

## BAB 2

### MEDIASI DAN PENERAPANNYA SEBAGAI PILIHAN PENYELESAIAN SENGKETA LINGKUNGAN HIDUP

#### 2.1. Mediasi

Masyarakat pencari keadilan membutuhkan proses penyelesaian sengketa yang cepat yang tidak formalistis atau *informal procedure and can be put into motion quickly*.<sup>29</sup> Kenyataannya sampai saat ini belum ada satu orang pun yang dapat merancang jenis peradilan yang efektif dan efisien.<sup>30</sup> Mendesain sistem peradilan yang demikian bukanlah hal yang mudah, namun situasi dan kondisi yang ada saat ini menuntut adanya suatu sistem penyelesaian sengketa yang benar-benar dapat memuaskan rasa keadilan masyarakat terutama para pihak yang bersengketa dalam tempo waktu yang cepat. Berkaca dari kondisi peradilan yang ada saat ini, baik terhadap sistem dan kualitas para aparat penegak hukum dapat dijumpai berbagai macam kritikan.

Fokus perhatian evaluasi kritikal "*bopengnya wajah*" litigasi penyelesaian sengketa lingkungan pada umumnya meliputi: "*evidence to the attention of the court*", waktu, biaya, responsibilitas, kualitas putusan dan kemampuan hakim serta rigiditas prosedur hukum berperkara.<sup>31</sup> Namun harapan masyarakat tersebut tampaknya belum dapat dipenuhi sampai saat ini, hal ini terbukti bila melihat kepada jumlah perkara-perkara yang menumpuk di dalam lembaga peradilan selama bertahun-tahun lamanya. Untuk menggambarkan suramnya kondisi "*adversary system*" dalam sengketa lingkungan, Sutan Takdir Rahmadi dalam bukunya yang membahas tentang sistem peradilan dan penyelesaian sengketa memberikan beberapa alasan yang menjadi penyebab ketidakefektifan tersebut, salah satunya ialah:

“...proses pengadilan terikat atau tunduk pada ketentuan-ketentuan hukum normatif yang kaku dan ketat. Oleh sebab itu, para pihak dalam persidangan seringkali memperdebatkan soal-soal prosedur hukum hingga berlarut-larut. Keadaan ini secara tidak langsung telah mengisolasi para pihak dari substansi persoalan yang menjadi sumber sengketa. Padahal sengketa lingkungan senantiasa bersangkutan paut dengan soal-soal teknis non-hukum, misalnya aspek ekologis, kesehatan, teknologi dan ekonomi. Pengadilan cenderung akan memfokuskan pada soal-soal teknis hukum normatif dengan mengabaikan soal-soal substantif lainnya, sehingga hasil penyelesaian akhir bersifat parsial.”<sup>32</sup>

Alternatif Penyelesaian Sengketa (APS) di Indonesia yang diawali oleh lembaga perdamaian (*dading*) yang diatur dalam pasal 130 HIR dan 154 RBg, saat ini telah berkembang dan muncul sebagai pilihan jalan keluar dari kondisi peradilan umum yang ada. Dalam kepustakaan Hukum Lingkungan, APS mendeskripsikan berbagai bentuk mekanisme penyelesaian sengketa lingkungan selain proses litigasi, antara lain: negosiasi, mediasi, konsiliasi, pencari fakta, dan arbitrase.<sup>33</sup> Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, salah satunya ialah menurut Undang-undang No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa pasal 1 angka 10, APS adalah lembaga penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui prosedur yang disepakati para pihak, yakni penyelesaian di luar pengadilan dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, atau penilaian ahli. Dengan perkataan lain dapat disimpulkan bahwa secara luas mekanisme APS terdiri atas negosiasi, mediasi, konsiliasi, pencari fakta, dan arbitrase, sedangkan APS menurut UU No. 30 Tahun 1999 dipersempit cakupannya sehingga hanya terdiri atas konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, atau penilaian ahli. APS yang akan diulas dalam pembahasan bab ini adalah terminologi APS berdasarkan UU No. 30 Tahun 1999.

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia, konsultasi berarti pertukaran pikiran untuk mendapatkan kesimpulan (*nasehat*, *saran* dan sebagainya) yang sebaik-baiknya.<sup>34</sup> Dalam kaitannya dengan alternatif penyelesaian sengketa, konsultasi/ konseling merupakan cara penyelesaian sengketa atau beda pendapat di luar pengadilan yang menawarkan mediasi jangka panjang (terkait dengan

pengertian yang diberikan oleh Kamus Besar Bahasa Indonesia di atas) yang dasarnya berhubungan dengan faktor psikologis dan perilaku.<sup>35</sup>

Negosiasi adalah proses tawar-menawar dengan jalan berunding guna mencapai kesepakatan bersama antara satu pihak (kelompok atau organisasi) dan pihak (kelompok atau organisasi) yang lain, atau dapat diartikan pula sebagai penyelesaian sengketa secara damai melalui perundingan antara pihak yang bersengketa.<sup>36</sup> Dalam proses negosiasi para pihak yang bersengketa bertemu secara sukarela dan berusaha mencari penyelesaian dari permasalahan yang ada dan meraih kesepakatan semua pihak secara konsensus.

Mediasi adalah cara penyelesaian sengketa atau beda pendapat yang sebenarnya masih dilakukan oleh para pihak yang bersengketa sendiri atau *party-driven dispute resolution methods*<sup>37</sup>, seperti yang tergambar oleh proses negosiasi. Namun perbedaannya ialah dalam proses mediasi para pihak menunjuk pihak ketiga yakni seorang mediator yang bertindak selaku perantara para pihak yang bersengketa. Kesepakatan akhir yang diperoleh nantinya juga merupakan konsensus dari para pihak secara sukarela.

Konsiliasi adalah cara penyelesaian sengketa atau beda pendapat di luar pengadilan yang hampir serupa dengan mediasi namun dengan potensi perbedaan pada keaktifan pihak ketiga yang terlibat dalam proses penyelesaian sengketa.

“Konsiliasi didefinisikan sebagai upaya penyelesaian sengketa (lingkungan) melalui perundingan dengan melibatkan pihak ketiga netral untuk membantu para pihak yang bersengketa dalam menemukan bentuk-bentuk penyelesaian yang dapat disepakati para pihak.”<sup>38</sup>

Konsiliasi melibatkan intervensi pihak ketiga yang bersifat pasif atau hanya terbatas pada hal-hal prosedural.<sup>39</sup> Namun pada umumnya para konsiliator berperan serta lebih langsung dalam sengketa dibandingkan dengan mediator. Kata “konsiliasi” itu sendiri menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti usaha

mempertemukan keinginan pihak yang berselisih untuk mencapai persetujuan dan menyelesaikan perselisihan itu.<sup>40</sup>

APS berdasarkan sifat dari prosesnya dapat dikelompokkan menjadi tiga kategori utama yaitu: *facilitative process*, *advisory process*, dan *determinatif process*. *Facilitatif Process* adalah sebuah penyelesaian perselisihan dengan melibatkan pihak ketiga yang netral untuk membantu (fasilitasi) para pihak menata prosesnya, dari mulai tempat pertemuan, lalu-lintas perundingan para pihak, sampai dokumentasi. *Advisory Process* adalah sebuah penyelesaian perselisihan dengan meminta pihak ketiga yang netral untuk memberikan saran berdasarkan fakta dan berbagai pilihan penyelesaian yang mungkin dicapai untuk menyelesaikan sengketa. *Determination Process* adalah sebuah penyelesaian perselisihan dengan meminta pihak ketiga membuat keputusan tentang tindakan yang mungkin dilakukan untuk menyelesaikan sengketa para pihak.

Proses mediasi termasuk dalam kategori *facilitatif process*, sebab dalam proses mediasi terdapat pihak ketiga yang bersifat netral, yakni mediator, yang membantu para pihak dalam menemukan jalan keluar atau kesepakatan terbaik dari sengketa yang ada. Mediator dalam proses ini pun hanya berperan sebagai perantara antara kedua belah pihak yang bersengketa. Sebab pada akhirnya kesepakatan yang nantinya timbul harus berasal dari kesadaran para pihak sendiri.

### **2.1.1. Pengertian Mediasi**

Mediasi merupakan perundingan untuk memperoleh kesepakatan para pihak dengan dibantu oleh mediator,<sup>41</sup> yaitu pihak ketiga yang bersifat netral yang membantu para pihak dalam proses perundingan guna mencari berbagai kemungkinan penyelesaian sengketa tanpa menggunakan cara memutus atau memaksakan sebuah penyelesaian.<sup>42</sup>

Menurut Profesor Boule dari Bond University, mediasi dapat didefinisikan melalui dua pendekatan yang berbeda, yakni pendekatan konseptual dan pendekatan deskriptif. Pendekatan konseptual mendefinisikan mediasi dengan menggunakan nilai-nilai normatif idealis, yang jarang sekali tercermin dalam

praktik mediasi yang terjadi sesungguhnya. Salah satu definisi mediasi melalui pendekatan konseptual yang dikutip oleh Prof. Boulle dalam bukunya *Mediation; Principles, Process, Practice*, yang dicetuskan oleh Folberg dan Taylor, yaitu:

*” The process by which the participants, together with the assistance of a neutral person or persons, systematically isolate disputed issues in order to develop options, consider alternatives, and reach a consensual settlement that will accommodate their needs.”*<sup>43</sup>

Sedangkan definisi mediasi bila dilihat dari sisi pendekatan deskriptif, yakni dari sisi praktis yang terjadi dalam lingkup sehari-hari yang memiliki nilai-nilai normatif yang lebih rendah dibandingkan dengan penilaian yang bersifat konseptual, ialah: *“a process of dispute resolution in which the disputants meet with the mediator to talk over and then attempt to settle their differences.”*<sup>44</sup> Dari kedua definisi yang berasal dari dua pendekatan yang berbeda itu, dapat disimpulkan bahwa konsep mediasi bila dilihat dari pendekatan konseptual lebih terperinci dalam menggambarkan proses mediasi secara normatif, karena di dalamnya dijelaskan mengenai adanya proses atau usaha-usaha dalam menciptakan/ membangun dan mengembangkan pilihan-pilihan penyelesaian sengketa, mempertimbangkan berbagai macam alternatif yang ada, dan mencapai sebuah kesepakatan yang mengakomodasi kepentingan kedua belah pihak, dan yang harus diperhatikan bahwa keseluruhan proses tersebut dilakukan dengan bantuan pihak ketiga, yakni mediator. Sedangkan dalam pendekatan deskriptif hal utama yang ditekankan ialah keberadaan pihak ketiga yakni mediator yang menjadi perantara antara para pihak serta usaha mencari solusi dari sengketa yang ada. Sehingga tampak jelas bahwa proses mediasi berdasarkan pendekatan deskriptif lebih fleksibel dalam pendefinisianya.

Laurence Boulle sendiri mengatakan bahwa mediasi tidaklah mudah untuk didefinisikan. Tidak tersedia suatu model analisa tunggal yang dapat menggambarkan secara jelas dan membedakannya dari proses penyelesaian sengketa lainnya (*distinguished from other decision –making processes*).

*“Mediation is a decision making process in which the parties are assisted by a third party, the mediator; the mediator attempts to improve the process of decision-making and to assist the parties reach an outcome to which each of them can assent.”<sup>45</sup>*

Undang-undang No. 30 Tahun 1999 sendiri tidak memberikan definisi mengenai apa yang dimaksud dengan mediasi. Beberapa ahli mediasi mencoba memberikan pengertian yang menggambarkan apa yang dimaksud dengan proses mediasi tersebut. Salah satunya adalah pengertian mediasi yang diberikan oleh Christopher W. Moore, ialah:

*Mediation is the intervention in a negotiation or a conflict of an acceptable, impartial, and neutral third party who has no authoritative decision-making power to assist disputing parties in voluntarily reaching their own mutually acceptable settlement of issues in dispute.<sup>46</sup>*

Sedangkan menurut Garry Godpaster, mediasi itu adalah proses negosiasi pemecahan masalah dimana pihak kuat yang tidak memihak (*impartial*) dan netral, bekerja dengan pihak yang bersengketa untuk membantu mereka memperoleh kesepakatan dengan memuaskan.

Mengacu pada definisi yang diberikan oleh kedua ahli di atas dapat disimpulkan bahwa mediasi ialah proses lanjutan dari negosiasi yang belum menemukan suatu kesepakatan akhir dalam prosesnya, tanpa ada proses negosiasi maka mediasi pun tidak akan pernah terjadi. Prinsip mediasi didasari oleh prinsip negosiasi, yang pelaksanaannya melibatkan pihak ketiga yang dipilih berdasarkan kesepakatan para pihak, bersifat netral dan tidak berpihak (*impartial*) serta berperan untuk menolong para pihak untuk menghasilkan kesepakatan yang didasarkan kesadaran para pihak guna menemukan solusi atau jalan keluar dari permasalahan yang mengakomodasi kepentingan para pihak. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa proses mediasi ialah proses yang didasarkan oleh

prinsip kooperatif, karena segala hal yang berlangsung dalam mediasi didasarkan atas kesepakatan bersama dari para pihak.

Hal penting untuk dicermati dalam proses mediasi ialah peran seorang mediator. Mediator merupakan salah satu faktor penting yang menentukan apakah proses mediasi dapat berlangsung dengan baik sehingga menghasilkan kesepakatan akhir yang maksimal dan berkualitas. Berkaca pada definisi yang dikemukakan oleh Moore dan Garry Godpaster terdapat suatu perbedaan kategori dari mediator yang dituangkan oleh kedua ahli tersebut. Moore mendefinisikan mediator sebagai pihak ketiga yang tidak memiliki otoritas dalam menentukan hasil akhir dari penyelesaian sengketa. Sedangkan Garry Godpaster mendefinisikan mediator sebagai pihak yang “kuat”, namun bersifat netral atau tidak berpihak yang membantu para pihak mencapai hasil akhir dari proses mediasi.

Apabila melihat pada fungsi mediator sebagai pihak ketiga yang dipilih oleh para pihak berdasarkan “kesepakatan bersama” untuk menolong mereka dalam menemukan jalan keluar dari sengketa yang sedang dihadapi, disamping itu mediator juga harus bersifat netral dan tidak memihak, apabila dalam berlangsungnya proses mediasi salah satu pihak merasa mediator berpihak maka pihak tersebut dapat menarik penunjukannya atas mediator untuk tidak lagi membantu para pihak dalam menangani penyelesaian sengketa. Mengacu pada hal-hal tersebut maka dapat disimpulkan bahwa mediator dalam menjalankan perannya bukanlah pihak yang kuat, dan ia sama sekali tidak memiliki kewenangan untuk memutus. Walaupun demikian mediator tetap dapat mengeluarkan pendapat pribadinya kepada para pihak terkait sengketa yang ada, dalam usaha membantu para pihak memaksimalkan proses mediasi yang berlangsung.

Secara teoritis dalam pembagian tipologi mediator yang dikemukakan oleh Moore dapat ditemukan mediator yang memiliki otoritas atau kekuatan dalam mempengaruhi para pihak dalam menentukan proses atau hasil akhir dari mediasi. Sifat demikian bukanlah hal mutlak yang selalu dilakukan oleh setiap orang yang berperan sebagai mediator, hal tersebut hanya berlaku pada situasi dan kondisi tertentu.

### 2.1.2. Tipologi dan peran Mediator

Mediator adalah pihak ketiga yang *impartial*, berperan sebagai perantara yang menolong para pihak bersengketa dalam usaha mereka mencari penyelesaian berupa kesepakatan atas permasalahan yang terjadi. Peraturan MA No. 1 Tahun 2008, mendefinisikan mediator sebagai pihak netral yang membantu para pihak dalam proses perundingan guna mencari berbagai kemungkinan penyelesaian sengketa tanpa menggunakan cara memutus atau memaksakan sebuah penyelesaian.

#### 2.1.2.1. Tipologi Mediator

Pada kenyataannya pelaksanaan proses mediasi dapat diterapkan dalam berbagai macam kondisi, situasi, forum, konflik, dan adat istiadat yang beraneka ragam. Keberagaman ini pada akhirnya juga menghasilkan aturan dan prosedur pelaksanaan mediasi yang beraneka ragam pula. Secara umum berdasarkan relasi antara mediator dan para pihak yang bersengketa, Christopher W. Moore dalam tulisannya *The Mediators Process; Practical Strategies for Resolving Conflict* membagi tipe-tipe mediator menjadi sebagai berikut:<sup>47</sup>

<i>Social Network Mediator</i>	<i>Authoritative Mediator</i>			<i>Independent Mediator</i>
	<i>Benevolent Mediator</i>	<i>Managerial Mediator</i>	<i>Vested Interest Mediator</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Prior and expected future relationship to parties tied into their social network</i></li> <li>• <i>Not necessarily impartial, but perceived by all to be fair</i></li> <li>• <i>Very concerned with promoting</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>May or may not have a current or ongoing relationship with parties</i></li> <li>• <i>Seeks best solution for all involved</i></li> <li>• <i>Generally impartial regarding the</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Generally has ongoing authoritative relationships with parties before and after dispute is terminated</i></li> <li>• <i>Seeks solution developed jointly with the parties, within</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Has either a current or expected future relationship with a party or parties</i></li> <li>• <i>Has a strong interest in the outcome of the dispute</i></li> <li>• <i>Seeks solution that meets</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Neutral/ impartial regarding relationships and specific outcomes</i></li> <li>• <i>Serves at the pleasure of parties</i></li> <li>• <i>Maybe 'profesional'</i></li> </ul>

<p><i>stable long-term relationships between parties and their associates</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Frequently involved in implementation</i></li> <li>• <i>Generally has ongoing relationships with parties after dispute is terminated</i></li> <li>• <i>May use personal influence or peer/ community pressure to promote adherence to agreement</i></li> </ul>	<p><i>specific substantive outcome of the dispute</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Has authority to advise, suggest, or decide</i></li> <li>• <i>May have resources to help in monitoring and implementation of agreement</i></li> </ul>	<p><i>mandated parameters</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Has authority to advise, suggest, or decide</i></li> <li>• <i>May have resources to help in monitoring and implementation of agreement</i></li> <li>• <i>Has authority to enforce agreement</i></li> </ul>	<p><i>mediator's interests and/ or those of a favored party</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>May use strong leverage or coercion to achieve an agreement</i></li> <li>• <i>May have resources to help in monitoring or implementation of agreement</i></li> <li>• <i>May use strong leverage or coercion to enforce agreement</i></li> </ul>	<p><i>mediator</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Seeks a jointly acceptable, voluntary, and non coerced solution developed by the parties</i></li> <li>• <i>May or may not be involved in monitoring implementation</i></li> <li>• <i>Has no authority to enforce agreement</i></li> </ul>
--	---	--	---	--

*Social Network Mediator* (Mediator Jaringan Sosial) adalah orang yang dipilih sebagai mediator dalam suatu proses penyelesaian sengketa karena ia memiliki relasi dengan salah satu pihak atau para pihak yang bersengketa. Relasi yang ada antara mediator tipologi ini dengan para pihak bukanlah relasi yang baru saja tercipta karena adanya sengketa, tetapi merupakan relasi yang telah ada sebelumnya dan akan terus ada tanpa dipengaruhi akhir dari penyelesaian sengketa yang sedang terjadi. Mediator tipologi ini tidak harus netral, artinya ia dapat berasal dari salah satu pihak, namun diharapkan dia bersikap adil dan dipercaya. Pada umumnya mediator tipologi ini berasal dari teman pribadi para pihak, tetangga, rekan kerja/ rekan bisnis, atau para pemuka agama seperti pendeta atau ulama, atau dapat juga berasal dari seseorang yang dihormati atau dituakan di tengah-tengah suatu komunitas sosial yang tentunya juga sudah dikenal baik oleh para pihak.

Lederach menggambarkan mediator tipologi ini dengan menggunakan istilah yang berasal dari “*confianza mediation*”: “seseorang dipilih sebagai mediator didasarkan atas kepercayaan, dimana kita mengenal dia dengan baik dan percaya bahwa orang tersebut dapat menjaga kerahasiaan kita.”<sup>48</sup> Mediator jaringan sosial memiliki kewajiban secara pribadi untuk menolong para pihak menyelesaikan sengketa yang ada sebagai seorang teman, keinginan untuk membantu para pihak ini didasarkan atas relasi pribadi yang dimilikinya dengan para pihak. Mediator jaringan sosial ini juga akan terus berusaha menjaga keharmonisan hubungan yang ada di antara para pihak.

Tipologi kedua ialah *Authoritative Mediator* (Mediator Otoritatif), yaitu mediator yang memiliki hubungan otoritatif dengan para pihak yang bersengketa yang menyebabkan ia memiliki posisi yang kuat atau berpengaruh sehingga berpotensi mempengaruhi para pihak dalam menentukan hasil akhir atau kesepakatan dari sengketa yang ada. Hubungan otoritatif ini ada sebelum dan setelah sengketa berlangsung, maksudnya ialah hubungan yang ada tidak dipengaruhi oleh sengketa yang timbul. Mediator tipologi ini mencari penyelesaian sengketa dengan mengupayakannya bersama dengan para pihak dalam lingkup mandat atau kewenangannya. Selama menjalankan peran sebagai mediator ia tidak menggunakan kewenangan atau pengaruhnya, karena berdasarkan pada keyakinan atau pandangan bahwa pemecahan yang terbaik terhadap sebuah kasus bukanlah ditentukan oleh sisinya sebagai pihak yang berpengaruh atau berwenang, tetapi harus dihasilkan oleh upaya-upaya para pihak yang bersengketa sendiri. Namun jika pada akhirnya para pihak tidak dapat menemukan kata sepakat di akhir proses mediasi, maka mediator otoritatif berwenang dan memiliki otoritas untuk mengambil keputusan bagi para pihak. Tipologi mediator otoritatif ini dapat dibagi lagi menjadi beberapa kualifikasi, yakni: *Benevolent Mediator*, *Administrative/ Managerial Mediator*, dan *Vested Interest Mediator*. Tipologi mediator otoritatif ini lebih sering dilakukan oleh aparat pemerintah, dalam sengketa lingkungan hidup yang biasanya diperankan oleh Badan Pengendalian/ Pengelolaan Lingkungan Hidup Daerah (BPLHD/ Bapedalda)

*Independent Mediator* (Mediator Mandiri) adalah tipologi mediator yang ketiga. Mediator Mandiri ialah mediator netral yang tidak berasal dari salah satu pihak namun tetap dipilih berdasarkan kesukarelaan dan kesepakatan para pihak. Ia berusaha “*menjaga jarak*” antara para pihak maupun dengan persoalan yang tengah dihadapi oleh para pihak. Mediator ini sama sekali tidak memiliki wewenang untuk mengambil atau memaksakan suatu keputusan.

Tipologi mediator mandiri banyak ditemukan dalam masyarakat atau budaya yang telah mengembangkan tradisi kemandirian, yang masyarakatnya telah memiliki kesadaran hukum yang baik dan melihat lembaga pengadilan sebagai “*The Last Resort*” dalam penyelesaian sengketa, dan menghasilkan mediator-mediator profesional. Biasanya tipologi ini banyak ditemukan di negara-negara maju seperti Amerika dan Jepang. Di Indonesia sendiri mediator tipologi ini belum berkembang dengan baik, karena masyarakat di Indonesia memang belum melihat mediasi sebagai alternatif penyelesaian sengketa yang potensial untuk ditempuh dalam penyelesaian sengketa, salah satu alasannya ialah kekuatan kesepakatan yang dihasilkan oleh mediasi di Indonesia masih sering diabaikan (kurangnya *Enforceability*).<sup>49</sup>

### **2.1.2.2. Peran Mediator**

Dalam bukunya *The Art and Science of Negotiation*, Raiffa menjelaskan bahwa peran mediator dalam suatu proses mediasi dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Menciptakan iklim yang konstruktif bagi proses negosiasi dan termasuk di dalamnya mempertahankan aturan-aturan yang disepakati agar perundingan tidak emosional, bertindak sebagai pemimpin/ pemandu diskusi yang netral, memberikan usulan bagaimana seharusnya proses berlangsung, mencegah konflik antar pihak, memberikan kesempatan yang sama kepada masing-masing pihak untuk berbicara dan menyiapkan waktu yang ideal;

- b. Mengidentifikasi dan mengkomunikasikan materi-materi yang telah terseleksi. Atas dasar materi/ informasi ini, mediator dapat menetapkan apakah terdapat wilayah-wilayah potensial untuk tercapai kesepakatan;
- c. Membantu para pihak menganalisa implikasi yang mungkin terjadi terhadap masing-masing pihak apabila tercapai kesepakatan;
- d. Membantu para pihak untuk lebih kreatif untuk mencari jalan keluar, dalam hal ini dengan memberikan dan menawarkan pilihan-pilihan baru;
- e. Menjaga kelangsungan komunikasi di antara para pihak;
- f. Menjelaskan rasio dibalik kesepakatan yang dicapai, hal ini tentunya agar kesepakatan dapat diterima sepenuhnya (*full acceptance*) oleh para pihak.<sup>50</sup>

Raiffa membagi peran mediator ke dalam dua sisi peran, yaitu peran yang lemah dan peran yang kuat:

1. Sisi peran lemah, dimana mediator hanya melaksanakan perannya sebagai:
  - penyelenggara pertemuan,
  - pemimpin diskusi yang netral,
  - pemelihara atau penjaga aturan-aturan perundingan agar perdebatan dalam proses perundingan berlangsung secara beradab,
  - pengendali emosi para pihak,
  - pendorong pihak atau peserta perundingan yang kurang mampu atau segan untuk mengungkapkan pandangannya.

2. Sisi peran kuat, yaitu pada saat seorang mediator bertindak/ mengerjakan perannya dalam proses perundingan, seperti:

- Mempersiapkan dan membuat notulen perundingan
- Merumuskan atau mengartikulasikan titik temu atau kesepakatan para pihak
- Membantu para pihak untuk menyadari, bahwa sengketa bukan sebuah pertarungan untuk dimenangkan, tetapi untuk diselesaikan
- Menyusun dan mengusulkan alternatif-alternatif pemecahan masalah
- Membantu para pihak untuk menganalisis alternatif-alternatif pemecahan masalah itu.<sup>51</sup>

Peran seorang mediator dalam sebuah mediasi memang hanya merupakan perantara yang memfasilitasi para pihak guna mencapai hasil yang maksimal dalam proses mediasi. Namun berdasarkan peran-peran mediator yang dikemukakan oleh Raiffa, dapat dilihat bahwa peran mediator sangat penting dalam menyiapkan berbagai macam hal yang dapat mendukung kelancaran proses mediasi, dimulai dari menentukan tempat pertemuan yang netral dimana kedua pihak merasa nyaman. Hal ini memang terlihat sepele, namun dalam kondisi terdapat pihak-pihak yang bersengketa, bukanlah hal yang mudah bagi para pihak untuk menyatukan sebuah pemikiran meskipun hanya terkait dengan masalah penentuan tempat yang netral, masing-masing pastilah memiliki ukuran kenetralan yang berbeda, disinilah peran seorang mediator sangat dibutuhkan.

Berada dalam suatu sengketa, seperti yang pernah dibahas dalam bab 1 penulisan ini, berarti ada dua macam atau lebih kepentingan yang bertentangan dan masing-masing pihak akan berusaha mempertahankan posisi dan kepentingannya, oleh karena itu sulit bagi mereka untuk dapat menganalisa kondisi yang ada dari sudut pandang yang netral. Pada saat seperti ini mediator harus membantu para pihak untuk melihat suatu sengketa dari sudut pandang yang netral, dan membantu para pihak untuk setidaknya-tidaknya dapat memikirkan

permasalahan yang ada dengan pikiran yang jernih dan dengan itikad baik untuk menganalisa dan menemukan solusi yang tepat bagi para pihak.

Penjabaran mengenai peran mediator yang dikemukakan oleh Raiffa di atas dapat dirangkum menjadi tujuh peranan seperti yang dikemukakan oleh Moh. Jamin dan Muh. Rustandi dosen dari Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, yaitu:

**1. *Catalyst***

Mendorong lahirnya suasana konstruktif dan kondusif bagi perundingan, mempersempit terjadinya polarisasi;

**2. *Educator***

Membuat para pihak mampu menangkap alasan atau nalar guna menangkap atau menolak usulan / permintaan satu sama lain;

**3. *Translator (Reframing)***

Menyampaikan dan merumuskan usulan para pihak dalam bahasa dan ungkapan yang enak didengar tanpa mengurangi maksud yang ingin dicapai;

**4. *Resource Person***

Mampu mendayagunakan atau melipatgandakan sumber-sumber informasi yang tersedia;

**5. *Bearer of Bad News***

Siap menerima resiko sebagai korban dari situasi perundingan yang berpotensi berlangsung secara emosional;

**6. *Agent of Reality***

Memberi pengertian bagi para pihak jika permintaan atau usulan yang disampaikan mungkin tidak masuk akal dan tidak realistis;

## 7. *Scapegoat*

Siap sebagai pihak yang menjadi tumpuan kesalahan para perunding.

### 2.1.3. Keahlian dan Keterampilan Mediator

Mediator sebagai pihak netral umumnya tidak terlibat atau tidak tahu-menahu tentang sengketa yang terjadi antara para pihak. Sedangkan sesuai dengan peranannya dalam memaksimalkan kesepakatan yang terbentuk dari suatu proses mediasi yang dapat diterima bersama mengenai hal-hal yang dipersengketakan itulah yang harus diusahakan oleh seorang mediator.

Untuk dapat menyelesaikan tugasnya dengan baik seorang mediator seharusnya memiliki dan menguasai keahlian-keahlian (*skills*) sebagai berikut:

1. *Active Listening* (pendengar aktif)

Ada tiga jenis pendengar aktif, yaitu:

a) Keahlian menghadiri (*Attending skill*)

b) Keahlian mengikuti (*Following skill*)

c) Keahlian Merefleksi (*Reflecting skill*)

2. *Emphaty*

3. Komunikasi verbal dan non-verbal

4. *Reframing*

5. Toleransi yang tinggi terhadap emosi

6. Tidak bersifat mengadili orang lain

7. Menyiapkan rangkuman

8. Menulis di papan tulis

9. Menyusun pertanyaan-pertanyaan
10. Menahan diri dalam memberikan solusi
11. Berpikir kreatif
12. Menyiapkan dokumen-dokumen<sup>52</sup>

Menurut pendapat Boule baik tidaknya keahlian dan keterampilan yang dimiliki oleh seorang mediator ditentukan oleh pelatihan-pelatihan, pengalaman dan kemampuan pribadi yang dimiliki oleh masing-masing mediator, jadi banyak hal yang dapat mempengaruhi dan menentukan keterampilan dan keahlian yang dimiliki oleh seorang mediator. Hal tersebut sangat menentukan apakah seorang mediator dapat membantu para pihak memaksimalkan proses mediasi yang ada hingga akhirnya para pihak dapat menemukan kesepakatan.

## **2.2. Proses Mediasi Secara Umum**

Garry Godpaster menjelaskan bahwa dalam mediasi terdapat beberapa tahap proses yang harus dilalui, dan dalam masing-masing tahapan tersebut mediator pun memiliki tugas yang berbeda-beda. Tahapan tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

### **1. Tahap penciptaan forum:**

- a. Rapat bersama dan moderator membuka sidang mediasi,
- b. Mediator menjelaskan tentang peran dan wewenang,
- c. Mediator berusaha membangun kepercayaan para pihak dalam proses negosiasi. Mediator harus berusaha menciptakan suasana psikologis yang baik agar tidak menghambat berlangsungnya proses mediasi. Efek psikologis negatif dapat timbul melalui kondisi-kondisi sebagai berikut:

- *Strong Emotion,*
- *Misperceptions or stereotypes on held by one or more parties of each other or about issues in disputes,*
- *Legitimacy problems,*
- *Lack of trust,*
- *Poor communication.*<sup>53</sup>

d. Mediator menjelaskan aturan dasar dari mediasi, aturan kerahasiaan (*confidentially*) dan ketentuan rapat-rapat

e. Mediator menjawab pertanyaan-pertanyaan para pihak

f. Bila para pihak sepakat melanjutkan perundingan, mediator meminta komitmen para pihak untuk mengikuti aturan yang disepakati

## **2. Tahap Informasi:**

a. Rapat Bersama

- Mediator memberi kesempatan kepada masing-masing pihak untuk berbicara
- Masing-masing pihak menyampaikan fakta dan posisi menurut versi masing-masing
- Mediator bertindak sebagai pendengar yang aktif, dan dapat menyampaikan pertanyaan-pertanyaan
- Mediator menerapkan aturan kepantasan dan mengontrol interaksi para pihak

b. Mediator mengadakan pertemuan dengan para pihak secara terpisah (*caucus*). *Caucus* pada dasarnya berfungsi untuk:

- Untuk mengembangkan informasi lebih lanjut
  - Mengetahui keinginan, kepentingan dan kemungkinan penyelesaian masing-masing pihak
- c. Mediator membuat rumusan ulang berdasarkan informasi yang dikembangkan pada pertemuan (rapat bersama) dan kaukus, mediator mengutarakan inti persengketaan (kasus posisi)

### 3. Tahap Pemecahan Masalah.

Pada tahapan ini Mediator secara bersama-sama maupun secara terpisah berupaya untuk:

- a. Mengidentifikasi isu-isu
- b. Memberi pengarahan kepada para pihak tentang tawar-menawar untuk pemecahan masalah
- c. Mengubah pendirian para pihak dari posisi (*positional based*) menjadi kepentingan (*interest based*)
- d. Membantu para pihak menaksir, menilai, dan memprioritaskan kepentingan-kepentingan
- e. Memperluas atau mempersempit sengketa jika perlu
- f. Membuat agenda negosiasi
- g. Memberikan penyelesaian alternative (saran)

### 4. Tahap Keputusan:

- a. Pada tahapan ini mediator bekerja dengan para pihak untuk:
  - Membantu mereka mengevaluasi pilihan
  - Menetapkan *trade off* dan menawarkan paket penyelesaian

- Memperkecil perbedaan-perbedaan
  - Menemukan basis yang adil bagi alokasi bersama
- b. Mediator jika perlu dapat melakukan
- “Menekan” para pihak
  - Menemukan rumusan untuk menghindarkan rasa malu (*face saving*)
  - Membantu para pihak menghadapi para pemberi kuasa<sup>54</sup>

### 2.3. Penerapan Mediasi Ditinjau dari Undang-undang Pengelolaan Lingkungan Hidup

Mediasi sebagai salah satu alternatif penyelesaian sengketa<sup>55</sup> seperti yang telah dijelaskan di bagian sebelumnya, salah satu pengaturannya dapat ditemukan dalam UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUP LH). Undang-undang No. 23 Tahun 1997 adalah Undang-Undang yang pembentukannya dilatarbelakangi oleh kesadaran akan pentingnya keberadaan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup. Menyadari bahwa pertumbuhan masyarakat dan lingkungannya yang dibarengi dengan perkembangan kecanggihan teknologi sudah tidak lagi sejalan dan bahkan hampir tidak mendukung pertumbuhan atau keberadaan masyarakat itu sendiri. Sebagai salah satu dampak dari ketidakseimbangan perkembangan pembangunan dan daya dukung lingkungan di sekitarnya, timbulah berbagai macam sengketa dalam bidang lingkungan hidup yang membutuhkan penyelesaian secepatnya.

“Penyelesaian sengketa lingkungan hidup dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan berdasarkan pilihan secara sukarela para pihak yang bersengketa,”<sup>56</sup> pengaturan penyelesaian sengketa ini termuat dalam UUP LH pasal 30 ayat (1). Dari pasal ini kita dapat memperoleh dua konsep dasar mengenai penyelesaian sengketa lingkungan hidup yang berlaku di Indonesia, pertama bahwa penyelesaian sengketa lingkungan dapat ditempuh melalui dua cara yaitu melalui pengadilan dan di luar pengadilan. Melalui konsep ini dapat

dilihat bahwa UUPH memiliki pandangan bahwa penegakan hukum<sup>57</sup> lingkungan tidak hanya dapat dilakukan melalui jalur pengadilan namun dapat dilakukan melalui berbagai macam jalur dengan berbagai sanksinya, seperti sanksi administrasi, sanksi perdata, dan sanksi pidana. Hal kedua ialah, jalan yang ditempuh dalam penyelesaian sengketa lingkungan diserahkan pada “*kesukarelaan*” para pihak yang bersengketa. Kesukarelaan yang dimaksud disini ialah sukarela yang dilandasi “kesepakatan” bersama para pihak yang bersengketa. Sukarela atau *voluntary* merupakan prasyarat yang menjadi ciri mendasar APS (Alternatif Penyelesaian Sengketa). Dengan perkataan lain pasal ini mengemukakan bahwa UUPH membuka selebar-lebarnya jalan untuk menyelesaikan sengketa lingkungan melalui jalur di luar pengadilan yakni dengan menggunakan APS. Namun ayat (2) pasal 30 menjelaskan bahwa APS hanya dapat ditempuh untuk sengketa perdata lingkungan, sedangkan untuk sengketa pidana harus diselesaikan melalui jalur pengadilan. Dan dalam pasal 30 ayat (3) dikatakan apabila telah dipilih jalur penyelesaian sengketa lingkungan di luar pengadilan, gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh apabila upaya tersebut tidak berhasil.

Pengaturan lebih lanjut mengenai jalur penyelesaian sengketa lingkungan di luar pengadilan secara khusus di atur dalam pasal 31 UUPH, pasal ini mengatur hal-hal apa saja yang hendak dicapai melalui upaya penyelesaian sengketa di luar pengadilan, yaitu untuk mencapai suatu kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan/atau mengenai tindakan tertentu guna menjamin tidak akan terjadinya atau terulangnya dampak negatif terhadap lingkungan hidup. Dalam penjelasan pasal dikatakan 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 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.”<sup>58</sup>

Pasal 31 UUPH ini juga kembali menegaskan sifat “*kesukarelaan*” dalam proses penyelesaian sengketa lingkungan hidup.

Ketentuan pasal 30 dan 31 UUPH memberikan nuansa yang berbeda dengan undang-undang lingkungan yang ada sebelumnya, yakni UU No. 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (UULH). UULH menjadikan upaya penyelesaian sengketa di luar pengadilan sebagai suatu prosedur yang diwajibkan atau *mandatory*. Dilakukan melalui pembentukan tim *tripihak* yang terdiri atas pihak penderita atau kuasanya, pihak pencemar atau kuasanya, dan unsur pemerintah yang dibentuk untuk tiap-tiap kasus. Bilamana dalam tim *tripihak* tidak tercapai kata sepakat dalam batas waktu tertentu, maka penyelesaian dilakukan melalui pengadilan negeri.<sup>59</sup> Sedangkan melalui isi pasal 30 dan 31 UUPH beserta penjelasannya dapat disimpulkan bahwa penyelesaian sengketa lingkungan di luar pengadilan bukanlah suatu “keharusan” (*mandatory*) melainkan suatu prosedur yang disediakan oleh undang-undang, yang penyelenggaraannya ditentukan oleh kesukarelaan yang didasari oleh kesepakatan para pihak yang bersengketa (*compulsory*).

Jika dalam UULH diatur mengenai pembentukan tim *tripihak* sebagai bentuk prosedur penyelesaian sengketa di luar pengadilan, dalam pasal 32 UUPH dikatakan bahwa dalam pelaksanaan pasal 31 dapat digunakan jasa pihak ketiga, baik yang tidak memiliki kewenangan mengambil keputusan atau yang memiliki kewenangan mengambil keputusan dalam menyelesaikan sengketa lingkungan hidup. Bunyi pasal ini merupakan dasar hukum dari penerapan proses mediasi dan arbitrase sebagai alternatif penyelesaian sengketa dalam penyelesaian sengketa lingkungan.<sup>60</sup> Mengacu pada penjelasan pasal yang diberikan, kata kunci yang harus diperhatikan sebagai syarat menjadi pihak ketiga adalah “jasa pihak ketiga *netral*”, inilah yang menjadi salah satu ciri khas dari peran seorang mediator yakni, *kenetralitasan* sebagaimana telah dijelaskan dalam bagian sebelumnya pada bab ini.

Kebebasan dalam memilih pihak ketiga yang menjadi perantara antara pihak yang bersengketa juga didukung oleh UUPH. Pasal 32 tidak membatasi siapa-siapa saja yang dapat berperan sebagai pihak ketiga dalam penyelesaian

sengketa lingkungan. Jasa pihak ketiga yang menjadi perantara dalam penyelesaian sengketa di luar pengadilan dapat dibentuk baik oleh pemerintah maupun masyarakat, tanpa mengesampingkan syarat-syarat yang berlaku bagi pihak ketiga yang dengan jelas telah dimuat oleh penjelasan pasal 32 UUPH. Mengenai pembentukan Lembaga Penyedia Jasa Pelayanan Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup di Luar Pengadilan ini dalam pasal 33 UUPH dikatakan akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Ketentuan pasal 33 ayat (2) ini telah dituangkan dalam Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2000. Segala hal yang telah diatur dalam ketentuan pasal 32 dan 33 UUPH kembali dipertegas dalam Peraturan Pemerintah ini. Salah satunya ialah mengenai kelembagaan penyedia jasa pelayanan penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan yang diatur dalam bab III PP No. 54 Tahun 2000 ini. Wewenang pembentukan lembaga penyedia jasa dapat dilakukan oleh pemerintah dan/atau masyarakat, hal ini tertuang dalam pasal 5.

Lembaga penyedia jasa yang dibentuk oleh pemerintah dapat dibentuk oleh pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah. Untuk lembaga pemerintah yang dibentuk oleh pemerintah pusat harus ditetapkan oleh seorang Menteri.<sup>61</sup> Sedangkan lembaga penyedia jasa yang dibentuk oleh pemerintah daerah ditetapkan oleh Gubernur/Bupati/Walikota yang berkedudukan di instansi yang bertanggung jawab di bidang pengendalian dampak lingkungan daerah yang bersangkutan.<sup>62</sup> Lembaga yang dibentuk oleh pemerintah ini keanggotaannya harus terdiri dari tenaga profesional di bidang lingkungan hidup yang berasal dari pemerintah dan masyarakat.<sup>63</sup> Anggota dari lembaga bentukan pemerintah ini berfungsi sebagai pihak ketiga yang dapat berperan sebagai mediator atau arbiter, yang akan membantu para pihak yang bersengketa melakukan penyelesaian sengketa di luar pengadilan.

Salah satu unsur penting yang harus diperhatikan dari lembaga bentukan pemerintah ini ialah komposisi keanggotaannya harus terdiri dari dua unsur/golongan yakni masyarakat dan pemerintah sendiri, dan disamping itu siapa pun yang menjadi anggota dari lembaga ini haruslah pihak-pihak yang paham betul mengenai bidang lingkungan hidup sehingga memang benar-benar

dituntut sebagai suatu prasyarat bahwa orang tersebut haruslah ahli/profesional dalam bidang lingkungan hidup. Dan yang tak kalah pentingnya ialah orang tersebut juga tentunya dituntut untuk memiliki keterampilan dalam melakukan perundingan atau penengahan.<sup>64</sup>

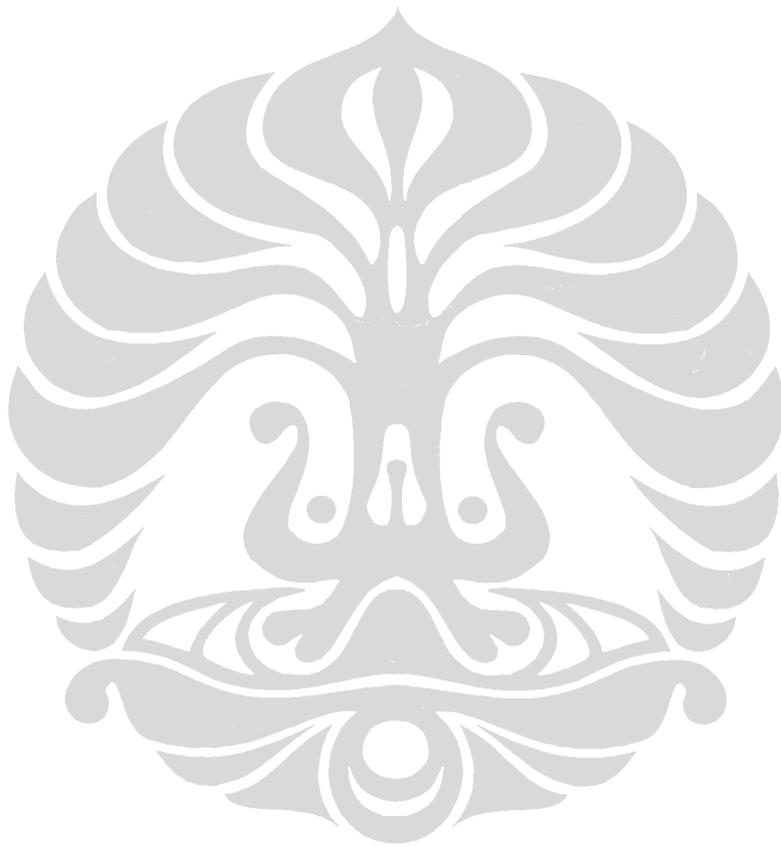
Sedangkan lembaga penyedia jasa bentukan masyarakat haruslah dibuat dengan menggunakan akta notaris. Keanggotaannya harus memenuhi persyaratan yang tertuang dalam pasal 12 ayat (2) PP No. 54 tahun 2000. Keberadaan lembaga ini juga harus diketahui oleh instansi yang bertanggung jawab di bidang pengendalian lingkungan hidup.<sup>65</sup>

PP No. 54 Tahun 2000 ini juga menegaskan bahwa setiap orang yang nantinya bertindak baik sebagai mediator ataupun arbiter haruslah tunduk pada ketentuan-ketentuan lain yang berlaku dan mengatur mengenai peran-peran tersebut, yang terdapat di luar PP No. 54 Tahun 2000 selama hal itu tidak di atur atau bertentangan dengan PP No. 54 Tahun 2000.

Pengaturan mengenai penyelesaian sengketa lingkungan di luar pengadilan yang diatur dalam UUPLH dan PP No. 54 Tahun 2000 jelas memberikan akses yang luas bagi masyarakat untuk memperoleh keadilan dalam memperoleh haknya untuk memiliki lingkungan hidup yang baik dan sehat. Adanya pengaturan mengenai pilihan penyelesaian sengketa di luar pengadilan melalui Alternatif Penyelesaian Sengketa (APS) dapat disimpulkan sebagai pembukaan akses keadilan seluas-luasnya bagi masyarakat guna mendukung dilakukannya penegakan hukum lingkungan, dengan memberikan kesempatan bagi masyarakat unruk berperan serta secara aktif dalam proses penegakan hukum itu sendiri.

APS yang berbasiskan asas kooperatif, yang diatur dalam UUPLH dapat dikatakan berfungsi sebagai salah satu aturan yang menjadikan UUPLH sebagai suatu aturan yang bukan hanya mengatur kehidupan masyarakat dalam hal pengelolaan lingkungan hidup, tetapi juga mengikutsertakan masyarakat dalam prosesnya. Sehingga benar apa yang dikemukakan oleh Koesnadi Hardjasoemantri dalam bukunya Hukum Tata Lingkungan, bahwa penegakan hukum adalah kewajiban dari seluruh masyarakat dan untuk itu penting adanya suatu

pemahaman yang baik mengenai hak dan kewajiban masyarakat itu sendiri, dan UUPLH telah melaksanakan tugasnya sebagai salah satu instrumen hukum yang menjabarkan dengan seksama mengenai hak dan kewajiban serta akses bagi masyarakat untuk memperoleh lingkungan yang baik dan sehat.



---

<sup>29</sup>M. Yahya Harahap (b), *Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997, hal. 248.

<sup>30</sup>M. Yahya Harahap (a), *op.cit.*, hal. 229.

<sup>31</sup>M. Yahya Harahap (b), *op. cit.* hal. 154-161.

<sup>32</sup>Wijoyo, *op.cit.*, hal. 91.

<sup>33</sup>Wijoyo, *Ibid.*, hal. 94.

<sup>34</sup>Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, ed. 3, cet. 2, (Jakarta: Balai Pustaka, 1989), hal. 590.

<sup>35</sup>Emmy Yuhassairie *et. al., ed., Proceedings Lokakarya Terbatas Teknik Mediasi*. (Jakarta: Pusat Pengkajian Hukum, 2003), hal. 34., dikutip oleh S.D.F. Manulang, *Peranan Notaris Dalam Penyelesaian Sengketa Melalui Arbitrase dan Mediasi*, (Depok: FHUI, 2004), hal. 6.

<sup>36</sup>Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, *op. cit.*, hal. 778.

<sup>37</sup>Karen Mills, *Alternative Dispute Resolution*, (Makalah disampaikan pada Seminar Hukum Internal PT. Bank Danamon Indonesia, Tbk., Bogor, 8 Oktober 2002), hal. 1, dikutip oleh S.D.F. Manulang, *op. cit.*, hal. 8

<sup>38</sup>Wijoyo, *op. cit.*, hal. 104.

<sup>39</sup>*Ibid*, hal. 104.

<sup>40</sup>Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, *op. cit.*, hal. 589.

<sup>41</sup>Peraturan Mahkamah Agung RI No. 1 tahun 2008, pasal 1 ayat (7).

<sup>42</sup>*Ibid*, pasal 1 ayat (6).

<sup>43</sup> Laurence Boulle, *Mediation: Principles, Process, Practice*, (Australia: Butterworths, 1998), hal. 4.

<sup>44</sup>*Ibid.*, hal. 5.

<sup>45</sup>*Ibid.*, hal. 3.

<sup>46</sup>Christopher W. Moore, *The Mediation Process Practical Strategies for Resolving Conflict*, 3<sup>rd</sup> edition, (San Fransisco: Jossey-Bass Publisher, 1999), hal. 14.

<sup>47</sup>*Ibid*, hal. 44 - 45.

<sup>48</sup>Lederach mengemukakan bahwa yang dibutuhkan oleh para pihak yang bersengketa dari mediator dalam sebuah proses mediasi adalah kenetralan yang didasarkan atas kepercayaan. Kepercayaan yang dimaksud ialah kepercayaan yang dibangun melalui relasi pribadi antara para pihak dengan mediator yang telah tercipta sebelum adanya permasalahan/ sengketa, dibandingkan

dengan relasi yang muncul dengan pihak yang baru saja masuk ke dalam permasalahan tersebut. Hal ini lah yang dikatakan oleh Weber sebagai “Otoritas Tradisional”, lihat Jacob Bercovitch, *Resolving International Conflicts: The Theory and Practice of Mediation*, (---: Lynne Rienner Publishers, 1996), hal. 58, <[http://books.google.co.id/books?id=rT0xjgkexCcC&pg=PA59&lpg=PA59&dq=confianza-based+mediation&source=web&ots=FOAH1F1xA&sig=s4gJL60KvFkGYOomy9kYZl05Tv8&oi=book\\_result&ct=result&hl=id#PPA59.M1](http://books.google.co.id/books?id=rT0xjgkexCcC&pg=PA59&lpg=PA59&dq=confianza-based+mediation&source=web&ots=FOAH1F1xA&sig=s4gJL60KvFkGYOomy9kYZl05Tv8&oi=book_result&ct=result&hl=id#PPA59.M1)>, 10 Desember 2008.

<sup>49</sup>Merupakan hasil wawancara dengan bapak Takdir Rahmadi, ahli mediasi dari Universitas Andalas, di Hotel Ambarawa, Blok M.

<sup>50</sup>Howard Raiffa, *The Art and Art of Negotiation*, 3<sup>rd</sup> ed., (Cambridge: New England Publisher, 1982), hal. 108 – 110. <<http://books.google.com/books?id=y4T88h3ntAC&printsec=frontcover&hl=id#PPA23M1>>, 12 Desember 2008.

<sup>51</sup>Slide perkuliahan, mata kuliah “Pilihan Penyelesaian Sengketa” Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

<sup>52</sup>, hal. 34.

<sup>53</sup>Moore, *Ibid.* hal. 166.

<sup>54</sup>Slide perkuliahan, mata kuliah Pilihan Penyelesaian Sengketa, Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

<sup>55</sup>Indonesia (b), *op. cit.* ps. 1 ayat (10)

<sup>56</sup>Indonesia (a), *op. cit.*, ps. 30 ayat (1).

<sup>57</sup>Keith Hawkins mengemukakan, bahwa penegakan hukum dapat dilihat dari dua sistem atau strategi, yang disebut *compliance* dengan *conciliatory style* sebagai karakteristiknya dan *sanctioning* dengan *penal style* sebagai karakteristiknya. Terkait dengan hal ini Block menyatakan, bahwa *conciliatory style* itu *remedial*, suatu metode *social repair and maintenance, assistance of people in trouble*, berkaitan dengan *what is necessary to ameliorate a bad situation*. Sedangkan *penal style, prohibits with punishment*, sifatnya adalah *accusatory*, hasilnya *binary*, yaitu: *all or nothing, punishment or nothing* (Hawkins, 1984: 3-4). Dan sesungguhnya penegakan hukum adalah kewajiban dari seluruh masyarakat dan untuk ini pemahaman tentang hak dan kewajiban menjadi syarat mutlak. Lihat Hardjasoemantri, *op. cit.*, hal. 399.

<sup>58</sup>*Ibid.*, Penjelasan pasal 31 UUPH.

<sup>59</sup>Pasal 20 ayat (2) UULH: “Tata cara pengaduan oleh penderita, tata cara penelitian oleh tim tentang bentuk, jenis, dan besarnya kerugian serta tata cara penentuan ganti kerugian diatur dengan peraturan perundang-undangan”. Penjelasan menyatakan:

“Bentuk dan jenis kerugian akibat perusakan dan pencemaran akan menentukan besarnya ganti 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, atau 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.”

<sup>60</sup>Penjelasan pasal 32 menyatakan:

“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 keterampilan 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.

<sup>61</sup>Menteri yang dimaksud ialah Menteri yang berkedudukan di instansi yang bertanggung jawab di bidang pengendalian dampak lingkungan. Lihat pasal 8 ayat (2) PP No. 54 Tahun 2000.

<sup>62</sup>Indonesia (d), *Peraturan Pemerintah tentang Lembaga Penyedia Jasa Pelayanan Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup di Luar Pengadilan*, PP No. 54 Tahun 2000, LN No. 113 Tahun 2000, ps. 8 ayat (3).

<sup>63</sup>Indonesia (d), *Ibid.*, ps. 10 ayat (1).

<sup>64</sup>Indonesia (d), *Ibid.*, ps. 10 ayat (4).

<sup>65</sup>Di tingkat pusat yakni pada instansi yang bertanggung jawab di bidang pengendalian lingkungan, sedangkan di tingkat daerah yakni pada instansi yang sama namun di tingkat daerah yang bersangkutan. Lihat pasal 13 PP No. 54 Tahun 2000.

## BAB 3

### PERAN BADAN PENGENDALIAN DAMPAK LINGKUNGAN HIDUP DAERAH SEBAGAI MEDIATOR

#### 3.1. Latar Belakang Dibentuknya BPLHD Beserta Tugas dan Fungsi

Badan Pengendalian Dampak Lingkungan (Bapedal) pertama-tama dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden No. 23 Tahun 1990. Pada mulanya badan ini dibentuk berdasarkan pertimbangan:

- a. bahwa pembangunan yang semakin meningkat akan menimbulkan dampak yang semakin besar dan memerlukan pengendalian sehingga pembangunan dapat dilaksanakan secara berkelanjutan;
- b. bahwa sehubungan dengan hal tersebut dipandang perlu membentuk badan yang melaksanakan secara operasional pengendalian dampak lingkungan hidup.<sup>65</sup>

Pertimbangan yang diberikan di atas menggambarkan kepedulian pemerintah terhadap pelestarian fungsi lingkungan sesuai dengan semangat yang tertuang dalam UULH.

Pada tanggal 19 September 1997 dengan didasarkan beberapa pertimbangan berarti lahirlah UUPLH menggantikan UULH. Perubahan juga terjadi pada beberapa peraturan perundang-undangan yang menjadi acuan lahirnya Keputusan Presiden No. 23 Tahun 1990. Dengan demikian Keputusan Presiden No. 23 Tahun 1990 juga telah mengalami beberapa kali perubahan, saat ini aturan yang mengatur tentang Bapedal ialah Keputusan Presiden No. 10 Tahun 2000. Hal yang menjadi pertimbangan diadakannya perubahan terhadap Keputusan Presiden ini ialah:

“untuk menjamin terselenggaranya tertib administrasi pemerintah dan pembangunan di bidang pengendalian dampak lingkungan, dipandang perlu menyempurnakan kedudukan, tugas, fungsi, susunan organisasi, dan tata kerja Badan Pengendalian Dampak Lingkungan.”<sup>66</sup>

Melalui pertimbangan di atas perubahan yang dilakukan adalah penting guna menjamin ketertiban administrasi dan pembangunan di bidang pengendalian dampak lingkungan. Di samping itu perubahan ini juga bertujuan untuk semakin menyempurnakan aturan yang mengatur mengenai lembaga Bapedal.

Bapedal bertugas menyelenggarakan tugas umum pemerintahan dan pembangunan di bidang pengendalian dampak lingkungan hidup yang meliputi pencegahan, penanggulangan pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup serta pemulihan kualitas lingkungan hidup dalam penyusunan kebijakan teknis dan program pengendalian dampak lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>67</sup> Dalam menjalankan pekerjaan yang menjadi tanggung jawabnya Bapedal melakukan berbagai macam kegiatan atau fungsi, diantaranya ialah penguatan dan pemfasilitasian<sup>68</sup> kegiatan masyarakat dan pemerintah di daerah di bidang pengendalian dampak lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan pengawasan, penataan hukum, dan penyelesaian sengketa lingkungan.<sup>69</sup> Bapedal adalah Lembaga Pemerintah Non-Departemen yang berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden.<sup>70</sup>

Indonesia adalah negara yang terdiri atas banyak pulau, terlebih lagi pembagian wilayah pemerintahannya, dimulai dari kelurahan, kecamatan, kabupaten/kotamadya, propinsi sampai dengan tingkat pusat. Untuk itu penting diadakan suatu sistem pemerintahan yang baik dan teratur untuk menjamin diperolehnya hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat guna menunjang kesejahteraan masyarakatnya. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah<sup>71</sup> yang sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan diarahkan untuk melakukan peningkatan dalam berbagai aspek

seperti pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah. Semua usaha tersebut harus dilakukan dengan tetap memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintah dan badan legislatif melihat bahwa untuk mencapai amanat UUD 1945 tersebut maka dibutuhkan peningkatan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Peningkatan tersebut dilakukan dengan cara lebih memperhatikan hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global. Mengacu pada hal-hal tersebut maka pemerintah pusat memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintah negara. Tata cara dan aturan dalam menjalankan serta melaksanakan wewenang pemberian dari pusat kepada pemerintah daerah ini semuanya tertuang dalam peraturan perundang-undangan yakni Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda). Dalam undang-undang ini diatur mengenai penyelenggaraan otonomi daerah/pemerintahan daerah otonom.<sup>72</sup> Dengan demikian pembentukan daerah otonom yang dilakukan dengan cara membentuk provinsi, dan kabupaten/kota, dan desa sesungguhnya bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dengan mempertimbangkan aspek peningkatan pelayanan, pemberdayaan, prakarsa dan peran serta masyarakat, pemerataan, keadilan, efisiensi, akuntabilitas, dan pengembangan demokrasi, pertahanan dan keamanan serta daya saing daerah di negara Indonesia.

Dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah ada jenis penyelenggaraan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah namun ada pula yang tidak diserahkan. Dari beberapa urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah otonom, ada yang bersifat wajib namun ada juga yang bersifat pilihan. Pasal 8 UU Pemda mengatakan bahwa penyelenggaraan sebagian urusan pemerintahan yang tidak diserahkan kepada daerah dapat dilimpahkan kepada Gubernur dan/ atau kepala instansi vertikal berdasarkan asas dekonsentrasi, atau ditugaskan kepada

Provinsi, Kabupaten/ Kota, dan/ atau Desa berdasarkan asas tugas pembantuan. Salah satu urusan wajib yang diserahkan pemerintah kepada daerah ialah pengendalian lingkungan hidup yang berdampak regional.<sup>73</sup>

Selain alasan yang telah dikemukakan di atas UUPLH juga mengatakan bahwa pemerintah dapat melimpahkan wewenang tertentu pengelolaan lingkungan hidup kepada perangkat di wilayah dan juga mengikutsertakan Pemerintah Daerah untuk membantu Pemerintah Pusat dalam pelaksanaan pengelolaan lingkungan hidup di daerah.<sup>74</sup> Mengacu pada ketentuan ini dan beberapa ketentuan lain yang terkait maka hal ini jugalah yang mengharuskan pemerintah daerah untuk membentuk sebuah badan yang bertugas menyelenggarakan tugas umum pemerintahan dan pembangunan di bidang pengendalian dampak lingkungan hidup, dengan perkataan lain harus dibentuk sebuah badan yang berfungsi sebagai Bapedal di tingkat daerah.

Badan Pengendalian Lingkungan Hidup Daerah (BPLHD) adalah lembaga teknis daerah yang merupakan unsur penunjang Pemerintahan Daerah yang berada dan bertanggung jawab kepada Gubernur. Lembaga inilah yang menjadi jawaban dari dampak penyelenggaraan otonomi daerah terhadap tanggung jawab pemerintah menjamin hak masyarakat untuk memperoleh lingkungan hidup yang baik dan sehat. Lembaga ini memiliki nama yang berbeda di beberapa daerah, ada yang menggunakan nama Badan 'Pengendalian' Lingkungan Hidup Daerah atau Badan 'Pengelolaan' Lingkungan Hidup Daerah yang biasa disebut sebagai BPLHD, namun ada juga yang menyebutnya sebagai "Bapedalda",<sup>75</sup> itu semua hanyalah perbedaan terminologi, mengenai fungsi dan bentuk dari badan pada dasarnya sama. Pengaturan mengenai organisasi dan tata kerja BPLHD diserahkan kepada daerah masing-masing dimana lembaga tersebut berada, dan akan diatur menggunakan Keputusan Gubernur propinsi setempat.

Pada sub bab ini secara khusus akan di bahas BPLHD propinsi Jawa Barat yang organisasi dan tata kerjanya diatur dalam Keputusan Gubernur Jawa Barat No. 63 Tahun 2001 tentang Tugas Pokok Fungsi dan Rincian Tugas Unit Badan Pengendalian Lingkungan Hidup Daerah Propinsi Jawa Barat. Lembaga teknis yang berperan sebagai unsur penunjang pelaksana Pemerintah Daerah Propinsi

Jawa Barat ini berdasarkan Pasal 3 Peraturan Daerah Propinsi Jawa Barat No. 15 Tahun 2000 tentang Dinas Daerah Propinsi Jawa Barat jo. Peraturan Daerah Propinsi Jawa Barat No. 5 Tahun 2002 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Propinsi Jawa Barat No. 15 Tahun 2000 tentang Dinas Daerah Propinsi Jawa Barat, mempunyai tugas pokok merumuskan kebijakan operasional dan melaksanakan sebagian kewenangan desentralisasi propinsi dan kewenangan yang dilimpahkan kepada Gubernur, dan dalam menjalankan tugas pokok tersebut lembaga ini mempunyai fungsi:

- a. perumusan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya;
- b. pemberian perijinan dan pelaksanaan pelayanan umum;
- c. pemberian pelaksanaan tugas sesuai dengan lingkup tugasnya.<sup>76</sup>

Berdasarkan Keputusan Gubernur propinsi Jawa Barat No. 63 Tahun 2001 BPLHD mempunyai tugas pokok merumuskan kebijakan teknis dan melaksanakan kewenangan di bidang pengendalian lingkungan hidup sesuai dengan kebutuhan daerah dan kewenangan lain yang dilimpahkan.<sup>77</sup> Sejalan dengan tugas pokok tersebut, BPLHD memiliki beberapa fungsi, yaitu:

- a. penyelenggaraan kordinasi dan pengendalian lingkungan hidup meliputi AMDAL – Sarana dan Prasarana, pengendalian pencemaran lingkungan dan pengendalian kerusakan lingkungan berdasarkan kebijakan umum Gubernur;
- b. penyelenggaraan fasilitasi pengendalian lingkungan hidup kepada kabupaten/Kota dan mitra kerja bidang lingkungan hidup;
- c. penyelenggaraan kesekretariatan Badan.<sup>78</sup>

BPLHD Jawa Barat sendiri terdiri dari:

- a. Kepala Badan;
- b. Sekretariat;

- c. Bidang AMDAL, Sarana dan Prasarana;
- d. Bidang Pengendalian Pencemaran Lingkungan;
- e. Bidang Pengendalian Kerusakan Lingkungan;
- f. Kelompok Jabatan Fungsional

Masing-masing bidang memiliki tugas dan fungsinya, dan dalam pelaksanaan saling berkoordinasi untuk mencapai satu tujuan yang sama. BPLHD dikepalai oleh seorang Kepala Badan yang bertugas dalam memimpin, mengkoordinasikan dan mengendalikan tugas pokok badan dalam melaksanakan pengkajian pengendalian lingkungan hidup.<sup>79</sup> Sekretariat mempunyai tugas pokok menyelenggarakan pengelolaan urusan kepegawaian, keuangan dan umum.<sup>80</sup> Sedangkan Bagian AMDAL, Sarana dan Prasarana bertugas merumuskan kebijakan teknis AMDAL, Sarana dan Prasarana teknologi lingkungan, fasilitasi sengketa lingkungan dan kemitraan lingkungan.<sup>81</sup> Bidang Pengendalian Pencemaran Lingkungan memiliki tugas pokok merumuskan bahan kebijakan teknis di bidang pengendalian pencemaran limbah dan B3 serta pembinaan laboratorium lingkungan,<sup>82</sup> dan yang tidak jauh berdeda ialah bidang Pengendalian Kerusakan Lingkungan yang tugas pokoknya merumuskan bahan kebijakan teknis di bidang pengendalian kerusakan serta perlindungan lahan, hutan, tata air, keanekaragaman hayati dan laut termasuk pesisir.<sup>83</sup> Sedangkan Kelompok Jabatan Fungsional,<sup>84</sup> tugas dan wewenangnya ditetapkan oleh Gubernur berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>85</sup>

Tugas pokok dari bidang-bidang tersebut akan didukung oleh beberapa fungsi yang dijalankan, dan keseluruhannya diatur secara lengkap dalam Keputusan Gubernur Jawa Barat No. 63 Tahun 2001.

### 3.2. Kewenangan Badan Pengendalian Lingkungan Hidup Daerah (BPLHD) sebagai Mediator

Salah satu bidang yang terdapat dalam BPLHD ialah bidang AMDAL, Sarana dan Prasarana, yang dibahas secara rinci dalam bagian keempat Keputusan Gubernur No. 63 Tahun 2001. Bidang AMDAL, Sarana dan Prasarana mempunyai tugas merumuskan kebijakan teknis AMDAL, Sarana dan Prasarana teknologi lingkungan, fasilitasi<sup>86</sup> sengketa lingkungan dan kemitraan lingkungan. Dalam melaksanakan tugas tersebut bidang ini mempunyai fungsi antara lain:

- a. perumusan bahan kebijakan teknis pembinaan dampak lingkungan strategis, Analisis Dampak Lingkungan (AMDAL) serta Upaya Pengelolaan Lingkungan (UKL), Upaya Pemantauan Lingkungan (UPL);
- b. perumusan bahan dan fasilitasi kebijakan teknis dalam pengembangan teknologi lingkungan serta sarana dan prasarana teknologi lingkungan;
- c. pelaksanaan kordinasi, pembinaan penataan hukum dan fasilitas sengketa lingkungan;
- d. pelaksanaan kordinasi, pembinaan dan fasilitasi kemitraan lingkungan.<sup>87</sup>

Bidang ini sendiri dibagi lagi ke dalam empat (4) subbidang, yang terdiri atas:

- a. Subbidang Pengkajian AMDAL;
- b. Subbidang Sarana dan Prasarana Teknologi Lingkungan;
- c. Subbidang Fasilitasi Sengketa Lingkungan;
- d. Subbidang Kemitraan Lingkungan.

Kewenangan BPLHD sebagai pihak ketiga penyedia jasa pelayanan penyelesaian sengketa di luar pengadilan diselenggarakan oleh subbidang Fasilitasi sengketa lingkungan. Hal ini dapat diketahui melalui rincian fungsi subbidang fasilitasi sengketa lingkungan hidup yang tertuang dalam pasal 11 Keputusan Gubernur propinsi Jawa Barat No. 63 Tahun 2001, yang salah satunya

ialah menyusun bahan fasilitasi konflik lingkungan melalui sistem ADR (*Alternative Dispute Resolution*). Seyogyanya fungsi tersebut belumlah cukup kuat untuk menjadi dasar hukum kewenangan BPLHD sebagai pihak ketiga yang menyediakan jasa penyelesaian sengketa di luar pengadilan bagi masyarakat. Namun apabila melihat kepada latar belakang pembentukan Keputusan Gubernur propinsi Jawa Barat, peraturan ini dibentuk dengan mengacu kepada Peraturan Pemerintah No. 54 tahun 2000 tentang Lembaga Penyedia Jasa Pelayanan Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup di Luar Pengadilan. Dalam pasal 8 PP No. 54 Tahun 2000 dikatakan bahwa:

- (1) Lembaga penyedia jasa dapat dibentuk oleh pemerintah pusat dan/ atau pemerintah daerah.
- (2) Lembaga penyedia jasa yang dibentuk oleh pemerintah pusat ditetapkan oleh Menteri dan berkedudukan di instansi yang bertanggung jawab di bidang pengendalian dampak lingkungan.
- (3) Lembaga penyedia jasa yang dibentuk oleh pemerintah daerah ditetapkan oleh Gubernur/ Bupati/ Walikota dan berkedudukan di instansi yang bertanggung jawab di bidang pengendalian dampak lingkungan daerah yang bersangkutan.<sup>88</sup>

Pasal ini merupakan dasar hukum yang jelas bagi penunjukkan BPLHD propinsi Jawa Barat sebagai lembaga penyedia jasa penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan oleh Gubernur propinsi Jawa Barat.

Seperti yang telah diulas secara singkat dalam bab 2 penulisan ini, bahwa PP No. 54 Tahun 2000 dalam pasalnya yang ke-10 juga menjelaskan syarat-syarat bagi lembaga penyedia jasa penyelesaian sengketa lingkungan di luar pengadilan dibentuk pemerintah, dalam ayat (1) dikatakan lembaga tersebut haruslah mempunyai keanggotaan yang terdiri dari tenaga profesional di bidang lingkungan hidup yang berasal dari pemerintah dan masyarakat. Dan untuk menjadi anggota lembaga penyedia jasa harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a. Cakap melakukan tindakan hukum;
- b. Berumur paling rendah 35 (tiga puluh lima) tahun untuk arbiter dan paling rendah 30 (tiga puluh) tahun untuk mediator atau pihak ketiga lainnya;
- c. Memiliki pengalaman serta menguasai secara aktif di bidang lingkungan hidup paling sedikit 15 (lima belas) tahun untuk arbiter dan paling sedikit 5 (lima) tahun untuk mediator atau pihak ketiga lainnya;
- d. Tidak ada keberatan dari masyarakat sebagaimana dimaksud dalam pasal 11 ayat (2); dan
- e. Memiliki keterampilan untuk melakukan perundingan atau penengahan.<sup>89</sup>

BPLHD propinsi Jawa Barat dalam menjalankan perannya sebagai pihak ketiga yang menyediakan jasa pelayanan penyelesaian sengketa di luar pengadilan berdasarkan hasil penunjukkan Gubernur melalui SK Gubernur No. 63 Tahun 2001, pada kenyataannya sampai saat ini belum memiliki suatu aturan khusus yang mengatur mengenai fungsi tersebut dan pelaksanaannya.

### **3.3. Peran Badan Pengendalian Lingkungan Hidup Daerah (BPLHD) sebagai Mediator Terkait dengan asas *equality before the law* dan *access to justice***

BPLHD dalam perannya sebagai pihak ketiga yang membantu masyarakat dalam menyelesaikan sengketa lingkungan hidup dengan menggunakan Alternatif Penyelesaian Sengketa (APS), pada dasarnya memang bertujuan untuk mempermudah masyarakat dalam memperoleh akses keadilan. Hal ini dapat terlihat dengan jelas sebagaimana telah dibahas dalam subbab sebelumnya, dimana latar belakang dibentuknya BPLHD ialah agar masyarakat dapat memperoleh haknya atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.<sup>90</sup>

Terdapat beberapa indikator dalam menentukan apakah akses pada keadilan telah benar-benar diperoleh oleh masyarakat atau tidak, namun sebelumnya kita harus melihat terlebih dulu definisi dari akses pada keadilan itu sendiri, yakni suatu mekanisme bagi masyarakat untuk mendapatkan keadilan

melalui akses hukum (*legal resource*) apabila hak atas informasi dan partisipasinya ditolak dan juga apabila hak atas lingkungan hidup yang sehat terganggu.<sup>91</sup> Berdasarkan definisi tersebut *Indonesian Center for Environmental Law (ICEL)* memberikan beberapa indikator terhadap pemenuhan asas pada keadilan, yaitu:

- a. Seberapa jauh hukum mewajibkan sebuah forum<sup>92</sup> untuk mendengar dan memutus dalam kasus yang ada.
- b. Sampai seberapa jauh hukum memberikan ruang kepada seseorang untuk mengajukan banding kepada lembaga independen yang dapat mencabut keputusan forum yang sebelumnya.
- c. Bagaimana hukum mewajibkan pemerintah untuk menawarkan bantuan teknis, tuntunan atau pelatihan kepada publik tentang bagaimana menggunakan forum dalam kasus yang sedang berlangsung.
- d. Seberapa jelas dan sempit batasan yang dapat digunakan sebagai argumen informasi yang dirahasiakan/ konfidensial dalam hubungannya dengan informasi yang relevan dalam sengketa yang ada.
- e. Bagaimana hukum mewajibkan pemerintah untuk menawarkan bantuan teknis, tuntunan atau pelatihan kepada publik tentang bagaimana menggunakan forum dalam kasus yang sedang berlangsung.
- f. Sampai seberapa jauh hukum mewajibkan pemerintah untuk membangun kapasitas staff pemerintah daerah untuk mengerti dan memfasilitasi hak-hak masyarakat dalam hubungannya dengan akses pada keadilan.
- g. Seberapa jelas hukum memberikan jangka waktu yang memadai untuk pengambilan keputusan dalam forum yang ada.
- h. Sampai seberapa jauh ada forum yang tersedia dengan kapasitas yang memadai (*adequate*) untuk memutuskan tipe kasus yang dipilih.

- i. Seberapa kuat standar, aturan atau kebijakan formal memastikan independensi dan imparialitas dari forum yang ada.
- j. Sampai seberapa jauh informasi mengenai aturan yang berlaku dalam suatu forum dapat diterima oleh sebuah forum tersedia bagi publik.
- k. Sampai seberapa jauh forum dalam kasus yang dipilih independen dan imparial.
- l. Sampai seberapa jauh proses penyelesaian sengketa dalam kasus transparan bagi publik.
- m. Sampai seberapa jauh sebuah forum membuat biaya untuk membawa kasus terjangkau bagi para pihak dalam kasus yang ada.
- n. Seberapa baik forum mengambil langkah-langkah agar forum tersebut dapat diakses oleh kaum marjinal.
- o. Seberapa jauh sebuah forum meminimalisir perpanjangan waktu (*delay*) dalam memproses, meninjau dan memutuskan perkara.
- p. Sampai seberapa jauh ada pilihan terhadap forum yang dapat digunakan untuk menyelesaikan sengketa.
- q. Sampai seberapa jauh ada intimidasi yang menghalangi pemangku kepentingan (*stakeholders/ para pihak*) untuk membawa kasus secara efektif dalam forum yang tersedia.
- r. Sampai seberapa jauh badan pemerintahan daerah memfasilitasi akses publik atas keadilan dalam kasus/ sengketa lingkungan yang ada.
- s. Sampai seberapa jauh keterlibatan NGO/LSM memfasilitasi akses publik atas keadilan dalam kasus yang ada.
- t. Seberapa jauh pemangku kepentingan memiliki pengetahuan dan keahlian yang diperlukan untuk dapat menggunakan forum secara efektif.<sup>93</sup>

Indikasi yang diberikan tersebut adalah indikasi pemenuhan akses pada keadilan dilihat dari berbagai macam peranan, baik dari pihak pemerintah (pusat/ daerah), LSM, ataupun dari masyarakat sendiri. Sehingga tidak semua indikator harus terpenuhi dalam mengukur terpenuhinya akses pada keadilan dalam masyarakat khususnya dalam penyelesaian sengketa perdata lingkungan hidup.

Asas *equality before the law* adalah sebuah asas yang menjamin kedudukan setiap orang bersamaan di hadapan hukum. Dalam fungsi dan peran BPLHD sebagai pihak ketiga yang ditunjuk oleh Gubernur dalam penyediaan jasa penyelesaian sengketa lingkungan di luar pengadilan, di satu sisi BPLHD adalah lembaga pemerintah yang dalam melaksanakan tugasnya berfungsi mengeluarkan AMDAL (Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup), yaitu kajian mengenai dampak besar dan penting suatu usaha dan/ atau kegiatan yang direncanakan pada lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/ atau kegiatan,<sup>94</sup> namun di sisi lain BPLHD jugalah yang melakukan penyidikan apabila ada suatu usaha atau kegiatan yang diindikasikan melakukan pencemaran atau perusakan lingkungan, serta terbuka kemungkinan juga bilamana terjadi suatu sengketa perdata lingkungan, BPLHD juga dapat berperan sebagai pihak ketiga yang membantu para pihak menyelesaikan sengketa tersebut. Dari beberapa peranan yang berbeda ini sebagai pihak ketiga sudah sepatutnya BPLHD tetap dapat menjaga kenetralitasan dan imparialitas dalam melaksanakan tiap-tiap peran tersebut. Untuk itu dibutuhkan suatu aturan yang mengatur secara tegas dan jelas masing-masing peranan dan pelaksanaannya.

<sup>65</sup>Hardjasoemantri, *op. cit.*, hal. 452-453.

<sup>66</sup>Indonesia (e), *Keputusan Presiden tentang Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Hidup Daerah*, Kep. Pres. No. 10 Tahun 2000.

<sup>67</sup>Indonesia (e), *Ibid.*, ps. 2.

<sup>68</sup>Fasilitasi adalah upaya memberikan fasilitas guna melancarkan pelaksanaan fungsi, lihat *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, hal. 314. Fasilitasi dalam bidang lingkungan hidup biasanya dilakukan dengan cara pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan, arahan dan supervisi.

<sup>69</sup>Indonesia (e), *Ibid.*, ps. 3 huruf d dan h.

<sup>70</sup>Hardjasoemantri, *op. cit.*, hal. 453.

<sup>71</sup>Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Lihat Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Indonesia (f), *Undang-Undang Pemerintahan Daerah*, UU No. 32 Tahun 2004, LN No. 125 Tahun 2004, ps. 1 ayat (2).

<sup>72</sup>*Daerah* Otonom, sebagai sebutan umum bagi Provinsi, Kabupaten dan Kota, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Indonesia (f), *Ibid.*, ps. 1 huruf i.

*Otonomi daerah* adalah wewenang Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang diserahkan oleh Pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Indonesia (f), *Ibid.*, ps. 1 huruf h.

<sup>73</sup>Lihat ps. 16 ayat (3) huruf a UU No. 32 Tahun 2004.

<sup>74</sup>Penyerahan sebagian urusan kepada Pemerintah Daerah dalam hal ini dikatakan sebagai *mendesentralisasi* kewenangan kepada daerah. Lihat pasal 12 dan 13 UUPLH.

<sup>75</sup>Hasil wawancara dengan Bapak Udan Kusdana selaku Kasubid Fasilitasi Sengketa Lingkungan BPLHD propinsi Jawa Barat, Kamis, 13 November 2008, pukul 10.40, bertempat di BPLHD Jawa Barat, Jln. Naripan, Bandung.

<sup>76</sup>Peraturan Daerah Propinsi Jawa Barat No. 15 Tahun 2000 tentang Dinas Daerah Propinsi Jawa Barat jo. Peraturan Daerah Propinsi Jawa Barat No. 5 Tahun 2002 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Propinsi Jawa Barat No. 15 Tahun 2000 tentang Dinas Daerah Propinsi Jawa Barat, ps. 3.

<sup>77</sup>*Keputusan Gubernur Jawa Barat tentang Tugas Pokok Fungsi dan Rincian Tugas Unit Badan Pengendalian Lingkungan Hidup Daerah Propinsi Jawa Barat*, Kep. Gub. No. 63 Tahun 2001, ps. 2 ayat (3).

<sup>78</sup>*Ibid.*, ps. 2 ayat (4).

<sup>79</sup>*Ibid.*, ps. 3 ayat (1).

---

<sup>80</sup>*Ibid.*, ps. 4 ayat (1).

<sup>81</sup>*Ibid.*, ps. 8 ayat (1).

<sup>82</sup>*Ibid.*, ps. 13 ayat (1).

<sup>83</sup>*Ibid.*, ps. 18 ayat (1).

<sup>84</sup>Pasal 1 ayat (6) Kep. Gub. No. 63 Tahun 2001: “Kelompok Jaabatan Fungsional adalah Kelompok Pegawai Negeri Sipil yang diberi tugas, wewenang dan hak secara penuh oleh pejabat yang berwenang dalam melaksanakan kegiatan sesuai dengan profesinya dalam rangka mendukung kelancaran tugas pokok Badan.” Contoh: Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS).

<sup>85</sup>*Ibid.*, ps. 22.

<sup>86</sup>Pasal 1 ayat (16) Kep.Gub No. 63 Tahun 2001: Fasilitasi adalah upaya memberdayakan daerah otonom melalui pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan, arahan dan supervisi.

<sup>87</sup>*Ibid.*, ps. 8 ayat (2).

<sup>88</sup>Indonesia (d), *op. cit.*, ps. 8.

<sup>89</sup>*Ibid.*, ps. 10 ayat (4).

<sup>90</sup>Lihat kembali UUD 1945 ps. 33 dan UUPH ps. 5, ps. 12, dan ps. 13.

<sup>91</sup>Indonesian Center for Environmental Law (ICEL), *Membuka Ruang, Menjembatani Kesenjangan*, (Jakarta: ICEL), hal. 8.

<sup>92</sup>Yang dimaksud dengan ‘forum’ untuk mendapatkan akses pada keadilan pada indikator ini tidak terbatas pada pengadilan, melainkan juga forum penyelesaian sengketa lainnya yang berkembang di suatu negara. Misal forum administratif, forum penyelesaian sengketa di luar pengadilan (mediasi, negosiasi, arbitrase), dll.

<sup>93</sup>*Ibid.*, hal. 17 - 35.

<sup>94</sup>Indonesia (a), *op. cit.*, ps. 1 ayat (21).