

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Permasalahan yang melatarbelakangi penulisan disertasi ini adalah kenyataan bahwa krisis ekologi di planet bumi ini seolah-olah merupakan sesuatu yang selalu melekat pada aktivitas pemanfaatan sumber daya alam, dan kini krisis tersebut sudah menjadi realita yang begitu mencemaskan. Pemanasan global (*global warming*) akibat efek rumah kaca (*green house effect*)¹, kerusakan lapisan ozon², *depleksi* sumber daya alam, kepunahan spesies³, penggurunpasiran akibat

¹ **Otto Soemarwoto**, *Kualitas Lingkungan di Indonesia*, PT. Intermedia, Jakarta, 1990, hlm. 20. Menurut suatu perkiraan, emisi gas efek rumah kaca pada masa lalu telah meningkatkan suhu bumi rata-rata sekitar 1 - 2,5 derajat Celcius. Prediksi dari *Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)* sebagaimana dicatat oleh wikipedia, dalam id.wikipedia.org/wiki/Pemanasan_global, menunjukkan suhu permukaan global akan meningkat 1.1 hingga 6.4 °C (2.0 hingga 11.5 °F) antara tahun 1990 dan 2000.

² *Ibid.*, hlm 12. Telah banyak bukti yang menguatkan bahwa penipisan lapisan ozon terjadi di seluruh dunia. Lapisan ozon telah menciut sekitar 4% di musim dingin dan 1% di musim panas di belahan bumi utara. **Kementerian Negara Lingkungan Hidup Indonesia**, *Latar Belakang Perlindungan Ozon*, Jakarta, 2009, hlm. 1 mengutip hasil penelitian dari NASA di tahun 2006 yang membuktikan bahwa kerusakan lubang ozon masih terus berlanjut sampai saat ini yang luasnya sempat mencapai 29 juta km².

³ **Vandana Shiva**, *Dari Bio Imperialisme ke Bio Demokrasi*, Gramedia Pustaka Utama dan Konphalindo, Jakarta, 1994, hlm. x. Wilson sebagaimana dikutip oleh Shiva, memperkirakan bahwa bumi ini diperkirakan dihuni oleh 30 juta species hewan dan tumbuhan. Seperempatnya diperkirakan akan punah pada tahun 2000, karena rata-rata kepunahan species mencapai 1000 per tahun. Berdasarkan 'Daftar Merah' (*Red List*) IUCN tahun 1996-2004 (<http://www.redlist.org/info/tables/table5.html>), Indonesia menempati urutan keempat terbanyak spesies (flora dan fauna), dengan 833 species yang terancam

kerusakan hutan (*deforestation*),⁴ adalah berbagai contoh masalah lingkungan yang telah begitu mencemaskan dunia. *Proliferasi* krisis tersebut telah mencapai batas-batas toleransi dan kemampuan adaptasi lingkungan dengan dampaknya yang tidak lagi sebatas lokal, tetapi telah menyentuh ranah global-mondial.

Menurut Arne Naess⁵, krisis ekologi global yang dialami manusia secara mendasar bersumber pada kesalahan fundamental–filosofis dalam pemahaman atau cara pandang manusia mengenai dirinya, alam, dan tempat manusia dalam keseluruhan ekosistem. Manusia keliru memandang alam, dan keliru menempatkan diri dalam konteks alam semesta seluruhnya. Sehubungan dengan itu, dalam rangka mengatasi krisis ekologi, maka pembenahannya harus pula menyangkut pembenahan cara pandang dan perilaku manusia dalam berinteraksi, baik dengan alam maupun dengan manusia lain dalam keseluruhan ekosistem.⁶ Di samping kesalahan

punah. Bacaan menarik lainnya terkait dengan masalah ini dapat disimak dalam **Vandana Shiva**, *Bioteknologi dan Lingkungan dalam Perspektif Hubungan Utara-Selatan*, Gramedia Pustaka Utama dan Konphalindo, Jakarta, 1994.

⁴http://www.rainforests.mongabay.com/defor_index.htm. Data yang dikemukakan oleh Food and Agriculture Organization (FAO), dalam laporannya yang berjudul “*Forest Resources Assessment 2005*”, telah terjadi sejumlah 43,5% deforestasi dari keseluruhan hutan tropik dunia.

⁵ **A. Sony Keraf**, *Etika Lingkungan*, Penerbit Kompas, Jakarta, 2002, hlm. xiv-xv.

⁶*Ibid.* Kesalahan cara pandang ini bersumber dari etika *anthroposentrisme*, yang memandang manusia sebagai pusat dari alam semesta, dan hanya manusia yang mempunyai nilai, sementara alam dengan segala isinya

fundamental filosofis, krisis ekologi global juga terjadi akibat kesalahan fundamental praksis. Edith Brown Weiss sebagaimana dikutip oleh Adji Samekto, mengidentifikasi adanya tiga kesalahan, yaitu: (1) konsumsi yang berlebihan terhadap sumber daya alam yang berkualitas, yang membuat generasi mendatang harus membayar mahal untuk mengkonsumsi sumber daya yang sama; (2) pemakaian sumber daya alam yang saat ini belum diketahui manfaat terbaiknya secara berlebihan, sangat merugikan kepentingan generasi mendatang, karena mereka harus membayar *in-efisiensi* dalam penggunaan sumber daya alam tersebut oleh generasi dulu dan sekarang; (3) pemakaian sumber daya alam secara habis-habisan oleh generasi dulu dan sekarang membuat generasi mendatang tidak memiliki keragaman sumber daya alam yang tinggi.⁷

Kendatipun pada ranah individu perubahan paradigma atau cara pandang dan perilaku manusia diperlukan dalam mengatasi krisis ekologi, namun itu saja tidaklah memadai. Pada ranah publik diperlukan perubahan politik

sekedar alat bagi pemuasan kepentingan dan kebutuhan hidup manusia. Manusia dianggap berada di luar, di atas, dan terpisah dari alam. Bahkan manusia dipahami sebagai penguasa atas alam yang boleh melakukan apa saja terhadap alam. Cara Pandang seperti ini melahirkan sikap dan perilaku eksploitatif tanpa kepedulian sama sekali terhadap alam dan segala isinya yang dianggap tidak mempunyai nilai pada diri sendiri.

⁷Adji Samekto, *Kapitalisme, Modernisasi dan Kerusakan Lingkungan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 73-74

terutama menyangkut perubahan dalam menjalankan pemerintahan. Menurut Sonny Keraf, perubahan penyelenggaraan pemerintahan diperlukan karena penyebab krisis ekologi sekarang ini bukan sebatas pada kesalahan cara pandang dan perilaku manusia, tetapi juga karena kegagalan pemerintah.⁸ Kegagalan pemerintah tersebut terjadi pada beberapa tataran. *Pertama*, kegagalan pemerintah dalam memilih model pembangunan yang mengutamakan pertumbuhan ekonomi dengan segala akibat negatif bagi lingkungan. *Kedua*, kegagalan pemerintah dalam memainkan peran sebagai penjaga kepentingan bersama, termasuk kepentingan bersama akan lingkungan hidup yang baik. *Ketiga*, kegagalan pemerintah dalam membangun suatu penyelenggaraan pemerintah yang baik yang menyebabkan penyimpangan terhadap berbagai ketentuan formal di bidang lingkungan.⁹

Dalam konteks ketatanegaraan, permasalahan sumber daya alam dan lingkungan hidup tersebut dapat ditelusur penyebabnya dari bagaimana format politik pemerintahan dan praktik pengelolaan sumber daya alam yang bertumpu pada format tersebut. Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Indonesia

⁸ A. Sonny Keraf, *Op. Cit.*, hlm. 190.

⁹ *Ibid.*, hlm. 191.

merupakan negara yang berbentuk kesatuan (*eenheidsstaat*).¹⁰ Dalam negara yang berbentuk kesatuan tidak mungkin ada daerah yang bersifat “*staat*”, sehingga konsekuensinya pasti akan timbul hubungan hukum (*rechtsbetrekking*) antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang kemudian melahirkan dua model sistem yakni sentralisasi dan desentralisasi.¹¹

Sepanjang sejarah penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, penerapan dua model tersebut merupakan pilihan yang nampaknya tidak pernah final. Ketika model sentralisasi yang dipilih melalui penerapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah, pola hubungan pusat dan daerah menggambarkan betapa Pemerintah Pusat mempunyai kekuasaan yang besar dan menentukan. Pemerintah Daerah tidak lebih hanya sekedar pelaksana program-program pembangunan yang sudah ditetapkan oleh Pusat. Kegagalan dalam pola ini lebih disebabkan karena sentralisasi telah membuat pemerintah pusat begitu kuat dan tidak terkontrol karena besarnya kewenangan yang dimiliki.

¹⁰ Pasal 1 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 menegaskan bahwa negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.

¹¹ **Muchsan**, Analisis Kritis terhadap Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dari Perspektif Yuridis, makalah pada *Seminar Nasional Pengelolaan Sumber Daya Alam dalam Rangka Otonomi Daerah*, Yogyakarta, 1999, hlm. 1. Kedua sistem tersebut hanyalah sebatas sebagai model, sebab secara empiris di seluruh dunia dewasa ini sudah tidak ada satu negarapun yang secara ekstrim pemerintahannya bersifat sentralisasi, sebaliknya juga tidak ada yang sepenuhnya bersifat desentralisasi.

Penerapan model ini melahirkan jauhnya akses daerah dalam pengambilan keputusan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup, dan kecilnya porsi yang diterima oleh daerah dari hasil pengelolaan sumber daya alam, sementara dampak yang timbul akibat eksploitasi sumber daya alam dan lingkungan hidup dirasakan oleh masyarakat daerah. Akibatnya, banyak sekali muncul ketidakpuasan daerah untuk menuntut keadilan distribusi sumber daya alam, yang terkadang berujung pada gerakan-gerakan separatis yang ingin memisahkan diri dari negara.¹²

Berkaca pada pengalaman di atas, maka setelah digulirkannya reformasi yang menuntut antara lain demokratisasi dan penegakan negara hukum serta hak asasi manusia, format hubungan Pusat dan Daerah diubah menjadi desentralisasi. Melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, kepada daerah diberikan

¹² **Samsudin Haris**, Otonomi Daerah, Demokratisasi, dan Pendekatan Alternatif Resolusi Konflik Pusat-Daerah, dalam *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Asosiasi Ilmu Politik Indonesia bekerjasama dengan Partnership for Governance Reform in Indonesia, Jakarta, 2002, hlm. 67-69. Secara historis, konflik dan gejolak yang bersifat kedaerahan bukanlah fenomena baru. Sejak awal republik ini berdiri, pergolakan daerah yang memperruncing relasi Pusat dan Daerah telah terjadi. Pada awal kemerdekaan telah terjadi konflik, misalnya: revolusi sosial di Sumatera Timur dan pemberontakan PKI di Madiun. Di era setelah itu, yaitu era Orde Lama, terjadi pemberontakan Darul Islam/Tentara Islam Indonesia di bawah pimpinan Kartosuwiryo, pemberontakan Daud Beureuh di Aceh, pemberontakan Rakyat Maluku Selatan, dan sebagainya. Sementara itu, di era Orde Baru muncul pergolakan seperti di Aceh, Riau, dan Irian Jaya. Akar berbagai pergolakan tersebut antara lain bersumber pada sejumlah faktor di antaranya adalah ketimpangan struktur ekonomi pusat dan daerah, Jawa dengan Luar Jawa, ideologi, dan sebagainya.

kewenangan otonomi yang luas¹³, nyata¹⁴, dan bertanggung jawab¹⁵ untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya masing-masing. Undang-undang ini diharapkan menciptakan demokratisasi dalam pengelolaan sumber daya alam yang membuka akses bagi daerah untuk membuat keputusan dalam pengelolaan sumber daya alam. Menurut Sudharto P. Hadi, dekatnya pengambil keputusan dengan para pelaku dan pemanfaat pembangunan akan memberi peluang tercapainya kualitas keputusan yang lebih baik, karena para pelaku dan pemanfaat atau *target group* mengetahui kondisi faktual di lapangan.¹⁶ Di samping itu, dekatnya pengambil keputusan dengan para pelaku dan pemanfaat pembangunan, menurut Otto Soemarwoto, akan membuat semakin mudahnya masyarakat mengawasi pengambil keputusan sehingga oknum

¹³ Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan kecuali kewenangan yang tercantum dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu di bidang politik, luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lainnya yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Di samping itu, keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi.

¹⁴ Kewenangan otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup, dan berkembang di daerah.

¹⁵ Kewenangan otonomi yang bertanggungjawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewenangan yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi.

¹⁶ **Sudharto P. Hadi**, *Dimensi Lingkungan Perencanaan Pembangunan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2001, hlm. 116.

yang tidak jujur lebih mudah diketahui, meningkatkan rasa memiliki dan ikut bertanggungjawab dari masyarakat, distribusi untung-rugi pembangunan menjadi mudah diketahui sehingga keadilan lebih mudah diperjuangkan, dan akuntabilitas akan lebih efektif dilakukan.¹⁷ Dengan pendekatan ini diharapkan akan dapat ditekan persoalan deplesi dan kerusakan sumber daya alam, dan di sisi lain aspek keadilan distribusi sumber daya alam dapat tercapai.¹⁸

Realitas empirik menunjukkan bahwa otonomi bukanlah satu-satunya resep untuk mengatasi persoalan deplesi, kerusakan dan ketidakadilan distribusi sumber daya alam dan lingkungan hidup di daerah. Berbagai bukti

¹⁷ **Otto Soemarwoto**, *Atur Diri Sendiri: Paradigma Baru Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 159.

¹⁸ Dalam kaitan itu, ditetapkan juga Undang-undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang mengatur tentang formula penyediaan sumber-sumber pembiayaan bagi daerah dalam melaksanakan berbagai kewenangan yang didesentralisasikan kepadanya. Dalam undang-undang tersebut diatur mengenai sumber-sumber keuangan daerah yang antara lain berasal dari dana perimbangan. Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari penerimaan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana perimbangan terdiri dari dana alokasi umum, dana alokasi khusus, dan bagian daerah dari penerimaan pajak bumi dan bangunan, bea perolehan hak atas tanah dan bangunan, dan penerimaan dari sumber daya alam. Penerimaan dari sumber daya alam kehutanan, sektor pertambangan umum, sektor perikanan, dibagi dengan imbalan 20% untuk Pemerintah Pusat dan 80% untuk Daerah. Sementara itu, penerimaan negara dari sumber daya sektor pertambangan minyak dan gas alam yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan dibagi dengan imbalan: (a) dari pertambangan minyak bumi, setelah dikurangi pajak, dibagi dengan imbalan 85% untuk Pemerintah Pusat dan 15% untuk Daerah; (b) dari pertambangan gas alam, setelah dikurangi pajak, dibagi dengan imbalan 70% untuk Pemerintah Pusat dan 30% untuk Daerah.

kerusakan sumber daya alam dan lingkungan hidup tetap terjadi, dan bahkan untuk beberapa hal, justru menunjukkan peningkatan.¹⁹ Di era otonomi daerah, sumber daya hutan cenderung mengalami tekanan yang sangat serius berupa laju *deforestasi* yang lebih besar. Data dari Pusat Informasi Departemen Kehutanan menyebutkan angka yang melampaui 2,5 juta hektar/tahun dari rata-rata sebelumnya 1,6 juta hektar.²⁰ Data yang disampaikan oleh Badan Planologi

¹⁹ **Kompas** 1 Juni 2002.

²⁰ **Kompas** 1 Juni 2002. Dalam **Warta Kebijakan** No. 7, November 2002, dijelaskan bahwa Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 menjadi Undang-Undang, meletakkan wewenang atas urusan kehutanan pada pemerintah pusat yang kemudian berdasarkan Peraturan Pemerintah No 34 Tahun 2002 yang menetapkan antara lain bahwa Menteri Kehutanan mempunyai wewenang tunggal untuk mengeluarkan izin pemanfaatan hasil hutan kayu meskipun didasarkan atas rekomendasi Bupati atau Walikota atau Gubernur (Pasal 42, PP 34 Tahun 2002). Sedangkan izin pemanfaatan kawasan, jasa lingkungan dan izin pemungutan hasil hutan kayu dan bukan kayu diserahkan pada pemerintah daerah setempat. Kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa hampir seluruh pengurusan hutan di daerah telah diambil alih oleh Pemerintah Daerah dengan berpegang pada Undang-Undang No. 22 Tahun 1999. Pengambilalihan urusan kehutanan ini tercermin terutama dalam hal kegiatan usaha pemanfaatan hasil hutan kayu. Kegiatan ini terdapat di seluruh daerah yang kaya akan hutan dengan bentuk, pola dan mekanisme yang berbeda, misalnya IPPK, IPK, IPHH, IPKR dan beberapa nama lain. Di Kabupaten Malinau, misalnya, sampai bulan Februari telah dikeluarkan 39 IPPK dengan luas keseluruhan 56,000 ha, dan di Kabupaten Kutai Barat sampai Agustus 2000 telah dikeluarkan 223 izin meliputi luas 22,300 hektar. Dampaknya, ada gejala meluasnya areal tebangan tanpa atau tidak sesuai dengan izin resmi. Sebagai contoh, di salah satu kabupaten di Kalimantan Tengah, misalnya, antara bulan Januari dan Juli 2000 telah terjadi penebangan ramin sebanyak 3000 sampai 5000 meter kubik per bulan tanpa izin resmi. Gambaran di atas, pada hakekatnya menunjukkan bahwa tidak ada pengelolaan hutan yang baik sekalipun bertitik tolak dari pemberlakuan otonomi. Hutan rusak atau ditebang habis masih tetap menjadi pemandangan yang "biasa" dan bahkan semakin mengkhawatirkan. Kalaupun ada kawasan hutan tersisa, itu

Departemen Kehutanan justru menyebutkan angka yang lebih tinggi, di mana laju kerusakan hutan pada periode 1985-1997 tercatat 1,6 juta ha/tahun, sementara pada periode 1997-2000 meningkat cepat menjadi 3,8 juta ha/tahun. berdasarkan citra lansat tahun 2000. Laju kerusakan tersebut diperkirakan semakin tidak terkendali pada periode tahun 2000-2003. Forest Watch Indonesia (FWI) memperkirakan laju kerusakan hutan di Indonesia pada periode 2001-2003 telah mencapai sebesar 4,1 juta hektar per tahun.²¹

Di bidang pertambangan, Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi mengakui bahwa di era otonomi daerah, izin pengelolaan sumber daya alam seakan diberikan *lor-loran* oleh kepala daerah.²² Menurutnya, fakta menunjukkan bahwa setelah keran otonomi daerah dibuka, di mana kepada daerah diberikan juga kewenangan pemberian izin kuasa pertambangan, pemberian izin pertambangan ini seakan-akan tak terkendali. Naiknya cukup signifikan, yaitu mencapai 10 kali lipat dibandingkan dengan di masa Orde Baru. Saat ini, sekitar 8.000 izin kuasa pertambangan telah dikeluarkan oleh daerah.²³ Mas Ahmad Santoso mengatakan bahwa

berupa kelompok-kelompok hutan kecil yang letaknya terpencar. Akibatnya, keanekaragaman hayati menurun, yang kemudian berdampak negatif terhadap kehidupan dan penghidupan masyarakat dan sekaligus terhadap sumber daya pengembangan ekonomi kabupaten itu sendiri.

²¹ **Warta FKMM Vol. 6 No. 11**, Nopember 2003.

²² **Koran Jakarta**, Sabtu, 16 Oktober 2010.

²³ *Ibid.*

pengendalian pertambangan melalui sarana perizinan masih jarang digunakan. Izin yang dikeluarkan bupati dalam bentuk Kuasa Pertambangan (KP) hanya menjadi sarana mengumpulkan pendapatan daerah. Hal itu diperparah dengan masih sangat lemahnya koordinasi antar aparat di beberapa instansi yang terkait. Pemberian izin KP banyak yang tidak didasarkan pada upaya untuk menegakkan “*Good Mining Practice*”. Pengusaha hanya diberikan izin untuk mengeksploitasi tanpa pertanggungjawaban terhadap lingkungan.²⁴ Sementara itu, pengambilan sumber daya pasir laut di Riau misalnya, untuk diekspor ke Singapura melonjak secara tajam di era otonomi daerah, dari sekitar nilai 14 triliun di tahun 2000, menjadi bernilai 47 triliun di tahun 2001.²⁵

Di daerah-daerah di mana kota-kota besar tengah dan telah berkembang, proses penciptaan lahan pertanian produktif menjadi masalah serius tersendiri akibat maraknya praktek alih fungsi lahan pertanian ke *non* pertanian. Menurut data BPS rata-rata lahan sawah yang mengalami alih fungsi ke *non* pertanian terus meningkat dari rata-rata 88.500 hektare (ha) per tahun pada periode 1981-1999, menjadi mencapai 110.000 ha per tahun pada periode tahun 1999 hingga tahun 2002. Salah satu penyebabnya adalah kepentingan pemerintah

²⁴ **The Indonesian Mining Magazine “TAMBANG”**, 24 Juni 2008.

²⁵ **WALHI**, *Blunder Berikut dari Pengelolaan Sumber Daya Alam yang Serakah*, <http://www.walhi.or.id>, hlm. 1.

daerah di era otonomi daerah khususnya terkait penerimaan pendapatan daerah (PAD), ada anggapan sektor pertanian tidak memberikan keuntungan yang signifikan.²⁶ Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi dan RTRW Kab/Kota tahun 2004 ternyata secara terencana dan sistematis telah mengubah fungsi lahan pertanian yang ada, yang menurut catatan BPN dapat menyebabkan tidak kurang dari 3,1 juta hektar lahan sawah atau 40% luas sawah mengalami perubahan fungsi atau alih fungsi.²⁷

Tabel I.1
Luas Sawah dan Rencana Alih Fungsi Menurut RTRWK

Pulau	Luas Sawah		Non Irigasi	Irigasi		Diubah RTRW	
	Ha	%	Ha	Ha	%	Ha	%
Sumatera	2.036.690	23,9	414.780	1.621.910	22,2	710.230	43,8
Jawa Bali	3.933.370	44,2	542.120	3.391.250	44,4	1.699.600	49,2
Kalimantan	1.253.130	14,1	375.200	877.930	12,0	58.360	6,7
Sulawesi	982.410	11,0	124.270	858.140	11,7	414.290	48,3
NT & Maluku	566.100	6,4	67.050	499.050	6,9	180.060	36,1
Papua	131.520	1,5	65.060	66.460	0,9	66.460	100,0
Total		100,0	1.588.480	7.314.740	82,2	3.099.000	42,2

Sumber : BPN, 2004

Selain itu, kebijakan desentralisasi yang baru-baru ini mengalihkan yuridiksi pengelolaan sumber daya laut yaitu

²⁶ **Suhartanto**, *Ketersediaan Lahan Pertanian Pangan Secara Berkelanjutan Untuk Menjaga Ketahanan Pangan*, **Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan – BAPPENAS, Jakarta, 2009, hlm. 6.**

²⁷*Ibid.*

4 mil laut dari garis pantai ke perairan kepada pemerintah kabupaten/kota dan 4 hingga 12 mil laut kepada pemerintah provinsi, telah membuat semakin ekspansifnya eksploitasi sumber daya ikan di daerah. Banyak kapal-kapal *joint venture* meminta izin usaha penangkapan ikan kepada pemerintah daerah dan setelah itu kapal-kapal ini dapat beroperasi ke mana saja mereka inginkan. Akibatnya, penangkapan ikan dalam skala luas terjadi hampir di semua perairan di Indonesia.²⁸

Di bidang sumber daya air, berdasarkan hasil pemantauan 35 sungai di Indonesia yang dilakukan oleh 30 Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Hidup (Bapedalda) Provinsi di Indonesia di tahun 2006 dan terakhir di tahun 2008, menunjukkan bahwa air sungai-sungai tersebut sudah tercemar berat berdasarkan kriteria mutu air kelas dua.²⁹

²⁸ SMERU, No. 15: Juli-September 2005, hlm. 25.

²⁹ **Kementerian Lingkungan Hidup**, *Status Lingkungan Hidup Indonesia 2008*, hlm. 13. Berdasarkan Pasal 8 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 82 Tahun 2001 Tentang Pengelolaan Kualitas Air Dan Pengendalian Pencemaran Air (1) Klasifikasi mutu air ditetapkan menjadi 4 (empat) kelas yaitu: a. Kelas satu, air yang peruntukannya dapat digunakan untuk air baku air minum, dan atau peruntukan lain yang memper-syaratkan mutu air yang sama dengan kegunaan tersebut; b. Kelas dua, air yang peruntukannya dapat digunakan untuk prasarana/sarana rekreasi air, pembudidayaan ikan air tawar, peternakan, air untuk mengairi pertanian, dan atau peruntukan lain yang mempersyaratkan mutu air yang sama dengan kegunaan tersebut; c. Kelas tiga, air yang peruntukannya dapat digunakan untuk pembudidayaan ikan air tawar, peternakan, air untuk mengairi pertanian, dan atau peruntukan lain yang mempersyaratkan mutu air yang sama dengan kegunaan tersebut; d. Kelas empat, air yang peruntukannya dapat digunakan untuk mengairi pertanian dan atau

Sumber pencemar air permukaan dan air tanah pada umumnya adalah industri, pertanian, dan rumah tangga. Sementara itu di sektor udara, hasil pengukuran kualitas udara di kota-kota besar seperti Jakarta, Surabaya, Medan, Bandung, Jambi, dan Pekanbaru, udara dalam kategori baik selama satu tahun hanya sekitar 22-62 hari atau 17 % saja. Kadar pencemar udara di kota-kota tersebut 37 kali lipat di atas standar yang ditetapkan oleh Organisasi Kesehatan Dunia (WHO). Implikasinya, sebagai contoh kualitas udara di Jakarta, masyarakat Jakarta menghirup udara dengan kategori baik, rata-rata hanya 22 hari dalam 1 tahun.³⁰ Di pihak lain, beberapa kota besar menunjukkan angka produksi sampah cenderung mengalami peningkatan. Pada tahun 1995 jumlah rata-rata produksi sampah perkotaan di Indonesia adalah 0,8 Kg per kapita per hari. Pada tahun 2000 meningkat menjadi 1 Kg per kapita per hari, dan tahun 2020 diperkirakan akan meningkat menjadi 2,1 Kg per kapita per hari. Pada tahun 2005 dan 2006, peningkatan rata-rata produksi sampah mencapai 20,9 %.³¹

Sekalipun reformasi dan desentralisasi secara konseptual menjanjikan pengelolaan sumber daya alam dan

peruntukan lain yang mempersyaratkan mutu air yang sama dengan kegunaan tersebut.

³⁰ **Pikiran Rakyat**, 28 September 2004.

³¹ **Kementerian Lingkungan Hidup**, *Status Lingkungan Hidup Indonesia 2006*, Jakarta, hlm. 24.

lingkungan hidup Indonesia menjadi lebih baik, namun bukti empiriknya sejauh ini menunjukkan bahwa hal tersebut belum terwujud. Benarlah apa yang dikatakan oleh Sudharto P. Hadi, bahwa desentralisasi tidak otomatis memberikan jaminan bagi perlindungan lingkungan, karena pelaksanaannya sangat tergantung pada visi lingkungan dan orientasi para pengambil keputusan. Jika visinya lemah dan orientasinya semata-mata PAD, lingkungan akan menjadi korban, demikian juga apabila transparansi dan partisipasi tidak disediakan ruangnya bagi masyarakat.³² Pelaksanaan desentralisasi sering ditekankan pada kebutuhan adanya inisiatif lokal dalam membentuk visi dan tindakan ke depan pejabat berwenang setempat.³³ Inisiatif lokal ini memang telah muncul, tetapi inisiatif ini telah melahirkan beragam prosedur pemanfaatan SDA setempat demi meningkatkan pendapatan daerah dalam waktu cepat, tetapi hanya sedikit daerah yang melakukannya dalam semangat yang benar-benar dirancang untuk meningkatkan

³² Sudharto P. Hadi, *Op. Cit.*, hlm. 117.

³³ Bahkan hasil riset yang dilakukan Jawa Post Institute of Pro Otonomi tentang kinerja otonomi daerah sebagaimana dalam **Jawa Pos Institute of Pro Otonomi**, *Rating Kinerja Otonomi Daerah: Otonomi Award JPIP 2006 Jateng-DIY*, hlm. 55, disimpulkan bahwa karakter kepemimpinan kepala daerah (bupati walikota) sangat berpengaruh pada karakter kinerja pemerintahan yang berjalan di daerah. Dalam bentuknya yang ekstrim, hal ini menimbulkan kecenderungan personifikasi institusi (pemimpin yang melembaga). Resikonya, kebijakan sangat tergantung pada figur pemimpin, sehingga kontinuitas kebijakan akan sulit dipertahankan ketika terjadi suksesi kepemimpinan kepada pemimpin di periode berikutnya

perlindungan SDA.³⁴ Praktik pengaturan sumber daya alam dan lingkungan hidup di daerah menunjukkan bahwa aspek pemanfaatan menjadi orientasi utama dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup dibandingkan dengan upaya konservasinya.³⁵

Persoalan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup oleh pemerintah daerah bukan sebatas itu. Wawasan pengelolaan sumber daya alam seringkali dimaknai hanya seluas wilayah administratif pemerintah daerah semata, sementara otonomi yang bermakna kemandirian, pada tataran praksisnya dalam beberapa hal masih secara rancu dimaknai

³⁴ Konflik horisontal melibatkan konflik antar daerah (baik antar pemerintah daerah maupun antar masyarakat dari daerah yang berbeda) yang muncul karena pemahaman tentang makna otonomi yang sempit sehingga melahirkan sikap eksklusif dalam kepemilikan dan pengelolaan sumber daya alam). Konflik vertikal terjadi baik antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dalam soal kewenangan pengelolaan, maupun antara warga masyarakat dengan baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah karena ideologi penguasaan yang melandasi politik hukum pengelolaan sumber SDA.

³⁵ **Agus Dwiyanto** dalam penelitiannya yang berjudul *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2003, hlm. 23, menggambarkan bahwa ada tiga pemahaman yang dianggap sebagai pemahaman otonomi daerah yang *distortif*, yakni menggali sumber dana daerah sebesar-besarnya melalui pajak dan retribusi, memperjuangkan kepentingan warga/penduduk asli dalam pemerintahan dan pembangunan, dan menggunakan sumber daya alam untuk kepentingan daerah sendiri. Penelitian tersebut menyimpulkan bahwa di antara ketiga jenis pemahaman otonomi daerah yang *distortif* ternyata hanya pemahaman “menggali sumber dana daerah sebesar-besarnya melalui pajak dan retribusi” yang merupakan jawaban yang dominan. Hal ini ditunjukkan dari banyaknya produk hukum lokal (perda) yang lebih mengarah pada orientasi demikian, telah banyak juga yang dibatalkan oleh pemerintah pusat dengan alasan bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Di Jawa Tengah saja, sampai dengan tahun 2009, ada sejumlah 202 perda kabupaten/kota yang direkomendasikan untuk dibatalkan oleh pemerintah pusat.

sebagai keharusan untuk melakukannya sendirian, maka yang muncul adalah ego daerah. Praktik pengelolaan sumber daya alam yang berangkat dari perspektif seperti ini banyak melahirkan paradoks dalam pengelolaan sumber daya alam di era otonomi daerah, seperti konflik horisontal dan konflik vertikal.³⁶ Tidak berhimpitnya batas-batas ekologis dengan batas-batas administratif meniscayakan dimilikinya modal sosial dari pemerintah daerah untuk bekerjasama dengan daerah lain dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup.

Alhasil, karena telah dianggap melahirkan praktik otonomi yang *distorsif*, maka Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, kemudian diganti dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 8 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan terakhir dengan Undang-undang No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

³⁶ Konflik horisontal melibatkan konflik antar daerah (baik antar pemerintah daerah maupun antar masyarakat dari daerah yang berbeda) yang muncul karena pemahaman tentang makna otonomi yang sempit sehingga melahirkan sikap eksklusif dalam kepemilikan dan pengelolaan sumber daya alam. Konflik vertikal terjadi baik antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dalam soal kewenangan pengelolaan, maupun antara warga masyarakat dengan baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah karena ideologi penguasaan yang melandasi politik hukum pengelolaan sumber SDA.

Melalui Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tersebut, desentralisasi politik kepada daerah, untuk beberapa hal diformat ulang dengan menarik kembali beberapa kewenangan yang telah didesentralisasikan kepada daerah ke pusat. Jadi, ada upaya resentralisasi kewenangan-kewenangan tertentu yang tadinya diberikan kepada daerah.³⁷

Skema resentralisasi ini, yang tadinya dianggap sebagai resep yang manjur untuk mengobati praktik otonomi yang *distorsif*, ternyata juga tetap menimbulkan persoalan. Masalah utama dari format ini adalah meredupnya kembali

³⁷ **Abdur Rozaki dkk.**, *Prakarsa Desentralisasi dan Otonomi Desa*, Institute for Research and Employment (IRE) dan Ford Foundation, Yogyakarta, 2005, hlm. 142-143. Resentralisasi dalam format Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 sangat tampak pada desain hubungan pusat dan daerah dan akuntabilitas kepala daerah. Undang-undang ini menghendaki penegasan hierarkhi kekuasaan (pusat, propinsi, kabupaten/kota, kecamatan, desa) untuk menciptakan pola hubungan yang serasi antar susunan pemerintahan. Penegasan hierarkhi berarti bahwa di satu sisi, *level* pemerintahan yang lebih atas mempunyai kewenangan untuk mengontrol dan bahkan “menghukum” *level* pemerintahan di bawahnya. Pasal 218 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 menegaskan bahwa pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi: (a) pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah; dan (b) pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Pasal 220 undang-undang tersebut mengatur kewenangan Pemerintah untuk menjatuhkan sanksi kepada pemerintah daerah dalam rangka pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sementara itu, di sisi yang lain, akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh kepala daerah tidak dilakukan ke bawah, kepada rakyatnya, tetapi, ke atas, yaitu kepada lapisan pemerintahan di atasnya. Kepala daerah cukup memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD dan menyampaikan informasi kepada masyarakat. Pasal 27 ayat (2) menegaskan bahwa kepala daerah mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban ke DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

prakarsa dan kreativitas daerah akibat segala sesuatunya dipandu melalui penetapan standar mengenai bagaimana urusan pemerintahan harus dilaksanakan, bahkan dalam beberapa hal sangat *rigid*.³⁸ Di samping itu, akuntabilitas ke atas yang dikehendaki oleh UU No. 32 Tahun 2004 telah menyebabkan loyalitas pejabat daerah ke atas yang akhirnya dapat dijadikan tameng terhadap tuntutan masyarakat daerah. Akhirnya, terkait dengan pengelolaan sumber daya alam, akibatnya tetap sama, kerusakan dan deplesi sumber daya alam tetap saja terjadi.

Deskripsi di atas menunjukkan bahwa ada persoalan dalam prinsip otonomi yang tidak dapat dilihat hanya dari aspek permukaan yang tampak dari implementasi prinsip tersebut. Perubahan paradigma pemikiran dan perilaku tentang bagaimana manusia memandang alam, perubahan format politik penyelenggaraan pemerintahan, penerapan model pembangunan, bukan faktor limitatif yang dapat menjelaskan munculnya permasalahan sumber daya alam di era otonomi daerah. Masih ada faktor penyebab lain, karena dalam setiap praktik hukum selalu ada intervensi dari

³⁸ Model Perencanaan seperti ini yang disebut sebagai *Mechanistic Action Model* atau *Sosial Engineering Model*. Ulasan menarik mengenai hal ini dapat disimak dalam **Esmi Warassih Pudjirahayu**, *Pemberdayaan Masyarakat dalam Mewujudkan Tujuan Hukum (Proses Penegakan Hukum dan Persoalan Keadilan)*, Pidato Pengukuhan guru Besar Fakultas Hukum UNDIP, Semarang, 14 April 2001, hlm. 31-32.

perilaku, sehingga berdasarkan bukti empirik ini kemudian lahirlah konsep bahwa hukum bukan hanya urusan (*a business of rules*), tetapi juga perilaku (*matter of behavior*).³⁹ Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah, masih ada faktor yang berasal dari para pelaku pembangunan yang di dalamnya menyangkut baik birokrasi pemerintah daerah, stakeholder pembangunan dan masyarakat pada umumnya, dan interaksi di antara berbagai komponen itu. Birokrasi pemerintah daerah sebagai aktor sentral penyelenggaraan tata pemerintahan, secara umum kinerjanya masih menunjukkan banyak permasalahan. Perilaku koruptif, disiplin rendah, pelayanan buruk, kerja asal-asalan, masih menjadi “stempel” yang melekat pada aparatur negara.⁴⁰ Situasi dan kondisi birokrasi yang seperti itulah yang antara lain membuat birokrasi selalu gagal memerankan dirinya sebagai pengelola sumber daya alam demi kesejahteraan rakyat secara berkelanjutan.

³⁹ **Satjipto Rahardjo**, *Membedah Hukum Progresif*, Editor Joni Emirzon et al, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2006, hlm. 4.

⁴⁰ **Taufiq Effendi**, *Permasalahan dan Peningkatan Kinerja SDM Aparatur negara Menghadapi Persaingan Global*, Makalah pada Seminar Nasional Pembangunan Sumber Daya Aparatur Negara, Diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 8 Mei 2008, hlm. 1. Menurut Bank Dunia, sebagaimana dikutip di **Harian Kompas** tanggal 2 Juli 2005, kualitas birokrasi Indonesia dibandingkan dengan negara-negara di Asia, masih sangat buruk, di mana indeks birokрасinya mencapai 8,2 (angka 10 adalah angka terburuk).

Sehubungan dengan itu, perlu adanya upaya untuk merekonstruksi birokrasi pemerintah daerah agar dapat optimal dalam mengelola sumber daya alam dan lingkungan hidup. Di samping itu, interaksi yang sehat antara birokrasi dengan masyarakat memerlukan upaya untuk memobilisasi modal sosial di tingkat lokal, sehingga akan dapat lebih menjamin pemanfaatan dan perlindungan sumber daya alam dan lingkungan hidup secara berkelanjutan. Disertasi ini dimaksudkan untuk mendeskripsikan dan menjelaskan tentang kinerja birokrasi pemerintah daerah dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup, untuk kemudian menjadi faktor penentu bagi rekonstruksi birokrasi pemerintah daerah agar pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup di daerah menjamin keberlanjutan ekologi dengan judul *“Rekonstruksi Birokrasi Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam Menuju Keberlanjutan Ekologi”*.

B. Fokus Studi dan Permasalahan

Disertasi ini difokuskan pada birokrasi pemerintah daerah dalam hubungannya dengan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup. Permasalahan yang dianalisis dalam disertasi ini adalah: *pertama*, mengapa birokrasi pemerintahan daerah tidak optimal dalam menjalankan fungsi

pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup di daerah secara berkelanjutan? *Kedua*, aspek modal sosial apakah yang dimiliki pemerintah daerah, yang dapat dimobilisasi untuk menunjang pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup secara berkelanjutan? Dan *ketiga*, bagaimanakah rekonstruksi birokrasi pemerintah daerah agar optimal dalam menjalankan fungsi pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup di daerah secara berkelanjutan?

C. Tujuan Penulisan Disertasi

Penulisan disertasi ini mempunyai beberapa tujuan berikut:

1. Mendeskripsikan dan menjelaskan mengapa birokrasi pemerintahan daerah tidak optimal dalam menjalankan fungsi pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup di daerah secara berkelanjutan.
2. Mendeskripsikan dan menjelaskan aspek modal sosial yang dimiliki oleh pemerintah daerah yang dapat dimobilisasi untuk menunjang pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup secara berkelanjutan.
3. Merekonstruksi birokrasi pemerintah daerah agar optimal dalam menjalankan fungsi pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup di daerah secara berkelanjutan. Rekonstruksi birokrasi ini didasarkan pada temuan-temuan

yang diperoleh dari analisis permasalahan pertama dan kedua.

D. Kontribusi Disertasi

Disertasi ini diharapkan dapat memberikan kontribusi baik pada tataran teoretis maupun praktis.

1. Pada tataran teoretis, disertasi ini diharapkan dapat memberikan sumbangan dalam khasanah keilmuan hukum terkait dengan prinsip otonomi penyelenggaraan pemerintahan, serta peran birokrasi pemerintah daerah dalam pelaksanaan kewenangan pemerintahan berdasarkan prinsip otonomi tersebut, terutama berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup dalam kerangka pembangunan.
2. Pada tataran praktis, disertasi ini diharapkan dapat memberi masukan pada para pembuat kebijakan untuk melakukan perubahan terhadap peraturan perundang-undangan terkait dengan pelaksanaan kewenangan otonomi, kelembagaan birokrasi pemerintah daerah, dan reformasi birokrasi, agar kerja birokrasi pemerintah daerah dapat memberikan dorongan bagi kelestarian fungsi sumber daya alam dan lingkungan hidup di daerah. Disertasi ini diharapkan juga memberikan kontribusi yang konstruktif bagi para pelaksana pembangunan sebagai

bahan masukan tentang bagaimana memobilisasi modal sosial yang dimiliki oleh pemerintah daerah agar dapat memberikan sumbangan positif bagi pengelolaan sumber daya alam di daerah. Di samping itu, disertasi ini diharapkan juga memberikan masukan kepada masyarakat dan khususnya kalangan lembaga swadaya masyarakat sebagai bahan masukan dalam melakukan kontrol sosial terhadap aktivitas pengelolaan sumber daya alam dalam kerangka upaya kolektif untuk memastikan agar pengelolaan sumber daya alam di daerah menjamin keberlanjutan ekologi.

E. Metode Penelitian

Paradigma yang mendasari penulisan disertasi ini adalah paradigma non positivisme.⁴¹ Menurut paradigma ini, realitas hanya ada dalam konteks suatu kerangka kerja mental (konstruk) untuk berpikir tentang realitas tersebut, karena itu bersifat majemuk dan

⁴¹ **Sony Leksono**, *Runtuhnya Modal Sosial Pasar tradisional, Perspektif Emic Kualitatif*, CV. Citra Malang, Malang, 2009, hlm. 84. Paradigma ini merupakan aliran filsafat yang berseberangan dengan positivisme yang dipelopori Thomas Kuhn melalui bukunya *The Structure of Scientific Revolution* yang terbit pada 1962, yang kemudian berlanjut juga dengan aliran filsafat phenomenology yang dipelopori oleh Edmund Husserl, Martin Heidegger dan Merleau Ponty yang mendapat pencerahan idealisme, humanisme dari ajaran Plato. Terkait dengan peran paradigma dalam ilmu pengetahuan, dapat disimak lebih lanjut **Thomas Kuhn**, *The Structure of Scientific Revolution*, diterjemahkan oleh Tjun Surjaman, P.T. Remaja Rosdakarya Bandung, 2000.

beragam.⁴² Berangkat dari paradigma tersebut, maka aspek ontologi yang dikaji dalam disertasi ini adalah realitas tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah terkait dengan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup sebagaimana dimaknakan oleh birokrasi pemerintah daerah. Karena realitas tersebut bersifat majemuk, maka penelusurannya dilakukan dengan cara berinteraksi dengan aparat birokrasi pemerintah daerah sebagai pelaku penyelenggaraan pemerintahan daerah. Interaksi ini dimaksudkan untuk memahami makna realitas yang ada dibalik peraturan perundang-undangan, pandangan para pelaku pemerintahan daerah, serta pandangan penulis sendiri tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah terkait dengan pengelolaan sumber daya alam. Hasil penelusuran ini kemudian secara metodologis diperbandingkan dan kemudian diinterpretasi untuk menemukan konstruksi yang ada. Dengan mendasarkan pada tercapainya keberlanjutan ekologi sebagai tujuan utamanya dan permasalahan sumber daya alam dan lingkungan hidup yang terjadi, maka terhadap konstruksi yang ada kemudian dilakukan rekonstruksi, yang dari perspektif aksiologis diyakini dapat memberikan solusi

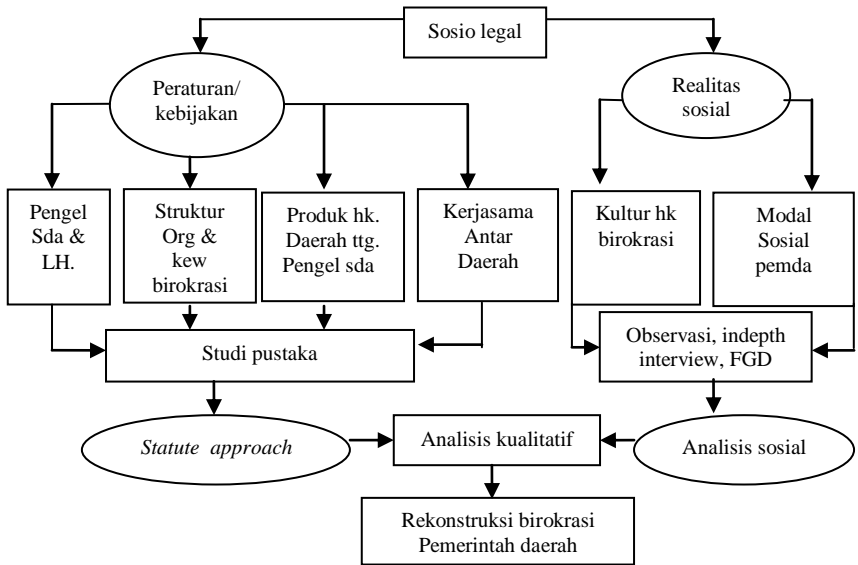
⁴²**Egon G. Guba** dan **Yvona S. Lincoln**, *Paradigmatic Controversies, Contradiction, and Emerging Confluences*, dalam Norman K. Denzin dan Yvona S. Lincoln (editor), *The Sage Handbook of Qualitative Research*, third edition, Sage Publication Inc., California, USA, 2000, hlm. 193.

konstruktif bagi tercapainya tujuan keberlanjutan ekologi tersebut.

Disertasi ini menggunakan pendekatan sosio legal (*socio-legal research*).⁴³ Melalui pendekatan ini, pengkajian dilakukan dengan mendeskripsikan substansi norma-norma hukum dan realitas sosial, serta keterkaitan di antara kedua obyek kajian tersebut. Secara lebih konkrit, analisis data dalam disertasi ini dapat dilihat dalam gambaran berikut:

⁴³**Sulistiyowati Irianto**, Memperkenalkan Studi Sosiolegal dan Implikasi Metodologisnya, dalam *Metode Penelitian Hukum, Konstelasi dan Refleksi*, Editor Sulistiyowati Irianto dan Shidarta, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2009, hlm. 177. Lihat pula **Sulistiyowati Irianto**, *Meratas Jalan Keadilan bagi Kaum Terpinggirkan dan Perempuan (Suatu Tinjauan Sosiolegal)*, Pidato pada Upacara Pengukuhan Guru Besar tetap dalam Ilmu Anthropologi Hukum pada Fakultas Hukum universitas Indonesia, Jakarta, 2009, hlm. 37. Melalui pendekatan ini, obyek hukum diposisikan dalam konteks kemasyarakatan yang luas, dengan tidak menempatkannya sebagai bahan terberi yang terisolasi dari kebudayaan (sistem berfikir, sistem pengetahuan) dan relasi kekuasaan di antara para perumus hukum, penegak hukum, para pihak dan masyarakat luas. Pemahaman bahwa hukum adalah sebatas seperangkat norma yang terlepas dari kesatuan sosial hanya akan menafikan keterkaitan hukum sebagai norma dari basis sosial tempat lahirnya hukum dan tempat bekerjanya hukum. Melalui pendekatan ini, pengkajian dilakukan dengan mendeskripsikan substansi norma-norma hukum dan realitas sosial, serta keterkaitan di antara kedua obyek kajian tersebut.

Gambar I.1
Metode Pengumpulan dan Analisis Data



Analisis data ditempuh melalui tahapan-tahapan sebagai berikut: Langkah *pertama* adalah menganalisis tidak optimalnya birokrasi pemerintah daerah dalam mengelola sumber daya alam dan lingkungan hidup di daerah secara berkelanjutan, dari aspek substansi, struktur, dan kultur. *Kedua*, dianalisis tentang modal sosial yang dimiliki oleh pemerintah daerah. *Ketiga*, hasil analisis dari langkah pertama dan kedua beserta temuannya disimpulkan yang menyangkut persoalan dan potensi solusi, sehingga dapat diajukan suatu konsep

tentang bagaimana rekonstruksi birokrasi pemerintah daerah dilakukan agar dapat lebih menjamin optimalnya pelaksanaan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup secara berkelanjutan di daerah.

Disertasi ini menggunakan berbagai teori dan konsep untuk menganalisis permasalahan yang diteliti. Teori dan konsep yang digunakan adalah sebagai berikut.

Pertama, untuk mengkaji permasalahan pertama yang menyangkut mengapa birokrasi pemerintah daerah baik dari aspek struktur, substansi, dan kultur hukum tidak optimal dalam menjalankan fungsi pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup di daerah secara berkelanjutan, digunakan teori-teori sebagai berikut:

a. Dari aspek struktur birokrasi pemerintah daerah, analisis dilakukan terhadap dua kategori persoalan, yaitu:

(1) persoalan yang berkaitan dengan kedudukan birokrasi dalam sistem pemerintahan negara, dianalisis dengan menggunakan teori tentang birokrasi baik dari Hegel, Karl Marx, Woodrow Wilson, dan Nonet; dan

(2) persoalan yang berkaitan dengan konstruksi struktur organisasi pemerintah daerah, dianalisis

dengan menggunakan teori birokrasi Max Weber, teori sistem dari Niklas Luhman dan Buckley.

- b. Dari aspek kultur hukum birokrasi pemerintah daerah, analisis dilakukan dengan menggunakan teori budaya hukum dari Lawrence M. Friedman dan Daniel S. Lev.
- c. Dari aspek peraturan hukum, analisis dilakukan terhadap dua kategori persoalan, yaitu:
 - (1) persoalan yang berkaitan dengan substansi peraturan perundang-undangnya, dianalisis dengan menggunakan teori *deep ecology* dari Arne Naess; dan
 - (2) persoalan yang berkaitan dengan sistem normatifnya, dianalisis dengan menggunakan teori hierarki norma hukum (*Stufentheorie*) dari Hans Kelsen dan Hans Nawiaski, dan teori tentang prinsip legalitas dari Lon Fuller.

Kedua, untuk mengkaji permasalahan kedua yang berkaitan dengan eksistensi dan potensi modal sosial pemerintah daerah yang dapat menunjang pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup secara berkelanjutan, digunakan teori tentang modal sosial, baik dari Robert D. Putman, James Coleman, maupun Francis Fukuyama.

Ketiga, untuk mengkaji permasalahan yang ketiga yang berkaitan dengan rekonstruksi birokrasi pemerintah daerah, digunakan konsep hukum progresif sebagai kerangka dan teori tentang *deep ecology* sebagai nilai dan karakteristik untuk menawarkan suatu konsep rekonstruksi birokrasi.

BAB II

PEMBAHASAN DAN HASIL TEMUAN PENELITIAN

A. Konstruksi Birokrasi Pemerintah Daerah dalam Pelaksanaan Fungsi Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup di Daerah

Hasil penelitian menunjukkan bahwa birokrasi pemerintah daerah tidak optimal dalam mengelola sumber daya alam dan lingkungan hidup, dan tidak optimalnya birokrasi pemerintah daerah tersebut bersumber dari aspek struktur kelembagaan, substansi peraturan perundang-undangan, dan kultur hukumnya. Dari aspek kelembagaan birokrasi pemerintah daerah, tidak optimalnya birokrasi pemerintah daerah disebabkan oleh persoalan yang berkaitan dengan kedudukan pemerintah daerah dalam sistem pemerintahan negara dan persoalan yang berkaitan dengan konstruksi struktur organisasi perangkat daerah. Kedudukan pemerintah daerah dalam sebuah negara kesatuan berada di bawah kendali pusat, yang ditunjukkan dari mekanisme pemberian kewenangan kepada daerah, pelaksanaan kewenangan daerah, serta pembinaan dan pengawasan pusat atas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dari perspektif teori birokrasi Hegel⁴⁴, institusi

⁴⁴Lely Indah Mindarti, *Revolusi Administrasi Publik: Aneka Pendekatan dan Teori Dasar*, Bayumedia Publishing, Malang, 2007, hlm. 45.

birokrasi sebetulnya merupakan *medium* yang menghubungkan atau menjembatani antara kepentingan subyektif (partikular) individu dengan kepentingan umum negara. Di satu sisi birokrasi harus mampu menjembatani aneka individu agar kepentingan partikularnya tidak menjadi korban dari negara, dan pada sisi yang lain, birokrasi harus mampu menjembatani kepentingan umum negara itu sendiri agar tidak menjadi korban dari aneka individu yang memperjuangkan kepentingan partikularnya sendiri. Dalam konteks pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup, birokrasi berarti harus menjadi *medium* yang menghubungkan/menjembatani aneka kepentingan partikular individu dengan kepentingan negara berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup, sehingga tidak saling merugikan. Namun karena birokrasi pemerintah daerah dalam sebuah negara kesatuan berada di bawah kendali pusat, maka peran tersebut seringkali tidak dapat dijalankan sebagaimana mestinya yang berujung pada pilihan yang lebih memberat kepada kepentingan pusat, terutama ketika kepentingan pusat dan aspirasi daerah tidak sejalan.

Sementara itu, tidak optimalnya birokrasi pemerintah daerah dari aspek kelembagaan birokrasi pemerintah daerah, disebabkan oleh penyakit ego sektoral

yang menghinggapi konstruksi struktur organisasi perangkat daerah. Struktur organisasi perangkat daerah nampaknya mengikuti tipe organisasi birokrasi ideal Weber.⁴⁵ Penataan organisasi seperti itu jelas berciri sektoral, yang dari perspektif teori sistem Niklas Luhman, ciri sektoral adalah hasil dari organisasi yang terdiferensiasi secara fungsional (sektoral).⁴⁶ Menurut Lawrence dan Lorch penataan organisasi seperti ini merupakan perwujudan prinsip diferensiasi, yaitu usaha untuk membagi semua tugas dan fungsi secara habis ke dalam masing-masing pelaksana dan satuan

⁴⁵Penataan organisasi tipe ideal Weber ditunjukkan dari beberapa hal, seperti (a) jabatan-jabatan dalam organisasi pemerintah daerah disusun dalam tingkatan hierarki dari atas ke bawah; (b) konsekuensinya, struktur organisasi yang ada di bawah mempunyai kekuasaan yang lebih kecil dan berada dalam pengendalian dan pengawasan struktur organisasi di atasnya; (c) adanya pembagian tugas pekerjaan (*division of labor*); dan (d) pelaksanaan tugas diatur oleh sistem peraturan (*sistem of rules/code*) yang terus diberlakukan secara konsisten untuk menjamin adanya uniformitas kinerja.

⁴⁶**George Ritzer dan Douglas J. Goodman**, *Teori Sosiologi Modern*, Edisi Keenam, Alih bahasa oleh Alimandan, Kencana, Jakarta, 2004, hlm. 252. Dari sudut pandang teori sistem Luhmann, proses diferensiasi dalam sebuah sistem *autopoietic*, merupakan cara sebuah sistem dalam menghadapi kompleksitas lingkungannya, agar sistem tersebut dapat bertahan hidup. Jika tidak, maka ia akan dikuasai oleh kompleksitas lingkungannya, ambruk, dan berhenti eksis. Proses diferensiasi tersebut berarti meningkatkan kompleksitas sistem, karena setiap subsistem dapat membuat hubungan yang berbeda-beda dengan sistem lainnya. Ia menghasilkan lebih banyak variasi di dalam sistem untuk merespon variasi lingkungannya. Semakin banyak variasi yang dihasilkan oleh diferensiasi bukan hanya akan menghasilkan respon yang lebih baik terhadap lingkungan, tetapi juga mempercepat evolusi. Jadi, diferensiasi adalah replikasi dalam sistem, dari perbedaan antara sebuah sistem dengan lingkungannya. Perubahan lingkungan yang mengakibatkan proses diferensiasi itu, menurut Luhman, akan diterjemahkan ke dalam struktur organisasi.

organisasinya.⁴⁷ Jadi, konsep diferensiasi menghendaki adanya perbedaan tugas pokok dan fungsi masing-masing pelaksana dan satuan organisasi yang dibentuk.⁴⁸

Penyakit yang menghinggapi model penataan organisasi dengan watak sektoral tersebut menurut Lawrence dan Lorch adalah karena unit-unit organisasi dalam satuan tugas pokok mempunyai karakteristik hanya mementingkan untuk tercapainya tugas pokoknya sendiri-sendiri,⁴⁹ dan gejala inilah yang oleh Miftah Thoha disebut dengan ego sektoral.⁵⁰ Dalam perspektif teori sistem Niklas Luhmann, penyebabnya adalah karena masing-masing organisasi perangkat daerah mempunyai kode atau bahasa

⁴⁷ Pengertian habis di sini, mengandung makna bahwa tidak ada satuan organisasi dan petugasnya tidak mempunyai tugas pokok dan fungsi. Demikian juga, tidak ada tugas pokok dan fungsi yang jumbuh, duplikasi, dan kevakuman.

⁴⁸**Miftah Thoha**, *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*, Kenncana Prenada Media Group, Jakarta, 2008, hlm. 41-42. Apabila pendapat Lawrence dan Lorch dihubungkan dengan logika teori birokrasi ideal Weber, maka pembagian kerja dalam satuan-satuan organisasi, adalah dalam rangka mewujudkan birokrasi yang ideal. Menurut pendapat Weber, adalah tidak memungkinkan bagi kita memahami setiap gejala kehidupan yang ada secara keseluruhan, dan yang mampu kita lakukan hanyalah memahami sebagian dari gejala tersebut. Argumentasi Weber ini dapat membantu untuk memahami mengapa birokrasi itu bisa diterapkan dalam kondisi organisasi tertentu, dan apa yang membedakan kondisi tersebut dengan kondisi organisasi lainnya. Tipe ideal memberikan penjelasan kepada kita bahwa kita mengabstraksikan aspek-aspek yang amat penting dan krusial yang membedakan antara kondisi organisasi tertentu dengan lainnya. Dengan demikian, berarti pembagian kerja dalam satuan-satuan organisasi yang berbeda-beda memang dimaksudkan agar setiap bidang urusan pemerintahan ditangani oleh organisasi tersendiri, dan bidang urusan pemerintahan yang lain ditangani oleh organisasi yang lain pula. Ini dimaksudkan tidak lain agar tercipta birokrasi yang ideal.

⁴⁹**Miftah Thoha**, *Loc. Cit.*, hlm 41.

⁵⁰*Ibid.*, hlm. 42.

yang berbeda-beda.⁵¹ Akibatnya, dikaitkan dengan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup, kode ekologi menjadi tidak atau kurang dikenal oleh perangkat daerah lainnya yang tidak menangani bidang tersebut. Sumber kegagalannya adalah karena karakter sumber daya alam dan lingkungan hidup secara jelas menunjukkan tidak mungkin ditangani secara sektoral. Penyakit tersebut sebetulnya dapat ditangani melalui kerja koordinasi⁵² untuk mengkoordinasikan berbagai kepentingan organisasi perangkat daerah yang berbeda-beda dalam kerangka

⁵¹ **George Ritzer dan Douglas J. Goodman**, *Loc. Cit.*, hlm 256. Cara untuk membedakan elemen-elemen sistem dari elemen-elemen yang tidak termasuk sistem adalah sebuah kode (*code*), karena kode adalah “bahasa” dasar dari sistem fungsional. Kode-kode itu adalah, misalnya, kebenaran *vs* ketidakbenaran untuk sistem sains, pembayaran *vs* non pembayaran untuk sistem ekonomi, legal *vs* illegal untuk sistem hukum. Setiap komunikasi yang menggunakan kode tertentu adalah bagian dari sistem yang referensi kodenya dipakai. Kode dipakai untuk membatasi jenis komunikasi yang diperbolehkan. Setiap komunikasi yang tidak menggunakan kode sistem, bukan komunikasi yang masuk pada sistem terkait. Jadi, sistem-sistem itu dapat bereaksi hanya kepada hal-hal yang terjadi dalam lingkungan mereka, atau jika yang terjadi itu menimbulkan cukup banyak “kebisingan” hingga diperhatikan oleh sistem. Tetapi, sistem itu harus mendeskripsikan kebisingan atau gangguan ini dalam lingkungan yang berhubungan dengan kodenya sendiri. Ini adalah satu-satunya cara untuk memahami apa yang terjadi, satu-satunya cara untuk memberi makna kepadanya. Misalnya, sistem ekonomi akan melihat sistem ilmiah hanya dari segi apa yang dapat menghasilkan uang (memungkinkan pembayaran di masa depan) atau memerlukan investasi (memerlukan biaya awal sebelum mendapatkan pembayaran kembali).

⁵² Menurut Lawrence dan Lorch, dalam Miftah Thoha, *Loc. Cit.*, hlm. 41, koordinasi ini disebutnya dengan integrasi. Dikatakannya, jika dalam suatu organisasi telah dilakukan proses diferensiasi, kalau tidak diikuti dengan proses integrasi, maka akan mengakibatkan pemisahan yang tragis dari masing-masing petugas atau satuan organisasi. Hal ini karena keliaran diferensiasi ini dapat mengakibatkan gerakan pemisahan dari pusatnya. Karena itu, proses integrasi ini dilakukan untuk menjinakkan keliaran dari proses diferensiasi.

kepentingan perlindungan sumber daya alam dan lingkungan hidup. Persoalannya adalah bahwa sejauh ini kerja koordinasi masih menunjukkan kelemahan, karena dalam prakteknya sering dimaknai sebagai sebatas kerja prosedural semata, sehingga aspek-aspek substansial kurang mendapatkan tempat yang sewajarnya.

Tidak optimalnya birokrasi pemerintah daerah dari aspek struktur organisasi pemerintah daerah juga disebabkan karena intervensi politik terhadap birokrasi pemerintah daerah akibat besarnya kewenangan Bupati/Walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dari perspektif teori sistem sosial Niklas Luhman, adanya intervensi politik tersebut menunjukkan bahwa sistem administrasi pemerintahan daerah tidak berhasil melakukan reduksi terhadap lingkungannya (dalam hal ini sistem politik), sehingga sistem ini tidak mampu lagi membedakan dirinya dengan sistem politik. Akibatnya, sistem administrasi pemerintahan ini menjadi larut dalam kompleksitas sistem politik. Sistem politik dengan kode/bahasa “kepentingan” di satu sisi, dan besarnya kewenangan yang dimiliki bupati/walikota pada sisi yang lain, telah membuat penetrasi politik ke dalam sistem administrasi pemerintahan yang memiliki kode/bahasa “kepentingan umum”, menjadi tidak terelakkan.

Tidak optimalnya birokrasi pemerintah daerah dari aspek peraturan perundang-undangan (aspek substansi), terutama disebabkan karena peraturan perundang-undangan di Indonesia mulai dari tingkatan konstitusi hingga regulasi, bercorak anthroposentrisme, yang menempatkan manusia sebagai pusat dari sistem, sehingga bernilai tidaknya sumber daya alam dan lingkungan hidup selalu diukur dari sudut pandang kepentingan manusia. Di samping itu, peraturan perundang-undangan yang ada juga tidak meninggalkan watak developmentalisme yang menempatkan sumber daya alam dan lingkungan di bawah pembangunan demi kepentingan ekonomi, atau lebih konkritnya adalah pendapatan asli daerah (PAD), sehingga hanya sebatas sebagai instrumen bagi berlangsungnya pembangunan. Kalaupun upaya perlindungan lingkungan dilakukan dalam penyelenggaraan pembangunan, hal itu lebih dimaksudkan untuk memberlanjutkan pembangunannya, dan bukan demi kualitas lingkungan itu sendiri. Akibatnya, perhatian terhadap sumber daya alam dan lingkungan itu ada, sejauh sumber daya alam dan lingkungan mempunyai nilai bagi manusia, dan upaya pelestarian terhadapnya dilakukan demi keberlanjutan pelaksanaan pembangunan. Selain corak anthroposentrisme dan developmentalisme, apabila

dicermati kerangka normatifnya, ternyata peraturan perundang-undangan masih banyak di antaranya yang tidak mencerminkan prinsip legalitas. Menurut Lon Fuller, apabila peraturan perundang-undangan tidak mencerminkan prinsip legalitas, maka dapat mengakibatkan gagalnya peraturan tersebut untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Banyak di antara peraturan tersebut formulasi normanya tidak jelas, kontradiksi satu sama lain, serta sering berganti-gantinya peraturan menunjukkan tidak mencerminkannya prinsip legalitas.

Tidak optimalnya birokrasi dari aspek kultur hukum birokrasi, disebabkan karena kultur hukum birokrasi pemerintah daerah nampaknya menggambarkan kultur hukum dari suatu tipe organisasi birokratik, dan bahkan dalam hal-hal tertentu mencerminkan tipe pra birokratik dalam pandangan Philip Nonet dan Philip Selznick. Hubungan *patron-client* belum sepenuhnya hilang, dan kini justru mendapatkan sandaran peraturan perundang-undangan. Dalam konteks sumber daya alam dan lingkungan hidup, paradigma anthroposentrisme dan developmentalisme masih melekat pada birokrasi, yang dicerminkan dari orientasi nilai birokrasi dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup.

Sumber daya alam dan lingkungan hidup dipandang sebagai modal dasar pembangunan yang harus dimanfaatkan untuk membiayai pemerintahan, karena otonomi mensyaratkan kemandirian. Dalam pelaksanaan kewenangannya, sikap formalistik dan sektoral juga mewarnai kultur birokrasi pemerintah daerah.

B. Eksistensi dan Potensi Modal Sosial Pemerintah Daerah dalam Perspektif Keberlanjutan Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup

Keberadaan modal sosial dalam konteks pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup di era otonomi daerah, terlihat urgensinya menyangkut logika yang berbeda di antara dua variabel, yaitu variabel otonomi dan variabel pengelolaan sumber daya alam. Otonomi di dalamnya menyangkut penegasan adanya segmentasi teritorial, di mana semangat yang merasukinya masih saja berpusat pada persoalan seputar pembagian hasil ekstraksi sumber daya alam. Sementara itu, sumber daya alam dan lingkungan hidup, batasnya tidak selalu paralel dengan batas wilayah administratif sebuah daerah otonom. Tidak berhimpitnya batas-batas ekologi dengan batas-batas wilayah administratif, meniscayakan dimilikinya modal sosial agar daerah dapat bekerjasama dengan daerah lain dalam mengelola sumber daya alam dan lingkungan hidup

untuk mencapai kemanfaatan dan keberlanjutan kelestarian sumber daya alam dan lingkungan hidup. Tanpa modal sosial, penyelenggaraan pemerintahan oleh pemerintah daerah berdasarkan kewenangan otonomi yang dimilikinya, akan selalu melahirkan ego daerah.

Eksistensi dan potensi modal sosial pemerintah daerah tampil dalam wujud bentuk keikutsertaan pemerintah dalam jaringan kerjasama antar daerah, semangat kerjasama yang ada pada para aparat birokrasi pemerintah daerah, dan praktek pembuatan Memorandum of Understanding (MoU) dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup. Potensi modal sosial tersebut merupakan energi yang positif bagi terselenggaranya pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup yang menjamin keberlanjutan sumber daya alam dan lingkungan hidup, karena dapat menekan sikap ego daerah yang menjadi faktor penghambat terwujudnya pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup secara berkelanjutan.

Namun demikian, terdapat berbagai persoalan terkait dengan persoalan modal sosial pemerintah daerah tersebut. Persoalan tersebut di samping karena masih terdapatnya ego daerah, juga karena tanpa mobilisasi dari

luar, modal sosial yang ada tidak menjadi aktual. Tidak menjadi aktualnya modal sosial tersebut disebabkan karena adanya hambatan dari aspek regulasi, kultur birokrasi yang formalistik dan tidak progresif, serta masih terdistorsinya makna kerjasama antar daerah yang lebih mengedepankan keuntungan keuangan.

C. Rekonstruksi Birokrasi Pemerintah Daerah Menuju Optimalnya Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup Secara Berkelanjutan

1. Prinsip-prinsip Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Menuju *Eco Local Governance*

Berbagai persoalan yang muncul dari praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan prinsip otonomi, menyisakan pertanyaan, apakah dengan demikian berarti bahwa desentralisasi pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup adalah kebijakan yang tidak tepat? Dengan kata lain dapat dipertanyakan, mengapa pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup harus didesentralisasikan? Apakah desentralisasi adalah satu-satunya jawaban, ketika dikehendaki agar pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup dilakukan dengan tetap menjaga kelestarian daya dukung dan daya tampungnya?

Dalam kaitan dengan persoalan sumber daya alam dan lingkungan hidup, Terence Ball mengatakan bahwa dibandingkan dengan bentuk rezim pemerintahan lainnya, rezim yang demokratis akan lebih baik dari pada rezim yang tidak demokratis.⁵³ Berdasarkan latar belakang dan kondisi eksisting sebagaimana telah diuraikan, dapat dikatakan bahwa pilihan desentralisasi dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan kepada daerah nampaknya masih relevan untuk dipertahankan. Hal ini karena desentralisasi bertujuan menciptakan demokratisasi di tingkat lokal, maka mempertahankan desentralisasi berarti bermaksud mendemokratisasikan pelaksanaan pemerintahan di daerah. Tercapainya tujuan sebagaimana telah dijelaskan tadi, akan berimplikasi positif bagi tercapainya tujuan kelestarian sumber daya alam dan lingkungan hidup dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.⁵⁴

⁵³ **Terence Ball**, *Green Democracy: Problems and Prospects*, makalah yang dipresentasikan pada American Political Science Association Meeting yang diselenggarakan di Washington, D.C. pada tanggal 1-4 September 2005, hlm. 2.

⁵⁴ Demokratisasi kehidupan politik di tingkat lokal menurut Otto Soemarwoto, dalam bukunya yang berjudul *Atur Diri Sendiri: Paradigma Baru Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 108, akan menjadi prasyarat bergesernya prinsip pengelolaan lingkungan dari Atur Dan Awasi (ADA) ke Atur Diri Sendiri (ADS). Makna ADS ialah tanggung jawab menjaga kepatuhan dan penegakan hukum lebih banyak ditanggung oleh masyarakat. Pendekatan ADS dipelopori oleh dunia usaha yang

Sehubungan dengan itu, berkaitan dengan sumber daya alam dan lingkungan hidup, diperlukan rekonstruksi konsep otonomi daerah demi tercapainya tidak hanya keberlanjutan pembangunan, tetapi juga keberlanjutan ekologi di daerah. Hal tersebut dapat tercapai ketika pemberian otonomi melalui desentralisasi kewenangan baik politik maupun administratif menghasilkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang mencerminkan prinsip-prinsip *non anthroposentrisme*. Pemerintahan daerah yang mencerminkan prinsip-prinsip *non anthroposentrisme* berarti pemerintahan daerah yang *pro* lingkungan, atau dapat disebutkan dengan istilah *eco local governance*. Untuk terwujudnya *eco local governance* diperlukan beberapa prinsip yang melandasi penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu: ekosentrisme sebagai paradigma, keadilan ekologi sebagai tujuan, dan *eco democracy* sebagai metode.

dalam perkembangan bisnis global mereka semakin ditekan untuk berlaku ramah lingkungan. Karena prinsip ADA tidak lagi mampu melindungi keberlanjutan eksistensi mereka karena tekanan tersebut, maka mereka kemudian mengembangkan kode praktik pengelolaan lingkungan yang bersifat sukarela (*voluntary environmental practice code*), seperti ISO-14000 yang dikeluarkan oleh International Standization Organization (ISO) dan *Responsible Care* yang dipelopori oleh Canadian Chemical Procedure Association.

Ekosentrisme⁵⁵ merupakan teori etika lingkungan yang lahir untuk mendobrak cara pandang anthroposentrisme⁵⁶. Dalam pandangan ekosentrisme, manusia bukanlah pusat dari alam, karena secara ekologis, makhluk hidup, termasuk di dalamnya manusia dan perilakunya dan *abiotic community* lainnya, saling

⁵⁵ Menurut Sony Keraf, dalam buku yang berjudul *Etika Lingkungan*, Kompas, Jakarta, 2002, hlm. 76-78, salah satu versi teori ekosentrisme adalah teori etika lingkungan yang populer disebut *Deep Ecology* yang pertama kali diperkenalkan oleh seorang flisuf Norwegia Arne Naess. Filsafat baru ini juga disebut dengan *ecosophy* yang dimaksudkan sebagai penggabungan dari pendekatan ekologi sebagai ilmu atau kajian tentang keterkaitan segala sesuatu di alam semesta dengan filsafat sebagai sebuah studi atau pencarian akan kearifan. Dalam arti ini, *ecosophy* adalah sebuah kearifan bagi manusia untuk hidup dalam keterkaitan dan ketergantungan satu sama lain dengan seluruh isi alam semesta sebagai sebuah rumah tangga. Pola hidup seperti ini bersumber dari pemahaman dan kearifan bahwa segala sesuatu di alam semesta mempunyai nilai pada dirinya sendiri, dan nilai itu jauh melampaui nilai yang dimiliki oleh dan untuk manusia

⁵⁶Anthroposentrisme merupakan teori etika lingkungan yang menempatkan manusia sebagai pusat dari sistem ekologi. Manusia dan kepentingannya adalah ukuran utama dari segala sesuatu, sehingga lingkungan dengan segenap sumber daya yang ada di dalamnya, ditundukkan di bawah kepentingan manusia. Karena itu, dalam pandangan ini, keberlakuan etika hanya pada komunitas manusia. Pandangan anthroposentrisme menurut Arief Hidayat dan Adjie Samekto dalam dalam buku yang berjudul *Kajian Kritis Penegakan Hukum Lingkungan di Era Otonomi Daerah*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2007, hlm. 25-27, tidak terlepas dari pola pendekatan yang bersifat *reduksionis*. Di dalam reduksionisme, realita direduksi sekedar menjadi fakta-fakta yang diamati dan bersifat *impersonal*. Reduksionisme merupakan salah satu implikasi pendekatan ilmu pengetahuan dalam paradigma positivisme yang muncul sebagai akibat dominannya pandangan rasionalistik. Rasionalisme telah menempatkan akal budi manusia sebagai satu-satunya tolok ukur yang sah bagi kegiatan, karya dan kehidupan manusia, sehingga membuat akal manusia menjadi sangat egosentris. Implikasi lebih jauh dari pandangan reduksionis adalah bahwa pola pendekatan manusia modern terhadap alam menjadi bersifat teknokratis. Artinya manusia sekedar hendak menguasai alam untuk dieksploitasi guna memenuhi kebutuhan hidupnya.

terkait satu sama lain dan mempunyai hubungan yang bertimbal balik dan saling mempengaruhi. Oleh karena itu, di dalam ekosentrisme, keberlakuan etika bukan hanya pada manusia, tetapi justru pada seluruh komunitas ekologis, baik yang hidup maupun yang tidak hidup. Kewajiban dan tanggung jawab moral tidak hanya dibatasi pada manusia atau makhluk hidup, tetapi juga berlaku terhadap semua realitas ekologi yang meliputi *abiotic community* itu.

Dalam konteks perlindungan sumber daya alam dan lingkungan hidup, konsep keadilan memerlukan redefinisi yang berangkat dari redefinisi tentang gambaran diri. Para penggagas filsafat ekologi memandang bahwa gambaran diri tertutup haruslah diubah, menuju gambaran diri yang lebih luas berhubungan erat dengan lingkungannya. Untuk tujuan itu, diperlukan perluasan cakupan moral⁵⁷, perluasan lingkungan sosial⁵⁸, dan perluasan diri⁵⁹. Perluasan

⁵⁷ **Nicholas Low** dan **Brendan Gleeson**, *Politik Hijau: Kritik terhadap Politik Konvensional Menuju Politik Berwawasan Lingkungan dan Keadilan*, alih bahasa oleh Dariyanto, Penerbit Nusa Media, Bandung, 2009, hlm. 199. Perluasan cakupan moral menurut Regan dan Singer, bertujuan agar moralitas bukanlah hanya ditujukan untuk spesies manusia, tetapi juga agar dapat mencakup makhluk-mahluk *non* manusia, dan juga unsur-unsur alam *non* hayati lainnya.

⁵⁸ **Terence Ball**, *Green Democracy: Problems and Prospects*, makalah yang dipresentasikan pada American Political Science Association Meeting yang diselenggarakan di Washington, D.C. pada tanggal 1-4 September 2005, hlm. 5. Perluasan lingkungan sosial dimaksudkan untuk memperluas batas-batas tentang

cakupan pada ketiga konteks di atas, pada dasarnya adalah memperluas cakupan yang dari sekedar segalanya serba manusia menjadi lebih luas, yang meliputi makhluk *non* manusia dan unsur-unsur lingkungan di luar itu yang berupa *abiotic community*.

Sehubungan dengan adanya berbagai kelemahan demokrasi sebagai sistem politik penyelenggaraan pemerintahan negara, diperlukan konsep demokrasi baru, yang di satu sisi dapat mengatasi cacat bawaan demokrasi, dan di sisi yang lain mampu menciptakan sistem politik yang ramah lingkungan. Konsep semacam ini oleh Terence Ball disebut sebagai *green democracy*, atau mungkin dapat juga disebut *eco-democracy*, atau bahkan biokrasi (*biocracy*).⁶⁰

apa yang disebut masyarakat, sehingga meliputi tanah, air, tumbuhan dan hewan, atau yang secara kolektif adalah apa yang ada di atas permukaan bumi. Ide tersebut merupakan ide dari masyarakat tertentu yang bersifat inklusif yang kehidupannya didasarkan atas apa yang oleh Aldo Leopold disebut "*land ethic*". Berdasarkan etika ini, apa disebut masyarakat, juga memperhitungkan kepentingan generasi masa depan manusia, makhluk bukan manusia, dan ekosistem serta habitat yang menopang mereka.

⁵⁹**Nicholas Low** dan **Brendan Gleeson**, *Op. Cit.*, hlm. 214 Dalam kaitannya dengan perluasan diri, para teoretisi *Deep Ecology* menegaskan bahwa diri bukanlah entitas yang tertutup, dan dalam konteks alam, segala sesuatu itu berhubungan satu sama lain, namun bahwa hanya ada realita wujud yang tunggal, yang bagian-bagiannya terlihat sebagai suatu entitas.

⁶⁰**Terence Ball**, *Op. Cit.* ., hlm. 1. dalam bukunya yang berjudul *Green Constituion: Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Rajawali Pers, 2009, hlm. 5. Jimly Asshiddiqie menyebutkan istilah yang barangkali senafas, yaitu *ecocracy*, yang menurutnya bukanlah istilah yang

Ketiga prinsip sebagaimana dijelaskan di atas dapat dikatakan sebagai prinsip yang berlaku secara universal dan dapat diterapkan secara luas pula, karena ketiga prinsip tersebut berasal dari berbagai teori dan konsep yang dalam konteks ilmu telah diakui keberadaannya oleh komunitas ilmuwan. Ketika ketiga prinsip tersebut hendak diinternalisasikan dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, maka prinsip-prinsip tersebut harus dihubungkan dengan Pancasila sebagai dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia. Keterhubungan ketiga prinsip di atas dengan Pancasila dapat dilihat dari dua hal, yaitu: *pertama*, ketiga prinsip di atas dapat ditelusur akar nilai-nilainya dari Pancasila, dan, *kedua*, progresivitas konsep yang melatarbelakangi ketiga prinsip tersebut, terutama berkaitan dengan ekologi, dapat digunakan sebagai masukan untuk mengaktualisasikan nilai-nilai Pancasila sebagai landasan bagi praktik penyelenggaraan pemerintahan dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup.⁶¹

sama sekali baru, karena semenjak tahun 1990 istilah ini telah mulai dilontarkan dalam berbagai forum.

⁶¹Menurut **Kaelan**, dalam Pancasila Sebagai Dasar Orientasi Pengembangan Ilmu Hukum, makalah disajikan dalam *Seminar Nasional dalam Rangka Dies Natalis ke-40 Universitas Pancasila*, Jakarta, 7 Desember 2006, hlm. 6, pemikiran dan ungkapan yang *a priori* dan emosional sudah saatnya untuk ditinggalkan, yaitu suatu pemikiran yang seakan-akan Pancasila itu sebagai suatu

Paradigma ekosentrisme yang berpangkal dari kesadaran ekologi yang mendalam (*Deep Ecology*) yang menempatkan manusia sebagai bagian dari alam semesta, bukan di atas atau terpisah dari alam, menurut Capra merupakan kesadaran spiritual/religius.⁶² Dari perspektif nilai-nilai Pancasila, kesadaran seperti ini bersumber dari nilai Ketuhanan sebagaimana terdapat dalam Sila I Pancasila yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa yang mengandung pengertian keyakinan adanya Tuhan Yang Maha Esa, pencipta alam semesta dengan segenap isinya dan juga keyakinan bahwa alam semesta beserta isinya adalah ciptaan Tuhan Yang Maha Esa.⁶³ Berangkat dari keyakinan tersebut, maka keadilan ekologi sebagai sebuah tujuan yang harus dicapai, adalah manifestasi dari ketundukan akan perintah Tuhan Yang Maha Esa. Hal ini tidak lain karena berlaku adil adalah perintahNya.⁶⁴ Sejalan dengan

entitas yang menampung apa saja, dan senantiasa sebagai suatu sumber segala kebenaran. Peringatan demikian layak untuk diperhatikan dalam rangka melakukan revitalisasi, reaktualisasi serta implementasi dalam berbagai konteks kehidupan.

⁶²Fritjof Capra, *Loc. Cit.*, hlm. 7.

⁶³*Ibid.* hlm. 40.

⁶⁴Misalnya, dalam Al-Qur'an banyak sekali ayat yang memberi perintah untuk berbuat adil. Dalam Surat Al- Maidah/5: 8 misalnya, Allah SWT berfirman: Berlaku adillah! Karena adil itu lebih dekat kepada taqwa. Dengan demikian, keadilan itu sangat dekat dengan ketaqwaan. Orang yang berbuat adil berarti orang yang bertaqwa, dan sebaliknya orang yang tidak berbuat adil alias zalim berarti orang yang tidak bertaqwa.

keadilan ekologi, berarti dalam pengamalan Sila V ini memerlukan aktualisasi nilai-nilai yang terkandung di dalamnya untuk kemudian diperluas cakupan moralnya, diperluas makna lingkungan sosialnya, dan diperluas makna dirinya yang dari sekedar segalanya serba manusia Indonesia menjadi lebih luas, yang meliputi makhluk *non* manusia dan unsur-unsur lingkungan di luar itu yang berupa *abiotic community*. Dengan demikian, makna keadilan sosial tidak hanya terbatas keadilan bagi terpenuhinya tuntutan hakiki bagi kehidupan jasmani dan rokhani manusia Indonesia, tetapi adalah juga apabila keadilan tersebut ditujukan bagi terjaganya kesatuan, stabilitas, dan keindahan komunitas biotik dalam kesatuannya dengan unsur-unsur alam abiotik sebagai ekosistem di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan bahkan di seluruh wilayah permukaan bumi.

Agar keadilan tersebut dapat terwujud, maka mekanisme pengambilan keputusan terbaik terkait dengan distribusi sumber daya publik adalah dengan melibatkan rakyat dalam proses tersebut, karena pada dasarnya kedaulatan berada di tangan rakyat. Mekanisme demikianlah yang sering disebut dengan demokrasi yang nilai-nilainya dapat ditemukan dalam

Sila IV. Prinsip kedaulatan rakyat sebagai sistem penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia bukanlah sistem demokrasi yang semata-mata didasarkan pada kehendak mayoritas rakyat yang dicerminkan dari doktrin “*one man one vote*”, tetapi adalah sebuah mekanisme pengambilan keputusan berdasarkan aspirasi rakyat yang didasarkan oleh fikiran yang sehat, hati nurani, serta dijalankan musyawarah dengan penuh rasa tanggung jawab kepada Tuhan Yang Maha Esa.⁶⁵

Dihubungkan dengan keberlanjutan ekologi, sebagai sebuah metode untuk mewujudkan keadilan ekologi, kedaulatan rakyat sebagaimana terkandung dalam Sila IV perlu diaktualisasikan untuk menuju sebuah konsep kedaulatan rakyat yang menempatkan kepentingan ekologi dalam posisi yang ikut menentukan pelaksanaan kedaulatan rakyat tersebut.⁶⁶ Untuk menuju pada konsep seperti itu, sejalan dengan “*land ethic*”nya Aldo Leopold, diperlukan perluasan moral dan politik masyarakat yang memperhitungkan kepentingan generasi masa depan manusia, makhluk bukan manusia, dan ekosistem serta

⁶⁵*Ibid.*

⁶⁶Inilah yang oleh Jimly Asshiddiqie dalam bukunya yang berjudul *Green Constitution, Loc. Cit.*, hlm. 117 disebut dengan konsep kekuasaan oleh lingkungan atau oleh ekosistem.

habitat yang menopang mahluk-mahluk tersebut.⁶⁷ Implementasi gagasan ini dapat dilakukan jika kekuasaan dikonstruksikan dalam mekanisme hubungan antara Tuhan, Alam, dan Manusia. Hal ini berarti manusia dan alam harus dihubungkan dengan Tuhan, dengan Tuhan yang harus ditempatkan pada posisi puncak sebagai manifestasi ketundukan ciptaanNya pada Sang *Khaliq*. Ketundukan ini adalah manifestasi Sila I Pancasila yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa.

Jadi, aktualisasi nilai-nilai Pancasila memang diperlukan agar Pancasila dapat menjawab tantangan zaman terutama berkaitan permasalahan lingkungan dengan memperluas cakupan moral, memperluas lingkungan sosial, dan memperluas makna diri yang tidak semata-mata semua serba manusia yang hidup saat ini, tetapi juga meliputi kepentingan generasi masa depan manusia, mahluk bukan manusia, dan ekosistem serta habitat yang menopang mahluk-mahluk tersebut. Kendatipun demikian, aktualisasi nilai-nilai Pancasila tersebut tidak boleh mengakibatkan terdegradasinya nilai-nilai Ketuhanan dalam bentuk ketaqwaan kepada Tuhan yang dimanifestasikan dengan

⁶⁷Terence Ball, *Loc. Cit.*, hlm. 5.

kepercayaan akan adanya dan kepercayaan akan ciptaannya serta ketundukan kepadanya.

2. Rekonstruksi Birokrasi Pemerintah Daerah untuk Optimalnya Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup Secara Berkelanjutan

Karena pelaksanaan otonomi masih menyisakan persoalan dalam hal kelestarian sumber daya alam dan lingkungan hidup sebagaimana telah dijelaskan di muka, dan persoalan tersebut disebabkan antara lain oleh konstruksi birokrasi pemerintah daerah, maka mempertahankan kebijakan desentralisasi pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup kepada daerah, akan meniscayakan dilakukannya rekonstruksi birokrasi pemerintah daerah agar kinerja birokrasi pemerintah daerah dapat berjalan optimal dalam mengelola sumber daya alam dan lingkungan hidup. Karena faktor yang membelit konstruksi birokrasi pemerintah daerah berada pada aspek struktur kelembagaan, substansi peraturan perundang-undangan, serta kultur hukumnya, maka tawaran rekonstruksinya juga diarahkan kepada tiga aspek tersebut, yaitu sebagai berikut:

Pertama, pada aspek kelembagaan, rekonstruksi dilakukan untuk menempatkan lingkungan menjadi prioritas utama, mengatasi faktor penyebab

lemahnya koordinasi dan mengurangi watak sektoral satuan kerja perangkat daerah. Rekonstruksi dilakukan dengan meningkatkan derajat bidang lingkungan ke tingkat lebih tinggi, yaitu sebagai koordinator bidang-bidang lain sejak saat perencanaan pembangunan. Hal ini sejalan dengan spirit UUPPLH yang menegaskan bahwa integrasi lingkungan hidup harus dilakukan sejak tahap perencanaan, baik perencanaan ruang maupun perencanaan pembangunan dengan diwajibkan disusunnya Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (RPPLH) dan Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) (Pasal 15, Pasal 17, dan Pasal 19).⁶⁸ Dengan demikian, rekonstruksi dilakukan melalui perubahan dan penyesuaian kelembagaan perangkat daerah, dengan menempatkan bidang lingkungan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dalam fungsi perencanaan dan pelaksanaan pembangunan. Jadi, perlu upaya untuk merekonstruksi kelembagaan birokrasi pemerintah daerah, dengan meningkatkan derajat bidang lingkungan ke tingkat lebih tinggi, yaitu sebagai

⁶⁸Berdasarkan Pasal 15, 17, dan 19 UUPPLH, posisi KLHS dalam UUPPLH didudukkan sebagai dasar, instrumen untuk diintegrasikan, sekaligus alat uji kesahihan sebuah rencana tata ruang wilayah (RTRW) beserta rencana rinciannya, rencana pembangunan jangka panjang (RPJP), dan rencana pembangunan jangka menengah (RPJM). Hal ini menunjukkan betapa UUPPLH telah meletakkan prinsip kehati-hatian dalam kerangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, sehingga dalam tahap perencanaan pembangunan maupun perencanaan ruangpun, perhatian tentang lingkungan telah menjadi bagian yang tidak terpisahkan.

koordinator bidang-bidang lain sejak saat perencanaan pembangunan.

Dalam struktur organisasi Bappeda secara umum, memang di dalamnya telah ada bagian yang menangani sumber daya alam dan lingkungan hidup, tetapi bagian tersebut hanya menempati posisi di sub bidang, di bawah bidang fisik dan prasarana atau dengan sebutan lain. Konstruksi demikian memperlihatkan bahwa penyelamatan lingkungan hanyalah tindakan reaktif yang dirancang untuk mengantisipasi dampak kegiatan pembangunan. Urusan lingkungan hidup dipandang sebatas urusan yang berkaitan dengan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan. Padahal, urusan lingkungan hidup lebih luas dari sekedar urusan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan. Konstruksi demikian harus diubah, dengan cara menempatkan lingkungan hidup ke dalam bidang, yang membawahkan bidang sarana dan prasarana wilayah, infrastruktur, dan bukan sebaliknya seperti yang saat ini terjadi. Dengan demikian, bidang lingkungan kemudian menjadi sejajar dengan bidang pemerintahan, sosial dan budaya, ekonomi, bidang statistik, pengendalian dan evaluasi.

Kesejajaran ini hanyalah pada kedudukannya, tetapi pada soal prioritasnya, bidang lingkungan harus

mendapatkan pertimbangan utama dibandingkan bidang-bidang lain. Untuk menunjukkan keutamaan bidang lingkungan ini, maka nama organisasi Bappeda, seyogyanya diganti sehingga menunjukkan keutamaan atau minimal kesejajaran lingkungan dengan pembangunan, seperti: Badan Perlindungan Lingkungan dan Perencanaan Pembangunan, atau Badan Perencanaan Lingkungan dan Pembangunan, atau Badan Perencanaan Pembangunan dan Perlindungan Lingkungan, atau Badan Perencanaan Pembangunan dan Lingkungan. Penambahan ini setidaknya sejalan dengan semangat UUPPLH yang hendak menempatkan lingkungan pada posisi yang tidak lagi inferior dibandingkan kepentingan pembangunan. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 diberi nama Undang-Undang tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Dari nama tersebut, tergambar bahwa aktivitas perlindungan lingkungan mendahului pemanfaatannya. Penambahan atribut “lingkungan” dalam nama kelembagaan dan tugas pokok dan fungsi lembaga, akan berimplikasi pada perubahan tugas pokok dan fungsi kelembagaan tersebut, akan memberikan pengaruh semakin kuatnya pepaduan kepentingan lingkungan sejak awal program pembangunan direncanakan.

SKPD yang tugas pokok dan fungsinya di bidang lingkungan hidup, menurut Permendagri Nomor 57 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penataan Organisasi Perangkat Daerah, bentuk organisasinya dapat berupa Badan atau Kantor Lingkungan Hidup. Persoalannya adalah apabila organisasi tersebut berbentuk kantor, berarti eselon pejabatnya adalah IIIa. Sementara ketika melakukan kerja koordinasi dalam soal-soal pengendalian lingkungan hidup, yang dikoordinasi adalah dinas-dinas yang eselon pejabatnya lebih tinggi, yaitu IIb. Hal ini tentu menjadi hambatan tersendiri. Karena itu, rekonstruksi organisasi bidang lingkungan hidup ini mestinya ditetapkan berupa badan, sehingga eselon pejabatnya akan sama dengan yang dikoordinasi oleh badan ini.

Persoalan yang terkait dengan ego sektoral kelembagaan birokrasi pemerintah daerah dalam kaca mata teori sistem Niklas Luhman, disebabkan karena kode atau bahasa yang berbeda-beda di antara masing-masing organisasi tersebut. Organisasi-organisasi itu dapat bereaksi hanya kepada hal-hal berhubungan dengan kodenya sendiri. “Kode” atau “bahasa” lingkungan hidup hanya merupakan bahasa dari SKPD yang tugas pokok dan fungsinya di bidang lingkungan, yaitu badan atau kantor lingkungan hidup. SKPD-SKPD lainnya memiliki bahasa

atau kode yang berhubungan dengan tugas pokok dan fungsinya saja. Sementara itu, tentang apa yang dimaksud dengan lingkungan hidup dan bagaimana kepentingan lingkungan tersebut dilindungi dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsi SKPD yang bersangkutan, hanyalah menjadi pembahasan ketika telah masuk dalam kerja koordinasi.

Sehubungan dengan itu, perlu dilakukan rekonstruksi agar lingkungan atau ekologi menjadi bahasa atau kode dari setiap SKPD di luar badan atau kantor lingkungan hidup yang bidang dan tugas pokoknya berkaitan dengan sumber daya alam dan lingkungan hidup. Salah satu caranya adalah dengan menambahkan bidang atau sub bidang lingkungan hidup dalam SKPD untuk menjalankan fungsi perencanaan dan pengendalian lingkungan hidup terkait dengan tugas pokok dan fungsinya masing-masing. Dengan cara ini, maka makna lingkungan atau ekologi dapat dipahami secara benar dan agar kepentingan lingkungan telah menjadi pertimbangan untuk dilindungi dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsi SKPD yang bersangkutan. Fungsi perencanaan ini akan memberikan pertimbangan lingkungan sejak dini ketika SKPD yang bersangkutan membuat perencanaan program pembangunan, dan fungsi pengendalian akan

bekerja melakukan pemantauan pada saat program tersebut diimplementasikan. Fungsi perencanaan lingkungan ini mempunyai kaitan koordinatif dengan Badan Perlindungan Lingkungan dan Perencanaan Pembangunan, dan fungsi pengendalian mempunyai kaitan koordinatif dengan Badan Lingkungan Hidup.

Selain itu, rekonstruksi birokrasi juga perlu dilakukan karena tidak optimalnya birokrasi juga disebabkan oleh intervensi politik terhadap birokrasi akibat besarnya kewenangan Bupati/walikota dalam sistem administrasi pemerintahan daerah. Rekonstruksi struktur birokrasi untuk menghindarkan dari politisasi birokrasi yang dapat mengakibatkan tidak optimalnya birokrasi pemerintah daerah dalam pengelolaan sumber daya alam, dilakukan dengan cara: (1) membatasi kewenangan bupati/walikota dalam urusan administrasi pemerintahan daerah; (2) menegaskan keutamaan kesetiaan pegawai negeri sipil kepada Pancasila, UUD 1945, dan peraturan perundang-undangan, (3) memberikan hak atau bahkan mungkin kewajiban sanggah bagi pegawai negeri sipil apabila ada instruksi yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. (4) menerapkan konsekuensi hukum baik administratif maupun pidana setiap ada upaya intervensi politik secara melawan hukum yang dilakukan,

baik oleh bupati/walikota maupun partai politik pendukungnya terhadap birokrasi pemerintah daerah untuk kepentingannya.⁶⁹

Substansi rekonstruksi seperti itu mengimplikasikan perlunya perubahan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang No. 8 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 43 tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 8 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian. Di samping itu, substansi mengenai hal di atas juga perlu dimasukkan dalam RUU yang sekarang sedang dibahas, yaitu RUU Administrasi Pemerintahan, dan RUU Etika Penyelenggara Negara yang sekarang masih dalam tahap perumusan.

Kedua, pada aspek substansi peraturan perundang-undangan, rekonstruksi dilakukan untuk menghilangkan watak anthroposentrisme, maka redaksi Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 perlu direkonstruksi agar mencerminkan semangat tersebut, dengan perumusan: “Bumi, dan air dan kekayaan alam yang terkandung di

⁶⁹Cara seperti ini telah ditempuh oleh Presiden AS Woodrow Wilson untuk mengatasi politisasi birokrasi yang dikenal dengan istilah *Jacksonisme*, melalui *Pedleton Act*. Salah satu hal yang diatur dalam peraturan itu adalah, setiap upaya partai politik untuk menjadikan birokrasi pemerintah menjadi *building block* bagi kepentingan partainya dinyatakan sebagai tindakan ilegal.

dalamnya, dikuasai oleh negara untuk dilindungi kelestarian fungsinya dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Karena redaksi UUD 1945 terkait dengan tujuan penguasaan ini berubah, maka konsekuensinya redaksi yang sama yang ada dalam peraturan perundang-undangan sektoral, juga harus diubah sejalan dengan redaksi UUD 1945 tersebut. Perubahan tersebut akan meliputi berbagai perubahan dalam redaksi pasal dalam berbagai undang-undang, yaitu: Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA), Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara (UU Minerba), Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menjadi Undang-Undang.

Konsekuensi dari perubahan itu, maka dalam rangkaian norma Pasal 28I atau 28J UUD 1945 perlu ditambahkan prinsip yang menyatakan bahwa pemajuan,

pemenuhan, dan perlindungannya hak asasi manusia ditentukan oleh keseimbangan ekologi, sehingga pemerintah berkewajiban melakukan perlindungan kelestarian sumber daya alam dan lingkungan hidup terlepas dari ada atau tidaknya upaya pemanfaatannya.

Prinsip ini juga harus masuk dalam rangkaian ketentuan pasal yang mengatur tentang asas-asas dasar pemenuhan hak asasi manusia, yang diatur dalam Pasal 2 – Pasal 8 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Untuk menghilangkan watak developmentalisme, maka perlu dilakukan rekonstruksi terhadap Pasal 33 UUD 1945 yaitu pada judul bab, Bab XIV yang tadinya berjudul “PEREKONOMIAN NASIONAL DAN KESEJAHTERAAN SOSIAL” seyogyanya diganti dengan redaksi yang mencerminkan kesetaraan perhatian dan orientasi antara perlindungan sumber daya alam dan lingkungan dengan pembangunan, misalnya dengan judul “PERLINDUNGAN SUMBER DAYA ALAM DAN LINGKUNGAN HIDUP DAN PEREKONOMIAN NASIONAL”. Judul tentang KESEJAHTERAAN SOSIAL lebih baik menjadi judul dari Pasal 34 untuk menjadi bab tersendiri. Penambahan atribut “perlindungan lingkungan” dalam judul tersebut

mencerminkan suatu kejelasan orientasi bahwa lingkungan bukanlah subordinat pembangunan. Di samping itu, redaksi ayat (4), juga perlu direkonstruksi yang dapat dirumuskan sebagai berikut: “Perlindungan sumber daya alam dan lingkungan hidup serta perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas prinsip demokrasi, kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional”.

Agar peraturan perundang-undangan mencerminkan prinsip legalitas, perlu dilakukan rekonstruksi dalam bentuk perumusan yang jelas dan tidak kontradiktif dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah, untuk menempatkan DPRD pada kedudukannya sebagai lembaga legislatif, Pasal 10 yang berisi ketentuan dasar pembagian kewenangan, Pasal 7 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, yang mengatur

mengenai urusan pilihan, perumusan substansi atau isi visi dan misi kepala daerah pada saat pemilihan umum kepala daerah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana telah diubah dua kali, terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2007 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, yang mengatur pemilihan kepala daerah, dan penjelasan tentang makna kepentingan umum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Di samping itu, perlu dilakukan sinkronisasi antara Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota dan Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Di samping itu juga perlu dilakukan sinkronisasi undang-undang sektoral yang masih

bersifat sentralistik terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Ketiga, kultur birokrasi pemerintah daerah juga perlu direkonstruksi dengan mendasarkan pada tiga prinsip *eco local governnance*, yaitu: (1) ekosentrisme sebagai paradigma; (2) keadilan ekologi sebagai tujuan; dan (3) *eco democracy* sebagai metode, dengan selalu berpegang pada nilai-nilai luhur Pancasila. Berdasarkan ketiga prinsip dan dengan menggunakan kerangka konsep hukum progresif, rekonstruksi kultur birokrasi dilakukan untuk merubah paradigma/*mindset* birokrasi, menggeser persepsi dan orientasi nilai, serta mengurangi sikap formalistik dan sektoral. Rekonstruksi kultur birokrasi tersebut diarahkan untuk menciptakan karakter biokratik, dengan mendorong birokrasi pemerintah daerah yang berperspektif holistik, birokrasi pemerintah daerah yang menjalankan tugasnya dengan kepedulian, dan birokrasi pemerintah daerah yang berorientasi untuk membahagiakan rakyat. Terence Ball menyebutkan beberapa ciri-ciri dasar atau karakter manusia biokratik, yaitu:⁷⁰

1. *The character of the biocratic citizen is not acquisitive but contributive to the larger and more inclusive biotic community.*

⁷⁰ *Ibid.*, hlm. 12.

2. *Biocratic citizens will have an ecocentric outlook, viewing themselves and their species as a small but important part of a much larger and more inclusive biotic community;*
3. *they will be motivated by a love of and respect for the natural world and its myriad creatures;*
4. *their satisfactions and pleasures will not, in the main, be materialistic;*
5. *their wants will be few and satisfiable in sustainable ways;*
6. *they will whenever possible act nonviolently;*
7. *their time-horizon will extend into the further future; and their moral and political community will consist of creatures and entities which are not human, not necessarily sentient, and not (yet) present.*

Rekonstruksi kultur birokrasi tidaklah dapat dilakukan secara instan, tetapi melalui proses sosial dan politik yang panjang. Salah satu cara untuk mendorong birokrasi agar berkarakter biokratik, dengan mengacu pada pendapat Terence Ball, adalah melalui pendidikan lingkungan kepada birokrasi pemerintah daerah, yang mempersyaratkan tidak hanya “belajar tentang” masalah-masalah lingkungan dan kemungkinan-kemungkinan solusinya, tetapi juga meliputi “belajar dari” lingkungan itu sendiri dengan “mendengarkan dari” dan “untuk apa” yang disuarakan lingkungan kepada kita.⁷¹ Pendidikan lingkungan tersebut merupakan pembelajaran yang terus menerus dan dapat menjadi bagian dari pembelajaran pada

⁷¹*Ibid.*, hlm. 11-12.

orientasi seorang pejabat birokrasi hendak menduduki suatu jabatan publik, baik itu pada tataran aparat pada umumnya maupun pada tataran kepemimpinan daerah.

Sejalan dengan konsep hukum progresif, dari keseluruhan tawaran rekonstruksi yang dibahas dalam bab ini, rekonstruksi kultur birokrasi menempati posisi penting demi tercapainya keberlanjutan ekologi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal ini karena konsep hukum progresif yang dijadikan kerangka analisis untuk melakukan rekonstruksi birokrasi dalam disertasi ini, antara lain menempatkan hukum bukanlah semata-mata urusan teks-teks peraturan, tetapi juga urusan *behavior* atau perilaku. Faktor perilaku dari aktor menjadi penting untuk membuat hukum menjadi operasional demi kebahagiaan manusia. Jadi, birokrasi pemerintah daerah inilah yang sebetulnya paling menentukan untuk dapat membuat hukum menjadi operasional melalui pelaksanaan kewenangan kelembagaan yang dimilikinya, terlepas bagaimana situasi dan kondisi hukum serta lembaga di mana dia berada. Dengan kerangka berfikir seperti itu, maka penyelenggaraan pemerintahan seharusnya bukanlah sekedar urusan membaca dan menjalankan teks-teks peraturan perundang-undangan, dan bukan pula sekedar

menjalankan tugas pokok dan fungsinya “*by job description*”.

Bekerjanya organisasi pemerintah daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan dan “*by job description*” memang tidak sepenuhnya salah. Persoalannya, ketika terdapat begitu banyak peraturan perundang-undangan bermasalah, maka penyelenggaraan pemerintahan yang seperti itu, akan mengakibatkan kesejahteraan dan kebahagiaan rakyat semakin jauh dari jangkauan. Untuk itu, birokrasi pemerintah daerah sebagai aktor penyelenggara pemerintahan daerah perlu menggunakan nurani agar dapat membaca secara bermakna (*moral reading*) semua peraturan perundang-undangan, sehingga dapat menemukan kandungan moral di belakang setiap ketentuan peraturan perundang-undangan. Inilah makna bahwa negara bukanlah semata-mata merupakan bangunan hukum, politik, dan sosial, melainkan juga sebuah bangunan nurani (*conscience, kokoro*).⁷² Hilangnya nurani dalam penyelenggaraan pemerintahan, dalam keadaan ekstrem hanya akan memberantakkan kesejahteraan dan kebahagiaan rakyat yang menjadi tujuan penyelenggaraan pemerintahan. Dengan demikian, segala hal yang berhubungan aktivitas birokrasi dalam

⁷² **Satjipto Rahardjo**, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, *Loc. Cit.*, hlm. 65.

penyelenggaraan pemerintahan, haruslah tunduk dan ditundukkan pada nurani sebagai penentunya (*determinan*).⁷³

Birokrasi yang membaca secara bermakna dengan menggunakan nurani, dalam bahasa Capra berarti birokrasi yang mempunyai kesadaran spiritual atau religius, dan kesadaran yang demikian itu akan menuntun birokrasi pemerintah untuk memiliki cara pandang yang holistik. Cara pandang demikian akan menempatkan manusia sebagai insan yang selalu merasa saling memiliki, saling terhubung, dan saling menyayangi dengan kosmos secara keseluruhan. Cara pandang yang holistik ini akan menggerakkan birokrasi pemerintah untuk menjalankan tugasnya dengan kepedulian, yaitu melaksanakan pekerjaan dengan semangat (*compassion*), empati, dedikasi, *determinasi* dan komitmen tinggi. Sikap yang peduli ini merupakan manifestasi dari pelaksanaan pemerintahan yang diorientasikan untuk membahagiakan rakyat. Dengan cara pandang holistik, maka apa yang disebut rakyat akan dimaknai tidak sebatas sebagai manusia yang hidup saat ini, tetapi meliputi juga manusia dari generasi yang akan datang, makhluk bukan manusia,

⁷³*Ibid.*

dan ekosistem serta habitat yang menopang manusia serta makhluk hidup lainnya.

Nurani yang membentuk cara pandang holistik, sikap peduli, dan orientasi yang bertujuan membahagiakan rakyat, akan menjadi dasar bagi karakter biokratik sebagaimana dijelaskan di atas. Birokrasi yang berkarakter biokratik yang menjalankan tugas dengan nurani dan kepedulian akan mampu memahami bahwa menjalankan pemerintahan adalah suatu pekerjaan total, yaitu aktivitas yang menangani *problem* kemanusiaan yang jauh lebih besar dari pada sekedar persoalan hukum. *Problem* kemanusiaan dimaksud adalah bagaimana alam ini berjalan dan berlangsung dalam keseimbangan hubungan antar unsur-unsur pembentuknya, agar dapat menjadi rumah yang membahagiakan bagi segenap makhluk yang menghuni di dalamnya.

BAB III

PENUTUP

A. Simpulan

Dari analisis yang telah dilakukan terhadap tiga permasalahan yang menjadi obyek kajian dalam disertasi ini, dapat disimpulkan beberapa hal berikut:

1. Tidak optimalnya birokrasi pemerintahan daerah dalam menjalankan fungsi pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup di daerah secara berkelanjutan, disebabkan oleh berbagai faktor yang berasal dari dari aspek struktur (kelembagaan birokrasi pemerintah daerah), substansi (peraturan perundang-undangan) dan kultur (budaya hukum birokrasi pemerintah daerah). Dari aspek kelembagaan birokrasi pemerintah daerah, tidak optimalnya birokrasi pemerintah daerah disebabkan oleh persoalan yang berkaitan dengan kedudukan pemerintah daerah dalam sistem pemerintahan negara dan pada persoalan yang berkaitan dengan konstruksi struktur organisasi perangkat daerah. Dari perspektif kedudukan kelembagaan pemerintah daerah dalam sistem pemerintahan negara, tidak optimalnya birokrasi disebabkan karena pemerintah daerah dalam sistem negara kesatuan berada di bawah kendali pusat, yang

dalam banyak kasus membuat pemerintah daerah berada dalam posisi dilematis, terutama ketika kepentingan pusat dan aspirasi daerah tidak sejalan, yang seringkali berujung pada pilihan yang lebih memberat kepada kepentingan pusat.

Dari perspektif konstruksi struktur organisasi perangkat daerah, tidak optimalnya birokrasi pemerintah daerah terjadi karena penyakit bawaan yang muncul dari penataan struktur organisasi perangkat daerah yang berciri sektoral. Penyakit yang muncul dari penataan organisasi seperti ini yaitu karena unit-unit organisasi dalam satuan tugas pokok, mempunyai karakteristik hanya mementingkan tercapainya tugas pokoknya sendiri-sendiri. Gejala inilah yang oleh Miftah Thoha disebut dengan ego sektoral. Kegagalan penataan organisasi dengan model ini dalam kaitannya dengan sumber daya alam dan lingkungan hidup adalah karena karakter sumber daya alam dan lingkungan yang terintegrasi dalam satu jalinan ekosistem, secara jelas menunjukkan tidak mungkinnya ditangani secara sektoral.

Tidak optimalnya birokrasi pemerintah daerah dari aspek struktur organisasi pemerintah daerah juga disebabkan karena intervensi politik terhadap birokrasi

pemerintah daerah akibat besarnya kewenangan Bupati/Walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dari perspektif teori sistem sosial Niklas Luhman, adanya intervensi politik tersebut menunjukkan bahwa sistem administrasi pemerintahan daerah tidak berhasil melakukan reduksi terhadap lingkungannya (dalam hal ini sistem politik), sehingga sistem ini tidak mampu lagi membedakan dirinya dengan sistem politik. Akibatnya, sistem administrasi pemerintahan ini menjadi larut dalam kompleksitas sistem politik.

Tidak optimalnya birokrasi pemerintah daerah dari aspek peraturan perundang-undangan (aspek substansi), terutama disebabkan karena peraturan perundang-undangan di Indonesia mulai dari tingkatan konstitusi hingga regulasi, bercorak anthroposentrisme, yang menempatkan manusia sebagai pusat dari sistem, sehingga bernilai tidaknya sumber daya alam dan lingkungan hidup selalu diukur dari sudut pandang kepentingan manusia, tidak meninggalkan watak developmentalisme yang menempatkan sumber daya alam dan lingkungan di bawah pembangunan demi kepentingan ekonomi, atau lebih konkritnya adalah pendapatan asli daerah (PAD). Selain corak

anthroposentrisme dan developmentalisme, apabila dicermati kerangka normatifnya, ternyata peraturan perundang-undangan masih banyak di antaranya yang tidak mencerminkan prinsip legalitas.

Tidak optimalnya birokrasi dari aspek kultur hukum birokrasi, disebabkan karena kultur hukum birokrasi pemerintah daerah nampaknya menggambarkan kultur hukum dari suatu tipe organisasi birokratik, dan bahkan dalam hal-hal tertentu mencerminkan tipe pra birokratik dalam pandangan Philip Nonet dan Philip Selznick, dan belum beranjak ke tipe *post* birokratik. Hubungan *patron-client* belum sepenuhnya hilang, dan kini justru mendapatkan sandaran peraturan perundang-undangan. Dalam konteks sumber daya alam dan lingkungan hidup, paradigma anthroposentrisme dan developmentalisme masih melekat pada birokrasi, yang dicerminkan dari orientasi nilai birokrasi dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup. Sumber daya alam dan lingkungan hidup dipandang sebagai modal dasar pembangunan yang harus dimanfaatkan untuk membiayai pemerintahan, karena otonomi mensyaratkan kemandirian. Dalam pelaksanaan kewenangannya, sikap formalistik dan

sektoral juga mewarnai kultur birokrasi pemerintah daerah.

2. Modal sosial yang dimiliki oleh pemerintah daerah eksistensinya kelihatan dalam bentuk kerjasama antar daerah, semangat kerjasama, dan praktik koordinasi antar satuan pemerintahan dalam penanganan sumber daya alam. Kendatipun potensinya ada, tetapi realitas menunjukkan bahwa tanpa inisiatif dan dorongan pihak luar, potensi modal sosial yang ada jarang termobilisasi menjadi aktual. Kalaupun modal sosial kemudian menjadi aktual, ternyata pengembangannya pun menghadapi kendala peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah, persyaratan bentuk lembaga kerjasama antar daerah, dan legalisasi kesepakatan-kesepakatan bersama yang diperlukan sebagai landasan pelaksanaan kewenangan dari MoU yang telah disepakati bersama dengan daerah lain.
3. Konstruksi birokrasi dalam ketiga aspek sebagaimana diuraikan di atas, meniscayakan upaya rekonstruksi agar kinerja birokrasi pemerintah daerah dapat berjalan optimal dalam mengelola sumber daya alam dan lingkungan hidup. Karena persoalannya berada di tiga aspek yang menyangkut baik aspek struktur, substansi,

maupun kultur hukum birokrasi, maka tawaran rekonstruksinya juga diarahkan kepada tiga aspek tersebut, yaitu sebagai berikut:

- a. Pada aspek kelembagaan, untuk mengatasi faktor penyebab lemahnya koordinasi, rekonstruksi dilakukan dengan meningkatkan derajat bidang lingkungan ke tingkat lebih tinggi pada organisasi BAPPEDA, menetapkan organisasi yang tugas pokok dan fungsinya di bidang lingkungan hidup menjadi badan dan merekonstruksi agar lingkungan atau ekologi menjadi bahasa atau kode dari setiap SKPD di luar badan atau kantor lingkungan hidup yang bidang dan tugas pokoknya berkaitan dengan sumber daya alam dan lingkungan hidup.
- b. Pada aspek substansi peraturan perundang-undangan, untuk menghilangkan watak anthroposentrisme, maka redaksi Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 perlu direkonstruksi agar mencerminkan semangat ekosentrisme, dengan perumusan: “*Bumi, dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dikuasai oleh negara untuk dilindungi kelestarian fungsinya dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat*”.
Konsekuensinya, redaksi yang sama yang ada

dalam peraturan perundang-undangan sektoral, juga harus diubah sejalan dengan redaksi UUD 1945 tersebut. Konsekuensi dari perubahan itu, maka dalam rangkaian norma Pasal 28I atau 28J perlu ditambahkan prinsip yang menyatakan bahwa *pemajuan, pemenuhan, dan perlindungannya hak asasi manusia ditentukan oleh keseimbangan ekologi, sehingga pemerintah berkewajiban melakukan perlindungan kelestarian sumber daya alam dan lingkungan hidup terlepas dari ada atau tidaknya upaya pemanfaatannya.* Prinsip ini juga harus masuk dalam rangkaian ketentuan pasal yang mengatur tentang asas-asas dasar pemenuhan hak asasi manusia, yang diatur dalam Pasal 2 – Pasal 8 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Untuk menghilangkan watak developmentalisme, maka perlu dilakukan rekonstruksi terhadap Pasal 33 UUD 1945 menyangkut dua hal, yaitu *pertama*, judul bab, Bab XIV seyogyanya diganti dengan redaksi yang mencerminkan kesetaraan perhatian dan orientasi antara perlindungan sumber daya alam dan lingkungan dengan pembangunan, misalnya dengan judul “PERLINDUNGAN SUMBER

DAYA ALAM DAN LINGKUNGAN HIDUP DAN PEREKONOMIAN NASIONAL”. Judul tentang KESEJAHTERAAN SOSIAL lebih baik menjadi judul dari Pasal 34 untuk menjadi bab tersendiri. **Kedua**, redaksi ayat (4), redaksinya juga perlu direkonstruksi yang dapat dirumuskan sebagai berikut: “Perlindungan sumber daya alam dan lingkungan hidup serta perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas prinsip demokrasi, kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional””.

Agar peraturan perundang-undangan mencerminkan prinsip legalitas, perlu dilakukan rekonstruksi dalam bentuk perumusan yang jelas dan tidak kontradiktif dalam UU No. 32 Tahun 2004, untuk menempatkan DPRD pada kedudukannya sebagai lembaga legislatif, Pasal 10 yang berisi ketentuan dasar pembagian kewenangan, Pasal 7 ayat (4) PP No. 38 Tahun 2007 yang mengatur mengenai urusan pilihan, perumusan substansi atau isi visi dan misi kepala daerah pada saat pemilihan umum kepala daerah dalam PP yang mengatur pemilihan

kepala daerah, dan penjelasan tentang makna kepentingan umum dalam PP Nomor 79 Tahun 2005. Di samping itu, perlu dilakukan sinkronisasi antara PP No. 38 Tahun 2007 dan PP No. 41 Tahun 2007 terhadap UU No. 32 Tahun 2004. Di samping itu juga perlu dilakukan sinkronisasi undang-undang sektoral yang masih bersifat sentralistik terhadap UU No. 32 Tahun 2004.

- c. Kultur birokrasi pemerintah daerah juga perlu direkonstruksi dengan mendasarkan pada tiga prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah menuju *eco local governance*, yaitu: (1) ekosentrisme sebagai paradigma; (2) keadilan ekologi sebagai tujuan; dan (3) *eco democracy* sebagai metode dengan selalu berpegang pada nilai-nilai luhur Pancasila. Berdasarkan ketiga prinsip dan dengan menggunakan kerangka konsep hukum progresif, rekonstruksi kultur birokrasi dilakukan untuk merubah paradigma/*mindset* birokrasi, menggeser persepsi dan orientasi nilai, serta mengurangi sikap formalistik dan sektoral. Rekonstruksi kultur birokrasi tersebut diarahkan untuk menciptakan karakter biokratik, dengan mendorong birokrasi pemerintah daerah yang

berperspektif holistik, birokrasi pemerintah daerah yang menjalankan tugasnya dengan kepedulian, dan birokrasi pemerintah daerah yang berorientasi untuk membahagiakan rakyat.

B. Implikasi Disertasi

1. Implikasi Teoretis

Analisis yang telah dilakukan dalam disertasi ini secara teoretik menunjukkan bahwa konsep tentang otonomi yang dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan antara lain dilaksanakan melalui desentralisasi kewenangan politik dan administrasi kepada satuan pemerintah tertentu, tidak selalu akan melahirkan praktik penyelenggaraan pemerintahan sebagaimana dilogikakan dalam konsep tersebut. Otonomi, logikanya akan melahirkan pemerintahan yang demokratis, berjalan sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan lokal, dan dalam konteks sumber daya alam dan lingkungan hidup, akan dapat menjamin keadilan distribusi sumber daya alam, sehingga berimplikasi pada terjaganya kelestarian fungsi sumber daya alam secara berkelanjutan. Dalam konteks pengelolaan sumber daya alam dan

lingkungan hidup, ternyata konsep ini menghendaki paradigma, metode, dan tujuan yang lebih berpihak pada keberlanjutan ekologi. Keberlanjutan ekologi ini tidak sekedar sebagai sebuah cara agar sumber daya alam dan lingkungan tetap dapat mendukung penyelenggaraan pemerintahan, tetapi harus juga merupakan sebuah tujuan terlepas dari persoalan keberlangsungan pembangunan.

Konsep hukum progresif sebagaimana digagas oleh Satjipto Rahardjo yang menempatkan kebahagiaan manusia sebagai tujuan utama hukum, apabila digunakan sebagai kerangka analisis yang substansinya adalah nilai-nilai yang terkandung dalam *deep ecology*, masih menunjukkan keterbatasan cakupannya. Keterbatasan cakupan konsep hukum progresif tersebut berkaitan dengan apa saja seharusnya yang dicakup dalam pengertian “manusia” itu. Seandainya manusia hanya dimaksudkan untuk menunjukkan makhluk manusia yang hidup pada saat ini, maka dapat dikatakan, konsep hukum progresif tersebut masih berparadigma anthroposentrisme. Padahal, anthroposentrisme berdasarkan pandangan *deep ecology* justru menjadi penyebab mendasar

terjadinya berbagai problem ekologis yang melanda bumi ini, yang dampaknya akan menghantam balik kebahagiaan manusia. Sehubungan dengan itu, pemaknaan tentang siapa yang dimaksud dengan “manusia” oleh hukum progresif, meniscayakan pemaknaan lebih luas dalam hal cakupan moral, lingkungan sosial, cakupan diri, yang dari sekedar segalanya serba manusia menjadi lebih luas dari pada itu, yang meliputi mahluk manusia yang akan datang, mahluk *non* manusia, serta ekosistem dan habitat tempat di mana mahluk hidup berada. Perluasan ketiga cakupan tersebut juga dalam konteks keberlanjutan ekologi dapat menjadi bahan masukan untuk mengaktualisasikan nilai-nilai Pancasila agar dapat menjawab perkembangan dan tantangan zaman yang telah sarat dengan problem ekologis.

Berikutnya, teori sistem dari Nikhlas Luhman khususnya yang berkaitan dengan sistem *autopoietic*, terbukti dapat memberikan bantuan positif ketika digunakan untuk menganalisis konstruksi birokrasi pemerintah daerah dengan segenap permasalahannya. Temuan-temuan teoretik tentang sumber permasalahan sebuah sistem

autopoietic, telah memudahkan analisis untuk mendiagnosis sumber masalah dalam struktur birokrasi pemerintah daerah, yang dalam disertasi ini dikaitkan dengan sumber daya alam dan lingkungan hidup.

2. Implikasi Praktis

Dalam kerangka rekonstruksi birokrasi pemerintah daerah baik pada aspek struktur, substansi, maupun kulturennya sebagaimana telah diuraikan di muka, diperlukan langkah konstruktif untuk membuka kemungkinan tercapainya, baik pada aras kebijakan maupun praksisnya. Pada aras kebijakan, diperlukan formulasi kebijakan dalam dua hal, yaitu amandemen peraturan perundang-undangan dan reformasi birokrasi pemerintah daerah.

Amandemen peraturan perundang-undangan diarahkan untuk mengubah karakter produk peraturan sehingga menjadi berparadigma ekosentris, meninggalkan watak *developmentalisme*, menganut *eco democracy*, serta mampu mendorong aktualisasi potensi dan mobilisasi modal sosial yang dimiliki pemerintah daerah. Peraturan dengan

karakter demikian akan dapat mengarahkan birokrasi pemerintah daerah menjalankan pembangunan menuju keadilan ekologi. Dalam kerangka amandemen peraturan perundang-undangan, maka diperlukan penguatan agenda politik yang menuju kepada arah amandemen kelima bagi konstitusi, dan pencantuman agenda perubahan peraturan perundang-undangan ke dalam program legislasi (Prolegnas/Prolegda) untuk melakukan perubahan peraturan perundang-undangan di bawah konstitusi. Keberhasilan hal ini mensyaratkan adanya *political will* dari penyelenggara negara baik di pusat maupun di daerah, baik di wilayah legislatif maupun eksekutif. Sehubungan dengan itu, perwujudan *political will* tersebut di satu sisi memerlukan gerakan ekstensif dari *civil society* untuk mengendorse penyelenggara negara bergerak ke arah itu. Pada sisi yang lain, visi lingkungan sudah semestinya menjadi perhatian masyarakat sebagai faktor yang menentukan ketika mereka hendak memilih kepala pemerintahan maupun wakil-wakil mereka melalui pemilu.

Reformasi birokrasi sudah saatnya mulai diarahkan untuk tidak saja sebatas bertujuan

membentuk kultur birokrasi yang *responsive*, *accountable*, efisien, dan bebas KKN, tetapi lebih dari itu seharusnya juga diarahkan untuk membentuk birokrasi yang berkarakter biokratik.

Ciri-ciri di atas dapat tampak apabila birokrasi pemerintah daerah mampu berfikir dan bertindak dengan menggunakan kecerdasan spiritual, bekerja dengan mengutamakan visi dan *beyond the call of job description*, dan berpengetahuan tentang lingkungan secara memadai. Untuk mewujudkan karakter biokratik tersebut, diperlukan pendidikan dan pelatihan bagi birokrasi pemerintah daerah baik pendidikan formal, maupun non formal, baik pendidikan dalam kerangka pra jabatan maupun pendidikan lanjutan, yang memberikan materi pengajaran untuk *respiritualizing government*, peningkatan kepribadian yang arif dan bijak, serta substansi materi lingkungan yang memadai.

Pada aras praksis, diperlukan komitmen birokrasi pemerintah daerah untuk mewujudkan *green PAD* dan *green budgntting*, dan komitmen pemerintah pusat dalam hal ini kementerian dalam negeri untuk menggunakan kinerja lingkungan

sebagai tolok ukur dalam penilaian kinerja pemerintah daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdur Rozaki dkk.**, *Prakarsa Desentralisasi dan Otonomi Desa*, Institute for Research and Employment (IRE) dan Ford Foundation, Yogyakarta, 2005.
- Abrar Saleng**, *Hukum Pertambangan*, UII Press, Yogyakarta, 2004.
- Abdul Qadim Zallum**, dalam bukunya yang berjudul “*Demokrasi Sistem Kufur*”, Alih Bahasa M. Shiddiq Al-Jawi, Pustaka Tariqul Izzah, Bogor, 2007
- Adji Samekto**, *Kapitalisme, Modernisasi dan Kerusakan Lingkungan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.
- A.G. Subarsono**, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Editor Agus Dwiyanto, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2005.
- , *Pelayanan Publik yang Efisien, Responsif, dan Non-Partisan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2005.
- Agus Dwiyanto dkk.**, *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2003.
- , *Mewujudkan Good Governance melalui Pelayanan Publik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2005.
- Agus Salim**, *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 2006.

Ahmad Erani Yustika, Desentralisasi Ekomomi, Tata Kelola Pemerintahan, dan Rent Seeking, dalam *Jurnal Transisi*, Vol 1 No. 1, Mei 2007.

A.M.W. Pranarka dan Vidyandika Moeljarto, Pemberdayaan: Konsep, Kebijakan, dan Implementasi, CSIS, Jakarta, 2002.

Amartya Sen, *Demokrasi Bisa Memberantas Kemiskinan*, Alih Bahasa oleh Yuliani Liputo, Mizan, Bandung, 2000.

Anhar Gonggong dalam Resistensi terhadap Federalisme, Trauma Van Mook atau Budaya Politik Sentralistik, dalam *Otonomi atau Federalisme: Dampaknya terhadap Perekonomian*, penyunting Wall Paragoan, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000.

Antonius Tarigan, *Kerjasama Antar Daerah (KAD) untuk Peningkatan Penyelenggaraan Pelayanan Publik dan Daya Saing Wilayah*, makalah, 2008.

Anthony Chin and Alfred Choi, *Law, Social Sciences and Public Policy: Toward Unified Framework*, Centre for Advance Studies, Faculty of Arts and social Science, National University of Singapore, 1998

Anthony T. Kronman, *The Lost Lawyer Failing Ideals of the Legal Profession*, Cambridge : Harvard University Press, 1993, hlm. 229.

Arief Budiman, *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996.

- Arief Hidayat dan Adjie Samekto**, *Kajian Kritis Penegakan Hukum Lingkungan di Era Otonomi Daerah*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2007.
- A. Sony Keraf**, *Etika Lingkungan*, Penerbit Kompas, Jakarta, 2002.
- Ateng Syarifudin**, *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.
- Bagir Manan**, *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.
- Bernard Raho SVD**, *Teori Sosiologi Modern*, Prestasi Pustaka Publishing, Jakarta, 2007.
- Burton J. Cohen dan Michael J. Austin**, 'Transforming Human Services Organizations Through Empowerment of Staff', *Journal of Community Practice*, Vol. 4: 2, 35 — 50, The Haworth Press, Inc., United State of America, 1997.
- C.A. Van Puersen**, *Strategi Kebudayaan*, Kanisius, Yogyakarta, 1988.
- Cornelis Lay**, *Otonomi Daerah dan Keindonesiaan*, dalam *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Editor Abdul Gaffar Karim, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003.
- Daniel S. Lev**, *Hukum dan Politik di Indonesia, Kesenambungan dan Perubahan*, Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial (LP3ES), Jakarta, 1980, hlm. 119.

- Dardji Darmodihardjo**, *Orientasi Singkat Pancasila*, dalam *Santiaji Pancasila: Suatu Tinjauan Filosofis, Historis dan Yuridis*, PT. Gita Karya, Jakarta, 1978.
- David Farrier**, *The Environmental Law Handbook*, Redfern Legal Centre Publishing, New South Wales, Australia, 1996.
- David Osborne dan Ted Gaebler**, *Mewirauahakan Birokrasi*, Alih bahasa oleh Abdul Rosyid, CV. Teruna Grafica, Jakarta, 1999, hlm. 133-134.
- Daud Silalahi**, *Masalah Kelembagaan, Perencanaan, dan Pengawasan dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup*, makalah pada Penataran Nasional Hukum Lingkungan, Eks-Kerjasama Indonesia Belanda, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 11-17 Januari 1994.
- Dede Irawan**, *Reformasi Birokrasi (Belum) Sepenuh Hati*, dalam *Majalah Figur, Edisi XVIII/Th.2007*, PT. Panca Wira Karsa, Jakarta, 2007.
- Deliar Noer**, *Pengantar ke Pemikiran Politik*, Cetakan 1, CV. Rajawali, Jakarta, 1983.
- Departemen Kehutanan**, *Statistik Kehutanan Indonesia 2007*.
- Darmansyah dkk.**, *Benang kusut Pengelolaan Lingkungan Hidup di Daerah*, The Global Source for Summaries and Review, Svoong.com.
- Egon G. Guba dan Yvona S. Lincoln**, *Paradigmatic Controversies, Contradiction, and Emerging Confluences*, dalam Norman K. Denzin dan Yvona S. Lincoln (editor), *The Sage Handbook of Qualitative*

Research, third edition, Sage Publication Inc., California, USA, 2000.

Erlyn Indarti, Legal Constructivism: Paradigma Baru Pendidikan Hukum dalam Rangka Membangun Masyarakat Madani, *Majalah Ilmiah Masalah-masalah Hukum, Fakultas Hukum Diponegoro*, Semarang, 2001.

Erwan Agus Purwanto, Pelayanan Publik Partisipatif, dalam *Mewujudkan Good Governance melalui Pelayanan Publik*, editor Agus Dwiyanto, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2005.

Esmi Warassih Pudjirahayu, *Pemberdayaan Masyarakat dalam Mewujudkan Tujuan Hukum (Proses Penegakan Hukum dan Persoalan Keadilan)*, Pidato Pengukuhan guru Besar Fakultas Hukum UNDIP, Semarang, 14 April 2001.

-----, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Editor Karolus Kopong Medan dan Mahmutarom, Suryandaru Utama, Semarang, 2005.

E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Pradnya Paramitha, Jakarta, 1960.

F. Budi Hardiman, Teori Sistem Niklas Luhman, Suatu Pengantar Singkat, *Jurnal Filsafat Driyarkara, Th. XXIX no. 3/2008*, Senat Mahasiswa STF Driyarkara, Jakarta, 2008.

Fitzgerald K. Sitorus, Masyarakat sebagai Sistem-sistem Autopoiesis: Tentang Teori Sistem Niklas Luhmann, *Jurnal Filsafat Driyarkara Tahun XXIX, no. 3/ 2008*, Senat Mahasiswa STF Driyarkara, Jakarta, 2008.

Francis Fukuyama, *The Great Disruption, Hakikat Manusia dan Rekonstruksi Tatanan Sosial*, Dialihbahasakan oleh Ruslani, Qalam Press, Yogyakarta, 2002.

Fritjof Capra, *The Web of Life*, Anchor Books, 1996.

Garuda Wiko, *Rekonstruksi Regulasi Pengelolaan dan Pemanfaatan Sumber Daya Kelautan, Suatu Analisis Sosio-Legal terhadap Peraturan Sektor Perikanan di Kalimantan Barat*, Disertasi Program Doktor UNIP, Semarang, 2006.

George Ritzer dan Douglas J. Goodman, *Teori Sosiologi Modern*, Edisi Keenam, Alih bahasa oleh Alimandan, Kencana, Jakarta, 2004.

George Ritzer, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, Alih Bahasa oleh Alimandan, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004

Gerald Turkel, *Law and society: Critical Approach*, Allyn & Bacon, A Simon & Schuster Company, United states of America, 1995.

H. Ismail Nawawi, *Perilaku Administrasi, Kajian, Teori dan Pengantar Praktik*, Institut Teknologi Sepuluh Noverber Press, Surabaya, 2007.

HM. Ismail, *Politisasi Birokrasi*, Averroes Press, Malang, 2009.

Hadriyanus Suharyanto, *Kultur Birokrasi dalam Pembangunan yang Berkelanjutan: Kasus Proyek Gaduh Ternak*, dalam *Pembangunan Berkelanjutan, Konsep dan Kasus*, Editor Samodra Wibawa, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1991.

Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2007.

Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni*, alih bahasa oleh Raisul Muttaqien, Penerbit Nusamedia dan penerbit Nuansa, Bandung, 2006.

-----, *Teori Umum Hukum dan Negara: dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*, alih bahasa oleh Somardi, Bee Media Indonesia, Jakarta, 2007.

Hardi Warsono, *Regionalisasi dan Manajemen Kerjasama antar Daerah*, Disertasi pada Sekolah Pascasarjana Universitas Gadjah mada, Yogyakarta, 2008.

Hariadi Kartodiharjo, Pendekatan Bioregion dalam Pengelolaan Sumber daya Alam, dalam *Di Bawah Satu Payung, Hasil Konsultasi Publik RUU Pengelolaan Sumber Daya Alam*, Kementerian Lingkungan Hidup, Jakarta, 2003.

Harry Hikmat, *Strategi Pemberdayaan Masyarakat*, Humaniora Utama Press, Bandung, 2006.

Hetifah Sj. Sumarto, *Inovasi, Partisipasi, dan Good Governance*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2003.

H.M. Ismail, *Etika Birokrasi dalam Perspektif Manajemen Sumber Daya Manusia*, Averroes Press, Malang, 2009.

Horton dan Hunt, *Sociology*, Prentice Hall, London, 1984.

Jawa Pos Institute of Pro Otonomi, *Rating Kinerja Otonomi Daerah: Otonomi Award JPIP 2006 Jateng-DIY*.

Jeremias Jena, *Deep Ecology dan Keselamatan Lingkungan Hidup*, dalam www.jeremiasjena.wordpress.com

Jimly Asshiddiqie, dalam *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007.

-----, dalam *Sengketa Kewenangan antar Lembaga Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.

-----, dalam *Konstitusi Ekonomi*, Penerbit buku Kompas, Jakarta, 2010.

-----, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konpres, Jakarta, 2006.

-----, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006.

-----, *Green Constituion: Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Rajawali Pers, 2009.

Joe Wallis dan Brian Dollery, *Social Capital and Local Government Capacity*, Australian Journal of Public Administration vol. 61(3):76–85, September, Blackwell Publishing Limited 2002, Australia, 2002.

John Field, *Modal Sosial*, Alih Bahasa oleh Nurhadi, Kreasi Wacana, Yogyakarta, 2010

Joko Widodo, *Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja*, Bayumedia Publishing, Malang, 2008.

Jousairi Hasbullah, *Social Capital (Menuju Keunggulan Budaya Manusia Indonesia)*, MR-United Press, Jakarta, 2006. **Kementerian Negara Lingkungan Hidup**, *Status Lingkungan Hidup Indonesia* 2008.

Kaelan, Pancasila Sebagai dasar Orientasi Pengembangan Ilmu Hukum, makalah disajikan dalam *Seminar Nasional dalam Rangka Dies Natalis ke-40 Universitas Pancasila*, Jakarta, 7 Desember 2006.

Kantor Menteri negara Lngkungan Hidup, Departemen Agama Republik Indonesia, dan Majelis Ulama Indonesia, *Islam dan Lingkungan Hidup*, Yayasan Swarna Bhumi, Jakarta, 1997

Kementerian Negara Lingkungan Hidup, *Status Lingkungan Hidup Indonesia* 2008.

_____, *Latar Belakang Perlindungan Ozon*, Jakarta, 2009

Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Edisi kedelapan, Cetakan kedelapan belas, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2005.

-----, *Hukum Tata Lingkungan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1988.

Koentjaraningrat, *Kebudayaan, Mentalitas, dan Pembangunan*, Gramdeia Pustaka Utama, Jakarta, 1994.

Kuotsai Tom Liou, Applying Good Governance Concept to Promote Local Economic Development: Contribution and Challenge, *International Journal of Economic Development Volume 9, numbers 1 & 2*, 2007.

- Laica Marzuki**, dalam kata sambutannya untuk buku yang ditulis oleh H. Abdul Latief, *Hukum dan Peraturan kebijaksanaan (Beleidsregel) pada Pemerintahan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2005.
- Laura Edgar, Claire Marshall and Michael Bassett**, *Partnerships: Putting Good Governance Principles In Practice*, Institute On Governance, Canada, 2006.
- Lawrence M. Friedman**, *The Legal System: A Social Science Perspective*, Russel Sage Foundation, Newyork, 1975.
- Lely Indah Mindarti**, *Revolusi Administrasi Publik: Aneka Pendekatan dan Teori Dasar*, Bayumedia Publishing, Malang, 2007.
- Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Semarang**, *Laporan Hak Asasi Manusia Lingkungan Pesisir* 2009.
- Lembaga Pengembangan dan pemberdayaan kerjasama Antar daerah (LEKAD) dan GTZ GLG**, Dampak Kerjasama Antar Daerah terhadap Pembangunan Provinsi serta Peranan Pemerintah Provinsi dalam Mendukung Kerjasama Antar Kabupaten/Kota di Jawa Tengah, Laporan Penelitian, Semarang, 2008.
- Lexy J. Moleong**, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2007.
- L Kornhauser**, *The Economic Analysis of Law*, plato.stanford.edu/entries/legal-econanalysis, 16 May 2006.
- Mardiasmo**, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, ANDI, Yogyakarta, 2002.

Maria Farida Indrati Suprpto, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998.

Mary Evelyn Tucker dan John A. Grim (editor), *Agama, Filsafat, dan Lingkungan Hidup*, Alih Bahasa oleh Hardono Hadi, Kanisius, Yogyakarta, 2003.

Mas Achmad Santosa, *Reformasi Hukum dan Kebijakan di Bidang Pengelolaan Sumber Daya Alam*, Prosiding Lakakarya Reformasi Hukum di Bidang Pengelolaan Sumber Daya Alam, Penyunting Fisty Husbani, Indonesian Center for Environment Law, Jakarta, 1999.

_____, *Good Governance dan Hukum Lingkungan*, Indonesian Center for Environmental Law (ICEL), Jakarta, 2001.

Max Weber, *The Essentials of Bureaucratic Organization: An Ideal-Type Construction*, dalam *Reader in Bureaucracy*, edited by Robert K. Merton et al, The Free Press, Glencoe, Illinois, 1960.

M. Baiquni dan R. Rijanta, *Konflik Pengelolaan Lingkungan dan Sumberdaya dalam Era Otonomi dan Transisi Masyarakat (Pemahaman Teoritis dan Pemaknaan Empiris)*, *Majalah Bumi Lestari*, 2007.

Miftah Thoha, *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*, Kerncana Prenada Media Group, Jakarta, 2008.

Moh. Mahfud MD, dalam *Konsepsi dan Implementasi Negara Hukum Kita*, Orasi Ilmiah dalam Sidang Senat

Terbuka Wisuda VI Sekolah Tinggi Ilmu Hukum
IBLAM, Jakarta, 2004.

-----, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*,
Penerbit Gama Media, Yogyakarta, 1999.

Moeljarto Tjokrowinoto, Konsep Pembangunan
Berkelanjutan, dalam *Pembangunan Berkelanjutan,
Konsep dan Kasus*, Editor Samodra Wibawa, Tiara
Wacara, Yogyakarta, 1991.

M. Mas'ud Said, *Birokrasi di Negara yang Birokratis*, UPT.
Penerbitan Universitas Muhammadiyah Malang,
Malang, 2007.

Muchsan, dalam *Analisis Kritis terhadap Undang-Undang No.
22 tahun 1999 dari Perspektif Yuridis*, Makalah pada
Seminar Nasional Pengelolaan Sumber daya Alam
dalam Rangka Otonomi Daerah, Yogyakarta, 1999.

Muhajir Darwin, *Teori Administrasi*, Penerbit UNTAG,
Surabaya, 1993.

Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum*, PT. Bulan
Bintang, Jakarta, 1992

Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi*, Djambatan,
Jakarta, 1954.

Muhtar Mas'oed, *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*,
Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003.

Mushin Lee dan Joon Koh, Is Empowerment Really a New
Concept?, *The International Journal of Human
Resource Management*, 12: 4, 684 — 695, Taylor &
Francis Ltd, United Kingdom, 2001.

Muslimin Nasution, Upaya Reformasi dan Kebijaksanaan di Bidang Kehutanan dan Perkebunan untuk Mendukung Pengelolaan Sumber Daya Alam Berkelanjutan yang Berwawasan Lingkungan serta Berbasis Kerakyatan, dalam *Demokrasi Pengelolaan Sumber Daya Alam*, Prosiding Lakakarya Reformasi Hukum di Bidang Pengelolaan Sumber Daya Alam, Penyunting Fisty Husbani, Indonesian Center for Environment Law, Jakarta, 1999.

Nicholas Low dan **Brendan Gleeson**, *Politik Hijau: Kritik terhadap Politik Konvensional Menuju Politik Berwawasan Lingkungan dan Keadilan*, alih bahasa oleh Dariyanto, Penerbit Nusa Media, Bandung, 2009.

Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat terhadap Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007.

-----, dalam *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2002.

N.M. Splet dan **J.B.J.M. Ten Berge** dalam *Pengantar Hukum Perizinan*, disunting oleh Philipus M. Hadjon, Yuridka, Surabaya, 1993.

Otto Soemarwoto, *Kualitas Lingkungan di Indonesia*, PT. Intermedia, Jakarta, 1990.

_____, *Atur Diri Sendiri: Paradigma Baru Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2004.

Pauline K.M. van Roosmalen, Awal Penataan Ruang di Indonesia, dalam *Sejarah Penataan Ruang Indonesia*, Departemen Pekerjaan Umum Indonesia, Jakarta, 2000.

Pemerintah Kabupaten Kendal: Kantor Lingkungan Hidup, *Status Lingkungan Hidup Daerah Kabupaten Kendal 2008.*

Pemerintah Kabupaten Jepara: Dinas Lingkungan Hidup, Pertambangan dan Energi, *Basis Data Lingkungan Hidup Daerah 2008.*

Philip Nonet dan Philip Selznick, *Hukum Responsif*, Alih bahasa oleh Raisul Muttaqien, Nusamedia, Bandung, 2007.

Philip Daarden dan Bruce Mitchel, *Environmental Change and Cahallenge: A Canadian Perspective*, Oxford Univeersity Press, New York, 1998.

Philipus M. Hadjon, *Pengantar hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2002.

-----, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, PT. Bina ilmu, Surabaya, 1987.

-----, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Pidato Peresmian Penerimaan Jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga pada tanggal 10 Oktober 1994.

Pipit R. Kartawidjaja, *Pemerintah Bukanlah Negara, Studi Komparasi Administrasi Pemerintahan RI dengan Negara Jerman*, Cetakan Ketiga Edisi Revisi, Henk Publishing, Watch In e. V. Berlin, Komwas PBB, Surabaya, 2006.

Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta, 2002.

Putnam, R. D. *Making democracy work*, Princeton Univ. Press, Princeton, 1993.

Rakhmat Bowo Suharto, *Perlindungan Hak Dunia Ketiga* atas Sumber Daya Alam, Tiara Wacana, Yogyakarta, 2001.

Renyansih, Dari RUU Bina Kota ke UU Penataan Ruang, dalam *Sejarah Penataan Ruang Indonesia*, Departemen Pekerjaan Umum Indonesia, Jakarta, 2000.

Rikardo Simarmata dalam *Kapitalisme Perkebunan dan Konsep Kepemilikan Tanah oleh Negara*, Insist Press, Yogyakarta, 2002.

Ridwan HR., *Hukum Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006.

Robert H. Simmons dan Eugene P. Dvorin, *Publik Administration: Value, Policy, and Change*, Alfred Publishing Co. Inc., Wasington DC, 1977.

Robert J. Kodoatie, *Pengelolaan Sumber daya Air Terpadu*, Penerbit ANDI, Yogyakarta, 2008.

Rod Hague, Martin Harrop, dan Shaun Bresslin, *Comparative Government and Politics: An Introduction*, The Macmillan Press Ltd., London, 1992.

Rita Abrahamsen, *Sudut Gelap Kemajuan: relasi Kuasa dalam Wacana Pembangunan*, diterjemahkan oleh Heru Prasetya, Lafadl Pustaka, Yogyakarta, 2004.

Rusli Karim, *Negara: Satu Analisis mengenai Pengertian, Asal usul dan Fungsi*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1996.

Samodra Wibawa, *Reformasi Administrasi: Bunga Rampai Pemikiran Administrasi Negara/Publik*, Gava Media, Yogyakarta, 2005.

Samsudin Haris, Otonomi daerah, Demokratisasi, dan Pendekatan Alternatif Resolusi Konflik Pusat-Daerah, dalam *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Asosiasi ilmu Politik Indonesia bekerjasama dengan Partnership for Governance Reform in Indonesia, Jakarta, 2002.

Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, Editor Joni Emirzon et al, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2006.

Satjipto Rahardjo, *Hukum dalam Jagad Ketertiban*, UKI Press, Jakarta, 2006.

-----, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1996.

-----, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009.

-----, *Mendudukan Undang-Undang Dasar, Suatu Pembahasan dari Optik Ilmu Hukum Umum*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2007.

-----, *Hukum, Masyarakat dan Pembangunan*, Alumni, Bandung, 1980.

SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1987.

S.H. Sarundajang, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001.

-----, *Birokrasi dalam Otonomi Daerah: Upaya Mengatasi Kegagalan*, Kata Hasta Pustaka, Jakarta, 2005.

Sigmund Freud, *New Introductory Lectures on Psychoanalytis*, Norton, New York, 1965.

Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan dalam Proses Pembangunan Hukum Nasional di Indonesia*, Disertasi Progam Doktor Universitas Airlangga, Surabaya, 1986.

Soehardjo, *Pengantar Hukum Administrasi Negara, Pertumbuhan dan Perkembangannya*, bagian Penerbit Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 1994.

Soetandyo Wignjosebroto, *Desentralisasi dalam Tata Pemerintahan Kolonial Hindia-Belanda: Kebijakan dan Upaya Sepanjang Babak Akhir Kekuasaan colonial di Indonesia (1900-1940)*, Bayumedia Publishing, Malang, 2005.

Sofian Effendi, *Sistem Administrasi untuk Pembangunan Berkelanjutan*, dalam *Konsep Pembangunan Berkelanjutan, Konsep dan Kasus*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1991.

Sonny Keraf, *Etika Lingkungan*, Kompas, Jakarta, 2002.

Sony Leksono, *Runtuhnya Modal Sosial Pasar tradisional, Perspektif Emic Kualitatif*, CV. Citra Malang, Malang, 2009.

Sudharto P. Hadi, *Dimensi Lingkungan Perencanaan Pembangunan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2001.

_____, *KLHS dan Peran Masyarakat dalam UU 32 Tahun 2009*, makalah disampaikan pada Sosialisasi UU 32 Tahun 2009, kerjasama Kementerian Lingkungan Hidup dan Program Pasca Sarjana Ilmu Lingkungan Universitas Diponegoro, Semarang, 25 Mei 2010.

Sudjito, *Reintegrasi Moral ke dalam Ilmu Hukum, Suatu Langkah Menuju Paradigma Holistik Pendidikan Hukum di Indonesia*, Orasi Ilmiah disampaikan pada Lustrum XII Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta.

Suhartanto, *Ketersediaan Lahan Pertanian Pangan Secara Berkelanjutan Untuk Menjaga Ketahanan Pangan*, **Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan – BAPPENAS, Jakarta, 2009.**

Sulistyowati Irianto, Memperkenalkan Studi Sosiolegal dan Implikasi Metodologisnya, dalam *Metode Penelitian Hukum, Konstelasi dan Refleksi*, Editor Sulistyowati Irianto dan Shidarta, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2009.

-----, *Meratas Jalan Keadilan bagi Kaum Terpinggirkan dan Perempuan (Suatu Tinjauan Sosiolegal)*, Pidato pada Upacara Pengukuhan Guru Besar tetap dalam Ilmu Anthropologi Hukum pada Fakultas Hukum universitas Indonesia, Jakarta, 2009.

Sunyoto Usman dan Purwo Santoso, *Implikasi Sosial Ekonomi Pengelolaan Sumber Daya Alam dalam Rangka Otonomi Daerah*, Makalah pada Seminar dan Workshop Pengelolaan Sumber Daya Alam dalam Rangka Otonomi Daerah, diselenggarakan dalam rangka Dies Natalis ke-50 Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1999.

Suparto Wijoyo, *Hukum Lingkungan : Kelembagaan Pengelolaan Lingkungan di Daerah*, Airlangga University Press, Surabaya, 2005.

Susilo Yuwono, dalam makalahnya yang berjudul “*Pekerjaan Rumah Gubernur Jateng 2008-20013 di Bidang Politik*”, yang disajikan dalam Diskusi di harian Kompas, 5 Desember 2007.

Syarif Hidayat, Desentralisasi dalam Perspektif *State-Society Relation*: Rekonstruksi Konsep dan Pendekatan Kebijakan, dalam Tim LIPI, *Membangun Format Baru Otonomi Daerah*, LIPI Press, Jakarta, 2006.

Taufiq Effendi, *Permasalahan dan Peningkatan Kinerja SDM Aparatur negara Menghadapi Persaingan Global*, Makalah pada Seminar Nasional Pembangunan Sumber Daya Aparatur Negara, Diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 8 Mei 2008.

Terence Ball, *Green Democracy: Problems and Prospects*, makalah yang dipresentasikan pada American Political Science Association Meeting yang diselenggarakan di Washington, D.C. pada tanggal 1-4 September 2005.

The Independent Commission on Good Governance in Public Services, *The Good Governance Standards for*

Public Service, Office for Public Management Ltd, London, 2004.

The World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, Alih Bahasa oleh Bambang Sumentri, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1988.

The World Conservation Union (IUCN) dan Meteorologi and Environmental Protection Administration (MEPA), *Environmental Protection in Islam*, IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK, 1994.

Thomas Kuhn, *The Structure of Scientific Revolution*, diterjemahkan oleh Tjun Surjaman, P.T. Remaja Rosdakarya Bandung, 2000.

Thomas R. Cusack, Sosial Capital, Institutional Structures, and Democratic Performance: A Comparative Study of German Local Governments, *European Journal of Political Research* 35: 1–34 Tahun 1999.

Thres Sanctyeka, *Merajut Kepentingan, Menebar Kesejahteraan: Upaya Peningkatan Pelayanan dasar Melalui Kerjasama antar Daerah*, makalah, 2009.

Tia, Kebangkitan hukum dasar/natural: Fuller dan Finnis, *materibelajar.wordpress.com*, 2009

Tim Peneliti Fakultas Hukum UGM dan Fakultas Hukum Universitas Pancasila, *Nilai-nilai Pancasila sebagai Nilai Dasar Pengembangan Ilmu Hukum Indonesia*, Pokok-pokok Hasil Penelitian yang dipresentasikan dalam Seminar Nasional tentang “Nilai-nilai Pancasila sebagai Nilai Dasar Pengembangan Ilmu Hukum Indonesia yang diselenggarakan dalam rangka Dies

Natalis ke-40 Universitas Pancasila, Jakarta
Desember 2006.

Tom W. Rice, *Sosial Capital and Government Performance in Iowa Communities*, *Journal of Urban Affairs*, Volume 23, Number 3-4, pages 375–389. Urban Affairs Association, Iowa, 2001.

Vandana Shiva, *Dari Bio Imperialisme ke Bio Demokrasi*, Gramedia Pustaka Utama dan Konphalindo, Jakarta, 1994.

-----, *Bioteknologi dan Lingkungan dalam Perspektif Hubungan Utara-Selatan*, Gramedia Pustaka Utama dan Konphalindo, Jakarta, 1994.

WALHI, *Blunder Berikut dari Pengelolaan Sumber Daya Alam yang Serakah*, <http://www.walhi.or.id>,

William A. Duerr, *Introduction Forest Resource Economics*, McGraw Hill, New York, 1993.

Yehezkel Dror, *Ventures in Policy Sciences: Concept and Applications*, Elsevier, Newyork, Oxford, Amsterdam, 1977.

Yeremias T. Keban, *Kerjasama antar Pemerintah Daerah dalam Era Otonomi: Isu Strategis, Bentuk dan Prinsip*, makalah, 2008.

Majalah-majalah:

Jurnal Transisi, Vol 1 No. 1, Mei, In-Trans, Surabaya, 2007.
Kompas, 1 Juni 2002.

Kompas, 2 Juli 2005.

Koran Jakarta, Sabtu, 16 Oktober 2010.

Majalah Figur, Edisi XVIII/Th. 2007.

Media Otonomi, Edisi No. 9, Tahun I, PT. Vision03, 2005.

Pikiran Rakyat, 28 September 2004.

SMERU, No. 15: Juli-September 2005.

The Indonesian Mining Magazine “TAMBANG”, 24 Juni 2008.

Warta FKKM Vol. 6 No. 11, Nopember 2003.

Warta Kebijakan No. 7, November 2002.

Internet:

<http://www.pipitkecilku.blogdrive.com/archive/95>.

http://www.wikipedia.org/wiki/Pemanasan_global

<http://www.redlist.org/info/tables/table5.html>

http://www.rainforests.mongabay.com/defor_index.htm

<http://www.spaceandmotion.com>

DAFTAR RIWAYAT HIDUP



Nama: Rakhmat Bowo Suharto, S.H.M.H.
Tempat/tgl Lahir: Kebumen, 27 April 1966,
Agama: Islam
Alamat: Jl. Pucang Adi II/70 Perumahan
Pucang Gading, Desa Batursari, Kec.
Mranggen, Kab. Demak, Jawa Tengah.
Telp: (024) 76743721, HP: 085866637334

- Pekerjaan : Dosen Fakultas Hukum
UNISSULA Semarang,
- Status : Kawin.
- Nama Istri : dra. H. Istingingsih.
- Nama anak-anak : 1. Ardian Fakhru Rosyad
2. Sarah Riska Arifiah
3. Nesya Qudrotun Nafisa
- Pendidikan:
- Sekolah dasar : SD Negeri Srusuh Juru Tengah,
Kebumen, 1979.
 - Sekolah Menengah : SMP Negeri II Kebumen, 1982.
Pertama
 - Sekolah Menengah : SMA Negeri I Kebumen, 1985.
Atas

- S1 : Sarjana Hukum UGM Yogyakarta, 1990.
- S2 : Magister Hukum, UNAIR, Surabaya, 1999.
- S3 : Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP, Semarang, 2011.
- *Sandwich Like Program* : University of Wollongong, New South Wales, Australia. 2009.

Pelatihan/Kursus/Penataran:

1. Kursus AMDAL-A, LPLH Bintari, Semarang, 1992
2. Penataran Penelitian, UNISSULA, 1993
3. Penataran Action Research, UNISSULA, 1993
4. Penataran Hukum Lingkungan, Kerjasama Indonesia Belanda, UNAIR, Surabaya, Tahun 1994.
5. Penataran Hukum Lingkungan, Kerjasama Indonesia Belanda, UNAIR, Surabaya, Tahun 1995.
6. *Summer Course on Comparative Administrative, Environmental, and Constitutional Law, Faculty of Law Gadjah Mada University In Cooperation With Faculty of Law Maastricht University, UGM, Yogyakarta, 2005.*
7. Pelatihan Penanganan Keluhan Masyarakat, Komisi Ombudsman Nasional dan Commonwealth Ombudsman, Semarang, 2005.
8. Training Hukum HAM bagi dosen Pengajar Hukum dan HAM di Fakultas Hukum pada PTN dan PTS, PUSHAM UII dan NCHR University of Oslo, Norway, Lombok, 2006.
9. Intensive English Language Program, Wollongong College Australia, 2009.

Riwayat Pekerjaan:

1. Dosen F.H. UNISSULA, S1 (1991 s/d Sekarang) dan S2 Ilmu Hukum (2001 s/d sekarang)
2. Kepala Bagian HTN/HAN Fakultas Hukum UNISSULA (2000-2004);
3. Kepala Bagian Hukum Administrasi Negara F.H. UNISSULA (2004 – 2005);
4. Sekretaris Bidang Akademik Program Magister (S2) Ilmu Hukum UNISSULA (2001- 2005)
5. Dekan Fakultas Hukum UNISSULA (2005 – 2009)

Pengalaman Organisasi:

1. Sekretaris Umum Asosiasi Dosen HTN/HAN Jawa Tengah (2001 – 2007);
2. Anggota Bidang Hukum dan Politik Forum Partisipasi Perguruan Tinggi (FP2T) Kota Semarang (2005 – 2008);
3. Anggota Forum Air Kota Semarang (2005);
4. Anggota Tim Standar Pelayanan Minimal PDAM Kota Semarang (2005);
5. Sekjen. Pusat Kajian Hukum dan Kebijakan Transformatif (PKHKT) Jateng (2003-sekarang);
6. Dewan Etik Perkumpulan PATTIRO (2006-sekarang);
7. Penasihat Central Java Police WATCH, Jawa Tengah (2007-sekarang);
8. Anggota Majelis Pengawas Notaris Daerah Kabupaten Kendal (2005-2008)
9. Ketua Pusat Studi Hukum dan Konstitusi FH UNISSULA (2006- 2009)
10. Pengurus Asosiasi Pengajar HTN/HAN Jateng (2007 – sekarang)
11. Anggota Forum Kewaspadaan Dini Masyarakat Propinsi Jateng (2008 – sekarang)
12. Pengurus Asosiasi Pengajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Jawa Tengah (2010).

Pengalaman Penelitian (3 tahun terakhir):

1. Penerjemahan UUD 1945 ke dalam Bahasa Jawa Krama Madya (anggota penerjemah), Mahkamah Konstitusi RI-Pusat Studi Hukum dan Konstitusi (PSHK) Fakultas Hukum UNISSULA, 2006.
2. Penelitian “Identifikasi Dorongan Manajemen Lingkungan, Manajemen Lingkungan Proaktif, dan Pengaruhnya terhadap Kinerja Lingkungan dan Kinerja Perusahaan pada Industri Manufaktur di Jawa Tengah”, Hibah Bersaing Dirjen Dikti (anggota peneliti), 2006.
3. Penelitian “Penataan Pedagang Pasar Yaik”, Hibah Bersaing Dirjen Dikti (anggota peneliti), 2004-2007
4. Penelitian “Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Pembatalan Sifat Melawan Hukum Materiil dalam UU No. 31 Tahun 1999 dalam Penuntasan Tindak Pidana Korupsi di Jawa Tengah”, Program Mahkamah Konstitusi RI (Ketua Tim Peneliti), 2007.
5. Perancangan Raperda Penanggulangan Kemiskinan Kota Semarang, Kerjasama Pattiro dengan Asia Foundation (Legal Drafter), Pemkot Semarang, 2007.
6. Penyusunan Petunjuk Pelaksanaan Pelaksanaan Tugas Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup Daerah Propinsi Jawa Tengah (Anggota Tim), Bapedalda propinsi Jawa Tengah, 2007.
7. Penelitian “Evaluasi Pelaksanaan Bantuan Dana Pengembangan Pendidikan”, Kerjasama LPPSP dengan Pemerintah Propinsi Jawa Tengah, (anggota peneliti), 2007.
8. Penelitian “Penataan Pasar Yaik, Hibah Bersaing Dirjen Dikti” (anggota peneliti), 2006-2007
9. Penelitian “Analisis Efisiensi Relatif pada Bapedalda Tingkat Dua di Jawa Tengah”, Hibah Bersaing Dirjen Dikti. (Anggota peneliti), 2007.
10. Pengkajian Peraturan Pelaksanaan Pelayanan Publik, MenPAN-MAP UNDIP (anggota peneliti), 2008.
11. Penelitian Persepsi Masyarakat dan Anggota Polri terhadap Kepolisian RI (Wilayah Jawa Tengah), Kompolnas-PT. Graha Mandiri Jateng. (Ketua Tim Peneliti), 2008.

12. Penyusun Raperda Pasar, Dinas Pasar Pemkot Semarang. (Legal Drafter), 2008.
13. Penyusunan Raperda Investasi Kota Semarang (anggota) Dinas Investasi Kota Semarang, 2008.
14. Penyusun Naskah Akademik Raperda Zakat Kota Semarang, PSHK FH UNISSULA–DPRD Kota Semarang (Ketua Tim), DPRD Kota Semarang, 2008- 2009.
15. Penyusunan Rancangan Peraturan Walikota Semarang tentang Kawasan Tanpa Rokok dan Kawasan Terbatas Merokok, LP2K-Bank Dunia. (Legal Drafter), Dinas Kesehatan Kota Semarang, 2009.
16. Penyusun Naskah Akademik Raperda Pengelolaan Sumber Daya Air Kabupaten Purworejo, LPPSP-Bank Dunia. (Legal Drafter) LPPSP dan Bank Dunia, 2009.
17. Penyusun Naskah Akademik Raperda Pengelolaan Sumber Daya Air Kabupaten Kebumen, LPPSP-Bank Dunia. (Legal Drafter) LPPSP dan Bank Dunia, 2009.
18. Model Pengelolaan Lingkungan pada Industri Kecil Menengah di Kota Semarang, Hibah Fundamental Dirjen Dikti Depdiknas (anggota peneliti), 2009-sekarang.
19. Integrasi Complain Handling Mechanism dalam Pengadaan Barang dan Jasa (Anggota Tim Ahli), Pattiro Semarang dan Partnership Government Reform Indonesia, 2010.
20. Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Walikota Semarang tentang Penerapan Pakta Integritas dalam Pengadaan barang dan Jasa (Legal Drafter), Perkumpulan PATTIRO- Partnership Government Reform Indonesia, 2010-sekarang.
21. Penyusun Naskah Akademik Raperda Kawasan Tanpa Rokok Kota Semarang LP2K-Bank Dunia. (Legal Drafter) 2010-sekarang.

Pengalaman Sebagai Trainer (3 tahun terakhir):

1. Pemateri dengan judul “*Optimalisasi Fungsi DPRD*”, dalam Dialog Tematik dengan Tema: “Makna Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah dan Optimalisasi Fungsi DPRD Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, Diselenggarakan oleh Pusat Kajian Hukum dan Kemitraan Daerah dan DPRD Kabupaten Purbalingga, UNSOED Purwokerto, Hotel Saphir Yogyakarta, 2006
2. Pemateri dengan judul “*Pembentukan Perda dalam Konteks Legal Drafting*”, dalam Workshop Optimalisasi Fungsi DPRD, Diselenggarakan oleh Pusat Kajian Hukum dan Kemitraan Daerah (PKHKD) UNSOED Purwokerto dan DPRD Kabupaten Kebumen, diselenggarakan di Hotel Dinasti Purwokerto, 2006
3. Pemateri dengan judul “*Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*” dalam Pelatihan Advokasi bagi para pejabat di lingkungan Pemkot Salatiga, diselenggarakan oleh Pemda Kota Salatiga, di Kantor Pemkot. Salatiga, 2006.
4. Pemateri dengan judul “*Penegakan Hukum Administrasi*” dalam Bimbingan Teknis Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Kabupaten Rembang, diselenggarakan oleh Pemda Kabupaten Rembang, di Kantor Pemkab. Rembang, 2006.
5. Pemateri dengan judul “*Sebuah Catatan Tentang Hak Asasi Manusia*” dalam Rakor dan Diseminasi RANHAM, yang diselenggarakan oleh Pemda. Kab. Rembang, di Kantor Pemkab. Rembang. 2007.
6. Pemateri dengan judul “*Sistem Hukum dan Peradilan di Indonesia (Tantangan untuk Akses Keadilan dan Keberadaan Mafia Peradilan)*” dalam Training Penguatan Gerakan Anti Mafia Peradilan, diselenggarakan oleh Partnership Governance Reform dan LBH Semarang, Hotel New Metro, Semarang. 2007
7. Pemateri dengan judul “*Realisasi Hak-hak Asasi Manusia dalam Program-program Pembangunan di Daerah*”, dalam Rapat Koordinasi Panitia RANHAM Kabupaten Rembang,

- pada tanggal 20 Oktober 2008, diselenggarakan oleh Pemda Kabupaten Rembang, di Kantor Pemkab. Rembang, 2008.
8. Pemateri dengan judul “*Pengaturan Hukum Pemberantasan Korupsi di Indonesia*”, dalam Pembekalan Advokasi bagi Aparat Pemerintah Kota Salatiga, diselenggarakan oleh Pemerintah Kota Salatiga, di kantor Pemkot. Salatiga, 2008.
 9. Pemateri dengan judul “*:Kebijakan Politik dan Hukum untuk Indonesia yang Bermartabat*”, dalam Intermediate Training (Latihan Kader II) ke-XV, Diselenggarakan oleh Himpunan Mahasiswa Islam Cabang Semarang, Kantor PPP Jawa Tengah. 2008
 10. Pemateri dengan judul “*Pembentukan Perda dalam Konteks Legal Drafting*”, dalam Pelatihan Legal Drafting Angkatan I, diselenggarakan oleh Kaukus Perempuan Politik Indonesia Propinsi Jawa Tengah, Hotel Grand Wahid Salatiga 2009.
 11. Pemateri dengan judul “*Pembentukan Perda dalam Konteks Legal Drafting*”, dalam Pelatihan Legal Drafting Angkatan II, diselenggarakan oleh Kaukus Perempuan Politik Indonesia Propinsi Jawa Tengah, Hotel Grand Wahid Salatiga 2009.
 12. Pemateri dengan judul “*Pentingnya Aspek legal dalam Pengelolaan Sumber daya Air*”, dalam Workshop Pengelolaan Sumber Daya Air Berbasis Masyarakat Tingkat Jawa Tengah, diselenggarakan oleh LPPSP-Bank Dunia, di Hotel Patrajasa, Semarang. 2009.
 13. Pemateri dengan judul “*Program Legislasi Daerah: Konsep Dan Aplikasinya*”, dalam Workshop Peningkatan Kapasitas DPRD, diselenggarakan oleh Lembaga Pengkajian Pembangunan Daerah Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UNDIP dan DPRD Kabupaten Batang, Hotel Santika, Cirebon. 2009.
 14. Pemateri dengan judul “*Hukum Acara Peradilan Hubungan Industrial*”, dalam Pendidikan dan Latihan Khusus profesi Advokat, diselenggarakan oleh Konggres Advokat Daerah Semarang, di Gedung Fakultas Ekonomi UNDIP, Semarang. 2009.

15. Pemateri dengan judul “*Proses Inisiasi Perda Partisipatif*”, dalam Pelatihan Konservasi Sumber Daya Air Berbasis Masyarakat Tingkat Pulau Jawa, Diselenggarakan oleh LPPSP-Bank Dunia, Hotel Candisari, Kebumen, 2009.
16. Pemateri dengan judul “Konsep Dasar Hak Asasi Manusia: Sebuah Catatan tentang HAM”, dalam Bimbingan Teknis hak Asasi Manusia, Diselenggarakan oleh Departemen Hukum dan HAM Kantor Wilayah Jawa Tengah, Hotel Muria, Semarang, 2009.
17. Pemateri dengan Judul “Penegakan Hukum Lingkungan” dalam Karya Latihan Bantuan Hukum, Diselenggarakan oleh LBH Semarang, Kantor LBH Semarang, 2010.
18. Pemateri dengan judul “*Hukum Acara Peradilan Hubungan Industrial*”, dalam Pendidikan dan Latihan Khusus Profesi Advokat, diselenggarakan oleh Konggres Advokat Daerah Semarang, di Gedung Prof. Sudharto, UNDIP, Semarang. 2010.
19. Pemateri dengan judul “*Proses Legislasi di Daerah*”, dalam Workshop Peningkatan kapasitas Legislasi DPRD Kabupaten Pemalang, diselenggarakan oleh *Centre for Accountability, Shariah and Forensic Accounting Studies*, Hotel Pandanaran, Semarang, tanggal 20-22 Mei 2010.
20. Pemateri dengan judul “*Pengaturan Hukum Pemberantasan Korupsi di Indonesia*”, Disampaikan dalam acara Pembinaan dan Lomba Kadarkum Kota Salatiga, diselenggarakan oleh Pemerintah Kota Salatiga, 8-11 Juni 2010.
21. Pemateri dengan judul “*Pluralisme Hukum sebagai Konsep dan Pendekatan Teoretis dalam Perspektif Global*”, Disampaikan dalam acara Pembekalan Advokasi bagi Aparatur Pemerintah Kota Salatiga, diselenggarakan oleh Pemkot Salatiga, tanggal 26-28 Juli 2010.
22. Pemateri dengan judul “*Teknik Penyusunan Raperda*”, Disampaikan dalam acara Lokakarya dan Pelatihan Penyusunan Naskah Akademik dan Peraturan Daerah, diselenggarakan oleh PATTIRO Jakarta, Hotel Cepu Indah 2, Cepu, 27-29 Agustus 2010.

23. Pemateri dengan judul "Proses Penyusunan Raperda Inisiatif", Disampaikan dalam acara Pelatihan Legal Drafting bagi Anggota DPRD Kabupaten Semarang, Diselenggarakan oleh LPPSP bekerjasama dengan Sekretariat DPRD Kabupaten Semarang, Hotel Bidakara, Surabaya, tanggal 2-4 November 2010.

Nara Sumber dalam Berbagai Pertemuan Ilmiah (tiga tahun terakhir):

1. Penyaji makalah dengan judul "*Telaah terhadap Permendagri No. 13 Tahun 2006 dan PP No. 37 Tahun 2006 serta Implikasi Hukumnya dalam Penyusunan Anggaran Daerah*", dalam Forum Komunikasi Legislatif dan Eksekutif dengan Tema: "Permendagri No. 13 Tahun 2006 dan PP No. 37 Tahun 2006 serta Implikasi Hukumnya, Diselenggarakan oleh Kantor Kesbang dan Linmas Kabupaten Boyolali, Kantor Pemkab. Boyolali, 2006.
2. Penyaji makalah dengan judul "*Peran Perguruan Tinggi dalam Pemberantasan Korupsi di Lembaga Peradilan*", dalam Diskusi Publik dengan tema: "Komisi Yudisial dan Perannya dalam Memberantas Mafia Peradilan, Kerjasama FH UNISSULA dengan KP2KKN, Hotel Muria Semarang, 2006.
3. Penyaji makalah dengan judul "*Aspek Prosedur Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (Peluang, Kendala, dan Langkah-langkah)*", dalam Focus Group Discussion (FGD) tentang "Peran Ideal DPD RI dalam Sistem Ketatanegaraan RI, yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum UNDIP bekerja sama dengan DPD RI, Plaza Hotel Semarang, 2007.
4. Penyaji makalah dengan judul "*Peran Pesantren dan Masyarakat dalam Mewujudkan Lembaga Peradilan Indonesia yang Bermartabat dan Profesional*", dalam Dialog Publik dan Sosialisasi Komisi Yudisial dengan tema: Peran Pesantren dan Masyarakat dalam Mewujudkan Lembaga peradilan Indonesia yang Bermartabat dan Profesional",

- Diselenggarakan atas Kerjasama Komisi Yudisial dan Jaringan Prakarsa Masyarakat Madani dan PP At-Taslim Demak, Pondok Pesantren At Taslim Demak, 2007.
5. Penyaji makalah dengan judul “*Urgensi Penyusunan Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Perda)*”, dalam Lokakarya Program Legislasi Daerah (Prolegda) Kabupaten Rembang Tahun 2008, yang Diselenggarakan oleh Bagian Hukum Setda kabupaten Rembang, Kantor Pemkab. Rembang, 2007.
 6. Penyaji makalah dengan judul “*Urgensi Perda Penanggulangan Bencana* “ dalam Dialog Publik dengan tema: “Perda Penanggulangan Bencana, antara Kebutuhan dan Kesadaran Masyarakat”, Diselenggarakan oleh BEM FT-UNISSULA Semarang, Gedung Fakultas Teknik UNISSULA, Semarang, 2007.
 7. Penyaji makalah dengan judul “*Antisipasi Dini Penanganan Konflik di Tingkat Masyarakat Ditinjau dari Sosiologi Hukum*”, dalam Seminar dengan tema: “Antisipasi Dini Penanganan Konflik di Tingkat Masyarakat, Diselenggarakan Oleh Kantor Kesbang dan Linmas Kota Semarang, Gedung DPRD Kota Semarang, 2007.
 8. Penyaji makalah dengan judul “*RUU Pilpres: Mampukah melahirkan Pemimpin yang Memenuhi Harapan Rakyat?*”, dalam Multistakeholder meeting RUU Pilpres, Diselenggarakan oleh Koalisi Penyempurnaan UU Politik dan Pattiro Semarang, 2008.
 9. Penyaji makalah dengan judul “*Mendorong Transparansi Penegakan Hukum dalam Kasus Korupsi Pengadaan Buku*”, dalam Round Table Discussion Putaran III, dengan Tema “Mendorong Transparansi Penegak Hukum terhadap Kasus Korupsi Buku, yang diselenggarakan oleh KP2KKN bekerjasama dengan Forum Lintas Pelaku (FLP) Kabupaten Pekalongan, Pendopo Kabupaten Pekalongan, 2008.
 10. Penyaji makalah dengan judul “*Multi Tafsir Undang-undang dan Kerancuan Sanksi Hukum Pelanggaran Pemilu*”, dalam Sosialisasi Peraturan Perundang-undangan di Bidang

- Kesatuan bangsa, politik dan Perlindungan Masyarakat dengan Tema: “Peningkatan Kinerja Aparat Kesbang Pol dan Linmas dalam Membangun Kondusifitas Jawa Tengah Menjelang Pemilu/Pilpres 2009”, diselenggarakan oleh Badan Kesbangpol dan Linmas Provinsi Jawa Tengah, Hotel Siliwangi, Semarang, 2008.
11. Penyaji makalah dengan judul “*Tinjauan Hukum Upaya Pemberantasan Korupsi dan Praktek Mafia Peradilan di Indonesia*”, dalam Seminar dengan Tema membangun Gerakan Masyarakat Melawan Korupsi dan Mafia Peradilan, Diselenggarakan oleh Lembaga Bantuan Hukum YAPHI Cabang Purworejo, Purworejo, 2008.
 12. Penyaji makalah dengan judul “*Kelembagaan Pemerintah Daerah yang Responsif Menuju Optimalisasi Pelayanan Publik*”, dalam Seminar dengan tema Kelembagaan Pemerintah Daerah yang Responsif Menuju Kabupaten Semarang, Gedung Pemkab. Semarang, Ungaran, 2008.
 13. Penyaji makalah dengan judul “*Peran Ombudsman dalam Mewujudkan Good Governance dan Pelayanan Publik yang Berpihak pada Rakyat*”, dalam Diskusi dengan tema “Peran Ombudsman dalam Mewujudkan Penyelenggaraan Tata Pemerintahan Daerah yang Baik dan Bebas dari Korupsi”, diselenggarakan oleh Komisi Ombudsman Nasional, Hotel Novotel Semarang, 2008.
 14. Penyaji makalah dengan judul “*Implikasi UU No. 12 Tahun 2008 terhadap Pemilihan Gubernur Jawa Tengah*”, dalam Sosialisasi Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur Jawa Tengah Tahun 2008, Diselenggarakan oleh KPU Kab. Demak, Pendopo Kabupaten Demak, 2008.
 15. Penyaji makalah dengan judul “*Kekerasan dalam Olah Raga dan Penegakan Hukum yang Efektif*”, dalam Focus Group Discussion dengan tema “Polisi Masuk ke Lapangan Bola: Berkah atau Musibah”, diadakan oleh Harian Suara Merdeka Semarang, Kantor Redaksi harian Suara Merdeka Semarang, 2009.

16. Penyaji makalah dengan judul “Catatan Kritis atas UU No. 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tipikor, dalam Seminar dan Lokakarya dengan tema “Mengawal Pembentukan Pengadilan Tipikor, Kerjasama Komisi Reformasi Hukum Nasional (KRHN) dan KP2KKN Jawa Tengah, Hotel Patrajasa, Semarang, 25 Januari 2010.
17. Penyaji Makalah dengan Judul, “Memperkuat Integritas dan Profesionalisme Penyelenggara Pemilu Menuju Terwujudnya Demokrasi yang Berkualitas” dalam Acara Diseminasi Hasil Pemilu 2009 dengan Tema “Memperkuat Integritas dan Profesionalisme Menuju Terwujudnya Demokrasi yang Berkualitas”, diselenggarakan oleh KPU kabupaten Demak, Pendopo Kabupaten Demak, 5 Mei 2010.
18. Penyaji makalah dengan judul “Perizinan dan Penegakan Hukum Lingkungan”, dalam Rapat Koordinasi Evaluasi dan Pengelolaan Lingkungan di Jawa Tengah Tahun 2010, diselenggarakan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, Hotel Jayadipa, Pekalongan, 29 Juli 2010.

Publikasi Ilmiah:

1. *Perlindungan Hak Dunia Ketiga atas Sumber Daya Alam* Diterbitkan oleh P.T. Tiara Wacana, Yogyakarta. 2001
2. Otonomi Desa Pasca Reformasi dalam kerangka Hukum Tata Negara, *Majalah Berita Bulanan Swara Pradja*, Tahun II/Edisi 001/22 Juli -21 Agustus 2006.
3. Analisis Putusan Pengadilan Negeri Semarang Nomor 240/Pid.B/2005/PN. Smg. Dalam *Hukuman Percobaan Kasus Korupsi (Eksaminasi Publik Perkara No. 240/Pid.B/2005/PN Smg*, Diterbitkan Oleh KP2KKN Jawa Tengah, Semarang, 2006.
4. Kedudukan dan kewenangan Komisi Yudisial di Negara Demokrasi Pancasila (Sebuah harapan dari Revisi UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial), *Buletin Komisi Yudisial*, Volume II- No. 01- Agustus 2007.

5. Tiada hari Tanpa Korupsi, dalam *Investigasi, Edisi Desember 2008*, Diterbitkan Oleh KP2KKN Jawa Tengah, Semarang, 2008.
6. Kekerasan dalam Olah Raga, *Harian Suara Merdeka* tanggal 25 Februari 2009.
7. Mafia Hukum (Berubah Sarang Laba-laba), dalam *Harian Suara Merdeka*, 26 April 2010.

Kegiatan lain-lain: menjadi nara sumber untuk yang menganalisis berbagai persoalan hukum di berbagai instansi Pemerintah Daerah, pemberitaan media cetak dan elektronik, melakukan beberapa kali eksaminasi terhadap putusan pengadilan bekerjasama dengan LBH Semarang dan juga Komite Penyelidikan dan Pemberantasan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KP2KKN) Jawa Tengah, serta menjadi saksi ahli dalam beberapa persidangan pengadilan.

Semarang, F e b r u a r i 2011

Rakhmat Bowo Suharto, S.H.M.H.