

Catatan Ketidakadilan Hukum atas Lingkungan

Maharani Siti Shopia

Abstrak

Banyak aturan tentang lingkungan yang sudah terbit, namun implementasinya masih saja mengandung tanya. Artikel ini mengulas sejumlah catatan atas munculnya banyak aturan itu. Mulai dari tumpang-tindih, disharmoni, hingga peran masyarakat yang termarginalkan.

Ditolaknya gugatan kasus lingkungan seperti yang terjadi pada kasus lumpur Lapindo, kasus Buyat, serta dibebaskannya pelaku *illegal logging* macam Adelin Lis di Medan dan Thedy Anthoni di Padang seakan menjadi sinyal ketidakadilan bagi lingkungan dan masyarakat korban kejahatan lingkungan. Tidak heran jika kemudian banyak pihak melihat proses hukum terhadap pelaku kejahatan lingkungan selama ini menjadi potret suram keadilan terhadap lingkungan.

Hukum yang selama ini diagung-agungkan menjadi ruang keadilan yang diharapkan oleh rakyat masih bertumpu pada bentuk-bentuk formal, prosedur-prosedur, serta birokrasi yang justru semakin menjauh dari ruang keadilan itu sendiri. Akibatnya, banyak pihak tidak lagi bisa memperjuangkan kebenaran dan hak-haknya kecuali disalurkan ke dalam jalur hukum tersebut. Fakta ini menunjukkan bahwa hukum tidak bisa dilepaskan dari jerat kekuasaan.

Kemasan hukum yang dibalut dengan teks melalui perundang-undangan seakan tidak pernah mampu menuliskan keadilan lingkungan hidup dalam setiap pasal-pasalannya. Selain itu, tumpang-tindih kewenangan serta ego sektoral turut mewarnai faktor mandegnya penegakan hukum lingkungan di Indonesia

Potret Kebijakan Hukum.

Dilihat dari sisi kuantitas, banyaknya peraturan perundang-undangan yang mengatur pengelolaan lingkungan hidup selama ini justru menuai dampak negatif, yaitu, (a) ketidakjelasan kewenangan dan koordinasi antar instansi, (b) perbedaan paradigma dalam menafsirkan peraturan perundang-undangan, (c) pengaturan masih bersifat sektoral dan tidak utuh-menyeluruh.

Sebagai gambaran, berikut ini bermacam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan lingkungan dan Kementerian yang bertanggung jawab:¹

No.	Peraturan Perundang-undangan	Lembaga yang Bertanggung Jawab
<i>General Environmental Legislation</i>		
1.	UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup	Kementerian Lingkungan Hidup (KLH)
2	<i>Hinder Ordonantie (HO)</i>	Pemda
3	No. UU 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	Depdagri & Pemda
<i>Sectoral Environmental Legislation</i>		
1.	UU Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan	Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM)
2.	UU Nomor 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian	Departemen Perindustrian (Deperin)
3.	UU Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Hayati	KLH, Departemen Kehutanan (Dephut), Departemen Kelautan dan Perikanan
4.	UU Nomor 5 Tahun 1992 tentang Konservasi Cagar Budaya	KLH,
5.	UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi	ESDM
6.	UU Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan	ESDM
7.	UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Yang sudah diubah dengan UU No. 19 tahun 2004 tentang Perubahan UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan	Departemen Kehutanan (Dephut)
8.	UU Nomor 27 Tahun 2003 tentang Panas Bumi	ESDM
9.	UU Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan	Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP)
10.	UU Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air	Departemen Pekerjaan Umum (PU)

¹ Rapid Assesment Environmental Compliance and Enforcement In Indonesia, ICCL-KLH-AECEN, 2008 *Manuscript Belum di Publish*

Maharani Siti Shopia ■ Catatan Ketidakadilan Hukum atas Lingkungan

11.	UU Nomor 10 Tahun 1997 tentang Ketenaganukliran	ESDM
12.	UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang	PU
13.	UU Nomor 9 Tahun 1990 tentang Pariwisata	Departemen Pariwisata
14.	UU Nomor 6 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Peternakan dan Kesehatan Hewan	Departemen Pertanian (Deptan)
15.	UU Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan	Departemen Pertanian
16.	UU Nomor 29 Tahun 2000 tentang Perlindungan Varietas Tanaman	Departemen Pertanian
17.	UU Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan	Departemen Pertanian
18.	UU Nomor 16 Tahun 1992 tentang Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan	Departemen Pertanian
19.	UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	Departemen Dalam Negeri (Depdagri)
20.	UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah	Departemen Keuangan (Depkeu), Depdagri
21.	UU Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak dan Retribusi Daerah	Depkeu, Depdagri
22.	UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Agraria	Badan Pertanahan Nasional
23.	UU Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal	Depkeu, Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM)
<i>Provincial Environmental Legislation</i>		
1.	Perda Provinsi Jawa Barat Nomor 19 Tahun 2001 tentang Pengurusan Hutan di Jawa Barat	Pemerintah Provinsi Jawa Barat
2.	Perda DKI Jakarta Nomor 5 Tahun 1998 tentang Kebersihan Lingkungan dalam Wilayah DKI Jakarta	Pemerintah Provinsi DKI Jakarta
<i>Local Environmental Legislation</i>		
1.	Perda Kabupaten Magelang Nomor 23 Tahun 2001 tentang Pertambangan	Pemerintah Kabupaten Magelang
2.	Perda Kabupaten Bantul Nomor 16 Tahun 2003 tentang Pengamanan Pasir, Kerikil, dan Batu di Lingkungan Sungai dan Pesisir	Pemerintah Kabupaten Bantul
<i>Ratified Environmental Legislation</i>		
1.	UU Nomor 5 Tahun 1994 tentang Konvensi Biological Diversity	KLH
2.	UU Nomor 6 Tahun 1994 tentang Pengesahan <i>United Nations Framework on Climate Change</i>	KLH
3.	UU Nomor 17 Tahun 2004 tentang Ratifikasi Kyoto Protocol	KLH

(ICEL, 2007)

Berdasarkan data di atas, terdapat sejumlah persoalan yang menyangkut aspek keadilan lingkungan; **Pertama**, adanya tumpang-tindih kewenangan. Persoalan ini kerap menjadi faktor penghambat tidak efektifnya penegakan hukum lingkungan di Indonesia. Betapa tidak, setiap kali persoalan lingkungan muncul, pihak yang seharusnya berwenang justru saling lempar tanggung jawab. Parahnya, situasi ini justru memperlambat proses penyelesaian, dan masyarakat korban lah yang terkena dampaknya. Sebut saja dalam kasus lumpur Lapindo, proses penyelesaian yang berlarut-larut sampai saat ini justru terjadi akibat ketidakjelasan kewenangan dan tanggung jawab di tubuh pemerintahan.

Kedua, persoalan tumpang tindih kewenangan juga kerap terjadi akibat tidak adanya harmonisasi dalam peraturan perundang-undangan di bidang lingkungan hidup. Harmonisasi hukum lingkungan sangat relevan dilakukan, karena harmonisasi membutuhkan keselarasan untuk menjamin kepastian dan manfaat hukum yang dapat dirasakan oleh segenap lapisan masyarakat terutama masyarakat korban.

Potret disharmoni dalam kebijakan peraturan perundang-undangan di bidang lingkungan hidup memberi pengaruh signifikan pada ruang keadilan masyarakat dan lingkungan. Seringkali pemerintah menerbitkan kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan lingkungan di atasnya. Akibatnya, peraturan yang terkait lingkungan, belum tentu menjamin perlindungan lingkungan dan masyarakat. Misalnya saja, kasus terbaru soal penerbitan PP No.2 Tahun 2008 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) Yang Berasal dari Penggunaan Kawasan Hutan Untuk Kepentingan Pembangunan di Luar Kegiatan Kehutanan Yang Berlaku pada Departemen Kehutanan. Model pengenaan tarif bagi hutan lindung menimbulkan multitafsir baik di kalangan pemerintah sendiri, masyarakat, dan pengusaha. Secara ceroboh peraturan tersebut dapat diartikan membenaran eksploitasi terbuka di hutan lindung.² Sementara itu Pasal 38 UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan tidak memberikan sedikit pun peluang bagi eksploitasi pertambangan secara terbuka di kawasan hutan lindung. Selain itu, PP No. 2 tahun 2008 melanggar asas peraturan perundang-

² Catatan Kritis ICEL atas PP No.2 Tahun 2008, diterbitkan pada www.iceel.or.id, Maret 2008

undangan yang diatur UU No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan,³ khususnya Pasal 5 yang memuat:

- a) Asas kejelasan tujuan, yakni bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
- b) Asas kejelasan rumusan, yakni bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- c) Asas keterbukaan, yakni bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Menurut L.M. Lopian Gandhi, ada delapan faktor penyebab disharmoni (Sidharta, 2005):

1. Perbedaan antara berbagai peraturan perundang-undangan. Selain itu jumlah peraturan yang makin besar menyebabkan kesulitan untuk mengetahui semua peraturan tersebut;
2. Pertentangan antara undang-undang dengan peraturan pelaksanaan;
3. Perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan kebijakan instansi pemerintah (juklak);
4. Perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan yurisprudensi dan Surat Edaran Mahkamah Agung;
5. Kebijakan-kebijakan instansi Pemerintah Pusat yang saling bertentangan;
6. Perbedaan antara kebijakan Pemerintah Pusat dan Daerah;
7. Perbedaan antara ketentuan hukum dengan perumusan pengertian tertentu;
8. Benturan antara wewenang instansi-instansi pemerintah karena pembagian wewenang yang tidak sistematis dan jelas.

Ketiga, minimnya ruang masyarakat untuk melakukan penegakan

³ Pengertian peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum

hukum lingkungan. Dari sekian peraturan perundang-undangan yang terkait lingkungan selama ini, hanya beberapa peraturan perundang-undangan saja yang mengatur ketentuan tentang peluang masyarakat dalam penegakan hukum lingkungan. Misalnya saja Undang-Undang Nomor 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, memberi ruang sebagai upaya untuk mendorong penegakan hukum oleh masyarakat, upaya ini dapat ditempuh melalui penyelesaian sengketa baik di dalam maupun di luar pengadilan (hanya untuk kasus selain perkara pidana). Penyelesaian sengketa di luar pengadilan dapat dilakukan berdasarkan pilihan sukarela antara pihak yang bersengketa. Dalam penegakan hukum administratif, masyarakat selaku pihak ketiga mempunyai hak untuk mengajukan permohonan kepada pejabat yang berwenang untuk melakukan paksaan pemerintah (Pasal 25 Ayat (3) UU 23 tahun 1997). Namun kelemahan mekanisme ini terletak pada belum adanya jaminan tentang mekanisme dan teknis permohonan serta aturan terkait proses pengelolaan pengaduan masyarakat.

Dalam penegakan hukum perdata, masyarakat dapat melakukan gugatan baik melalui prosedur gugatan perseorangan maupun perwakilan kelas (*class action*). Untuk kasus yang berdampak besar dan penting terhadap lingkungan dapat diterapkan asas pertanggungjawaban ketat (*strict liability*). Selain itu, untuk gugatan perdata dimungkinkan pula bagi organisasi non-pemerintah (ornop) yang bergerak di bidang lingkungan untuk menggunakan hak gugatnya (*legal standing*) dengan tuntutan tindakan tertentu untuk pemulihan lingkungan dan penggantian biaya atau pengeluaran riil yang telah dikeluarkan dalam menanggulangi dampak pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan. Namun, kelemahan dari mekanisme ini terletak pada konsep gugatan perwakilan yang merupakan sebuah konsep hukum yang diadopsi dari sistem hukum lain, prosedur pengajuan dan pemeriksaan gugatan perwakilan masih belum begitu dipahami oleh para pengacara dan hakim dalam perkara-perkara lingkungan perdata di Indonesia.⁴

Sedangkan dalam penegakan hukum pidana, masyarakat dapat menjadi pelapor atas dugaan tindak pidana lingkungan. Masalahnya, bagaimana jika laporan masyarakat tersebut tidak ditindaklanjuti? Untuk

⁴ Takdir Rahmadi, *Penegakan Hukum Lingkungan di Indonesia: Hambatan dan Beberapa Saran Pembaruan*, Disampaikan pada rapat senat luar biasa Universitas Andalas. Agustus 2006. Hal.10

itu perlu diperkuat jaminan penegakan hukum yang ada, misalnya melalui jaminan gugatan warga negara (*citizen law suit*) yang memungkinkan masyarakat untuk menempuh jalur hukum bagi pembiaran atau pengabaian tanggungjawab Negara.

Keempat, mekanisme pengelolaan pengaduan masyarakat belum optimal. Beberapa kelemahan dari mekanisme pengelolaan pengaduan yang ada dalam peraturan perundang-undangan terkait lingkungan sampai saat ini adalah: (1) Masih bersifat birokratik dan membutuhkan waktu yang panjang. (2) Kurangnya respon cepat atas pengaduan masyarakat khususnya yang terkait dengan keadaan darurat lingkungan (*emergency respons*), pengaduan masyarakat masih terfokus pada ada tidaknya kasus pencemaran dan kerusakan lingkungan. (3) Penanganan pengaduan masyarakat masih terpusat (sentralistik) oleh instansi Kementerian Lingkungan Hidup-RI. (4) Belum seluruh daerah memiliki sistem pengaduan masyarakat. (5) Belum ada kejelasan koordinasi antara pengaduan masyarakat yang ditangani oleh daerah dengan pusat sehingga menimbulkan kendala lambannya informasi dan data yang diperoleh dalam proses verifikasi serta kurang optimalnya pelaksanaan rekomendasi tindak lanjut penanganan kasus, (6) Masih adanya keterbatasan SDM yang mampu melakukan verifikasi pengaduan. (7) Masih adanya perbedaan persepsi, visi, dan konflik kepentingan dalam penyelesaian pengaduan dan pelaksanaan rekomendasi tindak lanjut antara pusat dengan daerah. (8) Masih kurangnya pendanaan dan infrastruktur. (9) Adanya kesulitan moda transportasi karena jarak yang cukup jauh antara tempat terjadinya kasus lingkungan dan kantor KLH⁵.

Kelima, minimnya pelibatan masyarakat korban dalam pengambilan keputusan. Pelibatan masyarakat selama ini dilakukan melalui konsultasi publik, namun masyarakat yang dilibatkan belum tentu masyarakat yang berpotensi terkena dampak. Seringkali kesempatan berpartisipasi diberikan pada pihak yang terpilih berdasarkan lokasi atas alasan tertentu serta pelibatan *stakeholder* belum tentu mewakili masyarakat di samping belum adanya ketentuan baku tentang jangka waktu yang jelas dan mencukupi bagi masyarakat untuk memberikan masukan. Selain itu, pelibatan masyarakat hanya dilakukan di tahap awal pengambilan keputusan. Seringkali, alasan yang digunakan untuk tidak melibatkan

⁵ Rapid Assesment...Ibid hal.30

masyarakat dalam setiap tahap hingga tahap akhir adalah karena keterbatasan waktu, biaya, dan energi akibat banyaknya kepentingan yang harus diakomodir dan kesulitan untuk membuat keputusan yang memuaskan semua pihak.

Berdasarkan Undang-Undang No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa setiap proses penyusunan peraturan perundang-undangan wajib melibatkan peran serta masyarakat melalui forum konsultasi publik dan pertemuan para ahli (*expert meeting*). Pada prakteknya, proses pembuatan peraturan perundang-undangan terkait lingkungan hidup sebelum masa reformasi (sebelum 1999) pada umumnya tidak partisipatif, dengan pengecualian pada proses pembuatan UU 23 tahun 1997 yang sudah melibatkan unsur masyarakat sipil.

Sedangkan pasca reformasi, proses pelibatan masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan pada umumnya bersifat sporadis dan tidak terstruktur dengan baik. Kesimpulan ini didasarkan pada hal-hal berikut: (a) sejak awal proses perencanaan tidak ada informasi yang memadai dan disampaikan secara tepat waktu, tempat dan sasaran atas rencana pembuatan suatu peraturan perundang-undangan, (b) tidak ada pejabat khusus yg memfasilitasi partisipasi publik, (c) tidak ada informasi yang terdokumentasi dengan baik serta dapat diakses oleh publik baik mengenai rencana peraturan maupun dokumen pendukungnya (seperti draft akademis, *regulatory impact assesment*, pendapat ahli terkait obyek yg akan diatur, dll), (d) keterlibatan masyarakat bersifat sporadis dan hanya didasarkan pada kedekatan atau sebatas pengetahuan pejabat publik tertentu tentang organisasi atau orang yg memiliki interest untuk terlibat dalam proses, (e) tidak ada ketentuan untuk mendokumentasikan masukan publik serta kewajiban untuk memberikan alasan atas penolakan atau penerimaan suatu masukan, (f) tidak ada akses keadilan bagi masyarakat yang tidak dilibatkan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.⁶

Dalam beberapa kasus, bahkan pelibatan masyarakat hanya dimaksudkan sebagai terapi atau bahkan bentuk pelibatan yg manipulatif. Misalnya yang terjadi pada proses sebelum pemberian izin pertambangan untuk Lapindo Inc yang mengakibatkan terjadinya semburan panas lumpur Lapindo.

⁶ Rapid Assesment...Op Cit hal.36

Keenam, Lembaga Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan belum berfungsi maksimal. Terdapat beberapa kelemahan dari PP 54 tahun 2000 tentang Lembaga Penyedia Jasa Pelayanan Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup di Luar Pengadilan, yaitu: (1) Lembaga penyelesaian sengketa berdasarkan PP 54 tahun 2000 hanya didesain untuk menyelesaikan sengketa yang timbul karena adanya dugaan pencemaran (lebih terfokus pada akibat yang ditimbulkan). Jika ditinjau dari lingkup potensi konflik, ternyata konflik atau sengketa di Indonesia banyak yang timbul sejak dalam tahap perencanaan suatu kebijakan/peraturan/kegiatan, (3). Masih lemahnya sumberdaya manusia dalam menyelesaikan sengketa. Pengembangan kapasitas untuk tenaga penyelesai sengketa di luar pengadilan belum terencana secara sistematis. (4) Masih minimnya lembaga penyelesaian sengketa di daerah. Pelaksanaan desentralisasi pemerintahan dan kondisi tentang banyaknya kasus-kasus lingkungan di daerah menuntut pengembangan lembaga penyelesaian sengketa di daerah yang memadai dan optimal.⁷

Ketujuh, terkait AMDAL dan Kegiatan Sektor. UU No. 23 tahun 1997 mewajibkan penanggung jawab kegiatan dan/atau usaha untuk memperoleh Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) untuk menjadi kriteria penilaian pemberian izin kegiatan dan/atau usaha. Terkait dengan isu AMDAL, maka ada berbagai kelemahan pengaturan dalam UU 23 tahun 1997 maupun dampak akibat adanya pengaturan yang bersifat sektoral., yaitu (a) sering timbul kesalahpengertian bahwa AMDAL adalah izin untuk melakukan usaha. Padahal maksud dari ketentuan itu tidaklah demikian. AMDAL hanya merupakan salah satu syarat dalam pemberian izin usaha yang berdampak besar dan penting bagi lingkungan. Akibatnya, kewenangan akhir untuk menyertakan Rencana Pengelolaan Lingkungan dan Rencana Pemantauan Lingkungan (RKL/RPL) sebagai bagian dari izin usaha ada di departemen sektoral dan bukan di KLH (b) UU 23 tahun 1997 tidak mengatur mengenai penataan terhadap AMDAL itu sendiri. Walaupun tersirat bila RKL/RPL mejadi bagian dari izin usaha maka seharusnya bisa dijadikan dasar bagi pencabutan izin usaha. Tetapi karena isu koordinasi dan dipengaruhi oleh poin a, isu penataan terhadap RKL/RPL juga menjadi permasalahan tersendiri, (c) UU 23 tahun 1997 juga tidak mengatur secara jelas prinsip-prinsip 3 akses (akses informasi, partisipasi, dan keadilan) dalam proses

⁷ Rapid Assesment... Loc Cit Hal 51

memperoleh AMDAL yg pada akhirnya berdampak pada akseptabilitas terhadap dokumen ini.⁸

Untuk itu, dalam upaya memahami kebijakan hukum lingkungan di Indonesia secara lebih utuh, maka kiranya dapat digambarkan bagaimana potret kebijakan yang pernah dan sedang berlaku serta bagaimana sebaiknya sifat dan corak kebijakan hukum itu dibangun ke depan, sebagai berikut:

Sifat Perangkat Peraturan Perundang-undangan Lingkungan Hidup

Perangkat peraturan perundang-undangan lingkungan hidup dapat bersifat:⁹ (a) *insidental*, (b) *komensalis*, (c) *partial*, (d) *sektoral atau departemental*, (e) *perangkat jalan pintas atau* (f) *bersifat komprehensif, kohesif dan konsisten*.

(a) Bersifat insidental. Penyebab kelahiran suatu peraturan perundang-undangan lingkungan tidak jarang ditandai oleh sifat reaktif terhadap suatu kejadian/kasus yang bersifat insidental. Sifat reaktif dari aturan yang sekedar upaya merespon peristiwa lingkungan inilah acapkali memang hanya “berumur” pendek saja dengan penyelesaian yang juga bersifat *ad hoc*. Oleh karena terbitnya perundang-undangan ini didasarkan pada situasi dan kondisi konkret, maka ciri kebijakan hukum lingkungan ini bersifat insidental. Dalam hal ini, produk peraturan yang tadinya belum direncanakan dalam jangka panjang, akhirnya harus diterbitkan oleh keadaan yang terdesak yang segera mungkin harus diatasi dengan perangkat peraturan.

Misalnya, lahirnya peraturan dilatarbelakangi oleh adanya suatu wabah penyakit, masalah kesehatan lingkungan ataupun karena timbulnya pencemaran di mana-mana oleh industri. Sifat perundang-undangan seperti ini tidak mungkin bertahan dalam jangka waktu lama (tidak mampu mencakup kebutuhan-kebutuhan perkembangan zaman), karena wawasan yang ditata hanya mampu menjangkau kepentingan-kepentingan saat itu.

⁸ Rapid Assesment.....Loc Cit Hal 40

⁹ Asep Warlan Yusuf dalam Rapid Assesment Environmental Compliance and Enforcement In Indonesia. ICEL-KLH-AECEN.Jakarta,2007

(b) Bersifat komensalis. Sifat ini menunjukkan bahwa kebijakan yang digunakan dalam membentuk peraturan perundang-undangan tidak selalu ditujukan untuk mengatur bagaimana agar perlindungan kualitas fungsi daya dukung dan daya tampung lingkungan tetap tinggi atau setidaknya tidak menurun secara signifikan. Praktis, peraturan yang lahir hanya bersifat formalitas, sehingga hanya merupakan pengaturan lingkungan yang memberikan petunjuk umum secara garis besar saja.

(c) Bersifat parsial. Ciri-ciri dari suatu kebijakan perundang-undangan di bidang lingkungan hidup yang bersifat parsial antara lain:

- 1) Masalah lingkungan dilihat hanya sebatas pengaturan isu yang berdiri sendiri-sendiri, seolah tidak ada kaitan dengan isu lainnya, misalnya isu kerusakan hutan dipersepsi sebagai masalah kerusakan pohon/kayu, padahal hal tersebut juga terkait dengan masalah tata air, banjir, longsor, kerusakan situs budaya dsb;
- 2) Cara pengaturannya pun tidak sistematis dan terpadu, lebih terkesan menonjolkan sektornya masing-masing, sehingga terjadi egosektoral;
- 3) Tidak terjadi interaksi, interdependensi, interkoneksi dan interrelasi antara satu isu lingkungan dengan isu yang lain, misalnya Peraturan Menteri X, melarang tetapi Peraturan Menteri Y membolehkan;
- 4) Sulit untuk melihat masalah lingkungan sebagai sebagai suatu yang komprehensif, *integrated*, dan *holistic*, misalnya lahirnya Perpu 1 tahun 2004 jo UU No. 19 tahun 2005 yang membolehkan penambangan terbuka di kawasan hutan lindung, yang notabene oleh UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan adalah dilarang.

(d). Bersifat sektoral atau departemental. Ciri inilah yang paling banyak dijumpai dalam peraturan perundang-undangan lingkungan kita. Hal ini disebabkan karena setiap departemen diberi wewenang teknis untuk menetapkan peraturan-peraturan dalam kaitan tugasnya masing-masing. Singkat kata, ciri kebijakan sektoral atau departemental ini adalah:

- 1) Masalah lingkungan hanya dilihat dari sudut pandang sektor;
- 2) Pengaturan pengelolaan lingkungan diatur oleh masing-masing sektor;

- 3) Apabila tidak ada koordinasi maka sering timbul konflik kewenangan, *overlapping*, dan tarik-menarik kepentingan di antara sektor;
- 4) Berpotensi untuk terjadi disharmoni dan inkonsistensi dalam pengambilan kebijakan di bidang lingkungan.

(e). Perangkat jalan pintas. Terdapat suatu kecenderungan dalam praktek, di mana beberapa bentuk regulasi yang kendati pun secara substansial seharusnya membutuhkan tingkatan regulasi yang lebih tinggi, katakanlah dengan bentuk UU, tetapi dengan beberapa hal, kebutuhan tersebut hanya dibuat dalam bentuk di bawah tingkatan UU, misalnya, berupa Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Presiden (Keppres), Peraturan Menteri, dan lain-lain yang tidak perlu melibatkan parlemen (DPR).

Kebijakan jalan pintas ini secara ringkas bercirikan: (1) Pengaturan lingkungan seringkali diterabas oleh produk yang mudah diterbitkan; (2) Penyelesaian lingkungan selalu didasarkan pada kesepakatan (*joint policy*) para pengambil kebijakan misalnya melalui SKB; (3) Pengaturan lingkungan lebih pada teknis operasional; (4) Pengaturan lingkungan lebih diutamakan pada faktor efektivitas dan efisiensi; (5) Produk hukum tidak didasarkan pada pengkajian yang komprehensif dan mendalam.

Cara negatif yang berwujud jalan pintas ini ditempuh karena adanya faktor-faktor berikut: (a) Adanya kebutuhan akan perangkat hukum yang mendesak; (b) Menghindari waktu yang berlarut-larut menunggu peraturan yang lebih tinggi, sehingga ditempuh jalan pintas dengan menggodok Permen atau Keppres. Cara ini lebih praktis dibandingkan dengan sebuah UU (dibuat oleh Presiden dengan persetujuan DPR), yang sudah tentu memakan proses yang lama dan membutuhkan banyak biaya; (c) Motivasi sosial politis; (d) Anggaran biaya yang tidak mencukupi untuk memproduksi UU; (e) Faktor kurang tanggapnya para aparat yang berkompeten.

(f). Bersifat komprehensif, kohesif, dan konsisten. Akhirnya bagaimana suatu peraturan perundang-undangan lingkungan hidup itu seharusnya dibangun. Secara teoritis substansi dan rancang bangun perundang-undangan di bidang lingkungan hidup ini memiliki ciri: (1) Komprehensif: artinya substansi perundang-undangan ini memuat setiap aspek dari pengelolaan lingkungan antara lain meliputi:

inventarisasi, perencanaan, perlindungan, pencegahan, pemanfaatan, penanggulangan, pemulihan, pelestarian, konservasi, kelembagaan, partisipasi masyarakat, desentralisasi, pengawasan, pengendalian, perizinan, sumberdaya manusia, standar, baku mutu, instrumen ekonomi, meninternalisasi komitmen global. (2) Kohesif artinya: senantiasa dikembangkan keterpaduan, keterkaitan, keterlekatan, keterhubungan, dan ketergantungan antara perundang-undangan lingkungan dengan sektor. Contoh di Belanda yang mereka sebut sebagai *National Environmental Policy Plan (NEPP)*.¹⁰ (3) Konsisten: bahwa setiap produk perundang-undangan di bidang lingkungan hidup senantiasa mengedepankan selain *good process*, artinya dibentuk dengan melibatkan pemangku kepentingan (*stakeholders*) seluas mungkin secara *genuine*; juga *good norms* artinya tepat jenis perundang-undangannya, dibuat oleh lembaga yang tepat, mampu menjabarkan dengan jelas (*clearly*) prinsip-prinsip *good environmental governance* dan *good sustainable development governance* ke dalam norma yang *enforceable*, sehingga UUPH dapat dijadikan atau berfungsi “payung” bagi kegiatan sektor.

Berdasarkan hal tersebut di atas, saya melihat hukum sejatinya diciptakan untuk mencapai ketertiban, namun hukum bukan satu-satunya cara atau jalan untuk menciptakan ketertiban. Faktanya, alih-alih untuk ketertiban, hukum justru menyingkirkan rakyat atas haknya untuk memperoleh hak atas lingkungan yang baik dan sehat. Sebut saja kasus *illegal logging* dengan alasan memiliki izin, pelaku dibebaskan, bahkan tidak sekadar bebas dari tindakan menebang seenaknya, tapi juga bebas dari jeratan hukum apapun.

Makna Hukum

Kehadiran hukum semestinya bermakna hadirnya ketertiban dan perlindungan terhadap hak-hak yang dimiliki oleh masyarakat sebagai subyek hukum. Namun, selama ini komunikasi hukum tidak berjalan, hukum justru diterapkan sebelum diterima dan dikoreksi oleh masyarakat agar sesuai dengan tujuan yang dikehendaki oleh hukum itu sendiri. Singkat kata, hukum masih menjadi produk politik! Kepentingan golongan tertentu lebih didahulukan dibandingkan kepentingan rakyat.

¹⁰ Lihat *Environmental Policy in the Netherlands, VNONCW, Revised Edition*, June 1995

Tidak heran jika kemudian masyarakat menempati persentase paling kecil dalam proses-proses pembuatan hukum, sehingga hukum sulit seimbang dengan keinginan masyarakat dan menjadi tidak bermakna.

Fakta ini terjadi ketika akses masyarakat terhadap keadilan lingkungan kerap menemukan kendala. Jika dilihat dari sisi penguatan akses keadilan (*access to justice*), terdapat beberapa kendala penggunaan mekanisme penegakan hukum oleh masyarakat, antara lain¹¹: (1) Masih minimnya pengetahuan dan ketrampilan hukum yang dimiliki oleh masyarakat; (2) Minimnya kemampuan masyarakat untuk mendapatkan bantuan hukum (*legal aid*) karena terbatasnya sumberdaya dan lembaga bantuan hukum yang ada; (3) Minimnya kemampuan masyarakat untuk menghitung valuasi kerugian lingkungan; (4) Masih munculnya praktek-praktek “serangan hukum balik” dengan menggunakan strategi hukum (SLAAPP SUIT/ *Strategic Law Actions Against Public Participation*) terhadap masyarakat yang menjalankan hak untuk berpartisipasi dan mendapatkan akses keadilan.

Untuk mendapatkan pemulihan hak atau ganti kerugian atas pelanggaran hak-hak masyarakat diperlukan biaya dan kapasitas yang memadai. Namun yang terjadi, masyarakat korban yang mengalami kerugian tidak lagi mempunyai sumberdaya yang cukup termasuk kapasitas untuk mengakses keadilan melalui upaya hukum. Di satu sisi, pemerintah juga mempunyai keterbatasan untuk memberikan bantuan kepada masyarakat. Umumnya, bantuan hukum (*legal aid*) untuk mendapatkan akses keadilan selama ini lebih banyak dilakukan oleh ornop (lingkungan atau Lembaga Bantuan Hukum) daripada pemerintah.

Hal ini seakan mengingatkan kita pada kondisi suram saat lembaga legislatif sebagai puncak kekuasaan mengalokasikan kekuasaan, status, kepemilikan dan lain-lain melalui pembuatan peraturan-peraturan. Sementara pengadilan diberi monopoli kekuasaan untuk mengkonkretkan peraturan abstrak tersebut kepada masyarakat. Rezim ini terjadi justru di tengah abstraknya kondisi peraturan perundang-undangan mengenai lingkungan yang ada selama ini. Tak pelak, tidak adanya ruang bagi masyarakat pencari keadilan untuk melakukan manuver-manuver yang akan menggoyahkan skema yang sudah baku tersebut. Kendati harapan masyarakat untuk membawa atau memasukkan keadilan ke dalam hukum

¹¹ Rapid Assesment Loc Cit..hal 60

tertulis atau undang-undang, namun hasilnya lebih banyak bersifat cacat daripada baik. Apa yang seharusnya diyakini adalah dalam hukum tidak hanya ada satu logika, yaitu logika hukum, melainkan juga logika filosofis dan sosial.

Glendon Schubert, profesor ilmu politik dan seorang peneliti terkemuka aliran *behaviouralism*, memberi perhatian besar terhadap sikap para hakim dalam pengambilan putusan yang tidak melalui penalaran. Setidaknya Schubert mengatakan bahwa untuk memahami putusan hakim, sebaiknya dikaitkan pada motivasi di belakangnya. Ia juga menegaskan bahwa seorang hakim itu setuju atau tidak terhadap suatu putusan, bukan disebabkan oleh penggunaan penalaran yang sama atau tidak, tetapi karena memiliki sikap yang sama atau tidak. Seringkali sikap hakim menjadi berbeda yang disebabkan oleh pilihan-pilihan terhadap hal-hal yang diyakini dan menepiskan yang lain. Pilihan tersebut pada dasarnya bergantung pada afiliasi-afiliasi politik, agama, etnisnya, isterinya, kepastian ekonomisnya, status sosialnya, pendidikannya serta karirnya. Dengan begitu, hakim dalam memeriksa perkara seringkali bertanya pada 'perutnya' dulu baru kemudian mencarikan argumentasi serta pasal-pasal untuk memberi legitimasi terhadap putusannya.

Dengan begitu, hukum tidak pernah bisa melayani manusia apabila tidak juga bekerja dengan penuh perasaan dan kepedulian terhadap rakyatnya. Kondisi ini semakin didukung fakta bahwa pengadilan selama ini dijalankan menurut logika hukum, sehingga menjadikan hukum mandul tanpa mempertimbangkan keadilan bagi rakyat dan lingkungan.

Menuju Penegakan Hukum Lingkungan yang Berkeadilan

Tak dapat dipungkiri, saat ini kita sedang menghadapi suatu kondisi hukum yang krisis. Krisis di sini adalah keadaan tidak normal, oleh karena berbagai institusi yang disiapkan untuk menata proses-proses dalam masyarakat tidak mampu menjalankan fungsinya dengan baik. Dalam hal ini, hukum telah kehilangan pamornya sebagai tempat di mana keadilan diberikan. Hukum tidak lagi berada pada posisi otoritatif untuk menata dan mengendalikan proses perolehan keadilan bagi masyarakat, melainkan telah berpaling pada kepentingan dan kekuasaan. Krisis hukum selama ini justru tidak dibarengi dengan pencarian metode pemikiran hukum yang lebih tepat untuk mengatasi krisis tersebut.

Untuk dapat melaksanakan gagasan di atas diperlukan perubahan cara berpikir, yang dapat menjadikan hukum lebih progresif menuju keadilan lingkungan dan masyarakat. Singkat kata, seharusnya krisis hukum saat ini mampu menggugah para ilmuwan hukum untuk menyumbangkan pendekatan dan metodologi lain di luar praktek hukum yang dominan selama ini. Alasannya sederhana, karena pikiran dan metodologi dominan yang ada selama ini telah gagal memberikan rasa keadilan bagi lingkungan dan masyarakat selama ini.

Sebagai gambaran, Indonesian Center for Environmental Law (ICEL) telah menyusun sejumlah strategi untuk mencapai konsep penataan dan penegakan hukum lingkungan secara terintegrasi dan berkeadilan. Strategi terintegrasi ini dilakukan untuk meningkatkan efektivitas penataan dan penegakan hukum lingkungan di Indonesia. Langkah-langkah strategi terintegrasi ini dimulai dari,¹² (1) Pembinaan sistem perizinan yang meliputi penguatan posisi perizinan lingkungan, dan penguatan kewenangan lembaga dalam melakukan pengawasan, (2) memperkuat institusi lingkungan hidup di pusat dan di daerah yang meliputi penguatan mandat, fungsi dan pendekatan/pelibatan *stakeholder*, (3) memperkuat sistem pengaduan masyarakat yang merupakan merupakan pintu masuk dari penegakan hukum lingkungan dengan meningkatkan aksesibilitas, transparansi dari proses pengelolaan pengaduan, dan keterikatan (*lock-in*) dengan penegakan hukum; (4) penguatan sistem penataan sukarela dengan meningkatkan aksesibilitas dan kemudahan pengadministrasiannya, (5) pengembangan sistem penegakan hukum lingkungan terpadu/ *one roof enforcement system* (ORES) sehingga dapat didayagunakan untuk mendukung dan menjaring penegak hukum yang berintegritas, (6) Pengembangan sistem *second line enforcement* dan supevisi dengan mengembangkan tata kerja, serta memperjelas definisi "kegagalan" yang memungkinkan pengambilalihan; (7) Penguatan kapasitas pengadilan (*green bench*) yang secara konstitusional dapat diterima, sesuai dengan kewenangan KLH dan layak secara ekonomi, (8) Pengembangan sistem pendanaan lingkungan dengan mengatur cara mendapatkannya, sistem pengelolaannya dan proses pengeluarannya atau penggunaannya. Tentunya, sejumlah strategi tersebut perlu di dukung dengan sarana dan prasarana yang memadai. Baik dari segi politik hukum, sosial dan *political will* pemerintah.

¹² Rapid Assesment...Loc Cit hal 110

Akhirnya, harapan masyarakat untuk memperjuangkan keadilan lingkungan masih terus akan dilakukan. Setidaknya kegagalan hukum dalam memberikan ruang keadilan bagi masyarakat dan lingkungan hidup cukup menjadi catatan masa lalu. Adanya hukum yang dapat menegaskan ruang keadilan dan dapat menyeimbangkan keinginan masyarakat dalam melindungi lingkungan di masa yang akan datang, merupakan pekerjaan rumah yang masih harus dilakukan oleh para pemangku kebijakan. Selain itu, hakim yang adil dan peduli terhadap lingkungan serta kemanusiaan masih dinantikan masyarakat saat ini. Setidaknya, keinginan untuk mengembalikan tatanan hukum yang berkeadilan dapat mereduksi paradigma eksploitatif yang turut mewarnai penegakan hukum lingkungan di masa lalu. Semoga !

Referensi:

- Environmental Policy in the Netherlands, VNONCW, Revised Editon, June 1995 Harbon Foundation, "Green Justice, A Compilation of selected Philippine Environmental Law" 2001
- Peters S, Et Al "Environmental Justice" 1988
- Rapid Assesment Environmental Compliance and Enforcement In Indonesia, ICEL-KLH-AECEN, 2008 *Manuscript Belum di Publish*
- Richard Et Al, "The Theory and Practice of Environmental Justice" Philadelphia, New Society Publisher" 1993
- Satjipto Rahardjo, "Biarkan Hukum Mengalir" Penerbit Kompas, Desember 2007
- Satjipto Rahardjo, Frans.J. Pengun, Kerolus Kopang Medan, "Sisi-sisi lain dari hukum di Indonesia" Penerbit Kompas, Januari 2003
- Takdir Rahmadi, *Penegakan Hukum Lingkungan di Indonesia: Hambatan dan Beberapa Saran Pembaruan*, Disampaikan pada rapat senat luar biasa Universitas Andalas. Agustus 2006.
- www.icel.or.id