

# POLITIK HUKUM PENGELOLAAN LINGKUNGAN DAN REFLEKSINYA DALAM PRODUK HUKUM OTONOMI DAERAH

**MUHAMMAD AKIB**

Fakultas Hukum Universitas Lampung, Jalan Prof. Dr. Ir. Soemantri Brojonegoro I, Gedungmeneng, Bandar Lampung, 35145. Email: akib97@yahoo.co.id

## ABSTRACT

The objectives of this research are to study environmental legal policy and its reflection in local autonomy legal product. This research is a doctrinal legal research which studies positive legal norm and ideal concept of environmental legal policy in local autonomy perspective. The results of this research show that local autonomy legal policy is not reflecting of environmental legal policy which is based on ecosystem approach. This is caused by the strenght of economic mindset as a tool of assessment of the success of development, the weakness of actualization on sustainable ecosystem principles and democratization in formulating legal policies of regional autonomy. Distribution of environmental management authority is more focused on controlling aspect and administrative approach. The local environmental institution is weak and its nomenclature is varieties, even some of provinces and regencies unite it with the other institution which has environmental exploitation authority.

Key Word: legal policy, environment, local autonomy



## I. PENDAHULUAN

Secara konstitusional, politik hukum pengelolaan lingkungan terdapat dalam Pasal 33 ayat (3) dan ayat (4) UUDNRI 1945 bahwa pengelolaan sumber daya alam bertujuan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan berlandaskan prinsip berkelanjutan dan berwawasan lingkungan. Spirit inilah yang seharusnya menjadi “bintang pemandu” dalam setiap kebijakan hukum yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan, termasuk dalam pelaksanaan otonomi daerah. Dengan kata lain, kebijakan hukum desentralisasi dan otonomi daerah sepanjang terkait dengan pengelolaan lingkungan harus selaras dengan politik hukum pengelolaan lingkungan.

Berdasarkan kebijakan hukum yang demikian maka desentralisasi dan otonomi daerah akan memberikan dampak positif bagi pengelolaan lingkungan, karena daerah dapat mengelola lingkungan di daerahnya secara lebih baik (A. Sonny Keraf, 2002: 206-208; Otto Soemarwoto, 2004: 159; <http://www.bapedal.go.id>,

diunduh 19 Maret 2002). Namun dalam kenyatannya, banyak produk hukum otonomi daerah yang tidak memperhatikan spirit di atas. Wewenang dan kelembagaan lingkungan di daerah juga lemah, sehingga otonomi daerah yang seharusnya memberikan dampak positif bagi pengelolaan lingkungan hidup, dalam kenyataannya justru sebaliknya. Berbagai kasus lingkungan tetap saja terjadi dan cenderung meningkat di era otonomi daerah (Nurjaya, 2008: 2; Akib, 2008: 183).

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

- (1) Mengapa kebijakan hukum otonomi daerah belum merefleksikan politik hukum pengelolaan lingkungan yang berbasis keberlanjutan ekosistem?
- (2) Bagaimanakah konsep kebijakan hukum mengenai wewenang dan kelembagaan pengelolaan lingkungan di daerah yang mencerminkan politik hukum keberlanjutan ekosistem?

## **II. METODE PENELITIAN**

### **A. SPESIFIKASI PENELITIAN**

Penelitian ini bertolak dari penelitian hukum doktrinal yang mengkaji ketentuan hukum positif, konsep dan doktrin hukum pengelolaan lingkungan di era otonomi daerah. Sebagai penunjang analisis juga digunakan metode non doktrinal, terutama untuk mengkaji faktor-faktor non-hukum yang mempengaruhi pembuatan kebijakan hukum pengelolaan lingkungan.

### **B. MATERI PENELITIAN**

Materi utama penelitian terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer terdiri dari kebijakan hukum yang terdapat dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan lingkungan dan otonomi daerah. Bahan hukum sekunder yang digunakan berupa literatur hukum, karya ilmiah, hasil penelitian, kamus, jurnal ilmiah (terbitan berkala), terutama yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan dalam konteks otonomi daerah. Sebagai pendukung analisis juga digunakan data hasil wawancara terhadap pejabat yang memiliki kompetensi dalam bidang pengelolaan lingkungan dan otonomi daerah.

### **C. LOKASI PENELITIAN**

Lokasi penelitian di Jakarta dan Lampung. Di Jakarta penelitian dilakukan di Kementerian Negara Lingkungan Hidup dan Departemen Dalam Negeri. Di Provinsi Lampung dilakukan di Badan Pengelola Lingkungan Hidup dan Biro Hukum Provinsi dan empat kabupaten/kota, yaitu Kabupaten Tanggamus, Lampung Tengah, Pesawaran, dan Kota Bandar Lampung. Dipilihnya Provinsi Lampung dan empat kabupaten/kota

tersebut, karena kompleksitas masalah lingkungannya cukup tinggi, sementara kebijakan hukum lingkungannya masih sangat sedikit dan itu pun cenderung administratif-kewilayahan, bahkan *economic oriented*.

#### **D. TEKNIK PENGUMPULAN BAHAN HUKUM/DATA**

Bahan hukum dikumpulkan melalui prosedur identifikasi, inventarisasi, klasifikasi dan sistematisasi bahan hukum sesuai permasalahan penelitian. Data lapangan yang berfungsi sebagai penunjang analisis dikumpulkan melalui wawancara mendalam (*indepth interview*) terhadap pejabat dari KLH, Depdagri, BPLH, Biro Hukum Provinsi dan empat kabupaten/kota sebagai lokasi penelitian.

#### **E. TEKNIK PENGOLAHAN DAN ANALISIS DATA**

Bahan dan data yang terkumpul, diperiksa kembali kelengkapannya (*editing*), lalu diklasifikasi dan sistematisasi secara tematik (sesuai pokok permasalahan), untuk selanjutnya dianalisis. Analisis bahan hukum/data dilakukan secara preskriptif-analitik, yaitu menelaah konsep hukum, asas hukum, norma hukum, dan sistem hukum yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan dalam perspektif otonomi daerah. Analisis bahan hukum mengikuti Meuwissen, yaitu dengan cara pemaparan dan analisis tentang isi (struktur) hukum yang berlaku, sistematisasi gejala hukum yang dipaparkan dan dianalisis, interpretasi, dan penilaian hukum yang berlaku (D.H.M. Meuwissen, 1994: 26-28). Metode interpretasi hukum yang digunakan antara lain interpretasi gramatikal (bahasa), interpretasi sistematis, interpretasi otentik, dan interpretasi komparatif.

### **III. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS**

#### **A. POLITIK HUKUM PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP DAN REFLEKSINYA DALAM PRODUK HUKUM OTONOMI DAERAH**

Politik hukum dapat diartikan sebagai arah kebijakan hukum (*legal policy*) yang dibuat secara resmi oleh Negara tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak akan diberlakukan untuk mencapai tujuan Negara (Moh. Mahfud MD, 2006: 9; Moh. Mahfud MD, 2007: 48). Berlandaskan pengertian tersebut, maka politik hukum pengelolaan lingkungan dapat diartikan sebagai arah kebijakan hukum pengelolaan lingkungan yang dibuat oleh negara untuk mencapai tujuan tertentu dalam bidang lingkungan.

Secara konstitusional tujuan kebijakan hukum pengelolaan lingkungan terdapat dalam Pasal 33 ayat (3) dan ayat (4) UUDNRI 1945. Dalam ayat (3) ditegaskan bahwa pengelolaan sumber daya alam bertujuan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sedangkan dalam ayat (4) ditegaskan bahwa perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan prinsip berkelanjutan dan berwawasan lingkungan. Konstruksi politik hukum demikian memang belum secara tegas mengatur tentang tugas dan tanggung jawab Negara serta

hak dan kewajiban warga negara dalam pengelolaan lingkungan sebagaimana halnya dengan Konstitusi Portugal, Spanyol, Prancis, Ekuador, dan yang terbaru adalah Bolivia. Akan tetapi dari frase “sebesar-besarnya kemakmuran rakyat” sebagai tujuan dari penggunaan sumber daya alam, secara implisit telah memberikan arahan bahwa penggunaan sumber daya alam harus dilakukan secara berkelanjutan dan berwawasan lingkungan. Apalagi dalam Pasal 28H ditegaskan, bahwa hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan bagian dari hak asasi manusia, sehingga dapat dikatakan bahwa kebijakan hukum yang tidak pro-lingkungan dan mengakibatkan rusaknya lingkungan adalah pelanggaran hak asasi manusia.

Terlepas dari kelemahan di atas, arah kebijakan hukum dalam UUDNRI 1945 setelah amandemen kedua dan keempat telah menunjukkan kemajuan komitmen bangsa untuk menyelenggarakan negara dengan berlandaskan prinsip kedaulatan lingkungan (*ecocracy*). Konstitusionalisme prinsip ekokrasi sebagaimana diatur dalam Pasal 28H dan Pasal 33 ayat (3) dan ayat (4) tersebut menurut Jimly Assidique menunjukkan bahwa Indonesia telah menganut konstitusi bernuansa hijau (*green constitution*), walaupun belum dapat disamakan dengan Konstitusi Portugal, Spanyol, Prancis, dan Ekuador (Jimly Assidique, 2009: 179-181), atau yang terbaru dengan Konstitusi Bolivia (*República del Bolivia Constitución de 2009*).

Berlandaskan *stufenbautheorie* dari Hans Kelsen dan tata susunan norma hukum negara dari Hans Nawiasky (Hans Kelsen, 1945: 113; 2006: 244-245; Maria Farida Indrati S, 2007: 45) maka sebagai aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*) arahan UUDN 1945 tersebut harus menjadi “bintang pemandu” bagi semua kebijakan hukum negara, termasuk dalam pelaksanaan otonomi daerah. Dengan demikian kebijakan hukum otonomi daerah (pusat maupun daerah) selain memuat prinsip demokratisasi dan kemandirian, juga harus merefleksikan politik hukum pengelolaan lingkungan yang menganut prinsip keberlanjutan ekosistem. Melalui kebijakan hukum yang demikian dan disertai tata kelola pemerintahan yang baik maka desentralisasi dan otonomi daerah menurut Bagir Manan (1994: 39; 2001: 26) merupakan ujung tombak untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat akan tercapai dan sekaligus memelihara keberlanjutan ekosistem.

Kesejahteraan dan keberlanjutan ekosistem adalah dua hal yang tidak dapat dipisahkan, karena kesejahteraan hanya dapat dicapai secara berkelanjutan jika lingkungan dikelola secara berkelanjutan pula. Secara filosofis kedua tujuan tersebut merupakan dasar lahirnya konsep desentralisasi dan otonomi daerah, termasuk dalam bidang lingkungan hidup. Melalui otonomi daerah yang tepat lingkungan dapat dikelola secara lebih baik, karena dapat meningkatkan efisiensi dan keadilan dalam pengelolaan, mendekatkan pengambilan kebijakan dan keputusan yang sesuai dengan kondisi lingkungan daerah, ada kontrol langsung dan lebih cepat oleh masyarakat, kepentingan masyarakat lokal yang terkait dengan lingkungan lebih diperhatikan dan diakomodasi,

dan daerah akan lebih serius dalam mengelola lingkungan di daerahnya masing-masing (Sonny Keraf, 2002: 199-200; Jesse C. Ribbot, 2004: 8; Otto Soemarwoto, 2004: 159). Kondisi ideal ini akan sangat tergantung pada substansi kebijakan hukum pemerintah dan refleksinya dalam produk hukum daerah yang berbasis ekosistem dan disertai tata kelola pemerintahan yang baik.

Hasil kajian terhadap kebijakan hukum otonomi daerah ditemukan bahwa produk hukum otonomi daerah belum sepenuhnya merefleksikan politik hukum pengelolaan lingkungan yang berbasis pendekatan ekosistem. UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota telah memberikan wewenang yang luas kepada daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan, termasuk dalam bidang pengelolaan lingkungan hidup. Akan tetapi kebijakan hukum tersebut cenderung bersifat administratif/kewilayahan dan pembagian urusan pemerintahan lebih dititikberatkan pada aspek pengendalian lingkungan. Demikian pula dengan produk hukum daerah, masih banyak yang berorientasi ekonomi dan kepentingan daerah, tetapi mengabaikan keberlanjutan ekologis dan tata kelola pemerintahan yang baik.

Akibat dari orientasi kebijakan hukum yang demikian, banyak Perda yang dibatalkan oleh Departemen Dalam Negeri. Data Departemen Dalam Negeri menunjukkan bahwa dari tahun 2002-Agustus 2009 tercatat ada 1.105 Perda yang dibatalkan dan dari jumlah tersebut ada 8 Perda Provinsi Lampung serta 38 Perda Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung (Departemen Dalam Negeri, 2009). Dari 46 Perda yang dibatalkan tersebut, umumnya tentang pajak dan retribusi yang objeknya terkait dengan lingkungan dan sumber daya alam.

Setidaknya ada empat faktor utama yang menyebabkan kebijakan hukum pengelolaan lingkungan hidup dalam perspektif otonomi daerah belum merefleksikan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan dan tata kelola pemerintahan yang baik. Pertama, masih kuatnya paradigma berpikir (*mindset*) pejabat pemerintah bahwa keberhasilan pembangunan lebih dititikberatkan pada aspek ekonomi. Padahal, keberlanjutan pembangunan ekonomi akan sangat ditentukan oleh kuantitas dan kualitas sumber daya alam. Kedua, lemahnya aktualisasi prinsip-prinsip *good sustainable development governance* dalam perumusan kebijakan otonomi daerah, terutama prinsip pengakuan terhadap keterbatasan daya dukung ekosistem dan keberlanjutan. Ketiga, lemahnya mekanisme harmonisasi hukum dalam pembuatan produk hukum otonomi daerah. UU No. 32 tahun 2004 hanya mewajibkan produk hukum dalam bidang APBD, pajak daerah dan retribusi daerah, dan tata ruang yang memerlukan koordinasi dengan menteri keuangan dan menteri yang membidangi urusan tata ruang (saat ini adalah Menteri Pekerjaan Umum, bukan Menteri Lingkungan Hidup). Produk hukum yang lain, dalam hal ini tentang pengelolaan lingkungan hidup tidak diatur. Keempat, tidak ditaatinya asas-asas pembentukan perundang-

undangan yang baik dalam pembuatan produk hukum otonomi daerah.

Asas-asas tersebut, menurut Van der Vlies, terdiri dari asas-asas formal dan asas-asas material. Asas-asas formal meliputi asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*); asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*); asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*); asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*); dan asas konsensus (*het beginsel van de consensus*). Asas-asas material, meliputi asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*); asas tentang dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*); asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheids beginsel*); asas kepastian hukum (*het rechtszekerheids beginsel*); dan asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van individuele rechtsbedeling*) (A. Hamid S. Attamimi, 1990: 330-331; Maria Farida Indrati S., 2007: 253-254).

Secara formal, asas-asas tersebut telah dituangkan dalam Pasal 5 dan 6 UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam Pasal 5 ditegaskan bahwa asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi: kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan. Kemudian dalam Pasal 6 ditegaskan bahwa asas yang berkaitan dengan materi muatan peraturan perundang-undangan adalah asas pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, bhinneka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Asas-asas tersebut, seyogyanya ditaati dalam pembentukan produk hukum daerah, karena sebagaimana dinyatakan Satjipto Rahardjo bahwa asas hukum merupakan “jantung” peraturan hukum, antara lain karena merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum dan merupakan *ratio legis* dari peraturan hukum. Paton menyebutnya sebagai suatu sarana yang membuat hukum itu hidup, tumbuh dan berkembang, serta menunjukkan bahwa hukum itu bukan sekedar kumpulan dari peraturan-peraturan belaka (Satjipto Rahardjo, 1991: 45).

Tidak ditaatinya asas-asas hukum tersebut, umumnya karena Perda yang dibuat lebih ditekankan untuk menghasilkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), walaupun Perda tersebut mengatur tentang lingkungan hidup dan sumber daya alam. Pajak dan retribusi daerah menjadi primadona pengaturan dalam Perda, tetapi substansinya mengabaikan prinsip-prinsip pajak dan retribusi, bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan/atau kepentingan umum. Khusus yang berkaitan dengan kebijakan pengelolaan lingkungan, produk hukum tersebut seringkali mengabaikan kepentingan lingkungan dan tata kelola pemerintahan yang baik. Dengan kata lain, mengabaikan prinsip-prinsip *good environmental governance*, yang menurut Mas Ahmad Santosa (2002:100-102) meliputi

pemberdayaan masyarakat, transparansi, desentralisasi yang demokratis, pengakuan terhadap keterbatasan daya dukung ekosistem dan keberlanjutan, pengakuan hak masyarakat adat dan masyarakat setempat, kejelasan (*clarity*), konsistensi dan harmonisasi, dan memiliki daya penegakan (*enforceability*).

## **B. WEWENANG DAN KELEMBAGAAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP**

Wewenang pemerintah dalam pengelolaan lingkungan secara konstitusional bertumpu pada ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUDNRI 1945. Melalui hak menguasai negara ini pemerintah diberi wewenang untuk mengatur pemanfaatan dan pengelolaan bumi, air dan kekayaan alam tersebut agar bermanfaat untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Konsep dasar ini ditegaskan kembali dalam UU No. 4 Tahun 1982 dan UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, sedangkan dalam UU No. 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang baru disahkan DPR pada tanggal 8 September 2009 tidak ditegaskan lagi. Dalam UU No. 32 Tahun 2009, justru telah diatur secara tegas pembagian wewenang antara pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota. Hal ini berbeda dengan UU No. 23 Tahun 1997, yang belum mengatur secara jelas wewenang apa yang akan diserahkan kepada daerah, bahkan kata “dapat” menunjukkan bahwa penyerahan wewenang tersebut sangat tergantung pada keinginan pemerintah pusat. Ketidakjelasan wewenang daerah dalam UU No. 23 Tahun 1997 dapat dimaklumi, karena UU ini disusun dan disahkan pada era sentralistik.

Dalam perspektif otonomi daerah, wewenang daerah dalam pengelolaan lingkungan, harus diatur secara jelas, sehingga tidak terjadi tumpang tindih wewenang dan menjadi ajang perebutan wewenang jika mendatangkan manfaat secara ekonomis, tetapi saling lempar tanggung jawab jika terjadi masalah lingkungan. Ketidakjelasan wewenang juga selain menyulitkan pengaturan, juga menyulitkan pelaksanaan, pengawasan, dan penegakan hukum. Untuk itu dalam UU No. 32 Tahun 2009 telah diatur secara tegas pembagian wewenang antara pemerintah dan pemerintah daerah. Kewenangan tersebut meliputi aspek perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum. Dengan demikian, melalui UU ini kewenangan daerah tidak lagi hanya terfokus pada aspek perencanaan dan pengendalian, melainkan meliputi keenam aspek pengelolaan lingkungan tersebut.

Pasal 11 ayat (3) dan ayat (4), Pasal 13 dan 14 UU No. 32 Tahun 2004 ditegaskan bahwa urusan yang menjadi kewenangan daerah terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan. Salah satu urusan wajib yang merupakan kewenangan daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota adalah urusan lingkungan hidup. Pembagian urusan tersebut, termasuk dalam bidang lingkungan hidup telah diatur secara rinci dalam PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Namun demikian jika

dicermati ternyata pembagian wewenang dalam PP ini selain masih bersifat sektoral, wewenang pengelolaan lingkungan sebagaimana ditetapkan dalam Lampiran H lebih difokuskan pada aspek pengendalian dan konservasi sumber daya alam.

Implementasi PP ini dalam Pasal 12 ayat (1), ditegaskan bahwa urusan pemerintahan wajib dan pilihan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah sebagaimana dinyatakan dalam lampiran PP No. 38 Tahun 2007, ditetapkan dalam peraturan daerah selambat-lambatnya 1 (satu) tahun setelah ditetapkannya Peraturan Pemerintah ini. Kemudian dalam ayat (2) dinyatakan bahwa urusan pemerintahan wajib dan pilihan, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi dasar penyusunan susunan organisasi dan tatakerja perangkat daerah. Dari ketentuan ini, dapat dipahami bahwa tidak semua daerah mengurus urusan pemerintahan yang sama, tetapi pada prinsipnya urusan lingkungan yang akan ditetapkan daerah hanya akan terfokus pada aspek pengendalian dan konservasi.

Daerah, dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya ditetapkan dalam Perda, dapat membentuk organisasi perangkat daerah yang juga ditetapkan dengan Perda. Dengan kata lain, Perda kewenangan menjadi dasar dalam penetapan Perda organisasi perangkat daerah. Melalui mekanisme, ini ada pembagian tugas dan fungsi organisasi perangkat daerah yang jelas sesuai dengan kewenangan yang dimiliki dan luasan serta kompleksitas urusan yang akan dilaksanakan.

Hasil penelitian menunjukkan, bahwa ketentuan tersebut tidak dipahami dengan baik. Di Provinsi Lampung, Perda organisasi perangkat daerah telah ditetapkan lebih kurang satu tahun sebelum disahkannya Perda tentang kewenangan daerah. Perda organisasi perangkat daerah Provinsi Lampung ditetapkan pada Bulan Desember tahun 2007 dengan Perda No. 9, 10, dan 11 Tahun 2007, sementara Perda kewenangan baru ditetapkan dengan Perda No. 5 Tahun 2009. Secara yuridis ketentuan ini tidak memiliki dasar yang jelas, bahkan bertentangan dengan UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/ Kota. Kekeliruan pemahaman ini, tidak terjadi di empat kabupaten/kota yang menjadi objek penelitian ini. Kebijakan hukum mengenai wewenang daerah di Kabupaten Tanggamus, Pesawaran, Lampung Tengah, dan Kota Bandar Lampung telah ditetapkan sebelum dan menjadi dasar dalam penetapan Perda tentang organisasi perangkat daerah.

Mengingat Perda kewenangan daerah tersebut ditetapkan dengan berlandaskan PP No. 38 Tahun 2007 maka urusan pemerintahan yang ditetapkan menjadi wewenang daerah tidak jauh berbeda dengan PP tersebut. Karena itu urusan lingkungan yang menjadi wewenang daerah juga hanya terfokus pada aspek pengendalian dan konservasi. Sementara aspek perencanaan, pemanfaatan, pengawasan, dan penegakan hukum lebih banyak tersebar pada berbagai urusan pemerintahan lainnya, seperti urusan kehutanan, energi



dan sumber daya mineral, kelautan dan perikanan, pertanahan, pekerjaan umum, dan perindustrian. Penyelenggaraan urusan lingkungan di daerah yang terkait dengan urusan-urusan tersebut secara operasional, terutama aspek pemanfaatan, pengawasan, dan penegakan hukum berada pada dinas/instansi tersendiri. Implikasi dari penetapan wewenang yang demikian maka pengelolaan lingkungan di daerah hingga saat ini belum dilakukan secara terpadu, melainkan masih bersifat parsial dan sektoral yang tersebar pada berbagai kelembagaan daerah.

Secara yuridis pembentukan kelembagaan pengelolaan lingkungan hidup, termasuk kelembagaan lingkungan daerah telah diamanatkan baik dalam UU No. 4 Tahun 1982, UU No. 23 Tahun 1997 maupun UU No. 32 Tahun 2009. Kendati UU yang baru mengisyaratkan bahwa kelembagaan lingkungan pada tingkat pusat ada pada Departemen Lingkungan hidup, namun kenyataannya masih berupa Kementerian Negara sesuai dengan ketentuan UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Berdasarkan UU ini Kementerian Negara Lingkungan Hidup (KLH), hanya berwenang dalam urusan penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah. Tidak jelas apa yang menjadi ukuran bahwa urusan lingkungan termasuk dalam urusan penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah.

Kelemahan lainnya bahwa KLH hingga saat ini wewenangnya seolah hanya difokuskan pada aspek pengendalian dan itu pun tidak dilengkapi dengan kewenangan penegakan hukum. Bentuk kelembagaannya bersifat *non-portfolio*, sehingga tidak memiliki wewenang pengawasan dan penegakan hukum. Kelemahan ini seharusnya dapat diatasi dengan penyatuan beberapa wewenang yang sentral dalam pengelolaan lingkungan, yang kini tersebar pada beberapa departemen atau lembaga pemerintah non-departemen. Misalnya wewenang perizinan lingkungan sebagaimana ditetapkan dalam UU No. 32 Tahun 2009. Melalui jenis izin yang baru ini, maka beberapa jenis izin terkait disatukan dan menjadi wewenang kelembagaan lingkungan mulai dari penilaian persyaratan izin (misalnya Amdal), pengawasan izin, dan penegakan hukum izin jika terjadi pelanggaran.

Pada tingkat daerah, pembentukan kelembagaan pengelolaan lingkungan telah diberikan landasan baik dalam UU lingkungan maupun UU Pemerintahan Daerah dan peraturan pelaksanaan keduanya. Pada saat ini, kelembagaan dimaksud dibentuk berdasarkan PP No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, yang lingkup wewenangnya ditetapkan oleh masing-masing daerah melalui Perda berdasarkan PP No. 38 Tahun 2007.

Jika didasarkan pada PP No. 41 tahun 2007, maka nomenklatur kelembagaan lingkungan daerah dapat berbentuk badan atau kantor. Dalam kaitan ini pada tahun 2008 keluar Surat Edaran Bersama antara Menteri Dalam Negeri dan Menteri Negara Lingkungan Hidup No. 061/163/SJ/2008 dan SE-01/MENLH/ 2008 yang isinya agar daerah segera melakukan Penataan Kelembagaan Lingkungan Daerah. Tetapi dalam realitanya hingga

sekarang kelembagaan tersebut masih sangat beragam. Ada yang bernama badan, kantor, bagian, bahkan ada yang digabung dengan dinas tertentu. Hingga Mei 2009 kelembagaan lingkungan daerah tercatat 253 berbentuk badan, 94 berbentuk kantor, dan 85 berbentuk lain-lain (Kantor MENLH, 2009: 2).

Nomenklatur perumpunan urusan pemerintahan yang demikian (badan atau kantor) sebenarnya kurang tepat, mengingat tugas utama lembaga teknis daerah, hanya membantu Kepala Daerah dalam merumuskan kebijakan dan melakukan koordinasi bidang urusan tertentu. Jadi lebih bersifat administratif-koordinatif. Inilah yang menjadi sumber lemahnya kelembagaan lingkungan daerah. Keterbatasan mandat dan cakupan wewenang yang ia miliki, mengakibatkan kapasitas kelembagaan lingkungan di daerah tidak kuat, bahkan nomenklatur pun berbeda-beda tergantung daerah masing-masing. Ada yang statusnya badan, kantor, bahkan ada yang digabung dengan dinas dengan dinas tertentu. Ada pula yang bernama badan, tetapi di dalamnya selain melaksanakan urusan yang sifatnya pengelolaan, juga melaksanakan urusan pemerintahan yang sifatnya eksploitasi sumber daya alam. Sebagai contoh Pemerintah Kabupaten Lampung Tengah, sesuai dengan Perda No. 12 Tahun 2007 membentuk Dinas Pertambangan, Energi dan Lingkungan Hidup. Selain itu, di Kabupaten Lampung Tengah ada dinas yang juga berkenaan dengan lingkungan hidup, yaitu Dinas Pengelolaan Sumber Daya Air. Kabupaten Tanggamus berdasarkan No. 7 Tahun 2008 tentang organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Tanggamus membentuk Badan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Kebersihan. Selanjutnya Kota Bandar Lampung berdasarkan Perda No. 04 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah dan Satuan Polisi Pamong Praja membentuk Badan Pengelolaan dan Pengendalian Lingkungan, yang di dalamnya terdiri dari 3 (tiga) bidang yang berkenaan dengan lingkungan hidup dan satu bidang yang menangani pertambangan dan energi.

Mengacu pada luasnya lingkup pengelolaan lingkungan hidup dan luasnya wewenang daerah, sebagaimana diatur dalam UU No. 32 Tahun 2009, maka secara ideal kelembagaan lingkungan daerah tidak cukup berbentuk badan atau kantor sebagaimana ditetapkan dalam PP No. 41 Tahun 2007 dan Surat Edaran Bersama Mendagri dan MENLH No. 061/163/SJ/2008 dan SE-01/MENLH/2008. Idealnya kelembagaan lingkungan daerah ini berbentuk Dinas, karena memiliki wewenang yang bersifat teknis operasional, pengawasan dan penegakan hukum. Hanya saja, kelembagaan ini juga harus dilengkapi dengan wewenang koordinasi yang kuat. Sesuai dengan UU No. 32 Tahun 2009, nomenklatur yang tepat adalah Dinas Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan. Tugas dan fungsinya meliputi aspek perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum.

Sebagai konsekuensi dari bentuk kelembagaan, maka ada jenis izin tertentu yang sifatnya sangat sentral dalam pengendalian lingkungan harus diberikan menjadi wewenang

lembaga lingkungan daerah. Izin ini dalam UU No. 32 Tahun 2009 dinamakan izin lingkungan yang berfungsi sebagai prasyarat diterbitkannya izin melakukan usaha atau kegiatan.

#### IV. SIMPULAN DAN SARAN

##### A. SIMPULAN

1. Politik hukum pengelolaan lingkungan yang berbasis pendekatan ekosistem belum sepenuhnya terefleksi dalam produk hukum otonomi daerah. Hal ini antara lain karena masih kuatnya *mindset* ekonomi sebagai tolok ukur keberhasilan pembangunan, lemahnya aktualisasi prinsip-prinsip keberlanjutan ekosistem dan demokratisasi dalam perumusan kebijakan hukum otonomi daerah, lemahnya mekanisme harmonisasi produk hukum daerah, dan tidak ditaatinya asas-asas pembentukan perundang-undangan yang baik dalam pembuatan produk hukum otonomi daerah.
2. Pembagian wewenang daerah dalam pengelolaan lingkungan belum dilandaskan pada politik hukum lingkungan yang berlandaskan keberlanjutan, karena lebih difokuskan pada aspek pengendalian dampak lingkungan dan hanya sebagian kecil tentang konservasi. Kelembagaan lingkungan daerah selain nomenklaturanya sangat beragam, juga tidak kuat karena hanya berstatus sebagai lembaga teknis yang tidak memiliki wewenang pengawasan dan penegakan hukum.

##### B. SARAN

1. Perlu dilakukan reorientasi kebijakan hukum otonomi daerah dan lingkungan hidup yang memadukan aspek demokratisasi dan keberlanjutan ekosistem yang disertai tata kelola pemerintahan yang baik, sehingga kesejahteraan rakyat akan tercapai dan kelestarian daya dukung lingkungan tetap terjaga.
2. Pembagian wewenang pengelolaan lingkungan seharusnya tidak difokuskan pada aspek pengendalian dampak, tetapi selaras dengan UU No. 32 Tahun 2009 yang meliputi aspek perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum. Selaras dengan UU No. 32 tahun 2009 maka kelembagaan lingkungan daerah disarankan berbentuk Dinas Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan, yang wewenangnya meliputi keenam aspek pengelolaan lingkungan tersebut.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Akib, Muhammad., 2008, *Hukum Lingkungan, Pengaturan dan Kebijakan Global dan Nasional*, Bandar Lampung, Lemlit Universitas Lampung.
- Asshiddiqie, Jimly, 2009, *Green Constitution: Nuansa Hijau Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta, PT. Rajawali.

- Attamimi, A. Hamid S., 1990, *Peranan Peraturan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, Jakarta, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia.
- Hidayat, Arief dan FX. Adji Samekto, 2007, *Kajian Kritis Penegakan Hukum Lingkungan di Era Otonomi Daerah*, Semarang, Badan Penerbit Undip.
- Indrati S, Maria Farida., 2007, *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta, Kanisius.
- Kantor MENLH, 2009, *Pengembangan Kelembagaan Lingkungan Hidup Daerah*, Jakarta.
- Kelsen, Hans., 1945, *General Theory of Law and State*, New York, Russel & Russel.
- Kelsen, Hans., 2006, *Teori Hukum Murni (Pure Theory of Law)*, Penerjemah Raisul Muttaqien, Bandung, Nusa Media dan Nuansa,
- Keraf, A. Sonny., 2002, *Etika Lingkungan*, Jakarta, Penerbit Buku Kompas.
- Mahfud M.D, Moh., 2006, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta, Pustaka LP3ES Indonesia, Cet. Ketiga.
- Mahfud M.D, Moh., 2007, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta, Pustaka LP3ES Indonesia.
- Manan, Bagir., 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan.
- Manan, Bagir., 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta, PSH FH UII.
- Meuwissen, D.H.M., 1994, "Pengembangan Hukum" (Penerjemah B. Arief Sidharta), *Pro Justitia*, Jurnal Unika Parahyangan, Tahun XII No. 1, Januari.
- Nurjaya, I Nyoman., 2008, *Moratorium Logging Dalam Perspektif Antropologi Hukum*, <http://www.manifestmaya.blogspot.com/2008/01/moratorium-logging-dalam-perspek-tif.html>, Diakses 3 Januari 2008.
- Rahardjo, Satjipto., 1991, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti..
- Rangkuti, Siti Sundari., 1996, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Surabaya, Airlangga University Press.
- Ribot, Jesse C., 2004, *Waiting For Democracy, The Politics of Choice in Natural Resource Decentralization*, Washington DC, World Resources Institute.
- Santosa, Mas Achmad., 2001, *Good Governance dan Hukum Lingkungan*, Jakarta, ICEL.
- Soemarwoto, Otto., 2004, *Atur Diri Sendiri, Paradigma Baru Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press.  
<http://www.bapedal.go.id>, diunduh 19 Maret 2002.

#### **PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN:**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang No. 32 tahun 2009 tentang Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup.

Undang-Undang No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

Peraturan Daerah Provinsi Lampung No. 9, 10, dan 11 tahun 2007 (Organisasi Perangkat Daerah Provinsi Lampung)

Peraturan Daerah Provinsi Lampung No. 5 Tahun 2009 tentang Kewenangan Daerah.

Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Tengah No. 12 Tahun 2007 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas-Dinas Daerah Kabupaten Lampung Tengah.

Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung No. 04 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah dan Satuan Polisi Pamong Praja.

Peraturan Daerah Kabupaten Tanggamus No. 7 Tahun 2008 tentang organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Tanggamus.