

AKSES TERHADAP
Keadilan,
Penelitian dan
Rekomendasi
Kebijakan

EFEKTIVITAS PENYELESAIAN SENGKETA LINGKUNGAN HIDUP DI INDONESIA

Rekomendasi Kebijakan

Jakarta, Februari 2011

Kerjasama antara:

Van Vollenhoven Institute, Universitas Leiden dan BAPPENAS



Universiteit Leiden



BAPPENAS

The Van Vollenhoven Institute (VVI)'s Access to Justice in Indonesia project studies how poor and disadvantaged Indonesians address the injustices they face in daily life and how their situation can be improved. An important objective of this project is to assist the Government of Indonesia in implementing the National Access to Justice Strategy that aims at strengthening Indonesia as a negara hukum ('state under the rule of law'). For this purpose VVI has developed an analytical framework, which is elaborated in conceptual studies on rule of law, legal pluralism and legal aid. On the basis of the analytical framework case studies are conducted in various regions in Indonesia focusing on themes of gender, land, labor and environmental issues. These activities do not only result in reports and academic papers, but also translate into policy advice for the Indonesian government. To this end the VVI, together with the National Planning Agency Bappenas, organises so-called policy-dialogues that bring together the most important stakeholders. The VVI's Access to Justice in Indonesia project is funded by the Royal Netherlands Embassy in Indonesia.

Proyek Akses terhadap Keadilan di Indonesia yang dilaksanakan oleh Van Vollenhoven Institute (VVI) mengkaji bagaimana masyarakat miskin dan kurang beruntung di Indonesia menghadapi ketidakadilan dalam kehidupan sehari-hari dan bagaimana situasi tersebut dapat mereka diatasi. Tujuan penting dari proyek ini adalah untuk membantu pemerintah Indonesia dalam menerapkan Strategi Nasional untuk Akses terhadap Keadilan yang memperkuat Indonesia sebagai "Negara hukum". Untuk tujuan inilah maka VVI mengembangkan kerangka analitis yang dikembangkan lebih lanjut dalam kajian konsep mengenai negara hukum, pluralisme hukum dan bantuan hukum. Berdasarkan kerangka analisis ini, studi kasus dilakukan di berbagai wilayah di Indonesia yang berfokus pada isu gender, tanah, buruh dan lingkungan. Berbagai kegiatan ini tidak hanya akan menghasilkan laporan dan makalah akademis, namun juga akan menghasilkan rekomendasi kebijakan untuk pemerintah Indonesia. Untuk tujuan ini pula, bersama dengan Bappenas, VVI menyelenggarakan dialog kebijakan dengan mengundang berbagai instansi pemerintah yang relevan dan lembaga non-pemerintah lain yang berhubungan dengan isu akses terhadap keadilan. Proyek Akses terhadap Keadilan di Indonesia, Van Vollenhoven Institute (VVI), didanai oleh Kedutaan Besar Kerajaan Belanda di Indonesia.

Proyek Akses terhadap Keadilan di Indonesia
Van Vollenhoven Institute, Universitas Leiden
Jl. DR Kusuma Atmadja No.36, Menteng, Jakarta Pusat
<http://www.access-to-justice.leiden.edu/>

AKSES TERHADAP
Keadilan,
Penelitian dan
Rekomendasi
Kebijakan

EFEKTIVITAS PENYELESAIAN SENGKETA LINGKUNGAN HIDUP DI INDONESIA

Rekomendasi Kebijakan

Jakarta, Februari 2011

Kerjasama antara:

Van Vollenhoven Institute, Universitas Leiden dan BAPPENAS



Universiteit Leiden



BAPPENAS

KATA PENGANTAR

Strategi Nasional Akses Terhadap Keadilan dalam konteks Indonesia pada intinya adalah memberikan penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak asas manusia yang dijamin oleh Konstitusi UUD NKRI 1945, melalui penyediaan wadah penyelesaian keluhan (*complaint mechanism*) yang diharapkan benar-benar memberikan kepuasan (*satisfaction*). Strategi Nasional Akses terhadap Keadilan (Stranas A2J) telah diluncurkan oleh Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas pada Bulan Oktober Tahun 2009. Stranas A2J merupakan program kerjasama antara Bappenas, Van Vollenhoven Institute (VVI), Bank Dunia dan UNDP yang telah menjadi bagian tidak terpisahkan dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah – RPJM tahun 2010-2014.

Salah satu strategi nasional yang menjadi fokus untuk dapat dipercepat penyelesaian permasalahannya adalah Strategi Tanah dan Sumber Daya Alam, termasuk di dalamnya peningkatan akses terhadap keadilan di bidang lingkungan. Sampai dengan saat ini penyelesaian kasus dan sengketa pencemaran lingkungan di Indonesia belum dapat dilakukan dengan efektif, apalagi penyelesaian yang memuaskan. Penyelesaian kasus pencemaran lingkungan selama ini membutuhkan waktu sangat lama dan kurang mampu memberikan kepastian hukum dan keadilan bagi masyarakat yang menjadi korban. Sebagai contoh, studi kasus yang dilakukan oleh David Nicholson menunjukkan bahwa antara tahun 1989-2002 terdapat setidaknya 41 sengketa, baik sengketa akibat pencemaran lingkungan maupun perusakan lingkungan. Menunjukkan kurang efektifnya penanganan kasus lingkungan di Indonesia.

Penyelesaian kasus pencemaran baik melalui pengadilan maupun mediasi memiliki kekuatan dan kelemahan. Van Vollenhove Institute (VVI) mengkaji kasus-kasus pencemaran lingkungan yang telah dilakukan oleh David Nicholson untuk melihat bagaimana kasus-kasus pencemaran lingkungan ditangani oleh pengadilan maupun melalui mediasi. VVI mendapati bahwa dari 23 kasus yang diajukan ke pengadilan, hanya 13 persen diantaranya yang dimenangkan oleh para penggugat. Sementara untuk kasus pencemaran lingkungan yang diselesaikan melalui mediasi, sebanyak 82 persen dari 17 kasus yang diteliti mencapai kesepakatan (seluruhnya atau sebagian), dan hanya sebesar 64 persen tuntutan kompensasi telah dipenuhi dan dibayar oleh perusahaan. Adapun waktu yang ditempuh untuk mencapai kesepakatan pun cukup lama, yaitu antara 1-5 tahun. Walaupun prosentase pencapaian kesepakatan dan pembayaran kompensasi yang cukup tinggi, namun keberlanjutan pencemaran dan sengketa juga masih cukup tinggi yakni masing-masing mencapai 58 persen dan 47 persen.

Hasil kajian keadilan di bidang lingkungan ini kami harapkan dapat menjadi pertimbangan bagi para pengambil kebijakan pada lingkup Pemerintah dan juga dapat menjadi bahan bagi *stakeholder* lainnya untuk memberikan dukungan agar berbagai penyelesaian kasus lingkungan dapat dilakukan dengan mengutamakan pada pemberian hak akses bagi masyarakat miskin dan termarginalkan.

Jakarta, Februari 2011

Dr. Diani Sadiawati SH.LL.M.
Direktur Hukum dan Hak Asasi Manusia, Bappenas

The Effectiveness of Environmental Dispute Resolution in Indonesia

Summary

Facing a considerable number of conflicts about pollution and the use of natural resources, Indonesia needs effective mechanisms to deal with such conflicts. This report evaluates the effectiveness of both mediation and litigation as means to solve Indonesia's environmental disputes, and it does recommendations for the improvement of these mechanisms. The report is based on a study of the process and outcome of 44 environmental disputes which were dealt with through mediation (17) and litigation (27) in Indonesia between 1989 and 2009. Using the cases, this report discusses how often and under what conditions mediation and litigation have proven successful means for dispute settlement.

This report finds that victims of pollution find it very difficult to prove their case in court. In litigation cases, among the 23 cases whose the final court judgement were known, 87% of the cases were lost . And it took a long time: depending on how often cases were appealed, between 2-10 years elapsed after start of a legal proecess. The reasons for this low success rate were, mainly, the legal obstacles for proving pollution and destruction, and the unfamiliarity of both litigants and judges with environmental law.

The report concludes that mediation is a much more effective mechanism – at least from the viewpoint of those who only want compensation for environmental degradation. For 82% of the 17 researched cases an agreement (totally or partly) was reached and for 64% the cases compensation was paid by the companies. The mediation process is also relatively quick: it took on average 1.2 years from the start to its finalization. But it generally took a lot of time and energy to get pollutors to agree to mediation: on average there is a time lapse of 10.1 years between the onset of polluting behaviour and the finalization of th mediation process. In 47% of the cases significant further conflict was found after an agreement was reached. And mediation proved to be an ineffective mechanism to stop environmental degradation: only in 42% of the cases did the companies involved change any polluting behavior after being involved in mediation.

These results call for various improvements in the way environmental disputes are handled. In the second part this reports discusses how, among others, raising public's legal awareness, the provision of legal aid, training judges, provision of special judges for environmental cases, a proper implementation of the 2009 environmental law, the availability of more professional mediators and the development of a complaint handling system, can lead to a much needed strengthening of the available mechanisms for dealing with environmental disputes.

Efektivitas Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup di Indonesia

Ringkasan

Dihadapkan dengan sejumlah besar konflik terkait pencemaran dan pemanfaatan sumber daya alam, Indonesia memerlukan mekanisme yang efektif untuk menangani konflik-konflik tersebut. Laporan ini mengevaluasi efektivitas baik mediasi maupun litigasi sebagai sarana untuk menyelesaikan sengketa lingkungan di Indonesia, dan mengajukan rekomendasi untuk perbaikan mekanisme-mekanisme tersebut. Laporan ini didasarkan pada studi terhadap proses dan hasil dari 44 sengketa lingkungan hidup yang telah ditangani melalui mediasi (17) dan litigasi (27) di Indonesia antara tahun 1989 dan 2009. Dengan menggunakan kasus-kasus yang ada, laporan ini membahas tentang seberapa sering dan dalam kondisi apa mediasi dan litigasi telah terbukti sukses sebagai alat untuk penyelesaian sengketa.

Studi yang dipaparkan dalam laporan ini menemukan bahwa korban-korban pencemaran merasakan betapa sulitnya membuktikan kasus mereka di pengadilan. Dalam kasus litigasi, dari 23 kasus yang berhasil diketahui putusan akhirnya, 87% kalah di pengadilan, baik karena alasan prosedural maupun substantif. Waktu yang harus ditempuh untuk memperoleh putusan pengadilan pun cukup lama, antara 2-10 tahun. Alasan utama rendahnya tingkat keberhasilan ini adalah kendala-kendala hukum dalam membuktikan adanya pencemaran dan kerusakan lingkungan, selain juga karena baik penyidik/penuntut maupun hakim tidak begitu “akrab” dengan hukum lingkungan.

Laporan ini menyimpulkan bahwa mediasi adalah sebuah mekanisme yang lebih efektif – sekurang-kurangnya dari sudut pandang mereka yang hanya menginginkan kompensasi untuk kerusakan lingkungan. Dari 17 kasus yang diteliti, sebanyak 82% di antaranya mencapai kesepakatan (seluruhnya atau sebagian) dan 64% tuntutan kompensasi telah dibayar oleh perusahaan. Proses mediasi ini juga relatif cepat: butuh waktu rata-rata 1,2 tahun dari awal untuk finalisasi. Tapi pada umumnya dibutuhkan banyak waktu dan energi untuk membuat pelaku pencemaran menyetujui mediasi: rata-rata ada selang waktu 10,1 tahun antara timbulnya pencemaran dan tercapainya kesepakatan dalam proses mediasi. Dalam 47% dari kasus-kasus tersebut, konflik lebih lanjut yang signifikan terjadi setelah kesepakatan dicapai. Dan mediasi terbukti menjadi mekanisme yang tidak efektif untuk menghentikan kerusakan lingkungan: hanya dalam 42% dari kasus yang ada perusahaan yang terlibat kemudian mengubah perilaku pencemaran setelah terlibat dalam mediasi.

Hasil-hasil ini menuntut pelbagai perbaikan dalam hal penanganan sengketa lingkungan. Dalam bagian kedua, laporan ini membahas, antara lain, peningkatan kesadaran hukum masyarakat, penyediaan bantuan hukum, pelatihan para hakim, penerapan UU No. 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, ketersediaan lebih banyak mediator yang profesional dan pengembangan sistem penanganan pengaduan, yang semuanya bisa mengarah pada penguatan mekanisme yang tersedia dalam rangka penyelesaian sengketa lingkungan.

I

Pendahuluan

Gambaran Umum

Seiring dengan memburuknya kondisi lingkungan hidup di Indonesia dari tahun ke tahun¹, jumlah sengketa yang muncul akibat kerusakan atau penurunan kualitas lingkungan pun semakin bertambah. Walaupun tidak ada data yang pasti mengenai jumlah sengketa, namun beberapa studi menunjukkan adanya kenaikan tersebut. Indikasi tersebut misalnya terlihat dari jumlah pengaduan yang diterima oleh Kementerian Lingkungan Hidup selama tahun 2002-2006 sebagai berikut:

Tabel 1: Pengaduan Masyarakat yang Diterima KLH pada 2002-2006

Tahun	Jumlah Pengaduan	Kasus Lingkungan	Bukan Kasus Lingkungan
2002	54	38	16
2003	61	56	5
2004	70	57	13
2005	151	76	46
2006	246	212	34

Sumber: Kementerian Lingkungan Hidup 2008.

¹ Status Lingkungan Hidup Indonesia tahun 2004-2008 menunjukan kondisi lingkungan yang memburuk dari tahun ke tahun. Pada tahun 2008, peningkatan polutan di udara maupun air semakin tinggi termasuk juga pencemaran limbah domestik dan bahan berbahaya dan beracun (B3). Hasil pemantauan 35 sungai di Indonesia yang dilakukan oleh 30 Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Hidup (Bapedalda) Provinsi menunjukkan bahwa air sungai-sungai tersebut sudah tercemar berat bila merujuk pada kriteria mutu air kelas dua. Sumber pencemar air permukaan dan air tanah pada umumnya adalah industri, pertanian, dan rumah tangga. Pencemar dari sektor industri pada tahun 2007 adalah sekitar 13 ribu industri besar dan menengah, angka ini menunjukkan peningkatan sebesar 29% dari tahun 2004. Sedangkan industri kecil pada tahun 2007 yang berpotensi melakukan pencemaran air permukaan dan air tanah sebanyak 94 ribu perusahaan.

Sementara untuk kualitas udara, hasil pengukuran kualitas udara tahun 2008 pada sepuluh Ibu Kota Provinsi di Indonesia mengalami kualitas udara tidak sehat sebagai berikut, Jakarta (18 hari), Bandung (1 hari), Medan (9 hari), Pontianak (6 hari), dan Surabaya (8 hari). Selain itu pemantauan di 30 Ibu Kota Provinsi dengan metode *passive sampler* menunjukkan bahwa konsentrasi NO₂ maksimum yang hampir melampaui baku mutu nasional terjadi pada tahun 2006 di Pontianak, 2007 di Denpasar dan 2008 di Padang dan Bandar Lampung. Kadar pencemar udara di kota-kota tersebut 37 kali lipat di atas standard yang ditetapkan oleh Organisasi Kesehatan Dunia (WHO). Implikasinya, sebagai contoh kualitas udara di Jakarta, masyarakat dapat menghirup udara dengan kategori baik rata-rata hanya 22 hari dalam 1 tahun.

Di beberapa kota besar jumlah rata-rata sampah per hari meningkat setiap tahunnya. Produksi sampah pada tahun 2007 meningkat dari 62,19 % menjadi 62,97 % atau meningkat sebanyak 2-4 % setiap tahunnya. Hal ini disebabkan oleh meningkatnya jumlah penduduk dan sistem pengelolaan sampah yang tidak di dukung sarana dan prasarana penunjang yang memenuhi persyaratan teknis pengelolaan sampah yang baik. Selain itu ketiadaan regulasi nasional yang jelas tentang pengelolaan sampah juga mengurangi upaya pengelolaan sampah yang optimal.

Aktivitas industri di Indonesia, berdasarkan data Departemen Perindustrian tahun 2006 sebagaimana dikutip Kementerian Negara Lingkungan Hidup (2007), menghasilkan 26.514.883 ton B3 yang tersebar di berbagai sektor industri. Di sektor industri kimia hilir beredar 3.282.641 ton B3, industri kimia hulu sebanyak 21.066.246 ton, industri logam mesin tekstil aneka (ILMTA) sebanyak 1.742.996 ton, dan industri kecil menengah (IKM) sebanyak 423 ton. Indonesia juga mengimpor B3 dari Jepang, China, Perancis, Jerman, India, Belanda, Korea, Inggris, Australia, dan Singapura. Diperkirakan 2,2 juta ton limbah B3 diekspor ke Indonesia tiap tahunnya, keadaan ini dapat menimbulkan bahaya bagi lingkungan, keselamatan manusia dan juga mahluk hidup lainnya.

Peta pencemaran dan perusakan lingkungan di Indonesia



Pertanyaan penelitian tersebut penting untuk dijawab mengingat semakin buruknya kondisi lingkungan dan banyaknya sengketa lingkungan di Indonesia, yang merupakan indikasi bahwa upaya penegakan hukum lingkungan di Indonesia belum cukup efektif. Tujuan laporan ini adalah mengidentifikasi cara-cara yang memungkinkan penerapan hukum lingkungan dapat dibuat lebih efektif, dan untuk menggambarkan cara-cara memperkuat kapasitas

sistem hukum Indonesia dalam rangka menyelesaikan sengketa lingkungan. Berdasarkan hal tersebut, penelitian ini diharapkan dapat mengidentifikasi solusi untuk meningkatkan efektifitas keduanya. Peningkatan efektifitas prosedur litigasi dan mediasi, yang antara lain dapat dilakukan dengan mempermudah prosedur, mempersingkat waktu serta memperingan biaya penyelesaian sengketa, diharapkan dapat membantu menyelamatkan lingkungan serta memenuhi rasa keadilan masyarakat.

Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut, 44 sengketa lingkungan dikaji, yang mana 27 di antaranya telah ditangani melalui mediasi, dan 17 melalui litigasi. Laporan ini menggunakan karya David Nicholson, yang menyediakan dokumentasi yang rinci tentang 41 sengketa (yang terjadi antara tahun 1989 dan 2009) dalam bukunya *Environmental Dispute Resolution in Indonesia* (2009). Materi bahasan Nicholson tentang bagaimana berbagai sengketa ditangani telah dilengkapi dengan materi baru tentang hasil sebenarnya dari sengketa-sengketa tersebut. Selanjutnya, ada lagi tiga sengketa lingkungan baru yang telah dipelajari. Secara keseluruhan, materi Nicholson memberikan sampel yang relatif besar dan sampel representatif dari berbagai sengketa lingkungan yang telah terjadi di Indonesia. Laporan ini menggunakan materi tersebut menyangkut hasil dan proses penyelesaian sengketa lingkungan untuk menilai efektifitas dari mekanisme yang ada untuk penyelesaian sengketa lingkungan. Sebuah tabel pada bagian akhir laporan ini memberikan gambaran tentang kasus-kasus yang dikaji ini. Pembahasan singkat tentang apa yang kita maksud dengan “efektivitas” mungkin relevan dengan pembahasan kita. Sebuah solusi yang “efektif” untuk sengketa lingkungan dapat memiliki dimensi yang berbeda-beda. Sebuah solusi bisa disebut efektif jika: (a) tidak ada tanda-tanda konflik lebih lanjut; (b) suatu kesepakatan atau keputusan pengadilan telah dicapai dan diimplementasikan; atau (c) ada perubahan dalam perilaku, dan kegiatan yang menyebabkan pencemaran dan/atau yang menghancurkan lingkungan telah dihentikan atau dikurangi. Dalam laporan ini kita mempelajari efektifitas litigasi dan mediasi dalam semua dimensi tersebut, tanpa mengutamakan salah satu dari yang lainnya. Selanjutnya, kita akan melihat biaya-efektivitas dari mekanisme-mekanisme tersebut untuk menyelesaikan sengketa lingkungan: kita akan melihat berapa banyak waktu (dan energi) yang diperlukan untuk menemukan solusi.

Struktur Laporan

Tulisan akan diawali dengan penjelasan tentang kategori sengketa lingkungan dan kerangka hukum penyelesaian sengketa lingkungan di Indonesia, baik kerangka hukum yang berlaku pada masa kasus-kasus yang diteliti oleh Nicholson berlangsung maupun kerangka hukum yang berlaku saat ini. Bagian selanjutnya akan menjelaskan efektifitas penyelesaian sengketa melalui jalur litigasi di pengadilan dan diikuti dengan efektifitas penyelesaian sengketa lingkungan di luar pengadilan melalui mekanisme mediasi. Tulisan ini akan ditutup dengan kesimpulan atas faktor-faktor yang mempengaruhi efektifitas litigasi dan mediasi sengketa lingkungan di Indonesia serta rekomendasi untuk meningkatkan efektifitas penyelesaian sengketa lingkungan hidup di masa yang akan datang.

II

Sengketa Lingkungan Hidup dan Kerangka Hukum Penyelesaian Sengketa Lingkungan di Indonesia

Sengketa lingkungan hidup di Indonesia dapat dikategorikan menjadi 3, yaitu (Bedner 2007): 1) sengketa yang berkaitan dengan perlindungan lingkungan; 2) sengketa yang berkaitan dengan pemanfaatan sumber daya alam; dan 3) sengketa yang muncul akibat pencemaran atau perusakan lingkungan. Sengketa yang berkaitan dengan upaya perlindungan lingkungan pada umumnya terjadi antara pihak yang ingin memanfaatkan sumber daya alam untuk memenuhi kepentingan ekonomi di satu sisi dan pihak yang berkepentingan atau berkewajiban untuk melindungi lingkungan dan sumber daya alam di sisi lain. Sengketa yang berkaitan dengan pemanfaatan sumber daya alam pada umumnya terjadi karena ada pihak yang merasa akses mereka terhadap sumber daya tersebut terhalangi, sedangkan sengketa akibat pencemaran atau perusakan lingkungan pada umumnya terjadi antara pihak pencemar/perusak dengan pihak yang menjadi korban pencemaran/perusakan.

Penyelesaian sengketa lingkungan di Indonesia dapat dilakukan di dalam dan di luar pengadilan. Hal ini telah dijamin dalam undang-undang yang mengatur tentang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia, yakni UU No. 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH 2009). Hal yang sama juga diatur dalam undang-undang yang berlaku sebelumnya, yakni UU No. 23/1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH 1997) dan UU No. 4/1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUKPPLH 1982). Kasus-kasus yang diangkat dalam tulisan ini diselesaikan dalam kerangka hukum terdahulu, yakni dengan UU No. 23/1997 untuk sengketa yang terjadi antara 1997-2009 dan UU No. 4/1982 untuk sengketa yang terjadi sebelum tahun 1997.

A. Penyelesaian Sengketa Lingkungan di Dalam Pengadilan²

Penyelesaian sengketa lingkungan di dalam pengadilan di Indonesia dapat dibagi lagi menjadi dua kategori, yakni penyelesaian sengketa melalui prosedur mediasi di dalam pengadilan dan penyelesaian sengketa melalui prosedur litigasi.

Mediasi di Dalam Pengadilan

Prosedur mediasi di dalam pengadilan pertama kali dijamin keberadaannya dalam hukum di Indonesia pada tahun 2003 melalui Peraturan Mahkamah Agung No. 02/2003 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan. Peraturan ini kemudian direvisi dengan Peraturan Mahkamah Agung No. 01/2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan. Berdasarkan peraturan tersebut, sengketa lingkungan keperdataan termasuk sengketa yang apabila diajukan ke pengadilan wajib

² Dalam penelitian ini penyelesaian sengketa melalui pengadilan merujuk pada penggunaan prosedur perdata dan administrasi.

melalui prosedur mediasi. Apabila kesepakatan tidak tercapai dalam proses tersebut, maka penyelesaian sengketa dapat dilanjutkan ke proses litigasi.³

Litigasi

Penyelesaian sengketa lingkungan melalui prosedur litigasi di Indonesia saat ini didasarkan pada 3 peraturan perundang-undangan, yakni: 1) UUPPLH 2009; 2) UU No. 5/1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UUPTUN 1986) beserta dua perubahannya yakni UU No. 9/2004 tentang Perubahan Atas UU No. 5/1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UUPTUN 2004) dan UU No. 51/2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 5/1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UUPTUN 2009); dan 3) Kitab Undang-Undang Hukum Acara Perdata (KUHAP Perdata).

B. Penyelesaian Sengketa Lingkungan di Luar Pengadilan⁴

Penyelesaian sengketa di luar pengadilan dilakukan untuk mencapai kesepakatan mengenai: 1) bentuk dan besarnya ganti rugi; 2) tindakan pemulihan akibat pencemaran dan/atau perusakan; 3) tindakan tertentu untuk menjamin tidak akan terulangnya pencemaran dan/atau perusakan; dan/atau 4) tindakan untuk mencegah timbulnya dampak negatif terhadap lingkungan hidup. Penyelesaian sengketa di luar pengadilan ini tidak berlaku terhadap tindak pidana lingkungan hidup (UUPPLH 2009 pasal 85 ayat 2).

Untuk memfasilitasi proses penyelesaian sengketa di luar pengadilan, peraturan membolehkan masyarakat dan pemerintah untuk membentuk lembaga penyedia jasa penyelesaian sengketa lingkungan hidup, dengan syarat penyedia jasa tersebut bersifat bebas dan tidak memihak. Hal ini dimandatkan untuk diatur lebih lanjut dalam peraturan turunan, yakni Peraturan Pemerintah No. 54/2000 tentang Lembaga Penyedia Jasa Pelayanan Penyelesaian Sengketa Lingkungan di Luar Pengadilan.

³ Semua jenis sengketa perdata yang diajukan ke pengadilan tingkat pertama kecuali peraturan perundang-undangan menyatakan lain, misalnya perkara yang diselesaikan melalui prosedur pengadilan niaga, pengadilan hubungan industrial, keberatan atas putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen, dan keberatan atas putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha, wajib terlebih dahulu diupayakan penyelesaiannya melalui mediasi.

⁴ Dalam penelitian ini penyelesaian sengketa lingkungan di luar pengadilan merujuk pada prosedur mediasi.

III

Efektivitas Penyelesaian Sengketa di Dalam Pengadilan (Litigasi)

Apabila merujuk pada kategori sengketa lingkungan yang dibuat oleh Bedner sebagaimana telah disebutkan di atas, maka dapat dipastikan bahwa jumlah litigasi kasus lingkungan di Indonesia cukup besar walaupun tidak ada data yang dapat dirujuk secara pasti. Pada tahun 2007 saja misalnya, Mahkamah Agung mencatat kasus lingkungan hidup (untuk kasus *illegal logging*) yang masuk ke pengadilan mencapai 2.213 (Mahkamah Agung 2007). Dari kasus-kasus tersebut tidak teridentifikasi berapa jumlah kasus perdata maupun administrasi. Namun dari hasil penelitian Nicholson, jumlah sengketa lingkungan yang diselesaikan melalui prosedur perdata maupun administrasi di pengadilan jumlahnya tidak banyak. Nicholson menyebutkan bahwa setidaknya terdapat 24 kasus perdata dan administrasi yang dibawa ke pengadilan antara tahun 1982-2002.⁵ Sementara Bedner, berdasarkan pengamatannya terhadap media di Indonesia, menyatakan bahwa terdapat 10 kasus sengketa lingkungan lain sampai dengan periode 2003. Dalam kurun waktu 2003 hingga saat ini, terdapat pula beberapa kasus sengketa lingkungan yang mendapat perhatian serius dari masyarakat karena skala kerugian dan kerusakan yang ditimbulkan cukup besar, antara lain kasus meluapnya lumpur di Sidoarjo dan pencemaran Teluk Buyat. Bagian ini akan mengulas tentang proses litigasi sengketa lingkungan, baik melalui jalur perdata maupun administrasi, yang telah diteliti oleh Nicholson dan 3 sengketa lainnya yang terjadi di Indonesia dalam 4 tahun terakhir serta secara khusus melihat faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas proses litigasi tersebut.

Nicholson (2009) membedakan sengketa lingkungan yang diselesaikan melalui jalur litigasi menjadi dua: 1) sengketa lingkungan privat; dan 2) sengketa lingkungan publik. Sengketa lingkungan masuk kategori sengketa privat apabila pihak yang membawa sengketa ke pengadilan merupakan korban langsung (individu) serta tuntutan yang diajukan mengatasnamakan diri-sendiri, yang pada umumnya berupa tuntutan ganti rugi. Sengketa masuk ke dalam kategori sengketa publik apabila pihak yang mengajukan gugatan bukanlah korban langsung namun memiliki kepentingan untuk melindungi lingkungan sehingga tuntutan yang diajukan adalah pemulihan lingkungan atau pembatalan keputusan tata usaha negara.

Tabel 2: Penyelesaian Sengketa Lingkungan Melalui Litigasi 1998-2009

Jenis sengketa	Jumlah	Hasil					
		Tingkat Pertama		Tingkat Banding		Tingkat Kasasi	
		M	K	M	K	M*	K*
Sengketa privat	14	4	10	2	4	3	-
Sengketa publik	13	3	10	-	4	-	1
Total	27	7	20	2	8	3	1

Keterangan: M = Menang ("pada tingkat kasasi digunakan istilah "dikabulkan")
K = Kalah ("pada tingkat kasasi digunakan istilah "ditolak")

⁵ Perlu diingat bahwa besar kemungkinan tidak semua kasus teridentifikasi oleh Nicholson.

Dari 27 sengketa lingkungan yang diajukan ke pengadilan oleh masyarakat korban, 20 di antaranya diputus kalah oleh hakim tingkat pertama. Dari 27 kasus tersebut, 17 kasus selesai di tingkat pertama dan 10 di antaranya dilanjutkan ke pengadilan tingkat banding. Di pengadilan tingkat banding, 8 dari 10 sengketa diputus kalah dan 1 dinyatakan selesai karena tercapainya kesepakatan dalam proses mediasi yang dilakukan secara paralel di luar pengadilan. 8 pihak yang kalah – dalam hal ini masyarakat korban – melanjutkan proses pencarian keadilan ke tingkat kasasi di mana 3 di antaranya menang (dikabulkan), 1 kalah (ditolak), dan 4 lainnya tidak diketahui hasil akhirnya karena dokumen putusan tidak dapat diakses hingga laporan ini diterbitkan.

Sementara dari sisi jangka waktu penyelesaian sengketa, pencari keadilan harus menunggu cukup lama untuk mendapatkan putusan akhir. Dari 5 kasus yang terjadi antara tahun 2001-2009, rata-rata waktu yang dibutuhkan adalah 1-2 tahun di tingkat pertama, 2 tahun di tingkat banding, dan 2 tahun di tingkat kasasi. Dengan demikian, apabila sengketa-sengketa tersebut diselesaikan hingga ke tingkat kasasi, diperkirakan akan memakan waktu 6 tahun sampai diperoleh putusan akhir.⁶ Dalam kasus pencemaran Kali Surabaya, putusan kasasi bahkan diterima oleh penggugat 10 tahun kemudian (1997-2007) pada saat perusahaan pencemar sudah tidak lagi beroperasi (tutup).

Banyaknya sengketa yang kalah di pengadilan serta lamanya waktu yang diperlukan untuk mendapatkan putusan akhir mengindikasikan bahwa saat ini pengadilan belum dapat menjadi forum yang efektif untuk menyelesaikan persoalan lingkungan dan memberikan keadilan kepada masyarakat korban atau lingkungan. Setidaknya ada lima faktor yang mempengaruhi belum efektifnya penyelesaian sengketa lingkungan di pengadilan (lihat tabel 1 dan 2 di Lampiran)

1. Peraturan perundang-undangan yang kurang jelas

Sebelum UUPPLH 2009 diadopsi/disahkan, landasan penyelesaian sengketa lingkungan hidup diatur dalam UUPLH 1997 dan UUKPPLH 1982. Dengan demikian, seluruh sengketa yang dibahas pada penelitian ini diselesaikan berdasarkan kedua undang-undang tersebut. Kelemahan kedua undang-undang tersebut dianggap sebagai salah satu penyebab belum efektifnya penyelesaian sengketa lingkungan di Indonesia, antara lain (Santosa 2008):

1. Rumusan sengketa hanya dapat menjangkau kegiatan yang telah berlangsung yang menimbulkan atau diduga menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup. Hal ini mengakibatkan tidak dapat diselesaikannya sengketa yang timbul di masyarakat akibat akan adanya suatu kegiatan usaha karena tidak termasuk dalam definisi sengketa lingkungan hidup (UUPLH 1997 pasal 1 angka 19).
2. Belum jelas kriteria kerugian lingkungan dan pembedaan antara kerugian orang/masyarakat dengan kerugian lingkungan.
3. Belum jelas aturan tentang mekanisme gugatan perwakilan dalam sengketa lingkungan hidup. Pada tahun 2002, Mahkamah Agung telah menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung (Perma) No. 1/2002 tentang

⁶ Tidak tersedia data jangka waktu penanganan perkara yang terjadi pada kurun waktu 1982-2000. Saat ini telah ada Surat Edaran Ketua Mahkamah Agung yang menginstruksikan agar penanganan perkara dapat diselesaikan dalam jangka waktu 6 bulan.

Acara Gugatan Perwakilan Kelompok namun peraturan tersebut masih dianggap belum terlalu jelas oleh sebagian kalangan hakim.

4. Kurang jelasnya pengaturan tentang penerapan asas *strict liability* dalam pertanggungjawaban hukum perdata.
5. Belum jelas mekanisme perwakilan negara dalam proses pengajuan gugatan atas nama masyarakat. Selain itu juga belum ada ketentuan yang mengatur tentang mekanisme pembagian dan akuntabilitas dari pembagian ganti rugi yang didapatkan dari gugatan tersebut.
6. Instansi pemerintah yang dapat mewakili lingkungan hidup dalam menggugat ganti rugi dan/atau tindakan tertentu terhadap pencemar dan/atau perusak lingkungan hanya Kementerian Lingkungan Hidup (tingkat pusat). Padahal, banyak kasus pencemaran atau kerusakan terjadi di tingkat lokal di mana pemerintah pusat tidak mampu menangani kasus-kasus tersebut. Hal ini terjadi karena penentuan tentang siapa yang berwenang mengajukan gugatan ganti rugi lingkungan saat ini hanyalah didasarkan pada UU No. 20/1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (UUPNBP 1997). Dalam peraturan ini diatur bahwa penerimaan negara bukan pajak merupakan penerimaan pemerintah pusat. Oleh karena ganti rugi lingkungan merupakan penerimaan negara bukan pajak, maka yang berwenang mengajukan gugatan hanya instansi pemerintah yang bertanggung-jawab di bidang pengelolaan lingkungan hidup di pusat yaitu Kementerian Lingkungan Hidup.

Dalam penyelesaian sengketa lingkungan, kelemahan-kelemahan pengaturan dalam kedua undang-undang tersebut menyebabkan: 1) lemahnya dasar hukum bagi penggugat, baik masyarakat maupun instansi yang bertanggung-jawab di bidang pengelolaan lingkungan hidup, untuk mengajukan gugatan perdata kepada pencemar dan/atau perusak lingkungan hidup; 2) belum optimalnya penerapan asas *strict liability* sebagai dasar pengajuan gugatan ganti rugi dan/atau tindakan tertentu terhadap pencemar atau perusak lingkungan; 3) ditolaknya atau dikalahkannya kasus-kasus lingkungan di pengadilan; 4) minimnya gugatan ganti rugi dan tindakan tertentu yang diajukan oleh instansi pemerintah yang bertanggung-jawab di bidang pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia, baik di pusat maupun di daerah; 5) tidak diterapkannya kewenangan instansi pemerintah yang bertanggung-jawab di bidang lingkungan hidup untuk mengajukan gugatan kerugian masyarakat ke pengadilan.

Kekurangan-kekurangan tersebut telah coba disempurnakan melalui UUPPLH 2009. Undang-undang yang belum berusia lama ini diharapkan dapat meningkatkan efektivitas penyelesaian sengketa lingkungan baik melalui jalur pengadilan (litigasi) maupun di luar pengadilan (mediasi). UUPPLH 2009 telah memperjelas ketentuan-ketentuan dalam kedua undang-undang sebelumnya yang selama ini dianggap sebagai penghambat penegakan hukum lingkungan di Indonesia serta menambahkan pengaturan baru, antara lain tentang perluasan definisi sengketa lingkungan,⁷ memperjelas

⁷ UUPPLH 2009 mendefinisikan sengketa lingkungan hidup sebagai “perselisihan antara dua pihak atau lebih yang timbul dari kegiatan yang berpotensi dan/atau telah berdampak pada lingkungan hidup.” Rumusan ini berbeda dengan definisi sengketa pada UUPPLH 1997 yang menyatakan bahwa “sengketa lingkungan hidup adalah perselisihan antara dua pihak atau lebih yang ditimbulkan oleh adanya atau diduga adanya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan

hak gugat organisasi lingkungan, memperjelas hak gugat pemerintah, memperkenalkan *anti-strategic lawsuit against public participation (anti-SLAPP suit)*,⁸ dll. UU tersebut juga memandatkan beberapa peraturan turunan yang diharapkan dapat memperjelas dan mempermudah penyelesaian sengketa lingkungan, antara lain tentang sistem informasi lingkungan (untuk mengatasi kesulitan mengakses data/informasi yang dikelola pemerintah yang dapat digunakan sebagai alat bukti) valuasi kerugian lingkungan (sebagai pedoman hakim dalam menentukan ganti rugi), dll. Namun demikian, perlu diingat bahwa penyempurnaan undang-undang tersebut tidak serta-merta dapat menyelesaikan kendala yang dihadapi dalam penyelesaian sengketa lingkungan melalui jalur litigasi maupun mediasi karena ada banyak faktor lain yang juga dapat mempengaruhi efektivitas penyelesaian sengketa lingkungan di Indonesia.

2. Kurang memadainya kemampuan (pengetahuan dan/atau ekonomi) penggugat, baik masyarakat maupun pemerintah (instansi pengelola lingkungan hidup dan Jaksa sebagai pengacara negara).

Selain dari sisi peraturan yang masih memiliki kelemahan, faktor lain yang juga mempengaruhi efektivitas sebuah proses litigasi adalah memadai atau tidaknya sumber daya si penggugat. Sumber daya dalam hal ini diartikan sebagai kemampuan finansial, kemampuan untuk mengkonstruksikan gugatan, kemampuan untuk menyediakan alat bukti, dan kemampuan untuk menghadirkan saksi ahli. Dalam kasus-kasus sengketa lingkungan, pada umumnya pihak penggugat merupakan masyarakat korban pencemaran yang secara ekonomi berkemampuan terbatas. Masyarakat tidak memiliki cukup uang untuk mengajukan gugatan ke pengadilan. Oleh karena itu, dalam banyak upaya penyelesaian sengketa lingkungan, masyarakat pada umumnya diwakili oleh LSM yang memberikan pelayanan secara *pro bono*. Pada saat yang sama, LSM sendiri juga memiliki keterbatasan keuangan sehingga dalam kasus-kasus gugatan yang mengatasnamakan lingkungan (*legal standing of NGO*), LSM sering kali tidak benar-benar dapat mengawal proses. Dalam kasus Kabut Asap Pekanbaru misalnya, kendala keuangan mengakibatkan penggugat tidak dapat melakukan notifikasi sebagai syarat gugatan perwakilan (*class action*).

Selain kendala keuangan, kendala lain yang pada umumnya dihadapi oleh penggugat adalah lemahnya kemampuan mengkonstruksikan gugatan. Hal ini terjadi dalam kasus pencemaran Sungai Way Seputih di mana gugatan masyarakat ditolak dengan alasan kurang pihak. Sementara dalam kasus Sarana Surya Sakti, gugatan dianggap prematur, posita dan petitum gugatan penggugat tidak jelas dan oleh karena itu dianggap *obscur libel* oleh hakim.

hidup." Di masa lalu, rumusan sengketa sebagaimana tertuang dalam pasal 1 angka 19 UUPPLH 1997 hanya dapat menjangkau kegiatan yang telah berlangsung yang menimbulkan atau diduga menimbulkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup. Hal ini mengakibatkan tidak dapat diselesaikannya sengketa yang timbul di masyarakat akibat akan adanya suatu kegiatan usaha oleh instansi lingkungan hidup karena tidak termasuk dalam definisi sengketa lingkungan hidup. Rumusan sengketa sebagaimana tertuang dalam UUPPLH 2009 bermakna lebih luas karena dapat menjangkau kegiatan yang belum dijalankan namun berpotensi menimbulkan pencemaran atau perusakan lingkungan, misalnya kegiatan pendirian pabrik masih berada dalam tahap pembuatan Amdal namun diduga dapat mencemari sungai di dekatnya dan menimbulkan sengketa antara pengusaha dan masyarakat dapat dikategorikan sebagai sengketa lingkungan.

⁸ Diatur dalam pasal 66 UUPPLH 2009 yang berbunyi, "Setiap orang yang memperjuangkan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat tidak dapat dituntut secara pidana maupun digugat secara perdata."

Akibatnya, gugatan dinyatakan tidak dapat diterima oleh hakim. Namun, perlu pula dicatat bahwa beberapa gugatan sudah dikonstruksikan dengan baik oleh penggugat, seperti gugatan dalam kasus pencemaran teluk Buyat dan Danau Wanagon. Kedua kasus tersebut kalah di pengadilan bukan karena konstruksi gugatan yang lemah, namun karena faktor lain yang akan diulas pada bagian selanjutnya.

Kendala lain yang dihadapi penggugat pada umumnya adalah kesulitan menyediakan bukti secara lengkap di persidangan bahwa telah terjadi pencemaran. Ada beberapa faktor yang menyebabkan kesulitan tersebut: 1) sulitnya mendapatkan akses informasi atau data yang dikelola oleh pemerintah atau pihak perusahaan; 2) pemerintah atau perusahaan memang tidak mendokumentasikan data, misalnya terkait pengawasan, pembuangan limbah, dll.; 3) walaupun data dapat diakses, terdapat indikasi penggugat (peminta informasi) harus membayar mahal untuk mendapatkan informasi/data/bukti yang diperlukan; 4) apabila ingin mendapatkan bukti sendiri, maka biaya yang diperlukan juga cukup tinggi, misalnya biaya untuk uji laboratorium. Keterbatasan tersebut sering kali memaksa pihak penggugat menggunakan bukti-bukti seadanya, misalnya klipang koran, yang sering kali ditolak oleh hakim karena memang klipang koran bukan merupakan barang bukti dalam aturan hukum yang berlaku di Indonesia.

Kendala-kendala tersebut di atas tampaknya tidak hanya dialami oleh masyarakat, namun juga dialami oleh pemerintah (instansi pengelola lingkungan, Jaksa) yang menjalankan tugas sebagai pengacara negara, sebagaimana dalam kasus pencemaran Teluk Buyat. Dalam sengketa tersebut, Kementerian Lingkungan Hidup (KLH) mengeluhkan besarnya uang yang harus dikeluarkan untuk menangani kasus tersebut, sementara untuk mengkonstruksikan gugatan tim KLH masih harus meminta bantuan pengacara-pengacara profesional dari luar insitusinya.

3. Kurang memadainya kemampuan hakim dalam memutus perkara lingkungan

Kendala penggugat untuk menyediakan bukti tersebut di atas menjadi persoalan besar dalam penyelesaian sengketa lingkungan ketika dihadapkan dengan kurangnya kemampuan dan pemahaman hakim dalam menangani sengketa lingkungan. Salah satu contoh kurangnya kemampuan hakim adalah dalam memaknai bukti *scientific* sebagai bukti hukum. Dalam kasus pencemaran atau kerusakan lingkungan, ketersediaan bukti sangat penting untuk membuktikan kausalitas perbuatan dan dampak yang timbul. Hakim dalam hal ini sering gagal memaknai bukti *scientific* sebagai bukti hukum sebagaimana terjadi pada kasus kebakaran hutan PT Laguna Mandiri. Dalam kasus tersebut, penggugat menghadirkan saksi yang dalam kesaksiannya menjelaskan bahwa api yang disulut merupakan cara PT Laguna Mandiri untuk melakukan *land clearing* dan api tersebut telah merambah ke pemukiman warga. Hakim pada pengadilan tingkat pertama dapat menerima argumen tersebut namun hakim pada tingkat banding tidak dapat menerima argumen saksi dan menyatakan bahwa saksi tidak ada di tempat kejadian sehingga kesimpulan yang diambil oleh saksi tidak cukup kuat. Walaupun hakim kadang kala gagal menerjemahkan bukti *scientific* menjadi bukti hukum sehingga tidak menjadikannya sebagai dasar pengambilan keputusan, namun sering kali bukti-bukti *scientific* tersebut diminta oleh hakim kepada penggugat,

khususnya dalam kasus pencemaran air. Dalam kasus-kasus tersebut hakim meminta penggugat mengajukan bukti bahwa air telah tercemar dengan bukti sampel dari laboratorium. Hal tersebut tentu menyulitkan penggugat mengingat tidak mudah bagi penggugat mengakses data pemantauan (*monitoring*) pencemaran air yang dimiliki pemerintah, sementara untuk melakukan tes sendiri dibutuhkan biaya besar. Demikian pula halnya dalam kasus kebakaran hutan PT Pakerin. Dalam kasus tersebut hakim telah gagal membangun argumen atas hal-hal yang disengketakan WALHI, misalnya: analisis gambar satelit mengenai lokasi titik api yang berada di kawasan konsesi perusahaan. Dari gambar tersebut memang tidak dapat ditarik kesimpulan adanya unsur kesengajaan (membakar) akan tetapi seandainya asas *strict liability* diterapkan oleh hakim tentu hal itu akan memperkuat argumen WALHI.

Dalam beberapa penyelesaian sengketa lingkungan, juga terlihat bahwa hakim cenderung menggunakan bukti berupa dokumen-dokumen (yang pada umumnya milik pemerintah atau perusahaan) daripada bukti *scientific*, sebagaimana terjadi pada kasus pencemaran Sungai Banger dan Sungai Babon. Dalam perkara-perkara administrasi, hakim lebih banyak merujuk pada bukti berupa pelbagai surat keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah, sebagaimana terlihat dalam kasus Eksponen 66 dan kasus kapas transgenik.

4. Perilaku hakim yang legalistik

Hakim dalam menangani sengketa lingkungan, setidaknya dari 27 kasus-kasus yang dijadikan studi, terlihat masih legalistik yakni memaknai perundang-undangan secara sempit, hanya membaca yang tersurat serta kurang melihat konteks persoalan (keadilan dan perlindungan lingkungan) secara lebih luas (Nicholson 2009). Hal tersebut terutama terlihat dalam pemeriksaan substansi perkara. Dalam kasus pelepasan kapas transgenik misalnya, hakim yang menangani perkara tersebut menafsirkan peraturan secara sempit dengan menganggap bahwa introduksi transgenik bukanlah sebagai aktivitas yang wajib AMDAL (analisis mengenai dampak lingkungan).⁹ Kegiatan pelepasan tersebut juga dianggap tidak spesifik diatur pada Keputusan Menteri Lingkungan Hidup (Kepmen LH) No. 3/2000, sehingga Menteri Pertanian tidak diwajibkan untuk melakukan AMDAL. Di samping itu, penafsiran hakim terhadap prinsip kehati-hatian dini (*precautionary principle*)¹⁰ sangat sempit di mana hakim menafsirkan bahwa kegiatan pemerintah yang melakukan pengumuman, tes laboratorium, serta *review* ahli bioteknologi merupakan pelaksanaan prinsip kehati-hatian.

Dalam penyelesaian kasus lingkungan di masa lalu, hak gugat acap kali menjadi kendala bagi seseorang atau kelompok orang atau organisasi lingkungan hidup untuk berperkara di pengadilan karena dianggap tidak memenuhi kualifikasi sebagai penggugat. Kendala tersebut muncul karena hakim menganggap pihak yang mengajukan gugatan dianggap tidak memenuhi kualifikasi sebagai penggugat. Namun, saat ini dapat dikatakan bahwa persoalan hak gugat individu atau organisasi tidak lagi menjadi kendala besar dalam penyelesaian

⁹ Pasal 3 UUPLH 1997 mengatur kegiatan yang wajib Amdal dan pelepasan tersebut dianggap tidak memenuhi kriteria pasal tersebut.

¹⁰ Prinsip kehati-hatian dini (*precautionary principles*) mengakui bahwa apabila sebuah tindakan atau kebijakan diduga dapat membahayakan lingkungan atau manusia, maka tindakan atau kebijakan tersebut perlu dianggap berbahaya sampai ilmu pengetahuan dapat membuktikan sebaliknya.

kasus lingkungan. Dalam beberapa kasus lingkungan yang terjadi akhir-akhir ini, misalnya kasus luapan lumpur Sidoarjo (tahun 2007) dan kasus pencemaran Teluk Buyat (tahun 2007) hakim telah menerapkan dengan benar definisi hak gugat sebagaimana diatur dalam UU. Demikian pula menyangkut hal-hal prosedural lain, misalnya prosedur gugatan perwakilan masyarakat (*class action*) atau gugatan perwakilan organisasi (*NGO standing*), hakim pada umumnya telah memiliki wawasan yang cukup sehingga mereka dapat menerapkan prosedur dengan benar. Hal tersebut kemungkinan disebabkan oleh makin seringnya prosedur-prosedur tersebut digunakan dan mencuatnya kasus-kasus hak gugat organisasi dalam wacana penegakan hukum sehingga banyak hakim memiliki pengetahuan tentang hal tersebut. Apabila ada hakim yang masih mempersoalkan hak gugat organisasi lingkungan, seperti yang dialami Walhi Surabaya, maka sangat mungkin hal tersebut bukan karena ketidakpahaman hakim tetapi karena faktor-faktor lain yang dapat diduga mempengaruhi keputusan hakim. Hal tersebut berakibat pada masih banyaknya kekalahan secara substansial perkara-perkara lingkungan yang diajukan oleh organisasi lingkungan hidup.

5. Institusi peradilan belum sepenuhnya mandiri

Idealnya, pembuatan putusan di pengadilan merupakan sebuah proses penerapan hukum yang mandiri dan netral, tanpa campur tangan pihak mana pun (Nicholson 2009:257). Namun tak dapat dipungkiri bahwa pembuatan putusan pengadilan sangat dipengaruhi oleh banyak faktor, termasuk faktor politik dan sosial di luar pengadilan. Dalam konteks saat ini, korupsi, tekanan politik, dan pemberitaan media merupakan faktor yang cukup mempengaruhi hasil putusan pengadilan.¹¹

Korupsi di lingkungan peradilan, termasuk dalam pembuatan putusan, memang sulit dibuktikan. Namun, hal tersebut dapat saja terjadi dalam penyelesaian sengketa lingkungan hidup sebagaimana selama ini terindikasikan oleh isi putusan dan perilaku penegak hukum, termasuk hakim. Korupsi juga dapat terjadi di luar pengadilan yang dapat mempengaruhi hakim untuk tidak dapat membuat keputusan yang baik. Dalam kasus pelepasan kapas transgenik misalnya, korupsi dilakukan oleh sejumlah pejabat Indonesia (di antaranya pejabat senior Kementerian Lingkungan Hidup, Menteri Pertanian, dan pejabat DPRD Sulawesi) yang disuap oleh perusahaan Monsanto untuk mengeluarkan kebijakan yang menguntungkan perusahaan untuk "melegalkan sesuatu hal yang tidak legal".¹² Pada saat sidang dilakukan di PTUN, kasus korupsi tersebut belum terungkap dan belum diketahui bahwa keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat publik adalah keputusan yang dihasilkan dari proses korupsi dan penyalahgunaan wewenang.

Pembuatan putusan pengadilan juga kerap dipengaruhi oleh campur tangan pihak yang memegang kekuasaan secara politis. Pada kasus pencemaran Teluk Buyat dan luapan Lumpur Sidoarjo misalnya, keduanya melibatkan seorang Menteri yang juga memiliki saham pada perusahaan yang diduga melakukan

¹¹ Dalam bukunya, Nicholson menyebutkan bahwa pengadilan sangat dipengaruhi oleh eksekutif karena urusan administrasi pengadilan berada di bawah kendali eksekutif (pada masa lalu Departemen Kehakiman). Namun sejak adanya penyatuan atap di mana MA memiliki kewenangan untuk mengelola seluruh administrasi pengadilan, campur tangan dalam bentuk administrasi sebagaimana disebutkan Nicholson tidak lagi terjadi.

¹² Putusan Security of Exchange Commission, SEC vs Monsanto, 2005.

pencemaran/perusakan. Menteri dimaksud sangat aktif berusaha meredam upaya penyelesaian kasus pencemaran Teluk Buyat maupun luapan lumpur di Sidoarjo. Pada kasus luapan lumpur, Menteri yang bersangkutan "berkampanye" bahwa lumpur meluap akibat bencana alam, sangat berlawanan dengan hasil pertemuan ahli geologi dunia yang menyatakan bahwa hal tersebut terjadi akibat kesalahan prosedur pengeboran.¹³ Opini yang dibangun oleh seorang pejabat negara, sedikit banyak dapat mempengaruhi pembuatan putusan hakim yang menangani suatu perkara.

Pengaruh politik serupa terjadi dalam kasus dana reboisasi IPTN. Gugatan terhadap keabsahan Keputusan Presiden No. 29/1990 yang menjadi dasar hukum bagi pemberian hutang sebesar 400 milyar kepada PT IPTN (Industri Pesawat Terbang Nurtanio) dari dana reboisasi tersebut tidak dikabulkan karena Keppres tersebut dikeluarkan oleh Presiden Soeharto yang pada waktu itu sangat kuat posisinya dan memiliki kedekatan secara pribadi dengan Habibie sebagai Direktur IPTN (argumentasi harus kuat). Kekalahan WALHI dalam kasus tersebut disinyalir akibat hakim yang menangani perkara tidak independen karena perkara yang ditangani melibatkan orang-orang kuat dalam pemerintahan.

Campur tangan pihak ketiga tidak serta-merta berakibat kekalahan pihak korban pencemaran. Pada kasus kebakaran hutan yang digugat oleh Eksponen 66, kecurigaan dan laporan yang kuat dari pemerintah bahwa asap dan kebakaran hutan merupakan ulah pemegang konsesi dapat menjadi faktor yang membuat hakim di tingkat PN memenangkan perkara meskipun sebenarnya dalil gugatan kurang detail (Nicholson 2009:65). Hakim tingkat pertama pun terdorong untuk mempertimbangkan penggunaan prosedur *class action* (pasal 37 UU No. 23/1997) sebelum diterbitkannya peraturan tentang *class action* itu sendiri, yakni Perma No. 1/2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok dan memenangkan gugatan tersebut. Sayangnya, gugatan tersebut kalah ketika dibawa ke tingkat banding. Namun setidaknya dari kejadian tersebut dapat disimpulkan bahwa campur tangan pihak ketiga ada kalanya juga berdampak positif terhadap perlindungan lingkungan dan pencari keadilan.

Pemberitaan media secara tidak langsung juga dapat mempengaruhi proses persidangan. Pada kasus kebakaran hutan (Eksponen 66), kebakaran dan dampaknya terhadap lingkungan dan kesehatan mendapat sorotan cukup besar dari media, baik nasional maupun internasional. Media berperan besar dalam memberitakan tekanan internasional kepada pemerintah Indonesia untuk segera menyelesaikan kebakaran dan memproses secara hukum pelaku kebakaran. Hakim yang memenangkan perkara diindikasikan terpengaruh oleh adanya tekanan internasional yang disampaikan oleh media tersebut. Pemberitaan media secara nasional dan internasional atas kasus Indorayon pada tahun 1989 juga mempengaruhi hakim untuk menerima gugatan WALHI, walaupun dalam putusan yang menyangkut pokok perkara WALHI kalah. Perkara tersebut merupakan perkara di mana hakim pertama kali mengakui adanya hak gugat organisasi mewakili kepentingan lingkungan.

Upaya untuk mempengaruhi opini publik dan pengambilan putusan di pengadilan juga terjadi dalam kasus pencemaran Teluk Buyat. Selama proses

¹³ "Mud money a land-grab transaction, says Aburizal", *The Jakarta Post*, 12-12-2008.

persidangan berlangsung, PT NMR (Newmont Minahasa Raya) membeli slot di beberapa media cetak untuk mengiklankan dirinya sebagai perusahaan yang "bersih" dan telah melakukan pengelolaan lingkungan dengan baik.¹⁴ Pembentukan opini melalui media selama proses persidangan tersebut secara tidak langsung dapat mempengaruhi hakim yang menangani perkara.

¹⁴ PT NMR membeli slot pada sejumlah media antara lain *The Jakarta Post* dan *Kompas*.

IV

Efektivitas Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan (Mediasi)

Selain melalui pengadilan, penyelesaian sengketa lingkungan hidup dapat diselesaikan di luar pengadilan dengan melibatkan pihak ketiga sebagai penengah. Proses tersebut lazim disebut dengan mediasi. Mediasi sendiri bukanlah hal yang baru di Indonesia. Masyarakat Indonesia, terutama masyarakat adat maupun masyarakat yang masih tradisional, sudah sejak lama mengenal penyelesaian sengketa melalui proses-proses musyawarah untuk mencapai kesepakatan para pihak (atau bisa dikenal dengan istilah musyawarah untuk mufakat). Praktik musyawarah untuk mufakat ini memiliki kesamaan dengan proses mediasi. Beberapa hal yang mungkin membedakan adalah dalam musyawarah, pemimpin adat atau pemuka masyarakat yang biasanya memimpin musyawarah tidak selamanya bersikap netral dan imparial. Mereka pada umumnya berperan lebih jauh dengan memberikan arahan atau intervensi secara langsung kepada para pihak yang bersengketa, peran-peran yang tidak boleh dilakukan oleh seorang mediator dalam sebuah proses mediasi. Di samping itu, konteks politik dan sosial sengketa lingkungan berbeda dengan konteks sengketa yang pada umumnya diselesaikan melalui musyawarah dalam masyarakat adat/tradisional. Dalam musyawarah, para pihak pada umumnya memiliki ikatan sosial yang kuat sehingga mereka merasa perlu untuk menjaga hubungan baik. Namun dalam konteks sengketa lingkungan dalam masyarakat modern, para pihak pada umumnya tidak mengenal satu sama lain dan tidak memiliki ikatan sosial apa pun sehingga mereka tidak memiliki kepentingan untuk menjaga hubungan baik. Dalam konteks tradisional, sengketa yang dilakukan melalui jalur musyawarah pada umumnya bersifat horizontal di mana pihak-pihak yang bersengketa memiliki latar belakang sosial sama dan memiliki kekuatan politik dan ekonomi yang sejajar. Sedangkan sengketa lingkungan modern lebih bersifat vertikal karena melibatkan pihak-pihak yang dari segi sosial, politik dan ekonomi berbeda dan tidak berimbang, yang satu lebih tinggi dari yang lain (Nicholson 2009:152). Konteks sosial dan politik tersebut memberikan tantangan tersendiri dalam penyelesaian sengketa kasus-kasus lingkungan melalui proses mediasi.

Tabel 3: Penyelesaian Sengketa Lingkungan Melalui Mediasi 1991-2002

Jumlah	Kesepakatan tercapai		Kompensasi dibayar		Pencemaran berlanjut		Sengketa berlanjut	
	Y	T	Y	T	Y	T	Y	T
17	14	3	11	6	10	7	8	9

Keterangan: Y = Ya ; T = Tidak

Dalam rangka mengetahui efektivitas mediasi sebagai forum penyelesaian sengketa lingkungan, Nicholson telah melakukan penelitian terhadap 17 sengketa lingkungan yang terjadi antara tahun 1991-2002. Penelitian tersebut menemukan bahwa dari 17 sengketa, 14 di antaranya berhasil diselesaikan – seluruhnya atau sebagian – dengan kesepakatan dan 11 di antaranya

kompensasi yang diminta oleh masyarakat korban dibayar oleh pihak pencemar. Namun demikian, terdapat fakta bahwa tercapainya kesepakatan dan terbayarnya kompensasi tidak serta-merta berarti pencemaran terhenti; pencemaran masih berlanjut pada 10 dari 17 kasus yang ada. Hal ini dapat disebabkan oleh 3 hal, yaitu: (1) salah satu pihak (pencemar) tidak melaksanakan kesepakatan; (2) masyarakat sudah puas dengan ganti rugi yang diterima sehingga ketika pencemaran berlanjut mereka diam saja; dan (3) minimnya pengawasan terhadap implementasi kesepakatan oleh para pihak. Sementara itu, 8 dari 17 sengketa juga masih terus berlanjut, bahkan 5 di antaranya ketika kesepakatan sudah tercapai dan tuntutan kompensasi telah dibayar.

Dibutuhkan waktu yang rata-rata cukup lama sebelum proses mediasi dimulai, namun kasus-kasus yang dikaji di sini menunjukkan bahwa begitu mediasi dilakukan, ia dapat mengarah pada hasil yang relatif cepat. Untuk kasus-kasus yang dikaji di sini, dibutuhkan rata-rata 10,1 tahun dari saat pertama kali terjadinya tindakan pencemaran hingga ke kesimpulan dari proses mediasi (lihat tabel 4 di Lampiran). Namun proses mediasi itu sendiri tidak butuh waktu lama: rata-rata proses berlangsung dalam waktu 1,2 tahun. Terdapat 13 dari 17 sengketa yang dikaji di sini, di mana para pihak berhasil mencapai kesepakatan dalam proses mediasi yang berlangsung kurang dari 1 tahun dan hanya 2 yang dinyatakan gagal. Sementara proses mediasi dari 2 sengketa lainnya, yakni Kayu Lapis Indonesia berlangsung selama 4 tahun tanpa menghasilkan kesepakatan, sedangkan kasus Palur Raya, setelah melalui proses mediasi selama 5 tahun, akhirnya mencapai kesepakatan (lihat tabel 4 di Lampiran).

Dari segi waktu penyelesaian sengketa yang cukup singkat (setidaknya sebagaimana terjadi pada sebagian besar studi kasus), dapat dikatakan bahwa mediasi lebih efektif apabila dibandingkan dengan litigasi. Namun, setidaknya ada tiga kualifikasi untuk kesimpulan ini. Pertama, perlu diingat bahwa kesepakatan yang dihasilkan oleh sebuah proses mediasi tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Sementara apabila dilihat dari aspek pemenuhan ganti rugi, mediasi merupakan forum yang dapat digunakan oleh korban pencemaran untuk memperoleh ganti rugi walaupun kadang kala tidak sesuai harapan. Sedangkan kedua, dilihat dari aspek perlindungan lingkungan, forum mediasi ternyata belum cukup efektif untuk menghentikan terjadinya pencemaran dan sengketa. Dan ketiga, keberhasilan mediasi sebagai alat untuk menyelesaikan sengketa lingkungan sebagian besar tergantung pada kemauan dari pelaku pencemaran untuk berpartisipasi dalam proses mediasi. Kasus-kasus yang dikaji di sini menunjukkan bahwa diperlukan beberapa waktu dan usaha untuk membawa para pelaku pencemaran ke meja mediasi: sebagaimana telah dikatakan sebelumnya, dibutuhkan rata-rata 10,1 tahun dari awal terjadinya tindakan pencemaran ke kesepakatan akhir.

Dengan demikian, sebagai sebuah forum penyelesaian sengketa yang diharapkan dapat memenuhi rasa keadilan sekaligus melindungi kepentingan lingkungan, pelaksanaan mediasi di Indonesia dapat dikatakan belum efektif. Terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi hal tersebut. Namun sebelumnya akan disampaikan terlebih dahulu faktor-faktor yang mempengaruhi kemauan para pihak yang bersengketa untuk menempuh jalur mediasi.

Faktor yang Mempengaruhi Kemauan Para Pihak untuk Menggunakan Jalur Mediasi

Salah satu faktor penentu kesuksesan sebuah proses mediasi adalah kemauan sukarela para pihak untuk menyelesaikan sengketa yang dihadapinya. Dalam mediasi sengketa lingkungan, kemauan para pihak untuk secara sukarela berunding tampaknya dipengaruhi oleh beberapa hal, antara lain (lihat tabel 3 di Lampiran):

1. **Dukungan pemerintah terhadap proses perundingan itu sendiri.** Ketika pemerintah, baik itu pemerintah pusat, provinsi maupun kabupaten mendukung terjadinya penyelesaian sengketa, antara lain dengan menjadi *convenor* pertemuan atau pun memberikan rekomendasi/instruksi agar perundingan terlaksana, maka pada umumnya para pihak yang bersengketa bersedia untuk duduk bersama melakukan perundingan. Hal ini terlihat dalam 8 dari 17 kasus yang diteliti oleh Nicholson¹⁵ yang mengindikasikan bahwa masyarakat dan industri masih percaya bahwa dukungan pihak yang berwenang akan dapat membantu menyelesaikan persoalan.
2. **Dukungan atau dampingan pihak ketiga.** Faktor lain yang dapat mendorong para pihak, utamanya masyarakat korban, untuk menempuh jalur perundingan adalah bantuan atau dukungan dari Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). 11 dari 17 kasus yang diteliti oleh Nicholson menunjukan bahwa peran LSM dalam mendorong proses perundingan sangat signifikan.¹⁶ Bentuk bantuan atau dukungan LSM ini bermacam-macam, mulai dari mengorganisir kampanye, *boycot* produk, mengirim surat aduan kepada pihak yang berwenang, maupun sebagai kuasa hukum. Berbagai upaya yang dilakukan LSM tersebut memberikan kekuatan moral kepada masyarakat untuk maju dalam perundingan.¹⁷
3. **Pemberitaan media.** Pemberitaan di media tentang hal-hal yang berkaitan dengan sengketa, misalnya tentang pencemaran yang terjadi, protes atau *boycot* yang dilakukan maupun pengaduan-pengaduan yang disampaikan kepada pihak yang berwenang yang diliput oleh media juga efektif untuk memaksa pihak perusahaan untuk berunding. Sebagian besar sengketa akibat pencemaran dan kerusakan lingkungan diberitakan oleh media masa sehingga menarik perhatian masyarakat maupun pemerintah. Hal ini menjadi *pressure* tersendiri bagi perusahaan untuk menyelesaikan permasalahan.
4. **Keinginan untuk menjaga hubungan baik.** Kadang kala, pihak perusahaan bersedia berunding karena ingin menjaga hubungan baik dengan pemerintah. Dalam kasus di mana pemerintah mengetahui adanya pencemaran namun pemerintah sendiri tidak memberikan sanksi terhadap pelanggaran tersebut, maka sering kali perusahaan menganggap pemerintah berpihak pada perusahaan. Hubungan baik tersebut harus terus dijaga sehingga ketika diminta untuk berunding oleh pemerintah, pihak perusahaan memenuhi permintaan tersebut (Bedner 2007:112).

¹⁵ Kasus Sibalec, Kanasritex, Sungai Tapak, Sungai Siak, Naga Mas, Samitex, Sungai Ciujung, dan Sungai Sambong.

¹⁶ Kasus Kali Tapak, Tembok Dukuh, Tyfountex, Sungai Siak, Sungai Sambong, Naga Mas, Sungai Ciujung, Samitex, KEM, KLI, dan Palur Raya.

¹⁷ Diskusi bersama Indro Sugianto, salah satu kuasa hukum dalam kasus Tembok Dukuh dan PT SSS.

5. **Biaya penataan lebih mahal.** Selain faktor menjaga hubungan baik, ada indikasi bahwa biaya penataan lebih mahal daripada biaya perundingan sehingga perusahaan lebih memilih untuk berunding daripada harus melakukan penataan.¹⁸

Faktor yang Mempengaruhi Efektivitas Proses Mediasi

Efektivitas model penyelesaian sengketa yang mengutamakan kesepakatan para pihak seperti halnya mediasi sangat bergantung pada tipe sengketa (Warner 2001:34). Apabila sengketa tersebut berkaitan dengan pemanfaatan sumber daya alam dan perbedaan cara pemanfaatan/pengelolaannya maka penyelesaian melalui mediasi dapat dilakukan. Namun apabila sengketa sudah menyangkut identitas suatu kelompok, ketidakadilan struktural maupun perbedaan nilai, maka penyelesaian sengketa melalui mediasi kemungkinan sulit dilakukan.¹⁹ Dalam kasus-kasus sengketa lingkungan yang diteliti oleh Nicholson, dapat dikatakan bahwa seluruhnya berkaitan dengan perbedaan pandangan atau kepentingan dalam pemanfaatan sumber daya. Pada tataran teori, penyelesaian kasus-kasus tersebut melalui jalur mediasi seharusnya dapat menyelesaikan persoalan. Namun demikian, terdapat faktor-faktor lain yang mempengaruhi kekuranganeftifan proses mediasi, antara lain:

1. Kekuatan para pihak yang tidak berimbang

Dalam sengketa lingkungan, sangat mungkin terjadi ketidakseimbangan kekuatan, misalnya antara petani atau warga (sebagai korban pencemaran) dengan perusahaan besar (sebagai pelaku pencemaran) sehingga mengakibatkan pihak yang lebih memiliki kekuatan enggan duduk di meja perundingan²⁰ atau memaksakan kehendaknya kepada pihak yang lemah²¹ sehingga sengketa tidak dapat diselesaikan bahkan dengan bantuan pihak ketiga (mediator) yang handal sekalipun. Perusahaan pada umumnya memiliki *resource* – baik berupa uang, kemampuan SDM, serta data dan informasi pengelolaan limbah – lebih baik apabila dibandingkan dengan masyarakat korban yang rata-rata dalam kasus tersebut berprofesi sebagai petani atau peternak tambak atau nelayan. Dalam kasus Sungai Sambong, pihak perusahaan bahkan menunjukkan indikasi tidak menghormati proses penyelesaian sengketa yang dimediasi oleh Pemerintah Kabupaten dengan tidak menghadiri proses-proses pertemuan. Alhasil, walaupun kesepakatan tercapai namun masyarakat tidak mendapatkan kompensasi yang diinginkan.

Namun dalam kasus-kasus tertentu, ketidakseimbangan kekuatan tidak menjadi halangan bagi para pihak untuk berunding walaupun perundingan tersebut belum tentu berakhir dengan kesepakatan. Dalam kasus Sibalec misalnya, walaupun secara umum dapat dikatakan bahwa Sibalec lebih memiliki kekuatan dibandingkan warga, namun perwakilan PT Sibalec mau duduk dalam perundingan karena beberapa alasan: (1) melalui proses perundingan PT Sibalec tetap dapat memelihara dan meningkatkan hubungan dengan masyarakat sekitar; (2) PT Sibalec melihat bahwa penyelesaian sengketa melalui proses perundingan sesuai dengan kultur bangsa Indonesia;

¹⁸ Hasil diskusi dengan staf bagian penataan Kementerian Lingkungan Hidup.

¹⁹ *Ibid*

²⁰ Kasus Sungai Tapak dan Sungai Sambong dalam Nicholson (2009:159, 165)

²¹ Kasus Tyfountex dalam Nicholson (2009:163).

(3) proses perundingan dapat berlangsung cepat; dan (4) melalui proses perundingan reputasi perusahaan dapat tetap terjaga (Santosa 2008:34). Menurut Engel, dalam kultur yang “*non-direct*” di mana masyarakat memiliki kecenderungan untuk menghindari konflik, lebih penting menyelamatkan “muka” baik diri sendiri maupun orang lain, maka menyelesaikan sengketa demi menjaga hubungan baik (*relational level*) dianggap lebih penting daripada menyelesaikan sengketa untuk mendapatkan objek yang disengketakan (*factual level*) (Engel dan Korf 2005:56).

2. Belum memadainya kualitas mediator

Dalam kondisi di mana kekuatan para pihak tidak seimbang sebagaimana sering kali terjadi pada kasus-kasus sengketa lingkungan, maka kemampuan mediator dalam memfasilitasi para pihak memegang peranan penting dalam menentukan tercapainya kesepakatan. Sayangnya, dalam beberapa kasus terlihat bahwa kemampuan mediator belum cukup memadai. Kemampuan yang masih belum dimiliki mediator tersebut antara lain adalah:

a. Menyamakan kedudukan para pihak

Untuk mencapai kesepakatan, para pihak yang bersengketa harus memiliki cara untuk mempengaruhi satu sama lain selama proses mediasi berlangsung sehingga masing-masing pihak mengakui kebutuhan dan kepentingan pihak yang lain. Dalam kasus di mana kekuatan para pihak tidak berimbang, maka kebutuhan dan kepentingan pihak yang lemah hanya akan diakui oleh pihak yang kuat apabila pihak yang kuat menghendaki (Engel dan Korf 2005). Oleh karena itu, salah satu kemampuan yang sangat penting untuk dimiliki oleh mediator dalam hal ini adalah menyamakan kedudukan para pihak (*levelling the playing field*). Hal ini dapat dilakukan dengan menggali secara mendalam kepentingan dan kebutuhan para pihak, mendorong rasa percaya diri pihak yang lemah, memberikan kesempatan kepada para pihak untuk didampingi oleh orang lain yang lebih memahami persoalan dan konteks secara lebih luas (misalnya orang yang memiliki pemahaman hukum), dan lain-lain. Pada prinsipnya, mediator dalam taraf tertentu harus pula dapat mengubah kekuatan (*power*) dan hubungan sosial para pihak dengan mempengaruhi pemahaman atau perilaku para pihak melalui informasi-informasi yang dia miliki atau dengan memperkenalkan proses penyelesaian sengketa yang lebih efektif (Engel dan Korf 2005:64). Peran-peran advokasi seorang mediator seperti ini dapat dipersepsikan sebagai ketidaknetralan, namun dalam situasi di mana kekuatan para pihak tidak berimbang sedangkan pada saat yang bersamaan kualitas lingkungan dan hidup masyarakat korban pencemaran/ perusakan lingkungan harus diselamatkan, maka peran advokasi seperti ini justru diperlukan. Namun sayangnya, peran mediator sebagai penyeimbang kekuatan kurang terlihat dalam kasus-kasus yang diselesaikan melalui proses mediasi sebagaimana diteliti oleh Nicholson. Peran-peran advokasi justru banyak dilakukan oleh LSM yang mendampingi masyarakat korban. Dari 17 kasus mediasi lingkungan, 12 di antaranya masyarakat korban didampingi oleh LSM baik sebelum maupun dalam proses mediasi.²² Dampingan LSM ini dapat

²² Ke-12 kasus tersebut adalah Palur raya, KLI, KEM, Tawang Mas, Kanasritex, Sumber Sehat, Indoacidatama, Cijung, Nagamas, Sungai Sambong, Sungai Siak, Tyfountex, dan Sungai Tapak. Peran LSM dalam kasus-kasus tersebut berbeda-beda, mulai dari pendampingan, memberi pelatihan, atau menyediakan ruangan untuk berunding.

dikatakan telah mendorong kepercayaan diri masyarakat untuk terus-menerus menjalani proses penyelesaian sengketa untuk mendapatkan haknya.

b. Pemahaman hukum

Walaupun mediasi merupakan model penyelesaian sengketa di luar pengadilan, namun kemampuan mediator untuk memahami persoalan yang disengketakan dan hukum yang berlaku juga diperlukan dalam menyelesaikan sengketa lingkungan. Pemahaman tersebut akan membantu seorang mediator mendudukan persoalan dan mengidentifikasi pilihan-pilihan penyelesaian yang sifatnya “menang-menang” (*win-win solution*) bagi para pihak. Dalam kasus PT Samitex, para pihak memandang bahwa mediator, dalam hal ini TKP2LH Provinsi DIY memiliki pemahaman yang baik tentang standard pencemaran sehingga pada akhirnya pihak perusahaan mengakui adanya pencemaran dan mediator berhasil memfasilitasi para pihak mencapai kesepakatan, yakni perusahaan memasang unit pengelola limbah dan membayar kompensasi untuk memasang fasilitas air minum. Kesepakatan tersebut diterima oleh para pihak sehingga tidak ada lagi potensi keberlanjutan konflik (Nicholson 2009:172). Namun dalam kasus-kasus lain, mediator diindikasikan kurang memiliki pemahaman hukum tersebut.

c. Kemampuan menganalisis konflik

Kemampuan lain yang juga diperlukan oleh seorang mediator agar mediasi dapat berjalan secara efektif adalah kemampuan untuk menganalisis konflik, salah satunya adalah mengidentifikasi para pihak yang terkena dampak sengketa maupun yang dapat mempengaruhi proses penyelesaian sengketa serta menghadirkan mereka dalam proses mediasi (Engel dan Korf 2005:103). Kegagalan mediator untuk menganalisis para pihak dan menghadirkan mereka rupanya sering kali terjadi dalam kasus-kasus penyelesaian sengketa lingkungan. Dalam kasus Tawang Mas, mediator tidak mengundang forum warga sehingga mengakibatkan warga marah dan menyulut kerusuhan sehingga proses mediasi terganggu. Pada akhirnya, ketidakmampuan mediator menghadirkan seluruh pihak menjadi salah satu penyebab kegagalan proses mediasi; para pihak tidak mencapai kesepakatan, pencemaran terus terjadi dan hingga saat ini konflik pun terus terjadi.²³ Demikian halnya yang terjadi dalam kasus Sungai Siak di mana mediator tidak mengikutsertakan Pemerintah Provinsi dalam perundingan padahal Pemerintah Provinsi lah yang berwenang untuk melakukan pengawasan. Hal ini mengakibatkan kesepakatan yang tercapai tidak dijalankan. Pencemaran tetap terjadi dan Pemerintah Provinsi tetap tidak melakukan pengawasan karena tidak menjadi pihak dalam kesepakatan (Nicholson 2009:179).

d. Kemampuan bersikap netral

Proses mediasi bukanlah sebuah proses yang mekanis. Para pihak yang bersengketa sering kali membawa emosi, kemarahan, dan rasa frustrasi mereka ke dalam arena perundingan. Ketidakpastian, ketidakpercayaan, dan kemarahan kepada pihak lain dapat berimbas kepada mediator. Oleh karena itu, seorang mediator harus dapat menunjukkan netralitasnya agar terbangun

²³ Hasil wawancara dengan LBH Semarang, 2010.

kepercayaan, baik di antara para pihak maupun antara para pihak dengan mediator. Apabila mediator tidak menjalankan perannya secara netral – atau setidaknya dianggap demikian oleh salah satu atau para pihak – maka proses mediasi tidak akan berjalan efektif. Hal ini terlihat dalam beberapa proses penyelesaian sengketa, antara lain Sungai Sambong, Sungai Siak, Tembok Dukuh, dan Sungai Tapak. Ketidaknetralan mediator dirasakan terutama oleh para pihak yang menjadi korban pencemaran dalam kasus-kasus tersebut. Masyarakat korban berpendapat bahwa mediator berpihak kepada perusahaan sehingga proses mediasi pun berjalan alot dan memakan waktu yang lama (Nicholson 2009:158, 161, 165, 167).

3. Kepentingan politik

Selain kedua faktor di atas, kepentingan politik pihak-pihak tertentu juga dapat berpengaruh terhadap hasil mediasi. Dalam penyelesaian kasus Kayu Lapis Indonesia, terdapat indikasi ada kepentingan Walikota dan Pemkot Semarang untuk terus melakukan pengembangan kawasan untuk memperbesar APBD sehingga proses mediasi sangat alot dan pada akhirnya gagal mencapai kesepakatan. Namun kepentingan politik ada kalanya justru mempercepat proses mediasi. Seperti dalam kasus Kanasritex, sengketa dapat segera diselesaikan karena adanya dukungan dari pihak militer yang dimintai bantuan oleh Kepala Daerah agar memastikan sengketa terselesaikan untuk menghindari kerusuhan menjelang pemilu. Sedangkan dalam kasus Sibalec, pemerintah kabupaten juga ingin menyelesaikan sengketa sesegera mungkin karena adanya momen penilaian Adipura. Dalam kedua kasus tersebut, pemerintah mendukung kedua belah pihak untuk segera menyelesaikan sengketa mereka. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa penyelesaian sengketa lingkungan melalui mediasi juga dipengaruhi oleh dukungan pemerintah untuk segera mau menyelesaikannya atau tidak, demi alasan apa pun.

Pada era otonomi daerah saat ini, di mana kepala daerah dipilih secara langsung oleh masyarakat, kepentingan politik pihak-pihak tertentu juga dapat digunakan untuk mendorong proses penyelesaian sengketa. Masyarakat korban pada umumnya menggunakan kesempatan pencalonan kepala daerah atau pemilihan anggota legislatif untuk meminta dukungan para calon untuk membantu proses penyelesaian sengketa. Dalam konteks demikian, tekanan politik dapat digunakan untuk mendorong percepatan penyelesaian sengketa dan menguntungkan masyarakat korban.

4. Pemberitaan media

Seperti halnya yang terjadi dalam proses mendorong terjadinya penyelesaian sengketa melalui mediasi, peran media juga besar dalam menarik perhatian pihak-pihak yang berwenang untuk terus menjaga proses mediasi walaupun tidak serta-merta perhatian tersebut mendorong terjadinya kesepakatan. Hal ini terlihat dalam kasus Tawang Mas, Kanasritex, Sungai Sambong, Tyfountex, dan Tembok Dukuh (Nicholson 2009:161, 163, 165, 177, 179). Dalam kasus-kasus tersebut, terlihat bahwa pemberitaan di media telah berhasil mendorong Pemerintah Provinsi atau Pemerintah Kabupaten melakukan tindakan administrasi yang memperlancar proses mediasi. Namun, menurut Bedner, perhatian media dalam proses mediasi tidak sebesar ketika sengketa baru muncul dan belum dimediasikan (Bedner 2007:114). Kurangnya perhatian media dapat berakibat lemahnya pengawasan publik terhadap penyelesaian

sengketa yang juga dapat berakibat pada lemahnya pengawasan terhadap implementasi hasil kesepakatan.

5. Lemahnya pengawasan implementasi kesepakatan

Dari segi hukum, kesepakatan yang dihasilkan dalam proses mediasi dapat dilihat sebagai kontrak antara para pihak. Namun demikian, tidak ada mekanisme hukum yang dapat digunakan sebagai alat pemaksa apabila kesepakatan dilanggar (Bedner 2007:114). Oleh karena itu, agar memiliki kekuatan hukum, kesepakatan tersebut dapat dikukuhkan ke pengadilan negeri setempat. Namun demikian, dalam kasus-kasus yang diteliti oleh Nicholson, tak satu pun dari hasil kesepakatan yang dicapai yang dikukuhkan ke pengadilan. Ketiadaan mekanisme hukum untuk meng-*enforce* kesepakatan pada akhirnya membuat pelaksanaan kesepakatan tergantung pada kemauan para pihak. Dari 14 kesepakatan untuk mencapai ganti rugi yang tercapai, 11 di antaranya telah dibayar oleh pihak perusahaan. Namun demikian, beberapa dari kesepakatan tidak dijalankan, seperti yang terjadi dalam kasus Tyfountex, Nagamas, Tawangmas, dan KEM. Berdasarkan data yang terhimpun, tidak dilaksanakannya kesepakatan oleh para pihak ini disebabkan oleh berkurangnya tekanan media terhadap kasus-kasus tersebut dan juga berkurangnya *monitoring* LSM terhadap implementasi kesepakatan. Kurangnya pengawasan *stakeholders* terhadap implementasi kesepakatan tersebut juga berakibat pada berlanjutnya pencemaran.

V

Melindungi Lingkungan dan Memenuhi Akses Keadilan dengan Meningkatkan Efektivitas Litigasi dan Mediasi Sengketa Lingkungan

Prosedur penyelesaian sengketa litigasi dan mediasi memiliki perbedaan pendekatan. Penyelesaian sengketa melalui litigasi menggunakan kewenangan pengadilan dalam menentukan hak dan hubungan para pihak yang bersengketa melalui penerapan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sebaliknya, penyelesaian sengketa melalui mediasi mengutamakan kesukarelaan para pihak untuk mencapai kesepakatan dan pemenuhan kepentingan mereka. Walaupun menggunakan pendekatan yang berbeda, keduanya bertujuan sama: mewujudkan keadilan lingkungan (Nicholson 2009:286); yakni memenuhi rasa keadilan korban pencemaran/perusakan lingkungan sekaligus melindungi lingkungan agar tetap berkualitas. Oleh karena itu, kedua prosedur tersebut merupakan pilihan penyelesaian sengketa yang saling melengkapi satu sama lain.

Sebagai konsekuensi dari perbedaan pendekatan, maka masing-masing prosedur memiliki kelebihan dan kelemahan serta tingkat efektivitas yang berbeda. Dalam kasus litigasi, dari 23 kasus²⁴ yang berhasil diketahui putusan akhirnya, hanya 13% yang berhasil dimenangkan oleh penggugat (korban pencemaran/perusakan), 87% lainnya kalah di pengadilan, baik karena alasan prosedural maupun substantif. Waktu yang harus ditempuh untuk memperoleh putusan pengadilan pun cukup lama, antara 2-10 tahun. Sementara untuk kasus mediasi, dari 17 kasus yang diteliti, sebanyak 82% di antaranya mencapai kesepakatan (seluruhnya atau sebagian) dan 64% tuntutan kompensasi telah dibayar oleh perusahaan. Namun, terlepas dari prosentase pencapaian kesepakatan dan pembayaran kompensasi yang cukup tinggi, ternyata angka keberlanjutan pencemaran dan sengketa juga masih cukup tinggi. Keberlanjutan pencemaran mencapai 58% sedangkan keberlanjutan sengketa mencapai 47%. Dalam hal durasi prosesnya, mediasi juga tampaknya lebih efektif daripada litigasi: sementara untuk mencapai kesimpulan akhir dibutuhkan waktu sekitar 6 tahun bagi sebagian besar proses hukum dari kasus-kasus yang dikaji dalam laporan ini (jika kasus-kasus itu diajukan banding), maka proses mediasi dari kasus-kasus yang dikaji ini membutuhkan rata-rata hanya 1,2 tahun. Harus ditambahkan pula bahwa untuk kasus-kasus ini dibutuhkan waktu yang cukup untuk membuat pihak pelaku pencemaran dapat menyetujui mediasi: antara kejadian pencemaran dan finalisasi dari proses mediasi kami menemukan rentang waktu rata-rata 10,1 tahun.

Berdasarkan paparan singkat pada bagian sebelumnya, apabila dibandingkan dengan litigasi tampaknya mediasi lebih efektif dalam menyelesaikan sengketa lingkungan, dalam artian: (1) memberikan peluang lebih besar kepada masyarakat korban untuk mendapatkan ganti rugi dan (2) waktu yang lebih

²⁴ Total studi kasus 27 buah. Dari jumlah tersebut, 4 putusan akhir pengadilan tidak diperoleh karena kesulitan mengakses putusan pengadilan dimaksud.

singkat untuk menghasilkan kesepakatan (putusan).²⁵ Namun demikian, perlu diingat bahwa hasil kesepakatan yang dihasilkan melalui mediasi tidak memiliki kekuatan mengikat bagi para pihak, sehingga pelaksanaan kesepakatan memerlukan pengawasan secara sungguh-sungguh. Selain itu, apabila menginginkan hasil kesepakatan mediasi memiliki kekuatan hukum yang mengikat bagi para pihak, maka kesepakatan tersebut masih harus mendapatkan pengukuhan dari pengadilan. Sedangkan proses litigasi, belum dapat secara efektif memenuhi rasa keadilan masyarakat korban untuk mendapatkan ganti rugi atau kompensasi karena sering kali gugatan masyarakat ke pengadilan mengalami kekalahan. Bahkan kadang kala gugatan ditolak karena alasan prosedural, sebelum pokok perkara diperiksa. Dari sisi waktu, proses litigasi tampaknya juga memerlukan waktu lebih lama daripada proses mediasi. Namun saat ini sudah ada upaya untuk mempersingkat jangka waktu proses litigasi. Ketua Mahkamah Agung telah mengeluarkan Surat Edaran Ketua Mahkamah Agung (SEMA) kepada jajaran pengadilan tingkat pertama untuk menyelesaikan setiap perkara dalam jangka waktu maksimal 6 bulan. Selain itu, Ketua Mahkamah Agung juga mengeluarkan SEMA yang lain yang mengintruksikan agar perkara *illegal logging* – yang merupakan salah satu bentuk perusakan lingkungan – diprioritaskan penanganannya.

Apabila dilihat dari aspek perlindungan lingkungan, baik litigasi maupun mediasi tampaknya belum dapat menyelesaikan sengketa lingkungan secara efektif. Gugatan pemulihan lingkungan sering kali mengalami kekalahan, baik karena alasan prosedural maupun substantif. Akibatnya, tidak ada upaya pemulihan terhadap lingkungan yang tercemar atau dirusak. Selain itu, sering dikalahkannya kepentingan lingkungan dalam proses litigasi membuat pelaku pencemaran atau perusakan yang belum terjerat hukum terus-menerus melakukan pencemaran atau perusakan tanpa rasa takut. Penegakan hukum di pengadilan (litigasi) belum mampu memberikan efek jera kepada pelaku pencemaran atau perusakan lingkungan. Artinya, litigasi belum dapat secara efektif mendorong upaya perlindungan lingkungan.

Sama halnya dengan litigasi, mediasi belum dapat secara efektif menghentikan terjadinya pencemaran dan sengketa. Tercapainya kesepakatan dan terbayarnya kompensasi tidak serta-merta berarti terhentinya pencemaran dan sengketa. Hal ini dapat disebabkan oleh: (1) salah satu pihak (pencemar) tidak melaksanakan kesepakatan; (2) masyarakat sudah puas dengan ganti rugi yang diterima sehingga ketika pencemaran berlanjut mereka diam saja; dan (3) minimnya pengawasan terhadap implementasi kesepakatan oleh para pihak.

Belum efektifnya proses litigasi dalam menyelesaikan sengketa lingkungan di Indonesia dipengaruhi oleh beberapa faktor, antara lain: (1) kurang jelasnya peraturan perundang-undangan di bidang lingkungan hidup dan peraturan terkait lainnya; (2) kurang memadainya kemampuan penggugat baik dari sisi keuangan maupun teknis beracara; (3) kurang memadainya kemampuan hakim dalam memutus perkara lingkungan hidup; (4) perilaku hakim yang cenderung legalistik; serta (5) institusi peradilan yang belum sepenuhnya mandiri.

²⁵ Perlu diingat bahwa studi kasus yang digunakan hanya beberapa saja. Kesimpulan tersebut hanya mengacu analisis terhadap studi kasus.

Sedangkan mediasi yang juga belum efektif dalam menyelesaikan sengketa lingkungan dipengaruhi oleh beberapa faktor, antara lain: (1) tidak berimbangnya kekuatan para pihak yang bersengketa; (2) kurang memadainya kemampuan mediator dalam, antara lain: (a) menyamakan kedudukan para pihak; (b) memahami persoalan hukum; (c) menganalisis konflik yang terjadi; dan (d) bersikap netral; 3) adanya tekanan politik, baik dari pihak yang terlibat dalam sengketa maupun pihak luar; 4) pemberitaan media; serta 5) lemahnya pengawasan implementasi hasil kesepakatan.

Berdasarkan identifikasi kekurangan proses litigasi dan mediasi sengketa lingkungan dalam kasus-kasus pencemaran dan perusakan lingkungan tersebut, maka dapat pula diidentifikasi upaya-upaya penyempurnaan sehingga diharapkan dapat meningkatkan efektivitas kedua upaya penyelesaian sengketa tersebut dalam mewujudkan keadilan lingkungan. Upaya-upaya tersebut antara lain:

1. Meningkatkan efektivitas litigasi

Hal yang perlu dilakukan untuk meningkatkan efektivitas litigasi sengketa kasus lingkungan di Indonesia antara lain sebagai berikut:

1. **Penyempurnaan peraturan perundang-undangan terkait perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dan mengimplimentasikannya dengan benar.** Pada 2009, pemerintah melakukan revisi terhadap UU No. 23/1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPLH 1997) dan menggantinya dengan UU No. 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH 2009).²⁶ UU yang baru tersebut telah memperjelas pasal-pasal yang selama ini dianggap sebagai penghambat penegakan hukum di Indonesia serta memandatkan penyusunan berbagai peraturan pelaksanaan untuk memperjelas UU dimaksud. Dengan adanya UU baru yang cukup komprehensif tersebut, maka upaya yang harus dilakukan adalah:
 - a. Pemerintah segera **membuat aturan pelaksana** yang dimandatkan oleh UUPPLH 2009;
 - b. Pemerintah segera **membangun** sistem yang dimandatkan oleh UU yang baru, antara lain sistem informasi lingkungan dan memperkuat sistem pengelolaan pengaduan;
 - c. Para penegak hukum, mulai dari penyelidik, penyidik, penuntut, dan hakim **menerapkan UU baru tersebut dengan benar** dalam menangani perkara lingkungan;
 - d. Media diharapkan dapat meningkatkan komitmennya dalam membantu pemerintah **mensosialisasikan peraturan-peraturan** di bidang lingkungan hidup yang ada dan membantu melakukan **koreksi ketika terjadi penyimpangan penerapan** (merujuk nara sumber yang memahami isu).
2. **Meningkatkan kapasitas masyarakat agar dapat membela hak-hak hukumnya sendiri.** Kurangnya kapasitas masyarakat dalam membela hak

²⁶ Salah satu alasan revisi adalah karena UUPLH 1997 masih memiliki beberapa kelemahan, baik dari segi perumusan maupun substansi sehingga mengakibatkan penegakan hukum lingkungan di Indonesia kurang efektif.

hukumnya, terutama masyarakat miskin, selama ini telah coba dikuatkan oleh pengacara publik atau lembaga bantuan hukum. Namun, pengacara publik maupun lembaga bantuan hukum pada umumnya juga masih memiliki kekurangan, baik dari sisi keuangan maupun kemampuan teknis. Untuk itu, upaya yang dapat dilakukan untuk mengatasi persoalan tersebut antara lain:

- a. Pemerintah segera mengundang **UU Bantuan Hukum** dan mengimplementasikannya sebagai jaminan pemerintah untuk mendorong akses keadilan;
- b. Pemerintah **mengalokasikan sumber daya (uang, SDM)** untuk membentuk kelompok-kelompok masyarakat yang mengerti dan memahami hukum dan prosedur beracara (paralegal);
- c. Pemerintah **mengalokasikan dana yang memadai** untuk upaya-upaya bantuan hukum serta membangun sistem penggunaan dan distribusi dana yang transparan dan akuntabel serta mudah bagi masyarakat untuk mengakses dana tersebut;
- d. Media berkomitmen untuk membantu masyarakat dengan **memberikan informasi yang benar** tentang kasus-kasus lingkungan serta **menyediakan program/ruang yang dapat meningkatkan pemahaman hukum masyarakat**.
- e. Pemerintah dan pihak-pihak yang memiliki kepedulian **memberikan pelatihan** kepada pengacara-pengacara publik untuk meningkatkan kapasitas mereka.

3. Meningkatkan kapasitas hakim (serta penegak hukum lain seperti polisi dan jaksa) dalam penanganan perkara lingkungan. Beberapa penyebab banyaknya sengketa lingkungan yang kalah di pengadilan adalah: kurangnya wawasan hakim dalam memahami persoalan lingkungan yang kompleks dan lintas sektor, kurangnya pemahaman hakim tentang peraturan perundang-undangan di bidang lingkungan dan peraturan lain terkait lainnya, serta kecenderungan perilaku hakim yang legalistik. Untuk mengatasi persoalan tersebut, maka upaya yang hendaknya dilakukan adalah, antara lain:

- a. Mahkamah Agung **memberikan pelatihan hukum lingkungan** kepada para hakim. Pelatihan tersebut hendaknya terintegrasi dengan sistem pelatihan yang saat ini digunakan oleh Mahkamah Agung, yakni mulai dari tingkat dasar untuk calon hakim yang baru masuk hingga tingkat lanjut untuk hakim senior, sesuai dengan kebutuhan.
- b. Mahkamah Agung **mengembangkan modul pelatihan** yang komprehensif, baik dari sisi substansi maupun prosedural beracara.
- c. Mahkamah Agung **mempublikasikan putusan-putusan hakim** yang berkaitan dengan penegakan hukum lingkungan, termasuk sengketa lingkungan, sehingga putusan tersebut dapat diakses oleh hakim dan masyarakat. Publikasi tersebut selain dapat digunakan sebagai rujukan bagi hakim lain yang menangani perkara serupa sehingga konsistensi hukum terjaga, juga untuk memenuhi asas akuntabilitas.
- d. Mahkamah Agung **membuat kajian putusan atau law review dan mempublikasikannya** untuk mendorong diskursus akademis di antara hakim. Kajian terhadap putusan tersebut hendaknya dilakukan oleh

para profesor dan akademisi hukum yang memahami persoalan. *Law review* memiliki fungsi yang penting sebagai salah satu dasar lahirnya doktrin hukum yang dapat memberi arahan atas suatu masalah hukum tertentu. Terbitan semacam ini terbukti memiliki peran yang besar dalam membangun substansi hukum karena argumentasi hukum yang dimuat akan dirujuk bukan hanya oleh praktisi hukum namun juga oleh hakim dalam putusannya. Dengan demikian diskusi akademis atas putusan akan mendorong perkembangan hukum di pengadilan.

- e. Di samping hakim, kapasitas penyelidik/penyidik (PPNS, Polisi) dan penuntut (Jaksa) dalam menangani perkara-perkara pidana lingkungan juga harus ditingkatkan. Dengan demikian, kualitas penegakan hukum perdata, administrasi, dan pidana meningkat dan dapat saling melengkapi.

4. Mengembangkan sistem penanganan perkara lingkungan di pengadilan. Peningkatan kapasitas hakim sebagaimana disebutkan dalam poin no. 3 di atas harus diletakkan dalam kerangka pengembangan sistem penanganan perkara lingkungan di pengadilan. Terdapat beberapa model sistem penanganan perkara lingkungan di pengadilan yang dapat dijadikan pilihan, yaitu: a) membentuk pengadilan lingkungan; b) membentuk kamar khusus lingkungan di dalam pengadilan yang telah ada; dan c) **sertifikasi hakim khusus lingkungan**. Dengan berbagai pertimbangan, untuk saat ini pilihan model yang paling memungkinkan adalah sertifikasi hakim khusus lingkungan. Inisiatif pengembangan sertifikasi hakim khusus lingkungan saat ini tengah berjalan. Mahkamah Agung saat ini telah membentuk *working group* yang dimandatkan untuk mengembangkan sistem sertifikasi, model pelatihan, dan panduan penanganan perkara.²⁷ Model sertifikasi yang hendak didorong sangat komprehensif, meliputi sistem perekrutan, pengangkatan, peningkatan kapasitas (pelatihan), pengawasan, serta model insentif/disinsentif yang dapat diberikan. Melalui model sertifikasi ini hendak didorong adanya hakim-hakim yang berkompeten dalam menangani perkara-perkara lingkungan, tidak hanya dari aspek kualitas namun juga integritas.

2. Meningkatkan efektivitas mediasi

Adapun untuk meningkatkan efektivitas mediasi sengketa lingkungan, hal-hal yang perlu dilakukan adalah, antara lain:

- 1. Pengenalan dan peningkatan pemahaman masyarakat terhadap mediasi sengketa lingkungan.** Model penyelesaian sengketa lingkungan melalui mediasi belum begitu dikenal dalam masyarakat apabila dibandingkan dengan model penyelesaian sengketa di pengadilan. Oleh karena itu, konsep mediasi perlu disebarluaskan kepada pejabat pemerintah, kalangan akademisi maupun masyarakat luas.
- 2. Diperlukan pemisahan yang jelas antara penyelenggara perundingan (*convenor*) dengan penengah (*mediator*).** Mengingat pentingnya peran pemerintah dalam mendorong para pihak yang

²⁷ Anggota *working group* terdiri dari beberapa Hakim Agung (Mahkamah Agung), pejabat Kementerian Lingkungan Hidup, ICEL, dan beberapa alumni pelatihan hakim lingkungan yang tergabung dalam IAPHLI.

bersengketa agar mau berunding, maka pemerintah perlu terus didorong untuk memerankan diri sebagai *convenor* perundingan. Sedangkan peran mediator sebagai pihak ketiga, harus dapat diperankan oleh pihak yang mampu bersikap netral, imparial serta memiliki kemampuan/keahlian di bidang mediasi dan lingkungan. Sebagai konsekuensi, universitas maupun lembaga non-pemerintah harus didorong untuk mampu menyediakan sumber daya manusia yang memenuhi kriteria tersebut.

3. **Pembentukan lembaga penyedia jasa (mediator) yang netral dan profesional.** Para mediator yang telah memenuhi kriteria hendaknya dapat bernaung di bawah suatu lembaga penyedia jasa yang netral dan profesional. Lembaga tersebut harus dapat berperan aktif dalam mendorong perkembangan mediasi di Indonesia, menyediakan akses bagi pencari keadilan, serta mengawasi kinerja mediator sesuai dengan *code of conduct* dan *code of ethic* yang harus dikembangkan oleh lembaga tersebut.
4. **Upaya mediasi harus dilakukan sejalan dengan upaya penegakan hukum lain.** Mengingat mediasi hanyalah salah satu prosedur untuk menyelesaikan sengketa lingkungan, maka upaya mediasi harus dilakukan sejalan dengan upaya penegakan hukum lainnya, yaitu pengembangan sistem pengelolaan pengaduan serta penegakan hukum melalui jalur litigasi.

Daftar Pustaka

Bedner, Adriaan

2007 "Access to environmental justice in Indonesia", dalam: Harding (ed), *Access to environmental justice; A comparative study*. Netherlands: Koninklijke Brill NV.

Engel dan Korf

2005 *Negotiation and mediation techniques for natural resource management*.
FAO

Kementerian Lingkungan Hidup

2009 *Laporan pelaksanaan kegiatan tahun 2009 asisten deputy penyelesaian pengaduan dan sengketa lingkungan, deputy bidang penataan lingkungan kementerian lingkungan hidup*. Jakarta.

Mahkamah Agung

2007 *Laporan tahun Mahkamah Agung RI 2007*. Jakarta.

Nicholson, David (ed)

2009 *Environmental dispute resolution in Indonesia*. Leiden: KITLV Press.

Santosa, Mas Achmad

2008 *Diagnostic assessment penegakan hukum lingkungan di Indonesia*.
Jakarta: ICEL

WALHI

2010 *Catatan awal tahun 2010 WALHI*. Jakarta.

Warner, M.

2001 *Complex problem, negotiated solutions; Tools to reduce conflict in community development*.

Lampiran

Tabel 1: Faktor yang mempengaruhi efektivitas litigasi sengketa lingkungan – publik

No	Kasus	Tahun	Variabel yang mempengaruhi efektivitas litigasi										Hasil akhir	
			Jaminan peraturan		Sumber daya pengugat			Hakim pemutus perkara		Kemendirian pengadlian	Pembelitan media	Tk. I	Tk. ban ding	Tk. kasa si
			Cakupan hak gugat	Kejelasan prosedur	Uang	Menyusun gugatan	Melengkapi bukti	Hadirkan saksi	Pemahaman	Legalisasi				
1	Kelayakan Amdal PT. Meares Sopotan Mining	2009	+++	+++	++	+++	+	++	++	n/a	++	K	K	
2	Semburan Lumpur Lapindo	2007	+++	+++	+	++	++	+++	++	n/a	+++	K		
3	Pencemaran Teluk Buyat	2007	+++	+++	+	+++	++	++	++	n/a	+++	K	K	
4	Penyesatan informasi PT. Freeport	2001	+++	+++	+	++	++	++	+++	n/a	+	M	K	
5	Pelepasan kapas transgenic	2001	+++	+++	+	+++	++	++	++	n/a	+++	K	K	K
6	Pembukaan lahan gambut 1 juta hektar	1999	+++	+	+	n/a	n/a	n/a	+	n/a	+++	K		
7	Kebakaran lahan dan hutan (Pakerin)	1998	+++	+	n/a	n/a	++	++	+	n/a	+++	M	K	
8	Eksponen 66	1998	+++	+	n/a	+	n/a	n/a	++	n/a	+++	M	K	
9	Dana reboisasi II (Klani Kertas)	1997	+	+	+	n/a	n/a	n/a	+	n/a	+++	K		
10	Pencemaran Freeport	1995	+	+	+	n/a	n/a	n/a	++	n/a	++	K		
11	Pencemaran Kali Surabaya	1995	+	+	++	+++	+++	+++	+	n/a	+++	K	K	M
12	Dana reboisasi I (IPTN)	1994	+	+	+	++	n/a	n/a	++	n/a	+++	K		
13	Indorayon	1989	+	+	+	n/a	n/a	n/a	+	n/a	+++	K		

Keterangan:

- +++ = kuat ++ = sedang + = lemah
- n/a = data tidak tersedia
- K = Kalah M = menang
- Sumber: Skoring dibuat berdasarkan penelitian yang mendalam terhadap proses penyelesaian sengketa yang telah dilakukan oleh Nicholson serta wawancara pendalaman dengan pihak-pihak yang pernah mengetahui atau terlibat dalam sengketa-sengketa tersebut.
- Tabel kasus digunakan untuk mengidentifikasi karakteristik utama tiap-tiap sengketa yang dijadikan studi kasus.
- Skoring (tanda +) berlaku untuk semua tingkat pemeriksaan, kecuali kemampuan/sikap hakim pemutus perkara yang hanya berlaku untuk hakim yang memutus di tingkat terakhir

Tabel 2: Faktor yang mempengaruhi efektivitas litigasi sengketa lingkungan – privat

No	Kasus	Tahun	Variabel yang mempengaruhi efektivitas litigasi							Hasil akhir						
			Jaminan peraturan		Sumber daya pengugat			Hakim pemutus perkara		Kemendirian pengadilan	Pembelitan media	Tk. I	Tk. Ban ding si	Tk. akhir		
			Cakupan hak gugat	Kejelasan prosedur	Uang	Menyusun gugatan	Melengkapi bukti	Hadirkan saksi	Pemahaman						Sikap legalistik	
1	Pencemaran sungai Way Seputih	2000	+++	+	n/a	+++	n/a	n/a	++	+	n/a	n/a	n/a	K		
2	Kabut asap Pekanbaru	2000	+++	+	+	n/a	n/a	n/a	+++	+	n/a	n/a	+++	K		
3	Pembukaan lahan gambut	1999	+++	+	+	+++	n/a	n/a	+++	+	n/a	n/a	+++	M	Med	
4	Pencemaran Sungai Banger	1999	+++	+	+	+++	+++	+++	+++	+	n/a	n/a	n/a	M	M	M
5	Kebakaran hutan PT Laguna Mandiri	1998	+++	+	n/a	+++	+++	n/a	+	+++	n/a	n/a	+++	M	K	
6	Pencemaran Sungai Babon	1998	+++	+	n/a	n/a	+++	+++	+	+++	n/a	n/a	n/a	M	K	
7	Pencemaran PT Sari morawa	1996	+	+	n/a	n/a	+++	n/a	+	+++	n/a	n/a	n/a	K		
8	Pencemaran Sungai Ciujuung	1995	+	+	n/a	n/a	n/a	n/a	+	n/a	n/a	n/a	++	K		
9	SUTET Singosari	1994	+	+	n/a	+++	++	n/a	+	+	n/a	n/a	+++	K		
10	Kebakaran hutan PT. Sulae	1992	+	+	n/a	n/a	n/a	n/a	+++	+++	n/a	n/a	n/a	K		
11	Pencemaran PT. Muara jaya	1991	+	+	n/a	n/a	n/a	n/a	+++	+	n/a	n/a	n/a	K	M	M
12	Pencemaran PT. Sarana Surya Sakti	1991	+	+	n/a	+	+	n/a	+++	+++	n/a	n/a	++	K	K	
13	Pencemaran PT. Pupuk Iskandar Muda	1989	+	+	n/a	n/a	n/a	n/a	+	+++	n/a	n/a	n/a	K	K	
14	Pencemaran PT. Indorayon	1989	+	+	n/a	+++	n/a	n/a	++	+	n/a	n/a	n/a	K		

Keterangan:

- +++ = kuat ++ = sedang + = lemah
- n/a = data tidak tersedia
- K = Kalah M = menang
- Sumber: Lihat table 1
- Skorring (tanda +) berarti untuk semua tingkat pemeriksaan, kecuali kemampuan/sikap hakim pemutus perkara yang hanya berlaku untuk hakim yang memutus di tingkat terakhir

Tabel 3: Faktor yang mempengaruhi efektivitas mediasi

No	Kasus	Tahun	Variabel yang mempengaruhi efektivitas mediasi (antara lain)							Kesepa- katan	Kompen- sasi	Keberlan- jutan pencemar -an	Keberlan- jutan konflik
			Perim- bangan kekuat- an	Kemampuan mediator (a.l.)		Dampig- an LSM /LBH	Dukung- an peme- rintah	Tekanan politik (pem/ pihak ketiga lain)	Pembe- ritaan media				
				Leveling playing field	Pema- haman hukum & mediasi								
1	Palur Raya	2002	+	++	+++	+++		+++		Ya	Ya	Tidak	Tidak
2	Kayu Lapis Indonesia	2001	+	++	+++	+++	+	+++	+++	Tidak	Ya	Tidak	Ya
3	KEM	2001	+	+	n/a	+++	n/a	+++	+++	Ya	Ya	Tidak	Tidak
4	Tawang Mas	2000	+	++	n/a	+++	+	+++	+++	Ya	Tidak	Ya	Ya
5	Kanasritex	2000	+	+	++	+++	+++	+++	+++	Ya	Tidak	Tidak	Tidak
6	Sumber Sehat	1999	+	+	+++	+++	++	n/a	n/a	Ya	Tidak	Tidak	Tidak
7	Pura	1999	+	+	n/a	+	n/a	n/a	n/a	Ya	Ya	Tidak	Tidak
8	Indoacidatama	1997	+	+	n/a	+++	n/a	n/a	n/a	Ya	Ya	Ya	Ya
9	Samitex	1995	+	+	+++	+	+++	+++	n/a	Ya	Tidak	Tidak	Tidak
10	Singai Ciujung	1995	+	+	n/a	+++	+	+++	n/a	Tidak	Tidak	Ya	Ya
11	Naga Mas	1994	+	+	++	+++	+++	+++	+++	Ya	Ya	Ya	
12	Sibalec	1994	+	+	+	+	++	+++	+++	Ya	Ya	Ya	Ya-minim
13	Sungai Sambong	1993	+	+	n/a	+++	+++	+++	+++	Ya	Ya	Ya	Ya
14	Sungai Siak	1992	+	+	+	+++	+	+++	+++	Ya	Tidak	Ya	Tidak
15	Tyfountex	1992	+	+	n/a	+++	+	n/a	+++	Ya	Tidak	Ya	Ya
16	Tembok Dukuh	1991	+	+	+	+	+	+++	+++	Tidak	Ya	Ya	Ya
17	Sungai Tapak	1991	+	+	+++	+++	+	+++	+++	Ya	Ya	Ya	Ya

Keterangan:

- +++ = kuat
- ++ = sedang
- + = lemah
- n/a = data tidak tersedia
- Sumber: lihat table 1

Tabel 4: Tabel kasus periode proses mediasi

No.	Kasus	Tahun			Jangka waktu (tahun)		
		Polusi (A)	Dampangan/ pengaduan (B)	Mediasi (C)	Kesepakatan (D)	A-D	B-D C-D
1	Palur Raya	1992	1992 - 1998	1998 - 2003	2003	11	11 5
2	Kayu Lapis Indonesia	1990	1998	1999	2002 - failed	12	4 3
3	KEM	1992	1997	1998 (Sept) - early 2000	2001 (Mar)	13	4 ± 1
4	Tawang Mas	1985	2000 (Feb)	2000 (Apr)	2000 (June)	5	< 1 < 1
5	Kanasritex	1999	1999	1999 (Apr)	1999	< 1	< 1 < 1
6	Sumber Sehat	1994	1999	1999	1999	5	< 1 < 1
7	Pura	1992	1999 (Jun)	1999	2000 (Jan)	8	< 1 < 1
8	Indoacidatama	1997	1997	1999	1999	2	2 < 1
9	Samitex	1984	n/a	1994 (Oct)	1995 (Mar)	11	n/a < 1
10	Singai Cuijung	1992	1994	1995	1995 - failed	3	1 < 1
11	Naga Mas	1980s	1993	1993	1994	10 (?)	± 1 ± 1
12	Sibalec	1982	1994 (May)	n/a	1994 (Nov)	12	< 1 < 1
13	Sungai Sambong	1978	1991 (Oct)	1992	1993 (Nov)	15	2 < 2
14	Sungai Siak	1984	1992	1992 (Jun)	1992 (Oct)	18	< 1 < 1
15	Tyfountex	Mid 1970s	Mid 1980s	1992	1992	22	12 < 1
16	Tembok Duku (Mar)	1990	1991 (Jan)	1991 (Jul)	1992 (Mar, Aug, Oct) → failed, to court 1993	2	1 th 3 bln ± 1
17	Sungai Tapak	1970	Mid 1980s	1991 (May)	1991	21	± 6 (?) < 1

Keterangan:

Dampangan: Ada pihak ke-3 (LSM, LBH) yang melakukan pendampingan. Pada umumnya yang dilakukan oleh pihak ketiga ketika mendampingi korban pencemaran adalah membantu mengajukan keluhan ke otoritas yang bersangkutan, sebagai kuasa hukum, memfasilitasi untuk mendapatkan liputan media, dll.
Mediation process (negotiation facilitated by 3rd party)

- < 1 = 10 cases
- 1 > 2 = 3 cases
- Failed = 3 cases
- 5 = 1

AKSES TERHADAP KEADILAN, PENELITIAN DAN REKOMENDASI KEBIJAKAN

Laporan ini mengevaluasi efektivitas baik mediasi maupun litigasi sebagai sarana untuk menyelesaikan sengketa lingkungan di Indonesia, dan mengajukan rekomendasi untuk perbaikan mekanisme-mekanisme tersebut. Laporan ini didasarkan pada studi terhadap proses dan hasil dari 44 sengketa lingkungan hidup yang telah ditangani melalui mediasi (17) dan litigasi (27) di Indonesia antara tahun 1989 dan 2009. Dengan menggunakan kasus-kasus yang ada, laporan ini membahas tentang seberapa sering dan dalam kondisi apa mediasi dan litigasi telah terbukti sukses sebagai alat untuk penyelesaian sengketa. Hasil-hasil yang dikaji dalam laporan ini menuntut pelbagai perbaikan dalam hal penanganan sengketa lingkungan. Laporan ini juga membahas, antara lain, peningkatan kesadaran hukum masyarakat, penyediaan bantuan hukum, pelatihan para hakim, penerapan UU No. 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, ketersediaan lebih banyak mediator yang profesional dan pengembangan sistem penanganan pengaduan, yang semuanya bisa mengarah pada penguatan mekanisme yang tersedia dalam rangka penyelesaian sengketa lingkungan.

Kerjasama antara:

Van Vollenhoven Institute, Universitas Leiden dan BAPPENAS



Universiteit Leiden



BAPPENAS