
Strategic Step for Environmental Rescue: A Theoretical Legal Studies

Langkah Strategis Penyelamatan Lingkungan Hidup: Sebuah Kajian Teoritis Yuridis Normatif

Bambang Sutrisno

Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Kadiri Kediri

Alamat: Jl. Sersan Sumarji 38 Kota Kediri, Jawa Timur

Telp: +62 354 683243

Email: bsutrisno426@gmail.com

Diterima: 1 Mei 2013; Disetujui: 20 Agustus 2013.

Abstract

Indonesia is among the developing countries that are struggling to develop in the field of industrial development. The logical consequence of any development process, especially industrial development is the emergence of associated impacts that greatly affect the durability and sustainability of the environment. Developing the equitable industry in order to create public welfare is important. However, maintaining the security and preservation of the environment is also very important, because it is only with the availability of a good environment and healthy living that human beings can perform daily living. The availability of good and healthy environment is the constitutional responsibility of the government, as well as part of the human rights of all citizens which must be given by the State. Efforts to create a good environment and healthy living will be effective if controlled by State government and institutions who understand the objective conditions on the ground. In this regard, the granting of the authority on environmental control to regional government autonomously is the right, very smart policy choice.

Keywords: authority; decentralization; environment; human rights;

Abstrak

Indonesia termasuk salah satu Negara berkembang yang sedang berjuang untuk mengembangkan pembangunan di bidang industri. Konsekuensi logis dari setiap proses pembangunan, terutama pembangunan bidang industri adalah munculnya dampak ikutan yang sangat mempengaruhi ketahanan dan kelestarian fungsi lingkungan hidup. Mengembangkan pembangunan industri demi terciptanya pemerataan kesejahteraan rakyat, memang sangatlah penting. Namun menjaga ketahanan dan kelestarian fungsi lingkungan hidup juga sangat penting, karena hanya dengan ketersediaan lingkungan hidup yang baik dan sehat, manusia dapat menjalankan tugas-tugas hidup kesehariannya secara baik. Ketersediaan lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan tanggung jawab konstitusional para penyelenggara Negara, sekaligus sebagai bagian dari hak asasi seluruh warga Negara yang wajib diberikan oleh Negara. Upaya menciptakan lingkungan hidup yang baik dan sehat akan dapat berjalan efektif, manakala dikendalikan oleh organ Negara yang memahami kondisi objektif di lapangan. Dalam kaitan ini pemberian kewenangan pengendalian lingkungan hidup kepada pemerintah daerah secara otonom merupakan pilihan kebijakan yang sangat cerdas dan tepat.

Kata kunci: kewenangan; desentralisasi; lingkungan hidup; hak asasi manusia;

1. Pendahuluan

Saat ini krisis ekologi bukan lagi merupakan kemungkinan masa depan, namun sebaliknya sudah menjadi realita kontemporer yang melebihi batas-batas toleransi dan kemampuan adaptasi lingkungan. Pola kebijakan pembangunan yang hanya bertujuan untuk memenuhi tuntutan jangka pendek tanpa mempertimbangkan dampak penting terhadap lingkungan hidup yang ditimbulkannya, berpotensi dapat menimbulkan ancaman jangka panjang yang sangat tidak menguntungkan bagi kehidupan umat manusia dan makhluk hidup pada umumnya.

Kerusakan lingkungan pada umumnya merupakan pengaruh sampingan dari tindakan manusia untuk mencapai suatu tujuan yang mempunyai konsekuensi terhadap lingkungan. Manusia telah dipilih sebagai makhluk hidup unggulan yang dipercaya untuk mengelola, mengatur sekaligus memanfaatkan seluruh potensi alam di sekitarnya sesuai ketentuan yang telah digariskan oleh sang penciptanya. Oleh karena itu manusia berkewajiban untuk menjaga keselarasan dan keseimbangan antara keseluruhan komponen ekosistem, baik yang bersifat alamiah maupun buatan, demi terjaminnya keberlangsungan hidup seluruh makhluk hidup di muka bumi ini. Manusia memang tidak akan pernah bisa lepas dari tanggung jawab terhadap lingkungan hidup di sekitarnya, karena secara ekologis ia merupakan bagian dari lingkungan hidup itu sendiri. Manusia sebagai makhluk sosial yang dilengkapi dengan komponen akal dan nafsu, akan selalu berusaha untuk melakukan intervensi terhadap lingkungan hidup melalui berbagai tindakan rekayasa demi memenuhi kebutuhan hidupnya.

Secara sosiologis, perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, khususnya berkaitan dengan pesatnya kemajuan bidang industri dan tuntutan globalisasi yang semakin kompleks, menjadi salah satu instrumen dominan yang ikut mempengaruhi perubahan pola pikir dan gaya hidup masyarakat Indonesia dari yang sebelumnya bercorak agraristik menjadi masyarakat yang cenderung bercorak industrialistik. Indikator perubahan tersebut dapat dilihat dari semakin sempitnya kawasan pertanian akibat kian meluasnya pembukaan kawasan industri baru sampai ke pelosok-pelosok pedesaan. Daerah perbukitan yang semula memancarkan panorama keindahan alam yang asri dan menyejukkan, telah berubah menjadi kawasan industri yang terpadati oleh gedung-gedung raksasa dengan desingan suara mesin yang terkadang sangat mengganggu ketenangan dan kenyamanan hidup keseharian masyarakat sekelilingnya.

Perkembangan industri di satu sisi memang memberikan dampak positif, karena selain akan membuka lapangan pekerjaan dan kesempatan berusaha bagi masyarakat sekitar, juga berpotensi dapat mendongkrak sumber pendapatan asli daerah dan peningkatan sumber pembiayaan pembangunan nasional. Namun pada saat yang bersamaan perkembangan industri sangat berpotensi menimbulkan gangguan yang dapat mengancam ketahanan, keseimbangan dan kelestarian fungsi lingkungan hidup, akibat pencemaran dan perusakan lingkungan, yang pada gilirannya akan mengganggu keselamatan dan keamanan hidup masyarakat luas.

Pembangunan dalam bidang apapun, akan selalu menimbulkan dampak ikutan yang patut diwaspadai. Jaminan akan lahirnya nilai tambah dan ancaman kemungkinan terjadinya

hal-hal yang tidak menguntungkan, merupakan dua sisi yang selalu menyertai setiap proses pembangunan, termasuk pembangunan sektor industri. Oleh karena itu dalam setiap menyusun perencanaan pembangunan, selain harus mempertimbangkan manfaat yang akan dinikmati oleh masyarakat, juga perlu memperhitungkan secara matang segala kemungkinan buruk yang dapat membahayakan keselamatan masyarakat luas. Dalam konteks ini upaya penguatan konsep pembangunan secara terencana dan berkelanjutan menjadi sangat penting.

Sebagai sebuah Negara yang sedang berjuang mengejar ketertinggalan dan meningkatkan kemajuan pembangunan di segala bidang demi terciptanya pemerataan kesejahteraan rakyat, maka pengembangan bidang industri merupakan salah satu pilihan kebijakan strategis yang sulit dihindari. Oleh karena itu pengembangan pembangunan sektor industri harus selalu dibarengi dengan upaya penyelamatan lingkungan hidup secara integrated. Hanya dengan mengembangkan pola kebijakan pembangunan seperti itu, konsep pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan hidup dapat kita wujudkan secara bertanggungjawab.

Permasalahan lingkungan hidup dewasa ini semakin kompleks, penyelesaiannya tidak cukup hanya melibatkan satu atau dua aspek dan disiplin ilmu. Oleh karena itu penyelamatan lingkungan hidup memerlukan kerjasama antar komponen masyarakat dan antar para ahli dari berbagai latar belakang disiplin keilmuan. Dalam konteks ini keterlibatan para ahli hukum memiliki arti yang sangat strategis, karena pengelolaan lingkungan hidup tidak mungkin tanpa pengaturan hukum.

Secara filosofis perlindungan hukum terhadap lingkungan hidup harus dilakukan, mengingat lingkungan hidup merupakan anugerah sekaligus amanah Tuhan yang wajib dijaga secara bertanggung jawab. Filosofi perlindungan dan pengembangan lingkungan hidup ini mengacu pada konsep perlindungan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat yang diatur di dalam peraturan perundang-undangan. Dalam konteks penyelamatan dan pelestarian fungsi lingkungan hidup, peranan hukum lingkungan hidup menjadi sangat penting, karena hukum lingkungan hidup merupakan rambu-rambu pemagar bagi pemanfaatan sumber daya lingkungan hidup demi suksesnya program pembangunan nasional.

Di Indonesia perlindungan terhadap lingkungan hidup sebagai hak setiap orang telah memperoleh landasan hukum yang sangat memadai. Hal ini tercermin dari amanat UUD 1945 Pasal 28H Ayat (1) yang menegaskan “*Setiap orang berhak untuk hidup sejahtera lahir batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai*

hak asasi”. Penegasan tersebut sebagai landasan konstitusional tentang hak rakyat atas lingkungan hidup sebagai bagian dari hak asasi yang wajib diberikan oleh Negara. Dengan demikian kebijakan pembangunan yang tidak mempertimbangkan dampak penting terhadap lingkungan hidup, terlebih lagi apabila sampai mengancam keselamatan, keamanan dan kenyamanan hidup masyarakat luas, selain dapat diklasifikasikan sebagai bentuk kebijakan yang inkonstitusional, juga dapat dikategorikan sebagai bentuk pelanggaran terhadap Hak-Hak Asasi Manusia. Permasalahan yang diangkat dalam tulisan ini terkait dengan Langkah strategis apakah yang perlu dilakukan untuk menyelamatkan ketahanan dan kelestarian fungsi lingkungan hidup di Indonesia?

2. Pembahasan

2.1 Penguatan Regulasi Desentralisasi Kewenangan Pengendalian Lingkungan Hidup Sebuah Keniscayaan

Sebagai konsekuensi logis dari sebuah negara kepulauan yang dihuni oleh berbagai suku bangsa dengan latar belakang budaya dan karakteristik lingkungan sosial serta sumber kekayaan alam yang berbeda-beda, maka model pembangunan yang dipilih pada hakikatnya haruslah model pembangunan yang dapat mengakomodasikan keragaman tersebut, tanpa harus menimbulkan ancaman yang dapat mengganggu keutuhan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Secara teoritis, sejak masa pemerintahan orde baru berkuasa, pemerintah Indonesia sebenarnya telah merintis penerapan pola pembangunan yang memungkinkan masyarakat luas dapat berpartisipasi secara aktif, melalui mekanisme permusyawaratan yang dilakukan oleh Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa. Melalui Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 4 Tahun 1982 pemerintah menegaskan bahwa pola perencanaan pembangunan di Indonesia dilakukan berdasar suatu asas *bottom up planning* atau perencanaan dari bawah.

Kemudian Instruksi Menteri Dalam Negeri tersebut ditindaklanjuti dengan pembentukan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 1982, yang menetapkan bahwa mekanisme proses pelaksanaan *bottom up planning* dilakukan melalui 8 (delapan) tahapan, dimulai dari musyawarah tingkat desa, kecamatan, kabupaten, propinsi dan rapat konsultasi regional serta nasional. Akan tetapi ketentuan tersebut tidak pernah terapkan sesuai harapan, karena usulan perencanaan pembangunan yang berasal dari hasil musyawarah di tingkat desa, kecamatan dan seterusnya, hanya sebatas untuk memenuhi tuntutan *legal procedural* belaka. Pada tataran implementatif, keseluruhan proses perencanaan dan pelaksanaan pembangunan dikendalikan secara sentralistik oleh pemerintah pusat. Akibatnya rakyat merasa kecewa karena kebijakan pemerintah yang diharapkan mampu menjawab

tuntutan obyektif mereka, tidak pernah bisa terwujud. Padahal dari perspektif teori demokrasi, sesungguhnya merekalah pemegang kedaulatan tertinggi dan mereka pulalah yang berhadapan langsung dengan berbagai ancaman resiko yang ditimbulkan oleh kerusakan lingkungan hidup akibat dari proses pembangunan yang telah, sedang dan akan berlangsung. Namun mereka tidak pernah memperoleh kesempatan berpartisipasi secara nyata untuk ikut melakukan perencanaan pembangunan sesuai dengan tuntutan obyektif yang mereka hadapi. Dengan kata lain rezim orde baru telah menempatkan rakyat sebagai obyek pembangunan, bukan sebagai subyek pembangunan.

Di era rezim orde reformasi ini, strategi kebijakan perencanaan pembangunan yang pernah dikembangkan oleh rezim sebelumnya itu masih tetap dipertahankan, sekalipun dengan kemasan yang sedikit berbeda, tetapi pada hakikatnya tetap saja bersifat sentralistik. Hal ini secara substansial tercermin dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah¹ menetapkan: *“Rencana kerja pembangunan daerah, selanjutnya disebut RKPD, merupakan penjabaran dari RPJM daerah untuk jangka waktu 1 (satu) tahun, yang memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah daerah maupun ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat dengan mengacu kepada rencana kerja pemerintah”*.

Penerapan sistem desentralisasi dan pemberian hak otonomi seluas-luasnya kepada pemerintah daerah, pada hakikatnya bertujuan untuk menghormati hak-hak rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Oleh karena itu, dalam setiap menyusun perencanaan pembangunan, pemerintah wajib melibatkan partisipasi rakyat secara nyata, bukan sekedar formalistik seperti yang terjadi selama ini. Tujuannya, agar seluruh proses perencanaan dan pelaksanaan pembangunan berjalan sesuai kehendak kolektif rakyat. Dengan memahami pembangunan sebagai perubahan struktur, maka mekenisme pembentukan modal (*capital accumulation*) yang benar merupakan kunci dari pengembangan ekonomi rakyat yang tumbuh berkembang. Proses pemupukan modal yang benar muncul dari dalam sendiri yakni dari masyarakat, oleh masyarakat, untuk dinikmati masyarakat sehingga tumbuh berkembang secara alamiah. Dengan pengertian ini setiap anggota masyarakat disyaratkan berperanserta dalam proses pembangunan, mempunyai kemampuan sama, dan bertindak rasional. Tugas

¹ *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah* (Jakarta, Indonesia: Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 No. 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4437, 2004). Pasal 150 Ayat (3) huruf d.

masyarakat yang sudah lebih maju adalah memberikan kesempatan, mempersiapkan, dan menjalin keterkaitan usaha dengan masyarakat tertinggal².

Menurut Barnabas Suebu³, konsep pembangunan berkelanjutan pada dasarnya adalah konsep pembangunan yang berwawasan lingkungan, yang menjaga keseimbangan antara kepentingan pemanfaatan dan kepentingan pelestarian yang tidak semena-mena menguras kekayaan alam untuk kepentingan sesaat. Konsep pembangunan berkelanjutan adalah konsep dimana lingkungan serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dapat dipelihara dan dihemat untuk dimanfaatkan dari generasi ke generasi, sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.

Klausul “untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat”, adalah amanat UUD 1945. Pernyataan tersebut enak didengar dan mudah diucapkan tetapi tidak mudah untuk dilaksanakan. Pembangunan yang bermakna kerakyatan adalah pembangunan yang dimulai dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat banyak dengan bertumpu pada kualitas sumber daya manusianya. Oleh karena itu, kata kuncinya adalah tetap bertumpu kepada kualitas sumber daya manusianya. Sedangkan memperbaiki kualitas sumber daya manusia akan bertumpu pada kualitas atau mutu hidup masyarakat yang semakin baik pula⁴. Di dalam setiap merancang perencanaan pembangunan, pertanyaan penting yang harus selalu dijawab melalui tindakan nyata adalah “Untuk siapakah pembangunan ini dilaksanakan?” Kalau memang arah kebijakan pembangunan bertujuan untuk memenuhi hajat hidup rakyat banyak, mengapa proses perencanaan dan pelaksanaannya tidak melibatkan peran serta rakyat? Selama ini semangat pembangunan kerakyatan selalu dikumandangkan, tetapi yang terjadi sesungguhnya adalah model pembangunan yang bersumber dari kemauan subyektif penguasa, dilaksanakan oleh penguasa dan hanya dapat dinikmati oleh segelintir orang yang berada di dalam lingkaran kekuasaan. Rakyat hanya menjadi obyek pembangunan belaka.

Idealnya pembangunan kerakyatan hendaknya dimulai dari pembangunan sistem hukum yang responsif terhadap aspirasi rakyat, sehingga semua aturan yang berlaku benar-benar merepresentasikan kehendak kolektif rakyat. Menurut Zidan⁵, model hukum seperti itu disebutnya sebagai hukum yang humanis partisipatoris. Menurutnya, dalam perspektif studi

² Gunawan Sumodiningrat, *Pembangunan Daerah Dan Pemberdayaan Masyarakat* (Jakarta: Bina Rena Pariwara, 1997). p. 52.

³ Barnabas Suebu, *Pembangunan Berkelanjutan Untuk Siapa? Dalam Otonomi Daerah Peluang Dan Tantangan* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002). p. 23.

⁴ *Ibid.*

⁵ Z. A Fakrullah, *Arah Politik Hukum Pengembangan Kawasan Perekonomian Terpadu Dalam Era Otonomi Daerah* (Jakarta: Legality, 2003). p. 59.

ini, model humanis-partisipatoris adalah model yang memberikan tempat kepada hukum-hukum lokal dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan hukum. Fungsi hukum yang humanis partisipatoris merupakan perwujudan dari hukum yang mendasarkan pada martabat manusia dan nilai-nilai kemanusiaan melalui pemberian prakarsa dan kesempatan kepada masyarakat dalam proses pengambilan keputusan untuk memenuhi kebutuhan hidup masyarakat. Proses ini dimulai dari perencanaan hukum sampai pada pendayagunaan hukum.

Selama ini proses pembentukan peraturan perundang-undangan selalu bersumber dari aspirasi para elit politik, sementara rakyat diposisikan sebagai pihak yang wajib menerima apa adanya. Menurut Mahfud⁶, hukum yang berorientasi ke atas dan elitis itu telah pula membawa bangsa Indonesia pada budaya penentuan sumber hukum material yang baru yakni pernyataan pejabat. Biasanya, keinginan dan pernyataan, atau sikap pejabat diperlakukan sebagai hukum atau sesuatu yang imperatif. Padahal tidak sedikit pernyataan atau sikap para pejabat yang secara nyata bertentangan dengan hukum dan berpotensi merugikan kepentingan masyarakat luas. Sebagai contoh terbitnya Surat Edaran Direktorat Jenderal Mineral dan Batubara Kementerian ESDM Nomor : 08.E/30/DJB/2012 tertanggal 6 Maret 2012 tentang Penghentian Sementara Penerbitan IUP Baru.

Kebijakan tersebut merupakan bagian dari bentuk anomali regulasi yang dapat mengacaukan prinsip-prinsip tertib penyelenggaraan pemerintahan yang baik dalam konteks Negara hukum, dengan beberapa alasan.

Pertama, dalam konsep Negara hukum segala bentuk kebijakan penguasa harus senantiasa berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sementara berdasarkan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Surat Edaran Direktorat Jenderal tidak masuk dalam struktur hierarki peraturan perundang-undangan. Regulasi setingkat Surat Edaran Dirjen ataupun Surat Keputusan Menteri sekalipun, pada hakikatnya hanya bersifat penegasan teknis operasional terhadap amanat peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan demikian ketika substansi materi muatan Surat Edaran tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dengan sendirinya harus dikesampingkan.

Kedua, kewenangan penerbitan IUP oleh Kepala Daerah, baik Gubernur maupun Bupati dan Walikota merupakan kewenangan atributif yang diberikan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara, Pasal 37 yang

⁶Muhammad Mahfud Mahmodin, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi* (Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 2007). p. 210.

menegaskan bahwa IUP diberikan oleh : a. Bupati/Walikota apabila WIUP berada di dalam suatu wilayah kabupaten/kota. b. Gubernur apabila WIUP berada pada lintas wilayah kabupaten/kota dalam 1 (satu) provinsi setelah mendapat rekomendasi dari Bupati/Walikota setempat sesuai peraturan perundang-undangan, dan c. Menteri apabila WIUP berada pada lintas wilayah provinsi setelah mendapatkan rekomendasi dari Gubernur dan Bupati/Walikota setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Ketiga, kebijakan penghentian penerbitan IUP yang secara yuridis menjadi wilayah kewenangan otonom Kepala Daerah, selain tidak memiliki landasan hukum juga berpotensi dapat mengganggu kepentingan masyarakat umum dalam konteks pemanfaatan sumber daya alam yang mereka miliki.

Dari perspektif teori ilmu hukum, keberadaan Surat Edaran Dirjen Mineral dan Batubara tersebut tidak memiliki kekuatan hukum berlaku yang mengikat secara umum, karena substansi materi muatannya melampaui batas kewenangan yang telah digariskan oleh Undang-undang. Ironisnya para Kepala Daerah tetap menjadikannya sebagai landasan hukum bertindak, tanpa mau mengoreksi secara kritis, apakah Surat Edaran Dirjen Mineral dan Batubara tersebut bertentangan dengan aturan hukum atau tidak. Budaya birokrasi seperti itulah yang menjadi salah satu penyebab pelaksanaan otonomi daerah berjalan di tempat.

Pada hakikatnya para penguasa itu hanyalah sebagai alat negara untuk menegakkan hukum demi melindungi kepentingan umum, bukan untuk memaksakan kehendak subyektifnya dengan mengatasnamakan hukum. Satjipto Rahardjo⁷ berpendapat, bahwa perundang-undangan dapat dilihat sebagai suatu aktivitas yang bersifat formal yuridis. Dalam pandangan ini, maka ia dilihat sebagai suatu aktivitas untuk merumuskan secara tertib, menurut prosedur yang telah ditentukan, apa yang menjadi kehendak masyarakat. Dengan demikian maka ukuran-ukuran yang dipakai untuk menilai pekerjaan lembaga perundang-undangan ini adalah bersifat normatif, yaitu apakah ia bersesuaian dengan norma-norma hukum yang mengatur tentang peranan dan kegiatannya.

Untuk menilai apakah kehendak penguasa, baik secara lisan maupun dalam bentuk peraturan tertulis, dapat diterima sebagai peraturan perundang-undangan yang berkekuatan hukum atau tidak, dapat dilihat dari dua aspek, yaitu dari aspek prosedur pembentukannya dan dari aspek materi muatannya. Dari aspek prosedur pembentukannya, apakah pembentukan peraturan yang dikeluarkan oleh pejabat Negara atau penguasa tersebut telah sesuai dengan kaidah-kaidah hukum normatif atau tidak. Sedangkan dari aspek materi

⁷S Rahardjo, *Hukum Dan Masyarakat* (Bandung: Angkasa, 1979). p. 117.

muatannya, apakah ada kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan di atasnya dan selaras dengan kepentingan umum atau tidak. Sepanjang tidak memenuhi kedua aspek tersebut, maka pernyataan atau keputusan penguasa dalam bentuk apapun tidak dapat dijadikan sebagai landasan bertindak dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, karena memang tidak memiliki kekuatan hukum apapun.

Konsep Negara hukum menempatkan peraturan perundang-undangan sebagai instrumen pengaman kepentingan umum dari segala bentuk kesewenang-wenangan para penyelenggara Negara dan pemerintahan selaku pelaksana pelayanan publik (*public service*). Oleh karena itu prasyarat utama dalam perumusan materi muatan setiap peraturan perundang-undangan di semua tingkatan, seperti yang diamanatkan oleh Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, adalah tidak adanya klausul yang berpotensi dapat mengganggu kepentingan umum. Kehadiran peraturan perundang-undangan ataupun keputusan tertulis pejabat Negara yang substansi materi muatannya berpotensi dapat menghalangi ruang partisipasi publik dalam proses perencanaan dan pelaksanaan pembangunan, patut dikoreksi secara kritis.

Pembangunan dalam bidang apapun, termasuk pengelolaan lingkungan hidup, apapun sistemnya, hanyalah dapat efektif, apabila dilakukan bersama oleh pemerintah dan masyarakat⁸. Bentuk partisipasi masyarakat itu sendiri dapat berupa sumbangan pemikiran tentang langkah strategis apa yang perlu ditempuh untuk mengantisipasi kemungkinan terjadinya bencana alam yang berakibat pada kerusakan lingkungan hidup, atau dapat juga diwujudkan dalam bentuk ikut melakukan pengawasan terhadap berbagai aktivitas industri yang berpotensi menimbulkan dampak penting terhadap lingkungan hidup. Ruang partisipasi publik inipun akan dapat berjalan efektif, manakala kendali kebijakan pemerintahan berada di tangan Pemerintah Daerah, karena sesungguhnya merekalah yang berhubungan langsung dengan rakyat sekaligus paling memahami kondisi objektif di lapangan.

Sesungguhnya UUD 1945 hasil amandemen telah menyediakan ruang kewenangan seluas-luasnya kepada Pemerintah Daerah untuk menyelenggarakan sejumlah urusan pemerintahan secara otonom, seperti yang termaktub di dalam ketentuan Pasal 18 Ayat (5).

⁸O. Soemarwoto, *Atur Diri Sendiri, Paradigma Pengelolaan Lingkungan Hidup* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2001). p. viii.

Amanat konstitusi di atas dijabarkan secara teknis melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008, Pasal 10 Ayat (3)

Urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi :

- a. Politik luar negeri,*
- b. Pertahanan,*
- c. Keamanan,*
- d. Yustisi,*
- e. Moneter dan fiscal nasional, dan*
- f. Agama.*

Ketentuan di atas merupakan penegasan yuridis yang bersifat imperatif limitatif, dalam pengertian bahwa selain enam urusan pemerintahan yang telah ditetapkan sebagai urusan pemerintah pusat, semuanya menjadi wilayah kewenangan yang secara konstitusional wajib diserahkan kepada Pemerintah Daerah. Dalam konteks ini Mahfud berpendapat, bahwa ketentuan Pasal 10 Ayat (3) di atas merupakan penegasan bahwa pemerintah pusat tidak dapat mengambil kewenangan urusan pemerintahan secara sepihak, kecuali ditentukan oleh Undang-undang.

Secara teoritis, di dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terdapat kerancuan konseptual yang sangat fatal, karena berpotensi dapat menimbulkan ketidakpastian hukum. Salah satu di antaranya adalah ketentuan Pasal 10 Ayat (5) yang menegaskan bahwa:

Dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah di luar urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada Ayat (3), pemerintah dapat:

- a. Menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan;*
- b. Melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil pemerintah, atau*
- c. Menugaskan sebagian urusan kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan atas tugas pembantuan.*

Ketentuan di atas selain tidak selaras dengan makna substansial ketentuan ayat (3) juga tidak merepresentasikan semangat yang terpancar dari amanat UUD 1945 Pasal 18 Ayat (5). Ketentuan Pasal 10 Ayat (5) dari Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, mengaburkan makna *imperative limitative* yang melekat pada ketentuan ayat (3), karena memberikan ruang kewenangan lain kepada pemerintah pusat di luar wilayah kewenangan yang telah digariskan oleh Undang-undang. Akibatnya Pemerintah Daerah berada pada posisi yang tidak berkepastian hukum, karena apa yang mereka yakini

sebagai bagian dari kewenangan otonom yang menjadi hak konstitusionalnya, termasuk kewenangan di bidang pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup, tidak secara otomatis dapat mereka dapatkan begitu saja tanpa seijin atau penugasan dari pemerintah pusat.

Penjelasan umum Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, angka 1 huruf b menegaskan

prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat

Penjelasan umum di atas semakin mempertegas kerancuan konseptual dan ketidakharmonisan norma yang terbangun dalam ketentuan Pasal 10 dari Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya hubungan antara ketentuan ayat (3) dan ayat (5) yang saling meniadakan satu sama lain, sehingga tidak dapat diaplikasikan sesuai yang diharapkan.

Sesuai ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 13 dan Pasal 14, pengendalian lingkungan hidup termasuk salah satu urusan wajib pemerintahan yang kewenangannya didesentralisasikan kepada Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Dengan demikian, pada dasarnya kebijakan desentralisasi kewenangan bidang pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup telah memiliki landasan hukum yang cukup memadai, sehingga tidak ada alasan bagi pemerintah daerah untuk tidak melakukan terobosan strategis demi mengatasi krisis lingkungan hidup di daerahnya. Sebagai pengemban amanat kedaulatan rakyat sekaligus sebagai pelaksana pelayanan publik di daerah, para Kepala Daerah berkewajiban untuk menciptakan terjaminnya kenyamanan dan keamanan hidup keseharian warganya.

Kelangsungan kehidupan manusia tergantung dari keutuhan lingkungannya, karena manusia terbentuk oleh lingkungannya dan sebaliknya manusia juga membentuk lingkungannya. Oleh sebab itu lingkungan hidup tidak semata-mata dipandang sebagai sumber daya yang harus dieksploitasi, melainkan sebagai tempat hidup yang mensyaratkan

adanya keserasian antara manusia dengan lingkungan hidup⁹. Faktanya, tidak semua orang mampu menjalankan tugas dan kewajiban yang diembannya itu secara konsisten, sehingga krisis ekologi, seperti terjadinya tanah longsor, banjir bandang, pencemaran aliran sungai, pencemaran udara dan lain-lain, dari waktu ke waktu menunjukkan peningkatan signifikan, dan semakin mencemaskan.

Menghadapi situasi dan kondisi tersebut, pemerintah daerah sebagai penyelenggara kekuasaan pemerintahan di daerah merasa berada dalam posisi yang dilematis, sebab di satu sisi harus ikut bertanggung jawab terhadap keselamatan jiwa dan harta benda warganya dari ancaman bahaya lingkungan, tetapi pada saat yang bersamaan pemerintah daerah merasa tidak memiliki landasan hukum yang memungkinkannya dapat melakukan pengaturan pengelolaan lingkungan hidup secara otonom, mengingat piranti hukum yang berlaku masih bersifat sentralistik. Sebagai salah satu contoh adalah ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, Pasal 20 yang menentukan:

1. *Tanpa suatu keputusan izin, setiap orang dilarang melakukan pembuangan limbah ke media lingkungan hidup;*
2. *Setiap orang dilarang membuang limbah yang berasal dari wilayah Indonesia ke media lingkungan hidup Indonesia;*
3. *Kewenangan menerbitkan atau menolak permohonan izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berada pada menteri;*
4. *Pembuangan limbah ke media lingkungan hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat dilakukan di lokasi pembuangan yang ditetapkan oleh menteri;*
5. *Ketentuan pelaksanaan pasal ini diatur lebih lanjut dengan Perundang-undangan.*

Undang-undang ini secara tegas menempatkan pemerintah pusat sebagai pemegang kekuasaan yang berwenang penuh untuk menentukan kebijakan pengelolaan dan pengendalian lingkungan hidup secara sentralistik. Bagi sebuah negara dengan wilayah geografis yang sangat luas, yang terurai dalam puluhan ribu pulau, serta masyarakat yang sangat heterogen, menuntut desentralisasi yang pada gilirannya melahirkan otonomi daerah.¹⁰ Upaya pendesentralisasian pengelolaan lingkungan hidup ini lebih nyata dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup¹¹ menentukan bahwa, Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (RPPLH) terdiri atas RPPLH Nasional, RPPLH Provinsi, RPPLH kabupaten/kota. Ketentuan

⁹ Husin Ceote, "Pengelolaan Sumber Daya Alam Dan Lingkungan Serta Good Governance Di Era Otonomi Daerah Dalam Pembangunan Yang Berkelanjutan," *Jurnal Keadilan* 2, no. 5 (2002). p. 33.

¹⁰ Pratikno, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003). p. 33.

¹¹ *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup* (Jakarta, Indonesia: Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 No. 120, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 5059, 2009). Pasal 9.

ini menunjukkan adanya kewenangan daerah baik di Provinsi maupun kabupaten/kota dalam penyusunan Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (RPPLH) tersebut. Selanjutnya menurut ketentuan Pasal 36 Ayat (4) dirumuskan: *"Izin lingkungan diterbitkan oleh Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya"*. Sedangkan Pasal 41 menyebutkan: *"Ketentuan lebih lanjut mengenai izin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 sampai dengan Pasal 40 diatur dalam Peraturan Pemerintah"*.

Keterlibatan Pemerintah Daerah dalam pengelolaan lingkungan hidup yang secara normatif diatur di dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dapat dilihat dalam ketentuan-ketentuan sebagai berikut: Pasal 37 Ayat (1), yang menegaskan: *"Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya wajib menolak permohonan izin lingkungan apabila permohonan izin tidak dilengkapi dengan amdal atau UKL-UPL"*. Selanjutnya dapat dilihat pada ketentuan Pasal 39, yang menegaskan: *"Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya wajib mengumumkan setiap permohonan dan keputusan izin lingkungan"*. Sedangkan ketentuan Pasal 45 (1) menegaskan: *"Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia serta pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah wajib mengalokasikan anggaran yang memadai untuk membiayai: a. kegiatan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup; dan b. Program pembangunan yang berwawasan lingkungan hidup"*. Ketentuan Pasal 71 menegaskan:

1. Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya wajib melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan atas ketentuan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan.
2. Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota dapat mendelegasikan kewenangannya dalam melakukan pengawasan kepada pejabat/instansi teknis yang bertanggung jawab di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.
3. Dalam melaksanakan pengawasan, Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota menetapkan pejabat pengawas lingkungan hidup yang merupakan pejabat fungsional.

Pasal 73 menegaskan *"Menteri dapat melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang izin lingkungannya diterbitkan oleh pemerintah daerah, jika pemerintah menganggap terjadi pelanggaran yang serius di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup"*. Berdasarkan ketentuan-ketentuan pasal tentang perizinan lingkungan dan pengawasan terhadap perizinan lingkungan yang diatur di

dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, dapat dikemukakan catatan, bahwa wewenang pemberian izin pengelolaan lingkungan hampir tidak berbeda jauh dengan pengaturan di dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Wewenang pengelolaan lingkungan hidup berdasarkan Undang-undang ini juga membagi ke dalam 3 jenis kewenangan, yang terdiri dari wewenang Pusat yang dilakukan oleh Menteri, wewenang propinsi oleh Gubernur dan wewenang kabupaten/kotamadya yang dilakukan oleh Bupati/Walikota.

Berdasarkan pengaturan tersebut, sebenarnya pemerintah daerah memiliki wewenang untuk menerbitkan izin lingkungan hidup sesuai dengan kewenangnya, namun demikian pelaksanaannya masih akan diatur lebih lanjut dengan peraturan perundang-undangan. Apabila peraturan perundang-undangan dimaksud tidak segera dibentuk dan juga tidak jelas, maka wewenang itu akan menjadi mandul. Akibatnya proses pelimpahan wewenang pengelolaan lingkungan kepada daerah pun tidak dapat berjalan efektif.

Tujuan utama dari kebijakan desentralisasi itu sendiri, di satu sisi sebenarnya bertujuan membantu meringankan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan domestik, pada saat yang bersamaan juga memberikan kesempatan kepada pemerintah beserta masyarakat daerah untuk memberdayakan dirinya secara mandiri.¹²Selanjutnya menurut Hoogerwart, desentralisasi merupakan pengakuan atau penyerahan wewenang oleh badan-badan publik yang lebih tinggi kepada badan-badan publik yang lebih rendah kedudukannya untuk secara mandiri dan berdasarkan kepentingan sendiri mengambil keputusan di bidang pengaturan (*reegelendaad*) dan di bidang pemerintahan (*bestuursdaad*).¹³

Terkait dengan desentralisasi, Dennis A.Rondinelli, John R Nellis dan G. Shabbir Cheema¹⁴ mengatakan: “*Decentralization is the transfer of Planning, decision making, or administrative authority from the central government to its field organizations, local government, or governmental organization*”. Ketiganya berpendapat, bahwa desentralisasi adalah pelimpahan perencanaan dan pengaturan, kewenangan administratif dari pemerintah pusat kepada unit-unit organisasi, pemerintah lokal atau organisasi non pemerintah. Dengan demikian desentralisasi tidak hanya berarti pelimpahan beberapa wewenang dari pemerintah

¹² M. Ryass Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan* (Yogyakarta: Pustaka, 2003). p. 172.

¹³ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, II (Jakarta: Konstitusi Pres, 2006). p. 26.

¹⁴ *Ibid.* p. 27.

pusat ke pemerintah yang lebih rendah, tetapi juga pelimpahan beberapa wewenang ke pihak swasta dalam bentuk Privatisasi. Pembangunan dengan model pemerintah daerah yang baru ini, implementasi berbagai program pembangunan dari seluruh wilayah Indonesia dapat berjalan dengan baik¹⁵.

Selama ini penerapan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia masih baru sebatas pelimpahan wewenang sejumlah urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang bersifat *formal interdepartemental*. Sementara ketersediaan ruang partisipasi publik yang memungkinkan kalangan swasta dapat terlibat aktif dalam proses perencanaan, pengaturan dan pelaksanaan pembangunan masih terasa sangat kurang. Rakyat lebih banyak diposisikan sebagai pihak yang harus mau diatur dan siap menerima kehendak penguasa dalam bentuk apapun. Dengan demikian dominasi proses perencanaan, pengaturan dan pelaksanaan pembangunan di republik ini sepenuhnya berada di tangan penguasa. Alasan klasik yang selalu mereka jadikan dalil pembenar adalah demi menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

UUD 1945 memang telah menggariskan bahwa Indonesia adalah negara kesatuan. Secara teoritis salah satu ciri dari sebuah negara kesatuan adalah bahwa kendali penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan sepenuhnya berada di tangan presiden. Akan tetapi UUD 1945 juga menggariskan, bahwa presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.(Pasal 4 Ayat(1)).

Mengingat UUD 1945 mengamanatkan pemberian hak otonomi seluas-luasnya kepada Pemerintah Daerah, maka secara konstitusional presiden sebagai representasi pemerintah pusat berkewajiban menyerahkan hak-hak konstitusional Pemerintah Daerah, berupa kewenangan penyelenggaraan pemerintahan secara otonom atas sejumlah urusan pemerintahan, termasuk kewenangan pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup yang oleh Undang-Undang telah ditetapkan sebagai wilayah kewenangan pemerintah daerah.

Memberikan keleluasaan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk menggali sumber pembiayaan rumah tangganya secara otonom, akan merangsang inisiatif dan kreatifitas mereka untuk terus berupaya menggali seluruh sumber kekayaan alam yang mereka miliki secara maksimal. Namun demikian bukan berarti pemerintah daerah boleh bertindak semaunya sendiri, tanpa memperhitungkan dampak dari kebijakannya terhadap keselamatan dan keseimbangan lingkungan hidup. Dengan demikian pemberian keleluasaan

¹⁵ Mardiaswo, *Otonomi Dan Manajemen Keuangan Daerah* (Yogyakarta: Andi Offset, 2004). p. 3.

kewenangan harus dibarengi dengan pembebanan tanggung jawab pengendalian lingkungan hidup secara seimbang.

Salah satu faktor paling mendasar yang mempengaruhi proses otonomisasi kewenangan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah ketidaksinkronan regulasi yang menjadi landasan hukum bertindak. Contohnya adalah ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan penjabaran teknis regulatif dari amanat UUD 1945 Pasal 18 Ayat 5 belum sinkron dengan materi muatan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Berdasarkan UU. NO.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 13 dan Pasal 14, kewenangan pengendalian lingkungan hidup menjadi salah satu urusan wajib pemerintahan yang kewenangan penyelenggaraannya didesentralisasikan kepada Pemerintah Daerah. Sementara itu UU. NO.32 Tahun 2009 tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, khususnya ketentuan Pasal 12 Ayat (3) menempatkan Menteri sebagai representasi pemerintah pusat organ utama pengambil kebijakan. Kenyataan itulah yang mengakibatkan proses penyelenggaraan otonomi daerah, khususnya dalam bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup berjalan tanpa arah yang jelas.

2.2 Sinkronisasi Regulasi Kewenangan Pengendalian Lingkungan Hidup Sebuah Terobosan Strategis.

Sebagaimana telah disinggung pada pembahasan sebelumnya, bahwa pada saat pemberlakuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, kebijakan pengendalian lingkungan hidup bersifat sentralistik, karena kewenangan penerbitan ijin pembuangan limbah dan segala macam kegiatan usaha yang menimbulkan dampak penting terhadap lingkungan hidup, sepenuhnya berada di tangan menteri. Saat ini UU tersebut telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup. Materi muatan UU tersebut memang telah mengakomodasi semangat dan prinsip-prinsip desentralisasi, namun masih terdapat sejumlah ketentuan yang secara substansial belum selaras dengan makna esensial otonomi daerah yang terpancar dari amanat UUD 1945 Pasal 18 Ayat (5) dan penegasan wilayah kewenangan pemerintah daerah seperti yang tertuang dalam UU. NO.32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya ketentuan Pasal 10, 13 dan Pasal 14.

Bertitik tolak dari kenyataan tersebut, maka upaya untuk melakukan sinkronisasi regulasi kewenangan pengendalian lingkungan hidup, sangat mendesak untuk segera dilakukan.

Sinkronisasi regulasi adalah sebuah strategi untuk menyelaraskan materi muatan dua peraturan perundang-undangan atau lebih dalam konteks pengaturan objek yang sama. Secara garis besar penyelarasan regulasi itu sendiri dapat dibedakan menjadi 2 (dua) kategori, yaitu :

1. Penyelarasan vertikal, yaitu penyelarasan materi muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya dengan materi muatan Undang-undang yang lebih tinggi tingkatannya. Misalnya penyelarasan materi muatan Peraturan Pemerintah dengan materi muatan Undang-undang, demikian juga seterusnya sampai kepada Undang-undang tertinggi, yaitu UUD 1945. Bentuk penyelarasan regulasi seperti itu disebut dengan sinkronisasi.
2. Penyelarasan horizontal, yaitu penyelarasan materi muatan dua peraturan perundang-undangan atau lebih yang memiliki tingkatan sederajat dalam konteks pengaturan obyek hukum yang sama. Termasuk dalam kategori ini adalah penyelarasan materi muatan antara satu pasal dengan pasal lainnya dalam satu Undang-undang, sehingga keberadaan Undang-undang tersebut merupakan satu kesatuan sistem hukum yang utuh, saling berhubungan dan saling melengkapi satu sama lain. Bentuk penyelarasan regulasi seperti itu disebut dengan harmonisasi.

Bagi sebuah negara yang berdasar atas hukum, maka jaminan kepastian hukum dalam kehidupan bernegara dan berpemerintahan, merupakan sesuatu yang bersifat mutlak adanya. Terjadinya ketidakpastian hukum itu sendiri, tidak semata-mata disebabkan oleh ketiadaan aturan hukum yang menjadi landasan bertindak, melainkan justru sering ditimbulkan oleh keberadaan Undang-undang yang materi muatannya saling bertentangan satu sama lain, sehingga tidak *applicable* dan tidak *implementable*.

Secara teoritis, untuk menilai UU mana yang lebih diprioritaskan pemberlakuannya, manakala terjadi konflik norma, dapat dilakukan dengan 3 (tiga) cara, yaitu :

1. Dilihat dari masa pembentukannya, maka Undang-undang yang baru yang harus diprioritaskan pemberlakuannya. Hal ini sesuai dengan asas *Lex posterior derogat legi priori* atau *lex posterior derogat legi anterior* Undang-undang yang lebih baru mengenyampingkan Undang-undang yang lama.
2. Dilihat dari cakupan materi muatannya, maka Undang-undang yang bersifat khusus lebih diutamakan pemberlakuannya daripada Undang-undang yang cakupan materi muatannya bersifat umum. Hal ini berdasarkan asas *Lex Specialis derogat legi generali*. Undang-undang yang khusus didahulukan berlakunya daripada Undang-undang yang umum.

3. Dilihat dari khierarki tata urutan perundang-undangan, maka Undang-undang yang lebih tinggi didahulukan pemberlakuannya daripada Undang-undang yang lebih rendah tingkatannya. Hal ini sesuai dengan asas *Lex superior derogat legi inferiori*. Undang-undang yang lebih tinggi mengenyampingkan Undang-undang yang lebih rendah tingkatannya.

Sungguhpun demikian, secara konstitusional keberadaan sebuah Undang-undang selama belum dinyatakan tidak berlaku oleh lembaga yudikatif melalui proses *judial review* atau dicabut oleh lembaga pembentuknya dengan cara membentuk Undang-undang pengganti, maka Undang-undang tersebut masih tetap sah dan memiliki kekuatan berlaku yang mengikat secara umum. Kondisi itulah yang menjadi salah satu penyebab terjadinya ketidakpastian hukum kewenangan pengendalian lingkungan hidup di daerah selama ini.

Kondisi tersebut harus segera diatasi secara sungguh-sungguh, antara lain dengan cara melakukan sinkronisasi regulasi, yaitu upaya penyelarasan dua materi muatan peraturan perundang-undangan yang memiliki obyek pengaturan sejenis. Dalam hal ini adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan hasil inventarisasi, setidaknya terdapat 3 (tiga) alasan mendasar yang melatarbelakangi pentingnya melakukan sinkronisasi terhadap kedua Undang-undang tersebut, yaitu :

Pertama, materi muatan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, memuat sejumlah ketentuan berkaitan dengan mekanisme pengendalian lingkungan hidup yang tidak selaras dengan substansi materi muatan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Sebagai contoh ketentuan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Pasal 73 menegaskan “Menteri dapat melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau yang izin lingkungannya diterbitkan oleh pemerintah daerah, jika pemerintah menganggap terjadi pelanggaran yang serius di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup”. Sementara Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 13 dan Pasal 14 yang merupakan pelaksanaan dari amanat UUD 1945 Pasal 18 Ayat (5) menempatkan kewenangan pengendalian lingkungan hidup sebagai salah satu urusan wajib pemerintah daerah. Desinkronisasi regulasi seperti itu harus segera diatasi, karena sangat berpotensi dapat

menghambat efektifitas penyelenggaraan otonomisasi pengendalian lingkungan hidup sesuai yang diamanatkan oleh konstitusi.

Kedua, materi muatan UU. NO. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang bersifat *Lex Specialis*, secara teoritis dapat menafikan ketentuan-ketentuan yang tertuang di dalam UU. NO.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai Undang-undang yang bersifat *Lex Generalis*. Padahal pembentukan Undang-undang pemerintahan daerah tersebut merupakan penjabaran hak-hak konstitusional pemerintah daerah yang diamanatkan oleh UUD 1945. Dengan demikian menafikan pokok-pokok ketentuan Undang-undang pemerintahan daerah pada hakikatnya samalah dengan menafikan amanat UUD 1945. Oleh karena itu melakukan sinkronisasi materi muatan Undang-undang lingkungan hidup dengan amanat UUD 1945 yang telah dijabarkan di dalam Undang-undang pemerintahan daerah merupakan sebuah keniscayaan konstitusional yang tidak boleh diabaikan.

Ketiga, sinkronisasi tersebut dimaksudkan untuk menjamin kepastian hukum, bahwa prosedur dan mekanisme pengendalian lingkungan hidup telah berjalan selaras dengan penyelenggaraan otonomi daerah, sesuai amanat UUD 1945 Pasal 18 Ayat (5).

Idealnya antara materi muatan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dengan materi muatan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, seharusnya memang tidak boleh saling berseberangan satu sama lain, karena kewenangan pengendalian lingkungan hidup telah menjadi salah satu urusan wajib pemerintahan yang kewenangan penyelenggaraannya merupakan hak otonomi pemerintahan daerah.

2.3 Penguatan Peranan Pemerintah Daerah Dalam Pengendalian Lingkungan Hidup

Keberhasilan pembangunan nasional sangat ditentukan oleh sejumlah variabel penting, antara lain perencanaan yang matang, ketersediaan sumber daya alam yang memadai, terjaminnya stabilitas sosial politik, ketersediaan sumber daya manusia yang berkualitas, partisipasi masyarakat dan sistem hukum yang mampu memberikan jaminan kepastian hukum bagi keberlangsungan pembangunan itu sendiri. Dalam kaitan ini Syachran Basah¹⁶, mengetengahkan 5 (lima) fungsi hukum dalam kehidupan masyarakat, terutama di Indonesia, yaitu :

1. **Direktif**, adalah penatah dalam membangun untuk masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan kehidupan bernegara.

¹⁶ Dudu Duswara, *Pengantar Ilmu Hukum Sebuah Sketsa* (Bandung: Refika Aditama, 2003). p. 52.

2. **Integratif**, sebagai Pembina kesatuan bangsa.
3. **Stabilitatif**, sebagai pemeliharaan (termasuk di dalamnya hasil-hasil pembangunan) dan penjaga keselarasan, keserasian dan keseimbangan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat.
4. **Perfektif**, sebagai penyempurna terhadap tindakan-tindakan administrasi negara, maupun sikap tindak warga dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat.
5. **Korektif**, baik terhadap warga negara maupun administrasi negara dalam mendapatkan keadilan.

Variabel penting lainnya yang sangat menentukan keberhasilan pembangunan nasional adalah ketersediaan sumber daya manusia yang berkualitas. Notoatmodjo¹⁷ menyatakan, bahwa manfaat sumber daya manusia dalam sebuah organisasi memegang peranan penting. Fasilitas yang canggih dan lengkap belum merupakan jaminan akan keberhasilan suatu lembaga, tanpa diimbangi kualitas dari staf atau karyawan yang akan memanfaatkan fasilitas itu.

Menurut Gunawan Sumodiningrat¹⁸, dalam kerangka pembangunan daerah, upaya memberdayakan masyarakat dapat dilihat dari 3 (tiga) sisi pandang. *Pertama*, menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan masyarakat berkembang. *Kedua*, memperkuat potensi/daya yang dimiliki masyarakat melalui pemberian input berupa bantuan dana, pembangunan prasarana dan sarana baik fisik (jalan, irigasi, listrik) maupun sosial (sekolah, kesehatan), serta pengembangan lembaga pendanaan, pelatihan dan pemasaran di daerah. *Ketiga*, melindungi melalui pemihakan kepada yang lemah untuk mencegah persaingan yang tidak seimbang, dan bukan berarti mengisolasi atau menutupi dari interaksi. Upaya pemberdayaan masyarakat perlu mengikutsertakan semua potensi yang ada pada masyarakat. Di dalam hubungan ini pemerintah daerah harus mengambil peranan lebih besar karena mereka yang paling mengetahui mengenai kondisi, potensi, dan kebutuhan penduduk setempat.

Mempersiapkan ketersediaan sumber daya manusia yang berkualitas, dalam pengertian tidak hanya dari aspek kapasitas intelektualnya semata, melainkan juga dari aspek ketrampilan dan kecakapan bertindak, bukanlah pekerjaan mudah, karena selama masa pemerintahan orde baru para aparat penyelenggara pemerintahan di daerah hanya diperlakukan sebagai pelaksana tugas dari atas, sehingga keterampilan dan kecakapan mereka

¹⁷ Agung Kurniawan, *Transformasi Pelayanan Publik* (Yogyakarta: Pembaruan, 2005). p. 92.

¹⁸ Sumodiningrat, *Pembangunan Daerah Dan Pemberdayaan Masyarakat*. p. 89.

dalam mengembangkan kreatifitasnya menjadi tumpul. Kuatnya kebijakan sentralisasi membuat semakin tingginya ketergantungan daerah kepada pusat. Situasi ini nyaris mematikan kreatifitas masyarakat beserta seluruh perangkat pemerintahan di daerah. Di samping itu adanya kesenjangan yang lebar antara pusat-daerah dan antar daerah itu sendiri dalam hal kepemilikan sumber daya alam (SDA), sumber daya budaya (SDB), infrastruktur ekonomi, dan tingkat kualitas SDM menimbulkan persoalan tersendiri. Belum lagi adanya kepentingan melekat pada berbagai pihak yang berpotensi menghambat penyelenggaraan otonomi daerah¹⁹.

Pada awal masa orde baru, prioritas utama dari seluruh kebijakan pembangunan nasional diarahkan pada upaya menciptakan stabilitas keamanan. Alasan inilah yang mendorong pemerintah pusat untuk memperkuat struktur kekuasaannya secara sentralistik, sehingga pelimpahan kekuasaan, baik politik maupun keuangan, tidak dapat dilakukan. Apabila dikaitkan dengan kondisi sosial politik yang berkembang pada awal-awal masa pemerintahan orde baru, alasan tersebut memang cukup rasional. Ketika itu kondisi perekonomian nasional masih sangat rapuh, sementara stabilitas keamanan benar-benar dalam keadaan yang sangat mencemaskan. Untuk mengatasi kondisi tersebut, maka tidak ada pilihan lain kecuali memperkuat dominasi pemerintah pusat dengan hanya menyediakan ruang partisipasi sempit kepada pemerintah daerah. Di dalam situasi stabilitas keamanan nasional belum terjamin, memang sangat beresiko bila memberikan alokasi kewenangan yang luas kepada pemerintah daerah. Oleh karena itu, penerapan kebijakan sentralistik ketika itu, merupakan sebuah pilihan kebijakan yang sangat cerdas.

Persoalannya adalah, ketika kondisi stabilitas keamanan nasional sudah mulai terkendali dan kondisi perekonomian nasional secara berangsur-angsur menunjukkan perkembangan yang sangat menggembarakan, ternyata orde baru tetap mempertahankan kebijakan lamanya secara membabi buta. Bahkan terkesan semakin tidak memberikan kesempatan kepada daerah untuk menggali dan memanfaatkan potensi kekayaan sumber daya alam yang mereka miliki bagi kepentingan pembangunan di daerahnya secara mandiri. Akibatnya para perangkat daerah tidak terbiasa dengan budaya kerja mandiri, sehingga ketika terjadi pergantian rezim pun mereka tetap bermental sebagai tenaga pelaksana pasif yang tidak berani mengembangkan kreatifitasnya secara mandiri. Faktor inilah yang menjadi salah satu penyebab rendahnya peran pemerintah daerah dalam ikut menyukseskan tujuan pembangunan nasional. Budaya menunggu petunjuk atau intruksi dari atas, sampai saat ini

¹⁹Paimin Napitupulu, *Menakar Urgensi Otonomi Daerah* (Bandung: Alumni, 2007). p. 89.

masih tetap mewarnai sikap dan pola kerja keseharian mereka. Seolah-olah mereka belum menyadari, bahwa era yang mereka jalani saat ini adalah era desentralisasi yang memberikan ruang luas kepada mereka untuk mengembangkan kreatifitasnya, tanpa harus bergantung kepada intruksi dari pemerintah pusat.

Pada dasarnya desentralisasi melalui pemberlakuan otonomi daerah adalah usaha untuk menyejahterakan seluruh masyarakat lewat pemberdayaan pemerintah daerah dengan tidak melupakan pelayanan publik sebagai bagian kunci aspek pemberdayaan tersebut²⁰. Proses desentralisasi yang selama orde baru dikekang menimbulkan kepasrahan di aparat daerah dan sekaligus menciptakan kesenjangan yang cukup besar dalam hal kualitas sumber daya manusia pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Penguatan peran pemerintah daerah untuk menopang keberhasilan pembangunan nasional, dengan memberikan kewenangan seluas-luasnya kepada mereka untuk menggali, mengelola dan memanfaatkan sumber kekayaan alam demi meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang mereka layani, adalah merupakan tindakan yang sangat rasional dan realistik. Bonney Rust²¹ menyatakan bahwa pemerintahan yang sentralistik menjadi kurang populer karena ketidakmampuan aparat pusat untuk memahami secara tepat nilai-nilai daerah atau sentimen lokal. Alasannya, warga masyarakat lebih aman dan tenteram dengan badan pemerintahan lokal yang lebih dekat dengan mereka, baik secara fisik maupun psikologis. Dari pemikiran itu, berkembang argumentasi perubahan sentralistik pada sistem pemerintahan desentralistik.

Peningkatan kesejahteraan masyarakat merupakan suatu pijakan utama dalam penetapan strategi kebijakan dalam pembangunan daerah. Hakikat makna kesejahteraan adalah menyangkut hajat hidup orang banyak yang meliputi beberapa dimensi²². Pembangunan dalam pengertian sebagai tindakan rekayasa untuk merubah sesuatu yang kurang bermanfaat menjadi lebih bermanfaat, misalnya penggalian, pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam secara maksimal, penyediaan infrastruktur pendidikan, pelayanan kesehatan, dan lain-lain, pada hakikatnya hanyalah sebagai sasaran antara untuk sampai kepada tujuan yang sebenarnya. Pembangunan fisik baru dinilai berhasil, manakala keberadaannya mampu memberikan manfaat bagi upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat. Tujuan ini akan dapat tercapai, manakala didukung oleh tenaga pelaksana yang

²⁰ *Ibid.* P. 92.

²¹ *Ibid.* p. 43.

²² Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2006). p. 10.

berkualitas, dalam pengertian memiliki kemampuan intelektual, keterampilan dan integritas moral yang benar-benar teruji. Aspek itupun belum cukup, tanpa ada kepastian landasan hukum yang memungkinkan mereka dapat mengembangkan potensi dirinya sesuai kewenangan yang telah diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Konsep desentralisasi di Indonesia menganut prinsip bahwa asas desentralisasi bersama dengan asas dekonsentrasi. Ini berarti, *pertama*, bahwa ada urusan pemerintahan dan pembangunan yang sifatnya nasional yang tidak diserahkan kepada daerah, baik dalam bentuk otonomi maupun tugas pembantuan (*medebewind*). Urusan pembangunan tersebut tetap dikelola oleh pusat dan/atau oleh pejabat perwakilan pusat di daerah; *kedua*, pelaksanaan asas dekonsentrasi merupakan jalur intervensi dan pengawasan secara langsung oleh pusat terhadap urusan yang sudah diserahkan menjadi hak, wewenang dan tanggung jawab pemerintah daerah. Artinya, pengawasan secara langsung oleh pusat kepada daerah sangat kuat, karena dalam konsep desentralisasi di Indonesia aparat dekonsentrasi adalah juga merupakan alat pengawas yang efektif²³.

Desentralisasi memang harus dibedakan dengan federasi. Di dalam sistem federasi, kewenangan atau kekuasaan yang dimiliki oleh pemerintah pusat bersumber dari penyerahan kewenangan sejumlah urusan pemerintahan oleh negara-negara bagian²⁴. Sedangkan desentralisasi adalah pemencaran kewenangan atau kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dengan demikian, dalam penerapan desentralisasi, campur tangan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah yang diwujudkan dalam bentuk pengawasan dan pembinaan, sulit dihindari. Terlebih lagi bila dikaitkan dengan tujuan untuk memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka pengawasan dan pembinaan dari pusat kepada daerah memang sangat penting. Akan tetapi mekanisme pengawasan dan pembinaan tersebut hendaknya dilakukan sesuai aturan hukum yang berlaku, sehingga tidak menafikan hak-hak konstitusional pemerintah daerah yang telah digariskan oleh UUD 1945.

Dalam konteks *good governance*, desentralisasi menekankan arti penting keterlibatan rakyat dan sektor non pemerintah dalam merumuskan kebijakan di daerah. Artinya, rakyat adalah subyek, bukan obyek, sehingga pembinaan tidak hanya melihat posisi atas (kekuasaan) namun juga bicara bawah (rakyat). Keduanya harus sejajar dalam tempat masing-masing, tidak boleh keduanya berebut wilayah, apalagi berebut wewenang²⁵. Sesuai

²³ Ryaas Rasyid, *Desentralisasi Dalam Menunjang Pembangunan Daerah Dalam Pembangunan Administrasi Di Indonesia* (Jakarta: Pustaka LP3ES, 1998). p. 157.

²⁴ Sudarsono, *Kamus Hukum* (Jakarta: Rineka Cipta, 2007). p. 127.

²⁵ Kurniawan, *Transformasi Pelayanan Publik*. p. 23.

misinya untuk mendekatkan pelayanan publik, desentralisasi memberikan penghargaan bagi rakyat untuk mendapatkan kebutuhan layanan oleh birokrasi publik melalui debirokratisasi dan deregulasi politik di daerah. Pada tataran ini, desentralisasi memberikan penghargaan pada rakyat di daerah, sebab pada hakikatnya desentralisasi bertujuan untuk meningkatkan harkat, martabat dan kemandirian rakyat di daerah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat²⁶.

Harus diakui secara jujur, bahwa pemerintah pusat selalu berasumsi, bahwa pemerintah daerah belum memiliki pengalaman dan kemampuan memadai untuk dapat mengurus urusan rumah tangganya secara otonom. Pada gilirannya asumsi tersebut berkembang menjadi pengekanan dan kontrol secara berlebihan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, sehingga keberadaan pemerintah daerah secara tidak langsung hanya melayani apa yang menjadi kemauan pemerintah pusat. Dalam kaitan ini Nazaruddin Syamsuddin²⁷ menyatakan, bahwa timbulnya konflik antara pemerintah pusat dan beberapa daerah di sekitar tahun 1950-an disebabkan oleh penyelenggaraan sistem pemerintahan yang dinilai sangat sentralistis. Pemerintah pusat selalu berusaha membirokrasikan pemerintahan dan mempersiapkan program pembangunan nasional dengan menafikan aspek etnis dan lebih menyukai pendekatan nasional dalam menyelesaikan masalah yang timbul.

Loekman Soetrisno²⁸, menyatakan bahwa model pembangunan yang diterapkan oleh pemerintah adalah suatu model yang menjadikan dirinya sendiri sebagai pemakarsa, perencana dan pelaksana pembangunan dalam usahanya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dengan model pembangunan yang demikian, dikhawatirkan kemungkinan terjadinya ketidaksesuaian proyek pembangunan yang direncanakan oleh pemerintah pusat dengan budaya setempat, suatu hal yang dinilai sebagai prasyarat untuk dapat tercapainya suatu pembangunan yang berkelanjutan. Kesulitan lain yang mungkin ditimbulkan oleh model pembangunan yang demikian adalah pengumpulan prakarsa daerah dan aparatnya mencari strategi pembangunan alternatif untuk menunjang suksesnya pembangunan di daerahnya masing-masing.

Sebagai bagian integral dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, keberadaan pemerintah daerah memegang peranan yang sangat strategis. Terciptanya stabilitas sosial, politik dan keamanan nasional, sangat ditentukan oleh kondisi sosial politik dan keamanan di

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. p. 14.

²⁸ Sudi Silalahi, *Otonomi Daerah Peluang Dan Tantangan* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002). p.

tingkat lokal. Sementara untuk menciptakan suasana kondusif di tingkat lokal, sangat ditentukan oleh kemampuan para penyelenggara pemerintahan daerah dalam melakukan pendekatan kepada masyarakat yang dipimpinnya. Demikian juga dalam kaitannya dengan upaya mewujudkan tercapainya tujuan pembangunan nasional. Manakala tujuan pembangunan nasional diarahkan pada upaya memberikan pelayanan kepada rakyat dan demi meningkatkan kesejahteraan masyarakat, maka aspek efisiensi dan efektifitas dalam pemberian pelayanan kepada rakyat, harus menjadi dasar pertimbangan utama.

Proses pemberian pelayanan kepada rakyat akan berjalan efektif, manakala organ pelaksanaannya memahami karakteristik dan substansi persoalan yang dibutuhkan oleh pihak yang dilayani. Di dalam hal ini pemerintah daerah sebagai organ negara yang bersentuhan langsung dengan rakyat, tentu lebih memahami tuntutan obyektif masyarakat, daripada organ negara di tingkat pusat. Oleh karena itu, memberikan alokasi kewenangan seluas-luasnya kepada pemerintah daerah untuk melakukan tugas-tugas perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian pembangunan di daerah, merupakan sebuah kebijakan yang sangat tepat.

Di dalam konteks negara kesatuan, maka perencanaan dan pelaksanaan pembangunan di daerah harus dipahami sebagai satu kesatuan sistem yang tak terpisahkan dari perencanaan pembangunan nasional. Dengan demikian hasil dari pembangunan daerah secara otomatis akan menjadi bagian tak terpisahkan dari keberhasilan pembangunan secara nasional. Pemikiran ini mengisyaratkan pentingnya sinergisitas dan sinkronisasi perencanaan pembangunan pusat dan daerah secara integratif. Langkah tersebut harus dimulai dengan melakukan sinkronisasi regulasi, guna menghindari kemungkinan terjadinya konflik kewenangan akibat tidak adanya kepastian landasan hukum yang dapat dijadikan rujukan dalam bertindak.

Sinkronisasi regulasi tidak hanya menyangkut hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, tetapi juga berkaitan dengan pengaturan hubungan kewenangan antar daerah, terutama hubungan kewenangan antara pemerintah daerah propinsi dengan pemerintah daerah kabupaten atau kota. Langkah ini sangat penting, mengingat masih terdapat sejumlah peraturan perundang-undangan yang materi muatannya tidak ada keselarasan satu sama lain, sehingga keberadaannya tidak *applicable*. Misalnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Pertambangan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi yang substansi materi muatannya sudah tidak selaras dengan amanat UUD 1945 hasil amandemen, sehingga secara otomatis tidak sinkron dengan materi muatan Undang-undang organik yang dibentuk berdasarkan amanat UUD 1945 hasil

amandemen, dalam hal ini adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Sebagai salah satu contoh, ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001, Pasal 11 Ayat (2) yang menetapkan “*Setiap kontrak kerja sama yang sudah ditanda tangani harus diberitahukan secara tertulis kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*”.

Di dalam ketentuan tersebut terlihat, bahwa peran rakyat yang direpresentasikan oleh DPRRI hanya dapat melakukan fungsi pengawasan pasca kontrak kerjasama ditanda tangani, tetapi tidak terlibat dalam proses awal sebelum terjadinya penandatanganan kontrak kerjasama tersebut dilaksanakan. Manakala DPR RI sebagai lembaga tinggi negara yang merepresentasikan rakyat saja tidak banyak berperan dalam pengelolaan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi migas, maka bagaimana dengan partisipasi rakyat secara langsung²⁹?

Peran sangat dominan yang dimainkan oleh pemerintah pusat tersebut memang sebagai konsekuensi yuridis dari amanat UUD 1945 yang memberikan kewenangan kepada mereka bertindak untuk dan atas nama negara, melakukan penguasaan terhadap aset-aset strategis negara. Hal ini sesuai dengan penegasan UUD 1945, Pasal 33 Ayat (2) “*Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara*”. Selanjutnya Ayat (3) menegaskan: “*Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat*”. Persoalannya yang berpotensi untuk diperdebatkan dalam hukum administrasi adalah: apakah kekuasaan/kewenangan (*bevoeg*) yang sangat dominan ini dipergunakan sesuai dengan tujuannya, yaitu untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat (kontrol/pengawasannya) apabila pemerintah tidak menjalankan kewenangan tersebut sebagaimana mestinya, mekanisme apa yang bisa ditempuh rakyat³⁰? Ketiadaan ruang publik yang secara hukum memungkinkan masyarakat dapat ikut melakukan pengawasan atau kontrol terhadap kegiatan eksplorasi dan eksploitasi migas, ataupun kegiatan-kegiatan usaha lainnya yang dapat menimbulkan dampak penting terhadap lingkungan hidup, menjadi salah satu pemicu munculnya reaksi publik melalui tindakan diluar koridor hukum.

Kegiatan eksplorasi dan eksploitasi migas merupakan bagian dari jenis usaha yang secara nyata dapat menimbulkan dampak penting terhadap lingkungan hidup. Oleh karena itu ketersediaan ruang partisipasi publik dan pemberian wewenang kepada pemerintah daerah

²⁹ Didik S Setyadi, *Aspek Hukum Administrasi Negara Eksplorasi Dan Eksploitasi Minyak Dan Gas Bumi Di Indonesia Surabaya* (Surabaya: Lembaga Kajian Sosial Nusantara Makmur, 2007). p. 22.

³⁰ *Ibid.* p. 23.

untuk ikut berperan aktif dalam proses perencanaan dan pelaksanaan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi migas, merupakan sebuah keharusan yang tidak boleh diabaikan. Menafikan peran aktif pemerintah daerah dan masyarakat setempat untuk ikut menjaga ketahanan lingkungan hidupnya dari ancaman kegiatan usaha yang berpotensi menimbulkan dampak penting terhadap lingkungan hidup, sama artinya dengan menafikan hak-hak konstitusional mereka. UUD 1945 secara tegas telah memberikan hak dan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk menjalankan otonomi seluas-luasnya, termasuk kewenangan melakukan pengendalian lingkungan hidup.

Berbicara soal pembangunan, tidak dapat dipisahkan dari pemikiran tentang langkah apa yang harus ditempuh untuk melindungi keselamatan dan ketahanan lingkungan hidup. Keduanya memiliki hubungan yang sangat erat, karena setiap pelaksanaan pembangunan sekecil apapun, pasti akan menimbulkan dampak terhadap lingkungan sekitarnya. Membebaskan lingkungan dari ancaman dampak yang ditimbulkan oleh pembangunan, mustahil dapat diwujudkan. Yang perlu dilakukan adalah bagaimana meminimalisir dampak dari pembangunan yang sedang berkembang terhadap keselamatan dan ketahanan lingkungan hidup sekitarnya. Untuk menjamin efektifitas upaya penyelamatan lingkungan hidup dari dampak pembangunan dan perkembangan industrialisasi yang semakin pesat, maka penegasan yuridis secara imperatif tentang siapa yang berwenang menanganinya, menjadi sangat penting.

Terjadinya ketidakselarasan materi muatan sejumlah Undang-undang sektoral, terutama yang berkaitan dengan pengaturan kewenangan pengelolaan dan pengendalian lingkungan hidup, secara normatif dapat dimaklumi, karena pada umumnya Undang-undang tersebut dibentuk jauh sebelum amandemen UUD 1945. Hal tersebut menjadi sangat tidak wajar, ketika terjadi ketidakselarasan hubungan antar pasal dalam Undang-undang yang sama, atau hubungan antara materi muatan Undang-undang organik dengan peraturan delegasi yang dibentuk berdasarkan amanat UUD 1945.

Seperti yang telah diuraikan sebelumnya, bahwa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah memuat sejumlah pasal yang saling tidak sinkron satu sama lain, sehingga membingungkan organ pelaksanaannya. Demikian juga halnya dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007, yang merupakan peraturan delegasi dari Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, memuat sejumlah ketentuan yang sulit diaplikasikan, karena menempatkan pemerintah daerah propinsi dan pemerintah daerah kabupaten atau kota, berada dalam wilayah kewenangan yang sama persis. Ketidakjelasan aturan hukum itulah

yang selama ini menjadi salah satu faktor penghambat efektifitas pelaksanaan pembangunan di daerah.

Kehadiran Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memang telah mengundang reaksi publik yang cukup keras. Mahkamah Konstitusi sendiri juga telah melakukan pengujian materi terhadap sejumlah pasal yang dinilai bertentangan dengan UUD 1945. Salah satu diantaranya adalah pembatalan terhadap penjelasan pasal 59 ayat (1) melalui Putusan Perkara No.005/PUU-III/2005. Pemerintah sendiri juga telah melakukan koreksi terhadap sejumlah pasal yang dinilai tidak *applicable*, salah satunya adalah dengan membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 3 Tahun 2005, Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Akan tetapi perubahan yang dilakukan selama ini, termasuk pembatalan melalui pengujian materi oleh Mahkamah Konstitusi, masih bersifat parsial dan lebih banyak berhubungan dengan kepentingan elit politik. Sementara ketentuan-ketentuan yang menyangkut ketidakpastian hukum dalam penyelenggaraan administrasi negara, belum pernah mendapatkan perhatian yang serius.

Keberadaan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak lebih baik dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, yang oleh banyak pihak dinilai sebagai Undang-undang pemerintahan daerah sentralistik. Secara umum keberadaan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dapat dikatakan sebagai reaktualisasi dari semangat yang terbangun dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Proses perencanaan dan pelaksanaan pembangunan yang berjalan selama ini tetap bersifat *top down planning*, bukan *bottom up planning* seperti yang dicita-citakan oleh semangat reformasi. Akibatnya pemerintah daerah tidak memiliki ruang untuk dapat mengartikulasikan aspirasi warganya dalam bentuk kebijakan publik secara otonom. Hal tersebut tercermin dalam ketentuan Bab VII: Perencanaan Pembangunan Daerah, Pasal 150 sampai dengan Pasal 154.

Materi muatan dari pasal-pasal tersebut, mengisyaratkan keberadaan pemerintah daerah hanya sebagai penerjemah kehendak pemerintah pusat, sehingga seluruh perencanaan pembangunan yang mereka rancang harus senantiasa mengacu kepada perencanaan pembangunan yang telah digariskan oleh pemerintah pusat. Bahkan, dalam menyusun rencana pembangunan jangka menengah daerah atau yang disebut dengan RPJM Daerah untuk jangka waktu 5 (lima) tahun, yang merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah, yang penyusunannya berdasarkan RPJP Daerah, harus tetap mengacu kepada RPJM Nasional. Ini berarti, bahwa Kepala Daerah terpilih tidak memiliki keleluasaan untuk

menjabarkan dan mewujudkan visi misinya sesuai dengan apa yang pernah mereka janjikan kepada warganya. Hal tersebut sangat berpotensi mengundang ketidakpercayaan rakyat kepada Kepala Daerah terpilih, karena dinilai tidak konsisten terhadap apa yang pernah mereka janjikan ketika berkampanye. Hilangnya kepercayaan masyarakat daerah terhadap para pemimpinnya, tentu akan sangat mengganggu stabilitas sosial politik dan keamanan di daerah, yang pada gilirannya akan sangat mengganggu upaya menciptakan stabilitas sosial politik dan keamanan secara nasional.

Tentang masih kuatnya intervensi pemerintah pusat terhadap kebijakan pemerintah daerah melalui pengawasan represif, tercermin dalam ketentuan Undang-undang. Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 218, yang menetapkan Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh pemerintah yang meliputi :

- a. Pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah;
- b. Pengawasan terhadap perauran daerah dan peraturan Kepala Daerah.

Selanjutnya dalam penjelasan pasal 218 ayat (1) ditegaskan “*Pengawasan yang dimaksud dalam ketentuan ini dimaksudkan agar pelaksanaan berbagai urusan pemerintahan di daerah tetap dapat berjalan sesuai standar dan kebijakan pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan*”.³¹

Di dalam pengertian yang lebih umum, ketentuan pasal-pasal di atas juga mengandung isyarat, bahwa dalam merancang strategi kebijakan berkaitan dengan pengendalian dan pengelolaan lingkungan hidup, pemerintah daerah harus tetap menyesuaikan dengan strategi kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat. Barangkali pertimbangan inilah yang melatarbelakangi keengganan pemerintah pusat merivisi materi muatan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup secara substantif dan komprehensif. Lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup menggantikan

³¹Semangat resentralistik dari Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 secara lebih jelas dan rinci, juga tercermin dalam ketentuan pasal 217 ayat (1) sampai dengan ayat (7). Dengan demikian ketentuan tersebut tidak konsisten dengan amanat UUD 1945 pasal 18 ayat (5 & 6) yang memberi keleluasaan kepada pemerintah daerah untuk menjalankan otonomi seluas-luasnya sekaligus memberi hak untuk membentuk peraturan daerah sebagai piranti penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Melalui mekanisme pengawasan represif seperti itu, berarti intervensi pemerintah pusat terhadap berbagai strategi kebijakan pemerintah daerah menjadi sangat dominan, sehingga kehadiran Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak mampu menerjemahkan semangat desentralisasi dan otonomi daerah seluas-luasnya sesuai yang diamanatkan oleh UUD 1945. Ketentuan pasal 217 dan 218 di atas seolah menjadi dalil pembenar, bahwa keberadaan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 merupakan reaktualisasi atau lebih ekstrimnya sebagai reinkarnasi dari UU. NO. 5/1974 yang sarat dengan semangat resentralistik. Untuk menjamin kepastian hukum dan demi mewujudkan pemerintahan yang demokratis sesuai cita-cita reformasi, maka keberadaan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, sangat beralasan dan sudah sangat mendesak untuk dikoreksi secara komprehensif.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, demikian juga halnya dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara yang menggantikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan, secara substantif belum sepenuhnya memberikan ruang kewenangan pengelolaan dan pengendalian lingkungan hidup secara otonom kepada Pemerintah Daerah sesuai yang diamanatkan oleh UUD 1945.

Dalam konsep Negara kesatuan pemegang kekuasaan pemerintahan memang berada di tangan seorang Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif tertinggi. Namun demikian mengingat konstitusi Negara Republik Indonesia seperti yang tertuang di dalam UUD 1945 Pasal 18 mengamanatkan pendesentralisasian sejumlah urusan pemerintahan menjadi kewenangan Pemerintah Daerah, maka secara konstitusional Presiden berkewajiban untuk menjalankannya dengan penuh rasa tanggung jawab. Hal ini sesuai dengan amanat UUD 1945 Pasal 4 Ayat (1) yang menetapkan “*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar*”.

Sebagai bentuk pertanggungjawaban konstitusional atas amanat konstitusi Negara tersebut di atas, Presiden bersama-sama DPR berkewajiban segera membentuk Undang-undang baru untuk menggantikan Undang-undang lama yang materi muatannya sudah tidak selaras dengan pokok-pokok ketentuan yang termaktub di dalam UUD 1945 hasil amandemen. Membiarkan pemberlakuan peraturan perundang-undangan yang mmateri muatannya bertentangan dengan amanat UUD 1945, pada hakikatnya samalah artinya dengan membiarkan proses penyelenggaraan pemerintahan berjalan secara inkonstitusional. Bagi sebuah Negara hukum, fenomena tersebut merupakan sebuah ironi ketatanegaraan yang seharusnya tidak boleh terjadi.

Menurut Koirudin³², diterbitkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, menyiratkan adanya keinginan untuk mengulang pemerintahan Orde Baru, yaitu membentuk pemerintahan yang kuat efektif dan dikendalikan secara sentral. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, beraroma resentralisasi isinya, serupa dengan yang terbaca di Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, yakni pemerintah tidak mengenal istilah desentralisasi kewenangan dan otonomi. Karena di dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, pemerintah Orde Baru tidak pernah menggunakan istilah kewenangan pemerintahan, tapi urusan pemerintahan, karena yang memegang kewenangan pemerintahan adalah pemerintah pusat. Hal serupa bila dibaca dengan seksama, ternyata tertulis jelas di UU No. 32

³² Koirudin, *Sketsa Kebijakan Desentralisasi Di Indonesia* (Malang: Averoes Press, 2003). p. 106.

Tahun 2004. Dengan demikian, kalau ada yang berpendapat Undang-undang yang terbaru ini beraroma desentralisasi tidak ada salahnya.

Di dalam konteks negara kesatuan, perencanaan pembangunan di daerah memang harus menjadi satu kesatuan sistem dari perencanaan pembangunan secara nasional. Tetapi para perangkat daerah tetap harus diberikan ruang untuk dapat mengembangkan kreatifitas mereka dalam merancang rencana pembangunan daerah sesuai aspirasi masyarakat dan tuntutan obyektif di daerahnya. Dengan terakomodirnya kepentingan masyarakat daerah secara proporsional, maka upaya membangun sinergisitas antara pemerintah daerah dengan warganya dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat dapat terwujud sesuai yang diharapkan.

Pembangunan daerah dipandang penting dalam rangka menciptakan target pembangunan nasional pada umumnya. Pembangunan nasional akan mengalami kegagalan jika tidak ditunjang dengan pembangunan daerah yang maju dan terarah. Karena itu desentralisasi amat bermanfaat dan sangat mendukung bagi pembangunan secara nasional pula.

Menyadari pentingnya peranan pemerintah daerah sebagai penopang utama merupakan kelestarian fungsi lingkungan hidup, maka upaya penguatan regulasi otonomisasi kewenangan pengendalian lingkungan hidup, merupakan salah pilihan kebijakan strategis yang sudah sangat mendesak untuk segera dilakukan.

3. Kesimpulan

Menjaga ketahanan dan kelestarian fungsi lingkungan hidup demi terciptanya lingkungan hidup yang baik dan sehat adalah bagian dari amanat konstitusional yang wajib ditunaikan secara bertanggungjawab, sekaligus sebagai bagian dari hak asasi seluruh warga Negara Indonesia yang wajib diberikan oleh Negara.

Langkah strategis paling efektif untuk mewujudkan lingkungan hidup yang baik dan sehat adalah dengan mendesentralisasikan kewenangan pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup kepada Pemerintah Daerah, sebagai komponen penyelenggara urusan pemerintahan dan pelayanan publik yang bersentuhan langsung dengan rakyat selaku pihak yang dilayani. Dalam konteks ini penguatan regulasi otonomisasi pengendalian lingkungan hidup menjadi sangat penting.

Bibliography

A. Book

Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. II. Jakarta: Konstitusi Pres, 2006.
Ceote, Husin. "Pengelolaan Sumber Daya Alam Dan Lingkungan Serta Good Governance Di

- Era Otonomi Daerah Dalam Pembangunan Yang Berkelanjutan.” *Jurnal Keadilan* 2, no. 5 (2002).
- Duswara, Dudu. *Pengantar Ilmu Hukum Sebuah Sketsa*. Bandung: Refika Aditama, 2003.
- Fakrullah, Z. A. *Arah Politik Hukum Pengembangan Kawasan Perekonomian Terpadu Dalam Era Otonomi Daerah*. Jakarta: Legality, 2003.
- Koirudin. *Sketsa Kebijakan Desentralisasi Di Indonesia*. Malang: Averoes Press, 2003.
- Kurniawan, Agung. *Transformasi Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Pembaruan, 2005.
- Mahmodin, Muhammad Mahfud. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 2007.
- Mardiaswo. *Otonomi Dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Andi Offset, 2004.
- Napitupulu, Paimin. *Menakar Urgensi Otonomi Daerah*. Bandung: Alumni, 2007.
- Pratikno. *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003.
- Rahardjo, S. *Hukum Dan Masyarakat*. Bandung: Angkasa, 1979.
- Rasyid, M. Ryass. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta: Pustaka, 2003.
- Rasyid, Ryaas. *Desentralisasi Dalam Menunjang Pembangunan Daerah Dalam Pembangunan Administrasi Di Indonesia*. Jakarta: Pustaka LP3ES, 1998.
- Setyadi, Didik S. *Aspek Hukum Administrasi Negara Eksplorasi Dan Eksploitasi Minyak Dan Gas Bumi Di Indonesia Surabaya*. Surabaya: Lembaga Kajian Sosial Nusantara Makmur, 2007.
- Silalahi, Sudi. *Otonomi Daerah Peluang Dan Tantangan*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002.
- Soemarwoto, O. *Atur Diri Sendiri, Paradigma Pengelolaan Lingkungan Hidup*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2001.
- Sudarsono. *Kamus Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta, 2007.
- Suebu, Barnabas. *Pembangunan Berkelanjutan Untuk Siapa? Dalam Otonomi Daerah Peluang Dan Tantangan*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002.
- Sumodiningrat, Gunawan. *Pembangunan Daerah Dan Pemberdayaan Masyarakat*. Jakarta: Bina Rena Pariwara, 1997.
- Sunarno, Siswanto. *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2006.

B. Regulation

- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*. Jakarta, Indonesia: Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 No. 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4437, 2004.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*. Jakarta, Indonesia: Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 No. 120, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 5059, 2009.