



**HAK GUGAT OLEH PEMERINTAH (*REPRESENTATIVE
STANDING*) DALAM KEJAHATAN LINGKUNGAN HIDUP
(STUDI KASUS : PT. NEWMONT MINAHASA RAYA)**

SKRIPSI

**RIFANNI SARI
0505002174**

**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM S1 REGULER
DEPOK
JULI, 2009**



**HAK GUGAT OLEH PEMERINTAH (*REPRESENTATIVE
STANDING*) DALAM KEJAHATAN LINGKUNGAN HIDUP
(STUDI KASUS : PT. NEWMONT MINAHASA RAYA)**

SKRIPSI

**Diajukan sebagai salah satu syarat memperoleh gelar Sarjana
Hukum**

**RIFANNI SARI
0505002174**

**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM S1 REGULER
DEPOK
JULI, 2009**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Skripsi ini adalah hasil karya saya sendiri
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar**

**Nama : RIFANNI SARI
NPM : 0505002174
Tanda tangan :**

Tanggal : 1 Juli 2009

HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh :
Nama : Rifanni Sari
NPM : 0505002174
Program Studi : Praktisi Hukum
Judul Skripsi : Hak Gugat Oleh Pemerintah (*Representative Standing*) Dalam
Kejahatan Lingkungan (Studi Kasus : PT. Newmont Minahasa
Raya.

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Praktisi Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Narendra Jatna, SH, LL.M. (.....)
Pembimbing : Hasril Hertanto, SH, MH. (.....)
Penguji : Chudry Sitompul, SH., MH. (.....)
Penguji : Flora Dianti, SH., MH. (.....)
Penguji : Junaedi, SH., M.Si., LL.M. (.....)

Ditetapkan di : Depok
Tanggal : 1 Juli 2009

KATA PENGANTAR

Bismillaahirrohmaanirrohiim,

Segenap puji hanyalah milik Allah SWT., penguasa langit dan bumi beserta seluruh isinya. Hanya berkat, hidayah dan karunia-Nyalah, *alhamdulillah* penulis bisa menyelesaikan penyusunan skripsi ini tepat pada waktunya. Skripsi ini disusun dalam rangka melengkapi salah satu persyaratan untuk menyelesaikan Program Pendidikan Sarjana di Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Penulis bersyukur kepada Allah SWT yang telah memberikan penulis kekuatan, kemampuan, serta kelancaran dalam menyusun skripsi ini. Atas rahmat dan ridha-Nya, tantangan dan rintangan yang penulis alami selama proses penulisan ini, dapat penulis lalui dengan baik. Semua hal yang terjadi merupakan pelajaran yang sangat berguna bagi penulis di masa datang dan akan memberikan suatu kenangan yang tak terlupakan.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini tidak akan pernah ada dan tidak ada artinya tanpa bimbingan dan dorongan dari berbagai pihak. Untuk itu, perkenankan secara khusus penulis dengan setulus hati menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada pihak-pihak yang turut memberikan andil dan telah membantu penulisan skripsi ini, antara lain:

1. Prof. Safri Nugraha, S.H, L.L.M, Ph.d, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Prof. Hikmahanto Juwana, S.H, L.L.M, Ph.d, selaku Mantan Dekan Fakultas Hukum Universitas Indonesia atas suasana kampus yang semakin nyaman dan sedikit banyak mempermudah penulis dalam menuntut ilmu di sebuah fakultas yang sangat didambakan.
2. Bapak Chudry Sitompul, S.H, M.H, selaku koordinator hukum acara yang membantu memudahkan penulis mengurus segala formalitas sidang dan skripsi.
3. Bapak Narendra Jatna, S.H, LL.M, selaku pembimbing I yang dalam kesibukannya telah menyempatkan waktu untuk memberikan bimbingan dengan sabar dalam rangka menyusun skripsi ini dan membuka mata penulis akan banyak hal serta melatih penulis terus menerus berpikir kritis.
4. Bang Hasril Hertanto, S.H, M.H, selaku dosen pembimbing II yang dengan kesabaran penuh dan senyuman terbaiknya, tidak bosan untuk membantu penulis memberikan

- begitu banyak memberikan masukan dengan diskusi-diskusi mengenai materi skripsi ini, nasihat kesuksesan dan curhatan lainnya.
5. Keluarga penulis, yang telah mendukung dan menyediakan segalanya dalam proses pembelajaran penulis dan penyelesaian skripsi ini. Ayah dan ibunda tercinta yang telah memberikan dukungan moril, materil dan kasih sayang yang tidak terhingga. Adik-adik tercinta penulis : Sherly Diansyah dan Perkasa Rafliansyah yang meskipun kadang mengganggu tetapi tetap menyenangkan.
 6. Keluarga besar penulis: Nenek Tercinta (Almh. Armiami) dan Kakek yang mendidik penulis dan selalu menanamkan nilai moral, budaya tradisional dan etika dari penulis kecil, seluruh kakak dan adik dari Ibunda Penulis yang telah memberikan bantuan, dukungan dan kasih sayang dengan caranya sendiri, terutama : Om Ari yang berkontribusi dalam membentuk watak keras kepala dan pikiran penulis untuk menjadi orang sukses sejak penulis kecil, serta tidak henti-hentinya menanyakan selesainya skripsi ini, Tante Erna, Tante Evi, Om Boy, Tante Dini, Om Andri, Tante Ita, Uwa Reni, Uwa Elis, Uwa Sony, Uwa Rifky, Om Hamsah, dan seluruh sepupu-sepupu dan ponakan penulis.
 7. Seluruh staf pengajar Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang telah memberikan ilmunya untuk para mahasiswa dan khususnya untuk penulis. Bang Sofyan Pulungan yang telah banyak memberikan bantuan dalam berbagai bentuk dan dukungan, Bang Junaedi yang telah banyak meminjamkan buku bagus dan menyempatkan diskusi mengenai banyak hal, Bang Ranggalawe Suryasaladin yang telah memberikan kesempatan, kepercayaan dan pengalaman kepada saya untuk menjadi asisten peneliti disertasinya meskipun hanya sebentar, Bang Andri G. Wibisana yang menginspirasi penulis setelah berdiskusi mengenai lingkungan, Mba Flora Dianti, Pak Yoni, dan pengajar lainnya yang telah membantu penulis menyelesaikan penulisan ini.
 8. Bapak Sumedi, Bapak Selam dan seluruh staf biro pendidikan yang telah membantu penulis dalam persoalan administrasi selama perkuliahan dan Pegawai Perpustakaan FHUI, yang telah membantu penulis mendapatkan bahan untuk penulisan skripsi ini.
 9. Orang yang cukup banyak memberikan kenangan, A. Mikail. Sahabat-sahabat, Naqiya Nazzaha dan Febriandina Syam, yang selalu mau menerima kapan saja dan memberikan kenyamanan pada penulis.

10. Teman-teman terdekat penulis selama menjalani masa kuliah di FHUI yang berkesan dan mereka yang selalu ada, memberikan semangat dan masukan yang berharga antara lain: Eva Pangaribuan, Dyah Fitri alias Dora, Renaldo Okta alias Ega (terimakasih atas Kontrak Karyanya), Angger Hasanah (tetangga sekaligus teman romantis berbagi bajaj), Christy (teman bimbingan ke KEJAKGUNG satu-satunya yang menjadikan penulis sebagai neraca ukur skripsi dan stopwatch), Dwika alias Koben (teman yang paling cacat jiwanya), Yulia Prihandini alias Juphri, Jenty Simanjuntak, Niki Cita, Rany Novia, Feisal Rahmady, Pandhu Wibowo, Teman-teman berbagi kegembiraan dan kegilaan lainnya : Risty, Kacrut, Gita, Farah, Ethe, Ima, Gilang, Maul, Mahardiyanto, Green, Iyut, Rissa, Etha, Shesa, Tara, Endi, Edo, Try, Taqi, Pri, Abe, Haris, Fajrie Partama, Afu, Andhy, Nuy, dll.
11. Orang-orang yang memberikan support dan dukungan kepada penulis : Bang Andre Prasusetya, Wahyu alias Balong'04, Satrio Astunggoro, bang Wandha, dll.
12. Teman-teman Penulis di SD Kenari 10, SLTP N 216 (esp. Linda, Cindy, Febryza), SMU N 68 (esp anak-anak kelas 3 IPS 3) yang tetap kontak dan memberikan dukungan kepada Penulis, teman seangkatan FHUI 2005, senior dan junior, Teman-teman se-organisasi penulis (BEM, ALSA, PERFILMA, KOPMA) dan seluruh pihak lain yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi ini yang tidak bisa disebutkan satu persatu.

Penulis menyadari bahwa dalam penulisan skripsi ini masih banyak kekurangan-kekurangan, oleh karena itu saran dan kritik yang membangun sangat penulis harapkan.

Akhir kata, dengan segala kerendahan hati penulis berharap, semoga Allah SWT membalas semua kebaikan dan ketulusan serta memberikan yang terbaik bagi semua pihak diatas. Penulis berharap, skripsi ini dapat berguna bagi siapa saja yang membacanya di masa datang.

Jakarta, Juli 2009

Penulis,

Rifanni Sari

HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Rifanni Sari
NPM : 0505002174
Program Studi : Praktisi Hukum
Departemen : -
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Skripsi

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak **Bebas Royalti Noneklusif** (*Non-exclusive RoyaltyFree Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul :

“ Hak Gugat Oleh Pemerintah (*Representative Standing*) Dalam Kejahatan Lingkungan (Studi Kasus : PT. Nemont Minahasa Raya.“

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan hak royalti noneklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*data base*), merawat dan memublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta

Demikian Pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok
Pada tanggal : 1 Juli, 2009
Yang menyatakan

(.....)

ABSTRAK

Nama : Rifanni Sari
Program Studi : Praktisi Hukum
Judul : Hak Gugat Oleh Pemerintah (*Representative Standing*) Dalam Kejahatan Lingkungan (Studi Kasus PT. Newmont Minahasa Raya)

Pemanfaatan sumber daya alam oleh negara-negara berkembang sering mengabaikan, merusak atau mencemarkan lingkungan. Sifat lingkungan yang inanimatif menyebabkan lingkungan tidak dapat memperjuangkan sendiri haknya. Akibatnya, negara sebagai entitas pemegang kedaulatan dan pemegang kepercayaan publik memiliki tanggungjawab dan kepentingan hukum baik dari aspek keperdataan maupun kepentingan umum (*public interest*) untuk memperjuangkannya. Negara menjadi penjaga atau wali (*guardian approach*) dari kepentingan masyarakat atas pemanfaatan sumber daya alam melalui *Public Trust Doctrine*, *Parens Patriae* dan *Common Property* dan berkewajiban untuk melakukan gugatan baik melalui fungsi pidana maupun keperdataannya terhadap tindakan pencemaran lingkungan yang terjadi. Pemerintah melalui Jaksa sebagai Pengacara Negara memiliki *ius standi* untuk melakukan Hak Gugat oleh Pemerintah atas nama dan demi kepentingan umum (*algemeen belangacties*) berkaitan dengan pertanggungjawaban negara yang dimilikinya dengan dalil perbuatan melawan hukum.

Kata kunci:

Hak Gugat Pemerintah, Pencemaran Lingkungan, *Public Trust Doctrine*, *Parens Patriae*, *Common Property*, Jaksa Pengacara Negara.

ABSTRACT

Representative Standing in Environmental Crime (Case Study : PT. Newmont Minahasa Raya)

The utilization of natural resources by developing countries often ignores, destroy, or pollute the environment. The inanimative characteristic of the environment makes it impossible to defend its own rights. In consequence, a state as the sovereign entity and as a public trust, have the responsibility and legal interest, both private and public, to advocate those rights. The state is the guardian (the guardian approach) of the people's interest in the utilization of natural resources through the Public Trust Doctrine, *Parens Patriae*, and Common Property. Therefore, the state is obliged to file lawsuit or criminal indictment towards perpetrators of environment pollution. The government trough the Attorney General as the A'State Attorney General has legal standing to file a lawsuit representing government on behalf of the public interest (*algemeen belangacties*) in regards to its states responsibility by reason of "tort".

Keywords: Representative Standing, Environment Pollution, Public Trust Doctrine, *Parens Patriae*, Common Property, and A'State Attorney General.

DAFTAR ISI

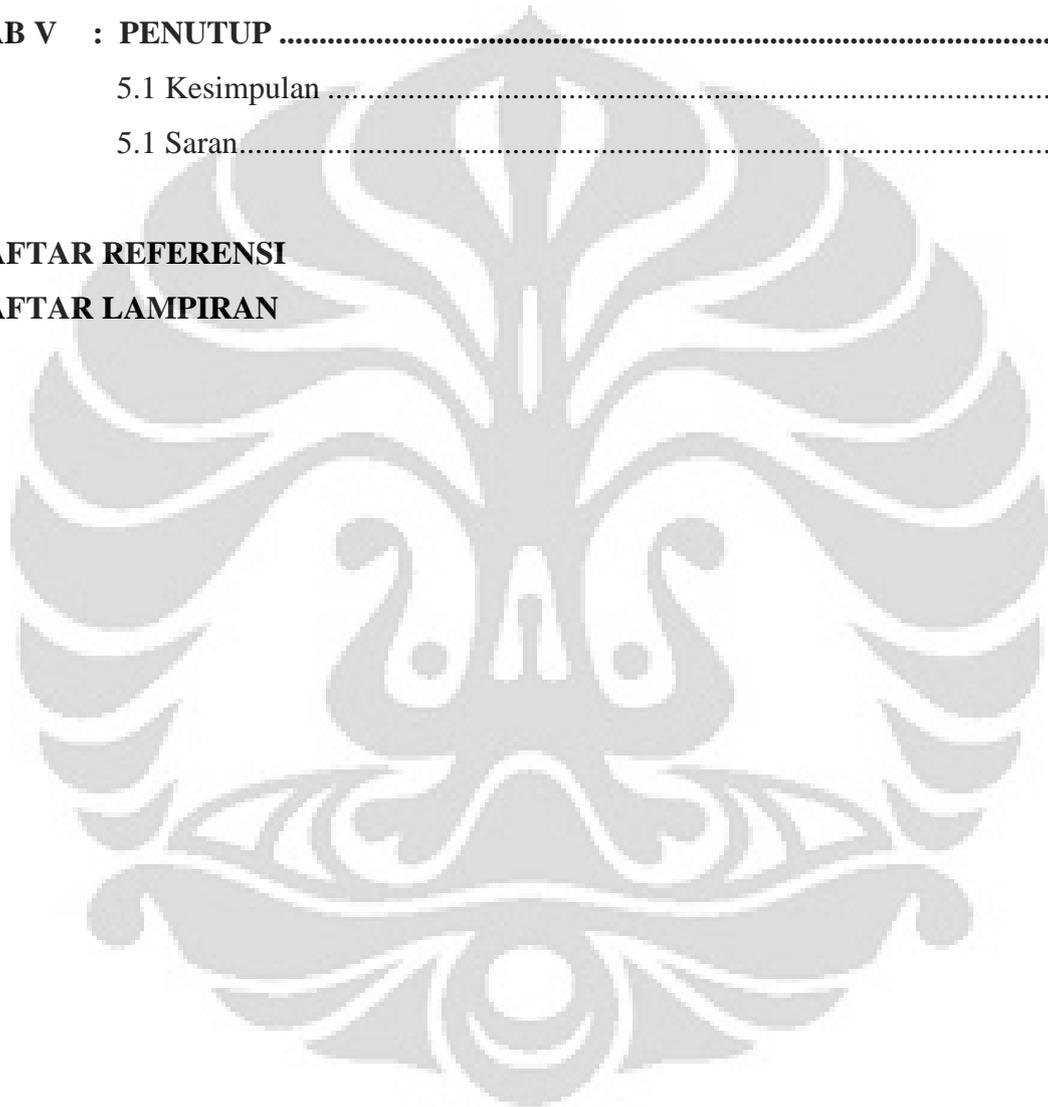
HALAMAN JUDUL	
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
KATA PENGANTAR.....	iii
HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS.....	vi
ABSTRAK.....	vii
ABSTRACT.....	viii
DAFTAR ISI.....	ix
BAB I : PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang Permasalahan	1
1.2 Pokok Permasalahan.....	8
1.3 Tujuan Penelitian.....	9
1.4 Kerangka Konseptual.....	9
1.5 Metode Penelitian.....	14
1.6 Sistematika Penulisan.....	15
BAB II : <i>PUBLIC TRUST DOCTRINE</i> DAN <i>PARENS PATRIAE</i> BERKAITAN DENGAN PERTANGGUNGJAWABAN LINGKUNGAN.....	17
2.1 <i>Public Trust Doctrine</i> dan <i>Parens Patriae</i>	17
2.1.1 <i>Public Trust Doctrine</i>	17
2.1.1.1 Sejarah <i>Public Trust Doctrine</i>	19
A. Sistem Hukum Romawi	19
B. Sistem Hukum Inggris	20
C. Sistem Hukum Amerika.....	21
2.1.2 Prinsip <i>Common Property</i> dan <i>Common Heritage of Mankind</i>	23
2.1.3 <i>Parens Patriae</i>	26

2.2 Konsep Pertanggungjawaban Negara Berkaitan Dengan <i>Public Trust Doctrine</i> , <i>Common Property</i> dan <i>Parens Patriae</i>	27
2.3 Tinjauan Perbuatan Melawan Hukum Dalam Hukum Pidana dan Perdata.....	31
2.3.1 Sejarah dan Pengertian Perbuatan Melawan Hukum	31
2.3.2 Perbedaan antara Perbuatan Melawan Hukum (<i>Onrechtmatige Daad</i>) dan Melawan Hukum (<i>Wederrechtelijk</i>)	33
2.3.3 Konsep Perbuatan Melawan Hukum dalam Sistem <i>Civil Law</i> dan <i>Common Law</i>	34
2.3.3.1 Romawi dan Prancis	34
2.3.3.2 Belanda dan Indonesia	35
2.3.3.3 Inggris	36
BAB III : HAK GUGAT PEMERINTAH DALAM KEJAHATAN LINGKUNGAN DI INDONESIA	39
3.1 Penegakan Hukum Lingkungan Dalam Sistem Hukum Di Indonesia	39
3.2 Negara Sebagai Institusi Publik dan Privat	42
3.3 Hak Gugat Pemerintah Sebagai Subjek Hukum Dalam Hukum Lingkungan.....	44
3.4 Perbuatan Melawan Hukum Sebagai Dasar Mengajukan Gugatan Dalam Hak Gugat Oleh Pemerintah Terhadap Tindak Kejahatan Lingkungan	49
3.5 Jaksa Sebagai Pengacara Negara Mewakili Hak Gugat Oleh Pemerintah	51
3.5.1 Sejarah, Fungsi dan Wewenang Jaksa Sebagai Pengacara Negara	51
3.5.2 Fungsi Jaksa Sebagai Pengacara Negara Dalam Mengajukan Hak Gugat Oleh Pemerintah Terhadap Tindak Kejahatan Lingkungan	53
BAB IV : ANALISIS HAK GUGAT OLEH PEMERINTAH DALAM KEJAHATAN LINGKUNGAN (STUDI KASUS: PERKARA NOMOR 94/PDT.G/2005/PN. JAK.SEL ANTARA NEGARA REPUBLIK INDONESIA c.q PEMERINTAH INDONESIA c.q MENTERI NEGARA LINGKUNGAN HIDUP MELAWAN PT. NEWMONT MINAHASA RAYA)	55
4.1 Gugatan Negara Republik Indonesia c.q Pemerintah Republik Indonesia c.q Menteri Lingkungan Hidup Terhadap PT. Newmont Minahasa Raya.....	59

4.1.2 Eksepsi Kompetensi Absolut dan Jawabannya	60
4.2 Putusan Sela Pengadilan Negeri Jakarta Selatan Nomor 94/PDT.G/2005/PN. Jak. Sel.....	62
4.3 Analisis Hak Gugat Oleh Pemerintah Dalam Tindak Kejahatan Lingkungan (Studi Kasus Perkara Perdata Nomor 94/PDT.G/2005/PN. Jak. Sel)	65
BAB V : PENUTUP	75
5.1 Kesimpulan	75
5.1 Saran.....	78

DAFTAR REFERENSI

DAFTAR LAMPIRAN



BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Permasalahan

Kepentingan lingkungan perlu diperjuangkan karena posisi lingkungan hidup dalam ekosistem dan hubungan timbal balik dengan manusia merupakan hal yang sangat penting. Hal ini dikarenakan, secara ekologis manusia merupakan bagian integral dari lingkungan hidupnya, manusia terbentuk oleh lingkungan hidupnya dan sebaliknya manusia membentuk lingkungan hidupnya. Pentingnya keterkaitan hubungan antara manusia dan lingkungan atau lingkungan hidup tersebut menyebabkan timbulnya hak dan kewajiban yang melekat pada diri manusia.¹

Hak atas suatu lingkungan hidup yang baik dan sehat menjadi suatu “hak subjektif” (*subjektif rights*) atau “hak setiap orang” yang harus diakui dan dilindungi. Apabila hak ini dilanggar, maka yang berhak dapat mengajukan tuntutan atau gugatan karena hak subjektif adalah bentuk yang paling luas dari perlindungan seseorang sebagaimana dikatakan oleh Heinhart Steiger.² Hak tersebut dapat memberikan kepada yang mempunyai suatu tuntutan yang sah guna meminta kepentingannya akan suatu lingkungan hidup yang baik dan sehat itu dihormati, suatu tuntutan yang dapat didukung oleh prosedur hukum dengan perlindungan hukum oleh pengadilan dan perangkat-perangkat hukum lainnya.³ Namun demikian, hak tersebut dapat terpenuhi apabila manusia telah

¹ Pengertian lingkungan yang Penulis bahas adalah lingkungan yang hanya meliputi lingkungan fisik saja dan tidak menyangkut lingkungan sosial.

² Hironimus Rheti, *Hukum Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup*, (Yogyakarta : Universitas Atma Jaya, 2006), hal. 42.

³ Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, (Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 2002), hal. 93-94.

melaksanakan kewajiban yang melekat pada dirinya untuk mengatur perilakunya. Perilaku manusia harus diatur, sebab dari perilaku manusialah segala beban atau masalah lingkungan hidup itu muncul.

Hak setiap orang atas lingkungan hidup yang baik dan sehat baru secara resmi diperkenalkan kepada dunia melalui deklarasi Stockholm 1972. Sejalan dengan hal itu, banyak negara mulai menyadari pentingnya menjaga kelestarian daya dukung lingkungan hidup bagi kelangsungan pembangunan dan menegaskannya dalam peraturan perundang-undangan di masing-masing negaranya, tidak terkecuali Indonesia. Di dalam Konstitusi Negara Indonesia, hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat ditegaskan dalam Pasal 28 H ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia 1945 amandemen kedua sebagai salah satu Hak Asasi Manusia. Selain ketentuan tersebut, Indonesia juga menegaskan konsep ini dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-undang No.23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPLH), yang menyatakan bahwa setiap orang mempunyai hak yang sama atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Di samping hak itu, ditegaskan pula dalam Pasal 6 ayat (1) UUPLH bahwa setiap orang berkewajiban memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup serta mencegah dan menanggulangi pencemaran dan perusakan lingkungan hidup. Melalui berbagai instrument hukum tersebut dapat dilihat bahwa hak tersebut tidak hanya sekedar hak dalam UU melainkan juga dalam konstitusi Negara Indonesia, yaitu UUD Negara Republik Indonesia 1945. Akibatnya, pelanggaran terhadap hak tersebut tidak hanya sekedar pelanggaran terhadap UU, melainkan juga terhadap salah satu Hak Asasi Manusia dalam UUD Negara Republik Indonesia 1945 terutama di bidang lingkungan hidup.

Menurut Drupsteen masalah lingkungan merupakan kemunduran kualitas lingkungan yang menyangkut gangguan terhadap lingkungan antara manusia dan lingkungannya yang dapat berbentuk pencemaran, pengurusan dan perusakan lingkungan.⁴ Hal tersebut menyebabkan hukum lingkungan menjadi hukum fungsional yang pada umumnya bertujuan untuk menyelesaikan dan menanggulangi setiap bentuk masalah lingkungan, demi menjamin terciptanya

⁴ Andi Hamzah, *Penegakan Hukum Lingkungan*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2005), hal. 8.

lingkungan yang baik, sehat dan nyaman bagi seluruh rakyat.⁵ Sebab, hak atas lingkungan yang baik dan sehat tidak hanya sekedar hak orang perorangan, melainkan hak masyarakat luas. Untuk menjalankan fungsi tersebut, hukum lingkungan mempunyai instrumen dalam penegakannya yaitu instrumen hukum administratif, hukum pidana dan hukum perdata yang dapat digunakan secara selektif.

Menurut ruang lingkup hukum nasional, hukum lingkungan adalah hukum fungsional yang merupakan titik silang pelbagai bidang hukum klasik, yaitu hukum publik dan hukum privat.⁶ Dalam konteks UUPLH, pencemaran⁷ dan/atau perusakan⁸ lingkungan hidup merupakan akibat dari perbuatan melawan hukum atau PMH (*onrechtmatigedaad*), yaitu melanggar hukum (peraturan perundang-undangan) yang melindungi lingkungan hidup (dalam arti perdata atau privat) dan juga masuk dalam kategori tindak kejahatan dalam batasan hukum pidana (hukum publik). Baik pelaku dari perbuatan melawan hukum dalam hukum perdata maupun pelanggar undang-undang pidana, bertindak bertentangan dengan suruhan atau larangan.⁹ Apabila dikaitkan dengan hukum perdata, maka dapat dilihat dari hak dan kewajiban, pertanggungjawaban ganti kerugian, perbuatan melawan hukum (*onrechtmatigedaad*) dan kontrak. Sementara dari segi hukum publik (baik hukum pidana, administrasi, dll) dapat dilihat dari tanggungjawab negara sebagai entitas pemegang kedaulatan (*sovereign*) dan sebagai pemegang kepercayaan publik (*public trust*) untuk melakukan perlindungan melalui metode pemenuhan ekonomis dan koersi yang diorganisir oleh negara, yaitu hukum. Sehingga, setiap

⁵ *Ibid.*, hal. 9.

⁶ *Ibid.*

⁷ Menurut Pasal 1 angka 12 UU No 23 Tahun 1997, pencemaran lingkungan hidup adalah masuknya atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energy, dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga kualitasnya turun sampai ke tingkat tertentu yang menyebabkan lingkungan hidup tidak dapat berfungsi sesuai dengan peruntukannya.

⁸ Menurut Pasal 1 angka 14 UU No 23 Tahun 1997, perusakan lingkungan hidup adalah tindakan yang menimbulkan perubahan langsung atau tidak langsung terhadap fisik dan/atau hayatinya yang mengakibatkan lingkungan hidup tidak berfungsi lagi dalam menunjang pembangunan berkelanjutan.

⁹ Rosa Agustina, *Perbuatan Melawan Hukum*, (Jakarta : Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003), hal. 164-165.

perbuatan terkait hak penguasaan atas lingkungan oleh Pemerintah, harus memperhatikan kepentingan lingkungan dan melakukan pencabutan hak kepada setiap pelanggaran yang dilakukan.

Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia 1945 menyatakan bahwa “...*Negara melindungi segenap bangsa Indonesia, seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum...*”. Selain itu, Pemerintah juga mengurus lingkungan hidup berdasarkan Pasal 33 ayat 3 UUD Negara Republik Indonesia 1945 Amandemen yang menyatakan bahwa Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Sehingga dari sudut pandang ini, negara dapat dipandang sebagai penjaga atau wali (*guardian approach*) dari kepentingan masyarakat atas pemanfaatan sumber-sumber daya alam (*public resources*) yang harus dijaga pelestariannya dan menjadi suplemen terpenting dari hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.¹⁰ Konsep ini sejalan dengan salah satu doktrin hukum yang berkembang yaitu *Public Trust Doctrine* dan *Parens Patriae* yang dikenal di Negara Amerika Serikat dan negara-negara dengan Sistem *Common Law*. Konsep *Public Trust* dan *Parens Patriae* ini jugalah yang mendasari *Principle 21 Declaration of the United Nations Conference On The Human Environment Stockholm 1972* :

State have, in accordance with the Chapter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other State or of areas beyond the limits national jurisdiction.

Berdasarkan atas fungsi pemerintah atau negara tersebut, maka menurut Pasal 37 ayat (2) UUPH, pemerintah atau instansi pemerintah yang bertanggung jawab di bidang lingkungan hidup berhak bertindak atas nama masyarakat untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat dan lingkungan. Mekanisme yang

¹⁰ Sulaiman N Sembiring, ed., *Hukum dan Advokasi Lingkungan*, (Jakarta : ICEL, 1998), hal. 96.

sering dilakukan pemerintah untuk mengembalikan kerugian di bidang lingkungan seringkali menggunakan instrument perdata dengan jalan mengajukan gugatan. Sebab, filosofi yang mendasari gugatan perdata adalah adanya tujuan mengembalikan kerugian di bidang lingkungan (negara) dan dalam rangka memenuhi rasa keadilan masyarakat. Selain itu, hukum pidana dalam lingkungan sering dianggap sebagai *ultimum remedium* (obat terakhir). Hak menggugat yang dimiliki oleh pemerintah ini sering disebut dengan Hak Gugat oleh Pemerintah.¹¹

Menurut hukum perdata, suatu gugatan harus diajukan oleh subjek hukum yang memiliki kedudukan untuk hukum untuk melakukan hal tersebut atau *ius standi* atau lazim pula disebut *standing to sue* dan mempunyai kepentingan hukum. Persyaratan formal dalam suatu gugatan perkara menurut doktrin ilmu hukum adalah keharusan adanya kepentingan hukum (*rechtsbelangen*) bagi seseorang untuk mengajukan gugatan atau lazim dikenal sebagai asas “*tiada gugatan tanpa kepentingan hukum*” (*point d’interest point d’action*). Hal ini menyebabkan seseorang atau organisasi atau subjek hukum dikategorikan cakap atau berwenang apabila dirinya dapat membuktikan bahwa dirinya mempunyai kepentingan hukum atau “kuasa” dari mereka yang memiliki kepentingan hukum.

Berkaitan dengan tanggung jawab serta kepentingan hukum baik dari aspek keperdataan maupun kepentingan umum (*public interest*) yang dimiliki pemerintah melalui doktrin-doktrin yang dijelaskan sebelumnya, maka pemerintah memiliki hak untuk menggugat baik melalui fungsi pidana maupun keperdataannya. Pemerintah mengajukan gugatan berdasarkan pada hukum Acara Perdata yang berlaku¹² dalam lingkup menjalankan fungsi keperdataan, yang dilakukan oleh instansi pemerintah yang bertanggungjawab di bidang lingkungan hidup. Posisi instansi pemerintah ini diwakilkan oleh Jaksa sebagai Pengacara Negara dalam proses peradilan yang berjalan.

¹¹ Selanjutnya Penulis menyebut konsep Hak Gugat Pemerintah tersebut dengan Hak Gugat Pemerintah atau *Representative Standing*.

¹² Menurut Pasal 39 UU No 23 Tahun 1997 : *Tata cara pengajuan gugatan dalam masalah lingkungan hidup oleh orang, masyarakat, dan/atau organisasi lingkungan hidup mengacu pada Hukum Acara Perdata yang berlaku.*

Sebenarnya fungsi Jaksa sebagai pengacara negara bukanlah hal yang baru, karena telah menjadi hukum berdasarkan *Koninklijk Besluit* tertanggal 27 April 1922 (*Staatsblaad* 22-522). Fungsi di bidang perdata ini dimungkinkan karena Undang-undang kejaksaan No 15 Tahun 1961 Pasal 2 ayat (4) menyatakan bahwa Kejaksaan mempunyai tugas khusus lain yang diberikan oleh suatu peraturan negara, yang kemudian dimantapkan dengan Undang-undang No.5 Tahun 1991.¹³ Menurut Pasal 27 Undang-undang No.5 Tahun 1991 jo Pasal 25 bagian e Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1991 jo Pasal 357 bagian e Keputusan Jaksa Agung Kep/035/J.A/1992 menyatakan bahwa Jaksa Perdata dan Tata Usaha Negara mempunyai tugas dan wewenang melakukan tindakan hukum di dalam maupun di luar pengadilan mewakili kepentingan keperdataan dan negara, pemerintah dan masyarakat baik berdasarkan jabatan maupun kuasa khusus di dalam maupun di luar negeri.¹⁴ Hal tersebut juga ditegaskan dalam perubahan terakhir Undang-undang Kejaksaan yaitu, Pasal 30 ayat (2) UU No 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan RI :

Di bidang perdata dan tata usaha negara, Kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah.

Berdasarkan ketentuan tersebut, Jaksa dapat mewakili keperdataan negara, pemerintah atau masyarakat melalui Jaksa Pengacara Negara berdasarkan kuasa khusus. Kejaksaan mewakili Hak Gugat oleh Pemerintah dan dapat melakukan aksi atas nama dan demi kepentingan umum (*algemeen belangacties*).

Penegakan hukum lingkungan melalui Hak Gugat Pemerintah yang diwakili oleh Jaksa Sebagai Pengacara Negara dalam kasus pencemaran lingkungan seperti kasus pencemaran oleh PT Newmont Minahasa Raya kalah karena terkait dengan masalah *ius standi* pemerintah. Majelis Hakim PN Jakarta

¹³ Suhadibroto, *Profil Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara Pada Akhir Tahun Ke-V*, (Jakarta : Kejaksaan Agung Republik Indonesia, 1998), hal. 2.

¹⁴ R. Narendra Jatna, *Kejaksaan Sebagai Pengacara Pemerintah (Government's Law Office) (Suatu Tinjauan Normatif)*, (Skripsi Universitas Indonesia, Jakarta, 1994), hal. 2.

Selatan telah mengeluarkan putusan mengabulkan eksepsi kubu PT. Newmont Minahasa Raya pada tanggal 15 November 2005. Majelis menyatakan bahwa pengadilan tidak berwenang memeriksa perkara ini karena para pihak harus mengikuti prosedur penyelesaian sengketa yang dimuat dalam kontrak karya. Majelis Hakim dalam putusan selanya menyatakan bahwa Menteri Negara Lingkungan Hidup yang diwakili Jaksa Sebagai Pengacara Negara tidak mempunyai hak gugat (*standing*) untuk melakukan gugatan perdata karena Kontrak Karya yang ditandatangani oleh PT. Newmont Minahasa Raya dan Pemerintah adalah *pacta sunt servada*. Atas putusan ini, Pemerintah melalui Jaksa Pengacara Negara kemudian mendaftarkan upaya banding pada 22 November 2005.

Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan ini menjadi perhatian masyarakat dan menyebabkan timbulnya pro dan kontra di kalangan masyarakat. Sebagaimana diketahui, dalam hukum perjanjian, para pihak yang melakukan perjanjian akan terikat dalam perjanjian sebagaimana asas konsensualisme yang diatur dalam Pasal 1338 KUHPperdata.¹⁵ Pada kasus PT. Newmont Minahasa Raya tersebut, perjanjian yang berkaitan dengan pertambangan dengan sendirinya akan melibatkan pula kepentingan masyarakat. Berdasarkan apa yang telah diuraikan, maka permasalahan yang harus dikaji dalam kasus PT. Newmont Minahasa Raya, yaitu mengenai bagaimana pertanggungjawaban negara sebagai badan hukum publik dalam hal terjadinya tindak kejahatan lingkungan dan bagaimana Pemerintah sebagai badan hukum publik memperoleh kedudukan hukum atau *ius standi* dalam mengajukan gugatan atas kejahatan lingkungan yang terjadi.

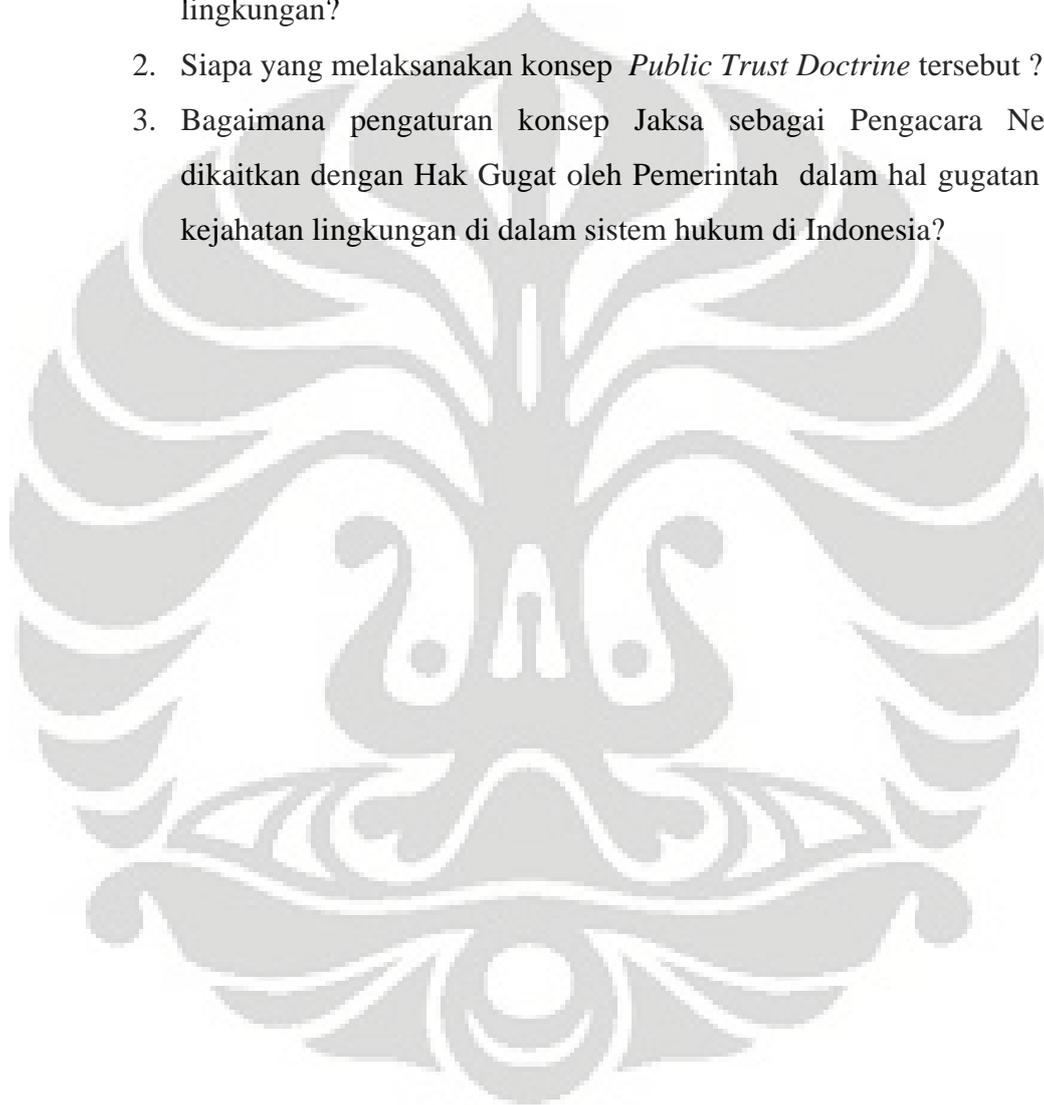
Maka berdasarkan latar belakang dan permasalahan yang terdapat di dalamnya, Penulis tertarik untuk menulis skripsi dengan judul **"HAK GUGAT PEMERINTAH (*REPRESENTATIVE STANDING*) DALAM TINDAK KEJAHATAN LINGKUNGAN (STUDI KASUS : PT. NEWMONT MINAHASA RAYA)."**

¹⁵ Menurut Pasal 1338 KUHPperdata : *semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya.*

1.2 Pokok Permasalahan

Berdasarkan permasalahan yang diuraikan di dalam latar belakang diatas, maka disusun pokok-pokok permasalahan yang akan dibahas dalam penulisan skripsi ini yakni :

1. Bagaimana pertanggungjawaban negara terkait dengan doktrin kepercayaan publik (*Public Trust Doctrine*) dalam hal tindak kejahatan lingkungan?
2. Siapa yang melaksanakan konsep *Public Trust Doctrine* tersebut ?
3. Bagaimana pengaturan konsep Jaksa sebagai Pengacara Negara dikaitkan dengan Hak Gugat oleh Pemerintah dalam hal gugatan atas kejahatan lingkungan di dalam sistem hukum di Indonesia?



1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan apa yang telah diuraikan dalam latar belakang permasalahan, penulisan skripsi ini memiliki tujuan umum dan tujuan khusus, yaitu:

1.3.1 Tujuan Umum

Penelitian ini mengkaji tentang Hak Gugat oleh Pemerintah dalam tindak kejahatan lingkungan di Indonesia.

1.3.2 Tujuan Khusus

Selain tujuan umum yang telah dijelaskan sebelumnya, tujuan dilakukannya penelitian ini dikhususkan untuk:

1. Menjelaskan mengenai pengaturan pertanggungjawaban negara terkait dengan doktrin kepercayaan publik (*Public Trust Doctrine*) dan hak gugat oleh pemerintah dalam hal kejahatan lingkungan di dalam sistem hukum di Indonesia.
2. Menjelaskan pengaturan konsep *Public Trust Doctrine* dalam hukum lingkungan.
3. Menjelaskan pengaturan konsep Jaksa sebagai Pengacara Negara dikaitkan dengan Hak Gugat oleh Pemerintah (*representative standing*) dalam hal gugatan atas kejahatan lingkungan di dalam sistem hukum di Indonesia.

1.4 Kerangka Konseptual

Untuk menghindari terjadinya multi tafsir maupun kerancuan definisi maka diperlukan pembatasan terhadap beberapa pengertian atau istilah yang ada dalam penulisan skripsi ini. Beberapa istilah yang terkait dengan judul dan pembahasan dalam skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. *Ius standi* atau *locus standi* atau *standing to sue* adalah kedudukan hukum yang dimiliki oleh subjek hukum untuk melakukan suatu gugatan. Pengertian *standing to sue* khususnya di bidang hukum lingkungan dimunculkan melalui kasus yang terkenal dan monumental di Amerika Serikat, yakni kasus *Sierra Club V Morton*, 405 US 727 (1972) yaitu *standing to sue means that the party has sufficient stake in an otherwise*

*justiciable controversy to obtain judicial resolution of the controversy.*¹⁶
Menurut Black's Law Dictionary, *standing to be sued means capacity of a person or sovereign to be a party defendant in an action.*

2. Jaksa Pengacara Negara adalah fungsi yang dimiliki oleh Jaksa untuk mewakili Negara atau pemerintah dalam perkara perdata yang telah ada sejak S. 1922 Nomor 522. Sebutan Jaksa Pengacara Negara atau JPN ini dicetuskan oleh Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Pertama, Suhadibroto dalam Raker Kejaksaan dan secara resmi dimasukkan dalam Kepja Nomor : KEP-039/J.A/4/1993 tanggal 1 April 1993. Sebutan JPN ini ini memperoleh reaksi dari Sunaryati Hartono dalam pertemuan BAPPENAS bulan April 1996, yang disebabkan oleh penggunaan kata Jaksa, yang mana dianggap memiliki konotasi dengan Penuntut Umum sehingga dianggap dapat menimbulkan kerancuan terutama bagi pihak internasional. Beliau kemudian mengusulkan sebutan Pengacara Negara saja tanpa dirangkap oleh Jaksa yang memiliki fungsi penuntutan.¹⁷ Namun, Suhadibroto mengemukakan beberapa alasan dalam buku "*Profil Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara Pada Akhir Tahun Ke-V*" antara lain : bahwa penggunaan kata tersebut telah ada sejak S. 1922 Nomor 522 dan tidak ada persoalan sampai saat ini dan mengacu pada Pasal 27 ayat (2) Undang-undang No.5 Tahun 1991 dan Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1991. Selain itu, beliau mengemukakan bahwa dalam UU dan Keppres tersebut jelas bahwa fungsi Kejaksaan dilaksanakan oleh Jaksa tidak oleh pegawai Kejaksaan yang lain dan sebutan JPN dalam bahasa Inggris diterjemahkan *State Attorney* sehingga tidak menimbulkan kerancuan. Mengacu pada pendapat dan alasan yang dikemukakan oleh Suhadibroto, serta penggunaan istilah yang sudah diresmikan pada Kepja Nomor : KEP-039/J.A/4/1993 tanggal 1 April

¹⁶ Supriadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia : Sebuah Pengantar*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2006), hal. 250.

¹⁷ Suhadibroto, *Op. cit.*, hal. 33.

1993, maka Penulis dalam penulisan skripsi ini mempergunakan istilah Jaksa Sebagai Pengacara Negara.

3. Melawan hukum (*wederrechtelijk*) meliputi pengertian-pengertian “*in strijd met het objectief recht*” atau bertentangan dengan hukum objektif (Simons, Zevenbergen, Pompe dan Van Hattum), “*in strijd met het subjectief recht van een ander*” atau “bertentangan dengan hak orang lain” (Noyon) ataupun “*zonder eigen recht*” atau “tanpa hak yang ada pada diri seseorang” (Hoge Raad) atau “*zonder bevoegdheid*” atau “tanpa kewenangan” (Hazewinkel-Suringa).¹⁸ Di dalam hukum Indonesia seringkali dikatakan bahwa tindak pidana (*strafbaar feit*) yang melawan hukum (*wederrechtelijk*) adalah perbuatan melawan hukum (*onrechtmatigedaad*). Namun, terdapat perbedaan diantara penggunaan dan akibat hukum kedua istilah tersebut. Penggunaan istilah *wederrechtelijk* digunakan dalam lingkup Hukum Pidana, sementara istilah *onrechtmatigedaad* digunakan dalam lingkup Hukum Perdata. Oleh karena itu, P.A.F Lamintang menggunakan istilah “secara tidak sah” suatu maksud atau perbuatan untuk menerjemahkan pengertian *wederrechtelijk*, guna membedakan pengertian “melawan hukum” untuk menerjemahkan *onrechtmatigedaad* yang sering digunakan dalam lingkup Hukum Perdata. Penulis dalam tulisan ini juga membedakan istilah antara secara tidak sah atau melawan hukum (*wederrechtelijk*) dalam Hukum Pidana dengan Perbuatan Melawan Hukum (*onrechtmatigedaad*) dalam Hukum Perdata.
4. Perbuatan melawan hukum (PMH) dapat dijumpai baik dalam hukum perdata maupun dalam hukum pidana, baik dalam sistem hukum Eropa Kontinental atau *Civil Law* ataupun *Anglo Saxon* atau *Common Law*. Dalam sistem hukum *Civil Law* di Negara Belanda, PMH dalam lingkup perdata menurut buku 6 titel 3 artikel 162 *Nieuw Nederlands Burgerlijk*

¹⁸ P.A.F Lamintang, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, (Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 1997), hal. 355.

Wetboek adalah setiap perbuatan yang melanggar hak subjektif atau perbuatan (atau tidak berbuat) yang bertentangan dengan kewajiban menurut undang-undang atau bertentangan dengan apa yang menurut hukum tidak tertulis yang seharusnya dijalankan oleh seorang dalam pergaulannya dengan sesama warga masyarakat dengan mengingat adanya alasan pembenar menurut hukum. Sementara pengertian PMH (*onrechtmatigedaad*) dalam lingkup perdata dalam sistem *Civil Law* di Indonesia sesuai dengan Pasal 1365 KUHPerdata atau *Burgerlijk Wetboek* (Pasal 1401 BW Lama) yang berasal dari Pasal 1382 *Code Civil* Perancis memiliki pengertian yang luas yaitu : (a) melanggar hak subjektif orang lain, (b) bertentangan dengan kewajiban hukum pelaku, (c) bertentangan dengan kaedah kesusilaan. Konsep PMH dalam sistem *Civil Law* dapat dibandingkan dengan *law of tort* dalam *Common Law*, yang terbagi dalam beberapa jenis, yaitu : *Trespass, Nuisance, Waste, Tort of Brech of Statutory Duty, Defamation, Conspiracy, Rule in Rylands v.Fletcher, Inducement of Breach of Contract, Vicarious Liability, dan Negligence*. Dalam tulisan ini, Penulis hanya akan membahas PMH dalam Sistem *Civil Law* terutama di Indonesia dan hanya akan sekedar memperbandingkan dengan *Tort* jenis *Vicarious Liability* dan *Negligence* dalam Sistem *Common Law*.

5. *Parens Patriae* (*parent of the country*) adalah peranan pemerintah sebagai perwalian (*guardian*) untuk orang-orang yang secara hukum tidak mampu bertindak untuk dirinya sendiri atau dianggap tidak cakap seperti dan orang gila. Namun, dalam perkembangannya di pengadilan, doktrin ini mengalami perluasan menjadi kekuasaan yang diberikan kepada pemerintah untuk bertindak atas nama dan melakukan perbuatan hukum dalam menegakkan lingkungan hidup. Hal ini juga memunculkan konsep *parens patriae* di Amerika oleh *The United States Supreme Court* melalui kasus *Alfred L. Snapp & Son, Inc. v. Puerto Rico*. Dalam kasus tersebut, Puerto Rico membawa kapasitas dan kewenangannya sebagai *parens patriae* untuk melawan sejumlah besar individu dan perusahaan industry

apel di Virginia. (*Parens patriae* refers to the government's role as guardian for persons legally unable to act for themselves, such as juveniles and the insane. Originally, *parens patriae* was used to protect people under a legal disability to act for themselves. Subsequently, courts have expanded the doctrine to encompass the government's power to sue to redress injury to "quasi-sovereign" interests. a state's quasi-sovereign interests include its interest in its citizens' health, safety, and welfare as well as in a healthful environment.)¹⁹

6. *Public Trust Doctrine* adalah suatu konsep yang dikenal dalam Sistem Hukum Amerika dan Sistem *Common Law* yang menyatakan bahwa Negara adalah penjaga atau wali (*guardian approach*) dari kepentingan masyarakat atas pemanfaatan sumber-sumber daya alam (*public resources*) yang harus dijaga pelestariannya dan menjadi suplemen terpenting dari hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. (*The public trust doctrine refers to the duty of sovereign states to hold and preserve certain resources, including wildlife, for the benefit of its citizens*).²⁰
7. *Representative Standing* adalah istilah yang digunakan untuk menunjuk kepada hak yang dimiliki oleh instansi pemerintah yang bertanggungjawab di bidang lingkungan hidup untuk bertindak mengatasnamakan masyarakat. Istilah *representative standing* ini dikenal di beberapa Negara bersistem *Common Law*, misalnya di India melalui kasus *People's Union for Democratic Rights v Union of India (1982)* sejak di undangkannya *Environment (Protection) Act of 1986* (Supriadi, 2006 : 261). Di Indonesia, istilah ini dikemukakan oleh Mas Achmad Santosa dengan menyimpulkan tiga unsur yang terdapat dalam Pasal 37 UU No 23 Tahun 1997 yang terdiri dari : (a) hak mengajukan gugatan secara perwakilan

¹⁹ Allan.Karner, "The Public Trust Doctrine, Parens Patriae, and The Attorney General As The guardian of The State's Natural Resources." <https://admissions.law.duke.edu/shell/cite>, Duke Environmental Law and Policy Forum, 2002. Diakses pada tanggal 29 Nopember 2008.

²⁰ *Ibid.*, hal. 5.

(*Class Action*), (b) hak masyarakat mengajukan laporan mengenai permasalahan lingkungan hidup yang merugikan diri mereka dan (c) *representative standing* bagi instansi pemerintah yang bertanggungjawab di bidang lingkungan hidup untuk bertindak mengatasnamakan masyarakat.²¹ Istilah *representative standing* ini kemudian digunakan oleh Penulis untuk memberikan istilah bagi Hak Gugat Pemerintah dalam skripsi ini dengan berdasarkan kepada penjelasan tersebut.

1.5 Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam skripsi ini adalah metode penelitian kepustakaan (*library research*) yang bersifat yuridis-normatif, yaitu cara pengumpulan data yang bahan utamanya berupa peraturan perundang-undangan, literatur dan pendapat para ahli, makalah-makalah dan hasil penelitian yang telah dilakukan terdahulu yang berkaitan dengan penulisan ini. Data yang dikumpulkan berupa data sekunder, yaitu data yang telah dalam keadaan siap pakai, bentuk dan isinya telah disusun penulis terdahulu dan dapat diperoleh tanpa terikat waktu dan tempat.²²

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif karena data yang dipergunakan dalam penelitian adalah data kepustakaan.

Data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, sesuai dengan metode penelitian yang dipilih yakni penelitian kepustakaan. Data sekunder yang kami ambil untuk penelitian ini berupa bahan-bahan bacaan, literatur, buku, dokumen, arsip, dan sebagainya. Data sekunder Ilmu Hukum yakni, sumber primer berupa bahan-bahan hukum yang mengikat, terdiri dari peraturan perundang-undangan, norma dasar, yurisprudensi, bahan hukum yang tidak dikodifikasi, peraturan dari zaman Belanda yang berlaku hingga saat ini seperti, *Herziene Inlands Reglements (HIR)* atau Reglement Indonesia yang

²¹ Supriadi, *Op.cit.*, hal. 231.

²² Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: PT Raja Grafindo, 1994), hal. 37.

diperbaharui dan Kitab Undang-Undang Hukum Acara. Kemudian sumber sekunder adalah buku, laporan penelitian, artikel ilmiah. Sumber tersier adalah kamus, ensiklopedi, abstrak, bibliografi.

Alat pengumpul data dalam penelitian ini adalah menggunakan studi dokumen. Studi dokumen dilakukan dengan riset ke perpustakaan, pusat dokumentasi, dan *browsing* internet. Apabila dipandang kurang memadai, maka akan ditambah dengan wawancara dengan narasumber atau informan.

1.6 Sistematika Penulisan

Secara garis besarnya, dalam skripsi ini akan disajikan dalam lima bab dan beberapa sub-bab, dengan sistematika sebagai berikut :

BAB 1 PENDAHULUAN

Dalam bab pertama ini akan diuraikan mengenai latar belakang permasalahan, pokok permasalahan, tujuan penelitian, kerangka konseptual, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB 2 PUBLIC TRUST DOCTRINE DAN PARENS PATRIAE BERKAITAN DENGAN PERTANGGUNGJAWABAN NEGARA DI BIDANG LINGKUNGAN

Dalam bab ini terdapat uraian teoritis yang berhubungan dengan pembahasan yaitu konsep dan sejarah doktrin kepercayaan public (*Public Trust Doctrine*), *Parens Patriae* dan prinsip *common property* dalam bidang lingkungan, penerapan konsep tersebut di beberapa Negara, dan konsep pertanggungjawaban negara berkaitan dengan *Public Trust Doctrine*, *Parens Patriae* prinsip *common property*. Bab ini juga membahas mengenai perbuatan melawan hukum dalam hukum pidana dan perdata berikut sejarah dan pengertian, perbedaan antara perbuatan melawan hukum (*onrechtmatighe daad*) dan melawan hukum (*wederrechtelijk*), konsep di berbagai negara baik itu *Civil Law System* maupun *Common Law System*.

BAB 3 HAK GUGAT OLEH PEMERINTAH DALAM KEJAHATAN LINGKUNGAN DI INDONESIA

Penulis menguraikan tentang penegakan hukum lingkungan dalam sistem hukum di Indonesia, negara sebagai institusi publik dan privat, Hak Gugat oleh Pemerintah sebagai subjek hukum dalam hukum lingkungan dan perbuatan melawan hukum sebagai dasar untuk mengajukan gugatan dalam Hak Gugat oleh Pemerintah terhadap kejahatan lingkungan. Bab ini juga membahas mengenai peran Jaksa sebagai Pengacara Negara mewakili Hak Gugat oleh Pemerintah di Indonesia berikut dengan sejarah, fungsi dan wewenangnya.

BAB 4 ANALISIS HAK GUGAT OLEH PEMERINTAH DALAM KASUS KEJAHATAN LINGKUNGAN (STUDI KASUS PERKARA NOMOR 94/PDT.G/2005/PN. JAK.SEL ANTARA NEGARA REPUBLIK INDONESIA c.q PEMERINTAH INDONESIA c.q MENTERI NEGARA LINGKUNGAN HIDUP MELAWAN PT. NEWMONT MINAHASA RAYA)

Bab ini membahas tentang penerapan konsep Hak Gugat oleh Pemerintah dalam kasus kejahatan lingkungan di Indonesia dengan mengambil studi kasus PT. Newmont Minahasa Raya.

BAB 5 PENUTUP

Bab ini adalah penutup dari penulisan penelitian yang menguraikan secara singkat mengenai kesimpulan dari keseluruhan penulisan serta saran yang penulis anggap perlu untuk disampaikan agar dapat bermanfaat bagi para pembaca dalam memahami topik yang telah dibahas yaitu mengenai Hak Gugat oleh Pemerintah (*Representative Standing*) Dalam Kejahatan Lingkungan.

BAB 2

PUBLIC TRUST DOCTRINE DAN PARENS PATRIAE BERKAITAN DENGAN PERTANGGUNGJAWABAN NEGARA DI BIDANG LINGKUNGAN

2.1 *PUBLIC TRUST DOCTRINE DAN PARENS PATRIAE*

2.1.1 *Public Trust Doctrine*

Public Trust Doctrine adalah suatu konsep yang dikenal dalam Sistem Hukum Amerika dan Sistem *Common Law*.¹ Doktrin ini berusaha untuk menyeimbangkan hak atas kepemilikan secara publik maupun secara privat. *Public Trust Doctrine* berkembang dari suatu premis yang menyatakan bahwa Negara adalah penjaga atau wali (*guardian approach*) dari kepentingan masyarakat atas pemanfaatan sumber-sumber daya alam (*public resources*) yang harus dijaga pelestariannya dan menjadi suplemen terpenting dari hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.² Doktrin ini menyatakan bahwa sumber daya alam, termasuk lingkungan hidup, suatu negara adalah milik bersama (*common property*) seluruh bangsa tersebut.³ Bahkan bumi ini adalah warisan bersama umat manusia (*common heritage of humankind*).⁴ Setiap orang memiliki

¹ Meskipun *Public Trust Doctrine* dan *Parens Patriae* bukanlah doktrin yang secara resmi dianut oleh sistem hukum Indonesia, namun keprihatinan terhadap masalah lingkungan telah melatarbelakangi dan memicu penerapan kedua doktrin ini dalam sistem hukum masing-masing negara di dunia. Di Indonesia, unsur-unsur *Public Trust Doctrine* berikut prinsip *common property* dan *Parens Patriae*, secara tegas dapat ditemui dalam Pembukaan UUD 1945, UUD 1945 Amandemen dan peraturan perundang-undangan lain di bidang lingkungan.

² Allan Karner, *The Public Trust Doctrine, Parens Patriae, and The Attorney General As The guardian of The State's Natural Resources*, <https://admissions.law.duke.edu/shell/cite>, Duke Environmental Law and Policy Forum, 2002. Diakses pada tanggal 29 Nopember 2008.

³ Mas Achmad Santosa, *Good Governance dan Hukum Lingkungan*, (Jakarta: ICEL, 2001), hal. 292.

kepentingan bersama (*common stockholders*) di dalamnya. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa lingkungan hidup sesungguhnya merupakan kepemilikan bersama (*common property*) dan bersifat turun menurun (*legacy*).⁵ Hal ini berimplikasi pada kewajiban asasi sebagai konsekuensi dari sifat kepemilikan bersama (*common property*) dan turun-temurun (*legacy*) dari lingkungan hidup.⁶

Menurut Allan Karner, *The public trust doctrine refers to the duty of sovereign states to hold and preserve certain resources, including wildlife, for the benefit of its citizens.* Pengertian *Public Trust Doctrine* menurut Black's Law Dictionary⁷ :

Provides that submerged and submersible lands are preserved for public use in navigation, fishing and recreation and State, as trustee for the people, bears responsibility of preserving and protecting the right of the public to the use of waters for those purposes

Pencantuman doktrin ini di berbagai konstitusi dan perundang-undangan di berbagai negara khususnya di berbagai negara bagian di Negara Amerika Serikat melahirkan implikasi substansial dan prosedural. Sebagai implikasi prosedural, doktrin ini dapat dijadikan sebagai alat hukum (*judicial tool*) untuk memperoleh hak “*standing*” yang memberi kewenangan untuk menggugat di pengadilan.⁸ Implikasi substansial adalah bahwa negara melalui instansi pemerintah yang diberi wewenang untuk mengelola lingkungan, dapat menggunakan doktrin ini untuk menindak atau melarang suatu kegiatan tertentu yang diperkirakan bakal merusak sumber-sumber alam (*trust land*) yang berada di bawah pengelolaannya.⁹

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*, hal. 293.

⁷ Henry Campbell Black. *Black's Law Dictionary Sixth Edition : Definitions of The Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern*, (West Publishing Co, 1990).

⁸ Mas Achmad Santosa, *Op.cit.*, hal 289.

Meskipun negara atau pemerintah memiliki peran melindungi sumber-sumber alam (*public resources*), namun setiap orang berdasarkan doktrin ini memiliki legitimasi hak untuk memantau aktivitas si pengelola (*guardian*) dalam kaitan dengan pemenuhan tanggung jawabnya.¹⁰

2.1.1.1 Sejarah *Public Trust Doctrine*

Menurut sejarah, penggunaan doktrin kepercayaan publik (*Public Trust Doctrine*) ditujukan untuk melindungi sumber daya air dalam hal lalu lintas pelayaran dan terusan-terusan komersial. *Public Trust Doctrine* (diterjemahkan secara tidak resmi Doktrin Perwalian Publik) sesungguhnya merupakan doktrin hukum kuno yang berasal dari Romawi dan berkembang hingga ke Sistem *Common Law* di Inggris kemudian dibawa ke koloninya di Amerika. Doktrin ini kemudian semakin berkembang melalui tahapan-tahapan di pengadilan. ruang lingkup dan tujuan dari doktrin ini mengalami perubahan dalam limabelas tahun terakhir.

A. Sistem Hukum Romawi

Banyak sarjana berpendapat bahwa *Code Justinian* yang berkembang pada Abad-16 di Romawi merupakan permulaan dari konsep *Public Trust Doctrine*. Doktrin *res communes* menyatakan bahwa segala sesuatu udara, air, laut dan dan hak untuk memancing di pelabuhan, atau di sungai adalah milik bersama seluruh masyarakat dunia yang tidak dapat diambil atau dimiliki oleh masing-masing negara. Ide *Public Trust Doctrine* ini berasal dari awal pembentukan sistem hukum Romawi yang diilhami oleh tulisan Justianus (*Institutes of Justianus*).¹¹

As stated by Justinian.¹²

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Allan Karner, *Op.cit.*, hal 11.

¹² *Ibid.*

The following things are by natural law common to all—the air, running water, the sea, and consequently the sea-shore. No one therefore is forbidden access to the sea-shore . . . for these are not, like the sea itself, subject to the law of nations. . . . Again, the public use of the banks of a river, as of the river itself, is part of the law of nations; consequently every one is entitled to bring his vessel to the bank, and fasten cables to the trees growing there, and use it as a resting-place for the cargo, as freely as he may navigate the river itself. . . . But they cannot be said to belong to any one as private property, but rather are subject to the same law as the sea itself, with the soil or sand which lies beneath it.

Berdasarkan pernyataan oleh Justisianus tersebut, dapat dikatakan bahwa hak kekayaan pribadi tidak meliputi seluruh benda-benda di dunia karena banyak terdapat barang-barang bernilai lain yang tidak masuk dalam lingkup hak kekayaan privat. Hukum Romawi di masa lampau juga memperkenalkan hak perintah (*eminent domain*) yang dimiliki oleh penguasa (negara) untuk mengambil kekayaan pribadi atau privat untuk kepentingan publik.¹³ Romawi juga melakukan kontrol atas penggunaan daratan seperti, pembatasan terhadap konstruksi dan perumahan.

Doktrin ini mengalami perkembangan yang semakin modern dengan munculnya ide baru mengenai hak kekayaan, yaitu bahwa benda-benda dan segala manfaat atau keuntungan yang terdapat dalam benda tersebut menjadi kekayaan yang dimiliki oleh Negara dan diselenggarakan demi kemakmuran seluruh rakyatnya. Ide hak dasar ini semakin berkembang meliputi berbagai jenis tanggungjawab publik hingga saat ini.

B. Sistem Hukum Inggris

Inggris mengikuti prinsip *public trust* yang berasal dari Romawi namun dengan perubahan gagasan dari kepemilikan umum menuju ke kepemilikan negara. Raja sebagai pemegang kontrol atas tanah dalam sistem *Common Law* Inggris pada abad kedelapan dan keduabelas. Masyarakat desa

¹³ *Ibid.*

Inggris yang sebagian besar merupakan masyarakat feodal memiliki “hak bersama” atas tanah yang dipergunakan untuk menggembalakan ternak mereka pada abad ke-11 hingga abad ke 12. Konsep *Public Trust Doctrine* yang umum dikenal saat ini tidak secara akurat mendeskripsikan konsep abad pertengahan pada umumnya. Pada sistem abad pertengahan umumnya, baik dengan sebuah *Common Law Right* sebagai penyewa pemilikan tanah secara mutlak maupun melalui penggunaan atau pemberian, seorang penduduk desa diberi hak untuk menggembalakan sejumlah binatang tertentu di darat yang dibatasi dan jika tidak terpakai oleh raja. Orang desa juga mempunyai hak untuk memotong kayu, untuk memancing, dan untuk memotong gambut atau hamparan rumput untuk bahan bakar.

Perkembangan sistem *Common Law* selanjutnya, Raja sebagai pemegang kedaulatan mengontrol tanah mengenai “persoalan pasang surut arus (*ebb and flow of the tides*)”, sering disebut sebagai daratan untuk pelayaran, yang dipercayakan untuk kepentingan publik.¹⁴ Pemegang tahta tidak dapat menggunakan sumber daya untuk penggunaan pribadi atau memberikan dan membawa ke pihak lainnya.¹⁵ Secara teknis hal ini dikatakan sebagai *jus privatum*, yang mana raja berkuasa atas daratan sebagai pemegang kedaulatan.¹⁶ Sementara *jus publicum* adalah konsep dimana pemegang tahta/raja sebagai orang yang dipercaya untuk mengambil manfaat demi kepentingan publik.¹⁷ Doktrin ini kemudian menjadi isu yang menjadi perdebatan ketika terjadi perluasan terhadap kekuasaan raja.

C. Sistem Hukum Amerika

Doktrin ini berkembang di Amerika melalui orang-orang Inggris yang datang ke Amerika. Amerika Serikat secara resmi mengadopsi *Public*

¹⁴ Stephanie Reckord. *Limiting The Expansion of The Public Trust Doctrine In New Jersey : A Way To Protect And Preserve The Rights of Private Ownership*. http://www.law.shu.edu/journals/lawreview/library/vol_36/36_1/reckordpdf. Diakses pada tanggal 29 Nopember 2008.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

Trust Doctrine yang merupakan bagian dari *Common Law System*, namun pemberian alas hak kepada negara dikembalikan kepada tiap-tiap *administer* sesuai dengan versi “kepercayaan/perwalian (*trust*)” masing-masing. Penerapan doktrin ini dapat dilihat dari kasus *Illinois Central Railroad Co. v. Illinois* yang terjadi pada tahun 1989.¹⁸ Kasus ini berawal dari pemberian seluruh bagian kota yang berbatasan dengan air (*waterfront*) di Danau Michigan di sekitar Chicago, oleh negara kepada perusahaan *Railroad Company*.¹⁹ Pada tahun 1873, para Legislator Illinois membatalkan pengangkutan oleh perusahaan tersebut dan pada tahun 1892 Pengadilan menyatakan tidak berlakunya pemberian tersebut dan mengizinkan legislatif untuk mengambil *legitieme portie* dari pemberian tersebut.²⁰ Hal yang mendasari keputusan pengadilan ini dikarenakan negara menguasai daratan untuk digunakan sebagai wali dari publik dan negara tidak dapat melepaskan perwalian itu begitu saja²¹. Berdasarkan kasus *Illinois Central Railroad Co. v. Illinois* tersebut, Pengadilan mengakui hak-hak publik menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam *Trust Doctrine*.

Amerika Serikat memperkenalkan pertanggungjawaban negara (*duty of state*) untuk melindungi tanah sebagai subjek dalam perwalian (*trust*) pada akhir abad ke-19. Pengadilan juga menekankan bahwa seluruh jalur pelayaran adalah subjek *Public Trust Doctrine* dalam hukum Federal (*Federal Law*). Meskipun negara memiliki alas hak dan kekuasaan, *Public Trust Doctrine* tetap diciptakan pula melalui Hukum Federal, sebagai mandat untuk memelihara beberapa versi yang ada dari doktrin.²² Hal ini sangat penting bagi perluasan doktrin yang terjadi saat ini, karena area

¹⁸ Jeffrey W. Heinquet and Tracy Dobson. *The Public Trust Doctrine and Sustainable Ecosystems : A Great Lakes Fisheries Case Study*.
<http://www1.law.nyu.edu/journals/envtlaw/issues/vol> . Diakses pada tanggal 29 Nopember 2008.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

geografis yang diliputi oleh doktrin ini mengalami perkembangan namun tetap menjadi subjek permanen doktrin ini selamanya.

Penggunaan *Public Trust Doctrine* yang kemudian melahirkan teori pertanggungjawaban negara (*duty of state*) ini semakin berkembang seiring dengan kasus-kasus lingkungan yang terjadi seperti kasus **New York versus New Jersey (USA,1821)** yang mempersoalkan hak-hak dari Negara untuk melakukan perlindungan terhadap kekayaan dan kesejahteraan dari warganya (*the rights of the US to protect property and welfare of its employee*) dan kasus **Georgia versus Tennessee Copper (USA, 1906)** yang mempersoalkan perluasan kedaulatan entitas special sebagai bentuk tanggung jawab dari perlindungan lingkungan (*sovereign entity's special responsibility for environmental protection*).²³

2.1.2. Prinsip *Common Property* dan *Common Heritage of Mankind*

Pemanfaatan ruang lingkungan hidup memiliki prinsip-prinsip hukum internasional mengenai lingkungan hidup yang menjadi pijakan bersama. Salah satu prinsip-prinsip hukum internasional yang diakui bangsa-bangsa beradab berkaitan dengan lingkungan adalah prinsip *common property* dan *common heritage of mankind* yang berawal dari doktrin hukum mengenai hak wilayah laut.

Doktrin bahwa hak wilayah laut ditentukan oleh hukum mengalami perkembangan paling signifikan dengan diterimanya rejim hukum laut oleh negara-negara peserta dalam Konferensi Hukum Laut Internasional III tahun 1982 yang diselenggarakan oleh PBB atau *United Nation Conference on The Law of The Sea* (UNCLOS) di Jamaica.²⁴ Konvensi yang terdiri dari 320 Pasal dan 9 Annex ini mulai berlaku pada tanggal 16 November 1994 dan mengatur mengenai segala aspek kegiatan di laut seperti delimitasi, hak lintas, pencemaran terhadap lingkungan laut, riset ilmiah kelautan, dan penyelesaian sengketa masalah

²³ Daud Silalahi, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, (Bandung : Alumni, 2001), hal 166.

²⁴ Mochtar Kusumaatmadja dan Eddy R.Agoes., *Pengantar Hukum Internasional*, (Bandung : Alumni, 2003.), hal.171.

kelautan.²⁵ Konvensi Hukum Laut 1982 ini telah menjadikan laut sebagai warisan bersama umat manusia (*common heritage of mankind*), yang pengelolaannya diserahkan kepada suatu badan internasional yang dibentuk khusus untuk itu yang disebut Otorita (*the International Sea-bed Authority*).²⁶ Prinsip *common heritage of mankind* ini menyebabkan negara-negara tidak berpantai (*land locked states*) dan atau negara-negara yang secara geografis tidak beruntung (*geographically disadvantaged states* = GDS) dapat menikmati hasil dari eksploitasi landas kontinen dari kegiatan di luar 200 mil. Sejalan dengan diterimanya UNCLOS pada tahun 1982, kemudian Deklarasi Rio dan Agenda 21 pada tahun 1992, "The Plan of Implementation" pada tahun 2002 dan Keputusan ITLOS tahun 2003 semakin memperkuat pengakuan masyarakat internasional atas prinsip bahwa kedaulatan negara atas sumber-sumber daya alamnya termasuk laut adalah kedaulatan yang luas namun tidak tanpa batas. Setiap negara terikat pada kewajiban hukum internasional berdasarkan UNCLOS.

Sebelum adanya Konvensi Hukum Laut atau UNCLOS, laut dianggap sebagai *res communis*. *Res communis* menganggap bahwa terdapat wilayah yang tidak dapat ditundukkan pada kedaulatan negara manapun seperti misalnya laut lepas, kawasan dasar laut samudera dalam (*international sea-bed area*) dan ruang angkasa (*outer space*).²⁷ Wilayah demikian menjadi milik masyarakat dunia sehingga tidak dapat diambil atau dimiliki oleh masing-masing negara. Konsep kewilayahan seperti ini telah melahirkan asas warisan bersama umat manusia (*common heritage of mankind*). Sumber-sumber di lautan yang berada di luar yurisdiksi nasional sebagai warisan bersama umat manusia (*common heritage of mankind*) yang maknanya lebih dalam daripada *res communis*. Gagasan warisan bersama umat manusia ini lebih dalam daripada *res communis* karena memberikan hak kemanusiaan dan kewajiban untuk mengorganisir dan mengatur sesuatu tersebut atau wilayah. Dalam perkembangannya, hak ini memberikan *legal*

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*, hal. 189-190.

²⁷ *Ibid.*

standing atau kedudukan hukum bagi suatu subjek hukum untuk mengorganisir dan mengatur sesuatu tersebut atau wilayah.

Konsep warisan bersama umat manusia (*common heritage of mankind*)²⁸ ini semakin berkembang dan tidak hanya berkaitan dengan wilayah lautan, tetapi juga bumi beserta kekayaan yang terkandung di dalamnya sebagai warisan bersama umat manusia (*common heritage of mankind*).²⁹ Sumber daya alam, termasuk lingkungan hidup, suatu negara dianggap sebagai milik bersama (*common property*) seluruh bangsa tersebut.³⁰ Setiap orang memiliki kepentingan bersama (*common stockholders*) di dalamnya. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa lingkungan hidup sesungguhnya merupakan kepemilikan bersama (*common property*) dan bersifat turun menurun (*legacy*).³¹ Sifat turun menurun ini sering dikategorikan sebagai hak generasi ketiga atau hak solidaritas.³² Hal ini berimplikasi pada kewajiban asasi sebagai konsekuensi dari sifat kepemilikan bersama (*common property*) dan turun-temurun (*legacy*) dari lingkungan hidup.³³

²⁸ *Common heritage of mankind principle as applied to the utilization of resources in areas beyond national jurisdiction*. Lihat : Peter Malanczuk, *Akehurt's Modern Introduction to International Law Seventh Revised Edition*, (British : Routledge, 1998), hal. 208.

²⁹ Mas Achmad Santosa, *Op.Cit.*, hal. 292.

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

³² Titik-titik pertautan antara lingkungan hidup dan HAM paling tidak melingkupi 2 (dua) HAM, yakni : *pertama*, hak untuk menikmati sumber daya alam; dan *kedua*, hak untuk memperoleh perlindungan atas dampak kerusakan lingkungan hidup. Dalam perspektif hukum HAM internasional permasalahan hak yang pertama dapat dikonstruksikan sebagai hak menentukan nasib sendiri. Sedangkan hak yang kedua dikonstruksikan sebagai hak atas lingkungan yang layak. Hak atas lingkungan hidup yang sehat dan hak untuk berpartisipasi dalam dan memperoleh manfaat dari warisan bersama umat manusia (*common heritage of mankind*) serta informasi dan kemajuan lain merupakan dua (2) dari 6 (enam) kategori hak generasi ketiga yang diidentifikasi oleh Burns Weston. Lihat : Arimbi H.P., *Berhitung dengan Utang Ekologis : Siapa yang Sebenarnya Berutang*, (Jakarta : ALIANSI, debtWATCH Indonesia, GAPRI, dan JARI Indonesia, 2003), hal. 1.

³³ Mas Achmad Santosa, *Op.Cit.*, hal. 293.

2.1.3. *Parens Patriae*

Parens Patriae (*parent of the country*) adalah peranan pemerintah sebagai perwalian (*guardian*) untuk orang-orang yang secara hukum tidak mampu bertindak untuk dirinya sendiri atau dianggap tidak cakap seperti anak dibawah umur dan orang gila.³⁴ Namun, dalam perkembangannya di pengadilan, doktrin ini mengalami perluasan meliputi kewenangan yang dimiliki pemerintah untuk menggugat dan meminta ganti rugi atas kerusakan berkaitan dengan kepentingan "*quasi-sovereign*" (kuasi keadulatan).³⁵ Kepentingan dalam *quasi-sovereign* ini adalah kepentingan langsung dan mandiri yang dimiliki oleh negara dan tidak hanya terbatas pada sebuah usaha yang dilakukan oleh negara untuk mengembalikan keuntungan individu.³⁶ Tindakan negara untuk mempertahankan kedaulatan dan kepentingan atas *quasi-sovereign* ini menunjuk pada tindakan *parens patriae*.

Negara yang memiliki *quasi-sovereign interests* yang meliputi kepentingan terkait dengan kesehatan warga negaranya, keamanan dan kemakmuran maupun lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Pengertian *Parens Patriae* menurut Black's Law Dictionary :³⁷

Parens patriae literally "parent of the country" refers traditionally to role of State as sovereign and guardian of persons under legal disability, such as juveniles or the insane.

parens patriae originates from the English Common Law where The King had a royal prerogative to act as guardian to persons with legal disabilities such as infants. In the U.S, the *parens patriae* belongs with the States.

³⁴ Alfred L. Snapp & Son, Inc. v. Puerto Rico *ex rel.* Barez, 458 U.S. 592, 600 (1982); Hawaii v. Stanford Oil Co. of Cal., 405 U.S. 251, 257 (1972) dalam Allan Karner, *Op.cit.* hal. 44.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Henry Campbell Black. *Loc.cit.*

Konsep *parens patriae* di Amerika muncul oleh *The United States Supreme Court* melalui kasus *Alfred L. Snapp & Son, Inc. v. Puerto Rico*. Dalam kasus tersebut, Puerto Rico membawa kapasitas dan kewenangannya sebagai *parens patriae* untuk melawan sejumlah besar individu dan perusahaan industry apel di Virginia.³⁸

2.2 KONSEP PERTANGGUNGJAWABAN NEGARA BERKAITAN DENGAN *PUBLIC TRUST DOCTRINE*, *COMMON PROPERTY* DAN *PARENS PATRIAE*.

Negara adalah suatu organisasi diantara sekelompok atau beberapa kelompok manusia yang secara bersama-sama mendiami suatu wilayah tertentu dengan mengakui adanya pemerintahan yang mengurus tata tertib dan keselamatan sekelompok atau beberapa kelompok orang yang ada di wilayahnya.³⁹ Berbagai ahli mencetuskan teori dasar yang berbeda-beda tentang pembentukan suatu entitas yang disebut negara. Menurut pandangan Teori Alamiah, negara dipandang sebagai wadah tertinggi untuk aktualisasi manusia sehingga manusia hanya dapat sempurna apabila mereka berperan dalam negara. Sementara menurut pandangan sosiologis Hans Kelsen, negara dilihat sebagai suatu bentuk dominasi dalam realitas sosial yang didefinisikan sebagai suatu bentuk hubungan antara satu pihak yang memerintah dengan pihak lain yang mematuhi perintah dan diatur.⁴⁰

Pandangan klasik John Locke, manusia terlahir dalam keadaan alamiah (*state of nature*) berikut hak-hak alamiah yang dimilikinya, yang ditandai dengan persamaan hak dan kebebasan semua manusia. Untuk melindungi hak-hak dasarnya dari pelanggaran, manusia atau kelompok manusia (rakyat) mengadakan perjanjian membentuk negara (*pactum unionis*) yang diikuti dengan penyerahan

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Bambang Prabowo Soedarso, *Penataan Ruang, Pemanfaatan, Akibat dan Pertanggungjawaban Hukum Negara*, (Jakarta : Cintya Press, 2008), hal. 105.

⁴⁰ *Ibid.*, hal 107.

kekuasaan kepada penguasa (*pactum subjectionis*) untuk membentuk suatu masyarakat politis yang disebut negara.⁴¹ Konsep pembentukan negara oleh John Locke ini juga hampir sama dengan konsep negara oleh Jean Jacques Rousseau. Menurut Rousseau, manusia lahir dalam keadaan naturalis dengan hak asasi yang melekat padanya. Selanjutnya, dalam keadaan status naturalis, manusia atas keadaan kehendak sendiri yang bebas (*vrij will*) mengadakan perjanjian masyarakat untuk membentuk kolektivitas dan tetap memegang kekuasaan melalui kolektivitas tanpa adanya perjanjian penyerahan kekuasaan kepada penguasa.⁴² Teori inilah yang membuat Rousseau disebut sebagai Bapak Kedaulatan Rakyat.

Teori yang dikemukakan oleh tokoh-tokoh tersebut memiliki perbedaan, namun dapat dilihat bahwa terdapat kesamaan inti dan tujuan pembentukan negara, yaitu bahwa negara adalah pelaksana dari kedaulatan rakyat dan berperan sebagai pemegang kedaulatan. Negara bertanggungjawab untuk dapat memberikan kebebasan politik, keamanan, kesehatan, ketertiban hukum, pendidikan, kesempatan ekonomi dan hal fundamental lainnya sebagai pemegang kedaulatan.

Melalui *Public Trust Doctrine*, negara sebagai pemegang kedaulatan berfungsi sebagai penjaga atau wali (*guardian approach*) dari kepentingan masyarakat atas pemanfaatan sumber-sumber daya alam (*public resources*) yang harus dijaga pelestariannya dan menjadi suplemen terpenting dari hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Lingkungan hidup sesungguhnya merupakan kepemilikan bersama (*common property*) dan bersifat turun menurun (*legacy*).⁴³ Hal ini berimplikasi pada kewajiban asasi sebagai konsekuensi dari sifat kepemilikan bersama (*common property*) dan turun-temurun (*legacy*) dari lingkungan hidup.⁴⁴

⁴¹ Harun Al Rasyid, ed., *Ilmu Negara oleh Prof. Mr. Djokusutono*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1999), hal 78.

⁴² Teuku Amir Hamzah, et.al., ed., *Ilmu Negara : Kuliah-kuliah Padmo Wahjono*, (Jakarta : Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1999), hal 88.

⁴³ Mas Achmad Santosa, *Good Governance dan Hukum Lingkungan*, (Jakarta: ICEL, 2001), hal. 292.

Berdasarkan teori ini, negara tidak diperbolehkan merusak atau melepaskan kontrol terhadap sumber daya publik kecuali disebabkan oleh hal-hal atau keadaan tertentu yang dibatasi. Meskipun negara memiliki diskresi untuk menerapkan kepercayaan publik, namun negara tidak memiliki kebebasan untuk mengingkari atau meniadakan kepercayaan publik. Kepercayaan publik (*public trust*) ini membebani pemerintah sebagai pihak yang telah diberikan kewajiban untuk melaksanakan “*affirmative obligation*”.⁴⁵

Sax menyatakan bahwa:⁴⁶

When a state holds a resource which is available for the free use of the general public, a court will look with considerable skepticism upon any governmental conduct which is calculated either to reallocate that resource to more restricted uses or to subject public uses to the self-interest or private parties.

Mengutip pernyataan Sax tersebut, maka dapat dikatakan bahwa *public trust doctrine* ini digunakan untuk menjamin perlindungan lingkungan hidup. Konsep *Public Trust Doctrine* dan *Parens Patriae* ini jugalah yang mendasari *Principle 21 Declaration of the United Nations Conference On The Human Environment Stockholm 1972* :

State have, in accordance with the Chapter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other State or of areas beyond the limits national jurisdiction.

Pada *Public Trust Doctrine* (Doktrin Perwalian Publik), *A state's Attorney General*⁴⁷ dapat melakukan gugatan, sebagai wali (*trustee*), apabila terjadi

⁴⁴ *Ibid.*, hal. 293.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Allan Karner, *Op.cit.*, hal. 21.

kerusakan terhadap kekayaan alam yang menjadi ruang lingkup *Public Trust Doctrine*. Untuk memulihkan kerusakan yang terjadi, *A state's Attorney General* harus dapat menunjukkan bahwa telah terjadi pelanggaran terhadap doktrin tersebut dikarenakan “campur tangan yang tidak beralasan dalam hal penggunaan untuk memperoleh keuntungan dari kepercayaan yang diberikan” (*Unreasonable Interference with Use and Enjoyment*).⁴⁸ Beberapa negara membolehkan pemulihan kerusakan sumber daya alam pada sumber daya alam apapun, sementara yang lainnya hanya membolehkan pemulihan kerusakan terhadap sumber daya alam yang benar-benar dimiliki secara nyata oleh pemerintah negara atau yang hanya benar-benar dianggap masuk ruang lingkup *Public Trust Doctrine*.

A state's Attorney General (“AG”) juga dapat membawa gugatan melalui *Parens Patriae* di samping *Public Trust Doctrine* untuk memulihkan kerusakan sumber daya alam yang menjadi kewenangan negara. *Parens Patriae* mengizinkan pemerintah negara melakukan gugatan untuk mengganti kerugian yang terjadi kepada negara sebagai pemegang kedaulatan dan pemegang kedaulatan tidak sempurna (*quasi-sovereign*) yaitu lingkungan.

Beberapa tahun terakhir, negara menggunakan *Public Trust Doctrine* untuk memulihkan kerusakan yang terjadi berkaitan dengan sumber daya alam. Untuk memulihkan kerusakan, pemerintah harus menunjukkan dan membuktikan kepada publik bahwa telah terjadi pelanggaran karena campur tangan yang tidak beralasan. Hal ini dibuktikan dalam sebuah tes klasik *Illinois Central*, yang menemukan bahwa kepercayaan publik telah dilanggar ketika ada substansi yang dilanggar berkaitan dengan penggunaan publik (*public use*), antara lain :⁴⁹

1. Hak yang berasal dari kepercayaan (*Trust Rights*)

apakah sumber daya tersebut merupakan milik publik atau hanya penggunaan untuk kepentingan publik. Faktor lain yang harus

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Di Indonesia, peran *A state's Attorney General* hampir serupa dengan Jaksa Pengacara Negara.

⁴⁹ *Ibid.*, hal. 33.

dipertimbangkan adalah hak yang dipercayakan kepada negara untuk melindungi dan terus melakukan pemanfaatan untuk kepentingan publik.

2. Campur tangan tidak beralasan dalam penggunaan dan perolehan keuntungan (*Unreasonable Interference with Use and Enjoyment*)

3. Standar kewajiban (*standar of duty*)

Tidak ada aturan yang tetap atau standar kewajiban yang nyata dalam kasus-kasus *Public Trust Doctrine* dikarenakan klaim atau tuntutan yang didasarkan pada doktrin tersebut biasanya diselesaikan melalui keseimbangan terhadap perbedaan kepentingan yang terjadi.

4. Hak gugat dalam pemulihan lingkungan

Dalam perkembangannya, kepercayaan publik yang dilanggar tidak hanya berdasarkan pelanggaran substansi melainkan juga dalil adanya suatu perbuatan melawan hukum. Alasan perbuatan melawan hukum dalam mengajukan gugatan ke pengadilan dengan membawa kewenangan *Public Trust Doctrine* dan *Parens Patriae* yang dimilikinya.

2.3 TINJAUAN PERBUATAN MELAWAN HUKUM DALAM HUKUM PIDANA DAN PERDATA

2.3.1 Sejarah dan Pengertian Perbuatan Melawan Hukum

Istilah perbuatan melawan hukum dalam bahasa Belanda disebut dengan istilah *onrechtmatige daad* atau dalam bahasa Inggris dikenal dengan istilah *tort* yang berasal dari kata latin *torquere* atau *tortus* dalam bahasa Perancis. Perbuatan melawan hukum dalam Pasal 1365 KUHPerdata pada awalnya mengandung pengertian yang sempit sebagai pengaruh ajaran legisme, yang menyatakan bahwa perbuatan melawan hukum (*onrechtmatigedaad*) adalah sama dengan perbuatan melawan undang-undang (*onwetmatigedaad*). Pandangan sempit dari *Hoge Raad* ini berlangsung sampai tahun 1919 yang dapat dilihat dari *Arrest* tanggal 6 Januari 1905 mengenai toko mesin jahit merek Singer dan *Arrest* tanggal 10 Juni 1910 tentang pipa air ledeng.⁵⁰ Akan tetapi, pandangan legistis itu kemudian berubah

pada tahun 1919 dengan putusan *Hoge Raad* 31 Januari 1919 dalam perkara *Cohen v. Lindenbaum* yang dikenal sebagai *Drukkers Arrest*.⁵¹ Pengertian perbuatan melawan hukum menjadi lebih luas setelah adanya *Arrest* ini yang berpendapat bahwa perbuatan melawan hukum harus diartikan sebagai berbuat atau tidak berbuat yang bertentangan dengan atau melanggar :⁵²

- a. Hak subjektif orang lain;
- b. Kewajiban hukum pelaku;
- c. Kaedah kesusilaan;
- d. Kepatutan di masyarakat.

Dalam buku 6 titel 3 artikel 162 *Nieuw Nederlands Burgerlijk Wetboek*, perbuatan melawan hukum dirumuskan sebagai :⁵³

perbuatan yang melanggar hak orang (subjektif) lain atau perbuatan (atau tidak berbuat) yang bertentangan dengan kewajiban menurut Undang-undang atau bertentangan dengan apa yang menurut hukum tidak tertulis yang seharusnya dijalankan oleh seorang dalam pergaulannya dengan sesama warga masyarakat dengan mengingat adanya alasan pembenar dalam hukum.

Subekti menerjemahkan Pasal 1365 KUHPerdara atau 1401 *Burgerlijk Wetboek* Belanda lama yang berasal dari Pasal 1382 *Code Civil Perancis* sebagai berikut :⁵⁴

Tiap perbuatan melanggar hukum yang membawa kerugian kepada seseorang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut.

⁵⁰ Rosa Agustina, *Perbuatan Melawan Hukum*, (Jakarta : Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003), hal 51.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.* hal 52.

⁵³ *Ibid.*, hal 11.

⁵⁴ *Ibid.*, hal. 49

Sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 1365 KUH Perdata, maka suatu perbuatan melawan hukum haruslah mengandung unsur-unsur sebagai berikut :

1. Adanya suatu perbuatan
2. Perbuatan tersebut melawan hukum
3. Adanya kesalahan dari pelaku
4. Adanya kerugian bagi korban
5. Adanya hubungan kausal antara perbuatan dengan kerugian

2.3.2 Perbedaan antara Perbuatan Melawan Hukum (*Onrechtmatige Daad*) dan Melawan Hukum (*Wederrechtelijk*)

Perbuatan melawan hukum dapat dijumpai dalam hukum pidana maupun hukum perdata yang masing-masing memiliki persamaan dan perbedaan. Baik pelaku dari perbuatan melawan hukum dalam hukum perdata maupun pelanggar undang-undang pidana, bertindak bertentangan dengan suruhan atau larangan. Hal itu mengakibatkan munculnya pendapat yang menyatakan bahwa tindak pidana (*strafbar feit*) adalah perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige daad*). Namun, perbuatan melawan hukum dalam lingkup perdata jauh lebih luas. Pertanyaan bisa timbul jika suatu perbuatan melawan hukum juga merupakan tindak pidana, bagaimanakah penyelesaian hukum dalam hal ini. Penyelesaian hukum antara kedua macam hukum tersebut berbeda-beda, dengan konsekuensi sebagai berikut:⁵⁵

1. Tindakan tersebut merupakan perbuatan melawan hukum dan sekaligus juga merupakan tindak pidana.
2. Tindakan tersebut bukan merupakan perbuatan melawan hukum dan juga bukan merupakan tindak pidana.
3. Tindakan tersebut merupakan perbuatan melawan hukum tetapi bukan merupakan tindak pidana.

⁵⁵ Munir Fuady, *Perbuatan Melawan Hukum : Pendekatan Kontemporer*, (Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 2002), hal. 21.

4. Tindakan tersebut bukan merupakan perbuatan melawan hukum melainkan merupakan tindak pidana.

Jika seseorang diduga memenuhi unsur-unsur tindak pidana, ada kemungkinan juga (meskipun tidak selamanya) unsur-unsur tersebut merupakan juga unsur-unsur perbuatan melawan hukum.⁵⁶ Apabila terdapat satu tindakan tersebut memenuhi unsur-unsur perbuatan melawan hukum maupun unsur-unsur tindak pidana, maka kedua macam sanksi dapat dijatuhkan berbarengan.⁵⁷ Artinya pihak korban dapat menerima ganti rugi perdata (dengan dasar gugatan perdata), tetapi pada waktu yang bersamaan (dengan proses pidana) pelaku dapat dikenakan sanksi pidana. Karena itu, tidak mengherankan jika beberapa perbuatan pidana juga merupakan perbuatan melawan hukum. Misalnya, perbuatan pidana mengenai penyerangan orang dan penahanan illegal. Hanya saja yang membedakan antara perbuatan pidana dengan perbuatan melawan hukum (perdata) adalah bahwa sesuai dengan sifatnya sebagai hukum publik, maka dengan perbuatan pidana, ada kepentingan umum yang dilanggar, (di samping mungkin juga kepentingan individu), sedangkan dengan perbuatan melawan hukum (perdata) maka yang dilanggar hanya kepentingan pribadi saja.

2.3.3. Konsep Perbuatan Melawan Hukum Dalam Sistem Civil Law dan Common Law.

2.3.3.1 Romawi dan Perancis

Hukum Romawi membedakan perbuatan salah (*delict*) dalam dua kategori, yaitu : (1) Delik publik, yang merupakan tindak pidana dan (2) Delik privat, yang merupakan perbuatan melawan hukum. Dalam perkembangannya delik tersebut berkembang ke dalam tipe-tipe perbuatan melawan hukum sebagai berikut:⁵⁸

- *Furtum (conversion)* atau pencurian;

⁵⁶ *Ibid.*, hal.21.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*

- *Rapina (forceable conversion)* atau perampokan;
- *Iniuria (willfull aggression upon personality)* atau penghinaan;
- *Dammum Iniuria Datum (wrongfull injury to property)* atau kerugian.

Hukum Romawi kuno juga mengenal semacam perbuatan melawan hukum yang dikenal dengan nama *Patter Familias* yang secara harfiah berarti “kepala rumah tangga”. *Patter Familias* ini merupakan perbuatan melawan hukum yang memberikan kewenangan kepada kepala suatu rumah tangga untuk membawa kasusnya/menggugatnya terhadap kasus kerugian yang menimpa istri, anak, atau budak beliannya.⁵⁹ Teori ini menyatakan bahwa perbuatan melawan hukum terhadap orang-orang tersebut juga merupakan perbuatan terhadap kepala rumah tangganya.

Hukum Prancis, yang dimulai dengan hukum Prancis Kuno, yang merupakan hukum dari abad pertengahan sampai dengan tumbanginya rejim kuno di bulan Juli 1789.⁶⁰ Dasar-dasar hukum Prancis kuno pada jaman itu banyak diambil dari hukum Romawi. Hukum Prancis juga mengambil dasar-dasar dari hukum Romawi, kemudian terjadi proses generalisasi. Namun demikian, dengan munculnya kodifikasi Undang-undang (1801-1810), khususnya di jaman Napoleon Bonaparte, maka sejarah perbuatan melawan hukum semakin berkembang di berbagai negara seperti Belanda dan Indonesia.

2.3.3.2 Belanda dan Indonesia

Perkembangan sejarah tentang perbuatan melawan hukum di Belanda dibagi dalam tiga (3) periode sebagai berikut :

1. Periode sebelum tahun 1838

Pada masa ini, pelaksanaan konsep perbuatan melawan hukum belum jelas dan belum terarah.

2. Periode antara tahun 1838-1919

⁵⁹ *Ibid.*, hal . 28.

⁶⁰ *Ibid.*, hal 25.

Pada masa ini *Burgerlijk Wetboek* telah dikodifikasi sehingga berlaku ketentuan 1401 (yang sama dengan konsep perbuatan melawan hukum menurut Pasal 1365 KUHPerdara di Indonesia). Namun demikian, perbuatan melawan hukum yang bertentangan dengan kesusilaan atau bertentangan dengan keputusan masyarakat, dianggap tidak termasuk ke dalam konsep perbuatan melawan hukum.⁶¹

3. Periode setelah tahun 1919

Pada periode ini, perbuatan melawan hukum mengalami perkembangan yang luar biasa khususnya di Negeri Belanda dan Indonesia. Hal demikian dapat terlihat dari ditermnya penafsiran luas terhadap konsep perbuatan melawan hukum dalam Pasal 1401 BW Belanda (Pasal 1365 KUHPerdara), oleh Hoge Raad negeri Belanda melalui putusan kasus *Cohen vs Lidenbaum*.⁶²

Perkembangan yang revolusioner tersebut juga masuk ke wilayah Indonesia yang merupakan wilayah jajahan Belanda. Berdasarkan asas konkordasi dan Stb. 1847 No.23 KUHPERdata, maka ketentuan mengenai perbuatan melawan hukum diberlakukan pula di Hindia Belanda (Indonesia). Dalam perkembangannya status KUHPerdara ditegaskan oleh Mahkamah Agung dalam Surat Edaran No.3 Tahun 1963 yang ditujukan kepada Pengadilan Tinggi dan Pengadilan Negeri seluruh Indonesia.⁶³

2.3.3.3 Inggris

Pengertian *Law of Tort* tumbuh dan berkembang bersumber dari keputusan-putusan hakim yang wajib diikuti oleh para hakim lainnya sehingga membentuk suatu kaidah yang tidak terkodifikasi secara khusus (*Judge Make Law*).⁶⁴ *Tort Law* memberikan perlindungan hukum terhadap

⁶¹ *Ibid.*, hal 30.

⁶² *Ibid.*, hal 31.

⁶³ *Ibid.*, hal. 33.

kepentingan-kepentingan yang diberikan melalui sistem kompensasi berupa ganti rugi secara perdata dan dapat juga diberikan dalam bentuk pencegahan (*injunction*).⁶⁵ Berdasarkan teori klasik *Tort Law*, ganti rugi diberikan untuk mengembalikan penggugat kepada posisi ketika perbuatan melawan hukum itu belum terjadi.⁶⁶ Untuk mengajukan gugatan berdasarkan *Tort Law*, harus ada perbuatan aktif atau pasif yang dilakukan oleh Tergugat, dan perbuatan tersebut mengakibatkan kerugian terhadap kepentingan Penggugat yang dilindungi oleh hukum. Kerugian yang ditimbulkan harus disebabkan kesalahan Tergugat yang harus dipertanggungjawabkan secara hukum. Dalam perkembangannya, muncul berbagai variasi seperti pertanggungjawaban tanpa kesalahan yang dikenal dengan istilah “*strict tort liability*” dan konsep lain seperti *vicarious liability*.⁶⁷ *Tort* mengalami perluasan pengertian dan juga dalam penerapannya hingga memiliki beberapa kualifikasi.

Secara tradisional, konsep hukum *tort* berkaitan dengan kesalahan-kesalahan pribadi, yang berarti suatu kesalahan digambarkan sebagai hukum privat. Terdapat persamaan dan perbedaan antara pengertian perbuatan melawan hukum menurut hukum Indonesia (*Civil Law System*) dan *Tort* menurut hukum Inggris (*Common Law System*).

Persamaannya :⁶⁸

1. Pada dasarnya perbuatan melawan hukum dan *Tort* dilarang atau tidak diterima oleh masyarakat karena dapat menimbulkan kerugian bagi orang lain.

⁶⁴ Michelle Adams, *Causation and Responsibility in Tort and Affirmative Action*, (Texas Law review vol 79, Februari 2001), hal. 19 sebagaimana dikutip dalam Rosa Agustina, *Perbuatan Melawan Hukum*, (Jakarta : Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003), hal 104.

⁶⁵ *Ibid.*, hal 105.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*, hal. 106.

⁶⁸ *Ibid.*, hal. 164-165.

2. Perbuatan dalam perbuatan melawan hukum dan *Tort* dapat dikategorikan sebagai perbuatan yang :
 - a. Melanggar hak orang lain, misalnya *trespass, negligence*.
 - b. Melanggar kewajiban undang-undang, misalnya melanggar ketentuan *Occupier's Liability Act 1952; Defective Premises Act 1972* dan sebagainya.
 - c. Bertentangan dengan kesusilaan atau kepatutan dalam pergaulan masyarakat, misalnya *nuisance, conspiracy* dan sebagainya.
3. Perbuatan melawan hukum dan *Tort* tidak bersumber dari perjanjian antara para pihak tetapi merupakan perbuatan yang dapat menimbulkan kerugian pada pihak lain dan pihak yang dirugikan berhak menuntut kerugian.
4. Dalam beberapa hal, perbuatan melawan hukum dan *Tort* meliputi juga perbuatan pidana.

Perbedaan antara perbuatan melawan hukum dan *Tort* sebagai berikut :⁶⁹

1. Pengertian perbuatan melawan hukum dalam pasal 1365 KUHPerdara lebih luas karena dirumuskan dan meliputi pelanggaran hak subjektif orang lain, atau melanggar kewajiban hukum pelaku, atau bertentangan dengan kesusilaan, atau bertentangan dengan kepatutan dalam masyarakat. Sedangkan *Tort* dalam *Common Law* meliputi bentuk-bentuk terbatas yang telah diakui dalam pengadilan.
2. Dalam KUHPerdara telah terdapat rumusan pengertian dalam penafsiran luas mengenai perbuatan melawan hukum. Dalam *Common Law* tidak terdapat perumusan dalam undang-undang mengenai *Tort*. *Tort* dirumuskan oleh para ahli hukum, antarlain meliputi putusan-putusan pengadilan.

⁶⁹ *Ibid.*

BAB 3
HAK GUGAT OLEH PEMERINTAH DALAM KEJAHATAN
LINGKUNGAN DI INDONESIA

3.1 PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN DALAM SISTEM HUKUM DI INDONESIA

Penegakan hukum berasal dari bahasa Inggris yaitu *law enforcement* dan bahasa Belanda *rechtshandhaving*. *Handhaving* menurut *Notitie Handhaving Milieurecht* 1981 adalah pengawasan dan penerapan, (atau dengan ancaman) penggunaan instrument administratif, kepidanaan atau keperdataan dicapai penataan ketentuan hukum dan peraturan yang berlaku umum dan individual.¹ Pengawasan berarti pengawasan pemerintah untuk ditaatinya pemberian aturan yang sejajar dengan penyidikan dalam hukum pidana.² Penegakan hukum di Indonesia memiliki arti yang lebih luas dibandingkan *law enforcement* di Inggris dan *rechtshandhaving* di Belanda. Penegakan hukum dalam arti luas tersebut tidak hanya berupa segi preventif tetapi juga represif. Andi Hamzah memberikan pandangan bahwa penegakan hukum lingkungan merupakan mata rantai terakhir dalam siklus pengaturan (*regulatory chain*) perencanaan kebijakan lingkungan yang urutannya sebagai berikut :³

- a. Perundang-undangan (*legislation; wet en verordening (sic) regelling*)
- b. Penentuan standar (*standard setting; normzetting*)
- c. Pemberian ijin (*licensing; vergunning-verlening*)
- d. Penerapan (*implementation; uitvoering*)

¹ Andi Hamzah, *Penegakan Hukum Lingkungan*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2005), hal 48.

² *Ibid.*

³ Supriadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia : Sebuah Pengantar*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2006), hal. 268.

e. Penegakan hukum (*law enforcement; rechtshandhaving*)

Melalui pengamatan hukum lingkungan dalam siklus pengaturan yang dibuat oleh Andi Hamzah tersebut, maka dapat dilihat bahwa hukum lingkungan merupakan hukum yang rumit dan melibatkan segi-segi hukum lainnya. Hal itulah yang membuat ruang lingkup hukum lingkungan dalam hukum nasional sebagai hukum fungsional yang merupakan titik silang pelbagai bidang hukum klasik, yaitu hukum publik dan hukum privat.⁴ Namun demikian, pada umumnya masalah dimulai dari satu titik, yaitu terjadinya pelanggaran hukum lingkungan.

Sejalan dengan siklus pengaturan tersebut, Mas Achmad Santosa mengungkapkan bahwa penegakan hukum lingkungan (*environmental enforcement*) harus dilihat sebagai sebuah alat (*a means*) untuk mencapai tujuan (*an end*), sehingga tujuan penegakan hukum lingkungan adalah penataan (*compliance*) terhadap nilai-nilai perlindungan daya dukung ekosistem dan fungsi lingkungan hidup yang pada umumnya diformalkan ke dalam peraturan perundang-undangan.⁵ Nilai-nilai yang diformalkan dalam perundang-undangan seperti UUPH yang merupakan payung perundang-undangan lingkungan merupakan pengertian penegakan hukum lingkungan dalam arti sempit. Sementara pengaturan mengenai lingkungan yang diatur dalam undang-undang sektoral lain yang tidak secara khusus, tetapi ada kaitannya (misalnya UU Kesehatan, UU Ketenaganukliran, dll), dapat diartikan sebagai penegakan hukum lingkungan dalam arti luas.

Penegakan hukum lingkungan (*environmental enforcement*) menurut UUPH dapat dikategorikan dalam 3 jenis, yaitu: penegakan hukum lingkungan administratif, penegakan hukum lingkungan pidana dan penegakan hukum lingkungan perdata. Hal ini dilatarbelakangi pandangan yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa hukum lingkungan merupakan titik silang pelbagai hukum klasik, yaitu hukum publik dan hukum privat.

⁴ *Ibid.*, hal. 9.

⁵ Mas Achmad Santosa, *Good Governance dan Hukum Lingkungan*, (Jakarta: ICEL, 2001), hal 234.

Penegakan hukum lingkungan melalui instrumen hukum khususnya pengadilan, biasanya disebabkan oleh pelanggaran atau sengketa lingkungan hidup yang terjadi. Menurut Pasal 1 angka 19 UUPH, sengketa lingkungan hidup adalah perselisihan antara dua pihak atau lebih yang ditimbulkan oleh adanya atau diduga adanya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa sengketa lingkungan hidup muncul sebagai perselisihan akibat tuntutan orang akan hak-hak mereka yang “ditolak” orang lain. Dalam ketentuan Pasal 30 ayat (1) UU No 23 Tahun 1997 (UUPH) dinyatakan bahwa penyelesaian sengketa lingkungan hidup dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan berdasarkan pilihan secara sukarela pihak-pihak yang bersengketa. Berkaitan dengan ketentuan yang termuat dalam Pasal 30 ayat (1) diatas, Penjelasan Pasal 31 UUPH menyatakan bahwa :

penyelesaian sengketa lingkungan hidup melalui perundingan di luar pengadilan dilakukan secara sukarela oleh para pihak yang berkepentingan, yaitu para pihak yang mengalami kerugian dan mengakibatkan kerugian, instansi pemerintah yang terkait dengan subjek yang disengketakan, serta dapat melibatkan pihak yang mempunyai kepedulian terhadap pengelolaan lingkungan hidup.

Ketentuan ini dimaksudkan untuk melindungi hak keperdataan dari para pihak yang bersengketa dengan memberikan kebebasan untuk memilih jalur penyelesaian sengketa yang mereka kehendaki tanpa paksaan dari pihak manapun. Pilihan sukarela tersebut hanya berlaku untuk perbuatan melawan hukum (*onrechtmatigedaad*) yang bersifat keperdataan dan tidak berlaku untuk tindak pidana.

Berkaitan dengan penyelesaian sengketa melalui pengadilan, maka muncul pertanyaan siapakah penggugat dalam penyelesaian sengketa lingkungan hidup melalui pengadilan? Penyelesaian sengketa lingkungan melalui pengadilan berdasarkan UU No. 23 Tahun 1997 dapat dilakukan oleh :⁶

⁶ *Ibid.*, hal . 245.

1. Masyarakat yang mengalami kerugian (*affected people*), melalui prosedur gugatan biasa (berdasarkan HIR) maupun gugatan *class actions* (Pasal 37 UU No.23 Tahun 1997).
2. LSM lingkungan (organisasi lingkungan) berdasarkan persyaratan-persyaratan yang diatur dalam Pasal 38 UUPH.
3. Pemerintah dalam hal ini instansi yang bertanggungjawab di bidang lingkungan hidup untuk kepentingan masyarakat sebagaimana diatur Pasal 37 ayat (2).

3.2 NEGARA SEBAGAI INSTITUSI PUBLIK DAN PRIVAT⁷

Negara sebagai sebuah badan hukum merupakan sebuah fakta *notoir* (kenyataan yang tidak perlu dibuktikan lagi). Dalam negara terdapat berbagai macam organisasi yang memiliki kekuasaan pemerintah.⁸ Menurut doktrin subjek hukum, pemerintah dapat bertindak sebagai badan hukum publik yang mengemban hak-hak dan kewajiban publik dan hak-hak dan kewajiban keperdataan.⁹ Dengan kata lain, negara sebagai subjek hukum memiliki dua kedudukan di depan hukum : subjek hukum publik dan subjek hukum perdata.

Negara sebagai badan hukum publik memiliki tanggungjawab sebagai entitas pemegang kedaulatan (*sovereign*) dan sebagai pemegang kepercayaan publik (*public trust*) untuk melakukan perlindungan melalui metode pemenuhan ekonomis dan koersi yang diorganisir oleh negara, yaitu hukum. Hal ini berkaitan dengan pertanggungjawaban negara sebagai pemegang kedaulatan. Sehingga, setiap perbuatan terkait hak penguasaan yang dimiliki oleh Pemerintah, termasuk hak atas lingkungan, harus memperhatikan kepentingan-kepentingan yang terkait dan melakukan pencabutan hak kepada setiap pelanggaran yang dilakukan terhadap kepentingan tersebut.

Personalitas negara sebagai subjek hukum perdata secara tidak langsung telah mendapat legitimasi dengan adanya pengaturan pada Pasal 1653

⁷ Bambang Prabowo Soedarso, *Op.cit.*, hal.116.

⁸ Marianto Samosir, *Kedudukan Hukum Lembaga Pemerintah dalam Kontrak Karya yang Mengandung Klausula Arbitrase (Studi Kasus Pelanggaran Pencemaran dan Perusakan Lingkungan Hidup antara Kementerian Lingkungan Hidup dan PT. Newmont Minahasa Raya)*. (Jakarta : Skripsi Universitas Indonesia, 2006), hal. 95.

⁹ *Ibid.*

KUHPerdata.¹⁰ Sebagai sebuah badan hukum, negara dapat melakukan perbuatan hukum perdata sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1654 KUHPerdata. Dalam keberadaannya sebagai subjek hukum privat, menurut hukum perdata negara adalah sebuah badan hukum, maka negara dapat melakukan perbuatan hukum perdata. Perbuatan hukum perdata berupa perikatan yang dibuat oleh negara sebagai institusi privat, tetap tunduk pada asas-asas dan ketentuan hukum perdata seperti hukum perjanjian. Sehingga, negara harus tunduk pada asas "*pacta sunt servada*" (janji itu mengikat) yang berimplikasi pada pemenuhan janji oleh negara melalui asas "*promissorum implendorum obligatio*" (yang berarti kita harus menepati janji kita) yang diperkenalkan oleh Grotius dalam teori hukum alamnya.¹¹ Namun demikian, asas-asas yang berkembang dalam hukum perdata atau privat ini tidak berlaku mutlak dalam perkembangannya. Asas-asas dalam hukum perdata, khususnya kebebasan berkontrak menjadi relatif ketika berhadapan dengan asas kepentingan umum. Kecenderungan ini sebagaimana diungkapkan teori *critical legal studies* yang mengungkapkan pemikiran bahwa semestinya hukum itu responsif.¹²

Negara sebagai institusi privat juga dianggap cakap secara hukum untuk memikul tanggungjawab perdata, yaitu tanggung jawab yang dapat dituntut di hadapan hakim perdata dan melakukan perbuatan hukum. Tanggung jawab perdata untuk menciptakan lingkungan hidup yang sehat bagi setiap warga negara merupakan salah satu jenis tanggung jawab perdata dalam pelaksanaan pemerintahan yang timbul dari Pasal 28 H ayat 1¹³ UUD Negara Kesatuan

¹⁰ Pasal 1653 KUHPerdata menyebutkan *selainnya perseroan yang sejati oleh undang-undang diakui pula perhimpunan-perhimpunan orang sebagai perkumpulan-perkumpulan, baik perkumpulan-perkumpulan itu diadakan atau diakui sebagai demikian oleh kekuasaan umum, maupun perkumpulan-perkumpulan itu diterima sebagai diperbolehkan, atau telah didirikan untuk suatu maksud tertentu yang tidak bertentangan dengan undang-undang atau kesusilaan.*

¹¹ W. Friedman, *Teori dan Filsafat, Telaah Kritis atas Teori-teori Hukum, Terjemahan*, (Jakarta : Rajawali Pers, 1990), hal. 76 sebagaimana dikutip dalam Rejeki Wijastuti, *Asas Kebebasan Berkontrak dalam Kontrak Karya PT. Newmont Minahasa Raya dengan Pemerintah Republik Indonesia*. (Jakarta : Tesis PascaSarjana Universitas Indonesia, 2006), hal. 10.

¹² Ihdhal Kasim, *Critical Legal Studies*, <http://huma.or.id>, 13 Maret 2006 sebagaimana dikutip dalam Rejeki Wijastuti, *Asas Kebebasan Berkontrak dalam Kontrak Karya PT. Newmont Minahasa Raya dengan Pemerintah Republik Indonesia*. (Jakarta : Tesis PascaSarjana Universitas Indonesia, 2006), hal. 11.

Republik Indonesia (NKRI), Pasal 33 UUD NKRI dan dari UU lingkungan serta UU terkait lainnya.

Negara sebagai institusi publik yang mendapatkan kewenangannya melalui *Public Trust Doctrine*, *Parens Patriae* dan prinsip *Common Property*, juga memiliki hak dan kewajiban perdata yang diberikan oleh Undang-undang. Sebagai subjek hukum perdata, hak dan kewajiban keperdataan negara diatur dalam hukum perdata. Negara dapat memiliki hak kebendaan dan dapat menjadi pihak dalam acara perdata melalui organnya dengan dalil perbuatan melawan hukum. Dalam Pasal 53 UU No. 5 Tahun 1986 mengenai subjek hukum, pemerintah dalam kapasitasnya sebagai subjek hukum perdata inilah yang memiliki hak gugat, bukan sebagai subjek hukum publik.

3.3 HAK GUGAT OLEH PEMERINTAH SEBAGAI SUBJEK HUKUM DALAM HUKUM LINGKUNGAN

Salah satu terobosan penting dalam perkembangan hukum lingkungan hidup modern ialah pengaturan subjek hukumnya. Subjek hukum adalah setiap pihak yang menjadi pendukung hak dan kewajiban. Dalam Undang-undang umumnya, subjek hukum adalah orang perorangan dan badan hukum. Namun, ada kalanya suatu Undang-undang mengatur sendiri ketentuan yang menjadi subjek hukumnya.

Pengaturan khusus tentang subjek hukum juga ditemukan dalam UUP LH, namun dikarenakan tidak dinyatakan secara jelas siapa subjek hukum lingkungan. Menurut ajaran kuasi subjek hukum, lingkungan hidup mempunyai hak untuk memperoleh pemeliharaan kelestarian fungsinya dan hak untuk memperoleh pencegahan dan penanggulangan pencemaran dan perusakan terhadapnya. Ajaran ini didasari pemikiran Christopher Stone dalam karangannya *Should Trees have Standing? Toward Legal right for natural objects* sebagaimana dikutip Steward, yang mengemukakan bahwa dunia hukum tidak hanya dihuni oleh manusia sebagai pemegang hak, akan tetapi juga terdapat pemegang hak yang bukan

¹³ Pasal 28 ayat 1 UUD NKRI menyatakan : *Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh layanan kesehatan.*

manusia seperti perusahaan, kotamadya bahkan sumber daya alam atau lingkungan.¹⁴ Namun, karena lingkungan hanya mempunyai hak tanpa memiliki kewajiban karena tidak dapat melakukan perbuatan hukum, maka perlu ada pihak-pihak yang berkedudukan sebagai subjek hukum yang harus memperjuangkannya. sifat lingkungan yang inanimatif (tidak dapat memperjuangkan sendiri kepentingannya) inilah yang menyebabkan lingkungan disebut sebagai kuasi subjek hukum atau subjek hukum tidak sempurna. Dikarenakan lingkungan merupakan kuasi subjek hukum, maka harus ada subjek hukum penuh yang melaksanakannya.

Untuk menjelaskan subjek hukum dalam hukum lingkungan yang bertugas memperjuangkan kepentingan lingkungan, maka dilakukan melalui penafsiran-penafsiran pasal-pasal nya. Penafsiran itu dimulai dengan pemahaman tentang hak dan kewajiban karena subjek hukum adalah pengemban hak dan kewajiban. Dalam hukum lingkungan, ketentuan tentang hak dan kewajiban yang dimiliki subjek hukum ini diatur dalam Pasal 5 dan Pasal 6 juncto Pasal 1 angka 24 UUPH. Pasal 5 menyatakan bahwa setiap orang mempunyai hak yang sama atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Pasal 6 ayat (1) UUPH menyatakan bahwa setiap orang berkewajiban memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup serta mencegah dan menanggulangi pencemaran dan perusakan lingkungan hidup. Pasal 1 angka 24 UUPH juga menegaskan bahwa orang adalah orang perseorangan, dan/atau kelompok orang, dan/atau badan hukum. Berdasarkan ketentuan tersebut, subjek hukum dalam lingkungan adalah orang perseorangan, kelompok orang dan badan hukum perdata dan publik termasuk negara (pemerintah) di dalamnya.

Selain ajaran kuasi subjek hukum yang menempatkan lingkungan hidup sebagai subjek hukum yang diwakili oleh pemerintah, maka doktrin *public trust* menjadi salah satu faktor pendukung munculnya hak pemerintah ini. Seperti telah dijelaskan dalam bab sebelumnya, ajaran *Public Trust Doctrine* ini menyatakan bahwa negara adalah penjaga atau wali (*guardian approach*) dari kepentingan masyarakat atas pemanfaatan sumber-sumber daya alam (*public resources*) yang

¹⁴ Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Cet. 17, (Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 2002), hlm. 406.

harus dijaga pelestariannya dan menjadi suplemen terpenting dari hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.¹⁵ Doktrin ini menyatakan bahwa sumber daya alam, termasuk lingkungan hidup, suatu negara adalah milik bersama (*common property*) seluruh bangsa tersebut.¹⁶ Bahkan bumi ini adalah warisan bersama umat manusia (*common heritage of humankind*).¹⁷ Setiap orang memiliki kepentingan bersama (*common stockholders*) di dalamnya. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa lingkungan hidup sesungguhnya merupakan kepemilikan bersama (*common property*) dan bersifat turun menurun (*legacy*).¹⁸ Hal ini berimplikasi pada kewajiban asasi sebagai konsekuensi dari sifat kepemilikan bersama (*common property*) dan turun-temurun (*legacy*) dari lingkungan hidup.¹⁹

Pemerintah mempunyai tanggungjawab hukum untuk memegang kepercayaan atas sumber daya milik bersama tertentu (udara, air dan daratan) untuk digunakan bersama oleh masyarakat berdasarkan doktrin ini. Mengutip pernyataan Sax bahwa *public trust doctrine* ini digunakan untuk menjamin perlindungan lingkungan hidup. Apabila terdapat pihak yang menimbulkan kerugian terhadap lingkungan hidup, maka pemerintah harus bertindak atas nama masyarakat dan melakukan tindakan hukum terhadap perbuatan yang merugikan lingkungan hidup.

Unsur-unsur *Public Trust Doctrine* berikut prinsip *common property* dan *Parens Patriae*, secara tegas dapat ditemui dalam Pembukaan UUD 1945, UUD 1945 Amandemen dan peraturan perundang-undangan lain di bidang lingkungan di Indonesia. Di dalam Pembukaan UUD 1945 dinyatakan bahwa "...Negara melindungi segenap bangsa Indonesia, seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum...". Selain itu, Pemerintah juga mengurus lingkungan hidup sebagai *parens patriae* berdasarkan Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 Amandemen yang berbunyi Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung

¹⁵ Allan Karner, *Op. Cit.*, hal.18

¹⁶ Mas Achmad Santosa, *Op.cit.*, hal 292.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*, hal. 293.

didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Pasal 8 ayat (1) UUPH juga mengambil alih konsep ini dengan menyatakan bahwa sumber daya alam dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat, serta pengaturannya ditentukan oleh Pemerintah. Ajaran inilah yang mendasari pemerintah sebagai subjek hukum lingkungan memiliki hak untuk menggugat atau *standing to sue* demi melindungi kepentingan masyarakat terhadap lingkungan.

Hak hukum seseorang sebagai subjek hukum selalu berkaitan dengan hak atas perbuatan hukum yang harus dilakukan pihak lain atau perilaku yang menjadi kewajiban hukum orang lain. Demikian pula halnya dengan hak-hak setiap orang yang diatur dalam Pasal 5 UUPH yang menyiratkan kewajiban pihak lain untuk memenuhinya yang dalam hal ini merupakan pemerintah. Pemerintah mengemban kewajiban untuk melindungi hak-hak atas lingkungan yang telah diberikan kepadanya berdasarkan Pasal 5 UUPH dengan mengatasnamakan lingkungan. Pelanggaran hak ini menjadi dasar untuk melakukan gugatan. Namun demikian, doktrin menyatakan bahwa selain terpenuhinya syarat dan kedudukan seseorang sebagai subjek hukum dan adanya pelanggaran hak, juga harus ada kepentingan agar subjek tersebut dapat melakukan gugatan atau tuntutan hak. Tuntutan hak adalah tindakan yang bertujuan untuk memperoleh perlindungan hak yang diberikan pengadilan untuk mencegah "*eigenrichting*".²⁰ Orang yang mengajukan tuntutan hak memerlukan atau berkepentingan akan perlindungan hukum. Syarat utama untuk dapat diterimanya tuntutan hak itu oleh pengadilan guna diperiksa adalah suatu tuntutan hak harus mempunyai kepentingan hukum yang cukup (*point d'interest point d'action*).

Lalu siapakah pemerintah? Dalam arti yang sempit, pemerintah adalah kekuasaan eksekutif sebagai pengemban hak dan kewajiban yang berfungsi menyelenggarakan pemerintahan sehari-hari. Menurut Pasal 1 Keputusan Presiden No. 101 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Menteri Negara, Menteri Negara adalah pembantu Presiden yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Pasal 2

²⁰ Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*. (Yogyakarta : Liberty, 2002). Hal 48.

menyatakan bahwa Menteri Negara mempunyai tugas membantu Presiden dalam merumuskan kebijakan dan koordinasi di bidang-bidang tertentu dalam kegiatan pemerintahan negara. Menteri Lingkungan Hidup merupakan salah satu Menteri Negara yang membantu Presiden di bidang lingkungan hidup, yang penjabaran lebih lanjut dijelaskan dalam UUPLH.

Menurut Pasal 9 UUPLH, Menteri Negara Lingkungan Hidup berfungsi:

melakukan keterpaduan perencanaan dan pelaksanaan kebijaksanaan nasional pengelolaan lingkungan hidup yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah sesuai dengan bidang tugas dan tanggung jawab masing-masing, masyarakat, serta pelaku pembangunan lain.

Ditegaskan pula dalam Pasal 11 ayat (1) Pengelolaan lingkungan hidup pada tingkat nasional dilaksanakan secara terpadu oleh perangkat kelembagaan yang dikoordinasi oleh Menteri. Selanjutnya Pasal 22 menyatakan Menteri melakukan pengawasan terhadap penataan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan atas ketentuan yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan di bidang lingkungan hidup.

Berdasarkan kewenangan yang didapat oleh Menteri Negara Lingkungan Hidup melalui UUPLH dan Keputusan Presiden No. 101 Tahun 2001, maka dapat dikatakan bahwa Menteri Negara Lingkungan Hidup adalah pihak yang sama dengan Pemerintah Indonesia, dan Menteri Negara Lingkungan Hidup adalah bagian dari Pemerintah Indonesia. Sebagai bagian dari Pemerintah Indonesia, Menteri Negara Lingkungan Hidup memiliki hak sekaligus kewajiban untuk melakukan perlindungan terhadap lingkungan dan bertindak untuk dan atas nama lingkungan berdasarkan konsep *Public Trust Doctrine* dan *Parens Patriae*.

3.4 PERBUATAN MELAWAN HUKUM SEBAGAI DASAR UNTUK MENGAJUKAN GUGATAN DALAM HAK GUGAT OLEH PEMERINTAH TERHADAP KEJAHATAN LINGKUNGAN.

Pertanggungjawaban perdata mengenal dua jenis pertanggungjawaban, yaitu (1) pertanggungjawaban yang mensyaratkan unsur kesalahan (*fault based liability*) dan (2) pertanggungjawaban tanpa harus membuktikan unsur kesalahan atau pertanggungjawaban ketat (*strict liability*). Pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan lazim dikenal doktrin perbuatan melawan hukum (*onrechtmatigheidsdaad*) berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdata. Pasal 1365 KUHPerdata mengandung prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan "*liability based on fault atau schuld aansprakelijkheid*" dengan beban pembuktian pada penderita. Persyaratan penting yang harus dipenuhi dari unsur kesalahan (*fault* atau *negligence*) seperti dinyatakan dalam *Green Paper on Remedying Environmental Damage* dari *Commission of The European Community* sebagai berikut :²¹

".... A system of fault based liability requires the injured party to prove and demonstrate that the person responsible for the damage committed a wrongful act, i.e. that he was guilty of negligence or an otherwise unlawful act that caused damage. A finding of fault depends on whether the party had a duty to behave according to a certain standard of care or rule of law, and breached that duty..."

Berdasarkan batasan yang tercantum dalam *Green Paper on Remedying Environmental Damage* tersebut dapat disimpulkan bahwa pembuktian unsur kesalahan (*fault*) mensyaratkan pembuktian adanya pelanggaran peraturan perundang-undangan lingkungan. Pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan tersebut berupa pencemaran, perusakan maupun tindakan pelanggaran lainnya yang dianggap sebagai perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun tidak dan baik aktif maupun pasif.

Pasal 1365 KUHPerdata ini berkaitan dengan pasal 1865 KUHPerdata *jo*. Pasal 163 HIR *jo* Pasal 283 RBg mengenai beban pembuktian. Pasal 1365 KUHPerdata mengandung konsep tanggung jawab berdasarkan kesalahan

²¹ Mas Achmad Santosa, *Op.cit*, hal. 302.

(*liability based on fault*) dengan beban pembuktian pada penderita atau korban. Hal ini sejalan dengan Pasal 1865 KUHPerdara yang menyatakan bahwa :

setiap orang yang mendalilkan bahwa ia mempunyai suatu hak, atau guna meneguhkan haknya sendiri maupun membantah suatu hak orang lain, menunjuk pada suatu peristiwa diwajibkan membuktikan adanya hak atau peristiwa tersebut.

Rumusan pasal ini menjadi acuan Pasal 34 UUPH yang mengatur secara khusus mengenai perbuatan melawan hukum di bidang lingkungan. Pasal 34 UUPH menyatakan :

1. Setiap perbuatan melanggar hukum berupa pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup yang menimbulkan kerugian pada orang lain atau lingkungan hidup, mewajibkan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan untuk membayar ganti rugi dan/atau melakukan tindakan tertentu.
2. Selain pembebanan untuk melakukan tindakan tertentu sebagaimana pada ayat (1), hakim dapat menetapkan pembayaran uang paksa atas setiap hari keterlambatan penyelesaian tindakan tertentu tersebut.

Berdasarkan pasal tersebut, pemerintah memiliki kepentingan hukum untuk mengajukan gugatan perdata terhadap penanggungjawab usaha dan/atau kerusakan lingkungan dengan dalil perbuatan melawan hukum. Hal ini dikarenakan pemerintah yang diwakili oleh Menteri Lingkungan Hidup, sebagai Menteri yang ditugasi mengelola lingkungan hidup yang mendapatkan kewenangannya dari Pasal 1 angka 25 UUPH, memiliki kewajiban untuk melakukan pengawasan terhadap penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan atas ketentuan yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan di bidang lingkungan hidup. Hal ini sejalan dengan konsep perbuatan melawan hukum dalam hukum Romawi kuno yang dikenal dengan nama *Pater Familias* yang secara harfiah berarti “kepala rumah tangga”. *Pater Familias* ini merupakan perbuatan melawan hukum yang memberikan kewenangan kepada kepala suatu

rumah tangga untuk membawa kasusnya/menggugatnya terhadap kasus kerugian yang menimpa istri, anak atau budak beliannya. Teori ini menyatakan bahwa perbuatan melawan hukum terhadap orang-orang tersebut juga merupakan perbuatan terhadap kepala rumah tangganya.

3.5 JAKSA SEBAGAI PENGACARA NEGARA MEWAKILI HAK GUGAT OLEH PEMERINTAH

3.5.1 Sejarah, Fungsi dan Wewenang Jaksa Sebagai Pengacara Negara

Jaksa Pengacara Negara adalah fungsi yang dimiliki oleh Jaksa untuk mewakili Negara atau pemerintah dalam perkara perdata yang telah ada sejak S. 1922 Nomor 522. Sebutan Jaksa Pengacara Negara atau JPN ini dicetuskan oleh Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Pertama, Suhadibroto dalam Raker Kejaksaan tahun 1992 dan secara resmi dimasukkan dalam Kepja Nomor : KEP-039/J.A/4/1993 tanggal 1 April 1993. Sebutan JPN ini memperoleh reaksi dari Sunaryati Hartono dalam pertemuan BAPPENAS bulan April 1996, yang disebabkan oleh penggunaan kata Jaksa, yang mana dianggap memiliki konotasi dengan Penuntut Umum,²² sehingga dianggap dapat menimbulkan kerancuan terutama bagi pihak internasional.

Beliau kemudian mengusulkan sebutan Pengacara Negara saja tanpa dirangkap oleh Jaksa yang memiliki fungsi penuntutan.²³ Namun, Suhadibroto mengemukakan beberapa alasan dalam buku “*Profil Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara Pada Akhir Tahun Ke-V*” antarlain : bahwa penggunaan kata tersebut telah ada sejak S. 1922 Nomor 522 dan tidak ada persoalan sampai saat ini dan mengacu pada Pasal 27 ayat (2) Undang-undang No.5 Tahun 1991 dan Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1991. Selain itu, beliau mengemukakan bahwa dalam UU dan Keppres tersebut jelas bahwa fungsi Kejaksaan dilaksanakan oleh Jaksa tidak oleh pegawai Kejaksaan yang lain dan sebutan JPN

²² Suhadibroto. *Profil Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara Pada Akhir Tahun Ke-V*, (Jakarta : Kejaksaan Agung Republik Indonesia, 1998), hal. 33.

²³ Suhadibroto, *Op. cit.*, hal. 33.

dalam bahasa Inggris diterjemahkan *State Attorney* sehingga tidak menimbulkan kerancuan. Mengacu pada pendapat dan alasan yang dikemukakan oleh Suhadibroto, serta penggunaan istilah yang sudah diresmikan pada Kepja Nomor : KEP-039/J.A/4/1993 tanggal 1 April 1993 fungsi Jaksa sebagai Pengacara Negara bukanlah hal yang baru, karena telah menjadi hukum berdasarkan *Koninklijk Besluit* tertanggal 27 April 1922 (Staatsblaad 22-522).

Fungsi di bidang perdata ini dimungkinkan karena Undang-undang Kejaksaan No 15 Tahun 1961 Pasal 2 ayat (4) menyatakan bahwa *Kejaksaan mempunyai tugas khusus lain yang diberikan oleh suatu peraturan negara, yang kemudian dimantapkan dengan Undang-undang No.5 Tahun 1991.*²⁴ Menurut Pasal 27 Undang-undang No.5 Tahun 1991 jo Pasal 25 bagian e Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1991 jo Pasal 357 bagian e Keputusan Jaksa Agung Kep/035/J.A/1992 menyatakan bahwa Jaksa Perdata dan Tata Usaha Negara mempunyai tugas dan wewenang melakukan tindakan hukum di dalam maupun di luar pengadilan mewakili kepentingan keperdataan dan negara, pemerintah dan masyarakat baik berdasarkan jabatan maupun kuasa khusus di dalam maupun di luar negeri.²⁵ Hal tersebut juga ditegaskan dalam perubahan terakhir Undang-undang Kejaksaan yaitu, Pasal 30 ayat (2) UU No 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan RI :

Di bidang perdata dan tata usaha negara, Kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah.

Berdasarkan Pasal tersebut, Jaksa dapat mewakili keperdataan Negara, Pemerintah atau masyarakat melalui Jaksa Pengacara Negara berdasarkan jabatan yang dimilikinya, bukan kuasa khusus karena masyarakat tidak dapat diindividualisasi tetapi banyak orang. Dilihat dari langkah Kejaksaan adalah

²⁴ Suhadibroto. Hal. 2.

²⁵ R. Narendra Jatna. *Kejaksaan Sebagai Pengacara Pemerintah (Government's Law Office) (Suatu Tinjauan Normatif)*. (Jakarta : Skripsi Universitas Indonesia, 1994), hal. 2.

mewakili Hak Gugat oleh Pemerintah dan dapat melakukan aksi atas nama dan demi kepentingan umum (*algemeen belangacties*).

Kewenangan Jaksa sebagai Pengacara Negara masuk dalam ruang lingkup JAMDATUN. Tugas wewenang JAMDATUN yaitu penegakan hukum, bantuan hukum, pertimbangan hukum, pelayanan hukum serta tindakan hukum lainnya, ada yang harus dilakukan dalam forum Pengadilan, tetapi ada yang tidak atau tidak harus dilakukan dalam forum Pengadilan. Sebagai Penggugat dalam perkara perdata serta sebagai Tergugat dalam forum Pengadilan, tetapi tindakan hukum lain misalnya : negosiasi, konsultasi, mediasi adalah pekerjaan yang dilakukan diluar forum Pengadilan.²⁶ Di samping itu, tujuan pembentukan JAMDATUN sebagaimana dimaksud oleh peraturan perundang-undangan adalah :

- a. Menjamin tegaknya hukum
- b. Menyelamatkan kekayaan negara
- c. Menegakkan kewibawaan pemerintah
- d. Melindungi kepentingan umum

3.5.2 Fungsi Jaksa Pengacara Negara Dalam mengajukan Hak Gugat Oleh Pemerintah Terhadap Tindak Kejahatan Lingkungan

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa Jaksa dapat mewakili keperdataan Negara, Pemerintah atau masyarakat melalui Jaksa Pengacara Negara berdasarkan jabatan yang dimilikinya dan mewakili Hak Gugat Pemerintah dan dapat melakukan aksi atas nama dan demi kepentingan umum (*algemeen belangacties*). Dalam hubungan ini Prof. DR. Kusnadi Hardjasoemantri pada suatu Seminar Eksekutif Pengelolaan Sengketa Lingkungan di Indonesia tanggal 24 April 1955 yang diselenggarakan oleh Kantor Menteri Lingkungan Hidup berpendapat antaralain :²⁷

- a. Gugatan berkenaan dengan pembayaran biaya pemulihan lingkungan hidup diajukan oleh Jaksa atas nama negara.

²⁶ Suhadibroto., *Op.cit.*, hal. 101.

²⁷ *Ibid.*, hal. 60.

- b. Besarnya biaya pemulihan lingkungan hidup ditetapkan oleh team tripihak yang dibentuk oleh Pemda Tingkat II dan terdiri dari pihak penderita, pihak pencemar dan unsur Pemerintah; team dibentuk oleh setiap kasus.
- c. Kesepakatan yang dicapai oleh team tripihak mempunyai kekuatan hukum mengikat sebagai dimaksuf oleh Pasal 1338 BW.
- d. Bilamana pencemar tidak bersedia dengan sukarela membayar biaya pemulihan lingkungan hidup, maka Jaksa dapat melakukan aksi perdata melalui gugatan kepada Pengadilan Negeri.

Berdasarkan point keempat huruf (d) tersebut, Jaksa dapat melakukan aksi perdata melalui gugatan kepada Pengadilan Negeri. Dalam Keputusan Jaksa Agung Nomor : KEP-035/J.A/1992 menyatakan bahwa mewakili kepentingan umum oleh Kejaksaan dapat dilakukan sepanjang negara atau pemerintah tidak dalam status atau posisi sebagai tergugat, sehingga terhindar kemungkinan Kejaksaan akan berhadapan dengan kepentingan negara atau pemerintah yang pada hakikatnya juga mewakili kepentingan umum.²⁸

Meskipun tidak ada definisi yang pasti untuk "kepentingan umum", namun dapat dikatakan bahwa kepentingan umum tidak sama dengan kepentingan kelompok. Kepentingan umum merupakan kepentingan atau urusan pemerintah, tetapi kepentingan pemerintah belum tentu atau tidak selalu merupakan kepentingan umum. Dalam melaksanakan kepentingan umum, tindakan pemerintah harus absah atau berdasarkan hukum (*rechtmatic*) dan harus untuk sasaran yang bermanfaat bagi masyarakat (*doelmatig*).²⁹ Secara filosofis, pengertian kepentingan umum tersirat dalam Pembukaan UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia. Secara teoritis, kepentingan umum merupakan resultante dari hasil menimbang-nimbang sekian banyak kepentingan-kepentingan di dalam masyarakat dengan menetapkan kepentingan yang menonjol sebagai kepentingan yang utama menjadi kepentingan umum.³⁰

²⁸ *Ibid.*, hal. 104.

²⁹ *Ibid.*, hal. 72.

³⁰ *Ibid.*

BAB 4

**ANALISIS HAK GUGAT PEMERINTAH DALAM KEJAHATAN
LINGKUNGAN (STUDI KASUS PERKARA NOMOR 94/PDT.G/2005/PN.
JAK.SEL ANTARA NEGARA REPUBLIK INDONESIA *c.q*
PEMERINTAH INDONESIA *c.q* MENTERI NEGARA LINGKUNGAN
HIDUP MELAWAN PT. NEWMONT MINAHASA RAYA)**

PT. Newmont Minahasa Raya adalah badan hukum Indonesia yang didirikan dengan Akta Notaris No. 163 tanggal 18 Nopember 1986 dan memperoleh pengesahan melalui Surat Keputusan Menteri Kehakiman RI No. C2-8254-HT.01.01.Th.86 tanggal 27 Nopember 1986. Berdasarkan ketentuan Undang-undang No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas, perusahaan tersebut telah mengadakan perubahan seluruh anggaran dasar dengan Akta Notaris No.241 tanggal 19 Agustus 1998 dan memperoleh pengesahan melalui Surat Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor C2-21-674.HT.02.04.Th.98 tanggal 23 Oktober 1998. Pada saat didirikan, semua saham PT. Newmont Minahasa Raya dimiliki oleh Newmont Indonesia Limited, suatu perusahaan yang didirikan di negara bagian Delaware, Amerika Serikat, dan PT. Tanjung Serapung, suatu badan hukum yang didirikan di Jakarta.

Pemerintah Indonesia dan PT. Newmont Minahasa Raya menyepakati dan membuat suatu perjanjian dalam bentuk Kontrak Karya pada tanggal 2 Desember 1986 sesuai Surat Persetujuan Presiden R.I No.B-43/Pres/11/1986, tertanggal 6 Nopember 1986. Unsur Pemerintah Indonesia dilakukan oleh Menteri Pertambangan dan Energi yang bertindak untuk dan atas nama Pemerintah Indonesia. Perjanjian tersebut memberi hak kepada PT. Newmont Minahasa Raya

untuk melakukan eksplorasi dan menambang endapan mineral yang ditemukan di wilayah pertambangan di Provinsi Sulawesi Utara.

Mengingat strategisnya bidang kegiatan yang diatur dalam suatu Kontrak Karya bagi negara, maka pembentuk Undang-undang merasa perlu untuk mewajibkan Pemerintah Indonesia berkonsultasi terlebih dahulu dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Menurut Pasal 10 ayat (3) Undang-undang No 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan, Pemerintah wajib berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat sebelum menandatangani dan mensahkan kontrak karya. Sesuai dengan ketentuan ini, Kontrak Karya antara Pemerintah Indonesia dan Newmont Minahasa Raya telah memperoleh persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat dan disahkan oleh Presiden.

Berdasarkan Pasal 2 Kontrak Karya tersebut, perusahaan ini ditunjuk sebagai kontraktor tunggal dari Pemerintah yang berkenaan dengan Wilayah Kontrak Karya yang dirumuskan sebagai berikut:

... Perusahaan akan melaksanakan pekerjaan dan kewajiban-kewajiban yang dibebankan kepadanya dalam persetujuan ini, termasuk penanaman modal di Indonesia dan pembayaran pajak-pajaknya kepada Pemerintah, dan akan memperoleh semua hak yang diberikan kepadanya dalam persetujuan ini; khususnya hak tunggal untuk mencari dan mengeksplorasi mineral di dalam wilayah Kontrak Karya (sebagaimana akan dirumuskan lebih lanjut), mengembangkan, menambang secara baik setiap endapan Mineral yang ditemukan di Wilayah Pertambangan, mengolah, memurnikan, menyimpan dan mengangkut dengan cara apapun semua mineral yang dihasilkan, memasarkan, menjual atau melepaskan semua produksinya didalam dan diluar Indonesia, serta melakukan semua operasi dan kegiatan-kegiatan lainnya yang mungkin perlu atau memudahkan serta akan dilaksanakan dengan betul-betul memperhatikan Persetujuan ini.

PT. Newmont Minahasa Raya yang merupakan kontraktor tunggal berdasarkan Kontrak Karya tersebut, telah melakukan kegiatan mencari, melakukan eksplorasi, mengembangkan, menambang hingga menjual setiap endapan mineral yang ditemukan di wilayah tambang seluas 402.748 hektar di Sulawesi Utara. Perusahaan tersebut telah diberi hak penambangan dan kegiatan lainnya selama

periode operasi 30 tahun dimulai penambangan pertama setelah melakukan penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan dan pembangunan fasilitas yang seluruhnya berlangsung maksimal delapan tahun.

Selain berisikan hak-hak kemudahan yang diberikan oleh pemerintah kepada PT. Newmont Minahasa Raya, Kontrak Karya tersebut juga berisikan kewajiban para pihak dan ketentuan tentang pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup. Pasal 26 tentang Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan menyatakan :

1. Perusahaan, sesuai dengan undang-undang dan peraturan Lingkungan Hidup dan suaka alam yang berlaku di Indonesia, harus melakukan kegiatannya sedemikian rupa untuk mengendalikan pemborosan atau kehilangan sumber daya alam, melindungi sumber daya alam terhadap kerusakan yang tidak perlu dan mencegah pencemaran dan pengotoran lingkungan, dan secara umum memelihara kesehatan dan keselamatan pegawai-pegawainya dan perilaku kehidupan masyarakat setempat. Perusahaan juga bertanggungjawab untuk menjaga kelestarian lingkungan alam secara layak di mana perusahaan beroperasi dan terutama sekali tidak akan melakukan tindakan yang mungkin menutup atau membatasi secara tidak perlu dan tidak wajar pengembangan lebih lanjut sumber daya tersebut.
2. Perusahaan harus memasukkan ke dalam studi kelayakan setiap operasi pertambangannya suatu Studi Analisa Dampak Lingkungan untuk menganalisa pengaruh yang mungkin timbul akibat operasinya terhadap tanah, air, udara, sumberdaya biologis, dan pemukiman penduduk. Studi lingkungan hidup ini juga akan menguraikan tindakan-tindakan yang akan dilakukan Perusahaan guna mengurangi pengaruh-pengaruh yang merugikan.

Kontrak Karya tersebut juga mengatur ketentuan tentang penyelesaian sengketa yang berisi :

1. Pemerintah dan Perusahaan dengan ini bersepakata untuk menyerahkan kepada "konsiliasi" (*conciliation*), dimana para pihak berkeinginan untuk meminta suatu penyelesaian secara baik dengan cara konsiliasi, atau melalui arbitrase, semua sengketa antara kedua Pihak yang timbul sebelum atau sesudah pengakhiran Persetujuan ini, termasuk perselisihan-

perselisihan dimana satu Pihak lalai dalam melaksanakan kewajiban-kewajibannya, untuk penyelesaian akhir. Dalam hal Para Pihak meminta suatu penyelesaian secara baik dengan cara konsiliasi, maka konsiliasi akan berlangsung sesuai dengan peraturan-peraturan Konsiliasi UNCITRAL dalam resolusi 35/52 yang disetujui oleh Majelis Umum Perseikatan Bangsa-Bangsa pada tanggal 4 Desember 1980 yang berjudul "Conciliation Rules of the United Nations Commission on International Trade Law" yang pada waktu ini berlaku. Dalam hal Para Pihak akan menggunakan arbitrase, maka sengketa akan diselesaikan oleh arbitrase, sesuai dengan Peraturan-peraturan Arbitrase UNCITRAL yang dimuat dalam resolusi 31/98, yang disetujui Majelis Umum Perseikatan Bangsa-Bangsa pada tanggal 15 Desember 1976 yang berjudul "Arbitration Rules of the United Nations Commission on International Trade Law" yang pada saat ini berlaku. Ketentuan-ketentuan tersebut di atas ini tidak berlaku untuk masalah-masalah perpajakan yang tunduk pada yurisdiksi Majelis Pertimbangan Pajak. Bahasa yang akan digunakan dalam acara kerja Konsiliasi dan Arbitrase adalah Bahasa Inggris, kecuali kedua Pihak menyetujui lain.

2. Sebelum Pemerintah atau Perusahaan menempuh upaya arbitrase di bawah peraturan-peraturan arbitrase UNCITRAL tentang suatu sengketa tertentu, mereka seharusnya telah melakukan segala upaya untuk mengambil semua langkah yang perlu dalam mencari kemungkinan pemecahan administratif mengenai sengketa tersebut atas dasar hukum perundang-undangan Indonesia.
3. Acara kerja konsiliasi atau arbitrase yang dilaksanakan menurut Pasal ii akan diadakan di Jakarta, Indonesia, apabila dapat dilakukan pengaturan yang serasi, kecuali kedua belah Pihak mufakat untuk memilih tempat lain atau kecuali peraturan-peraturan atau tata cara yang disebut di atas menghendaki lain. Ketentuan-ketentuan Pasal ini akan tetap berlaku meskipun Persetujuan ini berakhir. Satu keputusan menurut Acara Arbitrase tersebut harus dapat dilaksanakan dan mengikat kedua belah pihak.

1.1 Gugatan Negara Republik Indonesia c.q Pemerintah Republik Indonesia c.q Menteri Lingkungan Hidup Terhadap Newmont Minahasa Raya.

Pemerintah RI c.q Menteri Negara Lingkungan Hidup menggugat PT. Newmont Minahasa Raya atas kasus pencemaran lingkungan yang diakibatkan oleh kegiatan perusahaan. Gugatan Pemerintah RI c.q Menteri Negara Lingkungan Hidup didaftarkan di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan pada tanggal 9 Maret 2005 dengan Nomor : 94/PDT.G/2005/PN.Jak.Sel. Negara Republik Indonesia c.q Pemerintah Republik Indonesia c.q Menteri Negara Lingkungan Hidup melakukan gugatan, sesuai Surat Kuasa Khusus dengan Hak Substitusi Menteri Negara Lingkungan Hidup kepada Jaksa Agung RI Nomor 17/MENLH/12/2004 tanggal 29 Desember 2004 *jo* Surat Kuasa Khusus Substitusi Jaksa Agung kepada Jaksa Pengacara Negara (Khusus Limpahan/*Recht van Substitutie*) Nomor SK-001/A/JA/01/2005 tanggal 4 Januari 2005 dan Surat Kuasa Khusus Nomor 01/MENLH/2/2005 tanggal 28 Pebruari 2005.

Berdasarkan gugatan, kedudukan dan kepentingan hukum penggugat (*standi in judicio*) adalah bahwa penggugat adalah Menteri yang ditugasi mengelola lingkungan hidup sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 1 angka 25 UUPH.¹ Berdasarkan Pasal 22 ayat (1) UU No 23 Tahun 1997, Menteri yang ditugasi mengelola lingkungan hidup memiliki kewajiban untuk melakukan pengawasan terhadap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan atas ketentuan yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan di bidang lingkungan hidup. Berdasarkan hal tersebut, maka Menteri Negara Lingkungan Hidup sebagai instansi pemerintah di bidang pengelolaan lingkungan memiliki kepentingan hukum untuk mengajukan gugatan perdata terhadap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang mengakibatkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup, yaitu Tergugat I (PT. Newmont Minahasa Raya) dan Tergugat II (Presiden Direktur PT. Newmont Minahasa Raya, Richard Bruce Ness).

¹ Pengelolaan lingkungan hidup yang merupakan tugas Menteri sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 ayat 2 UU No 23 Tahun 1997, pengelolaan lingkungan hidup adalah *upaya terpadu untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup yang meliputi kebijaksanaan penataan, pemanfaatan, pengembangan, pemeliharaan, pemulihan, pengawasan dan pengendalian lingkungan hidup*.

Menteri Negara Lingkungan Hidup dalam gugatannya mengatakan bahwa PT. Newmont Minahasa Raya telah melanggar ketentuan-ketentuan Rencana Pengelolaan Lingkungan dan Rencana Pemantauan Lingkungan (RKL dan RPL). Berdasarkan hasil evaluasi Laporan Pelaksanaan RKL/RPL ditemukan fakta beberapa pelanggaran mengenai syarat mutu limbah yang boleh dibuang ke dalam media lingkungan hidup berdasarkan ketentuan Surat Penggugat Nomor B-1456/BAPEDAL/07/2000. Tergugat dianggap tidak memiliki itikad baik untuk memenuhi syarat dalam rangka mendapatkan izin pembuangan *tailing* sebagaimana ditetapkan dalam Surat Penggugat Nomor B 1456/BAPEDAL/07/2000. PT. Newmont Minahasa Raya telah melakukan pembuangan *tailing* ke laut tanpa izin yang diatur Pasal 18 ayat (1) PP No. 19 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran dan Perusakan Laut dan pelanggaran terhadap Undang-undang tentang pencemaran dan perusakan lingkungan hidup. Hal ini dikarenakan, berdasarkan penyelidikan yang dilakukan, ditemukan fakta pelanggaran terhadap syarat mutu limbah logam berat dan bahan berbahaya dan beracun (B3).

Gugatan oleh Menteri Lingkungan Hidup ini diajukan dengan menerapkan ketentuan tanggung jawab mutlak (*strict liability*) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 ayat (1) Undang-undang No 23 Tahun 1997 yang merupakan *lex specialis* dalam gugatan tentang Perbuatan Melawan Hukum pada umumnya. Menteri Lingkungan Hidup menuntut ganti rugi materiil akibat kerugian riil selama bertahun-tahun sebesar US \$ 117.680.000 dan immateriil sebesar Rp. 150.000.000.000, dan Tergugat diwajibkan untuk membayar ganti rugi materiil secara langsung dan seketika pada saat terjadi pencemaran dan perusakan lingkungan hidup sebagaimana ketentuan Pasal 35 UUPH.

4.1.2 Eksepsi Kompetensi Absolut dan Jawabannya

Atas gugatan pemerintah c.q Menteri Negara Lingkungan Hidup, PT. Newmont Minahasa Raya, melalui kuasa hukumnya menolak dan menyangkal keras telah melakukan kegiatan yang mengakibatkan pencemaran lingkungan. PT. Newmont Minahasa Raya (sebagai Tergugat I) dalam eksepsinya menyatakan bahwa seandainya benar Tergugat I telah lalai dalam melaksanakan kewajiban-

kewajibannya dalam Kontrak Karya, khususnya melanggar ketentuan yang ditentukan dalam Pasal 26 ayat (1) dan (2) Kontrak Karya, yang berakibat tercemarnya lingkungan, maka tuntutan penggugat tersebut seharusnya diajukan dan diselesaikan secara konsiliasi atau arbitrase berdasarkan *United Nations Commisions on International Trade Law Rule* (UNCITRAL RULES) sebagaimana ditentukan menurut Pasal 21 Kontrak Karya. Dikatakan pula bahwa Pemerintah Indonesia adalah pihak yang ikut menandatangani konvensi New York 1958 atau *Convention on The Enforcement and Recognition of Foreign Arbitral Award 1958* (Konvensi New York) yang telah diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia pada tanggal 7 Oktober 1981 dan disahkan berdasarkan Keputusan Presiden No. 34/1981 tanggal 5 Agustus 1981. Pasal II Konvensi New York menentukan bahwa seluruh negara penandatangan mengakui perjanjian arbitrase antara pihak-pihak dan mengatur bahwa pengadilan-pengadilan dari negara-negara penandatangan Konvensi New York harus mengarahkan para pihak kepada proses arbitrase bila mereka telah menyepakati suatu klausula arbitrase di dalam perjanjian di antara mereka.

Berdasarkan ketentuan penyelesaian yang dimuat dalam Pasal 21 Kontrak Karya tersebut, PT. Newmont Minahasa Raya mempertanyakan kompetensi absolut pengadilan untuk mengadili gugatan yang diajukan oleh Penggugat. Hal ini merujuk pada Pasal 3 dan Pasal 11 ayat (1) dan (2) UU No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, praktek penerapan Hukum Acara Perdata di Indonesia, ketentuan Pasal 134 HIR yang sekarang menjadi rumusan Pasal 3 UU Arbitrase, beberapa Yurisprudensi MA dan putusan pengadilan tentang hal yang sama.

Pasal 3 :

Pengadilan Negeri tidak berwenang untuk mengadili sengketa para pihak yang telah terikat dalam perjanjian arbitrase.

Pasal 11 :

- (1) Adanya suatu perjanjian arbitrase tertulis meniadakan hak para pihak untuk mengajukan penyelesaian sengketa atau beda pendapat yang termuat dalam perjanjiannya ke Pengadilan Negeri.
- (2) Pengadilan Negeri wajib menolak dan tidak akan ikut campur tangan di dalam suatu penyelesaian sengketa yang telah ditetapkan melalui arbitrase..

Pasal 134 HIR

Jika perselisihan itu suatu perkara yang tidak masuk kekuasaan pengadilan negeri, maka pada setiap waktu dalam pemeriksaan perkara itu, dapat diminta supaya hakim menyatakan dirinya tidak berkuasa dan hakimnyapun wajib pula mengakuinya karena jabatan.

Beberapa Yurisprudensi Mahkamah Agung dan Putusan Pengadilan yang berkaitan :

- a. Putusan Mahkamah Agung tanggal 30 September 1983 Reg. No. 225 K/Sip/1976 ;
- b. Putusan Mahkamah Agung tanggal 22 Pebruari 1982 No. 2424 K/Sip/1981;
- c. Putusan Mahkamah Agung tanggal 27 Januari 1983 No. 455 K/Sip/1982 ;
- d. Putusan Mahkamah Agung tanggal 27 Januari 1983 No.794 K/Sip/1982 ;
- e. Putusan Mahkamah Agung tanggal 4 Mei 1988 No.3179 K/Pdt/1984 ;
- f. Putusan Mahkamah Agung tanggal 24 September 1999.

4.2. Putusan Sela Pengadilan Negeri Jakarta Selatan Nomor 94/PDT.G/2005/PN. Jak. Sel

Putusan sela tanggal 15 Nopember 2005 menyatakan bahwa majelis hakim Pengadilan Negeri Jakarta Selatan menolak gugatan Menteri Lingkungan Hidup. Sebaliknya, majelis hakim mengabulkan petitum Newmont Minahasa Raya dalam eksepsinya tentang kompetensi absolut. Majelis hakim memberikan pertimbangan-pertimbangan berikut dalam putusannya :

Menurut majelis hakim, penggugat mengakui dalam posita gugatan Penggugat bahwa dalam melaksanakan kegiatan usahanya, Tergugat harus berpegang pada Kontrak Karya. Sementara itu, Pasal 1 angka 10 Kontrak Karya menyatakan pemerintah berarti Pemerintah Republik Indonesia, Menteri,

Departemen, Badan, Lembaga, Pemerintah Daerah, Kepala Daerah Tingkat I dan tingkat II-nya. Menurut majelis hakim, bertolak dari pengertian pemerintah tersebut, *in casu* subjek hukum, penggugat adalah Negara Republik Indonesia c.q Menteri Lingkungan Hidup; *ip so jure* Menteri Lingkungan Hidup ataupun Menteri Pertambangan dan Energi adalah termasuk Pemerintah Republik Indonesia.

Pasal 21 Kontrak Karya menyatakan bahwa, apabila tergugat tidak melaksanakan kewajibannya sehingga mengakibatkan pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup, penyelesaiannya dilakukan melalui konsiliasi atau arbitrase. Menurut majelis hakim, ketentuan Pasal 21 tersebut merupakan *pactum de compromitendo* yang mengikat Pemerintah Indonesia, *in casu* Menteri Lingkungan Hidup dan Tergugat. Pengadilan juga menganggap perjanjian antara Pemerintah Republik Indonesia dengan PT. Newmont Minahasa Raya tidak dipermasalahkan keabsahannya dan tidak bertentangan dengan asas kepatutan, ketelitian, dan kehati-hatian di satu pihak dan pihak lain. Pengadilan beranggapan bahwa tidak ada *dwang*, *dwaling* ataupun *bedrog* dalam membuat perjanjian sehingga pula sesuai ketentuan pasal 1338 KUHPerdara yang merupakan hukum yang mengikat bagi para pihak (*pacta sunt servanda*).

Menurut majelis hakim, siapa pun yang mewakili Pemerintah Indonesia pada saat Kontrak Karya ditandatangani, sepanjang termasuk dalam pengertian Pemerintah Indonesia, ia berperan sebagai subjek hukum dan harus terikat padanya. Kontrak Karya merupakan hukum yang mengikat Pemerintah Indonesia dan lembaga yang mewakilinya. Dengan demikian, meskipun Pemerintah Indonesia direduksi menjadi Menteri Pertambangan dan Energi yang bertindak untuk dan atas nama pemerintah di satu pihak, sedangkan gugatan diajukan oleh Menteri Lingkungan Hidup dalam perannya bukan sebagai pihak yang mewakili Pemerintah Indonesia dalam Kontrak Karya, Menteri Lingkungan Hidup termasuk anasir Pemerintah Republik Indonesia yang harus menghormati, termasuk dan terikat dengan isi Kontrak Karya.

Majelis Hakim juga mengatakan bahwa Penggugat tidak konsisten dengan jawabannya, karena Penggugat menggunakan alas hak atas dasar pasal 26 ayat (1) Kontrak Karya yang pada intinya kewajiban-kewajiban yang harus ditaati dan

dilaksanakan oleh Tergugat dalam melakukan kegiatan usahanya untuk menghindari dan mencegah timbulnya pencemaran dan pengotoran lingkungan serta kerusakan lingkungan. karena dasar gugatan yang diajukan oleh Menteri Lingkungan Hidup bukanlah wanprestasi terhadap Kontrak Karya melainkan perbuatan melawan hukum terhadap Undang-undang Pengelolaan Lingkungan Hidup dan peraturan-peraturan pelaksanaannya.

Pasal 3 Undang Undang-undang arbitrase dan APS menyatakan bahwa pengadilan negeri tidak berwenang mengadili sengketa para pihak yang terikat dalam perjanjian arbitrase sehingga majelis hakim memutuskan bahwa pengadilan negeri tidak berwenang memeriksa dan mengadili gugatan tersebut. Hal itu diperkuat Pasal 11 yang menyatakan bahwa pengadilan negeri wajib menolak dan tidak akan campur tangan dalam penyelesaian sengketa yang telah ditetapkan melalui arbitrase. Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut dan Pasal 3 jo Pasal 11 ayat (1) dan (2) UU Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, maka Pengadilan mengabulkan eksepsi kewenangan absolut yang diajukan oleh Para Tergugat.

Amar Putusan :

1. Mengabulkan eksepsi kopetensi absolut Para Tergugat ;
2. Menyatakan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan tidak berwenang memeriksa dan mengadili gugatan Penggugat ;
3. Menghukum Penggugat untuk membayar biaya perkara yang ditaksir sejumlah Rp. 464.000,00 (Empat ratus enam puluh empat ribu rupiah)

4.3 Analisis Hak Gugat Oleh Pemerintah dalam Kejahatan Lingkungan (Studi Kasus Perkara Perdata Nomor 95/PDT.G/2005/PN Jak.Sel)

Pemerintah RI *c.q* Menteri Negara Lingkungan Hidup menggugat PT. Newmont Minahasa Raya atas kasus pencemaran lingkungan yang diakibatkan oleh kegiatan perusahaan. Gugatan Pemerintah RI *c.q* Menteri Negara Lingkungan Hidup didaftarkan di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan pada tanggal 9 Maret 2005 dengan Nomor : 94/PDT.G/2005/PN.Jak.Sel. Negara Republik Indonesia *c.q* Pemerintah Republik Indonesia *c.q* Menteri Negara Lingkungan Hidup melakukan gugatan, sesuai Surat Kuasa Khusus dengan Hak Substitusi Menteri Negara Lingkungan Hidup kepada Jaksa Agung RI Nomor 17/MENLH/12/2004 tanggal 29 Desember 2004 *jo* Surat Kuasa Khusus Substitusi Jaksa Agung kepada Jaksa Pengacara Negara (Khusus Limbahan/*Recht van Substitutie*) Nomor SK-001/A/JA/01/2005 tanggal 4 Januari 2005 dan Surat Kuasa Khusus Nomor 01/MENLH/2/2005 tanggal 28 Pebruari 2005.

Berdasarkan gugatan, kedudukan dan kepentingan hukum penggugat (*standi in judicio*) adalah bahwa penggugat adalah Menteri yang ditugasi mengelola lingkungan hidup sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 1 angka 25 UUPH.² Berdasarkan Pasal 22 ayat (1) UU No 23 Tahun 1997, Menteri yang ditugasi mengelola lingkungan hidup memiliki kewajiban untuk melakukan pengawasan terhadap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan atas ketentuan yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan di bidang lingkungan hidup. Berdasarkan hal tersebut, maka Menteri Negara Lingkungan Hidup sebagai instansi pemerintah di bidang pengelolaan lingkungan memiliki kepentingan hukum untuk mengajukan gugatan perdata terhadap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang mengakibatkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup, yaitu Tergugat I (PT. Newmont Minahasa Raya) dan Tergugat II (Presiden Direktur PT. Newmont Minahasa Raya, Richard Bruce Ness).

² Pengelolaan lingkungan hidup yang merupakan tugas Menteri sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 ayat 2 UU No 23 Tahun 1997, pengelolaan lingkungan hidup adalah *upaya terpadu untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup yang meliputi kebijaksanaan penataan, pemanfaatan, pengembangan, pemeliharaan, pemulihan, pengawasan dan pengendalian lingkungan hidup*.

Gugatan Pemerintah RI dalam kasus dugaan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan oleh PT. Newmont Minahasa Raya di Desa Buyat Pante Kecamatan Raratotok Timur, Kabupaten Minahasa Selatan, Propinsi Sulawesi Utara, merupakan bentuk representatif pelaksanaan kekuasaan negara yang memiliki kewajiban untuk memberikan suatu lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagaimana diamanatkan oleh Undang-undang. Negara akan divonis gagal apabila tidak dapat menjalankan fungsi hakiki dari negara tersebut dibentuk yang tertuang dalam konstitusi sebagaimana dinyatakan oleh Daniel Thurer dalam “*The Failed States and International Law*”.³

Indonesia sebagai negara yang berdasar atas hukum dalam kerangka *welfare state*, menekankan dalam dasar konstitusi Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia 1945 untuk mewujudkan suatu tata kehidupan yang berkedaulatan rakyat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.⁴ Berkaitan dengan hal tersebut, negara memiliki tanggungjawab sebagai entitas pemegang kedaulatan (*sovereign*) dan sebagai pemegang kepercayaan publik (*public trust*) untuk melakukan perlindungan melalui instrumen hukum tak terkecuali di bidang lingkungan. Konstitusi Negara Republik Indonesia menegaskan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat dalam Pasal 28 H ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia 1945 amandemen kedua sebagai salah satu Hak Asasi Manusia. Selain ketentuan tersebut, Indonesia juga menegaskan konsep ini dalam Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 6 ayat (1) Undang-undang No.23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPLH). Berdasarkan hal tersebut, Negara Republik Indonesia *c.q* Pemerintah Republik memiliki tanggungjawab untuk memberikan suatu lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Selain tanggungjawab pemerintah sebagai representatif pelaksanaan kekuasaan negara, pemerintah juga menjadi subjek hukum penuh yang melaksanakan hak dan kewajiban demi kepentingan lingkungan karena lingkungan hidup hanyalah kuasi subjek hukum. Menurut ajaran kuasi subjek

³ Bambang Prabowo Soedarso, *Op.cit.*, hal. 116.

⁴ *Ibid.*, hal. 59-60.

hukum, lingkungan hidup mempunyai hak untuk memperoleh pemeliharaan kelestarian fungsinya dan hak untuk memperoleh pencegahan dan penanggulangan pencemaran dan kerusakan terhadapnya.⁵ Namun, karena lingkungan hanya mempunyai hak tanpa memiliki kewajiban, maka lingkungan tidak dapat melakukan perbuatan hukum, sehingga perlu ada pihak-pihak yang berkedudukan sebagai subjek hukum yang harus memperjuangkannya.⁶

Subjek hukum yang dapat memperjuangkan kepentingan lingkungan dapat dilihat dari penafsiran Pasal 5 dan Pasal 6 *juncto* Pasal 1 angka 24 UUPH. Pasal 5 menyatakan bahwa setiap orang mempunyai hak yang sama atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Pasal 6 ayat (1) UUPH menyatakan bahwa setiap orang berkewajiban memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup serta mencegah dan menanggulangi pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup. Pasal 1 angka 24 UUPH juga menegaskan bahwa orang adalah orang perseorangan, dan/atau kelompok orang, dan/atau badan hukum. Berdasarkan ketentuan tersebut, subjek hukum dalam lingkungan adalah orang perseorangan, kelompok orang dan badan hukum perdata dan publik termasuk negara (pemerintah) di dalamnya. Hal ini menjadi dasar hukum bagi pemerintah sebagai subjek hukum penuh yang ditugasi mengelola lingkungan hidup dan memiliki kewajiban hukum untuk melakukan pengawasan terhadap penataan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan atas ketentuan yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan di bidang lingkungan hidup. Berdasarkan hal tersebut, setiap perbuatan terkait hak penguasaan atas lingkungan oleh pemerintah harus memperhatikan kepentingan lingkungan dan melakukan pencabutan hak kepada setiap pelanggaran yang dilakukan.

Berkaitan dengan kasus pencemaran lingkungan oleh PT. Newmont Minahasa Raya, pemerintah sebagai subjek hukum penuh dapat menjadi pihak

⁵ Ajaran ini didasari pemikiran Christopher Stone dalam karangannya *Should Trees have Standing? Toward Legal right for natural objects* sebagaimana dikutip Steward, yang mengemukakan bahwa dunia hukum tidak hanya dihuni oleh manusia sebagai pemegang hak, akan tetapi juga terdapat pemegang hak yang bukan manusia seperti perusahaan, kotamadya bahkan sumber daya alam atau lingkungan seperti yang telah dijelaskan dalam bab-bab sebelumnya. Lihat Koesnadi Hardjasoemantri., *Op.cit.*, hal. 406.

⁶ Sifat lingkungan yang inanimatif (tidak dapat memperjuangkan sendiri kepentingannya) inilah yang menyebabkan lingkungan disebut sebagai kuasi subjek hukum atau subjek hukum tidak sempurna.

yang memperjuangkan kepentingan lingkungan berdasarkan Pasal 5 dan Pasal 6 *juncto* Pasal 1 angka 24 UUPH. Penurunan daya dukung lingkungan hidup yang berfungsi untuk mendukung peri kehidupan manusia dan makhluk lainnya di Desa Buyat dan Desa Rawatotok, Propinsi Sulawesi Utara, telah terganggu akibat pelanggaran berupa pencemaran dan/atau perusakan yang dilakukan oleh PT. Newmont Minahasa Raya. Hal itu dibuktikan dengan adanya Laporan Penelitian (disebutkan dalam gugatan) yang menyatakan telah terjadi perubahan kualitas air sumur gali, udara, sedimen, *benthos*, *plankton*, *phytoplankton* dan ikan, yang melebihi baku mutu lingkungan sebagai akibat dari aktifitas perusahaan, telah menimbulkan dampak besar dan penting bagi lingkungan hidup yang bersifat merugikan. Pelanggaran yang terjadi terhadap hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat yang merupakan hak subjektif⁷ memberikan kedudukan hukum bagi pemerintah sebagai subjek hukum penuh untuk membela atau mengajukan tuntutan atau gugatan atas nama kepentingan lingkungan.

Doktrin *Public Trust* menjadi salah satu faktor pendukung munculnya hak pemerintah ini di samping ajaran kuasi subjek hukum yang menempatkan lingkungan hidup sebagai subjek hukum yang diwakili oleh pemerintah. Seperti telah dijelaskan dalam bab sebelumnya, ajaran *Public Trust Doctrine* ini menyatakan bahwa negara adalah penjaga atau wali (*guardian approach*) dari kepentingan masyarakat atas pemanfaatan sumber-sumber daya alam (*public resources*) yang harus dijaga pelestariannya dan menjadi suplemen terpenting dari hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.⁸ Doktrin ini menyatakan bahwa sumber daya alam, termasuk lingkungan hidup, suatu negara adalah milik bersama (*common property*) seluruh bangsa tersebut.⁹ Bahkan bumi ini adalah warisan bersama umat manusia (*common heritage of humankind*).¹⁰ Setiap orang memiliki

⁷ Hak subjektif (*subjektif rights*) atau “hak setiap orang” adalah bentuk yang paling luas dari perlindungan seseorang. Hak tersebut dapat memberikan kepada yang mempunyai suatu tuntutan yang sah guna meminta kepentingannya akan suatu lingkungan hidup yang baik dan sehat itu dihormati, suatu tuntutan yang dapat didukung oleh prosedur hukum dengan perlindungan hukum oleh pengadilan dan perangkat-perangkat hukum lainnya, sebagaimana dinyatakan oleh Heinhard Steiger. Lihat Koesnadi Hardjasoemantri., *Op.cit.*, hal. 93-94

⁸ Allan karner, *Op.cit.*, hal.18.

⁹ Mas Achmad Santosa., *Op.cit.*, hal. 292.

kepentingan bersama (*common stockholders*) di dalamnya. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa lingkungan hidup sesungguhnya merupakan kepemilikan bersama (*common property*) dan bersifat turun menurun (*legacy*).¹¹ Hal ini berimplikasi pada kewajiban asasi sebagai konsekuensi dari sifat kepemilikan bersama (*common property*) dan turun-temurun (*legacy*) dari lingkungan hidup.¹²

Berdasarkan doktrin ini, pemerintah mempunyai tanggungjawab hukum untuk memegang kepercayaan atas sumber daya milik bersama tertentu (udara, air dan daratan) untuk digunakan bersama oleh masyarakat, tak terkecuali sumber daya tambang dan lingkungan di sekitar pertambangan (ekosistem pantai, air tanah, dll) dalam kasus pencemaran lingkungan oleh PT. Newmont Minahasa Raya. Negara tidak diperbolehkan merusak atau melepaskan kontrol terhadap sumber daya publik kecuali disebabkan oleh hal-hal atau keadaan tertentu yang dibatasi. Meskipun negara memiliki diskresi untuk menerapkan kepercayaan publik, namun negara tidak memiliki kebebasan untuk mengingkari atau meniadakan kepercayaan publik. Kepercayaan publik (*public trust*) ini membebani pemerintah sebagai pihak yang telah diberikan kewajiban untuk melaksanakan “*affirmative obligation*”.¹³ *Public trust doctrine* ini digunakan untuk menjamin perlindungan lingkungan hidup sebagaimana dinyatakan oleh Sax.

Apabila terdapat pihak yang menimbulkan kerugian terhadap lingkungan hidup, maka pemerintah harus bertindak atas nama masyarakat dan melakukan tindakan hukum terhadap perbuatan yang merugikan lingkungan hidup. Pemerintah bertindak sebagai wali (*trustee*) bangsanya apabila terjadi kerusakan terhadap kekayaan alam yang menjadi ruang lingkup *Public Trust Doctrine* melalui *A state's Attorney General*. *A state's Attorney General* harus dapat menunjukkan bahwa telah terjadi pelanggaran terhadap doktrin tersebut dikarenakan “campur tangan yang tidak beralasan dalam hal penggunaan untuk memperoleh keuntungan dari kepercayaan yang diberikan” (*Unreasonable*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*, hal. 293.

¹³ *Ibid.*

Interference with Use and Enjoyment).¹⁴ A state's Attorney General ("AG") juga dapat membawa gugatan melalui *Parens Patriae* di samping *Public Trust Doctrine* untuk memulihkan kerusakan sumber daya alam yang menjadi kewenangan negara. *Parens Patriae* mengizinkan pemerintah negara melakukan gugatan untuk mengganti kerugian yang terjadi kepada negara sebagai pemegang kedaulatan dan pemegang kedaulatan tidak sempurna (*quasi-sovereign*) yaitu lingkungan.¹⁵ Di Indonesia, unsur-unsur *Public Trust Doctrine* berikut prinsip *common property* dan *Parens Patriae*, secara tegas dapat ditemui dalam Pembukaan UUD 1945¹⁶, Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 Amandemen¹⁷ dan peraturan perundang-undangan lain di bidang lingkungan seperti Pasal 8 ayat (1) UUPH¹⁸. Konsep *Public Trust Doctrine* berikut prinsip *common property* dan *Parens Patriae* inilah yang mendasari pemerintah sebagai subjek hukum lingkungan memiliki hak untuk menggugat atau *standing to sue* demi melindungi kepentingan masyarakat terhadap lingkungan, seperti halnya dalam kasus perusakan dan/atau pencemaran lingkungan oleh PT. Newmont Minahasa Raya. Pemerintah membela hak atau kepentingan masyarakat umum sebagai pihak formil dan bukanlah pihak materiil atau penderita langsung (*aggrieved party*). Bangsa Indonesia sendirilah yang mempunyai hak dan kepentingan atas lingkungan hidup dan sumber daya alamnya. Pemerintah Indonesia *c.q.* Menteri Lingkungan Hidup hanyalah representasi formil lingkungan yang merupakan subjek hukum tidak sempurna

¹⁴ Beberapa negara membolehkan pemulihan kerusakan sumber daya alam pada sumber daya alam apapun, sementara yang lainnya hanya membolehkan pemulihan kerusakan terhadap sumber daya alam yang benar-benar dimiliki secara nyata oleh pemerintah negara atau yang hanya benar-benar dianggap masuk ruang lingkup *Public Trust Doctrine*. Lihat Allan Karner, *Loc.cit.*, hal. 21.

¹⁵ *Ibid.*, hal. 44.

¹⁶ Di dalam Pembukaan UUD 1945 dinyatakan bahwa "...Negara melindungi segenap bangsa Indonesia, seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum..."

¹⁷ Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 Amandemen menyatakan bahwa *Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.*

¹⁸ Pasal 8 ayat (1) UUPH menyatakan bahwa *sumber daya alam dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat, serta pengaturannya ditentukan oleh Pemerintah.*

seperti dalam kasus pencemaran oleh PT. Newmont Minahasa Raya. Bahkan, apabila pemerintah tidak bersedia menjadi pihak formil, orang-perorangan atau kelompok orang berhak tampil untuk mempertahankan hak dan kepentingannya tersebut.

Lalu siapakah pemerintah? Dalam arti yang sempit, pemerintah adalah kekuasaan eksekutif sebagai pengemban hak dan kewajiban yang berfungsi menyelenggarakan pemerintahan sehari-hari. Menurut Pasal 1 Keputusan Presiden No. 101 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Menteri Negara, Menteri Negara adalah pembantu Presiden yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Pasal 2 menyatakan bahwa Menteri Negara mempunyai tugas membantu Presiden dalam merumuskan kebijakan dan koordinasi di bidang-bidang tertentu dalam kegiatan pemerintahan negara. Menteri Lingkungan Hidup merupakan salah satu Menteri Negara yang membantu Presiden di bidang lingkungan hidup, yang penjabaran lebih lanjut dijelaskan dalam Pasal 9 UUPH¹⁹, Pasal 11 ayat (1) UUPH²⁰, dan Pasal 22 UUPH²¹. Berdasarkan kewenangan yang didapat oleh Menteri Negara Lingkungan Hidup melalui UUPH dan Keputusan Presiden No. 101 Tahun 2001, maka dapat dikatakan bahwa Menteri Negara Lingkungan Hidup adalah pihak yang sama dengan Pemerintah Indonesia, dan Menteri Negara Lingkungan Hidup adalah bagian dari Pemerintah Indonesia. Sebagai bagian dari Pemerintah Indonesia, Menteri Negara Lingkungan Hidup memiliki hak sekaligus kewajiban untuk melakukan perlindungan terhadap lingkungan dan bertindak untuk dan atas nama lingkungan berdasarkan konsep *Public Trust Doctrine* dan *Parens Patriae*. Hal ini semua dapat mendasari Menteri Lingkungan Hidup menjelaskan

¹⁹ Pasal 9 UUPH menyatakan : *Menteri Negara Lingkungan Hidup berfungsi melakukan keterpaduan perencanaan dan pelaksanaan kebijaksanaan nasional pengelolaan lingkungan hidup yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah sesuai dengan bidang tugas dan tanggung jawab masing-masing, masyarakat, serta pelaku pembangunan lain.*

²⁰ Pasal 11 ayat (1) UUPH menyatakan : *Pengelolaan lingkungan hidup pada tingkat nasional dilaksanakan secara terpadu oleh perangkat kelembagaan yang dikoordinasi oleh Menteri.*

²¹ Pasal 22 UUPH menyatakan : *Menteri melakukan pengawasan terhadap penataan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan atas ketentuan yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan di bidang lingkungan hidup.*

kedudukan dan kepentingan hukum penggugat (*standi in judicio*) dalam gugatannya seperti dalam kasus pencemaran lingkungan oleh PT. Newmont Minahasa Raya, meskipun dalam kasus tersebut Penggugat (Menteri Lingkungan Hidup) hanya memasukkan Pasal 1 angka 25 dan Pasal 22 ayat (1) UUPH sebagai dasar *ius standi* dalam gugatan.

Mekanisme hukum perdata sering dilakukan pemerintah dalam hal mengembalikan kerugian di bidang lingkungan dan dalam hal mengajukan gugatan terhadap perbuatan-perbuatan melawan hukum yang merugikan kepentingan orang banyak. Sebab, filosofi yang mendasari gugatan perdata adalah adanya tujuan mengembalikan kerugian di bidang lingkungan (negara) dan dalam rangka memenuhi rasa keadilan masyarakat. Selain itu, hukum pidana dalam lingkungan sering dianggap sebagai *ultimum remedium* (obat terakhir).²² Penyelesaian sengketa perdata melalui pengadilan merupakan salah satu penyelesaian yang bermuara pada efektifitas penegakan hukum, karena hukum perdata memiliki 3 fungsi :²³

1. Melalui hukum perdata dapat dipaksakan ketaatan pada norma-norma hukum lingkungan, baik yang bersifat hukum privat maupun hukum publik.
2. Hukum perdata dapat memberikan penentuan norma-norma (*normstelling*) dalam masalah lingkungan hidup.
3. Hukum perdata memberikan kemungkinan untuk mengajukan gugatan ganti rugi atas pencemaran lingkungan terhadap pihak yang menyebabkan timbulnya pencemaran tersebut, yang biasanya dilakukan melalui gugatan melalui perbuatan melawan hukum.²⁴

²² Pendapat ini dikemukakan oleh Menteri Kehakiman Belanda De Ruyter yang menyatakan hukum pidana sebagai alat yang terakhir karena membawa dampak sampingan yang merugikan dan menyinggung sangat dalam terhadap kehidupan pribadi terpidana. Menurut Petri dan Dorssen (keduanya sarjana hukum lingkungan), penerapan instrument hukum pidana baru diterapkan jika instrument-instrumen lain gagal. Menurut de Bunt, penerapan hukum pidana menjadi alat terakhir yang diterapkan. Lihat Supriadi, *Op.cit.*, hal. 309.

²³ *Ibid.*, hal. 290.

²⁴ *Ibid.*

Pemerintah mengajukan gugatan berdasarkan pada hukum Acara Perdata yang berlaku²⁵ dalam lingkup menjalankan fungsi keperdataan untuk memulihkan kerusakan, yang dilakukan oleh instansi pemerintah yang bertanggungjawab di bidang lingkungan hidup. Posisi instansi pemerintah atau Menteri Lingkungan Hidup ini diwakili oleh Jaksa sebagai Pengacara Negara dalam proses peradilan yang berjalan, yang memiliki kedudukan yang serupa dengan *A state's Attorney General*. Jaksa dapat mewakili keperdataan Negara, Pemerintah atau masyarakat melalui Jaksa Pengacara Negara untuk mewakili Hak Gugat oleh Pemerintah dan dapat melakukan aksi atas nama dan demi kepentingan umum (*algemeen belangacties*). Dalam melaksanakan kepentingan umum, tindakan pemerintah harus absah atau berdasarkan hukum (*rechtmatig*) dan harus untuk sasaran yang bermanfaat bagi masyarakat (*doelmatig*).²⁶ Pada kasus pencemaran lingkungan PT. Newmont Minahasa Raya, tindakan JPN telah absah atau berdasarkan hukum mewakili Negara Republik Indonesia *c.q* Pemerintah Republik Indonesia *c.q* Menteri Negara Lingkungan Hidup melakukan gugatan, sesuai Surat Kuasa Khusus dengan Hak Substitusi Menteri Negara Lingkungan Hidup kepada Jaksa Agung RI Nomor 17/MENLH/12/2004 tanggal 29 Desember 2004 *jo* Surat Kuasa Khusus Substitusi Jaksa Agung kepada Jaksa Pengacara Negara (Khusus Limbahan/*Recht van Substitutie*) Nomor SK-001/A/JA/01/2005 tanggal 4 Januari 2005 dan Surat Kuasa Khusus Nomor 01/MENLH/2/2005 tanggal 28 Pebruari 2005.

Pemerintah *c.q* Menteri Lingkungan Hidup yang diwakili oleh JPN, secara *doelmatig* memiliki kepentingan hukum untuk mengajukan gugatan perdata terhadap penanggungjawab usaha dan/atau kerusakan lingkungan dengan dalil perbuatan melawan hukum demi kepentingan umum.²⁷ Hal ini dikarenakan

²⁵ Menurut Pasal 39 UU No 23 Tahun 1997 : *Tata cara pengajuan gugatan dalam masalah lingkungan hidup oleh orang, masyarakat, dan/atau organisasi lingkungan hidup mengacu pada Hukum Acara Perdata yang berlaku.*

²⁶ Suhadibroto, *Op.cit.*, hal. 72.

²⁷ Pengertian kepentingan umum secara filosofis tersirat dalam Pembukaan UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia. Secara teoritis, kepentingan umum merupakan resultante dari hasil menimbang-nimbang sekian banyak kepentingan-kepentingan di dalam masyarakat dengan menetapkan kepentingan yang menonjol sebagai kepentingan yang utama menjadi kepentingan umum. Lihat Suhadibroto, *Loc.cit.*

penyelesaian sengketa lingkungan yang bersifat perdata, tetap mengacu pada sistem pembuktian yang terdapat dalam Hukum Acara Perdata, dan untuk membuktikan apakah telah terjadi pelanggaran hukum terhadap lingkungan hidup tersebut, titik tumpuannya terletak pada unsur-unsur yang terdapat dalam Pasal 1365 KUHPerdata mengenai perbuatan melawan hukum.²⁸ Rumusan pasal 1365 KUHPerdata ini menjadi acuan Pasal 34 UUPH yang mengatur secara khusus mengenai perbuatan melawan hukum di bidang lingkungan. Teori pertanggungjawaban yang bertumpu pada unsur kesalahan dipandang oleh sebagian kalangan tidak memadai untuk menjawab permasalahan lingkungan yang timbul sehingga dikembangkan lagi teori kedua yaitu pertanggungjawaban tanpa kesalahan atau pertanggungjawaban mutlak (*Liability without fault* atau *Strict Liability*).²⁹ Ketentuan *Strict Liability* ini dapat ditemukan dalam Pasal 35 UUPH dan dianggap sebagai *lex specialis* dalam gugatan perbuatan melawan hukum pada umumnya. Pada kasus pencemaran lingkungan oleh PT. Newmont Minahasa Raya, pemerintah sebagai Penggugat melalui JPN, demi kepentingan umum mendalilkan Pasal 35 ayat (1) UUPH mengenai tanggungjawab mutlak/*Strict Liability*, yang merupakan *lex specialis* dalam gugatan perbuatan melawan hukum pada umumnya, kepada Tergugat untuk meminta pertanggungjawaban atas pencemaran yang dilakukan oleh Tergugat.

²⁸ Hal ini sejalan dengan konsep perbuatan melawan hukum dalam hukum Romawi kuno yang dikenal dengan nama *Pater Familias* yang secara harfiah berarti “kepala rumah tangga”. *Pater Familias* ini merupakan perbuatan melawan hukum yang memberikan kewenangan kepada kepala suatu rumah tangga untuk membawa kasusnya/menggugatnya terhadap kasus kerugian yang menimpa istri, anak atau budak beliannya. Teori ini menyatakan bahwa perbuatan melawan hukum terhadap orang-orang tersebut juga merupakan perbuatan terhadap kepala rumah tangganya. Lihat Munir Fuady, *Op.cit.*, hal. 28.

²⁹ Supriadi, *Op.cit.*, 292.

BAB 5 PENUTUP

1.1 Kesimpulan

Sebagai penutup dari seluruh uraian pada bab sebelumnya, maka Penulis menyampaikan kesimpulan mengenai Hak Gugat oleh Pemerintah sebagai berikut:

1. Pertanggungjawaban negara terkait dengan doktrin kepercayaan publik (*Public Trust Doctrine*) dalam hal kejahatan lingkungan negara melalui pemerintah yang diwakili oleh *A state's Attorney General* ("AG"), diberi kedudukan oleh hukum sebagai penjaga (*guardian approach*) atau wali (*trustee*) lingkungan yang merupakan pemegang kedaulatan tidak sempurna (*quasi-sovereign*), melalui *Public Trust Doctrine*, *Parens Patriae* dan prinsip *Common Property*, untuk melakukan gugatan untuk mengganti kerugian yang terjadi. Negara sebagai badan hukum publik memiliki tanggungjawab sebagai entitas pemegang kedaulatan (*sovereign*) dan sebagai pemegang kepercayaan publik (*public trust*). Kedua entitas tersebut ditujukan untuk melakukan perlindungan terhadap kepentingan masyarakat atas pemanfaatan sumber-sumber daya alam (*public resources*) yang harus dijaga pelestariannya dan menjadi suplemen terpenting dari hak atas lingkungan hidup yang baik. Setiap perbuatan terkait hak penguasaan yang dimiliki oleh Pemerintah, termasuk hak atas lingkungan, harus memperhatikan kepentingan-kepentingan yang terkait dan melakukan pencabutan hak kepada setiap pelanggaran yang dilakukan terhadap kepentingan tersebut. Lingkungan hidup sesungguhnya merupakan kepemilikan bersama (*common property*) dan bersifat turun menurun

(*legacy*), sehingga berimplikasi pada kewajiban asasi untuk menjaga pelestariannya.

2. Konsep *Public Trust Doctrine* berikut prinsip *common property* dan *Parens Patriae* dilaksanakan oleh pemerintah sebagai subjek hukum lingkungan yang memiliki hak untuk menggugat atau *standing to sue* demi melindungi kepentingan masyarakat terhadap lingkungan. Pemerintah bertindak sebagai wali (*trustee*) bangsanya apabila terjadi kerusakan terhadap kekayaan alam yang menjadi ruang lingkup *Public Trust Doctrine* dan kewenangan *Parens Patriae* yang dimiliki oleh negara melalui *A state's Attorney General*. Pemerintah membela hak atau kepentingan masyarakat umum sebagai pihak formil dan bukanlah pihak materiil atau penderita langsung (*aggrieved party*). Bangsa Indonesia sendirilah yang mempunyai hak dan kepentingan atas lingkungan hidup dan sumber daya alamnya. Berdasarkan kewenangan yang didapat oleh Menteri Negara Lingkungan Hidup melalui UUPH dan Keputusan Presiden No. 101 Tahun 2001, maka dapat dikatakan bahwa Menteri Negara Lingkungan Hidup adalah pihak yang sama dengan Pemerintah Indonesia, dan Menteri Negara Lingkungan Hidup adalah bagian dari Pemerintah Indonesia. Sebagai bagian dari Pemerintah Indonesia, Menteri Negara Lingkungan Hidup memiliki hak sekaligus kewajiban untuk melakukan perlindungan terhadap lingkungan dan bertindak untuk dan atas nama lingkungan berdasarkan konsep *Public Trust Doctrine* dan *Parens Patriae*. Namun, Pemerintah Indonesia *c.q.* Menteri Lingkungan Hidup hanyalah representasi formil lingkungan yang merupakan subjek hukum tidak sempurna. Bahkan, apabila pemerintah tidak bersedia menjadi pihak formil, orang-perorangan atau kelompok orang berhak tampil untuk mempertahankan hak dan kepentingannya tersebut.
3. Pengaturan konsep Jaksa sebagai Pengacara Negara dikaitkan dengan Hak Gugat oleh Pemerintah dalam hal gugatan atas kejahatan lingkungan di dalam sistem hukum di Indonesia terdapat di dalam UU No 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan RI. Jaksa dapat mewakili kepentingan keperdataan

negara untuk mewakili Hak Gugat oleh Pemerintah dan dapat melakukan aksi atas nama dan demi kepentingan umum (*algemeen belangacties*). Di Indonesia, unsur-unsur *Public Trust Doctrine* berikut prinsip *common property* dan *Parens Patriae*, secara tegas dapat ditemui dalam Pembukaan UUD 1945, Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 Amandemen dan peraturan perundang-undangan lain di bidang lingkungan. Dalam lingkup menjalankan fungsi keperdataan untuk memulihkan kerusakan, pemerintah mengajukan gugatan yang dilakukan oleh instansi pemerintah yang bertanggungjawab di bidang lingkungan hidup dengan dalil perbuatan melawan hukum. Dalam melaksanakan kepentingan umum, tindakan pemerintah harus absah atau berdasarkan hukum (*rechtmatig*) dan harus untuk sasaran yang bermanfaat bagi masyarakat (*doelmatig*). Fungsi di bidang perdata ini dimungkinkan oleh Pasal 2 ayat (4) Undang-undang No 15 Tahun 1961 tentang yang kemudian dimantapkan dengan Pasal 27 Undang-undang No.5 Tahun 1991 *jo* Pasal 25 bagian e Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1991 *jo* Pasal 357 bagian e Keputusan Jaksa Agung Kep/035/J.A/1992.¹ Pasal tersebut juga ditegaskan dalam perubahan terakhir Undang-undang Kejaksaan yaitu, Pasal 30 ayat (2) UU No 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan RI. Penyelesaian sengketa melalui jalan Hak Gugat oleh Pemerintah berdasarkan pada tuntutan hak yang dilanggar karena perbuatan melawan hukum dengan menggunakan Hukum Acara Perdata yang berlaku. Prinsip yang digunakan adalah pertanggungjawaban yang bertumpu pada unsur kesalahan yang kemudian dikembangkan lagi oleh teori kedua yaitu pertanggungjawaban tanpa kesalahan atau pertanggungjawaban mutlak (*Liability without fault* atau *Strict Liability*). Ketentuan *Strict Liability* ini dapat ditemukan dalam Pasal 35 UUPH dan dianggap sebagai *lex specialis* dalam gugatan perbuatan melawan hukum pada umumnya.

¹ R. Narendra Jatna. *Op.cit.*, hal. 2.

1.2 Saran

1. Perkembangan hukum mengajarkan bahwa lingkungan hidup juga mempunyai hak berupa hak pemeliharaan kelestarian fungsinya, hak pencegahan dan penanggulangan pencemaran dan perusakan terhadapnya. Namun, dikarenakan lingkungan hidup bukanlah subjek hukum yang sempurna sehingga menyebabkan lingkungan tidak dapat bertindak sendiri untuk membela haknya, maka negara melalui pemerintah diberi kedudukan oleh hukum sebagai walinya sebagaimana diamanatkan melalui *Public Trust Doctrine*, *Parens Patriae* dan Konstitusi. Pemerintah Indonesia *c.q.* Menteri Lingkungan Hidup menjadi representasi formil dari lingkungan yang merupakan kuasi subjek hukum. Meskipun perkembangan hukum yang terjadi, khususnya di bidang lingkungan seperti *Public Trust Doctrine*, *Parens Patriae*, dan *common property* yang menjadi dasar Hak Gugat oleh Pemerintah, masih memiliki berbagai kelemahan dalam sistem dan penegakannya, namun perkembangan hukum tersebut harus tetap ditanggapi secara positif dan perlu disikapi secara bijaksana agar hukum yang ada bisa tetap merespon masalah-masalah yang terjadi dalam masyarakat dan menjadi hukum yang responsif.
2. Pihak-pihak yang berhak mengajukan gugatan untuk memperjuangkan kepentingan atas nama lingkungan dalam hukum lingkungan di Indonesia telah ditentukan limitatif dalam Undang-undang No.23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPLH). Salah satu pihak yang berhak mengajukan gugatan atas nama kepentingan masyarakat atau lingkungan hidup adalah instansi pemerintah yang bertanggung jawab di bidang lingkungan hidup, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 37 ayat (2) UUPLH. Namun, ketentuan teknis mengenai permasalahan tersebut belum diatur lebih lanjut. Padahal, Pasal 37 ayat (3) UUPLH menyatakan bahwa Ketentuan lebih lanjut sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah. Oleh karena itu, penulis menyarankan untuk segera dibuat ketentuan lebih lanjut mengenai permasalahan tersebut, sehingga pedoman teknis pelaksanaan hak gugat oleh pemerintah dapat diakomodir.

DAFTAR REFERENSI

I. BUKU

1. Agustina, Rosa. *Perbuatan Melawan Hukum*. Jakarta : Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003.
2. Al Rasyid, Harun. *ed., Ilmu Negara oleh Prof. Mr. Djokosutono*. Jakarta : Ghalia Indonesia, 1999.
3. Black, Henry Campbell. *Black's Law Dictionary Sixth Edition : Definitions of The Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern*. West Publishing Co, 1990.
4. Fuady, Munir. *Perbuatan Melawan Hukum : Pendekatan Kontemporer*. Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 2002.
5. Hamzah, Teuku Amir. *et.al., ed., Ilmu Negara : Kuliah-kuliah Padmo Wahjono*. Jakarta : Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1999.
6. Hamzah, Andi. *Penegakan Hukum Lingkungan*. Jakarta : CV. Sapta Arta Jaya, 1997.
7. Hardjasoemantri, Koesnadi. *Hukum Tata Lingkungan*. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 2002.
8. Kusumaatmadja, Mochtar dan Ety R.Agoes., *Pengantar Hukum Internasional*, Bandung : Alumni, 2003.
9. Lamintang, P.A.F. *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*. Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 1997.
10. Malanczuk, Peter. *Akehurt's Modern Introduction to International Law Seventh Revised Edition*, British : Routledge, 1998.
11. Mamudji, Sri. *Et al. Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. Cet. 1. Jakarta: Badan Penerbit sFakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
12. Mertokusumo, Sudikno. *Hukum Acara Perdata Indonesia*. Yogyakarta : Liberty, 2002.
13. P.H., Arimbi. *Berhitung dengan Utang Ekologis : Siapa yang Sebenarnya Berutang*, Jakarta : ALIANSI, debtWATCH Indonesia, GAPRI, dan JARI Indonesia, 2003.

14. Rhiti, Hironimus. *Hukum Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup*. Yogyakarta : Universitas Atmajaya, 2006.
15. Santosa, Mas Achmad. *Good Governance dan Hukum Lingkungan*, Jakarta: ICEL, 2001.
16. Sembiring, Sulaiman N. *ed. Hukum dan Advokasi Lingkungan*. Jakarta : ICEL, 1998.
17. Silalahi, Daud. *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*. Bandung : Alumni, 2001.
18. Soedarso, Bambang Prabowo. *Penataan Ruang, Pemanfaatan, Akibat dan Pertanggungjawaban Hukum Negara*. Jakarta : Cintya Press, 2008.
19. Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: PT Raja Grafindo, 1994.
20. Suhadibroto. *Profil Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara Pada Akhir Tahun Ke-V*. Jakarta : Kejaksaan Agung Republik Indonesia, 1998.
21. Supriadi. *Hukum Lingkungan di Indonesia : Sebuah Pengantar*. Jakarta : Sinar Grafika, 2006.

II. SKRIPSI DAN TESIS

1. Jatna, R. Narendra. *Kejaksaan Sebagai Pengacara Pemerintah (Government's Law Office) (Suatu Tinjauan Normatif)*. Skripsi Universitas Indonesia, Jakarta, 1994.
2. Samosir, Marianto. *Kedudukan Hukum Lembaga Pemerintah dalam Kontrak Karya yang Mengandung Klausula Arbitrase (Studi Kasus Pelanggaran Pencemaran dan Perusakan Lingkungan Hidup antara Kementerian Lingkungan Hidup dan PT. Newmont Minahasa Raya)*. Skripsi Universitas Indonesia, Jakarta, 2006.
3. Wijastuti, Rejeki. *Asas Kebebasan Berkontrak dalam Kontrak Karya PT. Newmont Minahasa Raya dengan Pemerintah Republik Indonesia*. Tesis PascaSarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 2006.

III. PUBLIKASI ELEKTRONIK

1. Heinquinet, Jeffrey W. and Tracy Dobson. *The Public Trust Doctrine and Sustainable Ecosystems : A Great Lakes Fisheries Case Study*.
<http://www1.law.nyu.edu/journals/envtlaw/issues/vol> . Diakses pada tanggal 29 Nopember 2008.
2. Karner, Allan. *The Public Trust Doctrine, Parens Patriae, and The Attorney General As The guardian of The State's Natural Resources*.
<https://admissions.law.duke.edu/shell/cite>, Duke Environmental Law and Policy Forum, 2002. 29 Nopember 2008.
3. Reckord, Stephanie. *Limiting The Expansion of The Public Trust Doctrine In New Jersey : A Way To Protect And Preserve The Rights of Private Ownership*.
http://www.law.shu.edu/journals/lawreview/library/vol_36/36_1/reckordpdf. Diakses pada tanggal 29 Nopember 2008.