



Telaah Lingkungan Hidup, Pembangunan Berkelanjutan dan Pencemaran

Santrawan Totone Paparang, Ramlani Lina Sinaulan,
Universitas Jayabaya Jakarta
doktor.santrawan_tpararang@pascajayabaya.ac.id
ramlani_ls@jayabaya.ac.id

Received: 21 Juny 2022; Revised: 14 July 2022; Accepted: 20 August 2022

DOI: <http://dx.doi.org/10.37905/aksara.8.3.1681-1694.2022>

Abstrak

Pemikiran dasar dari perlindungan lingkungan hidup adalah bahwa kegiatan manusia dapat membawa akibat buruk bagi kesehatan. Rusaknya lingkungan hidup akibat perbuatan manusia merupakan ancaman bagi kesehatan manusia. Filosofi ini berlainan dengan tradisi pertama perlindungan lingkungan hidup yaitu konservasi dan preservasi. Konservasi dimaksudkan sebagai *the greatest good to greatest number for the longest time*, sedangkan preservasi dilaksanakan semata-mata karena alam perlu dilindungi. Hal ini disebabkan karena manusia dan lingkungan merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan, sehingga dalam hidup dan kehidupan manusia lingkungan dan alam sekitarnya selalu bersinergi.

Pendahuluan

Pendekatan yang dominan terhadap lingkungan hidup selama ini adalah pengaturan yang berisikan perintah dan pengawasan. Gagasan dasarnya adalah bahwa individu terutama mereka yang kegiatannya berkaitan dengan, ada tidaknya insentif pasar, akan mengalami kegagalan tanggung jawab atas akibat kegiatannya terhadap lingkungan. Oleh karenanya pemerintah perlu untuk menetapkan akibat lingkungan dalam tingkat tertentu yang dapat diterima dan menetapkan batas tersebut tidak boleh dilewati. Bagi sebagian pihak, standar lingkungan ini merupakan kewajiban moral; tetapi bagi pihak lain, akan menjadikannya sebagai biaya internal, dan dengan demikian memperbaiki kegagalan pasar.

Alasan moral untuk peraturan lingkungan hidup berakar pada tradisi preservasi. Perlunya pengaturan lingkungan hidup tidak karena kerusakan lingkungan yang akan membawa akibat kepada kehidupan manusia, tetapi karena lingkungan memiliki nilai intrinsik. Hal ini mudah dikatakan, tetapi di dalam kenyataan tidak begitu mudah untuk dituangkan dalam peraturan. Ketiadaan tingkatan prinsip moral yang dapat dipertahankan yang menyatakan kapan lingkungan hidup dapat dikorbankan untuk keperluan sebanyak mungkin manusia, kesejahteraan manusia tidak mempunyai klaim lebih baik daripada lingkungan. Beberapa environmentalist yang radikal menekankan bahwa manusia tidak lebih tinggi dari makhluk hidup lainnya dan setiap penyampingan lingkungan hidup harus dilarang. Namun, sebagian besar mereka yang mempertahankan lingkungan hidup berdasarkan moral tidak dapat menerima



penderitaan manusia atas nama perlindungan lingkungan. Perlindungan lingkungan dari sudut masalah moral melahirkan dua pendekatan kebijakan yang mendasar. Pendidikan adalah garis terdepan dari aksi di mana peraturan yang berisi perintah dan pengawasan ditujukan kepada mereka yang belum berpendidikan atau yang tidak dapat dididik. Ada sedikit keraguan bahwa pendidikan mempunyai akibat yang penting - khususnya di antara mereka yang masih muda — tetapi adalah juga jelas anjuran secara sukarela atas nama sesuatu yang baik jarang tercapai.

Sudut masalah ekonomi bagi perlindungan lingkungan menganggap bahwa pendidikan adalah penting untuk menjamin keputusan-keputusan yang diambil berdasarkan persetujuan, tetapi tidak dapat dianggap orang akan melindungi lingkungan sebab hal itulah yang baik untuk dilakukan. Pandangan ekonomi menerima bahwa orang akan berbuat untuk meningkatkan kesejahteraannya, selalu dengan tidak dikehendaki dan tidak efisien bagi lingkungan berkenaan dengan pasar. Dari perspektif ekonomi, biaya transaksi yang tinggi, kebebasan berbuat, dan tidak adanya hak milik sebagai hasil pilihan pribadi yang membuat kegagalan memasukkan banyak biaya lingkungan (Erman Rajagukguk, 2003).

Isu lingkungan hidup di Indonesia merupakan salah satu isu yang paling menarik perhatian karena tali temalnya dengan isu-isu hukum, budaya, politik, dan ekonomi. Hukum lingkungan di Indonesia pun makin berkembang pesat seiring dengan perkembangan zaman dan ilmu pengetahuan. Dimulai dengan Deklarasi Stockholm pada tahun 1972, mata dunia menjadi terbuka akan pentingnya pengelolaan dan perlindungan hidup. Indonesia sendiri kemudian memiliki undang-undang yang secara khusus mengatur mengenai lingkungan hidup, yakni Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982, yang kemudian dinyatakan tidak berlaku dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Pada tahun 2009, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Undang-undang ini tidak hanya berfokus pada pengelolaan lingkungan hidup belaka, melainkan juga perlindungan lingkungan hidup.

Perlindungan lingkungan hidup dilakukan antara lain melalui penegakan hukum, yang terdiri atas penegakan hukum administrasi, penegakan hukum perdata maupun penegakan hukum pidana. Dewasa ini, penegakan hukum perdata lingkungan mulai banyak digunakan, terutama dalam kasus-kasus kebakaran hutan. Pada tahun 2013, Pemerintah menggunakan hak gugatnya sebagaimana termaktub dalam Pasal 90 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dan menggugat PT Kalista Alam di Pengadilan Negeri Meulaboh. Setelah itu, pemerintah mengajukan berbagai gugatan lain terkait kebakaran hutan dan lahan. Dari gugatan-gugatan perdata tersebut ada satu hal yang perlu digarisbawahi, yakni penggunaan pertanggungjawaban berdasarkan Perbuatan Melawan Hukum (PMH) sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata) dan pertanggungjawaban mutlak berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 yang diadopsi dari konsep *strict liability* dalam sistem *common law*.

Perbuatan melawan hukum melahirkan pertanggungjawaban perdata yang secara tradisional dalam sistem hukum Indonesia sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1365 KUH Perdata mensyaratkan adanya kesalahan pada diri tergugat, adanya perbuatan melawan hukum, adanya kerugian dan adanya kausalitas. Dasar pertanggungjawaban



ini dapat digunakan dalam kasus-kasus yang sudah jelas terdapat kesalahan dan perbuatan melawan hukum yang dilakukan tergugat.

Pembangunan Berkelanjutan dengan Memperhatikan Lingkungan Hidup

Sejak tahun 1980-an agenda politik lingkungan hidup mulai dipusatkan pada apa yang dikenal hingga sekarang sebagai paradigma pembangunan berkelanjutan. Mula pertama, istilah ini muncul dalam World Conservation Strategy dari the International Union for the Conservation of Nature (1980), lalu dipakai oleh Lester R. Brown dalam buku *Building a Sustainable Society* (1981). Istilah tersebut kemudian menjadi sangat populer melalui Laporan Brundtland, Kerf (2003).

Tahun 1992 merupakan puncak dari proses politik, yang akhirnya pada Konferensi Tingkat Tinggi Bumi di Rio de Janeiro, Brasil. Paradigma pembangunan berkelanjutan telah diterima sebagai sebuah agenda politik pembangunan untuk semua negara di dunia. Hingga kini paradigma tersebut tidak saja sedikit diimplementasikan, melainkan juga masih belum luas dipahami dan diketahui. Hal ini tidak hanya terjadi di Indonesia, melainkan juga di tingkat global.

Kegagalan mengimplementasikan paradigma ada dua alasan yang mendasarinya. Pertama, karena kurang dipahaminya bahwa paradigma itu memuat prinsip-prinsip kerja yang menentukan dan menjiwai seluruh proses pembangunan. Paradigma ini tidak dipahami dalam konteks isi prinsip pokok politik pembangunan itu sendiri. Akibatnya, cita-cita yang dituju dan ingin diwujudkan di balik paradigma tersebut pada akhirnya tidak tercapai. Karena, prinsip politik pembangunan yang seharusnya menuntun pemerintah dan semua pihak lainnya dalam merancang dan mengimplementasikan pembangunan tidak dipatuhi.

Dengan kata lain, paradigma pembangunan harus pertama-tama dipahami sebagai etika politik pembangunan, yaitu sebuah komitmen moral tentang bagaimana seharusnya pembangunan itu diorganisir dan dilaksanakan untuk mencapai tujuannya. Dalam kaitan dengan itu, paradigma pembangunan bukan sebuah konsep tentang pentingnya lingkungan hidup, bukan pula tentang pembangunan ekonomi. Ini sebuah etika politik pembangunan tentang konsep pembangunan secara keseluruhan dan bagaimana pembangunan itu seharusnya dijalankan. Selama paradigma pembangunan berkelanjutan tersebut tidak dipahami, atau dipahami secara bias, maka cita-cita moral yang terkandung di dalamnya tidak akan diwujudkan.

Kedua, mengapa paradigma itu tidak jalan, khususnya mengapa krisis ekologi tetap saja terjadi. Hal ini karena paradigma tersebut kembali menegaskan ideologi *developmentalism*. Apa yang dicapai di Konferensi Tingkat Tinggi Bumi di Rio de Janeiro, Brasil hampir sepuluh tahun yang lalu, tidak lain adalah sebuah kompromi yang mengunggulkan kembali pembangunan, khususnya dengan paradigmanya berupa pertumbuhan ekonomi. Akibatnya, selama sepuluh tahun terakhir ini, tidak banyak perubahan yang dialami semua negara di dunia dalam rangka mengoreksi pola pembangunan ekonominya yang tetap saja mengutamakan pertumbuhan ekonomi. Hasil yang dicapai lalu tetap sama saja, yaitu pengurasan dan eksploitasi sumber daya alam dengan segala dampak negatifnya bagi lingkungan hidup, baik kerusakan sumber daya alam maupun pencemaran lingkungan.



Tulisan ini bermaksud menyoroti dua hal pokok, yaitu, pertama, citacita dan agenda utama pembangunan berkelanjutan. Termasuk di dalamnya, prinsip-prinsip moral yang ingin diwujudkan dengan pembangunan berkelanjutan itu sendiri. Kedua, sebuah kritik terhadap paradigina pembangunan berkelanjutan, yang sekaligus menawarkan paradigma yang baru, yaitu paradigma keberlanjutan ekologi sebagai ganti dari paradigma pembangunan berkelanjutan yang dikenal selama ini.

Paling kurang ada tiga prinsip utama pembangunan berkelanjutan. Ketiga prinsip tersebut menjamin agar ketiga aspek pembangunan di atas dipenuhi, dan dalam arti itu ketiganya hanya mungkin dicapai kalau ketiga prinsip dasar ini dioperasional sebagai sebuah politik pembangunan.

Prinsip pertama adalah demokrasi. Prinsip ini menjamin agar pembangunan dilaksanakan sebagai perwujudan kehendak bersama seluruh rakyat demi kepentingan bersama seluruh rakyat. Dengan kata lain, pembangunan bukan dilaksanakan berdasarkan kehendak pemerintah atau partai politik demi kepentingan rezim atau partai yang sedang berkuasa.

Sebuah prinsip moral paling mendasar, khususnya untuk menjamin bahwa apa yang diidealkan sebagai paradigma pembangunan berkelanjutan dapat mempunyai peluang untuk direalisasikan. Tanpa prinsip politik ini, sulit untuk berharap banyak bahwa pembangunan berkelanjutan dapat direalisasikan.

Tentu saja ada kemungkinan bahwa dalam sistem politik dan kekuasaan yang otoriter, dengan pemimpin yang mempunyai komitmen yang kuat kepada pembangunan berkelanjutan, akan dengan serta merta dirancang struktur, organisasi dan mekanisme politik untuk mewujudkan paradigma pembangunan berkelanjutan tersebut. Keberlanjutan pembangunan yang berkelanjutan itu sendiri sangat rentan karena sangat tergantung pada kekuasaan dan kemauan politik penguasa. Selama dia masih berkuasa, akan diwujudkan. Begitu dia tidak lagi berkuasa, akan berganti sesuai dengan keinginan politik pemimpin yang baru. Ketika kepentingannya terganggu oleh paradigma pembangunan berkelanjutan ia dengan sesuka hati akan mengubahnya.

Ada beberapa aspek penting dari prinsip demokrasi tersebut. Pertama, agenda utama pembangunan adalah agenda rakyat demi kepentingan rakyat. Pembangunan adalah implementasi aspirasi dan kehendak masyarakat demi kepentingan masyarakat. Pemerintah hanyalah pelaksana agenda pembangunan yang diamanatkan oleh rakyat. Jadi, pemerintah harus menjamin bahwa agenda dan kebijakan pembangunan yang dilaksanakannya memang benar-benar berasal dari rakyat dan untuk kepentingan bersama seluruh rakyat. Kedua, partisipasi masyarakat dalam merumuskan kebijakan pembangunan dan dalam mengimplementasikan kebijakan pembangunan adalah sebuah keharusan moral dan politik. Masyarakat tidak boleh hanya dilibatkan dalam mengimplementasikan agenda pembangunan dari pemerintah, melainkan juga menentukan dan merumuskan agenda pembangunan tersebut — dan bukannya sekedar ikut menentukan dan merumuskan. Berarti, proses perencanaan (termasuk perencanaan menyangkut prioritas pembangunan) dan implementasinya harus dilakukan secara aspiratif. Hal ini jauh lebih penting daripada hasil instant yang tidak menyentuh kepentingan bersama, yang holistik dan berjangka panjang ke depan. Ketiga harus ada akses informasi yang jujur dan terbuka tentang agenda pembangunan dan proses perumusan agenda pembangunan itu. Transparansi publik lalu menjadi suatu keharusan dalam prinsip demokrasi ini. Gagasan besar mengenai hak mendapatkan informasi yang akurat dan benar merupakan sebuah tuntutan moral dari demokrasi dan



pembangunan itu sendiri. Keempat, ada akuntabilitas publik tentang agenda pembangunan, proses perumusan kebijakan pembangunan dan implementasi pembangunan tersebut. Akuntabilitas publik merupakan konsekuensi logis dari prinsip demokrasi dalam pembangunan berkelanjutan. Agenda pembangunan berasal dari rakyat demi kepentingan rakyat banyak, harus ada pertanggungjawaban publik tentang sejauh mana aspirasi rakyat telah didengar, diakomodasi dan diwujudkan serta sejauh mana tujuan pembangunan - kepentingan bersama seluruh rakyat—telah benar-benar diwujudkan dengan komitmen dan upaya yang serius pada semua pihak. Sejauh mana pemerintah telah memobilisasi seluruh kekuatan dan potensi yang ada dalam masyarakat untuk bersama-sama mewujudkan tujuan pembangunan yang ada.

Hanya dengan jalan inilah rakyat tahu mengenai agenda pembangunan beserta segala konsekuensi, pilihan terbaik, dan proses menuju pencapaian hasil-hasil pembangunan, dan bahwa aspirasinya ikut diakomodasi. Hal yang lebih penting dari itu, rakyat mempunyai komitmen untuk mengimplementasikannya, karena mereka terlibat dalam proses perumusannya. Selama pembangunan bersifat elitis dan berasal dari atas, sulit sekali mengharapkan keterlibatan rakyat dalam mewujudkan pembangunan tersebut.

Memang tidak bisa disangkal bahwa prosesnya akan membutuhkan waktu, tenaga, dan biaya, tetapi, proses ini jauh lebih aspiratif dan segala aspek pembangunan akan lebih mungkin untuk dipertimbangkan secara matang dengan segala konsekuensinya. Hanya dengan, cara inilah pembangunan berkelanjutan dengan ketiga aspek pokok di atas dapat dipertimbangkan secara serius. Tanpa prinsip demokrasi, bangsa Indonesia akan dengan mudah jatuh ke dalam kecenderungan otoritarianisme di mana pemerintah berlagak paling tahu apa yang diinginkan rakyat. Dengan akibat, sangat mungkin apa yang dibangun bukan kepentingan rakyat melainkan kepentingan rezim, partai, kelompok, atau orang perorangan yang kebetulan sedang berkuasa. Lebih dari itu, dengan pola pendekatan yang otoriter, aspek sosial-budaya dan lingkungan akan dengan mudah dikesampingkan sesuai dengan kepentingan mereka yang menentukan arah pembangunan.

Kedua, prinsip keadilan. Prinsip ini pada dasarnya mau menjamin bahwa semua orang dan kelompok masyarakat memperoleh peluang yang sama untuk ikut dalam proses pembangunan dan kegiatan-kegiatan produktif serta ikut dalam menikmati hasil-hasil pembangunan. Oleh karena itu, pertama, prinsip keadilan menuntut agar ada perlakuan yang sama bagi semua orang dan kelompok masyarakat, dalam proses pembangunan, khususnya dalam berpartisipasi melaksanakan dan menikmati hasil pembangunan dan mempunyai akses terhadap peluang dan sumber-sumber ekonomi, termasuk sumber daya alam. Itu berarti, tidak boleh ada orang atau kelompok masyarakat yang mendapat perlakuan istimewa dari negara dalam proses pembangunan, khususnya dalam mendapatkan peluang dan akses terhadap sumber-sumber ekonomi. Karena itu, tidak boleh ada monopoli politik-artifisial yang didukung kekuasaan negara yang menguntungkan kelompok tertentu dalam memanfaatkan peluang dan akses pada sumber daya ekonomi negara. Peluang dan akses itu harus terbuka secara sama bagi semua orang dan kelompok.

Kedua, prinsip keadilan juga menuntut agar ada distribusi manfaat dan beban secara proporsional antara semua orang dan kelompok masyarakat. Manfaat dan beban



itu harus proporsional dengan peran dan kontribusinya dalam proses pembangunan, maka, adalah adil bahwa ada yang mendapatkan manfaat lebih daripada yang lain, sejauh dijamin di tempat pertama bahwa peluang dan akses telah dibuka secara sama bagi semua orang dan semua kelompok masyarakat. Manfaat dan beban yang berbeda akan dianggap tidak adil kalau peluang dan akses telah dibuka hanya untuk kelompok tertentu tapi ditutup secara sengaja bagi kelompok yang lain.

Dalam kaitan dengan itu, harus ada tindakan politik afirmatif dari negara untuk membantu kelompok masyarakat yang tidak mempunyai peluang dan akses yang sama, karena terpencil, kurang prasarana, kurang pendidikan, dan sebagainya. Demikian pula, harus ada tindakan politik afirmatif bagi kelompok tertentu, khususnya kelompok perempuan yang mungkin menjadi rentan akibat dampak dari proses pembangunan, termasuk dampak lingkungan.

Dalam konteks inilah berlaku prinsip bahwa (a) mereka yang mendapat manfaat ekonomi terbesar dari kegiatan pembangunan (baik oleh negara maupun swasta) harus menanggung kerugian terbesar akibat proses pembangunan, khususnya di bidang lingkungan akibat kerusakan dan pencemaran lingkungan. (b) Dalam kaitan dengan itu, pihak yang mencemari dan merusak lingkungan harus membayar secara proporsional kerugian yang ditimbulkannya, termasuk proporsionalitas dalam hal lingkup dan dahsatnya kerugian akibat kerusakan dan pencemaran lingkungan yang ditimbulkannya.

Ketiga, prinsip keadilan menuntut agar ada peluang yang sama bagi generasi yang akan datang untuk memperoleh manfaat secara sama atau proporsional dari sumber daya ekonomi yang ada. Keadilan juga menyangkut keadilan antar generasi. Sumber daya ekonomi yang ada harus dimanfaatkan secara arif dan kerusakannya harus dipulihkan sedemikian rupa agar menjamin bahwa generasi yang akan datang mempunyai peluang yang sama untuk menikmati tingkat kehidupan yang relatif sama dengan generasi sekarang.

Keempat, prinsip keadilan juga menuntut agar kerugian akibat proses pembangunan yang dialami oleh kelompok masyarakat tertentu harus dapat ditebus atau dikompensasi secara seimbang atau proporsional baik oleh negara ataupun oleh kelompok yang menimbulkan kerugian tersebut. Pajak lingkungan lalu merupakan sebuah bentuk keadilan bagi masyarakat yang terkena dampak lingkungan dari kegiatan pembangunan yang merugikan.

Prinsip ketiga adalah prinsip keberlanjutan. Prinsip ini mengharuskan bangsa Indonesia untuk merancang agenda pembangunan dalam dimensi visioner jangka panjang, untuk melihat dampak pembangunan baik positif maupun negatif dalam segala aspeknya dalam dimensi jangka panjang dan tidak hanya dalam dimensi jangka pendek. Prinsip ini sejalan dengan kenyataan bahwa sumber daya ekonomi terbatas, aspek sosial-budaya dan lingkungan adalah aspek yang berdimensi jangka panjang, dan bahwa pembangunan berlangsung dalam ruang ekosistem yang mempunyai interaksi yang rumit.

Prinsip ini mengharuskan bangsa Indonesia untuk memilih alternatif pembangunan yang lebih hemat, sumber daya dan mampu mesinkronkan aspek konservasi dengan aspek pemanfaatan secara arif. Demikian pula, prinsip keberlanjutan mengharuskan bangsa Indonesia untuk menggunakan pola-pola pembangunan dan konsumsi yang hemat energi, hemat bahan baku, dan hemat sumber daya alam. Bangsa Indonesia dituntut untuk secara serius menerapkan prinsip



produksi bersih dengan melakukan seleksi yang ketat terhadap proses produksi, teknologi, bahan baku, dan manajemen yang meminimalisasi limbah dalam setiap kegiatan pembangunan dan kegiatan produksi ekonomi. Bangsa Indonesia dituntut untuk sedapat mungkin menggunakan kembali bahan dan teknologi yang telah dipakai, mengurangi bahan baku, dan mendaur ulang sisa-sisa proses produksi yang ada.

Prinsip keberlanjutan ini pada akhirnya sangat menunjang prinsip keadilan antar generasi sebagaimana telah disebutkan di atas. Karena itu, prinsip keadilan dan prinsip keberlanjutan pada dasarnya menuntut bangsa Indonesia untuk bersikap hati-hati dan arif dalam setiap kebijakan pembangunan agar manfaat jangka pendek yang diperoleh dari kegiatan pembangunan tidak sampai menimbulkan - dan dibayar mahal dengan - kerugian jangka panjang yang tidak sebanding dengan manfaat jangka pendek tersebut. Kerugian jangka panjang itu tidak semata-mata bersifat ekonomis-material-fisik, melainkan juga bersifat nonmaterial, mental, spiritual, kesehatan, sosial-budaya, dan nilai serta mutu kehidupan manusia.

Dengan kata lain, sesungguhnya paradigma pembangunan menegaskan kembali paham pembangunan sebagai sebuah proses membangun manusia seutuhnya dan seluruhnya. Pembangunan tidak hanya bertujuan meningkatkan derajat fisik manusia tertentu saja, melainkan memungkinkan setiap orang dan kelompok masyarakat untuk meningkatkan kualitas hidupnya, baik fisik-material maupun derajat kualitas kehidupan secara luas: mental, budaya, sosial, politik, spiritual, dan ideologis.

Sebagaimana dikatakan di atas, prinsip-prinsip pembangunan di atas sesungguhnya menyangkut politik pembangunan. Prinsip-prinsip tersebut berkaitan dengan pendekatan dalam politik pembangunan. Justru inilah yang paling pokok.

Maksudnya, apakah agenda dan cita-cita pembangunan berkelanjutan untuk mengintegrasikan ketiga aspek tersebut di atas tercapai atau tidak, itu soal lain. Hal yang paling pokok adalah apakah ada perubahan dalam pendekatan pembangunan sesuai dengan tuntutan ketiga prinsip tersebut. Soal partisipasi masyarakat, misalnya, adalah hal yang sesungguhnya tidak sulit dan dapat dilaksanakan sekarang ini juga, kalau ada kemauan politik untuk itu. Dalam hal membuka peluang yang sama bagi semua orang dan kelompok masyarakat, adalah soal mau atau tidak untuk dilaksanakan sekarang juga. Demikian pula dengan aspek-aspek lainnya dari ketiga prinsip tersebut.

Hanya dengan perubahan pendekatan politik pembangunan, yang dimulai sekarang juga, dapat dijamin bahwa cita-cita dan agenda pembangunan berkelanjutan dapat dicapai. Cita-cita dan agenda tersebut adalah sebuah proses yang memakan waktu dan tenaga. Bahwa pendekatan dalam politik pembangunan sudah menjamin adanya partisipasi, adanya peluang yang terbuka bagi semua, dan ada sikap kehati-hatian dalam memilih arah pembangunan, itu sesungguhnya telah menjamin bahwa cita-cita dan agenda pembangunan berkelanjutan dapat dicapai. Kalau sejak sekarang telah jelas bagi semua rakyat bahwa pembangunan adalah perwujudan kehendak dan aspirasi rakyat yang melibatkan seluruh rakyat, maka agenda dan cita-cita pembangunan berkelanjutan bisa diperjuangkan dalam proses yang demokratis dan berkeadilan. Kalau sudah ada pendekatan politik yang sejalan dengan ketiga prinsip di atas, aspek sosial budaya dan aspek lingkungan dapat lebih mudah diperjuangkan



(karena ada prinsip demokrasi) menjadi agenda utama yang sama-sama mendapat prioritas, kendati mungkin hasil akhirnya belum sepenuhnya memperbaiki kualitas lingkungan Indonesia.

Pengalaman menunjukkan bahwa hasil akhir memang merupakan proses yang panjang. Proses yang demokratis, berkeadilan, dan berkelanjutan sesungguhnya sudah dapat dimulai dari sekarang.

Istilah pembangunan berkelanjutan pertama kali diperkenalkan secara luas oleh *World Commission on Environment and Development* (WCED) dalam *Our Common Future*, didefinisikan sebagai berikut: “Development that meets the needs of the present without compromising the ability of the future generation to meet their own needs” (Santosa, 2016).

Istilah ini sangat terbuka untuk ditafsirkan, dan antar penafsiran dapat berbeda satu dengan yang lain. Sebagai contoh, istilah tersebut seringkali dipadankan serta ditafsirkan sebagai *sustainable economic development* tanpa mensyaratkan atau memberi fokus kepada keberlanjutan atau pelestarian daya dukung ekosistem (*continued viability of ecosystem*). *Caring for the Earth* sebagai dokumen pengganti dari *The World Conservation Strategy* yang dirumuskan oleh *World Conservation Union* (sekarang dikenal sebagai *International Union for Conservation of Nature*, IUCN) pada tahun 1991 juga menggarisbawahi berbagai penafsiran yang muncul dari penggunaan istilah *sustainable*. Berbagai istilah digunakan seperti *sustainable development*, *sustainable growth*, dan *sustainable use* secara bergantian, dan seringkali pengertian satu dengan yang lainnya berbeda. IUCN sendiri kemudian memberikan pengertian pembangunan berkelanjutan sebagai berikut (IUCN, 1991): “*improving the quality of human life while living within the carrying capacity of supporting ecosystem. A “sustainable economy” is the product of sustainable development. It maintains its natural resource base, it can continue to develop by adapting, and through improvements in knowledge, organization, technical efficiency, and wisdom.*” Boer (1995) memberikan kritik terhadap definisi pembangunan berkelanjutan dalam *Caring for the Earth* yang menurutnya masih mengundang permasalahan. Menurutnya definisi yang ditawarkan terlampau berorientasi kepada antroposentrisme dan utilitarianisme (*utilitarianism*). Orientasi ini dapat dilihat dari penekanan lingkungan hidup hanya sebagai peran pendukung (*supporting role*) dan hanya dilihat sebagai instrumen atau sumber daya untuk didayagunakan (eksploitasi) oleh manusia dengan mengesampingkan kebutuhan lingkungan alam (*natural environment*). Oleh sebab itu, Boer berpendapat lebih tepat digunakan istilah *ecologically sustainable development* (ESD).

Pemerintah Australia dalam Strategi Nasional tentang ESD memberikan definisi tentang ESD sebagai berikut (*Commonwealth Australia*, 1992). “*...using, conserving and enhancing the community’s resources so that ecological processes, on which life depends, are maintained, and the total quality of life, now and in the future, can be increased.*”

Pelestarian daya dukung ekosistem (proses ekologis) mendapat penekanan dalam definisi ini. Daya dukung ekosistem yang terlestarikan merupakan prasyarat tercapainya kualitas hidup generasi sekarang dan generasi yang akan datang.

Menurut Manan (2014) konstitusi menyatakan bahwa pembangunan Indonesia harus dilaksanakan dengan mengikutsertakan peran masyarakat. Hal ini dapat dilihat pada Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945 yang berbunyi: “Perekonomian nasional



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

Sebagaimana diungkapkan oleh Mochtar Kusumaatmadja bahwa undang-undang merupakan cara pengaturan hukum yang utama, pembaruan hukum terutama melalui perundang-undangan. Oleh karenanya, dalam tataran perundang-undangan yang merupakan pelaksanaan dari UUD NRI 1945, kehendak untuk melaksanakan pembangunan nasional dengan segenap dana dan daya yang dimiliki digambarkan dengan lebih nyata. UU RI No. 25 Tahun 2004 dengan jelas menyebutkan bahwa pembangunan Nasional di Indonesia merupakan upaya yang dilaksanakan oleh segenap komponen bangsa Indonesia dalam rangka mencapai tujuan bernegara. (Kusumaatmadja, 2013)

Sunaryati Hartono menjelaskan bahwa makna pembangunan nasional adalah “...pembangunan itu tidak hanya mengejar kemajuan lahiriah...atau kepuasan batiniah...melainkan keselarasan, keserasian, dan keseimbangan antara keduanya sehingga pembangunan itu merata di seluruh Tanah Air...”. Pada hakikatnya, pembangunan nasional merupakan pembangunan di segala bidang yang harus dilakukan secara berkesinambungan. Untuk itu, Satjipto Rahardjo, menyebutkan mengenai pembangunan ekonomi yang berkelanjutan dengan menyatakan bahwa: “...pembangunan bukan merupakan suatu perubahan yang bersifat sepotong-sepotong. Sekalipun misalnya, kita dapat menunjukkan industrialisasi sebagai inti dari perubahan itu, tetapi ia pada akhirnya bukan hanya merupakan kasus penambahan jumlah industri secara kuantitatif. Dihubungkan dengan struktur kehidupan masyarakat, industrialisasi ini mengundang terjadinya perubahan secara kualitatif pula”.

Visi dan arah pembangunan Jangka Panjang adalah terciptanya manusia yang sehat, cerdas, produktif, dan berakhlak mulia dan masyarakat yang makin sejahtera dalam pembangunan yang berkelanjutan didorong oleh perekonomian yang makin maju, mandiri dan merata di seluruh wilayah didukung oleh penyediaan infrastruktur yang memadai serta makin kokohnya kesatuan dan persatuan bangsa yang dijiwai oleh karakter yang tangguh dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diselenggarakan dengan demokrasi (yang didasarkan pada nilai-nilai Pancasila) sebagai pedoman dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara serta menjunjung tegaknya supremasi hukum.

Pengertian Pembangunan Nasional berdasarkan Pasal 1 angka 2 UU RI No. 25 Tahun 2004 adalah upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Tujuan bernegara sebagaimana tercermin dalam alinea keempat UUD NRI 1945 yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. (Zulfikar, 2019).



Gugatan Pencemaran Lingkungan Secara Perdata

N.S.J. Koeman (2003) Hukum perdata memiliki empat fungsi yang relevan dengan hukum lingkungan sebagaimana dikemukakan oleh Koeman, yaitu:

1. Penegakan Hukum Melalui Hukum Perdata

Di Belanda, fungsi pertama hukum perdata yaitu sebagai sarana penegakan hukum yang diwujudkan melalui gugatan berdasarkan perbuatan melawan hukum (*de actie uit onrechtmatige daad*). Perbuatan melawan hukum dalam BW lama dirumuskan di dalam Pasal 1401, sedangkan dalam BW baru dirumuskan di dalam Pasal 6: 162.

Gugatan perdata sebagai sarana penegakan hukum dapat dilakukan baik oleh warga masyarakat maupun oleh pemerintah, sebagaimana dikemukakan oleh Drupsteen bahwa hukum perdata dapat digunakan baik oleh warga masyarakat maupun penguasa untuk memaksa penataan persyaratan-persyaratan lingkungan yang bersifat hukum publik. Namun, pengajuan gugatan perdata sebagai sarana penegakan hukum oleh penguasa atau pemerintah terbatas pada situasi bilamana penegakan hukum administrasi tidak memadai, sehingga pada kenyataannya pendayagunaan gugatan perdata sebagai sarana penegakan hukum lingkungan oleh badan pemerintah di Belanda sangat jarang terjadi.

Di Belanda, gugatan perbuatan melawan hukum dapat digunakan sebagai sarana penegakan hukum atas norma-norma hukum publik, seperti pelanggaran terhadap perizinan ataupun ketentuan hukum perdata. Norma-norma hukum lingkungan termasuk bagian dari norma-norma hukum publik. Penegakan hukum atas norma-norma hukum lingkungan dibedakan atas tiga bidang, yaitu: penegakan ketentuan bersifat larangan dalam peraturan perundang-undangan lingkungan, penegakan ketentuan-ketentuan atau persyaratan-persyaratan dalam perizinan, dan penegakan terhadap ketetapan sanksisanksi.

Tentang makna menegakkan ketentuan bersifat larangan dapat dipahami dari uraian Koeman bahwa beberapa peraturan perundang-undangan lingkungan melarang kegiatan-kegiatan tertentu. Misalnya, larangan untuk memasukkan bahan berbahaya dan sejenisnya ke air permukaan (berdasarkan Pasal 1 ayat (1) *Wet verontreiniging oppervlaktewateren*). Dengan demikian, pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan larangan semacam itu sesungguhnya termasuk dalam pengertian perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige daad*) dalam pengertian Pasal 1401 BW.

Kemudian tentang makna dari penegakan persyaratan perizinan dapat dipahami dari penjelasan Koeman bahwa perbuatan-perbuatan yang bertentangan dengan persyaratan-persyaratan, yang secara sah ditetapkan dalam sebuah izin lingkungan, dianggap tidak menurut hukum. Hal ini secara jelas dinyatakan oleh Mahkamah Agung dalam putusan tentang Houthandel van Dam (H.R. 9 Januari 1981 NJ 1981, 227), yang di dalamnya Mahkamah Agung menimbang: Terhadap persyaratan-persyaratan yang secara sah dituangkan dalam izin UU Gangguan dalam rangka perlindungan kepentingan penduduk sekitar harus diterapkan Pasal 1401 BW dalam keadaan nyata yang untuk itu prasyarat-prasyarat dituangkan, makna semacam itu diterima sebab norma-norma perilaku diterapkan oleh pembuat undang-undang pusat atau



daerah, pelanggaran terhadap norma-norma itu pada dasarnya merupakan perbuatan melawan hukum terhadap kepentingan-kepentingan orang-orang yang untuk mereka norma-norma itu ditetapkan.²¹

Adapun tentang makna penegakan penetapan sanksi dapat dipahami dari uraian Koeman yaitu gugatan penegakan hukum perdata pada akhirnya dapat memaksakan penataan terhadap keputusan sanksi hukum publik. Misalnya, dalam situasi setelah keputusan penutupan suatu tempat usaha, tetapi tempat usaha itu tetap beroperasi. Penduduk sekitar dan pihak berkepentingan lainnya dapat mengajukan gugatan atas perbuatan melawan hukum, misalnya meminta pelarangan untuk menjalankan kegiatan itu seterusnya.

2. Penetapan norma tambahan

Gugatan perdata sebagai sarana penetapan norma tambahan merupakan perwujudan dari fungsi kedua hukum perdata. Fungsi ini dilaksanakan, misalnya, oleh hakim perdata melalui putusannya yang menetapkan norma-norma atau ketentuanketentuan yang sebelumnya tidak dicantumkan dalam sebuah izin oleh pejabat tata usaha negara yang berwenang.

Hal ini dapat terjadi dalam hal, misalnya, penduduk sekitar sebuah tempat usaha mengajukan gugatan berdasarkan perbuatan melawan hukum terhadap sebuah tempat usaha, karena adanya pencemaran air yang bersumber dari tempat usaha itu. Oleh sebab itu, hakim perdata yang memeriksa gugatan itu berwenang menetapkan persyaratan atau ketentuan tambahan ke dalam izin yang bersangkutan. Dengan demikian, izin yang telah dimiliki oleh sebuah tempat usaha tidak membebaskan tempat usaha itu dari kemungkinan digugat atas dasar perbuatan melawan hukum oleh pihak-pihak yang merasa dirugikan oleh tempat usaha itu.

3. Gugatan untuk memperoleh ganti kerugian

Fungsi ketiga hukum perdata adalah menyediakan gugatan untuk memperoleh ganti kerugian akibat pencemaran atau perusakan lingkungan. Belanda mengenal *schadeactie*, Amerika Serikat memiliki *tort action*, dan Jepang menyebutnya sebagai *kogai*. Hukum perdata Indonesia juga mengenal gugatan untuk memperoleh ganti kerugian. Sejak diundangkannya UULH, hukum Indonesia mengenal dua konsep tanggung gugat, yakni tanggung gugat berdasarkan kesalahan dan tanggung gugat tanpa kesalahan atau disebut juga tanggung gugat mutlak.

4. Perlindungan hukum tambahan

Fungsi keempat hukum perdata adalah sebagai sarana perlindungan hukum tambahan. Perlindungan hukum ini dapat diwujudkan melalui bantuan hakim perdata yang memeriksa gugatan terhadap tindakan-tindakan pejabat pemerintah yang tidak dapat digugat melalui Pengadilan Tata Usaha Negara yaitu keputusan-keputusan yang berlaku umum (*besluiten van algemene strekking*) dan tindakan nyata penguasa (*feitelijk handelen van de overheid*).

Hakim perdata yang memeriksa gugatan terhadap keputusan pemerintah yang berlaku umum dapat menguji keputusan itu dengan ketentuan-ketentuan yang lebih tinggi atau dengan asas-asas umum pemerintahan yang



baik. Akan tetapi, keputusan pemerintah yang dapat diperiksa oleh hakim perdata adalah keputusan pemerintah yang berlaku umum yang bukan atau tidak termasuk undang-undang dalam arti formal. Mahkamah Agung Belanda (*Hoge Raad*) dalam putusannya (H.R. 16 Mei NJ 1987, 251) telah menegaskan kewenangan hakim perdata untuk memeriksa keputusan pemerintah yang berlaku umum, tetapi bukan undang-undang dalam arti formal. Kewenangan hakim perdata memeriksa tindakan material pemerintah yang berdampak terhadap lingkungan didasarkan pada putusan Pengadilan Tinggi Den Haag (Hof, 4 Februari 1982, NJ 1982, 641).

Kerugian yang dibicarakan dalam buku ini lebih banyak terkait dengan kerugian dalam konteks lingkungan. UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya disebut UU Lingkungan Hidup 2009), biasanya mengaitkan antara pertanggungjawaban, kerugian, dan pencemaran/kerusakan lingkungan.

Dalam hal ini, UU Lingkungan Hidup 2009 menyatakan bahwa “setiap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang melakukan perbuatan melanggar hukum berupa pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup yang menimbulkan kerugian pada orang lain atau lingkungan hidup wajib membayar ganti rugi dan/atau melakukan tindakan tertentu”. Kutipan di atas menunjukkan bahwa, selain dasar pertanggungjawaban berupa Perbuatan Melawan Hukum (PMH), unsur lain yang penting dari pasal tersebut adalah adanya pencemaran/kerusakan lingkungan yang menimbulkan kerugian. (Wibisana, 2017).

Menurut UU Lingkungan Hidup 2009, pencemaran adalah “masuk atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga melampaui baku mutu lingkungan hidup yang telah ditetapkan”. Sementara itu, UU Lingkungan Hidup 2009 mendefinisikan kerusakan lingkungan sebagai “perubahan langsung dan/atau tidak langsung terhadap sifat fisik, kimia, dan/atau hayati lingkungan hidup yang melampaui kriteria baku kerusakan lingkungan hidup”.

Kedua definisi di atas menunjukkan bahwa pentingnya baku mutu untuk mengukur terjadinya pencemaran atau kerusakan. Dalam hal ini, ada-tidaknya pencemaran ditentukan dengan rujukan pada baku mutu lingkungan hidup, sedangkan adatidaknya kerusakan lingkungan ditentukan dengan rujukan pada kriteria baku kerusakan lingkungan hidup.

UU Lingkungan Hidup 2009 mendefinisikan baku mutu lingkungan hidup sebagai “ukuran batas atau kadar makhluk hidup, zat, energi, atau komponen yang ada atau harus ada dan/atau unsur pencemar yang ditenggang keberadaannya dalam suatu sumber daya tertentu sebagai unsur lingkungan hidup” Sementara itu, kriteria baku kerusakan didefinisikan sebagai “ukuran batas perubahan sifat fisik, kimia, dan/atau hayati lingkungan hidup yang dapat ditenggang oleh lingkungan hidup untuk dapat tetap melestarikan fungsinya”.

Apabila pencemaran atau kerusakan telah dapat dibuktikan, maka pertanyaan selanjutnya adalah apakah pencemaran/kerusakan tersebut menimbulkan kerugian, sehingga penggugat selanjutnya dapat meminta ganti rugi dan/atau dilakukannya tindakan tertentu. Untuk inilah, maka perlu pula pada bagian ini diterangkan mengenai pengertian dari kerugian.



Secara teoretis, kerugian (*damage/losses*) dapat dibagi ke dalam dua kelompok besar, yaitu kerugian yang dapat secara langsung dihitung dengan uang (*pecuniary losses*) dan yang tidak dapat secara langsung dihitung dengan uang (*non-pecuniary losses*). Contoh dari *pecuniary losses* antara lain adalah hilangnya penghasilan (*loss of earnings*) dan biaya pengobatan (*medical expenses*). Sedangkan contoh dari *non-pecuniary losses* antara lain adalah hilangnya kenikmatan hidup (*loss of amenity*) dan adanya penderitaan (*pain and suffering*)

Sebagai perbandingan, di Indonesia, kerugian biasanya dibagi ke dalam kerugian terkait kekayaan (*vermogensschade*) dan kerugian idiil atau moril. Kerugian terkait kekayaan meliputi kerugian yang secara nyata diderita dan juga kerugian berupa berkurang/hilangnya keuntungan yang diharapkan (*gederfdewinst*). Termasuk ke dalam kerugian jenis ini adalah kerugian yang terjadi karena berkurangnya nilai barang (*waarde vermindering*). Sementara itu, Agustina, (2003) kerugian yang bersifat idiil/moril biasanya meliputi kerugian karena adanya ketakutan, keterkejutan, sakit, dan kehilangan kesenangan hidup."

Selain dari definisi kerugian secara umum tersebut, di dalam konteks lingkungan hidup dikenal pula adanya "kerugian lingkungan". UU Lingkungan Hidup 2009 mengartikan kerugian lingkungan sebagai "kerugian yang timbul akibat pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang bukan merupakan hak milik privat".

Penutup

Usaha peningkatan perlindungan lingkungan hidup dapat dilakukan dari sudut kepentingan bisnis. Perdagangan internasional Indonesia dapat terhambat apabila produsen Indonesia tidak memperhatikan aspek perlindungan lingkungan hidup. Perlindungan lingkungan hidup dapat juga dimulai dari dunia perbankan.

Dalam usaha untuk memahami hubungan antara pembangunan dan tindakan pemerintah untuk melindungi lingkungan hidup, harus dapat dibedakan antara peraturan-peraturan mengenai produksi dan peraturan-peraturan mengenai proses produksi. Sebagai contoh peraturan mengenai produksi ialah peraturan mengenai residu dalam makanan, pajak untuk kebocoran bahan bakar, peraturan *product liability*. Contoh dari peraturan mengenai proses produksi termasuk peraturan mengenai pencemaran air, peraturan mengenai reklamasi bekas pertambangan, program pembatasan pengeluaran limbah berbahaya, dan kewajiban untuk membersihkannya.

Membedakan kedua hal tersebut di atas adalah penting karena alasan-alasan berikut ini. Pertama, hubungan antara perdagangan, persaingan dan variasi peraturan-peraturan perlindungan lingkungan dalam lingkup nasional amat berbeda untuk kedua konteks tersebut. Dalam hubungannya dengan peraturan mengenai produksi, negara yang menganut standar yang relatif ketat dapat mencegah beberapa akibat yang merugikan dalam persaingan industri mereka dengan pembatasan persaingan impor. Dalam hal standar untuk proses produksi, negara yang menganut standar yang lebih ketat tidak dapat secara unilateral menetralkan ketidakberuntungan industri mereka



dalam persaingan internasional. Kedua, adalah lebih mudah bagi negara-negara untuk mengharmonisasikan peraturan-peraturan mengenai produksi daripada peraturan-peraturan mengenai proses produksi, sebagian karena negara-negara mempunyai insentif ekonomi yang lebih kuat untuk melaksanakannya.

Daftar Pustaka

- Alastair Mullis dan Ken Oliphant, *Torts*, 2nd ed. London: Macmillan, 1997
- Andri G. Wibisana, *Penegakan Hukum Lingkungan Melalui Pertanggungjawaban Perdata*, Jakarta: FHUI, 2017
- Ary Zulfikar, *Hukum Penanaman Modal, Kebijakan Pembatasan Modal Asing*, Bandung: Keni Media, 2019
- Erman Rajagukguk, *Hukum dan Lingkungan Hidup di Indonesia*, Jakarta: FH UI, 2003
- H. Abdul Manan, *Peranan Hukum dalam Pembangunan Ekonomi*, Jakarta: PT. Fajar Interpratama Mandiri, 2014
- Kantor Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPENAS)
- Mas Achmad Santosa, *Alam Pun Butuh Hukum dan Keadilan*, Jakarta: Asa-Prima Pustaka, 2016
- Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, Bandung: PT. Alumni, 2006
- N.S.J. Koeman, *Hukum Pengelolaan Bahan Berbahaya dan Beracun*, Cetakan Pertama, Surabaya: Airlangga University Press, 2003
- Rosa Agustina, *Perbuatan Melawan Hukum*, Jakarta: Pascasarjana FHUI, 2003
- Sonny Keraf, *Pembangunan Berkelanjutan atau Berkelanjutan Ekologi?*, Jakarta: FHUI, 2003