
Harmonisasi Hukum dan Kebijakan dalam Penegakan Hukum Lingkungan

Erina Pane

Dosen Program Pascasarjana
Universitas Bandar Lampung

Abstrak

Hukum adalah juga sebuah produk kebijakan, namun kebijakan dapat tidak berupa produk hukum. Hal ini sering menjadi permasalahan kemudian, karena kebijakan bergerak lebih fleksibel dibandingkan perundang-undangan yang ada, meski kebijakan tetap tidak boleh lepas dari makna dasar dari hukum yang ada dan sedang berlaku. Dengan demikian, sebagai sebuah keniscayaan pula, hukum juga tidak bisa terlalu mengekang kebijakan untuk bergerak, sehingga kebijakan kehilangan elastisitasnya yang pada saat tertentu dibutuhkan dalam penerapan hukum itu sendiri. Sebagaimana dipahami penegakan hukum bukan semata-mata melaksanakan teks-teks yang ada tanpa memperdulikan kondisi yang ada di dalam lingkungannya dan yang paling penting adalah mengetengahkan esensi dari keadilan, yang pada akhirnya menjelma sebagai sebuah kebijaksanaan.

Kata Kunci: *penegakan hukum, kebijakan, lingkungan*

I. PENDAHULUAN

Permasalahan lingkungan hidup merupakan salah satu isu utama semua negara dewasa ini. Isu perubahan iklim global semakin membuat negara-negara di dunia menjadi risau. Hal ini dapat dipahami karena lingkungan hidup merupakan suatu sistem kehidupan yang menjadi sentral utama bagi penyangga kelangsungan kehidupan makhluk hidup di muka bumi. Kesadaran dan kepedulian akan lingkungan hidup ditandai dengan diselenggarakannya Konferensi Lingkungan Hidup yang pertama pada tahun 1972 di kota Stockholm, Swedia. Semangat konferensi telah menumbuhkan kesadaran pemerintah Republik Indonesia untuk menertibkan peraturan perundang-undangan di bidang lingkungan hidup yang akan dijadikan pedoman yuridis dalam mengatur pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia (Said Saile, 2003:3).

Pencemaran dan kerusakan lingkungan di Indonesia telah terjadi di mana-mana. Dari tahun ke tahun akumulasinya selalu bertambah dan cenderung tidak dapat terkendali, seperti kerusakan dan kebakaran hutan, banjir pada waktu musim penghujan, dan kekeringan pada waktu musim kemarau. berbagai bencana alam terjadi di berbagai daerah, seperti banjir bandang dan tanah longsor, terjadi di Jakarta (2007),

Semarang (2007), Jember (2005), Bajarnegara (2006) dan Gempa Bumi di Yogyakarta (2006). Demikian juga kerusakan terumbu karang, pencemaran air (sungai), tanah dan udara di berbagai daerah sudah mencapai pada taraf yang amat mengkhawatirkan. Musibah menyemburnya lumpur panas PT. Lapindo Brantas, Porong, Sidoarjo yang sudah lebih dua tahun belum dapat diatasi. Langkah penanganan yang dilakukan dengan cara membuat tanggul terbukti tidak aman, karena beberapa kali tanggul jebol menyebabkan banjir lumpur di sejumlah desa, diperkirakan lebih dari 500 hektar lahan di 3 (tiga) kecamatan akan tergenang. Upaya untuk mengatasi dengan cara membuang lumpur ke laut akan menimbulkan masalah baru, yakni akan mengganggu biotik laut dan dikhawatirkan akan mencemari perairan laut dan wilayah pesisir.

Salah satu upaya pencegahan lingkungan adalah pemaksaan dan imbauan kepada anggota masyarakat agar menjaga, memelihara lingkungan yang baik dan sehat serta lestari. Untuk pemaksaan dan imbauan ini diperlukan penciptaan perangkat hukum yang baik dan lengkap, penegakan hukum yang maksimal (Andi Hamzah, 2005:2).

Upaya penanganan lingkungan hidup di Indonesia diwujudkan dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup. Kemudian disempurnakan kembali dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Peraturan tersebut merupakan landasan hukum yang mengatur mengenai Lingkungan Hidup. Dalam perkembangannya hukum lingkungan memiliki dua paradigma, di mana hukum lingkungan modern menetapkan ketentuan dan norma-norma guna mengatur tindak perbuatan manusia dengan tujuan untuk melindungi lingkungan dari kerusakan dan kemerosotan mutunya demi untuk menjamin kelestariannya agar dapat secara langsung terus menerus digunakan oleh generasi sekarang maupun generasi-generasi mendatang. Sebaliknya hukum lingkungan klasik menetapkan ketentuan norma-norma dengan tujuan terutama sekali untuk menjamin penggunaan dan eksploitasi sumber-sumber daya lingkungan dengan berbagai akal dan kepandaian manusia guna mencapai hasil semaksimal mungkin, dan jangka waktu yang sesingkat-singkatnya (Koesnadi Hardjasoemantri, 2006:41).

Seiring dengan era otonomi daerah, seringkali pemerintah di tingkat daerah mengambil tindakan-tindakan kebijakan publik yang tidak sejalan dengan produk hukum yang ada, sehingga terlihat adanya pertentangan antara kebijakan yang diambil dan suatu produk hukum. Padahal diketahui bahwa produk hukum seharusnya memiliki sisi kepastian hukum sebagai sebuah syarat mutlak. Adanya kepastian hukum tersebut memiliki konsekuensi bahwa setiap apa yang telah diatur dalam produk hukum, harus ditaati dan dilaksanakan dengan baik dan benar. Sebagaimana diketahui bahwa konsep dasar hukum adalah menyangkut masalah keadilan, di mana masalah keadilan

menyangkut kebutuhan masyarakat akan rasa adil di tengah sekian banyak dinamika dan konflik di dalam masyarakat. Hukum dalam hal ini adalah hukum positif sebagai sebuah aturan yang ditetapkan oleh sebuah kekuasaan negara yang sah dan dalam pemberlakuannya dapat dipaksakan atas nama hukum. Dalam posisi ini sering terjadi benturan yang terasa tidak menjamin rasa keadilan dan sebaliknya rasa keadilan tidak memiliki kepastian hukum. Kelihatannya perlu ada kompromi agar semua hukum positif yang ada selalu merupakan cerminan dari rasa keadilan itu sendiri.

Kebijakan yang diambil oleh pemerintah di daerah yang tidak sepenuhnya sejalan dengan perundang-undangan yang ada, itu sama sekali tidak dimaksudkan untuk melanggar hukum, melainkan mereka memandang bahwa kondisi yang ada di daerahnya belum memungkinkan diterapkannya aturan hukum yang ada. Oleh sebab itu, pemerintah daerah beranggapan bahwa perlu adanya sebuah kebijakan di tingkat lokal yang lebih sesuai dengan tuntutan, kondisi, dan kebutuhan masyarakat lokal. Pada akhirnya benturan-benturan yang terjadi antara produk hukum dalam konteks kepublikan yang dihasilkan dengan kebutuhan riil masyarakat pada tingkat bawah akan menimbulkan kesenjangan. Oleh sebab itu diperlukan adanya harmonisasi antara hukum dan kebijakan dalam suatu penegakan hukum, dalam hal ini penegakan hukum lingkungan.

II. METODE PENELITIAN

Untuk memecahkan masalah yang diteliti, pendekatan masalah yang digunakan adalah pendekatan normatif-empiris. Pendekatan ini dipergunakan untuk memperoleh data sekunder dan primer yang berhubungan dengan harmonisasi hukum dan kebijakan dalam penegakan hukum lingkungan. Selanjutnya dilakukan analisis secara kualitatif.

III. PEMBAHASAN

3.1. Hukum sebagai Norma dalam Masyarakat

Hukum itu banyak seginya, memiliki ruang lingkup yang sangat luas, sehingga tidak mungkin untuk dirumuskan dalam suatu definisi yang hanya memuat beberapa kalimat saja. Namun disadari pula bahwa definisi hukum sangat perlu untuk menentukan ke arah mana seorang ahli hukum berjalan. Utrecht menyatakan bahwa definisi hukum yang lengkap sangat sulit, namun pedoman tentang hukum itu adalah himpunan petunjuk-petunjuk hidup tata tertib suatu masyarakat dan seharusnya ditaati oleh anggota masyarakat yang bersangkutan (Eddi Wibowo, dkk, 2004:6).

Hukum adalah alat atau sarana untuk mengatur dan menjaga ketertiban guna mencapai suatu masyarakat yang berkeadilan dalam menyelenggarakan kesejahteraan sosial yang berupa peraturan-peraturan yang bersifat memaksa dan memberikan sanksi

bagi yang melanggarnya, baik untuk mengatur masyarakat ataupun aparat pemerintah sebagai penguasa (Eddi Wibowo, dkk, 2004:6).

Hukum dan masyarakat bagaikan dua sisi mata uang (dimana ada masyarakat disana ada hukum) keduanya tidak dapat dipisahkan. Hukum yang tidak dikenal dan tidak sesuai dengan konteks sosialnya serta tidak ada komunikasi yang efektif tentang tuntutan dan pembaharuannya bagi warga negara tidak akan bekerja secara efektif. Berlakunya hukum di masyarakat akan berakibat terjadinya perubahan sosial pada masyarakat itu sendiri, sedangkan fungsi hukum bagi kehidupan masyarakat menurut Hendrojojo ada 4 (empat), yaitu:

(1) Fungsi hukum sebagai alat ketertiban dan keteraturan masyarakat. Hal ini dimungkinkan karena sifat dan watak hukum yang memberi pedoman dan petunjuk tentang bagaimana berperilaku di dalam masyarakat sehingga masing-masing anggota masyarakat telah jelas apa yang harus diperbuat dan apa yang tidak boleh diperbuat.

(2) Fungsi hukum sebagai sarana untuk mewujudkan keadilan sosial lahir batin. Hal ini dimungkinkan karena sifat hukum yang mengikat, baik fisik maupun psikologis.

(3) Fungsi hukum sebagai sarana penggerak pembangunan. Hukum merupakan alat bagi otoritas untuk membawa masyarakat ke arah yang lebih maju.

(4) Fungsi kritis dari hukum. Dewasa ini sedang berkembang suatu pandangan bahwa hukum mempunyai fungsi kritis, yaitu daya kerja hukum tidak semata-mata melakukan pengawasan pada aparatur pengawas, pada aparatur pemerintah (petugas) dan aparatur penegak hukum termasuk di dalamnya (Hendrojojo, 2005:53).

Perkembangan studi hukum dapat dipahami dari semakin berkembangnya fungsi hukum bagi kehidupan masyarakat. Hukum yang semula hanya berperan sebagai pedoman hidup yang berupa rangkaian dalil-dalil untuk mewujudkan ketertiban dan keadilan telah berkembang peranannya sebagai alat penggerak, pendorong dan pengendali pembangunan sosial. Dengan sifat dan kemampuan yang dimilikinya hukum mengarahkan pembangunan sosial menuju cita-cita masyarakat yaitu terciptanya masyarakat idaman. Apabila penggerak pembangunan tidak melaksanakan tugasnya sesuai dengan landasan hukum yang mengatur hak dan kewajibannya, maka seperangkat hukum yang mengatur hak masyarakat dan akan melakukan penertiban terhadap kesewenang-wenangan yang dilakukan aparatur. Hal ini merupakan perkembangan fungsi hukum. Perkembangan fungsi hukum adalah suatu interaksi sosial antara lain menimbulkan fenomena sosial di mana terjadi penerang timbal balik antara perubahan sosial dan perubahan hukum. Artinya hukum mempengaruhi berubahnya masyarakat dan sebaliknya perkembangan sosial juga mempengaruhi berubah dan berkembangnya hukum dalam hal ini termasuk hukum lingkungan hidup.

3.2. Aspek-aspek Hukum dalam Pengelolaan Lingkungan

Hukum lingkungan adalah hukum yang mengatur tatanan lingkungan (lingkungan hidup) yang mencakup semua kondisi dan benda, termasuk di dalamnya yaitu manusia dan tingkah perbuatannya, yang terdapat di dalam ruang di mana manusia berada dan mempengaruhi kelangsungan hidup serta kesejahteraan manusia serta benda lainnya. Dengan demikian ada unsur-unsur yang perlu diperhatikan yaitu antara lain bekerjanya hukum lingkungan di dalam menyelamatkan lingkungan hidup merupakan tindakan pengamanan hukum yang sangat diperlukan sebagai sarana yang dapat diandalkan untuk melindungi, melestarikan lingkungan hidup serta perlindungan kehidupan umat manusia dari kemungkinan kerusakan gangguan lingkungan yang antara lain disebabkan oleh pencemaran.

Telah disinggung bahwa hukum memiliki daya memaksa dalam mengatur hidup dan kehidupan masyarakat. Karena daya dan kemampuan hukum yang dapat memaksa agar orang atau sekelompok orang berbuat atau tidak berbuat sesuatu, maka hukum tampil dalam kehidupan masyarakat sebagai sarana yang mampu menggerakkan masyarakat untuk berkembang lebih maju. Dengan kata lain hukum dapat mengarahkan masyarakat untuk berperilaku sedemikian rupa agar tidak membahayakan kehidupan masyarakat sekaligus hukum mengarahkan ke arah citra kesejahteraan kehidupan sosial termasuk kesehatan manusia. Bahwa hukum lingkungan merupakan pengamanan hukum terhadap pencemaran lingkungan serta menjamin lingkungan agar dapat tetap lestari di dalam proses kecepatan perkembangan teknologi dengan berbagai efek sampingnya atau dapat pula disebut hukum sebagai pengamanan lingkungan (Koesnadi Hardjasoemantri, 2006:45).

Hukum lingkungan hidup merupakan instrumen yuridis yang memuat kaidah-kaidah tentang pengelolaan lingkungan hidup. Hukum lingkungan hidup adalah konsep studi lingkungan hidup yang mengkhususkan pada ilmu hukum dengan obyek hukumnya adalah tingkat kesadaran dan pengertian masyarakat terhadap aspek perlindungan sebagai kebutuhan hidup. Lebih lanjut dijelaskan bahwa hukum lingkungan hidup yang dipergunakan saat ini adalah lingkungan hidup modern yaitu hukum lingkungan hidup yang berorientasi kepada lingkungan hidup. Hukum lingkungan hidup mengatur perbuatan manusia dengan tujuan untuk melindungi lingkungan hidup dari kerusakan dan kemerosotan mutunya agar dapat dimanfaatkan secara lestari.

Dasar penyusunan hukum lingkungan hidup mengikuti sistem hukum pada umumnya yaitu hukum privat lingkungan hidup (hukum perdata) dan hukum publik meliputi hukum administrasi lingkungan hidup dan hukum pidana lingkungan hidup. Dalam hukum publik biasanya pemerintah yang berinisiatif dalam penegakkan hukum sedangkan dalam hukum privat biasanya anggota masyarakat yang memiliki inisiatif.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 merupakan hukum materiil yang memuat ketentuan-ketentuan yang mengatur perlindungan lingkungan hidup terhadap perbuatan masyarakat.

3.3. Penegakan Hukum Lingkungan

Secara konsepsional inti penegakan hukum adalah keserasian hubungan antara nilai-nilai yang dijabarkan dalam kaidah-kaidah yang mantap dan berwujud dengan perilaku sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.

Penegakan hukum tidak saja berlaku dalam tata hubungan manusia dengan manusia, tetapi juga manusia dengan lingkungan hidup. Sehubungan dengan hal itu penegakan hukum lingkungan hidup merupakan upaya untuk mencapai ketaatan terhadap peraturan dan persyaratan dalam ketentuan hukum yang berlaku secara umum dan individual, melalui pengawasan dan penerapan secara administratif, keperdataan, dan kepidanaan (Andi Hamzah, 2005:52).

Penegakan hukum berkaitan erat dengan ketaatan bagi pemakai dan pelaksana peraturan perundang-undangan, dalam hal ini masyarakat maupun penyelenggara negara yaitu penegak hukum. Dengan adanya sinyal bahwa hukum itu dipatuhi oleh masyarakatnya merupakan pertanda tujuan diciptakannya peraturan telah tercapai. Penegakan hukum yang berisi kepatuhan, timbulnya tidak secara tiba-tiba melainkan melalui suatu proses yang terbentuk dari kesadaran setiap insan manusia untuk melaksanakan dan tidak melaksanakan sesuai bunyi peraturan yang ada.

Penegakan hukum dalam lingkungan hidup, berkaitan dengan berbagai aspek yang cukup kompleks dengan tujuan tetap mempertahankan dan menciptakan lingkungan yang dapat dinikmati oleh setiap manusia dalam pengertian yang luas dengan tidak mengganggu lingkungan itu sendiri. Dalam menjangkau sikap para pihak yang tidak bertanggung jawab telah diciptakan berbagai bentuk peraturan perundang-undangan dan berbagai peraturan pelaksanaannya. Penegakan hukum lingkungan dapat dilakukan secara preventif dan represif. Secara preventif yaitu upaya penegakkan hukum untuk mencegah terjadinya pencemaran lingkungan hidup. Sedangkan secara represif berarti upaya penegakan hukum dengan melakukan tindakan hukum kepada siapa yang melanggar ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Penegakan hukum lingkungan mengatur segala bentuk pelanggaran maupun kejahatan bagi pelaku baik yang dilakukan perorangan maupun badan hukum dengan tindakan preventif dan represif. Untuk tindakan represif ini ada beberapa jenis instrumen yang dapat diterapkan dan penerapannya tergantung dari keperluan sebagai pertimbangan antara lain dengan melihat dampak yang ditimbulkan. Jenis-jenis instrumen yang dimaksud adalah meliputi sanksi administratif, sanksi perdata dan sanksi pidana.

Dari ketiga bentuk instrumen tersebut tidak ada skala prioritas atau merupakan urutan pertama dan terakhir, sehingga apabila ada asumsi tindakan pidana merupakan hukuman terakhir dalam penerapannya dan apabila tindakan yang lain tidak menyelesaikan masalah, hal ini tidak seluruhnya benar. Bahkan tindakan pidana ini hanya menyelesaikan secara sepihak belum menjangkau pada pihak penderitanya yaitu sekelompok orang yang terkena dampak tersebut dalam bentuk pemulihan keadaan semula. Dengan demikian pada dasarnya setiap instrumen mempunyai jangkauan masing-masing dengan tujuan yang berskala proporsional yaitu tergantung dari kepentingan yang ingin diselesaikan (Andi Hamzah, 2005:61).

3.4. Aspek-aspek Kebijakan

Kebijakan, menurut James E. Anderson adalah arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu perubahan (Budi Winarno, 1989:3). Sedangkan proses implementasi kebijakan, sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku semua pihak yang terlibat dan akhirnya berpengaruh terhadap dampak, baik yang negatif maupun yang positif (Solichin Abdul Wahab, 1997:36).

Secara sederhana tujuan implementasi kebijakan adalah untuk menetapkan arah agar tujuan kebijakan publik dapat direalisasikan sebagai hasil dari kegiatan pemerintah. Proses penetapan kebijakan dimulai bila tujuan dan sasaran yang semula bersifat umum telah diperinci, program telah dirancang dan sejumlah dana dialokasikan untuk mewujudkan tujuan dan sasaran tersebut (Solichin Abdul Wahab, 1997:36).

Suatu kebijakan sangat berkaitan dengan pengertian mengenai sasaran yang diupayakan dan cara-cara bagaimana tujuan itu harus dicapai. Sehingga kebijakan adalah suatu pedoman tingkah laku di mana kebijakan tersebut berisi tentang tujuan dan sarana tertentu yang ditentukan. William Dunn mengatakan kebijakan publik adalah serangkaian pilihan yang kurang lebih berhubungan (termasuk keputusan untuk tidak berbuat) yang dibuat oleh badan-badan atau kantor-kantor pemerintah (William N. Dunn, 2003:35). Jan Merse dalam Bambang Sunggono mengatakan implementasi kebijakan yang gagal disebabkan beberapa faktor adalah:

a. Informasi

Kekurangan informasi dengan mudah mengakibatkan adanya gambaran yang kurang tepat baik kepada obyek kebijakan maupun kepada para pelaksana dari isi kebijakan yang akan dilaksanakannya dan hasil-hasil dari kebijakan itu.

b. Isi Kebijakan

Implementasi kebijakan dapat gagal karena masih sumirnya isi atau tujuan kebijakan atau ketidaktepatan atau ketidaktegasan *intern* ataupun *ekstern* atau kebijakan itu sendiri menunjukkan adanya kekurangan yang sangat berarti atau adanya kekurangan yang menyangkut sumber daya pembantu.

c. Dukungan

Implementasi kebijakan publik akan sangat sulit bila pada pelaksanaannya tidak cukup dukungan untuk kebijakan tersebut.

d. Pembagian Potensi

Hal ini terkait dengan pembagian potensi di antaranya para aktor implementasi dan juga mengenai organisasi pelaksana dalam kaitannya dengan deferensiasi tugas dan wewenang (Bambang Sunggono, 1994:2).

Sistem kebijakan berisi proses yang bersifat dialektis yang berarti bahwa dimensi obyektif dan subyektif dari pembuatan kebijakan tidak terpisahkan di dalam prakteknya. Sistem kebijakan merupakan produk manusia yang subyektif yang diciptakan melalui pilihan-pilihan sadar oleh para pelaku kebijakan, sistem kebijakan adalah realitas obyektif yang dimanifestasikan dalam tindakan yang teramati berikut konsekuensinya.

3.5. Harmonisasi Hukum dan Kebijakan dalam Penegakan Hukum Lingkungan

Penegakan hukum lingkungan hidup tidak terlepas dari masalah bekerjanya hukum tersebut di dalam masyarakat. Menurut Friedman, ada 3 (tiga) faktor yang mempengaruhi bekerjanya hukum dengan baik yaitu substansi, struktur dan budaya hukum. Adapun menurut pendapat Lijan Poltak Sinambela, faktor yang mempengaruhi keefektifan hukum (bekerjanya hukum) adalah mudah tidaknya ketidaktaatan atau pelanggaran hukum itu dilihat atau disidik dan siapakah yang bertanggungjawab menegakkan hukum yang bersangkutan (Lijan Poltak Sinambela, 2006:37). Adapun syarat-syarat yang menentukan kemungkinan hukum menjadi efektif adalah:

- a. Undang-undang dirancang dengan baik, kaidahnya jelas;
- b. Undang-undang sebaiknya bersifat melarang (*prohibitur*) dan bukan mengharuskan atau memperbolehkan (*mandatur*);
- c. Sanksi haruslah tepat dan sesuai tujuan atau sifat undang-undang itu;
- d. Beratnya sanksi tidak boleh berlebihan (sebanding) dengan macam pelanggarannya;
- e. Mengatur terhadap perbuatan yang mudah dilihat (lahiriah);
- f. Mengandung larangan yang berkesesuaian dengan moral;
- g. Pelaksana hukum menjalankan tugasnya dengan baik, menyebarluaskan undang-undang, penafsiran seragam dan konsisten.

Menurut Hendrojono faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan atau keefektifan hukum adalah hukum/undang-undang/peraturannya, penegak hukum (pembentuk hukum maupun penerap hukum), sarana atau fasilitas pendukung, masyarakat (*adresat* hukum) dan budaya hukum (*legal culture*). Adapun supaya hukum dapat berperan sebagaimana fungsinya yaitu sebagai sarana kontrol sosial dan benar-benar dapat mempengaruhi perilaku warga masyarakat maka hukum harus disebarluaskan sehingga melembaga dalam masyarakat (Hendrojono, 2005:52).

Pada dasarnya kebijakan adalah arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu perubahan. Sedangkan proses implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku semua pihak yang terlibat dan yang akhirnya berpengaruh terhadap dampak, baik yang negatif maupun yang positif (Budi Wiranto, 2007:52).

Dengan demikian secara sederhana tujuan implementasi kebijakan adalah untuk menetapkan arah agar tujuan kebijakan publik dapat direalisasikan sebagai hasil dari kegiatan pemerintah. Proses penetapan kebijakan baru bisa mulai apabila tujuan dan sasaran yang semula bersifat umum telah diperinci, program telah dirancang dan sejumlah dana yang dialokasikan untuk mewujudkan tujuan dan sasaran tersebut (Lijan Poltak Sinambela, 2006:41).

Suatu kebijakan sangat berkaitan dengan pengertian mengenai sasaran yang diupayakan dan cara-cara bagaimana tujuan itu harus dicapai. Sehingga kebijakan pada dasarnya adalah suatu pedoman tingkah laku dimana kebijakan tersebut berisi tentang tujuan dan sarana tertentu yang dipilih. Suatu keadaan yang diinginkan akan nampak pada tujuan kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah, namun demikian penjabaran lebih lanjut yang semakin konkrit dan jelas sangat diperlukan.

Kebijakan menjadi salah satu instrumen dalam pengelolaan lingkungan. Bobot kebijakan harus ditempatkan secara adil, dimana kepentingan publik, kepentingan perseorangan dan kepentingan pemerintah diposisikan dalam kondisi seimbang, namun dengan persyaratan bahwa para pihak bertanggungjawab bersama menciptakan tindakan dalam perbaikan lingkungan. Untuk itu, kebijakan tidak akan efektif berjalan dalam kondisi penegakan hukum yang lemah. Penegakan hukum akan memaksa setiap anggota masyarakat untuk mentaati kebijakan yang ditetapkan.

Produk pemikiran mengenai desentralisasi sesungguhnya didasarkan pada keinginan untuk meminimalisasi fungsi, peran, dan kekuasaan negara. Desentralisasi



memiliki dua dimensi, yakni dimensi vertikal dan dimensi horizontal. Pada dimensi vertikal, desentralisasi menghendaki adanya pemberian wewenang yang lebih pada organisasi (pemerintah) yang ada pada level yang lebih rendah, dan pada saat yang sama meminimalisasi wewenang pada organisasi pada level yang lebih tinggi. Sedangkan pada dimensi horizontal, desentralisasi menghendaki adanya pemberian wewenang lebih pada organisasi selain organisasi pemerintah dalam menangani permasalahan-permasalahan publik, dan pada saat yang sama mengurangi wewenang dari organisasi pemerintah dalam hal menangani persoalan-persoalan publik.

Sebagaimana telah diulas bahwa tugas pemerintah tidak hanya melaksanakan undang-undang, tetapi atas dasar *freies ermerssen* atau *pouvoir discretionnaire* yang berarti kebebasan bertindak dari administrasi negara dalam melakukan tugas-tugas pelayanan publik. Dari pemahaman ini kebijakan publik diposisikan sebagai penerjemah praksis atas idealitas-idealitas yang ada dalam sebuah produk hukum.

Kebijakan seyogyanya sebagai sarana bagi negara untuk menunjukkan kapasitasnya sebagai regulator untuk mengatasi ketidakteraturan di dalam masyarakat. Hubungan ideal itu terwujud bilamana dalam suatu kebijakan terdapat tiga hal pokok, yaitu di dalamnya ada aturan hukum atau peraturan perundangan yang *legitimate*, adanya aspek prosedural yang harus diikuti di mana dari pembuatan kebijakan sampai implementasinya harus melalui prosedur yang ada dan adanya substansi yang memihak pada kepentingan publik. Sebelum lebih jauh menganalisis hubungan antara hukum dan kebijakan, diperlukan suatu pengertian mengenai apa yang dimaksud dengan kebijakan tersebut.

Laswell berpendapat bahwa kebijakan adalah apa saja yang dilakukan maupun tidak dilakukan pemerintah (Muchsin dan Fadillah Putra, 2002:36). Dalam sisi pandang yang lain, Laswell mendefinisikan kebijakan sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah (Muchsin dan Fadillah Putra, 2002:23). Di mana dalam proses tersebut ada pengalokasian nilai-nilai yang secara paksa kepada seluruh masyarakat yang dilakukan oleh lembaga yang berwenang seperti pemerintah (M. Irfan Islamy, 1984:2). Sehingga dapat disimpulkan bahwa kebijakan pada dasarnya memiliki tiga elemen yaitu identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai, taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan dan penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik maupun strategi tersebut (Muchsin dan Fadillah Putra, 2002:27). Dalam hal ini, Islamy berpendapat pada dasarnya kebijakan memiliki implikasi bahwa kebijakan publik itu bentuk awalnya adalah merupakan penetapan tindakan-tindakan pemerintah, kebijakan tersebut tidak cukup hanya dinyatakan dalam bentuk teks-teks formal, namun juga harus dilaksanakan atau diimplementasikan secara nyata, kebijakan

tersebut pada hakekatnya harus memiliki tujuan-tujuan dan dampak-dampak, baik jangka panjang maupun jangka pendek yang telah dipikirkan secara matang terlebih dahulu, dan pada akhirnya segala proses yang ada di atas adalah diperuntukkan bagi pemenuhan kepentingan masyarakat (M. Irfan Islamy, 1984:4).

Kepentingan masyarakat sesungguhnya merupakan tujuan utama ditetapkan suatu kebijakan. Hal ini berarti bahwa ukuran kesuksesan suatu kebijakan tergantung dari bagaimana masyarakat merasa kebutuhannya dan kepentingannya sudah terpenuhi oleh kebijakan. Permasalahannya adalah suatu proses kebijakan yang telah mencapai hasil (*output*) yang ditetapkan dengan baik, namun tidak memperoleh respon atau dampak (*outcome*) yang baik dari masyarakat atau kelompok sasarannya, atau sebaliknya, suatu proses kebijakan pada dasarnya tidaklah maksimal dalam mencapai hasil yang ditetapkan, namun ternyata dampaknya cukup memuaskan bagi masyarakat secara umum. Jika persoalan dampak lebih diprioritaskan ketimbang hasil, maka persoalan yang muncul adalah banyaknya para pejabat pelaksana kebijakan yang ternyata harus melanggar aturan-aturan yang sudah dilegalisasikan demi tercapainya dampak yang diharapkan. Ditegaskan bahwa di sinilah persoalan-persoalan hukum harus mengambil sikap. Bila hal ini tidak segera diambil tindakan yang tepat, maka akan terjadi banyak permasalahan. Artinya seorang pejabat publik pelaksana kebijakan akan dapat terjerat hukum akibat perbuatannya yang pada dasarnya ingin mencapai harapan hakiki dari kebijakan. Atau justru pejabat akan acuh tak acuh terhadap dinamika kepentingan masyarakat karena dianggapnya pertanggungjawabannya hanya sebatas kepatuhan pada aturan-aturan yang telah diformalisir saja tetapi tidak pada konsistensinya pada misi yang hendak dijalankan.

Berdasarkan polemik yang tersebut di atas, diperlukan satu konsep yang memuat paradigma baru kebijakan publik yang tidak memandang berbeda antara proses internal kebijakan dengan dinamika masyarakat. Dalam hal ini dikedepankan konsep *good governance* di mana mulai dari perumusan kebijakan sampai pada evaluasinya semua elemen yang ada dalam masyarakat harus dilibatkan tidak saja secara partisipatif, namun lebih dari itu, juga emansipatif. Sehingga dalam konteks ini, hasil-hasil yang telah ditetapkan dalam sebuah produk kebijakan publik adalah hasil pembahasan dan kesepakatan bersama antara rakyat dengan negara. Barclay dan Birkland menilai bahwa sebuah hasil kesepakatan yang tidak memiliki kekuatan legalitas yang mengikat, maka akan menimbulkan kerawanan terhadap terjadinya pelanggaran-pelanggaran beberapa pihak atas kesepakatan yang telah dicapai dalam proses kebijakan publik itu sendiri (Policy Studies Journal, Volume 26, Nomor 2, 1998, hlm. 227-243). Selanjutnya Barclay dan Birkland menegaskan bahwa sebuah produk hukum tanpa ada proses kebijakan di dalamnya, maka produk hukum itu akan kehilangan

makna substansinya. Demikian pula jika sebuah proses kebijakan tanpa adanya legalitas dari hukum tentu akan sangat lemah dimensi operasionalisasi dari kebijakan tersebut (Policy Studies Journal, Volume 26, Nomor 2, 1998, hlm. 227-243).

Di atas disebutkan bahwa dalam suatu kebijakan terdapat proses yang mengalokasikan nilai-nilai yang secara paksa kepada seluruh masyarakat. Nilai-nilai di dalam negara hukum harus sesuai dengan tujuan hukum itu sendiri. Sebagaimana diketahui bahwa hukum bertujuan untuk mengatur masyarakat agar bertindak tertib dalam pergaulan hidup secara damai, menjaga agar masyarakat tidak bertindak anarki dengan main hakim sendiri dan menjamin keadilan bagi setiap orang. Sebagaimana disampaikan oleh van Apeldoorn yang menyatakan bahwa tujuan hukum adalah untuk mengatur pergaulan hidup secara damai. Hukum menghendaki kedamaian, di mana dalam hal ini kedamaian yang dipertahankan oleh hukum adalah kedamaian di antara manusia dengan upaya melindungi kepentingan manusia (van Apeldoorn, 1985:20).

Kebijakan hadir dan disusun dalam upaya untuk memudahkan sebuah konstitusi dasar mewujudkan cita-cita luhurnya. Dalam hal ini pemerintah diberi wewenang untuk memproduksi sebuah kebijakan. Di mana dengan wewenang ini, pemerintah dapat secara kreatif mencari jalan yang paling efisien bagi terimplementasinya konstitusi. Berangkat dari pemahaman ini maka harus ada hubungan ideal antara hukum dan kebijakan. Hubungan yang saling melengkapi antara hukum dan kebijakan, di mana produk hukum yang bersifat mengatur secara umum harus diterjemahkan oleh kebijakan publik pada wilayah-wilayah empiris, aktual dan kontekstual, tanpa harus menghilangkan makna dasar dari konstitusi yang menjadi akarnya.

Berhubungan dengan pembentukan hukum dan kebijakan pengelolaan lingkungan, upaya yang dapat diwujudkan adalah bentuk hukum dan kebijakan yang tidak terlepas dari nilai yang berlaku di dalam masyarakat. Masyarakat Indonesia memiliki keragaman kehidupan sosial dan budaya. Pertentangan antara individu dan umum, kebijakan dalam pengelolaan lingkungan harus melihat jauh kedepan, bukan hanya tujuan-tujuan praktis. Dalam menyadari relativitas keadilan, adanya dualisme antara keadilan dan hukum positif karena ada pertentangan antara nilai-nilai, maka hukum dapat menjadi keputusan untuk memerintahkan pelaksanaan kebijakan tertentu dan mendorong keinginan untuk menetapkan patokan-patokan minimum yang harus ditepati oleh hukum positif. Sebagaimana prinsip-prinsip dari ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur mengenai otonomi kemauan, perintah, dan kepentingan umum dan keseimbangan yang tepat antara kepentingan-kepentingan pribadi yang bertentangan. Pada akhirnya harus disandingkan antara keadilan dengan hukum positif. Teori hukum dapat melakukan tugas yang penting di mana dengan pembedaan setiap problema hukum atau situasi,

maka faktor-faktor yang menggambarkan nilai-nilai yang bertentangan dapat dianalisis secara objektif.

Analisis postpositivistis menegaskan bahwa dimensi politik mempengaruhi disusunnya suatu kebijakan. Disusunnya kebijakan ini sesungguhnya ada sebuah kompleksitas tarik menarik pengaruh dari berbagai pihak yang begitu beragam, mulai dari kondisi politik internasional sampai pada elemen-elemen politik domestik. Pada dasarnya kebijakan publik itu berada dalam sebuah realitas politik makro dan mikro yang sangat kompleks. Berbagai elemen dan situasi yang melingkupi keadaan sosio-politik sebuah bangsa akan sangat menentukan seperti apa bangunan kebijakan publik yang akan dihasilkan nantinya.

Sebagaimana dipahami bahwa hukum bukan semata-mata hanya teks-teks kaku yang ada, tanpa memperdulikan kondisi yang di dalam masyarakat, namun yang terpenting adalah esensi dari keadilan. Aspek keadilan selalu menjadi benang merah dalam permasalahan kebijakan privatisasi.

Kebijakan dapat ditelaah dasar obyektifnya sehingga dapat dilihat dari apakah suatu kebijakan atau tindakan publik membawa manfaat atau akibat yang berguna atau sebaliknya kerugian bagi orang-orang terkait, oleh sebab itu diperlukan cita-cita keadilan untuk menyeimbangkan penilaian tersebut. Di mana gagasan-gagasan keadilan absolut dibuat untuk menilai bahwa kepentingan-kepentingan sosial tidak hanya didasarkan atas relativitas nilai-nilai, tetapi juga atas kebutuhan untuk terus mencocokkannya sesuai dengan perkembangan sosial. Untuk itu dianggap penting bagaimana mendamaikan kebebasan dan kesejahteraan, hukum dan administrasi.

IV. PENUTUP

Kebijakan disusun dalam upaya untuk memudahkan sebuah konstitusi mewujudkan cita-cita luhurnya. Pemerintah memiliki kewenangan untuk dapat secara kreatif mencari jalan yang paling efisien bagi terimplementasinya konstitusi. Pemahaman ini memberi makna bahwa ada hubungan yang tersimpul antara hukum dan kebijakan. Hubungan yang saling melengkapi satu sama lain, dimana produk hukum yang bersifat mengatur secara umum harus diterjemahkan oleh kebijakan publik pada wilayah-wilayah empiris, aktual dan kontekstual, tanpa harus menghilangkan makna dasar dari konstitusi yang menjadi akarnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Birkland, Thomas dan Scott Barclay. *Law, Policy Making and the Policy Proses: Closing the Gaps*, Policy Studies Journal, Volume 26 Nomor 2. 1998
- Dunn, William N. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press
- Hamzah, Andi. 2005. *Penegakan Hukum Lingkungan*. Jakarta: Sinar Grafika
- Hardjasoemantri, Koesnadi. 2006. *Hukum Tata Lingkungan*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press
- Hendrojono. 2005. *Sosiologi Hukum; Pengaruh Perubahan Masyarakat dan Hukum*. Jakarta: Srikandi
- Islamy, M. Irfan. 1984. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara
- Muchsin dan Fadillah Putra. 2002. *Hukum dan Kebijakan Publik*. Surabaya: Averroes Press
- Saile, M. Said. 2003. *Penegakan Hukum Lingkungan Hidup*. Jakarta: Sinar Grafika
- Sinambela, Lijan P. 2006. *Reformasi Pelayanan Publik*. Jakarta: Bumi Aksara
- Sunggono, Bambang. 1994. *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika
- van Apeldoorn. 1985. *Pengantar Ilmu Hukum (Inleiding tot de studie van het Nederlands Recht* oleh M. Oetarid Sadino). Jakarta: NV. Noordhoff-Kolff.
- Wahab, Solichin Abdul. 1997. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Malang: IKIP Pres
- Wibowo, Eddi., dkk. 2004. *Hukum dan Kebijakan Publik*, YPAPI, Jakarta
- Winarno, Budi. 1989. *Teori Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pusat Antar Universitas Gadjah Mada