## M E D I A S I PENYELESAIAN SENGKETA EKOLOGI PERKOTAAN SERTA KEDUDUKAN DAN PERANAN UNIVERSITAS TARUMANAGARA'

Shidarta"

#### ABSTRACT

Mediation is one of the alternative dispute resolution mechanisms which can be used in solving environmental problems in Indonesia. In fact, several environmental problems have been solved by "informal leaders" acting as "informal mediators" such as by religion leaders such as *ulamas* in rural areas. In urban areas, some universities like Tarumanagara University, have very important positions and can play significant roles to become mediators in solving inveronmental disputes.

#### I. PENDAHULUAN

Dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup dinyatakan, bahwa pemerintah berkewajiban menumbuhkan dan mengembangkan kesadaran masyarakat akan tanggung jawabnya dalam pengelolaan lingkungan hidup melalui penyuluhan, bimbingan, pendidikan, dan penelitian tentang lingkungan hidup. Penjelasan pasal tersebut menyatakan, bahwa pendidikan untuk menumbuhkan dan mengembangkan kesadaran masyarakat dilaksanakan, baik melalui jalur pendidikan formal, mulai dari taman kanak-kanak/sekolah dasar sampai dengan perguruan tinggi, maupun melalui jalur pendidikan nonformal.

Jika diperhatikan dari redaksi Pasal 9 di atas, dan kemudian dihubungkan dengan penjelasannya, akan ditemukan landasan hukum peran serta lembaga pendidikan dalam pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia. Universitas Tarumanagara sendiri, sebagai salah satu lembaga pendidikan tinggi di Indonesia, juga mengemban kewajiban untuk berperan serta dalam pengelolaan lingkungan hidup tersebut. Dalam rangka ini pula, Universitas Tarumanagara, dengan pola ilmiah pokok ekologi perkotaannya, mempunyai kedudukan dan peranan yang strategis untuk menyumbangkan peran sertanya.

<sup>\*</sup> Tulisan ini sebelumnya pernah disajikan di hadapan Tim Juri Lomba Karya Tulis Ilmiah Tingkat Universitas Tarumanagara tahun 1995, tanggal 5 Oktober 1995, dan memenangkan Juara II.

<sup>\*\*</sup> Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara

Tulisan ini sepenuhnya merupakan hasil penelusuran kepustakaan. Data kepustakaan ini selanjutnya dianalisis dengan pendekatan deskriptif-normatif. Khusus untuk data tentang mediasi, diadakan penelaahan terhadap sejumlah tulisan yang memuat pengalaman penerapan lembaga ini di Amerika Serikat; negara yang termasuk maju dalam pengembangan alternatif penyelesaian sengketa di luar peradilan.

Dalam tulisan ini secara berurutan akan diuraikan pengertian ekologi perkotaan dan aspek-aspek yang tercakup di dalamnya. Salah satu di antaranya adalah aspek hukum, tepatnya hukum lingkungan. Karakteristik yang khas dari hukum lingkungan menuntut tata cara yang agak spesifik dalam penegakannya. Dalam rangka penegakan hukum tersebut, tampak bahwa lembaga penyelesaian sengketa yang formal dan konvensional (peradilan atau litigasi) terbukti tidak lagi efektif dan efisien. Untuk itu orang mulai berpaling ke alternatif penyelesaian sengketa di luar peradilan.

Kemudian dijelaskan, bahwa di antara alternatif yang tersedia, lembaga mediasi merupakan pilihan yang paling tepat untuk dikembangkan. Pada bagian akhir tulisan ini akan dibentangkan pula suatu gagasan tentang kedudukan dan peranan Universitas Tarumanagara dalam pengembangan lembaga mediasi ini, khususnya untuk penyelesaian sengketa yang berkaitan dengan ekologi perkotaan.

# II. EKOLOGI PERKOTAAN DAN HUKUM LINGKUNGAN

Menurut Otto Soemarwoto, pada mulanya ekologi hanya mempelajari mahluk hidup nirmanusia, yaitu tumbuhan, hewan, dan jasad renik. Baru kemudian berkembang ekologi manusia. Masalah lingkungan, misalnya pencemaran oleh limbah industri dan banjir karena konversi hutan menjadi daerah nirhutan, pada hakikatnya adalah masalah ekologi manusia karena penyebab masalah itu adalah kegiatan manusia dan yang dipelajari adalah interaksi manusia dengan lingkungan sosio-biogefisiknya. Oto Soemarwoto kemudian mendefinisikan ekologi perkotaan sebagai ekologi manusia dengan fokus kajian manusia dalam habitatnya di perkotaan.<sup>2</sup> Definisi senada juga disampaikan oleh Emil Salim, yang

Bentuk-bentuk penyelesaian sengketa di luar peradilan telah dikembangkan di Amerika Serikat lebih dari 30 tahun yang lalu.

Otto Soemarwoto, "Beberapa Masalah Ekologi Perkotaan," *Makalah*, dibawakan pada Temu Ilmiah Arsitektur di Universitas Tarumanagara, Jakarta, 28-29 Juli 1992, hlm. 1-2.

mendefinisikan ekologi perkotaan sebagai ilmu yang mempelajari hubungan antara organisme hidup, terutama manusia dengan lingkungan dalam ruang lingkup kota.<sup>2</sup>

Dari pengertian tersebut, dapat dilihat bahwa ekologi perkotaan berada dalam mang lingkup ekologi manusia. Ekologi perkotaan menempatkan manusia sebagai subjek yang menentukan. Dengan perkataan lain, ekologi perkotaan bersifat antroposentris. Hal ini dapat dilihat dari proses perkembangan lingkungan perkotaan, mulai dari suatu desa menjadi kota kecil, kota besar, atau bahkan menjadi kota metropolitan. Sepanjang proses tersebut sentuhan manusia sangat dominan, sehingga lingkungan hidup yang semula lebih banyak bersifat "alamiah" menjadi lebih bersifat "binaan".

Manusia dilahirkan dalam lingkungan alam yang memiliki lima ciri pokok yang menonjol, yaitu:<sup>4</sup>

- Adanya ciri hubungan saling keterkaitan di antara unsur yang satu dengan yang lain dalam lingkungan alam, Laut, hujan, air, tanah, tumbuh-tumbuhan, dan hewan, tumbuh dalam hubungan saling keterkaitan dan semua unsur itu membentuk suatu jaringan kehidupan.
- Masing-masing unsur berada dalam keseimbangan antara yang satu dengan yang lain. Tumbuh-tumbuhan dan hewan saling menjaga keseimbangan antara sesama dan diri-masing-masing.
- Adanya hubungan yang selaras antara yang satu dengan yang lain, sehingga totalitas gambaran alam ini menunjukkan keadaan yang serba harmonis, serba selaras,
- 4. Kendaan yang serba selaras ini dapat terpelihara stabil apabila masih terdapat keanekaragaman dari berbagai unsur lingkungan alam.
- Alam ini tumbuh dan berkembang secara berkelanjutan selama sinar matahari masih memancar. Selama itu pula seluruh proses alam tumbuh, berubah, dan saling menunjang dalam proses kehidupan yang berkelanjutan.

Dengan lima ciri pokok kehidupan itu (keterkaitan, keseimbangan, keselarasan, keanekaragaman, dan keberlanjutan), terbentuklah dalam lingkungan alam suatu ekosistem yang berupa tatanan kesatuan secara utuh menyeluruh antara segenap unsur hidup yang saling mempengaruhi. Dalam ekosistem inilah manusia lahir dan tumbuh, sehingga selama manusia hidup dengan mengindahkan lima ciri pokok kehidupan lingkungan ini, manusia menjadi bagian dari ekosistem tersebut.

Emil Salim, "Ekologi Perkotaan sebagai Pola Ilmiah Pokok Universitas Tarumanagara," Pidato Ilmiah, dibawakan pada Peringatan 25 Tahun dan Wisuda Sarjana Universitas Tarumanagara, Jakarta, 3 Oktober 1987.

<sup>4</sup> Ibid.

Manusia mempakan unsur yang paling unggul dalam ekosistem, sehingga manusia dapat mengadakan perencanaan dan tindakan agar kelima ciri pokok kehidupan yang disebutkan di atas dapat terns terpelihara dengan baik. Walaupun demikian, manusia juga tidak dapat memungkiri kenyataan, bahwa ekosistem yang ingin dipeliharanya itu terusmenerus mengalami perubahan, sehingga lingkungan yang semula alami semakin berkembang menjadi lingkungan buatan, dan lingkungan buatan terbesar adalah kota dengan berbagai permasalahannya.

Emil Salim menyebutkan tiga kelompok permasalahan ekologi perkotaan pada umumnya, yaitu:5

- 1. Kependudukan, yang mencakup segi-segi jumlah (kuantitas) penduduk, laju pertumbuhan penduduk secara alamiah akibat perbedaan tingkat kelahiran dengan tingkat kematian, pertambahan penduduk akibat urbanisasi, imigrasi dari luar negeri atau transmigrasi antardaerah, komposisi penduduk menurut usia, lapangan kerja, etnis, agama, tingkat pendidikan, dan sebagainya. Dari segi kualitas penduduk, tercermin pada tingkat produktivitasnya, tingkat keterampilan, pendidikan, daya kreativitas, tingkat kriminalitas, dan sebagainya.
- 2. Macam kegiatan yang dilaksanakan, seperti kegiatan menghasilkan produksi primer, misalnya hasil pertanian dan pertambangan, kegiatan mengolah sumber daya alam menjadi bahan mentah, kegiatan menghasilkan produksi tersier yang menghasilkan jasa.
- 3. Ruang tempat lokasi kegiatan itu berlangsung, yang terbagi atas zona-zona, seperti zona pemukiman, zona perdagangan, zona industri, dan lain-lain lokasi bagi pengelompokan kegiatan tertentu.

Jika diperhatikan secara saksama, jelas bahwa semua masalah ekologi perkotaan bersinggungan secara langsung atau tidak langsung dengan hukum. Dikatakan demikian, karena ketiga masalah tersebut membawa potensi konflik antarkepentingan yang sangat tinggi, dan hukum (dalam arti norma) merupakan pranata yang dibuat untuk mencegah dan mengatasi konflik antarkepentingan manusia

Masalah kependudukan saling berkaitan erat dengan masalah aktivitas dan tuang yang tersedia. Jumlah penduduk yang besar menuntut dinamika yang tinggi, dan selanjutnya dinamika yang tinggi menuntut ruang yang luas.

Ketiga masalah pokok ekologi perkotaan tersebut, dengan demikian, mencakup areal permasalahan konkret yang sangat luas dan kompleks. Aspek hukum dari permasalahan tersebut juga berada dalam bidang yang beraneka ragam, yang semuanya termasuk dalam materi bahasan hukum lingkungan, mulai dari aspek hukum administrasi (misalnya

<sup>5</sup> Ibid.

### MEDIASI PENYELESAIAN SENGKETA EKOLOGI PERKOTAAN SERTA KEDUDUKAN DAN PERANAN UNIVERSITAS TARUMANAGARA

pencatatan penduduk yang menetap dan musiman), hukum ketenagakerjaan dan perburuhan (misalnya penertiban pekerja sektor informal), hukum transportasi (misalnya penyediaan alat angkut massal yang cepat, murah, dan aman), perumahan (misalnya pembanganan rumah sangat sederhana di daerah pinggiran kota), hukum pertanahan (misalnya penertiban kawasan hunian liar di sepanjang sungai atau rel kereta api), hukum kesehatan (misalnya penyediaan fasilitas pengobatan yang memadai), dan hukum perindustrian (misalnya pengaturan ambang batas buangan limbah pabrik). Semua bidang hukum tersebut sesungguhnya baru merupakan sehagian kecil dari ruang lingkup hukum lingkungan. Hukum lingkungan telah berkembang menjadi sistem hukum tersendiri (sebagai subsistem dari sistem hukum nasional) yang membutuhkan bantuan dan pemahaman yang multidisipliner.

## III. PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN

Telah disinggung di muka, bahwa pranata hukum (tidak saja norma hukum) dibentuk untuk mencegah dan mengatasi konflik antarkepentingan manusia. Pranata hukum, khususnya norma hukum, biasanya akan bersifat pasif selama tidak terjadi peristiwa konkret yang mengandung konflik antarkepentingan itu. Dengan demikian, konflik itu merupakan aktivator bagi pranata hukum, khususnya norma hukum. Terjadinya konflik menuntut agar pranata hukum dijalankan dengan semestinya. Inilah yang dimaksud dengan penegakan hukum.<sup>6</sup>

Penegakan hukum lingkungan menuntut agar kepentingan masing-masing pihak dalam konflik tersebut ditempatkan pada proporsinya menurut norma hukum yang berlaku. Upaya untuk menempatkan kembali kepentingan masing-masing pihak ini dapat berlangsung secara formal dan informal dengan gradasi yang berbeda.

Lembaga konvensional dan formal dalam upaya penegakan hukum ini adalah lembaga peradilan. Dari empat lingkungan yang dikenal di Indonesia, peradilan umum dan peradilan tata usaha negara merupakan dua lingkungan peradilan yang paling sering menerima pengajuan sengketa lingkungan hidup.<sup>7</sup>

Di sini pengertian "penegakan hukum" dibedakan dengan pengertian "pelembagaan hukum". Dengan demikian upaya untuk mengadakan penyuluhan kepada masyarakat, misalnya, tidak termasuk dalam pengertian "penegakan hukum" karena pada saat itu biasanya belum terjadi konflik antarkepentingan.

Dua lingkungan peradilan yang lain adalah peradilan agama dan peradilan militer.

bahar perahdan yang lazim disebut Jilipud ini mensyaratkan sejumlah procedur beracara yang tidak sederhana. Sekalipan dalam Paral d Ayat (2) Undang-Undang Mornor 14 Tahun 1970 tentang Ketentana-ketentaan Pokok Keknasaan Kehakiman ditegaskan, bahwa peraditan di Indonesia menganul asas penyelesahan sengketa secara sederhana, bahwa peraditan di Indonesia menganul asas penyelesahan sengketa lingkungan yang dapat cepat, dan biaya ringan, kenyataannya belian ada sengketa lingkungan yang dapat diselesaikan memembi amanat Pasal d di atas. Behan lagi terbuka kesempatan bagi pihak diselesaikan memembi amanat Pasal d di atas. Behan lagi terbuka kesempatan bagi pihak ketiga yang berkepentingan dan atau para pilak yang bersengketa untuk melakukan ketiga yang berkepentingan dan atau para pilak yang bersengketa untuk melakukan perlawanan. Kemudian diberikan pula kesempatan melakukan upaya hukum biasa (bandang perlawanan kembali), yang membuat dan kasasi), dan hahkan, upaya hukum hiar hiasa (peninjanan kembali), yang membuat proses penyelesaian sengketa melalui jahar pengadilan sungguh berbelit-belit, lamban, dan muhal.

Salah satu penyebah ketidaktaatan pada asas yang ideal tersebut berkaitan dengan masalah pembaktian yang tidak mudah. Secara umum, pembagian beban pembuktian dalam sengketa hukum (perdata) memberatkan pihak penggngat. Hal ini dikenal juga dengan asas tanggung jawah berdasarkan kesalahan. Asas ini antara lain dicantumkan dalam Pasal 1243, 1365, dan 1865 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Penggugat

Kelambanan ini ternyaka menjadi fenomena yang dapat dijumpai di berbagai negara. Di Korea Selatan, rata-rata perkara yang masuk ke pengadilan baru dapat diselesaikan antara 5-7 tahun, sedangkan di Jepang antara 10-15 tahun, dan di Indonesia antara 7-12 tahun. Lihat: M. Yahya Harahap, "Alternative Dispute Resolution (ADR) Merupakan Jawaban Penyelesaian Sengeketa Perdagangan Internasional Masa Depan," Makalah, dihawakan dalam Lokakarya Arbitrase Dagang Internasional, diselenggarakan oleh ELIPS Project dan Fukultas Hukum Universitas Trisakti, Jakarta, 24 April 1995, hlm. 12.

Sebagai gambaran, besarnya biaya untuk pengacara saja di Amerika Serikat berkisar antara USS 35-250 per jam. Lihat: *Ibid.*, hlm. 14. Di sejumlah kantor pengacara terkemuka di Indonesia, besarnya biaya sudah menyamai larif di Amerika Serkat. Mengenai mahalnya lembaga peradilan ini (lidak hanya spesifik di Amerika Serikat) diuraikan secara menarik dan panjang lebar dalam: Richard A. Posner, *The Economics of Justice*, Cambrdige: Harvard University Press, 1981.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Istilah tersebut diterjemahkan dari terminologi bahasa Inggris hukum: "liability based on fault".

Pasal 1234 menyatakan: "Penggantian biaya, rugi dan bunga karena tak dipenuhinya suatu perikatan, barulah mulai diwajibkan, apubila si herutang, setelah dinyatakan lalai memenuhi perikatannya, tetap melalaikannya, atau jika sesuatu yang harus diberikan atau dibuatnya hanya dapat diberikan atau dibuat dalam tenggang waktu yang telah dilampaukannya." Adapun Pasal 1365 menegaskan: "Tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada seorang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut." Berkenaan dengan pembuktian, Pasal 1865 menyatakan: "Barangsiapa mengajukan peristiwa-peristiwa atas mana ia mendasarkan sesuatu hak, diwajibkan membuktikan peristiwa-peristiwa itu; sebaliknya barangsiapa mengajukan peristiwa-peristiwa pembantahan hak orang lain, diwajibkan juga membuktikan peristiwa-peristiwa itu."

### MEDIABI PENYELEBAIAH BENGKETA EKOLOGI PERKOTAAN BEHTA KEDUDUKAN DAN PERANAN UNIVERSITAS TARUMANAGARA

(penderita) baru akan memperoleh ganti kerugian apabila ia mampu membuktikan adanya unsur kesalahan pihak tergugat (dalam konteks sengketa lingkungan adalah pelaku pencemaran dan atau perusakan lingkungan<sup>12</sup>), dan terdapat hubungan kausalitas antara kesalahan tergugat itu dengan kerugian yang dideritanya.

Konsep hukum berdasarkan kesalahan tersebut dalam sengketa lingkungan ternyata amat mengganggu sendi-sendi keadilan sebagai salah satu tujuan hukum yang paling utama. Penggugat (penderita) dalam sengketa lingkungan lazimnya berasal dari kalangan masyarakat biasa, yang baik secara ekonomis, politis, dan sosial berada di bawah tingkatan kaum industriawan sebagai pihak tergugat (pelaku pencemaran dan atau perusakan lingkungan). Selain itu, kompleksitas permasalahan lingkungan menuntut penguasaan disiplin ilmu tertentu, yang menyebabkan tidak mudah bagi masyarakat umum untuk menghadirkan alat-alat bukti.

Menyadari rumitnya permasalahan tersebut, saat ini konsep "kesalahan" telah beralih ke konsep "risiko". Konsep terakhir ini menyebabkan beban pembuktian menjadi terbalik, dari asas tanggung jawab berdasarkan kesalahan menjadi asas tanggung jawab mutlak. Asas ini memberikan beban pembuktian yang sebaliknya daripada asas tanggung jawab berdasarkan kesalahan. Di sini yang diberikan beban pembuktian bukanlah si penggugat (penderita), tetapi pihak yang kemampuannya lebih besar untuk memberikan pembuktian, yakni si tergugat. Dengan asas pembuktian terbalik ini, terbukalah kesempatan bagi semua orang untuk meminta pertanggungjawaban pencemar dan atau perusak lingkungan, dan pihak tergugat. bertanggung jawab atas kerugian yang ditimbulkannya, kecuali ia dapat membuktikan bahwa ia tidak dapat dipersalahkan.

Asas tanggung jawab mutlak ini telah diadopsi ke dalam sistem hukum lingkungan Indonesia. Pasal 21 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolalan Lingkungan menyatakan: "Dalam beberapa kegiatan yang menyangkut

Pengertian "pencemaran" dan "perusakan" lingkungan dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 dibedakan. Pencemaran lingkungan adalah masuknya atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan atau komponen lain ke dalam lingkungan dan atau berubahnya tatanan lingkungan oleh kegiatan manusia atau oleh proses alam, sehingga kualitas lingkungan turun sampai ke tingkat tertentu yang menyebabkan lingkungan menjadi kurang atau tidak dapat berfungsi lagi sesuai dengan peruntukannya. Adapun perusakan lingkungan diartikan sebagai tindakan yang menimbulkan perubahan langsung atau tidak langsung terhadap sifat-sifat fisik dan atau hayati lingkungan yang mengakibatkan lingkungan itu kurang atau tidak berfungsi lagi dalam menunjang pembangunan yang berkesinambungan.

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Asas tanggung jawab mutlak ini diterjemahkan dari istilah "strict liability".

jenis sumber daya tertentu tanggung jawab timbul secara mutlak pada perusak dan atau pencemar pada saat tejadinya perusakan dan atau pencemaran lingkungan hidup yang pengaturannya diatur dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan." Penjelasan pasal ini selanjutnya menerangkan: "Tanggung jawab mutlak dikenakan secara selektif atas kasus yang akan ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang dapat menentukan jenis dan kategori kegiatan yang akan terkena oleh ketentuan termaksud."

Bunyi penjelasan di atas sangat penting untuk diperhatikan, karena menegaskan bahwa asas tanggung jawab mutlak itu tidak begitu saja diberlakukan. Koesnadi Hardjasoemantri menyatakan, bahwa penerapan asas tanggung jawab mutlak dilaksanakan secara bertahap, sesuai dengan perkembangan kebutuhan. Sekalipun demikian, ia menunjuk satu contoh penerapan asas ini dalam hal pencemaran laut oleh tumpahan minyak dari kapal yang diatur dalam *International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage* (tahun 1969), yang telah diratifikasi oleh Indonesia dengan Keputusan Presiden Nomor 18 Tahun 1978.<sup>14</sup>

Seandainya asas tanggung jawab mutlak ini juga dilaksanakan secara konsisten untuk semua sengketa lingkungan hidup, tetap saja lembaga peradilan tidak dapat membebaskan diri dari cara kerjanya yang berbelit-belit, lamban, dan mahal itu. Penderita akibat perusakan dan atau pencemaran lingkungan tidak mungkin sabar menghadapi kondisi lingkungan yang tidak sehat untuk jangka waktu tujuh sampai dengan dua belas tahun, serta hidup dalam ketidakpastian menunggu perkaranya selesai diputuskan oleh pengadilan.

Kondisi demikian tidak dapat dikatakan menguntungkan bagi pihak lawan sengketa (yang digugat sebagai pencemar dan atau perusak lingkungan). Apabila pihak lawan sengketa ini adalah kalangan industriawan, maka tenggang waktu tujuh sampai dengan dua belas tahun itu bukan waktu yang singkat untuk menanggulangi akibat buruk yang merusak citra perusahaan. Di berbagai negara, kaum industriawan sangat hati-hati menghadapi gugatan perusakan dan atau pencemaran lingkungan karena pemberitaan yang seringkali amat tidak berimbang, yang biasanya berpihak kepada kaum konsumen atau masyarakat banyak. Dari sini terbentuklah opini luas tentang citra perusahaan. Bahkan tidak tertutup kemungkinan, jika organisasi konsumen di negara tersebut cukup solid, produk dari perusahaan yang dituduh melakukan pencemaran dan atau perusakan

Koesnadi Hardjasoemantri, Hukum Tata Lingkungan, Edisi 5, Cetakan 8, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1991, hlm. 260-261.

lingkungan akan diboikot oleh masyarakat. Di samping itu, masalah konfidensialitas perusahaan juga harus dipertimbangkan, mengingat peradilan mensyaratkan persidangannya terbuka untuk umum.

# IV. MEDIASI SEBAGAI ALTERNATIF PENYELESAIAN SENGKETA

Ketidakmampuan lembaga peradilan untuk menampung kepentingan masyarakat berperkara secara sederhana, cepat, dan biaya ringan, memunculkan lembaga-lembaga alternatif penyelesaian sengketa di luar peradilan. Lembaga alternatif penyelesaian sengketa di sini dapat berbentuk negosiasi, mediasi, dan adjudikasi. Negosiasi merupakan bentuk yang paling umum dalam penyelesaian sengketa. Berbeda dengan mediasi dan adjudikasi, dalam negosiasi ini tidak melibatkan jasa pihak ketiga (sebagai fasilitator).

Faktor pembeda antara mediasi dan adjudikasi terletak pada seberapa jauh pihak ketiga itu diberi kesempatan untuk ikut mengawasi jalannya perundingan dan mempengaruhi hasil keputusannya. Jika pihak ketiga yang diasumsikan netral itu mempunyai pengawasan penuh terhadap proses perundingan antarpihak yang bersengketa dan sekaligus memutuskan hasilnya, maka bentuk demikian disebut adjudikasi. Lembaga peradilan (litigasi) dapat digolongkan ke dalam bentuk ini, demikian pula dengan arbitrase. Apabila pihak ketiga ikut mengawasi jalannya perundingan, tetapi menyerahkan keputusan akhirnya kepada para pihak, maka bentuk demikian disebut mediasi. Di sini pihak ketiga hanya berperan membantu para pihak yang beersengketa menuju ke arah keputusan mereka.

Unsur-unsur dari tiga proses pokok penyelesaian sengketa (negosiasi, mediasi, dan adjudikasi) tersebut dapat pula digabungkan dalam berbagai variasi, sehingga dikenal dengan proses penyelesaian sengketa "gabungan". <sup>16</sup> Variasi bentuk-bentuk proses penyelesaian sengketa demikian telah berkembang demikian banyak di Amerika Serikat, misalnya dalam bentuk proses yang dinamakan private judging, neutral expert fact-finding, minitrial, ombudsman, dan summary jury trial. <sup>17</sup>

Dalam bahasa Inggris, alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan ini lebih populer dengan sebutan ADR, singkatan dari alternative dispute resolution.

<sup>16</sup> Istilah "proses penyelesaian sengketa gabungan" ini diterjemahkan secara bebas dari istilah "hybrid" dispute resolution processes.

Lihat: Stephen B. Goldberg et al., Dispute Resolution: Negotiation, Mediation, and Other Processes, Ed. 2, Boston: Little, Brown and Company, 1992, hlm. 3-5, 244-295. Mengingat belum ada terminologi hukum yang baku dalam bahasa Indonesia, istilah-istilah tersebut tetap dipertahankan dalam bahasa Inggris.

Di antara ketiga bentuk proses penyelesaian sengketa tersebut (negosiasi, mediasi, adjudikasi), mediasi dapat dikatakan merupakan pilihan pertama karena dapat diterapkan secara luas dan biayanya lebih murah. Elizabeth Plapinger et al. mengartikan mediasi sebagai suatu proses penyelesaian sengketa yang fleksibel dan tidak mengikat, dengan bantuan pihak ketiga yang netral (tidak memihak) — sebagai mediator — untuk memudahkan para pihak mencapai penyelesaian persengketaan mereka. Satu ciri utama dari mediasi adalah kemampuannya untuk mengembangkan diskusi penyelesaian sengketa yang tradisional dan memperluas pilihan-pilihan penyelesaian, bahkan seringkali mengatasi isu-isu hukum yang kontroversial. 19

Jika dibandingkan dengan alternatif penyelesaian sengketa yang lain, mediasi memang dapat dikatakan sebagai lembaga yang paling tepat untuk menyelesaikan sengketa lingkungan di Indonesia. Ada beberapa alasan yang dapat mendukung pendapat ini.

Pertama, mediasi tidak mensyaratkan pendirian suatu badan khusus yang resmi seperti yang berlaku untuk arbitrase. Selain itu, mediasi juga tidak memerlukan suatu "aturan main" yang baku, misalnya yang dituangkan dalam format peraturan perundang-undangan atau konvensi. Mediasi merupakan alternatif penyelesaian sengketa yang tidak formalistik. Karakteristik demikian membuat masalah yang dapat diselesaikan melalui mediasi sangat luas cakupannya, mulai dari sengketa rumah tangga, antartetangga, perburuhan, sewa menyewa, pertanahan, perdagangan, sampai pada sengketa di bidang lingkungan yang kompleks.

Dengan meninggalkan formalitas hukum acara, sengketa lingkungan yang biasanya rumit itu menjadi lebih sederhana. Para pihak langsung dihadapkan pada substansi permasalahan mereka, tanpa perlu memikirkan apakah para pihak sudah memenuhi proses beracara, seperti yurisdiksi hukum, kelengkapan dokumen, dan alat-alat bukti. Semua unsur yang biasanya dituntut keberadaan dan kelengkapannya dalam litigasi dan arbitrase, bukan menjadi unsur esensial dalam mediasi. Para pihak dapat menentukan sendiri proses beracara di antara mereka, tanpa perlu terikat kepada syarat-syarat dalam hukum acara.

Alasan kedua adalah sifat proses perundingan yang terarah tanpa terbebani oleh perasaan akan kalah atau menang. Tugas mediatorlah yang mengarahkan jalannya perundingan itu. Ia antara lain berperan untuk: (1) mendorong pertukaran informasi

Elizabeth Plapinger et al., (Eds.), Judge's Desbook on Court ADR, Cambrigde: National ADR Institute for Federal Judges (Harvard Law School), November 12-13, 1993, him. 3.

<sup>19</sup> Ibid.

MEDIASI PENYELESAIAN SENGKETA EKOLOGI PERKOTAAN SERTA KEDUDUKAN DAN PERANAN UNIVERSITAS TARUMANAGARA

apabila memang dianggap perlu diketahui oleh para pihak; (3) membantu para pihak untuk letupan emosi yang mungkin timbul dari para pihak; (4) berusaha mengendalikan yang dapat saja timbul selama perundingan, misalnya pandangan dari penasihat hukum lebih realistis dan fleksibel menghadapi permasalahan; (7) merubah orientasi berpikir para kemungkinan yang dapat memenuhi kepentingan mendasar semua pihak yang terlibat dalam sengketa.

Dalam menjalankan tugasnya, mediator tidak diserahi wewenang untuk menentukan format dan substansi penyelesaian sengketa. Ia hanya membuka jalan ke arah penyelesaian. Bagaimana bentuk dan isi penyelesaiannya, semua diserahkan kepada kehendak bebas para pihak. Apabila para pihak bersepakat untuk membuat suatu penyelesaian, maka biasanya kesepakatan itu bukan pula sesuatu yang final dan mengikat secara hukum.

Dalam sengketa lingkungan, alasan kedua tersebut sangat membantu, mengingat dewasa ini masyarakat seperti dihinggapi persepsi yang kurang percaya kepada lembaga-lembaga formal penyelesaian sengketa, khususnya peradilan. Kesan ini dapat ditarik dari sejumlah kasus lingkungan yang berskala nasional, yang sampai saat ini belum menemukan titik-titik penyelesaiannya. Salah satu kasus, yang bahkan menarik perhatian internasional, adalah sengketa antara pengusaha industri bubur kertas PT Inti Indorayon di Sumatera Utara dan masyarakat setempat. Sekalipun kesepakatan yang mungkin dicapai oleh para pihak tidak bersifat final dan mengikat, secara moral para pihak wajib untuk menaatinya. Keterikatan secara moral ini akan lebih menguntungkan masyarakat karena dengan demikian pihak pengusaha (yang dianggap sebagai pencemar dan atau perusak lingkungan) dapat dinilai secara langsung komitmennya oleh semua pihak. Jika ia gagal melaksanakan kesepakatan itu, akan berdampak buruk terhadap citra pengusaha dan perusahaan yang bersangkutan.<sup>20</sup>

Telah disinggung di muka, bahwa dalam mediasi, proses perundingan diadakan secara terarah melalui bimbingan mediator. Dalam hal ini mediator mengupayakan semua faktor

Sebagai bahan perbandingan, di Amerika Serikat 70,6 persen dari kesepakatan mediasi yang berkaitan dengan pelunasan keuangan ternyata dipenuhi oleh para pihak. Angka tersebut jauh lebih baik dibandingkan dengan 33,8 persen pada putusan adjudikasi. Mengenai hal ini lihat: Stephen B. Goldberg *et al.*, *Op. Cit.*, hlm. 155.

yang mungkin untuk membawa para pihak memiju kepada kesepakatan.<sup>21</sup> Kedudukan dan peranan mediator di sini sangat penting, karena orientasi nilai budaya bangsa Indonesia sendiri memerlukan figur ketiga dalam proses penyelesaian sengketa ini. Orientasi nilai sendiri memerlukan figur ketiga dalam proses penyelesaian sengketa ini. Orientasi nilai yang bersifat vertikal<sup>22</sup> dalam hubungan sesama manusia tersebut pada lembaga peradilan yang bersifat vertikal<sup>22</sup> dalam hubungan sesama manusia tersebut pada lembaga peradilan dan arbitrase ditempati oleh hakim dan arbiter, dan dalam mediasi ada pada mediator. Hanya saja, hakim dan arbiter adalah figur ketiga yang ditunjuk secara formal dengan segala wewenang yang melekat padanya, termasuk menentukan keputusannya, sedangkan mediator tidak memiliki wewenang demikian. Mediator mengupayakan semangat musyawarah untuk mencapai mufakat.

Alasan ketiga adalah tidak dipersyaratkannya suatu keahlian ilmu tertentu bagi mediator. Hal ini berbeda pada lembaga peradilan dan arbitrase. Pada lembaga peradilan, hakim merupakan ahli hukum. Apabila persidangan membutuhkan pendapat ahli dari disiplin ilmu lain, hakim dapat mengijinkan saksi ahli untuk mengemukakan pandangan-pandangannya. Pada arbitrase, yang diminta untuk menjadi arbiter adalah ahli di bidang tertentu sesuai dengan sengketa yang sedang dihadapi. Keahlian yang dituntut dari seorang mediator lebih pada kemampuannya mengatur jalannya proses perundingan. Dalam hal ini, tentu saja akan sangat membantu apabila mediator tersebut (kebetulan) juga memiliki keahlian dalam bidang yang sedang dipersengketakan.

Faktor yang disebutkan di atas merupakan salah satu penyebab mediasi menjadi alternatif penyelesaian sengketa yang lebih murah dibandingkan dengan adjudikasi. Sudah bukan rahasia lagi apabila pada arbitrase khususnya, sangat sukar untuk menunjuk arbiter yang menyediakan waktu penuh dalam penyelesaian suatu sengketa. Seringkali terjadi, jalannya perundingan menjadi tertunda karena para pihak harus menyesuaikan dengan kesibukan para arbiternya. Demikian pula jika para arbiter itu masing-masing berdomisili di tempat atau negara yang berbeda, yang dengan sendirinya berimplikasi pada dana yang harus dikeluarkan.

Alasan keempat yang dapat dikatakan sebagai hal positif dalam mediasi adalah

Lihat: Ibid., hlm. 116-136. Di situ diceritakan contoh proses mediasi, mulai dari interior ruangan, posisi tempat duduk para pihak, kata pembuka mediator, jalannya dialog, sampai pada akhirnya para pihak merayakan tercapainya kesepakatan dengan minum bersama. Semua faktor tersebut perlu diperhatikan agar tercipta suasana yang kondusif bagi para pihak menuju ke arah kesepakatan yang diharapkan.

Lihat: Koentjaraningrat, Kebudayaan, Mentalitas dan Pembangunan, Cet. 12, Jukarta: Gramedia, 1985, hlm. 41, 68-72.

komposisi mediatomya yang tidak harus lebih dari satu orang. Pada arbitrase, biasanya ditentukan arbiternya ada tiga orang. Dua arbiter pertama ditentukan oleh masing-masing pihak, dan arbiter ketiga ditunjuk atas kesepakatan bersama. Pada lembaga peradilan, para pihak tidak mempunyai hak sama sekali untuk menunjuk hakim yang akan memeriksa perkara mereka. Untuk menghindari terlalu banyak pihak yang terlibat dan pertimbangan biaya, pada mediasi biasanyanya hanya diminta satu orang sebagai meditor.

Alasau lain yang juga tidak kalah pentingnya adalah, bahwa praktik "mediasi" ini sesungguhnya sudah berjalan dengan baik dalam kebidupan masyarakat Indonesia, sekalipun tidak secara kluisus disebut sebagai mediasi. Figur yang sering muncul sebagai "mediator" biasanya adalah para ulama setempat yang disegani oleh para pibak. Contoh terakhir tentang peranan para ulama sebagai "mediator" adalah dalam sengketa tanah Jenggawah (Jember) antara petani penggarap dan PTP XXVII.

Karena bukan lagi sesuatu yang baru bagi masyarakat, tentu lembaga mediasi akan lebih mudah disosialisasikan apabila lembaga ini benar-benar ingin dikembangkan secara intensif di Indonesia. Dalam rangka pengembangan ini, kedudukan dan peranan "mediator tradisional" seperti para ulama dan pemuka adat tentu tidak perlu harus dikesampingkan.

#### V. KEDUDUKAN DAN PERANAN UNIVERSITAS TARUMANAGARA

Sebagai lembaga pendidikan tinggi yang memiliki pola ilmiab pokok ekologi perkotaan, Universitas Tarumanagara memiliki potensi yang besar dan strategis untuk mengembangkan dirinya sebagai penyelenggara mediasi, terutama untuk sengketa lingkungan yang relevan dengan pola ilmiab pokok yang telah dipilih tersebut. Ada beberapa faktor pendukung yang memungkinkan gagasan ini diwujudkan.

Pertama, kedudukan perguruan tinggi pada sebagian besar masyarakat Indonesia berada pada wilayah yang netral dan memiliki otoritas tinggi. Kalaupun harus memihak, maka komitmen keberpihakannya adalah kepada kepentingan masyarakat luas secara keseluruhannya. Posisi demikian menempatkan Universitas Tarumanagara sebagai salah satu perguruan tinggi terkemuka, dapat lebih diterima oleh para pihak yang bersengketa. Selain itu, kedudukan Universitas Tarumanagara sebagai perguruan tinggi swasta juga lebih independen, dibandingkan misalnya dengan perguruan tinggi negeri. Independensi ini sangat penting, terutama jika sengketa yang terjadi melibatkan pemerintah atau negara sebagai salah satu pihaknya.

Kedua, Universitas Tarumangara memiliki fasilitas yang cukup memadai untuk berperan sebagai mediator sengketa di bidang ekologi perkotaan. Seperti telah disinggung sebelumnya, untuk menjadi mediator sesunggulmya tidak dipersyaratkan penguasaan disiplin ilmu tertentu, namun dalam lingkup permusalahan ekologi perkotaan yang demikian luas, keahlian yang dituntut justru keahlian yang bersifat multidisipliner. Hal demikian luas, keahlian yang dituntut justru keahlian yang bersifat multidisipliner. Hal ini tentu tidak mudah dipenuhi oleh seorang mediator, sehingga ia memerlukan masukan masukan dari disiplin yang relevan dengan sengketa yang dihadapinya sebelum dan selama proses mediasi berlangsung.

Dengan fasilitas yang ada, Universitas Tarumanagara dapat membentuk atau mendayagunakan lembaga koordinasi yang telah ada guna memungkinkan kerja sama antardisiplin itu. Kerja sama semua disiplin ilmu yang bernaung di berbagai fakultas dan program studi di universitas ini akan mampu membentuk sinergi yang andal dalam menangani semua sengketa yang diajukan masyarakat. Walaupun yang tampil sebagai mediator pada setiap sengketa, misalnya, hanya satu orang, masukan yang ia dapatkan dari berbagai disiplin ilmu tersebut akan sangat membantu pekerjaannya.

Dari pengalaman selama tiga puluh tahun penerapan lembaga alternatif penyelesaian sengketa di Amerika Serikat, sengketa yang dibawa ke mediasi memang pada umumnya berkaitan dengan masalah-masalah ekologi perkotaan. Keadaan yang sama dapat diasumsikan akan terjadi pula di sini. Artinya, langkah yang ditempuh oleh Universitas Tarumanagara dengan pembentukan lembaga mediasi tersebut dapat dikatakan sebagai langkah antisipatif yang memang dibutuhkan oleh masyarakat perkotaan.

Sebagai perbandingan dengan keadaan di Amerika Serikat, Deborah R. Hensler menyebutkan beberapa contoh sengketa yang banyak dibawa ke lembaga mediasi,<sup>23</sup> yaitu sengketa bisnis atau perdagangan (materi sengketa yang banyak bersinggungan dengan disiplin ekonomi dan hukum), sengketa buruh dan majikan (disiplin hukum), malpraktik oleh dokter (disiplin kedokteran dan hukum).

Khusus untuk kondisi di Jakarta, sengketa pertanahan, pemukiman, dan pencemaran lingkungan termasuk sengketa yang cukup tinggi intensitasnya. Sengketa-sengketa tersebut berhubungan erat dengan disiplin hukum, psikologi, teknik, kedokteran, dan ekonomi. Bahkan tidak tertutup kemungkinan, apabila terjadi sengketa di bidang merek, hak cipta, atau desain industri, sengketa tersebut memerlukan pula masukan dari disiplin seni rupa dan desain.

Memang harus diakui, bahwa sekalipun untuk menjadi mediator tidak harus seorang

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Deborali R. Hensler, "Science in the Court: Is There a Role for Alternative Dispute Resolution?" Law and Contemporary Problems, Vol. 54, No. 3, hlm. 179.

ahli hukum, lembaga mediasi sebagai salah satu alternatif penyelesaian sengketa sendiri merupakan suatu fenomena hukum. Bagaimana kedudukan salah satu pihak di mata pihak yang lain banyak bergantung pada kekuatan dan kelemahan posisi yang bersangkutan secara hukum. Hal ini berarti titik tolak dalam penyelesaian sengketa melalui mediasi inipun tidak akan jauh dari area permasalahan hukum, dan harus diingat, bahwa para pihak datang untuk berunding di bawah bimbingan mediator karena mereka ingin menghindari lembaga penyelesaian sengketa yang yuridis formal. Apabila mereka menganggap mediasi ini gagal, selalu terbuka bagi mereka untuk menempuh jalur penyelesaian sengketa formal, yakni ke peradilan atau arbitrase. Dengan demikian, apabila Universitas Tarumanagara berkeinginan untuk mendirikan tim mediasi, basis untuk kegiatan ini akan lebih tepat diserahkan kepada fakultas hukum. Tim ini dapat saja dicangkokkan ke Pusat Penyuluhan, Konsultasi, dan Bantuan Hukum (PPKBH) Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara yang sudah ada saat ini, yang secara organisatoris tata kerjanya di bawah koordinasi Lembaga Pengabdian kepada Masyarakat (Lemdimas). Di tingkat Lemdimas inilah tim inti di PPKBH itu dibantu oleh para ahli dari berbagai disiplin nonhukum, yang berasal dari semua fakultas dan program studi di lingkungan Universitas Tarumanagara.

### VI. PENUTUP

Dari uraian di atas tampak, bahwa proses penyelesaian sengketa melalui lembaga "mediasi" sesungguhnya bukan sesuatu yang baru bagi masyarakat Indonesia karena pada hakikatnya lembaga ini identik dengan tata cara penyelesaian sengketa secara kekeluargaan melalui musyawarah untuk mencapai mufakat. Dengan demikian, tidak berlebihan apabila bentuk penyelesaian sengketa ini dapat lebih dikembangkan ke perkara-perkara yang lebih luas dan kompleks.

Universitas Tarumanagara memiliki potensi yang besar dan strategis untuk berperan serta dalam pengembangan lembaga mediasi ini. Pengembangan tersebut tentu saja lebih diarahkan ke penyelesaian sengketa yang terjadi di lingkungan perkotaan (ekologi perkotaan). Hal ini selain akan memberikan bantuan yang berarti bagi pengurangan beban lembaga peradilan, juga sebagai wujud konkret pengabdian perguruan tinggi ini kepada masyarakat.