

KEBIJAKAN HUKUM SEBAGAI INSTRUMEN PEMBANGUNAN BERWAWASAN LINGKUNGAN

Imam Makhali

Fakultas Hukum Universitas Islam Kadiri (UNISKA)
Jalan Sersan Suharmaji No.38 Kediri, Jawa Timur, Indonesia

ABSTRACT

Environmental law and policy in Indonesia has been applied as an instrument of development of environmentally sound and sustainable from 1973 until today. But by doing so, the application of environmental law and policy are still new to the material formulation phase and yet to no actual implementation which has been promoting the creation of environmental quality, for the consideration of environmental quality is often defeated by economic considerations.

Keywords : *Legal Policies, Instruments Environmentally Sound Development*

ABSTRAK

Kebijakan dan hukum lingkungan di Indonesia sudah diaplikasikan sebagai instrumen pembangunan yang berwawasan lingkungan dan berkelanjutan sejak tahun 1973 hingga saat ini . namun dengan demikian, aplikasi kebijakan dan hukum lingkungan tersebut masih baru sampai pada fase dan formulasi materi belum sampai ada pelaksanaan yang sesungguhnya yang telah mengedepankan terciptanya kualitas lingkungan hidup, sebab pertimbangan kualitas lingkungan hidup acapkali dikalahkan oleh pertimbangan ekonomi.

Kata kunci : Kebijakan Hukum, Instrumen Pembangunan Berwawasan Lingkungan

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah

Kebijakan hukum merupakan instrumen yang dapat berfungsi sebagai aturan atau pedoman dalam menjalankan roda pembangunan dalam suatu negara. Karena sebagai atau aturan pedoman, maka hukum dan kebijakan dapat dibedakan antar satu dengan yang lainnya. Namun dengan demikian, orang acap kali merancukan antara kebijakan, kebijaksanaan dan hukum.

Pengelolaan lingkungan, kebijakan, kebijaksanaan dan hukum pada dasarnya sama sama memiliki fungsi sebagai instrumen. Dapat dicermati terhadap implementasi pembangunan khususnya pembangunan yang berwawasan lingkungan (*eco devolopment*) dan berkelanjutan (*Sustainable Development*) dalam suatu negara dengan mencermati instrumen kebijakan, kebijaksanaan dan hukum didalam bidang lingkungan disuatu negara.

Komisi dunia untuk lingkungan (*World Commission on Environment and Devolopment / WCED*) telah mendefinisikan pembangunan berkelanjutan sebagai *devolopment that meet the needs of the present without compromising the obility of future generations to meet their own needs*" (pembangunan yang memenuhi kebutuhan masa kini tanpa mengorbankan hak pemenuhan kebutuhan generasi masa datang) telah mengartikan pembangunan berkelanjutan sebagai perbaikan mutu kehidupan manusia dengan tetap berusaha tidak melampaui kemampuan ekositem yangmendukung kehidupan.³⁷

Dengan demikian agar pembangunan berwawasan lingkungan dan berkelanjutan dapat diwujudkan, maka diperlukan pengintegrasian rencana dan kegiatan pengelolaan lingkungan hidup sebagai tolak ukur evaluasi keberhasilan suatu proses pembangunan. Indikator implementasi pembangunan berwawasan lingkungan dan bekelanjutan tersebut dapat

³⁷ Aninymus , *Bumi Wahana , strategi menju Kehidupan yang Berkelanjutan* , Jakata PT Gramedia Pustaka Utama , Terjemahan dari *Caring the Eart, A Strategy for SustainableLiving*. 1993.

dicermati dari realisasi kebijakan, kebijaksanaan dan hukum lingkungan yang selama ini ditempuh dan dilaksanakan di Indonesia.

2. Rumusan Masalah

- a. Bagaimana kebijakan hukum lingkungan setelah diimplementasikan sebagai instrumen pembangunan berwawasan lingkungan.
- b. Apakah kebijakan dan hukum lingkungan sudah dilaksanakan dengan benar.

3. Tujuan Penelitian

- a. Menelaah secara mendalam kebijakan hukum lingkungan setelah diimplementasikan sebagai instrumen pembangunan berwawasan lingkungan.
- b. Mengetahui kebijakan dan hukum lingkungan sudah dilaksanakan dengan benar.

B. PEMBAHASAN.

1. Hakekat Kebijakan dan Kebijaksanaan

Kebijakan yang dimaksudkan adalah merupakan terjemahan dari kata Policy dalam ilmu administrasi, namun sering juga Policy juga diterjemahkan dengan kebijaksanaan, walaupun kata kebijaksanaan itu sendiri memiliki konotasi tersendiri.

Dalam ilmu hukum, khususnya hukum administrasi negara telah mengenal istilah kebijaksanaan sebagai suatu asas bahwa pemerintah dalam segala tindakan harus berpandangan luas dan selalu dapat menghubungkan dalam menghadapi tugasnya itu, terhadap gejala gejala masyarakat yang harus dihadapinya dan harus pandai memperhitungkan lingkungan akibat tindakan pemerintahanya itu dengan mengalihkan yang jauh kedepan.

Asas kebijaksanaan merupakan dasar dari *Freies Ermessen* (*discretion ary power*). *Freies Ermessen* pada hakekatnya memberikan kebebasan bertindak kepada pemerintah dalam menghadapi situasi yang

kongkrit (*casuistis*) dimana aturan penyelesaiannya (secara tertulis) belum ada atau aturannya sudah ada tetapi memberikan peluang bagi pemerintah untuk bertindak sendiri menyelesaikan persoalan yang sedang dihadapinya. Dengan *Freies Ermessen* pejabat pemerintah memiliki kewenangan memiliki kewenangan untuk menentukan (menilai) sendiri berdasarkan kepada asas kebijaksanaan, mengenai perbuatan apa yang perlu dilakukan dan yang tidak perlu dilakukan perbuatan pejabat pemerintah yang didasarkan atas kewenangan bebas tersebut bisa berupa perbuatan yang bertentangan dengan undang undang atau tidak diatur dalam undang undang, tetapi boleh untuk dilakukan jika memenuhi syarat syarat tertentu dalam arti bukan merupakan perbuatan sewenang-wenang atau penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*).³⁸

Kebijakan dalam arti policy tidak bersangkut paut dengan suatu kewenangan bebas tindaknya perbuatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah atau tidak diaturnya perbuatan pejabat pemerintah dalam undang undang, melainkan bersangkutpaut dengan sikap dan perbuatan pemerintah demi kepentingan umum. Oleh karena itu, bedasarkan hukum administrasi negara kebijakan dalam arti Policy tidak boleh dirancukan dengan kebijaksanaan sebagai asas pijakan *Freies Ermessen*.

Kebijakan pemerintah dikategorikan sebagai kebijakan umum publik. Menurut Dye “*Publik Policy is whatever goernments choos to do or not to do*” Apayang dilakukan oleh pemerintah, Pemerintah memang melakukan banyak hal secara garis besarnya, Pemerintah mengatur masyarakat dan mengurus kepentingan masyarakat. Lebih lanjut Dye mengatakan *Thus public policies may be regulative, organizational, distributive orextractive or oll these things atonce*.

Dalam kaitan ini , Carl Frederich menyatakan *it is essential for the policy concep that there be agoal, objective, or purpose* “ Hal ini berarti bahwa dalam setiap kebijaksanaan pemerintah selalu terkandung tujuan

³⁸ Purbopranoto K. *Beberapa Catatan HukumTata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Bandung : Alumni, 1978, hlm. 36

yang Dye R. hendak dicapai dan sekaligus sarana yang akan digunakan untuk mencapai tujuan. Ada sebagian yang mendefinisikan *policy* sebagai suatu pernyataan tentang apa yang akan diperbuat, mengenai apa, bagaimana atau pedoman didalam mengambil keputusan untuk berbuat atau tidak berbuat.³⁹ Dengan demikian, kebijakan pada dasarnya merupakan ketentuan-ketentuan yang harus dijadikan pedoman pegangan atau petunjuk bagi setiap usaha dan kegiatan aparatur pemerintahan, dalam rangka mencapai kelancaran dan keterpaduan dalam upaya mencapai tujuan.⁴⁰ Keberhasilan dari suatu kebijakan akan diukur dari seberapa jauh manfaat dalam mencapai tujuan tersebut dengan tingkat daya guna dan hasil guna yang diharapkan. Namun demikian, dalam memahami kebijakan pemerintah, tidak semata-mata terbatas pada tujuannya melainkan juga menyangkut norma nilai yang menjadi landasan penyusunan kebijakan, proses penyusunannya, sosialisasinya dan pelaksanaannya.⁴¹

2. Hubungan Kebijakan dan Hukum

Untuk kepastian bagi pelaksanaannya, kebijakan sebaiknya tertulis, kebijakan itu tertulis dalam bentuk peraturan perundang-undangan dan yang tidak berbentuk peraturan perundang-undangan seperti pidato dan Surat Edaran. Dengan demikian, kebijakan pemerintah bisa terdapat dalam peraturan perundang-undangan maupun diluar peraturan perundang-undangan. Kebijakan pemerintah yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan berlaku sebagai hukum, memiliki kekuatan mengikat atau memaksa, sedangkan kebijakan yang diluar peraturan perundang-undangan tidak berlaku sebagai hukum, oleh karenanya tidak memiliki kekuatan yang memaksa.⁴² Hal ini mengandung arti bahwa mana kala

³⁹ Thomas *Understanding Publik Policy, third edition. Englewood Cliff, NJ, 1978, hlm. 3*

⁴⁰ Dye R. Thomas *Understanding Publik Policy, third edition. Englewood Cliff, NJ, 1978 hlm. 4*

⁴¹ Rangkuti SS. *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional* Surabaya Airlangga University, 1996, hlm. 6

⁴² Soetarjono RR. *Kebijakan Hukum dan Peraturan Perundang-undangan di Bidang Lingkungan Hidup*, 1998, hlm. 12

kebijakan pemerintah ingin diberlakukan dan mengikat berlakunya tersebut kepada masyarakat, maka kebijakan tersebut harus dimuat dalam peraturan perundang undangan. Dalam pada itu maka peraturan perundang undangan itu berfungsi sebagai instrumen bagi kebijakan pemerintah.⁴³

Dalam hal *Freies Ermessen*, acap kali pejabat pemerintah merumuskan tentang tata cara penggunaan wewenangnya yang akan digunakan sebagai pedoman kerja dalam bentuk peraturan perundang undangan yang dipublikasikan agar diketahui dan diikuti oleh umum. Peraturan perundang undangan tersebut dapat berbentuk surat keputusan atau surat edaran dan lain sebagainya. Peraturan pejabat pemerintah yang seperti itu tidak dapat disebut atau dikategorikan sebagai hukum, karena peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah itu tidak memiliki wewenang legislaif yang sebenarnya, melainkan disebut perundang undangan semu (*pseudo wetgiving*) atau lazimnya telah disebut sebagai peraturan kebijaksanaan (*beleidsregel, policy rule*).⁴⁴ Dalam hukum lingkungan, peraturan dari pejabat pemerintah yang termasuk kedalam *pseudo wetgiving* misalnya bisa berupa Surat Edaran Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup No.03/ SE/MENKLH/6/1987, tanggal 5 Juni 1987 tentang Prosedur Penanggulangan.

Kasus Pencemaran dan Perusakan Lingkungan Hidup dan Surat Edaran Kepala Daerah Tingkat I Jawa Timur No 660/17439/033/1994/ tanggal 29 Oktober 1994, tentang Mekanisme Laporan Pengaduan Trjadinya kerusakan / Pencemaran. Oleh karena itu, isi kedua peraturan diatas, tidak memiliki kekuatan mengikatnya hukum, karena :

- a. Surat Edaran , beserta Surat Keputusan yang dibuat atas dasar Surat Edaran tersebut, bukan merupakan peraturan perundang undangan.

⁴³ Soetaryono, RR. *Kebijakan Hukum dan Peraturan Perundang undangan di Bidang Lingkungan Hidup* 1998 hlm. 2

⁴⁴ Indroharto, *Usaha Memahami Undang Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara* , 1991, h1m. 197.

- b. Kedua peraturan tersebut berfungsi sebagai sarana menuju suatu kepastian dari kebijaksanaan pejabat yang bersangkutan dalam menentukan dan menerapkan tata cara penggunaan wewenangnya.

3. Lingkup Kebijakan

Kebijakan nasional, kebijakan internasional dan kebijakan Daerah. Kebijakan nasional merupakan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat, bersifat fundamental dan strategis dalam mencapai tujuan nasional. Sedangkan kebijakan daerah adalah suatu kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah sebagai pelaksanaan otonomi daerah.

Baik kebijakan nasional maupun daerah, masing-masing terdapat :

- a. Kebijakan yang bersifat umum, berupa garis-garis besar kebijakan.
- b. mengenai pelaksanaannya, yang merupakan penjabaran terhadap kebijakan yang bersifat umum.
- c. Lingkup Kebijakan Pemerintah dapat dibedakan menjadi secara teknis, yang merupakan penjabaran dari kebijakan pelaksanaan.

Kebijakan pemerintah umumnya diambil antara lain :

- a. Untuk mengatasi atau untuk menanggulangi permasalahan tertentu atau guna untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu atau;
- b. Untuk melaksanakan dan mengimplementasikan produk-produk keputusan atau peraturan-peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan.

Adapun ruang lingkup terhadap kebijaksanaan pemerintah dapat ditinjau dari beberapa aspek antara lain :

- a. Aspek substansi dimana dilihat dari sektor atau bidang sosial, ekonomi, budaya, administrasi, lingkungan hidup dan lain sebagainya.

- b. Aspek strata dimana kebijakan strategis kebijakan eksekutif atau kebijakan manajerialnya, dan terhadap kebijakan teknis operasional.⁴⁵
- c. Dilihat dari aspek status hukum : yaitu dari Undang Undangnya, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Instruksi Presiden, Keputusan Menteri, dan lain sebagainya.

4. Realisasi Terhadap Kebijakan Lingkungan.

Kebijakan lingkungan adalah merupakan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah dibidang lingkungan, yang menyangkut mengenai pertanyaan apa kira kira yang ingin dicapai dalam pengelolaan lingkungan, bagai mana dan jalan apa yang perlu harus ditempuh dalam pengelolaan lingkungan, serta dengan sarana apa pengelolaan lingkungan itu dapat dilaksanakan.

Untuk menjawab pertanyaan pertanyaan tersebut perlu diketahui tempat dimana kebijakan lingkungan hidup itu dirumuskan dan ditetapkan, Kebijakan lingkungan yang termuat dalam Perundang undangan tampil kepermukaan sebagai Hukum Lingkungan. oleh karena itu, ia memiliki kekuatan hukum mengikat. Rumusan kebijakan lingkungan yang dirumuskan dan ditetapkan dalam UUD 1945 akan menjadi acuan terhadap rumusan kebijakan lingkungan yang ditetapkan dalam Garis Garis Besar Haluan Negara /GBHN. Rumusan kebijaksanaan lingkungannya dirumuskan dan ditetapkan dalam GBHN yang dimat dalam TAP MPR akan menjadi acuan terhadap rumusan kebijakan lingkungannya yang ditetapkan dalam undang undang rumusan kebijakan lingkungannya ditetapkan dalam Undang undang akan menjadi acua terhadap rumusan kebijakan lingkungan yang ditetapkan dalam peraturan perturan pemerintah demikian seterusnya mengikuti tata uruan perundang undangan yang berlaku di Indonesia.

⁴⁵ Soetaryono , RR. *Kebijakan Hukum dan Peraturan Perundang undangan di Bidang Lingkungan Hidup* ,1998 ,hlm. 158.

Ditinjau dari segi lingkungan wilayah , terdapat kebijakan lingkungan nasional, tentang nasional dan Daerah. Rumusan kebijakan lingkungan yang ditetapkan dalam GBHN, UU, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden dan Intruksi Menteri merupakan kebijakan lingkungan lingkup wilayah nasional, sedangkan yang termuat dalam Peraturan Pemerintah daerah (Perda) Keputusan Daerah, Intruksi Gubernur, Bupati, Walikota, merupakan kebijakan dalam lingkup daerah. Kebijakan lingkungan Internasional merupakan kebijakan yang dirumuskan dan ditetapkan dalam deklarasi dan konvensi konvensi lingkungan Internasional.

Kebijakan lingkungan dalam UUD 1945 dapat kita temukan dalam pembukaan UUD 1945 alinea keIV yang berbunyi “ kemudian dari pada untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia”

Ketentuan diatas menegaskan”Kewajiban Negara” dan Tugas Pemerintah untuk melindungi segenap sumber daya lingkungan hidup untuk kebahagiaan seluruh rakyat Indonesia dan segenap umat manusia. Dengan kata lain, negara / pemerintah Indonesia harus menyelenggarakan perlindungan lingkungan hidup Indonesia dengan segenap unsur insanya “.

Pemikiran dasar tersebut diatas dirumuskan lebih konkrit dalam pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yang menyatakan bahwa “ Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dipergunakan untuk sebesar besarnya kemakmuran rakyat “.

Ketentuan diatas memberikan “Hak Penguasaan kepada negara, yang berarti bahwa memberikan kewenangan kepada negara untuk mengatur pola dan cara penggunaan segenap unsur unsur bersumber daya alam Indonesia dan memberikan kewajiban kepada negara untuk menggunakan bagi sebesar besarnya memakmurkan rakyat. Kebijakan lingkungan yang termuat dalam UUD 1945 merupakan landasan konstitusional, sedangkan yang termuat dalam GBHN berfungsi sebagai landasan operasional.

Dalam GBHN yang pernah berlaku di Indonesia, kebijakan lingkungan sudah dimasukkan sejak GBHN 1973-1978, GBHN 1978-1983, GBHN, 1983-1988, GBHN, 1988-1993, GBHN 1993-1998, hingga saat ini GBHN, 1999 – 2004 berdasarkan TAP MPR no. IV / MPR/ 1999.

Kebijakan lingkungan pada BHN 1999-2004 terdapat dalam Bab IV Arah dan Kebijakan, huruf H. Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup . Namun demikian, dalam GBHN 1999 – 2004 ini, perihal lingkungan hidup sudah ditegaskan sebagai salah satu visi dan misi GBHN; dan dalam huruf B. Ekonomi sudah dimasukkan peran lingkungan hidup. Visi dan misi ini merupakan landasan, pedoman dan arah GBHN kepada segenap lembaga tinggi negara dan rakyat Indonesia.

Visi dan misi GBHN 1999-2004 yang terkait dengan lingkungan hidup adalah sebagai berikut : visi GBHN : “ terwujudnya masyarakat Indonesia yang damai, demokratis keadilan berdaya saing cinta tanah air, berkeadilan hukum dan lingkungan menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi, ...”.

Misi GBHN khususnya angka 7 Pemberdayaan masyarakat dan seluruh kekuatan ekonomi nasional, terutama pengusaha kecil, dan koperasi, dengan mengembangkan sistem ekonomi kerakyatan yang bertumpu pada mekanisme pasar yang berkeadilan berbasis pada sumber daya alam dan sumber daya manusia yang produktif, mandiri, maju, berdaya saing, berwawasan lingkungan dan kelanjutan.

Bab IV huruf H. GBHN; Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup.

- a. Mengelola sumber daya alam dan memelihara daya dukungnya agar bermanfaat bagi peningkatan kesejahteraan rakyat dari generasi ke generasi;
- b. Meningkatkan pemanfaatan potensi sumber daya alam dan lingkungan hidup dengan melakukan konservasi, rehabilitasi dan penghematan penggunaan, dengan menerapkan teknologi lingkungan;

- c. Mendelegasikan secara bertahap wewenang perintah pusat kepada pemerintah Daerah dan pelaksanaan pengelolaan sumberdaya alam secara selektif dan pemeliharaan lingkungan hidup sehingga kualitas ekonomi tetap terjaga, yang diatur dengan undang undang;
- d. Mendedayakan sumber daya alam untuk sebesar besarnya kemakmuran rakyat dengan memperhatikan kelestarian fungsi dan keseimbangan lingkungan hidup, pembangunan dan berkelanjutan, kepentingan ekonomi dan budaya masyarakat lokal, serta penataan ruang, yang pengusahanya diatur dengan undang undang; dan
- e. Menerapkan indikator indikator yang memungkinkan pelestarian kemampuan keterbaharuan dalam pengelolaan sumber daya alam yang dapat diperbaharui untuk mencegah kerusakan yang tidak dapat balik.

Bab V kaedah Pelaksanaan GBHN , GBHN tahun 1999-2004 yang ditetapkan oleh MPR dalam sidang umum MPR 1999, harus menjadi arah penyelenggaraan negara baik lembaga lembaga tinggi negara dan segenap rakyat Indonesia. Untuk itu perlu ditetapkan kaedah kaedah pelaksanaannya sebagai berikut

- a. Presiden selaku kepala pemerintahan negara, menjalankan tugas penyelenggaraan pemerintah negara, berkewajiban untuk mengerahkan semua potensi dan kekuatan pemerintahan dalam pelaksanaan dan mengendalikan pembangunan nasional
- b. Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung, Badan Pengawas Keuangan, dan Dewan Pertimbangan Agung, berkewajiban melaksanakan GBHN ini sesuai dengan fungsi, tugas dan wewenangnya berdasarkan UUD 1945;
- c. Semua lembaga tinggi negara berkewajiban menyampaikan laporan pelaksanaan GBHN dalam sidang tahunan MPR sesuai

dengan tugas, fungsi dan wewenangnya sesuai dengan Undang Undang Dasar 1945;

- d. Dalam pelaksanaannya Garis Garis Besar Haluan Negara telah dituangkan Program Pembangunan Nasional Lima Tahun (Propenas) yang telah memuat semua uraian kebijakan secara rinci dan terukur yang telah ditetapkan oleh Presiden sebagai eksekutif bersama sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat; dan
- e. Semua Program Pembangunan Nasional yang lima tahunan PROPENAS dirinci dala rencana pemangunan tahun REPETA yang memuat anggaran Pendapatan dan Beanja Negara APBN dantelah ditetapkan oleh Presidn dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Ditinjau dari isi Garis Garis Besar Haluan Negara tersebut dapat diketahui kebijakan lingkungan rakyat Indonesia melalui wakil wakilnya dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat terhadap Pembangunan yang berwawasan lingkungan dan yang berkelanjutan. Mengenai kebijakan lingkungan hidup yang tercantum dalam Garis Garis Besar Haluan Negara tersebut telah merupakan kehendak politik yang sangat perlu dilaksanakan, tidak hanya oleh Pemerintah namun juga oleh Lembaga Lembaga Tinggi Negara yang laiya. Inilah salah satu perubahan yang terpenting dari GBHN 1999- 2004. Perubahan yang dimaksudkan adalah digunakanya istilah Repelita.

Adapun isi GBHN 1999-2004 telah mengantisipasi terhadap berlakunya Undang-undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemeritahan Daerah yang menetapkan lingkungan hidup sebagai bagian dari otonomi daerah, sebagai mana dicantumkan dalam Pasal 10 dan Pasal 11 (2) yang berbunyi :

1. Daerah berwenang mengelola sumber daya nasional yang tersedia diwilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perundang undangan.
2. Kewenangan Daerah diwilayah Laut, sebagai mana dimaksudkan dalam Pasal 3 , meliputi:
 - a. Eksplorasi, eksplotasi, konservasi dan pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah tersebut

- b. Pengaturan kepentingan administratif
 - c. Pengaturan tata ruang;
 - d. Penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh pemerintah ; dan
 - e. Bantuan penegakan keamanan dan kedaulatan negara.
3. Kewenangan Daerah Kabupaten dan daerah kota diwilayah laut, sebagai mana dimaksudkan ayat (2) adalah sejauh sepertiga dari batas laut Daerah Provinsi; dan
 4. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.
- Selanjutnya pada Pasal 11 berbunyi :

1. Kewenangan Daerah Kabupaten dan daerah Kota mencakup semua kewenangan pemerintahan selain kewenangan yang dikecualikan dalam Pasal 7 dan yang diatur dalam Pasal 9.
2. Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan daerah Kota meliputi pekerjaan umum kesehatan, pendidikan dan kebudayaan pertanian, perhubungan , industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja.

Lingkungan hidup sebagai bagian dari kewenangan (otonomi) daerah akan memberikan suatu dampak perubahan terhadap kebijakan pengelolaan lingkungan dari yang semua kebijakan lingkungan yang cenderung dengan pendekatan *top down* (atas /pengawasan/ pusat) akan dapat beralih pada kebijakan lingkungan yang *bottom up* dari bawah/rakyat/ daerah). Keterbukaan lingkungan daerah diharapkan akan dapat betul betul mengakomodasi aspirasi masyarakat (rakyat) dan kepentingan lingkungan daerah yang urgen untuk ditangani , sehingga pendekatan *bottom up* menjadi kenyataan, bukan hanya sekedar retorika. UU No. 22 Tahun 1999 telah memberikan landasah hukum bagi terselenggaranya pendekatan *bottom up* dalam pengelolaan lingkungan melalui dalam pengelolaan lingkungan melalui pemberdayaan peran serta masyarakat sebagai mana dimuat dalam Pasal 110 yang berbunyi :

“Pemerintah Daerah Kabupaten dan atau pihak ketiga yang merencanakan pembangunan bagian wilayah Desa menjadi wilayah permukiman, industri dan jasa wajib mengikut sertakan Pemerintah

Desa dan Badan Perwakian Desa dalam Perencanaa, pelaksanaan dan Pengawasan.”⁴⁶

Dampak perubahan penting lainnya, dengan berlakunya Undang-undnag Nomor 22 Tahun 1999 adalah dimungkinkan yang eksploitasi sumber daya alam di daerah untuk memperoleh pendapatan asli daerah (PAD) yang sebesar besarnya. Selain itu pula akan mungkin terjadi konflik kepentingan antar Kabupaten dalam pengelolaan lingkungan lintas wilayah Kabupaten. Salah satu contohnya adalah apabila telah terdapat suatu industri / pabrik diwilayah kabupaten lain Kabupaten lain yang lingkungan wilayahnya tercemar atau rusak akibat kegiatan industri diwilayah kabupaten A tidak akan mau menerima begitu saja; I mungkin akan menuntut kepada industri yang menyebabkan pencemaran dan perusakan lingkungan atau; setidak tidaknya ia (kabupaten lain) akan protes kepada Kabupaten A untuk menerapkan kebijakan penegakan hukum lingkungan.

Berdasarkan uraian diatas , diperlakukan kesiapan sumber daya manusia (SDM) yang mampu melakukan pengelolaan lingkungan dengan tepat dan benar , dan memilki moral, etika dan kesadaran hukum dan lingkungan, sehingga mampu melakukan pengelolaan lingkungan hidup secara benar dan berpegang pada asas asas kebijakan lingkungan yang tepat. Hanya SDM dengan kualifikasi seperti itulah akan didapatkan suatu kebijakan lingkungan yang baik mulai dari fase perumusan kebijakanya sampai pada pelaksanaan/ penerapan serta evaluasi keberhasilanya yang berwawasan lingkungan dan berkelanjutan. Hal ini untuk menghindari efek sampingan dari berlakunya UU no 22 Tahun1999 yang dimungkinkan Pemerintah daerah mengekplotasi sumberdya alamnya hanya untuk mengejar pendapatan asli dareah yang setinggi tingginya tanpa memperdulikan daya dukung lingkunganya.

⁴⁶ Lihat dalam Penjelasan Pasal 110 menjelaskan: Pemerintah Desa yang tidak diikuti sertakan dalam kegiatan dimaksud berhak menolak pembangunan tersebut.

Beberapa asas kebijakan lingkungan yang dikenal dan berlaku di Belanda dapat juga dijadikan acuan kebijakan pengelolaan lingkungan di Indonesia, yang meliputi :

- a. Asas penanggulangan pada sumbernya
- b. Sarana praktis yang terbaik
- c. Prinsip pencemar membayar
- d. Prinsip cegah tangkal
- e. Prinsip perbedaan regional
- f. Beban pembuktian terbalik.

5. Implementasi Kebijakan dan Hukum Lingkungan.

Kebijakan lingkungan di Indonesia sejak tahun 1973 sudah dapat dijadikan indikator suatu negara yang menerapkan dan telah melaksanakan pembangunan yang berwawasan lingkungan dan berkelanjutan, sebagaimana (TAP MPR No IV /MPR/1973, tentang GBHN Bab II huruf B ayat 10, Replita II Buku I bab IV) demikian pula, dalam tata hukum lingkungan, pembangunan yang berwawasan lingkungan dan berkelanjutan, sudah dilaksanakan dan diterapkan di Indonesia sejak berlakunya UU no 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup. Asas, tujuan dan dasar Pengelolaan lingkungan menurut Undang-undang No 23 Tahun 1997 ditetapkan dalam Pasal 3 yang berbunyi :

“Pengelolaan lingkungan hidup yang diselenggarakan dengan asas tanggungjawab negara, asas berkelanjutan, dan asas manfaat bertujuan untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan dan yang berwawasan lingkungan hidup dalam rangka penaggungan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya yang telah beriman dan betaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa”.

Jika kita lihat bahwa pada pasal 3 dan pasal 4 pada hakekatnya merupakan substansi dari kebijakan pengelolaan lingkungan dan sekaligus sebagai bagian dari substansi hukum lingkungan pada dasarnya bertujuan

menciptakan kualitas lingkungan hidup yang sehat , indah bersih dan aman. Dengan demikian , kualitas lingkungan hidup harus tampil sebagai parameter keberhasilan pembangunan di Indonesia.

Dalam pembangunan yang berwawasan lingkungan dan berkelanjutan, ukuran ekonomi yang berupa tingginya pendapatan perkapita, bukan hanya satu satunya tolak ukur atau parameter keberhasilan pembangunan, tetapi masih harus ditambahkan dengan ukuran ukuran lainnya, seperti kesehatan, pendidikan, dan kualitas lingkungan. Pembangunan yang hanya mementingkan keuntungan ekonomi umumnya akan mengakibatkan eksploitasi atau pemerasan terselubung terhadap sumber daya alam dan sumber daya manusia. Oleh karena itu, konotasi pembangunan (*development*) tidak lagi semata mata dilihat sebagai persoalan perbaikan (*improvement*) khususnya terhadap struktur ekonomi suatu masyarakat, misalnya terciptanya kemakmuran, tetapi juga mempersoalkan cara bagaimana kemakmuran itu dipikirkan, untuk kepentingan siapa dan kenapa. Dengan demikian, pertumbuhan (*growth*) harus diukur berdasarkan membaiknya kualitas hidup.

Jika mengevaluasi terhadap keberhasilan pembangunan yang selama ini masih belum memasukan parameter kualitas lingkungan hidup manusia, sehingga implementasi kebijakan dan hukum lingkungan sebagai instrumen pembangunan berwawasan lingkungan dan berkelanjutan masih ada pada fase rumusan dan sosialisasinya, belum sampai pada fase penerapan yang sesungguhnya. Hal ini tampak bahwa dari berbagai pelaksanaan pembangunan, yang paling banyak bersentuhan dengan kepentingan lingkungan, khususnya bidang ekonomi dan industri , yang hanya mengedepankan keberhasilan pembangunan fisik, seperti peningkatan jumlah pabrik, gedung dan jembatan yang dibangun, sedangkan dampak negatif pembangunan terhadap lingkungan hidup seringkali takterpedulikan. Hingga saat ini masih sering terjadi kasus pencemaran lingkungan yang disebabkan oleh kegiatan industry bahkan

sudah sering pula beberapa industri diajukan ke pengadilan karena dituduh sebagai pihak yang mencemarkan lingkungan. Tetapi bagaimanapun kebijakan pemerintah dalam menyelesaikan kasus pencemaran lingkungan tersebut dalam konteks hukum lingkungan.

Dalam konteks hukum lingkungan jika telah terjadi kasus maka penyelesaiannya kasus lingkungan sebagai salah satu wujud penegakan hukum lingkungan dapat dilakukan melalui pengadilan dan diluar pengadilan. Penyelesaian kasus melalui proses dan mengikuti tata cara atau prosedur hukum sebagai mana yang telah ditetapkan dalam hukum antara, sedangkan penyelesaian kasus diluar pengadilan berdasarkan kesepakatan dari kedua belah pihak yang bersengketa dengan model konsiliasi, mediasi, dan arbitasi.

Praktek penyelesaian kasus lingkungan yang sering terjadi selama ini, selalu mengutamakan pertimbangan ekonomi daripada pertimbangan kualitas lingkungan (*ekologis*); dan selalu memunculkan alasan pertimbangan yang memanfaatkan kegiatan industri dengan alasan yang macam mana, diantaranya industri merupakan kebijakan nasional untuk menyediakan lapangan kerja, penambahan devisa negara dan sebagainya. Walaupun dalam praktek tidak jarang pemaafan industri yang mencemarkan itu lantaran pemilik industri tersebut kebetulan adalah orang-orang yang dekat dengan pemilik kekuasaan negara ini atau kaum kapitalis yang diuntungkan dalam strategi pembangunan. Misalnya, dalam kasus pencemaran Kali Surabaya akibat tumpah residu PT Mekabox Gresik, Jawa Timur tahun 1995, akibat kelalaian salah seorang karyawannya, pemeriksaan terhadap karyawan tersebut berjalan sangat lancar, sampai pada Putusan Pengadilan, sehingga memunculkan kesan bahwa penegakan hukum (lingkungan) di Indonesia hanya efektif terhadap orang kecil, sedangkan yang berduit dan orang-orang yang berada di dekat pusat kekuasaan, penegakan hukum lingkungan masih mandul.

Oleh karena itu, segala dampak dan akibat negatif yang diakibatkan oleh kebijakan yang memomorsatukan ekonomi, termasuk industri selama yang ada di Indonesia, tidak dimasukkan dalam parameter guna mengevaluasi keberhasilan pembangunan. konsekwensinya, pembangunan yang menimbulkan dampak negatif pada lingkungan hidup dianggap sebagai konsekwensi logis dari suatu proses pembangunan.

Dalam konteks pembangunan yang berwawasan lingkungan dan berkelanjutan sudah saatnya angapan diatas, ditinggalkan, sehingga kebijakan dan hukum lingkungan ditingkat perumusan sampai pada tingkat pelaksanaanya dan implementasinya itu konsisten, sebab jika tidak, kualitas lingkungan Indonesia akan terus merosot seta hukum lingkungan secara materiil tidak harus ditinggalkan atau menunggu terjadinya suatu kasus yang menyebabkan timbulnya malaptaka kepada masyarakat atau merugikan kehidupan umat manusia.

C. PENUTUP

1. Kesimpulan

- a. Kebijakan hukum lingkungan setelah diimplementasikan sebagai instrumen pembangunan berwawasan lingkungan, masih baru sampai pada fase dan formulasi materi belum sampai ada peaksanaan yang sesungguhnya, yang telah mengedepankan terciptanya kualitas lingkungan hidup, sebab pertimbangan kualitas lingkungan hidup acapkali dikalahkan oleh pertimbangan ekonom.
- b. Kebijakan dan hukum lingkungan sudah dilaksanakan dengan benar. Hukum lingkungan di Indonesia sudah diaplikasikan sebagai instrumen pembangunan yang berwawasan lingkungan dan berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

A. Literatur

- Amsyari, Fuat, *Membangun Lingkungan Sehat Menyambut 50 Tahun Indonesia Merdeka*, Airlangga Universitas, Press. 1996
- Admosudirdjo S.P. *Dasar Dasar Administrasi Negara Jakarta* : Ghalia Indonesia. 1990
- Anonymous Bumi Wahana, *Strategi Menuju Kehidupan yang Berkelanjutan*, Jakarta PT Gramedia Pustaka Utama, *Caring The Earth, Astrategy for Sustainable Living*. 1993
- Hardjosumantri, K., *Hukum Tata Lingkungan*, Yogyakarta: Gajah Mada Universitas Press. 1994
- Hadjon, M.P.dkk *Pengantar Hukum Adinistrasi Indonesia (Intruduction to the Administrative Law)* Yogyakarta: Gajah Mada University Press.1994
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan. 1991.
- Ismani, HP. *Dasar Dasar Ilmu Pemerintahan Malang*, IKIP Malang. 1996.
- Purbopranoto, K. *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Adiministrasi Negara*, Bandung Alumni. 1978.
- Rangkuti, SS. *Hukum Lingungan dan Kebijakanaksanaan Lingkunga Nasional*, Suabaya : Airlangga Univesitas Press. 1996.
- Soetaryono, R. *Kebijakan, Hukum dan Peraturan Perundang Undangan di Bidang Lingkungan Hidup*. 1998.
- Wahab,A.S. *Esensi Nilai dalam Kebijakan Perbincangan Teoritikal*, dalam Achmadi, dkk., *Kebijakan Publik dan Pembangunan* , Malang IKIP Malang. 1994.