



## KOMBINASI INSTRUMEN SUKARELA DAN INSTRUMEN COMMAND AND CONTROL TERHADAP PENATAAN LINGKUNGAN PADA KEGIATAN PERHOTELAN

Chrisyela Sinaga<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Magister Hukum Universitas Indonesia

Corresponding Authors Email: [chrisyela91@gmail.com](mailto:chrisyela91@gmail.com)

Received: February 22, 2021, Accepted: March 16, 2021 /Published: April 30, 2021

DOI: <https://doi.org/10.31764/jmk.v12i1.4181>

### ABSTRACT

*Environmental problems have become a global issue, not only a problem for common industries like mineral and mining, but also have penetrated into the tourism sector. The hospitality industry contributes wastewater from its activities or businesses that have the large potential to pollute the environment if preventive measures are not taken. The huge environmental management costs and the lack of entrepreneur commitment are some of the reasons for hotels not to carry out wastewater treatment, so that environmental pollution due to hotel activities cannot be avoided and becomes uncontrollable. Smart regulation is needed to organize the environment in hospitality business activities in a flexible, imaginative and innovative manner. This research aims to analyze environmental compliance policy mixes in hospitality activity. This research is normative legal research methods with the conceptual approach and statute approach. It is analyzed qualitatively. The results of the research showed that in environmental compliance of the hospitality activity, policy mixes can be applied between voluntary instruments and Command and Control instrument that could carried out through PROPER and the need for hospitality activities to be re-incorporated into PROPER participation.*

**Keywords:** *Environmental Compliance Instrument; Smart Regulation; Policy Mixes, Accommodations Waste.*

### ABSTRAK

Permasalahan lingkungan hidup kini telah menjadi isu global, tidak hanya menjadi permasalahan bagi industri-industri raksasa seperti mineral dan tambang, namun juga telah merambah sektor pariwisata. Industri perhotelan menyumbang air limbah dari kegiatan atau usahanya yang berpotensi besar mencemari lingkungan apabila tidak dilakukan tindakan pencegahan. Biaya pengelolaan lingkungan yang sangat besar dan kurangnya komitmen pengusaha menjadi alasan bagi pengelola hotel untuk tidak melakukan pengolahan air limbah, sehingga pencemaran lingkungan akibat kegiatan hotel tidak dapat dihindari dan menjadi tidak terkendali. Diperlukan *smart regulation* untuk menata lingkungan dalam kegiatan usaha perhotelan secara fleksibel, imajinatif dan inovatif.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisa pilihan kombinasi instrumen penataan lingkungan pada kegiatan perhotelan. Penelitian ini merupakan penelitian normatif dengan pendekatan konsep dan pendekatan perundang-undangan yang dianalisis secara deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam penataan lingkungan kegiatan perhotelan dapat diterapkan *policy mixes* antara instrumen sukarela dengan *Command and Control* yang dapat dilakukan melalui *PROPER* serta perlunya kegiatan perhotelan dimasukkan kembali dalam keikutsertaan *PROPER*.

**Kata Kunci: Instrumen Penataan Lingkungan; Smart Regulation; Policy Mixes; Limbah Perhotelan.**

## PENDAHULUAN

Kegiatan pariwisata merupakan salah satu sumber pendapatan negara dan menjadi penggerak perekonomian negara. Animo masyarakat yang tinggi untuk melakukan perjalanan wisata tentu dibarengi dengan peningkatan sejumlah fasilitas layanan pendukung industri pariwisata, baik dari segi kuantitas maupun kualitas, termasuk layanan perhotelan. Dilihat dari aspek ekonomi, pembangunan hotel beserta fasilitasnya memberikan dampak yang baik dalam penciptaan lapangan pekerjaan. Namun apabila dilihat dari aspek lingkungan, peningkatan kuantitas hotel tersebut memberikan dampak tidak baik/dampak negatif. Peningkatan kuantitas hotel akan menaikkan volume limbah cair dari kegiatan perhotelan dan berpotensi besar atas akan terjadinya pencemaran lingkungan. Selain itu, pembangunan tersebut dapat mengurangi ruang hijau terbuka yang mengakibatkan penurunan kualitas lingkungan.

Air limbah yang dihasilkan dari kegiatan penggunaan air hotel dapat mencemari badan air apabila tidak dilakukan pengolahan terlebih dahulu. Selain wajib mempunyai instalasi pengolahan air limbah (IPAL)/*waste water treatment plant* (WWTP), pihak pengelola hotel seharusnya mempunyai rencana pengelolaan dan pemanfaatan air hasil

pengolahan dari IPAL tersebut.<sup>1</sup> Tindakan tersebut akan menjadi bentuk komitmen pengelola hotel untuk mengurangi potensi pencemaran lingkungan.

Namun kegiatan perusahaan perhotelan untuk tidak mencemari lingkungan tidak dapat dengan sepenuhnya dibiarkan dilaksanakan begitu saja secara sepihak oleh pengusaha hotel. Permasalahan lingkungan hidup kini telah menjadi isu global dan merambah sampai pada sektor pariwisata. Biaya pengelolaan lingkungan yang sangat besar dan komitmen pengusaha menjadi salah satu alasan untuk tidak melakukan usaha penataan lingkungan terutama dalam hal pengolahan air limbah, sehingga pencemaran lingkungan akibat kegiatan hotel tidak dapat dihindari dan menjadi tidak terkendali.<sup>2</sup> Diperlukan pendekatan-pendekatan atau instrumen-instrumen tertentu dalam rangka penataan lingkungan. Pendekatan tradisional dalam penataan lingkungan di Indonesia yakni *direct regulation* atau *Command and Control* (CAC). Selain CAC, Indonesia dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 (UUPPLH) mengenal instrumen ekonomi sebagai pendekatan non-CAC yang juga ditujukan dalam rangka penataan lingkungan.

Namun dalam rangka penataan lingkungan, selain instrumen hukum lingkungan Indonesia sebagaimana yang diatur dalam UUPPLH, dikenal pula pendekatan selain CAC dan instrumen ekonomi dimaksud. Gunningham mengelompokkan instrumen penataan lingkungan menjadi instrumen CAC, instrumen ekonomi, instrumen atur diri sendiri (*self-regulation*), instrumen sukarela, instrumen pasar hijau (*market*

---

<sup>1</sup> Septi Ayu Andini dan I Nyoman Sukma Arida, "Pengelolaan Air Limbah Hotel Dan Pemanfaatannya Dalam Pembangunan Pariwisata Berkelanjutan: Studi Kasus Pada Pengelolaan Air Limbah Lagoon, ITDC, Nusa Dua," *Jurnal Destinasi Pariwisata* 7, no. 2 (2019): 339-340.

<sup>2</sup> et.al Rizki Arizal Purnama, "Analisis Pengelolaan Lingkungan Hidup Peserta Proper Studi Kasus Di Hotel Ciputra Semarang," in *Seminar Nasional Dan Gelar Produk (Senaspro)* (Malang: Universitas Muhammadiyah Malang, 2016), 41-46.

*environmentalism*) dan instrumen pendidikan dan informasi (*education and information instruments*).<sup>3</sup>

Dalam penerapan kebijakan penataan lingkungan, menurut Gunningham dalam bukunya *Smart Regulation: Designing Environmental Policy* sebagaimana dikutip Wibisana, diperlukan campur tangan dari Pemerintah, pengusaha, dan warga masyarakat mulai dari penyusunan hingga dalam penerapan normanya. Sehingga penataan lingkungan tidak melulu menjadi urusan antar pemerintah sebagai pembuat aturan dengan pelaku usaha sebagai pihak yang diatur. Penataan lingkungan ini dilakukan dalam konteks *smart regulation*. *Smart regulation* menciptakan adanya kemungkinan pencampuran antar instrumen penataan lingkungan (*policy mixes*) yang saling melengkapi (*inherently compliment*) dan dapat melibatkan berbagai pihak sebagai aktor yang tepat dalam penerapannya.<sup>4</sup>

Kerangka hukum perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang didominasi ketentuan hukum administrasi yang diformulasikan dalam norma-norma kewenangan, perintah, larangan, izin dan dispensasi mengikat pemerintah dan masyarakat dan/atau pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan/usahanya yang dapat menimbulkan dampak terhadap lingkungan hidup. Dalam konteks perlindungan lingkungan hidup, UUPPLH berperan dalam penegakan hukum yang dapat diberikan secara langsung kepada pelanggar normanya. Penegakan hukum administrasi di bidang lingkungan hidup merupakan sarana hukum lingkungan yang dimiliki oleh pemerintah untuk mencapai kepatuhan. Penegakan hukum lingkungan didahului dengan tindakan pengawasan

---

<sup>3</sup> et.al Neil Gunningham, *Smart Regulation: Designing Environmental Policy* (Oxford: Oxford University Press, 2004).

<sup>4</sup> Andri Gunawan Wibisana, "Command and Control, Dan Instrumen Lainnya: Kawan Atau Lawan? Suatu Tinjauan Berdasarkan Smart Regulation," *Bina Hukum Lingkungan* 4, no. 1 (2019): 172-197.

yang dilakukan oleh Pemerintah. Penegakan hukum diyakini dapat efektif apabila didukung tindakan pengawasan sebagai penegakan hukum administrasi yang bersifat preventif yang dilakukan oleh Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup (PPLH) dan Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup Daerah (PPLHD).<sup>5</sup>

Sementara dilihat dari sisi lain, instrumen hukum lingkungan tersebut hanya memiliki efek tidak langsung yang lemah dan hasil yang tidak maksimal dalam pencapaian tujuan dan penerapan hukum serta mendukung ekologis modernis jika diperhadapkan pada tuntutan perkembangan ekonomi dengan tujuan bisnis.<sup>6</sup> Dalam rangka penanggulangan kerusakan lingkungan yang mitigatif dan responsif, penataan lingkungan dalam kegiatan perhotelan dapat dilaksanakan dalam kerangka instrumen *smart regulation*. Gagasan ini pun diungkapkan dalam tulisan Wibisana yang mengulas mengenai kombinasi optimal berbagai instrumen penataan lingkungan dalam kerangka *smart regulation*.<sup>7</sup> Dalam konteks *smart regulation*, terdapat kemungkinan penerapan *policy mixes* antara instrumen sukarela dan instrumen CAC dalam penataan lingkungan pada kegiatan perhotelan. Instrumen sukarela sebagai metode penataan lingkungan dalam penegakan hukum lingkungan dapat menjadi pelengkap instrumen CAC dan juga sebaliknya dalam rangka mendorong perusahaan perhotelan untuk menaati peraturan perundang-undangan terkait perlindungan lingkungan hidup dan mencegah terjadinya perusakan lingkungan akibat kegiatan-kegiatan yang dilakukan perhotelan.

---

<sup>5</sup> Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1993).

<sup>6</sup> David Wilkinson, *Environment and Law* (New York: Routledge, 2002).

<sup>7</sup> Andri Gunawan Wibisana, *Penataan Hukum Lingkungan: Command and Control, Instrumen Ekonomi, Penataan Sukarela Dan Smart Regulation* (Jakarta, 2020).

## **METHODOLOGI**

Penelitian ini merupakan penelitian normatif. Penelitian normatif adalah analisis terhadap bahan hukum.<sup>8</sup> Penelitian normatif, tidak memerlukan data, tetapi dalam bentuk bahan hukum, baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Adapun pendekatan yang digunakan adalah pendekatan konsep dan pendekatan perundang-undangan. Selanjutnya penelitian ini menggunakan analisis secara deskriptif kualitatif.

## **PEMBAHASAN**

### **A. Instrumen Penataan Lingkungan: CAC dan Instrumen Sukarela**

Pendekatan CAC merupakan pendekatan tradisional yang paling sering dipakai dalam penataan lingkungan.<sup>9</sup> Ciri khas dari CAC adalah adanya aturan dan adanya sanksi atas pelanggaran atas aturan tersebut.<sup>10</sup> Pendekatan CAC tampak dengan adanya banyak peraturan administrasi yang diatur mulai dari legislasi hingga produk kebijakan yang dikeluarkan lembaga eksekutif yang ditujukan sebagai sarana kontrol untuk mengatur dan mengawasi pelaksanaan aturan dalam kegiatannya.

CAC dalam penerapannya sebagai instrumen penataan lingkungan sering dikritik karena memiliki beberapa kekurangan atau kelemahan. Instrumen CAC dianggap terlalu berpegang pada anggapan bahwa perilaku yang tidak pro-lingkungan dapat dilawan dengan ketentuan yang diatur dalam regulasi. Pandangan ini bertentangan dengan sifat manusia yang pada dasarnya menginginkan keuntungan, sehingga

---

<sup>8</sup> Jonaedi Efendi and Johnny Ibrahim, *Metode Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris, Kencana*, 2018.

<sup>9</sup> Keith Hawkins, "Enforcing Regulation: Robert Kagan's Contribution – And Some Questions," *Law & Social Inquiry*, *Law & Social Inquiry* 38, no. 4 (2013): 950-972.

<sup>10</sup> Andri Gunawan Wibisana, *Penataan Hukum Lingkungan: Command and Control, Instrumen Ekonomi, Penataan Sukarela Dan Smart Regulation*.

apabila diperhadapkan dengan situasi demikian manusia akan cenderung secara diam-diam akan melanggarnya. Selain itu, CAC juga dianggap bersifat memerintah, dimana pemerintah mewajibkan rakyat untuk melaksanakan ketentuan peraturan seturut interpretasi Pemerintah. Sifat CAC yang kaku dan birokratis pun menjadi kelemahan CAC karena mengakibatkan tidak berkembangnya sistem pengelolaan lingkungan dan perilaku birokrat yang berpotensi bertindak tidak pro-lingkungan.<sup>11</sup>

Selain CAC, terdapat instrumen penataan yang sukarela. Penataan sukarela dianggap sebagai upaya penerapan hukum refleksif ke dalam pengambilan keputusan mengenai kebijakan terkait lingkungan. Pendekatan refleksif merupakan bagian dari tiga tahapan perkembangan hukum lingkungan setelah CAC dan instrumen ekonomi yang dicetuskan pertama kali oleh Eric Orts.<sup>12</sup> Eric Orts menggambarkan hukum refleksif sebagai sistem pengaturan yang mengakui kemampuan hukum yang terbatas dalam masyarakat yang kompleks untuk mengarahkan perubahan sosial secara efektif.<sup>13</sup> Menurut Orts, pendekatan refleksif lahir merupakan sebagai inovasi yang lebih baru dalam pengelolaan dan penataan lingkungan. Dalam pendekatan refleksif, pemerintah memiliki peranan yang sangat minimal, berbeda dengan instrumen CAC dan instrumen ekonomi dimana peran Pemerintah sangat dominan dalam memaksa penataan terhadap aturan yang dibuatnya. Pemerintah dapat berperan menjadi fasilitator untuk mendorong berbagai program sukarela terkait penataan lingkungan yang dibuat oleh pemerintah. Sementara aktor bukan negara (pelaku usaha ataupun masyarakat) turut andil dalam

---

<sup>11</sup> Otto Soemarwoto, *Atur Diri Sendiri: Paradigma Baru Pengelolaan Lingkungan Hidup. Pengembangan Ramah Lingkungan: Berpihak Pada Rakyat, Ekonomis, Dan Berkelanjutan* (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2001).

<sup>12</sup> Eric W. Orts, "A Reflexive Model of Environmental Regulation," *Business Ethics Quarterly*, 5, no. 4 (1995): 779-794.

<sup>13</sup> Lelisari & Bismar Nasution, "The Obligation of Mining Company in Applying Corporate Social Responsibility (CSR)," *International Journal of Business, Economics and Law* 7, no. 4 (2015): 34-41.

melakukan perencanaan, promosi, dan pengelolaan program sukarela tersebut.<sup>14</sup>

Menurut Orts, sebagaimana dikutip Wibisana, hukum lingkungan memiliki pendekatan refleksif. Pendekatan refleksif memiliki tiga ciri, yakni bersifat kritis terhadap diri sendiri (*self-critical*), mendorong peningkatan kapasitas dan peran dari institusi dan sistem di luar sistem hukum, dan mampu mendorong pihak ketiga (*intermediate*), selain dari pasar dan negara, dalam upaya perlindungan lingkungan.<sup>15</sup> Dalam pendekatan refleksif, hukum lingkungan yang memiliki keterbatasan untuk mendorong pelaku usaha untuk menaati norma dalam UUPPLH dapat melakukan menggunakan instrumen tertentu agar pelaku usaha dapat melakukan kritik diri (*self-critical*) dan penilaian/referensi diri (*self-referential*), sebagai dasar untuk mengatur diri sendiri. Tentu pendekatan refleksif akan sangat tergantung pada peran Pemerintah, pihak yang diatur, perseorangan atau kelompok masyarakat dan juga lembaga lainnya dalam upaya pelaksanaan perlindungan lingkungan, misalnya lembaga audit lingkungan hidup.

Menurut Wibisana, dengan ciri pendekatan refleksif tersebut, penataan sukarela atau pendekatan refleksif dapat diwujudkan dalam beberapa instrumen.<sup>16</sup> Terdapat audit lingkungan (*eco-audit*),<sup>17</sup> mekanisme pemberian informasi (*information-based mechanisms*), *private agreement* (kovenan), Program Penilaian Peringkat Kinerja Perusahaan dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup (PROPER), *self-regulation*, dan instrumen pendidikan dan informasi yang dapat ditempuh *regulated communities*

---

<sup>14</sup> Andri Gunawan Wibisana, "Command and Control, Dan Instrumen Lainnya: Kawan Atau Lawan? Suatu Tinjauan Berdasarkan Smart Regulation."

<sup>15</sup> *Ibid*

<sup>16</sup> Andri Gunawan Wibisana, *Penataan Hukum Lingkungan: Command and Control, Instrumen Ekonomi, Penataan Sukarela Dan Smart Regulation*.

<sup>17</sup> RM. Gatot Soemartono, *Hukum Lingkungan Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 1996).

untuk mengatur sendiri pengelolaan lingkungan dalam lingkup kegiatannya.

UUPPLH menyatakan bahwa pengendalian dampak lingkungan hidup dilakukan kepada pejabat/instansi teknis yang bertanggung jawab di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang secara delegasi dilakukan oleh Menteri Lingkungan Hidup, gubernur atau bupati/wali kota yang dilimpahkan kepada PPLH dan PPLHD. Salah satu upaya yang dilakukan oleh Pemerintah dalam rangka pengawasan terhadap ketaatan pelaku usaha dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yakni dengan disusunnya Program Penilaian Peringkat Kinerja Perusahaan dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup (PROPER). PROPER sebagai salah satu instrumen sukarela merupakan sarana kebijakan pembinaan dan pengawasan yang dikembangkan Pemerintah melalui Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia sebagai tindak lanjut dari kesepakatan hasil Konferensi Tingkat Tinggi Bumi 1992 (*Earth Summit*) di Rio de Janeiro, Brazil. PROPER ditujukan untuk mendorong penataan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang lingkungan hidup serta kinerja usaha dan/atau kegiatan yang melebihi ketaatan dari yang dipersyaratkan.<sup>18</sup>

PROPER merupakan suatu sistem pemeringkatan kinerja perusahaan dalam pengelolaan lingkungan. Perusahaan yang menjadi peserta PROPER adalah perusahaan yang kegiatan dan/atau usahanya wajib Analisis Dampak Lingkungan (AMDAL) atau Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup (UKL) dan Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup (UPL) yang hasil produknya untuk tujuan ekspor, terdapat dalam pasar bursa, kegiatan dan/usahanya menjadi perhatian masyarakat baik dalam

---

<sup>18</sup> Kementerian Lingkungan Hidup, *Menteri Lingkungan Hidup Tentang Program Penilaian Peringkat Kinerja Perusahaan Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup, PermenLH No. 3 Tahun 2014* (Jakarta, 2014).

lingkup regional maupun nasional dan/atau skala kegiatannya secara signifikan dapat menimbulkan dampak terhadap lingkungan hidup.<sup>19</sup> Kategori pemeringkatan dimaksud dikelompokkan ke dalam lima peringkat warna, yaitu peringkat emas, peringkat hijau, peringkat biru, peringkat merah dan peringkat hitam.

Peringkat biru diberikan kepada usaha dan/atau kegiatan yang telah melakukan upaya pengendalian pencemaran/kerusakan lingkungan dan telah mencapai hasil yang telah sesuai dengan persyaratan minimal berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian peringkat ini diberikan kepada mereka yang dianggap telah memenuhi standar penataan minimal. Selanjutnya lebih baik sedikit dari peringkat biru, adalah peringkat hijau yang diberikan untuk usaha dan/atau kegiatan yang telah melakukan upaya pengendalian pencemaran/kerusakan lingkungan dan telah mencapai hasil yang lebih baik dari persyaratan minimal berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Peringkat terbaik adalah peringkat emas yang diberikan untuk usaha dan/atau kegiatan yang telah berhasil melaksanakan upaya pengendalian pencemaran/kerusakan lingkungan atau melakukan produksi bersih dan telah mencapai hasil yang sangat memuaskan. Sehingga apabila peringkat biru diberikan pada mereka yang telah mencapai penataan, maka peringkat hijau dan emas diberikan pada mereka yang lebih baik dari penataan (*beyond compliance*).

Peringkat yang lebih buruk adalah peringkat merah. Peringkat merah diberikan untuk usaha dan/atau kegiatan yang telah melakukan upaya pengendalian pencemaran/kerusakan lingkungan tetapi belum mencapai persyaratan minimal berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sementara itu, peringkat terburuk adalah

---

<sup>19</sup> *Ibid*

peringkat hitam, yakni peringkat yang diberikan untuk usaha dan/atau kegiatan yang bahkan belum melaksanakan upaya pengendalian pencemaran/kerusakan lingkungan yang berarti. Dengan demikian, peringkat merah dan peringkat hitam menunjukkan adanya kegagalan dalam menunaikan kewajiban hukum berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, sehingga mengindikasikan terdapatnya pelanggaran hukum dalam penyelenggaraan usahanya.<sup>20</sup>

PROPER diselenggarakan dengan menggunakan pendekatan instrumen informatif, yang memakai pola insentif dan pola disinsentif dimana hasil akhir dari penilaian PROPER akan diumumkan di media massa.<sup>21</sup> Penyebarluasan hasil penilaian PROPER yang menunjukkan perusahaan-perusahaan yang berperingkat baik (biru, hijau dan emas) akan mendapat simpati dan tanggapan baik dari pihak konsumen dan masyarakat luas. Hasil penilaian PROPER yang baik akan sekaligus menjadi publikasi gratis mengenai kualitas dan kepedulian perusahaan tersebut terhadap lingkungan hidup. Begitu pula sebaliknya, melalui penyebarluasan tersebut, perusahaan-perusahaan dengan penilaian PROPER yang tidak baik (merah dan hitam) akan mendapat disinsentif berupa sanksi administrasi dan penegakan hukum lingkungan serta penilaian tidak baik dari kalangan masyarakat, konsumen maupun institusi lainnya.<sup>22</sup> Kurang simpatinya masyarakat tentu akan mempengaruhi konsumsi produk dari perusahaan tersebut yang akan mempengaruhi nilai sekaligus pendapatan perusahaan.

---

<sup>20</sup> et.al Sigit Reliantoro, *The Gold for Green: Bagaimana Penghargaan PROPER Emas Mendorong Lima Perusahaan Mencapai Inovasi, Penciptaan Nilai Dan Keunggulan Lingkungan* (Jakarta: Kementerian Lingkungan Hidup RI, 2012).

<sup>21</sup> Laode M. Syarif dan Andri Gunawan Wibisana, *Hukum Lingkungan: Teori, Legislasi Dan Studi Kasus* (Jakarta: USAID, Kemitraan, The Asia Foundation, 2014).

<sup>22</sup> Rizki Arizal Purnama, "Analisis Pengelolaan Lingkungan Hidup Peserta Proper Studi Kasus Di Hotel Ciputra Semarang."

## B. Kombinasi Instrumen Penataan Lingkungan dalam Kegiatan Perhotelan

Didasarkan pada data statistik tingkat penghunian kamar hotel klasifikasi bintang di Indonesia tahun 2019 yang dimuat dalam laman Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif/Badan Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Republik Indonesia, tingkat penghunian kamar pada Desember 2019 mencapai 59,39 persen dengan tingkat penghunian kamar tertinggi di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebesar 72,43 persen. Dengan adanya pandemi *Coronavirus Disease* 2019 dan kebijakan pemerintah yang membatasi kunjungan ke tempat ramai atau kegiatan yang dapat menimbulkan kerumunan, statistik tingkat penghunian kamar hotel menunjukkan penurunan 21,40 persen jika dibandingkan dengan tingkat penghunian kamar pada satu tahun sebelumnya, di rata-rata 32,12 persen.<sup>23</sup>

Dilihat dari keberadaan kebijakan pembatasan sosial berskala besar yang membatasi pergerakan masyarakat dalam melakukan penghunian kamar hotel dan pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang menggunakan fasilitas hotel, penurunan tingkat okupasi tersebut diperkirakan tidak akan setinggi itu. Data sebagaimana dimuat di atas menunjukkan masih tingginya animo masyarakat untuk tetap melakukan kegiatan wisata dan juga menikmati akomodasi kamar hotel. Tetap tingginya antusiasme masyarakat dalam menikmati layanan akomodasi perhotelan, tentu akan menimbulkan meningkatnya produksi air limbah yang dihasilkan dari aktivitas kegiatan usaha ini. Hal tersebut sekaligus menunjukkan bahwa bidang usaha perhotelan ini menarik minat perhatian masyarakat baik dalam lingkup lokal maupun nasional secara massif dan skala

---

<sup>23</sup> Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif / Badan Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Republik Indonesia, "Statistik Akomodasi," *Kememparekraf*.

kegiatannya secara signifikan dapat menimbulkan dampak yang tidak baik terhadap lingkungan hidup.

Mengutip data yang disajikan Andini dalam penelitiannya, jumlah kebutuhan air bersih di Kawasan ITDC Nusa Dua Bali meningkat pada 2014 hingga 2016 dan mengalami penurunan pada 2017 dikarenakan adanya sistem lagoon. Jumlah konsumsi air ini pun berbanding lurus dengan limbah yang dihasilkan. Dari hasil penelitian didapatkan bahwa rerata air limbah yang dihasilkan adalah mencapai 70 persen dari kebutuhan air bersih.<sup>24</sup> Kondisi ini masih terpantau tertangani dengan baik dengan adanya inisiatif dari pihak pengelola kawasan pariwisata untuk membangun lagoon untuk menampung air limbah. Namun berbeda ceritanya apabila melihat fasilitas kawasan pariwisata lainnya atau fasilitas hotel lainnya yang bisa saja kemungkinan besar pun bahkan tidak mempunyai IPAL yang tentu saja dapat meningkatkan risiko terjadinya pencemaran lingkungan.

Selain masalah air limbah, isu pengelolaan energi menjadi perhatian dalam kebutuhan listrik dan peningkatan emisi gas rumah kaca. Meningkatnya kuantitas hotel akan berbanding lurus dengan meningkatnya kebutuhan akan listrik. Hal tersebut pun akan berdampak negatif dimana akan semakin meningkatnya pula emisi gas rumah kaca, dimana secara tidak langsung akan berdampak negatif terhadap lingkungan hidup. Penggunaan energi yang berlebihan akan berdampak pada besarnya pembiayaan yang harus dikeluarkan pihak hotel. Penerangan, pendingin ruangan, peralatan elektronik, dan peralatan listrik voltase yang besar seperti lift atau mesin pencuci baju merupakan sumber konsumsi listrik terbesar hotel. Sebanyak hampir enam persen

---

<sup>24</sup> Septi Ayu Andini dan I Nyoman Sukma Arida, "Pengelolaan Air Limbah Hotel Dan Pemanfaatannya Dalam Pembangunan Pariwisata Berkelanjutan: Studi Kasus Pada Pengelolaan Air Limbah Lagoon, ITDC, Nusa Dua."

dari total pembiayaan hotel akan dihabiskan hanya untuk membayar pemakaian energi listrik.<sup>25</sup>

Berangkat dari permasalahan lingkungan yang ditimbulkan dari kegiatan usaha perhotelan diperlukan tindakan nyata dalam pengelolaan lingkungan. Pilihan instrumen penataan lingkungan harus dapat menjamin penerapan norma hukum dan menjamin pula efektivitas kebijakan yang diambil. PROPER sebagai instrumen sukarela yang mendorong adanya penataan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang lingkungan hidup dan kinerja usaha dan/atau kegiatan, menjadi populer untuk dimungkinkan untuk dapat diterapkan. Prinsip dasar dari pelaksanaan PROPER adalah mendorong penataan perusahaan/hotel dalam pengelolaan lingkungan melalui instrumen informasi yaitu berupa insentif dan disinsentif. Insentif berupa pemberian penghargaan dan terbangunnya citra yang baik bagi perusahaan/hotel yang mempunyai kinerja pengelolaan lingkungan yang baik. Di samping itu, terdapat pula disinsentif reputasi yang diberikan bagi perusahaan/hotel yang mempunyai sistem pengelolaan lingkungan yang buruk.<sup>26</sup>

PROPER perlu diterapkan pada industri pariwisata terkhususnya bidang perhotelan. Keikutsertaan hotel dalam PROPER akan menjadi nilai tambah baginya apabila hotel tersebut dapat melakukan pengelolaan lingkungan dengan baik dan taat pada pembinaan dan pengawasan lingkungan hidup. Eksistensi suatu usaha atau perusahaan terutama pada industri akomodasi pariwisata ditentukan oleh citra baik yang dapat meningkatkan visitasi pengunjung yang berbanding lurus pula dengan

---

<sup>25</sup> Rizki Arizal Purnama, "Analisis Pengelolaan Lingkungan Hidup Peserta Proper Studi Kasus Di Hotel Ciputra Semarang."

<sup>26</sup> Josi Khama Dewi, "Studi Implementasi Keterbukaan Akses Informasi Untuk Pengelolaan Lingkungan Hidup (Studi Kasus Pelaksanaan Akses Informasi Dalam Kebijakan Program Penilaian Peringkat Kinerja Perusahaan Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup (PROPER))" (Universitas Indonesia, 2011).

peningkatan pendapatan usaha. Citra baik tersebut dapat diperoleh perusahaan hotel dari penyampaian hasil PROPER yang diumumkan ke media massa dan labeling peringkat emas yang dapat dimuat dalam media pemasaran hotel. Hal tersebut seturut pula dengan pendapat Dixit yang menyatakan perusahaan pada umumnya didesain untuk mengurangi ketidakpastian dan meminimalkan biaya transaksi. Sehingga dengan ikut serta dalam PROPER dan berproses berubah menjadi institusi yang taat hukum lingkungan menjadi salah satu pilihan perusahaan untuk mencapainya.<sup>27</sup>

Namun sejak 2015, hotel tidak diikutsertakan dalam PROPER sebagai akibat dari lebih banyaknya hotel yang kegiatan usahanya mendapatkan peringkat merah dan hitam. Kegiatan usaha perhotelan yang jarang mendapat peringkat biru sekalipun menjadi alasan dikeluarkannya bidang usaha ini dari keikutsertaan peserta PROPER.<sup>28</sup> Sesuai pengaturan mengenai PROPER yang diatur dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 3 Tahun 2014 tentang Program Penilaian Peringkat Kinerja Perusahaan dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup, perusahaan yang terbukti tidak taat seharusnya dikenai sanksi administrasi untuk peringkat merah dan dikenai penegakan hukum lingkungan bagi perusahaan dengan peringkat hitam. Namun, tindakan mengeluarkan kegiatan usaha perhotelan dari kepesertaan PROPER sebenarnya menunjukkan posisi pemerintah yang malah mendukung ketidaktaatan terhadap penataan lingkungan. Dengan tidak adanya keikutsertaan perusahaan perhotelan dalam PROPER menjadikan pilihan kebijakan PROPER tidak berjalan dengan efektif karena tidak terdapat peluang bagi Pemerintah untuk menjalankan penataan lingkungan secara

---

<sup>27</sup> Avinash K. Dixit, *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective* (Cambridge: MIT Press, 1996).

<sup>28</sup> Faisol Rahman, "Dualisme Konteks Proper Sebagai Instrumen Penataan Sukarela Dan Command and Control," *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia* 6, no. 2 (2020): 235–265.

maksimal serta tidak dapatnya Pemerintah untuk menjatuhkan sanksi administratif kepada perusahaan perhotelan tidak taat tersebut.

Merujuk pada kerangka penegakan hukum lingkungan, CAC hadir sebagai pelengkap PROPER. Kombinasi instrumen CAC dan instrumen sukarela (PROPER) secara inheren bersifat positif hanya ketika pelaksanaan PROPER diintervensi pemerintah melalui CAC dalam tahap penentuan standar kinerja atau standar hasilnya. Peran Pemerintah yang dominan dalam CAC dinilai efisien dalam memaksakan terpenuhinya ketentuan CAC. Sesuai pula dengan konsep *smart regulation* yang memadukan antara instrumen dan pelibatan berbagai pihak untuk mendapatkan kontrol sosial dalam bentuk yang lebih fleksibel, imaginatif dan inovatif.<sup>29</sup> Pun dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup tentang PROPER secara eksplisit telah menyebutkan adanya aturan dan sanksi yang akan diberikan bagi pelanggar. CAC sebagai hukum yang responsif dan lincah harus dengan tegas memutuskan respon intervensi yang diperlukan dalam penerapan sanksi penegakan penataan lingkungan.<sup>30</sup>

Sementara itu, dalam penerapannya CAC dinilai dapat efektif apabila didukung dengan adanya kemampuan aparatus untuk mendeteksi adanya pelanggaran hukum yang ditanggapi dengan cepat dan pasti (*swift and sure response*) dan didukung terdapatnya sanksi yang memadai.<sup>31</sup> Ketiga kondisi tersebut dapat ditemui dalam penerapan sanksi yang diatur mengenai PROPER. Pendeteksian pelanggaran hukum terlihat dari ketidaktaatan pelaku usaha yang dapat dengan seketika dieksekusi ketika sudah ada pengumuman hasil PROPER dan sudah ada sanksi yang memadai yang dimuat dalam aturan mengenai PROPER

---

<sup>29</sup> Neil Gunningham & Darren Sinclair, "A Principle-Based Approach," *Law & Social Inquiry*, 24, no. 4 (1999): 853-896.

<sup>30</sup> John Braithwaite, *Types of Responsiveness*, ed. Peter Drahos (Canberra: Australian National University Press, 2017).

<sup>31</sup> Andri Gunawan Wibisana, "Instrumen Ekonomi Atau Privatisasi Pengelolaan Lingkungan? Komentar Atas RUU Jasa Lingkungan," *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 38, no. 4 (2008): 602-628.

yakni berupa sanksi administrasi dan penegakan tindak pidana lingkungan yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam kerangka penegakan hukum administrasi lingkungan dalam UUPPLH yang dijalankan melalui pilihan kebijakan PROPER sebagai instrumen pengawasan yang mendahului tindakan penegakan hukum. Sehingga, keikutsertaan hotel dalam PROPER memberikan kepastian hukum dalam pelaksanaan penegakan hukum dan sekuens dengan rangkaian penegakan hukum dalam administrasi negara. Selain itu kembalinya hotel dalam PROPER menguatkan kepatuhan pelaku usaha dan perlakuan tidak diskriminatif dalam penegakan hukum lingkungan.

## **SIMPULAN**

Penataan lingkungan pada kegiatan perhotelan dapat menggunakan kombinasi instrumen (*policy mixes*) antara instrumen sukarela dan instrumen CAC yang dilaksanakan dalam kerangka *smart regulation* yang saling mendukung dan saling melengkapi antar instrumen (*inherently complementary*). Kombinasi instrumen tersebut dapat dilakukan melalui keikutsertaan hotel dalam penilaian PROPER. Kepesertaan kegiatan usaha perhotelan yang sejak 2015 dikeluarkan dari penilaian PROPER menurunkan efektivitas pilihan kebijakan ini dalam penataan lingkungan dimana sebagian besar kegiatan usaha ini selalu memperoleh penilaian merah dan hitam. Untuk menunjukkan komitmen para pihak dan kepastian hukum dalam penataan lingkungan perlu memasukkan kembali kegiatan usaha perhotelan ini dalam kepesertaan penilaian PROPER, sehingga hotel yang mendapat penilaian tidak taat, baik peringkat merah ataupun peringkat hitam, akan dikenai penegakan hukum lingkungan sesuai peraturan perundang-undangan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Andri Gunawan Wibisana. "Command and Control, Dan Instrumen Lainnya: Kawan Atau Lawan? Suatu Tinjauan Berdasarkan Smart Regulation." *Bina Hukum Lingkungan* 4, no. 1 (2019): 172-197.
- — —. "Instrumen Ekonomi Atau Privatisasi Pengelolaan Lingkungan? Komentar Atas RUU Jasa Lingkungan." *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 38, no. 4 (2008): 602-628.
- — —. *Penataan Hukum Lingkungan: Command and Control, Instrumen Ekonomi, Penataan Sukarela Dan Smart Regulation*. Jakarta, 2020.
- Avinash K. Dixit. *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*. Cambridge: MIT Press, 1996.
- David Wilkinson. *Environment and Law*. New York: Routledge, 2002.
- Efendi, Jonaedi, and Johnny Ibrahim. *Metode Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris*. Kencana, 2018.
- Eric W. Orts. "A Reflexive Model of Environmental Regulation," *Business Ethics Quarterly* 5, no. 4 (1995): 779-794.
- Faisol Rahman. "Dualisme Konteks Proper Sebagai Instrumen Penataan Sukarela Dan Command and Control." *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia* 6, no. 2 (2020): 235-265.
- John Braithwaite. *Types of Responsiveness*. Edited by Peter Drahos. Canberra: Australian National University Press, 2017.
- Josi Khama Dewi. "Studi Implementasi Keterbukaan Akses Informasi Untuk Pengelolaan Lingkungan Hidup (Studi Kasus Pelaksanaan Akses Informasi Dalam Kebijakan Program Penilaian Peringkat Kinerja Perusahaan Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup (PROPER))." Universitas Indonesia, 2011.
- Keith Hawkins. "Enforcing Regulation: Robert Kagan's Contribution - And Some Questions, *Law & Social Inquiry* 38, no. 4 (2013): 950-972.
- Kementerian Lingkungan Hidup. *Menteri Lingkungan Hidup Tentang Program Penilaian Peringkat Kinerja Perusahaan Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup, PermenLH No. 3 Tahun 2014*. Jakarta, 2014.

- Kementrian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif / Badan Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Republik Indonesia. "Statistik Akomodasi." *Kememparekraf*.
- Laode M. Syarif dan Andri Gunawan Wibisana. *Hukum Lingkungan: Teori, Legislasi Dan Studi Kasus*. Jakarta: USAID, Kemitraan, The Asia Foundation, 2014.
- Lelisari & Bismar Nasution. "The Obligation of Mining Company in Applying Corporate Social Responsibility (CSR)." *International Journal of Business, Economics and Law* 7, no. 4 (2015): 34-41.
- Neil Gunningham & Darren Sinclair. "A Principle-Based Approach, "Law & Social Inquiry." *Law & Social Inquiry* 24, no. 4 (1999): 853-896.
- Neil Gunningham, et.al. *Smart Regulation: Designing Environmental Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- Otto Soemarwoto. *Atur Diri Sendiri: Paradigma Baru Pengelolaan Lingkungan Hidup. Pengembangan Ramah Lingkungan: Berpihak Pada Rakyat, Ekonomis, Dan Berkelanjutan*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2001.
- Philipus M. Hadjon. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1993.
- Rizki Arizal Purnama, et.al. "Analisis Pengelolaan Lingkungan Hidup Peserta Proper Studi Kasus Di Hotel Ciputra Semarang." In *Seminar Nasional Dan Gelar Produk (Senaspro)*, 41-46. Malang: Universitas Muhammadiyah Malang, 2016.
- RM. Gatot Soemartono. *Hukum Lingkungan Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 1996.
- Septi Ayu Andini dan I Nyoman Sukma Arida. "Pengelolaan Air Limbah Hotel Dan Pemanfaatannya Dalam Pembangunan Pariwisata Berkelanjutan: Studi Kasus Pada Pengelolaan Air Limbah Lagoon, ITDC, Nusa Dua." *Jurnal Destinasi Pariwisata* 7, no. 2 (2019): 339-340.
- Sigit Reliantoro, et.al. *The Gold for Green: Bagaimana Penghargaan PROPER Emas Mendorong Lima Perusahaan Mencapai Inovasi, Penciptaan Nilai Dan Keunggulan Lingkungan*. Jakarta: Kementerian Lingkungan Hidup RI, 2012.