

**PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN DALAM RANGKA PENGELOLAAN
(TERMASUK PERLINDUNGAN) SUMBER DAYA ALAM YANG BERBASIS
PEMBANGUNAN SOSIAL DAN EKONOMI**

**OLEH
PROF. DR. DAUD SILALAH**

**Makalah Disampaikan Pada:
SEMINAR PEMBANGUNAN HUKUM NASIONAL VIII
TEMA
PENEGAKAN HUKUM DALAM ERA PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN
Diselenggarakan oleh
BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL
DEPARTEMEN KEHAKIMAN DAN HAK ASASI MANUSIA RI
Denpasar, 14-18 Juli 2003**

PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN DALAM PENGELOLAAN SUMBERDAYA ALAM YANG BERBASIS PEMBANGUNAN SOSIAL DAN EKONOMI ¹

M.Daud Silalahi ²

1. Pendahuluan

Apabila pengembangan hukum yang mengintegrasikan pertimbangan lingkungan dan pembangunan sosial dan ekonomi dianggap sebagai bagian dari konsep pembangunan tahun 70-an, maka teori hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat merupakan bagian dari pembahasan hukum pembangunan berkelanjutan³. Pembahasan konsep pembangunan berdasarkan “*social change mode*”, juga dianggap sebagai koreksi terhadap kelemahan model pembangunan yang didasarkan pada model pertumbuhan ekonomi (*economic growth model*) yang dianut dalam konsep pembangunan Eropa setelah Perang Dunia Kedua⁴. Oleh karena itu, pembahasan hukum berdasarkan konsep pembangunan berkelanjutan dalam pengelolaan sumberdaya alam yang berbasis pembangunan sosial dan ekonomi harus dibahas sebagai bagian dari konsep-konsep pembangunan, khusus di negara-negara berkembang, termasuk Indonesia.

Sebagai bagian dari konsep pembangunan internasional di bawah PBB, para penulis menganggap *The Charter of Economic Right and Duties of State* sebagai langkah awal kearah kodifikasi dan perkembangan baru (*the codification and progressive development of law*) dari prinsip-prinsip hukum internasional bertalian dengan persoalan Tata Ekonomi Internasional Baru (*The New International Economic Order, 1974* ⁵). Deklarasi PBB tentang pembentukan suatu Tata Ekonomi Internasional Baru, sebagai deklarasi politik diterima tanpa pungutan suara. Piagam ini diterima sebagai instrumen universal untuk mengatur hubungan ekonomi internasional. Manfaat dari perkembangan ilmu dan teknologi baru pada saat itu, dianggap tidak membawa manfaat yang adil bagi umat manusia dalam pertumbuhan ekonomi Internasional. Sebab sekitar 70% penduduk dunia yang berada di negara berkembang hanya memperoleh 30% dari pendapatan dunia yang akan menimbulkan ketidakadilan yang berkelanjutan.

¹ Seminar Pembangunan Hukum Nasional, tanggal 14-18 Juli 2003, di Bali

² Gurubesar Hukum Lingkungan Universitas Padjadjaran

³ Daud Silalahi, *Perkembangan Hukum Lingkungan Indonesia: Tantangan dan Peluang*, (2000) dan Danis Goulet, *The Cruel Choice; A New Concept in The Theory of development* (1971)

⁴ Teori ini dikenal sebagai pelaksanaan dari Marshall Plan bagi pembangunan Eropa setelah PD II

⁵ Milan Bulajic, *Principles of International development law*, (1986)

Restrukturisasi ekonomi internasional dan lahirnya hukum pembangunan internasional telah menampilkan satu dimensi baru konsep pembangunan dunia saat ini. Dimensi lingkungan dalam konsep pembangunan PBB muncul ketika evaluasi konsep pembangunan dunia tahap pertama (1960-70) dikaji ulang bagi penyusunan pembangunan PBB tahap II. Pada konferensi PBB tahun 1972, untuk pertama kalinya ditetapkan pertimbangan lingkungan sebagai bagian dari konsep pembangunan.

Konferensi PBB tentang Pembangunan dan Lingkungan (*UN conference on environment and development*) yang diadakan di Rio de Janeiro pada tahun 1992 merupakan kritik terhadap konsep pembangunan yang berwawasan lingkungan (*ecodevelopment*) yang dianggap gagal karena tidak membawa perubahan signifikan. Perkembangan ilmu dan teknologi baru misalnya, dianggap tidak membawa keadilan bagi negara berkembang, sebab sekitar 70% penduduk dunia yang berada di negara berkembang hanya memperoleh 30% dari pendapat dunia yang akan menimbulkan ketidakadilan yang berkelanjutan. Berkat dari pekerjaan yang serius dari Komisi Dunia Pembangunan dan Lingkungan atau dikenal sebagai *The World Commission on Environment and Development*, dikenal pula sebagai *The Brundtland Commission* dalam laporannya yang berjudul *Our Common Future* mengembangkan konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Produk dari era konferensi Rio tercermin, antara lain, dalam konvensi keanekaragaman hayati (*biodiversity convention*), Konvensi perubahan iklim (*Climate Change Convention*), dan suatu Deklarasi Pembangunan berkelanjutan Pengelolaan Hutan, serta agenda 21. Pengaruh dari perkembangan baru ini dengan segera pula mempengaruhi kebijakan dan hukum lingkungan di berbagai negara, termasuk Indonesia.

Word submit on Sustainable Development (WSSD) yang memuat prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan sebagai pendekatan baru berdasarkan pertimbangan keterkaitan dan kesalingtergantungan pembangunan ekonomi, pembangunan sosial dan pembangunan lingkungan ⁶.

⁶ Deklarasi Johannesburg mengenai Pembangunan Berkelanjutan, Rencana Pelaksanaan KTT Pembangunan Berkelanjutan, Direktorat PELH PBB DITJEN MULTILATERAL EKUBANG DEPLU, 2002

Bagaimana pengaruh dari perkembangan prinsip-prinsip hukum lingkungan dan sumberdaya alam secara internasional hingga pertemuan Johannesburg dan perkembangan pemikiran hukum secara nasional pada pembentukan hukum baru di Indonesia merupakan pokok bahasan dalam makalah ini.

2. Perkembangan Hukum Dalam Konsep Pembangunan Berkelanjutan

2.1 Di atas sudah dikemukakan bahwa konsep pembangunan berkelanjutan dapat dilihat sebagai bagian dari konsep pembangunan secara umum yang berkembang sejak tahun 1970-an. Teori hukum sebagai sarana pembangunan dan pembaharuan masyarakat dapat dianggap sebagai gagasan awal perkembangan pembangunan berkelanjutan⁷. Ketika konsep pembangunan di evaluasi sebagai sarana pembaharuan di negara berkembang, masalah lingkungan menjadi isu pembangunan. Artinya, selain pembangunan ekonomi dan pembangunan sosial, isu lingkungan dengan segera menjadi perdebatan dan sekaligus menjadi dimensi baru dari konsep pembangunan. Pembangunan inilah yang disebut sebagai pembangunan yang berwawasan lingkungan (*ecodevelopment*) dan prinsip-prinsipnya menjadi deklarasi Stockholm 1972. Konsep pembangunan yang berwawasan lingkungan berdasarkan prinsip-prinsip di atas untuk pertama kali dianut dalam GBHN Indonesia tahun 1973. dari prinsip-prinsip yang dianut, tanggung jawab negara (*State Responsibility*) merupakan salah satu prinsip penting Deklarasi Stockholm, yaitu prinsip 21 yang berbunyi sebagai berikut:

“state have, in accordance with the charter of the United Nation and the principles of International law, the sovereign rights to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other state or of areas beyond the limits of national jurisdiction”.

Dari prinsip 21 diatas, terdapat dua hal mendasar dari perkembangan hukum baru yang perlu dicermati, yaitu *pertama* perkembangan hukum bertalian dengan hak berdaulat (*sovereign right*) terhadap sumberdaya alam yang menimbulkan masalah hukum yang bersifat lintas batas negara (hukum internasional), *kedua*, keterkaitan eksploitasi sumberdaya (sebagai bagian dari kegiatan pembangunan) dengan kebijakan pengelolaan lingkungan sebagai tanggung jawab negara (*state*

⁷ Mochtar Kusumaatmadja yang membahas peranan hukum sebagai alat atau sarana pembaharuan/ pembangunan masyarakat, bandingkan dengan teori hukum R. Pound yang membahas *law as tool of social engineering*. Juga dengan tulisan Daud Silalahi, yang berjudul, *Perkembangan hukum Lingkungan Indonesia: Tantangan dan Peluangnya*, UNPAD, 2000

responsibility). Keterkaitan kedua hal ini akan menjadi pokok bahasan pada perkembangan hukum pembangunan berkelanjutan dalam tulisan ini. Pada tahap perkembangan hukumnya secara operasional di negara berkembang sangat berbeda dengan negara industri. Di negara industri, misalnya, meskipun negara memegang tanggungjawab utama pengelolaan lingkungan pada pemanfaatan sumberdaya alam, swasta telah ikut memainkan peranan penting untuk menerjemahkan isu lingkungan ke dalam kegiatan-kegiatan ekonomi. Mekanisme⁸ secara lebih terukur sehingga dapat lebih cermat diinternalisasikan ke dalam biaya produksi melalui mekanisme pasar (*cost-effectiveness*)⁹. Perkembangan ini didukung pula oleh hukum yang lebih *acceptable* secara sosial dan ekonomi. Benar, bahwa isu lingkungan di negara industri terus di perdebatkan dan dipersoalkan secara ekonomi dan hukum, namun sistem hukumnya yang telah berjalan baik ikut membantu mengurangi potensi resiko sosial dan distorsi kebijakan lingkungan.

2.2 Konsep pembangunan juga memperlihatkan bahwa ilmu-ilmu non-hukum sangat berperan dalam pembentukan hukum¹⁰. *Mochtar Kusumaatmadja*, sebagai penulis hukum pembangunan yang berpengaruh di Indonesia, menjelaskan pentingnya peranan ilmu-ilmu non-hukum dalam pembentukan hukum pembangunan nasional. Dalam tulisannya, yang berjudul “Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional”, di bawah sub-judul “Hukum dan nilai-nilai sosial budaya” mengatakan bahwa hukum sebagai kaidah sosial, tidak lepas dari nilai (*values*) yang berlaku di suatu masyarakat, bahkan hukum itu sendiri merupakan pencerminan daripada nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat. Oleh karena itu, hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup (*the living law*) dalam masyarakat, yang sesuai pula atau merupakan pencerminan daripada nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat itu. Atas dasar pikiran ini, menurut *Mochtar Kusumaatmadja*, suatu masyarakat yang sedang dalam peralihan dari masyarakat tertutup ke suatu masyarakat terbuka, dinamis, dan modern nilai-nilai itupun sedang dalam perubahan pula. Dilihat dari itu, menurut *Mochtar*

⁸ RA.Posner, *Economic analysis of law*, 1992, lihat pula penerapan sertifikasi ISO 14.000 sebagai alat penilaian kinerja kegiatan usaha berdasarkan pertimbangan lingkungan

⁹ Philippe Sands, *Principles of international environmental law* 1, 1995, p.13, 275

¹⁰ A. Chin & A. Choi, *Law, Social sciences and public policy*, 1998

Kusumaatmadja dalam pembangunan nasional yang terpenting bukanlah pembangunan dalam arti fisik, akan tetapi perubahan pada anggota masyarakat itu dan nilai-nilai yang mereka anut. Jadi hakekat daripada pembangunan nasional adalah pembaharuan cara berfikir dan sikap hidup. Sebab tanpa perubahan sikap dan cara berfikir, menurut *Mochtar Kusumaatmadja*, maka pengenalan lembaga-lembaga modern dalam kehidupan tidak akan berhasil dengan baik. Sebagai contoh, lembaga kredit yang diperkenalkan pada masyarakat tani, nelayan, pengusaha menengah dan kecil, tanpa dipersiapkan dengan lembaga-lembaga perkreditan ini, dan peranannya dalam pembangunan, maka pembangunan sosial tidak akan membantu pembangunan ekonomi (fisik) secara baik¹¹. Cara pandang hukum sebagai alat pembaharuan masyarakat dalam arti di atas sudah barang tentu memerlukan pengetahuan yang lebih luas dari pengetahuan hukum. Pengetahuan tentang ilmu-ilmu lain, yang memuat deskripsi (*descriptive power*) yang menguatkan analisis hukum dari model-model deskripsi factual sangat membantu pemahaman hukum sebagai alat pembaharuan masyarakat, seperti, sosiologi, antropologi dan kebudayaan¹².

- 2.3 Apabila keterlibatan ilmu-ilmu non-hukum dibahas lebih khusus, maka pendekatan sosial budaya, biologi dan ekonomi pada pengelolaan sumberdaya alam implikasinya pada pembentukan hukum baru, merupakan bidang-bidang ilmu yang paling banyak dibahas. Pendekatan sosial budaya sebagai bagian konsep pembangunan telah diuraikan oleh *Mochtar Kusumaatmadja*¹³ dalam tulisannya yang membahas masalah hukum dan masyarakat yang pada pokoknya membagi masalah ini atas (1) arti dan fungsi hukum dalam masyarakat; (2) hukum sebagai kaidah sosial; (3) hukum dan kekuasaan; (4) hukum dan nilai-nilai sosial; hakekat pembangunan sebagai perubahan sikap dan sifat-sifat manusia dan (5) hukum sebagai alat pembaharuan masyarakat. Selanjutnya, Otto Sumarwoto, sebagai ahli ekologi membahas keterkaitan dan kesaling tergantungan ekonomi dan lingkungan

¹¹ Mochtar Kusumaatmadja, Fungsi dan Perkembangan hukum dalam Pembangunan nasional, 1975. lihat, teori R. Pound tentang "law as a social engineering" yang dibahas pula dalam tulisan Mochtar Kusumaatmadja dalam teorinya tentang hukum sebagai alat (sarana) pembaharuan masyarakat.

¹² R. Posner, Economic analysis of law, 1992

¹³ Mochtar Kusumaatmadja, Fungsi dan Perkembangan hukum dalam pembangunan nasional

dalam konsep pembangunan.¹⁴ Kemudian Emil Salim, sebagai ahli ekonomi dalam kapasitasnya sebagai Menteri Negara Lingkungan Hidup (sebelumnya, sebagai Menteri Negara Pengawasan Pembangunan dan Lingkungan Hidup, 1978-83) telah ikut membangun dasar-dasar pemikiran pembangunan berkelanjutan baik secara Internasional, terutama sebagai anggota Komisi Brundlant yang menyusun laporan “masa Depan Kita” (*Our Common future*) maupun secara nasional melalui kebijakan dan hukum lingkungan nasional¹⁵. Emil Salim juga telah memberikan rumusan pengertian Pembangunan Berkesinambungan (*sustainable development*) sebagai “suatu proses perubahan yang di dalamnya eksploitasi sumberdaya, arah investasi, orientasi pengembangan teknologi, dan perubahan kelembagaan semuanya dalam keadaan yang selaras serta meningkatkan potensi masa kini dan masa depan untuk memenuhi kebutuhan dan aspirasi manusia”¹⁶. Dari uraian di atas, perlu dicatat bahwa konsep pembangunan sosial yang dijadikan dasar konsep pembangunan bersumber dari teori ilmu sosial tahun 1970-an. Konsep perubahan sosial berdasarkan konsep pembangunan PBB, dan konsep sosial budaya dalam arti ini pada umumnya masih bersumber dari pengalaman dan pemikiran ahli-ahli di negara industri, sehingga terbuka untuk diperdebatkan dalam Seminar ini.

2.4 Apabila konsep pembangunan berkelanjutan dikaji dari konsep hukum baru, maka hukum ekonomi dalam tata ekonomi internasional baru juga membawa prinsip-prinsip hukum baru, termasuk prinsip lingkungan, sebagaimana dimuat pasal, 30 *the Charter of Economic Right and Duties of State*, yang menyatakan :

*“all states have the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of state or of areas beyond the limits of national jurisdiction”*¹⁷.

Milan Bulajic, misalnya dalam bukunya *Principles Of International Development Law*, antara lain mengatakan bahwa prinsip-prinsip dalam tata ekonomi internasional baru ini tidak saja telah membawa dorongan baru bagi negara-

¹⁴ Otto Sumarwoto, *Ekologi, Lingkungan Hidup, dan Pembangunan*, Penerbit Jembatan, Cetakan Ketiga. 1997

¹⁵ Emil Salim, *Lingkungan Hidup*, Mutiara Sumber Widya, 1985

¹⁶ Istilah pembangunan berkelanjutan dalam kepustakaan juga disebut sebagai pembangunan berkesinambungan

¹⁷ Philippe Sands, *Principles of International Environment Law* 1, 1995

negara berkembang untuk melakukan pengembangan konsep dan strategi kodifikasi dan pembaharuan di bidang hukum pembangunan, tetapi juga telah membawa pembaharuan dalam konsep pembangunan ekonomi dan pembangunan sosial melalui peran serta masyarakat.

Bertalian dengan pembangunan ekonomi di negara berkembang, prinsip-prinsip hukum ekonomi meletakkan jaminan perlindungan dan pengakuan hak negara dan penduduknya untuk memiliki akses pada lembaga-lembaga internasional di bidang finansial, alih teknologi dan asistensi lainnya pada pembangunan (*a right to develop*). Perkembangan baru ini dimaksud untuk mendorong secara optimal agar prinsip-prinsip hukum pembangunan baru ini dapat membentuk hukum yang bersifat universal (*universal law*) yang mengikat semua subyek hukum internasional. Sebagai contoh tentang perlunya *universal binding law* di bidang alih teknologi, berdasarkan alasan bahwa lebih dari 90% alih teknologi hanya berlangsung di antara negara-negara industri, sementara itu, hanya 10% saja yang terjadi di antara negara industri dengan negara berkembang¹⁸.

Sebagai catatan dari gagasan hukum pembangunan internasional, pertemuan Internasional di Bretton Woods mempertimbangkan pembentukan lembaga internasional (*institutional framework*) yang berperan membangun kerjasama ekonomi internasional. Restrukturisasi tata ekonomi dan hubungan ekonomi internasional telah membawa perkembangan hukum baru di bidang ekonomi dan pembangunan yang disebut sebagai hukum ekonomi / pembangunan internasional¹⁹. Perkembangan ini telah dianggap sebagai bagian dari *the Progressive development of the principles and norms of international law relating to the new international economic order*²⁰. Hukum pembangunan internasional terutama ditujukan untuk memecahkan persoalan ketidakadilan dalam pertumbuhan dan pendapatan ekonomi dunia antara negara-negara maju dan negara berkembang. Pengaruh lptek pada pembentukan hukum baru akan dibahas pada bagian lain dari tulisan ini.

¹⁸ Milan Bulajic, Principles of International Development Law, p.51, *hukum pembangunan* dalam arti ini dirumuskan sebagai suatu gelombang protes terhadap kaidah-kaidah hukum umum yang berasal dari negara-negara barat yang pelaksanaannya dan efektivitasnya tidak dapat berjalan baik di negara berkembang

¹⁹ Milan Bulajic, Principles of International Development Law, Martinus Nijhoff Publishers, 1986

²⁰ International Legal Commission (ILC)

2.5 Dalam rangka pengembangan hukum pembangunan nasional, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran juga pernah melakukan penelitian tentang Hukum Ekonomi Indonesia dalam pembangunan sekitar tahun 1976. Hasil dari penelitian tersebut membuktikan bahwa kaidah-kaidah hukum Perundang-undangan yang mengatur aspek-aspek hukum pembangunan masih bersifat pluralistic, dimana hukum barat dan hukum adat yang berasal dari berbagai suku dan kelompok masyarakat di daerah masih berlaku bersama-sama dengan hukum Perundang-undangan yang dibentuk berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Selain itu, pendekatan hukum ini umumnya masih bersifat *peacemeal* berdasarkan pertimbangan kepentingan sektor atau bidang kegiatan tertentu yang mengandung potensi konflik antar sektor, karena pembentukan hukumnya pada saat itu lebih ditujukan untuk mendorong tumbuhnya investasi ²¹, dan pendekatan hukum pun sangat bersifat eksploratif pada kegiatan pemanfaatan sumberdaya alam. Oleh karena itu, pembentukan hukum pembangunan pada tahap ini, selain dipengaruhi secara mendasar oleh konsep dan prinsip-prinsip hukum barat, sebagaimana diakui juga oleh beberapa penulis hukum Barat terkenal, juga belum secara substansial memperhatikan pertimbangan lingkungan dalam arti ekologi, khususnya keterkaitan dan ketergantungannya dengan pembangunan sosial dan ekonomi.

2.6 Sejarah perkembangan hukum pembangunan berkelanjutan di Indonesia dapat dikaji sebagai bagian dari proses pembangunan nasional yang pertama kali memuat pertimbangan lingkungan pada tahun 1973. Pembangunan bidang hukum berlandaskan Garis-Garis Besar Haluan Negara (mis: Bab 27 GBHN-1973) menyatakan dengan tegas bahwa Pembangunan bidang hukum dalam negara hukum Indonesia adalah berdasarkan atas landasan sumber tertib hukum negara yaitu cita-cita hukum serta cita-cita moral yang luhur. Meliputi suasana kejiwaan serta watak dari bangsa Indonesia yang dipadatkan dalam Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945. Selanjutnya, *Mochtar Kusumaatmadja* mengatakan bahwa pembinaan dibidang hukum harus mampu mengarahkan dan menampung kebutuhan-kebutuhan hukum sesuai dengan kesadaran hukum rakyat yang berkembang ke arah modernisasi menurut tingkat kemajuan pembangunan di

²¹ Laporan Naskah Akademis, RUUPSD, Kantor Kementerian Lingkungan Hidup, 2002

segala bidang sehingga tercapai ketertiban dan kepastian hukum sebagai prasarana yang harus ditunjukkan ke arah peningkatan pembinaan kesatuan bangsa, sekaligus berfungsi sebagai sarana penunjang perkembangan modernisasi dan pembangunan yang menyeluruh, sebagaimana dirumuskan dalam Bab 27 GBHN 1973 merupakan sarana pembangunan ekonomi. Kebijakan dasar pembangunan hukum pada tahap ini meliputi bidang-bidang pembinaan hukum, penegakan hukum, pembinaan peradilan, pembinaan tunawarga, penyelenggaraan administrasi urusan hukum, dan pendidikan dan penyuluhan hukum, yang meliputi pula hukum lingkungan²². Apabila dikaji secara kritis dari konsep dan prinsip-prinsip hukum pembangunan berkelanjutan yang berkembang kemudian, pendekatan, konsep dan prinsip-prinsip hukum pembangunan Indonesia pada tahap ini masih berada pada pembangunan ekonomi dan perubahan sosial dengan dimensi lingkungan yang bersifat umum.

2.7 Terbatasnya pengetahuan tentang peranan ilmu-ilmu non-hukum dalam pembentukan hukum, menurut saya menyebabkan peranan analisis substantial (*descriptive power*) aspek-aspek pembangunan non-hukum pada saat itu tidak mampu membantu merumuskan hukum pembangunan nasional yang baik dan *acceptable*. Kelemahan dari penerapan pendekatan baru ini merupakan kelemahan yang bersifat umum pembentukan hukum pembangunan nasional yang berbasis pembangunan sosial dan ekonomi²³. Pengaruh dan ilmu-ilmu non-hukum terhadap pembentukan hukum baru melibatkan pula pendekatan yang bersifat multi dan interdisipliner. Hal ini dikemukakan oleh *Mochtar Kusumaatmadja* dalam tulisannya yang berjudul, "*Pengaturan hukum masalah lingkungan hidup manusia : Beberapa pikiran dan saran*", yang disampaikan pada Seminar Nasional ; "*Pengelolaan lingkungan hidup manusia dalam pembangunan nasional*" pada tahun 1972. Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa proses pembentukan hukum dalam arti pembangunan berkelanjutan, belum secara utuh mengintegrasikan pembangunan ekonomi dan pembaharuan sosial serta pertimbangan lingkungan.

²² BPHN, Hukum Nasional, majalah BPHN, Tahun 1, No.1, Tahun 1975

²³ Laporan Naskah Akademis RUUPSDA, Kementerian Lingkungan Hidup, 2002

3. Prinsip-Prinsip Pembangunan Berkelanjutan Dalam Pengelolaan Sumberdaya Alam dan Lingkungan

3.1 Pada Bab ini dibahas prinsip-prinsip umum pembangunan berkelanjutan dalam sistem pengaturan sumberdaya alam yang mengalami perkembangan yang cepat sejak Deklarasi Stockholm – 72, kemudian berkembang dan diperluas dalam Deklarasi Rio – 92, dan kemudian mencapai puncaknya pada Deklarasi Johannesburg pada tahun 2002. diantara prinsip-prinsip ini yang diharapkan dapat mempengaruhi pembentukan kaidah hukum baru meliputi:

- a) Kewajiban yang dimuat dalam Prinsip 21 Deklarasi Stockholm dan prinsip 2 Deklarasi Rio yang mengatur hak berdaulat negara atas sumberdaya alam dan tanggungjawab negara untuk mencegah dampak lingkungan yang bersifat lintas batas negara;
- b) Prinsip melakukan tindakan pencegahan (*the principle of prevention action*);
- c) Prinsip bertetangga yang baik dan kewajiban melakukan kerjasama internasional;
- d) Prinsip pembangunan berkelanjutan (*the principle of sustainable development*);
- e) Prinsip kehati-hatian (*the precautionary principle*);
- f) Prinsip pencemar membayar (*the polluter – pays principle*); dan
- g) Prinsip kebersamaan dengan tanggungjawab yang berbeda (*the principle of common but differentiated responsibility*).

3.2 Apabila perkembangan konsep, prinsip hukum di atas diperhatikan dengan cermat bagi pengembangan hukum pengelolaan sumberdaya alam Indonesia, masalah hak berdaulat dan menguasai sumberdaya alam, hak membangun dan tanggungjawab negara dalam pengelolaan lingkungan, terkait dengan pencemar membayar, prinsip bertetangga yang baik, prinsip kehati-hatian, dan hak asasi manusia atas sumberdaya alam, merupakan perkembangan penting yang perlu diperhatikan dalam pengembangan hukum pembangunan berkelanjutan Indonesia. Apabila diperhatikan program pembangunan Indonesia sejak konsep pembangunan dilaksanakan pada tahun 1970–an, masalah pengelolaan lingkungan dan sumberdaya alam merupakan masalah mendasar dalam pembangunan nasional. Secara konstitusional ditetapkan bahwa penguasaan

sumberdaya alam digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, secara faktual pembangunan yang dilakukan selama lebih dari tigapuluh tahun, meskipun konstitusi sebagai landasan ideal menjamin posisi masyarakat sebagai pemilik sumberdaya alam untuk memperoleh kemakmuran, dan GBHN sebagai landasan kebijakan untuk mencapai tujuan tersebut, belum disertai dengan perangkat hukum yang menjamin tercapainya tujuan tersebut, yaitu pembangunan sosial dan perlindungan lingkungan dengan pendekatan yang bersifat holistik. Meskipun UUHL Indonesia berdasarkan konsep dan prinsip-prinsip pengelolaan lingkungan berdasarkan Deklarasi Stockholom 1972 telah ditetapkan pada tahun 1982 dan disempurnakan pada tahun 1997 berdasarkan perkembangan baru dalam Deklarasi Rio (1992), bersifat pluralisme hukum, disertai dengan pendekatan hukum secara sektoral, dan orientasi kebijakan pembangunan yang seringkali menimbulkan dikhotomi di antara konsep pembangunan ekonomi dan perlindungan lingkungan telah menimbulkan masalah di tingkat operasional pelaksanaan hukum pembangunan. Secara faktual pembangunan nasional Indonesia masih belum mencerminkan konsep dan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan, terutama prinsip-prinsip yang didasarkan pada Deklarasi Rio 1992 yang meliputi: (1) akses pada informasi (*access to information*); (2) partisipasi publik dalam pengambilan keputusan (*public participation in decision making*), dan; (3) akses pada keadilan (*access to justice*)²⁴.

- 3.3 Konferensi PBB Tentang Lingkungan Hidup di Rio de Jenairo telah membawa perkembangan baru dalam prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan (Komisi Brundtland) sebagai reaksi terhadap pandangan konvensional pembentukan hukum pembangunan dan lingkungan dalam kerangka hukum lingkungan pasca Deklarasi Stockholm 1972, dan ketidakpuasan terhadap pelaksanaan UUHL-82 di Indonesia. Gagasan dalam Laporan Komisi Brundtland yang mancapai puncaknya dalam Konferensi PBB tentang Lingkungan Hidup di Rio de Jenairo pada tahun 1992, dengan tujuan menyempurnakan proses pembentukan hukum lingkungan pasca-Deklarasi Stockholm, dan penyempurnaan (amandemen) UUHL Indonesia. Perkembangan baru hukum lingkungan yang dilakukan oleh *expert groups* dari WCED, tercermin dalam *Draft Covenant on Environmental conservation and*

²⁴ Donald N. Ziliman, Human Rights In Natural Resource Development: Public Particiation in the sustainable Development of Mining and Energy Resources, Oxford Univ. Press, 2002

sustainable use of Natural Resources, yang memuat 88 pasal. Dengan memperluas anggotanya, dan kemudian mengembangkan lebih lanjut sebuah Rancangan yang disebut sebagai “*draft Interntional Covenant on Environment and Development*” pada tahun 1995. Draft ini memuat tiga tipe pengaturan hukum, yaitu²⁵ :

- a. Konsolidasi prinsip-prinsip hukum internasional yang ada, termasuk prinsip-prinsip ‘*soft law*’ yang dianggap sudah siap dijadikan ‘*hard law*’ (*Those Which Consolidate Existing Principles of International Law, Including Those ‘Soft Law’ Principles Which Were Considered Ripe for hardening*);
- b. Ketentuan yang memuat materi hukum moderat progresif (*those which contain very modest progressive development*); dan
- c. Ketentuan yang lebih progresif dari huruf (b) yang dirasakan sangat penting (*those which are further progressive than in (b) which felt were absolutely necessary*).

Rancangan ini diharapkan menjadi dokumen untuk melakukan negoisasi pada perjanjian internasional tentang konservasi lingkungan dan pembangunan berkelanjutan. Keinginan untuk merealisasikan *Covenant* ini sebagai hukum baru dianggap sebagai tantangan hingga 50 tahun mendatang. Yang menarik dari perkembangan baru ini adalah gagasan untuk menjadikan prinsip-prinsip hukum dalam arti ‘*soft law*’ ini menjadi ‘*hard law*’ baik melalui konvensi internasional maupun melalui proses pembentukan hukum lingkungan nasional di masa yang akan datang merupakan pokok-pokok pikiran baru di bidang hukum yang perlu diperhatikan.

Pendapat lain yang cukup maju dalam proses pembentukan hukum baru ialah peranan hakim dalam melakukan transformasi konsep prinsip-prinsip hukum pembangunan berkelanjutan dalam bentuk ‘*soft law*’ ini melalui argumentasi yang dapat dipahami melalui uraian berdasarkan konsep-konsep lingkungan dan sumberdaya alam yang telah lazim digunakan dalam praktek untuk mentransformasikan *soft law* ini menjadi *hard law*. Dengan pendekatan dan model-model deskripsi ilmu-ilmu non-hukum yang relevan dengan kausa fakta, teori atau doktrin interpretasi hukum dapat berkembang lebih dinamis dan mampu

²⁵ Daud Silalahi, sda hal 15-16

melalui ahli-ahli berbagai ilmu terkait, sebagai sarana penguat argumantasi factual (*scientific evidence*) terhadap pembentukan hukum baru²⁶.

3.4 Secara konseptual, pengertian pembangunan berkelanjutan berasal dari ilmu ekonomi yang terutama di kaitkan dengan persoalan efisiensi dan keadilan (*equity*) untuk menjamin keberlanjutan pembangunan ekonomi bagi kesejahteraan masyarakat. Pengertian dari segi ekonomi ini juga dilatarbelakangi oleh ilmu biologi yang membahas keberlanjutan dari segi kemampuan dan kesesuaian (*capability and surtability*) suatu lokasi dengan potensi regenerasi/produktivitas lingkungan hidupnya.

Konsep 'berkelanjutan' (*sustainability*) sebenarnya telah lama dikenal sebagai bagian dari biologi. Pada konferensi "Analisa dan Manajemen Penggunaan Berkelanjutan Tanah Hutan Tropis" (*Forests Land Assessment and Management for Sustainable Uses*) perkataan '*sustainable use*' diartikan sebagai :

'continuing national use of land without severe or permanent deterioration in the quality and quantity of one or more component of the integrated ecosystem or landscape unit'.

Dalam pada itu, istilah 'pembangunan berkelanjutan' atau sustainable development merupakan konsep baru yang terkait dengan konsep pembangunan. Arti keterkaitan ini dapat dihubungkan dengan masalah efisien dan keadilan. Melakukan efisien untuk memperbesar kue pembangunan, dan keadilan (*equity*) untuk pembagian yang layak dan menjaga keberlanjutan pemanfaatannya²⁷.

Pengertian pembangunan berkelanjutan dapat ditemukan baik secara eksplisit maupun implicit dalam berbagai perjanjian internasional dan berbagai instrumen lainnya. Laporan Komisi Brundtland pada tahun 1987 merupakan pengertian hukum yang luas dan dianut secara luas yang memberikan pengertian 'sustainable development' sebagai :

'development that meets the needs off the present without compromising the ability of future generation to meet their own needs'

Ada dua konsep penting dalam rumusan di atas. Pertama, konsep kebutuhan (*needs*) terutama kebutuhan dasar generasi saat ini, dan kedua, ide keterbatasan yang didasarkan pada pertimbangan kemajuan teknologi dan organisasi sosial

²⁶ Philipe Sands, Principles of International Environmental Law 1 (1995), p.11

²⁷ Daud Silalahi, Peranan hukum dalam mengaktualisasikan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan, 1997

untuk menetapkan daya dukung lingkungan yang mampu menopang kehidupan generasi sekarang dan generasi masa depan²⁸.

Laporan Brundtland mengidentifikasi beberapa masalah kritis yang perlu dijadikan dasar kebijakan lingkungan bagi konsep pembangunan berkelanjutan:

- a) Mendorong pertumbuhan dan meningkatkan kualitas (*reviving growth and changing its quality*);
- b) Mendapat kebutuhan pokok mengenai pekerjaan, makanan energi, air, dan sanitasi (*meeting essential needs for jobs, food, energy, water, and sanitation*);
- c) Menjamin tingkat pertumbuhan penduduk yang mendukung keberlanjutan (*ensuring asustainable level of population*);
- d) Melakukan konservasi dan kemampuan sumberdaya (*conserving and enhancing the resource base*);
- e) Orientasi teknologi dan mengelola resiko (*reorienting technology and managing risks*) dan;
- f) Memadukan pertimbangan lingkungan ekonomi dalam proses pengambilan keputusan (*merging environment and economics in decision-making*).

3.5 Pendekatan ekonomi dan masyarakat dalam pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan: pertimbangan keanekaragaman hayati dan sosial budaya dalam pembentukan hukum sumberdaya alam: prinsip-prinsip partnership dalam pengelolaan sumberdaya alam daerah (teori *partnership*) pada proses pembentukan hukum pembangunan berkelanjutan disini terutama harus memperhatikan posisi kesaling-tergantungan dan saling memperkuat secara mendasar di antara pertimbangan perlindungan daya dukung lingkungan dengan pembangunan ekonomi dan pembangunan sosial.

3.6 Konsultasi publik dalam meningkatkan peserta masyarakat dalam proses pembentukan baru pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan di daerah. Paradigma lain yang secara signifikan mengalami perkembangan baru adalah peran serta masyarakat melalui apa yang disebut sebagai konsultasi publik. Suatu studi yang dilakukan oleh kelompok NGOs Indonesia sehubungan dengan

²⁸ Philippe Sands, Principles of International Environment Law 1, (1995)

gagasan pembentukan hukum pengelolaan sumberdaya alam Indonesia, memperlihatkan berbagai masalah dalam pengelolaan sumberdaya alam yang bersumber pada ketidak-pastian hukum dalam masalah kewenangan, hak dan kewajiban, kurang jelasnya bentuk konsultasi publik, besarnya potensi konflik antar pihak dalam berbagai jenis kegiatan yang saling berbenturan, dan tidak jelasnya arah pengembangan hukum yang mewakili berbagai pemangku kepentingan di bidang sumberdaya alam. Yang menarik dari perkembangan baru ini, bahwa konsep pembangunan berkelanjutan dalam pengelolaan sumberdaya alam dikaitkan pula dengan HAM²⁹. Selain itu, hukum pembangunan berkelanjutan dalam *Pengelolaan sumberdaya alam dalam perspektif sosial dan ekonomi* juga menghadapi persoalan *vulnerability*³⁰. *Vulnerability* merupakan kata kunci untuk memahami dan mendorong pembangunan. Di negara berkembang pengalaman kemiskinan dalam proses pembangunan ekonomi dan sosial merupakan kondisi *vulnerability* Individu menjadi *vulnerability* ketika ia diekspose ke dalam derita yang sangat menyakitkan, secara sosial ketika mereka tidak memiliki kemampuan yang memadai melawan kekuatan sosial yang memaksa mereka memasuki proses perubahan sosial. Keterbelakangan, ketidakmampuan membangun atau ketidakmampuan memperoleh kesempatan juga sebagai bagian dari sejarah *by-product of 'development'*. Totalitas ketidak-mampuan bersifat kompleks disebabkan oleh ketidak-mampuan daya toleransi terhadap ketidak-seimbangan penguasaan informasi, teknologi, dan pengalaman emperikal. Kata *development* harus dipahami sebagai totalitas ketidak-seimbangan, ketidak-mampuan dan ketidak-sejajaran dalam keterlibatan dalam proses pembangunan yang menimbulkan *by-product* dari pembangunan itu sendiri pada masalah ekonomi, sosial dan implikasinya pada pembangunan hukum sebagai '*hukum pembangunan*' dalam perspektif jangka panjang dan berkeadilan.

- 3.7 UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah telah membawa perkembangan baru tahap ini proses pembentukan hukum di daerah dilihat dari konsep pembangunan. Pada tahap ini proses pengambilan keputusan dalam setiap pelaksanaan pembangunan didasarkan pada pendekatan berbasis masyarakat (*community-based development approach*). Perkembangan hukum

²⁹ Donald N. Zillman, *Human Rights in Natural Resource Development...*2002

³⁰ Donald N. Zillman,2002

administrasi pembangunan sebagai landasan kebijakan telah bergeser dari *top down policy oriented* ke arah *bottom-up policy oriented* atau juga disebut sebagai *decentralized decision making process* menggantikan *centralized decision making process*³¹.

Pengembangan hukum pembangunan berkelanjutan dalam arti di atas terkait pula dengan pendekatan tata ruang dalam pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan di daerah. Dengan berkembangnya PERDA tentang RT/RW sebagai pelaksana dari sistem hukum tata ruang, dipengaruhi oleh teori lokasi pada pembentukan pengaturan sumberdaya alam yang efektif dan efisien. Pendekatan hukum yang bersifat lintas disiplin ilmu seperti diperlihatkan oleh hukum tata ruang, sangat dipengaruhi oleh disiplin planologi, seperti antara lain pengaruh karakter topografi, jenis vegetasi penutup lahan, dan larian air (*run-off*) yang tercermin dalam Sistem Informasi Geografis, disingkat GIS. Pengembangan hukum pembangunan berkelanjutan berdasarkan uraian diatas membawa pendekatan hukum baru yang secara mendasar dipengaruhi oleh lingkungan, ekonomi dan sosial (*new approach for comprehensive assessment of economi, social and ecosystem approach*)³².

Perkembangan yang terjadi sejak konsep pembangunan berkelanjutan dijadikan dokumen dasar (*basic draft*) bagi negoisasi perumusan hukum baru di bidang pengelolaan sumberdaya alam³³ membawa pula paradigma baru pembangunan sosial, yang memperluas pengertian partisipasi publik. Dalam pengertian baru ini, partisipasi masyarakat termasuk konsultasi publik dapat melihat pemerintah sebagai sumber masalah. Hal ini dianggap sebagai *the revive of natural law on new perspectives*³⁴.

³¹ Philippe Sands, Principles of International Environment Law 1, (1995)

³² Johannesburg Summit 2002, Deklarasi Johannesburg mengenai Pembangunan Berkelanjutan, Rencana Pelaksanaan KTT Pembangunan Berkelanjutan, Direktorat PELH PBB, DITJEN MULTILATERAL EKUBANG DEPLU, 2002

³³ Expert Group on Environmental Law, 'Draft International Covenant on Environment and Development 1995

³⁴ Donald N. Zillman Et al, *Human Rights in Natural Resource Development: public participation in the sustainable development of Mining and Energy Resources*, Oxford Univ.Press, 2002

4. Implikasi dari Prinsip-prinsip Pembangunan Berkelanjutan Dalam Pengelolaan Sumberdaya Alam Pada Pembentukan Hukum Nasional

- 4.1. Pertama prinsip pembangunan berkelanjutan akan membawa pengaruh pada prinsip hukum tradisional, yang harus menyesuaikan diri pada perkembangan ilmu dan teknologi yang membawa dimensi baru pada aspek-aspek hukum dari proses pembangunan (*development concept*). Secara harfiah, kata pembangunan membawa kondisi dan nilai-nilai baru yang akan mempengaruhi nilai-nilai yang ada, baik secara ekonomi maupun sosial, sehingga diperlukan proses penyesuaian terhadap kebutuhan baru (*new need*).
- 4.2. Prinsip yang mengatur pembangunan berkelanjutan disamping prinsip-prinsip pengelolaan lingkungan juga prinsip yang memberikan refleksi pendekatan '*sustainable*' sebagai standar tingkat penggunaan atau eksploitasi sumberdaya alam tertentu. Sustainable dalam arti ini dapat diartikan sebagai pemanfaatan secara optimal, seperti dalam hukum laut yang mengatur pemanfaatan sumberdaya laut, misalnya dengan istilah '*the optimum level of whale stocks*', '*optimum sustainable yields*' dan '*optimum utilization* yang didasarkan pada standar yang menjamin pelestarian lingkungan³⁵.
- 4.3. Pengembangan prinsip-prinsip Deklarasi Stockholm ke dalam prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan merupakan perkembangan mendasar pada pembentukan hukum sumberdaya dan lingkungan baik nasional maupun internasional. Prinsip-prinsip yang telah berkembang sejak Laporan Komisi Brundtland 1987 dikukuhkan dalam konferensi PBB tentang Lingkungan Hidup di Rio de Janeiro pada tahun 1992, baik konvensi Internasional tentang Lingkungan Hidup maupun Undang-Undang Lingkungan Nasional telah mengalami perubahan mendasar, khususnya dalam pengelolaan sumberdaya alam terkait dengan pendekatan hukum baru yang mengintegrasikan pembangunan lingkungan, ekonomi dan sosial sebagai komponen pembangunan berkelanjutan³⁶.

³⁵ Philippe Sands, *Principles of International Environmental Law*, 1995

³⁶ Johannesburg Summit 2002, Rencana Pelaksanaan KTT Pembangunan Berkelanjutan

- 4.4. KTT Johannesburg, yang dikenal luas sebagai *World Summit on Sustainable Development* membawa perkembangan baru yang memperkuat dalil saling ketergantungan dan saling memperluas antar komponen pembangunan berkelanjutan, yaitu (1) pembangunan ekonomi, (2) pembangunan sosial, dan (3) perlindungan daya dukung ekosistem. Pada tahap ini pendekatan *bottom-up as a new Von Savigny theory of law in scientific perspective* dapat memberikan peluang baru bagi teori hukum Van Savigny dilihat dari perspektif ilmu sosial melalui model-model paparan yang memiliki '*descriptive power*' bagi analisis hukumnya³⁷.
- 4.5. Perkembangan hukum pembangunan berkelanjutan mempengaruhi pula gagasan pembentukan hukum pengelolaan sumberdaya alam di Indonesia. Sejak tahun 2000, pemikiran dan diskusi di bidang pengelolaan sumberdaya alam. Berdasarkan pradigma baru telah mendorong terbentuknya kebijakan makro pemerintah dalam bentuk TAP MPR No: IX/2002 tentang pembaharuan dan pengelolaan sumberdaya alam. Gagasan dan prinsip-prinsip hukum pengelolaan sumberdaya alam yang terbentuk dalam keputusan Majelis ini, merupakan salah satu bentuk refleksi tuntutan baru sistem hukum sumberdaya alam Indonesia di bawah konsep pembangunan berkelanjutan.
- 4.6. Terbentuknya kebijakan dasar di atas, yang akan memberikan arah perkembangan hukum sumberdaya di masa yang akan datang perlu diberikan peluang memperoleh pengujian secara akademis, kebutuhan praktis baik sebagai dasar kebijakan kegiatan dalam pembangunan, maupun kebutuhan praktek di kalangan pengguna jasa hukum dalam arti yang luas. Pendekatan hukum yang bersifat holistik yang telah berkembang baik melalui hukum lingkungan, menuntut perubahan secara mendasar dari ketentuan hukum lama yang bersifat sektoral, seperti antara lain bidang kehutanan, pertambangan, perikanan, pengairan, pertanahan, dan pertanian.

³⁷ Bandingkan dengan model *descriptive power* dalam tulisanya Posner yang berjudul *economic Analysis of Law*, 1992

- 4.7. Arah perkembangan, resistensi, perdebatan konsep dan gagasan baru hukum sumberdaya alam dalam perspektif sosial dan ekonomi menuntut partisipasi semua kelompok utama, penguat peranan dan kemampuan otoritas-otoritas lokal dan institusi pembangunan berkelanjutan.
- 4.8. Sebagaimana diuraikan diatas, selain terjadinya perubahan cara pandang baru pembentukan hukum dari yang semula berpusat pada budaya manusia saja (*anthropo-centric*) ke dalam paradigma baru yang berpusat pada budaya ekosistem (*eco-centric*), juga meletakkan dasar konsep hukum lingkungan baru. Perkembangan hukum baru ini disebut oleh Maurice Strong, Sekertaris Jenderal Konferensi PBB tentang lingkungan Hidup sebagai '*a first step in development international environmental law*'. Prinsip-prinsip dalam Deklarasi Stockholm telah menjadi model pembentukan undang-undang lingkungan hidup (UUHL) nasional di berbagai negara, termasuk Indonesia.
- 4.9. Dalam perkembangan selanjutnya, berbagai negara, seperti di Amerika Serikat, Filipina, New Zealand, terutama pada tahun 1990-an, telah melakukan pembahasan terhadap kerangka hukum pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan. Pada tahun 1974, peneliti saya di beberapa universitas di Amerika Serikat terhadap pengembangan hukum pengelolaan sumberdaya alam, antara lain, university of Michigan melalui penelusuran kepustakaan hukum sumberdaya alam menunjukkan pentingnya pendekatan hukum ini terintegrasi dengan hukum lingkungan. Sejak berkembang konsep, prinsi-prinsip hukum pembangunan berkelanjutan melalui komisi ahli hukum lingkungan dan pembangunan sejak tahun 1990-an, bidang hukum pengelolaan sumberdaya alam telah membawa perspektif baru pembentukan hukum melalui perjanjian internasional dan perundang-undangan nasional. Dalam rangka pembahasan rancangan perundang-undangan pengelolaan sumberdaya alam di Indonesia, Manjit Iqbal, sebagai *legal Officer UNEP* di Asia Pasifik yang berkedudukan di Bangkok, sebagai pembicara tamu menjelaskan perkembangan pembentukan hukum yang mulai mengintegrasikan UUHL dan UU sumberdaya alam dalam satu kerangka hukum (*legal Framework*) . oleh karena itu, berdasarkan alasan-alasan di atas, gagasan pengembangan hukum pengelolaan sumberdaya alam di Indonesia, cukup beralasan saat ini.

4.10. Secara politik, dikeluarkannya TAP MPR No. IX Tahun 2001 tentang pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam, merupakan penguatan ke arah gagasan pembaharuan hukum pengelolaan sumberdaya alam. Kajian akademis terhadap ketentuan hukum dalam peraturan perundang-undangan tentang sumberdaya alam yang berlaku saat ini, masih memperlihatkan berbagai masalah hukum yang bersifat mendasar, selain itu, pendekatan hukum baru ini bersifat multi dan interdisipliner, suatu kedekatan yang umum dianut saat ini. Seminar tentang segi-segi hukum pengelolaan lingkungan hidup dalam pembangunan nasional, yang diadakan oleh Fakultas Hukum UNPAD bekerjasama dengan Badan Pembinaan Hukum pada tahun 1976 di Lembang memperkuat alasan di atas³⁸. Gagasan dan rumusan hukum yang berkembang setelah Seminar ini telah mendorong perkembangan baru yang bersifat mendasar dalam pembentukan hukum lingkungan di Indonesia, baik dalam proses pembentukan hukum perundang-undangan lingkungan maupun konsep-konsep akademis melalui pendidikan hukum Indonesia³⁹.

4.11. Pengaruh dari konsep pembangunan sosial budaya dapat pula dilihat dari paradigma baru yang menyertai otonomi daerah serta mendorong perkembangan baru dalam pembentukan peraturan daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Desentralisasi pengambilan keputusan dalam sistem perizinan dalam pembangunan daerah merupakan salah satu perkembangan baru bagi pembentukan kaidah-kaidah hukum pembangunan nasional. Pembentukan peraturan daerah (PERDA) di bawah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) misalnya, merupakan perubahan secara mendasar dalam pembentukan peraturan yang bersifat operasional di daerah saat ini. Undang-undang baru juga membuka peluang baru bagi daerah memasuki perjanjian internasional dan regional secara tegas. Pengaruh perkembangan globalisasi dalam perkembangan hukum lingkungan dan sumberdaya alam di daerah perlu diperhatikan dalam proses pembentukan peraturan daerah. Secara umum para ahli hukum yang tergabung dalam *'world commission on environment and*

³⁸ Mochtar Kusumaatmadja, Pengaturan Hukum masalah lingkungan hidup manusia: beberapa pikiran dan saran, 1976

³⁹ Daud Silalahi, Perkembangan hukum lingkungan Indonesia: tantangan dan peluangnya, pidato pengukuhkan jabatan Gurubesar dalam Ilmu HUKUM, fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, 2000

development mengakui terjadinya perkembangan hukum lingkungan (termasuk sumberdaya alam) yang cepat, namun sebagai akibat pembangunan yang berjalan sangat cepat telah mengakibatkan pula kesenjangan di antara laju pembentukan hukum baru dengan kebutuhan hukum lingkungan dalam pembangunan dan ketidak-efisienan ketentuan hukum yang berlaku. Oleh karena itu, kelompok ini berpendapat bahwa untuk mengatasi hal ini perlu :

- a. Memperkuat dan memperluas aplikasi ketentuan hukum yang berlaku sekarang dan persetujuan internasional untuk mendukung pembangunan berkelanjutan (*to strengthen and extend the application of existing and international agreement in support of sustainable development*)
- b. Mengakui dan menghormati hak-hak dan kewajiban individu dan negara secara timbal balik bertalian dengan pembangunan berkelanjutan, dan melaksanakan kaidah-kaidah baru pada perilaku negara dan antar negara untuk memungkinkan pembangunan berkelanjutan dapat diwujudkan (*to recognise and respect the reciprocal rights and responsibility of individuals and State regarding sustainable development, and to apply new norms for State and interstate behaviour to enable this to be achieved*);
- c. Memperkuat metode yang telah ada dan mengembangkan prosedur baru untuk menghindari dan memecahkan pertikaian lingkungan dan masalah. Pengelolaan sumberdaya alam (*to reinforce existing methods and develop new procedures for avoiding and resolving disputes on environment and resource management issues*).

Jelaslah bahwa perkembangan konsep, prinsip-prinsip, hak tanggung jawab yang terkandung dalam berbagai Deklarasi, konvensi dan persetujuan yang mendukung pembangunan berkelanjutan perlu ditransformasikan ke dalam sistem hukum sumberdaya alam nasional dan daerah⁴⁰.

⁴⁰ Daud Silalahi, Perkembangan hukum lingkungan Indonesia: tantangan dan peluangnya, pidato pengukuhkan jabatan Gurubesar dalam Ilmu HUKUM, fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, 2000

4.12. Persoalan selanjutnya, bertalian dengan makin menguatnya posisi daerah dalam pengelolaan sumberdaya alam ialah pengembangan kapasitas lembaga di daerah. Agar pengaruh yang makin kuat ini, berjalan efektif, maka perlu pengembangan institusi yang mempunyai:

- a. kemampuan untuk melakukan koordinasi lintas sektor;
- b. unit lembaga yang mempunyai peran koordinasi yang efektif;
- c. kewenangan mengatur dan mengambil keputusan dalam sistem pemberian izin kegiatan;
- d. kemampuan menginternalisasikan budaya partisipasi dan kinerja yang baik;
- e. kepemimpinan yang tidak berpihak dan memahami konsep pembangunan berkelanjutan' dan
- f. kemampuan menumbuhkan pembentukan dana lingkungan.

Pengembangan institusi yang mampu mendorong perubahan konsep budaya partisipasi masyarakat yang konstruktif, koodinasi lintas sektor yang produktif, desentralisasi keputusan yang *acceptable* dan efektif, pendekatan hukum lintas sumberdaya yang memperhatikan daya dukung lingkungan, dan terbuka pada pertimbangan ilmu dan teknologi secara positif.

4.13. Pembentukan peraturan daerah dalam pembangunan berkelanjutan dalam pengelolaan sumberdaya alam yang berorientasi pada peranan pemangku kepentingan di daerah akan membawa pengaruh pada bentuk-bentuk peran serta berdasarkan konsep baru mekanisme konsultasi publik. Gerakan efisiensi dalam pengelolaan sumberdaya alam yang berbasis masyarakat mengharuskan peran serta masyarakat mengembangkan bentuk konsultasi publik yang memadukan pembangunan sosial, ekonomi dan lingkungan secara serasi dan efisien.

Ketidak-pastian dan beragamnya cara pandang perumusan hukum baru dalam pengelolaan sumberdaya alam di daerah, sebagai akibat aspirasi masyarakat yang dilatarbelakangi sejarah pembentukannya, nilai-nilai yang hidup di tengah masyarakat yang beragam pula sifatnya dan timbulnya masalah baru bertalian dengan pengembangan hukum sumberdaya alam dan lingkungan hidup di daerah (hutan, tambang, perikanan, dan pertanian) akan menjadi bagian dari pengembangan hukum berkelanjutan yang berbasis pembangunan sosial dan ekonomi.

5. Penutup

- 5.1 Perkembangan hukum pembangunan berkelanjutan merupakan perkembangan baru dari konsep hukum pembangunan tahun 1970-an. Prinsip-prinsip hukum pengelolaan lingkungan menjadi bagian dari konsep pembangunan melalui evaluasi konsep pembangunan 1 PBB dan merupakan landasan hukum lingkungan yang berlaku saat ini.
- 5.2 Pendekatan hukum baru dalam pengembangan sumberdaya alam terutama lahir dari prinsip 21 Deklarasi Stockholm 1972 yang membawa peluang dan tantangan baru. Tantangan baru terutama timbul secara internasional bersumber dari tanggungjawab negara berdasarkan hak berdaulat secara hukum yang bersifat lintas batas negara. Pengaruh dari konsep hukum ini menjadi salah satu perkembangan baru bagi prinsip-prinsip hukum umum konsep hukum pembangunan yang sudah berlaku.
- 5.3 Peluang melalui pengembangan doktrin penafsiran hukum baik dengan menggunakan metode deskripsi atau model dekripsi berbagai ilmu terkait, maupun dengan mengembangkan penafsiran yang dinamis berdasarkan perkembangan ilmu dan teknologi, seperti, antara lain, perkembangan teori interpretasi secara ilmiah (*scientific verification*). Doktrin penafsiran ini belum seluruhnya dan secara tuntas memperoleh bentuk baku dan kriteria yang jelas untuk memberikan penafsiran secara konsisten dan seragam terhadap kaidah hukum baru;
- 5.4 Dalam proses pembentukan hukum baru, disatu pihak terdapat kecenderungan yang ingin mempertahankan posisi hukum berdasarkan doktrin interpretasi secara gramatikal, dengan bahasa hukum konvensional yang sudah dianggap 'mapan' dan di segi lain, terdapat pihak yang menghendaki pembentukan hukum yang memuat kemampuan interpretasi yang selalu dinamis, sesuai dengan perkembangan ilmu dan teknologi yang bersifat universal (*scientific certainty*). Tarik menarik di antara kekuatan argumentasi hukum berdasarkan hukum yang sudah 'mapan' yang berlaku saat ini, berhadapan dengan kaidah hukum baru yang mampu menyesuaikan diri secara fleksibel, sesuai dengan dinamika masyarakat dan lptek memerlukan metode pembentukan hukum yang baru.

- 5.5 Masalah transformasi pengertian baru dari berbagai disiplin ilmu ke dalam bahasa hukum merupakan salah satu masalah mendasar, karena kesepakatan yang menyeluruh tidak mudah diperoleh tanpa keterlibatan ahli terkait. Perkembangan terminologi hukum yang sangat dipengaruhi oleh terminologi berbagai ilmu lain, seperti ekonomi, biologi, teknologi seringkali dianggap mengganggu kepastian hukum dalam arti konvensional. Seminar dan diskusi yang terfokus pada topik-topik khusus yang melibatkan berbagai pakar untuk memperoleh kesepakatan dan pengertian yang makin seragam sangat diperlukan dalam pembentukan hukum baru.
- 5.6 Meskipun banyak masalah yang dihadapi dalam pembentukannya, terdapat beberapa masalah pokok yang menjadi substansi pembentukan hukum baru ini, yaitu: transformasi prinsip-prinsip yang bersifat universal, seperti *prior informed consent*, *precautionary principles*; hubungan dan distribusi wewenang dalam pengelolaan sumberdaya alam baik vertikal maupun horizontal; mekanisme dan resolusi konflik; harmonisasi dari peraturan yang tersebar di berbagai peraturan Perundang-undangan (pertambangan, kehutanan, air, perikanan dan pertanahan), serta peran serta masyarakat yang dirumuskan sebagai model nasional yang merupakan prosedur dan sebagai *minimum requirement* dalam proses pembentukan hukum;
- 5.7 Pembentukan hukum baru yang diharapkan, tidak saja menuntut perubahan silabus dan kurikulum pendidikan hukum yang sesuai dan relevan dengan perkembangan baru diatas, suatu proses yang memerlukan waktu yang relatif lama. Tetapi juga mendorong diskusi akademis secara terbuka, penulis hukum secara profesional dan memiliki kompetensi ilmiah yang tinggi di bawah suatu lembaga atau forum yang berwibawa, sehingga mampu mendorong terbentuknya hukum baru yang secara akademis kuat, dan dalam praktek *acceptable*. Badan Pembinaan Hukum Nasional bekerjasama dengan Lembaga Pendidikan Tinggi di bidang hukum dapat mendorong terbentuknya lembaga atau forum demikian. Pendidikan dan pembentukan hukum baru merupakan dua sisi yang tidak dapat dipisahkan dalam pengembangan hukum nasional di era pembangunan yang berkelanjutan dalam pengelolaan sumberdaya alam berbasis sosial dan ekonomi dalam perspektif global dan lokal.