

BAB II

RUANG LINGKUP KEBIJAKAN PUBLIK DALAM PEMANFAATAN DAN PENGELOLAAN AIR DI KAWASAN PARIWISATA

A. Pengertian Kebijakan Publik dalam Dimensi Lingkungan Hidup

Kebijakan publik pada dasarnya merupakan keputusan atau rangkaian tindakan yang diambil oleh pemerintah untuk menyelesaikan persoalan publik secara terarah dan terukur. Definisi klasik oleh Thomas R. Dye menyatakan bahwa *public policy is whatever governments choose to do or not to do*, yang menegaskan bahwa kebijakan publik tidak hanya terbatas pada tindakan pemerintah, tetapi juga mencakup keputusan untuk tidak bertindak terhadap suatu masalah.¹ Dalam perspektif hukum administrasi, kebijakan publik merupakan bentuk intervensi negara untuk mengatur kehidupan masyarakat melalui instrumen hukum, seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan menteri, hingga peraturan daerah yang bersifat mengikat secara yuridis.² Oleh karena itu, kebijakan publik memiliki karakter normatif karena lahir melalui mekanisme hukum formal dan memiliki daya paksa kepada masyarakat luas.

Demikian kebijakan publik selalu disertai dengan *intended* dan *unintended impacts*, sebagaimana pendapat Robert K. Merton bahwa *manifest functions* adalah manifestasi fungsi atau dampak yang muncul sebagaimana apa yang diharapkan dari pemberlakuan kebijakan publik (*intended impacts*), sedangkan *latent functions* atau dalam hal ini adalah *unintended impacts* merujuk pada

¹ Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, Pearson, New Jersey, 2013, hlm. 3

² Farid Wajdi, Andryan, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 2022, hlm. 31.

dampak yang tidak diharapkan dari hasil pemberlakuan kebijakan publik tersebut.³ Maka terdapat 4 *framework* mengenai *intended* dan *unintended impacts* yaitu:⁴

1. Dampak dapat diketahui dan dapat dihindari (*knowable and avoidable*)

Kategori ini merujuk pada dampak kebijakan lingkungan yang secara ilmiah atau empiris telah diketahui sebelumnya dan secara teknis maupun administratif dapat dicegah apabila negara menjalankan kewenangannya secara optimal. Dampak semacam ini umumnya telah teridentifikasi melalui instrumen perencanaan seperti AMDAL, kajian risiko lingkungan, atau pengalaman kebijakan sebelumnya.

2. Dampak dapat diketahui tapi tidak dapat dihindari (*knowable and unavoidable*)

Kategori ini mencakup dampak kebijakan lingkungan yang telah dapat diprediksi secara ilmiah, namun tidak sepenuhnya dapat dihindari meskipun kebijakan telah dirancang dan dilaksanakan dengan kehati-hatian maksimal. Dampak tersebut biasanya melekat secara struktural pada aktivitas pembangunan tertentu, misalnya perubahan lanskap ekologis akibat pembangunan infrastruktur strategis.

3. Dampak tidak dapat diketahui sebelumnya tetapi dapat dihindari (*unkwonable and avoidable*)

Kategori ini merujuk pada dampak kebijakan lingkungan yang tidak dapat diprediksi secara ilmiah pada saat kebijakan dirumuskan, namun dapat dicegah

³ Robert K. Merton, *Manifest and Latent Functions* 2nd Ed. US: Routledge, 2016, hlm. 71

⁴ James Suckling, Claire Hoolohan, Iain Soutar, & Angela Druckman, *Unintend Consequences: Unkownable and Unavoidable, or Knowable and Unforgivable?*. *Frontier in Climate*, 3(1), 2021, hlm. 1

atau diminimalkan apabila sistem kebijakan bersifat adaptif dan responsif. Dampak ini biasanya terungkap pada tahap implementasi awal dan dapat dikendalikan melalui koreksi kebijakan, penyesuaian izin, atau penghentian sementara aktivitas.

4. Dampak tidak dapat diketahui dan tidak dapat dihindari (*unkownable and avoidable*)

Kategori ini mencakup dampak kebijakan lingkungan yang secara ilmiah tidak dapat diprediksi sebelumnya dan secara teknis maupun struktural tidak dapat dihindari, bahkan dengan penerapan prinsip kehati-hatian sekalipun. Dampak semacam ini sering berkaitan dengan kompleksitas ekosistem, perubahan iklim, atau kejadian ekstrem yang berada di luar kendali manusia.

Dalam dimensi lingkungan hidup, kebijakan publik memperoleh penekanan yang berbeda karena berkaitan langsung dengan keberlanjutan ekosistem. William N. Dunn mendefinisikan kebijakan lingkungan sebagai kebijakan yang mengatur hubungan manusia dengan alam agar berlangsung secara seimbang dan berkelanjutan.⁵ Dimensi berkelanjutan (*sustainability*) menjadi unsur utama karena kebijakan lingkungan tidak hanya mengatur pemanfaatan sumber daya alam saat ini, tetapi menjamin ketersediaannya bagi generasi mendatang. Prinsip ini sejalan dengan konsep pembangunan berkelanjutan sebagaimana dirumuskan dalam Brundtland Report tahun 1987, yang menegaskan bahwa pembangunan harus memenuhi kebutuhan generasi kini tanpa mengurangi kapabilitas generasi

⁵ William N. Dunn, *Public Policy Analysis*. New York: Routledge, 2018, hlm. 84.

masa depan.⁶ Pandangan ini memberikan legitimasi teoretis terhadap kewajiban negara dalam menghadirkan kebijakan lingkungan yang adil dan bertanggung jawab.

Dari perspektif hukum nasional, kebijakan publik di bidang lingkungan hidup memperoleh landasan yang kuat melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PPLH). Undang-undang ini menyatakan bahwa perlindungan lingkungan harus dilaksanakan secara sistematis, terpadu, dan berkelanjutan, serta menegaskan kewajiban negara untuk memastikan hak setiap warga negara atas lingkungan yang baik dan sehat. Norma tersebut juga ditegaskan dalam Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta Pasal 33 ayat (4) yang mewajibkan pembangunan ekonomi berlandaskan prinsip keberlanjutan dan berwawasan lingkungan. Dengan demikian, kebijakan lingkungan hidup dalam sistem hukum Indonesia merupakan mandat konstitusional yang melekat pada pemerintah dan bukan sekadar pilihan administratif.

Kebijakan lingkungan juga dipahami melalui kerangka *environmental governance*, yaitu tata kelola lingkungan yang melibatkan berbagai aktor: pemerintah, masyarakat, sektor swasta, dan lembaga internasional. *Good environmental governance* mensyaratkan adanya transparansi, akuntabilitas, akses terhadap informasi, partisipasi publik, serta kepatuhan terhadap prinsip-prinsip

⁶ World Commission on Environment and Development, *Our Common Future (Brundtland Report)*, Oxford University Press, 1987, hlm. 43.

kehati-hatian dan pencegahan.⁷ Tata kelola seperti ini mengubah paradigma otoritarian menjadi kolaboratif sehingga kebijakan lingkungan tidak dapat dirumuskan secara sepihak oleh pemerintah. Peran masyarakat menjadi penting untuk memastikan bahwa kebijakan yang dibuat tidak merugikan kepentingan ekologis maupun kepentingan sosial yang lebih luas.

Di sisi lain, kebijakan lingkungan juga harus mempertimbangkan aspek politik-ekologis. Dalam perspektif *political ecology*, kebijakan lingkungan bukan hanya keputusan administratif, melainkan juga arena pertarungan kepentingan antar aktor, terutama antara pemerintah daerah, pelaku usaha, dan masyarakat lokal. Pelaku usaha sering mendorong pemerintah mengadopsi kebijakan yang menguntungkan aktivitas ekonomi, sementara masyarakat menuntut perlindungan sumber daya alam yang berhubungan dengan keberlanjutan hidup mereka. Oleh karena itu, teori ini menegaskan bahwa kebijakan lingkungan sesungguhnya merupakan perpaduan antara regulasi, kepentingan politik, dan dinamika sosial-ekonomi.⁸ Pendekatan ini penting terutama dalam kasus pengelolaan air, kawasan pariwisata, dan sumber daya alam yang rentan dieksploitasi.

Selanjutnya, kebijakan publik dalam perspektif lingkungan harus berlandaskan pada prinsip-prinsip dasar hukum lingkungan antara lain:⁹

1. Prinsip kehati-hatian (*precautionary principle*)

Prinsip kehati-hatian merupakan salah satu landasan paling penting dalam hukum lingkungan internasional, terutama setelah diadopsinya ***Rio Declaration***

⁷ Mas Achmad Santosa, *Good Environmental Governance*. Jakarta: ICEL, 2008, hlm. 27.

⁸ Paul Robbins, *Political Ecology*. London: Wiley-Blackwell, 2012, hlm. 11.

⁹ Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1999, hlm. 45.

on Environment and Development 1992, khususnya pada poin 15: “Guna melindungi lingkungan, pendekatan kehati-hatian harus diterapkan secara luas oleh Negara sesuai dengan kemampuan mereka. Apabila terdapat ancaman kerusakan yang serius atau tidak dapat diubah kembali (ireversibel), kurangnya kepastian ilmiah yang penuh tidak boleh digunakan sebagai alasan untuk menunda langkah-langkah yang efektif secara biaya untuk mencegah degradasi lingkungan”, yang menegaskan bahwa ketidakpastian ilmiah bukanlah alasan untuk menunda tindakan yang mencegah degradasi lingkungan. Dalam perspektif teori *risk governance*, prinsip ini berorientasi pada manajemen risiko jangka panjang, di mana negara berkewajiban mengambil tindakan preventif terhadap potensi ancaman lingkungan meskipun bukti empiris belum sepenuhnya lengkap. Pendekatan ini menempatkan pemerintah pada posisi proaktif, bukan reaktif, sekaligus memberikan ruang bagi penerapan standar perlindungan yang lebih ketat berdasarkan prinsip kehati-hatian administratif (*administrative precaution*).¹⁰ Selain itu, dalam perspektif ekonomi lingkungan, prinsip kehati-hatian diterjemahkan sebagai upaya meminimalkan biaya sosial jangka panjang akibat kerusakan ekosistem yang tidak dapat dipulihkan. Biaya ketidakpastian yang terlalu besar terhadap fungsi ekologis membuat tindakan dini menjadi lebih efisien secara ekonomi dibanding menunda kebijakan.¹¹ Dengan demikian, prinsip ini mengarahkan pembentukan kebijakan pada pendekatan perlindungan maksimal (*maximal environmental protection approach*) ketika

¹⁰ Philippe Sands, *Principles of International Environmental Law*. Cambridge University Press, 2018, hlm. 236.

¹¹ Erwin Hepburn, *Environmental Economics and Policy*. London: Routledge, 2020, hlm. 41.

risiko yang dipertaruhkan menyangkut kehidupan, kesehatan, dan integritas ekosistem

2. Prinsip pencegahan (*preventive principle*)

Prinsip pencegahan berkaitan erat dengan konsep *pre-emptive environmental management*, yaitu tindakan mencegah munculnya kerusakan sebelum dampaknya terjadi. Berbeda dengan prinsip kehati-hatian yang fokus pada ketidakpastian ilmiah, prinsip pencegahan diterapkan ketika potensi kerusakan sudah dapat diprediksi secara ilmiah maupun teknis.¹² Prinsip ini mengakar dalam doktrin hukum administrasi modern yang menempatkan negara sebagai *environmental regulator* yang wajib mengarahkan setiap aktivitas pembangunan untuk mematuhi standar perlindungan lingkungan, termasuk melalui instrumen Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL), izin lingkungan, dan pengawasan berkala. Dalam teori *ecological modernization*, pencegahan dipahami sebagai bagian dari transformasi industri menuju teknologi bersih yang tidak hanya mengurangi risiko, tetapi juga meningkatkan efisiensi dan daya saing.¹³ Pendekatan ini menekankan bahwa tindakan pencegahan tidak hanya menjadi kewajiban negara, tetapi juga strategi rasional bagi pelaku usaha karena menurunkan biaya remediasi, litigasi, dan kerugian reputasi.

¹² P. Birnie & A. Boyle, *International Law and the Environment*. Oxford University Press, 2009, hlm. 112.

¹³ Arthur Mol & David Sonnenfeld, *Ecological Modernisation Around the World*. London: Frank Cass, 2000, hlm. 57.

3. Prinsip pencemar membayar (*polluter pays principle*)

Prinsip pencemar membayar menegaskan bahwa setiap pihak yang menimbulkan pencemaran atau kerusakan lingkungan bertanggung jawab menanggung seluruh biaya pemulihan, termasuk biaya pencegahan dan kompensasi terhadap masyarakat terdampak. Prinsip ini berakar dalam teori ekonomi lingkungan, khususnya konsep internalisasi eksternalitas, di mana biaya sosial yang timbul dari aktivitas ekonomi harus ditanggung oleh pelaku, bukan masyarakat.¹⁴ Pada tingkat internasional, prinsip ini ditegaskan dalam *OECD Council Recommendation 1972*: “Prinsip yang digunakan untuk mengalokasikan biaya pencegahan dan pengendalian pencemaran guna mendorong pemanfaatan rasional sumber daya lingkungan yang langka dan untuk menghindari distorsi dalam perdagangan serta investasi internasional adalah apa yang disebut sebagai Prinsip Pencemar Membayar (*Polluter-Pays Principle*). Prinsip ini berarti bahwa pihak yang mencemari harus menanggung biaya pelaksanaan langkah-langkah yang disebutkan di atas yang diputuskan oleh otoritas publik untuk memastikan bahwa lingkungan berada dalam kondisi yang dapat diterima. Dengan kata lain, biaya dari langkah-langkah tersebut harus tercermin dalam biaya barang dan jasa yang menyebabkan pencemaran dalam proses produksi dan/atau konsumsi. Langkah-langkah tersebut tidak boleh disertai subsidi yang dapat menimbulkan distorsi signifikan dalam perdagangan dan investasi internasional”, dan kemudian menjadi standar umum dalam kebijakan

¹⁴ Tom Tietenberg, *Environmental and Natural Resource Economics*. New York: Pearson, 2016, hlm. 89.

lingkungan global. Dalam perspektif keadilan ekologis (*ecological justice*), prinsip pencemar membayar memuat aspek moral dan legal, karena mencegah terjadinya *environmental burden shifting*, yaitu pengalihan beban kerusakan kepada masyarakat atau negara.¹⁵ Secara administratif, prinsip ini berfungsi sebagai dasar penjatuhan sanksi administratif, denda, ganti rugi, dan pemulihan keadaan (*restoration order*) terhadap pelaku usaha.

4. Prinsip partisipasi publik

Prinsip partisipasi publik menempatkan masyarakat sebagai subjek yang harus dilibatkan dalam seluruh proses kebijakan lingkungan, mulai dari perencanaan, pengambilan keputusan, pengawasan, hingga evaluasi. Prinsip ini bertumpu pada gagasan *environmental democracy*, yang menjamin tiga hak fundamental: *access to information*, *public participation*, dan *access to justice*, sebagaimana diatur dalam Aarhus Convention 1998.¹⁶ Dalam perspektif administrasi publik, partisipasi publik berfungsi sebagai mekanisme *checks and balances* terhadap potensi penyalahgunaan kewenangan, sekaligus mendorong transparansi dan akuntabilitas dalam penerbitan izin lingkungan. Selain itu, teori *collaborative governance* menekankan bahwa partisipasi tidak hanya bersifat konsultatif, tetapi merupakan model pengambilan keputusan yang melibatkan aktor negara, pelaku usaha, dan masyarakat secara setara untuk menghasilkan kebijakan yang lebih responsif dan legitimate.¹⁷ Dengan demikian, partisipasi publik

¹⁵ Klaus Bosselmann, *The Principle of Sustainability*. London: Ashgate, 2013, hlm. 74.

¹⁶ United Nations, *Aarhus Convention: Public Participation in Environmental Matters*. Geneva: UN Publication, 1998, hlm. 5.

¹⁷ Ansell & Gash, *Collaborative Governance in Theory and Practice*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 2007, hlm. 553

tidak boleh dipahami sebagai formalitas, tetapi sebagai instrumen substantif untuk mengawal kualitas kebijakan lingkungan.

5. Prinsip keberlanjutan (*sustainable development principle*)

Prinsip keberlanjutan adalah prinsip paling komprehensif dalam hukum lingkungan modern karena tidak hanya berbicara mengenai perlindungan lingkungan, tetapi juga integrasi antara aspek ekonomi, sosial, dan ekologi. Prinsip ini berasal dari laporan Brundtland Report 1987, yang mendefinisikan pembangunan berkelanjutan sebagai proses pemenuhan kebutuhan masa kini tanpa mengorbankan kemampuan generasi mendatang.¹⁸ Dari perspektif hukum, prinsip keberlanjutan mengarahkan penyelenggaraan kebijakan publik pada pengelolaan sumber daya alam secara rasional, dengan mempertimbangkan daya dukung dan daya tampung lingkungan. Dalam perspektif *environmental ethics*, prinsip ini menuntut moralitas antargenerasi, di mana generasi sekarang memikul tanggung jawab ekologis terhadap generasi mendatang.¹⁹ Sementara itu, teori *sustainable governance* melihat keberlanjutan sebagai proses manajemen adaptif yang menuntut pembaruan kebijakan secara dinamis mengikuti perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi, dan kebutuhan masyarakat. Dengan demikian, prinsip ini tidak statis, tetapi evolutif melalui integrasi aspek keadilan lingkungan, efisiensi pemanfaatan sumber daya, dan perlindungan keanekaragaman hayati.

¹⁸ World Commission on Environment and Development, *Op.Cit*, hlm. 43.

¹⁹ Bryan Norton, *Sustainability: A Philosophy of Adaptive Ecosystem Management*. Chicago: University of Chicago Press, 2005, hlm. 92

Dengan demikian dipahami bahwa kebijakan publik dalam dimensi lingkungan hidup bukan hanya sekadar keputusan administratif pemerintah, melainkan instrumen yuridis yang berfungsi menjaga keseimbangan antara pembangunan dan kelestarian lingkungan. Kebijakan ini memiliki dimensi normatif, ekologis, sosial, dan politik yang saling terkait sehingga memerlukan pendekatan multidisipliner. Pada titik inilah pentingnya kebijakan publik yang berbasis hukum lingkungan modern untuk memastikan bahwa setiap pemanfaatan sumber daya alam dilakukan secara adil, berkelanjutan, dan sesuai amanat konstitusi.

B. Regulasi atau Kebijakan Teknis dalam Perspektif Lingkungan Hidup

Pengaturan mengenai lingkungan hidup pada dasarnya merupakan kombinasi antara kebijakan normatif (*regulatory policy*) dan kebijakan teknis (*technical policy*). Dalam konteks hukum Indonesia, keberadaan regulasi lingkungan hidup tidak dapat dipahami hanya sebagai perangkat normatif yang memuat larangan, kewajiban, serta sanksi, tetapi juga sebagai *instrumental policy framework* yang bertujuan mengarahkan tindakan administratif, teknis, ekonomi, dan kelembagaan untuk mencapai perlindungan dan pengelolaan lingkungan secara berkelanjutan. Hal ini sejalan dengan pemikiran Koesnadi Hardjasoemantri yang menyatakan bahwa hukum lingkungan modern bersifat multidimensional, karena menggabungkan instrumen normatif, teknis, administratif, dan ekonomis secara simultan.²⁰

²⁰ Christopher Wood, *Environmental Impact Assessment: A Comparative Review*. London: Routledge, 2003, hlm. 21.

Regulasi di bidang lingkungan hidup pada prinsipnya harus dibangun berdasarkan kerangka tata kelola hukum (*legislative governance*) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menegaskan bahwa setiap peraturan pelaksana, khususnya peraturan daerah, tidak boleh hanya mengutip ketentuan yang lebih tinggi secara verbatim, tetapi harus melakukan pengaturan secara lebih teknis, operasional, dan aplikatif dalam ruang lingkup kewenangan daerah.²¹ Karena itu, ketika pemerintah daerah menyusun kebijakan lingkungan, regulasi tersebut harus memberikan aturan rinci mengenai standar kualitas lingkungan, instrumen pengawasan, tata cara perizinan, prosedur pengendalian, mekanisme penegakan, hingga cetak biru teknis implementasi kebijakan.

Konsepsi mengenai kebijakan teknis (*technical policy*) dalam hukum lingkungan mendapatkan legitimasi teoretis dari prinsip bahwa perlindungan lingkungan harus mengandalkan bukan hanya aturan perintah dan larangan (*command and control*), tetapi juga instrumen teknis, instrumen administratif, serta instrumen ekonomi. Kebijakan teknis dalam hukum lingkungan hidup adalah seluruh kebijakan operasional yang dirancang untuk mengubah perilaku pelaku usaha dan masyarakat melalui standar-standar teknis, tata cara operasional, metode penilaian, baku mutu, dan instrumen pengelolaan yang bersifat aplikatif.²² Dengan demikian, kebijakan teknis merupakan *downstream regulation* yang menjadi jembatan antara norma hukum dengan implementasi di lapangan dengan

²¹ Hardjasoemantri, *Op.Cit*, hlm. 57.

²² *Ibid.*, hlm. 63

ketentuan-ketentuan sebagaimana dinyatakan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air Pasal 19 ayat (2), dan ayat (3):

- (2) “*Pengelola Sumber Daya Air sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa unit pelaksana teknis kementerian/unit pelaksana teknis daerah atau badan usaha milik negara/ badan usaha milik daerah di bidang Pengelolaan Sumber Daya Air*”.
- (3) “*Sebagian tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak termasuk: (a). menetapkan kebijakan; (b). menetapkan Pola Pengelolaan Sumber Daya Air; (c). menetapkan Rencana Pengelolaan Sumber Daya Air; (d). menetapkan kawasan lindung Sumber Air; (e). menetapkan izin; (f). nrembentuk wadah kooordinasi; (g). menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria; (h). membentuk Pengelola Sumber Daya Air; dan (i). menetapkan nilai satuan BJPSDA.*”

Salah satu aspek kunci dari kebijakan teknis adalah penggunaan instrumen ekonomi dalam pengelolaan lingkungan hidup. Instrumen ekonomi, seperti pajak lingkungan, retribusi pemanfaatan air, kompensasi kerusakan, atau *ecological fiscal instruments*, memainkan peran penting untuk mendorong internalisasi biaya eksternalitas. Gagasan mengenai *Pigouvian Tax* secara klasik menyatakan bahwa biaya eksternalitas harus dibebankan kepada pelaku yang menyebabkan dampak negatif, sehingga kebijakan fiskal dapat berfungsi sebagai mekanisme koreksi perilaku (*behavioral correction*).²³ Konsep ini sejalan dengan asas *polluter pays principle*, instrumen ekonomi ini pada hakikatnya merupakan bagian integral dari kebijakan teknis karena membutuhkan pengaturan operasional mengenai tarif, jenis aktivitas, perhitungan biaya, dan mekanisme pembayaran.

Selain instrumen ekonomi, kebijakan teknis juga menyangkut penyusunan baku mutu lingkungan, baik untuk air, udara, limbah cair, kebisingan, getaran, hingga radiasi. Baku mutu tersebut bersifat ilmiah dan teknis sehingga tidak dapat

²³ A. Sonny Keraf, *Etika Lingkungan*. Jakarta: Kompas, 2010, hlm. 118.

dituangkan hanya dalam norma umum. Oleh karena itu, peraturan daerah sebagai regulasi pelaksana harus memuat standar teknis yang dapat diukur secara kuantitatif. Menurut Koesnadi, baku mutu merupakan “*technical threshold*” yang harus dipenuhi oleh setiap kegiatan untuk mencegah terjadinya degradasi lingkungan.²⁴ Penyusunan baku mutu tersebut tidak hanya memerlukan keahlian hukum, tetapi juga teknis, sehingga kebijakan teknis menjadi elemen fundamental dalam regulasi lingkungan hidup.

Dalam perspektif penegakan hukum, kebijakan teknis juga mencakup penyusunan standar prosedur operasi (SOP) mengenai pengawasan, pemeriksaan lapangan, pengambilan sampel, verifikasi data, dan mekanisme penegakan administratif. Barda Nawawi Arief mengemukakan bahwa kebijakan teknis dalam bidang penegakan hukum adalah kebijakan yang bertujuan mengefektifkan kewenangan aparat dalam melaksanakan norma hukum secara praktis.²⁵ Di bidang lingkungan hidup, SOP pengawasan dan penegakan merupakan komponen penting karena keakuratan data teknis sangat memengaruhi keberhasilan penegakan hukum administratif, perdata, maupun pidana.

Regulasi lingkungan hidup juga tidak dapat dilepaskan dari konsep kebijakan teknis perizinan. Perizinan lingkungan tidak hanya berfungsi sebagai mekanisme preventif, tetapi juga instrumen kontrol teknis terhadap kegiatan usaha. Jimly Asshiddiqie menekankan bahwa dalam rezim *regulatory state*, izin merupakan instrumen kebijakan yang mengikat *rights and duties* antara pemerintah dan pemilik izin melalui ketentuan teknis, standar, serta persyaratan yang wajib

²⁴ Koesnadi Hardjasoemantri, *Op.Cit*, hlm. 211

²⁵ Keraf, *Op.Cit*, hlm. 152

dipenuhi selama kegiatan berlangsung.²⁶ Karena itu, peraturan daerah harus mengatur tata cara penerbitan izin, kriteria teknis, standar pengelolaan, kewajiban pelaporan, dan mekanisme evaluasi kinerja.

Sejalan dengan tata kelola perundang-undangan, Maria Farida Indrati menyatakan bahwa peraturan daerah harus memiliki tingkat operasionalisasi yang lebih tinggi dibandingkan undang-undang, karena tujuan utamanya adalah memberikan petunjuk teknis yang dapat dilaksanakan oleh aparat dan masyarakat.²⁷ Peraturan yang hanya mengutip undang-undang secara verbatim tanpa memberikan pedoman teknis justru menimbulkan kekosongan operasional dan dapat menyebabkan *regulatory gap*. Hal ini sering menjadi sebab mengapa banyak kebijakan lingkungan tidak efektif, meskipun secara normatif telah diatur. Maka berikut merupakan unsur-unsur yang harus ada dalam regulasi teknis:²⁸

1. Penjabaran operasional norma hukum ke dalam standar teknis yang terukur dan dapat langsung diterapkan
2. Penyusunan baku mutu lingkungan sebagai dasar evaluasi kualitas dan dampak aktivitas manusia
3. Pengembangan instrumen ekonomi lingkungan seperti pajak, retribusi, kompensasi, dan skema internalisasi biaya
4. Pengaturan instrumen administratif, termasuk perizinan, persyaratan lingkungan, dan persetujuan teknis
5. Penyusunan mekanisme pengawasan teknis, melalui SOP pemeriksaan, metode pengujian, dan verifikasi lapangan

²⁶ Santosa, *Op.Cit*, hlm. 67

²⁷ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan*. Jakarta: Kanisius, 2007, hlm. 132.

²⁸ Santosa, *Op.Cit*, hlm. 61-74

6. Penguatan instrumen penegakan hukum administratif (paksaan pemerintah, pembekuan izin, pencabutan izin)
7. Penyediaan instrumen pengelolaan teknis kegiatan usaha, seperti standar pengolahan limbah, pemanfaatan energi, dan pemulihan lingkungan
8. Pengembangan instrumen perencanaan lingkungan, seperti RPPLH, rencana aksi lingkungan, dan tata ruang ekologis
9. Pembangunan sistem informasi lingkungan hidup, meliputi registri data, pelaporan elektronik, dan pemantauan berkelanjutan
10. Penerapan instrumen partisipasi publik, melalui konsultasi, keberatan administratif, dan mediasi lingkungan
11. Penguatan instrumen pembiayaan hijau, termasuk subsidi lingkungan, insentif finansial, dan penguatan skema PES
12. Pengaturan tata kelola kelembagaan, termasuk koordinasi antarlembaga, kewenangan teknis, dan peningkatan kapasitas

Seluruh unsur tersebut menggambarkan bahwa kebijakan teknis merupakan bagian inheren dari regulasi lingkungan dan tidak dapat dipisahkan dari kerangka normatif. Dengan demikian, peraturan daerah yang bertindak sebagai pelaksana undang-undang wajib merumuskan ketentuan teknis yang dapat dioperasionalkan oleh seluruh pihak terkait. Tanpa adanya kebijakan teknis yang memadai, regulasi lingkungan hanya menjadi dokumen normatif yang tidak dapat dijalankan secara efektif, sehingga tujuan utama perlindungan lingkungan hidup sulit tercapai.

C. Keadilan Ekologis dalam Kerangka Hukum Lingkungan Hidup

Keadilan ekologis (*ecological justice*) merupakan paradigma hukum yang menempatkan kelestarian ekosistem sebagai pusat perhatian, bukan sekadar hubungan antar manusia. Pemikiran ini lahir sebagai koreksi terhadap hukum lingkungan tradisional yang cenderung antroposentris dan fokus pada kerugian manusia semata. John Rawls memang tidak secara eksplisit membahas ekologi, namun teori *justice as fairness* memberikan fondasi etik bahwa distribusi manfaat dan beban harus ditempatkan pada kerangka moral yang lebih luas.²⁹ Perluasan kerangka ini kemudian melahirkan gagasan bahwa keadilan tidak hanya relevan secara sosial, tetapi juga ekologis.

Christopher D. Stone menjadi tokoh kunci dalam pengembangan keadilan ekologis melalui gagasan “*can natural objects have legal rights?*” yang menegaskan bahwa entitas alam seperti sungai, hutan, dan spesies memiliki kepentingan yang layak dilindungi oleh hukum.³⁰ Dengan demikian, keadilan ekologis menuntut sistem hukum untuk mengakui hak-hak ekologis yang melekat pada alam. Pandangan ini mendorong perubahan paradigma dari alam sebagai objek pemanfaatan menjadi subjek yang perlu perlindungan melalui mekanisme hukum.

Dalam kerangka hukum Indonesia, gagasan keadilan ekologis sejatinya tercermin dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang memasukkan asas keberlanjutan, asas kehati-hatian, asas kewajiban negara melindungi lingkungan, serta asas pencemar

²⁹ John Rawls, *A Theory of Justice*. USA: Harvard University Press, 1971, hlm. 42.

³⁰ Christopher D. Stone, *Should Trees Have Standing?*^{3rd Ed.} New York: Oxford University Press, 2010, hlm. 15.

membayar. Prinsip-prinsip ini mengisyaratkan bahwa hukum lingkungan Indonesia tidak hanya mengatur kepentingan manusia, tetapi juga berorientasi pada keberlangsungan fungsi ekologis. Dengan demikian, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dapat dipandang sebagai instrumen yang mendorong keadilan ekologis meskipun belum mengakui hak-hak alam secara eksplisit.

Konsep keadilan ekologis juga terkait dengan teori etika lingkungan seperti *deep ecology*, yang memandang semua makhluk hidup memiliki nilai intrinsik. Sistem hukum yang menilai alam semata dari manfaat ekonomi dan menolak hierarki nilai yang memposisikan manusia di atas ekosistem lainnya.³¹ Dalam perspektif *deep ecology*, keadilan ekologis adalah penerjemahan normatif dari nilai-nilai intrinsik tersebut ke dalam kebijakan dan perangkat hukum yang konkret. Hal ini mempertegas bahwa kerusakan lingkungan bukan sekadar pelanggaran hak manusia, tetapi juga pelanggaran terhadap integritas ekologis.

Lebih lanjut, gagasan *restorative environmental justice* memperluas pemahaman keadilan ekologis melalui penekanan pada pemulihan ekosistem secara utuh. Dalam paradigma ini, kerusakan lingkungan dipandang sebagai gangguan terhadap struktur dan fungsi ekologis yang harus direhabilitasi, bukan sekadar dikompensasi secara finansial. Oleh karena itu, tindakan seperti remediasi tanah, rehabilitasi hutan, atau restorasi mata air merupakan bentuk implementasi keadilan ekologis dalam tataran praktis.

³¹ Arne Naess, *Ecology, Community and Lifestyle*. Cambridge UP, 1989, hlm. 28.

Pakar hukum lingkungan Klaus Bosselmann secara tegas menjelaskan unsur-unsur keadilan ekologis dalam kerangka hukum lingkungan modern. Menurutnya, terdapat empat unsur utama keadilan ekologis yang harus diadopsi negara:³²

1. Pengakuan nilai intrinsik alam;
2. Perlindungan terhadap integritas ekosistem;
3. Prinsip batas ekologis (*ecological limits*); dan
4. Tanggung jawab antargenerasi.

Keempat unsur ini menegaskan bahwa hukum lingkungan harus berorientasi pada keselamatan bumi sebagai sistem kehidupan, bukan sekadar mengatur eksploitasi sumber daya. Unsur pertama, yaitu pengakuan nilai intrinsik alam, menuntut hukum untuk tidak sekadar melindungi lingkungan karena manfaat ekonominya, tetapi karena ia memiliki nilai moral tersendiri. Pengakuan ini menjadi dasar etis bahwa tindakan merusak alam adalah tindakan yang tidak adil secara ekologis.³³ Unsur kedua, perlindungan integritas ekosistem, mensyaratkan bahwa hukum harus memastikan bahwa setiap kebijakan pembangunan tidak merusak struktur dasar ekosistem seperti kualitas air, tanah, udara, dan keanekaragaman hayati.

Unsur ketiga, prinsip batas ekologis, menegaskan bahwa bumi memiliki daya dukung dan daya tampung yang terbatas. Pemikiran ini menuntut pembuat kebijakan untuk menetapkan batas pemanfaatan sumber daya yang sesuai dengan kapasitas regeneratif alam.³⁴ Hal ini sejalan dengan asas keberlanjutan dalam

³² Bosselmann, *Op.Cit*, hlm. 44.

³³ *Ibid.*, hlm. 46

³⁴ *Ibid.*, hlm. 51

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang mewajibkan setiap usaha dan/atau kegiatan agar tidak melampaui kemampuan lingkungan. Unsur keempat, tanggung jawab antargenerasi, menegaskan bahwa generasi sekarang tidak boleh menghabiskan sumber daya atau membebani generasi mendatang dengan kerusakan ekologis yang tidak dapat dipulihkan.

Dalam konteks Indonesia, penerapan keadilan ekologis kerap menghadapi tantangan struktural seperti lemahnya penegakan hukum, konflik kepentingan ekonomi, dan disharmoni regulasi antara pusat dan daerah. Meski prinsip-prinsip ekologis telah dimandatkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, efektivitasnya sering kali terhambat oleh prioritas pembangunan yang lebih menekankan pertumbuhan ekonomi. Akibatnya, prinsip-prinsip keadilan ekologis belum sepenuhnya tercermin dalam peraturan pelaksana, perizinan, maupun kebijakan daerah.

Keadilan ekologis juga menuntut mekanisme partisipasi masyarakat yang kuat untuk memastikan bahwa kelompok yang terdampak kerusakan lingkungan dapat menyuarakan kepentingannya. Hal ini sejalan dengan hak masyarakat untuk memperoleh informasi, berpartisipasi, dan mengajukan keberatan dalam perkara lingkungan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Partisipasi publik menjadi instrumen penting karena masyarakat lokal sering kali menjadi pihak yang paling mengetahui kondisi ekologis suatu wilayah dan paling terdampak oleh perubahan ekologis.

Dengan demikian, keadilan ekologis dalam kerangka hukum lingkungan Indonesia merupakan konsep yang semakin relevan dalam menghadapi krisis ekologis global. Prinsip ini menuntut negara untuk tidak hanya mencegah kerusakan lingkungan, tetapi juga memulihkan dan menjaga keberlanjutan ekosistem. Integrasi empat unsur keadilan ekologis sebagaimana dikemukakan Bosselmann menjadi arah normatif untuk memperkuat hukum lingkungan Indonesia agar lebih responsif terhadap tantangan ekologis yang kompleks dan lintas generasi.

D. Tata Kelola Air Berkelanjutan (*Sustainable Water Governance*)

Sumber daya air merupakan aspek penting bagi keberlangsungan hidup manusia. Namun, pertumbuhan populasi, urbanisasi, perubahan iklim, ekspansi pertanian, dan industrialisasi telah menyebabkan penurunan cepat dalam kualitas dan ketersediaan sumber daya air. Tata kelola air berkelanjutan merupakan paradigma yang mengintegrasikan aspek ekologis, sosial, ekonomi, dan hukum dalam pengelolaan sumber daya air secara adil dan berjangka panjang. Dalam konteks kebijakan publik, konsep ini menuntut adanya sistem perizinan, distribusi, serta pengawasan yang menjamin kelangsungan fungsi ekosistem air dan pemenuhan hak atas air bagi seluruh lapisan masyarakat.³⁵ *World Water Council* mendefinisikan *good water governance* sebagai kerangka kebijakan dan

³⁵ Global Water Partnership, *Integrated Water Resources Management*. TAC Background No. 4, Stockholm: GWP, 2000, hlm. 7.

kelembagaan yang transparan, partisipatif, akuntabel, serta responsif terhadap perubahan lingkungan dan kebutuhan masyarakat.³⁶

Pengelolaan sumber daya air yang berkelanjutan menjadi sangat penting. Pendekatan berkelanjutan tidak hanya menekankan pada pemenuhan kebutuhan air saat ini, tetapi juga memastikan ketersediaannya untuk generasi mendatang. Hal ini mencakup pelestarian mata air, penggunaan teknologi tepat guna, edukasi masyarakat, dan partisipasi aktif warga dalam menjaga ekosistem air. Dengan pengelolaan yang baik dan terencana, tidak hanya dapat menghindari krisis air, tetapi juga meningkatkan ketahanan pangan, kesehatan, serta kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan. Ketersediaan infrastruktur transportasi seperti jalan, jembatan, dan akses kendaraan menjadi salah satu faktor penting yang dipertimbangkan investor. Pengelolaan sumber daya air tidak dapat dilepaskan dari peran berbagai pihak, termasuk kelompok rentan dan marginal seperti perempuan dan anak-anak.

Secara yuridis, prinsip tata kelola air berkelanjutan telah tercermin dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air. Dalam regulasi ini dinyatakan bahwa air merupakan barang publik yang pengelolaannya dikuasai oleh negara dan harus digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air juga menekankan pentingnya konservasi, pencegahan daya rusak air, dan peran aktif pemerintah daerah dalam memastikan keseimbangan antara penggunaan dan

³⁶ World Water Council, *Water: A Shared Responsibility*. 2nd UN World Water Development, Paris: UNESCO, 2006, hlm. 45.

pelestarian. Dengan demikian, pemerintah daerah memiliki kewajiban normatif dan administratif untuk menjaga kelestarian sumber daya air.

Sayangnya, implementasi prinsip tata kelola air berkelanjutan di tingkat daerah sering kali terhambat oleh fragmentasi kewenangan, lemahnya pengawasan, dan minimnya kapasitas institusi lokal. Dalam studi oleh OECD, ditemukan bahwa banyak daerah mengalami "*governance gap*" antara norma yang tertulis dengan praktik yang terjadi di lapangan.³⁷ Hal ini diperparah ketika perangkat hukum daerah, seperti perda pariwisata, tidak mengakomodasi aspek konservasi air secara eksplisit.

Tata kelola air yang baik tidak hanya memerlukan perangkat hukum yang kuat, tetapi juga integrasi antar-sektor dan pelibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan. Water governance yang partisipatif akan memungkinkan masyarakat lokal, yang selama ini terdampak oleh eksploitasi air, untuk turut menyuarakan kepentingannya. Dalam kerangka ini, peran hukum sangat krusial dalam menjamin mekanisme partisipasi tersebut agar tidak sekadar bersifat formalitas.³⁸

Pendekatan tata kelola air yang berkelanjutan juga menekankan pentingnya data ilmiah dalam proses perizinan dan pengambilan keputusan. Setiap penggunaan seharusnya didasarkan pada kajian daya dukung dan kapasitas lingkungan.³⁹ Dalam konteks Kuningan, tidak ditemukannya basis data konservasi

³⁷ OECD, *Water Governance in OECD Countries: A Multi-level Approach*. Paris: OECD Publishing, 2011, hlm. 21.

³⁸ Maria Saleth & Ariel Dinar, *The Institutional Economics of Water: A Cross-Country Analysis of Institutions and Performance*. Washington DC: World Bank, 2004, hlm. 139.

³⁹ Thomas V. Cech, *Principles of Water Resources: History, Development, Management, and Policy 4th Edition*. Hoboken: Wiley, 2018, hlm. 211.

dalam peraturan daerah menunjukkan lemahnya pendekatan berbasis bukti (*evidence-based regulation*), yang sangat penting dalam mendesain kebijakan sumber daya alam.

Pengelolaan sumber daya air yang berkelanjutan adalah upaya mengatur, menggunakan, dan melestarikan air secara bijak agar memenuhi kebutuhan masyarakat saat ini tanpa mengorbankan ketersediaannya bagi generasi mendatang. Pengelolaan air berkelanjutan mencakup konservasi, distribusi adil, efisiensi penggunaan, dan perlindungan terhadap pencemaran. Berbagai faktor seperti alih fungsi lahan, penebangan hutan di daerah hulu, pencemaran lingkungan, serta minimnya kesadaran masyarakat terhadap konservasi air menjadi penyebab utama terjadinya degradasi sumber daya air di pedesaan.

Pengelolaan sumber daya air yang berkelanjutan adalah pendekatan yang mempertimbangkan keseimbangan antara kebutuhan manusia dan kelestarian ekosistem. Pengelolaan air yang berkelanjutan mencakup perencanaan, pengembangan, distribusi, penggunaan, dan pengendalian air secara efisien untuk memenuhi kebutuhan saat ini tanpa mengorbankan generasi mendatang. Hal ini sangat relevan mengingat banyak wilayah di Indonesia sudah mengalami krisis air bersih akibat deforestasi, pencemaran, dan pembangunan yang tidak ramah lingkungan.

Dengan demikian, tata kelola air yang berkelanjutan menjadi indikator utama keberhasilan kebijakan daerah dalam menjaga keseimbangan antara pertumbuhan ekonomi dan pelestarian lingkungan. Kegagalan Perda Kepariwisata dalam mengatur aspek ini menunjukkan urgensi untuk merumuskan ulang kebijakan

dengan mengintegrasikan prinsip-prinsip tata kelola air yang holistik, partisipatif, dan berbasis keadilan ekologis.

E. Desentralisasi dan Otonomi Daerah dalam Pengelolaan Sumber Daya Air

Indonesia memiliki kekayaan sumber daya alam yang melimpah, mencakup sektor pertambangan, kehutanan, perikanan, dan energi, yang menjadi sumber utama bagi perekonomian nasional dan daerah. Dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pemerataan pembangunan, pemerintah Indonesia menerapkan kebijakan desentralisasi melalui Undang-Undang Otonomi Daerah. Melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kebijakan ini memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengelola sumber daya alam di wilayahnya dengan tujuan mendekatkan pelayanan publik dan meningkatkan efisiensi pengelolaan sumber daya lokal.

Dalam kerangka otonomi daerah, kewenangan pemerintah daerah diatur sedemikian rupa untuk memungkinkan mereka mengambil keputusan yang sesuai dengan kondisi lokal. Pemerintah daerah diberikan hak untuk mengatur dan mengurus berbagai aspek, termasuk pemberian izin eksploitasi, pengawasan, dan pengaturan pemanfaatan sumber daya alam. Namun, kewenangan yang diperluas ini juga menimbulkan berbagai tantangan, terutama terkait dengan tumpang tindih regulasi antara pemerintah pusat dan daerah, yang sering kali berujung pada konflik kewenangan.⁴⁰ Konflik tersebut muncul akibat perbedaan tujuan dan prioritas antara pemerintah pusat, yang memiliki perspektif nasional dan jangka

⁴⁰ Iskandar, T., & Nugraha, R, *Analisis Peran Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam Berkelanjutan*. Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Publik, 12(2), 2018, hlm. 91

panjang, serta pemerintah daerah, yang sering kali berfokus pada manfaat ekonomi langsung bagi masyarakat setempat.⁴¹

Desentralisasi merupakan prinsip pemerintahan yang memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam konteks pengelolaan sumber daya alam, desentralisasi tidak hanya memindahkan beban administratif dari pusat ke daerah, tetapi juga mengandung konsekuensi politik dan hukum berupa tanggung jawab atas pengelolaan yang berkelanjutan dan berkeadilan.

Pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah dalam pengelolaan SDA dilandasi oleh prinsip otonomi daerah yang diatur dalam UUD 1945 serta Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Beberapa padasar hukum yang mendasari kewenangan pemerintah daerah antara lain:

1. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang memberikan wewenang kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya, termasuk dalam hal pengelolaan SDA.
2. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang mengatur kewenangan daerah dalam pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam di wilayahnya.
3. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yang mengatur lokasi pendapatan daerah yang dapat digunakan untuk pengelolaan SDA secara berkelanjutan

⁴¹ Rukmana. D, *Desentralisasi dan Konflik Kewenangandalam Pengelolaan Sumber Daya Alam di Indonesia*. Jurnal Hukum Lingkungan, 5(3), 2017, hlm. 52

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah secara eksplisit menetapkan bahwa pengelolaan lingkungan hidup, termasuk konservasi sumber daya alam, merupakan urusan wajib yang bersifat konkuren antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dalam hal ini, pemerintah daerah berkewajiban membentuk kebijakan daerah yang sinkron dengan peraturan perundang-undangan nasional, tanpa menyimpang dari prinsip kehati-hatian ekologis dan keadilan sosial.

Namun dalam praktiknya, otonomi daerah sering kali diterjemahkan secara sempit sebagai “kewenangan absolut,” yang tidak disertai dengan kapasitas kelembagaan dan tata kelola yang memadai.⁴² Banyak pemerintah daerah, termasuk Kabupaten Kuningan, memfokuskan kebijakan daerah pada aspek ekonomi tanpa memperhatikan dampak ekologisnya. Hal ini terlihat dari Perda Nomor 2 Tahun 2013 yang mengatur penyelenggaraan kepariwisataan tanpa memasukkan klausul konservasi atau mekanisme pengendalian lingkungan.

Pemerintah daerah juga dihadapkan pada sejumlah tantangan dalam pengelolaan sumber daya alam, meskipun Undang-Undang Otonomi Daerah memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah daerah untuk mengelola sumber daya alam, kenyataannya pelaksanaannya sering kali terkendala oleh berbagai faktor internal dan eksternal. Tantangan ini meliputi keterbatasan sumber daya manusia, anggaran yang terbatas, serta praktik-praktik korupsi yang dapat menghambat pengelolaan yang baik dan berkelanjutan. Misalnya, kapasitas pemerintah daerah dalam hal pengetahuan teknis dan pengawasan sering kali

⁴² Ryass Rasyid, *Makna Pemerintahan: Tinjauan dari Segi Etika dan Manajemen*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 2000, hlm. 112

kurang memadai untuk mengelola sumber daya alam secara optimal dan mengurangi dampak lingkungan.⁴³ Akibatnya, banyak pemerintah daerah yang kurang mampu mengimplementasikan regulasi dengan baik, yang pada akhirnya dapat merugikan masyarakat dan lingkungan sekitar

Pengelolaan sumber daya alam juga seringkali dipengaruhi oleh kepentingan politik dan ekonomi. Di beberapa daerah, kebijakan pengelolaan sumber daya alam bisa dipengaruhi oleh tekanan dari kelompok politik atau elit daerah yang memiliki kepentingan pribadi dalam pengelolaan sumber daya alam. Hal ini dapat mengarah pada keputusan yang tidak berdasarkan pertimbangan lingkungan atau keberlanjutan jangka panjang, melainkan lebih pada keuntungan sesaat atau keuntungan politik.⁴⁴

Desentralisasi membuka peluang terjadinya fragmentasi kebijakan, di mana antar sektor dan antar tingkatan pemerintahan tidak saling terkoordinasi. Dalam kasus, kewenangan sering kali tersebar antara Dinas ESDM, Dinas Lingkungan Hidup, Dinas PUTR, dan Badan Perizinan, tanpa sistem informasi dan pengawasan terpadu. Kondisi ini menciptakan celah hukum (*legal gap*) dan meningkatkan risiko eksploitasi sumber daya yang tidak terkendali.

Desentralisasi yang tidak diimbangi dengan partisipasi publik dapat memperparah ketimpangan akses terhadap sumber daya alam. Padahal, asas partisipasi adalah bagian integral dari prinsip otonomi daerah yang demokratis. Masyarakat lokal di sekitar kawasan wisata kerap tidak dilibatkan dalam proses

⁴³ Wiryono. B & Hidayat. A, *Evaluasi Kapasitas Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam*. Jurnal Ekonomi Daerah, 15(1), 2020, hlm. 36.

⁴⁴ Nugroho, H, *Kepentingan Politik dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam*. Jurnal Hukum dan Pembangunan, 11(3), 2017, hlm. 98

penyusunan kebijakan, padahal merekalah yang merasakan langsung dampak dari eksploitasi oleh sektor wisata. Hal ini bertentangan dengan semangat desentralisasi yang seharusnya mendorong penguatan demokrasi lokal.

Di sisi lain, desentralisasi sebenarnya dapat menjadi peluang untuk memperkuat perlindungan sumber daya air, jika digunakan untuk melahirkan kebijakan daerah yang adaptif, berbasis bukti, dan berorientasi pada kelestarian. Namun hal ini hanya mungkin jika pemerintah daerah memiliki visi pembangunan yang berimbang antara kepentingan ekonomi dan keberlanjutan lingkungan. Oleh karena itu, desain kebijakan daerah harus disusun dalam kerangka hukum nasional dan prinsip tata kelola lingkungan hidup.

Dengan demikian, desentralisasi dan otonomi daerah bukan hanya memberi ruang bagi kreativitas kebijakan lokal, tetapi juga mengharuskan adanya tanggung jawab konstitusional dan ekologis dalam setiap produk peraturan daerah. Perda yang abai terhadap dimensi konservasi tidak hanya mencerminkan kelalaian administratif, tetapi juga menjadi bukti kegagalan dalam mewujudkan desentralisasi yang substantif dan berkeadilan lingkungan.

