
MENGELOLA KONFLIK LINGKUNGAN HIDUP DALAM RANGKA MEWUJUDKAN PEMBANGUNAN DAERAH SECARA BERKELANJUTAN

Johannes Suhardjana
UNSOED Purwokerto

Abstract

Sustainable Development and Eco-Development are not the final aim to be reached in environment management. Meanwhile, the final purpose of environment management is welfare of human life at present time future.

Development on managing and exploiting environment, beside can improve the society prosperity, it also contain potency as conflict source among the society. Management of environment conflict to realize the sustainable local development can be done by counselling and education, economic instrument in the form of incentive and disinsentif, and also through alternative dispute resolution.

Key Words : *development, sustainable, welfare, environment*

1. Pendahuluan

Secara ekologis, mengenai kondisi lingkungan hidup beserta fungsinya di daerah-daerah sampai saat ini dapat dideskripsikan masih memerlukan optimalisasi tindakan-tindakan pengelolaan yang ramah lingkungan hidup. Hal ini dipengaruhi oleh jargon pelaksanaan pembangunan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat yang dilakukan selama ini telah diiringi oleh kemunduran kualitas maupun kuantitas sumberdaya alam seperti air, tanah, udara, dan hutan, serta terkurasnya sumberdaya alam seperti perikanan, bahan tambang serta mineral di daerah. Dampak negatif kegiatan pembangunan yang selama ini ditemukan terhadap lingkungan hidup di daerah, antara lain terjadinya perubahan fungsi dari tatanan tanah dan hutan akibat pertumbuhan penduduk, kegiatan usaha, pencemaran air, eksploitasi secara berlebihan terhadap sumber daya alam yang tak terbaharui, semakin menipisnya keanekaragaman hayati, serta belum terintegrasinya ekonomi lingkungan dalam perhitungan investasi pembangunan. Kondisi di atas menunjukkan antara pembangunan dengan lingkungan hidup mempunyai

hubungan yang sangat erat serta bersifat "ambivalen".

Pembangunan yang mengelola dan memanfaatkan lingkungan hidup, disamping dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat, juga mengandung potensi sebagai sumber konflik antarmasyarakat. Hal ini tidak terlepas dari hubungan berbanding terbalik antara pertumbuhan masyarakat pemakai atau pengguna lingkungan hidup dengan keterbatasan lingkungan hidup dalam memperbaharui dirinya untuk dapat memenuhi kebutuhan manusia. Mengingat keterkaitan tersebut, berbagai usaha perlu dilakukan oleh semua pihak secara sinergis agar terwujud kesejahteraan manusia seiring dengan terciptanya lingkungan hidup yang baik dan sehat untuk pembangunan berkelanjutan. Salah satu wujud usahanya yaitu berupa upaya mengelola konflik yang dapat terjadi dalam lingkungan hidup dengan mengusahakan konflik yang terjadi bukan sebagai tantangan melainkan sebagai peluang. Dalam kaitan itu, maka tulisan ini dibuat dengan judul yang lebih spesifik, yakni "Mangelola Konflik Lingkungan Hidup Dalam Rangka Mewujudkan Pembangunan Daerah Secara Berkelanjutan".

2. Pembahasan

2.1. Pengertian Pengelolaan Lingkungan Hidup

Pengertian pengelolaan lingkungan hidup secara normatif diatur pada Pasal 1 angka 2 UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup yang menetapkan sebagai “upaya terpadu untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup yang meliputi kebijaksanaan penataan, pemanfaatan, pengembangan, pemeliharaan, pemulihan, pengawasan, dan pengendalian lingkungan hidup”. Selanjutnya pada Pasal 9 ayat (3) dikemukakan “Pengelolaan lingkungan hidup wajib dilakukan secara terpadu dengan penataan ruang, perlindungan sumberdaya alam non hayati, perlindungan sumberdaya buatan, konservasi sumberdaya alam hayati dan ekosistemnya, cagar budaya, keanekaragaman hayati dan perubahan iklim”. Ada 3 (tiga) hal mendasar yang dapat disimak dari kedua rumusan ketentuan di atas. Pertama, terdapat 7 (tujuh) kegiatan dalam pengelolaan lingkungan hidup, berupa kegiatan penataan, pemanfaatan, pengembangan, pemeliharaan, pemulihan, pengawasan, dan kegiatan pengendalian. Kedua, pengelolaan lingkungan hidup didasarkan pada prinsip pelestarian “fungsi lingkungan hidup”. Ketiga, pengelolaan lingkungan hidup dilakukan melalui pendekatan terpadu dengan penataan ruang maupun perlindungan unsur-unsur lingkungan hidup.

Upaya pelestarian lingkungan hidup beserta fungsinya sejalan dengan tujuan yang ingin dicapai dari pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia. Menurut Pasal 3 UU Nomor 23 Tahun 1997 adapun tujuan pengelolaan lingkungan hidup yaitu untuk “mewujudkan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Mahaesa”. Menurut Emil Salim, terdapat 3 (tiga) ciri dalam membangun manusia Indonesia seutuhnya, yakni tercipta adanya “keselarasan hubungan manusia dengan Tuhan Maha Pencipta, keselarasan hubungan individu dengan masyarakat, dan keselarasan hubungan manusia dengan lingkungan alam”(Emil Salim, 1993 : 27). Rumusan di atas menunjukkan adanya tujuan akhir dan tujuan antara

dari penyelenggaraan pengelolaan lingkungan hidup. Tujuan akhir yang dimaksudkan yaitu terwujudnya kesejahteraan rakyat Indonesia sepanjang bangsa dan negara Indonesia ini ada. Tujuan akhir tersebut pada hakikatnya merupakan muara dari tujuan-tujuan yang bersifat antara dalam pengelolaan lingkungan hidup, seperti berupa pembangunan berkelanjutan, pembangunan berwawasan lingkungan, pembangunan manusia Indonesia seutuhnya, pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya.

Adanya pembangunan berkelanjutan dan pembangunan berwawasan lingkungan sebagai tujuan antara dalam pengelolaan lingkungan hidup menunjukkan kedua konsep tersebut merupakan bagian dari konsep pengelolaan lingkungan hidup. Dengan kata lain, makna konsep dan ruang lingkup pengelolaan lingkungan hidup lebih luas dibandingkan dengan konsep dan ruang lingkup pembangunan berkelanjutan maupun pembangunan berwawasan lingkungan hidup.

Pemerintah Indonesia dalam rangka mencapai tujuan pengelolaan lingkungan hidup, menurut Pasal 9 UU Nomor 23 Tahun 1997 diberikan kewenangan menetapkan kebijaksanaan nasional tentang pengelolaan lingkungan hidup dan penataan ruang. Dalam penetapan kebijaksanaan tersebut diamanatkan agar dilakukan secara rasional dan proporsional sesuai potensi, aspirasi maupun kebutuhan masyarakat dengan memperhatikan nilai-nilai agama, adat istiadat, dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Penghormatan ini menunjukkan adanya upaya pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia melalui suatu “pendekatan demokratis yang merupakan unsur mendasar dalam mewujudkan pembangunan berkelanjutan” (Michael Carley dan Ian Cristie, 1992 : 81). Penjabarannya, pada Pasal 18 sampai Pasal 38 UU Nomor 23 Tahun 1997 ada beberapa instrumen partisipatif yang dimungkinkan untuk dikembangkan Pemerintah Pusat dan/atau daerah dalam pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia, antara lain melalui instrumen perizinan, pengawasan, penerapan sanksi Hukum Administrasi, audit lingkungan hidup, penyelesaian sengketa lingkungan di luar peradilan, serta gugatan lembaga swadaya maupun kelompok perwakilan masyarakat melalui jalur peradilan (litigasi) dan luar peradilan (non-litigasi).

2.2. Harmonisasi Konflik Lingkungan Hidup untuk Pembangunan Berkelanjutan

Dalam dunia internasional, mengenai konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) dikembangkan melalui laporan Komisi Dunia tentang Lingkungan Hidup dan Pembangunan (*The World Commission on Environment and Development*) tahun 1987 yang lebih dikenal dengan "Laporan Brundtland" dengan judul "*Our Common Future*" (Janine Ferretti, 1989 : vii). Pada laporan tersebut dikemukakan adanya keharusan setiap negara untuk menerapkan konsep pembangunan berkelanjutan (*Sustainable development concept*). Mengenai definisi pembangunan berkelanjutan menurut WCED diartikan dengan "*development that meets the needs of the present generations without compromising the ability of the future generations to meet their own needs*" (pembangunan yang memenuhi kebutuhan generasi sekarang tanpa mengabaikan kebutuhan generasi mendatang). Menurut Konrad Ginther dan Paul J.I.M. de Waart, pengertian dari WCED tersebut dipandang paling memadai sebagaimana dapat disimak dari pernyataannya bahwa "*The concept of sustainable development was broadly discussed, but no agreement was reached on a definition of sustainable development beyond and better suited than the one in the Brundtland Report*" (Konrad Ginther dan Paul J.I.M. de Waart, 1994 : 10). Kesulitan memberikan pengertian pembangunan berkelanjutan juga ditunjukkan oleh beberapa pendapat ahli yang hanya dapat mengidentifikasi ciri-ciri pembangunan berkelanjutan, seperti yang dikemukakan oleh Otto Soemarwoto, Emil Salim, Lamont C. Hempel, Johan Galtung maupun David Brower sebagai berikut.

- a. Otto Soemarwoto mengemukakan pembangunan berkelanjutan harus berkelanjutan secara ekologi, sosial, dan ekonomi (*Sustainable development must be ecologically, socially, and economically sustainable*); (Janine Ferretti, 1989:6)
- b. Emil Salim mengemukakan "pembangunan berkelanjutan mengharuskan kita mengelola sumber alam serasional mungkin. Ini berarti bahwa sumber-sumber daya alam bisa diolah, asalkan secara rasional dan bijaksana. Untuk ini diperlukan pendekatan pembangunan dengan pengembangan lingkungan hidup, yaitu *eco-development*"; (Emil Salim, 1993 : 184-185)

- c. Lamont C. Hempel mengemukakan konsep pembangunan berkelanjutan sebagai kebijakan yang memadukan kepentingan perlindungan lingkungan hidup ke dalam kepentingan pertumbuhan ekonomi (*It represented a politically expedient compromise between the forces of economic growth and the those of environmental protection*); (Lamont C. Hempel, 1996:39)

Perbedaan batasan pada pendapat di atas menunjukkan sudut kajiannya masing-masing dalam memahami konsep pembangunan berkelanjutan. Otto Soemarwoto, Emil Salim dan Lamont C. Hempel lebih menekankan kepada proses pembangunannya, sedangkan Johan Galtung dan David Brower menekankan terhadap tujuan keberlanjutannya. Bilamana perbedaan itu dipadukan dengan konsep dari WCED, maka konsep pembangunan berkelanjutan menurut penulis dapat diberikan batasan sebagai "pembangunan yang mengelola sumber-sumber daya alam secara rasional dan bijaksana untuk memenuhi kebutuhan generasi sekarang tanpa mengabaikan kebutuhan generasi mendatang". Rasionalitas dan kebijaksananya pengelolaan lingkungan hidup ditunjukkan seberapa besar kesadaran pengelola untuk mentaati prinsip-prinsip hukum umum di bidang lingkungan hidup, berupa prinsip-prinsip dasar pengelolaan lingkungan hidup.

Melalui batasan pembangunan berkelanjutan seperti itu maka baik proses maupun tujuan pembangunan tetap terukur, sehingga dihindarkan berlangsungnya pembangunan yang menghalalkan segala cara untuk dapat memenuhi kebutuhan generasi sekarang maupun generasi mendatang dan sebaliknya berlangsung pembangunan yang rasional dan bijaksana hanya untuk generasi sekarang saja. Dalam hal ini, keberlanjutan lingkungan hidup untuk mendukung kehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya menjadi salah satu unsur dasar dalam konsep pembangunan berkelanjutan. Sementara itu, keberlanjutan lingkungan hidup sendiri hanya akan terwujud melalui pembangunan yang berwawasan lingkungan hidup (*eco-development*). Pada pihak lain, konsep pembangunan berkelanjutan juga mengandung dua konsep pokok. Pertama yaitu konsep *needs* (kebutuhan), terutama kebutuhan dari rakyat miskin di dunia yang memerlukan prioritas

penanganan. Kedua yaitu keterbatasan (*limitations*) kemampuan lingkungan hidup dalam memenuhi kebutuhan manusia sekarang maupun yang akan datang. Komisi beranggapan meskipun *growth* (pertumbuhan) ekonomi penting bagi peningkatan kualitas hidup, konsep pembangunan berkelanjutan lebih dari sekedar konsep pertumbuhan. Pembangunan berkelanjutan lebih menekankan pengurangan pemakaian bahan baku dan energi secara intensif, disamping mengharapkan pendistribusian pembangunan yang lebih merata. Dengan kata lain, pembangunan berkelanjutan akan dapat diwujudkan melalui pengelolaan lingkungan hidup yang rasional dan bijaksana dengan dilandasi oleh prinsip-prinsip dasar pengelolaan lingkungan hidup secara global (*universal*), sehingga konflik pemanfaatan lingkungan dapat diminimalkan.

Secara persuasif ada berbagai cara yang dapat ditempuh dalam mengelola konflik lingkungan hidup, baik yang bersifat pencegahan maupun penanggulangan. Berbagai usaha yang dimaksudkan antara lain melalui kegiatan penyuluhan dan pendidikan, penggunaan instrumen ekonomi berupa insentif dan disinsentif, serta penyelesaian sengketa secara alternatif. Penyuluhan dan pendidikan kepada masyarakat dilakukan dalam kaitan untuk meningkatkan pengetahuan dan kesadaran masyarakat terhadap peran penting lingkungan hidup bagi kehidupannya sekarang maupun generasi penerusnya di masa mendatang. Penyuluhan dan pendidikan yang ditempuh akan efektif bilamana metode dan materi yang diterapkan dapat menyentuh dan sejalan dengan kebutuhan serta kearifan lokal yang telah tumbuh dan berkembang pada masyarakat bersangkutan. Dengan kata lain, pendekatan *top-down* yang sinergis perlu dikembangkan dalam proses penyuluhan dan pendidikan masyarakat di bidang lingkungan hidup.

Insentif merupakan upaya memberikan keringanan seperti di bidang perpajakan dengan mengurangi pajak yang dibayar atau berupa pemberian subsidi serta keuntungan-keuntungan lainnya kepada penerima insentif. Dalam kaitan mengelola konflik lingkungan hidup, insentif diberikan dalam rangka mencegah terjadinya sengketa lingkungan hidup baik melalui berbagai kebijakan bantuan atau subsidi kepada kegiatan-kegiatan yang ramah lingkungan hidup maupun berupa pengurangan pajak bumi dan bangunan bagi

lahan-lahan yang ditetapkan sebagai kawasan jalur hijau. Dalam pada itu, disinsentif berupa beban yang diwajibkan kepada suatu pihak untuk dilakukan sehingga memberatkan yang bersangkutan. Disinsentif biasanya berupa kenaikan pungutan baik berupa retribusi ataupun pajak kepada kegiatan-kegiatan yang diperkirakan akan menimbulkan konflik lingkungan hidup. Sebagai contoh, pembebanan pajak yang tinggi kepada import barang dari bahan plastik merupakan bentuk disinsentif.

Alternatif penyelesaian sengketa atau Alternatif Dispute Resolution (ADR) merupakan salah satu cara dalam mengelola konflik yang terjadi di bidang lingkungan hidup. ADR berupaya memberikan kepada semua pihak yang bersengketa sama-sama merasa dimenangkan dengan mengakomodir kepentingan semua pihak dan melibatkan para pihak yang bersengketa dalam menyelesaikan konfliknya. Ada beberapa karakteristik yang dijumpai dari ADR, yakni :

- a) perhatian lebih difokuskan pada kepentingan dan keinginan dan bukan pada posisi para pihak;
- b) pendekatan lebih bersifat persuasif dan bukan pemaksaan kehendak;
- c) mengutamakan komitmen untuk mencapai mufakat;
- d) mengutamakan komunikasi yang konstruktif dan meningkatkan saling pengertian;
- e) mengutamakan pencapaian yang bersifat permanen karena adanya komitmen bersama;
- f) bersifat lebih fleksibel dan tidak rigid.

Sehubungan dengan sengketa atau konflik di bidang lingkungan hidup, secara normatif ada berbagai produk hukum yang mengaturnya. Produk hukum yang dimaksudkan dapat dijumpai mulai Pasal 30-33 UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2000 tentang Lembaga Penyedia Jasa Pelayanan Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup di Luar Pengadilan, Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup No. 78 Tahun 2003 tentang Tata Cara Pengelolaan Permohonan Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup di Luar Pengadilan. Pada berbagai produk hukum tersebut dijumpai pengertian sengketa lingkungan hidup adalah perselisihan antara dua pihak atau lebih yang ditimbulkan oleh adanya atau

diduga adanya pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup.

Dalam hal terjadinya sengketa atau konflik lingkungan hidup, para pihak atau salah satu pihak yang bersengketa dapat mengajukan permohonan bantuan untuk penyelesaian sengketa lingkungan hidup kepada lembaga penyedia jasa dengan tembusan disampaikan kepada Menteri Negara Lingkungan Hidup secara tertulis. Selanjutnya unit teknis yang membidangi penyelesaian sengketa lingkungan hidup wajib segera melakukan analisis menentukan permohonan yang disampaikan termasuk dalam lingkup penyelesaian sengketa lingkungan hidup atau tidak. Apabila permohonan yang disampaikan termasuk dalam lingkup sengketa lingkungan hidup, maka unit teknis melakukan verifikasi tentang kebenaran fakta-fakta mengenai permohonan bantuan penyelesaian sengketa lingkungan hidup. Verifikasi tentang kebenaran fakta-fakta mengenai permohonan bantuan penyelesaian sengketa wajib dilakukan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak diselesaikannya analisis untuk selanjutnya menyampaikan hasil verifikasi kepada lembaga penyedia jasa dalam waktu 14 hari. Lembaga penyedia jasa dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari sejak menerima hasil verifikasi selanjutnya wajib mengundang para pihak yang bersengketa untuk diselesaikan konfliknya secara damai.

Mengenai tipe-tipe dari ADR antara lain berupa konsultasi masyarakat, negosiasi, mediasi dan arbitrase. Melalui konsultasi masyarakat dapat diperoleh informasi dan pengalaman yang dapat memberikan berbagai alternatif penyelesaian masalah yang sebelumnya tidak diketahui atau kurang dipahami. Melalui pendekatan partisipatif yaitu konsultasi masyarakat, maka isu-isu yang menjadi sumber perselisihan dapat diatasi sebelum berkembang menjadi konflik yang lebih besar. Negosiasi melibatkan situasi dimana satu atau dua kelompok bertemu secara sukarela untuk secara bersama-sama mencari penyebab konflik lingkungan hidup yang terjadi untuk selanjutnya ditemukan penyelesaiannya. Dalam negosiasi tidak diperlukan kelompok dari luar yang terlibat.

Mediasi mempunyai karakter yang serupa dengan negosiasi, namun dalam mediasi diperlukan adanya pihak ketiga yang bersifat netral untuk terlibat bertindak sebagai mediator. Kedudukan pihak ketiga dalam hal ini hanya sebagai fasilitator dan tidak mempunyai kekuasaan untuk membuat atau memaksakan suatu persetujuan. Mediator dapat dipergunakan apabila pihak-pihak yang berselisih telah siap untuk bertemu membicarakan masalah mereka, sehingga mediator akan bertindak sebagai “*massager*” yang memfasilitasi agar pihak yang bersengketa dapat berdialog. Selanjutnya arbitrase merupakan cara penyelesaian sengketa dimana pihak arbiter dapat memiliki kekuasaan yang lebih untuk memaksakan keputusan yang telah disepakati sebelumnya oleh para pihak.

3. Penutup

Menyimak uraian pembahasan yang telah dilakukan, maka simpulan dapat disampaikan sebagai berikut.

- 1) Pengelolaan lingkungan hidup dilakukan dengan pendekatan terpadu melalui kegiatan penataan, pemanfaatan, pengembangan, pemeliharaan, pemulihan, serta pengawasan dengan didasarkan pada prinsip pelestarian fungsi lingkungan hidup;
- 2) Pembangunan berkelanjutan adalah pembangunan yang mengelola sumber-sumber daya alam secara rasional dan bijaksana untuk memenuhi kebutuhan generasi sekarang tanpa mengabaikan kebutuhan generasi mendatang dan terhindar dari adanya konflik dalam pemanfaatan lingkungan hidup oleh masyarakat;
- 3) Pengelolaan atau manajemen konflik lingkungan hidup yang menjadikan konflik sebagai potensi dalam pengelolaan lingkungan hidup untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan dapat dilakukan melalui upaya penyuluhan dan pendidikan, penggunaan instrumen ekonomi berupa insentif dan disinsentif, serta penyelesaian sengketa secara alternatif.

Daftar Pustaka

- Carley, Michael dan Ian Cristie. 1992. *Managing Sustainable Development*. Earthscan Publications Ltd., London.
- Ferretti, Janine. 1989. *Common Future*. Penerbit Pollution Probe, Toronto, Ontario.
- Ginther, Konrad dan Paul J.I.M. de Waart. 1994. "Sustainable Development as Matter of Good Governance : an Introductory View", dalam Konrad Ginther dkk. (ed), 1994, *Sustainable Development and Good Governance*, Martinus Nijhoff Publishers, Boston, London.
- Hempel, Lamont C. 1996. *Environmental Governance, The Global Challenge*. Penerbit Island Press, Washington, D.C.
- Salim, Emil. 1993. *Pembangunan Berwawasan Lingkungan*. Penerbit LP3ES, Cet. ke-6, Jakarta.
- Yusuf, Asep Warlan. 2002. *Wewenang Pemerintahan Dalam Penataan Ruang (Suatu Model Pendekatan Sistem)*. Ringkasan Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta.