

- Persson, G. 1988. *Relationship Between Feed Productivity and Pollution in the Farming of Large Rainbow Trout (Salmo gairdneri)*. PM 3534. Stockholm: Swedish Environmental Protection Agency.
- Ruttner, F. 1963. *Fundamental of Limnology*. English Translation by D. G. Frey and F. E. J. Fry. Canada: Toronto University Press.
- Soemarwoto, O. 1990. Introduction, p 1-6. In Costa-Pierce, B.A and O. Soemarwoto (Eds). *Reservoir Fisheries and Aquaculture Development for Resettlement in Indonesia*. ICLARM Tech.Rep.23: 378.
- Wheaton, W. F. 1997. *Aquaculture Engineering*. New York: John Willey & Sons.
- Wardoyo, S. T. H. 1981. *Kriteria Kualitas Air Untuk Keperluan Pertanian dan Perikanan*. Fakultas Perikanan dan Pusat Studi Pengelolaan Sumberdaya dan Lingkungan, IPB.
- Wetzel, R.G. 1983. *Limnology*. Second Edition. Philadelphia: Saunders College Publishing.
- Wedepohl, R. E., D. R. Knauer, G. B. Wolbert, H. Olem, P. J. Garrison and K. Kepford. 1990. *Monitoring Lake and Reservoir Restoration*. Washington, D.C.: U.S.EPA.

020515010111020639

9

PENGURUSAN ALAM SEKITAR DAN PERANSERTA MASYARAKAT KE ARAH KELESTARIAN ALAM SEKITAR YANG SIHAT

Achmad Romsan

9.1 PENGENALAN

Kelestarian alam sekitar melalui pendekatan pengurusan turut melibatkan peranserta tiga pihak berkepentingan iaitu pemerintah (kerajaan), industri serta masyarakat (Webler *et al.*, 2001). Justeru, bab ini membincangkan mengenai pendekatan pengurusan alam sekitar yang merujuk kepada peranserta masyarakat ke arah kelestarian alam sekitar yang sihat. Gagasan mengenai peranserta masyarakat telah berkembang di negara-negara maju sejak tiga puluh tahun terakhir ini namun hanya dalam sektor ekonomi (Beierle & Cayford, 2013). Semakin banyak masyarakat yang terlibat dalam produksi maka mereka akan semakin produktif (Garcia-Zamor, 1985). Sejak itu istilah peranserta masyarakat dikenal dan dimuat dalam literatur-literatur di negara-negara maju, namun belum melembara di dalam proses pembuatan keputusan dalam pengelolaan lingkungan. Praktik pembuatan keputusan oleh pemerintah di Inggeris, Kanada ataupun USA hanya berdasarkan konsultasi yang kadang-kadang dilakukan dengan para politisi, industri dan para pengembang. Peranserta masyarakat berkaitan dengan isu pengelolaan lingkungan datang dalam bentuk komentar-komentar, demonstrasi-demonstrasi sebagai reaksi terhadap keputusan yang dibuat pemerintah. Perkembangan dalam dekad terakhir memperlihatkan bahawa peranserta masyarakat semakin meningkat dalam proses pembuatan keputusan yang dilaksanakan oleh badan-badan pemerintah. Itu karena keputusan tersebut akan mempengaruhi kesejahteraan dan kehidupan masyarakat.

Sekarang sudah suatu keharusan anggota masyarakat dilibatkan dalam proses pembuatan keputusan karena kewajiban itu telah diatur dalam peraturan ataupun kebijakan yang berkenaan dengan lingkungan hidup (Webler *et al.*, 2001). Dari beberapa kasus memperlihatkan bahwa pelibatan masyarakat atau pihak-pihak yang terkait (*stakeholders*) akan memberikan hasil yang lebih baik (Beierle, 2000). The Great Lake merupakan kasus pencemaran lingkungan di Amerika yang banyak mendapat tanggapan dari semua kalangan. Lake Erie telah dinyatakan sebagai danau yang mati dan Coyahuga River yang berperan dalam kelangsungan Lake Erie terbakar di tahun 1969-an (Beierle & Cayford, 2013). Walau demikian sejak 30 tahun terakhir, kualitas air di Lake Erie semakin membaik dengan adanya kerjasama antara pemerintah, provinsi, badan-badan federal, masyarakat dan penguasa setempat (Beierle & Cayford 2013). Di tahun 1972 Kanada dan USA menandatangani *The Great Lakes Water Quality Agreement* perjanjian dalam mengatasi masalah pencemaran air di Great Lakes (Beierle & Cayford, 2013).

Persoalan yang sering muncul dalam program-program pembangunan yang melibatkan masyarakat adalah seberapa ampuh pelibatan masyarakat dalam proses pembuatan keputusan untuk mewujudkan hak-hak lingkungan hidup yang baik dan sehat. Tulisan ini lebih memfokuskan kepada situasi yang ada di Indonesia di mana dalam kenyataannya Undang-Undang Lingkungan Hidup (UULH) tidak mengatur mengenai peraturan pelaksanaan tentang bagaimana peranserta masyarakat itu dilaksanakan. Akibatnya secara hukum masyarakat berada dalam posisi tawar menawar yang sangat rendah dibandingkan dengan industri.

Dalam UULH yang menggantikan UULH No. 4 Tahun 1982 peranserta masyarakat masih belum memiliki aturan pelaksanaan. Sebaliknya konsep peranserta masyarakat itu semakin kabur dalam UULH yang baru (2009). Penulis berasumsi bahwa banyaknya kasus sengketa lingkungan antara masyarakat dan industri di Indonesia karena keterlibatan masyarakat tidak jelas dalam proses pembuatan keputusan. Sebagai perbandingan penulis akan melihat praktik peranserta masyarakat di beberapa negara maju, baik mengenai tahapnya dan juga melihat kembali peranserta masyarakat yang dilaksanakan pada waktu studi AMDAL dilakukan, juga persoalan-persoalan berkaitan dengan istilah peranserta masyarakat, tujuan dan dasar hukum peranserta.

9.2 PENGURUSAN ALAM SEKITAR MELALUI PERANSERTA MASYARAKAT

Persoalan pertama berkaitan dengan topik yang dibicarakan adalah mengenai istilah peranserta yang banyak dijumpai dalam beberapa istilah dalam bahasa Inggeris, seperti *public participation*, *public involvement*, *citizen participation*, *public opinion*, dan *public facilities*. Walau istilah ini beraneka ragam pada intinya memiliki erti yang sama. Masing-masing istilah itu datang dari situasi di mana peranserta masyarakat itu dipergunakan, ideologi, motivasi dan orientasi praktis dari pengguna. Akibatnya adalah definisi-definisi tentang peranserta masyarakat digambarkan secara luas. Contohnya adalah Creighton (2005), Fung dan Wright (2001), Boyte (2004) dan Dietz dan Stern (2013).

Misalnya menurut sarjana yang terakhir ini peranserta masyarakat mencakupi "*all decisions in a democracy involve public participation. People participate through voting, expressing opinions on public issues and governmental actions, forming interest groups or holding public demonstrations to influence government decisions, lobbying, filing lawsuits to contest government actions, physically interfering with the execution of objectionable policy decisions, acting in partnership with government agencies, and even producing films, songs, and artistic events to mobilize public attention to issues*". Namun ada definisi yang lebih sederhana dan fokus diberikan oleh Royston dan Perkowsky (1975) dalam sebuah artikel yang sangat lama bahawa "*participation is a means by which planning and decision making can become "open" processes of management: ... involving people who are traditionally outside the orbit of the decision maker of private and public sectors of society*".

Dengan demikian peran serta masyarakat dianggap sebagai sarana untuk melibatkan publik dalam proses pembuatan keputusan sehingga masyarakat dapat menyatakan pandangan mereka mengenai pembangunan yang sedang dilaksanakan.

Demikian juga definisi hukum tentang peranserta masyarakat yang dimuat dalam peraturan lingkungan hidup di Indonesia, misalnya dalam Undang-Undang Lingkungan Hidup No. 4 Tahun 1982 (UULH) yang pertama hanya menyebutkan di dalam Pasal 6 bahawa "Setiap orang mempunyai hak dan kewajiban untuk berperan serta dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup dan peran serta dimaksudkan akan diatur dengan peraturan perundang-undangan".

Dalam penjelasan Pasal 6 menyebutkan bahawa peranserta dalam kegiatan pengelolaan lingkungan hidup merupakan hak dan kewajiban setiap orang yang dimulai dari tahap perencanaan mahupun tahap-tahap pelaksanaan dan penilaian. Dengan adanya peran serta tersebut anggota masyarakat mempunyai motivasi kuat untuk bersama-sama mengatasi masalah lingkungan hidup dan mengusahakan berhasilnya kegiatan pengelolaan lingkungan hidup. Oleh yang demikian, peranserta masyarakat dilaksanakan melalui tiga tahapan iaitu tahap perencanaan, pelaksanaan dan penilaian. Demikian juga dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang pengelolaan lingkungan yang menggantikan UULH No. 4 tahun 1982 juga tidak memberikan definisi hukum tentang peranserta masyarakat selain menyebutkan bahawa peraserta itu merupakan hak dan kewajiban masyarakat yang diatur dalam peraturan perundangan yang berlaku (LN 1997/68, TLN No. 3699).

Kemudian di UULH No. 32 Tahun 2009 hanya menyebutkan di Pasal 18 bahawa Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) dilaksanakan dengan melibatkan masyarakat dan pemangku kepentingan. Tatacara pelaksanaan KLHS akan diatur dengan peraturan pemerintah. Dalam penjelasan Paal 18 ayat (1) disebutkan bahawa pelibatan masyarakat itu akan dilaksanakan melalui dialog, diskusi dan konsultasi publik (LNRI 2009 No. 140). Dengan demikian UULH pun tidak memberikan definisi yang jelas tentang apa itu peranserta masyarakat selain daripada pelaksanaannya dilakukan melalui dialog, diskusi dan konsultasi publik.

Persoalan yang kedua berkaitan dengan peranserta adalah “siapa mewakili siapa” dan berapa kali peranserta masyarakat itu harus dilakukan untuk dinyatakan efektif dan berhasil. Dalam sebuah lingkungan komunitas yang besar persoalan peranserta masyarakat akan menjadi sangat krusial sekali. Dalam kasus Toronto’ Spadina Expressway di Kanada di tahun 1970-an, Kabinet Ontario terpaksa memberhentikan pembangunan jalur kereta api yang sudah separuh dilaksanakan karena adanya tekanan dari masyarakat dalam menentukan perwakilan mereka (Wilkinson, 2013).

Pada tingkatan ke enam kemitraan (*partnership*), tujuh (*delegated power*) dan delapan (*citizen control*) merupakan tingkat keterlibatan masyarakat yang paling baik di mana masyarakat dapat secara bersama-sama memberikan pandangan mereka tentang rencana projek yang akan dilaksanakan pembangunannya sebelum keputusan itu diambil. Namun tidak dapat dipungkiri bahawa keterlibatan masyarakat memiliki aspek politik dan sosial. Secara politis merupakan pengakuan terhadap hak seseorang sebagai anggota masyarakat dari sebuah negara yang

demokrasi. Namun secara sosial, keterlibatan itu menggambarkan proses perubahan sosial (Derrick & O’Riordan, 1976). Dengan demikian keterlibatan masyarakat dalam proses pembuatan keputusan dapat mencegah terjadinya konflik. Secara tidak langsung peranserta masyarakat merupakan sarana negosiasi antara masyarakat dan industri dalam mencegah terjadinya konflik di masa mendatang (Sabatier et al. 2005).

Dengan demikian peranserta masyarakat merupakan sebuah proses keterlibatan masyarakat baik secara politik dan sosial dalam suatu proses pembuatan keputusan. Kisaran definisi keterlibatan masyarakat di atas masing-masing menunjang faham peranserta masyarakat dalam proses pembuatan keputusan berkaitan dengan pengelolaan lingkungan didasarkan pada kenyataan bahawa projek pembangunan selalu membawa perubahan yang sangat besar terhadap kualitas lingkungan dan juga mempunyai dampak yang signifikan terhadap kehidupan dan kesejahteraan masyarakat. Melalui keterlibatan masyarakat efek negatif pembangunan dapat diminimalisir.

9.3 PERUNDANGAN PERANSERTA MASYARAKAT

Tahun 1970-an merupakan tahun di mana meningkatnya peranserta masyarakat dalam persoalan lingkungan di Kanada, dan USA yang akhirnya negara tersebut mengeluarkan peraturan tentang peranserta masyarakat. Di USA, misalnya keberadaan The National Environmental Policy Act of 1969 (NEPA) memberikan dampak kepada masing-masing negara bagian di USA untuk mengeluarkan apa yang disebut dengan “little NEPAs.” (Weiner 2005). Misalnya Michigan Environmental Protection Act (MEPA) mengatur tentang hak-hak masyarakat untuk dilibatkan dalam pengelolaan lingkungan. Karena masyarakat dianggap rakan dalam mengidentifikasi dan pengelolaan masalah yang berkaitan dengan bahan-bahan berbahaya dan beracun (M.C.L.A.691.1201). Sebaliknya di Kanada hak masyarakat untuk berperanserta dalam pengelolaan lingkungan telah diatur dalam The Northern Inland Water Act (1971) (R.S.C. 1970, c. 28 (1st supp)) dan juga The Amendments to the Territorial Lands Act (R.S.C. 1970, c. T-6). Di Indonesia hak masyarakat untuk berperanserta dalam pengelolaan lingkungan secara jelas diatur dalam UULH 1982 No. 4. Disebutkan dalam Pasal 6 bahawa: (1) Setiap orang mempunyai hak dan kewajiban untuk berperanserta

dalam pengelolaan lingkungan. (2) Peranserta dimaksud akan diatur dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Sangat disayangkan bahawa sampai dengan dihapuskannya UULH tersebut dan diganti dengan UULH No. 23 Tahun 1997, peraturan yang dimaksudkan dalam ayat (2) pasal 6 di atas tidak pernah direalisasikan. Keharusan untuk mengatur secara hukum tentang peranserta masyarakat semakin tidak jelas setelah UULH yang terakhir di atas diganti dengan UULH No. 32 Tahun 2009. Dengan demikian instrumen hukum peranserta masyarakat di Indonesia tidak pernah ada.

Peranserta masyarakat, secara ideal, harus dapat menunjang penerapan sistem demokrasi dan menyuarakan pembuatan keputusan dengan memberi akses kepada individu masyarakat dan kelompok secara berimbang, komunikasi langsung dengan pemerintah sama halnya dengan kelompok lain dan industri. Dalam beberapa hal, lembaga-lembaga pemerintah dan swasta telah terbuka untuk melibatkan peranserta masyarakat dalam kegiatan-kegiatan mereka. Namun masih sedikit informasi yang dapat diperoleh sejauh mana keterlibatan masyarakat itu dilaksanakan dan apakah dengan keterlibatan itu program yang dilaksanakan itu berhasil atau mengalami kegagalan. Yang jelas melalui keterlibatan masyarakat akan membuka banyak pendapat, memberikan kesempatan untuk saling tukar menukar informasi dan juga menggalakkan perbebedaan kepentingan untuk sepakat dalam pembuatan keputusan. Sampai dengan tulisan ini dibuat belum ada studi yang dilakukan yang memperkuat dugaan ada keterkaitan antara kegagalan pembangunan yang dilaksanakan itu dengan tidak adanya keterlibatan masyarakat dalam proses pembuatan keputusan atau banyaknya sengketa lingkungan di Indonesia yang terjadi karena masyarakat tidak pernah dilibatkan dalam pembuatan keputusan.

9.4 KEPERLUAN PERANSERTA MASYARAKAT

Peranserta masyarakat dalam pembangunan memiliki beberapa tujuan dan tergantung kepada jenis pembangunan yang dilaksanakan. Dalam bidang pengelolaan kehutanan, peranserta masyarakat bertujuan untuk memberikan kesempatan kepada para pembuatan keputusan dalam menyelesaikan masalah-masalah setempat, memberikan peluang kepada masyarakat untuk mengetahui mengenai perencanaan pengelolaan kehutanan dalam berbagai tingkatan, juga mengembangkan komunikasi

antara pengelolaan kehutanan dengan masyarakat yang terlibat dalam program (Public Involvement Handbook, 1981). Sebagai forum komunikasi peranserta masyarakat dapat mengurugi salah fahaman masyarakat mengenai tujuan pembangunan yang sering memicuh terjadinya konflik. Ini juga merupakan cara yang praktis untuk menyatukan kepentingan masyarakat lokal dengan tujuan pembangunan sebelum projek pembangunan dilaksanakan. Di negara-negara yang demokrasi nilai keputusan dan pertimbangan yang diambil sebelum dan selama keputusan itu berlangsung adalah melalui keterlibatan langsung masyarakat. Setiap anggota masyarakat mendapat kesempatan untuk ikut serta dalam proses pembuatan keputusan bukan hanya menerima keputusan akhir dari sebuah usulan akhir yang bersifat *fait accompli*.

Menurut pandangan para politisi, peranserta masyarakat adalah alat untuk mengukur tingkat penerimaan masyarakat terhadap usulan pembangunan. Sementara itu menurut masyarakat itu sendiri, keterlibatan mereka dalam projek rencana pembangunan dianggap sebagai alat untuk menimbulkan konflik. Juga dianggap sebagai sarana untuk meningkatkan dan membicarakan setiap persoalan secara luas. Kalau masyarakat tidak begitu memahami tujuan daripada peranserta mereka maka mereka tidak begitu koperatif dan peranserta masyarakat akan menjadi kurang efektif. Walaupun demikian, menurut Burton (Morgensten *et al.*, 1979; McCracken, 1982) terdapat tujuh poin manfaat peranserta masyarakat iaitu *“to generate information, to influence policy, identify alternatives, to provide services and facilities, to evaluate alternatives, options and impacts, to test public opinion and response, and to resolve conflicts and achieve consensus”*. Dengan demikian, keterlibatan masyarakat dapat disimpulkan untuk menyebarkan dan mengumpulkan informasi, merangsang masyarakat untuk mencari penyelesaian, dan memfasilitasi pendidikan timbal balik antara masyarakat umum dan pelaksana program. Informasi-informasi seperti diuraikan di atas banyak dilakukan dalam studi-studi dan telah dibahaskan dalam berbagai literatur seperti Beierle (2000), Conley dan Moote (2003), Chess dan Purcell (1999), Renn *et al.*, (1995), dan Zager (2003).

9.5 ELEMEN PERANSERTA MASYARAKAT

Proses peranserta masyarakat dapat melibatkan banyak kelompok masyarakat yang memiliki tingkat dan status berbeda. Mulai dari pegawai

pemerintah, industriawan, para wakil badan-badan swasta, masyarakat setempat, kelompok pencinta lingkungan atau NGOs. Menurut NEPA 1969, masyarakat yang terlibat pada waktu proses peranserta masyarakat berlangsung dapat berasal dari para ilmuwan, industri, pertanian, tenaga kerja, organisasi pelestarian lingkungan, pemerintah, dan pemerintah daerah, dan kelompok-kelompok lainnya (Chapter 4345 NEPA, 1969). Sebaliknya dalam *Ministerial Guideline on Assessing the Need for and Level of Public Participation in Screenings under the Canadian Environmental Assessment Act* ditekankan bahawa masyarakat harus diberi kesempatan untuk memberikan pendapatnya dalam keputusan yang akan mempengaruhi kehidupan mereka melalui sebuah proses peranserta masyarakat yang bererti melalui delapan unsur yang harus diperhatikan iaitu:

1. Notifikasi awalan terhadap semua pihak berkepentingan.
2. Capaian maklumat terhadap semua pihak berkepentingan.
3. Berkongsi maklumat bersama-sama semua pihak berkepentingan.
4. Kepekaan terhadap nilai-nilai komuniti yang terlibat.
5. Masa yang munasabah diberikan kepada semua pihak yang terlibat untuk berbincang.
6. Penglibatan pada tahap yang sesuai untuk semua pihak yang terlibat.
7. Proses yang disesuaikan mengikut nilai-nilai komuniti yang terlibat.
8. Ketelusan hasil bagi semua.

Persoalan utama dalam peranserta masyarakat adalah untuk dikatakan sebuah peranserta itu bererti dan dianggap berhasil adalah sejauh mana frekuensi keterlibatan itu dapat dilaksanakan. Ini menjadi hal yang serius bilamana para ilmuwan dan pejabat pemerintah atau kelompok industri yang sering memberikan informasi yang berbeda. Apalagi antar sesama ilmuwan yang sering berargumentasi terhadap hal yang sama tapi memberikan pendapat yang berbeda, pejabat pemerintah yang memiliki keterbatasan karena kewenangannya. Tetapi kehadiran para pejabat pemerintah ini bermanfaat karena mereka dapat berhubungan langsung dengan masyarakat dan bertindak sebagai wakil masyarakat. Mereka dapat mendengar langsung mengenai keluhan-keluhan masyarakat (Rene t.t.). Yang penting dalam proses negosiasi ini adalah kejujuran, keterbukaan dan fleksibilitas (Smith, 1982).

9.6 PERANSERTA MASYARAKAT DALAM PENGURUSAN ALAM SEKITAR KE ARAH KELESTARIAN ALAM SEKITAR MELALUI AMDAL

Dalam Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan membedakan antara AMDAL dan ANDAL. AMDAL adalah Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup adalah kajian mengenai dampak penting suatu usaha dan/atau kegiatan yang direncanakan pada lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan (Psl 1 para. (2) PP No. 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan). Sedangkan ANDAL adalah telahan secara cermat dan mendalam tentang dampak penting suatu rencana usaha dan/atau kegiatan (Psl 1 para (7) PP No. 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan).

Kalau diperhatikan di Indonesia bahawa dalam setiap projek pembangunan yang akan dilaksanakan yang diperkirakan akan menimbulkan dampak pening terhadap lingkungan hidup harus dilaksanakan studi AMDAL (Analisa Dampak Lingkungan) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Lingkungan Hidup (UULH). Ketentuan ini kemudian direalisasikan dalam sebuah Peraturan Pemerintah (PP) tentang AMDAL dan selalu berubah sejalan dengan perubahan terhadap UULH. PP AMDAL yang mutakhir adalah Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan. Ketentuan tentang pelibatan masyarakat secara jelas diatur dalam Pasal 9 yang mengatakan bahawa Pemrakarsa, dalam menyusun dokumen AMDAL mengikutsertakan masyarakat: (a) yang terkena dampak; (b) pemerhati lingkungan hidup dan (c) yang terpengaruh atas segala bentuk keputusan dalam proses AMDAL. Selanjutnya dikatakan bahawa pengikutsertaan sebagaimana dilakukan melalui: pengumuman rencana usaha dan/atau kegiatan dan konsultasi publik. Pengikutsertaan masyarakat dilakukan sebelum penyusunan dokumen Kerangka Acuan (TOR). Kemudian masyarakat dalam jangka waktu 10 (sepuluh) hari kerja sejak pengumuman berhak mengajukan saran, pendapat, dan tanggapan terhadap rencana usaha dan/atau kegiatan yang disampaikan secara tertulis kepada Pemrakarsa dan Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota. Ketentuan lebih lanjut mengenai tatacara pengikutsertaan masyarakat dalam penyusunan AMDAL diatur dengan peraturan menteri.

Kebanyakan pelaksanaan program pembangunan di Indonesia dipengaruhi oleh pertimbangan ekonomi, politik dan budaya (terutama

pada waktu berlakunya PPAMDAL No. 29 tahun 1986) (Dadang 2013). Tercatat sebanyak 7570 studi AMDAL bermasalah dalam pelaksanaan projek karena pelaksanaan Rencana Kelola Lingkungan (RKL) dan RPL (Rencana Pemantauan Lingkungan) belum dilaksanakan sesuai prosedur dan salah satu penyebabnya adalah masyarakat tidak pernah dilibatkan dalam pelaksanaan kegiatan tersebut (Dadang 2013). Sering terjadi pembangunan yang dilaksanakan tidak dapat atau gagal memberikan dampak sosial dan ekonomi kepada masyarakat dan sebaliknya justru menimbulkan kerusakan lingkungan. Mencari keseimbangan antara kepentingan sosial ekonomi dan lingkungan merupakan hal yang sulit bagi Indonesia. Walaupun pelibatan masyarakat akan membuat program pembangunan menjadi sangat mahal, tetapi persoalan-persoalan yang akan timbul di kemudian hari seperti konflik dengan masyarakat, kerusakan lingkungan dapat dihindari. Misalnya saja USA di tahun 1970 menghabiskan hampir US\$200 juta dalam melaksanakan AMDAL (Orloff dan Brooks).

The Berger Inquiry yang menghabiskan dana sebesar Can \$ 5.3 juta adalah sederetan dengar pendapat dengan masyarakat (*public hearings*) yang dilaksanakan di Kanada dan dianggap sangat berhasil. Dengar pendapat itu dilaksanakan sehubungan dengan rencana Perusahaan Kanada dan Amerika yang akan membangun jalur pipa yang akan menyalurkan gas dari Prudhoe Bay melintasi Alaska, bagian selatan Yukon menuju ke Delta Mackenzie dan melibatkan tenaga kerja sebanyak 7.800 orang (*Public Participation in Resources Development Assessment*). *The Berger Inquiry* dilaksanakan lebih bersifat informal di mana konsultasi publik dilakukan secara mobil dari satu komunitas ke komunitas lainnya. Setiap anggota masyarakat diminta untuk berbicara secara terbuka dan secara bebas menyampaikan keinginan mereka sesuai dengan bahasa yang mereka gunakan. Terdapat empat jenis dengar pendapat yang dirancang dalam *The Burger Inquiry* yaitu *Formal Hearings* yang dirancang untuk para profesional yang menjelaskan tentang sifat dari rencana pembangunan yang dilaksanakan, juga mereka diberi kesempatan untuk memberikan komentar mengenai dampak teknis potensial yang mungkin timbul dan juga memperkirakan dampaknya terhadap lingkungan. Dengar pendapat dengan masyarakat dilaksanakan bersamaan dengan dengar pendapat kepada para profesional bertujuan untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat setempat yang tinggal di jalur di mana pembangunan itu akan dilaksanakan untuk mengeluarkan pendapatnya dan kepedulian mereka terhadap projek pembangunan tersebut.

Bentuk yang ketiga adalah dengar pendapat khusus yang dilaksanakan untuk menilai masalah-masalah yang *particular* yang berkaitan dengan eksplorasi gas alam di Utara dan bentuk yang ke empat adalah, dengar pendapat di bagian Selatan (*Southern Hearings*) iaitu dengar pendapat untuk warga Kanada yang tinggal di daerah bagian selatan projek.

Di dalam peraturan lingkungan hidup di Indonesia dokumen AMDAL adalah dokumen non-hukum berisikan data-data dan informasi lingkungan fizik, kimia, dan biologis lingkungan. Pengalaman penulis yang pernah bekerja beberapa tahun di salah satu konsultan AMDAL di Indonesia bahawa aspek pelibatan masyarakat dalam setiap rencana pembangunan tidak sepenuhnya dilaksanakan. Dengan demikian tidak ada konsekwensi hukum yang akan diberikan kepada pemrakarsa atau konsultan AMDAL yang nakal. Prosesur lelang AMDAL di kantor pemerintah juga yang banyak memberikan biaya tambahan dan pajak yang tinggi merupakan faktor pendukung untuk tidak dilaksanakannya studi AMDAL secara sempurna. Tahun 1998 merupakan bukti timbulnya banyak konflik di tengah masyarakat dengan isu industri dan perkebunan merupakan indikasi dari pelibatan masyarakat yang tidak tuntas.

9.7 KESIMPULAN

Konsep peranserta masyarakat dalam pembuatan keputusan yang berkaitan dengan lingkungan telah diatur secara hukum dan diintegrasikan dalam studi-studi AMDAL di negara-negara maju dalam bentuk yang beraneka ragam tergantung dengan jenis pembangunan yang akan dilaksanakan. Peranserta masyarakat telah melembaga di negara-negara maju, karena ia merupakan sarana bagi masyarakat untuk menyampaikan keinginan mereka. Di satu pihak dengan adanya peranserta masyarakat dalam pembuatan keputusan membuat biaya pembangunan semakin mahal. Namun di lain pihak, peranserta masyarakat dapat menghindari atau mencegah terjadinya konflik dan juga kerusakan lingkungan. Secara tidak langsung hak masyarakat terhadap lingkungan hidup yang baik dan sihat akan dapat diwujudkan.

Di Indonesia, hak lingkungan hidup yang baik dan sihat merupakan hak setiap warga negara. Hak itu dapat diwujudkan melalui keterlibatan mereka dalam proses pembuatan keputusan dan dalam proses awal dan pelaksanaan pembangunan. Namun sangat disayangkan bahawa walau dalam UULH No. 4 Tahun 1982 telah diakui secara hukum, namun realisasi dari pengakuan itu dalam bentuk peraturan pelaksana (Peraturan

Pemerintah) sampai dengan digantikan undang-undang tersebut dengan UU No. 23 tahun 1997 belum juga direalisasi. Pelibatan masyarakat dalam AMDAL juga diatur dengan jelas, hanya saja mekanisme pelaksanaan peranserta itu belum diatur sama sekali. Demikian juga dalam UULH No. 32 Tahun 2009 tidak ada prosedur yang jelas dalam pelaksanaan peranserta masyarakat dalam Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) yang akan diatur dengan peraturan pemerintah. Dengan demikian walaupun secara hukum masyarakat diakui akan haknya terhadap lingkungan hidup yang baik dan sehat dan diwujudkan dalam keterlibatan mereka dalam proses pembuatan keputusan. Namun mekanisme pelaksanaan daripada faham ini masih terbatas pada peraturan saja yang tidak sepenuhnya dilaksanakan dalam kegiatan pembangunan. Sehingga dapat diduga bahawa banyaknya konflik atau sengketa lingkungan di Indonesia sebagai akibat dari tidak jelasnya peran serta masyarakat dalam proses membuat keputusan.

RUJUKAN

- Abelson, J. & Eyles, J. *Public Participation and Citizen Governance in the Canadian Health System* (qspace.library.queensu.ca/bitstream/1974/.../discussion_paper_7_e.pdf) (22 Juli 2013).
- Beierle, T.C. 2000. *The Quality of Stakeholder-Based Decisions: Lessons from Case Study Record*. (Discussion paper #00-56.) Washington, DC: Resources for the Future.
- Beierle, T.C. & Cayford, J. 2013. *Democracy in Practice: Public Participation in Environmental Decisions*. Washington: RFF Press, Resources for the Future.
- Boyte, H.C. 2004 *Everyday Politics: Reconnecting Citizens and Public Life*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Chess, C. & Purcell, K. 1999. Public Participation and the Environment: Do we know What Works? *Environmental Science and Technology* 33(16): 2685–2692.
- Collen McCracken. 1981. *Public Participation: Considerations in Resources Development Project*. Monograph No. 12, Faculty of Environmental Design, University of Calgary, August 1981, hal. 8.
- Conley, A. & Moote, M.A. 2003. Evaluating Collaborative Natural Resource Management. *Society and Natural Resources* 16(5): 371–386.
- Creighton, J.L. 2005 *The Public Participation Handbook: Making Better Decisions Through Citizen Involvement*. San Francisco: Jossey-Bass, p. 7.
- Dadang Purnama. 2013. Teknik Konsultasi Publik : Keterlibatan Masyarakat dan Keterbukaan Informasi dalam AMDAL (directory.ung.ac.id/.../Kursus%20AMDAL%20Penilai/) (21 Juli 2013).
- Derrick, W.R. & O’Riordan, T. 1976. The Culture of Participation in Environmental Decision Making. *Nat. Res. J.* 16.
- Dietz, T. & Stren, P.C. (Eds.). Panel Discussion on Public Participation in Environmental Assessment and Decision Making, National Research Council (www.nap.edu/catalog/1234.html) (15 Juli 2013).
- Fung, A. & Wright, E.O. 2001. Deepening Democracy: Innovations in Empowered Local Governance. *Politics and Society* 29: 5-41.
- Garcia-Zamor, Jean Claude. 1985. (ed.). *Public Participation I Development Planning and Management: Cases from Africa and Asia*. A` WESview Replica Edition.
- J. Morgensten, J. Durlak. & Homenuch. 1982. Making the Evaluation of Public Participation Program Feasible, Institute of Environmental Research Inc. March 1979. Dalam Collen McCracken, Monograph No. 12, Public Participation: Considerations In Resources Development Project, Faculty of Environmental Design, University of Calgary, August 1982, p. 8.
- Kenneth S. Weiner. 2013. Little NEPA Conference - Inaugural Program of the American Bar Association and International Association for Impact Assessment Boston, May 30, 2005 (www.prestongates.com) (16 Juli 2013).
- Orloff, N. & Brooks, G. 1980. *The National Environmental Acts: Cases and Materials*, The Bureau of National Affairs, Inc. Washington, D.C.
- Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan.
- Public Participation in Resources Development Assessment, Holiday Inn, St. John’s Newfoundland, March 4 & 5, 1980. Report prepared by Sally Lou Le Messurier, Extension Service, Memorial University of Newfoundland, hal. 44.
- Public Involvement Handbook*, Province of British Columbia, Ministry of Forest, 1981, p. 15.
- Rene Parenteau. t.t. *Public Participation in Environmental Decision Making*, Federal Environmental Assessment Review Office, Canada, hal. 4.
- Renn, O., Webler, T. & Wiedemann, P. 1995. *Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse*. Kluwer Academic Publishers, Boston.
- Royston, M.G. & Perkowsky, J.C. 1975. Determination of the Priorities of “Actors” in the Framework of Environmental Management. *Environmental Conservation* 2(2): 136-144.
- R.S.C. 1970, c. 28 (1st Supp).
- R.S.C. 1970, c. T-6.
- Sabatier, P.A., Focht, W., Lubell, M., Trachtenberg, Z., Vedlitz, A. & Matlock, M. 2005. *Swimming Upstream: Collaborative Approaches to Watershed Management*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Smith, Bruce L. 2013. Public Policy and Public Participation Engaging Citizens and Community in the Development of Public Policy. Prepared for Population and Public Health Branch Atlantic Regional Office Health

- Canada (www.phac-aspc.gc.ca/canada/regions/atlantic/.../pub_policy_partic_e.pdf) (22 Juli 2013).
- Smith, L. G. 1982. Alternative Mechanism for Public Participations in Environmental Policy-Making. *Environment* 14(3).
- Undang-undang No. 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan.
- Undang-undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan.
- Undang-undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan.
- Webler, T., Tuler, S., and Krueger, R. 2001. What is a Good Public Participation Process? Five Perspectives from the Public. *Enviro. mental Management* 27(3): 435-450.
- Wilkinson, P. 2013. "Public Participation in Environmental Management: A Case Study. Dalam lawlibrary.unm.edu/nrj/16/1/07_wilkinson_public.pdf (18 Juli 2013).
- Zarger, R. 2003. Practitioner Perspectives on Successful Public Participation in Environmental Decisions. National Research Council Committee on Human Dimensions of Global Change Public Participation in Environmental Assessment and Decision Making Panel, Washington, D.C.

10

PENDEKATAN PENGURUSAN DAN UNDANG-UNDANG PERBANKAN BAGI PEMBIAYAAN PROJEK PEMBANGUNAN KE ARAH KELESTARIAN ALAM SEKITAR DI INDONESIA

Abdullah Sulaiman

10.1 PENGENALAN

Pendekatan pengurusan dan undang-undang dalam kelestarian alam sekitar memerlukan penglibatan kesemua pihak berkepentingan termasuklah pihak kerajaan, swasta dan masyarakat. Penglibatan tersebut amat penting bagi mencapai kesejahteraan alam sekitar secara menyeluruh. Menurut Jamaluddin (1996) menegaskan bahawa penglibatan pihak swasta turut memainkan peranan penting dalam pendekatan pengurusan dan undang-undang dalam kelestarian alam sekitar. Penglibatan swasta ini juga merangkumi penglibatan perbankan dalam proses pembangunan sesuatu kawasan tempatan dalam mengambil kira aspek kelestarian alam sekitar dalam habitat manusia. Justeru, bab ini memberi fokus kepada pendekatan pengurusan dan undang-undang perbankan bagi pembiayaan projek pembangunan ke arah kelestarian alam sekitar, memandangkan penglibatan perbankan amat penting dalam mencorakkan sesuatu pembangunan sama ada pembangunan tersebut menitikberatkan ke arah pembangunan mampan atau sebaliknya. Tanpa penglibatan proaktif oleh institusi perbankan dalam proses pembangunan ke arah pembangunan mampan, sesuatu projek pembangunan sudah pasti hanya memberi penekanan terhadap membawa keuntungan laba yang besar tanpa menghiraukan keperluan pembangunan dan alam sekitar yang saksama untuk generasi masa kini dan akan datang. Justeru, apa yang kita faham mengenai kejayaan dan keberkesanan sesuatu projek