



**KENDALA PENYELESAIAN SENGKETA LINGKUNGAN HIDUP
DI LUAR PENGADILAN**
*OBSTACLES ON ENVIRONMENTAL DISPUTE SETTLEMENT
OUTSIDE THE COURT*

Yanti Fristikawati*

Abstrak

Penyelesaian sengketa dapat dilakukan di pengadilan maupun di luar pengadilan, terkait sengketa lingkungan, sejak tahun 1982 Indonesia telah mempunyai UU Nomor 4 Tahun 1982 tentang Lingkungan hidup, yang kemudian diganti dengan UU Nomor 27 Tahun 1999, dan terakhir kita memiliki UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Artikel ini akan membahas tentang bagaimana perkembangan penyelesaian sengketa lingkungan di luar pengadilan (ADR), sejak dikeluarkannya Undang-Undang tentang Lingkungan Hidup tahun 1982, sampai dengan saat ini, dimana tentunya ada beberapa persamaan dan perbedaan tentang pengaturan ADR lingkungan dari ketiga aturan tersebut. Selain itu akan dibahas pula tentang kendala penyelesaian sengketa lingkungan di luar pengadilan di Indonesia.

Kata kunci: penyelesaian sengketa; lingkungan hidup; ADR.

Abstract

Dispute Settlement could be done within or outside the Court. Related to Environmental dispute, Indonesia had Law no 4 year 1982 concerning Environment, which then became Law no 27 year 1999, and last amendment was Law no. 32 of 2009 on the Environment Protection and Management. This paper will discuss the development on environmental dispute settlement outside the court (ADR) from Environmental Law year 1982 in force until today, focuses on the similarity and differences on ADR arrangement based on the three law. Furthermore, obstacles on environmental dispute outside the court will also be discussed.

Keywords: *dispute settlement; environmental; ADR.*

* Fakultas Hukum Universitas Katolik Atma Jaya, Jl. Jendral Sudirman 51 Jakarta 12930, e-mail: yanti.fristikawati@atmajaya.ac.id.

PENDAHULUAN

Sebelum dibahas tentang penyelesaian sengketa di luar pengadilan dalam beberapa aturan lingkungan di Indonesia, berikut akan disampaikan beberapa cara penyelesaian sengketa di luar pengadilan. Penyelesaian sengketa di luar pengadilan mulai semakin berkembang seiring dengan berkembangnya permasalahan hubungan antar individu atau badan hukum di berbagai bidang seperti bisnis, keluarga, hubungan perdata, dan masalah lingkungan. Dalam beberapa perkara penyelesaian melalui pengadilan dianggap terlalu lama, dan putusannya tidak memuaskan para pihak.

Secara umum pengertian penyelesaian sengketa di luar pengadilan adalah sengketa yang diselesaikan tidak melalui pengadilan atau diluar pengadilan. Penyelesaian sengketa ini diselesaikan baik oleh para pihak sendiri atau dengan bantuan pihak ketiga.

*"Alternative Dispute Resolutions is a term generally used to refer to informal dispute resolution processes in which the parties meet with a professional third party who helps them resolve their dispute in a way that is less formal and often more consensual than is done in the courts."*¹

Penyelesaian di luar pengadilan menurut beberapa ahli dianggap lebih murah dan lebih cepat, seperti yang dikatakan oleh Barara Ruis dari UNEP (*United Nations Environmental Programme*) bahwa penyelesaian sengketa di luar pengadilan *Less expensive, Less time*

*consuming, Encourages constructive and sustainable dispute solutions, Legally enforceable by the courts, Gives stakeholders a sense of ownership, Gives the public a sense of involvement, and Increases access to justice.*²

Beberapa pakar di Indonesia juga menyebutkan bahwa penyelesaian sengketa di luar pengadilan merupakan salah satu alternatif penyelesaian sengketa lingkungan yang efektif karena tidak bertele-tele atau tidak memakan waktu yang lama, sehingga pihak yang dirugikan dapat segera memperoleh ganti rugi dan pihak pencemar dapat melakukan tindakan tertentu.³

Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) melalui Resolusi Majelis Umum meminta para pihak yang bersengketa untuk mengoptimalkan penyelesaian sengketa antara lain dengan melakukan penyelesaian sengketa di luar pengadilan:

*"Invites Member States, as appropriate, to optimize the use of mediation and other tools mentioned in Chapter VI of the Charter for the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution; 3. Welcomes the contributions of Member States to mediation efforts, as appropriate, and encourages them, where appropriate, to develop national mediation capacities, as applicable, in order to ensure coherent mediation and responsiveness."*⁴

Dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian sengketa disebutkan bahwa:

¹ Brad Spangler, *Alternative Dispute Resolution*, www.beyondintractability.or/essay/adr, diakses 21 Maret 2016.

² Barbara Ruis, https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/a.to.j/TF6-2013/4_Ruis_ADR.pdf diakses 17 Februari 2016.

³ *Alternative Dispute Resolution (ADR)* merupakan ekspresi responsif atas ketidakpuasan penyelesaian sengketa (lingkungan) melalui proses litigasi yang konfrontatif dan zwaarwichtig (bertele-tele). Lihat Suparto Wijoyo, *Penyelesaian Sengketa Lingkungan*, Airlangga University Press, Surabaya, 1999, hlm. 92.

⁴ UN General Assembly Resolution 65/283/2011 On *"Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution."*

“Sengketa atau beda pendapat perdata dapat diselesaikan oleh para pihak melalui alternatif penyelesaian sengketa yang didasarkan pada itikad baik dengan mengesampingkan penyelesaian secara litigasi di Pengadilan Negeri.”

Di dalam penjelasan Pasal 3 ayat (1) Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 disebutkan antara lain bahwa penyelesaian perkara di luar pengadilan atas dasar perdamaian atau melalui arbitrase tetap diperbolehkan, akan tetapi putusan arbiter hanya mempunyai kekuatan eksekutorial setelah memperoleh izin atau perintah untuk dieksekusi (*executoir*) dari pengadilan.

Beberapa jenis atau macam penyelesaian sengketa di luar pengadilan adalah:⁵

1. Konsultasi adalah suatu tindakan yang bersifat “personal” antara suatu pihak tertentu (klien) dengan pihak lain yang merupakan pihak konsultan, dimana pihak konsultan memberikan pendapatnya kepada klien sesuai dengan keperluan dan kebutuhan kliennya;
2. Negosiasi adalah suatu upaya penyelesaian sengketa para pihak tanpa melalui proses pengadilan dengan tujuan mencapai kesepakatan bersama atas dasar kerja sama yang lebih harmonis dan kreatif;
3. Mediasi adalah cara penyelesaian sengketa melalui proses perundingan untuk memperoleh kesepakatan para pihak dengan dibantu oleh mediator. Pihak ketiga tidak mempunyai wewenang untuk mengambil suatu keputusan;

4. Konsiliasi adalah cara penyelesaian sengketa dimana para pihak meminta bantuan pihak lain yang netral untuk membantu para pihak mencari jalan keluar.⁶ Penengah akan bertindak menjadi konsiliator dengan kesepakatan para pihak dengan mengusahakan solusi yang dapat diterima;
5. Penilaian Ahli adalah pendapat para ahli untuk suatu hal yang bersifat teknis dan sesuai dengan bidang keahliannya.

Selain itu penyelesaian sengketa di luar pengadilan juga dapat diselesaikan melalui proses Arbitrase yang lebih mengikat dalam putusannya dibandingkan cara lainnya. Dalam prakteknya masih sedikit sengketa lingkungan di Indonesia yang diselesaikan di luar pengadilan, sehingga timbul pertanyaan kendala-kendala apa saja yang ada, sehingga penyelesaian sengketa lingkungan di luar pengadilan, di Indonesia sulit dilakukan.

PEMBAHASAN

Penegakan hukum lingkungan dilakukan untuk dapat menanggulangi pencemaran dan perusakan lingkungan, hal ini dapat dilakukan baik dengan upaya preventif maupun represif.⁷

Selanjutnya akan dibahas tentang cara penyelesaian sengketa lingkungan dalam beberapa aturan lingkungan yang pernah ada di Indonesia dimulai dari UU Nomor 4 Tahun 1982, UU Nomor 23 Tahun 1997 dan UU Nomor 32 Tahun 2009. Berikut pemaparan penyelesaian sengketa di luar pengadilan menurut beberapa aturan tersebut.

⁵ Frans Hendra Winata, *Penyelesaian Sengketa di luar Pengadilan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 8.

⁶ Lihat Takdir Rahmadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 287.

⁷ Arief Hidayat dan FX Adji Samekto, *Kajian Kritis Penegakan Hukum Lingkungan di Era Otonomi Daerah*, Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2007, hlm. 102.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Dalam aturan yang hanya terdiri dari 24 pasal ini, tidak terdapat pasal khusus tentang penyelesaian sengketa di luar pengadilan. Pasal 20 undang-undang ini menyebutkan bahwa barangsiapa merusak dan/atau mencemarkan lingkungan hidup mempunyai tanggungjawab untuk membayar ganti rugi kepada penderita dan juga bertanggung jawab untuk memikul biaya pemulihan lingkungan. Bunyi lengkap Pasal 20 UU Nomor 4 Tahun 1982 adalah sebagai berikut:

1. Barangsiapa merusak dan atau mencemarkan lingkungan hidup memikul tanggung jawab dengan kewajiban membayar ganti kerugian kepada penderita yang telah dilanggar haknya atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.
2. Tata cara pengaduan oleh penderita, tata cara penelitian oleh tim tentang bentuk, jenis, dan besarnya kerugian serta tata cara penuntutan ganti kerugian diatur dengan peraturan perundang-undangan.
3. Barangsiapa merusak dan/atau mencemarkan lingkungan hidup memikul tanggung jawab membayar biaya-biaya pemulihan lingkungan hidup kepada Negara.
4. Tata cara penetapan dan pembayaran biaya pemulihan lingkungan hidup diatur dengan peraturan.

Namun tidak disebutkan bagaimana cara untuk penyelesaian masalah ganti rugi tersebut. Peraturan pelaksana dari pasal ini belum sempat terbentuk, sehingga pelaksanaan penyelesaian sengketa terkait ganti rugi masih belum jelas, namun demikian penjelasan Pasal 20 memberikan gambaran tentang keinginan pembuat Undang-Undang

ini untuk adanya penyelesaian sengketa di luar pengadilan.

Dalam penjelasan Pasal 20 ada hal yang menarik dimana disebutkan bahwa:

“Bentuk dan jenis kerugian akibat perusakan dan pencemaran akan menentukan besarnya kerugian. Penelitian tentang bentuk, jenis, dan besarnya kerugian dilakukan oleh tim yang dibentuk pemerintah. Penelitian meliputi bidang ekologi, medis, sosial budaya, dan lain-lain yang diperlukan. Tim yang terdiri dari pihak penderita atau kuasanya, pihak pencemar atau kuasanya, dan unsur pemerintah dibentuk untuk tiap-tiap kasus. Jika diperlukan dapat diangkat tenaga ahli untuk menjadi anggota tim. Bilamana tidak dapat tercapai kata sepakat dalam batas waktu tertentu, maka penyelesaiannya dilakukan melalui pengadilan negeri.”

Dari penjelasan Pasal 20 tersebut dapat dikemukakan beberapa hal yaitu:

- a. Bahwa besarnya kerugian dilihat dari bentuk kerugian dan jenis kerugian akibat pencemaran atau kerusakan lingkungan;
- b. Besarnya kerugian termasuk bentuk dari kerugian ditentukan oleh tim yang dibentuk oleh pemerintah;
- c. Tim tersebut terdiri dari: Pihak penderita atau kuasanya, pihak pencemar atau kuasanya, dan pemerintah. Jika diperlukan dapat diangkat tenaga ahli untuk menjadi anggota tim;
- c. Bila tidak tercapai kata sepakat, maka penyelesaiannya dilakukan melalui pengadilan negeri.

Dari apa yang ada dalam penjelasan Pasal 20, maka dapat disimpulkan bahwa UU Nomor 4 Tahun 1982 juga memungkinkan adanya penyelesaian sengketa lingkungan di luar

pengadilan, yaitu dengan membentuk tim, namun tidak dijelaskan bentuk penyelesaian sengketa tersebut apakah melalui Mediasi, konsiliasi atau yang lainnya. Apabila yang dimaksud adalah mediasi, maka pemerintah hanya sebagai mediator dan tidak ikut dalam penentuan penyelesaian, sedangkan untuk konsiliasi, tim harus melakukan Penelitian lebih dulu dan memberikan saran penyelesaian.

Selain itu terdapat 2 penafsiran dari adanya penyelesaian sengketa di luar pengadilan tersebut:

- a. Penafsiran pertama adalah bahwa para pihak harus atau wajib terlebih dulu melakukan penyelesaian sengketa diluar pengadilan, selanjutnya bila dalam waktu tertentu tidak dicapai kata sepakat, barulah masalah tersebut diajukan ke pengadilan.
- b. Penafsiran kedua adalah penyelesaian sengketa lingkungan dapat dilakukan di luar pengadilan, atau langsung perkara tersebut dapat diajukan ke pengadilan, tergantung dari kesepakatan atau pilihan para pihak.

Pada tahun 1991 telah dibuat Piagam kerjasama tentang Peningkatan Kemampuan Penegakan Hukum Lingkungan yang ditandatangani oleh Menteri Kependudukan dan Lingkungan Hidup, Jaksa Agung, Menteri Kehakiman dan Kapolri. Dalam piagam tersebut dicantumkan perlunya koordinasi dalam penegakan perkara lingkungan dan sepakat untuk melakukan pendidikan dan latihan baik untuk para Hakim dan Jaksa serta Polisi, pengolahan data dan sistem informasi serta penyuluhan hukum.⁸

Kantor Kependudukan dan Lingkungan Hidup (KLH) pada tahun 1991 telah melakukan

Penelitian tentang kasus lingkungan yang terjadi dari tahun 1989 sampai dengan 1991, dimana hasil Penelitian dari 13 propinsi terdapat 403 kasus pencemaran⁹, namun tidak dirinci berapa kasus yang diselesaikan di luar pengadilan.

Undang-Undang Nomor 23 tahun 1997 tentang "Pengelolaan Lingkungan Hidup" (UUPLH)

Undang-undang ini diundangkan pada 19 September 1997, dan merupakan pengganti dari UU Nomor 4 Tahun 1982. Dalam Pasal 30 UUPLH disebutkan bahwa :

- (1) Penyelesaian sengketa lingkungan hidup dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan berdasarkan pilihan secara sukarela para pihak yang bersengketa.
- (2) Penyelesaian sengketa di luar pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku terhadap tindak pidana lingkungan hidup sebagaimana diatur dalam Undang-undang ini.
- (3) Apabila telah dipilih upaya penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan, gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh apabila upaya tersebut dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu atau para pihak yang bersengketa.

Dengan pasal ini jelas terlihat bahwa penyelesaian sengketa lingkungan dapat dilakukan baik di pengadilan maupun diluar pengadilan, kecuali untuk tindak pidana lingkungan tidak dapat diselesaikan di luar pengadilan.

Selanjutnya Pasal 31 memuat khusus tentang penyelesaian sengketa di luar pengadilan sebagai berikut:

⁸ Niniek suparni, *Pelestarian, Pengelolaan dan Penegakan Hukum Lingkungan*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hlm. 165.

⁹ *Ibid.*

“Penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan diselenggarakan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan/atau mengenai tindakan tertentu guna menjamin tidak akan terjadinya atau terulangnya dampak negatif terhadap lingkungan hidup.”

Sedikit berbeda dengan UU Nomor 4 Tahun 1982 yang menyebutkan bahwa penyelesaian sengketa di luar pengadilan hanya menentukan bentuk dan jenis pencemaran dan juga besarnya ganti rugi, tetapi tidak termasuk menentukan tentang pemulihan lingkungan, walaupun dalam Pasal 20 UU Nomor 4 Tahun 1982 disebutkan juga tentang kewajiban untuk menanggung biaya pemulihan lingkungan, karena biaya pemulihan dibayarkan pada Negara. Sedangkan dalam UUP LH, disebutkan bahwa penyelesaian sengketa di luar pengadilan tidak hanya menentukan tentang bentuk dan besarnya ganti rugi, tetapi juga dapat menentukan mengenai tindakan tertentu.

Selanjutnya dalam penjelasan Pasal 31 disebutkan bahwa:

“Penyelesaian sengketa lingkungan hidup melalui perundingan di luar pengadilan dilakukan secara sukarela oleh para pihak yang berkepentingan, yaitu para pihak yang mengalami kerugian dan mengakibatkan kerugian, instansi pemerintah yang terkait dengan subyek yang disengketakan, serta dapat melibatkan pihak yang mempunyai kepedulian terhadap pengelolaan lingkungan hidup. Tindakan tertentu di sini dimaksudkan sebagai upaya memulihkan fungsi lingkungan hidup dengan memperhatikan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat setempat.”

Masih sama dengan aturan sebelumnya bahwa penyelesaian sengketa lingkungan dilakukan secara *tripartite* atau tiga pihak yaitu pihak yang dirugikan, pihak yang melakukan pencemaran dan pemerintah. Namun beberapa pihak berpendapat cara *tripartite* ini mempunyai kelemahan terutama bila salah satu pihak yang bersengketa adalah pemerintah sendiri, maka akan menimbulkan keraguan bahwa pemerintah tidak berlaku adil.

Selanjutnya secara lebih khusus dalam Pasal 32 disebutkan tentang upaya penyelesaian sengketa melalui bentuk mediasi. Pasal 32 dalam penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 dapat digunakan jasa pihak ketiga, baik yang tidak memiliki kewenangan mengambil keputusan maupun yang memiliki kewenangan mengambil keputusan, untuk membantu menyelesaikan sengketa lingkungan hidup.

Dalam penjelasan Pasal 32 lebih jauh disebutkan bahwa:

Untuk melancarkan jalannya perundingan di luar pengadilan, para pihak yang berkepentingan dapat meminta jasa pihak ketiga netral yang dapat berbentuk:

- a. pihak ketiga netral yang tidak memiliki kewenangan mengambil keputusan. Pihak ketiga netral ini berfungsi sebagai pihak yang memfasilitasi para pihak yang berkepentingan sehingga dapat dicapai kesepakatan. Pihak ketiga netral ini harus:
 - (1) Disetujui oleh para pihak yang bersengketa;
 - (2) Tidak memiliki hubungan keluarga dan/atau hubungan kerja dengan salah satu pihak yang bersengketa;
 - (3) Memiliki ketrampilan untuk melakukan perundingan atau penengahan;
 - (4) Tidak memiliki kepentingan terhadap proses perundingan maupun hasilnya.

- b. pihak ketiga netral yang memiliki kewenangan mengambil keputusan berfungsi sebagai arbiter, dan semua putusan arbitrase ini bersifat tetap dan mengikat para pihak yang bersengketa.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa ada beberapa cara yang ditawarkan oleh aturan ini yaitu melalui tripartit meliputi pihak yang dirugikan, pihak yang melakukan pencemaran dan pemerintah, namun dapat pula melalui mediasi dengan menggunakan jasa mediator pihak ketiga baik dari pemerintah (yang mempunyai kewenangan untuk mengambil keputusan), maupun pihak ketiga di luar pemerintah (yang tidak mempunyai kewenangan untuk mengambil keputusan).

Dalam penjelasan Pasal 32 bagian b, disebutkan tentang arbiter, dimana disebutkan bahwa semua putusan arbitrase ini bersifat tetap dan mengikat para pihak yang bersengketa. Maka dapat ditafsirkan pula bahwa penyelesaian sengketa dapat dilakukan pula melalui arbitrase.

Pasal 33 lebih lanjut mengatur tentang siapa yang dapat menjadi pihak ketiga untuk membantu penyelesaian sengketa, yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Pemerintah dan/atau masyarakat dapat membentuk lembaga penyedia jasa pelayanan penyelesaian sengketa lingkungan hidup yang bersifat bebas dan tidak berpihak.
- (2) Ketentuan mengenai penyedia jasa pelayanan penyelesaian sengketa lingkungan hidup diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Menurut laporan KLH yang dibuat tahun 2008, terdapat 2239 pengaduan masyarakat tentang kasus lingkungan dari tahun 2002 sampai dengan tahun 2006, namun tidak dijelaskan berapa kasus yang dapat diselesaikan khususnya di luar pengadilan, sedangkan tahun 2009 laporan yang masuk ke KLH terdapat 92 kasus lingkungan namun hanya 33 kasus yang dapat ditangani dengan 3 kasus diselesaikan melalui Mediasi.¹⁰ Dalam laporan WALHI tahun 2010, disebutkan bahwa pada tahun 2009 terdapat 387 kasus lingkungan, namun tidak terinci berapa yang diselesaikan di luar pengadilan.¹¹ Tahun 1991 sampai dengan 2002 terdapat 17 sengketa lingkungan yang diselesaikan di luar pengadilan.

Undang-Undang Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Aturan ini merupakan pengganti UU Nomor 27 Tahun 1997 dan cukup panjang aturannya karena terdiri dari 127 pasal. Aturan ini masih berlaku hingga saat ini. Pasal yang mengatur tentang penyelesaian sengketa di luar pengadilan adalah Pasal 84 yang menyebutkan bahwa:

- (1) Penyelesaian sengketa lingkungan hidup dapat ditempuh melalui pengadilan atau diluar pengadilan.
- (2) Pilihan penyelesaian sengketa lingkungan hidup dilakukan secara suka rela oleh parapihak yang bersengketa.
- (3) Gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh apabila upaya penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang dipilih dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu atau para pihak yang bersengketa.

¹⁰ BAPENAS, 2011, *Efektifitas Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup di Indonesia, Rekomendasi Kebijakan*, Kerjasama Van Vollen Hoven Insitute, Universitas Leiden dan BAPENAS, Jakarta, hlm. 8.

¹¹ *Ibid.* hlm. 9.

Pengaturan ini hampir sama dengan apa yang diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 1997, dimana penyelesaian sengketa dapat dilakukan di pengadilan dan di luar pengadilan, dan gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh apabila upaya penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang dipilih dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu atau para pihak yang bersengketa. Selanjutnya Pasal 85 menyebutkan bahwa:

- (1) Penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan dilakukan untuk mencapai kesepakatan mengenai:
 - a. bentuk dan besarnya ganti rugi;
 - b. tindakan pemulihan akibat pencemaran dan/atau perusakan;
 - c. tindakan tertentu untuk menjamin tidak akan terulangnya pencemaran dan/atau perusakan; dan/atau
 - d. tindakan untuk mencegah timbulnya dampak negatif terhadap lingkungan hidup.
- (2) Penyelesaian sengketa di luar pengadilan tidak berlaku terhadap tindak pidana lingkungan hidup sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini
- (3) Dalam penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan dapat digunakan jasa mediator dan/atau arbiter untuk membantu menyelesaikan sengketa lingkungan hidup.

Dengan demikian, maka dapat dikatakan bahwa penyelesaian sengketa dapat dilakukan baik dengan Mediasi atau Arbitrase. Hal yang diselesaikan dalam kesepakatan adalah mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi, dan yang agak berbeda dengan UU Nomor 23 Tahun 1997 adalah bahwa biaya pemulihan dibedakan dengan tindakan tertentu, karena secara khusus disebutkan dalam pasal

ini tentang kesepakatan untuk tindakan pemulihan dan tindakan tertentu.

Pasal 86 juga menyatakan bahwa masyarakat dapat membentuk penyedia jasa penyelesaian sengketa, namun tidak dijelaskan apakah pemerintah juga dapat membentuk jasa tersebut, atau hanya memfasilitasi pembentukan lembaga penyedia jasa ini:

- (1) Masyarakat dapat membentuk lembaga penyedia jasa penyelesaian sengketa lingkungan hidup yang bersifat bebas dan tidak berpihak.
- (2) Pemerintah dan pemerintah daerah dapat memfasilitasi pembentukan lembaga penyedia jasa penyelesaian sengketa lingkungan hidup yang bersifat bebas dan tidak berpihak.

Penjelasan Pasal 86 ini disebutkan cukup jelas, sehingga tidak ada kejelasan tentang peranan pemerintah apakah juga bisa sebagai mediator atau arbiter.

Hal lain yang menarik adalah menurut Pasal 90 pemerintah dan pemerintah daerah diberikan hak untuk mengajukan gugatan tertentu termasuk melakukan Penelitian untuk menghitung ganti rugi, mekanisme ini dapat diatur dengan Peraturan Menteri.¹² Selain itu tentunya apabila masyarakat yang terkena dampak kerugian cukup besar, dapat dilakukan gugatan kelompok sesuai Pasal 91.

Kendala Penyelesaian Sengketa lingkungan di luar Pengadilan

Berhasilnya suatu penyelesaian sengketa di luar pengadilan tergantung dari beberapa hal termasuk niat atau itikad baik para pihak untuk menyelesaikan sengketa tersebut. Beberapa hal yang mempengaruhi keberhasilan penyelesaian sengketa di luar pengadilan adalah sebagai berikut:

¹² Daud silalahi, dan Kristianto P.H, *Hukum Lingkungan dalam Perkembangannya di Indonesia*, Keni Media, Bandung, 2015, hlm. 66.

- a. Adanya kesepakatan kedua belah pihak untuk melakukan penyelesaian sengketa di luar pengadilan baik dalam bentuk tertulis maupun kesepakatan lisan;
- b. Para pihak bersedia untuk saling menghargai pihak lainnya dan mau mengorbankan sebagian keinginannya agar dicapai kata sepakat;
- c. Memberikan informasi dengan lengkap dan benar kepada mediator, dan tidak ada yang disembunyikan;
- d. Bersedia melaksanakan apa yang telah disepakati bersama.

Dalam kasus lingkungan ada beberapa kendala untuk melakukan penyelesaian sengketa di luar pengadilan, karena untuk penyelesaian sengketa di luar pengadilan butuh komitmen yang kuat.

*ADR is in fact often not used or it is being used without a strong level of commitment, especially when disputes involve public authorities – ADR is not always appropriate. E.g. The Hungarian Route 10 Case shows the complexity of ADR when too many stakeholders are involved in a specific dispute.*¹³

Dalam UU Nomor 23 Tahun 1997 sudah diatur tentang penyelesaian sengketa di luar pengadilan, namun dalam kenyataannya masih sedikit kasus lingkungan yang diselesaikan di luar pengadilan. Beberapa kendala yang terdapat dalam UU Nomor 23 Tahun 1997 dalam melakukan penyelesaian sengketa di luar pengadilan antara lain:

- a. Belum jelasnya pengertian atau kriteria kerugian lingkungan, sehingga menimbulkan kerancuan antara kerugian yang diderita oleh manusia dengan kerugian lingkungan;

- b. Adanya kewenangan pemerintah untuk dapat membentuk Lembaga penyedia jasa penyelesaian sengketa di luar pengadilan, dimana akan menjadi konflik kepentingan bila ternyata mediatornya dari pemerintah, sedangkan pemerintah sendiri merupakan pihak yang dirugikan atau pihak yang digugat pemerintah;
- c. Pengertian sengketa lingkungan hidup menurut Pasal 1 nomor 19 adalah perselisihan antara dua pihak atau lebih yang ditimbulkan oleh adanya atau diduga adanya pencemaran dan/atau adanya kerusakan lingkungan hidup. Dalam pengertian ini berarti sengketa hanya menyangkut kegiatan yang sedang berlangsung dan bukan untuk rencana kegiatan yang dapat menimbulkan pencemaran/perusakan lingkungan;¹⁴
- d. Masih belum jelasnya cara dan mekanisme untuk melakukan class action atau gugatan kelompok.

Kendala tersebut memang tidak dapat dibuktikan merupakan penyebab sedikitnya penyelesaian sengketa lingkungan di luar pengadilan, karena pada kurun waktu 1982 s/d 2007, sengketa lingkungan yang diselesaikan di pengadilan pun tidak banyak, baik karena ketidaktahuan masyarakat untuk melakukan gugatan lingkungan di pengadilan, maupun kurangnya pengetahuan hakim dan jaksa dalam menangani perkara lingkungan.

Untuk UU Nomor 32 Tahun 2009 sendiri ada beberapa kendala untuk dapat menyelesaikan sengketa lingkungan di luar pengadilan.

¹³ Barbara Ruis, *Loc.cit.*

¹⁴ Mas Ahmad Santosa, dkk, *Mendayagunakan Mekanisme Alternatif Penyelesaian Sengketa Lingkungan (MAPS) di Indonesia*, USAID dan WALHI, Jakarta, 1992.

- a. Masih belum adanya peraturan pelaksana dari UU ini terkait penyelesaian sengketa di luar pengadilan;
- b. Adanya Pasal 85 yang menyebutkan bahwa penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan dapat digunakan jasa mediator dan/atau arbiter. Hal ini agak membingungkan, karena untuk penyelesaian melalui arbitrase apabila melihat UU nomor 30 tahun 1999 tentang Arbitrase, disebutkan bahwa klausula arbitrase harus tercantum dalam perjanjian, sedangkan untuk kasus lingkungan tidak ada perjanjian yang dibuat sebelumnya, apalagi perjanjian dengan Masyarakat. Selain itu penyelesaian arbitrase harus melalui badan/Lembaga yang ada seperti BANI, tidak bisa langsung menunjuk orang/individu untuk menjadi hakim/juri;
- c. Dalam Pasal 85 juga tidak secara tegas menyebutkan keharusan untuk menyelesaikan melalui mediasi atau arbitrase, karena adanya kata **dapat** digunakan jasa mediator dan atau arbiter, berarti dapat pula dilakukan negosiasi dan konsiliasi, lalu bagaimana mekanisme negosiasi dan konsiliasi dapat dilakukan dimana Masyarakat masih belum mengerti dengan mekanisme ini.
- d. Selain untuk menentukan besarnya ganti rugi yang harus diberikan penyelesaian sengketa di luar pengadilan juga dapat memutuskan tentang tindakan pemulihan akibat pencemaran dan/atau perusakan, tindakan tertentu untuk menjamin tidak akan terulangnya pencemaran dan/atau perusakan, dan/atau tindakan untuk mencegah timbulnya dampak negatif terhadap lingkungan hidup, dimana hal

ini cukup sulit bagi para pihak maupun mediator untuk menentukannya, dimana membutuhkan pengetahuan tambahan.

Apabila sengketa ini melibatkan masyarakat yang jumlahnya tidak sedikit maka harus ditunjuk perwakilan, akan timbul kendala pula bila belum ada kesepakatan dari para penggugat tentang apa yang akan dimintakan seperti bentuk ganti rugi dan besarnya ganti rugi. Kendala lainnya adalah tidak adanya kelembagaan khusus di tingkat daerah yang memiliki mandat khusus untuk menerima dan menangani pengaduan Masyarakat, serta tidak adanya prosedur serta mekanisme pengaduan, penelitian dan penuntutan ganti kerugian.¹⁵

PENUTUP

Pembahasan di atas dapat disimpulkan bahwa penyelesaian sengketa lingkungan di luar pengadilan sudah diatur dari awal terbentuknya aturan tentang lingkungan hidup yaitu UU Nomor 4 Tahun 1982, kemudian juga tercantum dalam UU Nomor 23 Tahun 1997 dan UU Nomor 32 Tahun 2009. Dari ketiga aturan tentang lingkungan hidup ada sedikit perbedaan tentang cara penyelesaian sengketa di luar pengadilan. Dalam UU Nomor 4 Tahun 1982 disebutkan bahwa penyelesaian sengketa di luar pengadilan dapat dilakukan dengan tripartite yang terdiri dari pihak yang dirugikan, pihak pencemar dan pemerintah, dalam UU Nomor 23 Tahun 1997 juga disebutkan tentang tripartite, tetapi selain itu juga disebutkan tentang jasa mediasi serta arbitrase. Sedangkan dalam UU Nomor 32 Tahun 2009, hanya disebutkan bahwa penyelesaian sengketa di luar pengadilan dapat dilakukan dengan

¹⁵ Syahrul Machmud, *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2011, hlm. 193.

mediasi atau arbitrase. Penyelesaian sengketa lingkungan di luar pengadilan mempunyai beberapa kendala dalam pelaksanaannya antara lain belum adanya aturan pelaksana, belum jelasnya pedoman dari pemerintah untuk melakukan penyelesaian sengketa di luar pengadilan, dan masih rancunya pengertian penyelesaian melalui arbitrase. Harus adanya komitmen dan niat baik dari para pihak yang bersengketa untuk menyelesaikannya di luar pengadilan, dan melakukan perintah dari keputusan bersama tersebut misalnya membayar gantirugi yang telah disepakati atau melakukan tindakan tertentu.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- BAPENAS, *Efektifitas Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup di Indonesia, Rekomendasi Kebijakan*, Kerjasama Van Vollen Hoven Institute, Universitas Leiden dan BAPENAS, Jakarta, 2011.
- Hidayat, Arief, dan FX Adji Samekto, *Kajian Kritis Penegakan Hukum Lingkungan di Era Otonomi Daerah*, Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2007.
- Machmud, Syahrul, *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2011.
- Rahmadi, Takdir, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013.
- Santoso, Mas Ahmad, *Mendayagunakan Mekanisme Alternatif Penyelesaian Sengketa Lingkungan (MAPS) di Indonesia*, USAID dan WALHI, 1992.
- Silalahi, Daud, dan Kristianto P.H, *Hukum Lingkungan dalam Perkembangannya di Indonesia*, Keni Media, Bandung, 2015.
- Suparni, Naniek, *Pelestarian, Pengelolaan dan Penegakan Hukum Lingkungan*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994.
- Suparto Wijoyo, *Penyelesaian Sengketa Lingkungan*, Airlangga University Press, Surabaya, 1999.
- Winata, Frans Hendra, *Penyelesaian Sengketa di luar Pengadilan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.

Peraturan Perundang-undangan

Undang Undang Nomor 4 tahun 1982, tentang Ketentuan Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Undang- Undang Nomor 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Undang-Undang Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

UN General Assembly Resolution 65/283/2011 On "Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution".

Sumber Lain

Ruis, Barbara, https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/a.to.j/TF6-2013/4_Ruis_ADR.pdf diakses 17 Februari 2016.

Spangler, Brad, *Alternative Dispute Resolution*, www.beyondintractability.or/essay/adr, diakses 21 Maret 2016.