



PEMBARUAN TEORI HUKUM PEMBANGUNAN KE DALAM PENYUSUNAN
UNDANG-UNDANG LINGKUNGAN HIDUP PASCA REFORMASI
*RENEWAL OF THEORY OF DEVELOPMENT LAW INTO THE DEVELOPMENT OF
THE POST-REFORMATION ENVIRONMENTAL LAW*

Wahyu Nugroho*

ABSTRAK

Fungsi hukum sebagai sarana pembaruan masyarakat dimulai sejak penyusunan Undang-Undang Lingkungan Hidup pertama kali pada tahun 1984, tahun 1997 dan tahun 2009. Dalam konteks legislasi, melalui proses penyusunan undang-undang lingkungan hidup oleh DPR dan pemerintah diperlukan pembaruan hukum yang berorientasi kepada pembaruan masyarakat pasca reformasi. Pembaruan masyarakat bertitik tolak pada perubahan sosial atau rekayasa sosial disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat kontemporer. Pembaruan teori hukum pembangunan dalam konteks penyusunan legislasi di bidang lingkungan hidup sangat diperlukan, agar *spirit* yang dibawa teori hukum pembangunan relevan dan didukung oleh kekuasaan yang responsif pasca reformasi. Selain itu, juga melibatkan partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan kebijakan dan dokumen lingkungan hidup. Hal tersebut dalam rangka mengakomodir kepentingan masyarakat dan meminimalisir terjadinya pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup. Filosofi aspek budaya hukum masyarakat adalah dalam rangka menghadirkan hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat. Dalam melakukan pembaruan teori hukum pembangunan, dibutuhkan optik dan pendekatan secara holistik-komprehensif dan interdisipliner oleh pembuat kebijakan.

Kata kunci: pembaruan, hukum, pembangunan, Undang-Undang Lingkungan Hidup, masyarakat.

ABSTRACT

The function of law as a means of renewal of society began drafting legislation. In the context of legislation through the process of drafting legislation in the environmental field by Parliament and the government needs a grand design law as a means of community renewal, to social change or social engineering of contemporary society. Reconstruction of the legal theory development in the context of legislation in the environmental field is necessary, so that the spirit which brought relevant legal theory development and supported by the power of the post-reform. In addition, also involves community participation in the process of policy formulation and environmental documents. This is in order to accommodate the interests of society and minimize pollution or environmental damage. Philosophy aspects of legal culture society in order to bring the law as a means of community renewal. In reconstructing the legal theory of development, it takes an optical and a holistic approach-comprehensive and interdisciplinary by policymakers.

Keyword: *development law, environmental law, natural resources, society reform.*

* Fakultas Hukum Universitas Sahid Jakarta, Jl. Prof. Dr. Soepomo 84 Tebet Jakarta Selatan, Email: wahyulaw86@yahoo.com.

PENDAHULUAN

Hukum mempunyai tujuan yang hendak dicapai, yaitu menciptakan tatanan masyarakat yang tertib, menciptakan ketertiban, keseimbangan dan berkeadilan. Mochtar Kusumaatmadja mengatakan dengan tercapainya ketertiban di dalam masyarakat, diharapkan kepentingan manusia akan terlindungi.¹ Kehadiran hukum menurut Satjipto Rahardjo diantaranya adalah untuk mengintegrasikan dan mengkoordinasikan kepentingan-kepentingan yang bisa berbenturan antara kepentingan yang satu dengan lainnya.² Dalam rangka mencapai tujuan hukum dan pembaruan hukum tersebut, maka dimulai dari pembentukan hukum, yakni proses pembuatan Undang-Undang Lingkungan Hidup.

Dalam konteks pembuatan hukum oleh lembaga-lembaga perwakilan dan pemerintah, secara yuridis menggunakan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Pasal 10 ayat (1) huruf e menyebutkan pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat, yang merupakan salah satu dari materi muatan suatu undang-undang. Pemenuhan kebutuhan masyarakat mencerminkan

konsep pembentukan hukum yang responsif dan aspiratif. Bagaimana tahapan dalam penyusunan undang-undang melibatkan keterwakilan publik, kalangan akademisi, aktivis dan sejumlah kelompok masyarakat sipil (*Non Government Organization*) yang fokus terhadap hukum dan kebijakan publik. Terbukanya ruang publik dalam negara hukum³ Indonesia ini sangat diperlukan, dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang responsif dan partisipatif.

Publik terlibat dalam proses pengambilan keputusan, namun yang menjadi penentunya adalah pemerintah atau pejabat administrasi negara. Kekuasaan dapat menjadi daya laku yang efektif ketika sebuah peraturan atau kebijakan tersebut memiliki kemanfaatan bagi masyarakat. Hal ini seperti gagasan Eugen Ehrlich (1862-1922), seorang yuris berkebangsaan Austria penganut *legal pluralism* yang memperkenalkan konsep *living law of the people* (hukum yang hidup dari rakyat). Dalam konsepnya, Ehrlich berpendapat bahwa hukum yang hidup dan baik itu adalah berasal dari rakyat atau hukum yang relevan sesuai kehendak rakyat.⁴ Konsep tersebut kemudian diikuti oleh Roscoe Pound melalui teori hukumnya

¹ Mochtar Kusumaatmadja, *Mochtar Kusumaatmadja dan Teori Hukum Pembangunan*, Epistema Institute dan Huma, Jakarta, 2012, hlm. 15.

² Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 53.

³ Konsep negara hukum modern di Eropa Kontinental dikembangkan dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu *rechtsstaat* antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte. Adapun dalam tradisi Anglo Amerika, konsep negara hukum dikembangkan dengan sebutan *the rule of law* yang dipelopori oleh A.V.Dicey. Istilah *rechtsstaat* menurut Stahl mencakup empat elemen penting, yaitu perlindungan hak asasi manusia, pembagian kekuasaan, pemerintahan berdasarkan undang-undang dan peradilan tata usaha negara. Sedangkan istilah *the rule of law*, dicirikan oleh A.V.Dicey yaitu *supremacy of law*, *equality before the law*, dan *due process of law*. Konsep negara hukum ini terkait juga dengan istilah nomokrasi (*nomocratie*) yang berarti penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan negara adalah hukum. Lihat: Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cet. 1, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004, hlm. 122.

⁴ Hedar Laudjeng dan Rikardo Simarmata, *Pendekatan Madzhab Hukum Non-Positivistik dalam Bidang Hukum Sumber Daya Alam dalam Wacana*, Edisi 6 Tahun II, HuMa, Jakarta, 2000, hlm. 119.

law as a tool of social engineering atau hukum sebagai alat perekayasa sosial.⁵ Politik hukum pembentukan undang-undang akan sangat menentukan arah suatu kebijakan apakah memiliki nilai kemanfaatan atau kontra produktif. Rumusan kedua pemikir tersebut menunjukkan kompromi yang cermat antara hukum yang tertulis sebagai kebutuhan masyarakat hukum dengan *the living law* sebagai wujud penghargaan terhadap pentingnya peranan masyarakat dalam pembentukan hukum dan orientasi hukum.⁶

Mengenai fungsi hukum dalam pembangunan nasional yang digambarkan dengan ungkapan sebagai sarana pembaharuan masyarakat dapat secara singkat dikemukakan pokok-pokok pikiran sebagai berikut: *pertama*, bahwa hukum merupakan sarana pembaharuan masyarakat didasarkan

atas anggapan bahwa adanya keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan atau pembaharuan itu merupakan sesuatu yang diinginkan atau bahkan dipandang (mutlak) perlu; *kedua*, bahwa hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang bisa berfungsi sebagai sarana pembangunan, dalam arti penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan atau pembaharuan. Kedua fungsi tersebut diharapkan dapat dilakukan oleh hukum disamping fungsinya yang tradisional, yakni untuk menjamin adanya kepastian dan ketertiban.⁷ Dalam konteks produk legislasi melalui proses pembentukan perundang-undangan di bidang lingkungan hidup dan sumber daya alam, baik oleh DPR dan pemerintah diperlukan *grand design* hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat,

⁵ Roscoe Pound membahas secara rinci, teliti dan luas terhadap *Sociological Jurisprudence* di Amerika dengan lebih mengutamakan enam hal, yakni: (a) membahas dampak sosial yang nyata dari peran lembaga dan pemberlakuan doktrin-doktrin hukum; (b) mengajukan studi sosiologis berkenaan dengan studi hukum untuk menyiapkan perundang-undangan, karena hukum dianggap sebagai lembaga sosial yang dapat diperbaiki oleh usaha-usaha sosial bijaksana untuk menemukan cara-cara terbaik; (c) mengembangkan efektivitas studi tentang cara membuat peraturan yang lebih menekankan pada tujuan sosial untuk dicapai oleh/secara hukum, dan bukan pada sanksi; (d) melakukan studi sejarah hukum sosiologis tentang dampak sosial yang ditimbulkan oleh doktrin hukum dan cara mengembangkannya; (e) membela pelaksanaan hukum yang adil, dengan mendesak agar ajaran-ajaran hukum harus dianggap sebagai petunjuk pada hasil yang adil bagi masyarakat; dan (f) mengusahakan efektifnya pencapaian tujuan hukum. Lihat: RB. Soemanto, *Hukum dan Sosiologi Hukum, Lintasan Pemikiran, Teori dan Masalah*, Sebelas Maret University Press, Surakarta, 2006, hlm. 102. Namun, hal tersebut berbeda pendapat dengan Achmad Ali (Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Hasanudin), Roscoe Pound sebagai mantan Dekan Harvard law School dalam buku karya monumental berjudul "*Jurisprudence*", Volume I, untuk penamaan 8 konsep mazhab sosiologis hukumnya Roscoe Pound. Mochtar Kusumaatmadja menerjemahkan *social engineering* sebagai rekayasa sosial. Tetapi didalam buku dan halaman rujukan itu, Roscoe Pound sama sekali tidak pernah menggunakan istilah *social engineering*, dan didalam indeks buku legendarisnya yang lima volume tebal itu sama sekali tidak ditemukan satu pun *social engineering*. Sementara yang benar adalah Roscoe Pound mengemukakan delapan butir program dinamakan *The Program of the Sociological School*. Kemudian tahun 1970 diperkenalkan istilah "*social engineering*" oleh Mochtar yang notabene alumni Harvard Law School di Indonesia. Mochtar malah memberikan pemahaman bahwa penggunaan hukum sebagai "rekayasa sosial" bersifat *top down*, yaitu semua pembuatan dan kebijakan hukum harus berasal dari pemerintah, bukan bersifat *bottom up*. Istilah rekayasa sosial untuk melakukan justifikasi terhadap rezim otoriter orde baru, sedangkan perlawanan terhadap pendapat yang mengkritisnya termarginalkan, karena pencanang pendapat yang dikritisi adalah seorang petinggi hukum di eranya. Lihat: Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence)*, termasuk Interpretasi Undang-Undang (*Legisprudence*), Vol. I, Cet. I, Kencana, Jakarta, 2009, hlm. 105-106.

⁶ Lili Rasjidi dan I.B. Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Remaja Rosda Karya, Bandung, 1993, hlm. 83.

⁷ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, Cet. I, PT Alumni, Bandung, 2002, hlm. 87-88.

yang bertitik tolak kepada perubahan-perubahan sosial (*social of change*) atau rekayasa sosial (*social engineering*) disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat kontemporer. Hal tersebut didesain sedemikian rupa dalam rangka mewujudkan keadilan sosial (*social justice*). Dinamika masyarakat yang selalu bergerak ke arah partisipasi dalam proses pembuatan kebijakan dan perundang-undangan, seperti *public hearing*, aspirasi daerah, dan lain sebagainya sebagai *input* atau bahan masukan untuk diakomodasi ke dalam kebijakan sesuai dengan kehendak rakyat.

Dalam kurun waktu lebih tiga dasawarsa terakhir, politik pembangunan hukum nasional berkarakter unifikasi. Hal ini secara sadar dimaksudkan untuk mendukung paradigma pembangunan yang semata-mata diorientasikan untuk mengejar pertumbuhan ekonomi (*economic growth development paradigm*). Implikasinya, sumber daya alam sebagai modal utama pembangunan bukan dikelola secara berkelanjutan, tetapi justru dieksploitasi untuk mengejar target-target pertumbuhan ekonomi. Karena itu, instrumen hukum yang digunakan untuk mendukung paradigma pembangunan ekonomi seperti dimaksud di atas cenderung bercorak sentralistik, sektoral, memihak kepada pemodal besar (*capital oriented*), eksploitatif, dan bernuansa represif dengan menggunakan pendekatan sekuriti (*security approach*).⁸ Amendemen UUD 1945 mengenai rumusan Pasal 33⁹ merupakan rumusan yang mengatur

secara prinsip mengenai perekonomian negara yang dibangun pada masa reformasi.

Pemikiran hukum pembangunan yang digagas oleh Mochtar Kusumaatmadja pada masa pemerintahan Orde Baru masuk ke dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) tahun 1972 bahwa pembangunan hukum senantiasa diorientasikan hukum sebagai sarana untuk melakukan pembaharuan masyarakat. Muatan substansial yang kental dengan teori hukum pembangunan tersebut ternyata sulit diterapkan di masa itu dengan penyebab utamanya pemerintahan yang bersifat otoriter, sekalipun karakter hukumnya responsif. Permasalahan lingkungan hidup (*environmental problem*) pada masa kejayaan teori hukum pembangunan yang berorientasi pada hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat sulit terpecahkan dengan baik, karena kurangnya budaya hukum masyarakat yang belum terbangun, maupun tingkat ketaatan badan usaha dan masyarakat terhadap instrumen perizinan lingkungan. Selain itu, pemerintah tidak tegas dalam memberikan sejumlah sanksi baik administrasi, perdata maupun pidana kepada pelaku pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup. Pada akhirnya, tujuan hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat tidak dapat terlaksana dengan baik. Di sinilah yang perlu dipikirkan kembali pembaruan pemikiran hukum pembangunan yang digagas dalam kondisi pemerintahan *orthodox* dan represif, sementara teori hukum

⁸ I Nyoman Nurjaya, Pengelolaan Sumber Daya Alam Dalam Perspektif Otonomi: Tinjauan Hukum dan Kebijakan, *Jurnal Suloh*, Vo. V, No. 1 April 2007, Fakultas Hukum Unimal, Lhokseumawe, hlm. 1.

⁹ Konstitusionalitas Norma dalam Pasal 33 UUD 1945 hasil empat kali amendemen terdiri dari 5 ayat dengan rumusan: (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan; (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara; (3) Bumi, dan air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat; (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional; dan (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan Pasal ini diatur di dalam undang-undang.

pembangunan berorientasi pada pembaruan masyarakat yang responsif. Pembaruan pemikiran hukum pembangunan sangat perlu dilakukan pasca reformasi yang dimulai sejak tahun 1999 hingga saat ini, khususnya Undang-Undang Lingkungan Hidup.

Dasar argumentasi tersebut sebagai latar belakang pemikiran juga diperkuat dalam literatur yang lain tentang *grand theory* oleh Munir Fuadi menyatakan bahwa di masa pemerintahan Presiden Soeharto, hukum sebagai sarana pembangunan dimana sektor hukum sangat didayagunakan untuk ikut menyukseskan pembangunan. Namun, sayangnya karena rendahnya kesadaran hukum dari para pembuat dan penegak hukum waktu itu, menyebabkan hukum sebagai sarana pembangunan berubah fungsi menjadi hukum sebagai alat untuk mengamankan pembangunan, dengan konsekuensi munculnya hukum yang sangat represif dan melanggar hak-hak masyarakat.¹⁰

PERMASALAHAN

Dalam artikel ini, pemikiran hukum pembangunan bertumpu pada aspek hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat, terkait pembentukan undang-undang di bidang lingkungan hidup. Teori hukum pembangunan akan direkonstruksi bagaimana pemikiran-pemikiran yang masuk ke dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) era orde baru akan dilakukan pembaruan pasca reformasi. Dengan demikian, berdasarkan ruang lingkup tersebut permasalahan yang muncul adalah:

1. Bagaimana analisis teori hukum pembangunan dalam pembentukan undang-undang lingkungan hidup sebelum dan sesudah reformasi?
2. Bagaimana pembaruan teori hukum pembangunan pasca reformasi ke dalam peraturan perundangan lingkungan hidup?

PEMBAHASAN

Analisis Teori Hukum Pembangunan dalam Peraturan Perundang-Undangan Lingkungan Hidup dan Sumber Daya Alam Sebelum dan Sesudah Reformasi

Hukum positif merupakan produk manusia yang memiliki kedudukan sebagai penguasa dalam rangka menegakkan martabat manusia. Manusia tidak tunduk kepada abjad dan titik koma yang terdapat dalam undang-undang sebagai buah perwujudan nalar, tetapi hukum yang menghamba kepada kepentingan manusia untuk menegakkan nilai-nilai kemanusiaan. Hukum tidak hanya produk rasio, tetapi bagian dari intuisi. Relevansinya dengan nilai dasar kebangsaan ialah mewujudkan konsepsi keadilan yang beradab, seperti sila kedua Pancasila.¹¹ Oleh karena itu, hukum sebagai sarana pembangunan dan pembaharuan masyarakat hendaknya diwujudkan dalam pembentukan hukum (regulasi) di sektor-sektor strategis berkaitan dengan pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam.

¹⁰ Munir Fuady, *Teori-Teori Besar Dalam Hukum (Grand Theory)*, Cet. 2, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2013, hlm. 259.

¹¹ Laksanto Utomo, "Penerapan Hukum Progresif dalam Penemuan Hukum oleh Hakim untuk Menciptakan Keadilan", dalam *Refleksi dan Rekonstruksi Ilmu Hukum Indonesia*, Cet. I, Diterbitkan atas Kerjasama Thafa Media dan Asosiasi Sosiologi Hukum Indonesia Bagian Hukum dan Masyarakat Fakultas Hukum Undip, Yogyakarta, 2012, hlm. 284.

Dalam kaitannya dengan fungsi kaidah hukum, Sudikno Mertokusumo mengatakan fungsi kaidah hukum pada hakekatnya adalah untuk melindungi kepentingan manusia. Kaidah hukum bertugas mengusahakan keseimbangan tatanan di dalam masyarakat dan kepastian hukum agar tujuan hukum tercapai, yaitu ketertiban masyarakat.¹² Agar kepentingan manusia terlindungi, maka hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai, tetapi dapat terjadi juga karena pelanggaran hukum. Dalam hal ini, hukum yang telah dilanggar itu harus ditegakan. Melalui penegakan hukum inilah, hukum menjadi kenyataan.¹³ Sejumlah kaidah atau norma yang diatur dalam perundang-undangan lingkungan hidup dan sumber daya alam sudah semestinya melindungi perilaku manusia dari perbuatan eksploitasi sumber daya alam dan perusakan lingkungan, seperti pembakaran hutan, pencemaran sungai dan lautan.

Khudzaifah Dimiyati dalam disertasinya mengklasifikasikan perkembangan teorisi hukum dari hukum alam, hingga hukum modern masa transisi. Di sini penulis lebih menyoroti teori hukum pembangunan yang

berkembang pesat di era orde baru dan sebagian besar pemikirannya masuk ke dalam GBHN (Garis-garis Besar Haluan Negara). Seiring dengan pesatnya teori hukum pembangunan pada waktu itu, berkembang pula isu-isu lingkungan hidup, pencemaran atau kerusakan lingkungan.¹⁴ Teori hukum yang berkembang orde baru dalam hal ini teori hukum pembangunan. Karakteristik tipologi pemikiran hukum pada periode era orde baru sangat dipengaruhi oleh suasana fenomena hukum yang melingkupinya. Kecenderungan pemikiran-pemikiran hukum dipandang sebagai pemikiran yang bersifat transformatif. Artinya pemikiran transformatif bukan hanya menyentuh aspek-aspek normatif dan doktrinal semata-mata, melainkan berusaha mentransformasikan fenomena-fenomena hukum dari aras empirik tentang keharusan untuk membicarakan hukum dalam konteks masyarakatnya yang dikonstruksikan ke dalam tataran teoritis-filosofis.¹⁵

Secara konstitusionalitas, penguasaan sumber daya alam oleh negara, sebagaimana diatur dalam UUD 1945 tidak dapat dipisahkan dengan tujuan dari penguasaan tersebut, yaitu guna mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Keterkaitan penguasaan

¹² Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1996, hlm. 4.

¹³ *Ibid.*, hlm. 11.

¹⁴ Teori hukum pembangunan yang berkembang pada tahun 1970-an dalam tataran konseptual sebenarnya sudah bagus yang dikonkretkan melalui perumusan dalam garis-garis besar haluan negara. Dalam konteks substansi peraturan perundang-undangan di bidang lingkungan hidup dan sumber daya alam hendaknya mampu menyelesaikan permasalahan lingkungan hidup secara nasional. Permasalahan lingkungan hidup bukannya berkurang, malah justru bertambah karena akibat manusia yang eksploitatif terhadap pengelolaan sumber daya alam. Terlebih, karakter pemerintahan tidak mendukung adanya konsep hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat. Namun terjadi konfigurasi politik dan hukum, sehingga dipengaruhi oleh karakter pemerintahan di zaman orde baru, sehingga substansi hukum pembangunan atau sebagai sarana pembaharuan masyarakat masih jauh dari harapan untuk diwujudkan dalam kenyataan. Hal tersebut dikarenakan pemerintahan orde baru yang sangat otoriter. Konfigurasi politik dan hukum tersebut pernah dijadikan sebagai bahan kajian disertasi Mahfud MD tentang politik hukum di Indonesia.

¹⁵ Khudzaifah Dimiyati, *Teorisi Hukum Studi tentang Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia 1945-1990*, Cet. I, Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2004, hlm. 161-162.

oleh negara untuk kemakmuran rakyat, menurut Bagir Manan akan mewujudkan kewajiban negara dalam hal:¹⁶

- (1) Segala bentuk pemanfaatan (bumi dan air) serta hasil yang didapat (kekayaan alam), harus secara nyata meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat;
- (2) Melindungi dan menjamin segala hak-hak rakyat yang terdapat di dalam atau di atas bumi, air, dan berbagai kekayaan alam tertentu yang dapat dihasilkan secara langsung atau dinikmati langsung oleh rakyat;
- (3) Mencegah segala tindakan dari pihak manapun yang akan menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan atau akan kehilangan haknya dalam menikmati kekayaan alam.

Pembangunan ekonomi nasional maupun lokal sebagai konkretisasi dari Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 dimana terdapat hak penguasaan atas sumber daya alam, diikuti oleh ayat ke (4) dengan memperhatikan beberapa prinsip, diantaranya keadilan, berwawasan lingkungan dan keberlanjutan. Kebijakan di sektor lingkungan hidup dan sumber daya alam dalam bentuk perundang-undangan lingkungan hidup telah mengalami dua kali revisi, yakni UU No. 23 Tahun 1997 Tentang

Pengelolaan Lingkungan Hidup, sebagai hasil dari revisi UU No. 2 Tahun 1984 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup. Kemudian dari UU No. 23 Tahun 1997 terakhir diubah menjadi UU No. 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. *Spirit* yang dibawa undang-undang perubahan tersebut sama dalam konteks pelestarian lingkungan. Selain itu, nomenklatur atau judul undang-undang mengalami perubahan pula hingga yang terakhir terkandung *spirit* perlindungan dan *spirit* pengelolaan. Undang-Undang yang terakhir memiliki instrumen keterpaduan, sebagai pedoman dalam penerbitan, pelaksanaan dan pengawasan izin bidang lingkungan hidup.¹⁷

Sebagai sebuah analisis awal, teori hukum pembangunan di masa orde baru lebih didominasi oleh kepentingan-kepentingan politik daripada semangat yang dibawa teori hukum pembangunan yang tertuang di dalam GBHN. Budiono Kusumohamidjojo menyoroti dengan tajam mengapa Roberto Mangabeira Unger mengamati bahwa hukum itu senantiasa merupakan perebutan kekuasaan dalam masyarakat. Seperti pemahaman Marx, hukum itu semata-mata alat di tangan yang berkuasa untuk mempertahankan kedudukan nikmat mereka.

¹⁶ Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1995, hlm. 17.

¹⁷ Dalam konteks peraturan perundangan lingkungan hidup dan sumber daya alam, instrumen lingkungan hidup erat kaitannya dengan kebijakan publik. Hukum dalam bentuk peraturan adalah perwujudan dari kebijakan publik penguasa, dan kebijakan publik itu sendiri merupakan proses politik, karena itu kebijakan publik tidak dapat dilepaskan dari isu-isu lingkungan politik. Lihat: Sigler, Jay A. dan Benyamin R. Beede, *The Legal Sources of Public Policy*, Lexington Books, Toronto, 1978, hlm. 3. Hukum adalah produk politik, karena fungsi dan peran hukum sangat dipengaruhi dan seringkali diintervensi oleh kekuatan politik. Hukum sebagai perwujudan dari kebijakan publik adalah peraturan, karena itu peraturan juga sangat dipengaruhi oleh paradigma atau cara pandang penguasa terhadap hukum. Moh. Mahfud MD., *Pergulatan Politik dan hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. v-viii. Penguasa memandang hukum sebagai alat rekayasa sosial, maka penguasa akan mengambil kebijakan publik yang kemudian diwujudkan menjadi peraturan-peraturan yang dapat digunakan untuk menciptakan sistem sosial yang dapat mengatur dan mengendalikan masyarakat. bandingkan dengan: Nonet, Philippe and Philip Selznick, terj., *Hukum dan Masyarakat Dalam Transisi Menuju Hukum yang responsif*, Media Nusantara, Jakarta, 2001, hlm. 28.

Hukum pada akhirnya adalah realisasi dari politik, hukum itu tidaklah bersifat bebas nilai. Pada akhirnya tidak dapat terhindarkan bahwa 'hukum adalah politik', tetapi berarti bahwa 'politik adalah hukum'. Studi kritik hukum versi Unger dan kelanggengan ruang sosial yang tunduk pada dominasi hegemonial yang bersandar pada positivisme hukum.¹⁸ Sebagai contoh dominasinya kekuasaan/politik dalam undang-undang pertama kali lingkungan hidup di masa orde baru, yakni semangat perubahan sosial dan pembaharuan masyarakat sebagaimana dinyatakan eksplisit melalui GBHN di sektor pengelolaan lingkungan hidup melalui Undang-Undang No. 2 Tahun 1984 Tentang Pokok-pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, dalam praktik kekuasaan eksekutif terjadi ego sektoral di antara departemen untuk menangani permasalahan pencemaran atau kerusakan lingkungan, tidak ada sanksi yang tegas bagi pelaku kerusakan lingkungan dan pemerintahan yang despotik/otoriter. Hingga saat ini telah mengalami dua kali revisi undang-undang, terakhir UU No. 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Dinamika legislasi tersebut dapat diidentifikasi bahwa teori hukum pembangunan pada awal kelahirannya tidak mendapatkan dukungan oleh karakter pemerintahan yang represif dan *otoritarianism*. Hukum itu senantiasa merupakan alat perebutan kekuasaan dalam masyarakat, yakni dominasinya kekuasaan/politik dalam undang-undang lingkungan hidup pertama kali di masa orde baru, yakni semangat perubahan sosial dan pembaharuan masyarakat dalam desain Garis-Garis Besar Haluan Negara di sektor pengelolaan

lingkungan hidup yang dikonkretkan ke dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 1984 Tentang Pokok-pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup dan UU No. 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Perjalanan kedua regulasi tersebut melahirkan kekuasaan yang represif, ego sektoral antar departemen dalam menangani masalah pencemaran atau kerusakan lingkungan dan tidak tegas dalam memberikan sanksi kepada pelaku perusakan lingkungan, sedangkan dalam pengembangan teori hukum pembangunan pasca reformasi terkait kebijakan pengelolaan lingkungan hidup adanya menunjukkan transparansi dan peran publik dalam pembuatan kebijakan melalui UU No. 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Selain itu, teori hukum pembangunan pasca reformasi akan memiliki validitas yang efektif disaat masyarakat terlibat dan ikut serta dalam proses penyusunan dokumen lingkungan dan aktif menyuarakan hak-hak atas lingkungannya.

Kebijakan pengelolaan lingkungan tidak lepas dari persoalan penataan ruang. Penataan ruang merupakan proses yang meliputi perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang. Mengacu pada pengertian ini, penataan ruang semestinya menjadi wadah bagi kegiatan pembangunan yang memanfaatkan ruang, sehingga penataan ruang dapat menjadi acuan dan pedoman bagi perumusan kebijakan pembangunan sektor dan daerah. Keterkaitan perencanaan tata ruang dan pembangunan berkelanjutan merupakan suatu aksioma, yakni sesuatu yang sudah pasti dan tidak memerlukan pembuktian serta telah diketahui oleh masyarakat umum. Meskipun

¹⁸ Budiono Kusumohamidjojo, Cet. I, *Teori Hukum, Dilema antara Hukum dan Kekuasaan*, Penerbit Yrama Widya, Bandung, 2016, hlm. 217.

aksiomatik, namun kita memperoleh pemahaman tambahan dari kenyataan tersebut, yakni praktik pelaksanaan sistem perencanaan tata ruang yang memengaruhi tujuan akhir pembangunan berkelanjutan. Jika pelaksanaan sistem perencanaan tata ruang berjalan dengan baik, maka tujuan pembangunan berkelanjutan akan tercapai, demikian pula sebaliknya.

Kebijakan pengelolaan lingkungan hidup pasca reformasi dalam pengembangan teori hukum pembangunan terwujud dalam melalui UU No. 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang dipandang cukup komprehensif bila dibandingkan dengan produk hukum sebelumnya, dimulai dari instrumen perizinan lingkungan, peran serta masyarakat, asas-asas, sanksi-sanksi yang tegas, tidak hanya pelaku usaha, tetapi juga pemerintah daerah dapat juga dikenakan sanksi oleh pusat, hingga ke persoalan penyelesaian sengketa lingkungan hidup. Instrumen terpenting lainnya dalam undang-undang payung (induk) yaitu terkait dengan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (Amdal), yang dapat ditemukan di dalam Pasal 22 Paragraf 5 Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup adalah

kajian mengenai dampak penting suatu usaha dan/atau kegiatan yang direncanakan pada lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan. Pasal 33 dari UU PPLH menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai amdal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 sampai dengan Pasal 32 diatur dalam Peraturan Pemerintah.¹⁹ Di dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2012 Tentang Izin Lingkungan, Amdal disusun oleh pemrakarsa pada tahap perencanaan suatu usaha atau kegiatan yang wajib sesuai dengan rencana tata ruang, apabila tidak sesuai dengan rencana tata ruang, maka dokumen amdal tidak dapat dinilai dan wajib dikembalikan kepada pemrakarsa.

Keterlibatan masyarakat dalam proses penyusunan dokumen lingkungan hidup pascareformasi sebagai bentuk dari pembaruan teori hukum pembangunan dalam rangka perubahan sosial atau memberikan nilai kemanfaatan bagi masyarakat. Hal tersebut dapat dilihat dalam penyusunan dokumen lingkungan hidup yang lebih teknis, diatur di dalam Peraturan Menteri,²⁰ sedangkan khusus mengenai pengikutsertaan masyarakat dalam penyusunan Amdal, sebagaimana dinyatakan

¹⁹ Peraturan Pemerintah yang dimaksud adalah Peraturan Pemerintah No. 27 tahun 2012 tentang Izin Lingkungan. PP tersebut sebagai perubahan dari PP No. 27 tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan. Di dalam Pasal 74 PP No. 27 tahun 2012 tentang Izin Lingkungan dinyatakan: Pada saat Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku, Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3838) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

²⁰ Peraturan Menteri yang dimaksud adalah Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Republik Indonesia Nomor 16 tahun 2012 tentang Pedoman Penyusunan Dokumen Lingkungan Hidup, sebagai pelaksana dari Pasal 6 dan Pasal 16 PP No. 27 tahun 2012 tentang Izin Lingkungan. Dalam Peraturan Menteri ini, Pasal 10 menyatakan: Pada saat Peraturan Menteri ini mulai berlaku:

a. Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 08 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyusunan Dokumen Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup; dan

b. Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 13 Tahun 2010 tentang Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup dan Surat Pernyataan Kesanggupan Pengelolaan dan Pemantauan Lingkungan Hidup, dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

dalam Pasal 9 ayat (1) PP No. 27 Tahun 2012, yakni: a. masyarakat yang terkena dampak; b. pemerhati lingkungan hidup; c. dan/atau yang terpengaruh atas segala bentuk keputusan dalam proses amdal, diatur lebih teknis di dalam Peraturan Menteri berkaitan dengan tata cara pengikutsertaan masyarakat dalam penyusunan amdal.²¹

Amdal dan UKL-UPL merupakan salah satu syarat untuk mendapatkan Izin Lingkungan.²² Pada dasarnya, proses penilaian amdal atau pemeriksaan UKL-UPL merupakan satu-kesatuan dengan proses permohonan dan penerbitan Izin Lingkungan. Dengan dimasukkannya Amdal dan UKL-UPL dalam proses perencanaan usaha dan/atau kegiatan, maka Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya mendapatkan informasi yang luas dan mendalam terkait dengan dampak lingkungan yang mungkin terjadi dari suatu rencana usaha dan/atau kegiatan tersebut dan langkah-langkah pengendaliannya, baik dari aspek teknologi, sosial, dan keagamaan.²³ Tujuan diterbitkannya Izin Lingkungan antara lain untuk memberikan perlindungan terhadap lingkungan hidup yang lestari

dan berkelanjutan, meningkatkan upaya pengendalian usaha dan/atau kegiatan yang berdampak negatif pada lingkungan hidup. Di samping itu juga untuk memberikan kejelasan prosedur, mekanisme dan koordinasi antar instansi dalam penyelenggaraan perizinan untuk usaha dan/atau kegiatan bagi setiap pelaku usaha.²⁴

Satjipto Rahardjo juga menekankan bahwa fungsi hukum sebagai sarana *social engineering* lebih bersifat dinamis, yaitu hukum digunakan sebagai sarana untuk melakukan perubahan-perubahan di dalam masyarakat. Jadi dalam hal ini, hukum tidak sekedar meneguhkan pola-pola yang memang telah ada di dalam masyarakat untuk menciptakan hal-hal atau hubungan-hubungan yang baru. Demokrasi yang sedang membangun di masa transisi saat ini membuka peluang keterlibatan masyarakat dalam proses pembuatan atau perumusan kebijakan publik di sektor usaha bertalian dengan persoalan lingkungan hidup dan sumber daya alam. Hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat pada akhirnya pasca reformasi hendaknya diorientasikan kepada kebutuhan-kebutuhan masyarakat dan peran serta masyarakat

²¹ Peraturan Menteri dimaksud adalah Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Republik Indonesia No. 17 tahun 2012 tentang Pedoman Keterlibatan Masyarakat Dalam Proses Analisis Dampak Lingkungan Hidup dan Izin Lingkungan, untuk melaksanakan Pasal 9 ayat (6) dan Pasal 52 PP No. 27 tahun 2012. Adapun Muatan Pedoman keterlibatan masyarakat dalam proses Analisis Mengenai Dampak Lingkungan dan Izin Lingkungan dinyatakan dalam Pasal 4 Permen. Lingkungan Hidup No. 17 tahun 2012: a. pendahuluan; b. tata cara pengikutsertaan masyarakat dalam proses analisis mengenai dampak lingkungan; dan c. tata cara pengikutsertaan masyarakat dalam proses izin lingkungan.

²² Dalam Pasal 36 UU No. 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, mengatur tentang izin lingkungan. Dinyatakan: ayat (1) Setiap usaha dan/atau kegiatan yang wajib memiliki amdal atau UKL-UPL wajib memiliki izin lingkungan. ayat (2) Izin lingkungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterbitkan berdasarkan keputusan kelayakan lingkungan hidup sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 atau rekomendasi UKL-UPL. Ayat (3) Izin lingkungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib mencantumkan persyaratan yang dimuat dalam keputusan kelayakan lingkungan hidup atau rekomendasi UKL-UPL. Ayat (4) Izin lingkungan diterbitkan oleh Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.

²³ Bachrul Amiq, *Penerapan Sanksi Administrasi dalam Hukum Lingkungan*, Cet. I, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, 2013, hlm. 86.

²⁴ *Ibid.*, hlm. 87.

dalam proses perumusan kebijakan di sektor lingkungan hidup. Tantangan dari pembaruan teori hukum pembangunan pasca reformasi adalah kemampuan menjawab sejumlah kasus belakangan ini di antaranya *illegal logging*, pembakaran hutan dan lahan,²⁵ reklamasi pantai dengan penolakan warga, pembangunan pabrik semen yang merusak lingkungan di kawasan yang telah ditetapkan berdasarkan Perda Rencana Tata Ruang Kota dan Wilayah,²⁶ serta aktivitas pertambangan yang mendapatkan perlawanan dengan masyarakat adat/tradisional.

Pembaruan Teori Hukum Pembangunan Pasca Reformasi ke dalam Peraturan Perundangan Lingkungan Hidup dan Sumber Daya Alam dalam Bangunan Negara Hukum

Dalam kaitannya dengan hierarki norma hukum, Hans Kelsen mengemukakan teori mengenai jenjang norma hukum (*stufen theorie*). Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yakni norma dasar (*grundnorm*).²⁷

Karakteristik dari negara hukum menuntut adanya tertib hukum bahwa setiap penyelenggara negara dalam merumuskan suatu kebijaksanaan hingga tahap

²⁵ Lihat: Presiden dinyatakan bersalah terkait kebakaran hutan di Indonesia, <http://regional.kompas.com/read/2017/03/23/17590361/presiden.dinyatakan.bersalah.terkait.kebakaran.hutan.di.indonesia>, diakses pada tanggal 24 Maret 2017.

²⁶ Dalam kasus masyarakat petani di pegunungan kendeng Kabupaten Rembang Jawa Tengah, kawasan pegunungan kendeng ditetapkan pemerintah sebagai lokasi pendirian pabrik semen Gresik (sekarang menjadi PT Semen Indonesia, Tbk. persero), didirikan sejak tahun 2010. Kasus ini terus-menerus muncul di media, menyedot perhatian publik dan menjadi isu nasional. Melalui proses litigasi, pihak perwakilan Masyarakat Rembang, Tim Advokasi Peduli Lingkungan Hidup, dan Yayasan Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI), mengajukan upaya Hukum Peninjauan Kembali pada perkara Putusan PK No. 99/PK/TUN/2016 dengan mengajukan Novum baru, adapun Amar Putusannya Majelis Hakim PK menyatakan mengabulkan permohonan PK Masyarakat Rembang, Tim Advokasi Peduli Lingkungan Hidup, dan Yayasan Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI), pada putusan PK No. 99/PK/TUN/2016 memerintahkan juga agar Gubernur Jawa Tengah mencabut Surat Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 660.1/17 tahun 2012 tertanggal 7 Juni 2012. Ketentuan mengenai perintah MA tersebut telah dilakukan pencabutan oleh Gubernur Jawa Tengah yakni dengan dicabutnya Surat Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 660.1/17 tahun 2012. Namun, kendatinya Gubernur Jawa Tengah menerbitkan keputusan baru dengan dikeluarkannya Surat No. 660.1/6 tahun 2017 tentang Penerbitan Izin Lingkungan Semen di Rembang, sebagai tindak lanjut dari rekomendasi Komisi Penilai Amdal (KPA), yang mengizinkan PT. Semen Indonesia melakukan penambangan pabrik di Rembang, Jawa Tengah tersebut. Meskipun demikian, kegiatan pertambangan semen hingga saat ini belum beroperasi dikarenakan masih terjadi penolakan warga. Bahkan, sejak hari Kamis, tanggal 16 Maret 2017 warga kendeng berdatangan di Jakarta melakukan aksi pengecoran kaki dengan semen berlokasi di sebrang kantor presiden hingga berlangsung 2 minggu. Dalam aksi tersebut, terjadi insiden meninggalnya Ibu Patmi salah seorang warga kendeng yang pada saat itu kakinya masih dicor semen, dimana sebelumnya telah dilakukan pemeriksaan oleh dokter, diduga terkena serangan jantung pada tanggal 21 Maret 2017. Oleh para aktivis lingkungan, Ibu Patmi disebut sebagai pahlawan kartini kendeng yang berjuang melawan rezim otoritarianisme dan justru kontradiktif terhadap program pemerintah yang selalu menyatakan tindakan untuk ikut menjadi resolusi sejati dari krisis perubahan iklim dan hilangnya keanekaragaman hayati, menegakkan hukum dan melakukan pembangunan dari pinggiran.

²⁷ Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State*, Russell & Russell, New York, 1945, hlm. 113.

pelaksanaannya, harus berdasarkan pada peraturan yang menunjukkan konsistensi, koherensi dan korespondensi antar peraturan mulai dari norma yang paling atas hingga norma ke bawahnya. Selain itu, taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal baik peraturan yang dibuat oleh legislatif ataupun eksekutif di pusat dan daerah tidak terjadi benturan atau pertentangan dengan cita hukum (*rechts idee*), yakni Pancasila.

Konsistensi antar norma berdasarkan hierarki peraturan tersebut senada dengan kelompok positivis dari pemikiran H.L.A. Hart,²⁸ sebagai tokoh aliran positivis berusaha menjelaskan perubahan hukum dalam kehidupan modern, dimana sebagian besar

tatanan kehidupan masyarakat adalah hukum. Perubahan masyarakat atau kehidupan berdasarkan kepada '*primary rules of obligation*' (hukum yang muncul alami) kepada '*secondary rules of obligations*' (struktur hukum perundang-undangan).²⁹ Kendati peralihan kepada sistem hukum modern³⁰ dapat disebut sebagai revolusi, tetapi kehadiran dan kekuatan dari tatanan masa lalu tidak sama sekali hilang. Hukum yang diorientasikan kepada pembaharuan masyarakat dalam perspektif Hart perlu adanya keseimbangan dengan *primary rules of obligations* (hukum yang muncul alami), dalam bentuk kearifan lokal, nilai-nilai, budaya hukum dan hukum yang ditemukan dan telah mendapatkan

²⁸ Hart mendefinisikan hukum sebagai suatu sistem aturan-aturan primer dan aturan-aturan sekunder. aturan primer berhubungan dengan aksi-aksi yang harus dilakukan atau tidak boleh dilakukan oleh individu-individu, sedangkan aturan-aturan sekunder berhubungan dengan pembuatan, penafsiran, penerapan dan perubahan aturan-aturan primer, seperti misalnya aturan-aturan yang harus diikuti oleh pembentuk undang-undang, pengadilan, dan administrator pada saat mereka membuat, menafsirkan, dan menerapkan aturan-aturan (primer). Lihat: Hart, H.L.A., *The Concept of Law*, Oxford University Press, London, 1972, p.77.

²⁹ Seorang eksponen *Critical Legal Studies* (CLS) Roberto M. Unger lebih jauh menegaskan bahwa dengan lahirnya hukum modern, maka telah lahir suatu institusi yang benar-benar disebut hukum. Dengan demikian, bentuk dan sistem pada masa lalu yang juga disebut hukum, sebetulnya tidak layak disebut sebagai demikian. Hukum modern itulah yang boleh menyandang sebutan hukum, sehingga disebut '*the legal system*', sedang yang pernah ada tidak layak untuk disebut demikian. Lihat: Unger, Roberto Mangabeira, *Law and Modern Society, Toward a Criticism of Social Theory*, The Free Press, New York, 1976, hlm. 66-76. Hukum semakin menjadi tipe penataan masyarakat yang sangat khas (*distinct*), sejak kelahiran sistem hukum moder di dunia. Tidak ada sistem hukum lain yang layak disebut '*legal system*', kecuali sistem hukum modern. Lihat: Satjipto Rahardjo, *Lapisan-Lapisan Dalam Studi Hukum*, Cet. I, Bayumedia Publishing, Malang, 2009, hlm. 94.

³⁰ Sistem hukum modern dicirikan oleh Marc Galanter sebagai berikut: (a) hukum uniform, terdiri dari peraturan-peraturan yang uniform dan tidak berbeda pula dengan penerapannya. Peraturan-peraturan yang sama dapat diterapkan bagi umat segala agama, warga semua suku bangsa, daerah kasta, dan golongan; (b) hukum transaksional, lebih cenderung untuk membagi hak dan kewajiban yang timbul dari transaksi dari pihak-pihak yang bersangkutan daripada mengumpulkan di dalam himpunan yang tak berubah-ubah yang disebabkan oleh hal-hal yang menentukan diluar transaksi-transaksi tertentu; (c) hukum universal, cara-cara khusus pengaturan dibuat untuk memberikan contoh tentang suatu patokan yang sah bagi penerapannya secara umum daripada menunjukkan sifat-sifatnya yang unik dan intuitif; (d) hierarki, terdapat suatu jaringan tingkat naik banding dan telaah ulang yang teratur untuk menjamin bahwa tindakan lokal sejalan dengan patokan nasional; (e) birokrasi, untuk menjamin adanya uniformitas, sistem hukum tersebut harus berjalan secara impersonal dengan mengikuti prosedur tertulis untuk masing-masing kasus dan memutuskan masing-masing kasus itu sejalan dengan peraturan yang tertulis pula; (f) rasionalitas, peraturan dan prosedur dapat dipastikan dari sumber tertulis dengan cara-cara yang dapat dipelajari dan disampaikan tanpa adanya bakat istimewa yang non rasional; (g) profesionalisme, sistem tersebut dikelola oleh orang-orang yang dipilih menurut persyaratan, yang dapat diuji untuk pekerjaan ini. persyaratan mereka ditentukan oleh penguasaannya atas cara-cara sistem hukum itu sendiri; (h) perantara, karena sistem itu menjadi lebih teknis dan lebih kompleks, maka ada perantara profesional khusus diantara mahkamah

kesepakatan masyarakat tersendiri.

Pemikiran tentang hukum yang kemudian melahirkan positivisme,³¹ tidak dapat dipisahkan dari kehadiran negara modern sebelum abad ke-18, pikiran itu sudah hadir dan menjadi semakin kuat sejak kehadiran negara modern. Jauh sebelum tradisi untuk menuangkan atau menjadikan hukum positif itu, masyarakat lebih menggunakan apa yang disebut *interactional law* atau *customary law*. Akan tetapi, dengan semakin tidak sederhana lagi hubungan dan proses dalam masyarakat, maka semakin kuat tuntutan terhadap positivisme tersebut atau terhadap *the statutoriness of law*. Hal ini karena dikehendaki adanya dokumen tertulis, bukti-bukti tertulis, untuk meyakini dan mendasari terjadinya proses atau transaksi hukum. Seperti diamati Roberto M. Unger, menyusul tipe hukum yang interaksional tersebut, datang fase hukum yang positif dan publik. Perkembangan tersebut mengiringi yang oleh Unger disebut sebagai tipe *bureaucratic law*.

Penulis mengeksplor melalui gagasan diperlukannya pembaruan teori hukum pembangunan. Pembaruan dapat dimaknai

sebagai memperbaiki atau memperbarui teori hukum pembangunan yang pada masa orde baru terjawantahkan ke dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), untuk kemudian diterapkan era reformasi dalam konteks kebijakan (*legal policy*) Undang-Undang Lingkungan Hidup. Semangat yang terkandung dalam teori hukum pembangunan ternyata tidak diikuti oleh semangat kekuasaan orde baru yang *otoritarianism* dan represif, sehingga teori hukum pembangunan gagal diimplementasikan dengan baik dalam konteks kebijakan perundang-undangan lingkungan hidup dan sumber daya alam. Permasalahan lingkungan muncul ego sektoral antar kelembagaan atau instansi pemerintahan, kelompok masyarakat sipil tidak berdaya melawan kekuasaan yang represif, meskipun pencemaran dan atau kerusakan lingkungan sedemikian parahnyanya.

Pembaruan dalam konteks pembentukan undang-undang lingkungan hidup, penataan hukum lingkungan terletak pada sejumlah instrumen perizinan lingkungan hidup yang telah diuraikan di atas sejatinya perlu mendapatkan partisipasi masyarakat dalam

pengadilan; (i) dapat diralat, tidak ada ketetapan hati didalam sistem prosedur itu. Sistem tersebut berisi kode biasa untuk merevisi peraturan-peraturan dan prosedur, agar memenuhi kebutuhan yang berubah-ubah atau untuk menyatakan kecenderungan yang berubah-ubah; (j) pengawasan politik, sistem demikian sangat berhubungan dengan negara yang memiliki persengketaan di kawasannya; dan (k) pembedaan, tugas untuk mendapatkan hukum dan menerapkannya pada kasus-kasus konkret dibedakan dari fungsi-fungsi pemerintahan lainnya dalam hal personel dan teknik. Lihat: Galanter, Marc, "Hukum Hindu dan Perkembangan Sistem Hukum India Modern", dalam A.A.G. Peters dan Koesriani-Siswosoebroto (ed), *Hukum dan Perkembangan Sosial*, Buku Teks Sosiologi Hukum, Buku II, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1988, hlm. 147-149.

³¹ Dalam pergulatan positivisme hukum yang lahir pada abad ke-18, terdapat dua bentuk: yaitu *pertama*, positivisme yuridis. Bahwa hukum dipandang sebagai suatu gejala tersendiri yang perlu diolah secara ilmiah. Tujuan positivisme adalah pembentukan struktur-struktur rasional sistem-sistem yuridis yang berlaku. Sebab, hukum dipandang sebagai hasil pengolahan sistem belaka, akibatnya, pembentukan hukum menjadi makin profesional. Dalam positivisme yuridis ditambahkan bahwa hukum adalah *closed logical system*. Artinya, peraturan dapat dideduksikan dari undang-undang yang berlaku tanpa perlu meminta bimbingan dari norma sosial, politik dan moral. Tokoh-tokohnya seperti R. von Jhering dan John Austin. Kedua, positivisme sosiologis, hukum ditanggapi sebagai terbuka bagi kehidupan masyarakat, yang harus diselidiki melalui metode-metode ilmiah. Tokoh yang mengawalinya adalah Auguste Comte, sebagai perintis positivisme ini dengan menciptakan suatu ilmu pengetahuan antara hukum dan negara. Lihat: Theo Huijbers, *Filsafat Hukum*, Kanisius, Yogyakarta, 1991, hlm. 32.

proses penyusunan kebijakan dan dokumen lingkungan hidup. Dengan partisipasi, diharapkan pelaku usaha atau masyarakat mampu meminimalisir terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup dalam artian ketaatan terhadap instrumen perizinan lingkungan hidup. Filosofi di balik norma instrumen perizinan lingkungan adalah dalam rangka menghadirkan hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat. Bahkan, teori hukum pembangunan yang digagas oleh Mochtar Kusumaatmadja memiliki kesamaan dengan pemikiran Satjipto Rahardjo tentang hukum dan perubahan sosial³². Fungsi hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat pasca reformasi dalam perspektif perundang-undangan lingkungan hidup dan sumber daya alam perlu direkonstruksi yang senantiasa berorientasi kepada kesejahteraan masyarakat yang ramah lingkungan, atau ekonomi berkelanjutan. Negara wajib memenuhi hak-hak ekonomi, sosial, budaya warga masyarakat sekitar yang tinggal di wilayah-wilayah sumber daya alam strategis, karena hak-hak tersebut sebagai bagian dari HAM dalam kebijakan lingkungan hidup dan sumber daya alam.

Hukum yang tidak mempunyai dimensi operasional, tidak mungkin berperan untuk mengatur perilaku dan mengendalikan hubungan antar manusia dalam

kesehariannya. Edmund Husserl seorang perintis fenomenologi, *lebenswelt* (dunia kehidupan itu hanya ada dalam pengalaman keseharian, atau seperti yang dikemukakan oleh Berger dan Luckmann bahwa hidup manusia yang merupakan konstruksi sosial dari kenyataan itu terjadi dalam kehidupan sehari-hari. Hal tersebutlah yang menjadikan alasan mengapa semua perumus undang-undang atau peraturan seharusnya selalu berusaha untuk menyusun ketentuan yang memuat rumusan dari suatu norma hukum dengan sejelas dan selogis mungkin, sehingga sejauh mungkin menutup kemungkinan, bahwa dia dibaca dan dipahami secara berlainan oleh para subjek hukum yang berbeda.³³ Sementara pendapat Mochtar Kusumaatmadja sebagaimana yang dikutip oleh Suparno menyatakan bahwa hukum merupakan salah satu dari kaidah sosial (di samping kaidah moral, agama, kaidah susila, kesopanan, adat kebiasaan, dan lain-lain) yang merupakan cerminan dari nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat, sehingga hukum yang baik adalah hukum yang hidup (*living law*).³⁴ Untuk merekonstruksi teori hukum pembangunan dalam kebijakan (*legal policy*) pembentukan hukum di bidang lingkungan dan sumber daya alam, haruslah memiliki optik dan pendekatan secara holistik komprehensif dan interdisipliner.

³² Satjipto Rahardjo mengidentifikasi apabila berbicara mengenai hukum dan perubahan sosial, maka relevansi masalah yang dikajinya itu ditentukan oleh dua hal, yaitu: (a) Berhubungan dengan fungsi hukum sebagai lembaga atau mekanisme untuk menertibkan masyarakat; dan (b) Berhubungan dengan masalah perubahan sosial yang nampaknya merupakan suatu proses yang menjadi ciri masyarakat di dunia pada abad sekarang ini. Maka pembicaraan mengenai hukum dan perubahan sosial akan berkisar pada pengkajian tentang bagaimana hukum yang bertugas untuk menertibkan masyarakat dapat bersaing dengan perubahan sosial itu. Beberapa variabel yang mendorong timbulnya perubahan sosial diantaranya adalah: a. variabel fisik, biologi, dan demografi; b. variabel teknologi; dan c. variabel ideologi. Lihat: Satjipto Rahardjo, *Pemanfaatan Ilmu-Ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum*, Cet. 2, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, hlm. 122.

³³ Budiono Kusumohamidjojo, *op.cit.*, hlm. 238.

³⁴ Suparno, dalam *Pembentukan dan Penegakan Hukum Progresif, Dekonstruksi dan Gerakan Pemikiran Hukum Progresif*, Cet. I, Diterbitkan atas kerjasama Thafa Media dengan Konsorsium Hukum Progresif Universitas Diponegoro Semarang, Yogyakarta, 2013, hlm. 155-156.

Kerusakan lingkungan dan pencemaran pasca reformasi yang dikemas dalam bentuk regulasi dan kebijakan (keputusan pejabat tata usaha negara) menunjukkan proses pembentukannya tidak melibatkan peran serta masyarakat dan menjauhkan dari spirit hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat.

Hukum tidak selamanya menjalankan fungsinya dengan baik apabila dalam penerapannya menimbulkan kekakuan, penuh dengan penawaran, dan pemilik modal yang besar. Hal tersebut merupakan konsekuensi logis dari hukum modern yang selama ini dianut di Indonesia merasuk dalam setiap penyelenggara negara, termasuk pembuat undang-undang. Agar penyusunan hukum dapat berjalan dengan baik, steril dan responsif, maka perlu adanya diskusi-diskusi dari masyarakat sipil yang berjalan secara komunikatif untuk mencapai suatu konsensus bersama tanpa adanya pertikaian.³⁵

Konsep yang dibangun dalam pembaruan hukum pembangunan pasca reformasi untuk menjawab permasalahan lingkungan yang ada adalah keterlibatan masyarakat dalam proses penerbitan dokumen lingkungan hidup, mempertimbangkan masukan-masukan masyarakat sekitar yang terkena dampak lingkungan atau di lokasi kegiatan usaha sebagai bahan untuk membuat peraturan (*regelling*) atau keputusan (*beschikking*). Selain itu, pembaruan teori hukum pembangunan menggunakan pendekatan *bottom up* atau berasal dari bawah, yakni keberadaan masyarakat hukum adat atau tradisional di sekitar kegiatan usaha, merupakan ruh/filosofi/asas kearifan lokal (*local wisdom*) dalam Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

SIMPULAN

Berdasarkan uraian pembahasan tersebut di atas, maka penulis dapat memberikan simpulan:

1. Sebagai sebuah analisis awal, teori hukum pembangunan di masa orde baru lebih didominasi oleh kepentingan-kepentingan politik daripada semangat yang dibawa teori hukum pembangunan yang tertuang di dalam GBHN. Hukum itu senantiasa merupakan alat perebutan kekuasaan dalam masyarakat, yakni dominasinya kekuasaan/politik dalam undang-undang lingkungan hidup pertama kali di masa orde baru, yakni semangat perubahan sosial dan pembaharuan masyarakat sebagaimana dinyatakan eksplisit melalui GBHN di sektor pengelolaan lingkungan hidup melalui Undang-Undang No. 2 Tahun 1984 Tentang Pokok-pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup dan UU No. 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, dalam praktik kekuasaan eksekutif terjadi ego sektoral di antara departemen untuk menangani permasalahan pencemaran atau kerusakan lingkungan, tidak ada sanksi yang tegas bagi pelaku kerusakan lingkungan dan pemerintahan yang despotik/otoriter. Sementara dalam pengembangan teori hukum pembangunan pasca reformasi terkait kebijakan pengelolaan lingkungan hidup menunjukkan adanya transparansi dan peran publik dalam pembuatan kebijakan melalui UU No. 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

³⁵ Wahyu Nugroho, "Menyusun Undang-Undang yang Responsif dan Partisipatif Berdasarkan Cita Hukum Pancasila", dalam *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 10, No. 3 September, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta, 2013, hlm. 215.

2. Pembaruan teori hukum pembangunan dalam konteks pembentukan hukum di bidang lingkungan hidup dan sumber daya alam pasca reformasi, harus mendapatkan daya dukung atau partisipasi masyarakat, memiliki fungsi perubahan sosial, kesejahteraan sosial, dan lingkungan hidup. Dengan partisipasi, diharapkan pelaku usaha atau masyarakat mampu meminimalisir terjadinya pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup dalam arti ketaatan terhadap instrumen perizinan lingkungan hidup. Filosofi di balik daya dukung masyarakat adalah dalam rangka menghadirkan hukum sebagai sarana pembaruan masyarakat. Dalam merekonstruksi teori hukum pembangunan, pembuat kebijakan pembentukan hukum ranah legislatif di bidang lingkungan dan sumber daya alam, haruslah memiliki pendekatan secara holistik komprehensif dan interdisipliner.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Achmad Ali. 2009. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence)*, termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence). Vol. I, Cet. I, Kencana, Jakarta.
- Bachrul Amiq. 2013. *Penerapan Sanksi Administrasi dalam Hukum Lingkungan*. Cet. I, Yogyakarta: Laksbang Mediatama.
- Bagir Manan. 1995. *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*. Bandung: Mandar Maju.
- Budiono Kusumohamidjojo. 2016. Cet. I, *Teori Hukum, Dilema antara Hukum dan Kekuasaan*. Bandung: Penerbit Yrama Widya.
- Galanter, Marc. 1988. "Hukum Hindu dan Perkembangan Sistem Hukum India

Modern", dalam A.A.G. Peters dan Koesriani-Siswosoebroto (ed). *Hukum dan Perkembangan Sosial*. Buku Teks Sosiologi Hukum, Buku II, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

- Hart, H.L.A.. 1972. *The Concept of Law*. London: Oxford University Press.
- Hedar Laudjeng dan Rikardo Simarmata. 2000. *Pendekatan Madhab Hukum Non-Positivistik dalam Bidang Hukum Sumber Daya Alam dalam Wacana*. Edisi 6 tahun II. Jakarta: HuMa.
- Helmi. 2012. *Hukum Perizinan Lingkungan Hidup*. Cet. I, Jakarta: Sinar Grafika.
- Jimly Asshiddiqie. 2004. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cet. 1. Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Kelsen, Hans. 1945. *General Theory of Law and State*. New York: Russell & Russell.
- Laksanto Utomo. 2012. "Penerapan Hukum Progresif dalam Penemuan Hukum oleh Hakim untuk Menciptakan Keadilan", dalam *Refleksi dan Rekonstruksi Ilmu Hukum Indonesia*. Cet. I, Yogyakarta: Diterbitkan atas Kerjasama Thafa Media dan Asosiasi Sosiologi Hukum Indonesia Bagian Hukum dan Masyarakat Fakultas Hukum Undip.
- Khudzaifah Dimiyati. 2004. *Teorisasi Hukum Studi tentang Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia 1945-1990*. Cet. I, Surakarta: Muhammadiyah University Press.
- Lili Rasjidi dan I.B. Wyasa Putra. 1993. *Hukum Sebagai Suatu Sistem*. Bandung: Remaja Rosda Karya.
- Mochtar Kusumaatmadja. 2002. *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*. Cet. I, Bandung: PT Alumni.

- _____. 2012. *Mochtar Kusumaatmadja dan Teori Hukum Pembangunan*. Jakarta: Epistema Institute dan Huma.
- Moh. Mahfud MD. 1999. *Pergulatan Politik dan hukum di Indonesia*. Yogyakarta: Gama Media.
- Munir Fuady. 2013. *Teori-Teori Besar Dalam Hukum (Grand Theory)*. Cet. 2, Jakarta: Kencana Prenadamedia Group.
- Nonet, Philippe and Philip Selznick. 2001. terj., *Hukum dan Masyarakat Dalam Transisi Menuju Hukum yang Responsif*. Jakarta: Media Nusantara.
- RB. Soemanto. 2006. *Hukum dan Sosiologi Hukum, Lintasan Pemikiran, Teori dan Masalah*. Surakarta: Sebelas Maret University Press.
- Satjipto Rahardjo. 1996. *Ilmu Hukum*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- _____. 2009. *Lapisan-Lapisan Dalam Studi Hukum*. Cet. I, Malang: Bayumedia Publishing.
- _____. 2010. *Pemanfaatan Ilmu-Ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum*. Cet. 2, Yogyakarta: Genta Publishing.
- Sigler, Jay A. and Benyamin R. Beede. 1978. *The Legal Sources of Public Policy*. Toronto: Lexington Books.
- Sudikno Mertokusumo. 1996. *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*. Yogyakarta: Liberty.
- Suparno, 2013. *'Pembentukan dan Penegakan Hukum Progresif', Dekonstruksi dan Gerakan Pemikiran Hukum Progresif*. Cet. I, Yogyakarta: Diterbitkan atas kerjasama Thafa Media dengan Konsorsium Hukum Progresif Universitas Diponegoro Semarang.
- Theo Huijbers. 1991. *Filsafat Hukum*. Yogyakarta: Kanisius.
- Unger, Roberto Mangabeira. 1976. *Law and Modern Society, Toward a Criticism of Social Theory*. New York: The Free Press.
- Jurnal**
- INyoman Nurjaya, 'Pengelolaan Sumber Daya Alam Dalam Perspektif Otonomi: Tinjauan Hukum dan Kebijakan' (2007), *Jurnal Suloh*, Vol V, No. 1 April, Lhokseumawe: Fakultas Hukum Unimal, hlm. 1.
- Wahyu Nugroho, 'Menyusun Undang-Undang yang Responsif dan Partisipatif Berdasarkan Cita Hukum Pancasila' (2013), *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 10, No. 3 September, Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, hlm. 215.
- Peraturan Perundang-undangan**
- Peraturan Pemerintah No. 27 tahun 2012 tentang Izin Lingkungan
- Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Republik Indonesia Nomor 16 tahun 2012 tentang Pedoman Penyusunan Dokumen Lingkungan Hidup
- Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Republik Indonesia No. 17 tahun 2012 tentang Pedoman Keterlibatan Masyarakat Dalam Proses Analisis Dampak Lingkungan Hidup dan Izin Lingkungan.
- Website:**
- Presiden dinyatakan bersalah terkait kebakaran hutan di indonesia, <http://regional.kompas.com/read/2017/03/23/17590361/presiden.dinyatakan.bersalah.terkait.kebakaran.hutan.di.indonesia>, diakses pada tanggal 24 Maret 2017.