

# PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN PADA ERA REFORMASI

Absori, S.H., M.Hum.

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta

## Abstract

**E**nvironmental problem in the context of sustainable development is not part away of market mechanism which does not take care of social and environment signs. For this reason, it is necessary to do corrections on its weakness on intention to make balance on social and environment development in one hand and the economic development on the other hand. Intervention can be done by three parties institution, consist of Government, Entrepreneurs, and the Society. Among the three force must be arranged "check and balance" relationship at the same level in order that the three force can be remain continually in balance.

Kata kunci: *ultimum remedium*, sistem satu atap, rejim inkrementalisme

## PENDAHULUAN

Pencemaran dan kerusakan lingkungan di Indonesia telah terjadi di mana-mana. Dari tahun ke tahun akumulasinya selalu bertambah dan cenderung tidak dapat terkendali, seperti kerusakan dan kebakaran hutan, banjir pada waktu musim penghujan, dan kekeringan pada waktu musim kemarau. Berbagai bencana alam terjadi di berbagai daerah, seperti banjir bandang dan tanah longsor, terjadi di Pacet (2002), Bohorok (2003), Jember (2005), Bajarnegara (2006) dan Gempa Bumi di Yogyakarta (2006).

Demikian juga kerusakan terumbu karang, pencemaran air (sungai), tanah dan udara di berbagai daerah sudah mencapai pada tarap yang amat mengkhawatirkan. Semuanya itu akibat dari perilaku manusia melalui berbagai kegiatan yang menempatkan alam sebagai komoditas yang hanya diperlakukan sebagai objek eksploitasi, media pembuangan, dan kegiatan industri tanpa menghiraukan bahwa lingkungan itu materi yang mempunyai keterbatasan dan bisa mengalami kerusakan.

Pencemaran yang mendapat perhatian begitu luas adalah pencemaran lingkungan laut yang terdapat di Teluk Buyat, Sulawesi Utara (2004). Pencemaran lingkungan laut terjadi akibat pembuangan limbah industri tambang yang terjadi di Teluk Buyat telah menimbulkan penyakit yang ditengarai sebagai penyakit “minamata”, suatu jenis penyakit yang menakutkan yang pernah terjadi di Jepang akibat makanan yang dikonsumsi terkontaminasi logam berat berupa arsen dan merkuri. Sebagai pihak yang dituduh bertanggung jawab adalah perusahaan penambangan emas PT Newmont Minahasa Raya yang diduga telah melakukan pembuangan limbah tambang di Teluk Buyat.

Disusul sekarang musibah menyemburnya lumpur panas PT Lapindo Brantas, Porong, Sidoarjo yang sudah lebih tiga bulan belum dapat diatasi. Langkah penanganan yang dilakukan dengan cara membuat tanggul terbukti tidak aman, karena beberapa kali tanggul jebol menyebabkan banjir lumpur di sejumlah desa. Jika semburan lumpur terus berlangsung dalam waktu tiga bulan ke depan diperkirakan 400 hektar lahan di 10 desa akan tergenang. Upaya untuk mengatasi dengan cara membuang lumpur ke laut akan menimbulkan masalah baru, yakni akan mengganggu biotik laut dan dikhawatirkan akan mencemari perairan laut dan wilayah pesisir.

Sebagai respon terhadap berbagai petaka lingkungan, masyarakat yang menjadi korban dan peduli lingkungan berupaya untuk melakukan penuntutan penegakan hukum lingkungan dilakukan dengan sungguh-sungguh dalam rangka melindungi lingkungan yang sudah sedemikian parah. Kenginan semacam ini muncul di berbagai daerah sebagai bagian dari upaya untuk menuntut hak-haknya atas lingkungan hidup yang sehat dan baik. Karena mereka tahu bahwa kerusakan lingkungan akibatnya cepat atau lambat akan menimpa manusia sendiri.

Menurut Ton Dietz upaya yang dilakukan masyarakat pada mulanya murni lingkungan, yakni mereka yang memperjuangkan masalah lingkungan demi lingkungan sendiri. Dengan risiko apa pun lingkungan harus dilindungi. Di samping, itu terdapat kepentingan yang tidak untuk melindungi lingkungan itu sendiri, tetapi demi kelangsungan pertumbuhan ekonomi dan penumpukan modal (kapitalisme) supaya terjamin keajegan pasokan bahan baku industri sehingga pertumbuhan ekonomi akan terus berlangsung. Selanjutnya berkembang keinginan untuk melakukan advokasi lingkungan untuk melakukan penegakan dan pembaruan hukum lingkungan. Advokasi yang dilakukan diprakarsai oleh aktivis lingkungan yang sangat memihak kepada kepentingan rakyat

dan lingkungan untuk kesejahteraan masyarakat.<sup>1</sup>

## INSTRUMEN HUKUM PIDANA LINGKUNGAN

Penegakan hukum lingkungan dalam berbagai kasus pencemaran dan perusakan lingkungan melalui instrumen hukum pidana lingkungan dinilai lemah. Hal ini disebabkan oleh kompleksnya aspek yang muncul dalam proses penegakan hukum lingkungan. Dalam hal ini persoalan utama tidak disebabkan oleh faktor bukti semata, tetapi lebih banyak dipengaruhi faktor lain di luar lingkungan, yakni faktor politik, sosial, dan ekonomi. Penanganan pencemaran menjadi problem pelik dan perlu upaya penanganan lintas sektoral.

Dalam hukum lingkungan pengajuan tuntutan melalui jalur pidana dimungkinkan setelah pendekatan penyelesaian melalui hukum administrasi negara dan hukum perdata ternyata tidak dapat menyelesaikan masalah lingkungan. Kejahatan lingkungan berupa pencemaran lingkungan dikategorikan sebagai tindak pidana administratif (*administrative penal law*) atau tindak pidana yang mengganggu kesejahteraan masyarakat (*public welfare offences*). Tindak pidana tersebut telah diatur dalam Undang-Undang Lingkungan Hidup sebagaimana telah diatur dalam UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Mengingat persoalan lingkungan sudah sedemikian mengkhawatirkan, menurut Hamzah ketentuan sanksi pidana terhadap pencemaran lingkungan harus dirubah dari ketentuan yang sifatnya *ultimum remedium*, yang menganggap bahwa pelanggaran hukum lingkungan belum merupakan persoalan yang serius menjadi *premium remedium*<sup>2</sup> yang menjadikan sanksi pidana sebagai instrumen yang diutamakan dalam menangani tindak perbuatan pencemaran atau perusakan lingkungan. Pilihan jatuh pada hukum pidana jika suatu kerusakan tidak dapat diperbaiki atau dipulihkan, misalnya penebangan pohon, pembunuhan terhadap burung atau binatang yang dilindungi. Perbaikan atau pemulihan kerusakan termasuk tidak dapat dilakukan secara fisik. Demikian juga Loby Loeqman berpendapat sama dan tampaknya pendapatnya tidak terakomodasi dalam UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup karena

---

<sup>1</sup> Ton Dietz, 1998, *Pengakuan Hak atas Sumber Daya Alam*, Pengantar Dr. Mansour Faakih, Refleksi Gerakan Lingkungan, Remdec, Insist Press dan Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1998, hal ix-x.

<sup>2</sup> Hamazah, *Op. Cit.*, 1995, hal 82.

undang-undang tersebut masih menjadikan ketentuan sanksi pidana sebagai *ultimum remedium*.<sup>3</sup>

Namun menurut Muladi untuk saat sekarang ketentuan pidana dijadikan sebagai instrumen *premium remedium* masih belum perlu karena sanksi yang lain, seperti administrasi dan perdata masih bisa didayagunakan. Hal tersebut sesuai dengan azas pengadilan (*principle of restraint*), yang merupakan salah satu syarat kriminalisasi, dimana sanksi pidana hendaknya baru dimanfaatkan apabila sanksi administrasi dan perdata ternyata tidak tepat dan tidak efektif untuk menangani tindak pidana lingkungan;<sup>4</sup>

Lebih lanjut dikatakan bahwa tindak pidana lingkungan dikategorikan sebagai *administrative penal law* atau *public welfare offenses*, yang memberi kesan ringannya perbuatan tersebut. Dalam hal ini fungsi hukum pidana bersifat menunjang sanksi-sanksi administratif untuk ditaatinya norma-norma hukum administrasi. Dengan demikian, keberadaan tindak pidana lingkungan sepenuhnya tergantung pada hukum lain.

Kondisi semacam itu wajar, namun mengingat betapa pentingnya lingkungan hidup yang sehat dan baik, dan kedudukannya sebagai tindak pidana ekonomi serta kompleksitas kepentingan yang dilindungi tersebut di atas, baik yang bersifat antroposentris maupun ekosentris, maka ketentuan khusus (*specific crimes*) perlu dilengkapi dengan tindak pidana lingkungan yang bersifat umum dan mandiri terlepas dari hukum lain yang dinamakan *generic crime* atau *core crime*.

Dalam perumusan tindak pidana lingkungan, hendaknya selalu diingat bahwa kerugian dan kerusakan lingkungan hidup tidak hanya yang bersifat nyata (*actual harm*), tetapi juga yang bersifat ancaman kerusakan potensial, baik terhadap lingkungan hidup maupun kesehatan umum. Hal ini disebabkan oleh kerusakan tersebut sering kali tidak seketika timbul dan tidak dengan mudah pula untuk dikuantifikasi. Sehubungan dengan itu untuk *generic crime* yang relatif berat, sebaiknya memang dirumuskan sebagai tindak pidana materiil, dalam hal ini akibatnya merupakan unsur hakiki yang harus dibuktikan. Namun demikian, untuk tindak pidana yang bersifat khusus (*specific crimes*) yang melekat pada hukum administratif dan relatif lebih ringan, maka perumusan bersifat formil tanpa menunggu pembuktian akibat yang terjadi dapat dilakukan. Sikap batin yang menjadi elemen tindak pidana tersebut dapat mencakup per-

---

<sup>3</sup> *Ibid*

<sup>4</sup> Muladi, *Op. Cit.*, hal 10.

buatan sengaja (*dolus knowingly*), sengaja dengan kemungkinan (*dolus eventualis, recklessness*) dan kealpaan (*culpa, negligence*).

Dalam merumuskan tindak pidana lingkungan, perlu dipertimbangkan adanya dua macam elemen, yakni elemen material (*material element*) dan elemen mental (*mental element*). Elemen material mencakup *pertama*, adanya perbuatan atau tidak perbuatan sesuatu (omission) yang menyebabkan terjadinya tindak pidana; dan *kedua*, perbuatan atau tidak berbuat yang melanggar atau bertentangan dengan standar lingkungan yang ada. Elemen mental mencakup pengertian bahwa berbuat atau tidak berbuat tersebut dilakukan dengan sengaja, *recklessness (dolus eventualis* atau *culpa gravis*) atau kealpaan (*negligence*). Pembagian ini biasa dikenal dalam sistem hukum Anglo Saxon, sedang hukum Indonesia banyak dipengaruhi sistem hukum kontinental, membedakan kategori-kategori kesengajaan (*dolus*) dan kealpaan (*culpa*).

## KEGAGALAN LEMBAGA PENGADILAN

Dari segi instrumen hukum, sekalipun undang-undang lingkungan, telah mencantumkan ketentuan ganti rugi yang begitu besar, dan sanksi hukuman yang begitu berat, namun ketentuan tersebut ternyata dalam praktik belum menjamin para pencemar lingkungan dapat dijerat dengan hukuman yang memadai. Hal ini dapat dilihat dalam beberapa data persidangan sengketa lingkungan hidup yang di pengadilan. Para pihak yang didakwa melakukan perbuatan pencemaran lingkungan hidup dapat lolos dari jeratan hukum. Kasus pencemaran sungai Babon, Demak, pencemaran Sungai Banger Pekalongan dan pencemaran di Karanganyar,<sup>5</sup> warga masyarakat yang menuntut ke pengadilan hanya memperoleh ganti rugi yang teramat kecil dan hukuman untuk terdakwa yang ringan.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Lihat kasus persidangan pencemaran yang dilakukan terhadap PT Indorayon Utama di PN Jakarta Pusat tahun 1989.

<sup>6</sup> Bandingkan kasus PT.Sido Makmur di PN Sidoarjo terdakwa dijatuhi hukuman hanya 3 bulan penjara dan terdakwa diperintahkan tidak perlu menjalankan hukuman tersebut. Dari persidangan kasus-kasus tersebut dapat dilihat bahwa majelis hakim yang mengadili sengketa lingkungan dibuat bingung oleh kemampuan penasehat hukum terdakwa dalam mengajukan bukti limbah sebagai sampel pembuktian yang tidak melewati ambang batas. Hal ini bisa terjadi disebabkan jaksa penuntut umum dan hakim sama-sama belum memahami liku-liku perkara yang berkaitan tindakan pencemaran atau perusakan lingkungan hidup. Jaksa penuntut umum tidak mampu membantah fakta yang diajukan pihak terdakwa dan majelis hakim tidak berupaya untuk menguji keadaan yang meragukan secara lebih mendalam.

Menurut Hamrat Hamid<sup>7</sup> dalam kasus persidangan sengketa lingkungan, mestinya perlu dipertimbangkan, *pertama*, motif atau alasan terdakwa. *Kedua*, kesungguhan terdakwa dalam melakukan pencegahan tercemar atau rusaknya lingkungan hidup. *Ketiga*, besar kecilnya bencana atau bahaya terhadap jiwa atau kesehatan manusia. *Keempat*, besar-kecilnya perhatian, kepedulian, dan bantuan perusahaan tersebut pada masyarakat sekitar, terutama masyarakat ekonomi lemah. *Kelima*, ada tidaknya peringatan atau teguran dari aparat atau instansi pemerintah yang berwenang.

Persoalan penegakan hukum lingkungan terkait dengan pemberdayaan penegakan hukum lingkungan meliputi pengembangan sistem satu atap (*one roof enforcement system*) dan pola *greening the bench* untuk membuat peradilan yang lebih mumpuni di bidang lingkungan. Dalam hal sistem pemberdayaan satu atap, PPNS, polisi, dan kejaksaan terpilih berada dalam satu atap Kementerian Lingkungan Hidup, dan instansi pengelolaan lingkungan hidup di daerah. PPNS dan polisi terpilih sebagai penyidik khusus bekerja sama dengan jaksa khusus lingkungan untuk menargetkan kasus lingkungan tertentu yang layak dibawa ke pengadilan. Untuk itu diperlukan hakim bersertifikat hukum lingkungan untuk menangani kasus lingkungan. Di samping itu, bisa saja diangkat hakim khusus dari kalangan ahli atau pakar lingkungan.<sup>8</sup>

Dalam masalah lingkungan hidup, pembalasan sebagaimana dikenal dalam hukum pidana hanya memberikan sedikit penawar kepada masyarakat yang mengalami kerusakan lingkungan, yaitu dengan dipidanya pelaku pencemaran atau perusak lingkungan. Sekalipun ada pemidanaan, kerusakan lingkungan sudah terjadi dan tidak akan pulih, atau apabila amar putusan pengadilan mengharuskan pelaku untuk memperbaiki kerusakan, maka prosesnya akan memakan waktu yang lama. Penyelesaian masalah lingkungan dapat dilakukan dengan pola kerja sama dengan cara membentuk semacam “komunitas penanggulangan kerusakan”, yang di dalamnya terhimpun unsur pemerintah dan pengusaha untuk mencoba mencari jalan keluarnya.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Hamrat Hamid, Op. Cit., hal 17.

<sup>8</sup> Masukan ICEL dalam menanggapi usulan Formula 12 untuk Penegakan Hukum Lingkungan yang Disampaikan Menteri Lingkungan Nabel Makarim yang akan menunjuk 12 hakim khusus dan 12 jaksa khusus yang akan menangani masalah lingkungan.

<sup>9</sup> Satjipto Rahardjo, 2003, *Sisi-sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, hal. 196.

Menurut Emil Salim persoalan lingkungan dalam kerangka pembangunan berkelanjutan tidak lepas dari mekanisme pasar yang tidak menangkap isyarat sosial dan lingkungan. Karena itu, perlu mengoreksi kekurangannya untuk mengimbangi pembangunan sosial dan lingkungan dengan pembangunan ekonomi. Intervensi dapat dilakukan oleh lembaga segitiga yang sebangun, yakni Pemerintah, Pengusaha, dan Masyarakat Madani. Antara ketiga kekuatan terdapat hubungan “*check and balance*” pada tingkat yang sama sehingga kepentingan ketiga kekuatan tersebut bisa dipelihara keseimbangannya.<sup>10</sup>

Agar ketiga kekuatan berfungsi seimbang diperlukan norma, kelakuan dan pengaturan yang memuat beberapa prinsip pokok, *pertama*, aturan hukum yang memungkinkan keterlibatan dan ketermasukannya seluas mungkin anggota masyarakat berperan dalam pembangunan; *kedua*, aturan hukum yang memungkinkan pasar berfungsi sebaiknya membimbing masyarakat ketingkat efisiensi tinggi; *ketiga*, aturan hukum yang mengembangkan *good governance* (pemerintah, bisnis, dan masyarakat) untuk mengoreksi kelemahan pasar; *keempat*, aturan hukum untuk mengelola mediasi dan konflik, dan *kelima*, aturan hukum mengembangkan transparansi sebagai perangkat ampuh mendorong keterbukaan untuk mencegah korupsi, kolusi dan nepotisme.<sup>11</sup>

## PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN DAN INTERVENSI KEPENTINGAN

Menurut Stephen Trudgill, faktor penghambat terakhir dalam dalam mengatasi masalah lingkungan adalah faktor politik, setelah faktor hambatan sosial, ekonomi, teknologi, pengetahuan, dan kesepakatan. Faktor kesepakatan berkisar pada tidaksepemahaman dalam masalah benar-benar ada dan seberapa pentingnya masalah tersebut bagi para pihak, bahkan ketika kasus tersebut sudah disepakati sebagai masalah yang harus dipecahkan, konsensus tentang cakupan dan cara-cara pencapaian penyelesaian serta tujuan akhirnya yang harus dicapai.<sup>12</sup>

Ketika hambatan kesepakatan sudah terlewati, hambatan pengetahuan memunculkan pertanyaan selanjutnya, apakah tersedia cukup bukti dan

---

<sup>10</sup> Emil Salim, 2003, *Agenda Bangsa*, Makalah Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Badan Pembinaan hukum Nasional Departemen Hukum Nasional, Bali 14-18 Juli, hal. 3-4.

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Stephen Trudgill dalam Budi Widianrko. 2004, *Bias Politik dalam Kasus Pencemaran*, Kompas, 31 Juli.

pengetahuan yang memadai tentang penyebab, proses terjadinya, dan dampak masalah itu? Setelah hambatan pengetahuan teratasi, pertanyaan muncul berikutnya apakah kita memiliki sarana untuk memecahkan masalah itu? Puncak dari semua hambatan adalah hambatan sosial, ekonomi, dan politik menghadang penyelesaian masalah lingkungan. Ketiga hambatan terakhir ini saling terkait dan merupakan faktor-faktor penentu dalam menyelesaikan masalah lingkungan. Dalam banyak kasus sering kali terjadi penekanan yang berlebihan terhadap faktor sosial, ekonomi, dan politik, sehingga kebenaran pengetahuan ilmiah terpaksa dikorbankan. Akibatnya, sudah jelas kepentingan lingkungan dikalahkan oleh kepentingan sosial, ekonomi, dan politik yang *nota bene* hasil kreasi manusia sepenuhnya.<sup>13</sup>

Dalam hal ini kinerja dan kebijakan pemerintah dalam menangani masalah lingkungan sangat ditentukan oleh ciri *pluralisme* dan *inkrementalisme*. Pluralisme dimaknai sebagai suatu bentuk pengambilan kebijakan publik yang diambil melalui tawar-menawar, kompromi, dan negosiasi di antara kelompok kepentingan dalam masyarakat. Sementara dalam rezim inkrementalisme kebijakan publik diambil hanya berdasarkan beberapa alternatif yang sifatnya terbatas. Pengaruh politik tidak lepas dari imbal pengorbanan (*trade-off*), tawar-menawar dan kompromi antar kekuatan kepentingan. Tidak bisa dipungkiri di negara manapun termasuk Indonesia, yang didominasi kapitalisme selalu terdapat bias ideologi yang lebih memihak pada pembangunan ekonomi sebagai *mainstream* yang lebih mengutamakan kepentingan investasi dan mengabaikan kepentingan lingkungan.<sup>14</sup>

Hal ini amat jelas terlihat dalam penanganan kasus penyelesaian pencemaran lingkungan Teluk Buyat, Sulawesi Utara. Dalam penanganan kasus pencemaran Teluk Buyat, Duta Besar Amerika Serikat, Ralp L Boyce meminta pemerintah Indonesia supaya tidak menahan Direktur PT Newmont Minahasa Raya, Richard B. Ness ketika mengunjungi Presiden Megawati dan Kapolri. Da'i Baktiar dengan alasan dapat mengganggu iklim investasi di Indonesia. Sikap duta besar Amerika Serikat tersebut dinilai sebagai bentuk intervensi kepentingan politik dan ekonomi terhadap proses hukum yang sedang dijalankan oleh aparat penegak hukum Indonesia. Tak pelak lagi, sikap Dubes Amerika Serikat tersebut mendapat reaksi keras dari sejumlah LSM dan Ormas, termasuk

---

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> *Ibid.*



Organisasi Keagamaan Muhammadiyah. Ketua LBH Kesehatan, Iskandar Sitorus menuding bahwa Amerika Serikat telah mengintervensi proses hukum yang sedang dijalankan Polri dengan dalih akan mengganggu iklim investasi baru di Indonesia. Sementara itu ketua Muhammadiyah Syafii Ma'arif pada waktu itu menyatakan bahwa Polri tidak perlu terpengaruh dengan tekanan dari Amerika. Polri harus berpegang pada fakta hukum dan proses yang berdasarkan ketentuan hukum yang ada agar bangsa memiliki martabat. Karena itu sekalipun Indonesia sangat bergantung pada Amerika Serikat, karena masalah utang dan investasi, bukan berarti harus merendahkan kedaulatan dan harga diri sebagai bangsa di mata luar negeri.

Setelah Presiden Megawati diganti dengan Susilo Bambang Yudono, harapan masyarakat kembali muncul yang ditandai janji-janji yang dilontarkan pada beberapa kesempatan, termasuk pada waktu kampanye Pemilu. Dalam kesempatan menyampaikan visi, misi, dan program calon presiden menjelang pelaksanaan Pemilu Presiden 2004, paket Calon Presiden dan Wapres Susilo Bambang Yodoyono-Yusuf Kalla, yang sekarang menjadi Presiden-Wakil Presiden terpilih menyampaikan pandangannya di bidang pembangunan hukum lingkungan, yakni *pertama*, menegakan hukum dan menyerasian aturan mengenai pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan; *kedua*, menciptakan sistem intensif dan disintensif yang tegas dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan; *ketiga*, memperbaiki koordinasi lintas departemen dalam pengendalian pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan; *keempat*, melibatkan masyarakat lokal dan gerakan masyarakat sipil (*civil society*) secara sistemik dalam upaya pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan, dan *kelima*, menindak secara tegas dan efektif praktik-praktik penyelewengan pengawasan dan pengendalian pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan yang dilakukan oleh aparatur birokrasi.

Dari *platform* yang disampaikan presiden dan wakil presiden terpilih, tampak bahwa apa yang akan dikerjakan terdapat keinginan untuk menempatkan persoalan penegakan hukum lingkungan sebagai prioritas utama. Di samping itu, terdapat keinginan untuk mensinergikan antara persoalan sumber daya alam dan lingkungan melalui kebijakan pembaruan hukum sumber daya alam dan lingkungan hidup. Di samping itu, terdapat keinginan kuat untuk memberdayakan masyarakat lokal dan gerakan masyarakat sipil (*civil society*) sebagai satu kesatuan yang sistemik dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup.

Dalam rangka membantu pemerintah Susilo Bambang Yudoyono-Yusuf Kalla menyusun program 100 hari di bidang lingkungan hidup, Koalisi Ornop

berusaha menyusun enam agenda kunci untuk mengatasi kerusakan lingkungan, terutama berkaitan penanganan *illegal logging*. Agenda kunci tersebut berisi *pertama*, menyusun gugus tugas (*task force*) *illegal logging* yang proaktif dengan melaporkan secara langsung kepada presiden. *Kedua*, membentuk pengadilan *ad hoc*, dengan jaksa yang memiliki komitmen dan tanggung jawab tinggi dan hakim terpercaya. *Ketiga*, menghukum para cukong, perusahaan dan aparat yang terlibat turut dalam perusakan lingkungan. *Keempat*, membuat peraturan yang membolehkan bukti visual sebagai bukti yang dapat digunakan ke pengadilan *ad hoc*. *Kelima*, membarui perjanjian bilateral dengan berbagai negara yang terkait dengan upaya untuk mengatasi *illegal logging*. *Keenam*, mengesahkan peraturan tentang pengalihan hasil uang dari lelang kayu ilegal untuk aktivitas penegakan hukum lingkungan.

Ketika Susilo Bambang Yudoyono-Yusuf Kalla berkuasa upaya untuk melakukan penegakan hukum lingkungan dan penanganan berbagai kasus lingkungan belum menunjukkan hasil yang menggembarakan. Pemerintah dinilai oleh kalangan aktivis lingkungan hanya mengurus masalah politik dan sibuk mengeluarkan kebijakan ekonomi tanpa ada keberpihakan pada lingkungan. Akibatnya persoalan lingkungan, seperti kasus pencemaran Buyat, *illegal logging*, kebakaran hutan, pencemaran dan perusakan lingkungan di sejumlah daerah tidak dapat ditangani secara tuntas. Kebijakan pemerintah yang tidak memihak pada lingkungan berakibat pada terjadinya berbagai peristiwa atau musibah bencana alam yang terus terjadi secara beruntun di berbagai tempat di hampir seluruh wilayah Indonesia.

Gambaran tersebut menunjukkan adanya indikasi bahwa bekerjanya lembaga pengadilan dan penegakan hukum lingkungan di Indonesia masih amat dipengaruhi kepentingan politik, sebagaimana dikatakan oleh Stanley Diamond,<sup>15</sup> terpuruknya penegakan hukum di berbagai negara berkembang, termasuk di Indonesia sangat berkaitan dengan kultur dan kondisi politik suatu masyarakat. Dari pendapat tersebut dapat dikatakan bahwa produk hukum dan penegakannya amat dipengaruhi kepentingan politik.

Roberto M. Unger<sup>16</sup> mengatakan bahwa pemahaman hukum tidak bisa bebas dari konteksnya. Hukum bekerja tidak di ruang hampa tetapi bekerja

---

<sup>15</sup> Stanley Diamond dalam M. Miharadi, 2002, *Menelaah Kebijakan Penegakan HAM*, Jurnal Keadilan, Vol 2 No. 2, hal 21.

<sup>16</sup> Roberto M Unger, 1999, *The Critical Legal Studies Movement* (1983), diterjemahkan Idris Kasim, Jakarta: Elsam, hal 22.

dalam realitas yang tidak netral dari pengaruh lain, dan nilai yang ada di belakangnya adalah subjektif. Hukum bukanlah sesuatu yang terjadi secara alamiah, melainkan dikonstruksi secara sosial. Karena itu, menggunakan hukum yang hanya bersifat formal akan gagal untuk mengatasi problem kemasyarakatan. Dia mencoba menengahkan visinya mengenai tatanan masyarakat dan tatanan hukum masa mendatang melalui gerakan aktivitas transformatif yang dilakukan atas dasar hak-hak individu yang dilindungi hukum dan menyadarkan birokrasi kekuasaan untuk bekerja dengan penuh tanggung jawab.<sup>17</sup>

Lembaga pengadilan dalam melakukan penegakan hukum lingkungan sarat dengan pertimbangan kepentingan politik dan ekonomi. Alasan yang dijadikan dasar dalam menjatuhkan keputusan bukan semata pertimbangan ketentuan aturan hukum sebagaimana yang diatur dalam undang-undang lingkungan tetapi lebih banyak didasarkan alasan agar keputusan yang dijatuhkan tidak mengganggu iklim investasi dan tidak terjadi penutupan perusahaan yang berakibat adanya pemutusan hubungan kerja (PHK) bagi buruh. Kalau terjadi pemutusan hubungan kerja bisa mengakibatkan instabilitas daerah dan kerawanan sosial. Alasan pertimbangan tersebut terkesan mengada-ada dan sengaja dikemukakan oleh perusahaan dan pemerintah dan terbukti dapat mempengaruhi majelis hakim penjatuhan keputusan hukum bagi pihak yang bersengketa di pengadilan sehingga menyebabkan keputusannya tidak adil.

Sekalipun demikian, majelis hakim atau lembaga pengadilan yang menjatuhkan keputusan merasa tidak bersalah, terbukti beberapa kajian keputusan yang dilakukan perguruan tinggi dan lembaga swadaya masyarakat melalui eksaminasi publik yang dikirimkan kepadanya atau disampaikan di media masa tidak ditanggapi secara serius. Hal ini menandakan bahwa pengadilan lebih mengedepankan “ego korp dan institusi” dengan berlindung di balik dogma bahwa pengadilan bersifat independen dan mandiri yang bebas dari pengaruh manapun, sehingga tidak mungkin keputusannya terpengaruh oleh kekuatan pihak luar (*external*).

Kondisi seperti itu membuktikan bahwa lembaga pengadilan selama ini dipahami dan menempatkan sebagai lembaga yang amat mapan dan berada dalam budaya otoriter. Aparat penegak hukum lebih menekankan pemahaman dan penafsiran hukum yang bersifat tunggal dengan prinsip legalitas, khususnya

---

<sup>17</sup> Soetandjo dalam R. M Unger, 1987, *False Necessity*, New York: Cambridge University Press.

dalam penegakan hukum yang lebih berorientasi pada *formal justice*. Karena itu, dalam banyak kasus penyelesaian sengketa ataupun penegakan hukum di pengadilan, keputusan-keputusan yang diambil jauh dari rasa keadilan yang berkembang dalam masyarakat.

## **PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN DENGAN PENDEKATAN HUKUM PROGRESIF**

Selama ini lembaga pengadilan sebagai lembaga negara penegak keadilan dalam melakukan penegakan hukum lingkungan dinilai tidak memberi rasa keadilan masyarakat, dan keadilan lingkungan. Berbagai kasus penyelesaian sengketa pencemaran lingkungan yang diajukan ke pengadilan keputusannya amat mengecewakan masyarakat, dan jauh dari rasa keadilan. Lembaga pengadilan dalam menyelesaikan sengketa lingkungan selama ini masih berorientasi pada hukum formal. Analisis studi menunjukkan bahwa dalam menyelesaikan sengketa lingkungan hakim masih belum mampu keluar dari pendekatan *text books* yang memahami hukum sebatas aturan yang bersifat hitam putih, diterapkan laksana buku telepon. Hal ini dapat dilihat dari ketidakberanian hakim untuk keluar dari rumusan ketentuan hukum perdata yang bersandar pada Pasal 1365 KUHPerdata ataupun Pasal 34 UUNo. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dalam menangani gugatan masyarakat.

Hakim sama sekali tidak melihat pada pertimbangan hukum lain yang terdapat dalam asas-asas hukum yang hidup di masyarakat atau asas hukum mempunyai kedudukan lebih tinggi, seperti prinsip pencegahan secara dini, prinsip kehati-hatian (*precautionary*), prinsip pembelaan melalui "*due diligence*" dan prinsip pertanggungjawaban ketat (*strict liability*) padahal prinsip-prinsip tersebut amat dibutuhkan untuk menjawab persoalan hukum dalam perkara yang tidak terakomodasi dalam perundang-undangan. Di samping itu, hakim juga tidak melihat fakta hukum yang terungkap di persidangan sehingga keputusan hakim dalam menyelesaikan sengketa lingkungan dianggap tidak mencerminkan rasa keadilan. Kegagalan lembaga pengadilan dalam menyelesaikan sengketa lingkungan karena aparat penegak hukum (hakim) dalam memahami dan menerapkan hukum baru sebatas menggunakan logika peraturan dan prosedur yang bersifat legal formal.

Dalam artikelnya, "Indonesia Butuh Keadilan Progresif", Satjipto Rahardjo mengatakan kerusakan dan kemerosotan dalam perburuan keadilan melalui hukum modern disebabkan oleh permainan prosedur yang menyebabkan timbul pertanyaan "apakah pengadilan itu tempat mencari keadilan atau

kemenangan?' Membandingkan apa yang terjadi Amerika Serikat, yang menggunakan *extreme adversary system* dalam perkara OJ Simson (1993), karena adanya keleluasaan besar untuk bermain-main dengan prosedur. Para pembela Simson tidak berusaha membuktikan ketidaksalahan Simson, melainkan menyoroti prosedur penanganan kasusnya.<sup>18</sup>

Secara keseluruhan untuk bangkit dari keterpurukan di bidang hukum, yakni penegakan dan citra lembaga peradilan yang tidak kunjung membaik kiranya perlu untuk melakukan perenungan lebih dalam apa makna kehidupan sosial dalam negara hukum. Untuk menjawabnya tidak cukup hanya menggunakan logika dan perasaan, tetapi lebih dari itu bisa dipakai kecerdasan spiritual, karena menjalankan hukum tidak sama dengan menerapkan huruf-huruf peraturan begitu saja, tetapi harus mencari dan menemukan makna sebenarnya dari suatu peraturan yang akan dijalankannya. Hukum bukan buku telepon yang hanya membuat daftar peraturan dan pasal, tetapi sesuatu yang sarat dengan makna dan nilai.<sup>19</sup>

Penegakan hukum lingkungan yang dilakukan lembaga formal, seperti pengadilan dan pemerintah selama ini belum bergeser dari pendekatan positivis formal dan prosedural. Aparat penegak hukum dalam merespon dan menyelesaikan berbagai persoalan lingkungan menunjukkan sikap yang formalis, deterministik, dan memberi peluang terjadinya perilaku eksploitatif di kalangan pelaku usaha (investor). Instrumen hukum yang dipakai hanya berorientasi prosedur dan tidak dapat diandalkan sebagai pilar utama untuk mengatasi problem lingkungan, sementara pencemaran lingkungan dalam proses waktu semakin sulit untuk dapat dikendalikan.

Karena itu, pendekatan seperti itu kiranya perlu segera diakhiri, diganti dengan semangat pendekatan hukum progresif yang dimulai dari kesadaran yang tumbuh dari semua kalangan yang mempunyai kepedulian terhadap lingkungan untuk memahami bahwa persoalan lingkungan sudah mencapai tarap yang mengkhawatirkan. Karena itu, perlu ada terapi kejut (*shock therapy*) yang segera digulirkan dalam berbagai upaya dan langkah dalam rangka memberikan dorongan yang lebih kuat lagi. Untuk mengatasinya perlu dilakukan gerakan penyadaran secara progresif dengan melibatkan partisipasi masyarakat, aparat

---

<sup>18</sup> *Kompas*, 17 Oktober 2002.

<sup>19</sup> Satjipto Rahardjo, 2002, "Menjalankan Hukum dengan Kecerdasan Spiritual", *Kompas*, 30 Desember, hal 4 -5.

penegak hukum, dan pemerintah akan tugas dan tanggung jawabnya dalam menyelesaikan dan memecahkan masalah-masalah lingkungan.

Dalam konteks ini untuk dapat menjalankan hukum lingkungan di tengah masyarakat yang penuh dengan kompleksitas, dibutuhkan aparat penegak hukum, yakni polisi, jaksa, dan hakim yang mempunyai visi, komitmen yang kuat, dan pengetahuan yang memadai di bidang lingkungan. Karena itu, sudah saatnya perlu dilakukan rekrutmen dan pembinaan aparat penegak secara khusus, yang nantinya diharapkan dapat menjalankan tugas khusus dalam menangani sengketa ataupun pengaduan masyarakat masalah lingkungan, berupa perusakan atau pencemaran lingkungan. Hakim yang diangkat atau ditunjuk dapat saja direkrut dari kalangan akademisi atau pakar hukum lingkungan, praktisi yang mengetahui seluk-beluk masalah lingkungan, ataupun kalangan aktivis yang selama ini gigih memperjuangkan lingkungan.

Di samping itu, mengingat sifat dan karakter kasus lingkungan yang berbeda dengan kasus-kasus lainnya, dalam beberapa diskusi *focus group* berkembang pemikiran perlunya model pengadilan khusus sebagai model pengadilan yang diharapkan. Institusi pengadilan ini bisa berdiri sendiri secara mandiri atau melekat pada pengadilan yang sudah ada yang bertugas secara khusus menangani, memeriksa, dan memutus sengketa masalah lingkungan.

Hakim khusus yang akan menangani persoalan sengketa lingkungan harus mempunyai pemahaman, pengetahuan dan keterampilan lebih di bidang lingkungan. Di samping itu perlu dilakukan pembinaan yang intensif para hakim khusus akan tugas tanggung jawabnya. Hakim diharapkan akan mampu menjalankan hukum dengan kompleksitas yang tinggi dengan penekanan yang mengutamakan pendekatan *humanity and ecology*. Dengan demikian keinginan untuk mewujudkan keadilan masyarakat dan keadilan lingkungan dapat terwujud.

Di samping itu, Kementerian Lingkungan Hidup (KLH) dapat melakukan langkah-langkah terobosan dalam upaya untuk melakukan pencegahan ataupun penanggulangan pencemaran dan perusakan lingkungan. Beberapa di antaranya KLH dapat melakukan kerjasama dengan kepolisian dan kejaksaan untuk menyamakan persepsi, pemahaman, dan langkah dalam rangka melakukan penegakan hukum lingkungan dengan membentuk kerja sama penegakan hukum lingkungan dengan manajemen satu atap yang ditempatkan di KLH. Di samping itu, dapat dilakukan dengan cara pembinaan aparat penegak hukum, polisi, jaksa, dan hakim dengan muatan materi hukum lingkungan. Dalam proses peradilan yang menangani sengketa lingkungan kepada lembaga pengadilan

supaya dalam menggunakan hakim yang salah satunya harus sudah bersertifikat di bidang lingkungan.

Sebagai langkah konkrit perlu ditawarkan kepada Kementerian Lingkungan Hidup untuk melakukan kerja sama dengan Mahkamah Agung untuk melakukan pembinaan hakim dengan materi yang berkaitan hukum lingkungan. Dari pembinaan yang dilakukan para hakim yang telah menjalani dalam waktu tertentu akan memperoleh sertifikat hakim berkeahlian hukum lingkungan. Sebagai tindak lanjut hakim-hakim tersebut akan diprogramkan untuk menangani sengketa lingkungan di berbagai daerah di Indonesia. Hakim yang dinilai berhasil dalam menangani sengketa lingkungan akan dipromosikan pada jabatan yang lebih tinggi dengan harapan akan menjadi daya tarik tersendiri bagi hakim yang mengikuti program pembinaan tersebut.

## PENUTUP

Pembinaan aparat penegak hukum yang akan melakukan penegakan hukum lingkungan tidak hanya didasarkan peningkatan kemampuan dengan menggunakan IQ ataupun EQ, tetapi sudah mulai diasah dengan pendekatan SQ sebagai *creative, insightful, rule-making, rule-breaking thinking*. Dalam hal ini hukum progresif yang visioner dan membebaskan sudah barang tentu berpihak kepada SQ dalam menjalankan hukum<sup>20</sup>.

Untuk pembinaan para hakim dengan pendekatan kecerdasan spiritual perlu diarahkan pada pembinaan moral, kejujuran, integritas, kepribadian layak dipercaya dan mempunyai kebanggaan menjadi hakim sebagai jabatan yang mulia. Di samping itu tidak kalah pentingnya perlu dilakukan pembinaan spiritual berdasarkan ajaran agama yang diyakininya, yang menyadarkan bahwa tugas hakim sarat dengan tugas keadilan yang membahasakan atas nama Allah untuk memutus perkara dengan berdasarkan keadilan. Dengan kualitas hakim seperti itu, seorang hakim tidak akan tergoda suap, KKN dan praktik mafia peradilan, lebih dari itu hakim akan dapat melakukan keputusan yang benar sesuai dengan hati nurani dan nilai-nilai keadilan.

Pembinaan aparat penegak hukum (hakim) dengan pendekatan SQ, di dalamnya terdapat kesadaran dan pesan spiritual yang dalam bahwa seorang hakim adalah wakil (wali) Allah di muka bumi (*fil ardi*), ia menjalankan tugas atas nama Allah, Tuhan semesta alam untuk menjaga dan menyelamatkan

---

<sup>20</sup> Satjipto Rahardjo, *Op Cit*, hal 10.

kerusakan alam lingkungan yang telah dirusak oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab. Dengan demikian, apa yang dilakukan aparat penegak hukum (hakim) semata dalam rangka menjalankan amanat mulia sebagai hamba untuk mensejahterakan alam lingkungan, sekaligus di dalamnya terkandung amanat pengabdian (ibadah) kepada Tuhannya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdillah, Mujiono, 2001, *Agama Ramah Lingkungan, Perspektif Al-Quran*, Seri Disertasi 6, Jakarta: Paramadina.
- Absori, 2002, *Penegakan Hukum Lingkungan pada Era Perdagangan Bebas*, Surakarta: Universitas Muhammadiyah Surakarta Press.
- Agustin, Ary Ginanjar, 2004, *Rahasis Sukses Membangun Kecerdasan Emosi dan Spiritual, ESQ, Emotional Spiritual Quatient*, Jakarta: Penerbit Arga.
- Dietz, Ton, 1998, *Pengakuan Hak atas Sumber Daya Alam*, Pengantar Dr. Mansour Faakih, Refleksi Gerakan Lingkungan, Yogyakarta: Remdec, Insist Press dan Pustaka Pelajar.
- Hadi, Sudharto P., 2002, *Dimensi Hukum Pembangunan Berkelanjutan*, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro.
- Hamzah, 2005, *Penegakan Hukum Lingkungan*, Jakarta: Arikha Media Cipta, Jakarta.
- Hardjasoemantri, Koesnadi, 2000, *Hukum Tata Lingkungan*, Yogyakarta: Gadjahmada University Press.
- Husein, Harun M., 1992, *Lingkungan Hidup, Masalah Pengelolaan dan Penegakan Hukumnya*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Muladi, 1998, *Prinsip-Prinsip Dasar Hukum Pidana Lingkungan dalam Kaitannya dengan UU No. 23 Tahun 1997*, Makalah Seminar Fakultas Hukum UNDIP, Semarang, tanggal 21 Pebruari.
- Rahardjo, Satjipto, 1997, *Pembangunan Hukum Nasional dan Perubahan Sosial, dalam Identitas Hukum Nasional*, dalam Artidjo Alkostar (Ed), Yogyakarta: Fakultas Hukum UII.



- Sugianto, Indro, 2003, "Mensinergikan Kekuatan Masyarakat Sipil dalam Penegakan Hukum Lingkungan", *Makalah Diskusi Panel*, Kerja sama Program Magister Ilmu Lingkungan Undip dengan Kementerian Lingkungan Hidup, Semarang, 11 Nopember.
- Sale, Kirkpatrick, 1996, *Revolusi Hijau, Sebuah Tinjauan Historis-Kritis Gerakan Lingkungan Hidup di Amerika Serikat*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Santoso, Mas Akhmad, 2001, *Good Governance dan Hukum Lingkungan*, Jakarta: ICEL.
- Usman, Rachmadi, 2003, *Pembaharuan Hukum Lingkungan Nasional*, Bandung: Citra Aditya Bakti.