoyo, S.H., M.Hum., Prof. Dr. Eman, S.H., M.S., Prof. Dr. Didik Endro Purwoleksono, S.H., M.H., Prof. Dr. Tatiek Sri Djatmiati, S.H., M.S., Prof. Dr. I Gusti Ngurah Wairocana, S.H., M.H.** (penguji eksternal pada tahap ujian proposal dan ujian akhir tahap I (Tertutup) dari FH Universitas Udayana), **Dr. Emanuel Sujatmoko, S.H., M.S., Dr. Lany Ramli, S.H., M.Hum., Koesrianto, S.H., LL.M., Ph.D., Nurul Barizah, S.H., LL.M., Ph.D., Dr. Agus Sekarmadji, S.H., M.Hum., Dr. Dina Sunyowati, S.H., M.Hum., Dr. Lilik Pudjiastuti, S.H., M.Hum., Dr. Sri Winarsi, S.H., M.H.** dan **Fifi Junita, S.H., C.N., M.H., LL.M., Ph.D.** saya ucapkan terima kasih atas saran dan koreksi terhadap naskah ujian kualifikasi, naskah ujian proposal, naskah ujian kelayakan, naskah ujian akhir tahap I (Tertutup) dan naskah ujian akhir tahap II (Terbuka) saya sehingga disertasi ini semakin menjadi lebih baik.

Tidak boleh terlupakan dan wajib hukumnya untuk mengucapkan terima kasih yang setulus-tulusnya kepada Bapak-Ibu (**Suprpto-Rubiatik**) saya yang dengan segala keterbatasannya telah mampu mengantarkan saya mencapai jenjang pendidikan hukum tertinggi di Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum

Universitas Airlangga. Bapak yang meskipun hanya tamatan Sekolah Dasar dan Ibu "lulusan" kelas empat Sekolah Dasar tetapi memiliki cita-cita luhur dan semangat yang tinggi agar anak-anaknya bisa bersekolah setinggi-tingginya. Selalu saya ingat kata-kata Ibu yang membuat haru "saya memang bodoh karena tidak lulus sekolah tetap anak-anak saya harus sekolah tinggi biar tidak bodoh dan bekerja kasar seperti saya". Saya tidak mungkin mampu membalas terhadap apa yang telah Bapak-Ibu berikan tetapi paling tidak apa yang telah saya capai sekarang semoga sedikit memberikan rasa kebanggaan kepada Bapak-Ibu.

Terima kasih kepada istri saya tercinta, **Dwi Nurhayati Adhani, M.Psi., P.Si**, yang selalu mendorong dan mengingatkan saya untuk selalu fokus menyelesaikan disertasi ini. Tidak jarang istri saya harus "uring-uringan" kalau saya terlampaui asyik melakukan hobi menulis opini untuk harian lokal di Jawa Timur dan koran *online* di Jakarta yang dapat saja membuat penyelesaian disertasi menjadi terbengkalai. Kepada istriku aku mohon maaf karena waktuku lebih banyak habis untuk menulis disertasi ini dibandingkan bersamamu. Mohon maaf juga kalau aku sering marah-marah kalau pikiran sedang buntu karena tidak ada ide untuk ditulis dalam disertasi dan selalu merepotkanmu untuk urusan *translate* ke dalam bahasa Inggris.

Kepada Bapak-Ibu mertuaku (**Maskun-Mardijah**) serta kakak iparku **Heny Eka Mardiyanti, S.T.** yang dengan caranya masing-masing selalu mendorong untuk segera menyelesaikan kuliah S3 saya ucapkan banyak terima kasih. Untuk adikku

Abdul Rochim maafkan kakakmu yang telah jarang menemanimu jalan-jalan karena kesibukan untuk menyelesaikan disertasi ini.

Pada kesempatan ini saya mengucapkan banyak terima kasih kepada sahabat yang sudah seperti ayah sendiri, yang terhormat **H. Freddy Poernomo, S.H., M.H. Pak Fred**, begitu panggilan akrab saya kepada Beliau, sudah sangat banyak membantu ketika saya harus mengalami kesulitan karena beasiswa yang tidak tentu jadwal pencairannya. Pertolongan Beliau sungguh sangat besar manfaatnya bagi saya. Beliau pula yang telah "menerbangkan" saya ke Belanda untuk studi banding dalam rangka pendalaman materi disertasi. Terima kasih **Pak Fred** atas semua kebaikannya dan semoga amal baik **Pak Fred** dibalas oleh Allah SWT.

Pada kesempatan ini saya juga menyampaikan banyak rasa terima kasih kepada sahabat yang juga seperti ayah sendiri, yang terhormat **H. IG.Ng Indra S. Ranuh, S.H., C.N.** Beliau adalah seorang birokrat dengan segudang pengetahuannya mengenai hukum administrasi dari segi praktiknya sehingga menjadi patner diskusi yang sangat menarik. Dari **Pak Indra**, begitu biasanya saya menyapa Beliau, saya mendapatkan banyak pengetahuan ilmu hukum administrasi dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan yang tentu saja sangat besar manfaatnya untuk penulisan disertasi saya. Terima kasih **Pak Indra** semoga Allah SWT membalas semua kebaikan **Pak Indra** kepada saya.

Terima kasih saya sampaikan pula kepada sahabat saya **Ahmad Suhaemi Instanha. Pak Suhaimi**, begitu saya memanggil beliau adalah seorang birokrat muda pada Badan Pertanahan Nasional yang memiliki pengetahuan hukum pertanahan yang sangat mumpuni, tidak hanya dari aspek praktiknya tetapi juga aspek teoritisnya. **Pak Suhaimi** adalah teman diskusi yang sangat mencerahkan. Terima kasih **Pak Suhaimi** atas diskusi-diskusinya yang sangat menyenangkan itu.

Kepada teman-teman saya angkatan 2012, **A. Rohman Budijanto, Bambang Sugeng Ariadi Subagyono, Mangatur Sianipar, Miando Pasuna Parapat, Basuki A. Babussalam, Muhammad Ilham Arisaputra, Muhammad Azwan, Fany Martiawan K. Putra, Muhammad Ilham Agang, R.M. Armaya Mangkunegara, Lucky D. Nugroho, Iwansyah, Rusdianto, Sugiharto Raharjo Japar, I Wayan Suku Wirawan, Yorri Yusran, Devi Rahayu, Ninis Nugraheni, Siti Kotijah, Diana Darmayanti Putong, Widhayani Dian Pawestri, Dayu Darma Yanti, Reifon Cristabella Eventia, Sang Ayu Putu Rahayu, Risanti Rosalina, dan Rotua Puji Astuti**, tetap jaga semangat untuk terus berjuang menuntaskan disertasi masing-masing. Ayo kalian pasti bisa.

Kepada “pasukan” pada Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga, yang terhormat **Pak Amin, Bu Hermi dan Bu Nisa**, saya ucapkan banyak terima kasih atas pelayanannya dan terutama layanan surat menyuratnya yang sangat cepat dan selalu diiringi sunggungan senyum. *Ngapunten*

juga karena kadang-kadang harus *nggriseni* beliau-beliau untuk cepat-cepat menyelesaikan surat menyurat yang sangat dibutuhkan.

Kepada sahabat saya di "Fakultas Kehidupan Perantauan" Jember, **Dr. Dyah Ochtorina Susanti, S.H.,M.Hum., Rahmadi Indra Tektona, S.H.,M.H.,** dan **Nuzulia Kumala Sari, S.H.,M.H.** saya ucapkan terima kasih atas kebersamaan dan dorongan semangat yang selalu diberikan agar saya cepat menyelesaikan disertasi ini. Terima kasih juga saya sampaikan kepada semua rekan dan senior dosen FH Universitas Jember yang tidak saya bisa sebutkan masing-masing di sini.

Kepada semua pihak yang telah membantu secara langsung maupun tidak langsung atas terselesaikannya disertasi ini namun tidak saya sebutkan di sini saya sampaikan banyak terima kasih dan semoga Allah membalas semua kebaikan itu. Amin.

SUMMARY

Environmental dispute resolution through Administrative Court lawsuit, which focuses on invalidating government decision causes environmental pollution and put the compensation between Rp. 250.000 – Rp. 5000.000 as the additional claim are certainly not able to recover pollution victims to their prior condition for both the victims and the environment. The victims have to fill reclaim to the general court if they want to get adequate compensation. This is definitely inefficient and ineffective procedure in terms of time, cost and energy.

This research focuses on finding the logic reason so that Administrative Court may have two authorities at once; which are invalidating the government decision that causes environmental pollution as well as giving compensation to the victims of pollution according to their loss. There are three research problems in this paper: (1) the philosophy of environmental disputes lawsuit in Administrative Court (2) legal principles of compensation in an environmental disputes lawsuit at Administrative Court and (3) legal regulation of environmental disputes resolution in Administrative Court in the next future.

Environmental disputes lawsuit in Administrative Court covers administrative lawsuit, individual lawsuit, environmental organization lawsuit, government lawsuit, citizen lawsuit, and society lawsuit. Individual lawsuit philosophy is right for good and healthy environment; environmental organization lawsuit is based on the philosophy of environment and animal rights; government lawsuit is based on the philosophy of public rights; meanwhile, public interests are the basic of the citizen lawsuit philosophy.

Authority granting to the Administrative Court to overturn government decision which results to the environmental pollution as well as giving compensation according to the loss value and no more limit the range of compensation between Rp. 250.000 – Rp. 5000.000, are based on three legal principles, firstly, *ibi ius ubi remedium* principle; secondly, efficiency principle, and thirdly, simple lawsuit principle which is quick and low cost.

Legal disposition of environmental disputes resolution through Administrative Court lawsuit in the next future cover some points as follow: disposition of work plan which potentially causes pollution as part of environmental disputes; disposition of citizen lawsuit, disposition of Administrative Court competence in dealing with compensation claim, disposition of Administrative Court competence in tackling disputes between authorities/government institutions, disposition of certified judges as environmental judges acted as the one who administer environmental cases, and the disposition of contempt of court as the media to implement the Administrative Court decision.

RINGKASAN

Penyelesaian sengketa lingkungan melalui gugatan administratif di Peradilan Tata Usaha Negara yang fokus utamanya membatalkan keputusan pemerintah yang menyebabkan pencemaran lingkungan dan menempatkan ganti kerugian sebagai tuntutan tambahan yang nilainya terbatas Rp.250.000-Rp. 5.000.000 tentu tidak mampu memulihkan korban pencemaran pada posisi semula sebelum terjadinya pencemaran, baik untuk manusia maupun lingkungan itu sendiri. Korban harus mengajukan gugatan lagi di peradilan umum jika ingin mendapatkan ganti kerugian yang memadai dengan nilai kerugiannya. Prosedur yang tidak efektif dan efisien dari segi waktu, biaya, tenaga, dan prosedur.

Fokus penelitian penyelesaian sengketa lingkungan melalui gugatan administratif melalui Peradilan Tata Usaha Negara ini adalah menemukan alasan yang logis sehingga Peradilan Tata Usaha Negara memiliki dua kewenangan sekaligus, membatalkan keputusan pemerintah yang menyebabkan pencemaran lingkungan dan memberikan ganti kerugian kepada korban pencemaran sesuai dengan nilai kerugian yang dideritanya. Untuk mendapatkan jawaban itu ditetapkan tiga rumusan masalah: (1) filosofi gugatan sengketa lingkungan di Peradilan Tata Usaha Negara; (2) prinsip hukum ganti kerugian dalam gugatan sengketa lingkungan di Peradilan Tata Usaha Negara; dan (3) pengaturan hukum penyelesaian sengketa lingkungan melalui gugatan administratif di Peradilan Tata Usaha Negara pada masa mendatang.

Gugatan sengketa lingkungan di Peradilan Tata Usaha Negara meliputi gugatan administratif; gugatan individu; gugatan Organisasi Lingkungan Hidup, gugatan pemerintah; gugatan warga negara; dan gugatan masyarakat. Filosofi gugatan individu adalah hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat; gugatan Organisasi Lingkungan Hidup berdasarkan filosofi hak lingkungan atau hak hewan; gugatan pemerintah berlandaskan filosofi hak publik; sedangkan kepentingan umum adalah dasar filosofi gugatan warga negara.

Pemberian kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara untuk membatalkan keputusan pemerintah yang menyebabkan pencemaran lingkungan sekaligus memberikan ganti kerugian yang sesuai dengan nilai kerugiannya atau tidak lagi dibatasi nilai ganti kerugian yang nilainya Rp.250.000-Rp. 5.000.000 berdasarkan tiga prinsip hukum. Pertama, prinsip *ibi ius ubi remedium*; kedua, prinsip efisiensi; dan ketiga, prinsip peradilan sederhana, cepat, dan biaya ringan.

Pengaturan hukum penyelesaian sengketa lingkungan melalui gugatan administratif di Peradilan Tata Usaha Negara pada masa mendatang meliputi: pengaturan rencana kegiatan/usaha yang berpotensi mencemarkan lingkungan sebagai bagian dari sengketa lingkungan; pengaturan gugatan warga negara; pengaturan kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara mengadili tuntutan ganti kerugian; pengaturan kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara mengadili sengketa antar

pejabat/badan pemerintah; pengaturan hakim bersertifikat hakim lingkungan sebagai hakim yang mengadili perkara lingkungan; dan pengaturan *contempt of court* sebagai sarana pelaksanaan putusan Peradilan Tata Usaha Negara.

