

TINJAUAN HAK KONSTITUSIONAL TERHADAP KORBAN BENCANA LUMPUR LAPINDO

**Evy Flamboyan Minanda &
Tria Juniati**

Kementerian Sosial Republik Indonesia
Jl. Salemba Raya Nomor 28 Jakarta Pusat
e-mail: ephie_fh@yahoo.com

Naskah diterima: 13/5/2011, revisi: 18/5/2011, disetujui: 20/5/2011

Abstrak

Peristiwa ‘Lumpur Lapindo’ di Sidoarjo telah menghenyakan masyarakat Indonesia. Dalam kasus semburan lumpur panas ini, Lapindo diduga “*sengaja menghemat*” biaya operasional dengan tidak memasang casing. Jika dilihat dari perspektif ekonomi, keputusan pemasangan casing berdampak pada besarnya biaya yang dikeluarkan Lapindo. Kasus ini telah menyebabkan kerugian bagi warga Sidoarjo. Kasus ini hanya salah satu kasus, dari kasus di bidang hukum lingkungan yang menyebabkan bencana bagi masyarakat Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sudah mencantumkan ketentuan lingkungan hidup di dalamnya, kemudian disusul lahirnya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Pada saat bencana ini terjadi, pengaturan mengenai pengelolaan lingkungan diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997. Apakah ketentuan yang ada sudah mencerminkan hak konstitusional korban bencana? Bagaimana implementasinya di lapangan? Bagaimana dengan penegakan hukumnya?

Kata kunci : hak konstitusional korban dan penegakan hukum

Abstract

Events 'Lapindo Mud' in Sidoarjo shocked Indonesian society. In the case of this mud volcano, Lapindo allegedly "intentionally save 'operational costs by not installing casing. When viewed from an economic perspective, the decision affects the installation of the casing to the costs incurred Lapindo. This case has caused harm to residents Sidoarjo. This case is just one case, of cases in the field of environmental law that led to disaster for the people of Indonesia. Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945 is to include environmental provisions in it, then followed the birth of Law Number 24 Year 2007 on Disaster Management. At the time of this disaster happened, the setting of environmental management regulated in Law Number 23 Year 1997. Are there provisions that already reflects the constitutional rights of disaster victims? Does the presence of the law could meet the challenge? How is its implementation? What about law enforcement?

Keywords: The Victim's Constitutional Right, Law Enforcement

A. PENDAHULUAN

Peristiwa 'Lumpur Lapindo' di Sidoarjo telah menghenyakan masyarakat Indonesia. Peristiwa tersebut membuat menggenangi areal persawahan, pemukiman penduduk, dan kawasan industri menyebabkan wilayah Sidoarjo dibanjiri aliran lumpur. Hal ini wajar mengingat volume lumpur diperkirakan sekitar 5.000 hingga 50 ribu meter kubik perhari (setara dengan muatan penuh 690 truk peti kemas berukuran besar). Akibatnya, semburan lumpur ini membawa dampak yang luar biasa bagi masyarakat sekitar maupun bagi aktivitas perekonomian di Jawa Timur: genangan hingga setinggi 6 meter pada pemukiman; total warga yang dievakuasi lebih dari 8.200 jiwa; rumah/tempat tinggal yang rusak sebanyak 1.683 unit; areal pertanian dan perkebunan rusak hingga lebih dari 200 ha; lebih dari 15 pabrik yang tergenang menghentikan aktivitas produksi dan merumahkan lebih dari 1.873 orang; tidak berfungsinya sarana pendidikan; kerusakan lingkungan wilayah yang tergenangi;

rusaknya sarana dan prasarana infrastruktur (jaringan listrik dan telepon); terhambatnya ruas jalan tol Malang-Surabaya yang berakibat pula terhadap aktivitas produksi di kawasan Ngoro (Mojokerto) dan Pasuruan yang selama ini merupakan salah satu kawasan industri utama di Jawa Timur.¹

Menurut penelitian,² kandungan lumpur tersebut berbahaya bagi kesehatan makhluk hidup. Kandungan logam berat (Hg), misalnya, mencapai 2,565 mg/liter Hg, padahal baku mutunya hanya 0,002 mg/liter Hg. Hal ini menyebabkan infeksi saluran pernapasan, iritasi kulit dan kanker. Kandungan fenol bisa menyebabkan sel darah merah pecah (*hemolisis*), jantung berdebar (*cardiac aritmia*), dan gangguan ginjal.

Dalam kasus semburan lumpur panas ini, Lapindo diduga “sengaja menghemat” biaya operasional dengan tidak memasang *casing* (selubung bor). Jika dilihat dari perspektif ekonomi, keputusan pemasangan *casing* berdampak pada besarnya biaya yang dikeluarkan Lapindo. Medco, sebagai salah satu pemegang saham wilayah Blok Brantas, dalam surat bernomor MGT-088/JKT/06, telah memperingatkan Lapindo untuk memasang *casing* sesuai dengan standar operasional pengeboran minyak dan gas. Namun, entah mengapa Lapindo sengaja tidak memasang *casing*, sehingga pada saat terjadi *underground blow out*, lumpur yang ada di perut bumi menyembur keluar tanpa kendali.³

Sebagai legalitas usaha (eksplorasi atau eksploitasi), Lapindo telah mengantongi izin usaha kontrak bagi hasil atau *production sharing contract* (PSC) dari Pemerintah sebagai otoritas penguasa kedaulatan atas sumberdaya alam.⁴ Kasus Lapindo ini paling tidak merupakan tamparan besar bagi Indonesia, seberapa besar bagi Indonesia.

¹ Wikipedia Indonesia, *Banjir Lumpur Panas Sidoarjo 2006*

² Koran Kompas, 19 Juni 2006.

³ *Lumpur, Kesengajaan atau Kelalaian?*, http://www.walhi.or.id/kampanye/cemar/industri/060719_lumpur_li/

⁴ *Cabut PSC Lapindo, Solusi Terhadap Ancaman Bencana Bagi Masyarakat di Sekitar Blok Brantas*, http://www.walhi.or.id/kampanye/cemar/industri/060728_psclapindo_rep/

Paska amandemen keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia sebenarnya, Indonesia sudah menganut prinsip konstitusi yang berwawasan lingkungan atau yang oleh Jimly Asshidiqie dipopulerkan dengan istilah "*Green Constitution*" atau Konstitusi Hijau.⁵ Untuk itu, tulisan ini akan mengupas bagaimana penerapan peraturan organis dibawah konstitusi terhadap pengaturan lingkungan di Indonesia.

Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan:

- (1) *Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.*

Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan:

- (4) *Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.*

Menurut Jimly⁶, walaupun tidak terlalu jelas menekankan pembangunan berkelanjutan sebagai arah dan pola pembangunan, namun pasal ini dapat ditafsirkan memberi arah pembangunan ekonomi yang didasarkan pada konsep pembangunan yang berkelanjutan. Hal tersebut berkaitan dengan kondisi kelestarian lingkungan hidup yang kini memprihatinkan, dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia sebagai *the supreme law of the land* telah membuat gagasan dasar mengenai kedaulatan lingkungan. Dari pemaparan latar belakang di atas maka penulis mengajukan pokok permasalahan sebagai berikut: pertama, bagaimana peran dan tanggung jawab negara dalam memberikan perlindungan terhadap korban lumpur Lapindo di Sidoardjo; kedua, Apakah

⁵ Disampaikan pada saat memberikan Kuliah Hukum dan Konstitusi pada Program Paskasarjana Program HTN Universitas Indonesia pada Tahun 2009.

⁶ *Ibid.*

perundang-undangan yang ada sudah berorientasi pada kepentingan lingkungan dan masyarakat khususnya terhadap perlindungan hak konstitusional korban bencana lumpur Lapindo?

B. KONSITUSI

Membahas konstitusi suatu negara, umumnya sama saja kita membahas dan mengkaji Undang-Undang Dasar suatu negara tersebut. Penggunaan istilah konstitusi dan Undang-Undang Dasar (UUD) sering dipergunakan dalam arti yang sama. Pada umumnya konstitusi diartikan lebih luas daripada Undang-Undang Dasar, karena konstitusi mencakup yang tertulis dan tak tertulis, namun tidak sedikit ahli hukum yang menyamakan kedua istilah tersebut.⁷

Konstitusi atau Undang-Undang Dasar sangat erat kaitannya dengan teori kedaulatan rakyat dan sistem negara hukum⁸. Selain itu Konstitusi merupakan norma dasar dalam pembentukan berbagai peraturan perundang-undangan. Negara yang menggunakan konstitusi sebagai norma hukum yang tertinggi di samping norma hukum yang lain tepatlah dikatakan bahwa negara itu sedang menjalankan teori kedaulatan rakyat dan berpegang pada sistem negara hukum. Struycken⁹ berpendapat bahwa Konstitusi atau Undang-Undang Dasar merupakan dokumen formal yang berisi: (i) hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau; (ii) tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa; (iii) pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang; (iv) suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.

⁷ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara* (Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 2007), hlm.xi.

⁸ Untuk lebih jelasnya hubungan konstitusi dengan teori kedaulatan rakyat dan sistem negara hukum dapat dibaca, Russel F. Moore, *Modern Constitution*, (Ames, Iowa: Littlefield, Adam & Co, 1957), hlm. 3.

⁹ Lihat, Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Cet. IV, (Bandung: Alumni, 1987), hlm. 2.

Konstitusi tertulis yang pertama kali adalah konstitusi Amerika Serikat, yang berupa dokumen yang ringkas, terbatas, dan sederhana (*brevity, restraint and simplicity*).¹⁰ *“Every Constitution will reflect the ideas and ideals of the people who framed it.”*¹¹ Setiap konstitusi itu mencerminkan gagasan dan tujuan pemikiran dari para pembuatnya. Demikian Pylee menggambarkan kandungan sebuah konstitusi.

Dengan adanya konstitusi yang merupakan hasil kesepakatan bersama yang menjadi rujukan bersama dalam proses kehidupan berbangsa dan bernegara yang dipimpin oleh hukum dan Konstitusi. Sehingga Konstitusi tersebut berfungsi membatasi kekuasaan, mengukur keabsahan undang-undang dan produk pemerintahan lain, yang akan mengendalikan proses perkembangan kehidupan bernegara, serta secara tegas menggariskan pembatasan tentang apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan penyelenggara kekuasaan negara.¹²

Berbicara mengenai konsep *Green Constitution* dalam Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka pasal ini merupakan pembatasan tentang apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan Negara dalam penyelenggaraan kekuasaan Negara di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Negara Kesatuan Republik Indonesia juga menganut faham Negara Kesejahteraan. Hal ini ditegaskan oleh para perintis kemerdekaan dan para pendiri Negara Kesatuan Republik Indonesia bahwa negara demokratis yang akan didirikan adalah “Negara Kesejahteraan” bukan “Negara Penjaga Malam” (Night Wachtman State), adapun istilah yang digunakan oleh Bung Hatta adalah “Negara Pengurus”.¹³ Prinsip *Welfare State* tersebut juga tercantum

¹⁰ M.V. Pylee, *Constitutional Amandements in India*, Second Edition, (New Delhi: Universal Law Publishing Co. Pvt. Ltd, 2006), hlm. 3.

¹¹ *Ibid.*, hlm. 23.

¹² Maruarar Siahaan, “Renungan Akhir Tahun (Menegakkan Konstitusionalisme dan “Rule of Law”)” dalam *Menjaga Denyut Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, editor Refly Harun; Zainal AM. Husein; dan Bisariyadi, (Jakarta: Konpress, 2004), hlm.103.

¹³ Sebagaimana dikutip oleh A.B. Kusuma dalam “*Negara dan Kesejahteraan*” dari M. Yamin, Naskah Persiapan UUD 1945: Risalah Sidang BPUPKI/PPKI, (Jakarta: Sekretariat Negara RI, 1959), hal 299.

dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam beberapa pasal, terutama yang berkaitan dengan aspek perlindungan terhadap warga Negara khususnya dalam hal mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Gagasan tentang perlindungan sosial dalam Negara kesejahteraan yang tertuang di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan salah satu alasan paling penting bagi kelahiran sebuah negara. Tujuan utama pendirian negara ini adalah untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang lebih baik, lebih manusiawi dan bermartabat. Maka penciptaan kesejahteraan sosial yang didalamnya juga terdapat perlindungan bagi warga negara untuk mendapatkan lingkungan yang baik dan sehat yang merupakan alasan paling mendasar bagi kelahiran bangsa ini. Itulah sebabnya, gagasan kesejahteraan sosial tersebut sudah disebut pada bagian pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Terkait dengan penanggulangan bencana dan lingkungan yang sehat, sesuai dengan alinea ke IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa negara melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, maka negara bertanggung jawab untuk membuat suatu sistem perlindungan sosial bagi warga negaranya karena letak geografis, geologis, hidrologis dan demografis Indonesia yang sangat rentan terhadap bencana, baik yang disebabkan oleh faktor alam, faktor non alam maupun karena faktor manusia yang menyebabkan kerusakan lingkungan. Perlindungan tersebut adalah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan umum sebagaimana tujuan dari “Negara kesejahteraan” itu sendiri.

C. HAK ASASI MANUSIA

Hak asasi manusia adalah hak yang mutlak dimiliki oleh setiap manusia semata-mata karena ia manusia dan berdasarkan martabatnya sebagai manusia, sekalipun setiap orang terlahir dengan warna kulit, jenis kelamin, budaya, bahasa dan kewarganegaraan

yang berbeda-beda¹⁴. Hak ini tidak boleh dilanggar, dicabut, atau dikurangi. John Locke mengemukakan hak asasi manusia adalah hak-hak yang diberikan langsung oleh Tuhan Yang Maha Pencipta sebagai hak yang kodrati¹⁵. Istilah Hak Asasi Manusia (HAM) sendiri merupakan suatu istilah yang relatif baru, dan menjadi bahasa sehari-hari yang berkembang sejak Perang Dunia ke-II dan pembentukan Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tahun 1945. Istilah ini menggantikan istilah *natural rights* (hak-hak alam)¹⁶. Pada awalnya istilah yang dikenal di Barat mengenai hak asasi manusia adalah "*right of man*" menggantikan istilah "*natural right*". Istilah ini ternyata tidak mengakomodasi pengertian yang mencakup "*right of women*" oleh Eleanor Rosevelt karena dipandang lebih netral dan universal. Sementara itu dalam dunia Islam HAM dikenal dengan istilah *huquq al-insan ad-dhoruriyyah* dan *huquq Allah*.¹⁷ Dalam hal ini kedua hal tersebut tidak dapat dipisahkan atau berjalan sendiri-sendiri tanpa adanya keterkaitan satu dengan lainnya.

Dengan diilhami oleh Revolusi Perancis, oleh Vasak HAM dibagi menjadi tiga generasi sebagai berikut: (a) generasi pertama,

¹⁴ Rhona K.M Smith,dkk, *Hukum Hak Asasi Manusia*, (Yogyakarta: Pusat studi Hak Asasi Manusia UII Yogyakarta,2008), hlm 11.

¹⁵ <http://www.scribd.com/doc/9488550/Hak-Asasi-Manusia>, 7 April 2010.

¹⁶ Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003), hlm 65.

¹⁷ Adanya ajaran HAM dalam Islam menunjukkan bahwa Islam sebagai agama telah menempatkan manusia sebagai makhluk yang terhormat dan mulia. Karena itu perlindungan dan penghormatan terhadap manusia merupakan tuntunan dari ajaran Islam itu sendiri yang wajib dilaksanakan oleh umatnya kepada setiap manusia tanpa terkecuali. Menurut Abu A'la Al'Maududi HAM adalah Hak Kodrati yang dianugerahkan oleh Allah SWT kepada setiap manusia dan tidak dapat dicabut oleh siapapun atau oleh badan apapun. Dalam Islam terdapat dua konsep tentang hak, yaitu hak manusia (haq Al-insan) dan hak Allah SWT, setiap hak tersebut saling melandasi satu sama lain. Hak Allah melandasi hak manusia dan juga sebaliknya. HAM dalam Islam sebenarnya bukanlah barang asing, karena wacana tentang HAM dalam Islam telah lebih dulu ada jauh sebelum konsep atau ajaran lainnya. Al'maududi juga menjelaskan bahwa Piagam Magna Charta yang didalamnya terkandung ajaran tentang HAM datang 600 tahun setelah kedatangan Islam. Kemudian dilihat dari tingkatannya ada tiga bentuk hak asasi dalam Islam, pertama hak dharury (hak dasar). Sesuatu dianggap hak dasar apabila hak tersebut dilanggar bukan saja membuat manusia sengsara tapi juga hilang eksistensinya. Yang kedua adalah hak sekunder (hajy), yaitu hak yang bila tidak dipenuhi akan berakibat pada hilangnya hak-hak dasar misalnya hak seseorang untuk memperoleh sandang dan pangan yang layak maka akan berakibat pada hilangnya hak atas hidup. Ketiga hak tersier (tahsiny), yaitu hak yang lebih rendah tingkatannya dari hak dasar dan hak sekunder.

hak-hak sipil dan politik (*liberte*); (b) generasi kedua, hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya (*egalite*); dan (c) generasi ketiga, hak-hak solidaritas (*fraternite*).¹⁸ Menurut isinya, hak asasi manusia dapat diklasifikasikan dalam hak sipil dan politik, dan hak ekonomi, sosial dan budaya.¹⁹

Negara dalam menjalankan tugasnya harus melindungi hak asasi dari setiap warga negaranya. Produk hukum yang dibuat oleh negara dalam menjalankan tugasnya juga harus melindungi dan menjamin ditegakkannya hak asasi manusia dari setiap warga negaranya. Setiap orang berhak mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat berdasarkan pada pemenuhan hak-hak dasar manusia. Pemenuhan lingkungan hidup yang baik dan sehat tidak hanya kewajiban dari pemerintah, tetapi merupakan hak bagi seluruh masyarakat tanpa pengecualian.²⁰ Untuk itu terkait dengan pemenuhan lingkungan yang baik, Pemerintah wajib memberikan perlindungan yang layak dan bermartabat bagi masyarakat.

D. HAK KONSTITUSIONAL KORBAN BENCANA LUMPUR LAPINDO

Dalam bukunya *“The Second Treaties of Civil Government and a letter Concerning Toleration”* John Locke mengajukan pemikiran bahwa semua individu dikaruniai oleh alam hak yang melekat atas hidup, kebebasan, dan kepemilikan yang merupakan milik mereka sendiri dan tidak dapat dicabut atau diambil oleh Negara. Melalui suatu kontrak sosial (*social contract*), perlindungan atas hak yang tak dapat dicabut ini diserahkan kepada Negara.²¹ Menurut Locke,

¹⁸ *Ibid*, hal. 78.

¹⁹ Edita Ziobiene, *Makalah Hak Asasi Manusia*, diberikan dalam seminar tentang Hak Asasi Manusia, Bogor, 1-2 July 2010.

²⁰ [http://www.bakornaspb.go.id/website/documents/pedoman/Pedoman Penyusunan Rencana Penanganan Bencana di daerah. PDF](http://www.bakornaspb.go.id/website/documents/pedoman/Pedoman%20Penyusunan%20Rencana%20Penanganan%20Bencana%20di%20daerah.pdf), hal. 2, 15 Mei 2010.

²¹ Kontrak sosial adalah sebuah perjanjian antara rakyat dengan para pemimpinnya, atau antara manusia-manusia yang tergabung di dalam komunitas tertentu. Secara tradisional, istilah kontrak sosial digunakan di dalam argumentasi yang berupaya menjelaskan hakikat dari kegiatan berpolitik atau menjelaskan tanggung jawab dari pemimpin kepada rakyat. Beberapa filsuf yang memakai teori kontrak sosial adalah *Plato, Hobbes, Locke, Rousseau*, dan *Kant*.

saat memasuki kondisi masyarakat sipil, berdasarkan teori kontrak sosial, yang dilepaskan manusia kepada Negara adalah hak untuk menegakkan hak-hak hidup, kebebasan/kemerdekaan dan hak milik, dan bukannya hak-hak itu sendiri. Selanjutnya ia menegaskan bahwa kegagalan Negara untuk mengamankan hak-hak alami ini-Negara itu sendiri sedang berada dalam keadaan terkontrak untuk menjaga kepentingan dari anggota-anggotanya dapat memberikan hak bagi rakyat untuk meminta pertanggungjawaban, dalam bentuk suatu revolusi rakyat.²²

Namun dalam perkembangannya gagasan hak asasi manusia yang berbasis pandangan hukum kodrati tersebut mendapat tantangan yang serius pada abad ke-19. Salah satu penentangannya adalah Edmun Burke, orang Irlandia yang resah dengan Revolusi Perancis. Burke menuduh bahwa para penyusun "*Declaration of the Human Rights of the Citizen*" mempropagandakan rekaan yang menakutkan bagi persamaan umat manusia". Deklarasi yang dihasilkan dari Revolusi Perancis itu baginya merupakan suatu ide yang tidak benar dan harapan yang sia-sia bagi manusia yang harus menjalani hidupnya dengan susah payah.²³ Penentang lain dari teori kodrati ini adalah Jeremy Bentham. Kritik Bentham terhadap teori tersebut adalah bahwa teori tersebut tidak bisa dikonfirmasi dan di verifikasi kebenarannya. Tidaklah mungkin untuk mengetahui dari mana asal hak-hak asasi itu, dan apa isinya. Namun demikian, penolakan yang timbul tidak membuat teori hak-hak alamiah tersebut ditinggalkan orang.

Pada akhir Perang Dunia ke II, setelah pengalaman buruk selama periode tersebut yang ditandai dengan *Holocaust* yang dilakukan oleh Hitler dengan Nazi-nya, yang membunuh ribuan bahkan ratusan ribu orang Yahudi, membuat dunia kembali berpaling pada gagasan John Locke tentang hak-hak alamiah. Hal ini ditandai dengan pembentukan Perserikatan Bangsa-Bangsa pada

²² *Ibid*, hal 75.

²³ Rhona K.M Smith,dkk, *Hukum Hak Asasi Manusia, Op-Cit*, hlm. 12

tahun 1945 setelah berakhirnya Perang Dunia ke II. Dari sinilah paham internasional hak asasi mulai berkembang. Masyarakat internasional bersepakat menjadikan hak asasi manusia sebagai isu bersama ditandai dengan diterimanya Deklarasi Universal tentang HAM (*Universal Declaration of Human Rights*) yang membagi Hak Asasi Manusia menjadi beberapa jenis, yaitu hak personal (hak jaminan kebutuhan pribadi), hak legal (hak atas jaminan perlindungan hukum), hak sipil dan politik, hak subsistensi, serta hak ekonomi, sosial, dan budaya.²⁴ Perlindungan dan hak-hak warga negara dalam situasi bencana masuk kedalam kelompok hak-hak ekonomi, sosial dan budaya, dimana perlu peran aktif negara untuk mewujudkannya.

Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, jelas menyatakan bahwa Negara bertanggung jawab melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dengan tujuan untuk memberikan perlindungan terhadap kehidupan dan penghidupan termasuk perlindungan atas bencana, dalam rangka mewujudkan kesejahteraan umum yang berlandaskan Pancasila, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²⁵

Dewasa ini mayoritas sarjana hukum, filsuf, dan kaum moralis setuju – tanpa memandang budaya atau peradabannya – bahwa setiap manusia berhak, paling sedikit secara teoritis, terhadap beberapa hak dasar²⁶. Dalam perjanjian pendirian Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), semua negara bersepakat untuk melakukan langkah-langkah baik secara bersama-sama maupun terpisah untuk mencapai “*universal respect for, and observance as to race, sex, language, or religion.*”²⁷

²⁴ Tim ICCE UIN Jakarta, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, hlm 215

²⁵ Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia yang berlaku saat ini telah mengalami empat kali perubahan (amandemen) terakhir pada tahun 2002, amandemen pertama pada tahun 1999, amandemen kedua tahun 2000, perubaha ketiga tahun 2001, dan terakhir perubahan keempat pada tahun 2002.

²⁶ Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003), hlm 77.

²⁷ *Ibid.*

Hal senada juga ditegaskan dalam Konstitusi Indonesia dalam Pasal 28G ayat (1), Pasal 28H ayat (1) dan Pasal 33 ayat (4) menyatakan bahwa:

Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang berada dibawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.

Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.

Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Ketentuan lain dalam Undang-undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia Pasal 29 ayat (1) menyatakan bahwa:

Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan hak miliknya”.

Hak asasi manusia dalam konteks lumpur Lapindo berarti para korban tetap harus dijamin haknya oleh Negara. Hak tersebut harus bisa diklaim ke penyelenggara negara dan negara harus menjamin mekanisme agar hak tersebut dapat diklaim, jika tidak dipenuhi oleh negara dengan memberikan penggantian. Tanpa jaminan HAM, penduduk yang terkena dampak bencana beresiko besar kehilangan hak untuk pulih dari kondisi seperti sebelum bencana dan rentan terdorong dalam situasi yang lebih buruk.²⁸ Selain itu, banyak sekali upaya preventif dari bencana, membuka kemungkinan bagi penghilangan hak-hak dasar penduduk yang tinggal di daerah bencana, khususnya hak atas kepemilikan (rumah, tanah), pekerjaan dan hak dasar lain.

²⁸ Sampai saat ini para pengambil keputusan di level pemerintah belum didukung dengan informasi yang terpusat dan dapat dipercayai oleh semua orang. Seharusnya pemerintah mempunyai sebuah sistem informasi penanggulangan bencana sebagai penunjang keputusan dalam penanganan bencana.

Dalam kasus bencana lumpur Lapindo dalam konteks paska bencana, Presiden kemudian mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 13 Tahun 2006 tentang Tim Nasional Penanggulangan Semburan Lumpur di Sidoarjo, kemudian diperpanjang dengan Keputusan Presiden Nomor 5 Tahun 2007 dan kemudian dikeluarkan Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2007 tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo. Dalam Pasal 15 Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2007 menyebutkan:

- (1) *Dalam rangka penanganan masalah sosial kemasyarakatan, PT Lapindo Brantas membeli tanah dan bangunan masyarakat yang terkena luapan lumpur Sidoarjo dengan pembayaran secara bertahap, sesuai dengan peta area terdampak tanggal 22 Maret 2007 dengan akta jual-beli bukti kepemilikan tanah yang mencantumkan luas tanah dan lokasi yang disahkan oleh Pemerintah.*
- (2) *Pembayaran bertahap yang dimaksud, seperti yang telah disetujui dan dilaksanakan pada daerah yang termasuk dalam peta area terdampak 4 Desember 2006, 20% (dua puluh perseratus) dibayarkan dimuka dan sisanya dibayarkan paling lambat sebulan sebelum masa kontrak rumah 2 (dua) tahun habis.*
- (3) *Biaya masalah sosial kemasyarakatan di luar peta area terdampak tanggal 22 Maret 2007, setelah ditandatanganinya Peraturan Presiden ini, dibebankan pada APBN.*
- (4) *Peta area terdampak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3) adalah sebagaimana tercantum dalam Lampiran Peraturan Presiden ini.*
- (5) *Biaya upaya penanggulangan semburan lumpur termasuk di dalamnya penanganan tanggul utama sampai ke Kali Porong dibebankan kepada PT Lapindo Brantas.*
- (6) *Biaya untuk upaya penanganan masalah infrastruktur termasuk infrastruktur untuk penanganan luapan lumpur di Sidoarjo, dibebankan kepada APBN dan sumber dana lainnya yang sah.*

Peraturan Presiden ini menunjukkan Negara sudah “berupaya” dan “bertanggung jawab” untuk menjamin dan memberikan hak konstitusional warganya. Pasal 15 Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2007 ini menjabarkan mekanisme bahwa warga korban bencana tersebut dapat mengklaim kerugian yang mereka derita kepada penyelenggara negara dan bahkan memberikan penggantian.

Dalam konteks pencegahan terhadap bencana, menurut penulis negara sudah melakukan pelanggaran hak asasi sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 28G ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pada kasus ini, negara telah melanggar hak asasi warga negaranya, karena bencana lumpur Sidoarjo ini diindikasikan karena kelalaian manusia (faktor non alam) dengan motif ekonomi ingin mengurangi pengeluarannya, sehingga menyebabkan terjadinya kesalahan prosedur dalam memanfaatkan kekayaan alam dan kemudian merugikan ribuan warga negara Indonesia. Apabila ditarik lagi kebelakang, bahkan Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2003 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Sidoarjo Tahun 2003-2013, menyatakan bahwa kawasan Porong, khususnya wilayah Siring, Renokenongo, dan Tanggulangin, adalah wilayah permukiman dan budidaya pertanian. Namun, ternyata izin untuk melakukan eksplorasi pertambangan di kawasan padat penduduk pun tetap dikeluarkan. Akibatnya, bukan gas yang keluar, melainkan justru semburan lumpur panas yang muncul.

Dalam *Protecting Persons Affected by Natural Disasters* oleh IASC (*Inter-Agency Security Committee*), yakni suatu institusi yang dibentuk oleh badan internasional baik dibawah naungan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dan lembaga Non Pemerintah internasional yang bergerak pada isu *humanitarian*, telah disusun standar operasional urusan bencana dengan menggunakan standar instrumen HAM internasional, maupun instrumen internasional lain yang relevan, yakni hukum humanitarian (menyangkut bencana akibat konflik sosial/bersenjata) dan ketentuan soal *Internally Displaced Person (IDP)*²⁹.

Petunjuk pelaksanaan ini mencakup prinsip-prinsip penanganan bencana yakni aspek non diskriminasi bagi semua penduduk yang terkena dampak bencana, perlindungan atas HAM bagi

²⁹ <http://www.prakarsa-rakyat.org/download/Buletin%20SADAR/sadar%2035%202007.html>, 8 September 2010.

mereka, pengadopsian standar HAM bagi setiap organisasi dalam operasi humanitarian.³⁰ Prinsip lain berupa jaminan informasi bagi penduduk meliputi :³¹

- a. Bencana alam dan tingkat bencana yang mereka hadapi.
- b. Langkah-langkah mitigasi yang mungkin bisa dilakukan.
- c. Informasi peringatan dini.
- d. Informasi terkait dengan bantuan humanitarian dan dukungan recovery.

Petunjuk operasional ini juga menetapkan hak-hak substantif yang harus dilindungi atau dipenuhi oleh Negara dalam penanganan bencana. Hak hidup, termasuk jaminan fisik dan martabat (evakuasi, relokasi dan langkah-langkah penyelamatan lain, perlindungan terhadap dampak bencana, perlindungan dari segala bentuk kekerasan termasuk kekerasan berbasis gender, perlindungan di shelter/penampungan, perlindungan dari pengambilalihan tanah pribadi dan bentuk eksploitasi lain).

Perlindungan terhadap hak-hak dasar lainnya antara lain yang berhubungan dengan akses terhadap barang, pelayanan dan bantuan kemanusiaan, pemberian merata bantuan makanan, air, sanitasi, pakaian, shelter dan pelayanan kesehatan.³² Perlindungan hak ekonomi, sosial budaya lainnya (pendidikan, property, perumahan, keterampilan hidup dan pekerjaan) dan terakhir perlindungan atas hak-hak sipil politik yaitu pendataan, kebebasan untuk berpindah dan hak untuk kembali, berhubungan dengan keluarga yang hidup, hilang atau meninggal.³³

Dalam Pasal 7 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2007 menyebutkan bahwa:

“Kepala Badan Pelaksana mempunyai tugas memimpin Badan Pelaksana dalam penanganan penanggulangan semburan lumpur, luapan lumpur, serta masalah sosial dan infrastruktur akibat luapan lumpur di Sidoarjo.”

³⁰ *Ibid.*

³¹ <http://groups.yahoo.com/group/lingkungan/message/32218>, 12 September 2010.

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

Yang menjadi konsern Negara adalah sebagaimana yang penulis garis bawahi, yaitu penanganan penanggulangan semburan lumpur, luapan lumpur, serta masalah sosial dan infrastruktur. Sampai saat ini ada hak yang tidak diberikan negara terhadap korban lumpur Sidoarjo yaitu *hak atas pelayanan kesehatan yang diakibatkan buruknya kondisi lingkungan hidup karena polusi udara dan burknya sanitasi*. Berbicara mengenai pelayanan kesehatan, maka akan semakin panjang catatan “dosa” negara ini karena mengabaikan hak warga negaranya sebagaimana tercantum dalam Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

E. TINJAUAN BENCANA LUMPUR LAPINDO MENURUT PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN, DAN PENEGAKAN HUKUMNYA

Hamid S. Attamimi sebagaimana dikutip Maria Farida mengatakan bahwa “Para ahli umumnya berpendapat materi muatan undang-undang dalam arti *‘formele wet’* atau *‘formell Gesetz’* tidak dapat ditentukan materinya, mengingat undang-undang merupakan perwujudan kedaulatan raja atau rakyat, sedangkan kedaulatan bersifat mutlak, ke luar tidak tergantung pada siapapun, dan ke dalam tertinggi di atas segalanya. Dengan demikian, menurut para ahli itu, semua materi dapat menjadi materi muatan undang-undang kecuali bila undang-undang *‘tidak berkehendak’* mengaturnya atau menetapkannya.”³⁴

Berbeda dengan pendapat tersebut, A. Hamid S. Attamimi berpendat bahwa materi muatan Undang-Undang Indonesia merupakan hal yang penting untuk kita teliti dan kita cari, oleh karena pembentukkan undang-undang suatu negara bergantung pada cita negara dan teori bernegara yang dianutnya, pada kedaulatan dan pembagian kekuasaan dalam negaranya, pada sistem pemerintahan negara yang diselenggarakannya.³⁵

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

Dengan berlakunya UUD 1945 Perubahan, cara mencari dan menukan materi muatan Undang-Undang tetap dapat dilaksanakan melalui ketiga cara yang diajukan oleh A. Hamid S. Attamimi, yaitu melalui:³⁶

1. Ketentuan dalam Batang Tubuh UUD 1945.
2. Berdasarkan Wawasan Negara berdasar atas hukum (*Rechtstaat*).
3. Berdasarkan Wawasan Pemerintahan berdasarkan sistem Konstitusi.

Berdasarkan uraian dari A. Hamid Tamimi, maka menurut penulis pengaturan mengenai lingkungan hidup merupakan materi muatan undang-undang yang terdapat dalam ketentuan batang tubuh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

Berbicara mengenai lingkungan hidup, diantaranya diterjemahkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (mencabut dan menyatakan tidak berlaku terhadap Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997) dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

Dalam penyusunan peraturan perundang-undangan pembentuk peraturan perundang-undangan perlu memperhatikan berbagai aspek,³⁷ dimana tujuan utama pembentukan peraturan perundang-undangan bukan lagi menciptakan kodifikasi bagi norma-norma dan nilai-nilai kehidupan yang sudah mengendap dalam kehidupan masyarakat, akan tetapi tujuan utama pembentukan peraturan perundang-undangan itu untuk menciptakan modifikasi atau perubahan dalam kehidupan masyarakat.³⁸

Menurut Hans Kelsen hukum adalah termasuk dalam sistem norma yang dinamis (*nomodynamics*).³⁹ Oleh karena hukum itu selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga atau otoritas-otoritas

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Farida Maria Indrati, *Ilmu Perundang-undangan Proses dan Teknik Pembentukannya II*, Jakarta: Kanisius, 2007, hlm. 7.

³⁸ Farida Maria Indrati, *Ilmu Perundang-undangan Proses dan Teknik Pembentukannya I*, Jakarta: Kanisius, 2007, hlm. 2.

³⁹ *Ibid.*, hlm. 5.

yang berwenang membentuk dan menghapusnya, sehingga dalam hal ini tidak dilihat dari segi isi dari norma tersebut, tetapi dilihat dari segi berlakunya atau pembentukannya.

Berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yang berorientasi pada lingkungan, maka diharapkan bahwa dalam proses tersebut tetap memperhatikan unsur lingkungan sebagai aspek sosialnya. Masalah lingkungan tidak selesai dengan memberlakukan Undang-Undang dan komitmen untuk melaksanakannya. Penetapan suatu Undang-Undang yang mengandung instrumen hukum masih diuji dengan pelaksanaan (*uitvoering* atau *implementation*) dan merupakan bagian dari mata rantai pengaturan (*regulatory chain*) pengelolaan lingkungan. Dalam merumuskan kebijakan lingkungan, Pemerintah lazimnya menetapkan tujuan yang hendak dicapai. Kebijakan lingkungan disertai tindak lanjut pengarahannya dengan cara bagaimana penetapan tujuan dapat dicapai agar ditaati masyarakat.

Setiap usaha manusia yang akhirnya membawa dampak terhadap rusaknya ekosistem selalu mengatasnamakan usaha memenuhi kebutuhan hidup (motif ekonomi) atau pun dengan motif meningkatkan kesejahteraan melalui pembangunan. Dalam mengejar pertumbuhan ekonomi ini, sering terjadi pacuan pertumbuhan yang seringkali menimbulkan dampak yang tidak terduga terhadap lingkungan alam dan lingkungan sosial.⁴⁰

Pembangunan yang dilakukan dengan menggali dan mengeksplorasi sumber daya alam sering kali tanpa memperdulikan lingkungan, sehingga menyebabkan memburuknya kondisi lingkungan dan menimbulkan berbagai masalah. Pengelolaan pembangunan yang diperkirakan mempunyai dampak terhadap lingkungan dipersyaratkan untuk memperhatikan lingkungan hidup. Apabila hal tersebut diabaikan maka pembangunan tersebut bisa menyebabkan timbulnya bencana, dalam hal ini bencana Lumpur Sidoarjo.

⁴⁰ Nabil Makarim, *Sambutan Dalam Seminar Pemikiran Perubahan UUU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Jakarta, 2003 hlm. 1

Menurut Soehatman Ramli, kerentanan Indonesia terhadap bencana dipengaruhi oleh berbagai faktor antara lain geografi, geologi, demografi, lingkungan hidup dan tata lahan.⁴¹ Sedangkan kegiatan penanggulangan bencana yang dilakukan saat ini masih menimbulkan beberapa permasalahan antara lain⁴² :

1. Kelambatan dalam mengantisipasi tanggap darurat bencana.
2. Kurangnya koordinasi dalam perencanaan dan pelaksanaan dalam penanganan bencana.
3. Kerangka kerja kelembagaan lebih fokus pada pelaksanaan tanggap darurat bencana dibanding pemulihan pasca bencana serta pendanaan yang lebih ditekankan pada tanggap darurat bencana.
4. Belum terpenuhinya pelayanan standar minimum yang disyaratkan oleh piagam kemanusiaan terkait dengan pemberian bantuan terhadap korban bencana, sehingga sering ditemui korban bencana terkesan tidak dipenuhi akan haknya terhadap kehidupan yang bermartabat.

Hak-hak atas kehidupan yang bermartabat sesungguhnya merupakan suatu gagasan atau konsep tentang Negara kesejahteraan⁴³. Negara Kesejahteraan tujuan utamanya adalah untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang lebih baik, lebih manusiawi dan bermartabat, dengan peran negara yang aktif untuk mewujudkannya.

Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana memberikan definisi tersendiri tentang bencana sebagai peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan baik oleh faktor alam dan/atau faktor non alam maupun faktor manusia sehingga menyebabkan timbulnya korban

⁴¹ Soehatman Ramli, *Pedoman Praktis Manajemen Bencana*, (Jakarta: PT. Dian Rakyat, 2010) , hlm 5.

⁴² Kajian staf ahli Menteri Sosial, *"Pemberdayaan Peran Masyarakat Dalam Penanggulangan Bencana Alam"*, 2008.

⁴³ Istilah yang digunakan oleh Bung Hatta adalah "Negara Pengurus".

jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis.

Sehubungan dengan bencana yang terjadi, Pemerintah bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan penanggulangan bencana yang meliputi⁴⁴:

1. pengurangan risiko bencana dan pemaduan pengurangan risiko bencana dengan program pembangunan;
2. perlindungan masyarakat dari dampak bencana;
3. penjaminan pemenuhan hak masyarakat dan pengungsi yang terkena bencana secara adil dan sesuai dengan standar pelayanan minimum;
4. pemulihan kondisi dari dampak bencana;
5. pengalokasian anggaran penanggulangan bencana dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang memadai;
6. pengalokasian anggaran penanggulangan bencana dalam bentuk dana siap pakai; dan
7. pemeliharaan arsip/dokumen otentik dan kredibel dari ancaman dan dampak bencana.

Undang-undang Penanggulangan Bencana selanjutnya telah mengatur aspek teknis penanggulangan bencana ketimbang memuat jaminan hak asasi manusia para korban atau penduduk yang rentan terkena dampak bencana. Patut dicermati dari Undang-undang tersebut adalah tentang definisi bencana "Bencana adalah suatu gangguan terhadap kehidupan dan penghidupan masyarakat yang diakibatkan oleh faktor alam diantaranya bencana gempa bumi, tsunami, longsor, angin topan, banjir, letusan gunung api, kekeringan, epidemi, dan wabah penyakit, bencana karena faktor non alam diantaranya kebakaran dan gagal teknologi, dan bencana karena faktor manusia mencakup peristiwa kerusuhan sosial, teroris, dan kerusakan lingkungan, sehingga menyebabkan kerusakan lingkungan hidup, kerugian harta benda, dampak psikologis, bahkan sampai menimbulkan korban jiwa manusia."⁴⁵

⁴⁴ Lihat Pasal 6 Undang-undang 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

⁴⁵ Lihat Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan

Pasal-pasal pada Bab III dan IV Undang-undang Penanggulangan Bencana menyebut eksplisit lembaga kemasyarakatan, lembaga usaha, palang merah Indonesia dan lembaga internasional sebagai pelaku penanggulangan bencana di samping pemerintah. Hal ini bisa diinterpretasikan bahwa negara bukanlah satu-satunya pihak yang berwenang dalam penanganan bencana. Konsekuensi dari ini, maka negara tidak dapat dimintai pertanggungjawaban apabila terjadi kegagalan dalam proses penanganan bencana. mekanisme penegakan HAM menjadi hilang sebagai konsekuensi lepasnya tanggung jawab negara.

Hilangnya kewajiban negara secara substantif membuat jaminan hak yang diberikan negara dalam tahapan penanganan bencana (pengurangan resiko bencana, penanganan tanggap darurat, rehabilitasi dan rekonstruksi serta penatalaksanaan bencana) seolah hanya pengakuan tentang hak asasi manusia tanpa dapat dinikmati para korban atau penduduk yang rentan terkena bencana. Dalam pasal 33 – 39 diatur secara jelas prioritas penanganan, standar minimum bagi pengungsi (tempat penampungan, sanitasi, bantuan pangan dan non pangan) maupun langkah-langkah penanganan darurat. Namun jaminan ini tidak diimbangi dengan mekanisme yang mengatur agar negara berkewajiban melakukan hal ini.

Terkait dengan bencana lumpur Lapindo berarti kita berbicara mengenai bencana karena faktor non alam sehingga menyebabkan kerusakan lingkungan hidup, kerugian harta benda, dampak psikologis, bahkan sampai menimbulkan korban jiwa manusia. Dalam kasus semburan lumpur panas ini, Lapindo diduga “sengaja menghemat” biaya operasional dengan tidak memasang *casing* (selubung bor) sesuai dengan standar operasional pengeboran minyak dan gas. Namun, entah mengapa Lapindo sengaja tidak memasang *casing*, sehingga pada saat terjadi *underground blow out*, lumpur yang ada di perut bumi menyembur keluar tanpa kendali.⁴⁶ Padahal, sebagai legalitas usaha (eksplorasi atau eksploitasi),

Bencana.

⁴⁶ Lumpur, Kesengajaan atau Kelalaian?, Ibid.

Lapindo telah mengantongi izin usaha kontrak bagi hasil atau *production sharing contract* (PSC) dari Pemerintah sebagai otoritas penguasa kedaulatan atas sumberdaya alam.⁴⁷

Dalam kasus tersebut Presiden mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 13 Tahun 2006 tentang Tim Nasional Penanggulangan Semburan Lumpur di Sidoarjo, kemudian diperpanjang dengan Keputusan Presiden Nomor 5 Tahun 2007 dan kemudian dikeluarkan Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2007 tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo. Dalam Pasal 15 Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2007.

Peraturan Presiden ini menunjukkan bahwa negara telah menjadi mediator atau pihak ketiga antara warganya (korban bencana lumpur Lapindo) dengan PT Lapindo Brantas. Dalam perspektif HAM dinyatakan bahwa dalam kondisi apapun Negara wajib menghormati, melindungi dan memenuhi HAM warga mereka dan setiap orang dalam wilayah mereka atau di bawah yurisdiksi mereka. Oleh sebab itu Negara-negara mempunyai kewajiban:⁴⁸

- a. mencegah terjadinya atau terulangnya pelanggaran-pelanggaran terhadap hak-hak tersebut;
- b. menghentikannya ketika pelanggaran terjadi dengan memastikan bahwa aparat-aparat dan pejabat-pejabat yang berwenang menghargai hak-hak yang dimaksud dan melindungi para korban dari pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan pihak-pihak ketiga;
- c. memberikan ganti rugi dan rehabilitasi penuh jika pelanggaran terjadi.

Dalam usaha penegakan hukum terhadap bencana lumpur Lapindo selain kebijakan yang dilakukan Pemerintah melalui Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2007, Pemerintah juga menetapkan kawasan lumpur Lapindo sebagai kawasan wisata geologi. Dari sisi pidana, Polisi Daerah Jawa Timur telah menetapkan 12 tersangka, yaitu 5 (lima) orang dari PT Medici Citra Nusantara, 3

⁴⁷ *Cabut PSC Lapindo, Solusi Terhadap Ancaman Bencana Bagi Masyarakat di Sekitar Blok Brantas, Ibid.*

⁴⁸ *Ibid*

(tiga) orang dari PT Lapindo Brantas, 1 (satu) orang dari PT Energi Mega Persada dan 3 (tiga) orang dari PT Tiga Musim Jaya. Para tersangka dijerat Pasal 187 dan Pasal 188 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) dan Pasal 41 ayat (1) dan Pasal 42 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang pencemaran lingkungan.

Pasal 187 KUHP menyatakan:

Barang siapa dengan sengaja menimbulkan kebakaran, ledakan, atau banjir diancam:

- Ke 1. dengan pidana penjara paling lama dua belas tahun, jika karenanya timbul bahaya umum bagi barang;*
- Ke 2. dengan pidana penjara paling lama lima belas tahun, jika karenanya timbul bahaya bagi nyawa orang lain;*
- Ke 3. dengan pidana penjara seumur hidup atau selama waktu tertentu paling lama dua puluh tahun, jika karenanya timbul bahaya bagi nyawa orang lain dan mengakibatkan matinya orang.*

Pasal 188 KUHP menyatakan:

Barang siapa karena kealpaannya menyebabkan kebakaran, ledakan, atau banjir, diancam dengan pidana penjara paling lama lima tahun atau kurungan paling lama satu tahun atau denda paling banyak tiga ratus rupiah, jika karenanya timbul bahaya umum bagi barang, jika karenanya timbul bahaya bagi nyawa orang lain, atau jika karenanya diakibatkan matinya orang.

Pasal 41 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997:

Barangsiapa yang secara melawan hukum dengan sengaja melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup, diancam dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Pasal 42 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997:

- (1) Barangsiapa yang karena kealpaannya melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup, diancam dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp. 100.000.000,00 (seratus juta rupiah).*
- (2) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan orang mati atau luka berat, pelaku tindak pidana diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp. 150.000.000,00 (seratus lima puluh juta rupiah).*

Dalam Pasal 46 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 menyatakan bahwa tuntutan dan sanksi pidana dijatuhkan terhadap mereka yang memberi perintah atau yang bertindak sebagai pemimpin dalam suatu korporasi. Sedangkan pihak yang ditetapkan sebagai tersangka oleh Kepolisian Daerah Jawa Timur adalah bukan pimpinan korporasi, melainkan orang lapangan yang melakukan pekerjaan teknis saja.

Dalam Pasal 47 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 disebutkan, bahwa selain ketentuan pidana sebagaimana dimaksud dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana dan Undang-undang ini, terhadap pelaku tindak pidana lingkungan hidup dapat pula dikenakan tindakan tata tertib berupa:

- a. perampasan keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana; dan/atau
- b. penutupan seluruhnya atau sebagian perusahaan; dan/atau
- c. perbaikan akibat tindak pidana; dan/atau
- d. mewajibkan mengerjakan apa yang dilalaikan tanpa hak; dan/atau
- e. meniadakan apa yang dilalaikan tanpa hak; dan/atau
- f. menempatkan perusahaan di bawah pengampunan paling lama 3 (tiga) tahun

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 telah memuat ketentuan berupa sanksi administratif, sanksi pidana, dan sanksi perdata. Sanksi administrasi merupakan suatu upaya hukum yang harus dikatakan sebagai kegiatan preventif oleh karena itu sanksi administrasi perlu ditempuh dalam rangka melakukan penegakan hukum lingkungan. Disamping sanksi-sanksi lainnya yang dapat diterapkan seperti sanksi pidana.

Upaya penegakan sanksi administrasi oleh pemerintah secara ketat dan konsisten sesuai dengan kewenangan yang ada akan berdampak bagi penegakan hukum, dalam rangka menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup. Sehubungan dengan hal ini,

maka penegakan sanksi administrasi merupakan garda terdepan dalam penegakan hukum lingkungan (*primum remedium*). Jika sanksi administrasi dinilai tidak efektif, barulah dipergunakan sarana sanksi pidana sebagai senjata pamungkas (*ultimum remedium*).

Kewenangan pemerintah untuk mengatur merupakan suatu hal yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang. Dari sisi Hukum Administrasi Negara, kewenangan ini di sebut dengan kewenangan atribusi (*Atributive bevoeghdheid*), yaitu kewenangan yang melekat pada badan-badan pemerintah yang diperoleh dari Undang-Undang. Dengan demikian, badan-badan pemerintah yang berwenang memiliki legitimasi (kewenangan bertindak dalam pengertian politik) untuk menjalankan kewenangan hukumnya. Karena masalah legitimasi adalah persoalan kewenangan yaitu kewenangan menerapkan sanksi seperti pengawasan dan pemberian sanksi yang merupakan suatu tugas pemerintah seperti yang diamanatkan oleh undang-undang. Dalam hal pengawasan dilakukan oleh suatu lembaga yang dibentuk khusus oleh pemerintah.

Melihat dari ketentuan hukum dalam peraturan perundang-undangan sebenarnya pengaturan mengenai perlindungan hukum terhadap pengerusakan lingkungan yang dalam kasus lumpur Lapindo sudah cukup lengkap. Permasalahannya adalah bagaimana Pemerintah dan aparat penegakan hukum menggunakan hati nurani untuk mengedepankan kepentingan hak konstitusional warga negara dan bukan melindungi kepentingan segelintir orang atau kelompok tertentu.

F. KESIMPULAN

Dari paparan tersebut di atas maka penulis menyimpulkan bahwa:

1. Dalam konteks bencana lumpur Lapindo, negara memikul tanggung jawab untuk memberikan perlindungan kepada warga negara khususnya dalam hal penanggulangan bencana. Perlindungan tersebut sebagai perwujudan kewajiban

pemerintah berupa perlindungan sebagai hak azasi warga negara. Hal ini didasarkan pada konstitusi negara yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pembukaan Alinea ke IV, yang berbunyi sebagai berikut :

“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, ...”.

Sebagai suatu norma dasar yang abstrak, maka ketentuan yang terdapat dalam konstitusi dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 (saat ini sudah dicabut dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009) dan 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana sebagai landasan yuridis formal terhadap perlindungan pengelolaan lingkungan hidup dan sistem penanggulangan bencana di Indonesia.

2. Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 (saat ini sudah dicabut dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009) dan 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana sebenarnya sudah memuat norma-normanya secara umum dan dirasakan telah cukup baik dalam memberikan perlindungan kepada warga negara, namun Pemerintah perlu memastikan bahwa undang-undang tersebut dilaksanakan dengan sebaik-baiknya dalam hal implementasinya di lapangan.
3. Bahwa dalam penegakan hukum di bidang lingkungan hidup dapat diklasifikasikan kedalam 3 (tiga) kategori yaitu :
 - a. Penegakan hukum Lingkungan dalam kaitannya dengan Hukum Administrasi atau Tata Usaha Negara.
 - b. Penegakan Hukum Lingkungan dalam kaitannya dengan Hukum Perdata.
 - c. Penegakan Hukum Lingkungan dalam kaitannya dengan Hukum Pidana.

Melihat dari ketentuan hukum dalam peraturan perundang-undangan tentang lingkungan atau pun penanggulangan bencana, sebenarnya pengaturan mengenai perlindungan hukum terhadap pengerusakan lingkungan, dalam hal ini kasus lumpur Lapindo sudah cukup lengkap. Permasalahannya adalah bagaimana Pemerintah dan aparat penegak hukum menggunakan hati nurani untuk mengedepankan kepentingan hak asasi warga negara dan bukan melindungi kepentingan segelintir orang atau kelompok tertentu.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Makalah

- Arinanto, Satya. *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003.
- Azhar, *Penegakan Hukum Lingkungan di Indonesia*, Palembang: Universitas Sriwijaya, 2003.
- Eggi Sudjana Riyanto, *Penegakan Hukum Lingkungan dan Perspektif Etika Bisnis di Indonesia*. PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta 1999.
- Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Attamimi, A. Hamid S. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV)*.
- Hadjon, Philipus. M, et al. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta, UGM Press, 1998.
- Habiburrahman, Hafiz. *Political Science and Government. Eighth Enlarged edition*. Dacca: Lutfor Rahman Jatia Mudran 109, Hrishikesh Das Road, 1971.
- Harun Nasution dan Bahtiar Effendy. *Hak Azasi Manusia Dalam Islam*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia Pustaka Firdaus, 1987.
- Hawa, Sa'id. *Al Islam*. Diterjemahkan Fakhruddin Nur Syam dan Muhil Dhofir. Edisi Lengkap Jilid 2, cet-2. Jakarta: Al Y'tishom, 2007.
- Indrati, Farida Maria, *Ilmu Perundang-undangan Proses dan Teknik Pembentukannya I*, Jakarta: Kanisius, 2007.

- Indrati, Farida Maria, *Ilmu Perundang-undangan Proses dan Teknik Pembentukannya II*, Jakarta: Kanisius, 2007.
- MD, Moh. Mahfud. *Perdebatan Hukum Tata Negara*. Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 2007.
- Montesquieu. *The Spirit of Laws (Dasar-Dasar Ilmu Hukum dan Ilmu Politik)*. Diterjemahkan oleh M. Khoiril Anam. Bandung: Nusamedia, 2007.
- Moore, Russel F. *Modern Constitution*. Ames, Iowa: Littlefield, Adam & Co, 1957.
- Mulyanto Sumardi&Hans-Dieter Evers. Ed. *Kemiskinan dan Kebutuhan Pokok*. Jakarta: CV Rajawali, 1982.
- Nabil Makarim, *Sambutan Dalam Seminar Pemikiran Perubahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Jakarta: 2003.
- Nugraha, Safri. et.al. *Hukum Administrasi Negara*. Edisi revisi. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007.
- Poggi, Gianfranco. *"The Development of the Modern State "Sociological Introduction"*. California: Standford University Press, 1992.
- Pylee, M.V. *Constitutional Amandements in India*, Second Edition. New Delhi: Universal Law Publishing Co. Pvt. Ltd, 2006.
- Simbur Cahaya No. 27 ttahun X Januari 2005 ISSN No. 14110-0614.
- Siti Sundari Rangkuti, *Instrumen Hukum Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Seminar Pemikiran Perubahan UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, Jakarta, 2003.
- Kementerian Lingkungan Hidup, *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Jakarta: 2009.

Peraturan perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

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

Kementerian Lingkungan Hidup RI, Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Lingkungan Hidup. Jakarta, 2002.