

7-1-2017

## CAMPUR TANGAN PEMERINTAH DALAM PENGELOLAAN LINGKUNGAN: SEBUAH PENELUSURAN TEORETIS BERDASARKAN ANALISIS EKONOMI ATAS HUKUM (ECONOMIC ANALYSIS OF LAW)

Muhammad Andri Gunawan Wibisana  
*Faculty of Law Universitas Indonesia, mragw@yahoo.co.id*

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jhp>



Part of the [Environmental Law Commons](#)

---

### Recommended Citation

Wibisana, Muhammad Andri Gunawan (2017) "CAMPUR TANGAN PEMERINTAH DALAM PENGELOLAAN LINGKUNGAN: SEBUAH PENELUSURAN TEORETIS BERDASARKAN ANALISIS EKONOMI ATAS HUKUM (ECONOMIC ANALYSIS OF LAW)," *Jurnal Hukum & Pembangunan*: Vol. 47: No. 2, Article 1.

DOI: 10.21143/jhp.vol47.no2.812

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jhp/vol47/iss2/1>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Law at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in Jurnal Hukum & Pembangunan by an authorized editor of UI Scholars Hub.

**CAMPUR TANGAN PEMERINTAH DALAM PENGELOLAAN  
LINGKUNGAN: SEBUAH PENELUSURAN TEORETIS  
BERDASARKAN ANALISIS EKONOMI ATAS HUKUM (*ECONOMIC  
ANALYSIS OF LAW*)**

**Andri G. Wibisana**

\* Pengajar Hukum Lingkungan, Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Korespondensi: mragw@yahoo.co.id

Naskah dikirim: 21 Januari 2017

Naskah diterima untuk diterbitkan: 7 Juni 2017

---

**Abstract**

*Government intervention in environmental management can be considered to fall within CAC instruments. Despite the instruments are the most familiar and practiced, they are criticized since the CAC approach requires too much government intervention. This article observes that government intervention can be justified as an effort to correct market failures. The article also finds that intervention is warranted for some distributive reasons. However, the article also observes possibility that an intervention occurs due to regulatory capture by interest groups, to serve the interest of bureaucrats, or to function as a tollbooth. Indonesian environmental law shows that these CAC instruments still play a major role in environmental management in Indonesia.*

*Keywords: market failures, public choice, standards, information regulation, prior approval*

**Abstrak**

Campur tangan pemerintah dalam pengelolaan lingkungan dianggap sebagai bagian dari pendekatan CAC dan merupakan hal yang sudah biasa ditemukan di dalam praktik. Meskipun merupakan yang secara tradisional paling dikenal dan banyak diterapkan dalam pengelolaan lingkungan, instrumen CAC seringkali dikritik karena dianggap melahirkan terlalu banyak campur tangan pemerintah. Tulisan ini memperlihatkan bahwa campur tangan pemerintah dapat dibenarkan sebagai upaya mengoreksi kegagalan pasar. Campur tangan pemerintah juga dapat dibenarkan berdasarkan perspektif keadilan distributif. Selain itu, campur tangan pemerintah dapat pula dijelaskan dari teori pilihan publik, yang menjelaskan campur tangan terjadi karena *regulatory capture*, karena keinginan untuk melayani kepentingan birokrat, dan keinginan untuk membuat sumber pendapatan. Hukum lingkungan Indonesia masih banyak menggunakan instrumen CAC sebagai bentuk campur tangan pemerintah dalam pengelolaan lingkungan.

Kata kunci: kegagalan pasar, teori pilihan publik, baku mutu, regulasi informasi, perizinan

## I. Pendahuluan

Campur tangan pemerintah dalam pengelolaan lingkungan merupakan hal yang sudah dianggap lazim dan biasa ditemukan, sehingga campur tangan tersebut dianggap sebagai sesuatu yang semestinya ada. Campur tangan pemerintah dalam pengelolaan lingkungan dapat terlihat dari adanya berbagai macam regulasi mengenai pengelolaan lingkungan, termasuk regulasi tentang berbagai macam baku mutu, atau berupa kewajiban perizinan, termasuk persyaratan pemberian izin, atau berupa pengawasan dan penegakan hukum.

Tulisan ini bertujuan untuk membahas secara mendalam apakah campur tangan pemerintah dalam pengelolaan lingkungan masih bisa dianggap penting dan dapat dipertahankan. Dengan kata lain, tulisan ini berupaya untuk menjelaskan mengapa campur tangan pemerintah dalam pengelolaan lingkungan dianggap penting, atau mungkin seolah-olah dianggap penting.

Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan di atas, tulisan ini akan menelusuri berbagai landasan Teoretis dengan menggunakan pendekatan ekonomi berupa pandangan neo-klasik dan teori pilihan publik (*public choice theory*), serta pendekatan non-ekonomi yaitu dalam konteks keadilan distributif. Selanjutnya, jika campur tangan memang diperlukan, maka tulisan ini akan membahas campur tangan seperti apa yang layak untuk dipertimbangkan. Berbagai campur tangan ini akan dijelaskan tetap di dalam kerangka pendekatan CAC, sehingga pendekatan ekonomi dan refleksif tidaklah digunakan di dalam tulisan ini.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Beranjak dari berbagai kritik terhadap pendekatan CAC, para ahli kemudian memperkenalkan generasi kedua dari pendekatan penataan lingkungan, yaitu pendekatan pasar (*market-based approach*), atau instrumen ekonomi. Menurut Orts, instrumen ekonomi bertujuan untuk mempengaruhi pasar secara artifisial agar setiap pelaku di dalam pasar terdorong untuk mempertimbangkan biaya pencemaran yang selama ini dianggap sebagai biaya eksternal. Lihat: Eric W. Orts, *Reflexive Environmental Law*, "Northwestern University Law Review", Vol. 89, 1995a, hal. 1242.

Dalam perkembangan selanjutnya, inovasi pengelolaan lingkungan telah pula melahirkan pendekatan baru, yaitu pendekatan refleksif, yang berbeda dari pendekatan CAC dan pendekatan ekonomi (instrumen ekonomi). Pendekatan ini adalah pendekatan yang menekankan pada penerapan hukum refleksif ke dalam kebijakan lingkungan. Menurut Orts,

*"Reflexive environmental law, I mean essentially a legal theory and a practical approach to regulation that seeks to encourage self-reflective and self-critical processes within social institutions concerning the effects they have on the natural environment. In other words, reflexive environmental law aims to establish internal evaluative procedures and patterns of decision making within institutions to lessen environmental harm and to increase environmental benefit."*

Lihat: Eric W. Orts, *A Reflexive Model of Environmental Regulation*, "Business Ethics Quarterly", Vol. 5(4), Oct., 1995b, hal. 780.

Selanjutnya Orts menjelaskan bahwa pendekatan refleksif ini diwujudkan di dalam bentuk instrumen sukarela (*voluntarism*), keterbukaan informasi kepada publik (*public disclosure*), sertifikasi oleh pihak ketiga (*third-party certification*), partisipasi pengelolaan lingkungan oleh kelompok kepentingan (*participation by public interest groups*), dan prosedur bagi pelembagaan refleksi dan kritik diri (*institutional self-reflection and self-criticism*). Lihat: *Ibid.*, hal. 788.

Tulisan ini disusun di dalam struktur berikut ini. Setelah Bagian I menjelaskan tentang pendahuluan, Bagian II akan mendiskusikan berbagai pembenaran dan alasan adanya campur tangan pemerintah. Bagian ini pertamanya akan menjelaskan pentingnya campur tangan pemerintah dari perspektif ekonomi, yaitu sebagai upaya untuk mengatasi persoalan kegagalan pasar (*market failures*). Selanjutnya akan dibahas pentingnya campur tangan dari perspektif non-ekonomi. Diskusi pada bagian ini kemudian akan dilanjutkan dengan pandangan kritis tentang alasan adanya campur tangan pemerintah berdasarkan teori pilihan publik. Pada Bagian III, tulisan ini akan memaparkan beberapa tingkatan campur tangan pemerintah, yaitu dalam bentuk regulasi atas informasi, standar/baku mutu, dan perizinan. Pada bagian ini lah akan dijelaskan berbagai instrumen di dalam hukum Indonesia yang dapat dianggap sebagai perwujudan dari tingkatan campur tangan pemerintah. Bagian IV akan memaparkan kesimpulan dari tulisan ini.

## **II. Perlukah Campur Tangan Pemerintah dalam Perlindungan Lingkungan?**

Perizinan merupakan salah satu bentuk dari campur tangan pemerintah. Dengan demikian, maka penjelasan mengenai pentingnya perizinan dapat dimulai dari penjelasan mengenai pentingnya campur tangan pemerintah. Tulisan ini akan menjelaskan pembenaran campur tangan pemerintah dari perspektif ekonomi dan perspektif non-ekonomi. Selain itu, tulisan ini juga akan menjelaskan mengapa campur tangan pemerintah muncul dari perspektif teori pilihan publik (*public choice*).

### **1. Campur Tangan Pemerintah dalam Perspektif Ekonomi**

Dalam perspektif ekonomi, campur tangan pemerintah diperlukan apabila terdapat apa yang disebut sebagai kegagalan pasar (*market failure*). Ekonomi biasanya merujuk pada 4 keadaan yang menunjukkan adanya kegagalan pasar ini. *Pertama*, adalah adanya monopoli atau penyalahgunaan posisi dominan (*abuse of dominant position*). Berbeda dengan pasar yang kompetitif, di mana harga ditentukan pada kondisi ketika biaya marjinal (*marginal cost*) sama dengan manfaat marjinal (*marginal benefit*), maka pada pasar monopoli harga ditentukan oleh pelaku usaha di atas biaya marjinal, sehingga harga tersebut menjadi terlalu tinggi dan barang menjadi terlalu sedikit bagi konsumen. Meskipun menguntungkan pelaku usaha, kondisi ini pada akhirnya akan merugikan konsumen dan masyarakat pada umumnya, yang ditunjukkan dalam bentuk *deadweight loss*. Jelas dalam kondisi ini terlihat bahwa pasar tidak berfungsi, dan karenanya campur tangan pemerintah menjadi dibutuhkan.<sup>2</sup>

*Kedua*, kegagalan pasar juga terjadi ketika terdapat informasi yang sangattidak seimbang (*severe informational asymmetries*). Ketidak seimbangan

---

<sup>2</sup> Robert Cooter dan Thomas Ulen, "Law and Economics," 6<sup>th</sup> ed. (New York: Addison-Wesley, 2012), hal. 38-39.

informasi seperti ini dapat menyebabkan adanya satu pihak yang memperoleh keuntungan hanya dengan cara mengeksploitasi ketidaktahuan pihak lain, yang kemudian dapat bermuara pada terhambatnya pertukaran barang atau kegiatan pasar secara efisien. Meskipun persoalan informasi ini kadang dapat diselesaikan dengan mekanisme pasar sendiri, tetapi dalam banyak kasus persoalan ini hanya dapat diselesaikan dengan campur tangan pemerintah.<sup>3</sup> Menurut Ogus, campur tangan pemerintah untuk mengatasi ketidakseimbangan informasi dapat dilakukan melalui dua cara. Pada satu sisi pemerintah dapat membuat berbagai ketentuan yang mewajibkan dibukanya informasi (*mandatory disclosure*). Dengan ketentuan ini, pemerintah menetapkan berbagai kewajiban kepada pelaku usaha/kegiatan agar menyediakan informasi kepada publik terkait harga, identitas, komposisi, kualitas, atau kuantitas tertentu dari barang yang diproduksi/dipasarkan atau kegiatan yang dilakukannya. Pada sisi lain, pemerintah dapat pula membuat berbagai ketentuan yang melarang atau mengontrol informasi yang menyesatkan (*control of misleading information*). Kontrol atas informasi ini diterapkan baik pada informasi yang secara sukarela disediakan oleh para pihak, maupun informasi yang wajib disediakan oleh mereka.<sup>4</sup>

Ketiga, kegagalan pasar dapat terwujud dalam bentuk *public goods* (barang publik). Cooter dan Ulen mengkontraskan antara barang publik dan barang pribadi (*private goods*). Menurut Cooter dan Ulen, barang publik memiliki sifat *non-rivalrous*, yaitu konsumsi seseorang atas sebuah barang tidaklah mengurangi ketersediaan barang tersebut untuk orang lain; dan *non-excludability*, yaitu bahwa biaya untuk mencegah orang lain menikmati barang tersebut sangatlah tinggi (dengan kata lain, tidak mungkin seseorang mencegah orang lain untuk menikmati manfaat dari sebuah barang).<sup>5</sup> Lebih jelas lagi, Kolstad menyatakan bahwa:

“A good is excludable if it is feasible and practical to selectively allow consumers to consume the good.”; sedangkan “[a] bad (good) is rival if one person’s consumption of a unit of the bad (good) diminishes the amount of the bad (good) available for others to consume, i.e., there is a negative (positive) social opportunity cost to others associated with consumption. A bad (good) is nonrival otherwise.”<sup>6</sup>

Contoh klasik dari barang publik ini adalah sinar mercusuar. Sinar mercusuar tidaklah akan berkurang jika ia dikonsumsi oleh sebuah kapal; dan sebuah kapal tidak bisa menghalangi kapal lainnya untuk menikmati manfaat

---

<sup>3</sup> *Ibid.*, hal. 41-42.

<sup>4</sup> Anthony Ogus, *Regulation: Legal Form and Economic Theory* (Oxford: Hart Publishing, 2004), hal. 121.

<sup>5</sup> Cooter dan Ulen, “Law and Economics”, hal. 40-41.

<sup>6</sup> Charles D. Kolstad, *Environmental Economics* (Oxford: Oxford University Press, 2000), hal. 78-82. Lihat juga misalnya: S. Estrin dan D. Laidler, *Introduction to Microeconomics*, 4th Edition (New York: Harvester Wheatsheaf, 1995), hal. 451-452.

dari sinar mercusuar tersebut. Dengan asumsi bahwa individu bersifat *self-interest* dan menginginkan untuk memaksimalkan keuntungan (*maximizing profit*) dari kegiatan yang dilakukannya, maka barang publik akan mengalami kekurangan *supply*. Dalam hal ini, karena sifatnya yang *non-rivalrous* dan *non-excludable*, maka mereka yang individu membangun mercusuar dengan ongkosnya sendiri tidak bisa mencegah orang lain untuk menikmati mercusuar tersebut. Sebaliknya, karena tidak ada cara untuk mencegahnya untuk menikmati mercusuar, maka kebanyakan individu yang rasional justru hanya akan mau menjadi *free riders* dari usaha orang lain: menikmati mercusuar tanpa perlu mengeluarkan uang untuk membangun mercusuar. Karena diasumsikan semua orang akan bertindak berdasarkan *self-interest*-nya, maka pada akhirnya tidak ada individu yang mau untuk membangun dan mengelola mercusuar. Dalam hal ini, kita bisa katakan bahwa pasar telah gagal untuk mengarahkan pada hasil yang optimal (yaitu tersedianya mercusuar), sehingga perlu ada pihak lain (yaitu pemerintah) yang turun tangan untuk menyediakan dan mengelola mercusuar tersebut.

Dalam praktiknya kita sering melihat di hampir semua negara di dunia, pemerintah turun tangan untuk menjamin ketersediaan mulai dari angkatan bersenjata dan polisi, sampai pada pelayanan kesehatan dan pendidikan, telekomunikasi dan energi.<sup>7</sup> Di sisi lain, Pemerintah pun turun tangan secara aktif membuat berbagai regulasi lingkungan, mengawasi, dan kemudian memberikan sanksi pada mereka yang gagal untuk memenuhi kewajibannya berdasarkan aturan tersebut.<sup>8</sup>

*Keempat*, bentuk kegagalan pasar lainnya adalah eksternalitas. Kondisi ini ditunjukkan dengan adanya harga yang tidak mencerminkan biaya-biaya lingkungan.<sup>9</sup> Dengan adanya eksternalitas, pasar gagal mempertimbangkan total biaya (dalam hal ini pencemaran) yang diakibatkan oleh sebuah proses produksi. Dengan demikian, eksternalitas memberikan sinyal/arah yang salah kepada individu ketika mengambil keputusan, sebab harga yang dihadapi individu tidaklah mencerminkan harga yang sebenarnya dari sebuah produk

---

<sup>7</sup> Lihat misalnya beberapa contoh yang diungkapkan oleh Mansfield, dalam: E. Mansfield, 1983, *Principles of Microeconomics* (New York: W.W. Norton & Company), hal. 73-76.

<sup>8</sup> Dalam hal ini, Prinsip 11 Deklarasi Rio menyatakan: “*States shall enact effective environmental legislation. Environmental standards, management objectives and priorities should reflect the environmental and development context to which they apply.*”

<sup>9</sup> Eksternalitas terjadi ketika keputusan yang diambil oleh seseorang mempengaruhi keputusan dan keadaan orang lain secara langsung, tanpa melalui mekanisme pasar sebab pasar justru gagal untuk mencerminkan harga yang sebenarnya. Dengan adanya eksternalitas ini, individu pengambil keputusan hanya akan menanggung biaya pribadi (*private costs*), sedangkan biaya yang mengalami eksternalisasi merupakan biaya yang harus ditanggung oleh masyarakat (*social costs*). Secara singkat, eksternalitas ditandai dengan adanya perbedaan antara *private costs* (atau *marginal costs of private production*) dengan *social costs* (atau *marginal social external costs*). Lihat: Robert S. Pindyck dan Daniel L. Rubinfeld, “*Microeconomics*”, (Prentice Hall, 2001), hal. 592.; atau: Eric J. Solberg, *Intermediate Microeconomics* (Business Publication, 1982), hal. 540.

atau kegiatan.<sup>10</sup> Setiap orang, baik sebagai produsen maupun konsumen, gagal untuk mempertimbangkan seluruh biaya dari keputusan dan perbuatannya, karena ada komponen biaya yang mengalami eksternalisasi dan menjadi beban dari masyarakat secara umum. Pendeknya, eksternalitas mencerminkan tingkah laku yang ingin meraup keuntungan secara pribadi, tetapi tidak mau menanggung biaya yang diperlukan untuk memperoleh keuntungan tersebut.

Dalam buku teks ekonomi, pencemaran seringkali digunakan sebagai contoh klasik dari eksternalitas.<sup>11</sup> Karenanya, berdasarkan perspektif ekonomi, hukum lingkungan terutama bertujuan untuk menginternalisasi eksternalitas (*to internalize the externality*).<sup>12</sup> Proses ini dibuat untuk memaksa agar semua pihak memasukkan pertimbangan biaya lingkungan (*environmental costs*) ke dalam pengambilan keputusannya. Semakin besar biaya lingkungan yang berhasil diinternalkan oleh adanya aturan hukum, maka semakin baiklah aturan tersebut. Dengan dimasukkannya pertimbangan biaya lingkungan ke dalam pertimbangan usaha keseluruhan, maka diharapkan konsumen akan menghadapi harga produk yang sesungguhnya.<sup>13</sup> Negara (dalam hal ini pemerintah) karenanya harus turun tangan untuk mengatasi eksternalitas.

## 2. Campur Tangan Pemerintah dalam Perspektif Keadilan

Selain dari pembenaran berdasarkan ekonomi, yaitu sebagai cara untuk mengoreksi kegagalan pasar, campur tangan pemerintah juga dapat dibenarkan berdasarkan pada alasan-alasan yang non-ekonomi. Misalnya, campur tangan pemerintah tidak terbatas pada penyediaan *public goods* yang bersifat *non-excludable* dan *non-rivalry*. Dalam banyak kasus, Pemerintah juga turun tangan memberikan berbagai pelayanan pada barang yang sesungguhnya tidak murni bersifat *non-excludable* dan *non-rivalry*. Light menyebut barang publik yang seperti ini sebagai “*quasi-public goods*”, atau “*publicly provided goods*” (barang-barang yang disediakan secara publik), sebagai lawan dari “*pure public goods*”, yaitu barang-barang yang benar-benar memenuhi kriteria *non-excludability* dan *non-rivalry*.<sup>14</sup> Light menyebutkan contoh bagaimana di Amerika Serikat pelayanan kesehatan dianggap bukan barang publik, sehingga pasien akan pergi ke dokter dan membayar sejumlah uang untuk keperluan

---

<sup>10</sup> Michael Faure dan Goran Skogh, “The Economic Analysis of Environmental Policy and Law: An Introduction”, (Edward Elgar, 2003), hal. 95.

<sup>11</sup> Mansfield, *Principles of Microeconomics*, hal. 75-76.

<sup>12</sup> Michael Faure, “Environmental Law and Economics”, METRO—Maastricht University, 2001, hal. 10.

<sup>13</sup> Secara ekonomi, harga (P) ditentukan sebesar biaya marginal (MC). Apabila terjadi eksternalitas, maka MC tidak sama dengan biaya social marginal (MSC), karena terdapat factor biaya eksternal marginal (MEC) yang tidak diperhitungkan. Internalisasi eksternalitas dimaksudkan agar MEC diperhitungkan, sehingga biaya marginal menjadi MSC:  $P = MC + MEC = MSC$ . Lihat: David Hunter, James Salzman, dan Durwood Zaelke, *International Environmental Law and Policy* (New York: Foundation Press, 1998), hal. 108.

<sup>14</sup> A. Light, 2000, “Public Goods, Future Generations, and Environmental Quality”, dalam: A. Anton, *et al.* (ed.), *Not for Sale: In Defense of Public Goods* (Oxford: Westview Press), hal. 212.

pengobatannya, sama persis ketika ia membeli barang lainnya. Dengan demikian, mereka yang memiliki uang lebih dengan sendirinya akan memperoleh layanan kesehatan yang lebih baik pula. Sebaliknya di Kanada, layanan kesehatan dianggap sebagai barang publik, di mana semua warga negara berhak untuk memperoleh layanan kesehatan yang fasilitas dan staf-nya disediakan oleh negara.<sup>15</sup> Atas dasar inilah maka Holmstrom menulis: “*to a certain extent, what goods are public goods is a matter of decision. If the citizens in a society decide to provide a particular good, then it becomes a public good, even if critics argue that it could be satisfied better privately, on an individual basis.*”<sup>16</sup>

Di sisi lain, fungsi negara sebagai penyedia barang-barang publik saat ini sering mendapat kritik yang hebat. Ferge menulis bahwa dari sekian banyak tugas negara, fungsi negara yang terkait dengan kesejahteraan rakyatlah yang sekarang ini sedang *dipreteli* oleh faham neoliberalisme.<sup>17</sup> Alih-alih membenarkan campur tangan pemerintah untuk menyediakan *public goods* atau memperbaiki efektivitas pelaksanaan peran negara sebagai penyedia *public goods*, faham ini justru berupaya untuk menghilangkan *public goods* itu sendiri. *Public goods* justru dianggap sebagai ancaman terhadap privatisasi, karena *public goods* membenarkan adanya campur tangan pemerintah ke dalam pasar. *Public goods* juga dianggap menghambat mobilitas kapital karena modal yang ditanam untuk penyediaan *public goods* menjadi tidak *profitable*, sehingga iklim investasi menjadi tidak kompetitif. Karena itu pula *public goods* hanya bisa disediakan dengan adanya pajak yang tinggi, yang tentu saja sangat tidak disukai oleh para investor. Selain itu, *public goods* juga dianggap sebagai sebuah sistem yang membatasi kontrol keuangan oleh pihak swasta karena *public goods* dibiayai dan dikelola secara publik, dengan tujuan yang tidak semata-mata pencarian keuntungan.<sup>18</sup>

Terlepas dari kritik di atas, campur tangan pemerintah berdasarkan *public goods*, atau setidaknya *publicly provided goods*, diperlukan atas dasar konteks politik dan amanat konstitusi yang meminta campur tangan tersebut.

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, hal. 213-214.

<sup>16</sup> N. Holmstrom, 2000, “Rationality, Solidarity, and Public Goods”, dalam: A. Anton, *et al.* (ed.), *Not for Sale: In Defense of Public Goods* (Oxford: Westview Press), hal. 79.

<sup>17</sup> Menurut Ferge, fungsi negara dalam faham negara kesejahteraan dapat dilihat dari “*civilizing functions*”, fungsi negara untuk membuat rakyatnya mampu hidup dan beradaptasi terhadap perubahan yang terjadi, dan “*helping functions*”, yaitu fungsi yang terkait dengan peningkatan kesejahteraan rakyat. Penyediaan kesehatan dan pendidikan termasuk ke dalam “*civilizing functions*”, sedangkan program redistribusi pendapatan dan pengentasan kemiskinan termasuk ke dalam “*helping functions*”. Kedua fungsi inilah yang menurut Ferge hendak dihapuskan oleh faham neoliberalisme, yang menginginkan peran negara menjadi sangat minim, yaitu terbatas pada fungsi penjagaan keamanan dari luar (dan pada kondisi tertentu menjamin keamanan hak milik pribadi dan orang kaya di dalam “*war against the poor*”). Lihat: Z. Ferge, 2000, “What are the State Functions that Neoliberalism Wants to Eliminate?”, dalam: A. Anton, *et al.* (ed.), *Not for Sale: In Defense of Public Goods* (Oxford: Westview Press), hal. 181-204.

<sup>18</sup> M. Fisk, 2000, “Surviving with Dignity in a Global Economy: The Battle for Public Goods”, dalam: A. Anton, *et al.* (ed.), *Not for Sale: In Defense of Public Goods* (Oxford: Westview Press), hal. 49.

Dengan demikian, keputusan untuk menetapkan apakah sebuah barang termasuk barang publik, terutama bagi barang-barang yang tidak sepenuhnya bersifat *non-excludable* dan *non-rivalry*, dengan demikian sering kali merupakan keputusan politik, dan tidak jarang bertentangan dengan asumsi ekonomi. Keputusan ini terkait dengan kehendak awal didirikannya sebuah negara, dengan kewajiban-kewajiban dasar yang harus dilakukan oleh negara untuk rakyatnya. Dengan demikian, teori tentang *public goods* erat kaitannya dengan cita-cita fungsi negara menurut paham negara kesejahteraan. Indonesia, berdasarkan konstitusinya, telah memilih untuk membuat negara yang hanya berfungsi sebagai pelindung hak milik, tapi juga negara yang berfungsi untuk mensejahterakan dan melindungi rakyatnya (Pembukaan UUD 1945), negara yang menguasai sumber daya alam untuk kemudian dipergunakan bagi kesejahteraan rakyat (pasal 33 UUD 1945) dan negara yang melindungi fakir miskin dan menjamin pelayanan kesehatan bagi rakyatnya (pasal 34 UUD 1945). Konstitusi Indonesia dengan demikian mengamanatkan peran dan kewenangan yang besar dari negara atau pemerintah untuk melakukan campur tangan terhadap banyak usaha/kegiatan terkait sumber daya alam atau cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak. Hal ini dilakukan, misalnya, melalui izin usaha pertambangan, atau pelaksanaan pengurusan (*bestuurszorg*) secara langsung, sampai dengan pembuatan berbagai regulasi terkait sumber daya alam atau cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak.

Selain dari alasan kegagalan pasar di atas, Breyer sebagai mana dikutip oleh Laitos dan Tomain juga menambahkan beberapa alasan lain untuk membenarkan campur tangan pemerintah. Beberapa alasan yang relevan dengan tulisan ini, di antaranya, adalah rasionalisasi (standardisasi) dan kontrol atas alokasi dan pengelolaan sumber daya yang langka. Terkait rasionalisasi/standardisasi, Breyer menyatakan bahwa dalam kasus tertentu standar atau tingkat keseragaman minimum dianggap dapat mendorong terjadi efisiensi. Misalnya saja agar lebih efisien, akan lebih baik jika bola lampu memiliki ukuran-ukuran yang relatif sama, meskipun bola lampu ini diproduksi oleh pabrik yang berbeda. Sementara itu, terkait dengan alokasi sumber daya yang langka, Breyer menyatakan bahwa pemerintah dapat melakukan campur tangan ke dalam pasar melalui alokasi sumber daya yang sangat dibutuhkan, misalnya sekolah, rumah sakit, atau fasilitas manufaktur yang memiliki peran vital.<sup>19</sup>

### **3. Campur Tangan Pemerintah dalam Pandangan Teori Pilihan Publik**

Pembenaran campur tangan pemerintah di atas dapat dikategorikan sebagai pembenaran berdasarkan perspektif *public interest*. Dalam arti bahwa campur tangan pemerintah berupa regulasi dan instrumen yang dijalankan oleh pemerintah dapat dibenarkan karena hal campur tangan ini berguna bagi

---

<sup>19</sup> Jan G. Laitos dan Joseph P. Toman, "Energy and Natural Resources Law", (St. Paul, Minn.: West Publishing, Co., 1992), hal. 22-23.

kepentingan publik, yaitu misalnya dalam rangka memperbaiki kegagalan pasar.

Namun demikian, perlu pula kiranya di sini dijelaskan pula kemungkinan munculnya berbagai campur tangan pemerintah tersebut ditinjau dari perspektif teori pilihan publik (*public choice theory*). Seperti dijelaskan oleh Ogus, teori pilihan publik berupaya menjelaskan bagaimana preferensi individu terefleksikan di dalam sistem pemungutan suara (*voting*) atau prosedur lain yang diadopsi oleh institusi publik untuk menghasilkan pilihan kolektif, atau untuk mengevaluasi konsekuensi dari pilihan tersebut terhadap kesejahteraan sosial. Teori ini mengasumsikan bahwa perilaku dalam dunia politik sebenarnya tidak jauh berbeda dari perilaku individu di pasar. Keduanya bertindak untuk memaksimalkan keuntungan dari individu. Hubungan pertukaran barang/kepentingan yang menjadi dasar dari sistem pasar, pada dasarnya juga merupakan hubungan yang menjadi dasar pada arena politik.<sup>20</sup>

Teori pilihan publik ini setidaknya dapat diterangkan dalam tiga kelompok inim yaitu kelompok yang melihat regulasi sebagai perpanjangan kepentingan *interest groups*, kelompok yang melihat regulasi sebagai perwujudan kepentingan birokrat, dan kelompok yang melihat regulasi sebagai alat regulator untuk mencari pemasukan. Kelompok teori ini dapat dilihat dari penjelasan berikut.

#### **a. Campur Tangan Pemerintah dan *Regulatory Capture***

Kelompok pertama melihat campur tangan pemerintah, misalnya regulasi, standar, atau perizinan, tidaklah ditujukan untuk kepentingan umum, tetapi justru berfungsi untuk melayani kepentingan kelompok/industri tertentu. Dalam hal ini, Stigler menyatakan bahwa “*regulation is acquired by the industry and is designed and operated primarily for its benefit.*”<sup>21</sup>

Gagasan kelompok ini mungkin bisa terlihat erat hubungannya dengan teori *regulatory capture* yang menerangkan bahwa kegagalan campur tangan pemerintah untuk mencapai tujuan dari campur tangan tersebut dikarenakan adanya pengaruh atau tekanan dari kelompok penekan. Dalam hal ini, kelompok penekan ini menjalankan pengaruhnya untuk memastikan bahwa kebijakan pemerintah setidaknya tidak akan menimbulkan kelompoknya.<sup>22</sup>

#### **b. Campur Tangan Pemerintah dan Kepentingan Birokrat**

Kelompok kedua dari teori pilihan publik berupaya menjelaskan bahwa campur tangan pemerintah lahir atau dibentuk karena adanya pengaruh dari birokrasi. Pada awalnya, pandangan kelompok ini bersumber dari pandangan Niskanen, yang membandingkan antara birokrat dengan pegawai pada organisasi swasta.

---

<sup>20</sup> Ogus, *Regulation*, hal 58-59.

<sup>21</sup> George J. Stigler, *The Theory of Economic Regulation*, “*The Bell Journal of Economics and Management Science*”, Vol. 2(1), Spring, 1971, hal. 3.

<sup>22</sup> Ogus, *Regulation.*, hal. 57-58.

Menurut Niskanen, birokrat dan pegawai perusahaan swasta dibedakan bukan karena adanya perbedaan karakter di antara mereka, tetapi karena adanya perbedaan insentif dan pembatasan yang hanya dimiliki birokrat dan tidak dimiliki pegawai perusahaan swasta. Berbeda dengan perusahaan swasta yang perilakunya dikontrol oleh konsumen, perilaku birokrat dikontrol oleh pimpinan birokrasi dan bukan oleh masyarakat umum. Dengan demikian, birokrat pembeli dari “pasar” birokrasi ini adalah pimpinan birokrasi, yaitu politisi, sebagai “pembeli” satu-satunya jasa dari para birokrat. Pada sisi lain, birokrat juga menikmati posisi monopoli sebagai “penjual” satu-satunya dari “pasar” ini. Baik birokrat maupun politisi memiliki posisi unik sebagai “penjual” dan “pembeli” monopoli, dan hubungan keduanya melibatkan janji atas hasil yang diukur berdasarkan anggaran (*budget*). Artinya, baik birokrat dan politisi pada akhirnya hanya akan memfokuskan diri dan tertarik pada besaran uang yang dianggarkan. Bagi politisi, keuntungan dari hubungan ini adalah adanya kewenangan untuk menyetujui *budget* dari biro, mengontrol kinerja biro, dan melakukan penggantian birokrat. Sedangkan keuntungan utama dari birokrat adalah bahwa mereka lah, dan bukan politisi, yang mengetahui biaya sesungguhnya yang diperlukan untuk mendapatkan hasil yang dijanjikan. Lebih jauh lagi, berbeda dari perusahaan swasta, anggaran bagi birokrasi dan politisi tidaklah ditanggung oleh mereka sendiri, tetapi ditanggung oleh orang lain, yaitu publik.<sup>23</sup>

Dalam kaca mata Niskanen, tidak ada resiko keuangan pribadi yang dipertaruhkan (*stake*) oleh para politisi dan pimpinan birokrasi terkait dengan kinerja dari birokrasi. Imbas dari kondisi ini cukup jelas. Berbeda dengan pegawai pada perusahaan swasta, birokrat hanya akan tertarik untuk memperbesar *budget* dari bironya, dan tidak begitu peduli pada kinerja dari bironya. Muaranya, birokrasi akan selalu ditandai oleh adanya inefisiensi dalam konteks produktivitas (*productive inefficiency*).<sup>24</sup>

Pendapat Niskanen di atas telah dikritik berbagai pihak. Pada satu sisi, Niskanen dianggap telah melihat sebelah mata (*underestimate*) terhadap kepedulian dan kemampuan politisi untuk mengontrol *budget* yang diajukan oleh birokrat. Berbeda dari pandangan Niskanen, politisi dan oposisi sebenarnya bersaing tentang siapa yang lebih baik mengatasi inefisiensi dan mengontrol perilaku birokrasi. Niskanen juga tidak melihat peran penting dari kompetisi di antara para birokrat, yang dapat mengarahkan birokrasi untuk bekerja lebih baik dan efisien.<sup>25</sup> Lebih jauh lagi, seperti diungkapkan oleh Dunleavy, perilaku mementingkan kepentingan sendiri dari birokrat dapat diwujudkan dalam bentuk “*bureau-shaping strategies*”, dan bukan “*budget*

---

<sup>23</sup> William A. Niskanen, “Bureaucracy: A Final Perspective”, dalam: *Reflections of a Political Economist: Selected Articles on Government Policies and Political Processes* (Washington, DC: Cato Institute, 2008), hal. 194-195.

<sup>24</sup> Ogus, *Regulation.*, hal. 69. Inefisiensi secara produktif dapat berarti kondisi ketika organisasi publik menghasilkan output yang sama dengan yang dihasilkan oleh perusahaan swasta, tetapi dengan ongkos yang jauh lebih besar; atau menghasilkan output yang lebih sedikit dengan ongkos yang sama.

<sup>25</sup> *Ibid.*

*maximization*” seperti yang diasumsikan oleh Niskanen. Dalam hal ini, Dunleavy sebagaimana dijelaskan oleh Lynn, menyatakan bahwa kegiatan birokrat diarahkan untuk mempengaruhi sifat dan lingkungan kerja mereka. Alih-alih bertindak sebagai satu-satunya aktor dalam birokrasi, birokrat senior dapat bertindak dan bekerja sama di dalam kelompok kerjanya, dan berupaya untuk memperbaiki kesejahteraan bersama. Karena itu, birokrat sebenarnya bekerja secara kolektif, di mana masing-masing individu di dalam birokrasi sebenarnya memiliki kemampuan untuk bekerja sama dan peduli dengan koleganya.<sup>26</sup>

### c. Campur Tangan Pemerintah sebagai “Toll Booth”

Kelompok ketiga dari teori pilihan publik melihat campur tangan pemerintah sama sekali tidak berguna bagi kepentingan umum, dan hanya merupakan sumber pemasukan atau rente bagi pemerintah. Pandangan ini, misalnya, diwakili oleh pandangan De Soto yang sebagaimana dikutip oleh Shleifer and Vishny menyatakan: “*An important reason why many of these permits and regulations exist is probably to give officials the power to deny them and to collect bribes in return for providing the permits.*”<sup>27</sup> Pendapat yang lebih dramatis dikemukakan pula oleh The Foreign Investment Advisory Service (FIAS), sebagaimana dikutip oleh Scott H. Jacobs dan Jacqueline G. Coolidge, yang menyatakan bahwa: “*when someone has finally made the decision to invest, he then is subjected to some of the worst treatment imaginable.*”<sup>28</sup>

Menurut pandangan di atas persyaratan usaha, regulasi, atau perizinan misalnya, dibuat oleh pemerintah sebagai alat untuk menarik uang dari pelaku usaha, dan bukan ditujukan untuk mengontrol atau mengendalikan usaha agar sejalan dengan kepentingan publik. Jika perlu, perizinan dibuat lebih rumit, karena semakin rumit berarti ada lebih banyak celah untuk meminta uang sogokan dari pelaku usaha.

Kajian empiris dari Djankov, dkk menunjukkan bahwa negara-negara maju justru memiliki campur tangan pemerintah (dalam bentuk persyaratan, regulasi, kontrol, dan perizinan) yang jauh lebih sedikit dibandingkan negara yang berkembang dan miskin. Lebih penting lagi, penelitian Djankov dkk juga menyimpulkan tidak adanya korelasi antara perbaikan kondisi sosial, misalnya perlindungan lingkungan hidup, dengan banyaknya campur tangan pemerintah.<sup>29</sup> Di negara yang campur tangannya banyak, justru sering ditemui

---

<sup>26</sup> Laurence E. Lynn, *Public Management: Old and New* (New York: Routledge, 2006), hal. 151.

<sup>27</sup> Andrei Shleifer dan Robert W. Vishny, *The Grabbing Hand: Government Pathologies and Their Cures* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1998), hal. 93.

<sup>28</sup> Scott H. Jacobs dan Jacqueline G. Coolidge, *Reducing Administrative Barriers to Investment: Lessons Learned* (Washington, DC: World Bank, 2006), hal. 2.

<sup>29</sup> Simeon Djankov, *et al.*, *The Regulation of Entry*, “*The Quarterly Journal of Economics*”, Vol. CXVII (1), February 2002, hal. 3-5.

kondisi lingkungan yang buruk. Dengan demikian, penelitian Djankov dkk tersebut mengkonfirmasi bahwa pandangan bahwa campur tangan, regulasi misalnya, hanya dibuat sebagai cara pemerintah untuk memperoleh keuntungan dari rakyatnya. Dalam pandangan mereka: “*entry is regulated because doing so benefits the regulators.*”<sup>30</sup>

Meskipun tidak selamanya tepat, pandangan teori pilihan publik ini layak untuk diperhatikan sebagai pengingat bahwa tidak selamanya tindakan pemerintah akan ditujukan untuk kepentingan publik. Tidak selamanya pula regulasi dan campur tangan pemerintah ini akan menghasilkan kondisi yang lebih baik bagi lingkungan. Sebaliknya, banyaknya campur tangan, misalnya dalam bentuk kontrol atau perizinan, mungkin saja malah hanya akan menguntungkan kelompok tertentu atau birokrat, dengan ongkos yang justru harus ditanggung oleh publik, berupa terhambatnya industri dan inovasi.<sup>31</sup>

### III. Derajat Campur Tangan Pemerintah dalam Konteks Perlindungan Lingkungan

Sebelum menjelaskan lebih lanjut mengenai tingkatan campur tangan pemerintah, ada baiknya jika pada bagian ini diutarakan terlebih dahulu bahwa campur tangan pemerintah ini memiliki kaitan yang sangat erat dengan pendekatan atur dan awasi (ADA), yang seringkali dikenal pula dengan istilah *Command and Control* (CAC) atau *direct regulation*. Pendekatan ini mengindikasikan adanya penetapan standar dan kewajiban secara sepihak oleh pemerintah, yang kemudian akan mengatur bagaimana masyarakat harus bertindak. Dalam hal Pemerintahlah yang akan menentukan target kondisi lingkungan tertentu dan bagaimana tindakan masyarakat agar sesuai dengan aturan tersebut. Penataan terhadap aturan diciptakan melalui adanya (ancaman) sanksi yang diletakkan pada bagian akhir dari proses CAC.<sup>32</sup>

Meskipun pendekatan CAC memegang peranan yang sangat penting dalam pengelolaan lingkungan, tetapi pendekatan ini seringkali dikritik karena berbagai alasan. Soemarwoto, misalnya, mengatakan bahwa pendekatan CAC seringkali gagal untuk mencapai hasil yang memuaskan karena pendekatan ini memiliki beberapa kelemahan. *Pertama*, CAC dianggap terlalu mendasarkan diri pada pandangan bahwa perilaku anti-lingkungan dapat dilawan dengan

---

<sup>30</sup> *Ibid.*, hal. 5.

<sup>31</sup> Lihat misalnya pandangan Fiorino, dalam: Daniel J. Fiorino, *The New Environmental Regulation* (Cambridge, Ma.: The MIT Press, 2006), hal. 15 dan 73-74.

<sup>32</sup> Lihat, misalnya, penjelasan dari: Michiel A. Heldeweg dan René J.G.H. Seerden, *Environmental Law in the Netherlands* (Alphen aan de Rijn: Wolters Kluwer, 2012), hal. 48.

Menurut Santosa, efektivitas pendekatan CAC mengandalkan terpenuhinya tiga faktor, yaitu: *Pertama*, kemampuan penegak hukum untuk mendeteksi adanya pelanggaran; *kedua*, adanya tanggapan/respon dari penegak hukum yang cepat dan pasti (*swift and sure responses*) atas terjadinya pelanggaran; *ketiga*, adanya sanksi yang memadai. Menurut Santosa pula, CAC di Indonesia menghadapi masalah serius, karena tidak adanya sistem pengawasan dan penataan, respon yang tebang pilih dalam arti seringkali inkonsisten dan diskriminatif, serta jaranganya penjatuhan sanksi kepada para pelanggar. Lihat: Mas Achmad Santosa, *Good Governance dan Hukum Lingkungan* (Jakarta: ICEL, 2001), hal. 236.

peraturan perundang-undangan. Pandangan ini bertentangan dengan sifat egoisme manusia yang selalu mencari tindakan yang menguntungkan dirinya, sehingga ketika dihadapkan pada peraturan perundang-undangan manusia sering kali secara diam-diam melakukan pelanggaran.<sup>33</sup> *Kedua*, CAC juga dianggap bersifat *top-down* dan instruktif, di mana masyarakat diharuskan melaksanakan apa yang tertulis di dalam peraturan perundang-undangan menurut interpretasi dari Pemerintah. Karena itulah maka dalam CAC masyarakat dan industri tidak didorong atau diberikan insentif untuk berperilaku ramah lingkungan.<sup>34</sup> *Ketiga*, CAC bersifat kaku dan birokratis. Dalam konteks ini, aturan dibuat secara rinci dan detail, dimulai dari undang-undang sampai pada tingkat petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis. Kekakuan ini, misalnya, berakibat pada tidak berkembangnya teknologi dan sistem pengelolaan lingkungan. Di sisi lain, kekakuan CAC juga mengakibatkan pendekatan ini sangat birokratis, sehingga pejabat sering kali bertindak lebih demi kepentingan birokrasi ketimbang demi perbaikan kondisi lingkungan.<sup>35</sup>

Penjelasan di atas menunjukkan bahwa meskipun instrumen CAC merupakan instrumen yang secara tradisional paling dikenal dan paling banyak diterapkan dalam dalam pengelolaan lingkungan, tetapi instrumen ini seringkali dikritik. Instrumen ini dituduh akan melahirkan terlalu banyak campur tangan pemerintah dalam pengelolaan lingkungan, dan hal ini bukanlah kondisi yang ideal karena campur tangan pemerintah dianggap sebagai sesuatu yang tidak diinginkan.

Tentu saja, campur tangan pemerintah tidak melulu hanya bisa dilakukan melalui pendekatan CAC atau *direct regulation*. Campur tangan pemerintah dalam pengelolaan lingkungan juga bisa dilakukan melalui cara lain, di antaranya, melalui pendekatan/instrumen ekonomi. Untuk beberapa kasus, pendekatan terakhir ini bahkan dapat dikatakan lebih berjalan efektif dalam upaya mendorong internalisasi biaya-biaya lingkungan.

---

<sup>33</sup> Otto Soemarwoto, *Atur Diri Sendiri: Paradigma Baru Pengelolaan Lingkungan Hidup. Pembangunan Ramah Lingkungan: Berpihak pada Rakyat, Ekonomis, dan Berkelanjutan* (Gajah Mada University Press, 2001), hal. 98.

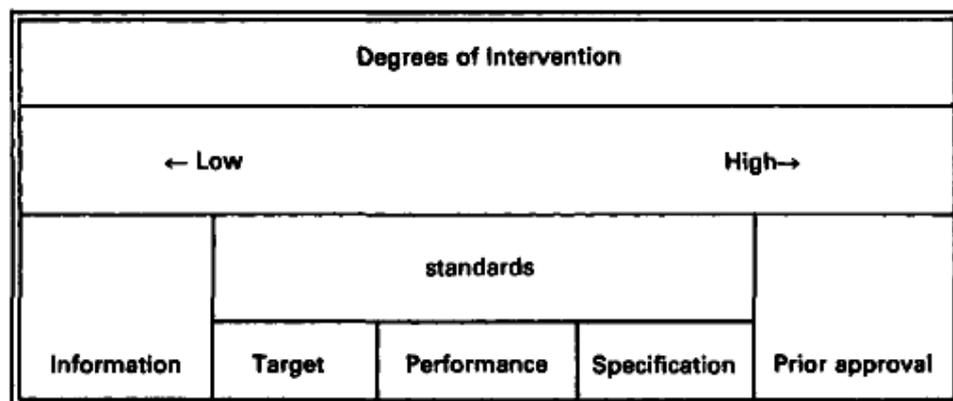
<sup>34</sup> *Ibid.*, hal. 99.

<sup>35</sup> *Ibid.*, hal. 100-105.

Kelemahan lain dari pendekatan CAC telah pula diidentifikasi oleh Gunningham, dkk. Menurut mereka, kelemahan tersebut, di antaranya, adalah sebagai berikut. *Pertama*, keterbatasan CAC dalam mengatasi persoalan pencemaran dari sumber tidak tertentu (*non-point source pollution*), pencemaran yang terkait dengan perkembangan teknologi, atau pencemaran yang memiliki karakter global. *Kedua*, pendekatan CAC terlalu tergantung pada kapasitas dan pengetahuan regulator terkait cara kerja dan kapasitas industri yang diaturinya. *Ketiga*, pendekatan CAC memiliki tingkat kesulitan dan biaya yang tinggi terkait penegakan hukum. *Keempat*, pendekatan CAC juga rentan terhadap manipulasi, *regulatory capture*, sehingga regulasi yang dihasilkan justru ditujukan untuk memberikan keuntungan pada industri tertentu. *Kelima*, pendekatan CAC dikhawatirkan akan menjurus pada munculnya regulasi dan intervensi yang semakin banyak, kompleks, dan tidak produktif. Lihat: Neil Gunningham, Peter Grabosky, dan Darren Sinclair, *Smart Regulation: Designing Environmental Policy* (Oxford: Oxford University Press, 2004), hal. 44-46.

Meski menyadari luasnya kemungkinan penerapan campur tangan pemerintah, tulisan ini lebih menekankan pada penelusuran bentuk campur tangan pemerintah dalam bentuk pendekatan *CAC/direct regulation*. Sebagai langkah awal dalam penelusuran ini, kita bisa merujuk pandangan Ogus mengenai bentuk-bentuk campur tangan pemerintah.

Menurut Ogus, campur tangan pemerintah dalam penentuan kegiatan individu dapat diuraikan ke dalam beberapa bentuk, dengan spektrum mulai dari campur tangan yang paling ringan, sampai ke bentuk yang paling intervensionis. Pengaturan tentang informasi merupakan bentuk campur tangan yang paling ringan seperti terlihat dalam gambar berikut ini.



**Gambar 1.** Bentuk-bentuk campur tangan Pemerintah  
Sumber: Anthony Ogus, 2004, hal. 151.

Penjelasan berikut ini akan memperlihatkan bagaimana masing-masing tingkatan campur tangan tersebut dijumpai dalam pengelolaan lingkungan, khususnya di Indonesia.

### 1. Regulasi Informasi

Regulasi mengenai informasi (*information regulation*) merupakan bentuk campur tangan yang paling sedikit (rendah), karena Pemerintah hanya mewajibkan individu untuk menyediakan informasi, misalnya berupa laporan, kepada aparat Pemerintah atau kepada publik. Pemerintah tidak mengatur perilaku dari individu, kecuali perilaku yang terkait dengan penyediaan informasi.

Regulasi tentang informasi dapat dibenarkan karena beberapa alasan. Alasan pertama berangkat dari pandangan bahwa ketiadaan informasi merupakan sebuah bentuk kegagalan pasar (*market failure*) berupa ketidakseimbangan informasi (*information asymmetry*). Ditinjau dari perspektif pengendalian *information asymmetry*, regulasi tentang informasi ini semakin diperlukan ketika publik semakin tidak memiliki kemampuan untuk menguji kualitas informasi yang tersedia. Sebaliknya, jika konsumen memiliki kemampuan untuk menguji informasi tentang kualitas sebuah barang, maka peraturan tentang informasi menjadi tidak begitu penting. Dalam konteks

perlindungan konsumen, Ogus menyatakan bahwa *mandatory disclosure* menjadi kurang diperlukan apabila terkait dengan barang yang memiliki karakteristik “*search goods*”, karena produsen akan memiliki insentif untuk menyediakan informasi secara sukarela terkait barang ini. Sebaliknya, *mandatory disclosure* menjadi diperlukan apabila terkait dengan barang yang memiliki karakteristik “*experience goods*” dan “*credential goods*” karena terkait barang-barang ini produsen memiliki insentif yang rendah, atau bahkan tidak memiliki insentif sama-sekali, untuk menyediakan informasi secara sukarela.<sup>36</sup> Dalam pandangan ini, maka regulasi tentang informasi berfungsi untuk membuat *experience goods* dan *credential goods* menjadi seolah-olah bersifat *search goods*.

Seperti dijelaskan pada Bagian II.1, regulasi tentang informasi dapat dibagi ke dalam dua kelompok. *Pertama*, adalah kelompok regulasi yang mewajibkan dibukanya informasi (*mandatory disclosure*). Dalam kelompok ini, pemerintah menetapkan berbagai kewajiban kepada pelaku usaha/kegiatan agar menyediakan informasi kepada publik terkait harga, identitas, komposisi, kualitas, atau kuantitas tertentu dari barang yang diproduksi/dipasarkan atau kegiatan yang dilakukannya. *Kedua*, ketentuan yang melarang atau mengontrol informasi yang menyesatkan (*control of misleading information*).<sup>37</sup>

Selain beberapa ketentuan tentang kewajiban pejabat pemerintahan untuk membuka informasi menurut UU No. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan,<sup>38</sup> serta ketentuan tentang informasi publik menurut UU No. 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UUKIP),<sup>39</sup> UU Lingkungan Hidup Indonesia juga memuat berbagai ketentuan

---

<sup>36</sup> Ogus, *Regulation.*, hal. 134. Pembagian barang ke dalam tiga karakteristik “*search goods*”, “*experience goods*”, dan “*credential goods*” dapat dilihat dari penjelasan berikut ini.

Kadang kala konsumen memiliki informasi/pengetahuan tentang kualitas dari barang yang akan dibelinya. Misalnya apel. Sebelum membeli/mengonsumsi apel tertentu, konsumen telah memiliki pengetahuan tentang kualitas (dalam hal ini membayangkan rasa) dari apel tersebut. Berdasarkan pengetahuan ini, konsumen kemudian menentukan pilihannya, misalnya apakah akan membeli apel yang berwarna merah atau hijau. Barang seperti apel inilah yang dikategorikan sebagai *search goods*. Pada sisi lain, sering kali konsumen hanya akan memiliki pengetahuan/informasi tentang sebuah barang hanya setelah ia mengonsumsi barang tersebut. Jika sial, konsumen dapat saja merasa tertipu, dalam arti bahwa mereka baru menyadari buruknya kualitas sebuah barang hanya setelah barang tersebut dibeli. Barang inilah yang disebut sebagai *experience goods*. Dalam banyak kasus lainnya, konsumen tidak pernah memiliki kemampuan untuk mengetahui informasi tentang kualitas sebuah barang, meskipun barang tersebut telah dikonsumsi. Barang seperti ini disebut sebagai *credential goods*. Dalam kondisi ini, konsumen menjadi pihak yang sangat lemah, karena sangat mungkin mereka menjadi korban dari informasi palsu atau menyesatkan yang disediakan produsen, tanpa pernah menyadari bahwa mereka telah menjadi korban. Lihat: Gilles Grolleau dan Sandoss Ben Abid, *Fair Trading in Markets for Credence Goods: An analysis Applied to Agri-food Products*, “*Intereconomics*”, Vol. 36(4), July 2001, hal. 208-209.

<sup>37</sup> Ogus, *Regulation.*, hal. 121.

<sup>38</sup> Indonesia, Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, TLN Nomor 5601, Pasal 47, dan Pasal 7 (2) huruf g.

<sup>39</sup> UUKIP (UU tentang Keterbukaan Informasi Publik) membagi informasi ke dalam beberapa kelompok di bawah ini.

informasi. Secara umum, UU No. 32 tahun 2009 melihat bahwa pelibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan mensyaratkan pada adanya pemberian informasi transparan dan lengkap sebelum sebuah kegiatan dilaksanakan.<sup>40</sup> Lebih dari itu, UU No. 32 tahun 2009 juga mengakui bahwa akses atas informasi merupakan hak setiap orang.<sup>41</sup> Atas dasar inilah maka UU No. 32 tahun 2009 pada satu sisi telah memberikan mandat kepada Pemerintah untuk mengembangkan sistem informasi lingkungan hidup, yang harus dibuat terbuka bagi masyarakat. Sistem informasi ini setidaknya memuat informasi mengenai status lingkungan hidup, peta rawan lingkungan hidup, dan informasi lingkungan hidup lainnya.<sup>42</sup>

Selanjutnya, UU No. 32 tahun 2009 juga memuat ketentuan tentang *mandatory disclosure*, yang membebankan kewajiban kepada pelaku usaha/kegiatan untuk memberikan informasi terkait perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup secara benar, akurat, terbuka, dan tepat waktu.<sup>43</sup> Selain itu, UU No. 32 tahun 2009 juga memuat ketentuan mengenai *control of misleading information*. Hal ini dapat dilihat, misalnya, dari ketentuan yang memberikan ancaman sanksi pidana bagi mereka yang menyampaikan informasi palsu, menyesatkan, menghilangkan informasi, merusak informasi, atau memberikan keterangan yang tidak benar tentang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.<sup>44</sup>

## 2. Standar/Baku Mutu

Seperti terlihat dalam spektrum yang diberikan oleh Ogus, standar secara garis besar terdiri dari tiga kelompok, yaitu standar target, standar kinerja (*output*), dan standar spesifikasi (proses). Meski demikian pengarang lain, seperti Bell dan McGillivray, mengelompokkan standar ke dalam dua kelompok besar, yaitu standar yang terkait dengan target kualitas yang ingin dicapai atau dilindungi, yang disebut dengan *target-based standards*; serta standar yang terkait dengan sumber pencemaran, yang disebut dengan *source-*

- 
- i) Informasi publik yang tidak bisa diakses oleh publik. Lihat: UU No. 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UUKIP), LN tahun 2008 No. 61, TLN No. 4846, Pasal 6(3).
  - ii) Informasi publik yang wajib diumumkan, yang terdiri dari
    - a. Informasi yang wajib diumumkan secara berkala. Lihat: UUKIP Pasal 9.
    - b. Informasi yang wajib diumumkan secara serta merta. Lihat: UUKIP, Pasal 10.
  - iii) Informasi publik yang wajib tersedia setiap saat, yaitu:
    - a. Informasi yang tersedia setiap saat dan wajib diberikan aksesnya kepada publik berdasarkan permohonan. Lihat: UUKIP Pasal 11, Pasal 14, Pasal 15, dan Pasal 16.
    - b. Informasi yang tersedia setiap saat tetapi tidak wajib diberikan aksesnya kepada publik. Lihat: UUKIP Pasal 17.

<sup>40</sup> Indonesia, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Lembaran Negara tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 26 ayat 2.

<sup>41</sup> *Ibid.*, Pasal 65 ayat 2.

<sup>42</sup> *Ibid.*, Pasal 62.

<sup>43</sup> *Ibid.*, Pasal 68.

<sup>44</sup> *Ibid.*, Pasal 113.

*based standards*. Oleh Bell dan McGillivray, standar *output* dan standar proses dimasukkan ke dalam kelompok *source-based standards*.<sup>45</sup>

Standar target yang lazim digunakan adalah standar kualitas lingkungan (*environmental quality standards*). Standar ini sering juga disebut sebagai standar ambien (*ambient standards*). Standar ini memfokuskan diri pada efek dari standar terhadap target tertentu, dalam hal ini target tersebut adalah kualitas lingkungan. Artinya, dalam konteks pengelolaan lingkungan, standar target biasanya ditentukan dengan memperhatikan efek dari polutan terhadap media lingkungan tertentu, misalnya air, udara, atau tanah.<sup>46</sup> Dengan demikian, standar kualitas lingkungan menggambarkan ukuran bagi kondisi media lingkungan tertentu serta sejauh mana media lingkungan itu dapat menenggang masuknya atau dimasukkannya sebuah bahan/limbah.

Dalam standar target atau standar kualitas, Pemerintah hanya menentukan kualitas akhir yang ingin dicapai, tetapi tidak menentukan *output* atau kinerja dari tiap individu yang seperti apa yang dapat mencapai kualitas tersebut. Standar kualitas memusatkan perhatiannya pada efek yang diterima oleh target tertentu. Di sini, penataan diukur dengan merujuk pada efek yang ditimbulkan oleh polutan bagi lingkungan hidup.<sup>47</sup> Penulis berpendapat bahwa di Indonesia, standar kualitas lingkungan dapat ditemukan dalam bentuk baku mutu air,<sup>48</sup> baku mutu udara ambien,<sup>49</sup> baku mutu air laut,<sup>50</sup> dan kriteria baku kerusakan.<sup>51</sup>

---

<sup>45</sup> Stuart Bell dan Donald McGillivray, *Environmental Law: The Law and Policy Relating to the Protection of the Environment*, 5th ed. (London: Blackstone Press, 2001), hal. 184.

<sup>46</sup> *Ibid.*, hal. 184. Di samping penentuan standar secara luas tersebut, standar kualitas lingkungan dapat pula ditentukan secara luas, misalnya ditentukan bagaimana kondisi habitat tertentu, atau bahkan manusia, harus dilindungi. Standar target sering pula ditentukan dengan merujuk pada adanya larangan untuk menyebabkan gangguan (*nuisance*) atau bahaya bagi kesehatan manusia (*conditions prejudicial to human health*). Lihat pula: Ogus, *Regulation*, hal. 208.

<sup>47</sup> Faure dan Skogh, "The Economic Analysis", hal. 189-190.

<sup>48</sup> PP No. 82 tahun 2001 Pasal 8 ayat (1) membagi kelas air ke dalam 4 kelas. *Kelas satu* adalah air yang dapat digunakan untuk air minum, dan atau peruntukan lain yang mensyaratkan mutu air yang sama dengan air minum. *Kelas dua* adalah air yang dapat digunakan untuk prasarana/sarana rekreasi air, pembudidayaan ikan air tawar, peternakan, untuk mengairi pertanaman, dan atau peruntukan lain yang mempersyaratkan mutu air yang sama dengan kegunaan tersebut. *Kelas tiga*, yaitu air yang dapat digunakan untuk pembudidayaan ikan air tawar, peternakan, air untuk mengairi pertanaman, dan atau peruntukan lain yang mempersyaratkan air yang sama dengan kegunaan tersebut. *Kelas empat*, yaitu air yang peruntukannya dapat digunakan untuk mengairi, pertanaman dan atau peruntukan lain yang mempersyaratkan mutu air yang sama dengan kegunaan tersebut. Kriteria mutu air untuk tiap kelas air tersebut ditetapkan di dalam Lampiran PP No. 82 tahun 2001. Lihat: Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 82 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air, Lembaran Negara tahun 2001 Nomor 153, TLN No. 4161, Lampiran.

<sup>49</sup> Baku mutu udara ambien adalah "ukuran batas atau kadar zat, energi, dan/atau komponen yang ada atau yang seharusnya ada dan/atau unsur pencemar yang ditenggang keberadaannya dalam udara ambien". Standar inilah yang secara Teoretis akan digunakan sebagai alat untuk menentukan apakah pencemaran udara telah terjadi. Indonesia, Peraturan

Karena standar kualitas memfokuskan pada hal yang memerlukan perlindungan, maka standar ini memiliki kelebihan berupa kemampuannya untuk mengatur input dari semua sumber yang dapat berdampak buruk bagi lingkungan. Standar ini juga memiliki kelebihan karena mempertimbangkan dampak dari akumulasi dan kombinasi berbagai bahan terhadap lingkungan. Kekurangan dari standar ini ialah adanya kebutuhan akan monitoring yang konstan terhadap kondisi lingkungan. Hal ini tentu saja merupakan sesuatu yang memerlukan biaya mahal, dan dalam kasus tertentu bahkan tidak praktis. Di samping itu, kelemahan lain dari standar kualitas ialah kesulitan dalam hal penegakan hukum. Hal ini terjadi karena kegagalan dalam pemenuhan standar kualitas hanya menunjukkan adanya permasalahan, tetapi tidak mampu memberikan jawaban yang langsung mengenai siapa dan apa penyebab dari permasalahan tersebut, serta tindakan apa yang harus dilakukan untuk mengatasi permasalahan ini.

---

Pemerintah Nomor 41 tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran Udara, Lembaran Negara tahun 1999 No. 86, TLN No. 3853, Pasal 1 angka 7.

Selanjutnya, baku mutu udara ambien nasional dijelaskan di dalam Lampiran PP No. 41 tahun 1999. Di dalam Lampiran ini terlihat beberapa parameter yang diatur, yaitu: SO<sub>2</sub> (sulfur oksida), CO (Karbon Monoksida), NO<sub>2</sub> (Nitrogen Dioksida), O<sub>3</sub> (Ozon), HC (Hidro Karbon), PM<sub>10</sub> (Partikel < 10 mm), PM<sub>2,5</sub> (Partikel < 2,5 mm), TSP (debu), Pb (Timah Hitam), Debu Jatuh (*Dustfall*), Total Flourides, Flour indeks, Khlorine dan Khlorine Dioksida, serta Sulfat Indeks.

Sementara itu, berdasarkan Indeks Pencemaran Udara yang ditetapkan dalam Keputusan MenN LH No. 45 Tahun 1997, parameter yang digunakan untuk menentukan pencemaran udara adalah Partikulat (PM<sub>10</sub>), Karbon Monoksida (CO), Sulfur Dioksida (SO<sub>2</sub>), Nitrogen Dioksida (NO<sub>2</sub>), dan Ozon (O<sub>3</sub>). Hasil dari pengukuran Indeks Pencemaran Udara ini digunakan untuk menentukan kualitas udara dengan rentang sebagai berikut: Baik, Sedang, Tidak Sehat, Sangat Tidak Sehat, dan Berbahaya.

Dari parameter baik yang ada dalam Baku Mutu Udara Ambien Nasional maupun dalam Indeks Pencemaran Udara, terlihat bahwa baku mutu udara ambien nasional dan indeks pencemaran udara tidak memiliki kaitan dengan emisi gas rumah kaca, emisi bahan penipis lapisan ozon, atau emisi bahan berbahaya seperti merkuri (Hg). Di samping itu, terlihat pula bahwa tidak semua parameter yang ada dalam baku mutu udara ambien nasional termasuk ke dalam parameter dalam indeks pencemaran udara. Hal ini menimbulkan ketidakjelasan mengenai parameter mana yang sebenarnya akan digunakan untuk menunjukkan ada/tidaknya pencemaran udara.

<sup>50</sup> Baku mutu air laut ditetapkan di dalam Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup No. 51 Tahun 2004 Tentang Baku Mutu Air Laut. Keputusan Menteri LH ini menetapkan berbagai baku mutu air laut, yaitu a). Baku Mutu Air Laut untuk Perairan Pelabuhan (Lampiran I Keputusan MenLH No. 51 tahun 2004); b). Baku Mutu Air Laut untuk Wisata Bahari (Lampiran II Keputusan MenLH No. 51 tahun 2004); dan c). Baku Mutu Air Laut untuk Biota Laut (Lampiran III Keputusan MenLH No. 51 tahun 2004).

<sup>51</sup> Untuk kebakaran hutan dan lahan, PP No. 4 Tahun 2001 memuat Kriteria Umum Baku Kerusakan Tanah Mineral yang Berkaitan dengan Kebakaran Hutan dan atau Lahan (Lampiran A); Kriteria Umum Baku Kerusakan Tanah Gambut yang Berkaitan dengan Kebakaran Hutan dan atau Lahan (Lampiran B); dan Kriteria Umum Baku Kerusakan Flora yang Berkaitan dengan Kebakaran Hutan dan atau Lahan (Lampiran C). Lihat: PP No. 4 tahun 2001 tentang tentang Pengendalian Kerusakan dan atau Pencemaran Lingkungan Hidup yang Berkaitan dengan Kebakaran Hutan dan atau Lahan, LN tahun 2001 No. 10, TLN No. 4076, Lampiran A, B, dan C.

Standar kinerja atau *output* dalam konteks lingkungan hidup sering disebut standar emisi (*emission standards*) atau batas emisi (*emission limit value*). Dalam standar ini, Pemerintah menentukan batasan kuantitas dan/atau kualitas dari emisi yang boleh dikeluarkan oleh setiap individu atau pelaku usaha/kegiatan. Dengan demikian, standar emisi tertuju pada limbah/emisi yang dihasilkan, dan karenanya tidak secara langsung tertuju pada efek atau kondisi lingkungan sebagai akibat dari masuknya limbah/emisi tersebut.<sup>52</sup> Pada standar kinerja, Pemerintah menentukan kualitas *output* dari individu tetapi tidak menentukan cara untuk mencapai *output* tersebut. Bentuk paling banyak dijumpai dari standar ini adalah standar emisi (*emission standards* atau *emission limit values*). Standar emisi dapat didefinisikan sebagai standar di mana penaatan diukur dengan merujuk pada apa dan seberapa banyak emisi yang dikeluarkan, dan bukan pada efek yang diterima oleh lingkungan.<sup>53</sup> Misalnya saja kandungan maksimum dari bahan-bahan tertentu yang dikeluarkan oleh cerobong asap, atau oleh saluran pembuangan limbah cair. Atau bisa juga misalnya tingkat kebisingan maksimum yang boleh dihasilkan oleh sebuah mesin. Di Indonesia, penulis menemukan standar emisi dalam bentuk baku mutu emisi (untuk udara),<sup>54</sup> baku mutu air limbah (standar efluen),<sup>55</sup> dan baku mutu gangguan.<sup>56</sup>

Kelebihan dari standar emisi ialah kemudahan untuk mengontrol dan memonitor, yaitu dengan melakukan sampling pada titik di mana emisi dikeluarkan. Penegakan hukum juga lebih mudah, di mana pelanggaran hukum

---

<sup>52</sup> Bell dan McGillivray, *Environmental Law*, hal. 185. Lihat pula: Faure dan Skogh, *The Economic Analysis*, hal. 191.

<sup>53</sup> *Ibid.*, hal. 191.

<sup>54</sup> Contoh dari baku mutu ini adalah Keputusan MenLH No. Kep.13/Menlh/3/1995 tentang Baku Mutu Emisi Sumber Tidak Bergerak, Peraturan MenLH No. 21 tahun 2008 tentang Baku Mutu Emisi Sumber Tidak Bergerak Bagi Usaha dan/atau Kegiatan Pembangkit Tenaga Listrik Termal, Peraturan MenLH No. 13 tahun 2009 tentang Baku Mutu Emisi Sumber Tidak Bergerak Bagi Usaha dan/atau Kegiatan Minyak dan Gas Bumi, Keputusan MenLH No. 141 Tahun 2003 tentang Ambang Batas Emisi Gas Buang Kendaraan Bermotor Tipe Baru dan Kendaraan Bermotor yang Sedang Diproduksi (*Current Production*).

<sup>55</sup> Menurut PP No. 82 tahun 2001, baku mutu air limbah adalah “ukuran batas atau kadar unsur pencemar dan atau jumlah unsur pencemar yang ditenggang keberadaannya dalam air limbah yang akan dibuang atau dilepas ke dalam sumber air dari suatu usaha dan atau kegiatan.” Lihat: PP No. 82 tahun 2001, LN tahun 2001 No. 153, TLN No. 4161, Pasal 1 angka 15.

Selanjutnya, contoh dari baku mutu air limbah nasional dapat dilihat dalam: Keputusan MenLH No. 58 tahun 1995 tentang Baku Mutu Limbah Cair bagi Kegiatan Rumah Sakit, Keputusan MenLH No. 202 Tahun 2004 tentang Baku Mutu Air Limbah bagi Usaha dan atau Kegiatan Pertambangan Bijih Emas dan atau Tembaga, Peraturan MenLH No. 4 tahun 2007 tentang Baku Mutu Air Limbah bagi Usaha dan/atau Kegiatan Minyak dan Gas serta Panas Bumi, dan Peraturan MenLH No. 3 tahun 2010 tentang Baku Mutu Air Limbah bagi Kawasan Industri.

<sup>56</sup> Untuk baku tingkat gangguan, standar yang digunakan dapat merujuk, antara lain, pada: Keputusan MenLH No. Kep-48/Menlh/11/1996 tentang Baku Tingkat Kebisingan, Keputusan MenLH No. Kep-49/Menlh/11/1996 tentang Baku Tingkat Getaran, dan Keputusan MenLH No. 50 tahun 1996 tentang Baku Tingkat Kebisingan. Sedangkan untuk ambang batas kebisingan bagi kendaraan bermotor dapat dilihat misalnya di dalam Peraturan MenLH No. 7 tahun 2009 tentang Ambang Batas Kebisingan Kendaraan Bermotor Tipe Baru.

cukup dibuktikan dengan adanya emisi yang melampaui batas yang diizinkan. Kelemahan dari standar emisi ialah bahwa standar ini akan sulit diterapkan bagi emisi yang menyebar (tidak berada dalam satu titik, *non-point emissions*), misalnya penggunaan pestisida. Kelemahan lainnya ialah menyangkut masalah akumulasi dari emisi yang dikeluarkan di suatu wilayah tertentu. Karena standar emisi hanya memusatkan pada jumlah emisi maksimum, maka meskipun semua perusahaan mematuhi standar yang telah ditetapkan, akumulasi emisi dari perusahaan-perusahaan tersebut tetaplah berakibat buruk bagi daya dukung lingkungan di wilayah tersebut.

Standar spesifikasi (atau standar proses) biasanya menentukan teknologi, bahan baku, operasi kegiatan, tindakan, atau praktik tertentu yang harus diambil oleh individu.<sup>57</sup> Pada standar spesifikasi, Pemerintah menentukan cara atau tindakan yang harus dilakukan, atau bahkan teknologi apa yang harus digunakan oleh individu. Bentuk yang paling sering dijumpai dari standar ini adalah standar produksi (*production standards*), di mana Pemerintah mengatur mengenai teknologi produksi atau teknologi pengolahan limbah semacam apa yang harus digunakan oleh pemegang izin.<sup>58</sup> Terkait standar ini, kita bisa menemukannya, misalnya dari standar terkait teknik pengolahan limbah B3 secara termal yang harus memiliki efisiensi pembakaran paling sedikit 99,99% serta efisiensi penghancuran dan penghilangan senyawa *principle organic hazardous constituents* (POHCs) paling sedikit mencapai 99,99%.<sup>59</sup>

Keuntungan dari standar spesifikasi adalah kemudahan bagi Pemerintah dalam mengawasi penataan. Dalam hal ini Pemerintah cukup melihat apakah instalasi yang dioperasikan telah memenuhi spesifikasi teknologi yang ditentukan. Kelemahannya adalah sistem ini terlalu rigid, sehingga seringkali tidak mampu mengikuti perkembangan teknologi. Dengan demikian, standar ini juga kurang memberikan insentif bagi pengembangan teknologi, karena individu hanya terdorong untuk mengikuti standar teknologi yang ditentukan. Kelemahan lainnya adalah standar ini dapat memberikan efek pada kompetisi, karena dapat memberikan keuntungan monopoli pada produsen produk-produk teknologi tertentu.<sup>60</sup>

Di luar ketiga jenis standar di atas, beberapa pengarang memasukkan pula beberapa jenis standar lainnya, yaitu standar produk, standar proses, dan standar pemakaian.<sup>61</sup> Masing-masing standar tersebut dapat dilihat dalam penjelasan berikut.

---

<sup>57</sup> Bell dan McGillivray, *Environmental Law*, hal. 185-186. Lihat pula: Faure dan Skogh, *The Economic Analysis*, hal. 192; dan David Wilkinson, *Environment and Law* (Routledge, 2002), hal. 138-139.

<sup>58</sup> *Ibid.*, hal. 192.

<sup>59</sup> PP No. 101 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun, LN tahun 2014 No. 333, TLN No. 5617, Pasal 107 ayat 1.

<sup>60</sup> Faure dan Goran Skogh, *The Economic Analysis*, hal. 92.

<sup>61</sup> Lihat, misalnya: Bell dan McGillivray, *Environmental Law*, hal. 184-189. Sementara itu, Kiss dan Shelton membagi standar ke dalam 4 jenis standar, yaitu: standar target (standar kualitas lingkungan), standar *output* (standar emisi), standar proses, dan standar produk, juga

a. Standar produk (*product standards*)

Standar ini menentukan kualitas atau kuantitas tertentu dari sebuah produk yang dihasilkan. Standar produk dapat pula dijumpai dalam ketentuan tentang pengemasan atau label tertentu dari sebuah barang. Di samping itu, standar produk dapat pula ditemui, misalnya, dalam kewajiban agar kendaraan baru harus mampu diisi oleh bensin tanpa timbal atau harus menggunakan *catalytic converter*.<sup>62</sup> Termasuk ke dalam standar produk ini adalah apa yang disebut sebagai standar pemakaian (*use standards*). Dalam standar pemakaian ini, Pemerintah menentukan cara pemasaran dan pemakaian sebuah barang yang dianggap beresiko, seperti B3, bahan hasil rekayasa genetik atau yang mengandung hasil dari rekayasa genetik.<sup>63</sup> Di Indonesia, standar produk ini misalnya dapat dilihat dari adanya kewajiban pemberian simbol dan label pada limbah B3, kemasan B3, dan produk hasil iradiasi atau rekayasa genetika.<sup>64</sup>

b. Standar proses (*process standards*)

Standar proses ditunjukkan dengan adanya ketentuan yang secara detail menetapkan proses yang harus dilakukan atau ketentuan yang menetapkan kriteria akhir tertentu yang harus dicapai oleh sebuah proses. Standar proses ini dapat meliputi adanya kewajiban untuk menerapkan penggunaan dari teknologi, bahan baku, dan factor-faktor operasional tertentu yang harus dilaksanakan oleh sebuah proses.

Pelaksanaan dari standar proses di beberapa negara, terutama di Eropa, seringkali dikaitkan dengan prinsip-prinsip umum penetapan standar (*general principles of standard setting*). Dalam hal ini, penetapan standar dikaitkan dengan peralatan terbaik yang dapat digunakan (*Best Practicable Means*, BPM), teknologi terbaik yang tersedia (*Best Available Technique*, BAT), atau yang terbaru ialah teknologi terbaik yang tersedia, yang tidak memerlukan biaya yang berlebihan (*Best Available Technique Not Entailing Excessive Cost*, BATNEEC). Prinsip-prinsip ini sesungguhnya lebih banyak memberikan keleluasaan kepada kita untuk memilih teknologi apa yang akan kita pakai. Di samping itu, perkembangan menuju BATNEEC menunjukkan mulai digunakannya analisa manfaat dan biaya (*cost-benefit analysis*) di dalam pembuatan standar.

Kelebihan dari standar ini ialah bahwa standar ini dapat diharapkan untuk mengatasi permasalahan secara dini, yaitu dengan jalan diwajibkannya penggunaan teknologi atau metode tertentu. Kelemahannya ialah bahwa standar ini memiliki kelemahan karena tidak memberikan insentif bagi pengurangan polusi secara progresif. Dalam beberapa hal (terutama

---

dapat dilihat dalam: Alexander Kiss dan Dinah Shelton, *Manual of European Environmental Law*, 2<sup>nd</sup> ed. (Cambridge University Press, 1997), hal. 114-116.

<sup>62</sup> Lihat: Bell dan McGillivray, *Environmental Law*, hal. 186; Wilkinson, *Environment and Law*, hal. 139-140.

<sup>63</sup> Stuart Bell dan Donald McGillivray, *loc.cit.*

<sup>64</sup> Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 69 tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan, LN tahun 1999 No. 131, TLN No. 3867, Pasal 34-35.

berkaitan dengan BAT atau terlebih lagi BATNEEC), standar ini tampak tidak memiliki ketentuan yang tegas.

c. Standar pemakaian (*use standards*)

Standar pemakaian dibedakan dari standar produk karena di dalam standar pemakaian perhatian utama ditujukan pada penggunaan dan pemasaran dari sebuah produk, dan bukan pada karakteristik tertentu dari produk tersebut. Standar pemakaian lebih memusatkan perhatian pada adanya risiko yang terkait dengan penggunaan suatu produk, dan bukan pada pembatasan produk tersebut.

Aspek hukum yang sangat penting dari klasifikasi standar di atas adalah keterkaitan antara berbagai standar, terutama standar kualitas lingkungan dan standar emisi, dengan kondisi lingkungan (pencemaran). Seperti telah dijelaskan di muka, standar kualitas lingkungan termasuk ke dalam kelompok *target-based standards*, karena standar ini akan menggambarkan kondisi media lingkungan tertentu; sedangkan standar emisi (dan juga standar proses dan produk) termasuk ke dalam *source-based standards*, karena menggambarkan kualitas limbah atau barang yang dihasilkan atau kegiatan yang dilakukan, tanpa harus terkait secara langsung dengan efeknya terhadap kondisi lingkungan. Dalam konteks ini, penting kiranya untuk memperhatikan pendapat Kolstad berikut ini:<sup>65</sup>

*“A polluter generates emissions. These emissions are transformed, possibly in a complex fashion, to ambient concentrations of pollution. Emissions cause no damage; it is ambient concentrations that cause damage. This is an important distinction. The word ambient refers to the world around us. That is its use here. Ambient concentrations are the concentrations of pollution in the air around us or in the water we drink. It is ambient concentrations, not emissions, that should be of concern when we discuss environmental damage.”*

Dari uraian di atas, terlihat bahwa emisi bukanlah petunjuk bahwa telah terjadi pencemaran/kerusakan lingkungan. Petunjuk ini hanya dapat diketahui melalui kondisi media lingkungan (*ambient*), yang diukur dalam bentuk standar kualitas lingkungan. Dengan demikian, penulis berpendapat bahwa pelanggaran standar emisi hanya merupakan pelanggaran peraturan perundang-undangan (atau pelanggaran syarat administrasi), tetapi belum memperlihatkan apakah sebuah media lingkungan telah tercemar atau tidak. Ukuran pencemaran ini akan terlihat apabila telah terjadi pelampauan standar kualitas lingkungan.

Sayangnya, UU No. 32 tahun 2009 justru tidak memperhatikan perbedaan penting antara standar kualitas lingkungan dan standar emisi dalam menentukan pencemaran. Dalam hal ini, UU No. 32 tahun 2009 mendefinisikan pencemaran sebagai “masuk atau dimasukkannya makhluk

---

<sup>65</sup> Kolstad, *Environmental Economics*, hal. 146-147.

hidup, zat, energi, dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga *melampaui baku mutu lingkungan hidup* yang telah ditetapkan [*italics* dari penulis].”<sup>66</sup> Menurut UU No. 32 tahun 2009, pencemaran terjadi ketika terdapat pelampauan baku mutu lingkungan hidup. Namun demikian, ketika menentukan jenis baku mutu lingkungan hidup, UU No. 32 tahun 2009 tidak membedakan antara baku mutu lingkungan sebagai standar target, dan baku mutu lingkungan sebagai standar emisi. Semua standar yang dikenal, yaitu baku mutu air, baku mutu air limbah, baku mutu air laut, baku mutu udara ambien, baku mutu emisi, baku mutu gangguan, dan baku mutu lain sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, dikelompokkan menjadi satu, yaitu sebagai baku mutu lingkungan.<sup>67</sup> Konsekuensinya, istilah pencemaran menjadi tidak selalu menunjukkan kondisi dari media lingkungan tertentu. Hal ini menurut penulis tidaklah tepat, karena secara *common sense* tidak mungkin kita dapat menyimpulkan telah terjadi pencemaran udara tanpa merujuk pada kondisi udara sekitar kita. Tidak mungkin pula kita menyimpulkan pencemaran udara Jakarta hanya dari sebuah mobil yang emisi gas buangnya melampaui emisi gas buang yang telah ditentukan.

Uniknya lagi, UU No. 32 tahun 2009 kemudian memperhatikan kembali perbedaan antara standar kualitas lingkungan dan standar emisi di dalam perumusan ketentuan pidana, yaitu pasal 98, 99, dan 100. Dalam hal ini, Pasal 98 dan 99 UU No. 32 tahun 2009, yang dianggap sebagai delik materil karena memperhatikan akibat dari perbuatan berupa adanya pencemaran, ditentukan dengan adanya pelampauan baku mutu udara ambien, baku mutu air, baku mutu air laut, dan kriteria baku kerusakan. Sedangkan untuk Pasal 100 UU No. 32 tahun 2009, yang dianggap sebagai delik formil karena hanya memperhatikan perbuatan yang dilarang tanpa memperhatikan adanya akibat berupa pencemaran, tindak pidana ditentukan dengan adanya pelampauan baku mutu emisi udara, baku mutu air limbah, baku mutu gangguan.<sup>68</sup>

Dari penjelasan ini terlihat dari UU No. 32 tahun 2009 juga tidak konsisten dalam pengklasifikasian baku mutu lingkungan, karena jika semua baku mutu lingkungan dianggap satu kelompok dan dapat digunakan untuk menunjukkan adanya pencemaran (seperti dinyatakan dalam Pasal 20 UU No. 32 tahun 2009), maka seharusnya tidak ada perbedaan sanksi di antara Pasal 98 dan 100 UU No. 32 tahun 2009. Atas dasar ini, penulis menganggap bahwa Pasal 20 UU No. 32 tahun 2009 mengandung kekeliruan, karena tidak semua pelampauan baku mutu lingkungan sudah menunjukkan adanya pencemaran. Dengan mengikuti penjelasan Koltsad di atas, penulis berpendapat bahwa hanya pelampauan baku mutu udara ambien, baku mutu air, baku mutu air laut,

---

<sup>66</sup> Indonesia, Undang-undang Nomor 32 tahun 2009, LN tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 1 angka 14.

<sup>67</sup> *Ibid.*, Pasal 20 ayat 1 dan 2.

<sup>68</sup> Untuk penjelasan lebih lanjut tentang pembagian delik materil dan delik formil dalam UU No. 32 tahun 2009, lihat: Takdir Rahmadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia* (Raja Grafindo Persada, 2012), hal. 225-234.

dan kriteria baku kerusakan lah yang menunjukkan adanya pencemaran/kerusakan lingkungan.

### 3. Perizinan

Bentuk campur tangan Pemerintah yang paling besar adalah *prior approval*, atau perizinan. Dalam konteks ini, pada dasarnya individu dilarang untuk melakukan kegiatan, kecuali mereka telah memperoleh izin atau persetujuan dari Pemerintah. Untuk dapat memperoleh izin atau persetujuan Pemerintah, individu diharuskan untuk memenuhi berbagai persyaratan, yang di dalamnya biasanya termasuk persyaratan untuk mematuhi berbagai kewajiban dan standar.<sup>69</sup>

Persetujuan pemerintah dapat mengambil berbagai macam bentuk, di antaranya izin, lisensi, atau sertifikasi.<sup>70</sup> Selain ketiga bentuk tersebut, bentuk persetujuan lain yang dikenal dalam hukum administrasi negara di Indonesia adalah konsesi dan dispensasi.<sup>71</sup> Di samping itu, perlu pula dinyatakan di sini bahwa sebuah persetujuan tertulis dari aparat Pemerintah yang berwenang juga dianggap sebagai sebuah izin.<sup>72</sup>

Tentu saja, dalam pemberian persetujuan Pemerintah biasanya memberikan dan memperhatikan berbagai persyaratan. Beberapa teknik pembatasan dan larangan sebagaimana dikemukakan oleh Kiss dan Shelton sangat terkait dengan persyaratan dan persetujuan Pemerintah ini. Menurut kedua pengarang ini, teknik tersebut adalah:<sup>73</sup>

1. *Listing*. Teknik ini menentukan daftar dari produk, proses, atau kegiatan tertentu yang harus dibatasi, dilarang, atau diwajibkan untuk mengalami proses tertentu. Dalam hukum lingkungan Indonesia, proses *listing* dapat dijumpai dari ketentuan tentang limbah B3 yang pada dasarnya menentukan bahwa limbah yang tergolong B3 (yang tercantum di dalam daftar limbah B3) harus mengalami proses pengelolaan tertentu. *Listing* juga dapat dijumpai dalam Keputusan Menteri LH tentang kegiatan wajib Amdal, yang pada dasarnya menyatakan bahwa kegiatan yang termasuk di

---

<sup>69</sup> Ogus, *Regulation*, hal. 150.

<sup>70</sup> Untuk pembahasan lebih lanjut tentang ketiga bentuk persetujuan ini, lihat: Kiss dan Shelton, *Manual of European Environmental Law*, hal. 119-127.

<sup>71</sup> Lihat misalnya pembahasan tentang perizinan dalam: Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara* (Ghalia Indonesia, 1981).

<sup>72</sup> Hal ini dapat disimpulkan dari kasus *Republik Indonesia v. PT. Newmont Minahasa Raya dan Richard Bruce Ness* (2005). Dalam kasus ini Menteri LH memberikan persetujuan tertulis terhadap terdakwa untuk melakukan pembuangan limbah di laut. Oleh JPU, persetujuan tersebut tidak dianggap sebagai izin, sehingga pembuangan limbah tersebut dianggap sebagai pembuangan yang tanpa izin. Namun demikian, pengadilan menyatakan bahwa persetujuan tertulis dari pejabat Pemerintah yang berwenang dapat disamakan dengan izin. Lihat: Putusan PN Manado No. 284/Pid.B/2005/PN.Mdo, *Republik Indonesia v. PT. Newmont Minahasa Raya dan Richard Bruce Ness* (2005), hal. 190-191 dan 264-265.

<sup>73</sup> Kiss and Sheldon, *Manual of European Environmental Law*, hal. 116-118.

dalam daftar dari Keputusan tersebut merupakan kegiatan yang wajib dilengkapi dengan dokumen Amdal.<sup>74</sup>

2. *Land-use restrictions*. Teknik ini menentukan distribusi kegiatan yang dianggap berbahaya bagi lingkungan. Misalnya saja, daerah yang dianggap penting untuk dilindungi dibuat zonasi agar pemanfaatan di sekitar daerah tersebut tidak membahayakan daerah yang ingin dilindungi. Di sisi lain, dapat dijumpai adanya peraturan yang menentukan bahwa kegiatan tertentu hanya dapat dilakukan di lokasi tertentu. Dalam konteks ini, penulis menganggap bahwa kewajiban untuk menaati tata ruang dan untuk memiliki izin lokasi bagi kegiatan tertentu merupakan bagian dari *land-use restrictions* ini.
3. *Prohibitions and restrictions on trade*. Dalam teknik ini, Pemerintah menentukan larangan atau pembatasan bagi produk tertentu untuk diperdagangkan. Di Indonesia, teknik pembatasan atau larangan perdagangan ini dapat dijumpai, misalnya, dalam ketentuan mengenai perdagangan, penggunaan, dan produksi B3 tertentu atau bahan-bahan tertentu yang dianggap dapat menipiskan lapisan ozon.

Menurut UU No. 32 tahun 2009, setiap orang dilarang membuang limbah ke media lingkungan, kecuali apabila ia telah memiliki izin untuk melakukan pembuangan limbah tersebut. Dalam hal ini, UU No. 32 tahun 2009 menyatakan bahwa “setiap orang dilarang melakukan *dumping* limbah dan/atau bahan ke media lingkungan hidup tanpa izin” [*italics* dari penulis].<sup>75</sup> Di samping itu, UU No. 32 tahun 2009 juga menyatakan bahwa mereka yang melakukan pengelolaan limbah B3 wajib memiliki izin. Di dalam izin ini dicantumkan berbagai persyaratan dan kewajiban yang harus dipenuhi dan dipatuhi oleh pemegang izin.<sup>76</sup> Selain dari izin-izin terkait pengelolaan lingkungan di atas, UU No. 32 tahun 2009 juga memperkenalkan apa yang disebut sebagai izin lingkungan. Izin ini dimaksudkan untuk mengintegrasikan

---

<sup>74</sup> PerMen LH No. 05 tahun 2012 tentang Jenis Rencana Usaha dan/atau Kegiatan yang Wajib Analisis mengenai Dampak Lingkungan Hidup.

<sup>75</sup> UU No. 32 tahun 2009, LN tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 60. Sementara itu, UU No. 32 tahun 2009 menjelaskan *Dumping* (pembuangan) sebagai “kegiatan membuang, menempatkan, dan/atau memasukkan limbah dan/atau bahan dalam jumlah, konsentrasi, waktu, dan lokasi tertentu dengan persyaratan tertentu ke media lingkungan hidup tertentu”. UU No. 32 tahun 2009, LN tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 1 angka 24. Dari ketentuan Pasal 60 tentang larangan *dumping* tanpa izin dan definisi *dumping* menurut Pasal 1 di atas, maka dapat disimpulkan bahwa setiap orang dilarang membuang limbah ke media lingkungan tanpa izin.

Di samping ketentuan tentang *dumping* di atas, UU No. 32 tahun 2009 secara umum juga menegaskan adanya syarat izin bagi pembuangan limbah. UU menyatakan bahwa “[s]etiapa orang diperbolehkan untuk membuang limbah ke media lingkungan hidup dengan persyaratan: a. memenuhi baku mutu lingkungan hidup; dan b. mendapat izin dari Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.” Lihat: UU No. 32 tahun 2009, LN tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 20 ayat 3.

<sup>76</sup> *Ibid.*, Pasal 59 ayat 4 dan 5.

berbagai izin terkait pengelolaan lingkungan, seperti izin pembuangan limbah cair dan izin terkait pengelolaan limbah B3.<sup>77</sup> Izin lingkungan ini memiliki peran yang sangat penting, karena pada satu sisi izin lingkungan menjadi syarat dari diterbitkannya izin usaha/kegiatan,<sup>78</sup> dan pada sisi lain apabila izin lingkungan dicabut maka izin usaha/kegiatan dibatalkan.<sup>79</sup> Usaha/kegiatan yang diwajibkan untuk memiliki izin lingkungan, sebagai syarat memperoleh izin usaha/kegiatan, adalah usaha/kegiatan yang wajib memiliki Amdal atau UKL/UPL.<sup>80</sup>

Perlu diutarakan di sini bahwa sebelum adanya izin lingkungan yang diperkenalkan oleh UU No. 32 Tahun 2009, tidak semua bentuk eksternalitas pencemaran akan diatasi secara bersama melalui baku mutu dan izin. Ambil contoh pencemaran udara. Sebelum adanya kewajiban izin lingkungan bagi kegiatan wajib Amdal dan UKL/UPL, untuk rezim pencegahan pencemaran udara di Indonesia, pemerintah ternyata sepenuhnya mengandalkan baku mutu, baik baku mutu ambien maupun emisi.<sup>81</sup> Penjelasan ini menunjukkan bahwa upaya mengatasi persoalan eksternalitas di Indonesia ternyata tidak selalu melibatkan izin. Rezim pencemaran udara di Indonesia menunjukkan bahwa upaya mengatasi eksternalitas ini cukup dilakukan dengan baku mutu. Standar inilah yang akan diawasi oleh pemerintah. Sanksi akan dijatuhkan bagi mereka yang diketahui telah melanggar baku mutu.

Di banyak negara, termasuk di Indonesia, negara dianggap sebagai otoritas yang menguasai sumber daya alam, sehingga mereka yang hendak melakukan pemanfaatan SDA perlu memerlukan izin dari negara. Dalam hal ini izin usaha, seperti izin usaha pertambangan, diperlukan bukan sebagai alat

---

<sup>77</sup> *Ibid.*, Pasal 123.

<sup>78</sup> *Ibid.*, Pasal 40 ayat 1.

<sup>79</sup> *Ibid.*, Pasal 40 ayat 2.

<sup>80</sup> *Ibid.*, Pasal 36 ayat 1. Dalam hal ini, izin lingkungan akan diterbitkan dengan berdasarkan pada berdasarkan keputusan kelayakan lingkungan hidup, yang merupakan semacam persetujuan terhadap Amdal, atau rekomendasi UKL-UPL, yang merupakan semacam persetujuan terhadap UKL-UPL. Karena itulah, izin lingkungan harus mencantumkan persyaratan yang tercantum di dalam keputusan kelayakan lingkungan hidup atau rekomendasi UKL-UPL. Lihat: UU No. 32 tahun 2009, LN tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 36 ayat 2 dan 3.

<sup>81</sup> Namun demikian, PP No. 41 tahun 1999 memuat beberapa ketentuan yang mengaitkan antara kualitas emisi dengan izin usaha/kegiatan. Dalam hal ini, PP No. 41 tahun 1999 menyatakan bahwa usaha/kegiatan sumber tidak bergerak yang mengeluarkan emisi, harus mematuhi standar emisi dan gangguan yang akan ditetapkan dalam izin melakukan usaha/kegiatan. Ketentuan ini mengindikasikan adanya kehendak pembuat PP untuk mengintegrasikan kewajiban pengelolaan lingkungan dan penataan terhadap hukum lingkungan ke dalam izin usaha/kegiatan, dan bukan dengan menetapkan izin khusus terkait pembuangan emisi. Lihat: Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 1999, Lembaran Negara tahun 1999 No. 86, TLN No. 3853, Pasal 22-24.

Sementara itu, pembuangan limbah cair dan limbah di laut, selain menggunakan baku mutu efluen dan baku mutu lingkungan, pemerintah juga menggunakan mekanisme izin khusus pembuangan limbah. Untuk izin pembuangan limbah cair, lihat: Indonesia, Peraturan Pemerintah No. 82 tahun 2001, LN tahun 2001 No. 153, TLN No. 4161, Pasal 48-41. Untuk izin pembuangan limbah di laut (izin *dumping*), lihat: PP No. 19 tahun 1999, LN tahun 1999 No. 32, TLN No. 3816, Pasal 18 ayat 1.

pemerintah untuk mengatasi kegagalan pasar, tetapi sebagai perwujudan posisi pemerintah dianggap sebagai “pemilik” atau “penguasa” atas SDA. Apabila dikaitkan dengan pembahasan pada bagian II, bentuk izin usaha terkait SDA ini dapat dibenarkan berdasarkan alasan non-ekonomi.

Selain izin terkait pemanfaatan SDA, di Indonesia terdapat pula kewajiban dari calon pelaku usaha/kegiatan untuk memiliki izin usaha/kegiatan meskipun pada dasarnya usaha/kegiatan tersebut tidak mengambil sesuatu dari SDA. Izin usaha semacam ini agak sulit dibenarkan sebagai upaya untuk mengatasi kegagalan pasar, atau sebagai bentuk perwujudan dari hak menguasai negara. Sebaliknya, izin semacam ini bisa jadi merupakan izin yang didasarkan pada teori pilihan publik. Artinya, izin usaha semacam ini diperlukan karena memang diinginkan oleh mereka yang telah lebih dahulu ada sebagai upaya untuk menghambat pesaing baru, atau karena keinginan birokrat atau politisi, atau bahkan hanya sebagai upaya menambah sumber pendapatan bagi pemerintah.

Sementara itu, berbagai izin terkait pembuangan limbah dapat dianggap sebagai perwujudan dari sebagai upaya pemerintah untuk mengatasi eksternalitas. Akan tetapi, tentu saja pertanyaannya mengapa upaya mengontrol eksternalitas harus dilakukan melalui izin pembuangan limbah dan tidak cukup dengan aturan umum semacam baku mutu dengan ketentuan bahwa mereka yang melanggar baku mutu ini akan dikenakan sanksi oleh pemerintah. Pada satu sisi, izin lingkungan semacam ini memang benar-benar diperlukan sebagai alat untuk mengatasi eksternalitas, dalam hal ini untuk memperkuat pengawasan ketaatan terhadap baku mutu. Namun pada sisi lain, apabila tidak terdapat kejelasan keterkaitan antara izin lingkungan dengan pengawasan dan penegakan hukum, maka izin lingkungan berfungsi hanya sebagai sumber pendapatan, yang tidak ada hubungannya sama sekali dengan upaya untuk mengontrol dan mengatasi eksternalitas. Dengan demikian, izin terkait pembuangan limbah pada dasarnya harus memuat perintah/persyaratan yang spesifik, terukur, dan dapat diawasi. Sebaliknya, jika izin pembuangan limbah/izin lingkungan hanya memuat persyaratan umum, seperti misalnya baku mutu air limbah secara nasional atau provinsi, maka keberadaan izin tersebut tidak begitu penting sebagai alat pengawasan. Hal ini karena penataan terhadap baku mutu yang sifatnya umum seperti ini sudah bisa diawasi secara faktual, yaitu berdasarkan pembuangan limbah yang dilakukan dan dengan merujuk baku mutu nasional/provisi tersebut, tanpa perlu adanya izin. Singkatnya, apabila izin terkait pengelolaan lingkungan ternyata tidak memuat kewajiban yang spesifik dan terukur, maka keberadaan izin tersebut mungkin tidak dimaksudkan sebagai upaya untuk mengontrol eksternalitas, tetapi lebih sebagai sumber pendapatan.

#### **IV. Simpulan**

Campur tangan pemerintah dalam pengelolaan lingkungan, misalnya berupa pembuatan regulasi, termasuk regulasi mengenai berbagai macam baku mutu, pengenaan kewajiban perizinan, termasuk persyaratan pemberian izin,

atau pelaksanaan pengawasan dan penegakan hukum, merupakan hal yang sudah biasa ditemukan. Tulisan ini memperlihatkan bahwa campur tangan pemerintah dapat dibenarkan sebagai upaya mengoreksi kegagalan pasar. Menurut pandangan ekonomi, kegagalan ini muncul karena empat kondisi, yaitu: adanya monopoli dan penyalahgunaan posisi dominan, adanya ketimpangan informasi (*information asymmetry*), adanya barang publik (*public goods*), dan eksternalitas.

Campur tangan pemerintah juga dapat dibenarkan berdasarkan perspektif non-ekonomi. Dalam hal ini, campur tangan pemerintah dalam pengelolaan lingkungan dapat terkait dengan keadilan distributif atau bahkan dengan cita-cita negara yang dituangkan dalam konstitusi.

Selain itu, campur tangan pemerintah dapat pula dijelaskan dari teori pilihan publik. Tulisan ini menjelaskan tiga aliran dari teori pilihan publik yang masing-masing menjelaskan mengapa campur tangan pemerintah ada. *Pertama*, campur tangan pemerintah ada karena adanya kelompok kepentingan. Dalam konteks ini, campur tangan ada dan diarahkan bukan untuk menguntungkan publik secara keseluruhan, melainkan hanya untuk melayani kepentingan kelompok yang paling dominan. *Kedua*, campur tangan ada karena untuk melayani kepentingan birokrat. *Ketiga*, campur tangan ada dan berfungsi mirip seperti pintu tol (*toll booth*), yaitu sebagai sumber pendapatan.

Seandainya campur tangan pemerintah dalam pengelolaan lingkungan memang tidak bisa dihindari, maka tulisan ini memperlihatkan pula bahwa campur tangan pemerintah dalam kerangka instrumen CAC ternyata dapat memiliki sifat yang berbeda berdasarkan tingkatan intervensinya, mulai dari tingkatan yang kurang sampai paling intervensionis. Pada tingkatan paling tidak intervensionis, campur tangan pemerintah dapat berupa adanya berbagai ketentuan mengenai kewajiban pembukaan informasi dan kontrol terhadap informasi yang menyesatkan. Pada tingkatan intervensi yang lebih tinggi lagi, campur tangan pemerintah dapat mengambil bentuknya sebagai standar/baku mutu. Baku mutu ini dapat dibedakan pula ke dalam baku mutu target (misalnya baku mutu ambien), baku mutu kinerja (misalnya baku mutu emisi), dan baku mutu spesifikasi (misalnya baku mutu yang menjelaskan syarat spesifikasi sebuah proses atau alat). Instrumen yang paling banyak memerlukan campur tangan pemerintah adalah instrumen perizinan.

## Daftar Pustaka

### Buku

- Atmosudirdjo, Prajudi. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981.
- Bell, Stuart; dan Donald McGillivray. *Environmental Law: The Law and Policy Relating to the Protection of the Environment*, 5th ed. London: Blackstone Press, 2001.
- Cooter, Robert; dan Thomas Ulen. *Law and Economics*, 6<sup>th</sup> ed. New York: Addison-Wesley, 2012.
- Estrin, S. dan D. Laidler. *Introduction to Microeconomics*, 4th Edition. New York: Harvester Wheatsheaf, 1995.
- Faure, Michael. "Environmental Law and Economics". METRO—Maastricht University, 2001.
- Faure, Michael dan Goran Skogh. *The Economic Analysis of Environmental Policy and Law: An Introduction*. Cheltenham: Edward Elgar, 2003.
- Ferge, Z. "What are the State Functions that Neoliberalism Wants to Eliminate?", Dalam: A. Anton, *et al.* (ed.), *Not for Sale: In Defense of Public Goods*. Oxford: Westview Press, 2000, hal. 181-204.
- Fiorino, Daniel J. *The New Environmental Regulation*. Cambridge, Ma.: The MIT Press, 2006.
- Fisk, M. "Surviving with Dignity in a Global Economy: The Battle for Public Goods". Dalam: A. Anton, *et al.* (ed.), *Not for Sale: In Defense of Public Goods*. Oxford: Westview Press, 2000, hal. 41-63.
- Gunningham, Neil; Peter Grabosky, dan Darren Sinclair. *Smart Regulation: Designing Environmental Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- Heldeweg, Michiel A.; dan René J.G.H. Seerden. *Environmental Law in the Netherlands*. Alphen aan de Rijn: Wolters Kluwer, 2012.
- Holmstrom, Nancy. "Rationality, Solidarity, and Public Goods". Dalam: A. Anton, *et al.* (ed.), *Not for Sale: In Defense of Public Goods*. Oxford: Westview Press, 2000, hal. 69-88.
- Hunter, David; James Salzman, dan Durwood Zaelke. *International Environmental Law and Policy*. New York: Foundation Press, 1998.
- Jacobs, Scott H.; dan Jacqueline G. Coolidge. *Reducing Administrative Barriers to Investment: Lessons Learned*. Washington, DC: World Bank, 2006.
- Kiss, Alexander; dan Dinah Shelton. *Manual of European Environmental Law*, 2<sup>nd</sup> ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- Kolstad, Charles D. *Environmental Economics*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Laitos, Jan G. dan Joseph P. Toman. *Energy and Natural Resources Law*. St. Paul, Minn.: West Publishing, Co., 1992.

- Light, Andrew. "Public Goods, Future Generations, and Environmental Quality". Dalam: A. Anton, *et al.* (ed.). *Not for Sale: In Defense of Public Goods* (Oxford: Westview Press, 2000, hal. 209-225).
- Lynn, Laurence E. *Public Management: Old and New*. New York: Routledge, 2006.
- Mansfield, Edwin. *Principles of Microeconomics*, 4th ed. W.W. Norton & Company, 1983.
- Niskanen, William A. "Bureaucracy: A Final Perspective". Dalam: *Reflections of a Political Economist: Selected Articles on Government Policies and Political Processes*. Washington, DC: Cato Institute, 2008, hal. 189-205.
- Ogus, Anthony. *Regulation: Legal Form and Economic Theory*. Oxford: Hart Publishing, 2004.
- Pindyck, R.S. dan D.L. Rubinfeld. *Microeconomics*. London: Prentice Hall, 2001.
- PN Manado No. 284/Pid.B/2005/PN. Mdo, *Republik Indonesia v. PT. Newmont Minahasa Raya dan Richard Bruce Ness* (2005).
- Santosa, Mas Achmad. *Good Governance dan Hukum Lingkungan*. Jakarta: ICEL, 2001.
- Shleifer, Andrei; dan Robert W. Vishny. *The Grabbing Hand: Government Pathologies and Their Cures*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1998.
- Solberg, Eric J. *Intermediate Microeconomics*. Plano, Tex: Business Publication, 1982.
- Soemarwoto, Otto. *Atur Diri Sendiri: Paradigma Baru Pengelolaan Lingkungan Hidup. Pembangunan Ramah Lingkungan: Berpihak pada Rakyat, Ekonomis, dan Berkelanjutan*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2001.
- Wilkinson, David. *Environment and Law*. London: Routledge, 2002.

### Artikel

- Djankov, Simeon; *et al.*, "The Regulation of Entry", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. CXVII (1), February 2002, hal. 1-37.
- Grolleau, Gilles; dan Sandoss Ben Abid. "Fair Trading in Markets for Credence Goods: An analysis Applied to Agri-food Products", *Intereconomics*, Vol. 36(4), July 2001, hal. 208-214.
- Orts, Eric W. "Reflexive Environmental Law", *Northwestern University Law Review*, Vol. 89, 1995a, hal. 1227-1340.
- Orts, Eric W. "A Reflexive Model of Environmental Regulation", *Business Ethics Quarterly*, Vol. 5(4), Oct., 1995b, hal. 779-794.
- Stigler, George J. "The Theory of Economic Regulation", *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2(1), Spring, 1971, 3-21.

**Peraturan Perundang-undangan**

Indonesia, Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, TLN Nomor 5601

Indonesia, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Lembaran Negara tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059

Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 69 tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan, LN tahun 1999 No. 131, TLN No. 3867

Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 82 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air, Lembaran Negara tahun 2001 Nomor 153, TLN No. 4161