

## ANALISIS DAN EVALUASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DARI PERSPEKTIF PERLINDUNGAN LINGKUNGAN

*(Analysis and Evaluation of Law and Regulation from the Perspective of Environmental Protection)*

**Feby Ivalerina Kartikasari**

Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan  
Jl. Ciumbuleuit No.94, Bandung, 40141, Indonesia  
**feby75@unpar.ac.id**

### Abstrak

Berbagai penelitian menunjukkan ada persoalan mengenai kualitas peraturan perundang-undangan di Indonesia, khususnya yang berkaitan dengan lingkungan dan sumber daya alam. Tulisan ini mendiskusikan bagaimana melakukan analisis dan evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan untuk mengembangkan peraturan perundang-undangan yang berkualitas di Indonesia, khususnya dari perspektif perlindungan lingkungan. Untuk itu, penelitian ini utamanya mengacu pada literatur legisprudensi (*legisprudence*) yaitu literatur yang mengkaji peraturan perundang-undangan dari perspektif teoritis dan praktis, dan juga berbagai materi yang terkait dengan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan penelusuran literatur tersebut disimpulkan bahwa analisis peraturan perundang-undangan dibagi menjadi dua tahap yaitu yang dilakukan sebelum pengesahan peraturan perundang undangan atau *ex ante*, serta analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan yang dilakukan setelah peraturan perundang-undangan dilaksanakan atau *ex post*. Tulisan ini menawarkan kriteria dan cara melakukan analisis *ex ante* dan *ex post* berdasarkan perspektif perlindungan lingkungan. Namun sesungguhnya kriteria dan tehnik analisis dan evaluasi harus disesuaikan dengan jenis, isi dan tujuan dari peraturan perundang-undangan serta kondisi yang dihadapi pada wilayah pengaturan peraturan perundang-undangan tersebut. Pada akhirnya tulisan ini menyimpulkan bahwa penelitian mengenai kriteria, metode, tehnik dan alat analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan perlu sebanyak mungkin dilakukan untuk mendorong pembentukan peraturan perundang-undangan yang lebih baik.

**Kata kunci:** analisis, evaluasi, peraturan perundang-undangan, lingkungan

### Abstract

Various studies highlight issues related to the quality of laws and regulations in Indonesia, particularly those concerning the environment and natural resources. This article discusses how to analyze and evaluate laws and regulations to develop high-quality law and regulation in Indonesia, specifically from an environmental protection perspective. This research primarily refers to the literature on legisprudence, which examines laws and regulations from theoretical and practical perspectives, and also reviews various materials related to laws and regulations. Based on the literature, it is concluded that laws and regulations analysis is divided into two stages: pre-enactment analysis, or *ex ante*, and post-enactment analysis and evaluation, or *ex post*. This article proposes criteria and methods for conducting both *ex ante* and *ex post* analysis from the perspective of environmental protection. However, in essence, the criteria, techniques, and methods of analysis and evaluation must be tailored to the type, content, and objectives of the law and regulation, as well as the specific conditions in the area governed by the laws and regulations. The article concludes that research on the criteria, methods, techniques, and tools for laws and regulations analysis and evaluation needs to be conducted as extensively as possible to promote the development of better laws and regulations.

**Key words:** analysis, evaluation, laws, regulations, environment

## A. Pendahuluan

Penelitian hukum yang terkait dengan lingkungan dan sumber daya alam di negara-negara berkembang, termasuk Indonesia kebanyakan lebih fokus pada persoalan implementasi dan penegakan hukum, daripada kualitas hukumnya sendiri<sup>1</sup>. Padahal kualitas peraturan perundang-undangan mempengaruhi kualitas implementasinya, seperti penelitian yang dilakukan oleh Seidman & Seidman menunjukkan bahwa banyak kegagalan dalam pelaksanaan peraturan perundang-undangan disebabkan oleh peraturan perundang-undangannya sendiri<sup>2</sup>. Peraturan perundang-undangan mengenai lingkungan yang ambigu atau terlalu rumit, misalnya, akan sulit diimplementasikan<sup>3</sup>. Demikian pula apabila beberapa peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh berbagai lembaga saling tidak sejalan, maka akan menghambat upaya pengelolaan lingkungan yang harmonis yang dibutuhkan untuk menjaga keseimbangan ekosistem<sup>4</sup>. Jadi sesungguhnya peraturan perundang-undangan yang buruk dapat menjadi ancaman serius bagi lingkungan.

Sementara, sebagian besar dari penelitian yang terkait dengan lingkungan dan sumber daya alam di Indonesia menunjukkan bahwa kualitas

peraturan perundang-undangan yang mengatur lingkungan atau sumber daya alam bermasalah karena ketidakselarasan, kurang jelas, dan eksploitatif. Misalnya, sebuah penelitian menunjukkan adanya ketidakharmonisan antar peraturan perundang-undangan terkait penggunaan lahan. Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan mengatur bahwa Izin Jasa Lingkungan terbatas pada hutan lindung dan hutan produksi, sedangkan Undang-Undang No. 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi mengatur bahwa Izin Jasa Lingkungan untuk kegiatan panas bumi dapat diberikan di hutan konservasi<sup>5</sup>. Penelitian lain menunjukkan bahwa ketidakharmonisan antar peraturan perundang-undangan bahkan semakin meningkat karena banyaknya peraturan daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan nasional<sup>6</sup>.

Berbagai penelitian juga menunjukkan adanya ketidakjelasan norma dalam peraturan perundang-undangan, salah satunya dikemukakan dalam sebuah penelitian mengenai pengelolaan air, bahwa peraturan perundang-undangan mengenai pengelolaan kualitas air dan pengendalian pencemaran di Indonesia sangat kabur, sehingga bahkan gagasan dasar tentang pengelolaan lingkungan tidak tersampaikan,

<sup>1</sup> Arnscheidt, Julia (2009). *Debating Nature Conservation: Policy, Law and Practice in Indonesia, A Discourse Analysis of History and Present*, Leiden University Press, hlm. 4.; Faure, Michael; Goodwin, Morag; Weber, Franziska (2010). 'Bucking the Kuznets Curve: Designing Effective Environmental Regulation in Developing Countries' in *Virginia Journal of International Law*, 2010, 51, hlm. 100.; F I Kartikasari, *Mining and Environmental Protection in Indonesia: Regulatory Pitfalls* (Meijers-reeks, 24 April 2024), hlm. 212-213.

<sup>2</sup> Ann Seidman and Robert B Seidman, 'ILTAM: Drafting Evidence-Based Legislation for Democratic Social Change' (2009) 89 *Boston University Law Review* 435, hlm. 437.

<sup>3</sup> Stuart Bell, Donald McGillivray, Ole W Pedersen, Emma Lees and Elen Stokes, *Environmental Law* (9th edn, Oxford University Press 2017), hlm. 106.

<sup>4</sup> Platjouw, Froukje Maria (2013) 'The need to recognize a coherent legal system as an important element of the ecosystem approach' in Christina Voigt, *Rule of Law for Nature, New Dimensions and Ideas in Environmental Law*, Cambridge University Press.

<sup>5</sup> Komisi Pemberantasan Korupsi, *Kajian Harmonisasi Undang-Undang di Bidang Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup* (KPK 2018), hlm. 244-245.

<sup>6</sup> Simon Butt, 'Regional Autonomy and Legal Disorder: The Proliferation of Local Laws in Indonesia' (2010) 1 *Singapore Journal of Legal Studies*, hlm. 3-4.

akibatnya, aturan-aturan tersebut tidak cukup mampu menyampaikan apa yang diatur kepada mereka yang diharapkan menerapkan atau mematuhi<sup>7</sup>. Contoh lain mengenai aturan yang tidak cukup jelas diambil dari sebuah penelitian mengenai perizinan perkebunan. Dalam penelitian tersebut disampaikan bahwa Undang-Undang No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan tidak jelas mengatur bahwa rencana perkebunan harus dipertimbangkan ketika menerbitkan izin perkebunan, padahal rencana perkebunan tersebut dapat menjadi alat yang kuat untuk memastikan praktik perkebunan yang berkelanjutan<sup>8</sup>. Ketidakjelasan tersebut menurut penelitiannya, dapat menghilangkan kesempatan bagi pemerintah untuk mengendalikan izin melalui perencanaan<sup>9</sup>.

Selain masalah-masalah di atas, peraturan perundang-undangan terkait lingkungan dan sumber daya alam juga dikenal eksploitatif. Penelitian yang dilakukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) pada tahun 2018 menunjukkan bahwa undang-undang tentang kehutanan, pertanian dan perkebunan, pertambangan dan energi, serta sumber daya laut dan perikanan cenderung berorientasi pada eksploitasi sumber daya alam, dan kurang memiliki ketentuan yang dirancang untuk melindungi lingkungan<sup>10</sup>. Disamping itu, penelitian lain menunjukkan sejak jaman Orde Baru, peraturan perundang-undangan

yang berkaitan dengan sumber daya alam diprioritaskan demi pertumbuhan ekonomi, menjadikan peraturan perundang-undangan sebagai alat untuk mengeksploitasi sumber daya alam tanpa memperhatikan dampak negatifnya<sup>11</sup>. Bahkan setelah berlakunya kebijakan desentralisasi banyak pemerintah kabupaten dan provinsi memanfaatkan kesempatan untuk menerbitkan peraturan daerah untuk mengeksploitasi sumber daya alam, yang tidak dapat dilakukan pada masa Orde Baru<sup>12</sup>.

Hasil penelitian di atas menunjukkan sejak lama persoalan mengenai kualitas peraturan perundang-undangan khususnya yang terkait dengan lingkungan dan sumber daya alam telah ada di Indonesia. Namun analisis yang mendalam mengenai kualitas peraturan perundang-undangan belum banyak dilakukan oleh berbagai pihak. Bahkan hasil penelitian yang disampaikan di atas pada umumnya tidak fokus pada studi mengenai kualitas peraturan perundang-undangan, namun hanya merupakan bagian dari penelitian tentang pengelolaan lingkungan dan sumber daya alam, sehingga dasar atau ukuran yang digunakan untuk menilai kualitas peraturan perundang-undangannya pun tidak tampak.

Dengan demikian maka kajian mengenai kualitas peraturan perundang-undangan perlu mendapat perhatian lebih banyak daripada

<sup>7</sup> S K Waddell, *The Role of the Legal Rule in Indonesian Law: Environmental Law and Reformasi of Water Quality Management* (University of Sydney 2004).

<sup>8</sup> Josi Khatarina, *Decentralisation, Law, and the Failure of Palm Oil Licensing* (Melbourne Law School, The University of Melbourne 2019), hlm. 141.

<sup>9</sup> *Ibid*

<sup>10</sup> Komisi Pemberantasan Korupsi, *Kajian Harmonisasi Undang-Undang di Bidang Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup* (KPK 2018), hlm. 305.

<sup>11</sup> Paul K Gellert and Andiko, 'The Quest for Legal Certainty and the Reorganization of Power: Struggles over Forest Law, Permits, and Rights in Indonesia' (2015) 74(3) *The Journal of Asian Studies*.

<sup>12</sup> Christopher Barr, Ida Aju Pradnja Resosudarmo, Ahmad Dermawan, John McCarthy, Moira Moeliono, and Bambang Setiono (eds), *Decentralization of Forest Administration in Indonesia: Implications for Forest Sustainability, Economic Development and Community Livelihoods* (Center for International Forestry Research (CIFOR) 2006), hlm. 11-12.

saat ini untuk mendorong pembentukan peraturan perundang-undangan yang lebih baik. Tulisan ini mendiskusikan bagaimana melakukan analisis dan evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan sebagai dasar pembentukan peraturan perundang-undangan yang berkualitas, khususnya dari perspektif perlindungan lingkungan.

## B. Metode Penelitian

Untuk melakukan penelitian mengenai bagaimana analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan dapat dilakukan di Indonesia, penulis utamanya mengacu pada literatur legisprudensi (*legisprudence*). Literatur tersebut mengkaji peraturan perundang-undangan dari perspektif teoritis dan praktis<sup>13</sup>. Penulis mengumpulkan berbagai artikel mengenai analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan yang termasuk dalam literatur legisprudensi, disamping itu penulis juga mengumpulkan buku dan artikel lain mengenai peraturan perundang-undangan, terutama yang terkait dengan lingkungan dan sumber daya alam. Kemudian, penulis melakukan pengkajian mengenai bagaimana analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan, khususnya yang terkait dengan lingkungan dan sumber daya alam, dapat dilakukan.

## C. Pembahasan

Peraturan perundang-undangan yang berkualitas dapat mendukung imple-

mentasinya. Salah satu alasannya adalah pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang berkualitas lebih mudah karena lebih dipatuhi oleh masyarakat<sup>14</sup>. Peraturan perundang-undangan berkualitas tinggi akan membantu mengembalikan kepercayaan kepada pemerintah karena berkontribusi pada kesejahteraan masyarakat, pelaku bisnis, dan pemangku kepentingan lainnya<sup>15</sup>. Selanjutnya, peningkatan kualitas peraturan perundang-undangan akan melancarkan proses pemerintahan dan lebih mampu mencapai tujuan yang diinginkan<sup>16</sup>. Oleh karena itu diperlukan analisis peraturan perundang-undangan mulai dari awal pembentukannya, hingga setelah peraturan perundang-undangan tersebut dilaksanakan.

Analisis dilakukan hampir dalam setiap tahapan pembuatan peraturan perundang-undangan dan pelaksanaannya. Tahap-tahap tersebut mencakup:

- 1) Analisis dan definisi masalah yang diharapkan dapat diselesaikan oleh peraturan perundang-undangan;
- 2) Penentuan atau klarifikasi tujuan dari peraturan perundang-undangan;
- 3) Pemilihan instrumen hukum atau sarana yang dapat digunakan untuk menyelesaikan masalah tersebut;
- 4) Perumusan isi normatif;
- 5) Pengesahan formal;
- 6) Pelaksanaan;
- 7) Evaluasi; dan

<sup>13</sup> Luc J Wintgens, 'Legislation as an Object of Study of Legal Theory: Legisprudence' in Luc J Wintgens (ed), *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*, Proceedings of the Fourth Benelux-Scandinavian Symposium on Legal Theory (Hart Publishing 2002), hlm. 10-11.

<sup>14</sup> Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report (13 November 2001) <https://www.smartreg.pe/reportes/Mandelkern%20Report%20on%20Better%20Regulation%202001.pdf>.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> Luzius Mader, 'Evaluating the Effects: A Contribution to the Quality of Legislation' (2001) 22(2) *Statute Law Review*.

8) Jika perlu atau sesuai, adaptasi perundang-undangan berdasarkan evaluasi tersebut<sup>18</sup>.

Berdasarkan tahapan tersebut, analisis peraturan perundang-undangan yang dilakukan sebelum pengesahan peraturan perundang-undangan oleh Mader dinamakan analisis prospektif (*prospective evaluation*) atau *ex ante*, sedangkan analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan yang dilakukan setelah pengesahan peraturan perundang-undangan dinamakan analisis dan evaluasi retrospektif (*retrospective evaluation*) atau *ex post*<sup>19</sup>. Analisis prospektif dilakukan sebelum pengesahan peraturan perundang-undangan, untuk mendapatkan wawasan yang lebih baik tentang dampak potensial atau kemungkinan dampak yang dihasilkan dari peraturan perundang-undangan yang direncanakan, sehingga dapat membantu dalam memilih ketentuan yang tepat untuk menyelesaikan masalah yang hendak diatur<sup>20</sup>. Sedangkan analisis dan evaluasi retrospektif dilakukan setelah peraturan perundang-undangan berlaku atau untuk memperoleh pemahaman yang lebih baik tentang apa yang terjadi dan mengetahui dampak nyata setelah peraturan perundang-undangan diberlakukan<sup>21</sup>.

Di bawah ini akan dijelaskan bagaimana analisis sebelum peraturan perundang-undangan disahkan dan bagaimana analisis dan evaluasi dilakukan setelah peraturan perundang-

undangan disahkan. Pembahasan diperuntukan utamanya bagi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan lingkungan dan sumber daya alam, namun beberapa materi juga dapat diberlakukan bagi peraturan perundang-undangan lainnya.

### **1. Analisis dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan (*ex ante*)**

Literatur tentang pembuatan peraturan perundang-undangan yang ideal menawarkan metode untuk meningkatkan kualitas peraturan perundang-undangan. Yang paling mengemuka adalah metode pembuatan peraturan perundang-undangan yang rasional, alasannya manusia adalah makhluk rasional, maka peraturan perundang-undangan yang rasional akan sesuai dengan katakteristik manusia<sup>22</sup>. Para ahli hukum menawarkan berbagai tehnik untuk membentuk peraturan yang rasional, misalnya Seidman dkk. menyediakan desain dan tehnik membuat peraturan perundang-undangan yang rasional-legal berbasis logika dan fakta, terutama bagi negara berkembang<sup>23</sup>. Pendekatan Seidman dkk tersebut sejalan dengan Mousmouti yang menyarankan untuk melakukan analisis yang mendalam karena membantu perancang peraturan perundang-undangan memahami isu yang relevan dan dapat mengidentifikasi masalah sejak awal proses pembuatan peraturan perundang-undangan<sup>24</sup>. Rasionalnya

<sup>18</sup> Luzius Mader, 'Evaluating the Effects: A Contribution to the Quality of Legislation' (2001) 22(2) *Statute Law Review*.

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> Patricia Popelier and Victoria Verlinden, 'The Context of the Rise of Ex Ante Evaluation' in Jonathan Verschuuren (ed), *The Impact of Legislation: A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation* (Brill Nijhoff 2009), hlm. 14.

<sup>23</sup> A Seidmann, R Seidmann and N Abeyesekere, *Legislative Drafting for Democratic Social Change: A Manual for Drafters* (Kluwer Law International 2001).

<sup>24</sup> Maria Mousmouti, 'Making Legislative Effectiveness an Operational Concept: Unfolding the Effectiveness Test as a Conceptual Tool for Lawmaking' (2018) 9 *European Journal of Risk Regulation*.

harus ada hubungan yang logis antara masalah yang dihadapi dengan solusi yang dipilih oleh pembuat peraturan perundang-undangan, dan keterkaitannya tersebut harus dapat ditelusuri dan dijustifikasi<sup>25</sup>. Melalui proses yang demikian maka hukum dapat memperoleh legitimasi karena dianggap rasional<sup>26</sup>.

Dari para pendukung metode pembuatan hukum yang rasional dapat disimpulkan bahwa ada tiga kriteria untuk menghasilkan hukum yang rasional. Kriteria pertama adalah metode pembuatannya harus jelas, terstruktur, dan terukur<sup>27</sup>, sehingga membantu publik memahami alasan di balik penetapan norma. Kriteria kedua adalah pemahaman yang mendalam tentang masalah nyata<sup>28</sup>, dengan dukungan informasi komprehensif dan keterbukaan terhadap kritik<sup>29</sup>. Kriteria ketiga adalah analisis menyeluruh untuk solusi yang efektif<sup>30</sup>, untuk itu penelitian ilmiah

seringkali diperlukan<sup>31</sup>. Disamping itu, Seidman & Seidman menyarankan agar rancangan peraturan dilengkapi laporan penelitian relevan dan tersusun logis, agar publik dapat menilai berdasarkan fakta dan logika yang memadai<sup>32</sup>.

Beberapa lembaga juga telah menetapkan kriteria untuk peraturan perundang-undangan yang berkualitas, seperti Better Regulations dan Smart Regulations, yang bertujuan meningkatkan kualitas legislasi di Uni Eropa dan negara-negara anggotanya<sup>33</sup>. Uni Eropa juga mendorong penggunaan berbagai instrumen pembuatan peraturan perundang-undangan yang berkualitas, seperti Konsultasi (*Consultation*), yang memperkuat hubungan antara pemerintah dan pemangku kepentingan (subjek hukum) dalam pembuatan hukum, *Impact Assessment* (IA) serta *Regulatory Impact Assessment* (RIA), yang mendukung pembuatan

<sup>25</sup> *Ibid*, 446.

<sup>26</sup> Patricia Popelier and Victoria Verlinden, 'The Context of the Rise of Ex Ante Evaluation' in Jonathan Verschuuren (ed), *The Impact of Legislation: A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation* (Brill Nijhoff 2009), hlm. 14.; Luc J Wintgens, 'Legislation as an Object of Study of Legal Theory: Legisprudence' in Luc J Wintgens (ed), *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation, Proceedings of the Fourth Benelux-Scandinavian Symposium on Legal Theory* (Hart Publishing 2002), hlm. 11; A Daniel Oliver-Lalana, 'On the (Judicial) Method to Review the (Legislative) Method' (2016) 4(2) *The Theory and Practice of Legislation*, hlm. 137.

<sup>27</sup> A Daniel Oliver-Lalana, 'On the (Judicial) Method to Review the (Legislative) Method' (2016a) 4(2) *The Theory and Practice of Legislation*, hlm. 136-137; Angelika Siehr, 'Symbolic Legislation Under Judicial Control' in Klaus Meßerschmidt and A Daniel Oliver-Lalana (eds), *Rational Lawmaking under Review, Legisprudence According to the German Federal Constitutional Court* (Springer International Publishing 2016), hlm. 218; Maria Mousmouti, 'Making Legislative Effectiveness an Operational Concept: Unfolding the Effectiveness Test as a Conceptual Tool for Lawmaking' (2018) 9 *European Journal of Risk Regulation*, hlm. 8.

<sup>28</sup> A Seidmann, R Seidmann and N Abeyesekere, *Legislative Drafting for Democratic Social Change: A Manual for Drafters* (Kluwer Law International 2001), hlm. 99.; A Daniel Oliver-Lalana, 'On the (Judicial) Method to Review the (Legislative) Method' (2016a) 4(2) *The Theory and Practice of Legislation*, hlm. 136-137.; Maria Mousmouti, 'Making Legislative Effectiveness an Operational Concept: Unfolding the Effectiveness Test as a Conceptual Tool for Lawmaking' (2018) 9 *European Journal of Risk Regulation*, hlm. 41-42.

<sup>29</sup> Patricia Popelier and Victoria Verlinden, 'The Context of the Rise of Ex Ante Evaluation' in Jonathan Verschuuren (ed), *The Impact of Legislation: A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation* (Brill Nijhoff 2009), hlm. 18.

<sup>30</sup> A Daniel Oliver-Lalana, 'On the (Judicial) Method to Review the (Legislative) Method' (2016a) 4(2) *The Theory and Practice of Legislation*, hlm. 136

<sup>31</sup> Patricia Popelier and Victoria Verlinden, 'The Context of the Rise of Ex Ante Evaluation' in Jonathan Verschuuren (ed), *The Impact of Legislation: A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation* (Brill Nijhoff 2009), hlm. 18.

<sup>32</sup> A W Seidman and R B Seidman, 'Lawmaking, Development and the Rule of Law' in J Arnscheidt, B van Rooij and J M Otto (eds), *Lawmaking for Development: Explorations into the Theory and Practice of International Legislative Projects* (Leiden University Press 2008), hlm. 104.

<sup>33</sup> Helen Xanthaki, 'Quality of Legislation: Focus on Smart EU and Post-Smart Transportation' (2014) 2(3) *Theory and Practice of Legislation*.

undang-undang berbasis analisis dan bukti yang memadai<sup>34</sup>.

Namun dalam praktiknya, proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang rasional tersebut sulit tercapai. Proses tersebut terlalu ideal. Di sisi lain pembuatan peraturan perundang-undangan adalah proses yang kompleks dan politis, melibatkan berbagai aktor dengan kepentingan yang berbeda<sup>35</sup>. Ketidakepakatan antara berbagai pihak, seperti pemerintah pusat dan daerah, industri dan LSM, adalah kondisi yang sangat umum<sup>36</sup>. Disamping itu, faktor-faktor lainnya seperti waktu, keterampilan, dan sumber daya juga sering menghambat penerapan pembuatan peraturan perundang-undangan yang rasional<sup>37</sup>. Di negara berkembang bahkan kompleksitas tersebut lebih tinggi karena adanya konflik masyarakat, kurangnya kapasitas pemerintah, dan keterbatasan kemampuan para perancang peraturan perundang-undangan, sehingga pendekatan rasional lebih sulit diterapkan sepenuhnya<sup>38</sup>.

Hal tersebut menunjukkan bahwa kualitas peraturan perundang-undangan tidak terlepas dari kualitas proses pembuatannya. Jika negara tidak berkomitmen pada kualitas perundang-

undangan, maka tidak ada instrumen yang memadai untuk menciptakan kualitas dalam perundang-undangan<sup>39</sup>. Jadi yang harus dilakukan adalah *pertama* semua aktifitas yang diperlukan untuk mencapai kualitas peraturan perundang-undangan harus diatur, diterapkan, dan dipatuhi dengan baik oleh semua pihak yang terlibat dalam pembuatan peraturan perundang-undangan; *kedua*, konten atau isi undang-undang juga harus berkualitas<sup>40</sup>.

Untuk syarat *pertama* yang harus dipenuhi adalah menyediakan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai tata cara pembuatan peraturan perundang-undangan. Ini bukan hanya menyediakan peraturan perundang-undangannya semata, namun harus dipastikan normanya mencakup mekanisme pembuatan peraturan perundang-undangan yang rasional seperti yang telah disampaikan di atas. Disamping itu mekanisme pembuatan peraturan perundang-undangan yang baik seperti *Consultation*, IA dan RIA juga dapat diatur dan digunakan. Telah banyak lembaga dan organisasi yang mengeluarkan pedoman pelaksanaan ketiga mekanisme tersebut yang tentunya dapat diadopsi dan disesuaikan oleh berbagai negara.

<sup>34</sup> Jonathan Verschuuren and Rob van Gestel, 'Ex Ante Evaluation of Legislation: An Introduction' in Jonathan Verschuuren (ed), *The Impact of Legislation: A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation* (Brill Nijhoff 2009); Jyrki Tala, 'Better Regulation through Programs and Quality Standards - Are New Perspectives Needed' (2010) 4(2) *Legisprudence*.; Maria Mousmouti, *Designing Effective Legislation* (Edward Elgar Publishing 2019).

<sup>35</sup> N A Florijn, 'Quality of Legislation: A Law and Development Project' in J Arnscheidt, B van Rooij and J M Otto (eds), *Lawmaking for Development: Explorations into the Theory and Practice of International Legislative Projects* (Leiden University Press 2008).; A Daniel Oliver-Lalana, 'Legitimacy through Rationality: Parliamentary Argumentation as Rational Justification of Laws' in Luc J Wintgens (ed), *The Theory and Practice of Legislation: Essays in Legisprudence* (Routledge 2016).

<sup>36</sup> Jyrki Tala, 'Better Regulation through Programs and Quality Standards - Are New Perspectives Needed' (2010) 4(2) *Legisprudence*.

<sup>37</sup> Maria Mousmouti, 'Making Legislative Effectiveness an Operational Concept: Unfolding the Effectiveness Test as a Conceptual Tool for Lawmaking' (2018) 9 *European Journal of Risk Regulation*.

<sup>38</sup> B van Rooij, *Regulating Land and Pollution in China: Lawmaking, Compliance, and Enforcement: Theory and Cases* (Leiden University Press 2006).; J M Otto, W S R Stoter and J Arnscheidt, 'Using Legislative Theory to Improve Law and Development Projects' in J Arnscheidt, B van Rooij and J M Otto (eds), *Lawmaking for Development: Explorations into the Theory and Practice of International Legislative Projects* (Leiden University Press 2008).

<sup>39</sup> Tímea Drinócz, 'Concept of Quality in Legislation - Revisited: Matter of Perspective and a General Overview' (2015) 36(3) *Statute Law Review*.

<sup>40</sup> *Ibid*.

Untuk syarat *kedua* perancang peraturan perundang-undangan perlu membuat kriteria yang tegas mengenai peraturan perundang-undangan yang baik dan kemudian memastikan bahwa isi dari peraturan perundang-undangan sesuai dengan kriteria tersebut. Memang tidak ada kesepakatan dari para ahli hukum mengenai kriteria peraturan perundang-undangan yang baik, sehingga ada berbagai kriteria yang dikeluarkan oleh para ahli hukum<sup>41</sup>. Disamping itu berbagai negara juga mengeluarkan kriteria peraturan perundang-undangan yang baik. Misalnya, di Belanda, dalam Laporan Putih Pemerintah (*Zicht op wetgeving*) menyatakan bahwa kriteria peraturan perundang-undangan yang baik meliputi: legalitas, kesesuaian dengan konstitusi dan perjanjian internasional, dan penerapan prinsip-prinsip hukum umum; efektivitas dan efisiensi; subsidiaritas dan proporsionalitas; keterlaksanaan dan penegakan hukum; harmonisasi; serta

kesederhanaan, kejelasan, dan aksesibilitas<sup>42</sup>. Di Indonesia, Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menetapkan prinsip-prinsip pembentukan peraturan yang baik, yang mencakup: tujuan yang jelas; kewenangan kelembagaan atau pembentukan yang tepat; kesesuaian antara jenis, hierarki, dan isi materi; kemudahan pelaksanaan; kegunaan; kejelasan; dan keterbukaan (Pasal 16). Berbagai kriteria mengenai kualitas hukum yang berbeda tersebut dapat dipengaruhi oleh konteks historis, politik, sosial, tradisi hukum, dan perspektif berbagai aktor<sup>43</sup>.

Mengacu pada literatur legisprudensi kriteria norma peraturan perundang-undangan yang baik dapat dibagi menjadi dua, yaitu kriteria formal dan kriteria substantif<sup>44</sup>. Kriteria formal terkait dengan kualitas *drafting*<sup>45</sup>, atau kualitas tekstual<sup>46</sup>, atau kualitas teknis<sup>47</sup>. Fluckiger menggunakan istilah 'kualitas formal'

<sup>41</sup> Varen Vanterpool, 'A Critical Look at Achieving Quality in Legislation' (2007) 9(2) *European Journal of Law Reform*; NA Florijn, 'Quality of Legislation: A Law and Development Project' in J Arnscheidt, B van Rooij and JM Otto (eds), *Lawmaking for Development: Explorations into the Theory and Practice of International Legislative Projects* (Leiden University Press, 2008); Maria Mousmouti, 'Operationalising Quality of Legislation through the Effectiveness Test' (2012) 6(2) *Legisprudence*; Victoria E Aitken, 'An Exposition of Legislative Quality and Its Relevance for Effective Development' (2013); Tímea Drinóczi, 'Concept of Quality in Legislation—Revisited: Matter of Perspective and a General Overview' (2015) 36(3) *Statute Law Review*.

<sup>42</sup> W Voermans, P Eijlander, R van Gestel, I de Leeuw, A de Moor-van Vught, and S Prechal, 'Quality, Implementation and Enforcement: A Study into the Quality of EC Rules and the Impact on the Implementation and Enforcement within the Netherlands' (2000) Leiden University; NA Florijn, 'Quality of Legislation: A Law and Development Project' in J Arnscheidt, B van Rooij and JM Otto (eds), *Lawmaking for Development: Explorations into the Theory and Practice of International Legislative Projects* (Leiden University Press, 2008), hlm. 78.

<sup>43</sup> Maria Mousmouti, 'Operationalising Quality of Legislation through the Effectiveness Test' (2012) 6(2) *Legisprudence*, hlm. 192; Victoria E Aitken, 'An Exposition of Legislative Quality and Its Relevance for Effective Development' (2013), hlm. 1-2.

<sup>44</sup> Luzius Mader, 'Evaluating the Effects: A Contribution to the Quality of Legislation' (2001) 22(2) *Statute Law Review*; Ulrich Karpen, 'Comparative Law: Perspectives of Legislation' (2013) 17 *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional* (Madrid, 2013); Maria Mousmouti, 'Operationalising Quality of Legislation through the Effectiveness Test' (2012) 6(2) *Legisprudence*.

<sup>45</sup> Luzius Mader, 'Evaluating the Effects: A Contribution to the Quality of Legislation' (2001) 22(2) *Statute Law Review*, hlm. 120

<sup>46</sup> Ulrich Karpen, 'Comparative Law: Perspectives of Legislation' (2013) 17 *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional* (Madrid, 2013), hlm. 151

<sup>47</sup> W Voermans, P Eijlander, R van Gestel, I de Leeuw, A de Moor-van Vught and S Prechal, 'Quality, Implementation and Enforcement: A Study into the Quality of EC Rules and the Impact on the Implementation and Enforcement within the Netherlands' (2000) Leiden University, hlm. 6.



untuk kriteria yang terkait dengan *drafting* yang meliputi: *clarity* (kejelasan), *simplicity* (kesederhanaan), *consistency* (konsistensi), *concision* (kepadatan), dan *precision* (ketepatan)<sup>48</sup>. Ahli hukum lain menempatkan kriteria formal sebagai prinsip dasar yang membuat peraturan perundang-undangan lebih baik, yaitu: *clarity* (kejelasan), *accuracy* (akurasi), dan *unambiguity* (tidak ambigu)<sup>49</sup>. Kriteria formal tampaknya sejalan dengan teori hukum yang disampaikan oleh Fuller, bahwa legalitas formal berarti suatu peraturan perundang-undangan memenuhi kriteria: *clear* (jelas), *consistent* (konsisten), *known to every citizen* (diketahui oleh setiap warga negara), *general* (umum), dan *non-retroactive* (tidak berlaku surut)<sup>50</sup>.

Sedangkan kualitas substantif hukum adalah mengenai isi atau konten dari peraturan perundang-undangan. Oleh Flückiger kriteria tersebut disebut sebagai 'kriteria faktual'<sup>51</sup>. Sebagian besar ahli hukum mengaitkan kualitas isi peraturan perundang-undangan dengan realitas sosial, contohnya Mader yang berpendapat bahwa kualitas substantif hukum terletak pada dampaknya terhadap realitas

sosial<sup>52</sup>. Sementara Mousmouti berpendapat bahwa elemen penting dari kualitas hukum adalah efektivitas, yaitu bagaimana hukum memperoleh dampak yang nyata<sup>53</sup>. Sedangkan Rooij fokus pada 'kualitas pelaksanaan', yang menilai apakah legislasi memiliki efek positif terhadap kepatuhan dan penegakan hukum<sup>54</sup>. Untuk mewujudkan kualitas isi dari peraturan perundang-undangan, Seidman & Seidman mengeluarkan pedoman untuk membantu agar suatu peraturan perundang-undangan dapat mengubah perilaku manusia, berdasarkan pemahaman bahwa peraturan perundang-undangan harus mencapai perubahan sosial yang diinginkan<sup>55</sup>.

Kualitas formal dan kualitas substantif saling melengkapi dan tidak dapat dipisahkan untuk membentuk sebuah peraturan perundang-undangan yang berkualitas baik. Di bawah ini penulis menawarkan kriteria kualitas peraturan perundang-undangan yang baik untuk menganalisis potensi dampak dari peraturan perundang-undangan yang akan diterbitkan bagi masyarakat dan lingkungan. Beberapa kriteria sebenarnya dapat diberlakukan untuk seluruh peraturan perundang-undangan, sedangkan

<sup>48</sup> Alexandre Flückiger, 'Concluding Remarks, Can Better Regulation be Achieved by Guiding Parliaments and Governments? How the Definition of the Quality of Legislation Affects Law Improvement Methods' (2010) 4 *Legisprudence*, hlm. 215.

<sup>49</sup> Varen Vanterpool, 'A Critical Look at Achieving Quality in Legislation' (2007) 9(2) *European Journal of Law Reform*, hlm. 171; Helen Xanthaki, 'Quality of Legislation: An Achievable Universal Concept or a Utopian Pursuit?' in Luzius Mader and Marta Tavares de Almeida (eds), *Quality of Legislation Principles and Instruments* (Nomos, 2011), hlm. 80.

<sup>50</sup> Lon L Fuller, *The Morality of Law* (Yale University Press 1976), hlm. 41.

<sup>51</sup> Alexandre Flückiger, 'Concluding Remarks, Can Better Regulation be Achieved by Guiding Parliaments and Governments? How the Definition of the Quality of Legislation Affects Law Improvement Methods' (2010) 4 *Legisprudence*, hlm. 213-214.

<sup>52</sup> Luzius Mader, 'Evaluating the Effects: A Contribution to the Quality of Legislation' (2001) 22(2) *Statute Law Review*, hlm. 121.

<sup>53</sup> Maria Mousmouti, 'Operationalising Quality of Legislation through the Effectiveness Test' (2012) 6(2) *Legisprudence*, hlm. 205.

<sup>54</sup> B van Rooij, *Regulating Land and Pollution in China: Lawmaking, Compliance, and Enforcement: Theory and Cases* (Leiden University Press, 2006).

<sup>55</sup> A Seidmann, R Seidmann and N Abeyesekere, *Legislative Drafting for Democratic Social Change: A Manual for Drafters* (Kluwer Law International, 2001).

beberapa lainnya khusus diberlakukan untuk peraturan perundang-undangan yang terkait dengan lingkungan dan sumber daya alam.

Kriteria tersebut mencakup kriteria kualitas formal, yaitu, *clarity* (kejelasan) dan *coherency* (koherensi), serta kriteria kualitas substantif, yaitu, *adequacy* (kecukupan atau memadai), *feasibility* (kelayakan), dan kesesuaian dengan prinsip dan standar lingkungan yang relevan. Untuk kriteria terakhir yaitu kesesuaian dengan prinsip dan standar lingkungan dapat digunakan berbagai prinsip atau standar yang lebih spesifik dan fokus pada aspek lingkungan atau sumber daya alam tertentu. Prinsip dan standar tersebut biasanya dikeluarkan oleh berbagai lembaga atau organisasi nasional maupun internasional yang khusus menangani isu lingkungan dan sumberdaya alam tertentu. Penjelasan mengenai kriteria peraturan perundang-undangan yang berkualitas adalah sebagai berikut:

#### a. Clarity

Dalam konteks kualitas hukum, kejelasan merujuk pada norma-norma yang dapat dipahami. *Clarity* adalah kriteria yang sangat penting sehingga harus selalu masuk ke dalam

kriteria peraturan perundang-undangan yang berkualitas. Sistem hukum harus menyediakan norma yang jelas untuk menjamin prediktabilitas, sehingga subjek hukum memahami harapan dan konsekuensi hukum<sup>56</sup>. Setelah hukum diimplementasikan secara seragam dan konsisten, maka kepastian hukum terbentuk. Kepastian hukum memberikan prediktabilitas hukum maksimum, sehingga sangat berkaitan dengan legalitas dan doktrin negara hukum<sup>57</sup>.

Namun sesungguhnya sulit untuk mengukur kejelasan dan terlebih lagi untuk memberikan ukuran kuantitatif terhadap kejelasan<sup>58</sup>. Bahkan, pengertian kejelasan itu sendiri dianggap tidak jelas dan diperdebatkan oleh beberapa ahli hukum<sup>59</sup>. Meskipun begitu, beberapa ahli hukum telah mencoba untuk mengukur kejelasan peraturan perundang-undangan. Kebanyakan dari mereka berpendapat bahwa peraturan perundang-undangan yang jelas berarti mudah dibaca<sup>60</sup>. Teks yang mudah dibaca umumnya menggunakan kalimat yang sederhana dan ringkas, tanpa ungkapan yang terlalu khusus<sup>61</sup>. Oleh karena itu, penggunaan bahasa yang sederhana sangat dianjurkan, baik oleh para ahli hukum maupun berbagai pedoman pembuatan peraturan perundang-

<sup>56</sup> Wim Voermans, 'Concern about the Quality of EU Legislation: What Kind of Problem, by What Kind of Standards?' (2009) 2(1) *Erasmus Law Review*, hlm. 66.; Stefano Bertea, 'Towards a New Paradigm of Legal Certainty' (2008) 2(1) *Legisprudence*, hlm. 30.

<sup>57</sup> Lon L Fuller, *The Morality of Law* (Yale University Press 1976); Adriaan Bedner, 'An Elementary Approach to the Rule of Law' (2010) 2 *Hague Journal on the Rule of Law*.

<sup>58</sup> Lon L Fuller, *The Morality of Law* (Yale University Press 1976), hlm. 43.

<sup>59</sup> Dennis Kurzon, 'Clarity and Word Order in Legislation' (1985) 5(2) *Oxford Journal of Legal Studies*, hlm. 269.; Varen Vanterpool, 'A Critical Look at Achieving Quality in Legislation' (2007) 9(2) *European Journal of Law Reform*, hlm. 167.

<sup>60</sup> Misalnya, Dennis Kurzon, 'Clarity and Word Order in Legislation' (1985) 5(2) *Oxford Journal of Legal Studies*, hlm. 269.; Alexandre Flückiger, 'The Ambiguous Principle of The Clarity of Law' in Anne Wagner and Sophie Cacciaguidi-Fahy (eds), *Obscurity and Clarity in the Law, Prospects and Challenges* (1st edn, Ashgate Publishing 2008), hlm. 15.

<sup>61</sup> Alexandre Flückiger, 'The Ambiguous Principle of the Clarity of Law' in Anne Wagner and Sophie Cacciaguidi-Fahy (eds), *Obscurity and Clarity in the Law: Prospects and Challenges* (1st edn, Ashgate Publishing 2008), hlm. 15.

undangan<sup>62</sup>. Bahasa yang sederhana adalah bahasa yang menghindari penggunaan kalimat yang terlalu panjang dan istilah yang rumit atau terlalu teknis<sup>63</sup>. Bahkan sebetulnya peraturan perundang-undangan dapat menggunakan bahasa sehari-hari<sup>64</sup>. Namun, bahasa sederhana tidak selalu dapat digunakan, karena untuk situasi tertentu memerlukan penjelasan yang lebih panjang, lebih teknis, atau lebih rumit<sup>65</sup>. Untuk kondisi tersebut, bahasa sederhana justru dapat menciptakan kebingungan. Oleh karena itu, jika kesederhanaan bertentangan dengan kejelasan, maka kejelasan yang lebih diutamakan<sup>66</sup>. Pada intinya pembuat peraturan perundang-undangan harus menyesuaikan dengan kompleksitas situasi yang diatur dan menggunakan istilah hukum yang kompleks hanya jika diperlukan.

Kriteria kejelasan lain yang juga banyak dibahas adalah presisi. Ini artinya peraturan tertulis harus menghindari ambiguitas dan memastikan bahwa setiap aturan dinyatakan secara akurat<sup>67</sup>. Ambiguitas dan ketidakakuratan dapat menciptakan interpretasi yang berbeda

terhadap suatu teks, sehingga Seidman dkk menyatakan bahwa legislasi yang tepat atau akurat adalah sangat penting, karena mencegah adanya pemutarbalikan makna<sup>68</sup>. Namun untuk beberapa kondisi, pembuat peraturan perundang-undangan memang sengaja untuk tidak membuat kalimat yang presisi. Ini terjadi ketika suatu masalah tidak dapat diselesaikan oleh pembuat peraturan perundang-undangan, sehingga resolusi didelegasikan kepada peraturan pelaksana<sup>69</sup>.

*Clarity* berdasarkan penjelasan di atas berarti peraturan perundang-undangan harus mudah dipahami dan tidak ambigu. Peraturan harus ditulis dalam kalimat yang sederhana dan tepat. Namun, untuk mengatur kondisi tertentu yang memerlukan penjelasan yang lebih teknis dan kompleks, bahasa yang digunakan tidak harus sederhana. Kejelasan lebih penting daripada kesederhanaan. Selain itu, norma dalam sebuah peraturan perundang-undangan harus presisi untuk mencegah pemutarbalikan makna. Namun norma tidak harus presisi sepanjang akan ada peraturan pelaksana

<sup>62</sup> Varen Vanterpool, 'A Critical Look at Achieving Quality in Legislation' (2007) 9(2) *European Journal of Law Reform*, hlm. 188; Helen Xanthaki, 'On Transferability of Legislative Solutions: The Functionality Test' in Constantin Stefanou and Helen Xanthaki (eds), *Drafting Legislation: A Modern Approach* (1st edn, Routledge 2008); Esther Majambere, 'Clarity, Precision and Unambiguity: Aspects for Effective Legislative Drafting' (2011) 37(3) *Commonwealth Law Bulletin*, hlm. 17.; Alain Songa Gashabizi, 'In Pursuit of Clarity: How Far Should the Drafter Go' (2013) 39(3) *Commonwealth Law Bulletin*, hlm. 419-420.

<sup>63</sup> Varen Vanterpool, 'A Critical Look at Achieving Quality in Legislation' (2007) 9(2) *European Journal of Law Reform*, hlm. 188-191

<sup>64</sup> Varen Vanterpool, 'A Critical Look at Achieving Quality in Legislation' (2007) 9(2) *European Journal of Law Reform*, hlm. 191; Alain Songa Gashabizi, 'In Pursuit of Clarity: How Far Should the Drafter Go' (2013) 39(3) *Commonwealth Law Bulletin*, hlm. 420.

<sup>65</sup> Alexandre Flückiger, 'The Ambiguous Principle of the Clarity of Law' in Anne Wagner and Sophie Cacciaguidi-Fahy (eds), *Obscurity and Clarity in the Law: Prospects and Challenges* (1st edn, Ashgate Publishing 2008), hlm. 23.

<sup>66</sup> Helen Xanthaki, 'On Transferability of Legislative Solutions: The Functionality Test' in Constantin Stefanou and Helen Xanthaki (eds), *Drafting Legislation: A Modern Approach* (1st edn, Routledge 2008), hlm. 18

<sup>67</sup> Varen Vanterpool, 'A Critical Look at Achieving Quality in Legislation' (2007) 9(2) *European Journal of Law Reform*, hlm. 195

<sup>68</sup> A Seidmann, R Seidmann and N Abeyesekere, *Legislative Drafting for Democratic Social Change: A Manual for Drafters* (Kluwer Law International 2001), hlm. 261.

<sup>69</sup> Helen Xanthaki, 'On Transferability of Legislative Solutions: The Functionality Test' in Constantin Stefanou and Helen Xanthaki (eds), *Drafting Legislation: A Modern Approach* (1st edn, Routledge 2008), hlm. 16.

yang menjelaskan lebih rinci mengenai norma tersebut. Jadi pada dasarnya, kalimat-kalimat norma tidak boleh menghasilkan ambiguitas maupun menyebabkan interpretasi ganda.

### b. Coherency

Koherensi sering didefinisikan sebagai keterkaitan yang saling mendukung, menghasilkan makna yang utuh, keselarasan, atau hubungan erat<sup>70</sup>. Untuk mencapai koherensi, setiap elemen terkait harus saling memperkuat, membentuk rasionalitas yang harmonis<sup>71</sup>. Setiap elemen saling mendukung untuk menciptakan integrasi dan harmoni<sup>72</sup>. Jadi derajat koherensi bergantung pada keseimbangan antara semua elemen<sup>73</sup>.

Koherensi banyak digunakan dalam penalaran hukum, dimana koherensi diperlukan untuk mendukung proposisi atau keputusan hukum<sup>74</sup>. Keputusan yang koheren memiliki argumen yang saling mendukung dan sejalan dengan prinsip dasar hukum<sup>75</sup>. Justifikasi keputusan didasarkan pada argumen yang

koheren secara logis dan konsisten dengan hukum dan kasus yang ada<sup>76</sup>.

Koherensi tidak hanya untuk membenarkan argumen, namun pada dasarnya setiap sistem hukum membutuhkan kesatuan prinsip atau nilai bersama<sup>77</sup>. Bagi Weinrib, setiap doktrin hukum, institusi, atau tindakan membentuk suatu unit terintegrasi, setiap unit tersebut mencerminkan keseluruhannya<sup>78</sup>. Kesatuan dalam sistem hukum harus bebas dari kontradiksi, sehingga sistem tersebut jelas<sup>79</sup>. Apa yang koheren pada umumnya dapat dipahami, memberikan makna, dan diekspresikan dengan baik<sup>80</sup>. Jadi jika aturan dalam sistem hukumnya tidak saling bertentangan, maka subjek hukum akan lebih memahami hukum dan kemudian memahami bagaimana aturan tersebut berlaku untuk mereka. Oleh karena itu, koherensi mendukung kepastian hukum dan negara hukum<sup>81</sup>. Dalam pemahaman yang lebih luas bahkan peraturan perundang-undangan semestinya selaras dengan realitas sosial<sup>82</sup>. Ini akan lebih mudah dipahami, diterima dan dapat dilaksanakan.

<sup>70</sup> Stefano Berteau, 'The Arguments from Coherence: Analysis and Evaluation' (2005) 25(3) *Oxford Journal of Legal Studies*, hlm. 372.

<sup>71</sup> *Ibid*

<sup>72</sup> Ken Kress, 'Coherence and Formalism' (1993) 16(3) *Harvard Journal of Law and Public Policy*, hlm. 640-641.

<sup>73</sup> Alexy Robert and Aleksander Peczenik, 'The Concept of Coherence and Its Significance for Discursive Rationality' (1990) 3(S1) *Ratio Juris*, hlm. 132.

<sup>74</sup> Joseph Raz, 'The Relevance of Coherence' (1992) 72(2) *Boston University Law Review*

<sup>75</sup> Stefano Berteau, 'The Arguments from Coherence: Analysis and Evaluation' (2005) 25(3) *Oxford Journal of Legal Studies*, hlm. 372.

<sup>76</sup> Jaap Hage, 'Law and Coherence' (2004) 17(1) *Ratio Juris*, hlm. 87; Barbara Baum Levenbook, 'The Role of Coherence in Legal Reasoning' (1994) 3 *Law and Philosophy*, hlm. 149; Mathias M Siems, 'Legal Originality' (2008) 28(1) *Oxford Journal of Legal Studies*, hlm. 149.

<sup>77</sup> N McCormick, 'Coherence in Legal Justification' in A Peczenik, L Lindahl and BV Roermund (eds), *Theory of Legal Science* (Synthese Library vol 176, Springer 1984).

<sup>78</sup> Ken Kress, 'Coherence and Formalism' (1993) 16(3) *Harvard Journal of Law and Public Policy*, hlm. 640.

<sup>79</sup> Ross B Grantham and Darryn Jensen, 'Coherence in the Age of Statutes' (2016) 42(2) *Monash University Law Review*, hlm. 363.

<sup>80</sup> John McGarry, 'The Possibility and Value of Coherence' (2013) 34 *Liverpool Law Review*, hlm. 18.

<sup>81</sup> Ross B Grantham and Darryn Jensen, 'Coherence in the Age of Statutes' (2016) 42(2) *Monash University Law Review*, hlm. 363.; John McGarry, 'The Possibility and Value of Coherence' (2013) 34 *Liverpool Law Review*, hlm. 18.

<sup>82</sup> Jaap Hage, 'Law and Coherence' (2004) 17(1) *Ratio Juris*, hlm. 90.

Dalam konteks hukum lingkungan di Indonesia, Otto mengangkat isu inkonsistensi dalam keputusan dan peraturan perundang-undangan terkait lingkungan dan sumber daya alam. Istilah seperti 'koordinasi, 'harmonisasi,' dan 'integrasi' sering digunakan dalam wacana hukum Indonesia untuk mengatasi masalah inkonsistensi, meskipun maknanya tidak selalu jelas<sup>83</sup>. Otto mendefinisikan koordinasi sebagai penyesuaian antar bagian yang terpisah, dengan masing-masing bagian tetap mempertahankan identitas dan tujuannya sendiri<sup>84</sup>. Harmonisasi merujuk pada penyelarasan bagian-bagian yang berbeda untuk menciptakan 'agreeable effects'<sup>85</sup>, sedangkan integrasi berarti menyatukan dua atau lebih bagian menjadi satu kesatuan<sup>86</sup>. Menurut Otto, koherensi paling erat kaitannya dengan harmonisasi, di mana penyelarasan bagian-bagian yang berbeda menciptakan koherensi. Otto juga menjelaskan koherensi dalam konteks manajemen lingkungan sebagai keharmonisan antara institusi, norma, dan prosedur<sup>87</sup>.

Kajian koherensi dalam peraturan perundang-undangan sangat penting karena (seperti yang dikatakan Otto) di Indonesia terdapat berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan lingkungan dan sumber daya alam diterbitkan oleh berbagai lembaga, dan oleh karena itu terdapat kemungkinan untuk terjadinya kontradiksi. Untuk dapat menyelesaikan masalah nyata dan mencapai tujuan, peraturan perundang-undangan harus

saling mendukung dalam menciptakan aturan yang jelas. Aturan yang bertentangan dapat membingungkan, membuatnya sulit untuk diterapkan dan mudah untuk disimpangi, karena subjek hukum diberikan pilihan dari beberapa aturan yang berbeda. Sebaliknya, hukum yang koheren memiliki lebih banyak legitimasi, yang menghasilkan kewajiban yang lebih besar bagi subjek hukum untuk mematuhi hukum<sup>88</sup>.

Jadi ketentuan dalam suatu peraturan perundang-undangan dapat dikatakan koheren tidak hanya karena tidak saling bertentangan, tetapi juga karena mereka saling mendukung dan memiliki tujuan yang sama. Jadi peraturan perundang-undangan yang berbeda tidak hanya harus tidak bertentangan tetapi juga harus harmonis.

### c. Adequacy

*Adequacy* berarti bahwa suatu norma memenuhi atau memadai untuk tujuan tertentu. Prinsip ini terinspirasi dari konsep kualitas hukum dalam hal penerapannya, seperti yang didefinisikan oleh Rooij yang menyatakan bahwa norma dalam suatu undang-undang harus cukup memadai, sehingga ketika norma tersebut diterapkan sepenuhnya, maka perubahan sosial yang diharapkan tercapai<sup>89</sup>. Norma yang tidak memadai berarti meskipun norma tersebut dilaksanakan sepenuhnya, tujuan yang diharapkan oleh pembuat undang-undang nyatanya tidak tercapai.

<sup>83</sup> Jan Michiel Otto, 'Incoherence in Environmental Law and the Solutions of Co-ordination, Harmonisation and Integration' in Andriaan Bedner and Nicole Niessen (eds), *Towards Integrated Environmental Law in Indonesia?* (Research School CNWS, School of Asian, African, and Amerindian Studies 2003), hlm. 13.

<sup>84</sup> *Ibid*, hlm. 15-16

<sup>85</sup> *Ibid*

<sup>86</sup> *Ibid*

<sup>87</sup> *Ibid*

<sup>88</sup> John McGarry, 'The Possibility and Value of Coherence' (2013) 34 *Liverpool Law Review*, hlm. 26.

<sup>89</sup> B van Rooij, *Regulating Land and Pollution in China: Lawmaking, Compliance, and Enforcement: Theory and Cases* (Leiden University Press 2006), hlm. 34.

Beberapa ahli hukum mengaitkan pemenuhan tujuan hukum dengan efektivitas hukum<sup>90</sup>. Efektivitas adalah sejauh mana undang-undang mencapai dampak yang diinginkan<sup>91</sup>. Mader mendefinisikan efektivitas sebagai kesesuaian antara perilaku yang diharapkan oleh pembuat undang-undang dengan perilaku subjek hukum yang menjadi sasarannya, seperti individu, perusahaan, maupun pejabat publik yang menegakkan hukum<sup>92</sup>. Efektivitas tercapai ketika hukum berhasil mengubah perilaku sesuai dengan tujuannya dan hal tersebut dipengaruhi oleh kualitas dan penerapan hukum itu sendiri<sup>93</sup>.

Sebelum hukum diterapkan, potensi efektivitasnya dapat diperkirakan melalui penilaian kecukupan (*adequacy*) norma-norma di dalamnya. Norma yang memadai mengasumsikan bahwa aturan tersebut relevan dengan masalah nyata yang ingin diatasi, memenuhi kebutuhan sosial, dan dapat membawa perubahan yang diinginkan. Untuk mencapai kualitas *adequacy*, Rooij mengusulkan bahwa norma-norma harus 1) cukup ketat dan 2) memiliki cakupan yang luas<sup>94</sup>. Norma yang ketat akan memastikan bahwa tidak ada alternatif lain bagi individu atau perusahaan selain mematuinya. Ini bisa diterapkan melalui sanksi atau konsekuensi yang signifikan. Sedangkan cakupan yang luas memastikan bahwa norma telah mengatur

seluruh aspek penyebab timbulnya masalah, sehingga akar masalah dapat diselesaikan secara menyeluruh. Apabila norma tidak mencakup pengaturan yang cukup luas, maka kemungkinan ada akar persoalan yang tidak tersentuh. Misalnya, dalam mengatasi masalah izin ilegal, peraturan perundang-undangan tidak hanya mengatur sanksi bagi pelanggar tersebut, namun sekaligus perlu mengatur mekanisme atau bahkan sistem perizinan, agar tidak ada celah yang memungkinkan masalah yang sama berulang.

#### d. Feasibility

*Feasibility* atau kelayakan mengacu pada kemungkinan norma dapat diterima secara rasional dan dapat dilaksanakan. Berdasarkan pengertian ini, norma dianggap layak jika secara rasional dapat diterapkan oleh setiap subjek hukum yang dituju—termasuk individu, perusahaan, lembaga negara/pemerintah, dan penegak hukum. Menurut Rooij norma dianggap layak apabila dapat dilaksanakan oleh subjek hukum secara finansial, fisik, dan teknis<sup>95</sup>. Oleh karena itu, peraturan perundang-undangan yang layak harus dirumuskan berdasarkan pemahaman tentang kapasitas subjek hukum untuk mematuhi aturan tersebut dari segi ekonomi, budaya, dan aspek relevan lainnya, termasuk kemampuan pemerintah

<sup>90</sup> Ulrich Karpen, 'Giving Effect to European Fundamental Rights Through Evaluation of Legislation' (2002) 23 *Statute Law Review* 3; Maria Mousmouti, 'Operationalising Quality of Legislation through the Effectiveness Test' (2012) 6(2) *Legisprudence*

<sup>91</sup> Maria Mousmouti, 'Operationalising Quality of Legislation through the Effectiveness Test' (2012) 6(2) *Legisprudence*, hlm. 201

<sup>92</sup> Luzius Mader, 'Evaluating the Effects: A Contribution to the Quality of Legislation' (2001) 22(2) *Statute Law Review*, hlm. 126.

<sup>93</sup> Luzius Mader, 'Evaluating the Effects: A Contribution to the Quality of Legislation' (2001) 22(2) *Statute Law Review*. ; Helen Xanthaki, 'On Transferability of Legislative Solutions: The Functionality Test' in Constantin Stefanou and Helen Xanthaki (eds), *Drafting Legislation: A Modern Approach* (1st edn, Routledge 2008); Maria Mousmouti, 'Operationalising Quality of Legislation through the Effectiveness Test' (2012) 6(2) *Legisprudence*

<sup>94</sup> B van Rooij, *Regulating Land and Pollution in China: Lawmaking, Compliance, and Enforcement: Theory and Cases* (Leiden University Press 2006), hlm. 35-36

<sup>95</sup> *Ibid.*

untuk menegakkannya. Hal ini mencakup biaya, kapasitas aparat penegak hukum, dan ketersediaan fasilitas pendukung penegakan hukum.

Namun, banyak undang-undang yang tidak layak dan bahkan memuat persyaratan yang mustahil dilaksanakan oleh subjek hukum<sup>96</sup>. Di negara berkembang, undang-undang yang tidak layak sering terjadi, karena elite politik mengeluarkan peraturan perundang-undangan yang ambisius yang menuntut perubahan sosial besar demi tujuan pembangunan<sup>97</sup>. Peraturan semacam ini sulit ditegakkan, baik karena masyarakat belum siap menerima aturan yang sangat berbeda dari praktik mereka sehari-hari, maupun karena pemerintah belum menyiapkan instrumen penegakannya. Misalnya, suatu peraturan perundang-undangan mengharuskan semua proses perizinan dilakukan secara daring untuk mencegah korupsi, untuk itu ketersediaan teknologi khusus diperlukan untuk melaksanakannya. Peraturan perundang-undangan seperti itu sulit diterapkan jika pemerintah belum menyediakan anggaran yang cukup dan tenaga terampil untuk mengoperasikan teknologi tersebut.

Perlu diperhatikan bahwa terkadang terdapat *trade-off* antara *adequacy* dan *feasibility*. *Adequacy* fokus pada aspirasi atau tujuan pembuat peraturan perundang-undangan, sedangkan *feasibility* fokus pada kemampuan dan kesediaan penerima norma

dan aparat penegak hukum untuk mematuhi atau menegakkan aturan<sup>98</sup>. Karenanya, norma yang *adequate* belum tentu *feasible* untuk dilaksanakan.

#### e. Kesesuaian dengan Prinsip-prinsip Hukum Lingkungan

Karena kualitas peraturan perundang-undangan dalam tulisan ini berasal dari perspektif lingkungan, maka seperti yang disampaikan di atas ada beberapa kriteria yang kontekstual dengan perlindungan lingkungan. Secara umum peraturan perundang-undangan yang terkait dengan lingkungan dan sumber daya alam harus selaras dengan prinsip-prinsip lingkungan. Artinya dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, prinsip tersebut harus dijadikan acuan dalam menilai kualitas norma. Di bawah ini adalah uraian prinsip-prinsip lingkungan yang secara umum telah diakui dalam Hukum Lingkungan Internasional dan dapat digunakan sebagai kriteria perlindungan lingkungan. Namun perlu diperhatikan bahwa sebagai pedoman tindakan, prinsip-prinsip ini tidak memiliki definisi yang detail, sehingga maknanya sering diperdebatkan dan penerapannya dapat berbeda tergantung pada yurisdiksi atau situasi<sup>99</sup>. Oleh karena itu apabila prinsip-prinsip ini akan digunakan sebagai kriteria peraturan perundang-undangan yang berkualitas, maka diperlukan penjelasan yang lebih rinci.

<sup>96</sup> Lon L Fuller, *The Morality of Law* (Yale University Press 1976), hlm. 70-78.

<sup>97</sup> J M Otto, W S R Stoter and J Arnscheidt, 'Using Legislative Theory to Improve Law and Development Projects' in J Arnscheidt, B van Rooij and J M Otto (eds), *Lawmaking for Development: Explorations into the Theory and Practice of International Legislative Projects* (Leiden University Press 2008), hlm. 55.

<sup>98</sup> B van Rooij, *Regulating Land and Pollution in China: Lawmaking, Compliance, and Enforcement: Theory and Cases* (Leiden University Press 2006), hlm. 36.

<sup>99</sup> Paul Martin, Ben Boer and Lydia Slobodian (eds), *Framework for Assessing and Improving Law for Sustainability: A Legal Component of a Natural Resource Governance Framework* (IUCN-International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, Gland, Switzerland 2016) i-xii, 1-126, hlm. 7.

### 1) Preventive Principle

Prinsip ini berasal dari kasus Arbitrase Trail Smelter [1941]<sup>100</sup>, di mana kerusakan tanaman di Amerika Serikat (AS) akibat emisi dari peleburan di Kanada mendorong keputusan bahwa, sesuai prinsip hukum internasional dan hukum AS, tidak ada negara yang berhak menggunakan wilayahnya untuk kegiatan yang dapat merugikan wilayah atau properti negara lain<sup>101</sup>. Preseden ini, membentuk norma dasar dalam hukum lingkungan internasional yang melarang pencemaran lintas batas<sup>102</sup>. Dan kemudian menjadi salah satu alasan signifikan untuk lahirnya prinsip pencegahan. Prinsip tersebut menjadi lebih dikenal melalui Deklarasi Stockholm 1971 tentang Lingkungan Manusia (Prinsip 21), yang mengakui hak negara untuk memanfaatkan sumber daya sesuai kebijakan lingkungan mereka sendiri, disertai tanggung jawab untuk tidak menyebabkan kerusakan pada negara lain atau wilayah di luar batas yuridiksi nasional. Prinsip ini kemudian diperkuat dalam Deklarasi Rio 1992.

Dengan demikian, prinsip pencegahan mengharuskan negara, perusahaan, atau individu untuk mengambil langkah guna mencegah dampak negatif terhadap lingkungan, termasuk dampak negatif di luar wilayah mereka<sup>103</sup>. Prinsip ini berfungsi tidak hanya untuk mencegah kegiatan dengan dampak lingkungan ekstra-teritorial yang sudah diketahui, tetapi juga untuk menghindari bahaya lebih luas, mengingat keterkaitan berbagai elemen lingkungan dan sering kali kerusakan

lingkungan tidak dapat dipulihkan<sup>104</sup>. Berbagai instrumen hukum yang digunakan dalam upaya pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan diantaranya adalah: prosedur perizinan, batas emisi, standar produk, dan penerapan teknik terbaik yang tersedia (*Best Available Technology* atau BAT)<sup>105</sup>.

### 2) Precautionary Principle

Prinsip kehati-hatian berasal dari istilah dalam bahasa Jerman, *Vorsorgeprinzip* yang diterjemahkan sebagai 'kekhawatiran atau perhatian sebelumnya' (*'prior worry or care'*)<sup>106</sup>. Kemudian prinsip ini berkembang dan diakui dalam berbagai perjanjian internasional. Pada umumnya berbagai pihak mengacu pada definisi *precautionary principle* dalam Prinsip 15 dari *the 1992 Rio Declaration on Environment and Development*, yaitu: Apabila terdapat ancaman kerusakan serius atau yang tidak dapat dipulihkan, ketidakpastian ilmiah tidak boleh dijadikan alasan untuk menunda tindakan yang efektif untuk mencegah degradasi lingkungan.

Prinsip kehati-hatian, pada dasarnya, adalah gagasan bahwa kurangnya kepastian ilmiah tidak seharusnya menghalangi atau menunda tindakan untuk melindungi lingkungan dari bahaya atau potensi bahaya. Ini sesungguhnya adalah perluasan dari *preventive principle*, bahwa pencegahan harus tetap diterapkan bahkan ketika penyebab dan konsekuensi dari bahaya lingkungan yang dimaksud tidak sepenuhnya dipahami<sup>107</sup>. Jadi perbedaan utama dengan prinsip pencegahan adalah pada

<sup>100</sup> David Wilkinson, *Environment and Law* (1st edn, Routledge 2002), hlm. 104; Alex Kiss and Dinah L Shelton, *Guide to International Environmental Law* (1st edn, Brill Nijhoff 2007), hlm. 90.

<sup>101</sup> David Wilkinson, *Environment and Law* (1st edn, Routledge 2002), hlm. 104.

<sup>102</sup> Alex Kiss and Dinah L Shelton, *Guide to International Environmental Law* (1st edn, Brill Nijhoff 2007), hlm. 90.

<sup>103</sup> David Wilkinson, *Environment and Law* (1st edn, Routledge 2002), hlm. 105.

<sup>104</sup> Alex Kiss and Dinah L Shelton, *Guide to International Environmental Law* (1st edn, Brill Nijhoff 2007), hlm. 91.

<sup>105</sup> *Ibid*

<sup>106</sup> David Wilkinson, *Environment and Law* (1st edn, Routledge 2002), hlm. 111.



kepastian ilmiah dari penyebab dan risikonya, dimana pada prinsip pencegahan, penyebab dan risikonya sudah pasti secara ilmiah, sedangkan dalam prinsip kehati-hatian penyebab dan risikonya belum pasti secara ilmiah.

Menurut Per Sadin<sup>107</sup>, terdapat empat elemen *precautionary principle*, yaitu: *pertama*, ambang batas (*threshold*). Jadi sebelum upaya pencegahan dilakukan maka harus ditentukan terlebih dahulu ambang batas 'bahaya' (*harmful*), setelah itu, baru upaya pencegahan dapat dilakukan. Ambang batas tersebut dapat berupa: kerusakan yang serius dan tidak dapat dipulihkan; berpotensi menimbulkan dampak yang merusak; atau membahayakan manusia dan lingkungan. *Kedua*, ketidakpastian (*uncertainty*). Pada umumnya ketidakpastian merujuk pada ketidakpastian ilmiah. *Ketiga*, upaya yang harus dilakukan (*measures to be taken*). Upaya dalam hal ini merujuk pada berbagai upaya pencegahan atau tindakan untuk menghindari dampak buruk. Upaya tersebut dapat dilakukan dengan berbagai cara misalnya melakukan *cost-benefit analysis* (CBA) atau memastikan adanya *best available technology* (BAT). *Keempat*, dimensi perintah/pengaturan (*command*). Dalam *precautionary principle*, ada dimensi perintah seperti 'wajib berusaha untuk mengadopsi' atau 'tanpa menunggu' atau 'tidak dapat digunakan sebagai alasan untuk menunda'.

Dikarenakan prinsip ini digunakan dalam kondisi adanya ketidakpastian ilmiah terhadap penyebab dan risiko yang akan dihadapi dari sebuah kegiatan, maka kebanyakan perjanjian

internasional yang mengadopsi prinsip ini adalah yang terkait dengan ilmu pengetahuan dan atau teknologi yang kompleks. Beberapa diantaranya adalah Protokol Montreal untuk Konvensi Wina 1985 tentang Perlindungan Lapisan Ozon, Konferensi perubahan iklim dan Protokol Cartagena tentang Keamanan Hayati. Pengaturan Prinsip kehati-hatian dalam perjanjian internasional tersebut dapat dijadikan rujukan dalam analisis peraturan perundang-undangan di Indonesia, khususnya untuk obyek yang sejenis.

### 3) *Polluter Pays Principle*

Prinsip pencemar membayar pertama kali diperkenalkan oleh Organisasi untuk Kerjasama dan Pembangunan Ekonomi (Organization for Economic Co-operation and Development atau OECD) pada tahun 1975<sup>108</sup>. Menurut definisi OECD, pencemar harus menanggung "biaya pencegahan dan pengendalian pencemaran", yang mencakup "langkah-langkah yang ditetapkan oleh otoritas publik untuk memastikan bahwa lingkungan berada dalam kondisi yang dapat diterima". Dengan kata lain, pencemar bertanggung jawab untuk membiayai langkah-langkah yang diperlukan untuk melindungi lingkungan, seperti mengurangi emisi polutan di sumbernya dan mengelola limbah dari instalasi yang mencemari, serta sumber pencemaran lainnya<sup>109</sup>. Prinsip ini kemudian diakui dalam Deklarasi Rio 1992 tentang Lingkungan dan Pembangunan, pada Prinsip 16. Prinsip tersebut menyatakan bahwa

<sup>107</sup> P Sadin, 'Dimensions of Precautionary Principles' (1999) 5(5) *Human and Ecological Risk Assessment*, hlm. 890

<sup>108</sup> David Wilkinson, *Environment and Law* (1st edn, Routledge 2002), hlm. 120.; Alex Kiss and Dinah L Shelton, *Guide to International Environmental Law* (1st edn, Brill Nijhoff 2007), hlm. 95; Stuart Bell and Donald McGillivray, *Environmental Law* (Oxford University Press 2006), hlm. 265.

<sup>109</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development, *The Polluter-Pays Principle: OECD Analyses and Recommendations* (OECD/GD(92)81, Environment Directorate, Organisation for Economic Co-operation and Development 1992), hlm. 5.

otoritas nasional harus mendorong internalisasi biaya lingkungan dan penggunaan instrumen ekonomi, dengan prinsip bahwa pencemar pada dasarnya harus menanggung biaya pencemaran, dengan mempertimbangkan kepentingan publik dan tanpa mengganggu perdagangan serta investasi internasional.

Dasar dari prinsip ini adalah bahwa pihak yang bertanggung jawab atas pencemaran harus menanggung biaya akibatnya<sup>110</sup>. Artinya, produsen barang harus bertanggung jawab atas biaya pencegahan dan pengolahan pencemaran yang ditimbulkan oleh proses manufaktur mereka<sup>111</sup>. Ini mencakup biaya untuk menghindari pencemaran, sejalan dengan ide bahwa mencegah lebih baik daripada mengobati<sup>112</sup>. Perlu ditekankan bahwa prinsip ini tidak berarti bahwa siapa pun yang membayar diizinkan untuk mencemari<sup>113</sup>, melainkan memastikan bahwa biaya lingkungan dimasukkan dalam biaya total proses produksi. Sebagai contoh, legislasi Uni Eropa mengatur bahwa untuk mencapai tujuan kualitas lingkungan yang diperlukan, pencemar harus menanggung biaya langkah-langkah pengendalian pencemaran, seperti pembangunan dan pengoperasian fasilitas anti-pencemaran, serta investasi dalam peralatan dan proses baru<sup>114</sup>. Mekanisme lain yang digunakan adalah asuransi wajib untuk mengantisipasi pencemar yang mungkin tidak mampu membayar biaya tersebut<sup>115</sup>.

#### 4) *Public Participation Principle*

Prinsip partisipasi publik secara internasional mulai berkembang setelah diakui dalam Deklarasi Rio 1992. Prinsip 10 dari deklarasi tersebut menyatakan bahwa isu lingkungan sebaiknya ditangani dengan melibatkan partisipasi masyarakat yang berkepentingan pada tingkat yang relevan. Di tingkat nasional, setiap individu berhak mengakses informasi lingkungan yang dimiliki oleh otoritas publik, termasuk informasi mengenai bahan berbahaya dan aktivitas yang terjadi di komunitas mereka, serta memiliki kesempatan untuk terlibat dalam proses pengambilan keputusan. Negara diharuskan untuk memfasilitasi dan mendorong kesadaran serta partisipasi publik dengan menyediakan informasi secara luas.

Prinsip 10 ini mengakui tiga pilar partisipasi publik: akses informasi, partisipasi publik, dan keadilan. Konvensi Aarhus mengembangkan prinsip ini lebih lanjut dengan menyatakan bahwa akses informasi mencakup penyebaran aktif dan reaktif. Penyebaran aktif berarti otoritas publik secara aktif menyebarkan informasi, sedangkan penyebaran reaktif berarti otoritas publik harus menyediakan informasi tertentu berdasarkan permintaan dan dalam batas waktu tertentu<sup>116</sup>. Mengenai partisipasi publik, Prinsip 10 tersebut mendorong peningkatan partisipasi dalam pengambilan keputusan lingkungan, termasuk dalam penyusunan rencana dan program terkait lingkungan<sup>117</sup>. Prinsip tersebut juga menggarisbawahi pentingnya akses ke keadilan

<sup>110</sup> Stuart Bell and Donald McGillivray, *Environmental Law* (Oxford University Press 2006), hlm. 61.

<sup>111</sup> *Ibid*, hlm. 266.

<sup>112</sup> *Ibid*.

<sup>113</sup> David Wilkinson, *Environment and Law* (1st edn, Routledge 2002), hlm. 131-132.

<sup>114</sup> Alex Kiss and Dinah L Shelton, *Guide to International Environmental Law* (1st edn, Brill Nijhoff 2007), hlm. 97.

<sup>115</sup> David Wilkinson, *Environment and Law* (1st edn, Routledge 2002), hlm. 131.

<sup>116</sup> Stuart Bell and Donald McGillivray, *Environmental Law* (Oxford University Press 2006), hlm. 317.

<sup>117</sup> *Ibid*

dalam isu lingkungan, memberi hak kepada publik untuk mengajukan gugatan terhadap keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah melalui pengkajian independen oleh pengadilan atau badan lainnya<sup>118</sup>.

Bentuk partisipasi publik sangat bervariasi, meliputi pemilu, aksi akar rumput, lobi, pidato publik, dengar pendapat, serta bentuk lain dari pemerintahan yang melibatkan berbagai kepentingan dan komunitas dalam proses pengambilan keputusan<sup>119</sup>. Namun, penting untuk dipahami bahwa masyarakat tidak selalu memiliki kapasitas untuk mengakses dan memahami semua informasi yang relevan dengan kepentingan mereka. Oleh karena itu, penerapan prinsip partisipasi publik harus disertai dengan pemberdayaan masyarakat untuk mengatasi ketidakmampuan tersebut, sehingga partisipasi dapat lebih adil<sup>120</sup>.

#### **f. Prinsip, standar atau pedoman lingkungan dan sumber daya alam lainnya**

Lebih jauh, seperti yang telah disampaikan di atas, perlu untuk membuat kriteria yang

lebih khusus untuk menilai kualitas peraturan perundang-undangan berdasarkan perlindungan lingkungan berdasarkan aspek lingkungan yang lebih spesifik, misalnya berkaitan dengan pengelolaan hutan, pertambangan, kelautan dan lain sebagainya. Kriteria tersebut dapat diperoleh dari berbagai prinsip, standar, pedoman, atau kerangka yang dikeluarkan oleh berbagai lembaga dan organisasi nasional dan internasional, misalnya: Agenda 2030 untuk Pembangunan Berkelanjutan<sup>124</sup>, *European Union Environment policy: general principles and basic framework*<sup>125</sup>, *Measuring the Effectiveness of Environmental Law through Legal Indicators and Quality Analyses*<sup>126</sup>, *Framework for Assessing and Improving Law for Sustainability, A Legal Component of a Natural Resource Governance Framework*<sup>127</sup>, *Legal and Institutional Frameworks for Sustainable Soils: a Preliminary Report*<sup>128</sup>, the Berlin Guidelines for Mining and Sustainable Development<sup>129</sup>, *Managing Mining for Sustainable Development, a Sourcebook*, UN Environment and UNDP<sup>130</sup>, *Environmental Guidelines for Mining Operations*, United Nations Department of

<sup>118</sup> *Ibid.*

<sup>119</sup> Alex Kiss and Dinah L Shelton, *Guide to International Environmental Law* (1st edn, Brill Nijhoff 2007), hlm 103.

<sup>120</sup> Paul Martin, Ben Boer and Lydia Slobodian (eds), *Framework for Assessing and Improving Law for Sustainability: A Legal Component of a Natural Resource Governance Framework* (IUCN - International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, Gland, Switzerland 2016) i-xii, 1-126, hlm. 20.

<sup>121</sup> <https://sdgs.un.org/2030agenda>

<sup>122</sup> <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/71/environment-policy-general-principles-and-basic-framework>.

<sup>123</sup> <https://iucn.org/resources/file/measuring-effectiveness-environmental-law-through-legal-indicators-and-quality>.

<sup>124</sup> <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/EPLP-087.pdf>

<sup>125</sup> <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/71/environment-policy-general-principles-and-basic-framework>

<sup>126</sup> <https://iucn.org/resources/file/measuring-effectiveness-environmental-law-through-legal-indicators-and-quality>

<sup>127</sup> <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/EPLP-087.pdf>

<sup>128</sup> <https://iucn.org/resources/publication/legal-and-institutional-frameworks-sustainable-soils-preliminary-report>

<sup>129</sup> United Nations, *Berlin Guidelines II: Guidelines for Mining and Sustainable Development* (United Nations 2002); United Nations Development Programme and UN Environment, *[Title of Document]* (2018)

<sup>130</sup> <https://www.undp.org/asia-pacific/publications/managing-mining-sustainable-development-sourcebook>

Economic and Social Affairs (UNDESA) and United Nations Environmental Programme Industry and Development (UNEP)<sup>131</sup>, *Mining Policy Framework, Mining and Sustainable Development*, Intergovernmental Forum on Mining, Minerals, Metal, and Sustainable Development (IGF)<sup>132</sup>. Kriteria tersebut akan terus berkembang sesuai dengan perkembangan kondisi lingkungan dan sumber daya alam dan persoalan yang dihadapinya.

## 2. Analisis dan Evaluasi setelah Peraturan Perundang-undangan Berlaku (*Ex Post*)

Analisis dan evaluasi setelah peraturan perundang-undangan diberlakukan atau *post ante* lebih menitikberatkan pada aspek substansial daripada aspek formal dari peraturan perundang-undangan. Jadi lebih fokus pada hubungan antara isi atau norma peraturan dengan dampaknya dalam realitas sosial, atau 'dunia nyata'<sup>133</sup>. Proses ini bahkan di berbagai negara tidak banyak dilakukan dibandingkan dengan proses *ex ante*, kebanyakan negara-negara lebih fokus menetapkan prosedur untuk menganalisis peraturan perundang-undangan sebelum peraturan tersebut diterbitkan untuk menghasilkan peraturan yang baik, dibandingkan mengevaluasi peraturan perundang-undangan setelah diberlakukan<sup>134</sup>. Padahal pemerintah perlu mengetahui sejauhmana peraturan

perundang-undangan dapat menyelesaikan berbagai persoalan masyarakat dan melakukan perubahan sosial, karena semestinya peraturan perundang-undangan dibentuk untuk tujuan tersebut.

Nyatanya berbagai kriteria untuk menganalisis dan mengevaluasi peraturan perundang-undangan telah diusulkan oleh para ahli hukum dan kriteria yang paling sering disebutkan adalah: efektivitas, efikasi, dan efisiensi<sup>135</sup>. Efektivitas mengacu pada sejauh mana sikap dan perilaku yang tampak pada kelompok sasaran (seperti, individu, perusahaan, atau pejabat publik yang bertanggung jawab atas penerapan atau penegakan undang-undang) sesuai dengan, dan merupakan akibat dari aturan atau standar yang ditetapkan; yaitu, sikap dan perilaku yang ditentukan oleh pembuat peraturan perundang-undangan<sup>136</sup>. Efikasi adalah sejauh mana perilaku dan tindakan subjek hukum mencapai tujuan dari peraturan perundang-undangan<sup>137</sup>. Ini menunjukkan betapa pentingnya kejelasan tujuan dari peraturan perundang-undangan karena apabila pembuat peraturan perundang-undangan gagal menentukan tujuan, maka tidak mungkin untuk menilai efikasi dari peraturan perundang-undangan tersebut<sup>138</sup>. Tercapainya efektivitas peraturan perundang-undangan tidak selalu menjamin efikasi peraturan perundang-undangan karena efektifitas hanya menilai

<sup>131</sup> [http://commdev.org/files/814\\_file\\_UNEP\\_UNDESA\\_EnvGuidelines.pdf](http://commdev.org/files/814_file_UNEP_UNDESA_EnvGuidelines.pdf).

<sup>132</sup> <https://www.igfmining.org/wp-content/uploads/2018/08/MPF-EN.pdf>.

<sup>133</sup> Luzius Mader, 'Evaluating the Effects: A Contribution to the Quality of Legislation' (2001) 22 Statute Law Review 2.

<sup>134</sup> Cary Coglianese, *Measuring Regulatory Performance: Evaluating the Impact of Regulation and Regulatory Policy* (OECD Expert Paper 2012).

<sup>135</sup> Luzius Mader, 'Evaluating the Effects: A Contribution to the Quality of Legislation' (2001) 22 Statute Law Review 2.

<sup>136</sup> Luzius Mader, 'Evaluating the Effects: A Contribution to the Quality of Legislation' (2001) 22 Statute Law Review 2.; Ulrich Karpen, 'Giving Effect to European Fundamental Rights Through Evaluation of Legislation' (2002) 23 Statute Law Review 3.

<sup>137</sup> *Ibid.*

<sup>138</sup> *Ibid.*

kesejajaran antara perilaku atau tindakan subyek hukum dengan peraturan perundang-undangan, sedangkan efikasi adalah tercapainya tujuan yang lebih luas. Disamping itu perlu diperhatikan bahwa kadangkala tercapainya tujuan dari peraturan perundang-undangan tidak selalui membuktikan efikasi dari peraturan perundang-undangan tersebut, karena bisa saja tujuan tersebut tercapai karena faktor yang lain<sup>139</sup>. Sedangkan efisiensi adalah hubungan antara 'biaya' dan 'manfaat' dari sebuah peraturan perundang-undangan<sup>140</sup>. Biaya tidak hanya mencakup konsekuensi finansial langsung dari penerapan dan kepatuhan terhadap norma hukum, namun memperhitungkan juga faktor non-material, seperti ketidaknyamanan psikologis atau emosional, dan bahkan semua efek negatif dari sebuah peraturan perundang-undangan<sup>141</sup>. Manfaat terutama merujuk pada tercapainya tujuan dari peraturan perundang-undangan dan semua efek yang sejalan dengan tujuan tersebut<sup>142</sup>.

Karpen mencoba mengilustrasikan bagaimana efektifitas, efikasi dan efisiensi diukur melalui sebuah contoh<sup>143</sup>: Di sebagian besar negara, pengemudi dan bahkan penumpang di mobil diwajibkan untuk mengenakan sabuk pengaman. Tujuan dari kewajiban hukum tersebut adalah untuk mengurangi cedera dalam kecelakaan. Dalam pelaksanaannya di beberapa tempat, sebagian besar pengemudi mengenakan sabuk pengaman dan pada umumnya hal tersebut dilakukan karena adanya kewajiban hukum (efektivitas). Lebih jauh,

ada bukti bahwa pengenaan sabuk pengaman tersebut telah membantu mengurangi cedera (efikasi). Sedangkan telah dihitung biaya yang dikeluarkan untuk penggunaan sabuk pengaman tersebut (misalnya, peralatan teknis di mobil, kegiatan penegakan hukum oleh pihak berwenang, serta pembatasan fisik dan psikologis bagi pengemudi dan penumpang) tidak terlalu besar jika dibandingkan dengan manfaat yang diperoleh dalam mengurangi cedera (efisiensi).

Kemudian, pertanyaan utamanya adalah bagaimana analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan dalam prakteknya dapat dilakukan, termasuk metode, teknik, dan alat yang digunakan. Pada tahap awal perlu diingat bahwa setelah peraturan perundang-undangan yang berlaku, ada beberapa kondisi yang pada umumnya diharapkan (dan hal ini sejalan dengan kriteria efektivitas, efikasi dan efisiensi), yaitu 1) peraturan perundang-undangan diimplementasikan, yang kemudian menyebabkan 2) perubahan pada perilaku individu atau entitas yang menjadi target atau terpengaruh oleh peraturan perundang-undangan tersebut, yang pada akhirnya 3) menghasilkan perubahan, seperti perbaikan dalam masalah mendasar atau perubahan lain (yang diharapkan positif) dalam kondisi di daerah atau negara<sup>144</sup>. Semua itu tentunya diharapkan diperoleh dengan biaya serendah mungkin atau paling tidak proporsional dengan manfaat yang diperoleh. Selanjutnya dapat dianalisis apakah ketiganya telah tercapai.

<sup>139</sup> *Ibid.*

<sup>140</sup> *Ibid.*

<sup>141</sup> *Ibid.*

<sup>142</sup> *Ibid.*

<sup>143</sup> Ulrich Karpen, 'Giving Effect to European Fundamental Rights Through Evaluation of Legislation' (2002) 23 *Statute Law Review* 3.

<sup>144</sup> Cary Coglianese, *Measuring Regulatory Performance: Evaluating the Impact of Regulation and Regulatory Policy* (OECD Expert Paper 2012).

Salah satu yang dapat dilakukan untuk mengukur hasil dari sebuah peraturan perundang-undangan adalah pemerintah menyiapkan indikator untuk memastikan apakah peraturan perundang-undangan yang sedang dianalisis benar-benar telah menyebabkan perubahan<sup>145</sup>. Indikator dapat dikelompokkan menjadi tiga jenis utama<sup>146</sup>: 1) Dampak (perubahan pada masalah atau hasil lain yang menjadi perhatian); 2) Biaya-efektivitas (biaya untuk menghasilkan dampak tertentu); dan 3) Total manfaat (semua dampak yang bermanfaat dikurangi semua dampak yang merugikan). Secara umum, ukuran total manfaat akan menjadi indikator terpenting karena menangkap dan menggabungkan ke dalam satu unit semua dampak dari peraturan perundang-undangan tersebut, baik positif maupun negatif.

Berbagai indikator sesungguhnya dapat digunakan, namun pemerintah perlu memberikan perhatian yang besar pada pemilihan indikator yang dapat diandalkan dan desain penelitian yang tepat untuk analisis *ex post*<sup>147</sup>. Artinya berbagai design analisis termasuk penentuan indikator yang tepat dapat dipilih oleh pemerintah sepanjang dapat diandalkan untuk menilai kualitas peraturan perundang-undangan yang berlaku. Bahkan kriteria peraturan perundang-undangan yang baik yang digunakan untuk menganalisis norma-norma sebelum peraturan perundang-undangan diterbitkan (*ex-ante*) sebagaimana telah dijelaskan pada bagian sebelumnya,

dapat juga digunakan sebagai salah satu cara untuk menilai kualitas norma setelah peraturan perundang-undangan diterbitkan.

Bentuk analisis dapat berbeda-beda tergantung pada situasi setiap kasus atau kondisi. Misalnya menganalisis peraturan perundang-undangan terkait lingkungan diperlukan pendekatan yang sangat khusus. Ada beberapa karakteristik lingkungan dan manusia yang khas yang dapat membuatnya sulit untuk dikelola. Lazarus berpendapat bahwa ada lima karakteristik yang harus dihadapi untuk mengatur lingkungan, yaitu: kompleksitas, ketidakpastian ilmiah, dinamika, kehati-hatian, dan kontroversi<sup>148</sup>. Kompleksitas mencakup kompleksitas ekosistem itu sendiri dan kompleksitas kegiatan ekonomi yang menjadi objek utama regulasi lingkungan<sup>149</sup>. Perilaku manusia, ekosistem, dan dampaknya masing-masing memang sangat kompleks<sup>150</sup>. Dikarenakan kompleksitasnya maka lingkungan juga mengandung ketidakpastian ilmiah, sehingga sulit untuk menentukan standar perlindungan lingkungan. Informasi ilmiah yang menjadi dasar hukum lingkungan bersifat tentatif dan tidak pasti. Perlindungan lingkungan juga dapat lebih luas daripada yang dibayangkan, mencakup perlindungan terhadap kepentingan non-manusia dan generasi mendatang<sup>151</sup>. Dengan kompleksitas tersebut, kadangkala sulit untuk menganalisis hukum yang terkait dengan lingkungan. Beberapa diantaranya karena adanya ketidakpastian hubungan kausal

<sup>145</sup> *Ibid.*

<sup>146</sup> *Ibid.*

<sup>147</sup> *Ibid.*

<sup>148</sup> Richard J Lazarus, *The Making of Environmental Law* (University of Chicago Press 2004), hlm. 4

<sup>149</sup> *Ibid.*

<sup>150</sup> Paul Martin, Ben Boer and Lydia Slobodian (eds), *Framework for Assessing and Improving Law for Sustainability, A Legal Component of a Natural Resource Governance Framework* (IUCN – International Union for Conservation of Nature and Natural Resources 2016) i-xii, 1-126, hlm. 4.

<sup>151</sup> Stuart Bell and Donald McGillivray, *Environmental Law* (Oxford University Press 2006), hlm. 9

antara aturan lingkungan dengan dampaknya, maupun karena ada jarak yang jauh antara waktu diterbitkannya hukum tersebut dengan hasilnya<sup>152</sup>.

Pada prinsipnya berbagai metode, teknik, dan alat bisa digunakan untuk menganalisis dan mengevaluasi dampak dari peraturan perundang-undangan. Analisis dan evaluasi dapat dilakukan dengan menggunakan metode kualitatif dan kuantitatif yang umum digunakan dalam ilmu sosial, seperti wawancara, observasi, analisis teks, serta perbandingan statistik antara kelompok sasaran dan populasi secara umum<sup>153</sup>. Namun untuk peraturan perundang-undangan yang ditujukan bagi perlindungan lingkungan diperlukan metode dan alat analisis lain dari berbagai keilmuan yang terkait dengan lingkungan.

#### D. Penutup

Analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan diperlukan untuk memastikan bahwa peraturan perundang-undangan yang diterbitkan berkualitas baik dan mencapai tujuan pembentukan peraturan perundang-undangan, dengan biaya yang efisien. Kualitas tersebut dinilai berdasarkan: kriteria formal yaitu mengukur kualitas *drafting* atau teknis penormaan, contohnya menilai tingkat kejelasan, konsistensi dan harmonisasi dari peraturan perundang-undangan; serta kriteria substantif yaitu menilai sejauhmana peraturan perundang-undangan dapat menyelesaikan

persoalan masyarakat dan mencapai perubahan sosial.

Analisis peraturan perundang-undangan meliputi hampir setiap tahapan dalam siklus pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup: (1) analisis dan definisi masalah yang ingin diselesaikan oleh tindakan legislasi; (2) penentuan atau klarifikasi tujuan legislasi; (3) pemeriksaan instrumen hukum atau sarana yang dapat digunakan untuk menyelesaikan masalah dan pemilihan instrumen tersebut; (4) penyusunan isi normatif; (5) pengesahan formal; (6) penerapan; (7) evaluasi. Analisis sebelum peraturan perundang-undangan diterbitkan atau dikenal dengan *ex ante* dilakukan pada tahap (1) hingga (4), sedangkan analisis dan evaluasi setelah peraturan perundang-undangan diterbitkan yang dikenal dengan *ex post* dilakukan pada tahap (6) dan (7).

Analisis *ex ante* dilakukan dengan membuat asumsi yang masuk akal yang mungkin terjadi pada sikap, perilaku, serta kondisi apabila suatu hukum diberlakukan<sup>154</sup>. Berdasarkan asumsi tersebut dapat ditentukan kriteria peraturan perundang-undangan yang berkualitas. Sesungguhnya berbagai kriteria peraturan perundang-undangan yang baik telah diusulkan oleh para ahli hukum dan juga telah dikeluarkan oleh berbagai lembaga dan berbagai negara. Artinya kriteria dapat bervariasi tergantung perspektif yang digunakan dan situasi yang dihadapi. Sebagai contoh, tulisan ini menawarkan kriteria dari perspektif perlindungan lingkungan, yang utamanya

<sup>152</sup> Paul Martin, Ben Boer and Lydia Slobodian (eds), *Framework for Assessing and Improving Law for Sustainability, A Legal Component of a Natural Resource Governance Framework* (IUCN – International Union for Conservation of Nature and Natural Resources 2016) i-xii, 1-126, hlm. 4.

<sup>153</sup> Luzius Mader, 'Evaluating the Effects: A Contribution to the Quality of Legislation' (2001) 22 Statute Law Review 2, hlm. 127-128.

<sup>154</sup> Luzius Mader, 'Evaluating the Effects: A Contribution to the Quality of Legislation' (2001) 22 Statute Law Review 2, hlm. 127-128

ditujukan bagi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan lingkungan dan sumber daya alam. Kriteria tersebut yaitu, kejelasan (*clarity*) dan koherensi (*coherency*), kecukupan atau memadai (*adequacy*), kelayakan (*feasibility*), dan kesesuaian dengan prinsip dan standar perlindungan lingkungan yang relevan.

Setelah peraturan perundang-undangan dilaksanakan kemudian dilakukan analisis dan evaluasi *ex post*. Tahapan ini tentunya mengukur kualitas pelaksanaan dari suatu peraturan perundang-undangan. Pada umumnya hal tersebut dilakukan dengan menganalisis tingkat efektifitas, efikasi dan efisiensi dari suatu peraturan perundang-undangan. Proses analisis dan evaluasi dapat dilakukan dengan berbagai macam metode, tehnik dan alat yang berbeda tergantung pada materi yang diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan serta kondisi masyarakat dan wilayahnya. Untuk peraturan perundang-undangan terkait lingkungan dan sumber daya alam, analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangannya kemungkinan akan sulit karena lingkungan memiliki karakteristik kompleks dan kadangkala sulit untuk diprediksi, sehingga seringkali ada ketidakpastian ilmiah. Oleh karenanya pendekatan penelitian dari berbagai disiplin ilmu kemungkinan diperlukan.

Pada akhirnya mengingat bahwa berbagai penelitian menunjukkan adanya persoalan kualitas dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, khususnya yang berkaitan dengan lingkungan dan sumber daya alam, maka tidak dapat dipungkiri bahwa analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan harus selalu dilakukan. Oleh karenanya penelitian mengenai analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan harus terus dikembangkan melalui berbagai penelitian mengenai kriteria peraturan

perundang-undangan yang berkualitas serta mengenai metode, teknik dan alat analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- A Seidmann, R Seidmann and N Abeyesekere, *Legislative Drafting for Democratic Social Change: A Manual for Drafters* (Kluwer Law International 2001).
- Alex Kiss and Dinah L Shelton, *Guide to International Environmental Law* (1st edn, Brill Nijhoff 2007)
- David Christopher Barr, Ida Aju Pradnja Resosudarmo, Ahmad Dermawan, John McCarthy, Moira Moeliono, and Bambang Setiono (eds), *Decentralization of Forest Administration in Indonesia: Implications for Forest Sustainability, Economic Development and Community Livelihoods* (Center for International Forestry Research (CIFOR) 2006)
- Lon L Fuller, *The Morality of Law* (Yale University Press 1976).
- Richard J Lazarus, *The Making of Environmental Law* (University of Chicago Press 2004).
- Stuart Bell and Donald McGillivray, *Environmental Law* (Oxford University Press 2006).
- Stuart Bell, Donald McGillivray, Ole W Pedersen, Emma Lees and Elen Stokes, *Environmental Law* (9th edn, Oxford University Press 2017).
- Wilkinson, *Environment and Law* (1st edn, Routledge 2002)

### Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

- A Daniel Oliver-Lalana, 'Legitimacy through Rationality: Parliamentary Argumentation as Rational Justification of Laws' in Luc J Wintgens (ed), *The Theory and Practice of Legislation: Essays in Legisprudence* (Routledge 2016).
- A Daniel Oliver-Lalana, 'On the (Judicial) Method to Review the (Legislative) Method' (2016) 4(2) *The Theory and Practice of Legislation*.
- A W Seidman and R B Seidman, 'Lawmaking, Development and the Rule of Law' in J Arnscheidt, B van Rooij and J M Otto (eds), *Lawmaking for Development: Explorations into the Theory and Practice of International Legislative Projects* (Leiden University Press 2008)



- Adriaan Bedner, 'An Elementary Approach to the Rule of Law' (2010) 2 *Hague Journal on the Rule of Law*
- Alain Songa Gashabizi, 'In Pursuit of Clarity: How Far Should the Drafter Go' (2013) 39(3) *Commonwealth Law Bulletin*.
- Alexandre Flückiger, 'Concluding Remarks, Can Better Regulation be Achieved by Guiding Parliaments and Governments? How the Definition of the Quality of Legislation Affects Law Improvement Methods' (2010) 4 *Legisprudence*.
- Alexandre Flückiger, 'The Ambiguous Principle of The Clarity of Law' in Anne Wagner and Sophie Cacciaguidi-Fahy (eds), *Obscurity and Clarity in the Law, Prospects and Challenges* (1st edn, Ashgate Publishing 2008).
- Alexy Robert and Aleksander Peczenik, 'The Concept of Coherence and Its Significance for Discursive Rationality' (1990) 3(S1) *Ratio Juris*.
- Angelika Siehr, 'Symbolic Legislation Under Judicial Control' in Klaus Meßerschmidt and A Daniel Oliver-Lalana (eds), *Rational Lawmaking under Review, Legisprudence According to the German Federal Constitutional Court* (Springer International Publishing 2016)
- Ann Seidman and Robert B Seidman, 'ILTAM: Drafting Evidence-Based Legislation for Democratic Social Change' (2009) 89 *Boston University Law Review* 435.
- Arnscheidt, Julia (2009). *Debating Nature Conservation: Policy, Law and Practice in Indonesia, A Discourse Analysis of History and Present*, Leiden University Press.
- B van Rooij, *Regulating Land and Pollution in China: Lawmaking, Compliance, and Enforcement: Theory and Cases* (Leiden University Press 2006).
- Barbara Baum Levenbook, 'The Role of Coherence in Legal Reasoning' (1994) 3 *Law and Philosophy*.
- Cary Coglianese, *Measuring Regulatory Performance: Evaluating the Impact of Regulation and Regulatory Policy* (OECD Expert Paper 2012).
- Dennis Kurzon, 'Clarity and Word Order in Legislation' (1985) 5(2) *Oxford Journal of Legal Studies*
- Esther Majambere, 'Clarity, Precision and Unambiguity: Aspects for Effective Legislative Drafting' (2011) 37(3) *Commonwealth Law Bulletin*
- F I Kartikasari, *Mining and Environmental Protection in Indonesia: Regulatory Pitfalls* (Meijers-reeks, 24 April 2024).
- Faure, Michael; Goodwin, Morag; Weber, Franziska (2010). 'Bucking the Kuznets Curve: Designing Effective Environmental Regulation in Developing Countries' in *Virginia Journal of International Law*, 2010, 51.
- Grantham and Darryn Jensen, 'Coherence in the Age of Statutes' (2016) 42(2) *Monash University Law Review*.
- Helen Helen Xanthaki, 'On Transferability of Legislative Solutions: The Functionality Test' in Constantin Stefanou and Helen Xanthaki (eds), *Drafting Legislation: A Modern Approach* (1st edn, Routledge 2008)
- J M Otto, W S R Stoter and J Arnscheidt, 'Using Legislative Theory to Improve Law and Development Projects' in J Arnscheidt, B van Rooij and J M Otto (eds), *Lawmaking for Development: Explorations into the Theory and Practice of International Legislative Projects* (Leiden University Press 2008).
- Jaap Hage, 'Law and Coherence' (2004) 17(1) *Ratio Juris*
- Jan Michiel Otto, 'Incoherence in Environmental Law and the Solutions of Co-ordination, Harmonisation and Integration' in Andriaan Bedner and Nicole Niessen (eds), *Towards Integrated Environmental Law in Indonesia? (Research School CNWS, School of Asian, African, and Amerindian Studies 2003)*.
- John McGarry, 'The Possibility and Value of Coherence' (2013) 34 *Liverpool Law Review*.
- Jonathan Verschuuren and Rob van Gestel, 'Ex Ante Evaluation of Legislation: An Introduction' in Jonathan Verschuuren (ed), *The Impact of Legislation: A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation* (Brill Nijhoff 2009)
- Joseph Raz, 'The Relevance of Coherence' (1992) 72(2) *Boston University Law Review*.
- Josi Khatarina, *Decentralisation, Law, and the Failure of Palm Oil Licensing* (Melbourne Law School, The University of Melbourne 2019).
- Jyrki Tala, 'Better Regulation through Programs and Quality Standards - Are New Perspectives Needed' (2010) 4(2) *Legisprudence*.
- Karpen, 'Giving Effect to European Fundamental Rights Through Evaluation of Legislation' (2002) 23 *Statute Law Review* 3
- Ken Kress, 'Coherence and Formalism' (1993) 16(3) *Harvard Journal of Law and Public Policy*.

- Komisi Pemberantasan Korupsi, *Kajian Harmonisasi Undang-Undang di Bidang Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup* (KPK 2018)
- Luc J Wintgens, 'Legislation as an Object of Study of Legal Theory: Legisprudence' in Luc J Wintgens (ed), *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*, Proceedings of the Fourth Benelux–Scandinavian Symposium on Legal Theory (Hart Publishing 2002)
- Luzius Mader, 'Evaluating the Effects: A Contribution to the Quality of Legislation' (2001) 22(2) *Statute Law Review*.
- Maria Mousmouti, 'Making Legislative Effectiveness an Operational Concept: Unfolding the Effectiveness Test as a Conceptual Tool for Lawmaking' (2018) 9 *European Journal of Risk Regulation*.
- Maria Mousmouti, 'Operationalising Quality of Legislation through the Effectiveness Test' (2012) 6(2) *Legisprudence*
- Maria Mousmouti, *Designing Effective Legislation* (Edward Elgar Publishing 2019).
- Mathias M Siems, 'Legal Originality' (2008) 28(1) *Oxford Journal of Legal Studies*.
- N MacCormick, 'Coherence in Legal Justification' in A Peczenik, L Lindahl and BV Roermund (eds), *Theory of Legal Science* (Synthese Library vol 176, Springer 1984).
- NA Florijn, 'Quality of Legislation: A Law and Development Project' in J Arnscheidt, B van Rooij and JM Otto (eds), *Lawmaking for Development: Explorations into the Theory and Practice of International Legislative Projects* (Leiden University Press, 2008)
- Organisation for Economic Co-operation and Development, *The Polluter-Pays Principle: OECD Analyses and Recommendations* (OECD/GD(92)81, Environment Directorate, Organisation for Economic Co-operation and Development 1992).
- P Sadin, 'Dimensions of Precautionary Principles' (1999) 5(5) *Human and Ecological Risk Assessment*
- Patricia Popelier and Victoria Verlinden, 'The Context of the Rise of Ex Ante Evaluation' in Jonathan Verschuuren (ed), *The Impact of Legislation: A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation* (Brill Nijhoff 2009).
- Paul Martin, Ben Boer and Lydia Slobodian (eds), *Framework for Assessing and Improving Law for Paul K Gellert and Andiko*, 'The Quest for Legal Certainty and the Reorganization of Power: Struggles over Forest Law, Permits, and Rights in Indonesia' (2015) 74(3) *The Journal of Asian Studies*.
- Ross B Platjouw, Froukje Maria (2013) 'The need to recognize a coherent legal system as an important element of the ecosystem approach' in Christina Voigt, *Rule of Law for Nature, New Dimensions and Ideas in Environmental Law*, Cambridge University Press.
- S K Waddell, *The Role of the Legal Rule in Indonesian Law: Environmental Law and Reformasi of Water Quality Management* (University of Sydney 2004).
- Simon Butt, 'Regional Autonomy and Legal Disorder: The Proliferation of Local Laws in Indonesia' (2010) 1 *Singapore Journal of Legal Studies*.
- Stefano Berteau, 'The Arguments from Coherence: Analysis and Evaluation' (2005) 25(3) *Oxford Journal of Legal Studies* Stefano Berteau, 'Towards a New Paradigm of Legal Certainty' (2008) 2(1) *Legisprudence*.
- Sustainability: A Legal Component of a Natural Resource Governance Framework (IUCN-International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, Gland, Switzerland 2016) i-xii, 1-126.
- Tímea Drinóczy, 'Concept of Quality in Legislation - Revisited: Matter of Perspective and a General Overview' (2015) 36(3) *Statute Law Review*.
- Ulrich Ulrich Karpen, 'Comparative Law: Perspectives of Legislation' (2013) 17 *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional* (Madrid, 2013); Maria Mousmouti, 'Operationalising Quality of Legislation through the Effectiveness Test' (2012) 6(2) *Legisprudence*.
- United Nations, *Berlin Guidelines II: Guidelines for Mining and Sustainable Development* (United Nations 2002)
- Vareen Vanterpool, 'A Critical Look at Achieving Quality in Legislation' (2007) 9(2) *European Journal of Law Reform*
- Victoria E Aitken, 'An Exposition of Legislative Quality and Its Relevance for Effective Development' (2013); Tímea Drinóczy, 'Concept of Quality in Legislation' Revisited: Matter of Perspective and a General Overview' (2015) 36(3) *Statute Law Review*
- W Voermans, P Eijlander, R van Gestel, I de Leeuw, A de Moor-van Vught, and S Prechal, 'Quality, Implementation and Enforcement: A Study

into the Quality of EC Rules and the Impact on the Implementation and Enforcement within the Netherlands' (2000) Leiden University

Wim Voermans, 'Concern about the Quality of EU Legislation: What Kind of Problem, by What Kind of Standards?' (2009) 2(1) Erasmus Law Review

Xanthaki, 'Quality of Legislation: An Achievable Universal Concept or a Utopian Pursuit?' in Luzius Mader and Marta Tavares de Almeida (eds), *Quality of Legislation Principles and Instruments* (Nomos, 2011).

#### Internet

[http://commdev.org/files/814\\_file\\_UNEP\\_UNDESA\\_EnvGuidelines.pdf](http://commdev.org/files/814_file_UNEP_UNDESA_EnvGuidelines.pdf)

<https://iucn.org/resources/file/measuring-effectiveness-environmental-law-through-legal-indicators-and-quality>

<https://iucn.org/resources/publication/legal-and-institutional-frameworks-sustainable-soils-preliminary-report>

<https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/EPLP-087.pdf>

<https://sdgs.un.org/2030agenda>

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/71/environment-policy-general-principles-and-basic-framework>

<https://www.igfmining.org/wp-content/uploads/2018/08/MPF-EN.pdf>

<https://www.undp.org/asia-pacific/publications/managing-mining-sustainable-development-sourcebook>

Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report (13 November 2001) <https://www.smartreg.pe/reportes/Mandelkern%20Report%20on%20Better%20Regulation%202001.pdf>.