

Muhammad Akib

Fakultas Hukum Universitas Lampung, Jalan Prof. Dr. Ir Soematri Brojonegoro No.1,
Gedungmeneng, Bandar Lampung 35145. Email: akib97@yahoo.co.id

WEWENANG KELEMBAGAAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP DI ERA OTONOMI DAERAH

ABSTRACT

The aims of this study are to assess the regulation regarding institutional authority of local environmental management agencies and discover the strong regulation model and reflect the principles of local autonomy and ecological sustainability. The research used doctrinal legal research method by using primary legal materials and secondary legal materials and analyzed in a prescriptive-analysis. The research discover that the regulations regarding local environment management agencies are weak, due to uncertainty and lack of local authority, different nomenclature, and the absence of clear regulation on inter-institutional relations procedure. The future regulation model, the local environmental management agencies should have a broad authority, covering planning, implementation, monitoring and enforcement aspects. Duties and functions must integrate coordination and operational functions, and there is a clear relationship system encompassing both inter-institutional and inter-regional center.

Key word: authority, institutional, local autonomy

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji pengaturan hukum wewenang kelembagaan pengelolaan lingkungan di daerah dan menemukan model pengaturan kelembagaan lingkungan di daerah yang kuat dan mencerminkan prinsip-prinsip otonomi daerah dan keberlanjutan ekologi. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum doktrinal dengan menggunakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dan dianalisis secara preskriptif-analitis. Temuan penelitian ini adalah pengaturan wewenang kelembagaan lingkungan daerah lemah, karena tidak jelas dan sempitnya wewenang daerah, nomenklaturnya berbeda-beda, dan belum adanya pengaturan yang jelas tentang tata hubungan antar-kelembagaan. Model pengaturan ke depan kelembagaan lingkungan daerah harus memiliki kewenangan yang luas, yang meliputi aspek perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan penegakan hukum. Tugas dan fungsinya harus mengintegrasikan fungsi koordinasi dan fungsi operasional, dan ada tata hubungan yang jelas antar-kelembagaan baik dengan pusat maupun antar daerah.

Key word: wewenang, kelembagaan, otonomi.

I. PENDAHULUAN

Indonesia telah memasuki era baru otonomi daerah, yang ditandai dengan lahirnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang berlaku secara efektif sejak Mei 2001. Dikatakan sebagai era baru, karena sesungguhnya isu dan pengaturan otonomi daerah telah dimulai sejak ditetapkannya UUD 1945, yang kemudian diikuti dengan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah (KNID). Terkait dengan kebijakan desentralisasi, di Indonesia telah dimulai sejak penjajahan kolonial Belanda, yaitu dengan diberlakukannya *Decentralisatie Wet* 1903 melalui *Koninklijke Besluit* Nomor 39 Tahun 1904 (*Decentralisatie Besluit* 1904) dan Ordonansi Nomor 181 Tahun 1905 (*Locale Raden Ordonantie* 1905) (Wignyosoebroto, 2005:14; 2010:62-63).

Hadirnya era baru otonomi daerah tersebut memiliki implikasi terhadap perubahan berbagai aturan dan kebijakan yang terkait, termasuk dalam bidang pengelolaan lingkungan hidup. Berbagai urusan lingkungan yang semula cenderung sentralistik, sejak saat itu didelegasikan secara luas kepada daerah, meskipun ada semacam “resentralisasi kewenangan” melalui Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten dan Kota.

Secara konseptual hadirnya kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah itu diharapkan agar kualitas lingkungan di daerah semakin baik (Keraf, 2002:199-200); Soemarwoto, 2004: 159-161), tetapi dalam kenyataannya berbagai kasus lingkungan terus terjadi, kualitas lingkungan semakin menurun, bahkan kondisi ini cenderung meningkat di era baru otonomi daerah (Nurjaya, 2008:2); Akib, 2008:183). Sebagai contoh di sektor kehutanan, jika pada kurun tahun 1982-1990 kerusakan hutan hanya 900.000 hektar/tahun, maka antara tahun 1990-1997 meningkat menjadi 1,8 juta hektar/tahun dan meningkat lagi menjadi 2,83 juta hektar/tahun pada kurun waktu 1997-2000 (awal otonomi daerah). Sementara pada kurun waktu tahun 2000-2006 kerusakan hutan masih mencapai 1,08 juta hektar/tahun (Kementerian Kehutanan, 2009: th).

Hutan mangrove Indonesia yang pada tahun 1993 luasnya tercatat mencapai 3,7 juta hektar,

pada tahun 2005 hanya tersisa 1,5 juta hektar. Kondisi terumbu karang Indonesia turun drastis hingga 90 % dalam 50 tahun terakhir. Hal ini disebabkan oleh penangkapan ikan yang tak ramah lingkungan, sedimentasi dan polusi dari daratan dan penambangan karang. Pada tahun 2000 terjadi longsor di penambangan PT. Freeport Indonesia di Danau Wanagon, Irian Jaya (Papua) yang menyebabkan meluapnya material (*sludge*, *overburden*, dan air) ke Sungai Wanagon dan Desa Banti yang letaknya berada di bawah danau. Tahun 2001 terjadi ledakan tangki PT. Petrokomia Gresik yang mengakibatkan terganggunya kesehatan warga sekitar. Pada tahun 2004-2005 muncul permasalahan kebijakan pertambangan di hutan lindung dan kasus pencemaran Teluk Buyat. Tahun 2006, terjadi bencana semburan lumpur di Sidoarjo dan belum tertanggulangi hingga sekarang (DPR RI, 2009:4).

Kelembagaan lingkungan daerah belum menunjukkan peran yang maksimal karena terbatasnya tugas dan fungsi yang dimiliki. Tugas dan fungsi kelembagaan lingkungan daerah baik menurut PP Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah maupun Peraturan Daerah yang mengatur kelembagaan lingkungan daerah di Lampung (contoh: Perda Nomor 12 Tahun 2009 tentang Pembentukan, Organisasi, dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, dan Lembaga Teknis Daerah Provinsi Lampung), selain hanya sebagai unsur penunjang tugas dan wewenang kepala daerah dalam perumusan kebijakan teknis dan koordinasi, seakan-akan hanya bertanggung jawab dalam bidang “pengendalian dampak lingkungan”. Tidak heran jika ada persoalan lingkungan, yang menjadi sorotan pertama adalah lembaga lingkungan, sementara kewenangannya sangat terbatas.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka permasalahan penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Mengapa pengaturan hukum wewenang kelembagaan pengelolaan lingkungan di daerah lemah?
2. Bagaimanakah model pengaturan kelembagaan lingkungan daerah yang kuat dan mencerminkan prinsip-prinsip otonomi daerah serta keberlanjutan ekologi?

II. METODE PENELITIAN

A. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini termasuk penelitian hukum doktrinal, karena yang dikaji adalah ketentuan hukum positif, konsep dan doktrin hukum pengelolaan lingkungan di era otonomi daerah, khususnya mengenai kelembagaan pengelolaan lingkungan daerah di Lampung.

B. Materi Penelitian

Materi utama penelitian terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer terdiri dari UUDNRI 1945 dan peraturan perundang-undangan lingkungan dan otonomi daerah, yaitu Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH-2009) dan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang

Pemerintahan Daerah serta berbagai peraturan pelaksanaan dari kedua undang-undang tersebut. Peraturan pelaksanaan dimaksud terutama yang berkaitan dengan wewenang kelembagaan daerah, baik yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah provinsi dan beberapa kabupaten/kota di Provinsi Lampung. Bahan hukum sekunder terdiri dari hasil penelitian, dokumen, dan literatur yang berkaitan dengan globalisasi ekonomi, kerusakan lingkungan dan peran negara.

C. Pengolahan dan Analisis Data

Bahan hukum yang terkumpul diolah dan dianalisis secara preskriptif-analitis melalui melalui tahapan deskripsi bahan hukum, sistematisasi dan interpretasi serta penilaian hukum yang berlaku (Meuwissen, 1994:26-28). Hasil dari analisis tersebut selanjutnya digunakan sebagai argumentasi untuk memberikan preskripsi terhadap konsep hukum kelembagaan pengelolaan lingkungan daerah yang kuat dan mencerminkan prinsip keberlanjutan ekologi.

III. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

A. Pengaturan Hukum Wewenang Kelembagaan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Daerah

Sebagai pilar utama administrasi lingkungan, kelembagaan pengelolaan lingkungan merupakan faktor kunci keberhasilan pengelolaan lingkungan. Nancy K. Kubasek dan Gary S. Silverman menegaskan bahwa kelembagaan lingkungan mempunyai kewenangan untuk membuat "*administrative regulations*" dan sekaligus menegakkannya secara administratif, di samping melakukan "*administrative activities*" pengelolaan lingkungan yang nyata (Wijoyo, 2006:166). Oleh karena itu, keberadaan kelembagaan pengelolaan lingkungan baik di pusat maupun di daerah memiliki peran strategis dan signifikan dalam melakukan pengelolaan lingkungan. Magda Lovei dan Charles Weise menegaskan, kelembagaan lingkungan dikategorisasi sebagai "*the main pillars*" dan termasuk "*the key factors*" sistem pengelolaan lingkungan (Wijoyo, 2005:6). Dengan demikian, kelembagaan pengelolaan lingkungan daerah yang mandiri dan kuat merupakan kebutuhan yang mutlak diperlukan dan menjadi basis utama keberhasilan keberhasilan pengelolaan lingkungan, terlebih lagi dengan semakin luasnya wewenang daerah yang diberikan melalui proses desentralisasi dan otonomi daerah yang dimulai sepuluh tahun yang lalu.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kelembagaan pengelolaan lingkungan sebagai salah satu bagian organisasi perangkat daerah memiliki tugas dan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang lingkungan hidup yang menjadi wewenang daerah. Dengan demikian kajian mengenai kapasitas kelembagaan pengelolaan lingkungan di daerah tidak bisa dilepaskan dari adanya kejelasan pengaturan wewenang daerah itu sendiri. Pengaturan tentang wewenang daerah secara jelas menjadi sangat penting, karena dari sisi teori hukum administrasi menjadi dasar keabsahan tindak pemerintahan. Sebagaimana dikatakan Philipus M. Hadjon (1994:7) bahwa setiap tindak pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas wewenang yang sah, yaitu yang diberikan oleh peraturan

perundang-undangan. Hench van Maarseven menegaskan bahwa wewenang itu selalu harus ditunjukkan dasar hukumnya (Josef M. Monteiro, 2008:131).

Secara teoritik kewenangan pemerintahan bersumber atau diperoleh secara atribusi, delegasi, dan mandat. Menurut H.D. Van Wijk/ Konijnenbelt, atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan; delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya); dan mandat adalah terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya). F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyatakan bahwa atribusi berkenaan dengan pemberian wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atribusi kepada organ lain). Jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi. Mengenai mandat dijelaskan bahwa tidak terjadi perubahan wewenang apapun—setidak-tidaknya dalam arti yuridis formal (Ridwan HR, 2003:75).

Meskipun ada perbedaan pendapat, nampaknya baik Van Wijk/Konijnenbelt maupun F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek, memiliki pandangan yang sama bahwa kewenangan atribusi adalah kewenangan pemerintahan yang diperoleh secara langsung dari undang-undang, sedangkan pada delegasi diperoleh atas dasar pelimpahan wewenang yang telah ada. Kewenangan atribusi yang lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar (Hadjon, 1994:7), yang dalam pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada organ lain atau kepada bawahannya dalam bentuk hubungan penugasan oleh atasan kepada bawahan.

Dalam konteks negara kesatuan dan selaras pula dengan ketentuan Pasal 33 ayat (3) dan (4) UUDNRI 1945, secara atribusi kewenangan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup merupakan wewenang negara, dalam ini pemerintah pusat. Melalui konsep hak menguasai negara atas bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, negara berwenang mengatur pemanfaatan dan pengelolaannya bermanfaat untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Segala aktivitas perekonomian negara harus berlandaskan prinsip berkelanjutan dan berwawasan lingkungan. Kewenangan pemerintah yang bersumber dari atribusi inilah yang kemudian didelegasikan kepada pemerintah daerah. Dasar hukumnya adalah ketentuan Pasal 18 dan 18 A UUDNRI 1945, yang kemudian diatur lebih lanjut dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Berdasar Pasal 1 angka 7 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 ditegaskan bahwa: “desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Dari rumusan ini jelas bahwa wewenang pemerintahan daerah adalah wewenang yang bersumber dari penyerahan wewenang oleh Pemerintah kepada daerah otonom. Dengan demikian kewenangan daerah dalam penyelenggaraan berbagai urusan pemerintahan daerah, merupakan kewenangan delegasi (Marzuki, 2007:10), termasuk dalam bidang pengelolaan lingkungan hidup.

Sebagai kewenangan delegasi, maka wewenang yang didelegasikan kepada pemerintah daerah, khususnya dalam pengelolaan lingkungan hidup harus diatur secara jelas dalam peraturan perundang-undangan. Kejelasan wewenang ini penting untuk mencegah adanya tindakan pemerintahan daerah yang tidak didasarkan pada wewenang yang sah dan sekaligus memudahkan dalam melakukan pengawasan dan meminta pertanggungjawaban. Pemberi delegasi (*delegans*) oleh Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 diberikan hak untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pemerintah daerah melalui kelembagaan lingkungannya memiliki kewajiban untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan wewenang tersebut kepada pemberi delegasi. Penyelenggaraan urusan lingkungan yang didelegasikan akan memberikan daya guna dan hasil guna yang optimal, apabila dilaksanakan oleh kelembagaan lingkungan daerah yang mandiri dan memiliki tugas dan fungsi yang kuat terhadap keberlanjutan ekosistem.

Secara umum wewenang kelembagaan lingkungan daerah bersumber dari wewenang daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 13 ayat (1) huruf j dan 14 ayat (1) huruf j, yaitu “urusan pengendalian lingkungan hidup”. Urusan ini telah dirinci dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007, yang meliputi dua sub bidang yaitu sub bidang pengendalian dampak lingkungan dan sub bidang konservasi SDA. Sub bidang pengendalian dampak terdiri dari 18 sub-sub bidang, sementara sub bidang konservasi SDA hanya terdiri dari satu sub-sub bidang, yaitu sub-sub bidang keanekaragaman hayati. Dari pembagian urusan tersebut terlihat bahwa urusan lingkungan lebih didominasi urusan “pengendalian dampak lingkungan hidup” dibandingkan dengan urusan konservasi lingkungan. Sebagai akibatnya, tugas dan fungsi kelembagaan lingkungan daerah lebih terfokus kepada “pengendalian dampak lingkungan”.

Terbatasnya wewenang daerah tersebut menyebabkan sempitnya ruang gerak kelembagaan lingkungan daerah, apalagi jika dikaitkan dengan tugas dan fungsi kelembagaan lingkungan daerah yang umumnya berbentuk lembaga teknis daerah. Bentuk kelembagaan seperti ini berdasarkan ketentuan Pasal 8 dan 15 Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah tidak memiliki tugas dan fungsi yang bersifat operasional. Nomenklaturnya pun dalam praktik di daerah berbeda-beda, sehingga menyulitkan dalam hal koordinasi dan pengawasan.

Hasil penelitian menemukan bahwa bentuk kelembagaan lingkungan daerah di Provinsi Lampung berbentuk badan atau kantor sesuai dengan ketentuan PP Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, hanya saja sebagai lembaga teknis yang berbentuk badan. Kelembagaan lingkungan daerah hanya sebagai pendukung tugas kepala daerah dan tidak memiliki tugas dan fungsi yang bersifat operasional, oleh karena itu lembaga tersebut tidak memiliki kewenangan pengawasan dan penegakan hukum yang jelas.

Kelembagaan lingkungan daerah demikian itu tidak merefleksikan esensi otonomi daerah di bidang lingkungan hidup. Kemandirian daerah untuk mengatur sendiri, baik dalam membuat peraturan maupun dalam menyelenggarakan urusan lingkungan tidak dapat dilakukan dengan

baik oleh kelembagaan lingkungan di daerah. Minimnya wewenang kelembagaan lingkungan daerah tidak sejalan dengan makna otonomi daerah sebagai *self government*, *self sufficiency*, dan *actual independency* (Sarundajang, 1999:34). Di satu sisi, daerah seakan-akan tergantung pada kebijakan pemerintah. Keleluasaan dan inisiatif daerah sebagai esensi dari otonomi daerah, “terbelenggu” oleh kekhawatiran bahwa kebijakannya disalahkan atau dibatalkan oleh pemerintah pusat dengan alasan bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan atau kepentingan umum. Daerah semakin tidak leluasa dalam membuat peraturan, karena dalam kenyataannya banyak sekali Perda yang dibatalkan oleh Mendagri. Di sisi lain, pragmentasi wewenang dan pendekatan administratif-kewilayahan dalam pengelolaan lingkungan di daerah memberikan justifikasi pula bahwa kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah belum merefleksikan politik hukum pengelolaan lingkungan yang berbasis keberlanjutan ekosistem.

Untuk memperkuat wewenang daerah, termasuk wewenang kelembagaan lingkungan, beberapa wewenang baru telah diberikan melalui UUPPLH-2009, seperti menetapkan dan melaksanakan kebijakan Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (RPPLH), menetapkan dan melaksanakan kebijakan Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS), menerbitkan, mengawasi, dan menegakkan izin lingkungan. Instrumen hukum ini tidak mungkin dapat dilaksanakan oleh kelembagaan lingkungan yang hanya merupakan lembaga teknis berbentuk badan atau kantor. Problematika hukum lainnya bahwa banyak kewenangan baru yang diberikan oleh UUPPLH-2009 yang belum tertampung dalam PP Nomor 38 tahun 2007, sehingga sudah lebih dari setahun UUPPLH-2009 diundangkan belum dapat dilaksanakan dengan baik.

Refleksi dari berbagai persoalan di atas, maka satu dasawarsa era baru desentralisasi dan otonomi daerah dan tiga dasawarsa Indonesia memiliki perangkat hukum lingkungan nasional, belum memberikan dampak yang signifikan terhadap pengelolaan lingkungan di daerah. Berbagai kendala bersumber dari kelemahan substansi undang-undang otonomi daerah dan lingkungan hidup serta kelemahan pengaturan wewenang kelembagaan pengelolaan lingkungan itu sendiri. Kelembagaan pengelolaan lingkungan daerah yang menurut Lovei dan Weis dikatakan “*the main pillars*” dan “*key factors*” sistem pengelolaan lingkungan belum menunjukkan peran yang signifikan. Hal ini selain disebabkan oleh lemahnya berbagai instrumen yang disediakan oleh undang-undang lingkungan hidup, juga disebabkan oleh lemahnya pengaturan hukum wewenang kelembagaan pengelolaan lingkungan daerah yang dimandatkan oleh peraturan perundang-undangan di bidang otonomi daerah itu sendiri.

B. Model Pengaturan Kelembagaan Lingkungan Daerah: dari *Ius Constitutum* ke *Ius Constituendum*

Kewenangan yang diberikan oleh UUPPLH-2009, tersirat maksud untuk penguatan kelembagaan lingkungan daerah menjadi lembaga yang bersifat operasional dan sekaligus koordinasi. Hal ini terlihat dari luasnya tugas dan wewenang pemerintah provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana diatur dalam Pasal 63 ayat (2) dan ayat (3) serta berbagai ketentuan terkait

lainnya dalam UUPPLH-2009 yang memberikan wewenang kepada Gubernur atau Bupati/Walikota dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Secara keseluruhan tugas dan wewenang tersebut meliputi aspek penetapan dan pelaksanaan kebijakan, koordinasi, dan penegakan hukum, yang dalam pelaksanaannya kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah berupa badan atau dinas yang diberi tugas dan fungsi dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan. Oleh karena itu, pengaturan ke depan (*ius constituendum*) tugas dan fungsi kelembagaan lingkungan daerah harus meliputi aspek-aspek perumusan dan pelaksanaan kebijakan, pengawasan, penegakan hukum dan sekaligus koordinasi baik dengan instansi pusat maupun intra dan antar daerah.

Kewenangan daerah sebagaimana diatur dalam UUPPLH-2009 tidak mungkin dilaksanakan oleh kelembagaan lingkungan yang tugas dan fungsinya hanya sebagai perumus kebijakan dan koordinasi. Penyelenggaraan urusan tersebut memerlukan kelembagaan lingkungan yang di samping sebagai perumus kebijakan dan koordinasi, juga memiliki fungsi operasional, yaitu sebagai pelaksana kebijakan. Mengingat aspek lingkungan hidup melibatkan banyak dinas-instansi, maka kelembagaan lingkungan tetap harus dilengkapi dengan tugas dan fungsi koordinasi antar instansi pemerintah. Apapun nama kelembagaannya, kelembagaan lingkungan daerah harus memiliki fungsi yang bersifat koordinasi, tetapi sekaligus operasional. Fungsi koordinasi diperlukan dalam hal perencanaan dan pelaksanaan yang melibatkan banyak dinas-instansi, sementara fungsi teknis operasional sangat dibutuhkan terutama dalam hal pengawasan dan penegakan hukum.

Bertitik tolak dari tugas dan fungsi demikian, maka bentuk kelembagaan lingkungan daerah yang tepat adalah berbentuk lembaga teknis daerah berupa badan, tetapi dilengkapi dengan tugas dan fungsi koordinasi dan sekaligus operasional. Fungsi operasional memang tidak lazim dijalankan oleh kelembagaan berbentuk badan, karena sifatnya lebih kepada koordinasi antar dinas instansi. Hanya saja baik secara teoritik maupun yuridis tidak ada argumentasi dan ketentuan yang melarang, justru pemberian wewenang yang bersifat operasional akan memperkuat pelaksanaan tugas dan fungsi koordinasi. Fungsi koordinasi sangat dibutuhkan untuk efektivitas pelaksanaan tugas dan fungsinya yang melibatkan berbagai dinas instansi.

Fungsi koordinasi dan operasional sebenarnya telah tercermin dari berbagai instrumen yang dimandatkan UUPPLH-2009, misalnya: keterpaduan antara RPPLH, KLHS, amdal, izin lingkungan, dan izin usaha dan/atau kegiatan. RPPLH menjadi dasar pemanfaatan lingkungan dan KLHS menjadi dasar penyusunan kebijakan, rencana, dan program pembangunan dalam suatu wilayah. KLHS yang merupakan analisis lingkungan pada level kebijakan harus diperhatikan dalam penyusunan amdal yang merupakan analisis lingkungan pada level kegiatan usaha. Amdal menjadi syarat terbitnya izin lingkungan, sementara izin lingkungan menjadi syarat terbitnya izin usaha dan/atau kegiatan. Dengan demikian fungsi-fungsi koordinasi dengan sendirinya melekat pada pelaksanaan instrumen hukum tersebut. Instansi lain yang memiliki kewenangan perizinan usaha dan/atau kegiatan akan selalu berkoordinasi dengan kelembagaan lingkungan yang memiliki kewenangan untuk menerbitkan izin lingkungan sebelum diterbitkannya izin usaha. Konsekuensi

.....

yuridisnya adalah baik dinas maupun lembaga teknis daerah lainnya wajib melakukan koordinasi dengan lembaga lingkungan hidup daerah.

Menurut Cheema, koordinasi dibutuhkan untuk meningkatkan efisiensi penggunaan sumber daya yang terbatas, dan untuk menghindari terjadinya pemborosan; mengurangi terjadinya konflik tujuan di antara berbagai unit pemerintahan yang bertumbuh dengan cepat; menjamin kesatuan tindakan/kebijaksanaan pemerintah sehingga dapat saling membantu satu sama lainnya; memantapkan kaitan (*linkages*) yang efektif di antara unit-unit pemerintahan sedemikian rupa sehingga dapat saling membantu satu sama lainnya; dan mengurangi gejala timbulnya tumpang tindih baik dalam fungsi maupun dalam pelaksanaan kegiatan (Kaloh, 2007:278). Koordinasi kelembagaan sangat dibutuhkan untuk mencapai efektivitas dan efisiensi pelaksanaan kebijakan pengelolaan lingkungan di daerah, tetapi fungsi ini akan semakin efektif jika dalam hal tertentu diberi wewenang yang bersifat operasional mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan penegakan hukum. Bentuk kelembagaan lingkungan daerah berupa badan/kantor plus tugas operasional, adalah sejalan dengan luasnya lingkup pengelolaan lingkungan dan kewenangan yang diberikan UUPPLH-2009.

Nomenklatur kelembagaan lingkungan daerah tentu sangat tergantung pada tugas dan fungsi tersebut. Tanpa mengenyampingkan makna keberagaman sebagai salah satu esensi otonomi daerah, nomenklatur kelembagaan lingkungan daerah sebaiknya sama, sehingga memudahkan koordinasi dan pengawasan. Merujuk UUPPLH-2009, maka nomenklatur yang dianggap tepat adalah “badan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup”. Alternatif lainnya jika dikaitkan dengan keterpaduan antara KLHS dengan tata ruang (Pasal 15 ayat (2) huruf a dan Pasal 19 UUPPLH-2009), maka nomenklturnya dapat digunakan “badan lingkungan hidup dan tata ruang”.

Tata hubungan kelembagaan lingkungan daerah juga harus jelas baik antar lembaga lingkungan di daerah, maupun dengan lembaga lain yang terkait dengan pengelolaan lingkungan. Demikian pula halnya tata hubungan kelembagaan antara lembaga lingkungan kabupaten/kota dengan provinsi dan pusat (KLH), perlu diatur secara jelas. Hubungan tata kelembagaan ini mutlak diperlukan, sebagai konsekuensi dari sistem otonomi daerah dalam negara kesatuan. Prinsip otonomi luas tidak berarti daerah lepas dari pembinaan dan pengawasan pemerintah pusat, oleh daerah hal itu harus dimaknai sebagai hak, tetapi bagi pemerintah pusat dimaknai sebagai kewajiban dan tanggung jawab terhadap pelimpahan wewenang yang telah diberikan kepada daerah otonom. Hal ini merupakan makna otonomi daerah dalam negara kesatuan, tidak perlu ada dikotomi antara kewenangan pemerintah pusat dan daerah, karena keduanya saling melengkapi (kontinum).

Model kelembagaan yang bersifat mandiri dan kuat, dalam artian memiliki tugas dan fungsi operasional dan koordinasi, mengarusutamakan keberlanjutan ekosistem, nomen-klaturnya tidak terlalu beragam, ada tata hubungan kelembagaan yang jelas, merupakan kebutuhan formatik kelembagaan lingkungan masa depan. Reformasi kelembagaan harus segera dilakukan seiring

dengan “wajah bopeng” penyelenggaraan otonomi daerah setelah lebih dari sepuluh tahun memasuki era baru otonomi daerah. Desentralisasi lingkungan harus mampu menjadi instrumen atau alat (bukan tujuan) untuk mencapai kondisi lingkungan yang lebih baik dari sebelumnya. Sebagaimana dikatakan Jesse C. Ribbot (2004:8), bahwa desentralisasi merupakan suatu cara untuk meningkatkan efisiensi dan keadilan dalam pengelolaan sumber daya alam.

Otonomi daerah seharusnya memberikan dampak positif bagi lingkungan hidup (Keraf, 2002:199) dan sebagai salah satu bentuk pengaturan yang bersifat Atur Diri Sendiri (ADS) dalam pengelolaan lingkungan hidup, akan tercipta kondisi baru yang memberi peluang untuk perbaikan lingkungan (Soemarwoto, 2004:159). Bukan sebaliknya justru menjadi kesempatan “aji mumpung” untuk mengeksploitasi sumber daya alam dengan dalih meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) atau kesejahteraan rakyat daerah tanpa memperhatikan keberlanjutan ekosistem. Konsepsi pengaturan hukum tentang kelembagaan pengelolaan hidup daerah yang kuat, merupakan prasyarat mutlak untuk berhasilnya pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah dalam bidang lingkungan hidup. Dengan demikian, pemberdayaan dan kesejahteraan rakyat sebagai tujuan desentralisasi dan otonomi daerah harus sejalan dengan tujuan pengelolaan lingkungan hidup, yaitu keberlanjutan ekosistem.

Kesejahteraan dan keberlanjutan ekosistem merupakan dua tujuan yang saling terkait, yang seharusnya dikembangkan dalam pengaturan hukum otonomi daerah bidang pengelolaan lingkungan hidup. Pencapaian kedua tujuan tersebut secara harmonis adalah sejalan dengan konsep pembangunan berkelanjutan dan tujuan nasional sebagaimana terkandung dalam Pembukaan UUDNRI 1945. Esensi dan filosofis pembangunan berkelanjutan pada dasarnya ingin mewujudkan keterpaduan antara lingkungan dan pembangunan untuk memenuhi kebutuhan generasi kini dan masa datang. Dalam konteks ini, perlu adanya kelembagaan pengelolaan lingkungan hidup yang kuat dan merefleksikan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan atau prinsip-prinsip keberlanjutan ekologi.

IV. SIMPULAN DAN SARAN

A. Simpulan

Berdasarkan hasil dan pembahasan sebagaimana diuraikan di atas dan dikaitkan dengan pertanyaan penelitian maka dapat ditarik simpulan berikut:

1. Pengaturan wewenang kelembagaan pengelolaan lingkungan daerah lemah, tidak jelas dan sempit wewenang kelembagaannya, nomenklaturnya berbeda-beda, dan belum adanya pengaturan yang jelas tentang tata hubungan kelembagaan dengan lembaga lainnya baik antar daerah maupun dengan kelembagaan di tingkat pusat. Revisi Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 dengan UUPPLH-2009 semakin menambah problematika hukum desentralisasi dan otonomi daerah, karena banyak kewenangan baru yang belum tertampung dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 dan PP Nomor 38 Tahun 2007.
2. Model pengaturan kelembagaan lingkungan daerah ke depan (*ius constituendum*) harus memiliki

kewenangan yang luas, yang meliputi aspek perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan penegakan hukum. Tugas dan fungsinya harus mengintegrasikan fungsi koordinasi dan fungsi operasional, dan adanya tata hubungan yang jelas dengan kelembagaan daerah lainnya serta dengan kelembagaan lingkungan di tingkat pusat.

B. Saran

Berdasarkan simpulan di atas dapat dikemukakan saran berikut ini:

1. Pemerintah pusat harus segera melakukan revisi terhadap Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 yang mengatur wewenang daerah secara komprehensif dan mengintegrasikan kewenangan daerah sebagaimana diatur dalam UUPPLH-2009. Materi muatan kewenangan daerah tersebut seharusnya tidak diatur dengan peraturan pemerintah, tetapi dalam undang-undang karena berkaitan dengan pembagian kekuasaan pemerintahan secara vertikal antara pusat dan daerah.
2. Reformasi pengaturan kelembagaan lingkungan daerah merupakan kebutuhan yang mendesak setelah sepuluh tahun berjalannya otonomi daerah tanpa perbaikan yang signifikan dalam pengelolaan lingkungan. Model kelembagaan yang bersifat mandiri dan kuat, serta berorientasi keberlanjutan ekosistem merupakan kebutuhan mendesak untuk mengatasi “mandulnya” peran kelembagaan lingkungan selama ini.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Cheema, G. Shabbir and Dennis A. Rondinelli, (ed), 1983, *Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries*, Beverly Hills, California, Sage Publications, Inc.
- DPR RI, 2009, *Naskah Akademik RUU Perubahan UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Jakarta, Sekretariat DPR RI.
- Hadjon, Philipus M., 1994, *Pemerintahan Menurut Hukum (Wet-En Rechtmatig Bestuur)*, Surabaya, Yuridika,
- , 1994, “Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih”, *Pidato Peresmian Penerimaan Jabatan Guru Besar Ilmu Hukum*, Surabaya, Fakultas Hukum Universitas Airlangga.
- Ridwan, 2003, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, UII Press.
- Kementerian Kehutanan, 2009, *Statistik Kehutanan 2008*, Jakarta, Kementerian Kehutanan.
- Keraf, A. Sonny, 2002, *Etika Lingkungan*, Jakarta, Penerbit Buku Kompas.
- Marzuki, H.M. Laica, 2007, “Hakikat Desentralisasi Dalam Sistem Ketatanegaraan RI”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 4 No. 1.
- Meuwissen, D.H.M., 1994, “Pengembangan Hukum” (Penerjemah B. Arief Sidharta), *Pro Justitia*, Jurnal Unika Parahyangan, Tahun XII No. 1, Januari.
- Monteiro, Josef M., 2008, “Sinkronisasi Pengaturan Kewenangan Pengelolaan Sumber Daya Alam

- Kelautan”, *Jurnal Hukum Pro Justisia*, April 2008, Volume 26 No. 2.
- Ribot, Jesse C., 2004, *Waiting For Democracy, The Politics of Choice in Natural Resource Decentralization*, Washington DC, World Resources Institute.
- Sarunjang, S.H., 1999, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan.
- Soemarwoto, Otto, 2004, *Atur Diri Sendiri Paradigma Baru Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press.
- Wignjosoebroto, Soetandyo, 2005, *Desentralisasi Dalam Tata Pemerintahan Kolonial Hindia-Belanda, Kebijakan dan Upaya Sepanjang Babak Akhir Kekuasaan Kolonial di Indonesia (1900-1940)*, Malang, Bayu Media.
- , 2010, “Satu Abad Desentralisasi di Indonesia”, dalam *Prisma*, Vol. 29 No. 23, Juli 2010, Jakarta, LP3ES.
- Wijoyo, Suparto, 2006, *Refleksi Mata Rantai Pengaturan Hukum Pengelolaan Lingkungan Secara Terpadu*, Surabaya, Airlangga University Press.
- , 2005, *Hukum Lingkungan: Kelembagaan Pengelolaan Lingkungan di Daerah*, Surabaya, Airlangga University Press.