

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Di Indonesia, pencemaran lingkungan telah nyata. Rencana Strategis Kementerian Lingkungan Hidup 2010-2014 menyebutkan bahwa permasalahan lingkungan hidup di Indonesia pada tahun 2010-2014, masih akan dihadapkan pada pencemaran air, udara, sampah dan limbah bahan berbahaya dan beracun (limbah B3), terutama yang bersumber dari kegiatan industri dan jasa, rumah tangga (limbah domestik) dan sektor transportasi. Adapun permasalahan kerusakan lingkungan di Daerah Aliran Sungai (DAS) yang saat ini pada umumnya sudah tercemar sedang hingga cemar berat. Selain itu, kerusakan lingkungan akibat kebakaran hutan dan lahan, terutama terkait dengan pencemaran asap lintas batas negara.¹

Berdasarkan Status Lingkungan Hidup Indonesia 2012 disebutkan bahwa salah satu isu menonjol selama pembangunan adalah berkurangnya luas kawasan hutan secara drastis sejak 1970-an. Tutupan hutan mengalami penurunan: dari 104.747.566 hektar pada 2000, menjadi 98.242.002 hektar pada 2011.² Keadaan kian memburuk: degradasi hutan diikuti pula dengan isu pemanasan global dan perubahan

¹Kementerian Lingkungan Hidup Republik Indonesia, *Rencana Strategis Kementerian Lingkungan Hidup Tahun 2010-2014*, Kementerian Lingkungan Hidup Republik Indonesia, Jakarta, 2010, h. 10.

²Kementerian Lingkungan Hidup Republik Indonesia, *Status Lingkungan Hidup Indonesia 2012 Pilar Lingkungan Hidup Indonesia*, Kementerian Lingkungan Hidup Republik Indonesia, Jakarta, 2013, h. 3.

iklim serta konversi hutan untuk industri kehutanan, kawasan budidaya, plus kebakaran hutan.³ Persoalan lingkungan mencakup pula di pesisir dan laut, kualitas dan kuantitas air, kualitas udara kota dan kawasan industri, serta keanekaragaman hayati.⁴ Laju pertumbuhan penduduk yang pesat berdampak pada konservasi hutan, termasuk merombak lahan marginal kawasan hutan menjadi budidaya dan pemukiman.⁵

Pada sektor pertambangan, sampai Mei 2012 telah diterbitkan 10.362 izin usaha pertambangan di seluruh Indonesia.⁶ Aktivitas pertambangan itu telah mengakibatkan berbagai kasus pencemaran lingkungan, diantaranya pembuangan limbah tailing oleh pertambangan emas ke laut yang berdampak pada penghancuran ekosistem laut dan biota-biota laut, perkebunan kelapa sawit yang berdampak pada pencemaran dan krisis air bersih, serta unsur hara, dan sebagainya.⁷ Aktivitas pertambangan yang mengeksploitasi sumber daya alam yang berlebihan tanpa memperhatikan aspek konservasinya dimulai pada saat lahir Kontrak Karya Pertambangan Generasi I dan II.⁸

³Ibid.

⁴Ibid.

⁵Ibid.

⁶**Andri B. Firmanto**, *Pengendalian Degradasi Lingkungan Di Sektor Pertambangan*, Warta Minerba Majalah Direktorat Jenderal Mineral dan Batubara, Edisi XIV-Desember 2012, h. 5.

⁷**Aliza Yuliana** dan **Puspa Dewy**, *Mengurai Realita Pemiskinan Perempuan Di Tengah Konflik Sumber Daya Alam Merekam Kasus-Kasus Konflik Sumber Daya Alam Solidaritas Perempuan (2008-2011)*, Edisi I, Solidaritas Perempuan Tahun 2012, h. 6-7.

⁸**Alfina Mustafainah** et.al, *Pencerabutan Sumber-Sumber Kehidupan Pemetaan Perempuan dan Pemiskinan dalam Kerangka HAM*, Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan, Jakarta, 2012, h. 2.

Rencana Strategis Kementerian Kehutanan 2010-2014 mencatat bahwa sampai dengan tahun 2004, lahan yang kritis di seluruh wilayah Indonesia seluas 30,19 juta hektar, meliputi kategori kritis seluas 23,31 juta hektar dan sangat kritis seluas 30,19 juta hektar.⁹ Sebagian lahan kritis berada pada daerah aliran sungai (DAS) prioritas yang perlu segera dilakukan rehabilitasi, di mana dari 458 DAS prioritas diantaranya 282 DAS yang merupakan prioritas I dan II.¹⁰ Kawasan hutan di Indonesia seluas 120 juta hektar atau sekitar 62% dari luas daratan Indonesia kemampuannya terus menurun baik oleh kegiatan industri atau masyarakat setempat.¹¹

Beberapa faktor penyebab penurunan luas tutupan hutan di Indonesia antara lain kebakaran hutan dan lahan, perambahan hutan, dan pengelolaan hutan yang tidak lestari.¹² Kebakaran hutan merupakan masalah utama dan penyebab kerusakan hutan di Indonesia saat ini.¹³ Indonesia kehilangan hutan seluas 0.48 juta hektar per tahun

⁹**Kementerian Kehutanan**, *Rencana Strategis 2010-2014*, Kementerian Kehutanan Republik Indonesia, Jakarta, 2010, h. 5.

¹⁰Ibid.

¹¹**Arnoldo Contreas-Hermosilla dan Chip Fay**, *Memperkokoh Pengelolaan Hutan Indonesia Melalui Pembaruan Penguasaan Tanah Permasalahan dan Kerangka Tindakan*, World Agroforestry Centre, Bogor, 2006, h. 6,1.

¹²**Tim Penyusun Laporan Tujuan Pembangunan Milenium (MDGs) Indonesia Tahun 2007**, *Laporan Pencapaian Milenium Development Goals Indonesia 2007*, Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2007, h. 78.

¹³Ibid.

pada periode 2009-2010.¹⁴ Laju deforestasi pada periode 2000-2006 mencapai 1.17 juta hektar pertahun.¹⁵

Kementerian Kehutanan menyebutkan bahwa laju penggundulan hutan (*deforestasi*) di Indonesia mencapai 1, 08 juta pertahun.¹⁶ Dari 133 juta hutan di Indonesia, 48 hektar adalah hutan kritis.¹⁷ Kerusakan hutan menimbulkan dampak ekologi: terjadinya degradasi hutan, menurunnya kualitas ekosistem, terancamnya kelestarian keanekaragaman hayati dan/atau meningkatnya tingkat kerawanan bencana alam.¹⁸

Laporan **Wahana Lingkungan Hidup Indonesia** tahun 2014 mencatat, bencana ekologis pada tahun 2013 mengalami lonjakan yang sangat tajam. Jika pada tahun 2012 banjir dan tanah longsor hanya terjadi 475 kali dengan korban jiwa 125 orang, pada tahun 2013 secara kumulatif menjadi 1392 kali atau setara 293 persen. Bencana tersebut telah melanda 6727 desa/kelurahan yang tersebar 2787 kecamatan, 419 kabupaten/kota dan 34 propinsi dan menimbulkan korban jiwa sebesar 565

¹⁴**UKP-PPP dan Satgas REDC Persiapan Kelembagaan**, *Indeks Tata Kelola Hutan, Lahan, dan REDD+2012 Di Indonesia*, UNDP Indonesia, 2013, h. 20.

¹⁵Ibid.

¹⁶**Febri Diansyah, Donal Fariz, Emerson Yuntho**, *Laporan Hasil Penelitian Kinerja Pemberantasan Korupsi dan Pencucian Uang di Sektor Kehutanan*, Kerja Sama Kontak Rakyat Borneo-Kalimantan Barat, Indonesia Corruption Watch dan Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Kepemerintahan di Indonesia, Agustus 2012, h. 4.

¹⁷Ibid.

¹⁸**Mahkamah Agung** (selanjutnya disebut **Mahkamah Agung I**) et.al, *Buku Ajar Penegakan Hukum Terpadu dengan Pendekatan Multi-Door dalam Penanganan Perkara Sumber Daya Alam-Lingkungan Hidup Di Atas Hutan dan Lahan Gambut*, Jakarta, 2012, h. 33.

orang. Korban sebanyak 86 jiwa merupakan akibat pertambangan skala besar hingga galian C.¹⁹

Di Jakarta, berdasarkan Laporan Status Lingkungan Hidup Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Tahun 2013 disebutkan bahwa persoalan lingkungan terutama meliputi meningkatnya limbah padat, cair, gas hasil dari kegiatan aktivitas kegiatan usaha telah memberikan dampak pada semakin berkurangnya daya dukung lahan dan lingkungan. Persoalan lingkungan termasuk menurunnya kualitas air sungai, air tanah dan udara sehingga pencemaran Jakarta sudah mencapai ambang yang cukup serius.²⁰

Pencemaran lingkungan salah satu sebabnya dapat terjadi karena kesalahan pemerintah dalam melaksanakan wewenang pengelolaan lingkungan, misalnya penerbitan perizinan lingkungan secara tidak cermat, penerbitan perizinan lingkungan yang melanggar tata ruang, tidak melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan perizinan lingkungan, kesalahan dalam prosedur analisis mengenai dampak lingkungan hidup, atau kesalahan dalam menetapkan baku mutu lingkungan. **Michael Faure** menyatakan:

"Most countries base environmental policy primarily on a "command and control" approach of permits and licenses. In this system, governmental agencies play a crucial role because they can determine the legally permitted amount of pollution. For example, they may set emission standards through the use of permits and

¹⁹**Wahana Lingkungan Hidup Indonesia**, *Tinjauan Lingkungan Hidup WALHI 2014 Politik 2014: Utamakan Keadilan Ekologis*, Wahana Lingkungan Hidup Indonesia, Jakarta, 2014.

²⁰**Badan Pengelola Lingkungan Hidup Daerah (BPLHD) Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta**, *Laporan Status Lingkungan Hidup Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Tahun 2013*, Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Jakarta, 2014, h. 1.

licenses. Therefore, how agencies perform their duties can strongly impact environmental quality in a particular region. For instance, if an agency wrongfully issues permits to certain industries, the agency's conduct has a direct influence on the pollution of the environment."²¹

Penerbitan perizinan lingkungan yang melanggar prosedur dan berpotensi menyebabkan pencemaran lingkungan misalnya penerbitan izin konsensi untuk 215 ribu hektar hutan di Kabupaten Pelalawan, Siak dan Bengkalis oleh Gubernur Riau **Rusli Zainal**. Terbitnya izin konsensi dinilai bermasalah dan cacat hukum karena mengandung unsur gratifikasi dan korupsi kehutanan.²² Dalam perkara tersebut, **Rusli Zainal**, oleh Pengadilan Negeri Pekanbaru dihukum pidana penjara 14 tahun dan denda Rp.1.000.000.000 (satu milyar rupiah) dan jika denda tidak dibayar diganti dengan pidana kurungan selama 6 (enam) bulan. Pada tingkat banding putusan Pengadilan Negeri Pekanbaru itu dibatalkan oleh Pengadilan Tinggi Riau. Namun, pada tingkat kasasi Mahkamah Agung membatalkan putusan Pengadilan Tinggi Riau dan menguatkan putusan Pengadilan Negeri Pekanbaru.

Proses penerbitan perizinan Hutan Tanaman Industri (HTI) untuk PT. Lestari Unggul Makmur di Kecamatan Tebing Tinggi, Kabupaten Bengkalis, Riau, diduga menyalahi aturan. Rokemendasi yang menjadi syarat untuk penerbitan izin HTI oleh

²¹**Michael G. Faure**, *Imposing Criminal Liability on Government Officials under Environmental Law: A Legal and Economic Analysis*, Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review, Vol.18:529, 1996, h. 529.

²²**Media Indonesia**, *Izin Konsensi Hutan Di Riau Cacat Hukum*, Senin 30 Nopember 2009, h.10.

Menteri Kehutanan diabaikan oleh Wakil Bupati Bengkalis **Normansyah Abdul Wahab**.²³

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menemukan indikasi pelanggaran pada proyek pembangunan Pusat Pendidikan Pelatihan dan Sekolah Olahraga Nasional (P3SON) di Hambalang, Bogor, Jawa Barat, pada beberapa tahap sejak penyediaan lahan. Penerbitan izin lokasi dan *siteplan* dilakukan sebelum **Kementerian Pemuda dan Olah Raga** melakukan studi analisis mengenai dampak lingkungan terhadap proyek pembangunan P3SON Hambalang dan diduga melanggar Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.²⁴ Penerbitan izin mendirikan bangunan (IMB) juga melanggar Peraturan Daerah Bogor Nomor 12 Tahun 2009 tentang Bangunan Gedung. IMB diterbitkan sebelum Kementerian Pemuda dan Olah Raga melakukan studi analisis mengenai dampak lingkungan.²⁵

Penerbitan izin konversi lahan oleh Gubernur Aceh **Irwandi Yusuf** kepada perusahaan perkebunan kelapa sawit PT. Kalista Alam pada tanggal 25 Agustus 2011 dinilai bertentangan dengan Instruksi Presiden Nomor 10 Tahun 2011 tentang Moratorium Izin Baru di Hutan Primer dan Lahan Gambut Konversi.²⁶ Di Surabaya, dari 62 unit Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskemas) yang ada, 17 Puskesmas memiliki instalasi pengelolaan air limbah (IPAL) sedangkan sisanya 45 puskesmas

²³**Koran Tempo**, *Izin HTI Di Bengkalis Langgar Aturan*, Jumat 18 April 2008, h. A8.

²⁴**Suara Pembaruan**, *BPK Temukan Indikasi Pelanggaran Proyek Hambalang*, Rabu, 31 Oktober 2012.

²⁵*Ibid.*

²⁶**Aji Widardandi**, *Korupsi Terendus Dalam Penerbitan Izin Kebun Sawit PT Kalista Alam*, diunduh dari www.mongabay-indonesia.com pada tanggal 15 Juli 2013.

belum memiliki IPAL. Tahun 2015 rencananya Dinas Kesehatan Kota Surabaya membangun IPAL 45 Puskesmas tersebut.²⁷

Kesalahan pemerintah dalam menerbitkan perizinan lingkungan yang menyebabkan pencemaran lingkungan melahirkan tanggung gugat pemerintah. **Rudiger Lummert** menyatakan:

"...the State may, under certain circumstances, be held responsible for environmental pollution. The increasing amount of government activity in the sphere of environmental protection lends particular weight to the question of the circumstances under which the State may be held liable...Furthermore, an extended State liability could only exist if the granting of the permit was illegal...The appropriate instrument for improving on this state of affairs is primarily administrative law. Liability of the State for wrongful licensing or faulty supervision can provide the victim with an additional means of redress."²⁸

Hikmahanto Juwana menyatakan bahwa pemerintah dapat menjadi pihak tergugat dalam gugatan sengketa lingkungan dengan pertimbangan:

"The second category of defendant is government agency. Government agency has often times entangled in the dispute. The reason for this is the agency is responsible in issuing permits and licences for the company's operations. If the court decides in favor of the community, by having government agency as defendant, the court may decide to instruct such agency to revoke the granted permits and licenses. As to compensation, the court will not impose any compensation against the government agency."²⁹

Harold Hickok menyatakan bahwa sifat dasar dari hukum lingkungan adalah selalu melibatkan pemerintah. Pemerintah dapat bertindak sebagai penggugat dalam sengketa lingkungan, bertindak menegakkan hukum lingkungan, bahkan sebagai

²⁷**Koran Sindo**, *45 Puskesmas Belum Memiliki Ipal*, Senin 24 November 2014, h. 9.

²⁸**Rudiger Lummert**, *Changes in Civil Liability Concept*, dalam **IUCN**, *Trends in Environmental Policy and Law*, Erich Schmidt Verlag, Berlin, 1980, h. 245, 246, 252.

²⁹**Hikmahanto Juwana**, *Dispute Resolution Process in Indonesia*, IDE Asian Series No.21 *Dispute Resolution Process in Asia (Indonesia)*, Institute of Developing Economies (IDE-JETRO), Japan, March, 2003, h. 90.

tergugat karena adanya gugatan yang didasarkan pada kelemahan pemerintah dalam melaksanakan penegakan hukum lingkungan.³⁰ Pemerintah menjadi pihak hampir dalam setiap sengketa lingkungan.³¹

Pandangan **Harold Hickok** di atas berdasarkan alasan bahwa hukum lingkungan sebagian besar adalah hasil pertumbuhan hukum administrasi. Konsekuensi hukum lingkungan sebagai bagian dari hukum administrasi adalah bahwa pemerintah memiliki fungsi penting untuk membuat keputusan-keputusan lingkungan (misalnya izin lingkungan). Keputusan itu akan diuji oleh pengadilan jika orang yang dirugikan oleh keputusan itu mengajukan gugatan.³²

Banyaknya penerbitan perizinan lingkungan yang kemudian berpotensi atau telah menyebabkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan terbukti dari banyaknya gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara yang tujuannya adalah untuk membatalkan perizinan lingkungan tersebut sebagai berikut:

1. Perkara WALHI melawan Presiden RI (kasus PT. Kiani Kertas) di Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta (Putusan PTUN Jakarta No.037/G.TUN/1997/PTUN-JKT).
2. Perkara Yayasan Pengembangan Hukum Lingkungan Indonesia atau *Indonesian Centre for Environmental Law (ICEL)* dkk melawan Menteri

³⁰**Harold Hickok**, *Introduction to Environmental Law*, Delmar Publishers, United States of America, 1996, h. 2.

³¹Ibid.

³²Ibid.

- Pertanian (kasus Kapas Transgenik) di Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta (Putusan No.71/G.TUN/2001/PTUN.JKT).
3. Perkara Tjondro Indria Liemonta dkk dan WALHI melawan Menteri Negara Lingkungan Hidup (kasus Reklamasi dan Revitalisasi Pantai Utara Jakarta) di Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta (Putusan PTUN Jakarta No.75/G.TUN/2003/PTUN-JAKARTA; Putusan PT-TUN Jakarta No.202/B/2004/PT.TUN.JKT; Putusan Mahkamah Agung No.109K/TUN/2006).
 4. Perkara Soemardi Purwanti dkk melawan Walikota Bandung (kasus PT. Tjahyaputri Puritama) di Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung (Putusan PTUN Bandung No.92/G/2008/PTUN-BDG).
 5. Perkara Nelwan Londo dkk melawan Menteri Negara Lingkungan Hidup (kasus PT. Meares Soputan Mining dan PT. Tambang Tondano Nusajaya) di Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta (Putusan PTUN Jakarta No.187/G/2009/PTUN-JKT).
 6. Perkara WALHI melawan Kepala Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Pati (kasus PT. Semen Gresik (Persero) Tbk di Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang (Putusan PTUN Semarang No.04/G/2009/PTUN.SMG; Putusan PT.TUN Surabaya No.138/B/2009/PT.TUN.SBY; Putusan Mahkamah Agung No.103K/TUN/2010).

7. Perkara Khusyi melawan Kepala Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) (kasus PT. Puncak Mercusuar) di Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung (Putusan PTUN Bandung No.86/2010/PTUN-BDG; Putusan PT.TUN Jakarta No.159/B/2011/PT.TUN.JKT).
8. Perkara WALHI dan Gerakan Masyarakat Cinta Alam melawan Menteri Negara Lingkungan Hidup (kasus PT. Newmont Nusa Tenggara) di Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta (Putusan PTUN Jakarta No. 145/G/2011/PTUN-JKT).
9. Perkara David Tjandrawidjaja melawan Gubernur Provinsi DKI Jakarta (kasus Gereja Tiberias Indonesia) di Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta (Putusan Nomor 128/G/2011/PTUN-JKT).
10. Perkara WALHI melawan Gubernur Aceh (kasus PT. Kalista Alam) di Pengadilan Tata Usaha Negara Banda Aceh (Putusan PTUN Banda Aceh No.19/G/2011/PTUN-BNA; Putusan PT.TUN Medan No.89/B/2012/PT.TUN-MDN).
11. Perkara Ir. SS. Effendy dan Inggriati Selamat melawan Kepala Dinas Pengawasan dan Penertiban Bangunan Provinsi DKI Jakarta (kasus PT. Alpha Kumala Wardhana) di Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta (Putusan PTUN Nomor 130/G/2011/PTUN-JKt; Putusan PT. TUN Jakarta Nomor: 66/B/2012/PT.TUN.JKT; Putusan Mahkamah Agung Nomor: 44/K/TUN/2012).

12. Perkara Ali Tolhah dkk melawan Kepala Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Cimahi (kasus PT. Adabaruland Anugerah Pratama) di Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung (Putusan PTUN Bandung No.03/G/2012/PTUN-BDG).
13. Perkara H. Anas Kassad melawan Walikota Bengkulu (kasus Rumah Sakit Umum Tiarra Sella) di Pengadilan Tata Usaha Negara Bengkulu (Putusan Nomor:15/G/2012/PTUN-BKL).
14. Perkara WALHI melawan Bupati Minahasa Utara (kasus PT. Mikgro Metal Perdana) di Pengadilan Tata Usaha Negara Manado (PTUN Manado Nomor: 45/G/2012/PTUN.Mdo).
15. Perkara WALHI melawan Gubernur Bali (kasus PT. Tirta Rahmat Bahari) di Pengadilan Tata Usaha Negara Denpasar (putusan Nomor: 01/G/2013/PTUN.Dps).

Banyaknya gugatan sengketa lingkungan di Peradilan Tata Usaha Negara menunjukkan pentingnya fungsi Peradilan Tata Usaha Negara dalam rangka untuk menghentikan terjadinya pencemaran lingkungan akibat penerbitan perizinan lingkungan yang tidak tepat yang pada mulanya keberadaannya kurang diberdayakan sebagai jalur hukum penyelesaian sengketa lingkungan.³³ Di samping itu, Peradilan Tata Usaha Negara diperlukan untuk menjamin bahwa pengelolaan dilakukan

³³Suparto Wijoyo (selanjutnya disebut **Suparto Wijoyo I**), *Refleksi Matarantai Pengaturan Hukum Pengelolaan Lingkungan Secara Terpadu (Studi Kasus Pencemaran Udara)*, Airlangga University Press, Surabaya, 2005, h. 558.

dilakukan secara berkelanjutan dan untuk mengurangi risiko buruk terhadap lingkungan.³⁴

Diperkirakan bahwa ke depan akan semakin banyak gugatan sengketa lingkungan di Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana dikatakan **Erkki J. Hollo** "*Inasmuch as environmental law can be characterized generally as public law, environmental cases primarily are litigated in the administrative courts.*"³⁵ Sengketa lingkungan yang menjadi kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara untuk menyelesaikannya adalah kasus sengketa lingkungan yang secara langsung atau tidak langsung bersumber dari tindakan publik. **International Association of Supreme Administrative Jurisdictions (IASAJ)** menyatakan "*As long as you figure an environmental case as a case derived directly or indirectly from a public act, it falls within the jurisdiction of the administrative judge.*"³⁶

Gugatan sengketa lingkungan di Peradilan Tata Usaha Negara diajukan oleh setiap orang yang dirugikan oleh Keputusan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut KTUN) yang berwujud perizinan lingkungan dengan tujuan agar perizinan lingkungan yang merugikan tersebut dibatalkan atau dinyatakan tidak sah. Perizinan lingkungan yang digugat adalah perizinan lingkungan yang dianggap tidak sah dan

³⁴**Winston Anderson**, *Caribbean Environmental Law Development and Application*, First Edition, United Nations Environment Programme Regional Office for Latin America and The Caribbean, Mexico, 2002, h. 33.

³⁵**Erkki J. Hollo, Pekka Viherouori dan Kari Kuusiniemi**, *Environmental Law and Administrative Court In Finland*, Journal of Court Innovation 3:1, 2010, h. 52.

³⁶**International Association of Supreme Administrative Jurisdictions (IASAJ)**, *The Administrative Judge and Environmental Law*, Cartagena Congress, 2013.

menyebabkan pencemaran lingkungan.³⁷ **David Nicholson** menyatakan "*Community-initiated enforcement of environmental laws via the courts in Indonesia may also occur in the context of public administrative law, where the subject of litigation is typically a decision or action of the state, which permits or condones environmentally damaging activities.*"³⁸

Berdasarkan Pasal 52 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut UUAP), *contrario*, perizinan lingkungan yang tidak sah dapat terjadi karena tiga kemungkinan, yaitu diterbitkan oleh pejabat yang tidak berwenang, dibuat tidak sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan, atau terdapat ketidaksesuaian antara substansi dengan obyek perizinan lingkungan. Perizinan lingkungan yang diterbitkan oleh pejabat yang tidak berwenang misalnya izin lingkungan yang telah diterbitkan oleh Bupati/Walikota ternyata menjadi wewenangnya Gubernur. Perizinan lingkungan yang dibuat dengan melanggar prosedur yang telah ditetapkan misalnya perizinan lingkungan yang wajib analisis mengenai dampak lingkungan (Amdal) tetapi tidak dilengkapi Amdal atau pejabat pemberi perizinan lingkungan tidak memberikan kesempatan kepada warga masyarakat untuk didengar pendapatnya sebelum perizinan lingkungan itu ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Perizinan lingkungan yang mengandung ketidaksesuaian antara substansi dengan yang menjadi obyek perizinan

³⁷**Suparto Wijoyo** (selanjutnya **Suparto Wijoyo II**), *Sketsa Lingkungan dan Wajah Hukumnya*, Airlangga University Press, Surabaya, 2005, h. 166.

³⁸**David Nicholson**, *Environmental Dispute Resolution in Indonesia*, KITLV Press, Leiden, 2009, h. 102.

lingkungan terjadi ketika tidak sesuai materi yang dikehendaki dengan rumusan dalam perizinan lingkungan yang telah diterbitkan. Perizinan lingkungan yang dibuat misalnya terdapat konflik kepentingan, cacat yuridis, dibuat dengan paksaan fisik atau psikis, maupun dibuat dengan tipuan. Misalnya dokumen perizinannya adalah izin membuang limbah cair yang tidak termasuk limbah berbahaya dan beracun tetapi kegiatan faktualnya adalah membuang limbah cair yang masuk kategori limbah berbahaya dan beracun.

Di samping bertujuan agar perizinan lingkungan yang menyebabkan pencemaran lingkungan dibatalkan atau dinyatakan tidak sah, gugatan sengketa lingkungan di Peradilan Tata Usaha Negara juga dapat mengajukan tuntutan untuk memperoleh ganti kerugian. Ganti kerugian adalah salah satu aspek penting dalam gugatan sengketa lingkungan. Ganti kerugian berfungsi untuk memulihkan fungsi lingkungan yang telah tercemar dan memulihkan kedudukan penggugat pada posisi semula sebelum terjadinya perbuatan melanggar hukum.

Ganti kerugian dalam gugatan sengketa lingkungan di Peradilan Tata Usaha Negara meliputi ganti kerugian untuk orang yang menjadi korban pencemaran dan ganti kerugian untuk memulihkan lingkungan yang telah tercemar. Dasar tuntutan ganti kerugian dalam gugatan sengketa lingkungan di Peradilan Tata Usaha Negara adalah Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut UU PERATUN 2004) sebagai berikut:

Orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau direhabilitasi.

Tuntutan ganti kerugian dalam gugatan sengketa lingkungan di Peradilan Tata Usaha Negara mengacu kepada Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 tentang Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya Pada Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut PP No. 43/1991). Berdasarkan Pasal 1 angka 1 PP No. 43/1991, ganti kerugian adalah pembayaran sejumlah uang kepada orang atau badan hukum perdata atas beban Badan/Pejabat Tata Usaha Negara berdasarkan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara karena adanya kerugian materiil yang diderita oleh penggugat. Menurut Pasal 3 PP No. 43/1991 besarnya ganti kerugian yang dapat diperoleh penggugat paling sedikit Rp. 250.000 (dua ratus lima puluh ribu rupiah), dan paling banyak Rp. 5.000.000 (lima juta rupiah), dengan memperhatikan keadaan yang nyata.

Ganti kerugian dalam gugatan sengketa lingkungan di Peradilan Tata Usaha Negara berdasarkan PP No. 43/1991 mengandung kelemahan. *Pertama*, ganti kerugian dimaknai secara sempit karena hanya berwujud pembayaran sejumlah uang. *Kedua*, besaran ganti kerugian sangat kecil hanya dibatasi paling sedikit Rp. 250.000 (dua ratus lima puluh ribu rupiah) dan paling banyak Rp. 5.000.000 (lima juta rupiah).

Jumlah ganti kerugian paling banyak Rp. 5.000.000 (lima juta rupiah) ini dipegang teguh oleh Peradilan Tata Usaha Negara maupun Mahkamah Agung dalam putusan-putusan sebagai berikut:

1. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam kasus pengosongan rumah milik Ny. Tjioe Mei Tjien oleh Bupati Jombang. Majelis hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya menyatakan bahwa keputusan pengosongan rumah oleh Bupati adalah perbuatan sewenang-wenang. Bupati tidak berwenang mengosongkan rumah itu sebab penghuninya masih terikat hubungan sewa-menyewa. Majelis hakim menghukum tergugat untuk membayar ganti kerugian kepada penggugat sejumlah Rp. 5.000.000 (lima juta rupiah). Majelis hakim menyatakan jika tergugat merasa ganti kerugian terlalu kecil, majelis hakim menyarankan agar tergugat menggugat lagi ganti kerugian ke pengadilan negeri. Majelis hakim menyatakan bahwa ganti kerugian yang maksimal Rp. 5.000.000 (lima juta rupiah) memang tidak sesuai dengan nilai kerugiannya. Begitu pula kalau kekurangan ganti kerugiannya harus dituntut ke pengadilan negeri menjadi tidak praktis. Namun, undang-undangnya sudah menentukan seperti itu.³⁹
2. Putusan Mahkamah Agung Nomor: 321 K/TUN/2001 tanggal 29 Mei 2002 dalam perkara PT. Gunung Lebah melawan Gubernur Kepala

³⁹Abdul Manan, *Kado Bupati Menjelang Pemilu*, www.jurnalis.wordpress.com diakses pada 5 Mei 2014.

Daerah Propinsi Bali dan Ketua Panitia Pembelian/Pekerjaan Unit Sekretariat DPRD Propinsi Bali memutuskan menghukum tergugat I dan tergugat II untuk membayar ganti rugi kepada penggugat sebesar Rp. 5.000.000 (lima juta rupiah) meskipun kerugian materiil yang dialami oleh penggugat adalah Rp. 500.000.000 (lima ratus juta rupiah).

3. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Palangkaraya Nomor: 06/G/2011/PTUN.PLK dalam perkara Mahrita Bumbun, S.E. melawan Bupati Kabupaten Kapuas memutuskan mewajibkan tergugat membayar ganti rugi kepada penggugat sebesar Rp. 5.000.000 (lima juta rupiah). Penggugat dalam petitum gugatannya menyatakan: Memerintahkan tergugat membayar gaji penggugat terhitung sejak bulan Januari 2011 sampai bulan Mei 2011 (5 bulan) yaitu 5 bulan x Rp. 2.348.000 = Rp. 11.740.000 (sebelas juta tujuh ratus empat puluh ribu rupiah); Memerintahkan tergugat membayar ganti rugi yang diderita oleh Penggugat dengan perincian: ganti rugi immateriil Rp. 100.000.000 + ganti rugi immateriil Rp. 50.000.000 = Rp. 150.000.000 (seratus lima puluh juta rupiah).
4. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung Nomor: 114/G/2011/PTUN-BDG dalam perkara Mulyadi melawan Bupati Bogor memutuskan menolak tuntutan ganti kerugian materiil penggugat sebesar Rp. 9.000.000,- (sembilan juta rupiah) dan tuntutan dwangsom Rp. 10.000.000,-(sepuluh juta rupiah) perhari setiap keterlambatan

pembayaran oleh tergugat. Pertimbangan Majelis Hakim bahwa petitum gugatan angka 4 mengenai tuntutan pembayaran ganti rugi dan dwangsoom oleh karena masih menunggu peraturan pelaksanaannya lebih lanjut maka tidak dapat dikabulkan.

Terbatasnya ganti kerugian dalam gugatan tata usaha negara di Peradilan Tata Usaha Negara disebabkan oleh: *Pertama*, fokus sengketa tata usaha negara menurut UU PERATUN adalah sengketa mengenai keabsahan KTUN sehingga tuntutan pokok dalam gugatan tata usaha negara adalah tuntutan agar KTUN dinyatakan batal atau tidak sah. Menurut **Philip M. Langbroek**, Peradilan Tata Usaha Negara memiliki kewenangan yang sangat terbatas. Secara umum Peradilan Tata Usaha Negara berwenang untuk mengadili sengketa mengenai suatu keputusan. Konsekuensinya tanggung jawab badan administratif adalah menerbitkan keputusan baru sebagai akibat dibatalkannya keputusan oleh Peradilan Tata usaha Negara.

Philip M. Langbroek menyatakan sebagai berikut:

*"The power of administrative courts are restricted. The most commonly used power is to dismiss the appeal. If the appeal is granted, the courts mostly annul the contested decision. The consequence thereof is that the responsible administrative body should take a new decision on the objection. Sometimes, if the case is very clear and no discretionary power remains, the court may give the decision, replacing the decision on the objection itself."*⁴⁰

⁴⁰**Philip M. Langbroek** (selanjutnya disebut **Philip M. Langbroek I**), *General Principles of Proper Administration and The General Administrative Law Act in The Netherlands*, for the World Bank Workshop on Regulating Citizen-State Interaction: Administrative Law in the United Kingdom and the Netherlands, 23 January 2003, h. 20.

Kedua, UU PERATUN membagi tuntutan dalam gugatan tata usaha negara menjadi tuntutan pokok dan tuntutan tambahan. Tuntutan pokok adalah tuntutan agar KTUN yang telah merugikan penggugat dinyatakan batal atau tidak sah. Tuntutan pokok berupa pembatalan KTUN ini sebagai konsekuensi bahwa sengketa tata usaha negara menurut UU PERATUN adalah sengketa mengenai keabsahan KTUN. Tuntutan tambahan yang diperbolehkan hanya tuntutan ganti kerugian dan hanya dalam sengketa kepegawaian diperbolehkan adanya tuntutan lain berupa tuntutan rehabilitasi. Konsekuensi ditematkannya ganti kerugian sebagai tuntutan tambahan adalah sangat terbatasnya nilai ganti kerugian itu sendiri.

Mengenai terbatasnya kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara dalam mengadili tuntutan ganti kerugian, **The Law Commission** menyatakan sebagai berikut:

"Traditionally, the function served by judicial review has not been to award compensation. The power of the Administrative Court to order monetary compensation is subject to tight restrictions. First, compensation must be claimed in conjunction with an existing judicial review remedy. Secondly, and crucially, the claimant must show that damages would ordinarily have been awarded in private law. This situation is increasingly seen as unsatisfactory, particularly given that breaches of community law can result in damages awards."⁴¹

Menurut **John Alder**, tuntutan ganti kerugian oleh individu terhadap pemerintah di Peradilan Tata Usaha Negara adalah sebagai berikut:

"Claims for damages are rare in judicial review proceedings. Damages cannot be awarded in respect of unlawful government action as such. Damages can be awarded

⁴¹**The Law Commission** (selanjutnya disebut **The Law Commission I**), *Administrative Redress: Public Bodies and The Citizen*, A Consultation Paper, The Law Commission Consultation Paper No 187, 2008, h. 31.

*only in respect of conduct and losses which are not authorised by statute and which would be actionable in an ordinary civil action (Supreme Court Act 1981 s. 31 (4), see Metropolitan Asylum District v. Hill (1881)). Damages might also be awarded in respect of the negligent performance of governmental functions which cause damage to persons or property, for example allowing a prisoner to escape (Home Office v. Dorset Yacht Company (1970)). This type of claim would normally be pursued in an ordinary civil action rather than judicial review proceedings because damages would be the only remedy sought."*⁴²

Berdasarkan pandangan **The Law Commission** dan **John Alder** di atas nampak bahwa persoalan tuntutan ganti kerugian lebih merupakan persoalan hukum perdata/privat. Tuntutan ganti kerugian bukan persoalan kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara. Mengenai hal ini **Public Law Team Law Commission** menyatakan:

*"The traditional judicial review remedies are of great importance. In many cases they will provide complete satisfaction to the successful applicant. But, as will have been noted, these traditional remedies do not include a power to award damages. In some cases, the application may have suffered financial loss as a result of an unlawful administrative act. In such cases, the traditional remedies may not offer adequate redress...An individual who wishes to recover damages must also establish the existence of a cause of action in private law."*⁴³

Menurut **The Law Commission** terbatasnya kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara untuk mengadili ganti kerugian berdasarkan alasan sebagai berikut:

1. Kewenangan pengawasan Peradilan Tata Usaha Negara tumbuh sebagai kebutuhan untuk menegakkan prinsip *the rule of law*. Dengan kewenangan seperti itu, penekanan utama kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara adalah untuk mencegah penyalahgunaan wewenang daripada penggantian rugi oleh tuntutan individu. Dalam rangka mencapai tujuan utama itu, secara tradisional ganti kerugian bukanlah bagian penting dari *the rule of law*. Hal ini berbeda dengan kewenangan lainnya di mana ganti kerugian menjadi bagian tak terpisahkan untuk menjamin berfungsinya prinsip *rule of law*.

⁴²**John Alder**, *General Principles of Constitutional and Administrative Law*, Fourth Edition, Palgrave Macmillan, 2002, h. 405.

⁴³**Public Law Team Law Commission**, *Monetary Remedies in Public Law*, A Discussion Paper, Law Commission, 11 Oktober 2004, h. 5.

2. Peradilan Tata Usaha Negara tidak menyediakan forum/majelis untuk menyelesaikan persoalan fakta yang kompleks. Alat bukti di Peradilan Tata Usaha Negara kebanyakan adalah alat bukti tertulis dan jarang memeriksa alat bukti keterangan saksi. Konsekuensinya, Peradilan Tata Usaha Negara akan kesulitan memutuskan persoalan dugaan terjadinya kerugian.
3. Bisa jadi perdebatan mengenai perubahan ketersediaan ganti kerugian terhadap tindakan pemerintah yang tidak sah akan dapat menciptakan beban yang berlebihan bagi badan-badan publik dan menghalangi mereka dalam melaksanakan fungsinya.⁴⁴

Pembatasan kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara dalam mengadili perkara ganti kerugian dikritik oleh **Cane** yang menyatakan "*the absence of a right of damages for losses sustained as a consequence of public law wrongs is widely recognised as one of the most serious of the remaining gaps in our remedial system. It is a gap that does not exist in more developed systems.*"⁴⁵ Ketiadaan hak untuk menuntut ganti kerugian atas kerugian yang disebabkan oleh kesalahan menurut hukum publik secara luas dikenal sebagai salah satu persoalan serius dalam sistem ganti kerugian. Permasalahan seperti itu seharusnya tidak ada dalam perkembangan sistem ganti kerugian yang akan datang.

Keterbatasan kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara dalam mengadili tuntutan ganti kerugian menimbulkan permasalahan sebagaimana tercermin dalam dua perkara sebagai berikut:

Perkara *R v Knowsley Borough Council ex parte Maguire*

Pemerintah lokal secara melawan hukum menolak permohonan penerbitan izin bagi seorang pengemudi taksi. Akibat penolakan tersebut menimbulkan kerugian bagi

⁴⁴**The Law Commission I**, op.cit, h. 56-57.

⁴⁵Ibid, h. 58.

pemohon izin berupa kehilangan pendapatan yang seharusnya ia peroleh jika ia memiliki izin untuk mengemudikan taksi. Jika pemohon izin tersebut mengajukan gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara, maka gugatan itu tidak akan mampu mengembalikan kerugian itu.⁴⁶

R (Banks) v Secretary of State for Health

Pemerintah menerbitkan keputusan yang berisi larangan terhadap usaha peternakan sapi oleh petani. Petani tidak dapat mengajukan gugatan untuk memperoleh ganti kerugian termasuk ganti kerugian berupa keuntungan yang seharusnya petani peroleh kalau usahanya itu tidak dilarang.⁴⁷

The Law Commission dalam papernya, *Remedies in Administrative Law* menyatakan bahwa "*no system of remedies can afford justice to the individual who has suffered loss as a result of administrative action adverse to him unless it makes provision for the recovery of damages.*"⁴⁸ Tidak ada sistem ganti kerugian yang dapat memberikan keadilan bagi individu yang mengalami kerugian akibat tindakan pemerintah kecuali menetapkan ketentuan untuk memulihkan kerugian yang dialaminya. **Sir Robert Carnwath** menyatakan bahwa pentingnya kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara untuk mengadili tuntutan ganti kerugian berdasarkan pertimbangan sebagai berikut:

"Where serious harm has been caused to individuals by illegal action by public authorities, or by failure to carry out legal duties or obligations imposed upon them for the benefit of individuals, justice demands a suitable remedy for breach. For past failures the only effective remedy in most circumstances is monetary compensation. As the European Court of Justice has recognised, failure to afford such a remedy impairs the effectiveness of the law. The ombudsman can continue to provide

⁴⁶Ibid, h. 58-59.

⁴⁷Ibid.

⁴⁸**The Law Commission** (selanjutnya disebut **The Law Commission II**), *Remedies in Administrative Law*, Law Commission Working Paper No. 40, 1971, h. 147-148.

remedies for inconvenience and distress caused by maladministration. Serious harm caused by illegality requires a remedy in the courts."⁴⁹

Secara khusus dalam gugatan sengketa lingkungan di Peradilan Tata Usaha Negara maka ganti kerugian berdasarkan PP No. 43/1991 sangat tidak memadai. Ganti kerugian berdasarkan PP No. 43/1991 tidak seimbang dengan kerugian akibat pencemaran lingkungan sehingga tidak mampu memulihkan korban pada kondisi semula sebelum terjadinya perbuatan pelanggaran. Korban akibat pencemaran lingkungan adalah lingkungan dan manusia. Oleh sebab itu, rezim tanggung gugat dalam kasus lingkungan lebih luas dibandingkan dengan tanggung gugat tradisional karena mengenal bentuk ganti kerugian untuk kerusakan lingkungan itu sendiri.⁵⁰ Pada tanggung gugat secara tradisional hanya meliputi ganti kerugian atas kerugian yang diderita oleh orang dan kerusakan benda dan tidak meliputi kerugian pada lingkungan.⁵¹

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas ditetapkan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Filosofi gugatan sengketa lingkungan di Peradilan Tata Usaha Negara.

⁴⁹**The Law Commission I**, *ibid*, h. 59-60.

⁵⁰**Lal Kurukusuriya** dan **Nicholas A. Robinson**, *Training Manual on International Environmental Law*, United Nations Environment Programme, tt, h. 52.

⁵¹*Ibid*.

2. Prinsip hukum ganti kerugian dalam gugatan sengketa lingkungan di Peradilan Tata Usaha Negara.
3. Pengaturan hukum penyelesaian sengketa lingkungan melalui gugatan administratif di Peradilan Tata Usaha Negara pada masa mendatang.

1.3 Tujuan Penelitian

1.3.1 Tujuan Umum

Tujuan umum penelitian disertasi berkaitan dengan permasalahan utama, yaitu untuk menemukan dan memberikan jawaban atas permasalahan penyelesaian sengketa lingkungan melalui gugatan administratif di Peradilan Tata Usaha Negara.

1.3.2 Tujuan Khusus

Tujuan khusus penelitian disertasi adalah untuk menemukan dan memberikan jawaban atas permasalahan, yaitu:

1. Menganalisis dan menemukan filosofi gugatan sengketa lingkungan di Peradilan Tata Usaha Negara.
2. Mengkaji dan menemukan prinsip hukum ganti kerugian dalam gugatan sengketa lingkungan di Peradilan Tata Usaha Negara.
3. Menelaah dan menemukan pengaturan hukum penyelesaian sengketa lingkungan melalui gugatan administratif di Peradilan Tata Usaha Negara pada masa mendatang.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis penelitian disertasi ini adalah dalam rangka pengembangan hukum lingkungan yang meliputi:

1. Memberikan sumbangan pemikiran teoritis dalam rangka pengembangan hukum lingkungan, khususnya mengenai penyelesaian sengketa lingkungan melalui gugatan administratif di Peradilan Tata Usaha Negara.
2. Memberikan pemahaman filosofi gugatan sengketa lingkungan di Peradilan Tata Usaha Negara.
3. Memberikan sumbangsiah pemikiran teoritis mengenai prinsip hukum ganti kerugian dalam gugatan sengketa lingkungan di Peradilan Tata Usaha Negara.
4. Memberikan hasil telaah teoritis mengenai pengaturan hukum penyelesaian sengketa lingkungan melalui gugatan administratif di Peradilan Tata Usaha Negara pada masa mendatang.

1.4.2 Manfaat Praktis

Manfaat praktis penelitian disertasi ini berkaitan dengan kegunaan hasilnya yang meliputi:

1. Memberikan rekomendasi bagi pembentuk undang-undang dalam menetapkan pengaturan mengenai penyelesaian sengketa lingkungan melalui gugatan

administratif di Peradilan Tata Usaha Negara dalam undang-undang perlindungan dan pengelolaan lingkungan pada masa mendatang.

2. Hasil penelitian disertasi ini mampu menjadi sumber rujukan bagi aparatur penegak hukum lingkungan, terutama pejabat pemberi perizinan lingkungan dalam menerbitkan perizinan lingkungan, hakim Peradilan Tata Usaha Negara dalam mengadili sengketa lingkungan di Pengadilan Tata Usaha Negara, maupun bagi jaksa, polisi dan advokat.
3. Hasil penelitian disertasi ini dapat menjadi sumber rujukan bagi masyarakat luas yang dirugikan oleh KTUN (perizinan lingkungan) untuk mengajukan gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara.

1.5 Orisinalitas Penelitian

Penelitian disertasi yang mengkaji mengenai sengketa lingkungan maupun Peradilan Tata Usaha Negara sudah pernah dilakukan sebelumnya. Penelitian tersebut berbeda dengan penelitian disertasi ini yang menganalisis secara mendalam penyelesaian sengketa lingkungan melalui gugatan administratif di Peradilan Tata Usaha Negara. Berikut diuraikan garis besar substansi penelitian disertasi terdahulu supaya jelas perbedaannya dengan penelitian disertasi ini:

1. Disertasi **Abdurrahman**, *Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup Menurut Hukum Adat Dayak* dipertahankan di Universitas Indonesia tahun 2002. Fokus penelitian disertasi meliputi: (1) sengketa lingkungan yang

terjadi dikalangan masyarakat Dayak dan proses penyelesaiannya; (2) peranan hukum lingkungan dalam penyelesaian sengketa lingkungan pada masyarakat Dayak; (3) bentuk penyelesaian sengketa lingkungan yang bersifat tradisional menurut hukum adat masyarakat Dayak; (4) kelembagaan adat pada masyarakat Dayak yang dapat dikembangkan dan didayagunakan dalam rangka penyelesaian sengketa yang terjadi dalam masyarakat Dayak; dan (5) peranan pemerintah daerah setempat dalam rangka pemberdayaan hukum adat dan lembaga-lembaga adat yang dapat dimanfaatkan dalam penyelesaian sengketa lingkungan hidup yang terjadi pada masyarakat Dayak.

2. Disertasi **Suparto Wijoyo**, *Fungsionalisasi Matarantai Pengaturan Pengendalian Pencemaran Udara Dalam Rangka Pengelolaan Lingkungan Secara Terpadu di Indonesia* dipertahankan di Universitas Airlangga tahun 2003. Fokus penelitian disertasi meliputi: (1) peraturan perundang-undangan tentang pengendalian pencemaran udara; (2) perizinan lingkungan sebagai instrumen hukum dalam bidang pengendalian pencemaran udara; (3) implementasi peraturan perundang-undangan dan perizinan lingkungan di bidang pengendalian pencemaran udara; (4) penegakan hukum lingkungan sebagai upaya pengendalian pencemaran udara; dan (5) pengendalian pencemaran udara lintas batas menurut hukum lingkungan internasional.

3. Disertasi **David Nichloson**, *Environmental Dispute Resolution in Indonesia* dipertahankan di Universitas Leiden tahun 2005. Fokus penelitian disertasi mengenai penyelesaian sengketa lingkungan berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup disertai pembahasan kasus-kasus sengketa lingkungan yang telah diputus oleh pengadilan.
4. Disertasi **Supandi**, *Kebutuhan Hukum Pejabat Menaati Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara di Medan* dipertahankan di Universitas Sumatera Utara tahun 2005. Fokus penelitian disertasi meliputi: (1) pejabat tata usaha negara yang tidak patuh dalam penegakan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara; (2) akibat ketidakpatuhan tersebut terhadap praktik penegakan hukum tata usaha negara; dan (3) solusi yang dapat ditempuh untuk menghilangkan sikap ketidakpatuhan tersebut.
5. Disertasi **Herry Supriyono**, *Kajian Yuridis Sistem Penataan dan Penegakan Hukum Lingkungan Administratif Dalam Pengendalian Dampak Lingkungan* dipertahankan di Universitas Indonesia tahun 2011. Fokus penelitian disertasi meliputi: (1) konseptualisasi instrumen hukum administrasi negara dalam membangun sistem penataan dan penegakan hukum lingkungan; (2) pengaturan instrumen penataan dan penegakan hukum lingkungan secara terpadu dalam perundang-undangan pengelolaan lingkungan hidup; dan (3) kedudukan instrumen hukum administrasi negara dan implikasi putusan pengadilan terhadap instrumen

hukum administrasi negara sehubungan dengan doktrin *primary jurisdiction* dan asas subsidiaritas dalam penegakan hukum lingkungan.

1.6 Kerangka Konseptual

1.6.1 Sengketa Lingkungan

Konsep sengketa lingkungan dalam penelitian disertasi ini adalah konsep sengketa lingkungan dalam pengertian luas dan bukan sengketa lingkungan dalam pengertian sempit.⁵² Menurut **Suparto Wijoyo**, sengketa lingkungan adalah "*species*" dari "*genus*" sengketa yang bermuatan konflik maupun kontroversi di bidang lingkungan.⁵³ **Cesare Romano** menyatakan bahwa sengketa lingkungan adalah "*are those disputes with environmental elements.*"⁵⁴ Menurut **Abdurrahman**, sengketa lingkungan meliputi segala macam bentuk persengketaan yang berkenaan dengan lingkungan atau persengketaan di mana lingkungan hidup menjadi obyeknya.⁵⁵

⁵²Sengketa lingkungan dalam pengertian sempit adalah sengketa lingkungan berdasarkan Pasal 1 angka 25 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya disebut UUPPLH) yaitu: Perselisihan antara dua pihak atau lebih yang timbul dari kegiatan yang berpotensi dan/atau telah berdampak pada lingkungan hidup. Dikatakan sengketa lingkungan dalam pengertian sempit karena fokusnya masih pada kegiatan dan belum mencakup kebijakan atau program pemerintah yang berkaitan dengan masalah-masalah lingkungan. **Takdir Rahmadi** (selanjutnya disebut **Takdir Rahmadi I**), *Hukum Lingkungan Di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, h. 266.

⁵³**Suparto Wijoyo** (selanjutnya disebut **Suparto Wijoyo III**), *Penyelesaian Sengketa Lingkungan (Environmental Dispute Resolution)*, Airlangga University Press, 1999, h. 7.

⁵⁴**Cesere P.R. Romano**, *The Peaceful Settlement of International Environmental Disputes: A Pragmatic Approach*, Kluwer Law International, The Hague, 2000, h. 1.

⁵⁵**Abdurrahman**, *Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup Menurut Hukum Adat Dayak*, Disertasi dipertahankan di Program Pascasarjana Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, 2002, h. 12.

Pengertian sengketa lingkungan dalam arti luas menurut **Takdir Rahmadi** adalah perselisihan antara dua pihak atau lebih yang timbul sehubungan dengan pemanfaatan sumber daya alam.⁵⁶ Pengertian sengketa lingkungan dalam arti luas meliputi pula sengketa yang terjadi karena adanya rencana-rencana kebijakan pemerintah dalam bidang pemanfaatan dan peruntukan lahan, pemanfaatan hasil hutan, kegiatan penerbangan, rencana pembangunan pembangkit tenaga listrik, rencana pembangunan waduk, rencana pembangunan saluran udara tegangan tinggi.⁵⁷

Adriaan Bedner membagi 3 (tiga) macam sengketa lingkungan di Indonesia sebagai berikut:

1. Sengketa yang berkaitan dengan perlindungan lingkungan, yaitu sengketa yang berkaitan dengan upaya perlindungan lingkungan pada umumnya terjadi antara pihak yang ingin memanfaatkan sumber daya alam untuk memenuhi kepentingan ekonomi di satu sisi dan pihak yang berkepentingan atau berkewajiban untuk melindungi lingkungan dan sumberdaya alam di sisi lain.
2. Sengketa yang berkaitan dengan pemanfaatan sumber daya alam, yaitu sengketa yang berkaitan dengan pemanfaatan sumber daya alam pada umumnya terjadi karena ada pihak yang merasa akses mereka terhadap sumber daya tersebut terhalangi.
3. Sengketa yang muncul akibat pencemaran atau perusakan lingkungan, yaitu sengketa akibat pencemaran atau perusakan lingkungan pada umumnya terjadi antara pihak pencemar/perusak dengan pihak yang menjadi korban pencemaran/perusakan.⁵⁸

⁵⁶**Takdir Rahmadi I**, loc.cit.

⁵⁷Ibid.

⁵⁸**Van Vollenhoven, Universitas Leiden dan Bappenas**, *Efektivitas Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup Di Indonesia Rekomendasi Kebijakan*, Kerjasama Van Vollenhoven, Universitas Leiden dan Bappenas, Jakarta, Februari 2011, h.7.

Tiga macam konsep sengketa lingkungan yang dikemukakan **Adriaan Bedner** di atas tercermin dalam putusan-putusan sengketa lingkungan di Peradilan Tata Negara sebagai berikut:

1. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Denpasar Nomor: 01/G/2013/PTUN.Dps dalam perkara Yayasan Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) melawan Gubernur Bali dan PT. Tirta. Penggugat mengajukan gugatan sengketa tata usaha negara dengan dalil bahwa kepentingan penggugat dalam upayanya untuk melakukan perlindungan dan pelestarian lingkungan telah dirugikan.
2. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor No.75/G.TUN/2003/PTUN-JKT dalam perkara Tjondro Indria Liemonta dkk melawan Menteri Negara Lingkungan Hidup. Penggugat menggugat Surat Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup No.14 Tahun 2003 tentang Ketidaklayaan Rencana Kegiatan Reklamasi dan Revitalisasi Pantai Utara Jakarta yang telah merugikan kepentingan para penggugat karena para penggugat tidak dapat melaksanakan usaha dan atau kegiatan yang berhubungan dengan reklamasi dan revitalisasi Pantai Utara Jakarta tersebut. Surat Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup No.14 Tahun 2003 tentang Ketidaklayaan Rencana Kegiatan Reklamasi dan Revitalisasi Pantai Utara Jakarta telah menghalangi akses penggugat untuk melakukan pemanfaatan Pantai Utara Jakarta.
3. Putusan Tata Usaha Negara Bengkulu Nomor 15/G/2012/PTUN-BKL dalam perkara H. Anas Kassad melawan Walikota Bengkulu dengan obyek sengketa Surat Keputusan Walikota Bengkulu Nomor 195 Tahun 2012 tanggal 20 Juni 2012 tentang Perpanjangan Izin Operasional Sementara Rumah Sakit Umum Tiara Sella Bengkulu. Dalil gugatan penggugat adalah bahwa dengan dikeluarkannya Surat Keputusan Walikota Bengkulu Nomor 195 Tahun 2012 maka dugaan pencemaran lingkungan yang dilakukan oleh Rumah Sakit Umum Tiara Sella Bengkulu, akan terus berlangsung dan dampak dari pencemaran tersebut sangat berbahaya terhadap kelangsungan hidup manusia terutama kediaman kami yang berbatasan langsung dengan Rumah Sakit Umum Tiara Sella Bengkulu. Dampak dari beroperasinya Rumah Sakit Umum Tiara Sella Bengkulu adalah antara lain bahwa air sumur yang digunakan sehari-hari tidak dapat dimanfaatkan lagi seperti biasa karena air sumur tersebut berbau dan menimbulkan gatal-gatal apabila digunakan untuk mandi serta terjadinya pengeringan sumur dikarenakan sumur bor Rumah Sakit Umum Tiara Sella Bengkulu (yang jumlahnya lebih dari satu sumur bor), yang biasanya walaupun kemarau panjang jarang kering.

Di samping itu, sengketa lingkungan di Peradilan Tata Usaha Negara dapat terjadi karena adanya potensi kerugian oleh pencemaran atau kerusakan lingkungan

sebagai akibat dikeluarkannya KTUN oleh pemerintah. Gugatan diajukan untuk mencegah potensi kerugian itu terjadi. Perkara seperti ini tercermin dalam Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 130/G/2011/PTUN-JKt dalam perkara Ir. SS. Effendy dan Inggriati Selamat melawan Kepala Dinas Pengawasan dan Penertiban Bangunan Provinsi DKI Jakarta dan PT. Alpha Kumala Wardhana. Dasar gugatan penggugat adalah bahwa rasa aman penggugat terganggu dengan adanya rencana pembangunan SPBU PT. Alpha Kumala Wardhana/Ping Astono & Helen Soewignyo dalam bentuk kekhawatiran pencemaran lingkungan terhadap fungsi air tanah dangkal sebagai sumber air bersih warga sekitar untuk air minum, mandi, cuci dan resiko kerugian jiwa serta harta benda sebagai akibat bilamana terjadi kebakaran atau ledakan, yang mempengaruhi terhadap penurunan nilai ekonomi benda tetap berupa rumah yang berada di sekitar lokasi usaha SPBU PT. Alpha Kumala Wardhana/Ping Astono & Helen Soewignyo.

Konsep sengketa lingkungan dalam pengertian luas dalam ruang lingkup penyelesaian sengketa lingkungan melalui gugatan administratif di Peradilan Tata Usaha Negara meliputi sengketa antara individu melawan pemerintah, organisasi lingkungan hidup (OLH) melawan pemerintah, pemerintah melawan pemerintah atau warga negara melawan pemerintah yang timbul akibat pelaksanaan wewenang pengelolaan lingkungan oleh pemerintah. Sengketa itu dapat terjadi karena pengelolaan lingkungan yang dilakukan oleh pemerintah menyebabkan hal-hal sebagai berikut:

1. Menyebabkan kerugian terhadap pihak yang melakukan upaya perlindungan lingkungan;
2. Menyebabkan terhalangnya akses seseorang untuk mendapatkan keuntungan ekonomis dari kegiatan pemanfaatan sumberdaya alam;
3. Menyebabkan pencemaran lingkungan sehingga menimbulkan kerugian bagi pihak yang menjadi korban pencemaran; atau
4. Menyebabkan potensi terjadinya pencemaran atau perusakan lingkungan sehingga akan menimbulkan kerugian bagi manusia dan lingkungan.

1.6.2 Gugatan Administratif

Konsep gugatan administratif⁵⁹ dalam penelitian disertasi ini meliputi gugatan administratif antara orang/badan hukum perdata melawan badan/pejabat pemerintah atau gugatan administratif antar badan/pejabat pemerintah. Dalam kerangka pemikiran **Sjachran Basah** gugatan administratif antara orang/badan hukum melawan pemerintah adalah bentuk sengketa antar administrasi negara dengan rakyat (sengketa ektern) dan gugatan administratif antar badan pemerintah adalah sengketa antar administrasi negara (sengketa intern).⁶⁰

UU PERATUN hanya menjangkau gugatan administratif antara antara orang/badan hukum melawan pemerintah. Hal ini berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut UU PERATUN 1986):

⁵⁹Gugatan administratif adalah istilah yang dipergunakan oleh Pasal 93 UUPPLH. **Takdir Rahmadi** menggunakan istilah gugatan tata usaha negara. **Takdir Rahmadi I**, op.cit, h.219; **Takdir Rahmadi** (selanjutnya disebut **Takdir Rahmadi II**), *Hukum Pengelolaan Bahan Berbahaya dan Beracun*, Airlangga University Press, Surabaya, 2003, h. 148; **Suparto Wijoyo** menggunakan istilah gugatan administrasi atau gugatan tata usaha negara. **Suparto Wijoyo I**, op.cit, h. 558.

⁶⁰**Sjachran Basah** (selanjutnya disebut **Sjachran Basah I**), *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Cetakan Ketiga, Alumni, Bandung, 1997, h. 213.

Sengketa tata usaha negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan/Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Namun, berdasarkan beberapa putusan Pengadilan Tata Usaha Negara di antaranya putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya Nomor: 126/G/2009/PTUN.SBY dalam perkara Pemerintah Kabupaten Malang melawan Kepala Kantor Pertanahan Kota Malang, putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Serang Nomor 14/G/2012/PTUN-SRG, dan putusan Nomor: 01/G/2011/PTUN-PLG menunjukkan bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara memiliki kompetensi mengadili sengketa administratif antar badan/pejabat pemerintah.

Di Thailand, berdasarkan *Article 223 paragraph one* Konstitusi Thailand 2007, Peradilan Tata Usaha Negara Thailand memiliki kompetensi sebagai berikut:

Administrative Courts have the power to try and adjudicate cases of disputes between a government agency, State agency, State enterprise, local government organization, Constitutional organization, or State official on one part and a private individual on the other part, or between a government agency, State agency, State enterprise, local government organization, Constitutional organization, or State official on one part and another such agency, enterprise, organization or official on the other part, which is the dispute as a consequence of the exercise of an administrative power provided by law, or as a consequence of the administrative activities of a government agency, State agency, State enterprise, local government organization, Constitutional organization or State official, as provided by law, as well as to try and adjudicate other cases as prescribed by the Constitution and law to be under the jurisdiction of the Administrative Courts.

Berdasarkan *Article 223 paragraph one* Konstitusi Thailand Tahun 2007 maka subyek sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara Thailand meliputi:

1. **Pertama** adalah sengketa antara “*a government agency, State agency, State enterprise, local government organization, Constitutional organization, or State official*” pada satu pihak dengan “*a private individual*” pada pihak lainnya.
2. **Kedua** adalah sengketa antar “*a government agency, State agency, State enterprise, local government organization, Constitutional organization, or State official on one part and another such agency, enterprise, organization or official*” satu sama lain.

1.6.3 Peradilan Tata Usaha Negara

Peradilan Tata Usaha Negara adalah lembaga peradilan yang dikenal di negara-negara yang menganut sistem hukum Eropa Kontinental yang berlaku sistem “*duality of jurisdiction*” atau struktur peradilan yang bersifat rangkap yang memisahkan antara peradilan umum dan Peradilan Tata Usaha Negara yang satu sama lain berbeda wewenang mengadilinya (kompetensinya) maupun prosedur atau hukum acara yang diterapkannya.⁶¹ Namun demikian, meski sama-sama menerapkan sistem hukum Eropa Kontinental, terdapat perbedaan mengenai Peradilan Tata Usaha Negara berkaitan dengan struktur organisasi dan prosedur hukum acaranya.⁶²

Secara prosedural, dalam tradisi *civil law*, Peradilan Tata Usaha Negara memiliki kewenangan eksklusif untuk mengadili gugatan perbuatan melanggar hukum oleh negara sebagai pemegang kedaulatan, dalam hal ini adalah sengketa yang berkaitan dengan negara atau pelaksanaan kekuasaan publik (*public power*).⁶³

Menurut **Indroharto**, kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara untuk mengadili

⁶¹**Paulus Effendi Lotulung** (selanjutnya disebut **Paulus Efendi Lotulung I**), *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*, Salemba Humanika, Jakarta, 2013, h. 53.

⁶²Ibid.

⁶³**Giuseppe Dari-Mattiaci, Nuno Garoupa, dan Fernando Gomez-Pomar**, *State Liability*, Illinois Law and Economics Research Papers Series Research Paper No. LE10-005, University of Illinois College of Law, tt, h.15.

pelaksanaan dari suatu wewenang pemerintahan menurut hukum publik yang dilaksanakan oleh badan atau pejabat tata usaha negara.⁶⁴

Menurut **The Encyclopedia of Political Science**, Peradilan Tata Usaha Negara adalah badan peradilan yang memiliki kewenangan untuk mengadili perkara yang melibatkan sengketa yang lahir menurut ketentuan hukum administrasi yaitu sengketa akibat pelaksanaan kekuasaan publik oleh pemerintah.⁶⁵ Peradilan Tata Usaha Negara fokus pada penyelesaian sengketa hukum publik (*public law dispute*).⁶⁶ Di Jerman, berdasarkan *the general clause of Sect. 40 of the Statute relating to Administratif Court (Verwaltungsgerichtsordnung-VwGO)* disebutkan "*all public law disputes which are not constitutional in nature fall within the jurisdiction of the Administrative Courts.*"⁶⁷

Tidak setiap sengketa yang melibatkan pemerintah adalah sengketa hukum publik. Sengketa yang melibatkan pemerintah dapat bersifat sengketa perdata.⁶⁸ Dalam perkara *R.v. Disciplinary Committee of the Jockey Club ex parte the Aga Khan (1993)*, *R.v. East Berkshire Health Authority ex parte Walsh (1985)*, *R.v. Home*

⁶⁴**Indroharto** (selanjutnya disebut **Indroharto I**), *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2004, h. 63.

⁶⁵**George Thomas Kurian** (Editor in Chief), *The Encyclopedia of Political Science*, CQ Press, Washington, D.C., 2011, h. 11.

⁶⁶*Ibid.*

⁶⁷**Martina Kunnecke**, *Tradition and Change in Administrative Law: An Anglo-German Comparison*, Springer, Verlag Berlin Heidelberg, 2007, h. 29.

⁶⁸**John Alder**, *op.cit.*, h. 411.

Secretary ex parte Benwell (1985) pengadilan menyatakan "*that a power which is based exclusively on agreement or contract...is a private law power.*"⁶⁹

Sengketa hukum publik timbul dari pelaksanaan fungsi hukum publik (*public law function*) oleh pemerintah.⁷⁰ Dalam perkara *Scott v. National Trust* pengadilan menyatakan "*that a public law function depends upon a combination of factors...the power must have some governmental underpinning. Where a power is conferred directly by statute, royal prerogative, or even governmental rules of practice, this test will normally be satisfied.*"⁷¹ Fungsi hukum publik oleh pemerintah bergantung pada gabungan faktor-faktor tertentu. Kewenangan untuk melaksanakan fungsi hukum publik harus memiliki dasar/pondasi yang berhubungan dengan pemerintah. Ketika kewenangan itu diperoleh langsung dari undang-undang, hak prerogatif Raja, atau bahkan peraturan pelaksanaan oleh pemerintah sendiri, pada umumnya itu adalah pelaksanaan fungsi publik.

Berdasarkan perkembangan terakhir Hasil Rapat Pleno Kamar Candra 2012 merumuskan bahwa suatu sengketa merupakan sengketa hukum publik (hukum administrasi) atau sengketa hukum privat (hukum perdata) apabila:

- a. Yang menjadi objek sengketa (*objectum litis*) tentang keabsahan keputusan tata usaha negara, maka merupakan sengketa tata usaha negara.
- b. Dalam posita gugatan mempermasalahkan kewenangan, keabsahan prosedur penerbitan objek sengketa, maka termasuk sengketa tata usaha negara; atau

⁶⁹Ibid, h. 412.

⁷⁰Ibid, h. 411.

⁷¹Ibid.

- c. Satu-satunya penentu apakah hakim dapat menguji keabsahan objek sengketa adalah substansi hak karena tentang hal tersebut menjadi kewenangan peradilan perdata; atau
- d. Apabila norma (kaidah) hukum tata usaha negara (hukum publik) dapat menyelesaikan sengketanya, maka dapat digolongkan sebagai sengketa tata usaha negara.⁷²

Mejelis Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Palembang dengan Putusan Nomor: 01/G/2011/PTUN-PLG dalam perkara perkara antara Kepolisian Republik Indonesia melawan Kepala Kantor Pertanahan Kota Palembang dalam pertimbangan hukumnya menentukan suatu sengketa adalah sengketa hukum publik (hukum administrasi) apabila:

1. Objek sengketanya adalah KTUN;
2. Subjek sengketanya adalah Orang atau Badan Hukum Perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara;
3. Sifat sengketanya adalah menilai perbedaan mengenai penerapan hukum dalam penerbitan objek sengketa dalam ranah Hukum Administrasi Negara;

Wewenang hukum publik adalah wewenang untuk menimbulkan akibat hukum yang sifatnya hukum publik, seperti mengeluarkan aturan-aturan, mengambil keputusan-keputusan atau menetapkan suatu rencana dengan akibat-akibat hukum.⁷³

Pembedaan antara tindakan hukum publik dan dengan tindakan hukum privat menurut **Philipus M. Hadjon** et.al dapat dilihat dasar melakukan tindakan dan

⁷²**Irfan Fachruddin**, *Sengketa Tata Usaha Negara*, Disampaikan pada Pelatihan Tematik "Sengketa Tata Usaha Negara" Bagi Hakim di Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, Pusdiklat Pancasila dan Konstitusi MK RI, Jalan Puncak Raya, Desa Tugu Selatan, Cisarua, Jawa Barat, 16 Mei 2013, h. 4.

⁷³**Philipus M. Hadjon** et.al (selanjutnya disebut **Philipus M. Hadjon I**), *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajahmada University Press, Yogyakarta, 1994, h. 70.

tanggung gugat atas tindakan tersebut.⁷⁴ Dasar melakukan tindakan hukum publik adalah kewenangan yang berkaitan dengan jabatan (*ambt*). Jabatan memperoleh wewenang melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Dasar melakukan tindakan hukum privat adalah kecakapan bertindak (*bekwaamheid*) dari subyek hukum (orang atau badan hukum). Tanggung gugat terhadap tindakan hukum publik pada pejabat (*ambtsdrager*), sedangkan tanggung gugat terhadap tindakan hukum privat adalah pada badan hukum (publik)nya. Gugatan dalam sengketa tata usaha negara ditujukan kepada pejabat yang membuat keputusan, sedangkan gugatan perdata ditujukan kepada pemerintah sebagai badan hukum.⁷⁵

Menurut **Andrew Le Sueur, Javan Herberg, dan Rosalind English** sengketa hukum publik (*public law dispute*) meliputi sengketa-sengketa sebagai berikut:

1. Sengketa mengenai keberadaan suatu kewenangan hukum, di mana orang menentang suatu pelaksanaan kewenangan hukum dengan *mengajukan judicial review* berdasarkan alasan bahwa otoritas publik tidak memiliki kewenangan untuk melaksanakan tindakan tersebut (*Disputes about the existence of legal power – people may argue on an application for judicial review that a public authority lacks ‘vires’ (power) to take action*).
2. Sengketa mengenai prosedur/cara otoritas publik dalam mengambil keputusannya. Dugaan adanya prosedur yang tidak layak dapat menjadi dasar untuk mengajukan *judicial review* dan melakukan pengaduan ke Ombudsman (*Disputes about the manner in which public bodies reach decisions. Allegations of procedural impropriety may be a ground for judicial review and complaints to ombudsmen*).
3. Sengketa mengenai motif pejabat publik. Korupsi tidak tersebar luas pada otoritas publik di UK, tetapi dapat terjadi dan menjadi obyek penuntutan pidana. Dugaan adanya keinginan untuk menyebabkan kerugian pada orang lain juga menjadi dasar untuk melakukan tindakan melanggar hukum oleh pejabat publik

⁷⁴Ibid, h. 139-140; **Suparto Wijoyo** (selanjutnya disebut **Suparto Wijoyo IV**), *Karakteristik Hukum Acara Peradilan Administrasi (Peradilan Tata Usaha Negara)*, Edisi Kedua, Airlangga University Press, Surabaya, 2004, h. 10.

⁷⁵Ibid.

yang berwujud kegagalan untuk melaksanakan kewajiban publiknya (*Disputes about the motives of public officials. Corruption in public authorities is not rife in the UK, but it does occur and may be the subject of criminal prosecutions. Allegations of malice may also be the basis for an action in the tort of misfeasance of public office*).

4. Sengketa mengenai konklusi/kesimpulan yang salah. Bahkan jika otoritas publik tidak memiliki kewenangan publik dan kemudian membuat keputusan yang bebas dari prosedur yang salah dan motif yang tidak layak maka itu masih dapat dijadikan obyek sengketa (*Disputes about wrong conclusions. Even if a public authority does have legal power and makes a decision free from procedural irregularity and improper motives, there may still be dissatisfaction with it*).⁷⁶

Sengketa lingkungan dapat bersifat sengketa hukum publik maupun sengketa hukum privat sesuai karakter hukum lingkungan yang mengandung aspek hukum publik dan hukum privat sebagaimana **Rosalind Malcolm** menyatakan "*Environmental law can either arises as an aspect of private law protecting persons or their property, or as an aspect of public law.*"⁷⁷ Mengenai hal ini **Paulus Efendi Lotulung** menyatakan sebagai berikut:

"Berdasarkan kenyataan bahwa kaidah-kaidah yang mengatur tentang masalah lingkungan hidup itu sebagian besar termasuk hukum publik yang menyangkut masalah administrasi negara, seperti misalnya kalau kita lihat dalam Undang-Undang Gangguan atau Hinder Ordonantie (HO) Stb. 1926 No. 226 yang diubah dan ditambah dengan Stb. 1940 No. 450, Undang-Undang No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, PP No. 29 Tahun 1986 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL), berbagai peraturan tentang kawasan industri, berbagai macam perizinan yang berisi persyaratan-persyaratan (*vergunningvoorwaarden*), dan lain-lain. Maka dapatlah dikatakan bahwa hukum lingkungan itu pada hakekatnya merupakan suatu bidang hukum yang terutama sekali dikuasai oleh kaidah-kaidah hukum tata usaha negara atau hukum pemerintahan (*bestuursrecht*). Bahkan dapat dikatakan bahwa peranan hukum publik

⁷⁶ **Andrew Le Sueur, Javan Herberg, dan Rosalind English**, *Principles of Public Law*, Second Edition, Cavendish Publishing Limited, London.Sydney, 1999, h. 201.

⁷⁷ **Rosalind Malcolm**, *Guidebook Environmental Law*, Sweet & Maxwell, London, 1994, h. 16.

atau sifatnya sebagai hukum publik itu sangat menonjol sekali dalam hukum lingkungan."⁷⁸

Pengelolaan lingkungan adalah tindakan hukum publik mengingat hukum lingkungan adalah hukum publik, yaitu hukum administrasi.⁷⁹ **Helle Tegner Anker** dan **Annika Nilsson** menyatakan bahwa perlindungan lingkungan adalah tanggung jawab utama badan-badan publik menurut hukum publik. "*Environmental protection is mainly the responsibility of public authorities in accordance with public law.*"⁸⁰ Sengketa lingkungan yang bersifat hukum publik menjadi kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara sedangkan sengketa lingkungan yang bersifat hukum privat menjadi kompetensi peradilan umum.

Menurut **Institute of State and Law National Centre for Social Sciences and Humanities Vietnam**, sengketa lingkungan yang bersifat hukum publik timbul ketika suatu keputusan pemerintah atau tindakan pemerintah oleh badan yang memiliki kewenangan dalam pengelolaan lingkungan menimbulkan akibat atau akan menimbulkan akibat terhadap hak dan kepentingan warga negara.⁸¹ Sengketa lingkungan yang bersifat hukum publik meliputi juga sengketa berupa permohonan kepada badan yang berwenang mengelola lingkungan agar keputusan atau

⁷⁸**Paulus Effendi Lotulung** (selanjutnya disebut **Paulus Effendi Lotulung II**), *Penegakan Hukum Lingkungan Oleh Hakim Perdata*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, h. 4-5.

⁷⁹**Verena Madner**, *The Austrian Environmental Law Senate*, Journal of Court Innovation, Volume 3, Number 1, Winter 2010, h. 24.

⁸⁰**Helle Tegner Anker** dan **Annika Nilsson**, *The Role of Courts in Environmental Law-Nordic Perspective*, Journal of Court Innovation, Volume 3, Number 1, Winter 2010, h. 112.

⁸¹**Institute of State and Law National Centre for Social Sciences and Humanities Vietnam**, *The Alternative Dispute Resolution in Vietnam*, Institute of Developing Economies (IDE-JETRO), Japan, March 2002, h. 103.

tindakannya diperbaiki dalam rangka untuk meminimalkan kerugian warga negara dan memberikan kompensasi atas kerugian yang terjadi.⁸²

1.7 Metode Penelitian

1.7.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian disertasi ini adalah penelitian hukum normatif dalam rangka untuk kepentingan akademis. Menurut **Bernard Arief Sidharta**, penelitian hukum normatif dilakukan dalam rangka pengembangan teori hukum dan ilmu hukum.⁸³ Mengenai pengembangan hukum, **Bernard Arief Sidharta** menyatakan sebagai berikut:

"Pengembangan hukum adalah kegiatan manusia berkenaan dengan adanya dan berlakunya hukum di dalam masyarakat. Kegiatan tersebut mencakup kegiatan membentuk, melaksanakan, menerapkan, menemukan, meneliti, dan secara sistematis mempelajari dan mengajarkan hukum yang berlaku. Pengembangan hukum terdiri atas pengembangan hukum praktikal dan pengembangan hukum teoritikal. Pengembangan hukum praktikal adalah kegiatan berkenaan dengan hal mewujudkan hukum dalam kenyataan sehari-hari secara konkret, yang mencakup kegiatan-kegiatan pembentukan hukum, penemuan hukum dan bantuan hukum. Pengembangan hukum teoritikal adalah kegiatan akal budi untuk memperoleh penguasaan intelektual atas hukum atau pemahaman hukum secara ilmiah, yakni secara metodikal-sistematis-logika rasional terargumentasi dan terorganisasi."⁸⁴

⁸²Ibid.

⁸³**Bernard Arief Sidharta** (selanjutnya disebut **Bernard Arief Sidharta I**), *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum Sebuah Penelitian tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 2000, h. 159.

⁸⁴**Bernard Arief Sidharta** (selanjutnya disebut **Bernard Arief Sidharta II**) (penerjemah), *Meuwissen tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*, Refika Aditama, Bandung, 2009, h. vii;

Beranjak dari pandangan **B. Arief Sidharta** di atas, penelitian disertasi ini adalah penelitian hukum normatif dalam rangka pengembangan teori hukum dan ilmu hukum dalam bidang hukum lingkungan, khususnya mengenai penyelesaian sengketa lingkungan melalui gugatan administratif di Peradilan Tata Usaha Negara. Penelitian hukum normatif sangat penting dilakukan dalam rangka pembangunan hukum. **Richard Posner** menyatakan "*that doctrinal research is vital for development of law.*"⁸⁵

1.7.2 Pendekatan Masalah

Penelitian disertasi ini menggunakan empat pendekatan masalah, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Pemilihan empat pendekatan masalah tersebut dilandasi pertimbangan tertentu mengacu pada tema penelitian.

Pendekatan perundang-undangan dilakukan untuk meneliti semua peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelesaian sengketa lingkungan melalui gugatan administratif di Peradilan Tata Usaha Negara. Penggunaan pendekatan perundang-undangan dilandasi pertimbangan bahwa tema penelitian yang menyangkut penyelesaian sengketa lingkungan melalui gugatan administratif di Peradilan Tata Usaha Negara telah diatur dalam peraturan perundang-undangan, yaitu

⁸⁵ **Rob van Gestel** et.al, *Methodology in The New Legal World*, EUI Working Papers, Law 2012/13 Departement of Law, tt, h. 13.

UUPPLH dan UU PERATUN. Dengan demikian, pendekatan perundang-undangan mutlak dilakukan.

Pendekatan konseptual digunakan untuk melakukan penelitian terhadap prinsip-prinsip hukum yang dapat ditemukan dalam pandangan-pandangan para sarjana atau doktrin hukum.⁸⁶ Prinsip-prinsip hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah prinsip-prinsip hukum yang mempunyai relevansi dengan tema penelitian, yaitu prinsip-prinsip hukum yang berkaitan dengan penyelesaian sengketa melalui gugatan administratif di Peradilan Tata Usaha Negara.

Penggunaan pendekatan konseptual dalam penelitian disertasi ini dilandasi pertimbangan bahwa dalam penelitian disertasi ini banyak digunakan konsep-konsep hukum sebagai obyek penelitian. Konsep hukum itu meliputi konsep sengketa lingkungan, konsep hak gugat, konsep gugatan administratif, konsep perizinan lingkungan, konsep KTUN, konsep tanggung gugat pemerintah, konsep ganti kerugian, dan konsep kesalahan pribadi dan kesalahan jabatan.

Pendekatan perbandingan dilakukan dengan melakukan studi perbandingan hukum. Tujuan perbandingan hukum adalah *"gaining knowledge of foreign systems, allowing criticism and improvement of each system, whereas universalists dream of*

⁸⁶**Peter Mahmud Marzuki** (selanjutnya disebut **Peter Mahmud Marzuki I**), *Penelitian Hukum*, Cetakan ke-5, Prenada Media, Jakarta, 2009, h. 138.

using it as an instrument for unifying the law."⁸⁷ **H. Patrick Glenn** menyatakan "*on the virtues of comparative law, as a means of expanding knowledge generally and as a means of better understanding law.*"⁸⁸

Penggunaan pendekatan perbandingan dilandasi pertimbangan bahwa untuk mendapatkan pemahaman komprehensif mengenai penyelesaian sengketa lingkungan melalui gugatan administratif di Peradilan Tata Usaha Negara tidak dapat dihindarkan untuk melihat dan mempelajari pengalaman negara lain yang juga mengatur penyelesaian sengketa lingkungan melalui gugatan administratif di Peradilan Tata Usaha Negara. Pengalaman negara lain itu akan menjadi semacam "lentera pemandu" bagi penelitian disertasi ini untuk melakukan hal yang sama. **PM Bakshi** menyatakan bahwa perbandingan hukum dilakukan dengan tujuan "*finding out what the law is in other countries, and considering whether it can be adapted, with or without modifications lead to law reforms or development of law.*"⁸⁹

Perbandingan hukum dilakukan dengan hukum lingkungan di Perancis, Jepang, dan Thailand. Perbandingan dengan Perancis berdasarkan alasan Peradilan Tata Usaha Negara Perancis memiliki dua kompetensi sekaligus yaitu gugatan pembatalan dan gugatan ganti kerugian. Hal mana sesuai dengan tujuan yang ingin

⁸⁷**Mireille Delmas-Marty**, *Comparative Law and the Internationalisation of Law in Europe*, dalam **Mark Van Hoecke, Francois Ost dan Luc Wintgens** (editor), *Epistemology and Methodology of Comparative Law*, Hart Publishing, Oxford dan Portland Oregon, 2004, h. 253-254.

⁸⁸**H. Patrick Glenn**, *Aims of Comparative Law*, dalam **Jan M. Smits** (editor), *Elgar Encyclopedia of Comparative Law*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2006, h. 58.

⁸⁹**PM Bakshi**, *Legal Research and Law Reform*, dalam **SK Verma dan M Afzal Wani** (ed), *Legal Research and Methodology*, Indian Law Institute, New Delhi, 2nd, 2001, h. 111.

dicapai dari penelitian disertasi ini yaitu memberikan kewenangan pembatalan KTUN dan ganti kerugian kepada Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia.

Peradilan Tata Usaha Negara Thailand dipilih dengan pertimbangan bahwa Peradilan Tata Usaha Negara Thailand memiliki divisi khusus yaitu divisi lingkungan yang diberikan kewenangan khusus untuk mengadili gugatan administratif kasus-kasus sengketa lingkungan. Peradilan Tata Usaha Negara Thailand berwenang mengadili sengketa lingkungan secara luas baik sengketa antara individu melawan pemerintah atau sengketa antar pemerintah dengan obyek sengketa pelaksanaan kewenangan berdasarkan hukum lingkungan. Peradilan Tata Usaha Negara Thailand juga memiliki kompetensi untuk mengadili gugatan ganti kerugian.

Perbandingan dengan Jepang karena Jepang telah mengatur gugatan warga negara terhadap badan pemerintah dalam pengelolaan lingkungan berdasarkan *The Administrative Litigation Act of 1960*. Pemilihan perbandingan dengan Perancis, Jepang, dan Thailand juga dilandasi alasan teknis yaitu kemudian mendapatkan bahan hukum negara-negara tersebut melalui media internet.

Perbandingan hukum juga dilakukan dengan hukum lingkungan Amerika Serikat khusus untuk membandingkan mengenai pengaturan gugatan warga negara (*citizen lawsuit*). Dipilihnya hukum lingkungan Amerika Serikat berdasarkan dua pertimbangan pokok. *Pertama*, Amerika Serikat telah mengatur gugatan warga negara dalam beberapa peraturan perundang-undangan lingkungan, yaitu *Federal*

Water Pollution Control Act, Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act of 1980 atau *Superfund Act, Safe Drinking Water Act, Clean Air Act, dan Resource Conservation and Recovery Act*. Kedua, pertimbangan teknis akan kemudahan akses memperoleh bahan hukum lingkungan Amerika Serikat dari internet.

Pendekatan kasus dilakukan dengan menelaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan permasalahan yang diketengahkan yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap⁹⁰, baik yang terjadi di Indonesia maupun di negara lain untuk kasus yang sama. Obyek kajian dalam pendekatan kasus adalah *ratio decidendi* yang berarti "*the reason for the decision.*"⁹¹ *Ratio decidendi* adalah bagian dari putusan pengadilan yang memuat alasan-alasan hakim dalam menjatuhkan putusan. *Ratio decidendi* berasal dari Bahasa Latin yang berarti "*the ground or reason on decision.*"⁹² **McLeod** menyatakan *ratio decidendi* adalah "*which will be the binding part.*"⁹³

Penggunaan pendekatan kasus dilatarbelakangi pertimbangan bahwa kasus-kasus sengketa lingkungan yang telah diputus oleh pengadilan di Peradilan Tata Usaha Negara merupakan *law in action* mengenai penyelesaian sengketa lingkungan

⁹⁰Putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap adalah: a. putusan pengadilan tingkat pertama yang sudah tidak dapat dilawan atau dimintakan pemeriksaan banding lagi; b. Putusan pengadilan tinggi yang tidak dimintakan pemeriksaan kasasi lagi; c. putusan Mahkamah Agung dalam tingkat kasasi. **Wicipto Setiadi**, *Hukum Acara Pengadilan Tata Usaha Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 1992, h. 144.

⁹¹**Ian McLeod**, *Legal Method*, Second Edition, Macmillan Press, London, 1996, h.137.

⁹²**Andrew C. Claps** (editor), *West's Encyclopedia of American Law*, 2ND Edition, Volume 13 Dictionary and Indexes, Thomson Gale, USA, 2005, h.168.

⁹³**Ian Mc Leod**, loc.cit.

melalui gugatan administratif di Peradilan Tata Usaha Negara. Pendekatan kasus akan menghasilkan pemahaman yang komprehensif mengenai penyelesaian sengketa lingkungan melalui gugatan administratif di Peradilan Tata Usaha Negara dari aspek praktis disamping aspek teoritisnya. Kasus yang menjadi obyek penelitian adalah kasus yang menyangkut penyelesaian sengketa lingkungan melalui gugatan administratif di Peradilan Tata Usaha Negara dan telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

1.7.3 Bahan Hukum

Untuk menjawab permasalahan yang diketengahkan dalam penelitian digunakan sumber bahan hukum. Bahan hukum dalam penelitian disertasi ini meliputi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan dan putusan hakim. Peraturan perundang-undangan yang menjadi bahan hukum primer adalah semua peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelesaian sengketa lingkungan melalui gugatan administratif di Peradilan Tata Usaha Negara, baik itu nasional maupun negara lain yang menjadi bahan perbandingan. Peraturan perundang-undangan itu terutama adalah UUPPLH dan UU PERATUN berikut peraturan pelaksanaannya. Bahan hukum primer berupa putusan hakim adalah putusan hakim yang relevan dengan tema penelitian, yaitu putusan hakim yang menyangkut penyelesaian sengketa lingkungan melalui gugatan administratif di

Peradilan Tata Usaha Negara. Putusan pengadilan itu adalah putusan dalam gugatan sengketa lingkungan di Peradilan Tata Usaha Negara.

Bahan hukum sekunder meliputi buku-buku teks hukum, skripsi, tesis, disertasi, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan yang berkaitan penyelesaian sengketa lingkungan melalui gugatan administratif di Peradilan Tata Usaha Negara. Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini dapat dibagi menjadi dua, yaitu bahan hukum sekunder dalam ruang lingkup hukum lingkungan dan bahan hukum sekunder dalam ruang lingkup hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara.

1.7.4 Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan studi pustaka terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder⁹⁴ yang berkaitan dengan penyelesaian sengketa lingkungan melalui gugatan administratif di Peradilan Tata Usaha Negara. Bahan hukum diseleksi dengan cara mengumpulkan bahan penelitian yang kemudian dikelompokkan berdasarkan substansi dan kebutuhan secara logis dan sesuai dengan maksud terciptanya gambaran umum penelitian.⁹⁵

⁹⁴Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013, h. 160.

⁹⁵Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Konstitusi (PUSAKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas, *Hasil Penelitian Perkembangan Pengujian Perundang-undangan Di Mahkamah Konstitusi (Dari Berpikir Hukum Tekstual ke Hukum Progresif)*, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Konstitusi (PUSAKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas, 2010, h. 9.

Bahan hukum diperoleh dari penelusuran kepustakaan dengan metode bola salju (*snow ball method*) yang diberikan pengertian sebagai berikut:

"...to obtain detailed information about a subject or find lots of information, you can use the snowball method. With this method you start your search with a key dokument.....A key document contains contains citations or references to other sources about the same subject. This leads to other documents that, in turn, include references, etc."⁹⁶

Metode bola salju berpangkal tolak dari satu bahan hukum pokok yang selanjutnya dikembangkan pada bahan hukum lainnya sebagaimana termuat dalam bahan hukum pokok tersebut.

Setelah Bahan bahan hukum terkumpul langkah selanjutnya adalah melakukan inventarisasi terhadap bahan hukum. Inventarisasi bahan hukum dimulai dengan identifikasi bahan hukum, klasifikasi bahan hukum dan memilah bahan hukum secara sistematis. Inventarisasi bahan hukum dilakukan secara elektronik dengan menggunakan media komputer. Pentingnya penggunaan komputer dalam menginventarisasi bahan hukum mengingat:

"Komputer memiliki kapasitas untuk mencari lokasi dan mengeluarkan kembali informasi yang melebihi standar manusia. Komputer dapat pula memperbaiki efisiensi kita dalam mengelola data. Kita memasukkan data ke dalam 'file' hanya sekali, kemudian memperoleh akses pada fasilitas itu sesuai yang diperlukan."⁹⁷

⁹⁶Erasmus Universiteit Rotterdam, *Snowball Method*, diunduh dari www.eur.nl pada tanggal 27 Juli 2013.

⁹⁷Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Edisi Revisi, Remaja Rosda Karya, Bandung, 1988, h. 291.

Inventarisasi bahan hukum dengan menggunakan komputer dapat menyimpan bahan hukum dalam jumlah banyak tanpa membutuhkan ruangan besar serta mudah untuk dipergunakan.⁹⁸ Komputer tidak hanya dapat menyimpan bahan hukum yang berwujud teks, akan tetapi gambar atau grafik atau kombinasi antara teks dengan gambar.

Bahan hukum yang telah diinventarisasi kemudian dikelompokkan ke dalam 'file' yang berbeda untuk memudahkan pencarian kembali bahan-bahan hukum tersebut. 'File' kemudian diberi nama sesuai dengan kelompok masing-masing bahan hukum.

1.7.5 Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum

Pengolahan bahan hukum adalah mengelola bahan hukum sedemikian rupa sehingga bahan hukum tersebut tersusun secara runtut, sistematis sehingga akan memudahkan peneliti melakukan analisis.⁹⁹ Pengolahan bahan hukum berwujud kegiatan sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis dengan cara melakukan seleksi terhadap bahan hukum, melakukan klasifikasi terhadap penggolongan bahan hukum yang dilakukan secara logis, yang berarti ada keterkaitan antara bahan hukum satu dengan bahan hukum lainnya.¹⁰⁰

⁹⁸Suzan D. Herskowitz dan James E. Duggan, *Legal Research Made Easy*, Fourth Edition, Sphinx Publishing, Naperville, Illinois, 2005, h. 124. Edward A. Nolfi, *Basic Legal Research for Paralegals*, Second Edition, McGraw-Hill, New York, 2008, h. 179.

⁹⁹Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, op.cit, h.180.

¹⁰⁰Ibid, h. 181.

Analisis bahan hukum adalah kegiatan memberikan telaah, yang dapat berarti menentang, mengkritik, mendukung, menambah atau memberi komentar dan kemudian membuat suatu kesimpulan terhadap hasil penelitian dengan pikiran sendiri dan bantuan teori yang telah dikuasainya.¹⁰¹ Analisis bahan hukum dilakukan untuk mendapatkan informasi yang dibutuhkan dari bahan hukum tersebut.

Analisis terhadap bahan hukum dilakukan secara deskriptif, yang berarti melakukan analisis untuk memberikan gambaran atau pemaparan atas subyek dan obyek penelitian sebagaimana hasil penelitian yang dilakukan.¹⁰² **Jan Gijssels** dan **Mark van Hoecke** menyatakan "orang membatasi rencana dari studi pada suatu pemaparan, suatu analisis atau suatu klasifikasi, tanpa pada kegiatan ini orang secara langsung terarah pada konstruksi atau pengujian atas hipotesis-hipotesis atau atas teori-teori."¹⁰³ Analisis deskriptif tidak menguji hipotesis atau teori, tetapi menganalisis konsep-konsep hukum yang mencakup: pengertian hukum, norma-norma hukum dan sistem hukum¹⁰⁴ yang berkaitan penyelesaian sengketa lingkungan melalui gugatan administratif di Peradilan Tata Usaha Negara.

Merujuk pada tugas ilmu hukum dogmatik, analisis deskriptif dilakukan dengan: memaparkan, menganalisis, mensistematisasi, menginterpretasi, dan menilai

¹⁰¹Ibid, h. 183.

¹⁰²Ibid.

¹⁰³**Jan Gijssels** dan **Mark van Hoecke**, *Apakah Teori Hukum Itu?*, terjemahan **B. Arief Sidharta**, Laboratorium Hukum Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, Bandung, 2000, h. 86.

¹⁰⁴Ibid.

(suatu bagian dari) hukum positif¹⁰⁵ yang berlaku bagi penyelesaian sengketa lingkungan melalui gugatan administratif di Peradilan Tata Usaha Negara.

1.8 Pertanggungjawaban Sistematika

Penelitian disertasi ini disusun terdiri atas lima Bab. Setiap Bab tersusun lagi menjadi sub Bab untuk lebih memperjelas ruang lingkup penelitian dengan pertanggungjawaban sistematika sebagai berikut:

Bab I (Pendahuluan) mencakup latar belakang masalah yang dimulai dari uraian fakta kasus pencemaran lingkungan. Lebih lanjut latar belakang masalah menjelaskan bahwa pencemaran lingkungan dapat terjadi karena kesalahan pemerintah dalam melaksanakan pengelolaan lingkungan. Bagi pihak yang dirugikan dapat mengajukan gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara yang bertujuan membatalkan perizinan lingkungan yang menjadi sebab terjadinya pencemaran lingkungan. Latar belakang masalah juga membahas pentingnya ganti kerugian dalam gugatan sengketa lingkungan di Peradilan Tata Usaha Negara.

Berdasarkan latar belakang masalah disusun rumusan masalah yang menentukan arah penelitian dan ruang lingkup pembahasannya. Kerangka konseptual menjelaskan aspek teoritik permasalahan yang diketengahkan dalam penelitian, yang meliputi konsep sengketa lingkungan, konsep gugatan administratif dan konsep Peradilan Tata Usaha Negara. Metode penelitian menguraikan tentang tipe penelitian,

¹⁰⁵B. Arief Sidharta II, op.cit, h.55.

pendekatan masalah, sumber bahan hukum yang digunakan dalam penelitian, prosedur pengumpulan bahan hukum, pengolahan dan analisis bahan hukum. Metode penelitian digunakan untuk mencapai tujuan penelitian.

Gugatan terhadap pemerintah dalam sengketa lingkungan di Peradilan Tata Usaha Negara bermula dari kesalahan pemerintah dalam melaksanakan pengelolaan lingkungan yang menyebabkan pencemaran lingkungan. Oleh sebab itu, pada Bab II (Filosofi Gugatan Sengketa Lingkungan di Peradilan Tata Usaha Negara) dibahas terlebih dahulu mengenai wewenang pemerintah dalam pengelolaan lingkungan yang dilanjutkan pembahasan tanggung gugat pemerintah dalam pengelolaan lingkungan yang menyebabkan pencemaran lingkungan. Secara berurutan Bab II kemudian membahas dasar filosofi gugatan sengketa lingkungan di Peradilan Tata Usaha Negara; perizinan lingkungan sebagai obyek gugatan sengketa lingkungan di Peradilan Tata Usaha Negara; keputusan kelayakan atau ketidaklayakan lingkungan sebagai obyek gugatan sengketa lingkungan di Peradilan Tata Usaha Negara; dan diakhiri pembahasan mengenai dasar gugatan sengketa lingkungan di Peradilan Tata Usaha Negara.

Pencemaran lingkungan menimbulkan kerugian baik terhadap manusia maupun lingkungan itu sendiri. Ganti kerugian sangat penting untuk memulihkan kedudukan korban pencemaran lingkungan pada posisi semula sebelum terjadinya pencemaran lingkungan serta memulihkan fungsi lingkungan yang telah tercemar. Sehubungan dengan hal itu, tema mengenai prinsip hukum ganti kerugian dalam

gugatan sengketa lingkungan di Peradilan Tata Usaha Negara dikaji dalam Bab III. Secara berturut-turut pembahasan pada Bab III meliputi: fungsi Peradilan Tata Usaha Negara; kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara dalam mengadili tuntutan ganti kerugian; prinsip yang melandasi kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara dalam mengadili tuntutan ganti kerugian; fungsi ganti kerugian; bentuk ganti kerugian dalam gugatan sengketa lingkungan di Peradilan Tata Usaha Negara; kewajiban membayar ganti kerugian; dan diakhiri dengan pembahasan kasus-kasus gugatan sengketa lingkungan di Peradilan Tata Usaha Negara.

Setelah ditemukan jawaban mengenai filosofi gugatan sengketa lingkungan di Peradilan Tata Usaha Negara dan prinsip hukum ganti kerugian dalam gugatan sengketa lingkungan di Peradilan Tata Usaha Negara maka langkah selanjutnya adalah menuangkannya dalam bentuk regulasi. Oleh sebab itu, Bab IV mengkaji mengenai pengaturan hukum penyelesaian sengketa lingkungan melalui gugatan administratif di Peradilan Tata Usaha Negara. Pada Bab IV diuraikan mengenai pengaturan penyelesaian sengketa lingkungan melalui gugatan administratif di Peradilan Tata Usaha Negara terutama mengenai ganti kerugian dalam UU PERATUN dan UUPPLH (*legal reform*).

Akhirnya sebagai penutup keseluruhan isi disertasi adalah Bab V yang berisi simpulan dan saran. Simpulan merupakan jawaban dari rumusan masalah yang dibahas dalam penelitian. Saran merupakan sumbangan pemikiran terhadap

penyelesaian masalah yang diteliti berdasarkan kenyataan hasil penelitian dalam simpulan.

