

# **PENGUNAAN *LEGAL STANDING* ORGANISASI LINGKUNGAN HIDUP DALAM RANGKA PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN\***

**Fajar Winarni\*\***

## ***Abstract***

*The research results show that the implementation of the WALHI legal standing is only implemented in two cases. They are Taman Nasional Gunung Merapi and PT. Griya Perwita Asri case. The efforts of the law enforcement that have been conducted by WALHI tend to the advocacy and the awareness of the community rights toward environmental.*

*Meanwhile, the obstacles which are faced by WALHI in implementing its legal standing are WALHI is tends to do the awareness of the community rights and advocacy than legal standing, because it is most appropriate target; the law officers are lack response to the legal standing case; the regulation is not clear yet; and the lack of the human resources. Although the implementation of the WALHI legal standing is not effective yet, but their roles in criticizing the Government policy have been giving a lot of changes through the pressures that have been done.*

***Kata kunci :*** *legal standing, organisasi lingkungan hidup, penegakan hukum lingkungan.*

## **A. Latar Belakang Masalah**

Banyaknya kasus lingkungan yang menimbulkan kerugian bagi seluruh lapisan masyarakat merupakan salah satu bukti dilanggarnya peraturan perundang-undangan lingkungan hidup. Untuk itu diperlukan upaya penegakan hukumnya. Dalam hukum lingkungan, penegakan hukum merupakan suatu upaya untuk mencapai ketaatan (*compliance*) terhadap peraturan dan persyaratan dalam ketentuan hukum yang berlaku secara umum dan individual, melalui pengawasan dan penerapan sanksi administrasi, perdata, dan pidana.

Dalam kaitannya dengan penegakan hukum, ada suatu pendapat yang keliru di masyarakat, yaitu bahwa penegakan hukum hanyalah melalui proses di pengadilan. Sebenarnya penegakan hukum dilaksanakan melalui berbagai jalur dengan berbagai sanksinya, seperti sanksi administrasi, sanksi perdata, dan sanksi pidana. Sementara itu ada yang berpendapat bahwa seolah-olah penegakan hukum adalah semata-mata tanggung jawab aparat penegak hukum. Penegakan hukum adalah kewajiban dari seluruh masyarakat. Masyarakat bukan penonton bagaimana hukum ditegakkan, tetapi

---

\* Laporan Penelitian Fakultas Hukum UGM Tahun 2007 yang berjudul : Penggunaan Legal Standing Organisasi Lingkungan Hidup Dalam Rangka Penegakan Hukum Lingkungan (Studi Kasus : Penggunaan Legal Standing WALHI di Daerah Istimewa Yogyakarta).

\*\* Dosen Hukum Lingkungan Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta

masyarakat aktif berperan dalam penegakan hukum.<sup>1</sup>

Peran masyarakat dalam penegakan hukum lingkungan dan dalam pengelolaan lingkungan hidup telah diatur dalam Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPLH), yang menyatakan bahwa setiap orang mempunyai hak untuk berperan dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hak ini dikaitkan pula dengan kewajiban memelihara kelestarian fungsi lingkungan, yang diatur dalam Pasal 6 ayat (1) UUPLH, yaitu bahwa setiap orang berkewajiban memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup serta mencegah dan menanggulangi pencemaran dan perusakan lingkungan hidup. Pengertian orang di sini adalah orang perseorangan, dan/atau kelompok orang, dan/atau badan hukum. Termasuk dalam kelompok orang atau badan hukum adalah organisasi lingkungan hidup. Dengan demikian organisasi lingkungan hidup juga mempunyai hak untuk berperan serta dalam mewujudkan kelestarian fungsi lingkungan, karena Pasal 7 ayat (1) UUPLH juga mengatur bahwa masyarakat mempunyai kesempatan yang sama dan seluas-luasnya untuk berperan serta dalam pengelolaan lingkungan hidup. Peran serta tersebut juga didasarkan pada hak setiap orang atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1) UUPLH.

Penjabaran lebih luas dari hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat adalah diakuinya hak lingkungan hidup untuk di-

lindungi dan dilestarikan, namun lingkungan hidup sebagai penyanggah hak tidak dapat mempertahankan haknya tanpa bantuan orang untuk mengajukan perkara pencemaran dan perusakan lingkungan melalui pengadilan. Untuk itu diperlukan peran serta setiap orang. Sebelum berlakunya UU-PLH, organisasi lingkungan atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) sebagai manifestasi kelompok orang atau badan hukum berdasarkan Pasal 19 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (UULH) telah mendayagunakan dirinya untuk berperan aktif menyelamatkan lingkungan dengan mengatasnamakan sebagai wali dari lingkungan hidup. Adanya pencemaran atau perusakan lingkungan berarti telah melanggar hak manusia dan lingkungan atas keberlanjutan daya dukungnya, sehingga diperlukan peran organisasi lingkungan untuk mempertahankan hak tersebut, yang salah satunya adalah suatu pengakuan hukum yang memberi peluang organisasi lingkungan mengajukan gugatan.

Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) sebagai salah satu organisasi lingkungan hidup dituntut untuk mengembangkan strategi pembelaan terhadap masyarakat dan lingkungan. Salah satu strategi yang dikembangkan adalah menggunakan jalur pengadilan untuk memecahkan suatu sengketa lingkungan. WALHI berupaya mendorong adanya suatu perubahan kebijakan dengan melakukan terobosan hukum, dengan menjadi pelopor untuk mengajukan gugatan ke pengadilan atas nama lingkungan hidup.

<sup>1</sup> Koesnadi Hardjasoemantri, 2005, *Hukum Tata Lingkungan*, Cetakan ke-18, edisi kedelapan, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 398-399

Hak gugat organisasi lingkungan atau *legal standing* organisasi lingkungan menjadi isu hukum pertama kali pada saat WALHI mengajukan gugatan pencemaran dan perusakan lingkungan terhadap lima instansi pemerintah dan PT. Inti Indorayon Utama di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat pada tahun 1988. Dalam kasus tersebut hakim memberikan *legal standing* pada WALHI yang tidak terkena dampak lingkungan dan bukan merupakan kuasa dari orang yang terkena dampak lingkungan. Keputusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat tersebut menjadi preseden bagi kasus-kasus sengketa lingkungan hidup, sehingga telah berhasil memasukkan upaya *legal standing* secara eksplisit dalam UUPH.

Sebagaimana diketahui bahwa penegakan hukum lingkungan di Indonesia masih lemah. Banyak kasus lingkungan yang masuk ke pengadilan, namun penyelesaiannya tidak memuaskan dengan berbagai alasan, seperti tidak cukup bukti, tidak dapat dibuktikan, dan sebagainya. Pelanggaran hukum lingkungan seperti pencemaran dan perusakan lingkungan terus berlangsung tanpa penanganan yang jelas. Hal ini juga terjadi di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Pendirian mal-mal di DIY telah melanggar ketentuan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) maupun ketentuan tata ruang; penetapan kawasan Gunung Merapi menjadi Taman Nasional melalui Surat Keputusan Menteri Kehutanan No. 134 Tahun 2004, yang menimbulkan kontroversi karena tidak ada transparansi dari pelaksanaan proyek tersebut; kasus

pembuangan limbah pengolahan kulit oleh PT. Budi Makmur; jebolnya Instalasi Pengolahan Limbah (IPAL) RS. Sardjito, dan sebagainya.

Dari sisi aparat penegak hukum, sumber daya manusia yang handal, berbasis kerakyatan dan memahami lingkungan sangatlah kurang. Apalagi kasus lingkungan memerlukan multidisiplin, tidak saja menuntut adanya pendekatan dan pemikiran baru di bidang hukum, seperti pembuktian beracara dan prinsip-prinsip hukum. Bidang hukum lingkungan juga memerlukan bantuan ilmu lain untuk memecahkan berbagai macam persoalan lingkungan, seperti bidang ekologi, biologi, kimia, dan sebagainya.<sup>2</sup>

Keberadaan WALHI sebagai salah satu organisasi lingkungan hidup merupakan faktor yang sangat penting bagi gerakan kesadaran lingkungan di Indonesia khususnya di DIY sebagai mitra kerja pemerintah dalam pelaksanaan pembangunan berwawasan lingkungan, karena WALHI dapat melakukan tindakan pengawasan dan pengurusan terhadap lingkungan hidup. Agar tindakannya dapat dilakukan secara efektif, maka pengakuan hak gugat mereka untuk mewakili lingkungan hidup dalam beracara di pengadilan merupakan langkah maju, sehingga mereka perlu memahami sebaik-baiknya segala ketentuan Hukum Acara Perdata dalam mengajukan gugatan dan dituntut untuk mempunyai pengetahuan mengenai obyek-obyek alam yang berada di bawah perwaliannya. Berbagai upaya yang dilakukan untuk menegakkan hukum lingkungan

---

<sup>2</sup> Isna Hertati, "Gugatan Hukum WALHI", <http://www.walhi.or.id>. Diakses 13 Agustus 2007

tidak terlepas dari dukungan dan bantuan berbagai pihak, tak terkecuali WALHI sebagai organisasi lingkungan, yang dituntut peran sertanya dalam menjaga kelestarian fungsi lingkungan dan memperjuangkan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat bagi setiap orang.

## **B. Perumusan Masalah**

Bertolak dari latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan tiga permasalahan. *Pertama*, bagaimanakah WALHI menggunakan *legal standing* atau hak gugatnya sebagai perwujudan peran sertanya dalam penegakan hukum lingkungan di DIY? *Kedua*, kendala-kendala apa sajakah yang dihadapi WALHI dalam menggunakan *legal standing* atau hak gugatnya tersebut? *Ketiga*, bagaimanakah efektivitas penggunaan *legal standing* WALHI dalam memberikan kontribusinya untuk penegakan hukum lingkungan di DIY?

## **C. Metode Penelitian**

Penelitian ini dilakukan melalui penelitian lapangan dan penelitian kepustakaan. Penelitian lapangan dimaksudkan untuk mendapatkan data primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari narasumber. Sementara itu penelitian kepustakaan dimaksudkan untuk mendapatkan data sekunder, yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

Alat pengumpulan data dalam penelitian lapangan adalah pedoman wawancara. Pedoman wawancara adalah suatu daftar pertanyaan yang diajukan secara lisan kepada narasumber, yang terdiri atas: a) Direktorat Eksekutif WALHI di DIY (WALHI Yogyakarta); b) Organisasi anggota WALHI

di DIY. Tujuan digunakannya alat ini adalah untuk menghindari terlewatnya pertanyaan-pertanyaan yang diajukan.

Dalam penelitian ini dilakukan analisis secara kualitatif, yaitu dengan memperhatikan fakta yang ada dalam praktek dan digabungkan dengan data sekunder yang diperoleh di perpustakaan, sehingga didapatkan deskripsi tentang penggunaan *legal standing* WALHI dalam rangka penegakan hukum lingkungan di DIY, dan kendala-kendala yang dihadapinya, serta efektivitas penggunaan *legal standing* tersebut untuk menggugat kasus lingkungan di DIY.

## **D. Hasil Penelitian dan Pembahasan**

### **1. Penggunaan *Legal Standing* oleh WALHI**

Penegakan hukum lingkungan dapat dikategorikan ke dalam tiga jenis yaitu penegakan hukum lingkungan administrasi, perdata, dan pidana. Tidak seperti halnya UULH yang hanya mengatur penegakan hukum pidana dan perdata, UUPLH memberikan dasar hukum bagi ketiga jenis penegakan hukum lingkungan tersebut. Penegakan hukum lingkungan administrasi dilaksanakan melalui 2 tahap. *Pertama*, penegakan hukum preventif dalam bentuk pengawasan oleh Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup. *Kedua*, penegakan hukum represif dalam bentuk tindakan administrasi (pengenaan sanksi administrasi) oleh pejabat yang berwenang.

Penegakan hukum preventif dengan instrumen pengawasannya merupakan penegakan hukum yang terlebih dahulu dilaksanakan sebelum dilakukan tindakan represif atau pengenaan sanksi. Frits Stroink dalam Michael Faure dan Nicole Niessen menyatakan bahwa:

“ to ensure effective enforcement it is recommended that the administrative supervision and enforcement powers should be brought together, or at least supervision and enforcement powers should be combined. This means that the supervisors are subordinate to the enforcement authority. When supervision and enforcement powers are in different hands, miscommunication lies in wait. No need to say that supervisors must have the required technical knowledge. Furthermore supervisors need clear powers corresponding with clear duties of the supervised and powers to enforce their supervisory powers”<sup>3</sup>

Penegakan hukum lingkungan perdata dilaksanakan melalui dua cara. *Pertama*, jalur litigasi (*in court*) yang berarti menggunakan prosedur beracara di pengadilan. *Kedua*, melalui jalur nonlitigasi (di luar pengadilan) yang berarti menggunakan cara-cara damai (*peaceful settlement of dispute*) yang memanfaatkan pilihan alternatif (*alternative dispute resolution* atau ADR). Penegakan hukum lingkungan pidana dilaksanakan melalui system peradilan pidana lingkungan secara terpadu (*integrated environment criminal justice system*), yaitu dimulai tahap penyelidikan dan penyidikan, penuntutan perkara, pemeriksaan perkara, serta putusan dan eksekusi. Dengan demikian, penegakan hukum lingkungan pidana harus dilaksanakan melalui jalur litigasi dan selamanya tidak mungkin dilaksanakan dengan cara yang lain, seperti musyawarah atau perundingan.

Penegakan hukum lingkungan di Indonesia telah mendapat perhatian luas, terutama dengan dicanangkannya tahun 1990 sebagai Tahun Penegakan Hukum Lingkungan oleh Presiden Soeharto bersama Menteri Lingkungan Emil Salim. Selanjutnya pada tahun 1993, Menteri Lingkungan Sarwono Kusumaatmadja mendorong diberlakukannya kebijakan nasional penegakan dan penataan lingkungan yang tidak selalu mengandalkan pendekatan atur dan awasi (*command and control*), namun secara seimbang mengembangkan upaya penataan secara suka rela, yakni atur diri sendiri dengan penataan suka rela (*voluntary compliance*). Pendekatan atur diri sendiri bermakna tanggung jawab menjaga kepatuhan dan penegakan hukum lebih banyak ditanggung oleh masyarakat, khususnya yang dipelopori oleh dunia usaha karena semakin luas dan kuatnya tekanan masyarakat pada dunia bisnis untuk berlaku ramah lingkungan.<sup>4</sup>

Salah satu tekanan yang dilakukan oleh masyarakat (organisasi lingkungan hidup) adalah melalui gugatan ke pengadilan. Pasal 38 ayat (1) UUPH memberikan dasar hukum terhadap hak gugat tersebut, bahwa dalam rangka pelaksanaan tanggung jawab pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan pola kemitraan, organisasi lingkungan hidup berhak mengajukan gugatan untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup. Hak mengajukan gugatan tersebut terbatas pada tuntutan untuk melakukan tindakan tertentu tanpa adanya tuntutan ganti

---

<sup>3</sup> Michael Faure and Nicole Niessen (edited), 2006, *Environmental Law in Development: Lesson from Indonesian Experience*, published by Edward Elgar Publishing Limited, UK, hlm. 183.

<sup>4</sup> Koesnadi Hardjasoemantri dan Harry Supriyono, 2006, *Hukum Lingkungan*, cetakan I, edisi ke-2, Universitas Terbuka, Jakarta, hlm. 6.4-6.5

kerugian, kecuali biaya atau pengeluaran riil, yaitu biaya yang nyata-nyata dapat dibuktikan telah dikeluarkan oleh organisasi lingkungan hidup.

Makna dari Pasal 38 ayat (1) UUPH adalah bahwa lingkungan hidup menjadi penyandang hak. Yang pertama-tama mengajukan gagasan agar diberikan hak kepada lingkungan hidup adalah Christopher Stone yang mempermasalahkan adanya hak pada sumber daya alam. Sejarah penyandang hak dimulai dengan hanya kepala keluarga yang mempunyai hak, kemudian diikuti oleh anggota keluarga lainnya, ditambah kemudian dengan hak yang ada pada tahanan, orang asing, wanita, orang kurang ingatan, orang kulit hitam, janin dalam kandungan, dan lain-lain. Malahan pada akhirnya yang bukan manusia pun menjadi penyandang hak, seperti misalnya badan hukum. Dengan demikian Stone beranggapan bahwa kepada sumber daya alam pun perlu diberi hak. Perlu diperhatikan bahwa sumber daya alam adalah penyandang hak, bukan subyek hukum, karena subyek hukum adalah penyandang hak dan kewajiban.<sup>5</sup>

Menurut Pasal 38 ayat (3) UUPH, organisasi lingkungan hidup yang berhak menggugat ke pengadilan harus memenuhi persyaratan. *Pertama*, berbentuk badan hukum atau yayasan. *Kedua*, dalam anggaran dasar organisasi lingkungan hidup yang bersangkutan menyebutkan dengan tegas bahwa tujuan didirikannya organisasi tersebut

adalah untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup. *Ketiga*, telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya.

Diakui pula oleh kalangan aktivis Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), khususnya yang bergerak di bidang lingkungan hidup, jaminan hak gugat organisasi lingkungan dapat membantu upaya-upaya advokasi lingkungan dan masyarakat yang dilakukan oleh LSM melalui panggung/arena pertarungan hukum (*legal battle*). Namun demikian, pengakuan *standing* hanya terbatas sebagai tiket masuk ke dalam arena pertarungan, yang efektivitasnya juga ditentukan oleh jaminan kebebasan atau kemandirian pengadilan, proaktifisme hakim, dan prinsip pembuktian dan pertanggungjawaban yang lebih memberikan keadilan bagi masyarakat lemah dan lingkungan atau ekosistem itu sendiri.<sup>6</sup>

Apabila dilihat di negara lain yang lebih dahulu mengenal *legal standing*, sebagai contoh di Australia, di negara tersebut yaitu di negara bagian New South Wales telah ada suatu pengadilan khusus yang menangani kasus-kasus lingkungan hidup yaitu *Land and Environment Court*. Kasus *Australian Conservation Foundation* (ACF) pada tahun 1980 dianggap sebagai awal perdebatan mengenai *standing* di bidang lingkungan hidup. Dalam kasus tersebut ACF mempermasalahkan mengenai keabsahan suatu keputusan yang berhubungan dengan

<sup>5</sup> Himawan Pambudi (Editor), 2006, *Ekologi, Manusia, dan Kebudayaan: Kumpulan Tulisan Terpilih Prof. Dr. Koesnadi Hardjosoemantri, S.H., M.L.*, Cetakan I, diterbitkan atas kerjasama KEHATI, HUMA, ICEL, LAPERA, Fakultas Hukum UGM, STPN, KABARE Magazine, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), Laper Pustaka Utama, Yogyakarta, hlm. 101

<sup>6</sup> Mas Achmad Santosa dan Sulaiman N. Sembiring, 1997, *Hak Gugat Organisasi Lingkungan (Environmental Legal Standing)*, Cetakan I, ICEL, Jakarta, hlm. 8

pembangunan tempat peristirahatan di Queensland menurut *Environment Protection Act 1974* (Undang-undang Commonwealth). ACF mencoba mengemukakan *standing* yang didasarkan bahwa organisasi tersebut telah cukup terkenal kepeduliannya terhadap lingkungan, yang dibuktikan melalui kegiatan-kegiatan yang telah dilaksanakan dalam melindungi lingkungan. Namun demikian *standing* tersebut ditolak karena organisasi itu tidak dapat menunjukkan adanya *special interest* (kepentingan khusus) terhadap subyek permasalahan. *High Court* menyatakan bahwa ACF tidak mempunyai kepentingan emosional dan intelektual terhadap kasus tersebut, sehingga *standingnya* ditolak.<sup>7</sup>

Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) adalah organisasi lingkungan hidup yang independen, non-profit dan terbesar di Indonesia. WALHI hadir di 26 Propinsi dengan 436 organisasi anggota. WALHI merupakan forum kelompok masyarakat sipil yang terdiri atas organisasi non pemerintah, kelompok pencinta alam, dan kelompok swadaya masyarakat yang didirikan pada tanggal 15 Oktober 1980, sebagai reaksi dan keprihatinan atas ketidakadilan dalam pengelolaan sumber daya alam dan sumber-sumber kehidupan, sebagai akibat dari paradigma dan proses pembangunan yang tidak memihak keberlanjutan dan keadilan.<sup>8</sup>

WALHI Yogyakarta merupakan salah satu forum daerah yang ada di Indonesia. Fokusnya isu lingkungan hidup khususnya di

wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Visi WALHI Yogyakarta adalah mendorong masyarakat sebagai subyek dalam pengelolaan sumber daya alam secara adil dan berkelanjutan sebagai sumber-sumber kehidupan. Misi yang diembannya adalah adanya gerakan sosial lingkungan dari seluruh komponen masyarakat yang aktif dan memperjuangkan hak-haknya dalam pengelolaan sumber daya alam di lingkungannya secara berkelanjutan melalui organisasi rakyat yang independen. Tujuan yang hendak dicapai pada tahun 2008 adalah sama dengan misi yang diembannya yaitu adanya Gerakan Sosial Lingkungan dari seluruh komponen masyarakat yang aktif dan memperjuangkan hak-haknya dalam pengelolaan sumber daya alam di lingkungannya secara berkelanjutan melalui organisasi rakyat yang independen. Selanjutnya, tujuan yang hendak dicapai pada tahun 2010 adalah WALHI menjadi lembaga publik yang transparan dan akuntabel, serta WALHI menjadi lembaga yang mandiri. Bidang kerja WALHI Yogyakarta meliputi database, advokasi kebijakan, peningkatan kapasitas, pengelolaan komunitas, kampanye media sebagai media gerakan, dan mobilisasi logistik.

Berdasarkan hasil penelitian, *legal standing* belum banyak digunakan oleh WALHI di DIY. Dari tahun 1997 yaitu sejak diakuinya *legal standing* tersebut sampai dengan tahun 2007, di DIY WALHI baru menggunakan *legal standing* dalam kasus Taman Nasional Gunung Merapi (TNGM) dan kasus PT Griya Perwita Asri. Kasus

<sup>7</sup> Ben Boer, 2001, *Environmental and Resource Law in Australia*, dalam Course One, Environmental Law and Policy in Australia and Indonesia, Volume 1, Australia, hlm. 246

<sup>8</sup> WALHI, "Tentang Kami", <http://www.walhi.or.id>. Diakses 3 Januari 2008

TNGM itu diajukan ke PTUN Jakarta dengan berkoordinasi dengan WALHI Nasional. Dalam kasus TNGM tersebut Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) anggota WALHI Yogyakarta yaitu LABH (Lembaga Advokasi Hak Asasi Manusia dan Bantuan Hukum) bertindak sebagai salah satu kuasa hukum WALHI Nasional.

Dalam kasus TNGM, Yayasan WALHI (WALHI Nasional) menggugat pembatalan Surat Keputusan Menteri Kehutanan No. 134/kpts-II/2004 tentang Perubahan Fungsi Kawasan Hutan Lindung, Cagar Alam, dan Taman Wisata Alam pada Kelompok Hutan Gunung Merapi Seluas Lebih Kurang 6410 Ha, Yang Terletak di Kabupaten Magelang, Boyolali, dan Klaten Propinsi Jawa Tengah dan Kabupaten Sleman Propinsi DIY Menjadi Taman Nasional Gunung Merapi. Pengeluaran Surat Keputusan tersebut tanpa didahului dengan proses konsultasi publik. Apabila dikaitkan dengan gugatan yang menggunakan *legal standing*, di sini yang hendak dilindungi oleh WALHI adalah Gunung Merapi. Gunung Merapi merupakan salah satu gunung berapi di dunia yang masih aktif dan mempunyai keanekaragaman hayati dan budaya serta kearifan lokal yang berasal dari masyarakat lereng Gunung Merapi. Dengan dialihfungsikan menjadi taman nasional, maka nantinya akan dibuat peta zonasi, sehingga tidak setiap orang dapat mempunyai akses ke zona-zona tersebut, dan dikhawatirkan apabila terjadi aktivitas atau kegiatan di zona yang merusak lingkungan, masyarakat tidak akan tahu.

Dalam persidangan di PTUN Jakarta ternyata Yayasan WALHI dikalahkan. Pertimbangan yang digunakan oleh Majelis

hakim adalah bahwa Surat Keputusan Menteri Kehutanan tersebut bukan merupakan *beschikking*. Adapun unsur-unsur yang harus dipenuhi agar suatu Surat Keputusan disebut sebagai *beschikking* menurut Pasal 1 butir 3 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara adalah bentuknya harus tertulis, dikeluarkan oleh pejabat tata usaha negara yang berwenang, konkret, individual, dan final. Dalam Surat Keputusan Menteri Kehutanan tersebut unsur yang tidak dipenuhi adalah individual karena tidak menyebut nama. Sementara pihak penggugat (Yayasan WALHI dan komponen masyarakat Merapi) menganggap bahwa Surat Keputusan tersebut telah memenuhi unsur individual, dengan menunjuk pada Gunung Merapi. Oleh karena itu pihak penggugat lalu menyatakan banding. Majelis hakim Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara ternyata menguatkan putusan hakim PTUN.

Selanjutnya WALHI melakukan kasasi, namun keputusan kasasi tersebut sampai sekarang belum keluar. Mengingat kasus TNGM masih dalam proses kasasi di Mahkamah Agung, maka berarti belum ada kekuatan hukum yang dapat dijadikan dasar bagi pengimplementasian operasional TNGM, apalagi sampai pada pembangunan infrastruktur pendukung operasional. Oleh karena itu pada tanggal 19 Januari 2007 WALHI Yogyakarta melakukan somasi kepada Departemen Kehutanan RI. *Pertama*, segera menghentikan berbagai kebijakan implementasi untuk persiapan operasional TNGM, karena berbagai kebijakan terkait persiapan operasional TNGM yang telah atau sedang dilakukan, seperti pembentukan pengurus balai dan pembangunan infrastruktur di taman hutan lindung Kaliurang

Kabupaten Sleman DIY adalah kebijakan yang tidak berdasar dan bertentangan dengan proses hukum yang sedang berlangsung. *Kedua*, menghormati proses hukum gugatan pembatalan Surat Keputusan Menteri Kehutanan No. 134/kpts-II/2004 tentang penetapan TNGM yang sedang berlangsung di tingkat kasasi Mahkamah Agung, dengan tidak lagi membuat kebijakan-kebijakan baru terkait persiapan operasional TNGM, hingga dikeluarkannya putusan kasasi gugatan dimaksud. Penghormatan kepada proses hukum ini adalah wujud penghargaan dan kepatuhan kita terhadap proses hukum di Indonesia. Apalagi Departemen Kehutanan adalah bagian integral dari aparaturnya yang seharusnya menjadi lini terdepan dalam memberikan teladan perilaku kepatuhan hukum. *Ketiga*, bersikap lebih transparan dan partisipatif dengan terlebih dahulu melakukan komunikasi dan mengkonsultasi publik dalam berbagai kebijakannya terkait TNGM, sebagai bagian dari peran kelembagaannya dalam melakukan layanan publik dan menghormatannya atas hak-hak masyarakat untuk mendapatkan informasi yang benar. Terhadap somasi yang telah diajukan tersebut sampai sekarang juga belum ada tanggapan dari Departemen Kehutanan RI.

*Legal standing* kedua yang diajukan oleh WALHI di DIY adalah dalam kasus PT Griya Perwita Asri yang membangun perumahan di dekat bantaran sungai, padahal untuk membangun di bantaran sungai harus ada jarak tertentu. Kasus ini masih di tangan kepolisian sejak tahun 2000 dan sampai sekarang belum ada kelanjutannya sehingga belum sampai ke pengadilan. Dalam kasus ini WALHI Yogyakarta yang melaporkannya pada polisi.

Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa dalam rangka melaksanakan peran sertanya dalam penegakan hukum lingkungan, upaya-upaya yang telah dilakukan WALHI Yogyakarta cenderung kepada advokasi dan penyadaran hak-hak masyarakat terhadap lingkungan hidup, seperti pelatihan-pelatihan, kampanye melalui buletin, pembinaan, membuat jaringan pemantauan, dan lain-lain. Selain itu WALHI Yogyakarta melakukan respon, investigasi, pengelolaan data base, kampanye publik dan advokasi atas pengaduan kasus dan isu terkait pengelolaan lingkungan hidup di wilayah Yogyakarta dan sekitarnya. Setidaknya ada 63 kasus di DIY yang telah direspon WALHI pada tahun 2006 hingga awal 2007. Kasus tersebut di antaranya terkait pencemaran, transportasi, tata ruang, pengelolaan sampah, *illegal logging*, tambang dan energi, ketahanan pangan, penolakan hutang luar negeri hingga penanganan bencana, dan 26 kasus di antaranya telah memasuki tahap advokasi. Dengan demikian aksi yang dilakukan melalui *legal standing* sangat minim sekali.

## 2. Kendala Dalam Penggunaan *Legal Standing*

Dalam suatu kasus lingkungan hidup apabila pihak pencemar dan penderita sedang melakukan perundingan atau menyelesaikan masalah yang timbul (misalnya pencemaran) dengan menggunakan alternatif penyelesaian sengketa (ADR), maka WALHI akan menunggu proses perundingan tersebut. Kebanyakan dari suatu kasus apabila pihak pencemar sudah memberikan ganti kerugian kepada penderita pencemaran dan si penderita menerima, maka *legal standing* tidak jadi dilakukan. WALHI

hanya melakukan penyadaran kepada masyarakat melalui temu warga, sarasehan, seminar, dan sebagainya bahwa mereka mempunyai hak untuk menggugat. Apabila mereka akan menggugat, maka WALHI akan mendukungnya. Misalnya dalam kasus pencemaran solar oleh PT Kereta Api Indonesia, dan pembangunan mall-mall di Yogyakarta. Jadi gugatan yang digunakan adalah *class action* atau gugatan kelompok.

Kasus lingkungan yang diangkat ke WALHI Nasional untuk *dilegalstandingkan* diprioritaskan yang berskala luas atau nasional, sehingga WALHI Yogyakarta sebagai perwakilan WALHI Nasional cenderung melakukan penyadaran hak-hak masyarakat dan advokasi, karena dinilai lebih tepat sasaran. Kasus yang *dilegalstandingkan* ditutamakan yang berskala luas agar tidak menambah beban atau pekerjaan dari WALHI Nasional. Penegakan hukum yang dilakukan sebagian besar adalah advokasi, tetapi tidak sampai WALHI maju beracara di pengadilan. Dengan kata lain upaya penegakan hukum yang dilakukan lebih banyak melalui jalur di luar pengadilan atau ADR, misalnya membantu masyarakat penderita pencemaran atau perusakan lingkungan untuk mencapai kesepakatan dalam memperoleh ganti kerugian. Dalam kasus PT Griya Perwita Asri memang bukan kasus yang berskala luas atau nasional, tetapi hal ini tidak menjadi masalah, karena kasus lokal tidak dilarang untuk *dilegalstandingkan*.

WALHI DIY juga menghadapi kendala aparat penegak hukum yang kurang tanggap atau kurang responsif terhadap kasus lingkungan yang menggunakan *legal standing*, misalnya gugatan terhenti di Kepolisian.

Aturan hukum yang belum jelas juga menjadi kendala bagi WALHI. *Legal standing* yang diatur dalam Pasal 38 UUPH mestinya memerlukan peraturan pelaksanaan, namun peraturan pelaksanaan tersebut sampai saat ini belum ada. Kecenderungan sekarang ini adalah banyaknya organisasi-organisasi lingkungan hidup atau LSM-LSM yang melakukan gugatan melalui *citizen law suit* (hak gugat warga negara). Di sini akan menimbulkan berbagai persepsi. Apabila dikaitkan dengan UUPH, untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup, organisasi lingkungan hidup hanya berhak melakukan *legal standing* mewakili kepentingan lingkungan hidup. Dengan demikian *citizen law suit* tidak diatur dalam UUPH. Dalam *citizen law suit* organisasi lingkungan hidup tidak mewakili kepentingan lingkungan hidup, tetapi mewakili kepentingan masyarakat. Hal ini dapat menimbulkan kerancuan dengan pengertian *class action*, karena dalam *class action* juga menggugat untuk kepentingan masyarakat. Perbedaannya, dalam *class action* pihak penggugat harus mengalami kerugian dan ada kesamaan fakta, hukum, dan tuntutan antara wakil kelas dengan anggota kelas, sedangkan dalam *citizen law suit* WALHI sebagai pihak yang tidak mengalami kerugian tetapi mereka sebagai warga negara berhak melakukan tuntutan, tetapi bukan tuntutan meminta ganti kerugian.

Kendala lainnya menyangkut kurangnya sumber daya manusia. Upaya-upaya yang telah dilakukan WALHI Yogyakarta adalah pelatihan nasional untuk eksekutif Daerah, misalnya kursus AMDAL di Belanda, pelatihan atau sekolah yang diberikan kepada para anggotanya.

### 3. Efektivitas Penggunaan *Legal Standing* WALHI Dalam Rangka Penegakan Hukum Lingkungan di DIY

Untuk menentukan efektif tidaknya penggunaan *legal standing* WALHI di DIY, digunakan beberapa parameter. *Pertama*, sudah ada peraturan pelaksanaan mengenai *legal standing* atau ada aturan hukum yang lengkap untuk dijadikan pedoman atau acuan melakukan *legal standing*. *Kedua*, banyaknya kasus lingkungan hidup yang diajukan melalui *legal standing*. *Ketiga*, respon positif terhadap *legal standing* dari aparat penegak hukum maupun Pemerintah, yaitu adanya kehendak baik (*goodwill*) dari Pemerintah maupun aparat penegak hukum untuk bersama-sama melindungi dan melestarikan fungsi lingkungan hidup. *Keempat*, setiap kasus pencemaran dan perusakan lingkungan hidup yang terjadi di DIY dapat digugat oleh WALHI menggunakan *legal standing* meskipun tidak berskala nasional.

Berdasarkan parameter tersebut diberikan suatu penilaian. Apabila keempat kriteria dapat dipenuhi, maka penggunaan *legal standing* WALHI dapat dikatakan efektif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa keempat parameter tersebut belum dipenuhi sehingga penggunaan *legal standing* WALHI bisa dikatakan belum efektif dalam memberikan kontribusinya untuk penegakan hukum lingkungan di DIY.

Belum efektifnya penggunaan *legal standing* itu tidak dapat dilepaskan dari berbagai alasan. *Pertama*, aturan hukum mengenai *legal standing* belum jelas, dalam arti belum ada peraturan pelaksanaannya. *Kedua*, di DIY belum pernah ada kasus lingkungan hidup yang menggunakan *legal*

*standing* yang masuk ke pengadilan. *Ketiga*, minimnya respon positif dari aparat penegak hukum maupun Pemerintah terhadap kasus *legal standing*. *Keempat*, karena kasus lingkungan yang diajukan dengan *legal standing* diprioritaskan yang berskala luas atau nasional, sehingga secara tidak langsung membuat penerapan *legal standing* terhadap suatu kasus lingkungan di DIY menjadi minim atau sedikit.

Selain itu *legal standing* juga jarang digunakan oleh WALHI di DIY karena penyelesaian sengketa melalui jalur non litigasi atau di luar pengadilan dianggap atau dinilai lebih tepat sasaran. WALHI lebih banyak menjalankan aksinya pada penyadaran hak-hak masyarakat terhadap lingkungan hidup dan advokasi. Dengan demikian meskipun dari sudut penggunaan *legal standingnya* masih terdapat kekurangan, namun dari sudut peran sertanya dalam mengkritisi kebijakan Pemerintah, WALHI cukup membawa banyak perubahan dalam mendorong pembaruan kebijakan dan mengubah sikap serta perilaku birokrasi dan kalangan pengusaha melalui tekanan-tekanan yang telah mereka lakukan.

### E. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan di atas dapat dikemukakan beberapa kesimpulan. *Pertama*, penggunaan *legal standing* oleh WALHI dalam rangka penegakan hukum lingkungan di DIY baru digunakan dalam dua kasus yaitu kasus Taman Nasional Gunung Merapi (TNGM) dan kasus PT. Griya Perwita Asri. Upaya penegakan hukum yang dilakukan cenderung kepada advokasi dan penyadaran hak-hak masyarakat terhadap lingkungan hidup, mi-

salnya pelatihan-pelatihan, kampanye melalui buletin, pembinaan, membuat jaringan pemantauan, dan sebagainya.

*Kedua*, kendala-kendala yang dihadapi WALHI dalam menggunakan *legal standingnya* di DIY antara lain adalah WALHI cenderung melakukan penyadaran hak-hak masyarakat dan advokasi daripada *legal*

*standing* karena dinilai lebih tepat sasaran; aparat penegak hukum kurang tanggap terhadap kasus *legal standing*; aturan hukum yang belum jelas; dan kurangnya sumber daya manusia. *Ketiga*, penggunaan *legal standing* WALHI dalam memberikan kontribusinya untuk penegakan hukum lingkungan di DIY belum efektif.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

Boer, Ben, 2001, *Environmental and Resource Law in Australia*, dalam Course One, Environmental Law and Policy in Australia and Indonesia, Volume 1, Australia.

Faure, Michael and Nicole Niessen (edited), 2006, *Environmental Law in Development: Lesson from Indonesian Experience*, published by Edward Elgar Publishing Limited, UK.

Hardjosoemantri, Koesnadi, 2005, *Hukum Tata Lingkungan*, Cetakan kedelapan belas, Edisi ke-8, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

\_\_\_\_\_ dan Harry Supriyono, 2006, *Hukum Lingkungan*, Cetakan I, Edisi ke-2, Universitas Terbuka, Jakarta.

Pambudi, Himawan (Editor), 2006, *Ekologi, Manusia, dan Kebudayaan: Kumpulan*

*Tulisan Terpilih Prof. Dr. Koesnadi Hardjosoemantri, S.H., M.L.*, Cetakan I, diterbitkan atas kerjasama KEHATI, HUMA, ICEL, LAPERA, Fakultas Hukum UGM, STPN, KABARE Magazine, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta.

Santosa, Mas Achmad dan Sulaiman N. Sembiring, 1997, *Hak Gugat Organisasi Lingkungan (Environmental Legal Standing)*, Cetakan I, ICEL, Jakarta.

### B. Internet

Isna Hertati, "Gugatan Hukum WALHI", <http://www.walhi.or.id>. Diakses 13 Agustus 2007.

WALHI, "Tentang Kami", <http://www.walhi.or.id>. Diakses 3 Januari 2008.