

HUKUM LINGKUNGAN BERBASIS RISET: PERDEBATAN ANTARA EKOLOGI VERSUS PEMBANGUNAN

Oleh:

Irwansyah

Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin

Irwansyahrawydharna@yahoo.com

A. PENDAHULUAN

Pembangunan konvensional telah berhasil meningkatkan pertumbuhan ekonomi disatu pihak, tetapi dipandang mengalami kegagalan dalam aspek sosial dan lingkungan dipihak lain. Salah satu yang menjadi penyebabnya karena pembangunan konvensional meletakkan ekonomi pada pusat persoalan pertumbuhan, dan menempatkan faktor sosial dan lingkungan pada posisi yang kurang penting.⁶⁵ Pertumbuhan ekonomi yang terus dipacu tidak diikuti dengan langkah pemerataan dan penataan keadilan. Banyak daerah yang memiliki potensi dan kekayaan sumber daya alam yang melimpah, tetapi ironisnya di daerah itu justru banyak penduduk yang tergolong miskin, terjadi kerusakan dan pencemaran lingkungan hidup yang masif, diikuti dengan terjadi konflik sosial di daerah tersebut. Kesalahan fundamental terhadap keadaan dan cara pandang tersebut dapat berakibat fatal yang memberikan dampak penting terhadap lingkungan hidup.⁶⁶

Berbagai ragam persoalan lingkungan yang timbul dan mendera bangsa dan masyarakat yang terus menerus berlangsung tanpa kendali ini, tidaklah dapat dilakukan melalui pendekatan yang bersifat parsial semata, melainkan diperlukan langkah pendekatan yang bersifat integral, komprehensif, dan sistematis. Baik yang terkait dengan substansi peraturan perundang-undangan, penguatan lembaga peradilan, pemberdayaan instrumen penegakan hukum, penataan keadilan, kewenangan pemerintahan, dan peranserta masyarakat didalamnya. Kasus penjarahan SDA, pencemaran dan perusakan lingkungan, kebakaran hutan, dan penambangan liar, serta pengabaian hak-hak masyarakat adat, menjadi sederet persoalan besar dan mendasar yang membutuhkan kajian yang tidak terbatas pada pendekatan monodisiplin, tetapi menjadi wacana untuk dijadikan kajian yang lebih intens dan mendalam. Riset dibidang pengelolaan dan perlindungan SDA dan lingkungan hidup tidak hanya penting untuk melahirkan konsep dan pemikiran baru yang inovatif dan korelatif terhadap penyelesaian ragam masalah tersebut, tetapi yang tidak kalah pentingnya untuk dijadikan telaahan mendasar adalah perubahan paradigma dari seluruh pemangku dan penentu kebijakan di negeri ini untuk mensinergikan kepentingan ekologi dengan beragam dimensi kepentingan lain, seperti pertumbuhan ekonomi yang adil dan merata, peningkatan kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat.

⁶⁵ Emil Salim, 2010, **Paradigma Pembangunan berkelanjutan**, Penerbit Kepustakaan Populer Gramedia, hal. 24

⁶⁶ Endang Sutrisno, 2016, **Rekonstruksi Kebijakan Lingkungan Berbasis Nilai Kearifan Lokal**, dalam Tutut Ferdiana Mahita Paksi & Rian Achmad Perdana (Editor), **Penelitian Hukum Inter disiplin: Sebuah Pengantar Menuju Socio-Legal**, Thafamedia, Yogyakarta, hal. 148.

Berbagai hal di bawah ini, menjadi obyek telaahan menarik untuk dijadikan riset-riset di bidang pengembangan hukum lingkungan, yaitu:

1. Pendekatan Pengaturan Lingkungan Hidup

Dalam kaitan dengan pengaturan pengelolaan lingkungan hidup yang digunakan selama ini, paling tidak terdapat 6 (enam) variasi instrumen pengaturan untuk mengatasi masalah lingkungan hidup di Indonesia, yaitu (1) *command and control regulation*, (2) *self-regulation*, (3) *voluntarism*, (4) *education and information instruments*, (5) *economic instruments* and (6) *free market environmentalism*. *Education and information instrument* terdiri dari *education and training*, *corporate environmental reports*, *community rights to know and pollution inventories*, *product certification and award schemes*. Sedangkan *economic instruments* mencakup *property rights*, *market creation*, *fiscal instruments and charge systems*, *financial instruments*, *liability instruments*, *performance bonds*, *deposits refund system*, and *removing perverse incentives*.⁶⁷

a. Pendekatan *Command and Control*

Dari keenam variasi instrumen pengaturan tersebut, maka peraturan dengan pendekatan *command and control* atau yang dikenal dengan **Atur dan Awasi** mendominasi sistem pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia sampai saat ini. Hal tersebut berkaitan dengan perlindungan terhadap lingkungan hidup yang lebih banyak melalui mekanisme peraturan perundang-undangan yang bersifat *command and control*, yang dicirikan oleh (1) adanya persyaratan standar tertentu, (2) pemberian izin, dan (3) pemberian sanksi bagi yang melanggar.

Kebijakan pemerintah dalam pengelolaan lingkungan hidup dilakukan dengan membuat undang-undang dan peraturan lainnya yang isinya memberi target tertentu dalam bentuk standar. UUPPLH sebagai contoh dari materi undang-undang yang menunjukkan pendekatan *command and control* tersebut.

Dari pengalaman di banyak negara maju yang telah menerapkan cara ini, dapat disimpulkan bahwa pendekatan *command and control* dengan menerapkan baku mutu limbah dan pemantauan menimbulkan biaya tinggi. Kondisi ini mendorong ilmuwan dari berbagai bidang berupaya mendapatkan metode yang lebih efisien dalam melaksanakan pengendalian pencemaran lingkungan hidup.⁶⁸

Bagi para pembuat kebijakan dengan berbagai strategi yang tersedia, memungkinkan kerusakan lingkungan hidup serius dapat diperlambat, dihentikan atau idealnya lingkungan dipulihkan kepada keadaan semula. Salah satu strategi yang paling penting adalah peraturan lingkungan hidup. Dalam pengertian luas, istilah peraturan lingkungan hidup ini mencakup tidak hanya bentuk-bentuk konvensional peraturan *command and control* tetapi juga mencakup bentuk-bentuk kontrol masyarakat yang jauh lebih fleksibel, imajinatif, dan inovatif. Umpamanya, *self-regulation* (atur diri sendiri) dan *co-regulation* (peraturan bersama), dengan melibatkan pihak-pihak dari dunia bisnis dan LSM dan dengan meningkatkan efektivitas serta efisiensi bentuk-bentuk konvensional peraturan pemerintah.

⁶⁷ Neil Gunningham, Peter Grabosky, and Darren Sicclair, 1998, *Smart Regulation: Designing Environmental Policy*, Oxford: Clarendon Press, hal. 38

⁶⁸ Surna T. Djajadiningrat, 1997, *Pengantar Ekonomi Lingkungan*, hal. 11.

Oleh karena itu, peraturan-peraturan lingkungan hidup perlu dirancang ulang agar dapat berfungsi secara optimal memenuhi kriteria-kriteria tersebut di atas. Alasan utamanya adalah bahwa, dalam sebagian besar keadaan, penggunaan beberapa instrumen kebijakan (*multiple policy instrumens*) dan peranan berbagai aktor pengaturan akan memuat perlindungan lingkungan hidup lebih baik daripada jika menggunakan instrumen tunggal (*single-instrumen*). Strategi yang lebih baik adalah memanfaatkan kekuatan masing-masing instrumen dan mengkompensasi kelemahan-kelemahannya dengan penggunaan instrumen-instrumen tambahan. Kombinasi inilah yang diistilahkan oleh **Neil Gunningham, Peter Grabosky & Darren Sinclair** dengan *Smart Regulation*, yang dipandang sebagai paradigma baru pengaturan lingkungan hidup yang bijak.⁶⁹

Sejak awal tahun 1970-an, pemerintahan di seluruh negara-negara industri telah merespon munculnya degradasi lingkungan hidup dan pencemaran industri dengan banyak sekali kebijakan lingkungan hidup. Respon pemerintah yang dominan adalah penerapan peraturan yang bersifat memerintah atau *command and control* yang didesain untuk melarang atau membatasi kegiatan-kegiatan yang merusak lingkungan hidup. Peraturan *command and control* umumnya mempunyai karakteristik adanya target lingkungan hidup, umpamanya membatasi emisi yang mengotori air atau udara, dan selanjutnya hukuman apabila target tersebut tidak tercapai.

Berdasarkan pengalaman dalam penerapan pendekatan *command and control* ini di banyak negara, termasuk Indonesia, dapat disimpulkan bahwa sedikitnya ada 9 (sembilan) penyebab tidak efektifnya pendekatan ini.

Pertama, instrumen *command and control* mensyaratkan pembuat kebijakan mempunyai pengetahuan yang komprehensif dan akurat dari cara kerja dan kapasitas industri. Umpamanya, dalam menerapkan standar *best available technology (BAT)*, pembuat kebijakan seringkali dipersyaratkan untuk menggunakan informasi yang panjang lebar dan berbelit-belit untuk menentukan target pengurangan pencemaran yang tepat. Ada ketidakseimbangan pengetahuan yang jelas antara pembuat kebijakan dan industri. Bahwa dengan mengasumsikan pembuat kebijakan memperoleh pengetahuan yang benar, mereka hanya dapat menyediakan solusi sementara karena penduduk, teknologi, dan kegiatan ekonomi, dan perubahan kegiatan ekonomi dan pertumbuhan, dan masalah-masalah lingkungan hidup muncul.

Kedua, instrumen *command and control* tidak menyediakan insentif bagi perusahaan untuk melampaui standar minimum yang telah ditetapkan, khususnya perusahaan yang telah berinvestasi dalam teknologi pengendalian pencemaran untuk memenuhi standar yang dipersyaratkan. Ketidakmampuan untuk mendorong perusahaan untuk melampaui penataan, melalui proses peningkatan dan perubahan budaya yang terus-menerus, merupakan salah satu kegagalan yang paling serius dari *command and control* dalam bentuk tradisional. Jadi instrumen *command and control* tidak mempunyai kemampuan untuk mendorong perusahaan-perusahaan mencapai lebih dari apa yang diharuskan.

Ketiga, instrumen *command and control* penagakannya mahal dan sulit. Ini sangat penting karena hal ini berdampak negatif terhadap keandalannya. Walaupun sementara badan-badan terikat untuk menegakkan, sebagian besar rezim pengaturan tidak mempunyai sumber daya yang memadai untuk memantau penataan.

⁶⁹ Neil, op.cit, hal. 231

Keempat, instrumen *command and control* rentan terhadap manipulasi politik. Banyak contoh-contoh bahwa kebijakan regulator dibajak untuk kepentingan individu atau kelompok. Begitu pula regulator mempunyai kepentingan sendiri yang bisa dikendalikan oleh industri tertentu dan melakukan *rent-seeking* dimana birokrasi mempunyai kepentingannya sendiri dengan ongkos yang dibayar atas beban publik.

Kelima, instrumen *command and control* dapat menyebabkan kompleksitas administrasi dan pembatasan hukum. Banyaknya peraturan perundang-undangan lingkungan dan peraturan yang terkait di negara-negara industri menimbulkan kesulitan bagi para pembuat kebijakan dan industri sendiri untuk menjalankan kewajiban-kewajibannya. Industri menjadi obyek dari setumpuk peraturan, prosedur perizinan, keputusan pengadilan, dan kebijakan-kebijakan lain yang harus ditegakkan. Ini dapat menghasilkan peraturan-peraturan yang berlebihan dan kontra produktif. Pendatang-pendatang baru di bidang industri menjadi tidak tertarik oleh karena adanya peraturan yang panjang lebar dan proses persetujuan hukum yang terkait dengan *command and control*.

Keenam, instrumen *command and control* tidak efisien karena biaya untuk penataan besar. Ketidakefisienan ini dapat ditinjau baik dari sisi pemerintah sebagai pembuat dan pengawas kebijakan maupun usahawan sebagai pihak yang terkena kebijakan.

Ketujuh, instrumen *command and control* bersifat kaku. Peraturan lingkungan hidup menentukan standar teknologi sangat spesifik bagi industri. Standar ini seringkali tidak mempertimbangkan lingkungan dan kondisi yang berbeda diantara industri-industri, jauh lebih sedikit dibanding kondisi-kondisi diantara fasilitas tertentu dalam industri tunggal. Satu kali ditetapkan, standar susah untuk menerima perubahan teknologi. Karena perubahan teknologi berjalan cepat, ketidakfleksibelan peraturan *command and control* dapat menjadi lebih menyusahkan.

Kedelapan, banyaknya peraturan lingkungan hidup yang dihasilkan oleh pendekatan *command and control* telah menyebabkan beberapa ahli menyimpulkan bahwa sistem ini akan bertabrakan karena bebannya sendiri yang berat. Sesuai dengan pemikiran ini, banyaknya peraturan-peraturan pada akhirnya akan menyebabkan, baik masyarakat yang diatur dan sistem hukum mencapai titik jenuh. Fenomena ini tidak dijalankan oleh ketidakmampuan masyarakat yang diatur untuk menganggarkan keuangan yang diperlukan guna memenuhi tuntutan yang meningkat dari peraturan dimaksud. Salah satu keberhasilan sistem ini adalah bahwa pada dua puluh lima tahun lalu, anggota-anggota masyarakat yang diatur tidak hanya mengalosikan sumber keuangan secara leluasa untuk mencapai penataan, akan tetapi juga memasukkan biaya penataan ke dalam rencana keuangan mereka. Oleh karena masyarakat yang diatur mempunyai kemampuan untuk mengubah dari suatu titik yang hampir mencapai titik nol pengeluaran-pengeluaran untuk pemenuhan kebutuhan, ke suatu titik dimana pengeluaran-pengeluaran untuk pemenuhan kebutuhan, ke suatu titik dimana pengeluaran-pengeluaran yang umum dalam beberapa pengelolaan lingkungan guna mendapatkan keuntungan signifikan.

Kesembilan, instrumen *command and control* tidak mendorong kreativitas. Berdasarkan pendekatan semacam ini, pihak yang diatur akan menjalankan apa yang mereka harus taati dengan standar pengaturan, sekalipun ini menghendaki penerapan teknologi baru. Namun demikian, sebab keterbatasan keuangan dan beban penataan, pihak yang diatur tidak dapat atau tidak mau mencari solusi yang kreatif terhadap masalah pencemaran.

b. Pendekatan *Self-Regulation*

Pada umumnya pendekatan *self-regulation* (atur diri sendiri) melibatkan organisasi industri sebagai lawan dari pemerintah atau individual perusahaan, yang menetapkan aturan dan standar yang berkaitan dengan *conduct of firms* dalam industri.

Sifat dan syarat prinsipil ADS (atur diri sendiri), sebagai salah satu bentuk pendekatan dalam pengelolaan lingkungan, ialah ikut berperansertanya masyarakat dalam pengambilan keputusan pengaturan dan pengawasan pengelolaan lingkungan hidup untuk menyadarkan masyarakat akan hak dan kewajibannya untuk ikut serta dalam pengambilan keputusan.⁷⁰

Pendekatan *self-regulation* ini dapat berbentuk 3 (tiga) macam. **Pertama**, sukarela atau mengatur diri sendiri secara total yang melibatkan industri atau profesi yang menetapkan *code of practice*, mekanisme penegakan dan mekanisme lain untuk mengatur sendiri, seluruhnya bebas dari pemerintah. **Kedua**, wajib mengatur diri sendiri yang melibatkan secara langsung negara, dimana masyarakat pelaku bisnis untuk menetapkan pengawasan atas perilaku dirinya sendiri, tetapi menyerahkan detail dan penegakannya kepada pelaku bisnis itu sendiri, dengan persetujuan negara dan/atau dapat berubah kalau ternyata ada kekeliruan. **Ketiga**, mengatur diri sendiri sebagai sebagian kewajiban, yaitu pelaku bisnis sendiri bertanggung jawab untuk beberapa peraturan tertentu dan penegakannya, akan tetapi dengan mengenyampingkan spesifikasi pengaturan, walaupun tidak detail, yang diwajibkan oleh negara.

Makna *self-regulation* adalah tanggung jawab menjaga kepatuhan dan penegakan hukum lebih banyak diselenggarakan oleh masyarakat. Perkembangan sistem ini di dunia bisnis didorong oleh makin kuat dan luasnya tekanan masyarakat pada dunia bisnis untuk berlaku ramah pada lingkungan. Untuk mengatasi ancaman ini mereka memelopori tumbuhnya pendekatan baru dalam pengelolaan lingkungan hidup yang memberi kebebasan untuk mengatur diri sendiri. Sebuah perusahaan bebas untuk mengadopsi atau tidak mengadopsi suatu *code of conduct*. Umpamanya ISO 14000 yang dikeluarkan oleh *International Standardization Organization (ISO)* yang bersifat sukarela. karena pemilikan sertifikasi ISO 14000 mempunyai nilai besar dalam persaingan dagang, maka banyak perusahaan yang bermaksud memperolehnya. Kesesuaian pelaksanaan tidak diawasi oleh pemerintah, melainkan oleh badan yang diakreditasi oleh ISO.

Pada dasarnya, pendekatan *self-regulation* ini menawarkan kecepatan, fleksibilitas, sensitivitas terhadap keadaan pasar, efisiensi yang lebih besar, dan sedikit intervensi pemerintah dibanding dengan peraturan *command and control*. *Self-regulation* ini juga dapat dipandang sebagai suatu bentuk *responsive regulation*, yaitu peraturan yang merespon keadaan-keadaan khusus dari masalah yang dihadapi industri.⁷¹

c. Pendekatan *Voluntarism*

Berbeda dengan *self-regulation*, yang mencakup kontrol sosial oleh asosiasi industri, voluntarism didasar pada perusahaan secara individu untuk menjalankan hal yang baik secara sepihak, tanpa paksaan apapun. Pada umumnya, voluntarism diprakarsai oleh pemerintah dan dapat melibatkan pemerintah menjalankan peranan sebagai koordinator dan fasilitator. Voluntarism mencakup kesepatan secara suka-

⁷⁰ Otto Soemarwoto, 2004, *Atur Diri Sendiri: Paradigma Baru Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, hal. 176

⁷¹ Riyatno, 2005, *Perdagangan Internasional dan Lingkungan Hidup*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hal. 188

rela antara pemerintah dan perusahaan secara individu dalam bentuk kontrak yang bersifat tidak wajib sebagai partner yang setara, salah satu diantaranya pemerintah. Dorongan untuk melakukan tindakan lebih cenderung karena adanya keuntungan dan bukan karena ancaman sanksi.

Pendekatan ini mempunyai tiga unsur: (1) tergantung pada tindakan sukarela yang diambil oleh pihak swasta, daripada tindakan yang diamanatkan oleh peraturan, (2) keterlibatan pemerintah pusat dalam memfasilitasi upaya-upaya sukarela, dan (3) kekurangan hubungan langsung kepada persyaratan-persyaratan hukum yang ada.

d. Pendekatan *Educational and Information Strategies*

Instrumen keempat ini pada dasarnya dapat dibagi menjadi 5 (lima) bagian: (1) pendidikan dan pelatihan, (2) ***corporate environmental reports***, (3) ***community right to know and pollution inventories***, (4) sertifikasi produk, dan (5) pola penghargaan.

Pendidikan dan pelatihan adalah penting untuk mengubah sikap, perilaku dan keahlian agar konsisten dengan kebijakan lingkungan hidup. Arti pentingnya adalah untuk menginternalisasi kesadaran lingkungan hidup dan tanggung jawab ke dalam pembuatan keputusan korporasi. Instrumen pendidikan dapat dimanfaatkan untuk memperbaiki praktek manajemen.

Bagian yang kedua adalah ***Corporate environmental reports***. Perusahaan-perusahaan telah mengembangkan sejumlah praktek manajemen dalam merespon berbagai masalah yang mereka hadapi. Salah satunya adalah komunikasi dengan pihak yang berkepentingan (***stakeholders***) agar informasi tersebut berkenaan dengan kinerja lingkungan hidup perusahaannya sendiri.

Bagian ketiga adalah ***community right to know and pollution inventories***. Akses terhadap informasi merupakan persyaratan penting untuk bahan masukan masyarakat yang efektif ke dalam pembuatan keputusan lingkungan hidup. Keterbukaan akan mengundang ***publik pressure*** dan dengan demikian mengurangi beban pemerintah. Untuk menangani ini, sejumlah negara telah memperkenalkan undang-undang yang mewajibkan keterbukaan (***disclosure***) informasi tentang pencemaran dan bahaya bahan kimia.

Bagian keempat adalah sertifikasi produk. Ekolabel mengidentifikasi produk-produk untuk memenuhi standar yang ditetapkan oleh organisasi pemberi label. Tujuan dari ekolabel ini adalah untuk mendorong perusahaan-perusahaan untuk menjaga penataan peraturan lingkungan dan menyediakan kerangka kerja bagi pelaku bisnis untuk meningkatkan kinerja lingkungannya yang dipersyaratkan oleh undang-undang.

Bagian kelima adalah pola penghargaan. Pola ini sangat berpotensi untuk publisitas, dan karenanya, dapat memberikan kontribusi kepada strategi pendidikan dan informasi tentang rezim pengaturan. Publisitas yang menyertai suatu penghargaan dapat berfungsi pendidikan, meningkatkan kesadaran masyarakat terhadap keadaan sekitarnya, dan memfokuskan perhatian pada masalah-masalah penting. Melalui sistem penghargaan, tingkah laku yang baik, yang mungkin tidak menarik perhatian dapat dipublikasi. Penghargaan juga dapat diberikan oleh lembaga swasta, seperti kelompok kepentingan publik dan organisasi sosial, umpamanya ***the goldman environmental prize*** bagi aktivitas lingkungan. Di Indonesia, pemerintah memberi penghargaan kalpataru bagi penggerak yang berjasa dalam menjaga lingkungan hidup.

e. Pendekatan instrumen ekonomi

Dalam menerapkan instrumen ekonomi, terdapat beberapa catatan yang patut untuk dipertimbangkan. **Pertama**, instrumen ekonomi berbeda dengan penataan sukarela. Terdapat perbedaan antara instrumen ekonomi (yang didasarkan pada adanya pemberian insentif ekonomi bagi upaya perlindungan lingkungan) dan penataan sukarela (yang didasarkan pada ketiadaan penegakan hukum, sehingga penataan menjadi keputusan individual yang bersifat sukarela). Senada dengan pendapat ini, Faure, *et.al.*, menyatakan bahwa instrumen ekonomi dilandaskan pada dua hal, yaitu: di satu sisi, instrumen ini didasarkan pada penciptaan dorongan yang bersifat ekonomis atas penataan; sedang di sisi lain instrumen ini dilandaskan pada kebebasan pencemar (untuk menentukan tingkat pencemaran mereka dan bagaimana mereka mencapai tingkat pencemaran tersebut).⁷² **Kedua**, instrumen ekonomi tidak ditujukan sebagai upaya untuk mengurangi atau menghapuskan peranan pemerintah dalam perlindungan lingkungan. Sebaliknya, instrumen ekonomi justru mensyaratkan adanya campur tangan pemerintah dari mulai pengaturan, perizinan (*tradeable permits* mengharuskan adanya izin bagi tindakan pencemaran, sehingga hanya mereka yang memiliki izin lah yang memiliki “hak” untuk melepaskan emisinya), penetapan harga (terutama dalam penetapan *tax rate*), sampai pada pengawasan (baik pajak, *performance bond*, maupun *tradeable permits* mensyaratkan adanya pengawasan pemerintah yang efektif).

Dengan demikian, berbeda dengan penataan sukarela, di dalam instrumen ekonomi pemerintah memiliki peran yang sangat sentral. **Ketiga**, tujuan utama dari instrumen ekonomi adalah internalisasi eksternalitas, dan bukan peningkatan pendapatan negara. Efektifnya sebuah instrumen ekonomi, misalnya pajak lingkungan, justru bisa dilihat dari semakin menurunnya pendapatan negara dari pajak lingkungan, karena hal ini menandakan bahwa pelaku usaha/kegiatan telah mengubah perilaku atau proses kegiatan mereka menjadi ramah lingkungan.

Dapat ditambahkan pula bahwa pemerintah Indonesia menggunakan pendekatan *command and control* ini yang dikaitkan dengan substansi peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan SDA dan lingkungan yang bercorak *command and control* yang ditandai dengan adanya (1) persyaratan standar tertentu, (2) pemberian izin, dan (3) pemberian sanksi yang melakukan pelanggaran. Bahkan putusan peradilan yang mengadili sengketa lingkungan hidup, pada umumnya juga dipengaruhi kuat oleh pendekatan ini, atau hakimnya yang berpikir positivis-legalistik.

Kepentingan untuk menambah dan meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) acapkali mengalahkan kepentingan perlindungan lingkungan hidup dengan ditetapkannya Peraturan Daerah (PERDA) yang didominasi oleh aturan tentang pungutan, retribusi, pajak yang dengan perda ini membawa dampak negatif terhadap lingkungan, bahkan justru menjadi entry point terjadinya kerusakan, pencemaran, dan pengurasan potensi SDA di daerah itu. Pemberian otonomi kepada daerah tidak memberikan dampak positif terhadap perbaikan dan pemanfaatan secara adil, berkelanjutan, dan bijaksana terhadap potensi SDA dan lingkungan daerah itu, bahkan terjadi banyak kasus di berbagai daerah seperti penyalahgunaan kewenangan terhadap berbagai bentuk perizinan. Pada akhirnya, perizinan

⁷² M. Faure, M. Peeters, dan A.G. Wibisana, 2006, “*Economic Instruments: Suited to Developing Countries?*”, dalam M. Faure dan N. Niessen (eds.), *Environmental Law in Development: Lessons from the Indonesian Experience* (Cheltenham: Edward Elgar), hal. 219

yang berfungsi sebagai instrumen preventif dan diharapkan menjadi sarana pengendalian dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan justru menjadi komoditas yang diperjualbelikan oleh pejabat di daerah yang kurang memiliki tanggung jawab, integritas, moral, dan etika dengan mengorbankan pentingnya pelestarian lingkungan.

Pendekatan tersebut di atas, memiliki kesamaan pandangan dengan pemikiran yang dikemukakan oleh **Santosa**, yang membagi secara garis besar 4 (empat) macam pendekatan yang dapat dilakukan, selain pendekatan melalui penegakan hukum, yaitu:⁷³

1. Pendekatan **Command and Control (CAC)**;
2. Pendekatan Ekonomi;
3. Pendekatan Perilaku (**Behaviour**);
4. Pendekatan Pendayagunaan Tean Publik (**publik pressure**).

Pendekatan **pertama** adalah pendekatan **Command and Control (CAC)** atau Atur dan Awasi (ADA) ditujukan agar sumber pencemar potensial (**potential violator**) dicegah untuk melakukan pelanggaran peraturan perundang-undangan dengan cara atur, awasi, dan ancam dengan hukuman.

Pendekatan **kedua** adalah pendekatan ekonomi yang berangkat dari suatu dalil bahwa pihak yang bertanggung jawab atas sebuah kegiatan yang berdampak penting terhadap lingkungan secara nasional menghitung terlebih dahulu sejauhmana melaksanakan penataan mendatang keuntungan secara ekonomis.

Pendekatan **ketiga** adalah pendekatan perilaku yang menekankan pada pentingnya membangun motivasi (**human motivation**) melalui edukasi, kerjasama untuk mendorong penataan antara lain melalui bantuan teknis atau bantuan pendanaan untuk mendukung program penataan. Sifat dari pendekatan behaviour ini adalah kerjasama yang erat antara pemerintah (regulator) dengan obyek pengaturan.

Pendekatan yang **keempat** adalah pendekatan tekanan publik yang memberi ruang bagi masyarakat untuk menjalankan pengawasan dan kontrol yang efektif terhadap kinerja suatu kegiatan. Pendekatan ini dapat berjalan efektif apabila masyarakat dijamin haknya untuk mengekspresi pendapat dan keberatan, hak untuk memperoleh informasi, akses mereka terhadap proses pengambilan keputusan atas keberadaan suatu kegiatan, pengawasan, dan penilaian terhadap kegiatan yang berpotensi menimbulkan dampak bagi masyarakat dan lingkungan hidup.

2. Pembangunan Berkelanjutan

Dalam konteks global, prinsip keadilan lingkungan (**environmental justice**)⁷⁴ merupakan upaya pemerintah dalam mengarahkan pembangunan untuk mencapai kesejahteraan berkelanjutan bagi masyarakat. Menurut Emil Salim, pembangunan berkelanjutan membutuhkan perubahan fundamental dari pembangunan konvensional, yaitu:⁷⁵

⁷³ Mas Achmad Santosa, 2001, **Good Governance & Hukum Lingkungan**, ICEL, Jakarta, hal. 234-235

⁷⁴ David Schlosberg, 2001, **Three Dimensions of Environmental and Ecological Justice**, (Paper presented at Workshop the Nation-state and Ecological Crisis: Sovereignty, European Consortium for Political Research Annual Joint Sessions), hlm. 98.

⁷⁵ Emil Salim, op. Cit, hal. 24

Pertama, pembangunan berkelanjutan mengubah perspektif jangka pendek menjadi jangka panjang. Pembangunan konvensional biasanya mengejar keuntungan jangka pendek yang dilakukan lewat eksploitasi SDA secara intensif. Bukan eksploitasi, melainkan pengayaan sumber daya alam-lah yang akan memberikan manfaat ekonomi, sosial, dan lingkungan, serta secara bersamaan meniadakan degradasi dan deplesi (penipisan) SDA.

Kedua, pembangunan berkelanjutan memperlemah posisi dominan aspek ekonomi dan menempatkannya pada tingkat yang sama dengan pembangunan sosial dan lingkungan.

Ketiga, kini skala prefensi individu menjadi indikator yang menentukan barang apa yang akan diproduksi dan lewat metode alokasi sumber daya seefisien mungkin. Oleh karena itu, pembangunan berkelanjutan memerlukan perubahan kebijakan secara fundamental agar kepentingan publik dapat ditempatkan di atas kepentingan pribadi, caranya adalah dengan menggunakan instrumen fiskal dan moneter yang tepat dalam sebuah kerangka kebijakan yang lebih kondusif.

Kejadian berbagai bencana dan musibah alam yang melanda berbagai daerah di tanah air dalam beberapa tahun terakhir ini, dan juga terjadinya pencemaran dan perusakan lingkungan maupun pengurusan SDA,⁷⁶ salah satu penyebabnya karena tidak diterapkannya konsep *sustainable development* secara holistik, konsisten, dan berkesinambungan. Konsep ini telah lama diperkenalkan oleh WCED (*World Commissions for Environmental and Development*) sebagai suatu solusi untuk menyatukan kepentingan ekologi dan pembangunan.

WCED memahami pentingnya perubahan hukum dan kelembagaan yang diperlukan untuk beralih ke konsep pembangunan berkelanjutan, dan untuk itu, telah menggariskan tindakan-tindakan yang dipersyaratkan pada tingkat nasional untuk mencapai tujuan tersebut.⁷⁷

Deklarasi Rio tentang lingkungan hidup dan pembangunan yang juga disebut dengan *The Earth Charter* memuat 27 prinsip-prinsip penting, yang sebagian menjadi unsur penting pada konsep pembangunan berkelanjutan, seperti pada substansi Prinsip 4 yang memadukan keterpaduan antara perlindungan lingkungan dan pembangunan (*In order to achieve sustainable development, environmental protection shall constitute an integral part of the development process and cannot be considered in isolation from it*).

Selain sifat kebijakan yang dikemukakan oleh Asep Warlan Yusuf di bawah, dalam praktik penyusunan peraturan perundang-undangan, juga berkembang kecenderungan yang bercorak liberalistik-kapitalistik atau dengan istilah lain, perundang-undangan yang mengatur pengelolaan lingkungan dan SDA lebih ramah dan permisif terhadap investasi asing.⁷⁸

a. Membentuk dan memperkuat badan-badan untuk melindungi lingkungan dan mengelola SDA.

⁷⁶ Istilah pengurangan SDA (*natural resources depletion*) dikemukakan juga oleh Takdir Rakhmadi, 2015, dalam bukunya *Hukum Lingkungan Indonesia*, hal 2-3, bahwa hal itu diartikan sebagai pemanfaatan SDA secara tidak bijaksana sehingga SDA itu baik kualitasnya maupun kuantitasnya menjadi berkurang atau menurun dan pada akhirnya akan habis sama sekali.

⁷⁷ Koesnadi Hardjasoemantri, 2009, Cetakan 20, **Hukum Tata Lingkungan**, Gadjadara University Press, Yogyakarta, hal. 15.

⁷⁸ Peresmian jalur kereta api cepat Jakarta-Bandung oleh Presiden Jokowi, yang secara substansial AMDAL belum lengkap, yang menjadi syarat terbitnya Izin Lingkungan, mengindikasikan melemahnya kedaulatan negara terhadap investasi asing. Masuknya investor dari Tiongkok untuk membangun sejumlah pabrik semen di Indonesia terkesan ironis, justru pemerintah Tiongkok sudah melarang didirikannya pabrik semen dengan alasan untuk kepentingan pelestarian lingkungan mereka.

⁷⁹ Deni Bram, 2014, Op. Cit, hal. 95

- b. Melibatkan masyarakat umum dan masyarakat ilmiah dalam pemilihan kebijaksanaan yang pada dasarnya kompleks dan sulit dari sudut politis.
- c. Meningkatkan kerjasama antara pemerintah dan dunia industri untuk nasehat, asistensi, dan dukungan timbal balik dalam membantu pembentukan dan pelaksanaan kebijaksanaan, hukum dan peraturan guna mewujudkan pembangunan industri yang lebih berkelanjutan.
- d. Memperkuat dan meluaskan konvensi serta perjanjian internasional yang ada untuk menunjang perlindungan lingkungan, pembangunan berkelanjutan, dan perlindungan SDA.
- e. Memperbaiki pengelolaan AMDAL dan kemampuan untuk merencanakan pemanfaatan sumber daya.

Konsep *sustainability use* mencoba untuk menjawab berbagai pertanyaan seputar pengorbanan faktor ekonomi dan pembangunan untuk kepentingan lingkungan. Konsep ini menitikberatkan pada pola pembangunan dalam rangka memenuhi kebutuhan saat ini tanpa mengurangi kemampuan generasi yang akan datang dalam memenuhi kebutuhannya.⁷⁹

Berbagai putusan pengadilan di Indonesia juga sudah mulai mengadopsi prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan seperti *precautionary principle* (Prinsip ke-15 deklarasi Rio). Salah satu contohnya adalah putusan Pengadilan Negeri Bandung yang dikenal dengan “kasus mandalawangi”, yaitu antara warga desa Mandalasari Kabupaten Garut Jawa Barat melawan Perum Perhutani Jawa Barat dan Pemerintah. Majelis Hakim menerapkan prinsip ke-15 Deklarasi Rio atau prinsip kehati-hatian ini untuk memberi dasar bagi penerapan pertanggungjawaban (perdata) tanpa kesalahan (*strict liability atau liability without fault*). Pada dasarnya, jenis pertanggungjawaban ini tidak mensyaratkan penggugat membuktikan adanya kesalahan para tergugat, sepanjang penggugat dapat membuktikan adanya unsur-unsur kerugian dan kausalitas (sebab akibat).⁸⁰

Untuk menjamin terlaksananya pembangunan berkelanjutan, Pemerintah Daerah harus memfasilitasi terciptanya *good environmental governance* yang bercirikan 7 golden rules, yaitu:⁸¹

1. Pemerintah Daerah harus secara proaktif menerjemahkan dan melaksanakan peraturan perundang-undangan lingkungan, baik yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat maupun oleh Pemerintah Daerah melalui pembuatan dan pelaksanaan peraturan daerah.
2. Dalam melaksanakan pembangunan demi mencapai target PAD, Pemerintah Daerah harus menyadari tentang keterbatasan daya dukung ekosistem dan keberlanjutan.
3. Pemerintah harus menjamin pemberdayaan masyarakat, baik dalam PERDA maupun dalam pengambilan keputusan yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan dan SDA dalam rangka menjamin terlaksananya pembangunan berkelanjutan.
4. Pemberdayaan masyarakat dapat dilaksanakan melalui transparansi dalam pembuatan keputusan tentang pengelolaan lingkungan hidup.
5. Pemerintah Daerah harus menjamin hak masyarakat adat dan setempat dalam tindakannya untuk melakukan pengelolaan SDA.

⁸⁰ Mas Achmad Santosa, 2016, *Alam pun Butuh Hukum & Keadilan*, as@-prima pustaka, jakarta, hal. 18

⁸¹ Sukanda Husin, 2009, *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, hal. 18.

6. Pemerintah Daerah harus menjamin dan mengkoordinasikan harmonisasi kepentingan antara satu sektor dengan sector lain.
7. Pemerintah Daerah harus secara proaktif menegakkan hukum dan PERDA yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan.

Dalam kaitannya dengan kebijakan dibidang lingkungan hidup, good governance mensyaratkan adanya partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan lingkungan serta perlunya aparat pemerintah daerah yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat serta proses pengambilan keputusan yang transparan dan akuntable sehingga perwujudan good environmental governance dapat tercapai. Untuk menciptakan atau menuju suatu perwujudan good environmental governance dalam suatu pemerintahan, kita dapat melihat bagaimana perangkat perundang-undangan dalam bidang sumber daya alamnya.

Kerusakan lingkungan hidup dan sumber daya alam menjadi catatan buruk dalam pengelolaan sumber alam untuk kepentingan pembangunan di Indonesia. Kondisi ini semakin menyebabkan pembangunan dan lingkungan hidup ditempatkan pada posisi yang saling berseberangan. Memilih pembangunan berarti merusak lingkungan hidup. Sebaliknya mengedepankan kepentingan lingkungan hidup berarti menghambat pembangunan bahkan anti pembangunan. Lingkungan hidup belum dilartukan dalam pembangunan atau kepentingan lingkungan hidup belum diintegrasikan dalam pelaksanaan pembangunan.

Kerusakan lingkungan hidup dan sumber daya alam serta dampak ekologis yang terjadi pada tataran hulu sebenarnya diawali dengan kebijakan pembangunan dan pengelolaan sumber daya alam yang kurang mempertimbangkan kelestarian fungsi lingkungan hidup. Seperti kebijakan perubahan fungsi dan peruntukkan kawasan hutan melalui perubahan RTRW Provinsi berdasarkan pada peraturan perundang-undangan kehutanan dan penataan ruang. Kebijakan perubahan fungsi dan peruntukkan kawasan hutan tersebut kemudian direspon oleh Pemerintahan Daerah yang mempunyai sejumlah kewenangan dalam pengelolaan (pemanfaatan) sumber daya alam baik berdasarkan perundang-undangan sektoral (pertambangan, kehutanan, perkebunan) maupun berdasarkan perundang-undangan pemerintahan daerah. Semangat untuk melakukan perubahan fungsi (hutan lindung ke hutan produksi) dan peruntukkan kawasan hutan (dari kawasan hutan menjadi bukan kawasan hutan/APL) lebih didasari pada pertimbangan untuk dapat mengakses kawasan hutan tersebut untuk kegiatan eksploitasi hutan, tambang dan perkebunan bagi kepentingan peningkatan pendapatan asli.

Dominannya kepentingan pembangunan ekonomi (jangka pendek) terhadap kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup (demi pembangunan jangka panjang/berkelanjutan) yang di back-up oleh peraturan perundang-undangan yang mengedepankan kepentingan masing-masing sektor kegiatan sehingga aspek keterpaduan dan keharmonisan di antara peraturan perundang-undangan tersebut menjadi terabaikan, menjadi persoalan serius yang akan semakin memperburuk kondisi lingkungan hidup dan sumber daya alam.

Seperti dalam UU Minerba No. 4 Tahun 2009 yang menekankan pada aspek potensi mineral dan/atau batubara dalam menetapkan Wilayah Pertambangan (WP). Sehingga dapat ditafsirkan bahwa setiap wilayah yang mengandung potensi mineral dan/atau batubara dapat ditetapkan menjadi WP. Kawasan lindung dan kawasan konservasi pun dapat ditetapkan sebagai WP jika diketahui mengandung potensi mineral dan/atau batubara walaupun peraturan perundang-undangan kehutanan dan konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya telah menetapkan batasan-batasan pengelolaan kawasan lindung dan

kawasan konservasi yang melarang aktivitas yang dapat mengancam sistem penyangga kehidupan dan keanekaragaman hayati. Dalam rumusan WP tersebut tidak mempertimbangkan keberadaan kawasan lindung dan kawasan konservasi sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan namun hanya menegaskan bahwa WP tersebut merupakan bagian dari RTRW Nasional.

Dalam logika pembangunan jangka pendek yang menekankan pada peningkatan pertumbuhan ekonomi, lingkungan hidup cenderung diposisikan sebagai penyedia sumber daya alam ketimbang sebagai yang mempunyai batas-batas daya dukung tertentu. Kebijakan, rencana dan program (KRP) pengendalian kerusakan lingkungan dan sumber daya alam oleh pemerintah (pusat dan daerah) cenderung “terlepas” atau “terpisah” dari KRP pembangunan wilayah dan sektor, tidak menyatu (embeded) atau tidak terintegrasi. Atau dengan kata lain, pertimbangan lingkungan hidup tidak diintegrasikan dalam proses pengambilan.

3. Penguatan Hak Atas Lingkungan

Perubahan (amendemen) keempat Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945 pada tahun 2002, selain penegasan mengenai konstitusionalisasi kebijakan ekonomi, juga telah dirumuskan hal baru tentang peningkatan status lingkungan hidup yang dikaitkan dengan hak-hak asasi manusia (HAM) yang dijamin oleh undang-undang dasar.⁸² Dalam perkembangan selanjutnya sering diistilahkan dengan konstitusionalisasi lingkungan hidup dalam konstitusi Indonesia (UUD 1945).

Dari sisi lain bahwa dengan adanya ketentuan Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 tersebut, dalam pandangan **Jimly Asshiddiqie**, berarti norma lingkungan hidup telah mengalami konstitusionalisasi menjadi materi muatan konstitusi sebagai hukum tertinggi. Dengan demikian, segala kebijakan dan tindakan pemerintahan dan pembangunan haruslah tunduk kepada ketentuan mengenai hak asasi manusia atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Tidak boleh ada lagi kebijakan yang tertuang dalam bentuk undang-undang ataupun peraturan di bawah undang-undang yang bertentangan dengan ketentuan konstitusional yang pro-lingkungan ini⁸³.

Amandemen tersebut Pasal 33 UUD 1945 tentang perekonomian tersebut, dipandang memiliki ketegasan untuk menata hubungan antara pembangunan ekonomi dengan pelestarian lingkungan hidup. Jadi prinsip dasarnya adalah bahwa pembangunan ekonomi memerlukan keselarasan, harmonitas, dan sinergitas dengan faktor lingkungan hidup.

Pengaturan hak atas lingkungan dalam peraturan perundang-undangan, baik pada tingkatan undang-undang maupun peraturan daerah, sampai saat ini belum menunjukkan hasil yang optimal sebagai dasar yuridis bagi semua pihak, khususnya keberpihakannya kepada masyarakat, dalam pengelolaan SDA dan lingkungan hidup. Demikian pula halnya dengan harapan lahirnya penegakan hukum yang semakin menguatkan hak-hak atas lingkungan hidup dan kearifan lokal, masih jauh dari memadai. Penegakan hukum terhadap penyelesaian kasus lingkungan yang banyak merusak lingkungan hidup dan SDA, termasuk bidang penegakan yang paling lemah. Fakta yuridis ini semakin diperkuat dengan lahirnya berbagai putusan yang ditetapkan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi yang

⁸² Jimly Asshiddiqie, 2009, *Green Constitution: Nuansa Hijau UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Rajawali Press, Jakarta, hal. 79

⁸³ Ibid, hal. 90-91

telah banyak mengadili kasus-kasus lingkungan dan SDA maupun pada proses pengujian undang-undang di bidang pengelolaan SDA terhadap ketentuan dalam UUD 1945.

Perundangan yang mengatur sumber daya alam (SDA) di Indonesia, secara umum belum menunjukkan keberpihakan yang proporsional terhadap aspek-aspek sosial, ekonomi, politik, perubahan teknologi, dan kelembagaan, yang akan menentukan strategi-strategi pengelolaan SDA. Semangat perundangan yang sudah ada, umumnya lebih berpihak pada pengembangan ekonomi (pro-kapital) dan eksploitatif, dengan relatif mengabaikan aspek sosial dan kelembagaan. Padahal dari konsep-konsep penatagunaan (*governing*), aspek yang relatif diabaikan tersebut justru merupakan kekuatan utama yang harus diberi ruang, agar tercapainya pengelolaan yang berkelanjutan.

Seringkali, persoalan lingkungan dianggap hanya sebagai salah satu sektor yang penting, tetapi sektor-sektor lain yang penentuan kebijakannya tidak berada di wilayah tanggung jawab Menteri Lingkungan Hidup juga harus dianggap penting. Dalam pertarungan antarsektor dan antarinstansi ini, kepentingan lingkungan hidup, dalam praktik, selalu kalah atau dikalahkan oleh bidang, sektor atau kebijakan-kebijakan instansi-instansi lain, seperti bidang pertambangan dan energi, kehutanan dan perkebunan, investasi, pariwisata, dan lain sebagainya.⁸⁴

Ketersediaan sumber daya alam secara kuantitas ataupun kualitas tidak merata, sedangkan kegiatan pembangunan membutuhkan sumber daya alam yang semakin meningkat. Kegiatan pembangunan juga mengandung risiko terjadinya pencemaran dan kerusakan lingkungan. Kondisi ini dapat mengakibatkan daya dukung, daya tampung, dan produktivitas lingkungan hidup menurun yang pada akhirnya menjadi beban sosial.⁸⁵

Dari 12 undang-undang yang mengatur SDA, hanya sedikit undang-undang yang secara proporsional mengutamakan keberpihakan terhadap aspek konservasi dan pro-rakyat. Semangat perundangan yang disebut sebagai visi dan misi menunjukkan hanya empat undang-undang (Undang-Undang Pokok Agraria, Undang-Undang tentang Konservasi SDA Hayati dan Ekosistemnya, Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-Undang Penataan Ruang) yang visi dan misinya menunjukkan keberpihakan yang proporsional terhadap aspek konservasi dan pro-rakyat⁸⁶.

Sebagai reaksi dari akibat pembangunan dan industrialisasi yang telah menyebabkan berbagai kerusakan dan pencemaran lingkungan, diseluruh dunia sedang terjadi gerakan yang disebut gerakan ekologi dalam (*deep ecology*) yang dikumandangkan dan dilakukan oleh banyak aktivis lingkungan. Gerakan ini beranggapan bahwa bumi dengan SDA adanya untuk kesejahteraan manusia. Terdapat keadaan yang berkorelasi negatif antara kekayaan SDA (*resources endowment*) suatu wilayah dengan output atau pendapatan daerah tersebut. Paradigma ini membuat dengan adanya otonomi daerah diharapkan daerah dapat mengelola sumber daya alam secara maksimal, dan mengambil manfaatnya dengan lebih besar pula. Pembahasan hukum, termasuk riset di dalamnya, dalam kaitan dengan pengelolaan SDA yang berbasis pembangunan sosial dan ekonomi harus dibahas sebagai bagian dari konsep-konsep pembangunan.⁸⁷

⁸⁴ Jimly Asshiddiqie, op. cit, hal. 162

⁸⁵ Nadia Astriani & Yulida Adharani, **Fungsi Izin Dalam Pengendalian Pencemaran Lingkungan**, Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia, Volume 03, Issue 01, Juli 2016, hal.117

⁸⁶ Ibid, hal. 43

⁸⁷ Deni Bram, 2014, **Hukum Lingkungan Hidup: Humpo Ethic Ke Eco Ethic**, Gramata Publishing, Bekasi, hal. 22

Keterkaitan antara hak membangun dan hak untuk hidup layak ini tampak pada beberapa negara sedang berkembang (*underdevelopment*), dimana kemiskinan mendorong terjadinya eksploitasi SDA secara tidak berkelanjutan, kemiskinan mempersulit negara untuk menyisihkan biaya perlindungan yang diperlukan, dan kemiskinan berpengaruh pada tingkat kesadaran dan prioritas masyarakat untuk bertindak sebagai pengawas, dan berlaku sebagai konsumen yang peduli lingkungan (konsumen hijau). Demikian juga pembangunan yang mengabaikan aspek perlindungan lingkungan dapat mengakibatkan merosotnya mutu lingkungan yang pada gilirannya mengancam hidup manusia. Oleh karena itu, masalah ini dapat dijumpai dengan konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) yang dipopulerkan oleh Komisi Brundtland (WCED).⁸⁸

Dari sisi lain bahwa dengan adanya ketentuan Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 tersebut, dalam pandangan **Jimly Asshiddiqie**, berarti norma lingkungan hidup telah mengalami konstitusionalisasi menjadi materi muatan konstitusi sebagai hukum tertinggi. Dengan demikian, segala kebijakan dan tindakan pemerintahan dan pembangunan haruslah tunduk kepada ketentuan mengenai hak asasi manusia atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Tidak boleh ada lagi kebijakan yang tertuang dalam bentuk undang-undang ataupun peraturan di bawah undang-undang yang bertentangan dengan ketentuan konstitusional yang pro-lingkungan ini⁸⁹.

Hak-hak fundamental yang khusus dikaitkan pada lingkungan barulah berkembang beberapa tahun terakhir. Hak atas lingkungan hidup yang sehat dan baik sebagaimana tertera dalam berbagai konstitusi dikaitkan dengan kewajiban untuk melindungi lingkungan hidup. Ini berarti bahwa lingkungan hidup dengan sumber-sumber dayanya adalah kekayaan bersama yang dapat digunakan setiap orang, yang harus dijaga untuk kepentingan masyarakat dan untuk generasi-generasi mendatang. Perlindungan lingkungan hidup dan SDAny dengan demikian mempunyai tujuan ganda, yaitu melayani kepentingan masyarakat secara keseluruhannya dan melayani kepentingan individu-individu.

Kemerosotan mutu lingkungan mengancam hak hidup manusia (*right to life*). *Right to life* ini dijamin dalam Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik (Pasal 4). Hal ini diperkuat dengan Pasal 9 ayat (1) UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM bahwa setiap orang berhak untuk hidup, mempertahankan hidup, dan meningkatkan taraf kehidupannya. Dengan demikian, terjadinya degradasi lingkungan dapat mengakibatkan terjadinya pelanggaran HAM.⁹⁰

⁸⁸ Mas Achmad Santosa, 2001, *op. Cit*, hal. 152

⁸⁹ *Ibid*, hal. 90-91

⁹⁰ Majda El Muhaj, 2008, *Dimensi-Dimensi HAM: Mengurai Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, Rajawali Pers, Jakarta, hal. 204

Dengan demikian, secara normatif, UUPPLH sudah sejalan dengan atau mengadopsi Prinsip 10 Deklarasi Rio 1992 yang pada prinsipnya menekankan pentingnya demokratisasi dan peranserta masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup.⁹¹

Menurut **Siti Sundari Rangkuti** bahwa dengan hak atas lingkungan yang baik dan sehat perlu dimengerti secara yuridis dan diwujudkan melalui saluran sarana hukum, sebagai upaya perlindungan hukum bagi warga masyarakat di bidang lingkungan hidup.⁹² Perlindungan hak asasi ini, misalnya, dapat dilaksanakan dalam bentuk hak untuk mengambil bagian dalam prosedur hukum administrasi, seperti peranserta (*inspraak, public hearing*) atau hak banding (*beroep*) terhadap penetapan administratif (keputusan tata usaha Negara).

Pengaturan tentang keterlibatan masyarakat sebagai bagian elementer dari proses demokrasi lingkungan dituangkan pada **Pasal 70 UUPPLH** yang terdiri atas 3 (tiga) ayat dan 8 (delapan) butir. Antara lain mengatur hak yang sama bagi masyarakat untuk **berperan aktif dan seluas-luasnya** dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Ketentuan ini, secara implisit mengatur pula tentang hak pada masyarakat yang pada hakikatnya tidak terlepas dari kaitannya dengan hak dari setiap orang, merefleksikan konsep demokrasi pada tataran yang luas dan menyeluruh, karena dalam banyak hal, masyarakat terkadang dibatasi peranannya (cenderung bersifat pasif dan formalitas belaka) dalam berbagai pengambilan keputusan yang notabene untuk kepentingan masyarakat itu sendiri. Mengkaji peran yang dapat dilakukan masyarakat berupa: pengawasan sosial, pemberian saran, pendapat, usul, keberatan, pengaduan, penyampaian informasi dan/atau laporan, secara substansial masih memerlukan pengaturan lebih lanjut agar tidak sekadar prosedural juridis, tetapi dapat menyentuh makna substansial juridisnya. Selama ini peran serta masyarakat hanya dikenal dalam kaitan dengan penyusunan Hak atas lingkungan. Jauh-jauh hari sudah pernah dipertegas oleh **Mas Achmad Santosa**⁹³ bahwa hak-hak hukum (**legal right**) untuk masyarakat terlibat dalam proses pengambilan keputusan publik belumlah memadai.

Penguatan demokrasi lingkungan melalui penguatan hak-hak masyarakat tersebut menjadi perlu dan penting dalam menjaga dan menghargai kearifan-kearifan lokal yang pluralistis maupun kearifan lingkungan yang selama ini dipandang sebelah mata dalam pengambilan kebijakan lingkungan hidup. Pemberdayaan masyarakat dalam pengambilan keputusan demi kepentingan umum dan mendorong

⁹¹ **Prinsip 10 Deklarasi Rio, 1992**, berbunyi: *Environmental issues are best handled with the participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level. Each individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity to participate in decision making processes. State shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective access to judicial and administrative proceeding including redress and remedy, shall be provided* (Isu lingkungan sebaiknya ditangani dengan mengikutsertakan semua pihak dan anggota masyarakat yang terkait pada tingkat yang relevan. Pada tingkat nasional, setiap anggota masyarakat hendaknya mempunyai kesempatan yang memadai untuk mendapatkan informasi yang berada di tangan para pejabat resmi, termasuk informasi mengenai bahan berbahaya dan informasi tentang berbagai kegiatan dalam masyarakat, dan mempunyai pula kesempatan untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan. Negara harus melakukan upaya untuk meningkatkan kesadaran dan partisipasi masyarakat dengan memberikan kepada mereka informasi yang seluas-luasnya. Akses yang efektif terhadap proses peradilan dan administrasi, termasuk perbaikan dan penyempurnaannya, harus pula ditingkatkan).

⁹² Siti Sundari Rangkuti, 2005, **Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional**, Airlangga University Press, Surabaya, hal. 275

⁹³ Mas Achmad Santosa, **op. cit.**, hal. 55

pemanfaatan setiap informasi lingkungan, diharapkan menjadi pilar penting dalam mewujudkan *sustainable development*.⁹⁴

Sikap dan kelakuan manusia terhadap lingkungan hidup sangat didominasi oleh pertimbangan ekonomi. Tujuan ekonomi bahkan berlebihan sehingga mendorong terjadinya *over exploitation* (eksploitasi berlebihan) tanpa diikuti oleh tindakan perlindungan lingkungan hidup yang memadai. Sikap dan kelakuan itu juga dipengaruhi oleh kurangnya penghargaan masyarakat tentang fungsi ekologi lingkungan hidup yang memberi layanan pada manusia. Sebagai akibatnya terjadilah kerusakan lingkungan hidup.⁹⁵

4. Kebijakan Lingkungan Hidup Di Indonesia

Dari aspek perumusan kebijakan terhadap substansi perundang-undanganMG dibidang pengelolaan dan pemanfaatan lingkungan hidup dan SDA untuk proses peningkatan kesejahteraan masyarakat maupun proses *law enforcement*-nya, maka setidaknya terdapat 2 (dua) kutub besar yang terkadang tidak bersinergi satu dengan yang lain. **Pertama**, acap kali terjadi benturan antara kepentingan ekologi dengan kepentingan ekonomi, yang banyak merugikan kepentingan ekologi. **Kedua**, benturan antara keberpihakan pemerintah terhadap korporasi dan investasi asing yang lebih akomodatif dibandingkan dengan memperkuat perlindungan dan pemberdayaan masyarakat, yang pada gilirannya telah memicu terjadinya banyak konflik yang bersifat horizontal maupun yang bersifat vertikal. Perekonomian yang tumbuh baik, ternyata tidak diikuti dengan konsep pemerataan dan terwujudnya keadilan lingkungan bagi setiap warganegara. Terdapat realitas yang ironis, dimana daerah-daerah yang memiliki sumber daya alam yang melimpah, justru terdapat penduduk miskin dengan jumlah yang besar. Bahkan di daerah itu juga identik dengan terjadinya pencemaran, kerusakan, dan penjarahan lingkungan yang masif dan sulit dikendalikan.

Untuk memahami kebijakan hukum lingkungan di Indonesia secara lebih utuh, maka perlunya digambarkan dan ditelaah lebih kritis dan konsepsional tentang perumusan kebijakan yang telah dilakukan dalam rangka pelestarian, perlindungan, pengelolaan, dan penegakan hukum lingkungan. Menarik mencermati pandangan Asep Warlan Yusuf yang membuat klasifikasi kebijakan yang dimaksud, yaitu:⁹⁶

- a. Sifat perangkat peraturan perundang-undangan lingkungan hidup masih bersifat **insidental** (peraturan bersifat reaktif dan penyelesaiannya untuk keperluan jangka pendek, bahkan bersifat adhoc), bersifat **komersial** (batas minimal komposisi saham untuk investasi asing dalam pengelolaan SDA mencapai 50 %), **parsial** (terbitnya PERPU Nomor 1 Tahun 2004 yang mengizinkannya kegiatan penambangan di kawasan hutan lindung, yang sebelumnya telah tegas dilarang menurut UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan), **sektoral** (pengaturannya oleh masing-masing sektor, sering timbul konflik kepentingan, dan berpotensi terjadinya disharmoni dan inkonsistensi dalam pengambilan kebijakan), dan **perangkat jalan pintas** (terdapat produk hukum yang tidak didasarkan pada pengkajian yang komprehensif dan mendalam).
- b. Adapun corak kebijakannya antara lain; regulasi bersifat integral policy, regulasi bersifat supporting policy/beyond policy.

⁹⁴ Nomensen Sinamo, 2010, **Hukum Lingkungan Indonesia**, PT Pustaka Mandiri, Tangerang, hal. 151

⁹⁵ Otto Soemarwoto, 2001, **Atur-Diri-Sendiri: Paradigma Baru Pengelolaan Lingkungan Hidup**, Gadjadara University Press, Yogyakarta, hal. 92-93

⁹⁶ Dimuat dalam buku Deni Bram, 2014, **Politik Hukum Pengelolaan Lingkungan Hidup**, Setara Press, Malang, hal. 68-83

Selanjutnya, menarik memahami pandangan Lawrence E. Susskind, bahwa paling tidak terdapat 6 (enam) aspek karakteristik keberhasilan dalam merumuskan kebijakan lingkungan, yaitu:

- a. *Defined a policy problem in a way that was particularly helpful to policy makers;*
- b. *Described the full range of possible policy respons;*
- c. *Overcome resistance to change on the part of the relevant regulatory agency;*
- d. *Provided important oppurtunities for all stakeholders to participate;*
- e. *Worked to enhance the ligitimacy of the particular actions or changes suggested, and;*
- f. *Helped ensure that adequate resources would be availaible for policy implementation.*

Terkait dengan pendekatan-pendekatan yang dilakukan dalam memberikan penguatan terhadap potensi yang terdapat dalam kearifan lokal, antara lain dapat berupa pendekatan *human welfare ecology* dan pendekatan politik ekologi.⁹⁷

Pertama, pendekatan *human welfare ecology* yang menekankan bahwa kelestarian lingkungan tidak akan terwujud apabila tidak terjamin keadilan lingkungan, khususnya terjaminnya kesejahteraan masyarakat. Mska dari itu perlu strategi untuk dapat menerapkannya. Strategi tersebut antara lain dengan melakukan perubahan structural kerangka perundangan dan praktek politik pengelolaan SDA, khususnya yang lebih memberikan peluang dan kontrol bagi daerah, masyarakat lokal dan petani untuk mengakses SDA (pertanahan, kehutanan, pertambangan, kelautan).

Kedua, politik ekologi merupakan upaya untuk mengkaji sebab akibat perubahan lingkungan yang lebih kompleks daripada sekadar system biofisik yakni menyangkut distribusi kekuasaan dalam suatu masyarakat. Pendekatan ini melihat isu-isu pengelolaan lingkungan (*right to environment and environment justice*) dimana *right* merujuk pada kebutuhan standar/minimal individu terhadap obyek-obyek seperti hak untuk hidup, hak untuk bersuara, hak untuk lingkungan dan lain-lain. Adapun *justice* menekankan pada persoalan-persoalan relasional antar individu dan antar kelompok. Konsep *right to environment justice* harus mempertimbangkan prinsip-prinsip keadilan di antara generasi intra generational justice dan lintas generasi (*inter generational justice*), karena konsep pembangunan berkelanjutan menekankan baik dimensi di antara generasi maupun lintas generasi.

Cerminan dari kearifan lingkungan masyarakat yang bercorak religio-magis secara konkret ter-kristalisasi dalam produk hukum masyarakat lokal yang dalam ancangan antopologi hukum disebut hukum kebiasaan (*customary law*), hukum rakyat (*folk law*), hukum penduduk asli (*indigenous law*), atau dalam konteks Indonesia disebut hukum adat (*adat law/adatrecht*).⁹⁸

Penting untuk melembagakan kembali (reinstitutionalisasi) kearifan-kearifan lokal tradisional, karena ia membantu penyelamatan lingkungan. Kearifan-kearifan lokal tradisional yang memiliki fungsi positif bagi masyarakat ini menariknya, bukan dirumuskan lewat proses saintifikasi yang menggunakan metode ilmiah (*scientific method*) baik sebagai subyek maupun obyek.⁹⁹

⁹⁷ Ibid, hal. 37

⁹⁸ I Nyoman Nurjaya, Op. Cit, hal. 180

⁹⁹ Rachmad K. Dwi Susilo, 2008, **Sosiologi Lingkungan**, Raawali Pers, Jakarta, hal. 161

DAFTAR PUSTAKA

- Achmad Ali, 2008, **Menguak Tabir Hukum**, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta
- Andi Hamzah, 2008, **Penegakan Hukum Lingkungan**, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta
- Bruce Mitchell, dkk, 2010, **Pengelolaan Sumberdaya dan Lingkungan**, Gadjah Mada University press, Yogyakarta,
- David Schlosberg, 2001, “*Three Dimensions of Environmental and Ecological Justice*,” (Paper presented at Workshop the Nation-state and Ecological Crisis: Sovereignty, European Consortium for Political Research Annual Joint Sessions)
- Deni Bram, 2014, **Politik Hukum Pengelolaan Lingkungan Hidup**, Setara Press, Malang
- , 2014, **Hukum Lingkungan Hidup: Homo Ethic Ke Eco Ethic**, Gramata Publishing, Bekasi
- Emil Salim, 2010, **Paradigma Pembangunan berkelanjutan**, Penerbit Kepustakaan Popuper Gramedia,
- Endang Sutrisno, 2016, **Rekonstruksi Kebijakan Lingkungan Berbasis Nilai Kearifan Lokal**, dalam Tutut Ferdiana Mahita Paksi & Rian Achmad Perdana (Editor), **Penelitian Hukum Inter disipliner: Sebuah Pengantar Menuju Socio-Legal**, Thafamedia, Yogyakarta
- ¹⁰⁰ Neil Gunningham, Peter Grabosky, and Darren Siclair, 1998, **Smart Regulation: Designing Environmental Policy**, Oxford: Clarendon Press,
- I Nyoman Nurjaya, 2008, **Pengelolaan SDA Dalam Perspektif Antropologi Hukum**, Prestasi Pustaka, Jakarta,
- Irwansyah, 2013, **Aspek Hukum Audit Lingkungan**, Penerbit YAMA, Jakarta,
- Jimly Asshiddiqie, 2009, **Green Constitution: Nuansa Hijau UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945**, Rajawali Press, Jakarta.
- , 2010, **Perihal Undang-Undang**, Rajawali Pers, Jakarta,
- Kaimuddin Salle, 2013, **Hukum Adat Bagaikan Embun, Terbit Matahari Akan Hilang dan Muncul Kembali Di Waktu Malam**, dalam Kapita Selektta Hukum (Kumpulan Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Unhas), Membumi Publishing, Yogyakarta,
- Koesnadi Hardjasoemantri, 2009, **Hukum Tata Lingkungan**, Edisi VIII, Cetakan ke-20, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Mas Achmad Santosa, 2001, **Good Governance & Hukum Lingkungan**, ICEL, Jakarta.
- , 2016, **Alam pun Butuh Hukum & Keadilan**, as@prima pustaka, Jakarta
- Maria S.W. Sumardjonodkk, 2011, **Pengaturan SDA di Indonesia, Antarayang Tersurat dan Tersirat: Kajian Kritis Undang-undang Terkait Penataan Ruang dan SDA**, Fakultas Hukum UGM dan Gaadja Mada University Press, Yogyakarta,
- Majda El Muhaj, 2008, **Dimensi-Dimensi HAM: Mengurai Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya**, Rajawali Pers, Jakarta.
- M. Faure, M. Peeters, dan A.G. Wibisana, 2006, “*Economic Instruments: Suited to Developing Countries?*”, dalam M. Faure dan N. Niessen (eds.), *Environmental Law in Development: Lessons from the Indonesian Experience* (Cheltenham: Edward Elgar)
- Muh Aris Marfai, 2012, **Pengantar Etika Lingkungan dan Kearifan Lokal**, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta,

- Nadia Astriani & Yulida Adharani, 2016, **Fungsi izin Dalam Pengendalian Pencemaran Lingkungan**, Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia, Vol. 03, Issue 01,
- Neil Gunningham, Peter Grabosky, and Darren Siclair, 1998, **Smart Regulation: Designing Environmental Policy**, Oxford:Clarendon Press,
- N.H.T. Siahaan, 2006, **Hukum Lingkungan**, Penerbit Pancuran Alam, Jakarta
- Ninie Suparni, 1994, **Pelestarian dan Pengelolaan dan Penegakan Hukum Lingkungan**, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta.
- Nomensen Sinamo, 2010, **Hukum Lingkungan Indonesia**, PT Pustaka Mandiri, Tangerang.
- Otto Soemarwoto, 2004, **Atur Diri Sendiri: Paradigma Baru Pengelolaan Lingkungan Hidup**, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Rakhmat Bowo Suharto, 2001, **Perlindungan Hak Dunia Ketiga Atas Sumber Daya Alam**, Penerbit PT Tiara Wacana, Yogyakarta,
- Rachmad K. Dwi Susilo, 2008, **Sosiologi Lingkungan**, Raawali Pers, Jakarta,
- Riyatno, 2005, **Perdagangan Internasional dan Lingkungan Hidup**, Fakultas Hukum Universitas Indonesia
- Sonny Keraf, 2002, **Etika Lingkungan**, KOMPAS, Jakarta,
- Siti Sundari Rangkuti, 2005, **Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional**, Airlangga University Press, Surabaya.
- Sukanda Husin, 2009, **Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia**, Sinar Grafika, Jakarta
- Syahrul Machmud, 2012, **Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia** Graha Ilmu, Yogyakarta.
- Takdir Rahmadi, 2011, **Hukum Lingkungan Di Indonesia**, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.