

Faktor-Faktor yang Menghambat Implementasi Kebijakan Perlindungan Lingkungan di China

Diva S. Rakasiwi – 071012029

Program Studi S1 Hubungan Internasional, Universitas Airlangga

ABSTRACT

This research describes the barriers which faced by China as a country who concern about the protection of environment through the implementation of environment protection strategy. The rapid development of China's economic condition not only bring positive impact to level of China's GDP but also negative externality that affect degradation of environment. The openness of China's economic system eventually bring harms to society. The negative impacts of environment degradation affecting society to a wider range beyond China's mainland. Basically, China is already implementing environment protection in its policy, Chona also showing its willingness towards the protection of environment by actively attending conferences about environment and sustainable development as well as creating agenda of environment protection as its national interest. Furthermore, China also legalized legal law about protection of environment.

Keywords: Barriers, Implementation, Policy, Protection of Environment, China, Government, ENGO.

Penelitian ini menjelaskan hambatan-hambatan yang dihadapi oleh China, sebagai negara yang memulai concern terhadap perlindungan lingkungan dalam mengimplementasikan strategi perlindungan lingkungannya. Seiring dengan perubahan ekonomi China yang dinamis, membuat China mengalami pertumbuhan ekonomi yang pesat. Pertumbuhan ekonomi yang pesat ini selain memberikan dampak positif terhadap tingkat PDB di China juga memberikan dampak negatif yaitu degradasi di bidang lingkungan. Keterbukaan dari sistem perekonomian China pada akhirnya memberikan kerugian kepada masyarakat. Tidak hanya masyarakat China, sebagai negara yang luas maka dampak degradasi lingkungan ini juga dirasakan oleh negara lainnya. China sebenarnya sudah sejak dulu menjadikan perlindungan lingkungan sebagai salah satu dasar kebijakan nasionalnya. China juga menunjukkan kepeduliannya terhadap perlindungan lingkungan di negaranya dengan menghadiri berbagai konferensi tentang lingkungan dan pembangunan berkelanjutan serta menjadikan perlindungan lingkungan sebagai salah satu tujuan utama negara. China juga mensahkan hukum tentang perlindungan lingkungan

Kata kunci: Hambatan, Implementasi, Kebijakan, Pelindungan Lingkungan, China, Pemerintah, ENGO

Kondisi Lingkungan China

Permasalahan lingkungan yang terjadi di China sebenarnya juga dirasakan oleh negara lain. Dalam era globalisasi, isu lingkungan seperti pemanasan global, penggunaan energi menjadi isu utama. Isu lingkungan telah menjadi persoalan bersama yang bersifat *borderless*. Kondisi lingkungan yang buruk di suatu negara pada era sekarang tidak hanya dirasakan secara domestik melainkan bisa memberikan pengaruh kepada negara lainnya. Isu lingkungan dewasa ini juga semakin menjadi perhatian dunia seiring dengan meningkatnya peran media akibat globalisasi.

China merupakan negara terbesar keempat dengan jumlah penduduk terbanyak dengan pertumbuhan ekonomi kedua terbesar di dunia. Pertumbuhan penduduk di China yang diiringi dengan perkembangan ekonominya pada akhirnya menjadikan China sebagai negara yang memiliki permasalahan lingkungan hidup yang cukup banyak. Permasalahan lingkungan di China ini tumbuh seiring dengan perubahan sistem perekonomian China dari yang terpusat menjadi lebih terdesentralisasi dan berorientasi pasar. Permasalahan lingkungan yang terjadi di China antara lain polusi udara, polusi air, polusi tanah, deforestasi, erosi, biodiversitas yang terancam, dan desa kanker.

Kebijakan perlindungan lingkungan China telah menjadi perhatian seluruh dunia. Krisis lingkungan di China pada akhirnya menjadi salah satu tantangan yang paling mendesak yang muncul dari adanya industrialisasi yang pesat. Pertumbuhan ekonomi yang pesat yang ditunjukkan dengan rata-rata PDB tahunannya sebesar 10% ternyata membawa China kepada kondisi lingkungan hidup dan juga kesehatan masyarakat yang buruk. China merupakan sumber terbesar emisi karbon dunia. Hal ini menjadikan China bertanggung jawab atas sepertiga dari produksi gas rumah kaca di planet ini. Selain itu, dari dua puluh kota tercemar di dunia, sebanyak enam belas diantaranya berada di China.

Penurunan kondisi lingkungan di China semakin dirasakan dimana konsumsi energi di China yang menggelembung hingga 130 persen dari tahun 2000 hingga 2010. Tidak hanya konsumsi energi yang berlebihan, penurunan kondisi lingkungan juga terjadi pada kondisi udara di China. Pada Januari 2013, Beijing mengalami serangan kabut asap yang berkepanjangan yang sangat parah hingga disebut *airpocalypse* dimana konsentrasi partikel berbahaya adalah empat puluh kali tingkat yang dianggap aman oleh World Health Organization.

Faktor-Faktor yang Menghambat Implementasi Kebijakan Perlindungan Lingkungan di China

China Daily melaporkan bahwa bulan Desember pada tahun 2013 menjadi bulan terburuk China dalam hal kualitas udara. Hal ini dikarenakan lebih dari 80 persen dari 74 kota dengan perangkat pengawas udara dinilai gagal memenuhi standar nasional setidaknya selama setengah bulan dan yang menjadi penyebab utama penurunan kualitas udara di China adalah batu bara.

China telah menunjukkan kesadarannya dalam isu perlindungan lingkungan sejak tahun 1972 ketika China menghadiri the Stockholm Conference on Human Environment. Pada tahun-tahun selanjutnya, China menjadikan perlindungan lingkungan sebagai dasar kebijakan nasional sejak tahun 1980an. China juga menciptakan rezim mengenai peraturan lingkungan dimana rezim ini memainkan peran penting dalam evolusi sistem hukum China dan dilihat sebagai bagian integral dari pembangunan masa depan negara. Ketentuan perlindungan lingkungan di China ada di dalam hukum nasional dan perlindungan lingkungan merupakan kewajiban serta tugas negara.

China juga menghadiri Earth Summit pada tahun 1992 di Rio de Janeiro. Dalam Earth Summit dihasilkan United Nations Conventions on Climate Change, Biodiversity and Desertification, dan Agenda 21 yang merupakan *roadmap* menuju pembangunan berkelanjutan. Pasca Earth Summit di Rio de Janeiro ini, China mulai mengembangkan Agenda 21 dengan membentuk sebuah kelompok pada Agustus 1992 untuk mengatur dan mengkoordinasikan perumusan dan implementasi Agenda 21 China yang disetujui oleh Dewan Negara pada Maret 1994. Dewan negara atau *State Council* juga mengeluarkan perintah yaitu meminta instansi pemerintah di semua tingkatan untuk mempertimbangkan Agenda 21 China sebagai pedoman strategis yang menyeluruh bagi penyusunan rencana pembangunan ekonomi dan sosial, dan khususnya untuk mengintegrasikan ke dalam Five Year Plan (1996-2000), perencanaan untuk tahun 2010, dan ke dalam manajemen sehari-hari.

Pada tahun 2002, China juga hadir dalam World Summit on Sustainable Development di Johannesburg atau yang lebih dikenal dengan Johannesburg Summit 2002. Fokus pada konferensi ini yaitu fokus perhatian dunia dan tindakan langsung terhadap tantangan yang sulit, termasuk meningkatkan kehidupan masyarakat dan melestarikan sumber daya alam di dunia yang beriringan dengan pertumbuhan populasi dengan terus meningkatnya permintaan terhadap makanan, air, tempat tinggal, sanitasi, energi, pelayanan kesehatan dan keamanan ekonomi. Pemerintah China terus melakukan peningkatan dalam upaya perlindungan lingkungannya yaitu dengan adanya sistem organisasi dan administrasi yang beroperasi di berbagai tingkatan yang melibatkan

beberapa instansi baik pusat dan pemerintah daerah. China juga menyetujui serangkaian konvensi internasional dan menyelesaikan prosedur domestik untuk persetujuan Protokol Kyoto dengan maksud untuk mengambil bagian aktif dalam kerjasama lingkungan multilateral.

Pada rangkaian selanjutnya, China juga menghadiri Rio + 20 Conference. Rio +20 Conference memiliki agenda untuk secara bersama-sama membentuk bagaimana cara untuk mengurangi kemiskinan, memajukan keadilan sosial dan memastikan perlindungan lingkungan di kondisi planet yang semakin ramai untuk memperoleh masa depan yang diinginkan. Setelah menghadiri konferensi ini, pemerintah China pada akhirnya memutuskan untuk menyetujui dan mengadopsi SDGs per 2015. SDGs merupakan singkatan dari Sustainable Development Goals yaitu target dari berbagai aspek pembangunan berkelanjutan seperti *green jobs*, *curbing over-consumption*, dan melakukan pengawasan terhadap kehidupan laut serta *food security*.

Selain menghadiri konferensi-konferensi yang memiliki keterkaitan dengan perlindungan lingkungan, China juga melakukan tindakan nyata di dalam negerinya. Pemerintah China menyadari bahwa besarnya wilayah China tidak akan memungkinkan pemerintah pusat melakukan pengawasan dan pengelolaan terhadap lingkungannya. Oleh sebab itu, pemerintah China memiliki birokrasi khusus dalam menangani isu lingkungan. Birokrasi perlindungan lingkungan pusat bernama the State Environmental Protection Administration (SEPA) sebelum pada akhirnya berubah menjadi the Ministry of Environmental Protection (MEP). Birokrasi ini memiliki tugas untuk melaksanakan kebijakan lingkungan serta penegakkan regulasi lingkungan hidup. Sedangkan, untuk di daerah terdapat birokrasi perlindungan lingkungan lokal untuk mengelola dan melakukan pengawasan dalam wilayahnya.

China juga memiliki aktor non-negara yaitu Environmental Non-Government Organization (ENGOS). Environmental Non-Government Organization (ENGOS) merupakan organisasi non-pemerintah yang bergerak di bidang lingkungan hidup dimana berfungsi sebagai pengawas dalam implementasi kebijakan perlindungan lingkungan. Salah satu Environmental Non-Government Organization (ENGOS) yang pertama terbentuk di China yaitu Friends of Nature (FON) yang berdiri pada tahun 1994. Ada beberapa bentuk Environmental Non-Government Organization (ENGOS) di China yaitu Registered NGOs; Non-profit enterprises; Unregistered voluntary groups; Web-based groups; Student environmental associations; University research centres/institutes; Government-organized NGOs (GONGOS).

China juga menerapkan *green strategy* pada tahun 2000. Hal ini dilakukan sebagai reaksi dari tekanan sumber daya yang disebabkan cepatnya pertumbuhan ekonomi, perkembangan, dan urbanisasi. Hal ini termasuk mengembangkan ekonomi sirkulasi; meningkatkan efisiensi penggunaan sumber daya; mengembangkan produksi bersih, mengurangi biaya polusi dalam proses produksi; mengembangkan konsumsi hijau, mengurangi dampak ekologis konsumsi; mengembangkan sumber energi baru, reformasi metode produksi, bergerak menuju industri kelingkungan, dan menciptakan lingkungan yang seimbang.

Dengan kondisi lingkungan yang semakin memburuk, China telah melakukan upaya-upaya untuk mengatasi kerusakan lingkungan dan mencegah kondisi lingkungan agar tidak semakin memburuk. Antara lain, dengan adanya birokrasi khusus yang bertugas menegakkan kebijakan perlindungan lingkungan dan juga adanya organisasi non-pemerintah yang berfungsi sebagai pengawas dalam implementasi suatu kebijakan. Akan tetapi, dalam implementasi kebijakan perlindungan lingkungannya, pemerintah China kerap mengalami berbagai hambatan-hambatan yang justru melemahkan perlindungan lingkungannya.

Lingkungan dan Proses Penerimaan dalam Implementasi Kebijakan Perlindungan Lingkungan di China

Faktor pertama hambatan yang dialami pemerintah China dalam implementasi kebijakan perlindungan lingkungan di China yaitu terkait dengan lingkungan dalam implementasi kebijakan dan proses penerimaan. Di dalam lingkungan tersebut terdapat aktor-aktor termasuk peran aktor dalam menegakkan, mengawasi, dan mengimplementasikan kebijakan lingkungan hidup di China. Aktor dalam kebijakan publik tidak hanya pemerintah, melainkan terdapat pula masyarakat, serta berbagai macam jenis organisasi baik pemerintahan maupun non pemerintahan. Peran aktor dalam implementasi kebijakan merupakan hal yang penting.

Lingkungan kebijakan seperti yang dijelaskan oleh Donald J. Calista memiliki berbagai macam variabel antara lain yang pertama *implementation setting* yang merupakan variabel yang berkaitan dengan posisi tawar menawar antara otoritas yang mengeluarkan kebijakan dengan jejaring yang berkenaan dengan implementasi kebijakan. Dalam implementasi kebijakan perlindungan lingkungan China, dibutuhkan peran sebagai pengawas dari masyarakat China yaitu organisasi

lingkungan non-pemerintah atau environmental non-governmental organizations (ENGO). Hal ini dikarenakan, kebijakan yang terkait dengan perlindungan lingkungan hidup bersifat *bottom-upper* yaitu meski kebijakan dibuat oleh pemerintah, namun pelaksanaan dilakukan oleh masyarakat.

Organisasi lingkungan non-pemerintah (ENGO) di China memiliki beberapa kegiatan seperti terlibat dalam pendidikan lingkungan, konservasi alam, perlindungan spesies, advokasi kebijakan, mengorganisasi kampanye nasional, membangun komunitas hijau atau *green communities*, serta memberikan bantuan hukum kepada korban pencemaran. Tidak hanya aktif terlibat dalam kegiatan lingkungan hidup di China, organisasi lingkungan non-pemerintah di China juga menghadiri konferensi-konferensi tentang lingkungan hidup tingkat internasional, contohnya pada Agustus 2002 delegasi dari organisasi lingkungan non-pemerintah China menghadiri the Earth Summit di Johannesburg. Dua pemimpin dari dua organisasi lingkungan non-pemerintah China juga pernah mendapatkan penghargaan pada dua ajang internasional yang bergengsi yaitu the Ramon Magsaysay Award for Public Service dan the Sophie Prize tahun 2000.

Banyaknya organisasi non-pemerintah dalam bidang lingkungan yang ada di China serta berbagai strategi yang diterapkan seharusnya dapat mengkritisi pemerintah China tidak terjadi. Hal ini dikarenakan adanya peraturan yang berisi tentang kerangka regulatif untuk mendaftarkan dan mengelola organisasi sosial dan organisasi *non-profit* yang diumumkan pada tahun 1988. Peraturan ini menjadi pengakuan resmi dari status hukum organisasi tersebut. Dalam peraturan tersebut mengandung pasal yang sangat terbatas. Misalnya, organisasi sosial dan organisasi *non-profit* membutuhkan lembaga sponsor untuk mendaftar. Hal ini menjadi tantangan besar dimana organisasi non-pemerintah bukan merupakan asset untuk lembaga sponsornya. Selain itu, terdapat ketentuan bahwa dalam wilayah administratif yang sama tidak boleh ada lebih dari satu organisasi untuk setiap area spesifik kerja (seperti perlindungan lingkungan) dan dalam banyak kasus, GONGOs telah mengisi kuota tetap.

Bentuk organisasi lingkungan non-pemerintah yang berbeda-beda menggambarkan peluang dan keterbatasan politik. Dalam regulasinya, keberadaan organisasi secara ilegal merupakan hal yang dilarang. Akan tetapi, dalam pelaksanaannya misalnya Green Earth Volunteers dan Hai Hai Sha dapat beroperasi secara terbuka dan mendapatkan perhatian yang cukup besar. Hal ini menunjukkan toleransi dari negara terhadap organisasi sukarela yang terkait dengan isu-isu lingkungan dan masih memberikan kemungkinan terhadap masyarakat sipil untuk melakukan negosiasi dalam ruang politik. Walaupun keberadaanya organisasi

Faktor-Faktor yang Menghambat Implementasi Kebijakan Perlindungan Lingkungan di China

tersebut dapat beroperasi secara terbuka tetapi organisasi tersebut masih belum bisa berfungsi sebagai pengawas dalam implementasi suatu kebijakan.

Tidak hanya dalam proses pendaftaran dan regulasi yang terbatas bagi organisasi non-pemerintah baik lingkungan maupun tidak, organisasi lingkungan non-pemerintah di China juga memiliki keterbatasan dalam persoalan biaya atau *funding*. Liao Xiaoyi, ketua Global Village of Beijing menyatakan bahwa sangat sulit bagi organisasi lingkungan non-pemerintah di China untuk mengumpulkan dana dalam negeri. Global Village of Beijing sendiri tidak memiliki sumber dana secara teratur berulang. Pendapatan mereka berdasarkan pada biaya memproduksi program televisi dan tidak dapat dijamin.

Organisasi lingkungan non-pemerintah atau ENGOs di China memiliki keterkaitan dengan INGOs atau organisasi internasional non-pemerintah yaitu hubungan simbiosis. Pada umumnya, organisasi lingkungan internasional non-pemerintah memiliki agenda global dan akan menjalin hubungan kerjasama dengan organisasi lingkungan non-pemerintah dalam tingkat lokal. Hubungan yang dijalin yaitu dengan menyediakan bantuan material dan non-material sementara organisasi lokal memperoleh pendanaan, nama baik, dan keahlian. Bagi ENGOs China, organisasi lingkungan internasional non-pemerintah tersebut memberikan nama baik dan keahlian dari mengadakan konferensi, *workshop*, seminar, kuliah, dan sejenisnya.

Tidak hanya memberikan bantuan berupa *skill* ataupun *funding*, organisasi internasional non-pemerintah yang bergerak dalam bidang lingkungan seperti World Wild Fund (WWF) juga turut mendukung pemerintah dan lembaga-lembaga lain yang mengadopsi, menegakkan dan memperkuat kebijakan yang mempromosikan keanekaragaman hayati dan pengelolaan sumber daya alam yang bertanggung jawab. Mereka akan memastikan bahwa hukum dan kebijakan publik di tingkat lokal, nasional, regional, dan internasional dapat menciptakan masa depan yang lebih berkelanjutan bagi masyarakat, satwa liar, dan sumber daya alam. Selain itu, WWF secara *online* mempublikasikan kondisi lingkungan di China.

Tidak terdapat ikatan yang kuat antara International Non-Governmental Organization dengan organisasi non-pemerintah pada tingkat lokal. Hal ini terlihat dari World Wild Fund (WWF) internasional yang memberikan bantuan kepada World Wild Fund (WWF) di China dalam bentuk bantuan teknis saja. Padahal hubungan erat dengan International Non-Governmental Organization bisa digunakan sebagai penekan kepada pemerintah. Akan tetapi, hal ini tidak terjadi di China.

Kedua, *public opinion* merupakan persepsi publik terhadap suatu kebijakan dan implementasi kebijakan. Publik di China memiliki keterbatasan dalam menyampaikan opininya. Opini publik yang ada pada riset-riset pun juga mengalami kendala. Pemerintah China memiliki unit yang ditujukan untuk riset opini publik di setiap departemen pemerintah baik pada tingkat pusat maupun provinsi. Akan tetapi, Victor Yuan Yue, ketua Horizon Research Consultancy Group menyatakan bahwa unit tersebut cenderung berfungsi sangat tidak sempurna karena mereka menghasilkan laporan yang 'membenarkan apa yang bos bicarakan, bahwa hal itu adalah benar'. Pemerintah pun beralih ke sektor swasta tetapi riset yang dilakukan sektor swasta pada kenyataannya tidak independen.

Pada faktanya banyak pengaduan yang dilakukan publik terhadap pemerintah yang diharapkan akan bisa mendorong dan membentuk kinerja pemerintah. Akan tetapi, hal ini baru akan terjadi apabila pengaduan publik mendapat perhatian dari pemerintah. Sekitar 58% responden percaya bahwa pemerintah memainkan peran penting dalam perlindungan lingkungan, sedangkan 42% menilai pemerintah mengalami kekurangan kredibilitas. Berkurangnya kredibilitas pemerintah dikarenakan tingginya korupsi yang dilakukan pemerintah China. Pada *polling* yang dilakukan Pew Research, masyarakat China memiliki kepedulian paling tinggi terhadap korupsi pemerintahan.

Ketiga, *interpretive institutions* yaitu variabel yang berkenaan dengan interpretasi dari lembaga-lembaga strategis dalam masyarakat, seperti media massa, kelompok penekan, dan kelompok kepentingan dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan. Media massa di China memiliki kebebasan dalam Undang-Undanganya agar seluruh masyarakat berhak untuk berbicara dan mendapatkan informasi, akan tetapi kebebasan yang ada di China tersebut masih berada dalam keterbatasan pengaruh pemerintah China. Media massa di China tidak sepenuhnya bisa memberitakan atau membicarakan suatu isu dengan bebas. China menempati peringkat ke 174 dari 179 negara pada tingkat kebebasan pers nya. Hal ini menunjukkan bagaimana posisi pers di China yang belum memiliki kebebasan sepenuhnya. Pemerintah terutama pihak partai telah memiliki agen khusus yang bertugas untuk melakukan sensor terhadap apa yang akan diberitakan oleh media massa. Walaupun pemerintah sudah melakukan regulasi baru terhadap isu-isu yang dinilai kurang sensitif, tetapi pemerintah tetap melakukan pengawasan.

Keempat, *individuals* yaitu individu-individu tertentu yang mampu memainkan peran penting dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan. China memiliki satu tokoh yang menjadi pelopor berdirinya organisasi non-pemerintah yang bergerak di bidang

*Faktor-Faktor yang Menghambat Implementasi Kebijakan Perlindungan
Lingkungan di China*

lingkungan. Liang Congjie, seorang anggota dari the Chinese People's Political Consultative Conference yang merupakan badan pemerintah, pada tahun 1994 membentuk organisasi lingkungan non-pemerintah pertama di China yaitu Friends of Nature. Liang memiliki strategi tersendiri dalam organisasi yang didirikannya. Akan tetapi, kelompok masyarakat sipil seperti yang dipimpinnya menempati ruang hukum yang sangat rentan di China dimana banyak contoh aktivis dan pemimpin yang dipenjara atau dianiaya apabila terlihat oleh otoritas baik lokal maupun nasional menyimpang ke daerah-daerah sensitif yang berbenturan dengan kepentingan tertentu.

Dalam hal penerimaan, masyarakat China sudah cukup memahami persoalan kebijakan perlindungan lingkungan hidupnya dan juga memiliki kesadaran yang tinggi. Akan tetapi, keberanian masyarakat untuk mengungkapkan apa yang sesungguhnya terjadi dalam lingkungannya dinilai masih kurang, hal ini terutama untuk masyarakat pedesaan. Di lain pihak, walaupun pemerintah China yang sebenarnya telah memiliki kebijakan untuk partisipasi masyarakatnya dalam upaya perlindungan lingkungan tetap saja tidak semua pendapat masyarakat bisa dipublikasikan.

Untuk sementara, partisipasi masyarakat China dalam implementasi kebijakan perlindungan lingkungannya hanya sebatas demonstrasi atas kondisi lingkungan yang ada di sekitar mereka. Selain itu, masyarakat juga melakukan demonstrasi untuk meminta pemerintah China melakukan transparansi dan juga menuntut adanya partisipasi publik. Masyarakat China belum merasakan adanya perubahan dari sejak pemerintah menerapkan hukum tentang Environmental Impact Assessment (EIA).

Undang-undang tentang Environmental Impact Assessment (EIA) membutuhkan perhatian masyarakat China dalam tinjauan lingkungan, pengungkapan dokumen kajian lingkungan, komentar publik secara rutin, pengadaan pertemuan atau sidang untuk menggalang opini publik, dan memberikan tanggapan substantive untuk komentar yang diterima, termasuk memberikan penjelasan mengapa komentar dimasukkan dan tidak dimasukkan ke dalam dokumen *review* akhir. Hukum tentang Environmental Impact Assessment (EIA) dan peraturan pelaksanaannya tidak jelas. Banyak para pendukung perlindungan lingkungan yang harus berjuang untuk memperoleh dokumen yang mereka butuhkan yang dimaksudkan untuk meninjau proposal yang dipertimbangkan.

Masyarakat China mengharapkan adanya perbaikan dalam sistem Environmental Impact Assessment (EIA). The Ministry of

Environmental Protection (MEP) dalam upaya untuk mewujudkan harapan masyarakat China melakukan tindakan dengan mengambil langkah-langkah agresif dalam mencegah konsultan Environmental Impact Assessment (EIA) memalsukan laporan partisipasi masyarakat. Selain itu, akan dilakukan amademen agar organisasi lingkungan non-pemerintah bisa mengajukan tuntutan hukum terhadap lembaga lingkungan hidup atas kegagalan mereka dalam menerapkan hukum Environmental Impact Assessment (EIA) secara benar. Apabila hal ini benar dilaksanakan, maka memungkinkan organisasi lingkungan non-pemerintah untuk mencari bantuan di pengadilan ketika hak masyarakat China untuk berpartisipasi dilanggar.

Target Implementasi Kebijakan Perlindungan Lingkungan di China

Ketepatan target dalam implementasi kebijakan perlindungan lingkungan di China dilihat dari sisi target dan program-program yang berfokus pada aktor implementasi kebijakan perlindungan lingkungan China yaitu pemerintah. Variabel ini terkit dengan *authoritative arrangement* dan *network composition*. Ketepatan dalam sisi target dilihat dari segi kesesuaian dan kesiapan target dalam implementasi kebijakan, tumpang tindih atau tidak serta bertentangan dengan intervensi kebijakan lain, dan sifat intervensi implementasi kebijakan yang baru. Ketepatan pada faktor-faktor tersebut akan menentukan efektivitas kebijakan tersebut dalam implementasinya.

Dalam implementasi kebijakan perlindungan lingkungan China, hal yang menjadi target implementasi sudah tepat yaitu masyarakat China. Akan tetapi, target yang sudah tepat tidak diimbangi dengan tingkat kepercayaan masyarakat China kepada pemerintah. Terdapat kekhawatiran yang tinggi akan tingkat korupsi yang dilakukan pemerintah China. Selain itu, ketepatan target dalam implementasi ini belum didukung dengan regulasi serta persamaan fokus para aktor implementasi. Tujuan utama dari implementasi kebijakan perlindungan lingkungan ini adalah untuk melindungi dan menegakkan lingkungan di China sehingga meningkatkan kesejahteraan berupa kualitas hidup masyarakat China yang sudah menurun sebagai akibat degradasi lingkungan.

Pada variabel pertama yaitu, *authoritative arrangement* yang merupakan variabel yang berkenaan dengan kekuatan sumber otoritas dari kebijakan. China memiliki birokrasi khusus yang bertujuan untuk menegakkan kebijakan lingkungan hidupnya. The Ministry of Environmental Protection (MEP) atau yang sebelumnya bernama the State Environmental Protection Administration (SEPA) merupakan

Faktor-Faktor yang Menghambat Implementasi Kebijakan Perlindungan Lingkungan di China

kementerian tingkat kabinet pada cabang eksekutif pemerintah China yang memiliki tanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan perlindungan lingkungan serta penegakkan regulasi lingkungan hidup. Akan tetapi, biro lingkungan yang ada di China ini mengalami tumpang tindih dalam pelaksanaan kebijakan perlindungan lingkungan dengan kebijakan ekonominya. Hal ini terlihat dalam program Five Year Plan dimana terlihat bahwa kepentingan ekonomi lebih didahulukan dibandingkan dengan kepentingan untuk perlindungan lingkungan di China. Hal ini dikarenakan isu-isu lingkungan merupakan isu yang dianggap sebagai kebijakan relatif oleh pemerintah daerah. Local Environmental Protection Bureaus (EPBs), sambil melaksanakan tugas untuk memenuhi standar lokal dan nasional juga memiliki tanggung jawab kepada pemerintah daerah masing-masing yang mengendalikan dana Local Environment Protection Bureaus (EPBs) dan keputusan personil kunci. Untuk mencapai keberhasilan dalam implementasi kebijakan perlindungan dan pengelolaan lingkungan yang bersifat desentralisasi diperlukan kepatuhan dari pemerintah daerah. Hal ini bertujuan dalam rangka memenuhi dan menegakkan prioritas perlindungan serta pengelolaan lingkungan tingkat nasional.

Variabel kedua yaitu *network composition* merupakan variabel yang berkenaan dengan komposisi jejaring dari berbagai organisasi yang terlibat dengan kebijakan, baik dari pemerintah maupun masyarakat. Dalam prakteknya, unit-unit perlindungan lingkungan hidup yang ada di daerah mengalami bentrokan dengan kepentingan ekonomi pemerintah daerah. Hal ini dibuktikan dengan ditemukannya beberapa pejabat lokal yang terus mengejar pertumbuhan PDB dengan mengorbankan lingkungan. Hal yang dilakukan oleh pejabat lokal yaitu dengan bertekad untuk membuat ekonomi mereka menjadi lebih besar dan mengabaikan apapun termasuk mengurangi polusi udara di Beijing dengan memilih memperluas industri berat dan memotong energy bersih. Beberapa pemerintah daerah belum memenuhi tanggung jawab terhadap perlindungan lingkungan dan di beberapa lokasi terdapat penegakkan yang tidak ketat serta tidak ada hukuman yang dikenakan kepada pelanggar.

Selain itu, pada prakteknya target kinerja birokrasi adalah pertumbuhan ekonomi di tingkat lokal. Selain itu, hukum yang lemah juga membuat kasus pelanggaran kerap terjadi di tingkat lokal. Hal yang dimaksudkan adalah hukuman yang diberikan kepada orang yang melanggar kebijakan perlindungan lingkungan yaitu denda yang begitu rendah dan tidak memberikan efek jera. Sehingga, para pelanggar lebih memilih untuk melakukan pencemaran dan membayar denda yang jauh lebih murah daripada perusahaan harus menginstal dan mengoperasikan peralatan yang menghasilkan emisi lebih rendah.

Biro perlindungan lingkungan tingkat lokal atau Environmental Protection Bureaus (EPBs) sering mengalami kekurangan seperti kekurangan dana dan juga kekurangan kekuasaan formal yang diperlukan untuk melaksanakan tugas-tugas tentang lingkungan yang diberikan kepada mereka. Tidak hanya itu, menurut Undang-Undang Perlindungan Lingkungan tahun 1989, pemerintah daerah memiliki tanggung jawab terhadap kualitas lingkungan dalam yurisdiksi mereka. Akan tetapi, hal yang menjadi permasalahan adalah tidak ada indikator jelas sebatas apa penurunan lingkungan terjadi untuk menyatakan Environmental Protection Bureaus (EPBs) gagal dalam memenuhi tugasnya. Ketika mengalami kegagalan, apakah hal ini menjadi tanggung jawab pemerintah daerah atau petugas yang bertanggung jawab langsung.

Ketidakjelasan juga terletak pada siapa yang memiliki hak untuk memberikan hukuman. Tingkat pemantauan atau departemen pengawas mana yang memiliki kewenangan untuk memberikan hukuman kepada kepala atau secara langsung kepada lembaga pemerintah yang bertanggung jawab karena melanggar persyaratan lingkungan. Sebagai akibat dari ketidakjelasan ini, maka banyak pelanggaran lingkungan yang diabaikan dalam prakteknya. Selain itu, permasalahan juga terjadi dikarenakan adanya proteksionisme lokal. Hal ini menjadi kendala utama dalam penegakan lingkungan di China.

Kesimpulan

Dalam era globalisasi, isu lingkungan seperti pemanasan global, penggunaan energi telah menjadi persoalan utama. Lingkungan menjadi suatu isu yang *borderless* dimana kerusakan atau persoalan lingkungan yang dirasakan oleh satu negara pada era sekarang tidak hanya dirasakan secara domestik, melainkan juga bisa memberikan pengaruh kepada negara lainnya. Isu lingkungan semakin menjadi perhatian dunia seiring dengan meningkatnya peran media sebagai akibat dari globalisasi.

Hal ini juga yang terjadi dalam isu perlindungan lingkungan di China. China yang merupakan negara keempat terbesar keempat dengan jumlah penduduk terbanyak dan pertumbuhan ekonomi kedua terbesar di dunia tentu tidak terlepas dari permasalahan lingkungan. Pemerintah China pun membentuk kebijakan perlindungan lingkungan sebagai upaya memperbaiki kondisi lingkungannya yang semakin memburuk. Kebijakan perlindungan lingkungan China telah menjadi perhatian seluruh dunia dikarenakan kebijakan perlindungan lingkungan China memberikan pengaruh besar pada fenomena seperti

Faktor-Faktor yang Menghambat Implementasi Kebijakan Perlindungan Lingkungan di China

suhu global dan mungkin berdampak jauh melampaui perbatasan China, China juga menjadi pasar yang luas untuk teknologi, jasa, dan produk lingkungan serta China yang mengalami kendala populasi dan sumber daya yang jauh lebih cepat daripada sebagian besar negara lain dimana mereka menginginkan pembelajaran dari pendekatan China menghadapi hal ini.

Akan tetapi, pemerintah China mengalami hambatan-hambatan dalam mengimplementasikan kebijakan perlindungan lingkungannya. Hambatan pemerintah China dalam mengimplementasikan kebijakan perlindungan lingkungannya tidak dapat dilepaskan dari dua hal. Pertama, lemahnya aktor pengawas dalam implementasi kebijakan. Aktor pengawas dalam implementasi kebijakan perlindungan lingkungan China yaitu organisasi lingkungan non-pemerintah, opini publik, media massa seharusnya menjadi aktor yang melakukan pengawasan agar tidak terjadi penyimpangan dalam proses implementasinya. Akan tetapi, aktor-aktor yang berfungsi sebagai pengawas ini justru dibatasi kebebasannya oleh pemerintah China.

Kedua, masih dominannya aktor negara dalam implementasi kebijakan perlindungan lingkungan yang kemudian mempersempit ruang gerak masyarakat sipil dan organisasi non-pemerintah untuk memberikan kritik terhadap pemerintah. Pemerintah mengimplementasikan kebijakan ini secara sepihak. Padahal isu lingkungan merupakan isu yang tidak bisa didekati dengan *top-downer* melainkan dengan pendekatan *bottom-upper*. Selain itu, aktor negara yang seharusnya fokus dalam implementasi kebijakan perlindungan lingkungan justru terhambat dengan kepentingan ekonomi dan lemahnya regulasi di tingkat daerah.

Daftar Pustaka

Buku

Calista, Donald J. "Policy Implementation", dalam Stuart S. Nigels, ed., 1994, *Encyclopedia of Policy Studies*, New York: Marcel Dekker, h. 125-126

Nugroho, Riant. 2014. *Public Policy*, edisi 5. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.

Jurnal:

Kostka, Genia. 2011. *Environmental Protection Bureau Leadership at the Provincial Level in China: Examining Diverging Career Backgrounds and Appointment Patterns*. Frankfurt School of Finance & Management, No. 174, pp 1-33

Yang, Guobin. 2005. Environmental NGOs and Institutional Dynamics in China, dalam *The China Quarterly*, No. 181, pp.46-66. Cambridge University Press

Jurnal Online:

Beyer, Stefanie. 2006. Environmental Law and Policy in the People's Republic of China, *Chinese Journal of International Law* (2006) Vol.5 Issue.1 pp.185-211, <http://chinesejil.oxfordjournals.org/content/5/1/185.full> (diakses 29 Mei 2014)

Klink, Thomas E. n.d. The Role of Environment NGOs: From China to Netherlands, dalam *Macalester International*, Vol.20, 105-128 [online], dalam <http://digitalcommons.macalester.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1431&context=macintl> (diakses 15 Desember 2014)

Sumber Internet:

Anon. n.d. Environmental Protection Policy [online], dalam <http://www.china.org.cn/english/features/Brief/193263.htm> (diakses 30 April 2014)

Beina, Xu. 2014. China's Environmental Crisis [online], dalam <http://www.cfr.org/china/chinas-environmental-crisis/p12608> (diakses 11 April 2014)

Brown, Kerry. 2010. Liang Congjie Obituary [online], dalam <http://www.theguardian.com/world/2010/nov/15/liang-congjie-obituary> (diakses 15 Desember 2014)

Central Intelligence Agency. n.d. The World Factbook [online], dalam <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ch.html> (diakses 11 April 2014)

Chenguang, Wu. 2012. China's Environmental NGOs [online], dalam <http://china.org.cn/english/2002/Jul/36833.htm> (diakses 23 Oktober 2014)

Denyer, Simon. 2013. In China, Communist Party Takes Unprecedented Step: It Is Listening [online], dalam http://www.washingtonpost.com/world/in-china-government-mine-s-public-opinion/2013/08/02/33358026-f2b5-11e2-ae43-b31dc363c3bf_story.html (diakses 17 Oktober 2014)

Earth Summit. n.d. UN Conference on Environment and Development (1992) [online], dalam <http://www.un.org/geninfo/bp/enviro.html> (diakses 14 April 2014)

Hongyi, Wang. 2014. Protecting Environment Tops Public Concerns in Poll [online], dalam http://www.chinadaily.com.cn/china/2014-05/16/content_17511326.htm (diakses 12 Oktober 2014)

Ker, Michelle and Kate Logan. 2014. New Environmental Law Targets China's Local Official [online], dalam <https://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/6939-New-e>

*Faktor-Faktor yang Menghambat Implementasi Kebijakan Perlindungan
Lingkungan di China*

- environmental-law-targets-China-s-local-officials (diakses 1 November 2014)
- Lallanilla, Marc. 2013. China's Top 6 Environmental Concerns [online], dalam *Environmental Problems* <http://www.livescience.com/27862-china-environmental-problems.html> (diakses 4 April 2014)
- Qiu, Xin dan Honglin Li. 2009. China's Environmental Super Ministry Reform: Background, Challenges, and Future [online], dalam <http://www.epa.gov/ogc/china/xin.pdf> (diakses 11 Oktober 2014)
- Reuters. 2014. China's Growth-Obsessed Officials Ignoring Green Policies: Parliament [online], dalam <http://www.businessinsider.com/r-chinas-growth-obsessed-officials-ignoring-green-policies-parliament-2014-10?IR=T&> (diakses 31 Oktober 2014)
- Rio +20 United Nations Conference on Sustainable Development. n.d. About Rio + 20 [online], dalam <http://www.uncsd2012.org/about.html> (diakses 15 April 2014)
- Schuttlte, William J. 2013. Public Participation Still Lacking From China's Environmental Laws [online], dalam <https://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/6482-Public-participation-still-lacking-from-China-s-environmental-laws> (diakses 5 November 2014)
- Sustainable Development Knowledge Platform. n.d. Sustainable Development Goals [online], dalam <http://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300> (diakses 13 April 2014)
- Transparency International. n.d. Corruption by Country / Territory [online], dalam <http://www.transparency.org/country/#idx99> (diakses 30 Oktober 2014)
- United Nations. n.d. Institutional Aspects of Sustainable Development in China [online], dalam <http://www.un.org/esa/agenda21/natlinfo/countr/china/inst.htm> (diakses 15 Desember 2014)
- United Nations. n.d. Johannesburg Summit 2002 [online], dalam http://www.johannesburgsummit.org/html/basic_info/basicinfo.html (diakses 15 April 2014)
- United Nations. n.d. Statement [online], dalam <http://www.un.org/events/wssd/statements/chinaE.htm> (diakses 15 Desember 2014)
- WWF. n.d. Influencing Policy [online], dalam <http://www.worldwildlife.org/initiatives/influencing-policy> (diakses 15 Desember 2014)