



GRAHA ILMU

Hukum Lingkungan

Perspektif Otonomi Daerah

Edisi 2

Muhammad Akib

HUKUM LINGKUNGAN
Perspektif Otonomi Daerah

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta

Ketentuan Pidana

Pasal 112

Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (3) dan/atau Pasal 52 untuk Penggunaan Secara Komersial, dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah).

Pasal 113

- (1) Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
- (2) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (3) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah). (4) Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

HUKUM LINGKUNGAN, PERSPEKTIF OTONOMI DAERAH Edisi 2

oleh Muhammad Akib

Hak Cipta © 2021 pada penulis

Edisi Kedua; Cetakan Pertama ~ 2021

 **GRAHA ILMU**

Ruko Jambusari 7A Yogyakarta 55283

Telp: 0274-889398; 0274-882262; email: info@grahailmu.co.id

Hak Cipta dilindungi undang-undang. Dilarang memperbanyak atau memindahkan atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apa pun, secara elektronik maupun mekanis termasuk memfotokopi, merekam, atau dengan teknik perekaman lainnya, tanpa izin dari penerbit.

ISBN: 978-623-228-936-9

Buku ini tersedia sumber elektronisnya

DATA BUKU:

Format: 17 x 24 cm; Jml. Hal.: xx + 208; Kertas Isi: HVS 70 gram; Tinta Isi: BW;
Cover: Ivori 260 gram; Tinta Cover: Colour; Finishing: Perfect Binding: Laminasi

*Untuk: isteri, anak-anakku (Dhika,
Dea, Dhifa), dan cucu-cucu: Ginas
dan Cila*

PENGANTAR PENULIS

Hukum lingkungan merupakan cabang ilmu hukum yang relatif muda. Secara global-internasional ia baru berkembang sejak empat dasawarsa terakhir, tepatnya sejak Konferensi Stockholm, Swedia 1972. Sementara secara nasional baru berkembang sejak Tahun 1980-an, yaitu setelah dibentuknya Kementerian lingkungan dan diundangkannya UU No. 4 Tahun 1982 (UULH-1982). Dalam konteks otonomi daerah, hukum lingkungan relatif lebih baru lagi. Ia baru berkembang sejak era baru otonomi daerah tahun 1999. Melalui berbagai peraturan di bidang pemerintahan daerah, Daerah diberikan kewenangan yang luas untuk mengurus urusan rumah tangganya di bidang lingkungan hidup.

Secara konseptual otonomi daerah seharusnya memberikan dampak positif bagi lingkungan hidup. Daerah lebih paham dengan kebijakan yang sesuai kondisi lingkungan di daerahnya, kontrol yang cepat, dan kepentingan masyarakat lokal lebih terlindungi, serta masyarakat akan lebih diberdayakan dalam pengelolaan lingkungan. Dalam realitasnya, kondisi lingkungan tidak lebih baik dari sebelumnya, bahkan kerusakan dan pencemaran lingkungan cenderung meningkat.

Paradoks sebagaimana diuraikan di atas, menunjukkan bahwa pengelolaan lingkungan dalam perspektif otonomi daerah masih lebih menitikberatkan pada aspek pemanfaatan SDA dibandingkan aspek pengelolaan lingkungannya. Pola perilaku demikian juga tidak dapat dilepaskan dari kebijakan dan hukum otonomi daerah yang belum mengintegrasikan prinsip dan norma hukum lingkungan.

Secara sistematika buku ini terdiri dari delapan bab. Dari delapan bab tersebut secara substansial buku ini mengupas secara mendalam empat hal. Pertama, membahas tentang konsep, teori, dan problematika pengelolaan lingkungan hidup di era otonomi daerah. Kedua, membahas tentang wewenang, kelembagaan dan kerja sama antardaerah di bidang lingkungan hidup. Ketiga, membahas tentang aturan dan kebijakan otonomi daerah di bidang lingkungan di beberapa negara asing (Belanda, Australia, Filipina, dan New Zealand) sebagai

perbandingan. Keempat, pada tiga bab terakhir menawarkan konsep ideal pengaturan tentang wewenang, kelembagaan dan kerja sama antardaerah di bidang lingkungan. Melalui tawaran konsep ideal ini diharapkan paradoks otonomi daerah akan hilang atau setidaknya berkurang. Otonomi daerah bisa menjadi instrumen kebijakan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat daerah dan sekaligus keberlanjutan ekologi. Untuk itu buku ini sangat bermanfaat bagi mahasiswa terutama mahasiswa pascasarjana, praktisi dan penegak hukum.

Materi dasar buku ini berasal dari bagian disertasi penulis pada PDIH Undip, Semarang. Materi tersebut ditulis ulang (*re-writing*) untuk disesuaikan dengan perkembangan terbaru dan diperkaya dengan hasil-hasil penelitian penulis dalam beberapa tahun terakhir. Untuk itu dalam kesempatan ini penulis sampaikan ucapan terima kasih kepada Prof. Dr. Arief Hidayat, S.H., M.S. dan Prof. Dr. FX. Adji Samekto, S.H., M.Hum. yang telah memberikan pencerahan dan bimbingan dalam penyiapan materi dasar penulisan buku ini.

Penulis juga mengucapkan terima kasih kepada rekan-rekan tim penelitian saya, terutama Prof. Dr. Heryandi, S.H., M.S., Dr. Hieronymus Soerjatisnanta, S.H., M.H., Dr. FX. Sumarja, S.H., M.H., dan Dr. Ir. Slamet Budi Yuwono, M.S., Fathoni, S.H., M.H. dan Ade Arief Firmansyah, S.H., M.H. Terima kasih juga kepada LPPM Unila dan **Penerbit Graha Ilmu**, yang telah bersedia untuk menerbitkan buku ini. Spesial terima kasih kepada isteriku Hj. Nirwana, SKM, MKM; ketiga putra-putriku tercinta: Andhika Ariefrachman Akib, Vidia Meiranda Akib, dan Salsabila Nadhifa Akib, serta cucu-cucuku: Muhammad Trengginas Victory Adhyaksa dan Arsyila Dzakiyya Ardhan yang selalu memberi motivasi dan inspirasi untuk terus berkarya dan berinovasi.

Penulis menyadari tulisan ini belumlah sempurna. Untuk itu kritik dan saran perbaikan dari pembaca selalu terbuka.

Semoga buku ini bermanfaat, selamat membaca.

Bandar Lampung, Februari 2019
Penulis

Prof. Dr. Muhammad Akib, S.H., M.Hum.

DAFTAR ISI

| | Halaman |
|---|---------|
| PENGANTAR PENULIS..... | VII |
| DAFTAR ISI | IX |
| | |
| Bab 1 DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH: KONSEP, HAKIKAT DAN PROBLEMATIKANYA DALAM PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP..... | 1 |
| A. Konsep Desentralisasi dan Otonomi Daerah | 1 |
| B. Hakikat Desentralisasi dan Otonomi Daerah | 9 |
| C. Perkembangan Pengaturan Otonomi Daerah | 13 |
| D. Problematika Pengelolaan Lingkungan Hidup di Era Otonomi Daerah..... | 15 |
| | |
| Bab 2 WEWENANG PEMERINTAH DAERAH DALAM PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP..... | 21 |
| A. Sifat dan Sumber Kewenangan Pemerintah Daerah..... | 21 |
| B. Pola Pembagian Wewenang Antara Pusat dan Daerah | 30 |
| C. Kajian Historis Pengaturan Wewenang Daerah Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup | 38 |
| D. Wewenang Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota | 42 |
| | |
| Bab 3 KELEMBAGAAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP DI DAERAH | 59 |
| A. Urgensi dan Perkembangan Kelembagaan Pengelolaan Lingkungan Hidup | 59 |
| B. Perkembangan Kelembagaan Pengelolaan Lingkungan Hidup Daerah..... | 70 |
| C. Dinamika Bentuk Kelembagaan Lingkungan | |

| | |
|--|-----|
| Hidup di Era Otonomi Daerah..... | 72 |
| Bab 4 WEWENANG DAN KELEMBAGAAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP DI BEBERAPA NEGARA..... | 83 |
| A. Belanda | 83 |
| B. Australia..... | 85 |
| C. Filipina | 89 |
| D. New Zealand..... | 95 |
| Bab 5 KERJASAMA ANTARDAERAH DALAM PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP..... | 101 |
| A. Urgensi Kerja Sama Antardaerah Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup..... | 101 |
| B. Pengaturan Hukum Kerjasama Antardaerah Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup | 106 |
| C. Materi Muatan Pengaturan Hukum Kerja Sama Antardaerah Dalam Bidang Lingkungan Hidup | 109 |
| D. Bentuk/Model Kerja Sama Antardaerah dan Penerapannya Dalam Bidang Lingkungan Hidup..... | 119 |
| Bab 6 KONSEP IDEAL PENGATURAN WEWENANG DAERAH DALAM PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP..... | 139 |
| A. Konsep Dasar Pengaturan Wewenang Daerah . | 139 |
| B. Model Pengaturan Wewenang Daerah..... | 143 |
| C. Keterpaduan Asas Hukum Sebagai Dasar Pengaturan Wewenang Daerah | 147 |
| D. Lingkup Wewenang Daerah | 154 |
| E. Pola Pembagian Wewenang atau Urusan Pemerintahan..... | 157 |
| F. Peluang Hak Inisiatif Daerah..... | 158 |
| Bab 7 KONSEP IDEAL PENGATURAN KELEMBAGAAN DAERAH DALAM PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP | 165 |
| A. Perspektif Kelembagaan Lingkungan Daerah..... | 165 |

| | |
|---|-----|
| B. Cakupan Tugas dan Wewenang Kelembagaan Lingkungan Hidup Daerah | 167 |
| C. Bentuk dan Nomenklatur Kelembagaan Lingkungan Daerah..... | 171 |
| D. Tata Hubungan Kelembagaan Antara Pusat dan Daerah dan Antardaerah Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup | 174 |
| | |
| Bab 8 KONSEP IDEAL PENGATURAN KERJA SAMA ANTARDAERAH DALAM PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP | 175 |
| A. Lingkup Pengaturan Kerja Sama Antardaerah.. | 175 |
| B. Prinsip Dasar Kerja Sama Antardaerah..... | 177 |
| C. Bentuk Hukum Kesepakatan Kerja Sama Antardaerah | 179 |
| D. Model dan Format Kelembagaan Kerja Sama Antardaerah | 182 |
| | |
| DAFTAR PUSTAKA | 191 |
| GLOSARIUM..... | 205 |
| INDEKS..... | 211 |

Bab 1

DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH: KONSEP, HAKIKAT DAN PROBLEMATIKANYA DALAM PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP

A. Konsep Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Desentralisasi dan otonomi daerah adalah dua istilah yang memiliki arti yang berbeda, tetapi tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Desentralisasi berkaitan dengan sistem pengelolaan (negara), sedangkan otonomi berkaitan dengan kemandirian dalam mengelola sebagai implementasi desentralisasi.

Secara etimologis istilah “desentralisasi” berasal dari bahasa Latin, *de* yang berarti lepas dan *centrum* yang berarti pusat. Desentralisasi berarti melepaskan dari pusat. Dari sudut ketatanegaraan yang dimaksud dengan desentralisasi ialah pelimpahan kekuasaan pemerintah dari pusat kepada daerah-daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri.¹ Dengan demikian secara leksikal kata desentralisasi merupakan lawan atau kebalikan dari kata sentralisasi, yang menunjukkan kekuasaan atau kewenangan pemerintahan yang terpusat pada pemerintahan pusat.

Dari konsep di atas secara umum desentralisasi memiliki dua aspek, yaitu dari aspek politik dan dari aspek hukum administrasi. Dari aspek politik desentralisasi biasanya diartikan sebagai penyerahan kekuasaan (*powers*) kepada

institusi di tingkat bawah, sedangkan dari aspek hukum tata negara/administrasi desentralisasi diartikan sebagai penyerahan atau pelimpahan urusan pemerintahan.

Konsep desentralisasi dengan perspektif politik antara lain dikemukakan Philip Mawhood, Brian C Smith, dan Jesse C. Ribbot. Menurut Mawhood, desentralisasi adalah "*devolution of power from central to local government*".² Menurut Brian C. Smith desentralisasi adalah sebagai "pengalihan kekuasaan dari jenjang atas ke jenjang bawah dalam hierarki teritorial, yang bisa berarti satu pemerintahan di dalam negara bagian, atau jawatan di dalam suatu organisasi".³ Sementara itu, Jesse C. Ribbot dengan mengutip beberapa sumber menyatakan bahwa:

Decentralization is usually defined as any act by which central government formally cedes powers to actors and institutions at lower levels in a political-administrative and territorial hierarchy".⁴

Ketiga pendapat tersebut menekankan pendelegasian kekuasaan (*devolution of power*) dari atasan kepada bawahan sebagai substansi utama desentralisasi. Di kalangan ahli hukum Indonesia pendapat tersebut diikuti oleh Koesoemahatmaja, bahwa desentralisasi adalah sebagai "pelimpahan kekuasaan pemerintah dari pusat kepada daerah-daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri (daerah-daerah otonom). Desentralisasi adalah cara atau juga sistem untuk menunjukkan asas demokrasi, yang memberikan kesempatan kepada rakyat untuk ikut serta dalam pemerintahan negara".⁵ Hal yang sama dikemukakan Amrah Muslimin bahwa desentralisasi merupakan pelimpahan kewenangan-kewenangan dari pemerintah pusat kepada badan-badan otonomi (*swatantra*) yang berada di daerah-daerah. Pelimpahan wewenang ini mengandung makna adanya pengalihan kewenangan dari suatu badan atau pejabat kepada badan atau pejabat lain.⁶

Berbeda dengan kelima pendapat di atas, G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli memberikan konsep desentralisasi dari perspektif hukum administrasi, yaitu:

"...the transfer of planning, decision making, or administrative authority from central government to its field organizations,

local administrative units, semi-autonomous and parastatal organizations, local government, or non-governmental organizations".⁷

Konsep desentralisasi dengan demikian dapat di lihat dari dua perspektif yang berbeda, yaitu perspektif politik dan perspektif administrasi negara. Kedua perspektif ini saling terkait dan tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Di lihat dari perspektif politik, desentralisasi berarti penyerahan kekuasaan dari pemerintah pusat atau tingkat atas kepada pemerintah daerah atau tingkat yang lebih rendah. Sementara dilihat dari perspektif administrasi negara, desentralisasi memiliki makna sebagai penyerahan urusan pemerintahan atau pelimpahan wewenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan dari pusat kepada daerah atau pemerintah tingkat atas kepada pemerintah tingkat yang lebih rendah. Menurut Ateng Syafrudin, kendati konsep desentralisasi di pelbagai negara tidak semuanya sama, tetapi persamaan yang ada umumnya adalah bahwa asas tersebut terkandung usaha-usaha kegiatan pemerintahan negara sebagai *profesionil matter* dan pelimpahan suatu tugas jabatan dalam negara.⁸

Bertolak dari perbedaan konsep di atas, maka dikenal berbagai bentuk desentralisasi. Secara umum desentralisasi menurut Van Der Pot terbagi menjadi dua bentuk, yaitu desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional.⁹ Tresna menggolongkan desentralisasi menjadi desentralisasi jabatan (*ambtelijke decentralitatie*) dan desentralisasi ketatanegaraan (*staatkundige decentralitatie*) yang dibedakan menjadi desentralisasi teritorial (*teritoriale decentralitatie*) dan desentralisasi fungsional (*functionale decentralitatie*). Desentralisasi jabatan (dekonsentrasi) adalah pemberian kekuasaan dari atas ke bawah dalam rangka kepegawaian, guna melancarkan pekerjaan semata-mata. Desentralisasi ketatanegaraan merupakan pemberian kekuasaan untuk mengatur bagi daerah di dalam lingkungannya guna mewujudkan asas demokrasi pemerintahan negara. Desentralisasi mempunyai dua wajah yaitu *autonomie* dan *medebewind* atau *zelfbestuur*.¹⁰

Cheema dan Rondinelli membedakan empat bentuk desentralisasi yaitu *deconcentration*, *delegation*, *devolution*, dan *privatization*.¹¹ *Deconcentration* merupakan pembagian kewenangan dan tanggung jawab administratif hanya dalam lingkup administrasi aparat pemerintahan pusat. *Delegation* adalah pelimpahan pengambilan keputusan dan kewenangan pengelolaan untuk melakukan tugas-tugas khusus kepada suatu organisasi yang tidak secara langsung berada di bawah pengawasan pemerintah pusat. *Devolution*, yaitu pemerintah pusat membentuk unit-unit pemerintahan di luar pemerintah pusat dengan menyerahkan sebagian fungsi-fungsi tertentu untuk dilaksanakan secara mandiri oleh unit pemerintahan yang otonom, mandiri, dan memiliki status hukum terpisah. Unit pemerintahan tersebut mempunyai batas wilayah yang jelas dan legal, yang mempunyai wewenang untuk melakukan tugas-tugas umum pemerintahan, berwenang mengelola dan memanfaatkan sumber daya untuk mendukung pelaksanaan tugasnya, diakui oleh warganya untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, serta adanya hubungan koordinasi antara pusat dan daerah. *Privatization* adalah pengalihan fungsi-fungsi dari pemerintah kepada lembaga-lembaga non-pemerintah (badan sukarela, swasta, swadaya masyarakat), atau peleburan badan pemerintah menjadi badan swasta.¹²

Memperhatikan bentuk-bentuk desentralisasi di atas, maka desentralisasi (dalam arti luas) mencakup desentralisasi jabatan atau desentralisasi administrasi (dekonsentrasi) dan desentralisasi ketatanegaraan yang terdiri dari desentralisasi teritorial (devolusi) dan desentralisasi fungsional. Desentralisasi ketatanegaraan inilah yang melahirkan konsep otonomi daerah. Otonomi daerah tidak akan ada tanpa adanya proses desentralisasi ketatanegaraan. Oleh karena itu, menurut Ryaas Rasyid istilah otonomi daerah lebih cenderung pada *political aspect* (aspek politik kekuasaan negara), sedangkan desentralisasi lebih cenderung pada *administrative aspect* (aspek administrasi negara). Namun di lihat dari konteks *sharing of power*, dalam praktiknya kedua istilah tersebut mempunyai keterkaitan yang erat dan tidak dapat dipisahkan.¹³

Untuk lebih jelasnya berikut ini diberikan konsep istilah otonomi daerah. Istilah "otonomi" berasal dari bahasa Yunani, yaitu dari kata "oto (*outo*)" yang berarti sendiri dan "nomoi (*nomos*)" yang berarti undang-undang atau aturan. Otonomi secara leksikal berarti perundangan sendiri (*zelfwetgeving*), tetapi dalam perkembangannya di Indonesia otonomi itu selain mengandung arti "perundangan (*regeling*)" juga mengandung arti "pemerintahan (*bestuur*)".¹⁴ Oleh karena itu, menurut Van Der Pot secara konseptual otonomi mengandung arti kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan (rumah tangganya) sendiri.¹⁵ Secara lebih luas lagi menurut Amrah Muslimin otonomi diartikan sebagai berpemerintahan sendiri sesuai dengan paham catur praja yang meliputi fungsi membentuk perundangan (*wetgeving*), pelaksanaan undang-undang (*uitoering*), kepolisian (*politie*), dan peradilan (*rechtspraak*). Keempat fungsi ini dilaksanakan oleh daerah otonom dalam rangka menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat secara terbatas dalam bidang yang tidak dilaksanakan pemerintah pusat.

Berdasarkan pada uraian di atas maka secara konseptual desentralisasi tidak sama dengan otonomi daerah. Desentralisasi lebih kepada proses dari sebuah penyelenggaraan pemerintahan, sedangkan otonomi daerah lebih kepada hak dan kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah sebagai implementasi dari sistem desentralisasi. Desentralisasi adalah suatu proses pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah atau dari pemerintahan tingkat atas kepada pemerintahan tingkat bawah. Sementara otonomi daerah adalah kewenangan daerah untuk mengatur untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri. Dalam kaitan ini secara tegas Bagir Manan menyatakan, bahwa desentralisasi adalah otonomi, tetapi desentralisasi tidak sama dengan otonomi. Otonomi daerah hanyalah salah satu bentuk desentralisasi. Desentralisasi juga bukan asas melainkan proses. Oleh karena itu dalam Pasal 18 baru UUD 1945 mencantumkan otonomi dan tugas pembantuan sebagai asas pemerintahan daerah.¹⁶ Bertolak dari pemahaman ini dapat dikatakan bahwa desentralisasi adalah yang

melandasi suatu daerah dapat dikatakan otonom. Otonomi daerah tidak akan ada, jika tidak ada desentralisasi.

Dalam kaitannya dengan hukum ketatanegaraan/hukum administrasi, maka kemandirian untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri itu memerlukan pemberian kewenangan kepada daerah yang diatur berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 1 angka 6 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah diartikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemberian hak, wewenang, dan kewajiban kepada daerah tersebut untuk memungkinkan daerah tersebut dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan.

Luasan kewenangan yang diberikan kepada daerah ditentukan oleh beberapa hal. Menurut Viera, ada tiga ukuran penentu besaran otonomi daerah, yakni: (1) antara jumlah pegawai daerah dan pegawai pusat; (2) antara jumlah pengeluaran daerah dan pengeluaran pusat; dan (3) antara jumlah pendapatan daerah dan pendapatan pusat.¹⁷ Ukuran dari Viera tersebut terlihat lebih ditekankan pada ukuran-ukuran kuantitas pegawai dan kemampuan ekonomi pemerintah daerah.

Ukuran yang lebih luas lagi sebagai dasar penentuan besaran otonomi daerah diberikan oleh Smith, yaitu: (1) ukuran fungsi pemerintahan, yang terkategori dalam fungsi yang utuh, bagian fungsi dan aktivitas dari bagian fungsi. Derajat desentralisasi dapat diukur dari anggaran untuk ketiga kategori fungsi tersebut; (2) ukuran perpajakan, yakni perbandingan kekuasaan untuk memperoleh pendapatan; (3) ukuran dasar hukum pembentukan daerah otonom dan penyerahan wewenang kepadanya; (4) ukuran antara rasio jumlah pendapatan daerah dan jumlah pendapatan pemerintah secara keseluruhan; (5) ukuran tingkat pengeluaran daerah

secara keseluruhan sebagai bagian dari jumlah pengeluaran negara; (6) ukuran wewenang pemerintah daerah; dan (7) ukuran pegawai dan pejabat dengan cara mengklasifikasikannya dalam kategori pegawai daerah dan pusat, pejabat yang diangkat dan yang dipilih, pegawai dan pejabat yang diseleksi di daerah dan di pusat.¹⁸

Ukuran-ukuran yang menjadi dasar pemberian kewenangan tersebut kemudian melahirkan bentuk-bentuk otonomi daerah yang dapat diterapkan. Ada berbagai versi mengenai bentuk otonomi daerah. Dari segi keluasan wewenang daerah, dikenal dua bentuk otonomi, yaitu otonomi terbatas dan otonomi luas.¹⁹ Dikatakan otonomi terbatas apabila urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula; apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa sehingga daerah otonomi kehilangan kemandirian menentukan secara bebas cara-cara untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya; dan sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah. Sebaliknya, dalam otonomi luas biasanya bertolak dari prinsip semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat. Dalam pola otonomi luas, urusan-urusan yang dilakukan oleh pemerintah pusat bersifat limitatif dan sisanya menjadi kewenangan pemerintah daerah (teori residu). Sebaliknya dalam otonomi terbatas, urusan-urusan daerahlah yang dirumuskan secara limitatif dan sisanya menjadi kewenangan pemerintah pusat.²⁰ Bentuk otonomi terbatas pernah diterapkan Indonesia melalui UU No. 5 Tahun 1974, sedangkan otonomi luas diterapkan melalui UU No. 1 Tahun 1957, UU No. 18 Tahun 1965, UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004, dan terakhir melalui UU No. 23 Tahun 2014.

Selain kedua bentuk di atas, Sarundajang membagi lima macam otonomi, yaitu (1) otonomi organik atau rumah tangga organik, (2) otonomi formal atau rumah tangga formal, (3)

otonomi materiil atau rumah tangga materiil, (4) otonomi riil atau rumah tangga riil, dan (5) otonomi nyata, bertanggung jawab, dan dinamis.²¹ Dari kelima bentuk tersebut, secara umum jika dilihat dari sistem rumah tangga daerah dikenal sistem otonomi formal, otonomi materiil, dan otonomi riil.²²

Dalam sistem otonomi formal maka urusan yang diserahkan tidak dibatasi secara limitatif. Daerah mempunyai kebebasan untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang menurut pandangannya adalah kepentingan daerah, untuk kemajuan dan perkembangan daerah. Batasnya ialah bahwa daerah tidak boleh mengatur urusan yang telah diatur oleh undang-undang atau peraturan yang lebih tinggi tingkatannya dan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum. Sebaliknya, otonomi materiil mengandung arti bahwa urusan yang telah diserahkan menjadi urusan rumah tangga diperinci secara tegas, pasti dan diberi batas-batas secara limitatif, dan praktiknya penyerahan ini dilakukan dalam undang-undang pembentukan daerah yang bersangkutan. Kemudian otonomi riil merupakan kombinasi atau campuran dari otonomi formal dan otonomi materiil. Di dalam undang-undang pembentukan daerah, pemerintah pusat menentukan urusan-urusan yang dijadikan pangkal untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah. Penyerahan ini merupakan otonomi materiil. Kemudian setiap waktu daerah dapat meminta tambahan urusan kepada pemerintah pusat untuk dijadikan urusan rumah tangganya sesuai dengan kesanggupan dan kemampuan daerah. Penambahan urusan pemerintahan kepada daerah dilakukan dengan undang-undang penyerahan masing-masing urusan.

Memperhatikan kriteria tersebut, maka otonomi formal pada prinsipnya sama dengan otonomi luas, sedangkan otonomi materiil merupakan otonomi terbatas dan otonomi riil mengarah pada bentuk otonomi luas. UU No. 22 Tahun 1999 dapat dikatakan menganut otonomi formal, sedangkan UU No. 32 Tahun 2004 dan UU N. 23 Tahun 2014 meskipun dikatakan menganut otonomi seluas-luasnya, tetapi sesungguhnya menganut otonomi materiil yang diperluas. Kedua undang-undang ini tidak sepenuhnya menganut otonomi riil, karena

dalam undang-undang ini tidak ada ketentuan bahwa daerah setiap saat meminta kepada pemerintah pusat untuk dijadikan urusan rumah tangganya sesuai dengan kesanggupan dan kemampuan daerah. Otonomi riil lebih tercermin dalam hal pemetaan urusan pemerintahan pilihan, yang menurut UU No. 23 Tahun 2014 didasarkan pada potensi daerah, potensi penyerapan tenaga kerja, dan pemanfaatan lahan. Secara lebih jelas lagi konsep otonomi riil pernah diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004, bahwa daerah dapat menetapkan urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan menjadi urusan rumah tangganya. Dengan demikian urusan pemerintahan pilihan benar-benar didasarkan pada potensi dan kekhasan sebagai unggulan daerah.

B. Hakikat Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Secara teoretik hakikat desentralisasi adalah pemecaran kekuasaan atau pembagian urusan pemerintahan dari pusat kepada daerah, dengan tujuan agar penyelenggaraan pemerintahan lebih efektif dan efisien. Sementara otonomi daerah pada hakikatnya adalah kemandirian atau kebebasan daerah untuk mengatur sendiri, baik dalam membuat peraturan maupun dalam menyelenggarakan urusan serta kepentingannya berdasarkan inisiatif dan prakarsa serta aspirasi masyarakat daerah. Dengan demikian hakikat desentralisasi cenderung kepada efisiensi dan efektifitas aspek administrasi pemerintahan, sedangkan hakikat otonomi daerah cenderung kepada aspek politik kekuasaan, yaitu kemandirian dan pemberdayaan daerah.

Menurut M. Ryaas Rasyid, tujuan utama desentralisasi di Indonesia sejak tahun 1999, di satu pihak, untuk membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan domestik, sehingga ia berkesempatan untuk mempelajari, memahami, merespon berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat dari padanya. Pada saat yang sama, pemerintah pusat diharapkan lebih mampu

berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro nasional yang bersifat strategis. Di lain pihak, dengan desentralisasi kewenangan pemerintah ke daerah, maka daerah akan mengalami proses pemberdayaan yang signifikan. Kemampuan prakarsa dan kreatifitas daerah akan terpacu, sehingga kapabilitas dalam mengatasi berbagai masalah domestik akan semakin kuat.²³ Tentu saja dalam kemandirian dan pemberdayaan daerah ini ada batas-batasnya, seperti tidak boleh melanggar konstitusi, bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, dan atau kepentingan umum. Kemandirian daerah tidak berarti lepas sama sekali dari pemerintah pusat, sehingga sebebaskan-bebasnya membuat aturan dan melaksanakan semua urusan pemerintahan. Apalagi dalam konteks negara kesatuan, desentralisasi harus dilaksanakan secara sinergis dengan kebijakan pemerintah pusat, karena tidak mungkin semua urusan pemerintahan sepenuhnya dilaksanakan oleh daerah atau sebaliknya. Urusan pemerintahan yang menyangkut kepentingan dan kelangsungan hidup berbangsa dan bernegara lazimnya diselenggarakan secara sentralisasi dan dekonsentrasi, sedangkan urusan yang mengandung dan menyangkut kepentingan masyarakat setempat diselenggarakan secara desentralisasi.²⁴

Otonomi daerah sebagai salah satu bentuk desentralisasi pemerintahan, pada hakikatnya ditujukan untuk memenuhi kepentingan bangsa secara keseluruhan, yaitu upaya untuk lebih mendekati tujuan-tujuan penyelenggaraan pemerintahan untuk mewujudkan cita-cita masyarakat yang lebih baik, suatu masyarakat yang lebih adil dan lebih makmur.²⁵ Dari sisi teknik organisatoris pemerintahan, oleh The Liang Gie dikatakan bahwa desentralisasi atau otonomi daerah semata-mata untuk mencapai pemerintahan yang efisien,²⁶ atau yang menurut Zudan Arif Fakrullah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan di daerah.²⁷

Dilihat dari sisi pelaksanaan fungsi pemerintahan, David Osborne-Ted Gaebler, juga mengemukakan pendapat yang esensinya sama, bahwa desentralisasi atau otonomi daerah itu menunjukkan: (1) satuan-satuan desentralisasi (otonomi) lebih fleksibel dalam memenuhi berbagai perubahan yang terjadi

dengan cepat; (2) satuan-satuan desentralisasi dapat melaksanakan tugas dengan efektif dan lebih efisien; (3) satuan-satuan desentralisasi lebih inovatif; dan (4) satuan-satuan desentralisasi mendorong tumbuhnya sikap moral yang lebih tinggi, komitmen yang lebih tinggi dan lebih produktif.²⁸

Argumentasi di atas nampaknya lebih menekankan pada esensi desentralisasi dan otonomi daerah dilihat dari sisi penyelenggaraan pemerintahan. Ada argumentasi lain yang memberikan alasan pembenar (*justification*) dipilihnya desentralisasi dan otonomi daerah baik dari aspek administrasi pemerintahan maupun aspek politik kekuasaan negara. Secara luas Syaukani HR, Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid mengemukakan beberapa argumentasi mengapa memilih desentralisasi atau otonomi daerah, yang secara ringkas adalah sebagai berikut:²⁹

1. Efisiensi-efektifitas penyelenggaraan pemerintahan. Luasnya wilayah dan tingginya tingkat fragmentasi sosial dalam sebuah negara, mengharuskan ada hal tertentu yang diselenggarakan secara lokal dimana pemerintah daerah akan lebih baik menyelenggarakannya ketimbang dilakukan secara nasional dan sentralistik. Selain itu, diberikan kewenangan kepada pemerintah daerah maka tugas-tugas pemerintahan akan dijalankan lebih baik.
2. Pendidikan politik. Pemerintahan daerah merupakan kancah pelatihan (*training ground*) dan pengembangan demokrasi dalam sebuah negara. Adanya pemerintahan daerah akan menyediakan kesempatan bagi warga masyarakat berpartisipasi politik, baik dalam rangka memilih atau kemungkinan untuk dipilih untuk suatu jabatan politik. Semua itu merupakan bagian dari proses pendidikan politik masyarakat.
3. Pemerintahan Daerah sebagai persiapan untuk karir politik lanjutan. Pemerintahan daerah merupakan langkah persiapan untuk meniti karir lanjutan, terutama karir di bidang politik dan pemerintahan di tingkat nasional.
4. Stabilitas politik. Salah satu manfaat desentralisasi-otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah penciptaan politik yang stabil.

5. Kesetaraan politik (*political equality*). Dibentuknya pemerintahan daerah maka kesetaraan politik di antara berbagai komponen masyarakat akan terwujud, seperti kesempatan untuk terlibat dalam politik dan dalam mempengaruhi pemerintahannya untuk membuat kebijakan, terutama yang menyangkut kepentingan mereka.
6. Akuntabilitas publik. Demokrasi politik akan menciptakan kebebasan bagi warga masyarakat, dan salah satu elemen yang tidak dapat dinafikan dalam demokrasi dan desentralisasi adalah akuntabilitas publik. Si pemegang jabatan publik harus mampu mempertanggungjawabkan segala bentuk pilihan kebijakan dan politiknya kepada warga masyarakat yang mempercayakan kepadanya jabatan politik tersebut.

Pendapat yang sama juga dikemukakan Philip Mawhood, sebagaimana dikutip Syarif Hidayat bahwa tujuan utama dari kebijakan desentralisasi adalah sebagai upaya mewujudkan keseimbangan politik (*political equality*), akuntabilitas pemerintahan lokal (*local accountability*) dan pertanggungjawaban pemerintah lokal (*local responsiveness*).³⁰ Ketiga tujuan ini saling berkaitan satu sama lain. Adapun prasyarat yang harus dipenuhi untuk mencapai tujuan tersebut, dalam konteks Indonesia misalnya, adalah pemerintah daerah harus memiliki teritorial kekuasaan yang jelas (*legal territorial of power*); memiliki pendapatan asli daerah sendiri (*local own income*); memiliki badan perwakilan (*local representative body*) yang mampu mengontrol eksekutif daerah; dan adanya kepala daerah yang dipilih sendiri oleh masyarakat daerah melalui pemilihan yang bebas.³¹ Dengan kata lain harus ada pemerintahan daerah yang memiliki hak, wewenang, dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya secara mandiri berdasarkan aspirasi masyarakat setempat. Pemerintahan daerah yang demikian merupakan implementasi dari kebijakan desentralisasi. Melalui desentralisasi ini pemerintah pusat memberikan tanggung jawab dan kekuasaan, atau fungsi pemerintahan tertentu kepada pemerintah daerah. Sebagaimana dikatakan Harry Friedman:

*“... a superior government assigns responsibility, authority, or function to lower government unit that is assumed to have some degree of authority”.*³²

Hal lain yang sering dilupakan bahwa pilihan otonomi daerah pada akhirnya adalah untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan rakyat, baik melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan masyarakat, dan peningkatan peran serta masyarakat baik melalui proses-proses politik maupun pemerintahan. Berbagai argumentasi tersebut semakin memperkuat alasan bahwa betapa urgennya pelaksanaan otonomi daerah dalam sebuah negara, terutama negara yang besar dan memiliki multi etnis serta kebudayaan seperti Indonesia. Satu hal yang perlu digarisbawahi, bahwa kesejahteraan rakyat sebagai tujuan akhir dari kebijakan otonomi daerah tidak boleh mengakibatkan kerusakan lingkungan dan sumber daya alam sebagai syarat utama tercapai kesejahteraan dalam bingkai pembangunan berkelanjutan. Dalam konteks keberlanjutan lingkungan, maka otonomi daerah harus dipahami tidak secara kewilayahan, tetapi secara fungsional. Fungsi-fungsi pemerintahan dalam pengelolaan lingkungan harus dilakukan secara baik sesuai dengan kondisi dan karakteristik lingkungan yang ada di masing-masing daerah.

C. Perkembangan Pengaturan Otonomi Daerah

Otonomi daerah sebenarnya bukanlah hal yang sama sekali baru. Isu dan pengaturan otonomi daerah telah muncul sejak UUD 1945 sebelum perubahan, bahkan sejak penjajahan kolonial Belanda. Pada masa ini telah dikeluarkan *Decentralisatie Wet* 1903, yang kemudian diikuti dengan *Koninklijke Besluit* (Keputusan Raja) No. 39 Tahun 1904 (*Decentralisatie Besluit* 1904) dan Ordonansi No. 181 Tahun 1905 (*Locale Raden Ordonantie* 1905).

Pada dasarnya *Decentralisatie Wet* 1903 merupakan undang-undang desentralisasi di Negeri Belanda, yang di dalamnya membuka kemungkinan terwujudnya pemerintahan lokal di daerah-daerah tertentu (yang disebut dengan istilah

gewesten), atau di bagian-bagian dari satuan-satuan daerah tertentu (yang disebut dengan istilah *gedeelten van gewesten*, atau yang kemudian sering dirujuk dengan istilah *afdelingen*), yang dapat melaksanakan urusan pemerintahannya sendiri (yang disebut dengan istilah *zelfbestuur*).³³ Untuk berlaku di negeri koloni Hindia-Belanda, terlebih dahulu dikeluarkan *Decentralisatie Besluit* 1904, yang kemudian ditindaklanjuti dengan keputusan gubernur jenderal dalam bentuk ordonansi, yaitu *Locale Raden Ordonantie* 1905. Ordonansi ini mengatur tentang pembentukan dewan (*raad*) lokal sebagai syarat terbentuknya daerah-daerah yang “didesentralisasi”.³⁴

Kemudian hanya berselang tiga bulan setelah Indonesia merdeka, isu otonomi daerah telah diatur dalam UU No. 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah. Hanya saja undang-undang ini belum memberikan landasan untuk berkembangnya otonomi daerah secara baik. Undang-undang ini selain bersifat dualistik, cenderung sentralistik, karena tidak menentukan secara tegas (*eksplisit*) batas-batas dan ruang lingkup urusan rumah tangga daerah. Dikatakan dualistik, karena pada saat itu berlaku dua jenis pemerintahan di daerah, yaitu pemerintahan di daerah yang memiliki Komite Nasional Indonesia Daerah (KNID) dan tanpa KNID. Pemerintahan di daerah yang mempunyai KNID adalah pemerintah daerah otonom yang berhak mengatur rumah tangga daerah (keresidenan, pemerintahan kota, kabupaten dan daerah lain yang dianggap perlu oleh Menteri Dalam Negeri). Pemerintahan di daerah lainnya seperti provinsi (kecuali Provinsi Sumatera), kewedanaan, dan kecamatan tidak mempunyai KNID, sehingga merupakan daerah administratif belaka.³⁵

Menyadari kelemahan tersebut di atas, maka pada tahun 1948 dikeluarkan UU No. 22 Tahun 1948 yang menentukan satu macam satuan pemerintahan di daerah, yaitu satuan pemerintahan daerah otonom. Sistem otonomi yang digunakan dalam UU ini adalah otonomi formil dan sekaligus asas otonomi materiil. Mengingat UU ini tidak dapat dilaksanakan dengan baik, maka diganti dengan UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, yang secara substansi menghendaki

“otonomi seluas-luasnya. Seiring dengan perkembangan politik yang terus berubah, pengaturan hukum di bidang otonomi daerah pun mengalami perubahan. Dinamika politik dan hukum ini pada masa orde baru ditandai keluarnya UU No. 18 Tahun 1965 yang kemudian diganti dengan UU No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Sistem otonomi yang digunakan dalam UU No. 5 tahun 1974 adalah “otonomi nyata dan bertanggung jawab” dengan karakter yang sentralistik.

Perkembangan politik dan hukum kembali terjadi setelah reformasi 1998, yang antara lain menghendaki kembalinya sistem pemerintahan ke desentralistik. Untuk itu keluarlah UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan terakhir diganti lagi dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Ketiga undang-undang ini menggunakan prinsip otonomi luas atau otonomi seluas-luasnya. Berlandaskan prinsip otonomi luas atau seluas-luasnya itu, maka hampir semua urusan pemerintahan (kecuali yang bersifat absolut), termasuk dalam bidang lingkungan hidup juga menjadi menjadi tugas dan tanggung jawab pemerintah daerah. Melalui undang-undang ini berbagai urusan pemerintahan yang semula lebih bernuansa sentralistik, berubah menjadi desentralistik.

D. Problematika Pengelolaan Lingkungan Hidup di Era Otonomi Daerah

Adanya penyerahan urusan ini berarti desentralisasi dan otonomi daerah telah memberikan wewenang kepada daerah untuk mengatur dan mengurus lingkungan hidup di daerahnya secara mandiri. Makin luasnya wewenang atau urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah, mempunyai implikasi terhadap semakin besarnya tugas dan tanggung jawab daerah dalam pengelolaan lingkungan di daerah.

Semakin luasnya wewenang daerah dalam pengelolaan lingkungan diharapkan kualitas dan daya dukung lingkungan semakin lebih baik dari sebelumnya. Hal ini selaras dengan

pendapat Ribbot, bahwa desentralisasi merupakan suatu cara untuk meningkatkan efisiensi dan keadilan dalam pengelolaan sumber daya alam.³⁶ Dengan demikian secara konseptual otonomi daerah seharusnya memberikan dampak positif bagi lingkungan hidup. Sebagaimana dinyatakan A. Sonny Keraf, bahwa ada empat alasan otonomi daerah akan lebih menguntungkan bagi lingkungan hidup. *Pertama*, otonomi daerah mendekatkan pengambilan kebijakan dan keputusan publik dengan rakyat di daerah, sehingga akan lebih sesuai dengan kondisi lingkungan di daerah. *Kedua*, ada kontrol lebih langsung dan lebih cepat, bahkan lebih murah, dari masyarakat dan berbagai kelompok kepentingan di daerah terhadap kebijakan lingkungan. *Ketiga*, kepentingan masyarakat lokal yang terkait dengan lingkungan hidup, akan lebih diperhatikan dan diakomodasi. *Keempat*, nasib daerah ditentukan oleh daerah itu sendiri, sehingga pemerintah daerah dan masyarakat setempat akan sangat serius mengantisipasi setiap kemungkinan yang terkait dengan lingkungan hidup.³⁷

Dalam realitasnya kondisi lingkungan tidak lebih baik dari sebelumnya, bahkan kerusakan dan pencemaran lingkungan cenderung meningkat. Sebagai contoh di sektor kehutanan, jika pada kurun tahun 1982-1990 kerusakan hutan hanya 900.000 hektar/tahun dan antara tahun 1990-1997 rata 1,8 juta hektar/tahun, maka pada awal-awal otonomi daerah (1997-2000) meningkat lagi menjadi 2,83 juta hektar/tahun. Bahkan pada kurun waktu tahun 2000-2006, kerusakan hutan masih mencapai 1,08 juta hektar/tahun.³⁸ Hutan mangrove Indonesia yang pada tahun 1993 luasnya tercatat mencapai 3,7 juta hektar, pada tahun 2005 hanya tersisa 1,5 juta hektar. Kondisi terumbu karang Indonesia turun drastis hingga 90 % dalam 50 tahun terakhir. Hal ini disebabkan oleh penangkapan ikan yang tak ramah lingkungan, sedimentasi dan polusi dari daratan dan penambangan karang. Pada tahun 2000 terjadi longsor di penambangan PT. Freeport Indonesia di Danau Wanagon, Irian Jaya (Papua) yang menyebabkan meluapnya material (*sludge, overburden*, dan air) ke Sungai Wanagon dan Desa Banti yang letaknya berada di bawah danau. Tahun 2001 terjadi ledakan tangki PT. Petrokomia Gresik yang

mengakibatkan terganggunya kesehatan warga sekitar. Pada tahun 2004-2005 muncul permasalahan kebijakan pertambangan di hutan lindung dan kasus pencemaran Teluk Buyat. Tahun 2006, terjadi bencana semburan lumpur di Sidoarjo dan belum tertanggulangi hingga sekarang.³⁹

Kondisi demikian disebabkan oleh banyak hal. Pertama, karena banyaknya peraturan yang terkait dengan otonomi daerah yang lebih berorientasi pada aspek ekonomi (*economic oriented*). Kedua, pengaturan wewenang daerah dalam bidang pengelolaan lingkungan hidup masih lemah dan dalam beberapa hal masih bersifat sektoral serta administratif-kewilayahan. Selain itu, pengelolaan lingkungan terkadang lebih fokus pada pengendalian dampak lingkungan, sehingga tidak komprehensif mulai dari perencanaan sampai pelaksanaan dan penegakan hukum. Ketiga, lemahnya kapasitas kelembagaan pengelolaan lingkungan hidup daerah. Kelembagaan atau institusi yang mengelola lingkungan hidup daerah dianggap kurang penting, karena tidak akan menghasilkan (*cost center*) dan bukan *profit center*,⁴⁰ sehingga ia tidak diberi wewenang yang kuat, bahkan nomenklatur pun terkadang berbeda-beda antara daerah yang satu dengan daerah lainnya. Ada yang berstatus badan, kantor, atau dinas, dan ada pula yang lingkup tugas dan fungsinya digabung dengan urusan pemerintahan lainnya. Kelembagaan lingkungan hidup daerah tidak memiliki wewenang yang bersifat eksklusif atau *portfolio*, sehingga kesulitan dalam melakukan pengendalian, pengawasan dan penegakan hukum secara langsung. Sementara itu, fungsi koordinasi yang dimiliki lembaga lingkungan daerah juga tidak efektif.

Keempat, belum jelasnya pengaturan mengenai kerja sama antardaerah dalam pengelolaan lingkungan. Pengelolaan lingkungan hidup di daerah cenderung didasarkan pada pendekatan administratif, sehingga mengakibatkan fragmentasi wewenang dan ego daerah. Padahal, berdasarkan ciri-ciri ekologisnya pengelolaan lingkungan selalu melampaui batas administratif. Kerja sama antardaerah sebagaimana diatur dalam Pasal 195-197 UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 50 Tahun 2007 sifatnya umum, sedangkan urusan lingkungan

hidup memiliki karakter tersendiri yang memerlukan pengaturan yang spesifik. Ketiadaan pengaturan demikian selain menjadi kendala dalam pelaksanaan kerja sama di bidang lingkungan, dapat memperkokoh egoisme daerah dan tidak mustahil dapat menjadi pemicu timbulnya konflik antardaerah yang bersumber dari pengelolaan lingkungan hidup.

¹Victor M. Situmorang, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1994), hlm. 38.

²Philip Mawhood (ed), *Local Government in the Third World: The Experience of Tropical Africa*, (Chicheser: John Wiley & Sons, 1987), hlm. 9.

³Syarif Hidayat, "Mengurai Peristiwa Meretas Karsa Refleksi Satu Dasawarsa Reformasi Desentralisasi dan otonomi Daerah", dalam *Prisma*, Vol. 29 No. 3, Juli 2010.

⁴Jesse C. Ribot, *Waiting For Democracy, The Politics of Choice in Natural Resource Decentralization*, (Washington DC: World Resorces Institute, 2004), hlm. 8.

⁵H. Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, (Bandung: Penerbit Nuansa, 2009), hlm. 121.

⁶Amrah Muslimin, *Beberapa Azas-azas dan Pengertian-pengertian Pokok Tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*, (Bandung: Alumni, 1983), hlm. 88.

⁷G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli (ed), *Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries*, (California: Sage Publications, Inc. Baverly Hills, 1983), hlm. 18.

⁸Ateng Syafrudin, *Pemerintah Daerah dan Pembangunan*, (Bandung: Sumur, 1973), hlm. 8.

⁹Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945, Disertasi*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), hlm. 21.

¹⁰*Ibid.*, hlm. 23.

¹¹G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli, (ed), *Loc. Cit.*

¹²*Ibid.*

¹³I Nyoman Sumaryadi, *Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*, (Jakarta: Citra Utama, 2005), hlm. 23.

¹⁴Ermaya Suradinata, *Otonomi Daerah dan Paradigma Kepemimpinan Pemerintahan dalam Politik dan Bisnis*, (Jakarta: Suara Bebas, 2006), hlm. 42.

¹⁵Bagir Manan, *Op. Cit.*, hlm. 21.

¹⁶Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: FH UII, 2001), hlm. 11.

-
- ¹⁷Nyoman Sumaryadi, *Efektivitas...*, *Op. Cit.*, hlm. 49.
- ¹⁸*Ibid.*, hlm. 50.
- ¹⁹Bagir Manan, *Menyongsong...Op.,Cit.*, hlm. 37.
- ²⁰Zudan Arif Fakrulloh (dkk), *Kebijakan Desentralisasi di Persimpangan*, (Jakarta: CV. Cipruy, 2004), hlm. 13.
- ²¹S.H. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1999), hlm. 38-42.
- ²²Bayu Surianingrat, *Desentralisasi dan Dekonsentrasi Pemerintahan di Indonesia Suatu Analisa*, (Jakarta: Dewa Ruci Press, 1980), hlm. 18; Bagir Manan, *Hubungan...*, *Op. Cit.*, hlm. 26-32.
- ²³M. Ryaas Rasyid, "Otonomi Daerah: Latar Belakang dan Masa Depan", dalam Syamsuddin Haris (editor), *Desentralisasi dan Otonomi Daerah, Desentralisasi, Demokratisasi, dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: LIPI Press, 2005), hlm. 8.
- ²⁴Sirajudin, *Hubungan Pusat-Daerah: Konsep, Problematika, dan alternatif Solusi*, dalam Mukti Fajar dkk., *Konstitusionalisme Demokrasi*, (Malang: INTRANS Publishing, 2010), hlm. 154.
- ²⁵S.H. Sarundajang, *Op. Cit.*, hlm. 35.
- ²⁶The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid III, (Jakarta: Gunung Agung, 1995), hlm. 40.
- ²⁷Zudan Arif Fakrulloh (dkk), *Op. Cit.*, hlm. 15.
- ²⁸David Osborne dan Ted Gaebler, *Mewirusaha Birokrasi (Reinventing Government)- Mentransformasi Semangat Wirausaha ke Dalam Sektor Publik*, Jakarta: PPM, 2003. hlm. 270; Lihat juga Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 89.
- ²⁹Syaukani HR, Afan Gaffar, dan M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007), hlm. 20-31.
- ³⁰Syarif Hidayat, "Desentralisasi Untuk Pembangunan, Dialog kelompok Positivis dan Realitivistis", *Jentera*, Jurnal Hukum, Edisi 14 Tahun IV, Oktober-Desember, Jakarta, 2006, hlm. 35.
- ³¹*Ibid.*
- ³²G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli, *Op. Cit.*, hlm. 35.
- ³³Soetandyo Wignyosoebroto, *Desentralisasi Dalam Tata Pemerintahan Kolonial Hindia-Belanda, Kebijakan dan Upaya Sepanjang Babak Akhir Kekuasaan Kolonial di Indonesia (1900-1940)*, (Malang: Bayu Media, 2005), hlm. 14-50.
- ³⁴Soetandyo Wignyosoebroto, "Satu Abad Desentralisasi di Indonesia", dalam *Prisma, Otonomi daerah Untuk Siapa ?*, Vol. 29 No. 23, Juli 2010, Jakarta, hlm. 62-63.
- ³⁵Lihat Bagir Manan, *Hubungan...*, *Op., Cit.*, hlm. 129.
- ³⁶Jesse C. Ribot, *Loc. Cit.*
- ³⁷A. Sonny Keraf, *Etika Lingkungan*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2002), hlm. 199-200.
- ³⁸Kementerian Kehutanan, *Statistik Kehutanan 2008*, Jakarta: Kementerian Kehutanan, 2009.

³⁹Naskah Akademik RUU Perubahan UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, 22 Mei 2009.

⁴⁰Sudharto P. Hadi, *Dimensi Lingkungan Perencanaan Pembangunan*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005), hlm 119.

Bab 2

WEWENANG PEMERINTAH DAERAH DALAM PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP

A. Sifat dan Sumber Kewenangan Pemerintah Daerah

Adanya desentralisasi dan otonomi daerah berarti memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerahnya secara mandiri. Untuk itu terlebih dahulu perlu dipahami pengertian kewenangan (*authority, gezag*) dan wewenang (*competence, bevoegdheid*). Adakalanya pengertian keduanya dibedakan, walaupun perbedaan ini tidak begitu penting.

Dalam berbagai sumber dijelaskan bahwa kewenangan adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu maupun terhadap sesuatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil atau bidang tertentu saja, misalnya wewenang pejabat untuk menerbitkan izin tertentu. Dengan demikian kewenangan berarti kumpulan dari wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*).¹ Secara yuridis pengertian wewenang adalah kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik atau kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang untuk melakukan hubungan-hubungan hukum.² Dalam pengertian tersebut terkandung hak dan kewajiban dan sekaligus melekat tanggung jawab dari organ pemerintah dalam melakukan tindakan hukum publik.

Terlepas dari perbedaan tersebut, baik kewenangan maupun wewenang keduanya merupakan konsep hukum yang menentukan kemampuan dari badan atau pejabat pemerintah dalam melakukan tindakan hukum publik dan di dalamnya memuat hak dan kewajiban dari organ pemerintah tersebut. Tolok ukur sahnya wewenang adalah sejauhmana wewenang itu diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Konsep hukum wewenang demikian sejalan dengan pendapat H.D Stout, bahwa wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan. Pengertian wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintahan oleh subyek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.³ Demikian pula pendapat Tonnaer bahwa kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu, dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara.⁴ Lebih konkret lagi pendapat Indroharto, bahwa dalam arti yuridis wewenang adalah sebagai suatu kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.⁵

Pengertian yuridis mengenai wewenang juga dikemukakan oleh P. Nicolai *et. al.* dan F.A.M. Stroink. Kedua pakar ini sependapat bahwa wewenang organ atau pejabat pemerintah merupakan wewenang dalam lapangan hukum publik, yang di dalamnya melekat hak dan kewajiban. Menurut P Nicolai *et. al.*, hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.⁶ Demikian halnya dengan pendapat F.A.M. Stroink, bahwa kewenangan berdasarkan hukum publik adalah kemampuan yuridis dari badan, yang di dalamnya meliputi keseluruhan hak dan kewajiban dari badan tersebut.⁷ Hak dan kewajiban ini oleh Stroink dibedakan dalam hal pemberian wewenang, pelaksanaan wewenang, dan akibat hukum dari pelaksanaan wewenang. Dalam pemberian

wewenang, berarti pemberian hak kepada dan pembebanan kewajiban terhadap badan (atribusi atau delegasi). Dalam pelaksanaan wewenang, berarti menjalankan hak dan kewajiban publik yang berarti mempersiapkan dan mengambil keputusan. Selanjutnya, akibat hukum dari pelaksanaan wewenang adalah keseluruhan hak dan/atau kewajiban yang terletak pada rakyat (*burger*), kelompok rakyat, dan badan.⁸

Dalam kaitan dengan otonomi daerah, menurut Bagir Manan hak mengandung pengertian kekuasaan daerah untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya.⁹ Pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut tentu harus didasarkan pada wewenang yang sah, yaitu sesuai dengan yang ditentukan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, pelaksanaan wewenang otonomi di bidang lingkungan hidup harus sesuai dengan yang ditentukan dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH-2009).

Keabsahan wewenang ini sangat penting, karena menjadi tolok ukur untuk menentukan keabsahan tindak administrasi pemerintahan. Sebagaimana dikatakan Philipus M. Hadjon, bahwa setiap tindak pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas wewenang yang sah,¹⁰ yaitu yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Dalam konteks inilah menurut Hench van Maarseven bahwa wewenang itu selalu harus ditunjukkan dasar hukumnya.¹¹

Penunjukan dasar hukum atau peraturan perundang-undangan sebagai dasar keabsahan wewenang dan sekaligus sebagai tolok ukur keabsahan tindak pemerintahan, merupakan implikasi dari dianutnya asas legalitas yang menjadi salah satu ciri utama negara hukum, yang dalam hukum administrasi dikenal dengan asas *wetmatigheid van bestuur*. Asas pemerintahan sesuai undang-undang ini ternyata dalam perkembangannya dirasakan tidak cukup, sehingga kemudian berkembang menjadi asas pemerintahan menurut hukum (*rechtmatigheid van bestuur*). Melalui asas ini maka tolok ukur

keabsahan wewenang pemerintahan tentu tidak hanya sesuai dengan undang-undang, tetapi sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.¹² Ini berarti, bahwa pemberian dan pelaksanaan wewenang pemerintah daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, termasuk dalam bidang lingkungan hidup harus didasarkan pada wewenang yang sah, yang tolok ukurnya adalah hukum tertulis dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Tindakan pemerintahan yang tidak didasarkan pada wewenang yang sah dengan menggunakan kedua tolok ukur tersebut, dalam UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dikategorikan sebagai penyalahgunaan wewenang.

Dilihat dari sifatnya, wewenang pemerintahan itu pada dasarnya selalu terikat pada suatu waktu dan tempat tertentu. Artinya, wewenang pemerintahan tidak berlaku selamanya dan tidak berlaku pada semua wilayah pemerintahan. Selain itu baik pemberian wewenang, maupun sifat serta luasnya wewenang pemerintahan serta pelaksanaannya selalu tunduk pada batas-batas yang ditentukan oleh hukum, baik hukum yang tertulis maupun hukum yang tidak tertulis, yaitu asas-asas umum pemerintahan yang baik.¹³ Batasan-batasan inilah yang menjadi tolok ukur menentukan sah tidaknya wewenang pemerintahan.

Dalam kaitannya dengan pembuatan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), menurut Indroharto wewenang pemerintahan itu ada yang bersifat terikat, bersifat fakultatif, dan ada yang bersifat bebas (*vrij bestuur*). Penentuan sifat ini terkait dengan isi wewenang yang ditentukan dalam peraturan dasarnya. Wewenang pemerintahan yang bersifat terikat apabila dalam peraturan dasarnya menentukan isi dari keputusan yang harus diambil secara terperinci. Sebaliknya, dalam wewenang pemerintahan yang bersifat bebas apabila dalam peraturan dasarnya memberikan kebebasan kepada badan atau pejabat pemerintah untuk menentukan sendiri mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkan atau apabila dalam peraturan dasarnya wewenang itu hanya dirumuskan secara samar-samar. Dengan demikian ada ruang gerak kebebasan dari badan atau pejabat pemerintah untuk

menentukan atau menafsirkan isi dari wewenang pemerintahan tersebut.¹⁴

Adakalanya wewenang pemerintahan itu tidak bersifat wajib, melainkan bersifat fakultatif. Wewenang pemerintahan yang bersifat fakultatif apabila dalam peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana wewenang tersebut *dapat* digunakan. Dalam hal demikian pejabat atau pejabat tata usaha negara tidak wajib menerapkan wewenangnya, karena masih ada pilihan sekalipun pilihan itu hanya dapat ia lakukan apabila dalam hal-hal atau keadaan-keadaan tertentu sebagaimana ditentukan dalam peraturan dasarnya dipenuhi.¹⁵ Sebagai contoh, Bupati atau walikota dapat mencabut izin lingkungan apabila terjadi pelanggaran syarat-syarat yang ditentukan dalam izin tersebut terpenuhi. Misalnya, membuang limbah melebihi ketentuan baku mutu lingkungan yang ditetapkan dan kemudian menimbulkan dampak negatif terhadap lingkungan.

Dilihat dari sumber dan cara perolehannya, wewenang pemerintahan itu pada dasarnya bersumber dan diperoleh secara langsung dari peraturan perundang-undangan (atribusi). Meskipun demikian wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan tersebut juga dapat diserahkan kepada organ pemerintahan lainnya atau dilimpahkan kepada bawahannya. Oleh karena itu, berdasarkan sumbernya wewenang pemerintahan itu dapat diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Mengenai ketiga pengertian ini H.D. Van Wijk/Konijnenbelt berpendapat berikut ini:

- a. *Attributie: toekenning van een bestuursbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgaan* (atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan).
- b. *Delegatie: overdracht van een bevoegheid van het ene bestuursorgaan aan een ander* (delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya).
- c. *Mandaat: een bestuursorgaan laat zijn bevoegheid namens hem uitoefenen door een ander* (mandat terjadi ketika organ

pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya).¹⁶

Pendapat yang berbeda diberikan oleh F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek. Menurut mereka hanya ada dua cara organ pemerintahan memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi (*Er bestaan slechts twee wijzen waarop een organ aan een bevoegheid kan komen, namelijk attributie en delegatie*).¹⁷ Lebih lanjut dikatakan bahwa Atribusi berkenaan dengan pemberian wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atribusi kepada organ lain). Jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi.¹⁸ Mengenai mandat dijelaskan bahwa tidak terjadi perubahan wewenang apapun (setidak-tidaknya dalam arti yuridis formal). Yang ada hanyalah hubungan internal, sebagai contoh antara Menteri dengan pegawai. Menteri yang melimpahkan wewengangnya kepada pegawai, secara yuridis wewenang dan tanggung jawab tetap pada organ kementerian.¹⁹

Heinrich Triepel juga berpendapat sama bahwa pendelegasian menimbulkan pergeseran kompetensi, sedangkan mandat membiarkan hak-hak jabatan, pengaturan kompetensi yang telah ada mendahului mandat, tidak diusik-usik. Si pemegang mandat selalu bertindak "*alieno nomine*", yaitu atas nama pihak lain. Dengan demikian si pemberi mandat tidak kehilangan kompetensinya. Pada delegasi justru terjadi sebaliknya. Setelah terjadi pendelegasian maka si penerima delegasi akan berkerja atas namanya dan tanggung jawabnya sendiri.²⁰

Meskipun ada perbedaan pendapat, nampaknya baik Van Wijk/Konijnenbelt maupun F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek, memiliki pandangan yang sama bahwa kewenangan atribusi adalah kewenangan pemerintahan yang diperoleh secara langsung dari undang-undang, sedangkan pada delegasi diperoleh atas dasar pelimpahan wewenang yang telah ada. Kewenangan atribusi yang lasimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar,²¹ dalam pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada organ lain atau kepada bawahannya dalam bentuk hubungan penugasan oleh

atasan kepada bawahan. Sebagai contoh, kewenangan atribusi terdapat dalam Konstitusi Belanda 2008 bahwa para menteri memegang kekuasaan pemerintahan, parlemen (*tweede kamer* atau majelis rendah) memegang kekuasaan membentuk undang-undang, dan Mahkamah Agung serta badan-badan peradilan memegang kekuasaan yudikatif.²² Demikian halnya dalam UUD 1945, wewenang atribusi diberikan kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan negara,²³ DPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang,²⁴ dan Mahkamah Agung dan badan peradilan sebagai pemegang kekuasaan kehakiman.²⁵

Dalam pelaksanaannya, kewenangan atribusi dapat dilimpahkan kepada organ pemerintahan lain (misalnya kepada Pemda) atau kepada bawahannya, misalnya dari presiden kepada menteri atau dari Menteri kepada Direktur Jenderal atau Inspektur Jenderal. Kewenangan yang diperoleh atas dasar pelimpahan inilah yang kemudian dikenal dengan kewenangan delegasi dan mandat.

Dalam hal mandat, Van Wijk/Konijnenbelt maupun F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek memang berbeda pendapat, tetapi pada dasarnya mereka sepaham bahwa esensi kewenangan mandat adalah kewenangan yang dilaksanakan oleh organ lain atau bawahan, dimana wewenang dan tanggung jawab tetap ada pada pemberi mandat (*mandans*). Kewenangan delegasi dan mandat selalu didahului oleh wewenang atribusi. Artinya, terlebih dahulu harus ada wewenang yang sah dari pemberi delegasi atau pemberi mandat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

Perbedaan mendasar antara delegasi dan mandat terdapat dalam prosedur pelimpahan, tanggung jawab dan tanggung gugat pemberi delegasi atau mandat, serta kemungkinan pemberi delegasi atau mandat menggunakan wewenang itu lagi.

Menurut Philipus M. Hadjon, dalam mandat pelimpahan wewenang dilakukan dalam hubungan rutin atasan-bawahan dan merupakan hal biasa kecuali dilarang secara tegas, sedangkan dalam delegasi pelimpahan dilakukan dari suatu

organ pemerintahan kepada organ lain dengan peraturan perundang-undangan. Mengenai tanggung jawab dan tanggung gugat dalam mandat tetap pada pemberi mandat, sedangkan dalam delegasi beralih kepada *delegataris*.²⁶ Kemudian mengenai kemungkinan si pemberi menggunakan wewenang itu lagi, dalam mandat setiap saat si pemberi dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan itu, sedangkan dalam delegasi tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi, kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang pada asas "*contrarius actus*".²⁷ Secara sederhana perbedaan mendasar antara atribusi, delegasi, dan mandat disajikan dalam tabel 2.1 di bawah ini.

Tabel 2.1 Perbedaan antara atribusi, delegasi, dan mandat

| Aspek Perbedaan | Atribusi | Delegasi | Mandat |
|-----------------------------------|---|---|---|
| Sumber dan wujud wewenang | Bersumber secara langsung dari undang-undang dasar dan merupakan pemberian wewenang baru. | Bersumber dari pelimpahan wewenang yang telah ada. | Bersumber dari pelimpahan wewenang yang telah ada/dari pemberian tugas. |
| Prosedur pelimpahan | - | Dari suatu organ pemerintahan kepada organ lain, dengan peraturan perundang-undangan. | Dalam hubungan rutin atasan-bawahan (hubungan intern). |
| Tanggung jawab dan tanggung gugat | Ada pada pemilik wewenang. | Beralih kepada delegataris. | Tetap pada pemberi mandat. |
| Penggunaan wewenang | Setiap saat, sepanjang tidak didelegasikan, berdasarkan peraturan | Pemberi delegasi tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi, kecuali | Setiap saat pemberi mandat dapat menggunakan sendiri |

| | | | |
|--|---------------------|--|----------------------------|
| | perundang-undangan. | setelah ada pencabutan dengan berpegang pada asas " <i>contrarius actus</i> ". | wewenang yang dimandatkan. |
|--|---------------------|--|----------------------------|

Sumber: Philipus M. Hadjon, "Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih", *Pidato Peresmian Penerimaan Jabatan Guru Besar Ilmu Hukum*, (Surabaya: Fakultas Hukum Unair, 1994), hlm. 8.

Dari uraian di atas, jelas bahwa wewenang atribusi pada dasarnya ada pada pemerintah pusat dan wewenang delegasi ada pada pemerintah daerah, sedangkan wewenang mandat ada baik di pusat maupun di daerah. Oleh karena itu, kewenangan daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah termasuk dalam kewenangan delegasi. Argumentasi ini semakin jelas jika mencermati pengertian desentralisasi sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 angka 8 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam pasal ini dirumuskan bahwa desentralisasi adalah "penyerahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi". Dari rumusan ini jelaslah bahwa urusan yang menjadi wewenang pemerintah daerah adalah urusan yang bersumber dari penyerahan urusan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom. Dengan demikian kewenangan daerah dalam penyelenggaraan berbagai urusan pemerintahan daerah, termasuk urusan pengelolaan lingkungan hidup, merupakan kewenangan delegasi. Sementara itu, kewenangan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam rangka pelaksanaan tugas-tugas dekonsentrasi, diperoleh secara mandat.²⁸

Sebagai kewenangan delegasi, maka wewenang yang didelegasikan kepada pemerintah daerah, khususnya dalam pengelolaan lingkungan hidup harus diatur dalam peraturan perundang-undangan. Kejelasan wewenang ini penting untuk mencegah adanya tindakan pemerintahan daerah yang tidak didasarkan pada wewenang yang sah dan sekaligus memudahkan dalam melakukan pengawasan dan meminta

pertanggungjawaban. Pemberi delegasi (*delegans*) oleh UU No. 23 Tahun 2014 diberikan hak untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan wewenang tersebut kepada pemberi delegasi. Dengan demikian penyelenggaraan urusan pemerintahan yang didelegasikan akan memberikan daya guna dan hasil guna yang optimal. Khusus dalam bidang pengelolaan lingkungan hidup, maka daya guna dan hasil guna yang optimal dimaksud adalah keberlanjutan ekosistem atau terpeliharanya daya dukung lingkungan.

B. Pola Pembagian Wewenang Antara Pusat dan Daerah

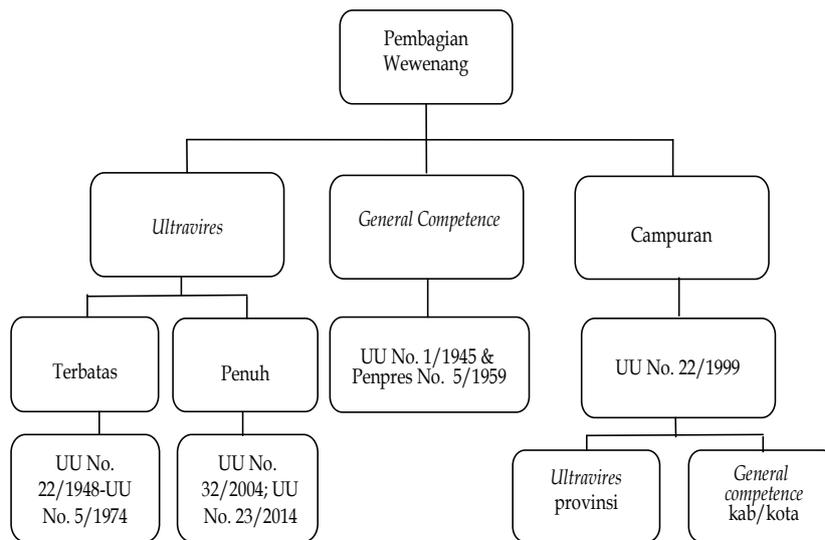
Dalam konsepsi negara kesatuan pada dasarnya kewenangan penyelenggaraan urusan pemerintahan ada pada pemerintah pusat. Daerah diberi kewenangan untuk menyelenggarakan sebagian urusan yang telah diserahkan atau dilimpahkan kepada daerah. Pola penyerahan atau pembagian wewenang ini umumnya menggunakan tiga cara, yaitu: (1) pembagian secara rinci (*ultravires doctrine*); (2) pembagian secara umum (*open and arrangements* atau *general competence*); dan (3) sistem campuran dari keduanya.²⁹

Pola *ultravires* terbatas pernah diterapkan pada masa berlakunya UU No. 22 Tahun 1948 sampai dengan UU No. 5 Tahun 1974, yaitu dengan cara merinci beberapa kewenangan sebagai urusan pangkal yang ditetapkan dalam undang-undang tentang pembentukan daerah otonom dan setiap waktu dapat ditambah atau ditarik kembali dengan Peraturan Pemerintah. Pola *ultravires* secara penuh diterapkan sejak UU No. 32 Tahun 2004 yaitu dalam PP No. 38 Tahun 2007 dan kemudian dilanjutkan saat berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pola kedua (*general competence*) pernah diterapkan dalam UU No. 1 Tahun 1945 dan Penpres No. 6 Tahun 1959. Sementara pola campuran *ultravires* dan *open and arrangements* atau *general competence* diterapkan melalui UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Sistem *ultravires* diterapkan dalam pembagian wewenang antara pusat dan provinsi, sedangkan sistem *open and arrangements* atau

general competence diterapkan dalam pembagian wewenang antara pusat dan kabupaten/kota. UU No. 22 Tahun 1999 tidak menetapkan secara rinci kewenangan kabupaten/kota, karena menurut Pasal 11 ayat (1) ditegaskan bahwa kewenangan daerah kabupaten/kota mencakup semua kewenangan pemerintah selain yang menjadi kewenangan pusat dan kewenangan provinsi.

Pola pembagian wewenang tersebut secara skematik disajikan dalam bagan 2.1.

Bagan 2.1. Pola pembagian wewenang antara Pusat dan Daerah



Pola pembagian wewenang secara *ultravires* penuh kembali diterapkan sejak berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Perbedaannya bahwa pada saat berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 pola ini diterapkan melalui PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Sementara pada saat berlakunya UU No. 23 Tahun 2014, pola pembagian urusan tersebut langsung diatur dalam undang-undang tersebut.

Menurut Pasal 9 UU No. 23 Tahun 2014 urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Sementara urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Urusan pemerintahan yang bersifat absolut, menurut Pasal 10 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 meliputi: a. politik luar negeri; b. pertahanan; c. keamanan; d. yustisi; e. moneter dan fiskal nasional; dan f. agama. Di luar keenam urusan yang bersifat absolut tersebut, ada 32 urusan pemerintahan yang dibagi bersama (konkuren) antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota.

Pembagian urusan pemerintahan yang bersifat konkuren menurut Pasal 13 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 menggunakan empat prinsip, yaitu: akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.

Menurut penjelasan pasal ini bahwa yang dimaksud dengan “prinsip akuntabilitas” adalah penanggungjawab penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan kedekatannya dengan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang ditimbulkan oleh penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan. Yang dimaksud dengan “prinsip efisiensi” adalah penyelenggara suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan perbandingan tingkat daya guna yang paling tinggi yang dapat diperoleh. Yang dimaksud dengan “prinsip eksternalitas” adalah penyelenggara suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang timbul akibat penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan. Yang dimaksud dengan “prinsip kepentingan strategis nasional” dalam ketentuan ini adalah penyelenggara suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan pertimbangan dalam rangka menjaga keutuhan dan kesatuan bangsa, menjaga kedaulatan Negara,

implementasi hubungan luar negeri, pencapaian program strategis nasional dan pertimbangan lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan keempat prinsip tersebut, maka dalam Pasal 13 ayat (2), (3), dan (4) ditetapkan kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, daerah provinsi, dan kabupaten/kota. Kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat adalah:

- a. urusan pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
- b. urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
- c. urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
- d. urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau
- e. urusan pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.

Kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi adalah:

- a. urusan pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota;
- b. urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah kabupaten/kota;
- c. urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota; dan/atau
- d. urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi.

Selanjutnya kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota adalah:

- a. urusan pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota;
- b. urusan pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota;
- c. urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau

d. urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

Secara rinci pembagian urusan pemerintahan konkuren (termasuk bidang lingkungan hidup) antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi, dan Daerah kabupaten/kota tercantum dalam lampiran UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Meskipun demikian, masih ada ketentuan dalam Pasal 15 ayat (2) dan ayat (3) UU ini bahwa urusan pemerintahan konkuren yang tidak tercantum dalam lampiran tersebut menjadi kewenangan tiap tingkatan atau susunan pemerintahan, yang penentuannya menggunakan prinsip dan kriteria tersebut di atas dan ditetapkan dengan peraturan presiden.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren diatur lebih lanjut dalam Pasal 19-21 UU No. 23 Tahun 2014. Menurut Pasal 19 ayat (1) urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Pemerintahan Pusat diselenggarakan:

- a. sendiri oleh Pemerintah Pusat;
- b. dengan cara melimpahkan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat atau kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah berdasarkan asas Dekonsentrasi;
- c. dengan cara menugasi Daerah berdasarkan asas tugas pembantuan.

Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah provinsi menurut Pasal 20 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 diselenggarakan:

- a. sendiri oleh Daerah provinsi;
- b. dengan cara menugasi Daerah kabupaten/kota berdasarkan asas Tugas Pembantuan; atau
- c. dengan cara menugasi Desa.

Sementara urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota menurut Pasal 20 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 diselenggarakan sendiri oleh Daerah kabupaten/kota atau dapat ditugaskan sebagian pelaksanaannya kepada Desa.

Dengan demikian pemerintah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya dapat melimpahkan pelaksanaannya kepada daerah berdasarkan asas dekonsentrasi dan dapat pula menugaskan kepada daerah

berdasarkan asas tugas pembantuan (*medebewind*). Sementara untuk Daerah provinsi dan kabupaten kota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya selain dilaksanakan sendiri berdasarkan asas otonomi, juga dapat menugaskan kepada Daerah atau Desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi dikelompokkan dalam dua klasifikasi, yaitu urusan yang bersifat wajib dan urusan yang bersifat pilihan. Urusan pemerintahan wajib terdiri dari urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar menurut Pasal 12 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 terdiri atas enam urusan, yaitu pendidikan; kesehatan; pekerjaan umum dan penataan ruang; perumahan rakyat dan kawasan permukiman; ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan sosial. Sementara urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar, menurut ayat (2) pasal ini ada 18 urusan pemerintahan, satu di antaranya adalah **urusan lingkungan hidup**. Selanjutnya menurut ayat (3) pasal ini ditentukan ada 8 urusan pemerintahan pilihan, yang meliputi: kelautan dan perikanan; pariwisata; pertanian; kehutanan; energi dan sumber daya mineral; perdagangan; perindustrian; dan transmigrasi.

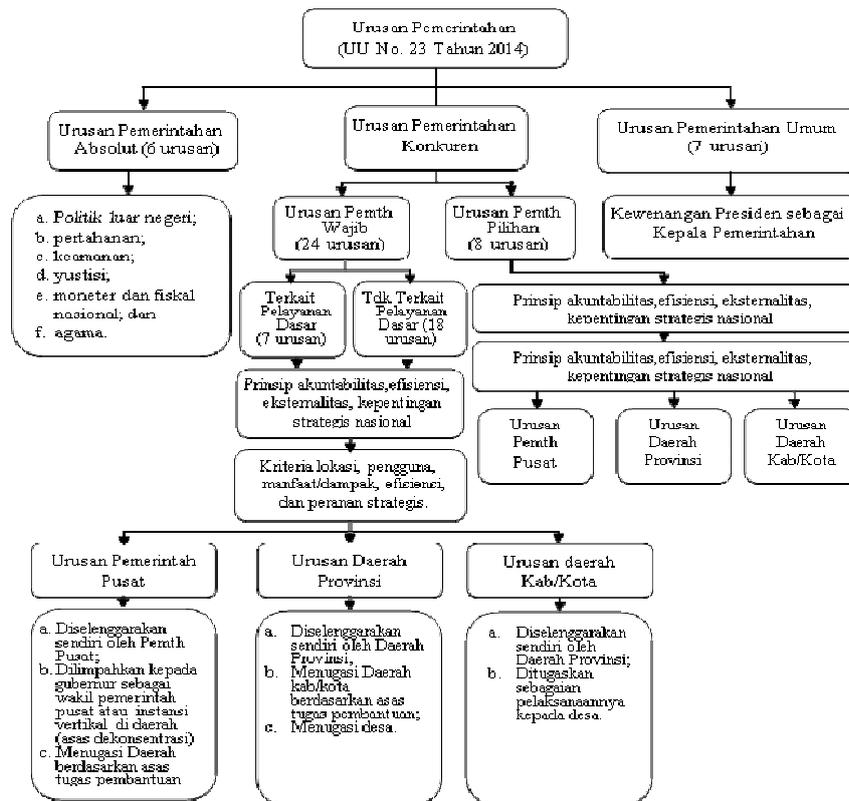
Selain itu, dalam Pasal 9 ayat (5) undang-undang ini juga diatur urusan pemerintahan umum, yaitu Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Urusan tersebut menurut Pasal 25 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 meliputi:

- a. pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa;

- c. pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional;
- d. penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- e. koordinasi pelaksanaan tugas antarinstansi pemerintahan yang ada di wilayah Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila; dan
- g. pelaksanaan semua Urusan Pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan Daerah dan tidak dilaksanakan oleh Instansi Vertikal.

Berdasarkan uraian di atas, secara skematik pola pembagian urusan pemerintahan menurut UU No. 23 Tahun 2014 disajikan dalam bagan 2.2 berikut ini.

Bagan 2.2 Pola pembagian urusan pemerintahan menurut UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah



Dari bagan 2.2 di atas terlihat bahwa maka setiap provinsi, kabupaten, dan kota dipastikan memiliki urusan wajib dan urusan pilihan. Semua jenis urusan wajib pasti dimiliki oleh semua daerah, baik yang terkait dengan pelayanan dasar maupun yang tidak terkait dengan pelayanan dasar. Hanya saja ketentuan dalam UU ini berbeda dengan UU sebelumnya, bahwa urusan lingkungan hidup tidak lagi menjadi urusan wajib yang terkait dengan pelayanan dasar.

Sementara untuk urusan pilihan, tidak semuanya menjadi kewenangan daerah. Dalam UU ini tidak ada penegasan apa kriteria menetapkannya sebagai urusan pilihan. Yang ada hanya kriteria dalam pembagian urusan pilihan antara pusat,

provinsi, dan kabupaten/kota. Berbeda dengan UU sebelumnya, misal dalam Pasal 13 ayat (2) dan 14 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004, bahwa urusan pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Kendati demikian sangat jelas bahwa lingkup dan luasan urusan pilihan ini tentu tidak sama setiap daerah. Ada daerah tertentu yang mungkin memiliki semua urusan yang bersifat pilihan, tetapi ada daerah lainnya yang hanya memiliki beberapa urusan saja sesuai dengan kondisi dan potensi yang ada di daerahnya. Sebagai contoh, Provinsi Lampung memiliki pesisir pantai dan laut yang luas, hutan yang luas, dan lahan pertanian yang luas,³⁰ sehingga memiliki urusan pilihan sebagai potensi unggulan di bidang kelautan dan perikanan, kehutanan, dan pertanian.³¹ Sebaliknya ada daerah lain yang tidak memiliki potensi tersebut, seperti Provinsi Sumatera Selatan, Kabupaten Pringsewu, Kabupaten Tulang Bawang Barat, Kabupaten Way Kanan, dan Kota Metro tidak memiliki wilayah laut, sehingga tidak mungkin disertai urusan kelautan dan perikanan (perikanan laut).

C. Kajian Historis Pengaturan Wewenang Daerah Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup

Secara historis pengaturan wewenang pemerintah daerah dalam pengelolaan lingkungan hidup dapat ditelusuri baik melalui undang-undang pemerintahan daerah maupun undang-undang lingkungan hidup.

Pada awal-awal kemerdekaan sampai dengan berakhirnya orde baru, ada lima undang-undang dan satu penetapan presiden yang mengatur tentang pemerintahan daerah. Secara berturut-turut keenam peraturan tersebut adalah sebagai berikut:

1. UU No. 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah (KNID).
2. UU No. 22 Tahun 1948 tentang Undang-Undang Pokok Pemerintahan Daerah.

3. UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.
4. Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah.
5. UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.
6. UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.

Dari kelima undang-undang dan satu penetapan presiden tersebut, tidak satu pun yang secara tegas dan khusus mengatur tentang kewenangan daerah dalam pengelolaan lingkungan hidup. Hal ini tentu tidak lepas dari sistem pemerintahan sentralistik yang dianut pada masa itu. Daerah hanya dalam hal-hal tertentu diberikan delegasi atau mandat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diberikan oleh pemerintah, termasuk urusan bidang lingkungan hidup. Oleh karena itu, apa saja dan seberapa besar urusan yang diserahkan kepada daerah sangat tergantung pada rezim pemerintahan yang berkuasa. Kebijakan ini berlangsung cukup lama, yaitu sejak Indonesia merdeka sampai dengan tumbanginya rezim orde baru tahun 1998.³²

Kewenangan daerah di bidang lingkungan hidup baru mendapat pengaturan hukum secara tegas sejak berlakunya era baru otonomi daerah, yaitu melalui UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Hal ini sebagai implikasi dari dianutnya sistem otonomi luas sejak tahun 1999. Sistem otonomi yang demikian berlanjut hingga UU No. 32 Tahun 2004, dan terakhir dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Berbeda dengan UU No. 32 Tahun 2004 yang tidak mengatur secara rinci pembagian kewenangan tersebut,³³ maka dalam UU No. 23 Tahun 2014 pembagian wewenang di bidang lingkungan diatur secara rinci dalam lampiran K.

Selain diatur dalam rezim hukum otonomi daerah, kewenangan daerah dalam pengelolaan lingkungan hidup juga diatur dalam rezim hukum lingkungan. Secara historis pengaturan tersebut telah dimulai sejak keluarnya UU No. 4 Tahun 1982 atau yang lebih populer dengan sebutan Undang-

Undang Lingkungan Hidup (disingkat UULH-82). Dalam Pasal 18 ayat (3) UULH-1982 ditegaskan bahwa:

Pengelolaan lingkungan hidup, dalam kaitan dengan keterpaduan pelaksanaan kebijaksanaan nasional tentang pengelolaan lingkungan hidup, di daerah dilakukan oleh pemerintah daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Wewenang daerah kembali diatur secara lebih tegas dalam UUPLH-1997 (sebagai pengganti UULH-82). Ketentuan Pasal 12 ayat (1) huruf b berbunyi:

Untuk mewujudkan keterpaduan dan keserasian pelaksanaan kebijaksanaan nasional tentang pengelolaan lingkungan hidup, pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan dapat:

- a. melimpahkan wewenang tertentu pengelolaan lingkungan hidup kepada perangkat di wilayah;
- b. mengikutsertakan peran Pemerintah Daerah untuk membantu Pemerintah Pusat dalam pelaksanaan pengelolaan lingkungan hidup di daerah.

Ketentuan di atas bermakna bahwa pengelolaan lingkungan hidup di daerah dapat dilakukan oleh perangkat pusat di daerah berdasarkan asas dekonsentrasi dan oleh pemerintah daerah berdasarkan asas tugas pembantuan (*medebewind*). Kewenangan pemerintah daerah yang bersifat otonomi (asas desentralisasi) diberikan landasan dalam Pasal 13 ayat (1) yang berbunyi:

Dalam rangka pelaksanaan pengelolaan lingkungan hidup, Pemerintah dapat menyerahkan sebagian urusan kepada Pemerintah Daerah menjadi urusan rumah tangganya.

Masalahnya adalah sampai dengan UUPLH-1997 dicabut tidak pernah jelas wewenang apa yang akan diserahkan kepada daerah. Kata “dapat” dalam ketentuan di atas juga masih

mencerminkan keinginan yang kuat untuk mempertahankan sentralisasi pengelolaan lingkungan. Hal ini berbeda dengan UUPPLH-2009. Dalam Pasal 63 UUPPLH-2009 telah diatur secara jelas urusan pengelolaan lingkungan antara pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Ini tidak lain karena UUPPLH-2009 dikeluarkan pada masa otonomi daerah, sedangkan kedua undang-undang sebelumnya dikeluarkan pada masa sentralistik. Dengan demikian, berlakunya UUPPLH-2009 dan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah semakin mempertegas kewenangan daerah dalam pengelolaan lingkungan hidup. Melalui kedua UU ini secara tegas telah diletakkan kewenangan yang lebih besar kepada daerah (terutama kabupaten/kota), sedangkan pusat lebih kepada penyusunan kebijakan makro dan penetapan norma, standar, kriteria dan prosedur.

Sebagai urusan wajib, maka urusan lingkungan hidup harus dilaksanakan oleh semua daerah baik provinsi maupun kabupaten dan kota. Tidak demikian halnya dengan urusan yang bersifat pilihan. Jenis dan jumlah urusan pilihan yang menjadi kewenangan daerah sangat tergantung pada kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah. Oleh karena itu, tidak mungkin suatu daerah yang tidak memiliki kondisi, kekhasan dan potensi unggulan tertentu menjalankan urusan tersebut. Sebagai contoh, tidak mungkin suatu daerah yang tidak memiliki wilayah laut (misalnya Provinsi Sumatera Selatan, Kota Metro, Kabupaten Pringsewu dan Kabupaten Way Kanan di Lampung) disertai urusan kelautan dan perikanan (laut). Demikian pula halnya dengan suatu daerah yang sudah begitu padat, seperti DKI Jakarta, tidak mungkin disertai urusan ketransmigrasian. Oleh karena itu, dari delapan urusan pilihan tersebut, mungkin ada daerah yang memiliki semua urusan, tetapi ada daerah tertentu yang hanya memiliki beberapa urusan pilihan saja. Hal ini sangat tergantung pada situasi dan kondisi serta potensi unggulan masing-masing daerah. Untuk itulah pemerintah daerah harus menetapkan Perda tentang urusan pemerintahan. Dengan demikian secara legalitas daerah telah memiliki wewenang yang sah untuk melaksanakan

semua urusan pemerintahan, termasuk urusan lingkungan hidup, yang ditetapkan dalam Perda masing-masing daerah.

Pembagian urusan lingkungan hidup dan sektor sumber daya alam yang terkait secara langsung dengan pengelolaan lingkungan hidup yang menjadi wewenang pemerintah daerah diuraikan lebih lanjut di bawah ini.

D. Wewenang Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/ Kota

Sebagaimana telah dijelaskan di atas, bahwa wewenang pemerintah daerah dalam pengelolaan lingkungan hidup diatur dalam dua rezim hukum yang berbeda. Pertama, dalam rezim hukum otonomi daerah. Dalam rezim hukum ini wewenang daerah diatur dalam lampiran K UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kedua, diatur dalam rezim hukum lingkungan, yaitu diatur dalam beberapa pasal UUPPLH-2009, yaitu Pasal 6, 9, 10, 12, 15, 20, 29-31, 34, 36, 37, 39, 61, 62, 63, 71, 72, dan 76.

Pengaturan wewenang daerah melalui kedua rezim hukum tersebut tidak menggunakan nomenklatur berdasarkan indikator sub bidang atau ruang lingkup yang sama. UU No. 23 Tahun 2014 merinci pembagian urusan dengan berdasarkan 11 sub bidang, sementara UUPPLH-2009 membagi urusan berdasarkan ruang lingkup pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup. Pengaturan yang demikian dapat mengakibatkan perbedaan tafsir, sehingga menyulitkan dalam implementasi dan penegakan hukumnya. Berikut ini dalam tabel 2.2 dan tabel 2.3 disajikan perbandingan wewenang daerah provinsi dan kabupaten kota menurut UU No. 23 Tahun 2014 dan UUPPLH-2009.

Tabel 2.2 Perbandingan wewenang Daerah Provinsi Dalam Bidang Lingkungan Hidup Antara UU No. 23 Tahun 2014 dan UU No. 32 Tahun 2009.

| No. | Sub Bidang | Wewenang Daerah Provinsi (Lampiran K UU No. 23 Tahun 2014) | Wewenang Daerah Provinsi (UU No. 32 Tahun 2009) |
|-----|---|--|--|
| 1 | Perencanaan Lingkungan Hidup | RPPLH provinsi. | a. Menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai RPPLH provinsi (Pasal 9 dan 10); b. Menyelenggarakan inventarisasi sumber daya alam dan emisi gas rumah kaca pada tingkat provinsi (Pasal 6); c. mengelola informasi lingkungan hidup tingkat provinsi (Pasal 63 ayat (2) huruf o; |
| 2 | Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) | KLHS untuk Kebijakan, rencana, dan/atau program (KRP) provinsi | Menetapkan, membuat dan melaksanakan KLHS tingkat provinsi (Pasal 15 ayat (1) dan (2), Pasal 63 ayat (2) huruf b; |
| 3 | Pengendalian Pencemaran dan/atau Kerusakan Lingkungan Hidup | Pencegahan, penanggulangan dan pemulihan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi. | a. Menetapkan daya dukung dan daya tampung lingkungan provinsi dan ekoregion lintas kabupaten/kota (Pasal 12 ayat (3)). b. menetapkan dan melaksanakan kebijakan amdal dan UKL-UPL (Pasal 63 ayat (2) huruf d); c. Membentuk dan memberikan lisensi Komisi Penilai Amdal provinsi (Pasal 29 ayat (1) dan ayat (2)); d. Membentuk tim teknis dan sekretariat penilai |

| | | | |
|---|---|--|--|
| | | | <p>Amdal (Pasal 30 ayat (2) dan (3);</p> <p>e. Menetapkan keputusan kelayakan/ ketidaklayakan lingkungan (Pasal 31);</p> <p>f. Menetapkan kegiatan yang wajib dilengkapi dengan UKL-UPL (Pasal 34 ayat (2);</p> <p>g. mengoordinasikan dan melaksanakan pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup lintas kabupaten/kota (Pasal 63 ayat (2) huruf g;</p> <p>h. mengembangkan dan menerapkan instrumen lingkungan hidup (Pasal 63 ayat (2) huruf j;</p> <p>a. mengembangkan dan menyosialisasikan pemanfaatan teknologi ramah lingkungan hidup (Pasal 63 ayat (2) huruf p;</p> <p>b. menerbitkan izin lingkungan pada tingkat provinsi (Pasal 63 ayat (2) huruf r;</p> |
| 4 | Keanekaragaman Hayati (Kehati) | Pengelolaan Kehati provinsi | - |
| 5 | Bahan Berbahaya dan Beracun (B3), dan Limbah B3 | Pengumpulan limbah B3 lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi. | <p>a. Pengelolaan limbah B3 (Pasal 58 dan 59 ayat (4) dan (5);</p> <p>b. Izin dumping limbah/bahan ke media lingkungan (Pasal 61 ayat (1).</p> |
| 6 | Pembinaan dan pengawasan | Pembinaan dan pengawasan terhadap usaha dan/atau kegiatan | <p>a. Menerbitkan atau menolak permohonan izin lingkungan (Pasal 36 ayat (4) dan Pasal 37 ayat</p> |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | terhadap izin lingkungan dan izin perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup (PPLH) | yang izin lingkungan dan izin PPLH diterbitkan oleh Pemerintah Daerah provinsi. | (1); b. Mengumumkan setiap permohonan dan keputusan izin lingkungan (Pasal 39 ayat (1)); c. melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan, peraturan daerah, dan peraturan KDH kabupaten/ kota (Pasal 63 ayat (2) huruf h); d. melakukan pembinaan dan pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap ketentuan perizinan lingkungan dan peraturan perundang-undangan lingkungan (Pasal 63 ayat (2) huruf i); e. melakukan pembinaan, bantuan teknis, dan pengawasan kepada kabupaten/kota di bidang program dan kegiatan (Pasal 63 ayat (2) huruf l); |
| 7 | Pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat (MHA), kearifan lokal dan hak MHA yang terkait dengan PPLH | a. Penetapan pengakuan MHA, kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak MHA terkait dengan PPLH yang berada di dua atau lebih Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi. | a. Menetapkan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, kearifan lokal, dan hak masyarakat hukum adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup pada tingkat provinsi (Pasal 63 ayat (2) huruf n). |

| | | | |
|----|---|---|--|
| | | b. Peningkatan kapasitas MHA, kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak MHA terkait dengan PPLH yang berada di dua atau lebih Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi. | b. - |
| 8 | Pendidikan, Pelatihan, dan Penyuluhan Lingkungan Hidup Untuk Masyarakat | Penyelenggaraan pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan lingkungan hidup untuk lembaga kemasyarakatan tingkat Daerah provinsi. | Memberikan pendidikan, pelatihan, pembinaan, dan penghargaan (Pasal 63 ayat (2) huruf q. |
| 9 | Penghargaan Lingkungan Hidup Untuk Masyarakat | Pemberian penghargaan lingkungan hidup tingkat Daerah provinsi. | Memberikan pendidikan, pelatihan, pembinaan, dan penghargaan (Pasal 63 ayat (2) huruf q. |
| 10 | Pengaduan Lingkungan Hidup | Penyelesaian pengaduan masyarakat di bidang PPLH terhadap: a. usaha dan/atau kegiatan yang izin lingkungan | Melakukan penegakan hukum lingkungan hidup pada tingkat provinsi (Pasal 63 ayat (2) huruf s; |

| | | | |
|----|-------------|--|--|
| | | dan/atau izin PPLH diterbitkan oleh Pemerintah Daerah provinsi. b. usaha dan/atau kegiatan yang lokasi dan/atau dampaknya lintas Daerah kabupaten/kota. | |
| 11 | Persampahan | Penanganan sampah di TPA/TPST regional. | - |
| 12 | Lain-lain | - | a. menetapkan kebijakan tingkat provinsi; b. mengembangkan dan melaksanakan kerja sama dan kemitraan; c. melaksanakan standar pelayanan minimal; |

Tabel 2.3 Perbandingan wewenang Daerah Kabupaten/Kota Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup Antara UU No. 23 Tahun 2014 dan UU No. 32 Tahun 2009.

| No. | Sub Bidang | Wewenang Daerah Kab/Kota (Lampiran K UU No. 23 Tahun 2014) | Wewenang Daerah Kab/Kota (UU No. 32 Tahun 2009) |
|-----|---|--|---|
| 1 | Perencanaan Lingkungan Hidup. | RPPLH kabupaten/kota. | <ul style="list-style-type: none"> a. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai RPPLH kab/kota (Pasal 10, Pasal 62 ayat (3) huruf c); dan b. mengelola informasi lingkungan hidup tingkat kab/kota (Pasal 63 ayat (3) huruf l); c. mengembangkan dan melaksanakan kebijakan sistem informasi lingkungan tingkat kabupaten/kota (Pasal 63 ayat (3) huruf m); d. menyelenggarakan inventarisasi sumber daya alam dan emisi gas rumah kaca pada tingkat kabupaten/kota (Pasal 63 ayat (3) huruf e); |
| 2 | Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS). | KLHS untuk Kebijakan, rencana, dan/atau program (KRP) kabupaten/kota. | Menetapkan, membuat dan melaksanakan KLHS tingkat kab/kota (Pasal 15 ayat (1) dan (2), Pasal 63 ayat (3) huruf b); |
| 3 | Pengendalian Pencemaran dan/atau Kerusakan Lingkungan | Pencegahan, penanggulangan dan pemulihan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup dalam Daerah kabupaten/kota. | <ul style="list-style-type: none"> a. menetapkan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup kabupaten/kota (Pasal 12 ayat (3) huruf c). b. menetapkan dan melaksanakan kebijakan amdal dan UKL-UPL (Pasal 63 ayat (3) huruf d); |

| | | | |
|---|--|---|---|
| | Hidup. | | <ul style="list-style-type: none"> c. membentuk dan memberikan lisensi Komisi Penilai Amdal kabupaten/kota (Pasal 29 ayat (1) dan ayat (2)); d. menetapkan pakar independen dan sekretariat tim teknis penilai Amdal (Pasal 30 ayat (3)); e. menetapkan keputusan kelayakan/ketidaklayakan lingkungan (Pasal 31); f. menetapkan kegiatan yang wajib dilengkapi dengan UKL-UPL (Pasal 34 ayat (2)); g. mengembangkan dan menerapkan instrumen lingkungan hidup (Pasal 63 ayat (3) huruf f); |
| 4 | Keanekaragaman Hayati (Kehati). | Pengelolaan Kehati kabupaten/kota. | - |
| 5 | Bahan Berbahaya dan Beracun (B3), dan Limbah B3 | <ul style="list-style-type: none"> a. penyimpanan sementara limbah B3. b. pengumpulan limbah B3 dalam 1 (satu) Daerah kab/kota. | <ul style="list-style-type: none"> c. memberikan izin pengelolaan limbah B3 (Pasal 59 ayat (4)); d. memberikan izin dumping limbah/bahan ke media lingkungan (Pasal 61 ayat (1)). |
| 6 | Pembinaan dan pengawasan terhadap izin lingkungan dan izin perlindungan dan pengelolaan lingkungan | Pembinaan dan pengawasan terhadap usaha dan/atau kegiatan yang izin lingkungan dan izin PPLH diterbitkan oleh Pemerintah Daerah kabupaten/kota. | <ul style="list-style-type: none"> f. Menerbitkan atau menolak permohonan izin lingkungan (Pasal 36 ayat (4), Pasal 37 ayat (1), dan Pasal 63 ayat (3) huruf o); g. Mengumumkan setiap permohonan dan keputusan izin lingkungan (Pasal 39 ayat (1)); h. melakukan pembinaan dan pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau |

| | | | |
|---|---|--|--|
| | hidup (PPLH) | | kegiatan terhadap ketentuan perizinan lingkungan dan peraturan perundang-undangan (Pasal 63 ayat (3) huruf i; i. melakukan pembinaan, bantuan teknis, dan pengawasan kepada kabupaten/kota di bidang program dan kegiatan (Pasal 63 ayat (2) huruf l; |
| 7 | Pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat (MHA), kearifan lokal dan hak MHA yang terkait dengan PPLH | a. Penetapan pengakuan MHA, kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak MHA terkait dengan PPLH yang berada di Daerah kabupaten/kota. b. Peningkatan kapasitas MHA, kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak MHA terkait dengan PPLH yang berada di Daerah kabupaten/kota. | c. Menetapkan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, kearifan lokal, dan hak masyarakat hukum adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup pada tingkat kabupaten/kota (Pasal 63 ayat (3) huruf k. d. - |
| 8 | Pendidikan, Pelatihan, dan | Penyelenggaraan pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan | Memberikan pendidikan, pelatihan, pembinaan, dan penghargaan (Pasal 63 ayat (3) huruf n. |

| | | | |
|----|---|--|---|
| | Penyuluhan Lingkungan Hidup Untuk Masyarakat | lingkungan hidup untuk lembaga kemasyarakatan tingkat Daerah kab/kota. | |
| 9 | Penghargaan Lingkungan Hidup Untuk Masyarakat | Pemberian penghargaan lingkungan hidup tingkat Daerah kab/kota. | Memberikan penghargaan (Pasal 63 ayat (3) huruf n. |
| 10 | Penyelesaian sengketa/ penegakan hukum | Penyelesaian pengaduan masyarakat di bidang PPLH terhadap: a. usaha dan/atau kegiatan yang izin lingkungan dan/atau izin PPLH diterbitkan oleh Pemerintah Daerah kab/kota. b. usaha dan/atau kegiatan yang lokasi dan/atau dampaknya di Daerah kabupaten/kota. | a. memfasilitasi penyelesaian sengketa (Pasal 63 ayat (3) huruf h; b. melakukan penegakan hukum lingkungan hidup pada tingkat kabupaten/kota (Pasal 63 ayat (3) huruf p; |
| 11 | Persampahan | a. Pengelolaan sampah. b. Penerbitan izin pendaurulangan sampah/pengolahan sampah, pengangkutan sampah, dan pemrosesan akhir sampah yang diselenggarakan oleh swasta. | - |

| | | | |
|----|-----------|--|---|
| | | c. Pembinaan dan pengawasan pengelolaan sampah yang diselenggarakan oleh pihak swasta. | |
| 12 | Lain-lain | - | d. menetapkan kebijakan tingkat kabupaten/kota (Pasal 63 ayat (3) huruf a; e. mengembangkan dan melaksanakan kerja sama dan kemitraan (Pasal 63 ayat (3) huruf f; dan f. melaksanakan standar pelayanan minimal (Pasal 63 ayat (3) huruf j; |

Dari tabel 2.2 dan 2.3 di atas terlihat bahwa ada beberapa wewenang provinsi dan kabupaten/kota yang diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 tetapi tidak diatur secara jelas dalam UU No. 32 Tahun 2009. Kewenangan tersebut meliputi pengelolaan keragaman hayati dan peningkatan kapasitas MHA, kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak MHA terkait dengan PPLH, dan penanganan sampah. Sebaliknya, ada urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi berdasarkan UUPPLH-2009 tidak diatur secara jelas dalam UU No. 23 Tahun 2014, yaitu menetapkan kebijakan tingkat provinsi, mengembangkan dan melaksanakan kerja sama dan kemitraan, serta melaksanakan standar pelayanan minimal. Selain itu, dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, juga tidak diatur secara jelas kewenangan dalam bidang penetapan instrumen berupa Amdal, UKL/UPL, baku mutu lingkungan dan perizinan lingkungan.

Format pembagian seperti ini memiliki kelemahan. *Pertama*, dapat menimbulkan beragam interpretasi dan potensi konflik antara pusat dan daerah. *Kedua*, menyulitkan dalam pelaksanaan dan penegakan hukumnya. Untuk itu perlu dilakukan sinkronisasi dan penyamaan nomenklatur kewenangan antara kedua undang-undang tersebut.

Meskipun demikian baik dalam UU No. 23 Tahun 2014 maupun dalam UUPPLH-2009 telah diatur wewenang baru yang sebelumnya tidak diatur dalam UU Pemerintahan Daerah sebelumnya. Ketiga instrumen hukum baru tersebut secara umum dijelaskan berikut ini.

1. Wewenang penyusunan RPPLH

Menurut Pasal 9 ayat (1) UUPPLH-2009 RPPLH terdiri dari tiga tingkatan, yaitu RPPLH nasional, RPPLH provinsi, dan RPPLH kabupaten/kota. Kemudian menurut Pasal 10 ayat bahwa RPPLH nasional disusun oleh menteri, RPPLH provinsi oleh gubernur, dan RPPLH kabupaten/kota disusun oleh bupati/walikota. RPPLH nasional diatur dengan PP, RPPLH

provinsi diatur dengan Perda provinsi, dan RPPLH kabupaten/kota diatur dengan Perda kabupaten/kota.

Dari perspektif teori perundang-undangan ketentuan tersebut agak membingungkan, karena seakan-akan menteri berwenang membuat PP dan gubernur/bupati/walikota berwenang membuat Perda, padahal tidaklah demikian. Menurut Pasal 5 ayat (2) UUDNRI 1945 yang berwenang memuat PP adalah Presiden dan yang berwenang membentuk Perda menurut UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Dalam Pasal 18 ayat (6) UUDNRI 1945 memang ditentukan bahwa pemerintah daerah berhak menetapkan Perda dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Kedudukan gubernur, bupati, dan walikota menurut Pasal 18 ayat (4) UUDNRI 1945 adalah sebagai kepala pemerintah daerah. Dari ketentuan tersebut tidak berarti bahwa gubernur, bupati, dan walikota secara mandiri berwenang membentuk Perda. Pembentukan Perda tetap menjadi wewenang bersama DPRD dan kepala daerah. Ketentuan Pasal 18 ayat (6) UUDNRI 1945 mengatur wewenang atribusi kepala daerah dalam menetapkan Perda, setelah dibahas dan disetujui bersama dengan DPRD. Wewenang ini harus dimaknai sebagai “pengesahan Perda”, bukan penyusunan Perda secara keseluruhan.

Sehubungan dengan ketentuan di atas, maka rumusan Pasal 10 ayat (1) UUPPLH-2009 harus diartikan sebagai “penyiapan dokumen RPPLH sampai pada rancangan PP dan/atau rancangan Perda. Setelah itu proses penetapan PP tentang RPPLH menjadi wewenang presiden dan penetapan Perda tentang RPPLH Daerah menjadi wewenang Kepala Daerah setelah melalui pembahasan dan mendapat persetujuan bersama DPRD. Dengan demikian secara yuridis pembuatan RPPLH di daerah menjadi wewenang bersama antara Kepala Daerah dan DPRD, bukan wewenang mandiri Kepala Daerah. Jika ketentuan Pasal 10 ayat (1) UUPPLH-2009 diartikan sampai pada tahap penetapan Perda tanpa melibatkan DPRD, maka secara yuridis dapat dibatalkan karena bertentangan dengan UUDNRI 1945 dan UU No. 10 Tahun 2004 tentang

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Secara teoretik juga tidak memenuhi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik atau patut, khususnya asas hukum organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*).³⁴

Asas organ/lembaga yang tepat memiliki makna bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.³⁵ Hal ini selaras dengan pendapat Hans Kelsen, bahwa hukum sebagai sistem norma dinamik (*nomo-dynamics*) adalah valid atau sah jika dibuat oleh lembaga atau otoritas yang berwenang membentuknya.³⁶

2. Wewenang penyusunan KLHS

KLHS merupakan instrumen perencanaan lingkungan yang berisi analisis secara sistematis, menyeluruh, dan partisipatif terhadap dampak lingkungan dari kebijakan, rencana, dan program pemerintah dan pemerintah daerah. Melalui KLHS diharapkan prinsip-prinsip pengelolaan lingkungan dan pembangunan berkelanjutan telah menjadi dasar dan terintegrasi dalam pembangunan suatu wilayah dan/atau kebijakan, rencana, dan/atau program. Oleh karena itu, KLHS memiliki dua fungsi strategis, yaitu sebagai dasar bagi pemerintah dalam membuat kebijakan, rencana, dan/atau program pembangunan yang berkelanjutan, dan sekaligus sebagai instrumen evaluasi terhadap kinerja pemerintah dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Perbedaan mendasar antara KLHS dengan amdal bahwa KLHS berada di aras kebijakan, rencana, program atau hulu, sedangkan amdal di aras proyek atau hilir dari proses perencanaan pembangunan. KLHS cenderung umum, lebar dan tidak terlampau rinci, sementara amdal bersifat spesifik lokasi, dalam dan rinci. KLHS untuk menghasilkan kebijakan, rencana atau program pembangunan yang bermuatan

lingkungan hidup, sedangkan amdal untuk menilai kelayakan lingkungan proyek pembangunan.³⁷

Atas dasar fungsinya yang sangat strategis tersebut, maka KLHS menurut Pasal 15 UUPPLH-2009 wajib dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah. Kewenangan daerah dalam membuat dan melaksanakan KLHS kembali ditegaskan dalam ketentuan Pasal 65 ayat (2) dan ayat (3) UUPPLH-2009. Ketentuan lebih lanjut mengenai KLHS akan diatur dengan PP yang hingga saat ini belum keluar. Oleh karena itu, hingga saat ini pada umumnya daerah belum membuat dan melaksanakan KLHS.

3. Wewenang perizinan Lingkungan

Izin lingkungan merupakan salah satu instrumen hukum publik dalam bidang hukum lingkungan yang berupa pengaturan secara langsung.³⁸ Sebagai bentuk pengaturan secara langsung, izin lingkungan merupakan instrumen yang paling mempunyai sifat pencegahan.³⁹ Dalam kaitannya dengan fungsi pencegahan tersebut, maka izin lingkungan mempunyai fungsi untuk membina, mengarahkan, dan menertibkan kegiatan-kegiatan tertentu agar tidak mencemarkan dan/atau merusak lingkungan hidup. Izin lingkungan juga merupakan instrumen kebijakan lingkungan yang berfungsi menanggulangi pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan. Fungsi pencegahan tercermin dari kewajiban-kewajiban yang dicantumkan sebagai persyaratan izin lingkungan, sedangkan fungsi penanggulangan diwujudkan dalam bentuk tindakan administratif yang bertujuan untuk mengakhiri secara langsung pelanggaran, misalnya dengan pencabutan izin.⁴⁰

Pengaturan izin yang dikaitkan dengan syarat-syarat lingkungan sudah lama dikenal dalam hukum lingkungan. Secara formal penyebutan istilah izin lingkungan dan keterpaduannya dengan instrumen lainnya memang baru diatur dalam UUPPLH-2009. Jika sebelumnya izin lingkungan diartikan semua jenis izin yang memuat syarat-syarat dan pertimbangan lingkungan (jenisnya beragam), maka dalam UUPPLH-2009 diartikan sebagai instrumen hukum yang

berdiri sendiri dengan nama “izin lingkungan”. Pengertian izin lingkungan menurut Pasal 1 angka 35 UUPPLH-2009 adalah:

Izin yang diberikan kepada setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan yang wajib amdal atau UKL-UPL dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagai prasyarat untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan.

Dari pengertian tersebut sangat jelas bahwa izin lingkungan wajib bagi kegiatan yang wajib Amdal atau UKL-UPL dan menjadi syarat memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan. Dengan demikian izin lingkungan memiliki kedudukan sebagai instrumen yang mandiri dan menjadi prasyarat terbitnya izin usaha/kegiatan. Oleh karena itu, dalam Pasal 40 UUPPLH-2009 ditegaskan bahwa jika izin lingkungan dicabut, maka izin usaha dan/atau kegiatan dibatalkan.

Menurut Pasal 36 ayat (4) UUPPLH-2009, izin lingkungan diterbitkan oleh menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya. Kemudian dalam Pasal 37 ayat (1) ditegaskan bahwa menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya wajib menolak permohonan izin lingkungan apabila permohonan izin tidak dilengkapi dengan amdal atau UKL-UPL. Permasalahannya bahwa apa saja yang termasuk dalam kelompok atau jenis izin lingkungan belum jelas, karena PP yang diperintahkan oleh UUPPLH-2009 hingga saat ini belum diterbitkan. Di Belanda, perizinan lingkungan terpadu telah diberlakukan sejak diundangkannya *Wet Milieubeheer Stb. 1992 No. 551*, yang mulai berlaku sejak tanggal 1 Maret 1993. Perizinan lingkungan terpadu ini semula berasal dari enam jenis izin yaitu: (i) *Hinderwet*, (ii) *de Wet luchtverontreiniging*, (iii) *de Wet geluidhinder*, (iv) *de Afoalstoffenwet*, (v) *de Wet chemische afoalstoffen*, dan (vi) *de Wet bodembescherming*.⁴¹

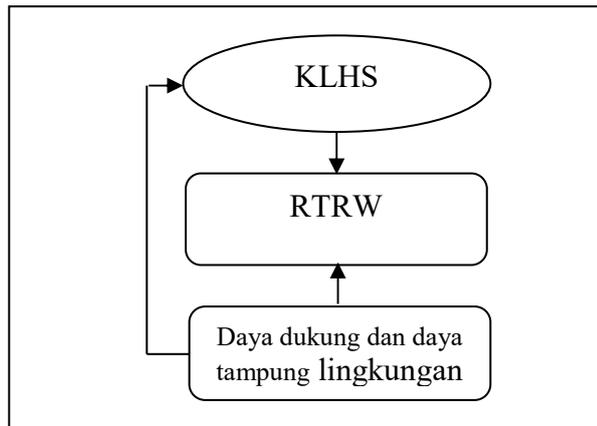
Beberapa instrumen hukum baru yang kewenangannya diberikan kepada daerah melalui UUPPLH-2009 pada dasarnya untuk memperkuat wewenang daerah dalam pengelolaan lingkungan menuju keberlanjutan ekologis. Sayangnya

beberapa kewenangan daerah yang ada dalam UUPPLH-2009 belum diharmonisasikan dengan UU No. 23 Tahun 2014 atau sebaliknya.

Pengaturan hukum wewenang daerah dalam pengelolaan lingkungan hidup sebenarnya tidak hanya terbatas pada bidang lingkungan hidup sebagaimana diatur dalam Lampiran K UU No. 23 Tahun 2014 dan UUPPLH-2009. Bidang sektoral yang terkait dengan pengelolaan lingkungan hidup cukup banyak, antara lain penataan ruang, kehutanan, pertambangan, dan pengairan.

Penataan ruang baik dalam UUPPLH-2009 maupun dalam UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (selanjutnya disingkat UUPR), ditegaskan perlunya keterpaduan pengelolaan lingkungan dengan penataan ruang. Kebijakan mengenai penataan ruang yang tidak sinkron dengan kebijakan pengelolaan lingkungan, selain berpotensi menyebabkan konflik penggunaan ruang, juga mengakibatkan terganggunya kegiatan lain yang berada di dekatnya, seperti bising, asap tebal, debu, erosi, turunnya kualitas air, dan sebagainya. Oleh karena itu, dalam Pasal 14, 15 ayat (2) huruf a dan Pasal 19 UUPPLH-2009 ditegaskan pentingnya instrumen tata ruang dalam pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup. Pemerintah dan pemerintah daerah juga wajib melaksanakan KLHS ke dalam penyusunan atau evaluasi RTRW. Untuk menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup dan keselamatan masyarakat, setiap perencanaan tata ruang wilayah wajib didasarkan pada KLHS. Perencanaan tata ruang wilayah juga ditetapkan dengan memperhatikan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup. Kemudian dalam PP No. 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang juga ditegaskan bahwa prosedur penetapan RTRW nasional, provinsi, dan kabupaten/kota dilakukan melalui KLHS. Sementara KLHS itu sendiri menurut Pasal 16 UUPPLH-2009 antara lain memuat kajian tentang kapasitas daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup. Hubungan keterpaduan ini dapat dilihat dalam bagan 2.2 di bawah ini.

Bagan 2.3 Hubungan keterpaduan RTRW dengan KLHS dan daya dukung serta daya tampung lingkungan hidup



Sumber: UUPPLH-2009 dan PP No. 15 Tahun 2010.

Menurut rezim hukum otonomi daerah, desentralisasi penyelenggaraan urusan di bidang penataan ruang diatur dalam beberapa pasal UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 11 dan Pasal 12 ayat (1) menentukan bahwa penataan ruang merupakan salah satu urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar yang dibagi antara pusat dan daerah. Kemudian dalam Pasal 27 ayat (2) huruf c juga ditentukan bahwa pengaturan tata ruang merupakan salah satu kewenangan daerah provinsi untuk mengelola SDA di laut yang ada di wilayahnya. Dalam lampiran C UU No. 23 Tahun 2014 ditegaskan bahwa Daerah berwenang dalam penyelenggaraan penataan ruang Daerah provinsi dan kabupaten/kota. Hanya saja tidak jelas apa saja lingkup kewenangan tersebut. Idealnya wewenang tersebut merujuk ketentuan UUPR, yaitu mencakup perencanaan ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.

Dalam konteks pengelolaan lingkungan hidup, pembagian wewenang tersebut belum dipadukan dengan instrumen KLHS sebagaimana diatur dalam UUPPLH-2009 dan PP No. 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang. Keterpaduan RTRW dengan KLHS dan daya dukung

serta daya tampung lingkungan sangat penting, karena selama ini banyak pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang yang telah disusun. Begitu mudahnya rencana tata ruang diubah dan disesuaikan dengan kebutuhan pemanfaatan ruang, yang tidak jarang karena desakan kepentingan ekonomi (pemilik modal). Misalnya perubahan daerah resapan air menjadi permukiman, seperti kasus Pantai Indah Kapuk Jakarta, atau yang paling banyak adalah dibangunnya industri di daerah permukiman. Sebagai akibatnya terjadilah permasalahan lingkungan seperti banjir, erosi, tanah longsor, bahkan pencemaran lingkungan. Dalam kaitan ini benar apa yang dikatakan Adji Samekto,⁴² bahwa tata ruang selama ini belum mampu menjadi *guidance* dan penjaga gawang dalam mewujudkan pembangunan berkelanjutan. Hal itu disebabkan tata ruang tidak memberikan uraian tentang daya dukung lingkungan pada tata ruang yang dibudidayakan. Selain itu, selama ini tata ruang terutama kota mengalami perubahan cepat dan dikendalikan pemilik modal. Untuk itu kewenangan pemerintah daerah sangat penting untuk merumuskan rencana tata ruang yang benar-benar akurat, disusun secara cermat dengan memper-timbangkan daya dukung serta daya tampung lingkungan serta dilaksanakan secara konsisten.

Di sektor kehutanan, desentralisasi kewenangan kepada provinsi telah dimulai sejak lama, yaitu melalui PP No. 64 Tahun 1957 tentang Penyerahan sebagian dari Urusan Pemerintah Pusat di Lapangan Perikanan Laut, Kehutanan, dan Karet Rakyat kepada Daerah-daerah Swatantra Tingkat I. Pada saat itu pemerintah daerah swatantra tingkat I (provinsi) mempunyai kewenangan yang relatif kuat dalam rangka pengaturan hutan. Sementara kewenangan kabupaten/kota belum diatur dalam PP ini, kecuali untuk daerah yang sebelumnya termasuk dalam bagian dari Negara Indonesia Timur.

Kewenangan daerah mulai lemah sejak berlakunya UU No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan, karena sejak saat itu pengelolaan hutan mengarah ke sistem yang sentralistik.⁴³ Kewenangan daerah mulai

menguat kembali sejak berlakunya PP No. 62 Tahun 1998 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan di Bidang Kehutanan Kepada Daerah dan PP No. 6 Tahun 1999 tentang Pengusahaan Hutan dan Pemungutan Hasil Hutan. Melalui PP No. 62 tahun 1998 kepada provinsi diberikan kewenangan dalam pengelolaan taman hutan raya dan penataan batas. Kewenangan yang lebih luas diberikan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota. Menurut Pasal 5 PP ini kepada kabupaten/kota diberikan kewenangan penghijauan dan konservasi tanah dan air, persuteraan alam, perlebahan, pengelolaan hutan milik/hutan rakyat, pengelolaan hutan lindung, penyuluhan kehutanan, pengelolaan hasil hutan non kayu, perburuan tradisional satwa liar yang tidak dilindungi pada areal baru, perlindungan hutan dan pelatihan keterampilan masyarakat di bidang kehutanan.

Selanjutnya melalui PP No. 6 Tahun 1999 kepada gubernur diberikan wewenang untuk mengeluarkan izin Hak Pengusahaan Hutan (HPH) untuk areal di bawah 10.000 hektar dan kepada Bupati/Walikota diberi kewenangan untuk mengeluarkan izin Hak Pemungutan Hasil Hutan (HPHH).

Sejak era baru otonomi daerah melalui UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan hutan semakin kuat, terutama untuk Daerah kabupaten/kota. Hanya saja kewenangan ini mengalami pergeseran sejak berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 dan terlebih lagi sejak berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Melalui kedua undang-undang yang disebutkan terakhir, ada semacam “resentralisasi” kewenangan daerah di bidang kehutanan. Sebagai urusan pilihan, kewenangan daerah kini semakin terbatas. Provinsi tidak lagi mengurus perencanaan hutan dan pengawasan kehutanan. Sementara kabupaten/kota hanya terbatas mengurus pengelolaan Taman Hutan Rakyat (Tahura). Bahkan jika dibandingkan dengan UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, ternyata kewenangan daerah lebih sempit lagi. Undang-undang ini hanya mengatur keterlibatan pemerintah daerah pengawasan kehutanan.

Khusus yang berkaitan dengan pengendalian kerusakan dan pencemaran lingkungan akibat kebakaran hutan dan atau lahan, kewenangan daerah diatur lebih rinci dalam PP No. 4 Tahun 2001 tentang Pengendalian Kerusakan dan Pencemaran lingkungan Yang Berkaitan dengan Kebakaran hutan dan atau Lahan. Wewenang pemerintah daerah provinsi secara rinci diatur dalam Pasal 27-29, yang mencakup pengendalian kerusakan dan atau pencemaran lingkungan hidup yang berkaitan dengan kebakaran hutan dan atau lahan yang dampaknya lintas kabupaten/kota. Wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota, antara lain diatur dalam Pasal 30-33 PP No. 4 Tahun 2001, khususnya terhadap pengendalian kerusakan dan atau pencemaran lingkungan hidup yang berkaitan dengan kebakaran hutan dan atau lahan di daerah kabupaten/kota.

Hasil kajian bahwa baik dalam UU Pemerintahan Daerah maupun UU Kehutanan, keduanya lebih banyak mengatur pengelolaan dan konservasi hutan dibandingkan aspek perlindungan hutan. Selain itu, setelah lebih dari satu dasawarsa berlakunya era baru otonomi daerah, ternyata UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan belum juga direvisi, khususnya yang berkaitan dengan desentralisasi pengelolaan hutan. Hal ini selain menunjukkan tidak sinkronnya kebijakan otonomi daerah, juga mengindikasikan masih kuatnya keinginan untuk mempertahankan sentralisasi urusan kehutanan.

Di sektor pertambangan, sebelum otonomi daerah, desentralisasi urusan pertambangan belum diatur dengan jelas dalam UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan. Dalam Pasal 4 ayat (2) hanya ditegaskan bahwa pelaksanaan penguasaan negara dan pengaturan usaha pertambangan bahan galian golongan c dilakukan oleh Pemerintah Daerah Tingkat I tempat terdapatnya bahan galian itu. Kemudian dalam ayat (3) ditegaskan bahwa menteri dapat menyerahkan pengaturan usaha pertambangan bahan galian tertentu dari antara bahan galian golongan b kepada Pemerintah Daerah Tingkat I tempat terdapatnya bahan galian itu. Ini berarti bahwa penyerahan urusan pertambangan hanya

terbatas pada bahan galian golongan c dan itu pun hanya kepada pemerintah daerah provinsi.

Pengaturan yang sama, bahkan lebih sempit lagi terdapat dalam PP No. 37 Tahun 1986 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan di Bidang Pertambangan Kepada Pemerintah Daerah Tingkat I. Dalam Pasal 4 ayat (1) PP ini ditegaskan bahwa urusan yang diserahkan kepada pemerintah daerah provinsi adalah kebijakan untuk mengatur, mengurus, dan mengembangkan usaha pertambangan bahan galian golongan c, kecuali yang terletak di lepas pantai dan/atau yang pengusahaannya dalam rangka penanaman modal asing. Khusus untuk bahan galian strategis (golongan A) dan vital (golongan B), provinsi hanya diberikan kewenangan untuk menetapkan wilayah pertambangan rakyat dan menerbitkan perizinan pertambangan rakyat sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Pertambangan dan Energi No. 01P/201/M.PE/1986 tentang Pengelolaan Pertambangan Rakyat Bahan Galian Strategis dan Vital (Golongan A dan B). Belum ada desentralisasi kewenangan bidang pertambangan secara jelas kepada pemerintah kabupaten/kota.

Sejak berlakunya UU No. 22 tahun 1999, yang sekarang diganti dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terjadi perubahan mendasar. Perubahan dimaksud bahwa penyerahan urusan tidak hanya terbatas kepada provinsi tetapi juga kepada kabupaten/kota walaupun sifatnya sangat terbatas. Selain itu yang diserahkan tidak hanya bahan galian golongan c, tetapi juga bahan galian lainnya.

Pada masa awal-awal otonomi daerah, dikeluarkan UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi. Hanya saja undang-undang ini masih bernuansa sentralistik. Kewenangan provinsi hanya sebatas sebagai “konsultan” mengenai rencana pengembangan lapangan yang pertama kali akan diproduksi dalam suatu wilayah kerja.⁴⁴ Sementara kewenangan kabupaten/kota belum diatur.

Dua tahun kemudian dikeluarkan UU No. 27 Tahun 2003 tentang Panas Bumi. Dalam undang-undang ini mulai diatur secara tegas kewenangan daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota. Kewenangan provinsi diatur dalam Pasal 6

dan kewenangan kabupaten/kota diatur dalam Pasal 7. Pada intinya kewenangan tersebut meliputi pembuatan regulasi daerah, pembinaan dan pengawasan, pemberian izin, pengelolaan informasi geologi dan potensi panas bumi, inventarisasi dan penyusunan neraca sumber daya dan cadangan panas bumi. Perbedaannya bahwa kewenangan provinsi lingkungannya bersifat lintas kabupaten/kota, sedangkan kabupaten/kota hanya untuk wilayah kerja kabupaten/kota yang bersangkutan. Secara khusus untuk kabupaten kota diberikan kewenangan dalam hal pemberdayaan masyarakat di dalam ataupun di sekitar wilayah kerja di kabupaten/kota.

Format pembagian kewenangan di atas sudah sejalan dengan arah dan kebijakan otonomi daerah. Pola pembagian wewenang yang demikian semakin jelas diatur dalam UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Kewenangan provinsi diatur dalam Pasal 7 yang mencakup 13 kewenangan, sementara kewenangan kabupaten kota diatur dalam Pasal 8 ayat (1) yang mencakup 12 kewenangan. Ketiga belas kewenangan provinsi di bidang mineral dan batu bara, yaitu:

1. pembuatan peraturan perundang-undangan daerah;
2. pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan pada lintas wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut 4 (empat) mil sampai dengan 12 (dua belas) mil;
3. pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan operasi produksi yang kegiatannya berada pada lintas wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut 4 (empat) mil sampai dengan 12 (dua belas) mil;
4. pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan yang berdampak lingkungan langsung lintas kabupaten/kota dan/atau wilayah laut 4 (empat) mil sampai dengan 12 (dua belas) mil;
5. penginventarisasian, penyelidikan dan penelitian serta eksplorasi dalam rangka memperoleh data dan informasi mineral dan batubara sesuai dengan kewenangannya;

6. pengelolaan informasi geologi, informasi potensi sumber daya mineral dan batubara, serta informasi pertambangan pada daerah/wilayah provinsi;
7. penyusunan neraca sumber daya mineral dan batubara pada daerah/wilayah provinsi;
8. pengembangan dan peningkatan nilai tambah kegiatan usaha pertambangan di provinsi;
9. pengembangan dan peningkatan peran serta masyarakat dalam usaha pertambangan dengan memperhatikan kelestarian lingkungan;
10. pengoordinasian perizinan dan pengawasan penggunaan bahan peledak di wilayah tambang sesuai dengan kewenangannya;
11. penyampaian informasi hasil inventarisasi, penyelidikan umum, dan penelitian serta eksplorasi kepada Menteri dan bupati/walikota; penyampaian informasi hasil produksi, penjualan dalam negeri, serta ekspor kepada Menteri dan bupati/walikota;
12. pembinaan dan pengawasan terhadap reklamasi lahan pascatambang; dan
13. peningkatan kemampuan aparatur pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan.

Dari ketiga belas kewenangan tersebut, dari sisi lingkungan hidup hanya terbatas pada pengawasan usaha pertambangan yang berdampak lingkungan langsung dan pembinaan serta pengawasan terhadap reklamasi lahan pasca tambang.

Sementara dua belas kewenangan kabupaten/kota menurut Pasal 8 ayat (1) UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara adalah:

- a. pembuatan peraturan perundang-undangan daerah;
- b. pemberian IUP dan IPR, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan usaha pertambangan di wilayah kabupaten/kota dan/ atau wilayah laut sampai dengan 4 (empat) mil;
- c. pemberian IUP dan IPR, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha

- pertambangan operasi produksi yang kegiatannya berada di wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut sampai dengan 4 (empat) mil;
- d. penginventarisasian, penyelidikan dan penelitian, serta eksplorasi dalam rangka memperoleh data dan informasi mineral dan batubara;
 - e. pengelolaan informasi geologi, informasi potensi mineral dan batubara, serta informasi pertambangan pada wilayah kabupaten/kota;
 - f. penyusunan neraca sumber daya mineral dan batubara pada wilayah kabupaten/kota;
 - g. pengembangan dan pemberdayaan masyarakat setempat dalam usaha pertambangan dengan memperhatikan kelestarian lingkungan;
 - h. pengembangan dan peningkatan nilai tambah dan manfaat kegiatan usaha pertambangan secara optimal;
 - i. penyampaian informasi hasil inventarisasi, penyelidikan umum, dan penelitian, serta eksplorasi dan eksploitasi kepada Menteri dan gubernur;
 - j. penyampaian informasi hasil produksi, penjualan dalam negeri, serta ekspor kepada Menteri dan gubernur;
 - k. pembinaan dan pengawasan terhadap reklamasi lahan pascatambang; dan
 - l. peningkatan kemampuan aparatur pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan

Pola pembagian wewenang yang semakin jelas adalah sejak berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 yang kemudian diganti dengan UU No. 23 Tahun 2014. Kedua undang-undang ini menganut pola pembagian kewenangan secara *ultravires* baik kepada provinsi maupun kabupaten/kota. Kewenangan pemerintah daerah di bidang pertambangan menurut UU No. 23 Tahun 2014 secara rinci tertuang dalam Lampiran CC, yang mencakup 5 sub urusan pemerintahan, yaitu geologi, mineral dan batu bara, minyak dan gas bumi, energi baru dan terbarukan, dan ketenagalistrikan.

Dari lampiran tersebut sangat sedikit sekali kewenangan kabupaten/kota di bidang energi dan sumber daya mineral

(ESDM). Kewenangan kabupaten/kota hanya satu, yaitu penerbitan izin pemanfaatan langsung panas bumi dalam daerah kabupaten/kota. Selebihnya menjadi kewenangan provinsi. Terjadi pergeseran kewenangan yang luar biasa di bidang ESDM. Selain itu, tidak ditemukan pula pengaturan mengenai kewenangan daerah yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan hidup di bidang ESDM. Hal ini tentu akan menyulitkan daerah dalam pengelolaan lingkungan yang berkaitan dengan ESDM. Terlebih lagi dinas atau badan yang menangani persoalan lingkungan ini di daerah merupakan lembaga yang terpisah dengan lembaga yang mengurus ESDM. Meskipun sama-sama berada di bawah kendali kepala daerah, tidaklah mudah bagi masing-masing kelembagaan ini untuk melakukan koordinasi dalam mencegah dan mengendalikan berbagai persoalan lingkungan yang muncul terkait dengan eksploitasi ESDM.

Di sektor pengairan (sumber daya air) sebelum otonomi daerah diatur dalam UU No. 11 Tahun 1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengairan. Undang-undang ini secara umum mengatur wewenang pemerintah atas pembinaan air dan sumber-sumber air. Tidak ada ketentuan yang secara tegas memberi wewenang kepada pemerintah daerah dalam pengelolaan sumber daya air. Ketentuan Pasal 4 hanya menyatakan bahwa wewenang pemerintah sebagaimana tersebut dalam Pasal 3 **dapat** dilimpahkan kepada pemerintah daerah. Demikian halnya dengan PP No. 22 Tahun 1982 tentang Tata Pengaturan Air, PP No. 27 tahun 1991 tentang Rawa (sekarang diganti dengan PP No. 73 Tahun 2013) dan PP No. 35 Tahun 1991 tentang Sungai (sekarang diganti dengan PP No. 38 Tahun 2011). Ketiga PP yang lama tersebut menegaskan bahwa wewenang dan tanggung jawab tata pengaturan air, pembinaan rawa dan sungai ada pada pemerintah.⁴⁵ Wewenang dan tanggung jawab tersebut **dapat** diserahkan atau dilimpahkan dalam rangka tugas pembantuan kepada Pemerintah Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁴⁶

Di era sebelum otonomi daerah ini, ternyata ada dua PP yang secara tegas mengatur tentang penyerahan wewenang

kepada pemerintah daerah. Pertama, PP No. 23 Tahun 1982 tentang Irigasi. Kedua, PP No. 20 tahun 1990 tentang Pengendalian Pencemaran Air. Pasal 2 ayat (1) PP No. 23 Tahun 1982 menegaskan bahwa pengurusan dan pengaturan air irigasi dan jaringan irigasi beserta bangunan pelengkap yang ada di dalam wilayah Daerah, diserahkan kepada Pemerintah Daerah yang bersangkutan dengan berpedoman pada ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah ini, kecuali ditetapkan lain dalam peraturan pemerintah atau undang-undang. Kemudian dalam PP No. 20 Tahun 1990 diatur secara tegas wewenang gubernur di bidang pengendalian pencemaran air.

Sejak otonomi daerah PP No. 20 tahun 1990 diganti dengan PP No. 82 tahun 2001 tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air. Dalam Pasal 18 ayat (2) ditegaskan bahwa pemerintah provinsi melakukan pengendalian pencemaran air pada sumber air yang lintas Kabupaten/Kota. Kemudian dalam Pasal 19 dinyatakan pemerintah dalam melakukan pengendalian pencemaran air dapat menugaskan pemerintah provinsi atau kabupaten/kota yang bersangkutan. Jika dicermati, secara substansi PP ini telah diupayakan untuk disesuaikan dengan semangat otonomi daerah, meskipun hanya terbatas dalam hal pengendalian pencemaran air.

Secara lebih luas wewenang dan tanggung jawab pemerintah daerah di bidang sumber daya air diberikan melalui UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air dan beberapa peraturan pelaksanaannya, antara lain PP No. 38 Tahun 2011 tentang Sungai dan PP No. No. 73 Tahun 2013 tentang Rawa. Hanya saja karena undang-undang ini dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945, maka telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusannya No. 85/PUU-XI/2013. Melalui putusan ini pula diberlakukan kembali undang-undang yang lama, yaitu UU No. 11 Tahun 1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengairan. Sebagaimana telah dijelaskan di atas, dalam undang-undang ini belum ada pembagian wewenang secara tegas antara pusat dan daerah. Oleh karena itu meskipun undang-undang ini masih

selaras dengan semangat Pasal 33 UUD 1945, tetapi perlu segera diganti dengan yang baru. UU sumber daya air baru yang diharapkan adalah yang selaras dengan politik hukum ekonomi dan lingkungan serta otonomi daerah.

Mengingat undang-undang dan PP di bidang sumber daya air ini saat ini belum mengatur secara jelas kewenangan daerah, maka rujukan utamanya mengenai hal ini seyogyanya adalah UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pembagian urusan ini secara rinci diatur dalam lampiran C, yang mencakup pembagian urusan pengelolaan sumber daya air dan bangunan pengaman pantai pada wilayah sungai, dan urusan pengembangan dan pengelolaan sistem irigasi.

Hasil kajian dengan menggunakan optik hukum lingkungan, maka pembagian kewenangan sumber daya air lebih berorientasi kepada aspek pemanfaatannya (*use oriented*). Padahal pengelolaan lingkungan mencakup aspek yang luas, mulai dari perencanaan, pemanfaatan, hingga pengawasan dan penegakan hukum. Dengan demikian desentralisasi pengelolaan lingkungan hidup berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 masih bersifat parsial, karena memisahkan secara tegas pembagian urusan lingkungan dengan urusan SDA. Bahkan dalam hal pembagian urusan SDA lebih dimaknai pemanfaatan, sementara pengelolaan lingkungan terkait SDA lebih dimaknai sebagai pengendalian dampak lingkungan. Desentralisasi lingkungan dan SDA tidak dimaknai sebagai desentralisasi pengelolaan lingkungan secara utuh-menyeluruh sebagai satu kesatuan.

Temuan lainnya bahwa berbagai undang-undang sektor, terutama yang dikeluarkan sebelum UUPPLH-2009 dan UU No. 23 Tahun 2014, bahwa pembagian kewenangan terhadap urusan sektor yang secara langsung terkait dengan pengelolaan lingkungan, seperti penataan ruang belum dipadukan dengan instrumen KLHS sebagaimana diatur dalam UUPPLH-2009 dan PP No. 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang. Keterpaduan RTRW dengan KLHS dan daya dukung serta daya tampung lingkungan sangat penting sebagai instrumen untuk mengendalikan pemanfaatan ruang agar selaras dengan kelestarian daya dukung lingkungan.

Demikian pula untuk sektor pertambangan, kehutanan, dan sumber daya air, pola pembagian wewenang baik yang diatur dalam berbagai undang-undang sektor umumnya lebih terfokus pada aspek pengaturan, pembinaan, dan pengawasan yang berkaitan dengan pemanfaatan sumber daya alam. Tidak begitu banyak wewenang pemerintah daerah yang secara langsung berkaitan dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam konteks pengelolaan sumber daya alam. Pendekatan sektor yang lebih berorientasi kepada komoditi yang spesifik di setiap sektor, tentu tidak sejalan dengan pengelolaan lingkungan yang tidak mengenal batas-batas kewenangan sektor maupun batas administratif-kewilayahan.

Temuan lainnya bahwa urusan lingkungan hidup yang menjadi wewenang daerah berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 ada yang masih tersebar pada berbagai bidang atau sektor terkait, seperti dalam bidang kehutanan, bidang energi dan sumber daya mineral, dan bidang pekerjaan umum (sub bidang sumber daya air). Urusan lingkungan dalam bidang kehutanan, antara lain pengelolaan DAS dan perlindungan hutan. Urusan lingkungan dalam bidang energi dan sumber daya mineral, antara lain mengenai pengelolaan lingkungan pertambangan (termasuk konservasi dan reklamasi pasca penambangan). Kemudian urusan lingkungan dalam bidang pekerjaan umum, khususnya sub bidang sumber daya air, antara lain pengelolaan sumber daya air, prasarana dan sarana air limbah, dan pengelolaan persampahan.

Format pembagian urusan yang demikian dalam realitasnya juga diikuti dalam penetapan Perda tentang kewenangan daerah. Format pembagian urusan yang demikian cenderung memperkuat karakter pengelolaan lingkungan hidup yang bersifat dualistik, yaitu memisahkan antara pengendalian dampak lingkungan dengan aspek-aspek lain yang termasuk dalam ruang lingkup pengelolaan lingkungan. Dualisme ini semakin kuat jika dikaitkan dengan kenyataan bahwa pengelolaan lingkungan juga menjadi tanggung jawab lembaga atau departemen sektoral, yang biasanya lebih mengutamakan aspek pemanfaatan. Pengelolaan lingkungan hidup tidak menjadi arus-utama (*mainstream*) dalam setiap

kegiatan yang menjadi tanggung jawab departemen sektoral. Oleh karena itu, pengelolaan lingkungan hidup biasanya lebih mengutamakan instrumen hukum yang bersifat represif dalam bentuk “atasi setelah ada kejadian”, bukan bersifat pencegahan seperti melalui instrumen perizinan lingkungan, Amdal, penerapan baku mutu lingkungan hidup yang ketat, penerapan instrumen ekonomi, dan sebagainya. Padahal penggunaan instrumen hukum yang bersifat represif seperti melalui penerapan sanksi hukum biasanya sering terlambat dan penyelesaiannya memerlukan waktu yang lama dan biaya yang tidak sedikit.

Kelemahan lainnya bahwa format pembagian urusan pengelolaan lingkungan hidup Perda masing-masing daerah dalam beberapa aspek masih mencerminkan pendekatan administratif-kewilayahan. Sebagai contoh, dalam pembagian urusan yang menjadi kewenangan dalam penilaian Amdal. Penilaian Amdal menjadi kewenangan pemerintah apabila jenis usaha dan/atau kegiatan memenuhi salah satu dari lima kriteria berikut:

- a. Strategis dan/atau menyangkut pertahanan keamanan negara;
- b. Berlokasi lebih dari satu wilayah provinsi;
- c. Berlokasi di wilayah sengketa dengan negara lain;
- d. Berlokasi di wilayah laut di luar kewenangan provinsi;
- e. Berlokasi di lintas batas Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penggunaan kriteria b, c, d, dan e, di atas dalam menentukan kewenangan penilaian Amdal, jelas-jelas menunjukkan sifat administratif-kewilayahan dalam pembagian urusan bidang lingkungan hidup. Dari perspektif hukum lingkungan, kriteria seperti ini memiliki kelemahan, karena lokasi kegiatan tidak selamanya bisa menjadi ukuran besaran dan luasan dampak yang ditimbulkan. Untuk itu akan lebih tepat digunakan kriteria besaran dan sebaran dampak penting yang ditimbulkan. Melalui kriteria ini mungkin saja kegiatan itu hanya berada pada wilayah kabupaten atau kota tertentu, tetapi dampak pentingnya melampaui wilayah kabupaten atau kota yang bersangkutan, bahkan melampaui

batas provinsi atau negara. Jika demikian halnya, maka urusan tersebut tidak tepat jika diserahkan kepada kabupaten/kota, melainkan diserahkan kepada provinsi atau tetap diurus oleh pemerintah. Dengan demikian hanya rencana kegiatan yang benar-benar memiliki dampak yang bersifat lokal yang menjadi kewenangan penilaian kabupaten/kota. Rencana kegiatan yang berdampak luas secara regional (melampaui wilayah kabupaten/kota) penilaian Amdalnya diserahkan kepada provinsi, sedangkan yang bersifat nasional atau lintas batas negara tetap menjadi kewenangan pemerintah.

Format pembagian urusan lingkungan yang lebih menekankan kepada aspek pengendalian lingkungan atau pengendalian dampak lingkungan dan tersebarnya urusan pengelolaan lingkungan dalam berbagai bidang sektor jelas bertentangan dengan prinsip hukum pengelolaan lingkungan secara utuh, yang menurut UUPPLH-2009 meliputi aspek perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum. Demikian halnya dengan pembagian urusan lingkungan yang dalam beberapa aspek masih menggunakan pendekatan administratif-kewilayahan jelas bertentangan dengan sifat lingkungan hidup yang tidak mengenal batas wilayah administrasi. Pengelolaan lingkungan selalu menuntut *beyond the administrative boundary* karena ciri-ciri ekologisnya, sehingga harus dikelola dengan prinsip *bioregionalism*.⁴⁷ Dalam UUPPLH-2009 prinsip ini dikenal dengan asas ekoregion. Melalui prinsip *bioregionalism* atau ekoregion ini, maka pengelolaan lingkungan dapat dilakukan berdasarkan pendekatan ekosistem, minimal dalam wilayah atau region yang bersangkutan. Penerapan prinsip regionalisasi ini sangat diperlukan, karena setiap region mungkin memiliki karakteristik sumber daya alam, ekosistem, kondisi geografis, budaya masyarakat setempat, dan kearifan lokal yang belum tentu sama.

Hasil penelitian ini menemukan bahwa jenis dan rincian urusan lingkungan yang ditetapkan dalam di daerah umumnya sama dengan yang terdapat dalam Lampiran UU No. 23 Tahun 2014. Tolok ukur keberhasilan otonomi daerah di bidang lingkungan hidup seolah-olah cukup menuangkan apa yang

tertulis dalam UU No. 23 Tahun 2014. Padahal, belum tentu semua urusan dibagi secara tegas dalam undang-undang tersebut. Secara konseptual masih dimungkinkan untuk membagi urusan yang juga ada dalam UUPPLH-2009 atau bahkan dalam undang-undang sektor. Bukankah juga secara teoretik juga dimungkinkan untuk membagi urusan yang disebut sebagai sebagai urusan sisa. Persoalannya, peluang ini tidak pernah dimanfaatkan dengan baik oleh daerah. Daerah kurang memiliki inisiatif dan keleluasaan untuk menyelenggarakan berbagai urusan lingkungan lainnya di luar yang ditetapkan dalam undang-undang. Kenyataan ini membenarkan membuktikan bahwa pelaksanaan desentralisasi administrasi belum menampakkan ciri sejati dari otonomi luas yang telah ditegaskan dalam berbagai undang-undang di bidang otonomi daerah. Perlakuan kepada pemerintah daerah sebatas keharusan melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan dan bukan perlakuan yang memotivasi pemerintah daerah untuk menjadi institusi pemerintahan yang otonom. Akibatnya, pemerintah daerah menjadi tergantung dan selalu meminta petunjuk kepada pemerintah pusat agar dapat memahami masalah yang dihadapi.⁴⁸ Lebih lanjut, bahwa logika yang selama ini tertanam dalam pemikiran pemerintah adalah asalkan pemerintah daerah sudah dapat melaksanakan urusan yang ada dalam berbagai peraturan tersebut sebagai suatu rutinitas, otonomi daerah sudah dianggap berhasil.⁴⁹

Kenyataan tersebut bukanlah hal yang sama sekali baru. Bagir Manan dalam disertasinya pada tahun 1990 pernah memberikan analisis yang sama pada saat berlakunya otonomi daerah di bawah UU No. 1 tahun 1945 sampai dengan UU No. 18 Tahun 1965. Dikatakan, bahwa meskipun UU No. 1 Tahun 1945 sampai UU No. 18 Tahun 1965 memuat aturan-aturan yang hendak memberikan otonomi yang luas kepada daerah, tetapi tidak berarti otonomi luas sudah pernah menjelma. Dalam kenyataannya isi otonomi daerah secara keseluruhan berasal dari penyerahan oleh pusat. Tidak ada otonomi yang berasal dari inisiatif daerah".⁵⁰

Realitas tersebut tampaknya masih terjadi hingga saat ini. Daerah kurang memiliki inisiatif untuk mengatur dan

mengurus rumah tangga daerahnya. Daerah sangat tergantung pada kebijakan pusat, meskipun daerah tetap dimungkinkan untuk mengatur urusan pemerintahan sisa yang tidak tercantum dalam undang-undang atau peraturan pemerintah. Memang ada mekanisme, bahwa untuk melaksanakan urusan pemerintahan sisa ini daerah terlebih dahulu harus mengusulkan kepada Pemerintah. Peluang inilah yang kurang dipahami, sehingga tidak dimanfaatkan dengan baik oleh daerah.

¹S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 2003), hlm. 123; Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988), hlm. 76.

²*Ibid.*

³Ridwan, HR., *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: UII Press, 2003), hlm. 70-71; H. Juniarso Ridwan dan Ahmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, (Bandung: Penerbit Nuansa, 2009), hlm. 136.

⁴*Ibid.*

⁵Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1991), hlm. 68.

⁶Ridwan, HR., *Op. Cit.*, hlm. 72.

⁷F.A.M. Stroink, *Pemahaman Tentang Dekonsentrasi* (Terjemahan Ateng Syafrudin), (Bandung: Refika Aditama, 2006), hlm. 24.

⁸*Ibid.*

⁹*Ibid.*

¹⁰Philipus M. Hadjon, "Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih", *Pidato Peresmian Penerimaan Jabatan Guru Besar Ilmu Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 10 oktober 1994, hlm. 7.

¹¹Josef M. Monteiro, "Sinkronisasi Pengaturan Kewenangan Pengelolaan Sumber Daya Alam Kelautan", *Jurnal Hukum Pro Justisia*, April 2008, Volume 26 No. 2, hlm. 131.

¹²Philipus M. Hadjon, *Pemerintahan Menurut Hukum (Wet En Rechtmatig Bestuur)*, (Surabaya: Yuridika), hlm. 8.

¹³Indroharto, *Op. Cit.*, hlm. 70.

¹⁴*Ibid.*, hlm. 74.

¹⁵N.E. Algra, *et. al*, *Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae*, Belanda-Indonesia, (Jakarta: Binacipta, 1983), hlm. 374.

¹⁶Ridwan, HR., *Op. Cit.*, hlm. 74.

¹⁷*Ibid.*

¹⁸*Ibid.*

¹⁹*Ibid.*, hlm. 75.

²⁰H. Mustamin DG. Matutu, dkk., *Mandat, Delegasi, Atribusi dan Implementasinya di Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 2004), hlm. 63.

²¹Philipus M. Hadjon, "Fungsi Normatif...", *Op. Cit.*, hlm. 7.

²²*The Constitution of the Kingdom of the Netherlands* 2008.

²³Lihat Pasal 4 ayat (1) UUD 1945.

²⁴Lihat Pasal 20 ayat (1) UUD 1945.

²⁵Lihat Pasal 24 ayat (2) UUD 1945.

²⁶Philipus M. Hadjon, "Fungsi Normatif...", *Op.Cit.*, hlm. 8.

²⁷*Ibid.*

²⁸Lihat H.M. Laica Marzuki, "Hakikat Desentralisasi Dalam Sistem Ketatanegaraan RI", *Jurnal Konstitusi*, Volume 4 No. 1 Maret 2007, hlm. 10.

²⁹Irfan Ridwan Maksun, *Perbandingan Sistem Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Otonom*, (Laporan Pekerjaan, DSF-Bank Dunia, tt.), hlm. 13.

³⁰Provinsi Lampung memiliki wilayah pesisir yang luas dengan garis pantai lebih kurang 1.105 km dan 69 pulau-pulau kecil dengan beragam jenis habitat yang berbeda, termasuk lingkungan yang dibuat manusia, seperti tambak udang dan perkotaan. Luas wilayah pesisir sekitar 440.010 ha dan luas perairan laut dalam batas 12 mil adalah 24.820,0 km² yang merupakan bagian wilayah Samudera Hindia (pantai barat Lampung), Selat Sunda (Teluk Lampung dan Teluk Semangka), dan Laut Jawa (pantai timur Lampung). Kawasan hutan dan perairan Provinsi Lampung yang ditetapkan berdasarkan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 256/Kpts-II/2000 tanggal 23 Agustus 1999 adalah seluas ± 1.004.735 ha, yang terdiri dari kawasan hutan produksi seluas ± 225.090 ha, hutan lindung seluas ± 317.615 ha, dan hutan konservasi seluas ± 462.030 ha. Lahan pertanian Provinsi Lampung yang berupa sawah seluas 348.210 ha dan kebun, tegal dan ladang seluas 813.552 ha. (Status Lingkungan Hidup Provinsi Lampung, 2009).

³¹Provinsi Lampung memiliki delapan urusan pilihan sebagaimana ditetapkan dalam Perda Provinsi Lampung No. 3 Tahun 2009, yaitu: kelautan dan perikanan, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, pariwisata, industri, perdagangan, dan ketransmigrasian.

³²Secara lebih komprehensif mengenai hal ini dapat dilihat Muhammad Akib, *Politik Hukum Lingkungan, Dinamika dan Refleksinya Dalam Produk Hukum Otonomi Daerah*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), hlm. 165-169.

³³Secara rinci pembagian kewenangan pusat dan daerah sebelum UU No. 23 Tahun 2014 diatur dalam PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

³⁴Secara teoretik menurut para ahli pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik atau yang patut harus memenuhi asas formal dan asas material. Menurut I.C. van der Vlies, asas-asas hukum dalam pembentukan peraturan negara yang baik (*beginselen van behoorlijke regelgeving*) 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*). Kemudian 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 rechts-zekerheids beginsel*); dan asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van individuele rechtsbedeling*). Berdasarkan pendapat van der Vlies, A. Hamid S. Attamimi mengembangkan asas-asas hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut yang terdiri dari asas-asas formal dan asas material. Asas-asas formal meliputi: asas tujuan yang jelas, asas perlunya pengaturan, asas organ/lembaga yang tepat, asas materi muatan yang tepat, asas dapatnya dilaksanakan, dan asas dapatnya dikenali. Sedangkan asas-asas material terdiri dari asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara, asas sesuai dengan hukum dasar negara, asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasarkan atas hukum, dan asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi. (Lihat A. Hamid S. Attamimi, *Op. Cit.*, hlm. 330-331 dan 344-345; Lihat juga Sirajudin, Fatkhurohman dan Zulkarnain, *Legislative Drafting, Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta-Malang: Diterbitkan atas kerjasama MCW, Yappika, dan In-TRANS Publishing, 2007, hlm. 23-24. Secara yuridis, asas-asas tersebut telah tertuang dalam UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

³⁵Penjelasan Pasal 5 huruf b UU No. 10 Tahun 2004.

³⁶Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russel & Russel, 1973), hlm. 113;

³⁷Kementerian Negara Lingkungan Hidup, *Buku Tanya Jawab Mengenai KLHS*, (Jakarta: Kementerian Negara LH, 2007), hlm. 11.

³⁸Siti Sundari Rangkuti, "Sistem Perizinan Lingkungan di Indonesia" (*"System of Environmental Licenses in Indonesia"*), *Makalah*, Disampaikan pada Penataran Hukum Administrasi dan Hukum Lingkungan yang diselenggarakan dalam rangka Kerjasama Hukum Indonesia-Belanda, Surabaya: 16-28 November 1992, hlm. 1.

³⁹*Ibid.*

⁴⁰Muhammad Akib, "Perizinan Lingkungan di Bidang Industri dan Penegakan Hukumnya Dalam Rangka Pencegahan Pencemaran Lingkungan di Provinsi Lampung", *Tesis*, (Surabaya: Program Pascasarjana Universitas Airlangga, 1994), hlm. 38-39.

⁴¹F.C.M.A. Michiel, *De Wet Milieubeheer*, Tweede druk, (Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 1994), hlm. 44; Suparto Wijoyo, *Refleksi Mata Rantai Pengaturan Hukum Pengelolaan Lingkungan Secara Terpadu*, Disertasi, (Surabaya: Airlangga University Press, 2006), hlm. 310 dan 348.

⁴²Adji Samekto, "Pembangunan Berkelanjutan Dalam Tatanan Sosial Yang Berubah", *Jurnal Hukum Progresif*, Program Doktor Ilmu Hukum Undip, Semarang, Vol. 1/No. 2/Oktober 2005, hlm. 26-27; Kajian mendalam mengenai hal ini dapat juga dilihat dalam Arief Hidayat dan Adji Samekto, Op. Cit, hlm. 37-64.

⁴³Lihat Nurjana, Teguh Prasetyo dan Sukardi, *Korupsi dan Illegal Logging Dalam Sistem Desentralisasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 68-71.

⁴⁴Lihat Pasal 21 ayat (1) UU No. 22 Tahun 2001.

⁴⁵Lihat Pasal 5 PP No. 22 Tahun 1982 tentang Tata Pengaturan Air, Pasal 7 ayat (1) PP No. 27 Tahun 1991 tentang Rawa dan Pasal 8 PP No. 35 Tahun 1991 tentang Sungai.

⁴⁶Lihat Pasal 5 PP No. 22 Tahun 1982, Pasal 7 ayat (3) PP No. 27 tahun 1991 dan Pasal 10 PP No. 35 Tahun 1991.

⁴⁷Sudharto P. Hadi, *Dimensi Lingkungan Dimensi Lingkungan Perencanaan Pembangunan*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005), hlm. 117.

⁴⁸W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Darsono, *Legislatif Drafting, Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, (Yogyakarta: Universitas Atmajaya Jaya Yogyakarta, 2009), hlm. 33-34.

⁴⁹*Ibid.*

⁵⁰Bagir Manan, *Hubungan Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945, Disertasi*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), hlm, hlm. 152.

Bab 3

KELEMBAGAAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP DI DAERAH

A. Urgensi dan Perkembangan Kelembagaan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Pembagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pusat dan daerah memiliki implikasi yuridis terhadap pentingnya kelembagaan pengelolaan lingkungan hidup baik di pusat maupun daerah. Keberhasilan pengaturan pengelolaan lingkungan hidup, antara lain ditentukan oleh adanya kelembagaan pengelolaan lingkungan yang kuat, yang tercermin dari kewenangan yang dimilikinya. Magda Lovei dan Charles Weise sebagaimana dikutip Suparto Wijoyo menyatakan:

“The administrative and institutional framework is an inherent part of the environmental management system. It facilitates and supports the environmental policy-making process, and ensures the implementation and enforcement of policies. Government agencies appointed and authorized by elected officials to carry out these tasks are the main pillars of environmental administration.”¹

Pernyataan di atas menunjukkan begitu pentingnya kelembagaan pengelolaan lingkungan. Ia merupakan kerangka administrasi dan kelembagaan yang merupakan bagian inheren

dari sistem pengelolaan lingkungan. Kelembagaan lingkungan merupakan sarana dan pendukung proses pembuatan, implementasi, dan sekaligus penegakan kebijakan lingkungan. Oleh karena itu, kelembagaan lingkungan merupakan pilar utama administrasi lingkungan.

Sebagai pilar utama administrasi lingkungan, menurut Nancy K. Kubasek dan Gary S. Silverman dalam Suparto Wijoyo kelembagaan pengelolaan lingkungan merupakan faktor kunci keberhasilan pengelolaan lingkungan. Kelembagaan lingkungan mempunyai kewenangan untuk membuat "*administrative regulations*" dan sekaligus menegakkannya secara administratif, di samping melakukan "*administrative activities*" pengelolaan lingkungan yang nyata.² Oleh karena itu, keberadaan kelembagaan pengelolaan lingkungan nasional dan daerah merupakan kebutuhan formatik administratif struktural untuk didayagunakan secara fungsional.³ Menurut Magda Lovei dan Charles Weise, aspek kelembagaan juga dikategorisasi sebagai "*the main pillars*" dan termasuk "*the key factors*" sistem pengelolaan lingkungan.⁴ Dengan demikian, kelembagaan pengelolaan lingkungan adalah basis esensial pengelolaan lingkungan untuk mengoptimalkan *achieving environmental protection*.⁵

Pentingnya kelembagaan pengelolaan lingkungan di daerah telah menjadi tema utama *Fifth International Conference on Environmental Compliance and Enforcement* yang dilaksanakan pada tanggal 16-20 November 1998 di Monterey, California, Amerika Serikat. Kelembagaan pengelolaan lingkungan hidup daerah dikualifikasi sebagai "*fundamental aspects*" pengelolaan lingkungan hidup yang dimafhumi sejalan dengan perkembangan aksentuasi "*decentralization*" dan bergesernya pola "*centralization*".⁶

Secara nasional *leading institution* tentang pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia saat ini adalah Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK). Meskipun demikian, urusan lingkungan hidup juga ditangani oleh beberapa kementerian atau lembaga pemerintah non kementerian lainnya. Lembaga yang dimaksudkan antara lain, Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian Energi dan

Sumber Daya Mineral, Kementerian Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang, Kementerian Agraria/Badan Pertanahan Nasional (BPN), Badan Tenaga Nuklir Nasional (BATAN), dan lain-lain.

Nomenklatur kelembagaan KLHK ini mengalami perjalanan yang panjang. Pada saat awal terbentuk pertama kalinya pada tahun 1978 diberi nama Kantor Menteri Negara Pengawasan Pembangunan dan Lingkungan Hidup (MENPPLH). Tugas pokok Kantor MENPPLH ini sangat sederhana yaitu mengkoordinasikan pengelolaan lingkungan hidup di berbagai instansi pusat maupun daerah, khususnya untuk mengembangkan segi-segi lingkungan hidup dalam aspek pembangunan. Jabatan MENPPLH sebagai menteri pertama yang menangani lingkungan hidup ini dipegang oleh Prof. Dr. Emil Salim. Kebijakan penting yang dihasilkan, antara lain dibentuknya Pusat Studi Lingkungan (PSL) di berbagai Perguruan Tinggi (sejak 1979), pengenalan penghargaan kalpataru (mulai 1981), dan diajukannya RUU tentang lingkungan hidup yang kemudian disahkan menjadi UU No. 4 Tahun 1982 (UULH-1982).

Dalam Kabinet Pembangunan IV (1983-1988), Kantor MENPPLH diubah menjadi Kantor Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup (MENKLH). Kantor MENKLH dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden No. 25 Tahun 1983 tentang Kedudukan, Tugas Pokok, Fungsi dan Tata Kerja Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup. Pada periode MENKLH ini, telah ditetapkan PP No. 29 Tahun 1986 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan dan Program Kali Bersih (Prokasih).

Kantor MENKLH ini tetap dipertahankan dalam Kabinet Pembangunan V (1988-1993). Pada masa ini kebijakan penting di bidang kependudukan adalah ditetapkannya UU No. 10 Tahun 1992 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera. Di bidang lingkungan antara lain dibentuknya Badan Pengendalian Dampak Lingkungan (Bapedal) berdasarkan Keputusan Presiden No. 23 Tahun 1990, yang tugas pokoknya membantu Presiden dalam melaksanakan pengendalian dampak lingkungan yang

meliputi: (1) pencegahan dan penanggulangan pencemaran dan kerusakan lingkungan, dan (2) pemulihan kualitas lingkungan; UU No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya (UUKH); UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang; PP No. 20 Tahun 1990 tentang Pengendalian Pencemaran Air; dan Keputusan MENKLH No. 03 Tahun 1991 tentang Baku Mutu Limbah Cair.

Dalam Kabinet Pembangunan VI (1993-1998) aspek kependudukan (dalam arti luas) tidak lagi ditangani Kantor MENKLH, sehingga berubah menjadi Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup (MENLH), dengan Ir. Sarwono Kusumaatmadja sebagai menterinya. Kebijakan penting yang dihasilkan antara lain disempurnakan dan digantinya UULH dengan UUPLH, Program Langit Biru, Program Pantai Lestari, dan disiapkannya Rancangan PP yang kini telah menjadi PP No. 19 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran dan atau Perusakan Laut, PP No. 41 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran Udara, serta Keputusan MENLH yang berkaitan dengan baku mutu emisi gas buang, tingkat getaran, bau, dan bising.

Pada tahun 2010, berdasarkan Peraturan Presiden No. 24 Tahun 2010 tentang Kedudukan, Tugas, dan Fungsi Kementerian Negara Serta Susunan Organisasi, Tugas, dan Fungsi Eselon I Kementerian Negara, Kantor MENLH diubah menjadi Kementerian Lingkungan Hidup (KLH). Terakhir, di era kabinet kerja Pemerintahan Presiden Joko Widodo, berdasarkan Peraturan Presiden No. 165 Tahun 2014 tentang Penataan Tugas dan Fungsi Kabinet Kerja, KLH diubah menjadi Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK).

Hal yang esensial tentu bukanlah sekedar nama lembaga dan perubahannya, tetapi substansi dan kewenangan yang ada pada lembaga tersebut. Baik Kantor MENPPLH, MENKLH, maupun MENLH tugas dan fungsi utamanya hanyalah sebagai perumus kebijakan teknis dan “wadah koordinasi” antar-instansi dalam pengelolaan lingkungan hidup.⁷ Sebagai perumus kebijakan teknis dan sebagai wadah koordinasi, maka kelembagaan lingkungan tersebut tidak memiliki wewenang

yang bersifat operasional. Kelemahan ini semakin bertambah seiring dengan bentuknya sebagai sebagai kementerian negara (kementerian yang tidak memimpin departemen), sehingga tidak memiliki aparatur sampai ke daerah.

Untuk mengatasi kelemahan tersebut, maka pada tahun 1990 dibentuklah Badan Pengendalian Dampak Lingkungan (Bapedal) berdasarkan Keputusan Presiden No. 23 Tahun 1990 tentang Badan Pengendalian Dampak Lingkungan. Keputusan Presiden tersebut kemudian diubah dengan Keputusan Presiden No. 77 Tahun 1994, diubah lagi dengan Keputusan Presiden No. 196 Tahun 1998, dan terakhir dengan Keputusan Presiden No. 10 Tahun 2000 tentang Badan Pengendalian Dampak Lingkungan. Bapedal adalah lembaga pemerintah non-departemen yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Bapedal mempunyai tugas menyelenggarakan tugas umum pemerintahan dan pembangunan di bidang pengendalian dampak lingkungan hidup yang meliputi pencegahan dan penanggulangan pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup serta pemulihan kualitas lingkungan hidup dalam penyusunan kebijakan teknis dan program pengendalian dampak lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian ada dua tugas utama Bapedal, yaitu pencegahan dan penanggulangan pencemaran dan kerusakan lingkungan, dan (2) pemulihan kualitas lingkungan.

Secara filosofis dibentuknya Bapedal adalah untuk memperkuat tugas dan fungsi kelembagaan dalam pengelolaan lingkungan. Untuk itu MENLH juga merangkap sebagai Kepala Bapedal. Ide pembentukan Bapedal tersebut pada dasarnya terinspirasi dari model kelembagaan lingkungan di Amerika Serikat, yaitu *Environmental Protection Agency (EPA)*.⁸ Hanya saja dalam perkembangannya pelaksanaan tugas dan fungsi Bapedal ini tidak maksimal dan tidak sama dengan EPA di Amerika Serikat. Bapedal hanya diberi wewenang membantu MENLH dan hanya ada di tingkat pusat. Dengan demikian tidak ada hubungan administratif struktural dengan Bapedal yang ada di daerah sebagaimana halnya dengan *EPA* di Amerika Serikat. Inilah yang menyebabkan Bapedal akhirnya

dibubarkan berdasarkan Keputusan Presiden No. 2 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 101 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Menteri Negara.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 56A Keputusan Presiden tersebut, maka tugas, fungsi, dan kewenangan Bapedal dialihkan ke MENLH. Tidak ada rasio legis yang jelas mengapa Bapedal ini dibubarkan. Dalam konsiderans menimbangannya hanya ditegaskan yaitu dalam rangka mendukung terselenggaranya tertib administrasi pemerintahan. Padahal jika melihat kedudukan, tugas dan fungsi KLH saat itu yang bersifat non-protfolio, maka keberadaan Bapedal sesungguhnya masih tetap dibutuhkan.

Dalam perkembangan berikutnya, sejak 14 April 2010 berdasarkan Peraturan Presiden No. 24 Tahun 2010 tentang Kedudukan, Tugas, dan Fungsi Kementerian Negara Serta Susunan Organisasi, Tugas, dan Fungsi Eselon I Kementerian Negara, nama Kantor MENLH diubah menjadi KLH. Perubahan ini merupakan implementasi dari berlakunya UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

Perubahan nama kelembagaan lingkungan tersebut ditinjau dari sudut hukum lingkungan tidak banyak artinya, karena kedudukan, tugas dan fungsi KLH hampir sama dengan posisi sebelumnya sebagai kementerian yang tidak memimpin departemen pemerintahan. Sebagai menteri yang tidak memimpin departemen, maka KLH tidak mempunyai hubungan struktural administratif sampai ke daerah sehingga sulit untuk melakukan pengawasan dan penegakan hukum. Sebagaimana dikatakan Takdir Rahmadi:

“...since the Ministry of the Environment is a ministry without departement, the Ministry of the Environment faces institutional limits. It cannot establish de-concentrated offices at the provincial and local level; moreover it lacks human resources. In practice, it is not able to do monitoring or surveillance to make sure that an activity, such as dumping waste, is not taking place.”⁹

Tugas dan fungsi utama kementerian lingkungan lebih kepada koordinasi kegiatan menteri-menteri terkait dan lembaga pemerintah non departemen dalam pengelolaan lingkungan, sehingga tidak bersifat implementatif. Saat itu KLH hanya menangani urusan pemerintahan (dalam hal ini urusan lingkungan) dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah. Mas Ahmad Santosa menyebutkan bahwa kelembagaan lingkungan hidup saat itu tidak dilengkapi mandat kewenangan yang kuat (*portfolio*).¹⁰ Selain itu, pelaksanaan tugas dan fungsi kelembagaan lingkungan banyak berbenturan dengan tugas dan fungsi kementerian lainnya yang terkait, yang justru memiliki wewenang portofolio, yaitu perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan serta pelaksanaan kegiatan teknis. Misalnya: Kementerian Kehutanan (saat itu belum digabung dengan KLHK), Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian Energi dan Sumber Daya mineral, dan lain sebagainya. Pemberian wewenang portofolio tersebut sejalan dengan UU No. 39 Tahun 2008 yang mengklasifikasi kementerian sektor tersebut sebagai kementerian yang “menangani urusan pemerintahan yang nomenklatur kementerianya dan/atau ruang lingkupnya disebutkan dalam UUDNRI 1945”.

Lemahnya pengaturan dan cakupan kewenangan tersebut, terutama dalam hal perizinan, pengawasan, dan penegakan hukum lingkungan, mengakibatkan tujuan dan sasaran pengelolaan lingkungan sulit tercapai. Untuk itu maka berdasarkan Peraturan Presiden No. 165 Tahun 2014, Kementerian Lingkungan Hidup digabung dengan Kementerian Kehutanan menjadi Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK). Harapannya dengan digabung dengan kementerian kehutanan maka kementerian ini memiliki kewenangan yang lebih kuat dan bersifat operasional.

Perubahan ini sejalan dengan politik hukum UUPPLH-2009 yang memberikan kewenangan yang lebih kuat pada kementerian yang menangani lingkungan hidup. Penguatan kelembagaan dilakukan dengan memberikan kewenangan

yang luas kepada Menteri untuk melaksanakan seluruh urusan pemerintahan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup serta melakukan koordinasi dengan instansi lain. UUPPLH-2009 memandang tidak cukup jika kelembagaan lingkungan hanya bertugas menetapkan dan melakukan koordinasi pelaksanaan kebijakan. Dibutuhkan suatu kelembagaan yang kuat, yaitu yang memiliki kewenangan *portofolio* berupa menetapkan, melaksanakan, dan mengawasi kebijakan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Selain itu, kelembagaan lingkungan diharapkan juga mempunyai ruang lingkup wewenang untuk mengawasi sumber daya alam untuk kepentingan konservasi.¹¹

Kebutuhan dan harapan kelembagaan lingkungan yang kuat diwujudkan dalam bentuk pemberian wewenang yang luas, yang meliputi aspek perencanaan kebijakan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum.

Dalam UUPPLH-2009 secara umum kewenangan menteri yang menangani urusan lingkungan hidup ditetapkan dalam Pasal 63 ayat (1) UUPPLH. Dari kewenangan umum tersebut secara rinci dijabarkan lebih lanjut dalam pasal-pasal lainnya sebagaimana disajikan dalam tabel 3.1 di bawah ini.

Tabel 3.1 Kewenangan Menteri yang menangani urusan lingkungan hidup berdasarkan UUPPLH-2009.

| No. | Lingkup Wewenang | Ketentuan UUPPLH-2009 |
|----------|---|------------------------|
| a | Perencanaan: | |
| 1 | Inventarisasi LH: Nasional dan pulau/kepulauan | 6 ayat (1), 7 ayat (1) |
| 2 | Penetapan wilayah ekoregion | 7 ayat (1) |
| 3 | Menyusun RPPLH nasional | 10 ayat (1) |
| b | Pemanfaatan: | |
| 1 | Menetapkan DDL dan DTL nasional dan pulau/kepulauan | 12 ayat (2) |
| c | Pengendalian: | |
| 1 | Membuat dan melaksanakan KLHS | 15 ayat (2) |
| 2 | Menetapkan BML | 20 ayat (5) |
| 3 | Memberikan izin pembuangan limbah | 20 ayat (3) |

| | | |
|----------|---|--------------------------|
| | ke media lingkungan | |
| 4 | Menetapkan jenis usaha/kegiatan wajib amdal | 23 ayat (2) |
| 5 | Menetapkan lembaga sertifikasi kompetensi penyusun amdal | 28 ayat (3) |
| 6 | Membentuk komisi penilai amdal nasional | 29 ayat (1) |
| 7 | Memberikan lisensi komisi penilai amdal | 29 ayat (2) |
| 8 | Menetapkan tim teknis dan sekretariat komisi penilai amdal | 30 ayat (3) |
| 9 | Menetapkan keputusan kelayakan/ketidak-layakan lingkungan. | Pasal 31 |
| 10 | Membantu penyusunan amdal bagi masyarakat golongan ekonomi lemah | Pasal 32 |
| 11 | Menetapkan peraturan tentang UKL-UPL dan surat pernyataan kesanggupan pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup | 35 ayat (3) |
| 12 | Menerbitkan/menolak permohonan izin lingkungan | 36 ayat (4), 37 ayat (1) |
| 13 | Mengumumkan permohonan dan keputusan izin lingkungan | 39 ayat (1) |
| 14 | Mewajibkan usaha/kegiatan melakukan audit lingkungan | 49 ayat (1) |
| 15 | Mengumumkan hasil audit lingkungan | 50 ayat (2) |
| 16 | Menetapkan ketentuan lebih lanjut mengenai audit lingkungan | 52 |
| 17 | Menunjuk bank pemerintah sebagai penyimpan dana penjaminan pemulihan lingkungan hidup | 55 ayat (3) |
| d | Pemeliharaan/pengelolaan: | |
| 1 | Memberikan izin pengelolaan limbah B3 | 59 ayat (4) |
| 2 | Memberikan izin dumping limbah/bahan ke media lingkungan hidup | 61 ayat (1) |
| 3 | Mengatur sistem informasi lingkungan hidup | 62 ayat (4) |
| e | Pengawasan | |
| 1 | Pengawasan ketaatan penanggungjawab usaha/ kegiatan terhadap ketentuan perundangan-undangan | Pasal 71 ayat (1) |
| 2 | Pengawasan ketaatan penanggungjawab usaha/ kegiatan | Pasal 73 |

| | | |
|----------|---|-----------------|
| | yang izinnnya dikeluarkan Pemda jika terjadi pelanggaran serius | |
| f | Penegakan hukum | |
| 1 | Menerapkan sanksi administrasi | Pasal 76 dan 77 |
| 2 | Gugatan lingkungan | Pasal 90 |
| 3 | Penegakan hukum terpadu | Pasal 95 |

Dari pemetaan kewenangan Menteri Lingkungan Hidup pada tabel 3.1 di atas, terlihat bahwa bentuk kelembagaan lingkungan yang diinginkan adalah yang bersifat *portofolio*, seperti: menetapkan dan melaksanakan kebijakan RPPLH, KLHS, Amdal, UKL-UPL, mengkoordinasikan dan melaksanakan pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup, menerbitkan izin lingkungan, dan melakukan penegakan hukum lingkungan. Melalui kewenangan perizinan, pengawasan dan pemberian sanksi administrasi, maka kelembagaan pengelolaan lingkungan hidup yang dipimpin oleh seorang menteri telah diberikan kewenangan penegakan hukum, baik yang bersifat *first line control and enforcement* maupun *second line control and enforcement*.

Pemberian kewenangan yang bersifat *second line control* atau *second line enforcement* terdapat dalam Pasal 73 dan 77 UUPPLH-2009. Kewenangan *second line control* terdapat dalam Pasal 73 UUPPLH-2009 bahwa 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. Sementara kewenangan *second line enforcement* terdapat dalam Pasal 77 UUPPLH-2009 bahwa menteri dapat menerapkan sanksi administratif terhadap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan jika Pemerintah menganggap pemerintah daerah secara sengaja tidak menerapkan sanksi administratif terhadap pelanggaran yang serius di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Dari perspektif otonomi daerah, kedua pasal tersebut tidak berarti ada antinomi atau pertentangan dengan semangat otonomi daerah. UUPPLH-2009 pada dasarnya tetap menganut prinsip-prinsip otonomi daerah. Kedua Pasal tersebut tidak lain untuk menjaga jika pemerintah daerah lalai atau sengaja tidak melakukan pengawasan dan pemberian sanksi administrasi jika terjadi pelanggaran.

UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juga mengatur pengawasan pusat kepada daerah. Ketentuan ini antara lain terdapat dalam Pasal 7 ayat (1), Pasal 8, dan Pasal 373 sampai dengan Pasal 383. Tujuannya agar agar otonomi daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai. Pelaksanaan otonomi daerah dalam bidang apa pun, termasuk dalam pengelolaan lingkungan, harus dipahami dalam kerangka NKRI.

Problem yang ada saat ini bahwa kuatnya wewenang kelembagaan yang diberikan oleh UUPPLH-2009 ternyata belum selaras dengan ketentuan UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Menurut UU Kementerian Negara, KLH termasuk dalam kelompok kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah. Tidak jelas apa yang menjadi ukuran bahwa urusan lingkungan hidup tidak termasuk dalam urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam UUD 1945, sehingga berimplikasi terhadap lemahnya fungsi KLH. Anehnya, urusan lainnya yang terkait dengan lingkungan hidup, seperti pertambangan, kehutanan, sumber daya air, justru ditegaskan masuk dalam urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam UUD 1945. Padahal jika merujuk pada UUD 1945 justru urusan lingkungan hidup dinyatakan secara tegas dan jelas pula ruang lingkupnya dalam UUD 1945,¹² misalnya ketentuan Pasal 28H ayat (1) dan Pasal 33 ayat (3) dan ayat (4) UUD 1945.

Konstruksi hukum demikian selain bertentangan dengan UUD 1945, berimplikasi terhadap lemahnya wewenang kelembagaan lingkungan dalam pengelolaan lingkungan. Dalam perspektif otonomi daerah, hal ini juga berimplikasi

terhadap lemahnya penyelenggaraan otonomi daerah. Otonomi daerah harus diletakkan dalam bingkai NKRI, sehingga kewenangan pusat tidak hanya terbatas pada aspek penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah. Kewenangan menteri juga harus dilengkapi kewenangan yang bersifat eksklusif, termasuk mengambil tindakan yang diperlukan jika daerah lalai atau sengaja membiarkan pelanggaran lingkungan.

B. Perkembangan Kelembagaan Pengelolaan Lingkungan Hidup Daerah

Sama halnya dengan kelembagaan pengelolaan lingkungan hidup di tingkat nasional, kelembagaan yang pengelolaan lingkungan hidup di daerah juga cukup beragam. Keragaman ini terlihat baik dari sisi substansi urusan yang menjadi kewenangan maupun dari sisi nomenklatur kelembagaan yang digunakan.

Dari sisi substansi urusan yang menjadi kewenangannya, selain dibentuk kelembagaan yang secara khusus menangani urusan lingkungan hidup, juga dibentuk kelembagaan sektoral yang terkait dengan urusan lingkungan hidup. Kelembagaan lingkungan secara substansial lebih terfokus pada urusan pengendalian lingkungan. Kewenangannya lebih terfokus pada aspek represif dibandingkan aspek preventif. Dengan demikian kelembagaan lingkungan lebih terfokus pada isu-isu coklat (*brown issue*), ketimbang isu-isu hijau atau biru (*green or blue issue*). Sementara itu, kelembagaan sektor lebih terfokus pada aspek pemanfaatan dibandingkan dengan aspek pengelolaan sumber daya alam (SDA). Kelembagaan sektoral tersebut, antara lain: dinas kehutanan, dinas pertambangan dan energi, dinas pekerjaan umum, dinas kelautan dan perikanan. Kemudian dari sisi nomenklatur yang digunakan, kelembagaan lingkungan daerah ada yang berbentuk badan, kantor, atau bahkan digabung dengan dinas tertentu.

Secara historis, pada awalnya kelembagaan lingkungan di daerah hanya menjadi bagian dari sekretariat daerah. Pada tahun 1980-an di daerah provinsi dibentuk Biro Bina

Kependudukan dan Lingkungan Hidup (Biro BKLH) dan di kabupaten/kota dibentuk Bagian/Sub Bagian Kependudukan dan Lingkungan Hidup (Bagian KLH), yang keduanya sama-sama berada di bawah Sekretariat Daerah (provinsi/kabupaten/kota). Pada tahun 1992 Biro BKLH diubah menjadi Biro Bina Lingkungan Hidup (Biro BLH) dan Bagian KLH diubah menjadi Bagian Lingkungan Hidup (Bagian LH).

Pada tahun 1997, berdasarkan Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 11 Tahun 1997 dibentuklah Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah (Bapedalda). Dengan terbentuknya Bapedalda, maka tugas, fungsi dan aparatur Biro BLH/Bagian LH diintegrasikan ke dalam Bapedal Daerah. Dengan demikian sejak tahun 1997 inilah baru terbentuk kelembagaan lingkungan yang terpisah dari sekretariat daerah. Terbentuknya kelembagaan lingkungan yang terpisah tersebut tidak lain karena bertambah luasnya urusan yang diberikan kepada daerah.

Awal-awal era baru otonomi daerah, kelembagaan lingkungan daerah ini sangat beragam baik nomenklatur maupun substansi yang menjadi kewenangannya. Pada umumnya kelembagaan lingkungan daerah berbentuk lembaga teknis daerah berupa badan atau kantor, yang berkedudukan sebagai unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik, yaitu urusan pengendalian lingkungan hidup.

Pada awalnya ada yang masih mempertahankan nama Bapedalda, tetapi ada pula yang diubah atau digabung dengan lembaga lain. Perubahan tersebut sangat tergantung pada pemahaman dan komitmen pemerintah daerah terhadap pentingnya perlindungan dan pengelolaan lingkungan. Bagi daerah yang menganggap persoalan lingkungan cukup atau sangat penting, maka kelembagaan lingkungan tetap dipertahankan sebagai lembaga yang mandiri (meskipun berganti nama), yang dilengkapi dengan anggaran yang memadai dan aparatur Pemda yang cukup mumpuni. Sebaliknya bagi daerah yang menganggap tidak begitu penting, maka kelembagaan lingkungan mungkin diturunkan statusnya atau bahkan digabung dengan lembaga lain. Hal inilah yang

menjadi titik lemah kelembagaan lingkungan daerah, apalagi jika berhadapan dengan kelembagaan sektor terkait yang tugas dan fungsinya lebih kuat dan operasional.

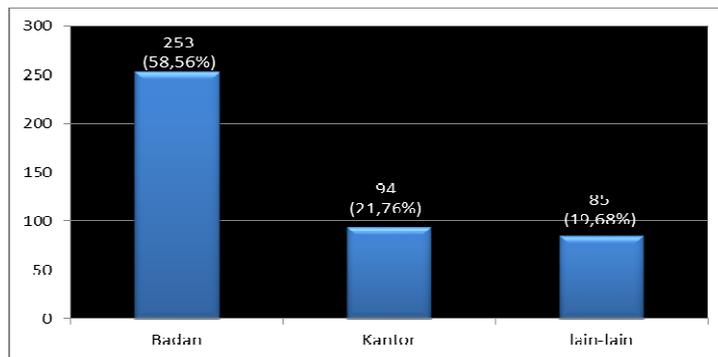
Sejalan dengan penguatan otonomi daerah, maka dilakukan penguatan kelembagaan yang menangani berbagai urusan di daerah. Untuk itu nomenklatur kelembagaan lingkungan daerah saat ini diseragamkan menjadi Dinas Lingkungan Hidup. Secara lebih luas dinamika kelembagaan dan kelemahannya diuraikan pada bagian dinamika bentuk kelembagaan lingkungan di era baru otonomi daerah.

C. Dinamika Bentuk Kelembagaan Lingkungan Hidup di Era Otonomi Daerah

Hasil kajian yang dilakukan KLH bersama Ditjen Bina Pembangunan Daerah Kementerian Dalam Negeri (selanjutnya disingkat Kemendagri) menemukan bahwa kelembagaan lingkungan di daerah ada yang berbentuk Dinas Lingkungan Hidup, Kantor Analisis Amdal, dan Badan Pengendalian Lingkungan Hidup.¹³ Selain ketiga bentuk di atas sebenarnya masih terdapat beberapa bentuk lainnya, seperti Kantor Lingkungan Hidup, Dinas Pertambangan, Energi dan Lingkungan Hidup, Dinas/Badan Tata Ruang dan Lingkungan Hidup, Badan Lingkungan Hidup, Riset dan Teknologi, dan lain-lain. Oleh karena itu, sejak tahun 2007 oleh KLH dan Kemendagri telah dilakukan langkah-langkah revitalisasi, terutama untuk menyesuaikan dengan PP No. 41 tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah yang berlaku saat itu. Dalam PP tersebut telah ditegaskan bahwa dinas daerah mempunyai tugas melaksanakan urusan pemerintahan daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Sementara lembaga teknis daerah (kantor atau badan) mempunyai tugas melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik. Selanjutnya, secara tegas dalam Pasal 22 ayat (5) PP No. 41 Tahun 2007 ditentukan bahwa perumpunan urusan lingkungan hidup diwadahi dalam bentuk badan atau kantor.

Dalam perkembangannya, baik disebabkan karena sudah memahami kelemahan badan atau kantor, atau mungkin karena ego daerah, maka bentuk kelembagaan lingkungan masih beragam. Realitas ini berlangsung cukup lama, yaitu sejak tahun 1999 sampai tahun 2016. Berikut ini disajikan data KLH mengenai keragaman bentuk kelembagaan lingkungan daerah.

Ragaan 3.1 Bentuk kelembagaan lingkungan Hidup daerah



Sumber: Kementerian Lingkungan Hidup, 2009.

Dari ragaan 3.1 di atas terlihat bahwa secara nasional dari 432 lembaga lingkungan daerah yang tercatat di KLH (data tahun 2009), ada 253 (58,56%) berbentuk badan, 94 (21,76%) kantor, dan 85 (19,68%) berbentuk lain-lain, seperti Dinas Lingkungan Hidup, Kantor Analisis Amdal, Dinas Pertambangan, Energi dan Lingkungan Hidup, dan Dinas/Badan Tata Ruang dan Lingkungan Hidup.

Bentuk kelembagaan yang berupa dinas lingkungan hidup, ketika itu tidak sesuai dengan yang ditentukan dalam PP No. 41 tahun 2007 (saat ini telah diganti dengan PP No. 18 Tahun 2016). Demikian halnya dengan kelembagaan lingkungan di 15 kabupaten/kota di Provinsi Lampung. Ada satu kabupaten yang telah secara konsisten sejak lama menggunakan nama dinas, yaitu Kabupaten Lampung Tengah dengan nama Dinas Pertambangan, Energi, dan Lingkungan Hidup.¹⁴

Secara teoretik memang bentuk kelembagaan yang memiliki kewenangan yang kuat adalah berbentuk dinas, bukan badan atau kantor. Badan atau kantor merupakan unsur penunjang urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Berbeda dengan dinas daerah, yang merupakan unsur pelaksana otonomi daerah.¹⁵

Sebagai unsur penunjang, maka selain tugasnya dibatasi pada aspek yang tidak bersifat operasional, umumnya juga terbatas pada aspek “pengendalian dampak lingkungan”. Tugas dan fungsi kelembagaan lingkungan daerah yang berbentuk badan ini pada dasarnya hanya mengambil-alih (“*copy paste*”) ketentuan PP No. 41 Tahun 2007 (saat ini PP No. 18 Tahun 2016), tanpa memperhatikan substansi kewenangan daerah yang diberikan oleh undang-undang atau peraturan pemerintah yang berlaku.

Dengan demikian, lemahnya tugas dan fungsi kelembagaan lingkungan daerah selain merupakan implikasi dari bentuk kelembagaan lingkungan sebagai lembaga teknis, juga karena kecil dan terkotak-kotaknya kewenangan daerah dalam pengelolaan lingkungan. Kelembagaan lingkungan daerah hanya bertugas melaksanakan urusan “pengendalian dampak lingkungan”, sehingga kurang merefleksikan politik hukum pengelolaan lingkungan yang berbasis pendekatan ekologi. Selain itu, kelembagaan lingkungan demikian juga kurang merefleksikan hakikat otonomi daerah, yaitu kemandirian atau kebebasan daerah untuk mengatur sendiri, baik dalam membuat peraturan maupun dalam menyelenggarakan urusan serta kepentingannya berdasarkan inisiatif dan prakarsa serta aspirasi masyarakat daerah. Minimnya wewenang kelembagaan lingkungan daerah tidak sejalan dengan makna otonomi daerah sebagai *self government*, *self sufficiency*, dan *actual independency*.¹⁶ Daerah seakan-akan tergantung pada kebijakan pemerintah. Keleluasaan dan inisiatif daerah sebagai esensi dari otonomi daerah, “terbelenggu” oleh kekhawatiran bahwa kebijakannya disalahkan atau dibatalkan oleh pemerintah dengan alasan bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan atau kepentingan umum. Daerah semakin tidak leluasa dalam

membuat peraturan, karena dalam kenyataannya banyak sekali Perda yang dibatalkan oleh Mendagri.

Seiring dengan upaya penguatan otonomi daerah, dikeluarkanlah PP No. 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Atas dasar PP inilah maka sejak 2017 semua daerah di Indonesia telah melakukan penataan organisasi perangkat daerah. Salah organisasi perangkat daerah yang disesuaikan nomenklatur dan kewenangannya adalah kelembagaan lingkungan. Sesuai dengan PP tersebut, maka semua daerah baik provinsi maupun kabupaten kota telah menetapkan kelembagaan lingkungan daerah dalam bentuk dinas daerah. Hanya nomenklatur yang digunakan masih belum sama.

Secara umum dinas daerah yang saat ini melaksanakan urusan lingkungan hidup di daerah adalah Dinas Lingkungan Hidup. Kendati demikian, nama dinas masih ada yang berbeda antara satu daerah dengan daerah lainnya. Ada daerah yang hanya menggunakan nama Dinas Lingkungan Hidup, tetapi ada juga yang menggabungkannya dengan urusan kehutanan menjadi Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan (DLHK). Nomenklatur ini antara lain digunakan oleh Pemda Provinsi Riau, Nusa Tenggara Barat, Jawa Tengah, Bengkulu, DKI Jakarta, Banten, dan beberapa daerah lainnya. Pemerintah kabupaten/kota cenderung menggabungkan urusan lingkungan dengan urusan kebersihan dengan nama Dinas Lingkungan Hidup dan Kebersihan. Keduanya disingkat dengan nama yang sama yaitu DLHK.

Penamaan yang demikian tentu disesuaikan dengan jenis dan karakter urusan yang menjadi kewenangan daerah. PP No. 18 Tahun 2016 memang menentukan bahwa masing-masing urusan daerah diwadahi dalam bentuk dinas daerah. Dinas daerah yang dimaksud tidaklah harus sama. Penamaan akan sangat tergantung pada urusan yang menjadi wewenang dari lembaga tersebut. Untuk itu terlebih dahulu harus ditetapkan urusan yang menjadi kewenangan daerah.

Penetapan urusan daerah ini menjadi dasar dalam menyusun organisasi perangkat daerah, yang salah satunya memiliki tugas dan fungsi untuk menyelenggarakan urusan bidang lingkungan hidup. Ditetapkannya Perda tentang urusan

pemerintahan tersebut, secara yuridis tidak hanya menjadi legitimasi daerah untuk menyelenggarakan berbagai urusan yang menjadi kewenangan daerah, tetapi juga menjadi dasar dalam menentukan bentuk organisasi perangkat daerah. Penentuan bentuk ini sangat terkait dengan seberapa besar urusan yang menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah, kompleksitas persoalan lingkungan di daerah, dan kemampuan keuangan serta sumber daya manusia daerah. Dengan demikian penetapan Perda urusan lingkungan hidup dan urusan lain yang terkait dengan pengelolaan SDA yang menjadi kewenangan daerah mutlak diperlukan sebagai dasar dalam penetapan Perda tentang kelembagaan pengelolaan lingkungan daerah.

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya bahwa urusan lingkungan tidak hanya menjadi tugas dinas atau badan lingkungan hidup. Banyak urusan di bidang SDA, yang juga terkait dengan pengelolaan lingkungan. Hal ini tentu berimplikasi pada pengelolaan dampaknya, mulai dari perencanaan kebijakan sampai pada implementasinya. Hasil kajian terhadap beberapa regulasi daerah, bahwa setidaknya ada lima lembaga daerah di bidang SDA yang tugas dan fungsinya terkait dengan pengelolaan lingkungan hidup. Kelima lembaga tersebut disajikan dalam tabel 3.1 di bawah ini.

Tabel 3.2 Kelembagaan Pengelolaan SDA yang terkait dengan pengelolaan lingkungan hidup di daerah.

| No. | Kelembagaan SDA | Keterkaitan tugas dan fungsi |
|-----|-------------------------------|---|
| 1 | Dinas Kehutanan | Rehabilitasi dan reklamasi hutan, serta perlindungan dan penyuluhan hutan. |
| 2 | Dinas Pertambangan dan Energi | Pengelolaan sumberdaya mineral dan energi non migas, kecuali bahan radio aktif. |
| 3 | Dinas Pekerjaan Umum | Pengelolaan, pemanfaatan, dan konservasi sumber daya air pada wilayah sungai, penanganan pemukiman kumuh, pembangunan prasarana dan sarana persampahan, drainase, dan Fasilitas pengembangan prasarana dan sarana air limbah. |

| | | |
|---|--------------------------------|--|
| 4 | Dinas Kelautan dan Perikanan | Penataan dan pengelolaan perairan di wilayah laut, eksplorasi, eksploitasi, konservasi dan pengelolaan kekayaan laut, terutama sumber daya ikan. |
| 5 | Dinas Pertanian dan perkebunan | Pengelolaan lahan dan air, serta perlindungan tanaman. |

Sumber: Perda provinsi dan kabupaten/kota tentang Organisasi Perangkat Daerah.

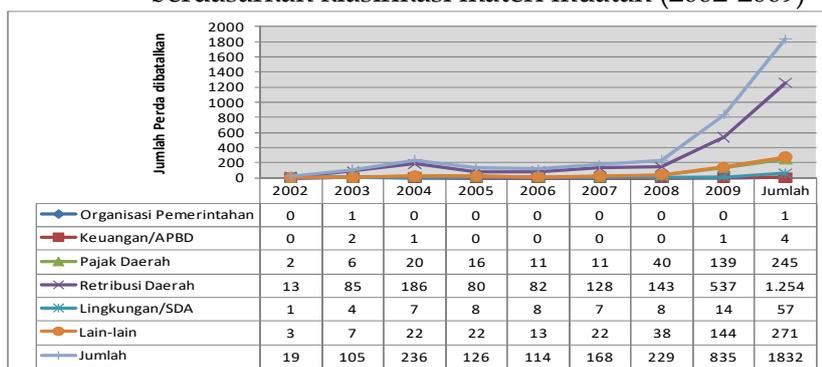
Dari tabel 3.2 di atas memang tugasnya sangat kecil di bidang pengelolaan lingkungan. Tugasnya memang lebih terfokus pada aspek pemanfaatan SDA dibandingkan dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan. Kelemahan ini semakin diperparah oleh munculnya ego dari masing-masing sektor yang mementingkan tercapainya tugas pokok dan fungsinya sendiri-sendiri atau yang biasa disebut dengan ego-sektoral.¹⁷

Munculnya ego sektoral tersebut tidak dapat dilepaskan dari prinsip birokrasi ideal-rasional Weber, yang salah satu cirinya adalah sektoral. Karakteristik birokrasi demikian adalah mementingkan tercapainya tugas pokoknya sendiri-sendiri. Sementara itu, karakter lingkungan hidup tidak memungkinkan untuk ditangani secara sektoral, karena kadangkala melampaui batas unit pengelolaannya atau bahkan batas wilayah administrasi.¹⁸ Dengan demikian, logika birokrasi harus dipahami tidak selalu sama dengan logika pengelolaan lingkungan hidup.

Dalam konteks pengelolaan lingkungan, dinas-dinas daerah yang bertugas mengelola SDA dan lingkungan hidup tidak dapat menerapkan sepenuhnya model birokrasi ideal-rasionalnya Weber. Prinsip kebersamaan sesuai dengan nilai gotong royong harus tetap menjadi landasan untuk mencapai tujuan bersama, yaitu kesejahteraan dan keberlanjutan ekologi. Terlebih lagi di era otonomi daerah, masing-masing sektor seakan dipacu untuk mengelola sumber daya alam guna meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD), yang kemudian tidak jelas pula pengalokasiannya kembali untuk membiayai pemulihan lingkungan. Keberlanjutan ekologis belum menjadi *mainstream* dalam membuat berbagai regulasi di bidang SDA.

Hal inilah yang kemudian antara lain menjadi penyebab banyaknya Perda Pajak dan Retribusi Daerah, yang secara substansial bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau kepentingan umum, sehingga dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri (Mendagri). Berikut ini disajikan grafik jumlah Perda yang dibatalkan Mendagri sejak tahun 2002-2009.

Grafik 3.1 Jumlah Perda yang dibatalkan Mendagri berdasarkan klasifikasi materi muatan (2002-2009)



Sumber: Kementerian Dalam Negeri (diolah), 2010.

Grafik 3.1 di atas membuktikan bahwa Perda yang paling banyak dibatalkan adalah Perda tentang Pajak dan Retribusi Daerah. Hal ini semakin menunjukkan bahwa *mainstream* pembuatan Perda PDRD yang terkait dengan lingkungan hidup dan sumber daya alam belum bersifat *ecology oriented*. Sebaliknya, orienasi ekonomi (*economic oriented*) masih lebih dominan dalam pembuatan Perda, khususnya yang terkait dengan sumber daya alam.

Hal di atas juga semakin memperkuat bahwa ego sektor dalam pembuatan Produk hukum daerah masih sangat kuat. Salah satu jalan keluar untuk mengatasi ego-sektoral tersebut adalah melalui penguatan fungsi koordinasi pada lembaga pemerintah daerah, baik pada dinas terkait maupun lembaga yang secara khusus bertugas di bidang pengelolaan lingkungan hidup. Merujuk pendapat Chema dan Rondinelli¹⁹ serta Josef Riwu Kaho,²⁰ koordinasi antarunit pemerintahan daerah sangat

menentukan keberhasilan desentralisasi dan otonomi daerah, terutama untuk pelaksanaan urusan pemerintahan yang melibatkan banyak dinas-instansi seperti urusan lingkungan hidup. Melalui fungsi koordinasi berbagai aktivitas dan kepentingan yang berbeda dapat diselaraskan. Dengan demikian pelaksanaan fungsi koordinasi dapat mencegah terjadinya konflik kepentingan dan saling lempar tanggung jawab jika terjadi permasalahan lingkungan.

Permasalahan yang terjadi bahwa fungsi koordinasi yang ada pada kelembagaan sektor baik di pusat maupun di daerah lebih dimaknai sebagai koordinasi dalam hal pemanfaatan sumber daya alam, bukan dalam hal perlindungan dan keberlanjutan ekologis. Sementara fungsi koordinasi yang ada pada kelembagaan lingkungan lebih banyak dimaknai sebatas koordinasi dalam pengendalian lingkungan. Dengan demikian masih sangat diperlukan penguatan kelembagaan daerah yang menjadi *leading sector* untuk menjalankan fungsi koordinasi dalam pengelolaan lingkungan secara komprehensif.

Di era otonomi daerah, fungsi koordinasi ini semakin lemah sebagai akibat tidak adanya tata hubungan kelembagaan yang jelas baik antara pusat dan daerah maupun antardaerah. Dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah hanya ditegaskan bahwa pemerintah daerah memiliki hubungan dengan pemerintah dan pemerintah daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

Permasalahannya adalah selain hubungan tersebut hanya dalam konteks pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya (bukan dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan), belum ada pengaturan lebih lanjut mengenai tata hubungan antarperangkat pemerintah pusat dan daerah. Sebagai contoh, hubungan antara KLHK dan kementerian sektor yang terkait dengan kelembagaan lingkungan daerah. Hubungan kelembagaan berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 lebih dimaknai sebagai hubungan administratif-struktural antara Kementerian Dalam Negeri dengan pemerintah daerah. Dengan demikian belum ada pengaturan secara jelas mengenai

hubungan yang bersifat fungsional antara KLHK dan kementerian sektor dengan kelembagaan lingkungan dan sektor yang terkait di daerah.

Menghadapi munculnya ego sektoral dan lemahnya pelaksanaan koordinasi, terutama dengan daerah lain yang berbatasan, maka pengelolaan lingkungan menuntut diterapkannya prinsip ekoregion. Melalui prinsip ekoregion pengelolaan lingkungan dilakukan dengan berlandaskan karakteristik sumber daya alam, ekosistem, kondisi geografis, budaya masyarakat setempat, dan kearifan lokal.

¹Suparto Wijoyo, *Refleksi Mata Rantai Pengaturan Hukum Pengelolaan Lingkungan Secara Terpadu*, (Surabaya: Airlangga University Press, 2004) hlm.166.

²*Ibid.*

³Suparto Wijoyo, *Hukum Lingkungan, Kelembagaan Pengelolaan Lingkungan di Daerah*, (Surabaya: Airlangga University Press, 2005), hlm. 6.

⁴*Ibid.*

⁵*Ibid.*

⁶Jo Gerardu & Cheryl Wasserman, sebagaimana dikutip Suparto Wijoyo, *Refleksi..., Op.Cit.*, hlm. 167.

⁷Muhammad Akib, *Hukum Lingkungan, Perspektif Global dan Nasional*, (Jakarta: Rajawali Pers, Cet. Ketiga, 2016), hlm. 79.

⁸Takdir Rahmadi, "Toward Integrated Environmental Law: Indonesian Experiences so Far and Expectations of a Future Environmental Management Act", dalam Michael Faure & Nicole Niessen (edited), *Environmental Law in Development, Lesson from the Indonesian Experience*, (Cheltenham UK-Northampton, MA,USA: Edward Elgar Publishing, Inc, 2006), hlm. 132.

⁹Takdir Rahmadi, "Toward Integrated...", *Loc. Cit.*

¹⁰Mas Ahmad Santosa, "Greener Constitution: Solusi Strategis Pengarusutamaan Pembangunan Berkelanjutan Berwawasan Lingkungan", *Makalah*, Materi Amandemen UUD Negara RI 1945, 2009, hlm. 129.

¹¹Penjelasan Umum angka 9 UUPPLH-2009.

¹²Mas Ahmad Santosa, *Op. Cit.*, hlm. 9.

¹³Deputi MENLH, *Lembaga Lingkungan Daerah Yang Sehat dan Mandiri*, (Jakarta: Kementerian Negara LH, tt), hlm. 17-18.

¹⁴Lihat Perda Kabupaten Lampung Tengah No. 12 Tahun 2007 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Kabupaten Lampung Tengah (saat ini telah diganti dengan Perda No. 9 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Lampung Tengah).

¹⁵Dalam PP No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah badan atau kantor termasuk dalam lembaga teknis daerah, sedangkan dinas daerah baik menurut PP No. 41 Tahun 2007 maupun PP pengantinya yaitu

PP No. 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah merupakan unsur pelaksana otonomi daerah.

¹⁶S.H. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1999), hlm. 34.

¹⁷Lihat Miftah Thoha, *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008), hlm. 41.

¹⁸Rahmat Bowo Suharto, *Rekonstruksi Birokrasi Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam Menuju Keberlanjutan Ekologi, Disertasi*, (Semarang: PDIH Undip, 2011), hlm. 499.

¹⁹G. Shabbir Cheema & Dennis A. Rondinelli, (ed), *Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries*, (California: Sage Publications, Inc. Beverly Hills, 1983), hlm. 34.

²⁰Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2001), hlm. 290-291.

Bab 4

WEWENANG DAN KELEMBAGAAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP DI BEBERAPA NEGARA

A. Belanda

Belanda sebagai salah satu negara yang menganut sistem negara kesatuan (*unitary state*). Oleh karena itu, sama seperti di Indonesia, wewenang pengelolaan lingkungan hidup daerah di Belanda bersumber dari wewenang pemerintah nasional.

Secara nasional wewenang pemerintah pusat dalam pengelolaan lingkungan baru diatur dalam konstitusi sejak amandemen tahun 1983. Dalam bab pertama Konstitusi Belanda dicantumkan ketentuan mengenai hak-hak dasar sosial (*social fundamental rights*), di antaranya adalah hak atas lingkungan. Menurut Konstitusi, pemerintah harus mengurus perumahan, pekerjaan, kesejahteraan sosial, pengembangan seni dan budaya, dan pendidikan.

Sehubungan dengan tugas tersebut di atas, Pasal 21 Konstitusi Belanda mengharuskan pemerintah untuk menangani kondisi fisik untuk hidup dan perlindungan dan perbaikan lingkungan: "*that the government takes care of the physical conditions for life and the protection and amelioration of the environment*".¹ Perlindungan lingkungan juga ditetapkan sebagai hak dasar dalam Pasal 21 Konstitusi Belanda: "*It shall be the concern of the authorities to keep the country habitable and to protect and improve the environment*".²

Di Belanda, kelembagaan pengelolaan lingkungan yang utama adalah *Ministry of Housing, Physical Planning and Environment*, yang telah mengeluarkan sebagian besar perundang-undangan lingkungan.³ Kementerian ini di Belanda bernama: *Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM)*:

*In the Netherlands the main duties on the environmental management have been assigned to the Ministry of Environment. The Ministry has prepared most of the environmental laws, including the General Environmental Provisions Act. It is also responsible for the implementation of these laws by policy making. Only a few other Ministries are responsible for part of the environmental management.*⁴

Meskipun demikian pada awalnya di Belanda tanggung jawab pengelolaan tidak hanya ada pada VROM. Kewenangan pengelolaan lingkungan juga menjadi tanggung jawab beberapa departemen atau kementerian lainnya. Misalnya: *The Ministry of Agriculture and Fisheries* bertanggung jawab untuk perlindungan alam. *The Ministry of Traffic and Water Management* bertanggung jawab untuk melindungi air permukaan. *The Ministry of Foreign Affairs* berkaitan dengan partisipasi dalam kebijakan lingkungan internasional. Perlindungan dalam pabrik-industri dan pekerja adalah tanggung jawab *the Ministry of Social Affairs and Employment*. *The Ministry of Economic Affairs* bertanggung jawab untuk melindungi lingkungan dari aktivitas pertambangan.⁵

Sejak berlakunya undang-undang pengelolaan lingkungan yang baru, yaitu *de Wet Milieubeheer (Wm) 1993* terjadi perubahan besar dalam pengelolaan lingkungan ke arah pengelolaan lingkungan secara terpadu. Melalui undang-undang ini perundang-undangan sektor mengenai gangguan, limbah, dan limbah kimia dipadukan dalam *Wm-1993*.⁶ Dalam *Wm-1993* telah diatur pula kewenangan provinsi dan kota dalam pengelolaan lingkungan. Hal ini selaras pula dengan ketentuan *Chapter 7, Pasal 123-136* Konstitusi Belanda 2002

yang memberikan landasan desentralisasi lingkungan di Belanda. Dalam bab tersebut diatur wewenang provinsi, kota, *water board*, dan badan publik lainnya.

Wilayah Belanda terbagi menjadi 12 provinsi, masing-masing dibagi menjadi beberapa kotamadya (*municipalities*). Di samping itu, Dewan Air (*Water Boards*) dalam provinsi bertanggung jawab atas pengelolaan air permukaan (Pasal 123).⁷ Tanggungjawab pemerintah pusat yang terutama adalah pengembangan kebijakan dan legislasi. Oleh karena itu, kebijakan lingkungan Belanda kebanyakan diformulasikan pada tingkat nasional. Pemerintah regional dan lokal berperan dalam melaksanakan kebijakan-kebijakan tersebut dalam yurisdiksi mereka masing-masing, seperti mengenai perizinan, penegakan hukum, dan pemberian sanksi. Kewenangan regional dan lokal terbagi dalam provinsi, kota, dan *water board*.⁸

Kewenangan kelembagaan lingkungan tersebut diatur lebih lanjut dalam *Wm-1993*. Misalnya, Dewan eksekutif kota berwenang mengeluarkan izin lingkungan, tetapi dalam kasus luar biasa pemerintah provinsi atau pemerintah pusat ditunjuk sebagai otoritas perizinan.⁹ Oleh karena itu, kewenangan pemerintah pusat masih cukup dominan. *Gonnie Verbruggen* menyatakan bahwa menteri VROM mempunyai "hak veto" terhadap segala keputusan perizinan (lingkungan) yang dikeluarkan pemerintah provinsi dan kota. Sebelum pemerintah provinsi dan kota menerbitkan izin lingkungan yang menjadi kewenangannya terlebih dahulu harus minta *advice* kepada Departemen VROM.¹⁰

B. Australia

Berbeda dengan Belanda yang telah memberikan landasan konstitusional pengelolaan lingkungan--meskipun sangat sumir--di Australia tidak ada ketentuan dalam konstitusi yang secara eksplisit mengatur tentang pengelolaan lingkungan. Hal ini tidak berarti bahwa persemaikmur dan negara bagian tidak boleh mengeluarkan peraturan lingkungan. Bruce W. Davis dalam hal ini menyatakan:

The Australian Constitution does not make any specific reference to environment. Nevertheless this has not prevented both the commonwealth and State from enacting legislation within the fields of environmental policy and natural resources management. In general, natural resources utilization, land use planning and nature conservation programs are the prerogative of the states, with the federal role limited to suasion for common standards, research assistance and the provision of fund for some resource conservation activities. In addition, the commonwealth jurisdiction includes federal sites buildings within states and all federal territories, including some offshore islands and Antarctica.¹¹

Pasal 51 dari *Commonwealth of Australia Constitution Act* (July 9th, 1900) memang tidak secara khusus mengatur tentang lingkungan hidup, tetapi ketentuan ini secara umum memberikan kekuasaan legislasi kepada parlemen. Oleh karena itu, dalam praktiknya ketentuan inilah yang dijadikan acuan atau landasan dalam mengeluarkan perundang-undangan lingkungan di Australia. Andrew Harley Heron Kelly dalam hal ini menyatakan:

There is no direct explicit power under the Australian Constitution to legislate in the environmental area. However, there is nothing to stop it from matching environmental legislation on a Constitutional 'hook'. For example, legislation is made under the 'external affairs' power under s 51 in relation to international treaties. This enables legislation, for example, to implement the biodiversity conservation as a result of the Biodiversity Convention.¹²

Di bawah Konstitusi Persemakmuran, kekuasaan legislatif dari pemerintah federal memang terbatas pada hal-hal yang ditentukan dalam konstitusi, sementara sisanya merupakan kekuasaan negara bagian (*state*).¹³ Saat ini Australia terdiri dari enam negara bagian, yaitu yaitu: *New South Wales*

(NSW), Victoria, Queensland, South Australia, Tasmania, dan Western Australia; dan dua teritori yaitu: Australian Capital Territory dan Northern Territory.

Beberapa undang-undang yang telah dikeluarkan oleh pemerintah federal untuk mengatur pengelolaan lingkungan di Australia, antara lain: *Environment Protection (Impact of Proposals) Act 1974*, *Environment Protection (Nuclear Codes) Act 1978*, *Environment Protection (Sea Dumping Act 981)*, *World Heritage Properties Conservation Act 1983*. Pelaksanaan undang-undang ini kini menjadi tanggung jawab *Department of the Environment, Heritage and Arts*.¹⁴ Departemen ini sebagai kelembagaan pengelolaan lingkungan yang utama di tingkat nasional (federal) bertanggung jawab untuk mengembangkan dan menerapkan kebijakan nasional, program dan undang-undang untuk melindungi dan melestarikan lingkungan, cagar budaya, dan mempromosikan seni dan budaya Australia.¹⁵ Namun demikian, departemen ini tidak seperti negara-negara, bukan otoritas hukum, melainkan departemen pemerintahan dengan tanggung jawab tertentu. Oleh karena itu bukan merupakan lembaga yang supra-nasional dan tidak dapat mem-veto keputusan negara.¹⁶

Secara umum kewenangan pengelolaan lingkungan ada pada negara bagian. Di NSW misalnya, kelembagaan pengelolaan lingkungan yang utama adalah: *Department of Environment and Planning*, *State Pollution Control Commission*, dan *National Parks and Wildlife Service*. Departemen ini bertanggung jawab untuk mempertimbangkan dan melaksanakan perencanaan lingkungan; menilai konsistensi instrumen perencanaan dan evaluasi studi dampak lingkungan. Selain itu, membantu melindungi warisan budaya milik Negara dan sumber daya lingkungan kunci dengan memberikan pelayanan kepada *Council Warisan budaya* dan *Council Pesisir* serta mengadministrasikan undang-undang yang relevan. Undang-undang lingkungan yang relevan tersebut, antara lain: *Environmental Planning and Assessment Act, 1979* dan *Heritage Act, 1977*.

State Pollution Control Commission, adalah sebuah komisi yang berwenang di bidang pengendalian pencemaran. Dalam

melaksanakan kewenangannya, komisi ini berlandaskan pada *Clean Air Act, 1961; Clean Waters Act, 1970; Environmentally Hazardous Chemicals, Act, 1985; Noise Control Act, 1975; Recreation Vehicles Act, 1983; dan State Pollution Control Commission Act, 1970*. Sementara itu, *the National Parks and Wildlife Service* berwenang dalam pengelolaan taman nasional dan perlindungan satwa liar berdasarkan *National Parks and Wildlife Act, 1974*.¹⁷ Badan-badan ini umumnya terbentuk sebagai otoritas hukum, tetapi tidak independen dari pemerintah. Badan tersebut tetap tunduk pada pengawasan dan pengarahan oleh menteri lingkungan dalam yurisdiksi masing-masing.¹⁸

Pengelolaan lingkungan juga menjadi tanggung jawab pemerintah daerah, meskipun dalam Konstitusi *Commonwealth* tidak memberikan jaminan keberadaan pemerintah daerah. Zada Lipman menegaskan, bahwa dalam kenyataannya masing-masing koloni yang menjadi negara bagian itu memiliki beberapa bentuk pemerintahan lokal. Hal ini diberikan beberapa pengenalan dalam konstitusi negara, tetapi kekuasaan dan fungsinya adalah di bawah, dan derivasi dari negara bagian.¹⁹

Eksistensi pemerintah daerah terdapat dalam konstitusi negara bagian, seperti termuat dalam Article 51 *Constitution Act 1902 No. 32 (NSW)*. Kewenangan pemerintah daerah sepenuhnya berada di bawah parlemen NSW, termasuk apakah anggotanya merupakan hasil pemilihan ataupun hasil penunjukan.²⁰

Kewenangan daerah dalam pengelolaan lingkungan diatur dalam *Local Government Act (LGA) 1993 (NSW)*, seperti terdapat dalam Article 7 (a) dan (e) bahwa:

- (a) *to provide the legal framework for an effective, efficient, environmentally responsible and open system of local government in New South Wales.*
- (e) *to require councils, councillors and council employees to have regard to the principles of ecologically sustainable development in carrying out their responsibilities.*²¹

Berdasarkan ketentuan LGA 1993 (NSW) tersebut, maka kewenangan pengelolaan lingkungan yang secara umum menjadi hak negara bagian (*states*), sebagian diberikan kepada pemerintah daerah. LGA 1993 ini bertujuan untuk menyediakan kerangka hukum untuk terciptanya pemerintah daerah yang efektif, efisien, dan bertanggung jawab terhadap lingkungan, serta mengatur tanggung jawab *councils*, *councillors* dan pegawai *council* untuk memperhatikan prinsip-prinsip *ecologically sustainable development*²² dalam melaksanakan tanggung jawab mereka. Sebagai catatan, bahwa di seluruh Australia ada sekitar 750 *council* lokal, yang telah diberikan kewenangan oleh negara dalam bidang perencanaan dan pengambilan keputusan,²³ termasuk dalam bidang lingkungan hidup.

C. Filipina

Wewenang pemerintah tentang pengelolaan lingkungan kini telah mendapat mandat yang jelas dalam Konstitusi Filipina 1987 (*The 1987 Philippine Constitution*). Mandat tersebut ditegaskan dalam Article II tentang *Declaration of Principle and State Policies*, khususnya Section 16 yang berbunyi: “*State shall protect and advance the right of people to balanced and healthful ecology in accord with the rhythm and harmony of nature*”.²⁴

Ketentuan tersebut merupakan pernyataan kebijakan negara mengenai hak-hak penduduk atas lingkungan yang secara ekologis sehat dan selaras dengan alam. Pernyataan ini memiliki makna bahwa betapa pentingnya perlindungan dan pengelolaan lingkungan untuk mewujudkan hak-hak penduduk tersebut. Enrico G. Valdes dalam hal ini menyatakan: “*The declaration in the constitution recognizes the importance given to the environment and the change in emphasis with respect to it*”.²⁵

Mandat konstitusi Filipina tersebut mengakibatkan terjadinya perubahan dalam kelembagaan pemerintahan, termasuk dalam bidang pengelolaan lingkungan hidup. Kelembagaan pengelolaan lingkungan yang semula tidak jelas

dan tersebar pada ber-bagai instansi, sejak tahun 1987 telah dilakukan pembenahan menuju keterpaduan.

Sampai pertengahan tahun 1970-an, tidak ada lembaga pemerintah di Filipina yang secara khusus bertanggung jawab untuk perlindungan lingkungan. Perlindungan lingkungan hanya merupakan tugas tambahan dari beberapa lembaga yang memiliki fungsi utama yang berbeda-beda. Dalam beberapa kasus fungsi utama tersebut justru bertentangan dengan perlindungan lingkungan. Untuk itu, pada tanggal 6 Juli 1976 Presiden Filipina dengan Letter of Instruction (LoI) No. 422 menginstruksikan untuk dibentuk *Inter-Agency Environmental Planning and Action committee*, yang terdiri dari 19 departemen dan lembaga pemerintah. Semua instansi pemerintah yang terkait dengan perlindungan lingkungan diharuskan melaporkan kepada *Inter-Agency Committee* tentang semua yang mereka lakukan untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan tentang perlindungan lingkungan.²⁶ Komite ini bertugas untuk merumuskan, melaksanakan, dan memonitor kebijakan dan program yang berkaitan dengan perlindungan lingkungan, dengan *Department of Natural Resources* (DNR), sehingga bertindak sebagai "*lead agency*".²⁷

Dalam rangka pencegahan dan penanggulangan pencemaran, pada tanggal 18 Agustus 1976 dengan *Presidential Decree* (PD) No. 984 tentang *The National Pollution Control Decree* 1976, dibentuklah sebuah lembaga lingkungan yang bernama *The National Pollution Control Commission* (NPCC). NPCC yang berkedudukan langsung di bawah Presiden ini diberi kekuasaan yang besar, yaitu kekuasaan administratif, kekuasaan untuk menyelidiki (*investigate*) dan mengadili (*adjudicate*), dan kekuasaan untuk mengeluarkan panggilan menghadap (*subpoenas*), dan kekuasaan untuk memaksakan (*sanksi*) administrasi.²⁸

Perkembangan kelembagaan semakin kuat dengan terbentuknya *National Environmental Protection Council* (NEPC) pada tahun 1977 dengan PD No. 1121. Tugas NEPC terutama pembuatan kebijakan dan dan konsultasi untuk merumuskan kebijakan dan pedoman untuk pembentukan baku mutu lingkungan dan analisis dampak lingkungan, serta untuk

merekomendasikan undang-undang baru sebagai perubahan atas undang-undang yang ada.²⁹

Pada tahun 1978 dibentuk *Department of Human Settlements* (DHS) dengan PD No. 1396. Berbagai fungsi dan kegiatan yang berkaitan dengan masalah lingkungan diintegrasikan ke dalam DHS. NEPC dan NPCC dikaitkan dengan DHS dan *Human Settlements Commission* (HSC) ditingkatkan menjadi *Human Settlements Regulatory Commission* (HSRC). Menteri DHS bertindak sebagai Ketua *ex-officio* dari tiap-tiap dewan pengurus korporasi-korporasi, komisi-komisi serta otorita-otorita, yang ditempatkan di bawah pengawasan DHS. Pada tahun 1986 DHS dibubarkan dan untuk sementara tugasnya ditempatkan di bawah *Executive Secretary* (semacam Menteri Sekretaris Negara).³⁰

Pada tanggal 30 Januari 1987, dengan Executive Order (EO) No. 131 dibentuk *Department of Energy, Environment and Natural Resources* (DEENR), tetapi lima bulan kemudian, tepatnya tanggal 10 Juni 1987 dengan EO No. 192 terjadi reorganisasi dan penggantian nama DEENR menjadi *Department of Environment and Natural Resources* (DENR).³¹ Dengan terbentuknya DENR maka *Environmental Management Bureau* (EMB) dan *the Pollution Adjudication Board* (PAB) ditempatkan di bawah pengendalian dan pengawasan DENR. Kantor dan biro-biro lainnya yang juga ditempatkan di bawah DENR adalah: (1) *the special concerns office*; (2) *the Forest Management Bureau*; (3) *the Lands Management Bureau*; (4) *the Mines and Geo-Sciences Bureau*; dan (5) *the Protected Areas and Wildlife Bureau*. EMB bertugas sebagai penasihat Menteri DENR yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan, konservasi, dan pengendalian pencemaran. EMB mengambil alih kekuasaan NPCC dan NEPC, kecuali tugas adjudikasi (mengadili) kasus pencemaran dilimpahkan kepada PAB.³²

Mencermati dinamika kelembagaan lingkungan dan struktur DENR tersebut, dapat dikatakan bahwa Filipina merupakan contoh yang sangat baik dalam pengembangan kelembagaan lingkungan yang terpadu. Sejak pertengahan tahun 1970-an sudah ada keinginan untuk memadukan pengelolaan lingkungan dan sumber daya alam dengan

menempatkannya di bawah DNR, yang kini menjadi DENR. Berbagai badan atau biro yang terkait dengan pengelolaan sumber daya alam ditempatkan di bawah DENR, bukan dengan membentuk berbagai departemen sektoral seperti Indonesia.

Kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan lingkungan semula tidak diatur secara jelas, baik dalam konstitusi maupun dalam perundang-undangan pemerintahan daerah dan perundang-undangan lingkungan. Dalam konstitusi hanya ditegaskan tentang kebijakan negara (*state policy*) bahwa negara harus menjamin otonomi pemerintah daerah. Penegasan ini terdapat dalam Article II, section 25 yang berbunyi: "*The State shall ensure the autonomy of local governments*". Kebijakan dasar ini dirinci dalam Article X tentang *Local Government*,³³ tetapi tidak menyebut tentang kewenangan daerah dalam bidang lingkungan. Article X ini umumnya hanya mengatur tentang prinsip-prinsip umum tentang susunan pemerintah daerah dan daerah otonom muslim Mindano dan Cordillera.

Dalam Article X ditegaskan bahwa teritorial dan subdivisi politik Republik Filipina terdiri dari provinsi, kota (*City*), kotamadya (*municipality*), dan *barangay*. Selain itu juga diakui daerah otonom muslim Mindano dan Cordillera (*section 1*). Dalam section 2 article ini ditegaskan bahwa teritorial dan subdivisi politik tersebut wajib mendapatkan otonomi daerah, tetapi tidak ditemukan ketentuan lebih lanjut yang mengatur kewenangan pemerintah daerah. Kewenangan daerah diatur lebih lanjut dengan *Local Government Code (LGC)* yang dibuat oleh Kongres sebagaimana diperintahkan Section 3 Article X yang berbunyi:

The Congress shall enact a local government code which shall provide for a more responsive and accountable local government structure instituted through a system of decentralization with effective mechanisms of recall, initiative, and referendum, allocate among the different local government units their powers, responsibilities, and resources, and provide for the qualifications, election,

appointment and removal, term, salaries, powers and functions and duties of local officials, and all other matters relating to the organization and operation of the local units.

Atas dasar perintah konstitusi tersebut dikeluarkan LGC Tahun 1991, yang merupakan kebijakan yang radikal dalam sistem pemerintahan Filipina, terutama mengubah hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah melalui proses devolusi. Sebagaimana dikatakan Alex B. Brillantes dan Donna Moscare:³⁴

As a result of this and in accordance with the provision stipulated in the 1987 Constitution, the Local Government Code (also known as the Local Autonomy Act) was enacted in 1991. It is considered the most radical and far reaching policy that addressed the decades-old problem of a highly centralized politico-administrative system with most significant political and administrative decisions concentrated in Manila. The enactment of the Code was welcomed by most sectors of society. It radically transformed the nature of the power relationships between the central government and the thousands of local governments in the countryside through the devolution process. It finally transferred the responsibility for the delivery of basic services to the local government units, including appropriate personnel, assets, equipment, programs and projects.

Melalui LGC 1991 tersebut terjadi pengalihan tanggung jawab dalam pemberian layanan dasar kepada unit pemerintah setempat,³⁵ termasuk dalam bidang pengelolaan lingkungan, yang sebelumnya baik menurut *Philippine Environmental Policy*, 1977 (PD 1151) maupun dalam *Philippine Environmental Code*, 1977 (PD No. 1152) menjadi tanggung jawab pemerintah nasional. Kewenangan pengelolaan lingkungan yang diberikan kepada daerah berdasarkan LGC pada umumnya dalam rangka pelaksanaan pelayanan dasar, yang wajib diberikan provinsi,

kota, kotamadya (*municipality*), dan *barangay*. Menurut *Section 17 LGC*, provinsi di bawah pengendalian dan pengawasan DENR diberi kewenangan penegakan hukum kehutanan terbatas pada proyek-proyek kehutanan berbasis masyarakat, hukum pengendalian pencemaran, hukum pertambangan skala kecil, dan hukum lain tentang perlindungan lingkungan; dan proyek-proyek listrik mini-hydro untuk keperluan lokal. Kota (*City*) berwenang memberikan semua layanan dan fasilitas *municipality* dan provinsi. *Municipality* berwenang mengatur sistem irigasi antar-*Barangay*, air dan pemanfaatan sumber daya tanah dan konservasi; pelaksanaan proyek-proyek kehutanan berbasis masyarakat, pengelolaan dan pengendalian hutan komunal dengan luas tidak melebihi lima puluh (50) kilometer persegi; pembuatan taman pohon, *greenbelts*, dan proyek-proyek pembangunan hutan yang sama. Sementara kewenangan *barangay* hanya terbatas pada layanan dan fasilitas umum yang terkait dengan kebersihan dan sanitasi, keindahan, dan pengumpulan limbah padat.

Sejalan dengan kewenangan yang diberikan kepada masing-masing unit pemerintahan daerah tersebut, dalam *Section 484 LGC* juga diatur tugas dan fungsi petugas lingkungan dan sumber daya alam yang ada di daerah. Tugas dan fungsi tersebut berupa bantuan teknis dan dukungan kepada gubernur atau walikota dalam melaksanakan langkah-langkah untuk menjamin pelayanan dasar dan penyediaan fasilitas yang relatif memadai terhadap layanan lingkungan dan sumber daya alam; menetapkan, mempertahankan, melindungi dan melestarikan hutan bersama, DAS, taman pohon, mangrove, *greenbelts* hutan dan proyek-proyek serupa dan hutan komersial, seperti hutan industri dan proyek-proyek agro-kehutanan; memberikan saran kepada gubernur atau walikota, tentang segala hal yang berkaitan dengan perlindungan, konservasi, pemanfaatan maksimum, penerapan teknologi tepat guna dan hal-hal lain yang berhubungan dengan lingkungan dan sumber daya alam; dan berkoordinasi dengan lembaga-lembaga pemerintah dan organisasi non-pemerintah dalam pelaksanaan tindakan untuk mencegah dan

mengendalikan tanah, pencemaran udara dan air dengan bantuan DENR.

D. New Zealand

Berbeda dengan ketiga negara sebelumnya, New Zealand tidak memiliki konstitusi tertulis yang terkodifikasi sebagaimana halnya dengan kebanyakan negara modern pada umumnya. Konstitusi New Zealand merupakan kumpulan dari dokumen-dokumen penting (act) seperti *The Treaty of Waitangi*, *The Constitution Act 1986*, *The New Zealand Bill of Rights 1990* dan *The Electoral Act 1993*. Dari berbagai dokumen tersebut, *The Constitution Act 1986* merupakan pernyataan paling formal dalam kumpulan konstitusi di New Zealand, karena di dalamnya mengatur aspek-aspek dasar pemerintahan seperti kedaulatan, kekuasaan eksekutif, legislatif dan lembaga judisial.³⁶ Dalam *Constitution Act 1986* tersebut tidak diatur wewenang pemerintah dan pemerintah daerah dalam pengelolaan lingkungan hidup. Wewenang pemerintah pusat dan daerah, antara lain diatur dalam *Environmental Act 1986*, *Resource Management Act 1991*, dan *Local Government Act 2002*.

Di New Zealand kelembagaan pengelolaan lingkungan yang utama berada di bawah Kementerian Lingkungan Hidup (*Ministry for the Environment*) yang dibentuk berdasarkan *Environmental Act 1986* dan mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 1987. Kementerian Lingkungan Hidup mempunyai fungsi spesifik di bawah berbagai undang-undang berikut:³⁷

- a. *Environment Act 1986*.
- b. *Resource Management Act 1991*.
- c. *Hazardous Substances and New Organisms Act 1996*.
- d. *Ozone Layer Protection Act 1996*.
- e. *Climate Change Response Act 2002*.
- f. *Waste Minimisation Act 2008*.

Selain itu, Kementerian Lingkungan Hidup mengelola berbagai undang-undang sebagai berikut:³⁸

- a. *Soil Conservation and Rivers Control Act 1941*.
- b. *Environment Act 1986*.
- c. *Resource Management Act 1991*.

- d. *Ozone Layer Protection Act 1996.*
- e. *Hazardous Substances and New Organisms Act 1996.*
- f. *Climate Change Response Act 2002.*
- g. *Aquaculture – Reform (Repeals and Transitional Provisions) Act 2004.*
- h. *Fiordland (Te Moana o Atawhenua) Marine Management Act 2005.*
- i. *Waste Minimisation Act 2008.*

Meskipun demikian, tanggung jawab pengelolaan lingkungan hidup juga masih tersebar pada beberapa departemen atau kementerian terkait, seperti: *Department of Conservation, Agriculture and Forestry Department, Ministry of Culture and Heritage, Ministry of Economic Development, dan Ministry of Fisheries.* Hal yang cukup bagus bahwa di New Zealand berdasarkan *Resource Management Act 1991 (RMA)* yang mulai berlaku pada tanggal 1 Oktober 1991, beberapa aspek dari sumber daya alam (seperti mineral, udara, air, tanah, dan ekosistem) disatukan pengaturannya dan menjadi tanggung jawab utama dari Kementerian Lingkungan Hidup, Kementerian Konservasi, dan pemerintah daerah.

Menurut *article 5 paragraph (1) RMA* bertujuan untuk mempromosikan pengelolaan berkelanjutan (*sustainable management*) sumber daya alam dan fisik. Pengertian *sustainable management* menurut *article 5 paragraph (2) RMA*:

In this Act, sustainable management means managing the use, development, and protection of natural and physical resources in a way, or at a rate, which enables people and communities to provide for their social, economic, and cultural well-being and for their health and safety while –

- (a) sustaining the potential of natural and physical resources (excluding minerals) to meet the reasonably foreseeable needs of future generations; and*
- (b) safeguarding the life-supporting capacity of air, water, soil, and ecosystems; and*
- (c) avoiding, remedying, or mitigating any adverse effects of activities on the environment.*

Dengan demikian menurut RMA *sustainable management* berarti mengelola penggunaan, pengembangan, dan perlindungan sumber daya alam dan fisik (mineral, udara, air, tanah, dan ekosistem) untuk kebutuhan generasi mendatang serta dampaknya terhadap lingkungan.

Di bawah RMA, beberapa sumber daya alam yang penting bagi negara dikuasai oleh pemerintah pusat. Fungsi, kekuasaan dan kewajiban pemerintah pusat (dalam hal ini Kementerian Lingkungan Hidup dan Departemen Konservasi) diatur dalam Pasal 24-29 RMA. Kementerian Lingkungan Hidup bertanggung jawab terhadap kebijakan nasional lingkungan, seperti rekomendasi penerbitan pernyataan kebijakan nasional (*national policy statements*) dan perintah konservasi air, pengaturan standar lingkungan nasional, pemberian persetujuan bagi sumber daya nasional penting untuk pengambilan keputusan oleh pemerintah pusat, persetujuan otoritas yang membutuhkan dan perlindungan warisan budaya, memonitor hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah menjalankan fungsi mereka di bawah RMA. Menteri lingkungan juga dapat menunjuk orang untuk melaksanakan fungsi, kekuasaan dan tugas pemerintah daerah di mana mereka tidak menjalankan peran mereka secara memadai.³⁹ Sementara Departemen Konservasi menurut memiliki tanggung jawab atas dalam pengelolaan pesisir, seperti penyusunan pernyataan kebijakan pesisir, persetujuan rencana daerah pesisir, pemantauan dampak pelaksanaan kebijakan pesisir dan izin yang diberikan oleh menteri.

Fungsi, kekuasaan dan kewajiban pemerintah daerah diatur dalam Pasal 30-42A RMA. Berdasarkan ketentuan RMA tersebut, sebagian besar sumber daya alam dikendalikan oleh pemerintah provinsi dan daerah teritorial. Pemerintahan provinsi bertugas mengendalikan pemanfaatan sumber daya air, udara, dan berbagai penyalahgunaannya. Pemerintahan daerah teritorial berwenang mengendalikan pemanfaatan sumber daya lahan dan subdivisinya, dalam hal ini para dewan kota dan distrik.⁴⁰

¹Thijs Drupsteen dan Piet Gilhuis, dalam Turner T. Smith Jr. dan Pascale Kromarek, *Understanding US and European Environmental Law: A Practitioner's Guide*, London/Dordrecht (Boston: Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1989), hlm. 48.

²Nicole Niesen, *Decentralized Environmental Management*, dalam Michael Faure and Nicole Niesen (edited), *Environmental Law in Development, Lessons from the Indonesian Experience*, (Cheltenham UK-Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, Inc, 2006), hlm. 154; Lihat The Constitution of the Kingdom of the Netherlands 2002, Published by the Ministry of the Interior and Kingdom Relations, Constitutional Affairs and Legislation Department, in collaboration with the Translation Department of the Ministry of Foreign Affairs, tersedia pada www.minbzk.nl, Diakses Desember 2009.

³Thijs Drupsteen dan Piet Gilhuis, *Loc. Cit.*

⁴Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, (Surabaya: Airlangga University Press, 1996), hlm. 326.

⁵Thijs Drupsteen dan Piet Gilhuis, *Op. Cit.*, hlm. 54.

⁶Nicole Niesen, *Op. Cit.*, hlm. 154.

⁷*Ibid.*, hlm.150-151.

⁸Anonim, *Environmental Policy in the Netherlands*, <http://www.celestery.com/files/749paper.pdf>, Diakses 12 Desember 2009.

⁹Nicole Niesen, *Op. Cit.*, hlm. 155.

¹⁰Suparto Wijoyo, *Refleksi Mata Rantai Pengaturan Hukum Pengelolaan Lingkungan Secara Terpadu*, Disertasi, (Surabaya: Airlangga University Press, 2006), hlm. 200.

¹¹Bruce W. Davis, *Federalism and Environmental Politics: An Australian Overview*, dalam RL Mathews (edited), *Federalism and Environment*, (Canberra, Australia: Center for Research on Federal Financial Relations, The Australian National University, 1985), hlm. 2.

¹²Andrew Kelly, Senior Lecture, Faculty of Law, Wollongong University, Australia, wawancara tertulis via email, tanggal 27 Desember 2009.

¹³Zada Lipman, "Chaper 2: Australia", dalam Terri Mottershead, *Environmental Law and Enforcement in the Asia-Pacific RIM*, (Hongkong, Singapore, Malaysia: Sweet & Maxwell Asia, 2002), hlm. 24.

¹⁴Australian Environment Council, *Guide to Environmental Legislation And Administrative Arrangements in Australia*, Second Edition, AEC Report No. 18, (Canberra: Australian Government Publishing Service, 1986), hlm. 285.

¹⁵<http://www.environment.gov.au/about/publications/emspolicy.html>, Diakses 2 Juli 2010.

¹⁶Zada Lipman, *Op. Cit.*, hlm. 36.

¹⁷Australian Environment Council, *Op. Cit.*, hlm. 293-298.

¹⁸Lihat Zada Lipman, *Op. Cit.*, hlm. 36.

¹⁹Lihat *Ibid.*, hlm. 25.

²⁰David Farrier and Paul Stein (Edited), *The Environmental Law Hand Book*, New South Wales, (Australia: Redfern Legal Centre Publishing, 2006), hlm. 278.

²¹Selengkapnya lihat Article 7 *Local Government Act 1993 (NSW)*; lihat juga David Farrier and Paul Stein, *Ibid.*

²²Di Australia, istilah *ecologically sustainable development* sebagai adopsi dari '*sustainable development*' telah digunakan dalam peraturan perundang-undangan lingkungan sebagai pilihan yang diterima secara objektif oleh badan-badan lingkungan dan pengambil keputusan. Lihat juga David Farrier and Paul Stein, *Ibid.*, hlm. 6.

²³Zada Lipman, *Op. Cit.*, hlm. 25.

²⁴Fr. Joaquin G. Bernas, *Loc. Cit.*

²⁵Enrico G. Valdez, "Chaper 12: Philippines", dalam Terri Mottershead, *Op. Cit.*, hlm. 371.

²⁶Enrico G. Valdez, *Ibid.* hlm. 372.

²⁷Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2006), hlm. 464.

²⁸Enrico G. Valdez, *Loc. Cit.*.

²⁹*Ibid.*

³⁰Koesnadi Hardjasoemantri, *Op. Cit.*, hlm. 465 dan 470.

³¹Republic of Philippines, Department of Environment and Natural Resources, <http://www.denr.gov.ph/about>, Diakses 15 Juni 2010.

³²Enrico G. Valdez, *Op. Cit.*, hlm. 377.

³³Fr. Joaquin G. Bernas, *The 1987 Philippine Constitution: A Comprehensive Reviewer*, (Manila, Philippines: Rex Book Store, Inc., 2006), hlm. 20, 413-439.

³⁴Alex B. Brillantes and Donna Moscare, "Decentralization and Federalism in the Philippines: Lessons from Global Community", *Discussion paper presented at the International Conference of the East West Center*, Kuala Lumpur, Malaysia, July 1-5, 2002, hlm. 6, tersedia pada www.up-ncpag.org/press/wp-content/uploads/2008/07/decfed.doc, diakses 1 Agustus 2010.

³⁵*Ibid*; Lihat juga Alex B. Brillantes, *Pemerintahan Lokal dan Desentralisasi, Pengalaman Filipina*, dalam Abdul Aziz dan David D. Arnold, *Desentralisasi Pemerintahan Pengalaman Negara-Negara Asia*, (Bantul: Pondok Edukasi, 2003), hlm. 253.

³⁶<http://chocolitius.blogspot.com/2010/04/sekilas-pandang-sistem-politik-dan.html>, Diakses 26 Februari 2011.

³⁷<http://www.justice.govt.nz/publications>, Diakses 28 Februari 2011.

³⁸*Ibid.*

³⁹Paula Hunter and Sylvia Allan, *Roles And Responsibilities Under The Resource Management Act 1991, A Guide For Local Government Politicians*, Montgomery Watson NZ Ltd, Oktober 1998, hlm. 7.

⁴⁰Christensen, Stephen, "Resource Management And Environmental Issues", New Zealand Chairman Of Anderson Llyod Law Partnership 1, *Paper*, hlm. 1.

Bab 5

KERJA SAMA ANTARDAERAH DALAM PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP

A. Urgensi Kerja Sama Antardaerah Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup

Era baru desentralisasi dan otonomi daerah yang dimulai sejak tahun 1999,¹ di satu sisi memberikan implikasi positif bagi perkembangan pembangunan dan masyarakat di daerah. Melalui desentralisasi dan otonomi daerah, kreativitas, inisiatif, dan kemandirian daerah mulai tumbuh, kendati sikap menunggu kebijakan pusat belum dapat ditinggalkan. Keraguan dan sikap menunggu dari daerah, antara lain disebabkan oleh kekhawatiran bahwa kebijakan yang diambil dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau kepentingan umum. Hal ini sangat beralasan, karena dalam kenyataannya sejak berlakunya era baru otonomi daerah banyak sekali produk hukum daerah yang dibatalkan oleh pemerintah. Di sisi lain, kreativitas, inisiatif, dan kemandirian daerah sebagai esensi dari otonomi daerah juga telah menyebabkan kurangnya sinergi atau kebersamaan antarpemerintah daerah dalam melaksanakan berbagai urusan pemerintahan dan atau antarmasyarakat dalam menyelesaikan berbagai persoalan yang dihadapi.

Di era otonomi daerah kerja sama semakin penting, karena menguatnya otonomi daerah telah menyebabkan terjadinya fenomena etnosentrisme yang mengekspresikan egoisme lokal pemerintah daerah dan/atau masyarakat di daerah. Masing-masing daerah merasa semua harus dan bisa ditentukan serta dilakukan sendiri. Implikasi lebih lanjut, bahwa selain kadangkala tidak sejalan dengan kebijakan nasional, potensi konflik antardaerah juga banyak dibiarkan berkembang tanpa kerja sama dalam penanganan bersama. Fenomena etnosentrisme ini makin kuat seiring dengan lemahnya koordinasi antardaerah yang dulunya secara instensif dilakukan oleh pemerintah provinsi.² Salah satu fakta yang merefleksikan egoisme daerah ini adalah munculnya berbagai konflik antardaerah, yang antara lain bersumber dari pemanfaatan sumber daya alam yang bersifat lintas wilayah, seperti pemanfaatan sumber daya air. Beberapa contoh konflik antardaerah yang bersumber dari sumber pemanfaatan sumber daya alam dapat dilihat dalam tabel 5.1 berikut ini.

Tabel 5.1 Contoh konflik antardaerah berbasis pemanfaatan sumber daya alam

| No. | Lokasi | Pihak Konflik | Inti konflik |
|-----|----------------|---|---|
| 1 | Sumatera Barat | Pemda Bukit Tinggi dan warga Sungai Tanang, Kab. Agam | Warga Sungai Tanang menuntut bagi hasil dari PDAM Bukit Tinggi yang memperoleh air dari sungai Tanang Kabupaten Agam. |
| 2 | Bali | Pemda Kabupaten Badung dan Kabupaten Tabanan | Kabupaten Tabanan mengancam menaikkan tarif air PDAM untuk Kabupaten Badung setelah Kabupaten Badung berencana menghentikan distribusi PAD-nya. |
| 3 | Jawa barat | Kabupaten Kuningan dan | Kabupaten Kuningan menuntut Kota Cirebon |

| | | | |
|---|-------------------------------------|--|--|
| | | Kota Cirebon | membayar kompensasi pemanfaatan air dari Gunung Ciremai, Kabupaten Kuningan. |
| 4 | Jawa Tengah | Masyarakat desa umbul, Pemerintah desa setempat dan Pemkot Surakarta | Masyarakat sekitar Umbul Sungsang menolak pemanfaatan air untuk PDAM Surakarta, meskipun pemerintah desa sudah mengalokasikan banyak uang untuk membangun umbul tersebut |
| 5 | Jawa Tengah | Pemerintah Kab. Kendal dan Pemerintah Kota Semarang | Pemerintah Kabupaten Kendal mengancam memutus saluran air untuk PDAM jika tuntutan kenaikan harga air dari Umbul Boja tidak dipenuhi |
| 6 | Kabupaten Tangerang dan DKI Jakarta | Pemerintah Kab. Tangerang dan DKI Jakarta | Pemerintah Kabupaten Tangerang mengancam memutus saluran air untuk PDAM jika tuntutan kenaikan harga tidak dipenuhi |

Sumber: M. Baiquni dan R. Rijanta, 2002;³ Fahmi Fahriza, 2009.⁴

Pada umumnya konflik tersebut bersumber dari kemerosotan lingkungan dan kelangkaan sumber daya alam. Hal ini selaras dengan teori *scarce resource wars* bahwa seseorang, sekelompok orang atau bangsa akan berebut dan bahkan berkelahi atau berperang untuk mempertahankan dan mengamankan akses dan kontrol atas sumber-daya yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan hidup atau *survival*; semakin langka sumberdaya, semakin dahsyat perebutannya.⁵

Dalam perspektif otonomi daerah, konflik antardaerah--termasuk dalam bidang lingkungan hidup--dapat terjadi karena tidak adanya hubungan kerja sama antardaerah yang baik dalam pengelolaan lingkungan. Masing-masing daerah dengan hak keotonomiannya mengedepankan egoisme untuk

mengelola lingkungan di daerahnya berdasarkan pendekatan teritorial-administratif. Padahal karakter lingkungan tidak selalu dapat dibatasi secara teritorial-administratif. Pengelolaan lingkungan dalam daerah tertentu dapat berdampak luas melintasi batas wilayah daerah tertentu, bahkan negara. Untuk itu memerlukan penanganan bersama dalam rangka mencapai tujuan bersama. Sebagaimana dikatakan Patterson bahwa kerja sama antarpemerintah daerah sebagai: *"an arrangement between two or more governments for accomplishing common goals, providing a service or solving a mutual problem"*.⁶ Kepentingan untuk mencapai tujuan bersama, baik dalam memberikan layanan atau memecahkan masalah bersama inilah yang menjadi basis utama kerja sama antardaerah.

Pratikno, dkk, mengemukakan bahwa manfaat kerja sama antardaerah adalah sebagai manajemen konflik antardaerah, efisiensi dan standarisasi pelayanan antardaerah, mendorong terjadinya pengembangan ekonomi di satu wilayah, dan mendorong pengelolaan lingkungan yang menjadi masalah bersama.⁷ Dalam kaitannya dengan manfaat yang terakhir, dijelaskan bahwa wilayah pelestarian lingkungan tidak selalu sama dengan teritori-administrasi. Tanpa adanya kerja sama antar daerah, penanganan lingkungan tidak akan berjalan sinergis, sehingga sangat berpotensi menimbulkan permasalahan lingkungan, tidak saja bagi daerah tersebut, tapi juga bagi daerah yang lain, seperti kebakaran hutan, banjir dan tanah longsor.⁸

Berpijak pada karakter lingkungan yang demikian itu, maka pengelolaannya tidak dapat dilakukan daerah secara sendiri-sendiri dan terpisah satu dengan lainnya, melainkan menuntut kerja sama antardaerah. Pemahaman persoalan dan manfaat bersama yang menjadi basis utama kerja sama antardaerah. Kerja sama antardaerah menjadi salah satu solusi penting agar pengelolaan lingkungan dapat dilakukan secara lebih baik dan sekaligus mencegah terjadinya konflik yang bersumber dari pengelolaan lingkungan. Melalui kerja sama antardaerah, berbagai potensi yang dimiliki oleh masing-

masing dapat dikelola untuk kemanfaatan bersama. Sebaliknya, melalui kerja sama antardaerah berbagai masalah lingkungan yang bersifat lintas batas wilayah administratif dapat dicegah dan diatasi secara bersama oleh daerah terkait. Dengan demikian, melalui kerja sama antardaerah dalam bidang lingkungan dapat meningkatkan kelestarian daya dukung lingkungan, mendukung terwujudnya kebijakan pembangunan berkerlanjutan di daerah, dan sekaligus mencegah terjadinya konflik antardaerah dalam pengelolaan lingkungan.

Ada beberapa pertimbangan lain yang menjadi dasar urgensi atau pentingnya kerja sama antardaerah dalam pengelolaan lingkungan hidup. Dalam buku Pedoman Kerja Sama Antardaerah Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup yang diterbitkan oleh KLH, ditegaskan lima pertimbangan dan alasan perlunya kerja sama antardaerah, yaitu:⁹

1. adanya permasalahan lingkungan hidup berupa tingkat kerawanan kerusakan sumber daya alam dan pencemaran lingkungan hidup lintas wilayah administrasi kabupaten/kota atau provinsi yang:
 - a. memberikan potensi dan sebaran dampak besar dan penting bagi wilayah/daerah administrasi lain;
 - b. memerlukan pengelolaan secara terintegrasi dan terpadu dari masing-masing sektor yang terkait;
2. adanya kesepahaman bersama dalam melihat penerapan sistem insentif dalam pengelolaan lingkungan hidup;
3. kabupaten/kota yang tidak atau belum mampu melaksanakan urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah dalam pengelolaan lingkungan hidup;
4. Pemanfaatan fasilitas dan peningkatan kapasitas pengelolaan sumber daya bersama seperti IPAL, TPA, laboratorium lingkungan, dan lain-lain;
5. Pemanfaatan dana dan peningkatan kapasitas pendanaan dari pemerintah dan sumber-sumber pembiayaan lain, seperti *Global Environmental Facilities*, *JICA*, *CIDA*, dan dana bantuan luar negeri lainnya.

Pertimbangan dan alasan tersebut semakin memperkuat argumentasi bahwa kerja sama antardaerah sangat dibutuhkan

untuk menjaga kualitas daya dukung lingkungan dan sekaligus mencegah terjadi konflik antardaerah yang bersumber dari pengelolaan lingkungan. Dengan demikian, kerja sama antardaerah secara konseptual merupakan instrumen untuk menjaga keberlanjutan ekosistem antarwilayah, pembangunan berkelanjutan, dan mencegah konflik antardaerah.

B. Pengaturan Hukum Kerja Sama Antardaerah Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup

Secara konstitusional tidak ditemukan pengaturan secara langsung tentang kerja sama antardaerah, baik kerja sama pada umumnya maupun kerja sama di bidang pengelolaan lingkungan hidup. Untuk itu akan ditelusuri pengaturannya baik dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah maupun undang-undang tentang lingkungan hidup.

Ketentuan Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 menegaskan bahwa “susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintah daerah diatur dengan undang-undang”. Undang-undang yang mengatur susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintah daerah sebagaimana diperintahkan Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 tersebut saat ini berlaku UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam UU No. 23 Tahun 2014 pengaturan hukum kerja sama antardaerah terdapat dalam Pasal 363-369. Menurut Pasal 363 pada intinya bahwa kerja sama dimaksud bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat serta pertimbangan efisiensi dan efektifitas pelayanan publik. Kerja sama daerah harus saling menguntungkan para pihak, yaitu Daerah lain, pihak ketiga, dan/atau lembaga atau pemerintah daerah di luar negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kerja sama dengan Daerah lain dikategorikan menjadi kerja sama wajib dan kerja sama sukarela.

Ketentuan tersebut di atas menyiratkan bahwa kerja sama daerah dapat dilakukan sepanjang untuk meningkatkan

kesejahteraan rakyat. Kesejahteraan rakyat menjadi tujuan utama pelaksanaan kerja sama, tetapi dalam pelaksanaannya harus memperhatikan pertimbangan efisiensi dan efektifitas pelayanan publik, sinergi, dan saling menguntungkan. Prinsip dasar tersebut sejalan dengan esensi dari otonomi daerah, lebih-lebih untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang memiliki eksternalitas lintas daerah dan penyediaan layanan publik secara bersama. Oleh karena itu dalam Pasal 364 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 ditentukan bahwa penyelenggaraan urusan yang bersifat lintas batas dan penyelenggaraan pelayanan publik bagi daerah yang berbatasan merupakan kerja sama daerah yang bersifat wajib bagi daerah yang berbatasan. Sementara di luar kriteria tersebut menurut Pasal 365 urusan daerah dapat dilakukan kerja sama yang bersifat sukarela.

Selanjutnya Pasal 364 ayat (3) dan (4) menegaskan bahwa dalam hal kerja sama wajib tidak dilaksanakan oleh daerah provinsi, maka pemerintah pusat dapat mengambil alih pelaksanaan urusan pemerintahan yang dikerja samakan. Sementara dalam hal kerja sama wajib tidak dilaksanakan oleh daerah kabupaten/kota, maka gubernur selaku wakil pemerintah pusat mengambil alih pelaksanaannya. Ayat (5) pasal ini menegaskan bahwa untuk melaksanakan kerja sama wajib ini daerah yang berbatasan dapat membentuk sekretariat kerja sama.

Kedua pasal di atas memberikan pemahaman tentang beberapa hal. *Pertama*, bahwa prinsip dasar pelaksanaan kerja sama daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan untuk menciptakan efisiensi pelayanan publik, sinergi, dan saling menguntungkan. Prinsip ini adalah sejalan dengan esensi dari otonomi daerah, meskipun prinsip itu saja tentu tidaklah cukup. *Kedua*, kerja sama dapat dilakukan oleh daerah dengan daerah lain, pihak ketiga, dan/atau lembaga/pemerintah daerah di luar negeri. *Ketiga*, kerja sama daerah dapat bersifat wajib dan sukarela. *Keempat*, kerja sama menjadi wajib bagi daerah yang berbatasan untuk urusan yang bersifat lintas batas dan penyediaan layanan publik lebih efisien jika

dikelola bersama. *Kelima*, untuk melaksanakan kerja sama wajib ini daerah yang berbatasan dapat membentuk sekretariat kerja sama.

Ketentuan mengenai pemantauan, evaluasi dan penyelesaian perselisihan diatur dalam Pasal 368 dan 369 UU No. 23 Tahun 2014 bahwa pemantauan, evaluasi dan penyelesaian perselisihan terhadap kerja sama yang dilakukan oleh daerah kabupaten/kota dalam satu provinsi dilakukan oleh Gubernur, untuk kerja sama daerah provinsi atau antara daerah provinsi dengan kabupaten/ kota di luar wilayahnya dilakukan oleh Menteri.

Ketentuan lebih lanjut mengenai kerja sama daerah menurut Pasal 369 diatur dengan peraturan pemerintah. Saat ini peraturan pemerintah yang dimaksud adalah Peraturan Pemerintah (PP) No. 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah. PP ini menggantikan PP sebelumnya yaitu PP No. 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja sama Daerah.

Urusan pemerintahan di bidang lingkungan hidup merupakan salah satu urusan wajib yang mengakibatkan dampak lintas batas daerah, sehingga pengelolaannya wajib dilakukan secara bersama oleh daerah terkait. Pengelolaan secara bersama tersebut mengandung makna bahwa daerah wajib melakukan kerja sama dalam pengelolaan lingkungan hidup sebagai salah satu urusan yang berdampak lintas batas daerah. Hanya saja tujuan kerja sama di bidang lingkungan hidup tentu tidak boleh mengedepankan tujuan ekonomi atau efisiensi pelayanan publik semata, tetapi yang lebih penting adalah tujuan perlindungan lingkungan hidup itu sendiri. Paradigma seperti inilah yang harus menjadi *mainstream* dalam pengaturan dan pelaksanaan kerja sama di bidang lingkungan hidup.

C. Materi Muatan Pengaturan Hukum Kerja Sama Antardaerah Dalam Bidang Lingkungan Hidup

Sepanjang penelusuran penulis, saat ini belum ada pengaturan secara khusus tentang kerja sama antardaerah di bidang lingkungan hidup. Untuk itu berlaku ketentuan kerja sama antardaerah pada umumnya, sebagaimana diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan PP No. 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah. Berikut diuraikan beberapa substansi penting tentang materi muatan pengaturan hukum kerja sama daerah dimaksud.

1. Lingkup Pengaturan Hukum Kerja Sama

Lingkup pengaturan hukum kerja sama dapat di lihat dari sisi subjek atau para pihak yang terlibat, kategori kerja sama, dan dari sisi objek kerja sama. Dari sisi subjek kerja sama, menurut UU No. 23 Tahun 2014 dan PP No. 28 Tahun 2018 kerja sama daerah dapat dilakukan oleh daerah dengan daerah lain, pihak ketiga, dan/atau lembaga atau pemerintah daerah di luar negeri.

Dari rumusan tersebut sangat jelas bahwa kerja sama daerah meliputi empat bentuk, yaitu kerja sama daerah dengan daerah lain (selanjutnya disingkat KSDD), kerja sama daerah dengan pihak ketiga (selanjutnya disingkat KSDPK), kerja sama daerah dengan pemerintah daerah di Luar Negeri (selanjutnya disingkat KSDPL), dan kerja sama daerah dengan lembaga di luar negeri (selanjutnya disingkat KSDLL). Dengan demikian maka yang termasuk kategori kerja sama antardaerah adalah kerja sama KSDD atau KSDPL. Hal baru yang diatur dalam PP No. 28 Tahun 2018 ini bahwa kerja sama antardaerah mencakup pula dengan lembaga atau/pemerintah daerah di luar negeri.

Dalam pelaksanaan KSDD, daerah diwakili oleh gubernur atau bupati/wali kota yang bertindak untuk dan atas nama daerah. Gubernur atau bupati/wali kota dapat memberikan kuasa kepada pejabat di lingkungan perangkat daerah untuk

menandatangani perjanjian kerja sama. Dari perjanjian kerja sama (tertulis tentunya) inilah akan lahir hak dan kewajiban para pihak.

Selanjutnya kerja sama daerah dengan pihak ketiga (KSDPK) menurut Pasal 366 UU No. 23 Tahun 2014 meliputi:

- a. kerja sama dalam penyediaan pelayanan publik;
- b. kerja sama dalam pengelolaan aset untuk meningkatkan nilai tambah yang memberikan pendapatan bagi Daerah;
- c. kerja sama investasi; dan
- d. kerja sama lainnya yang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Kerja sama Daerah dengan pihak ketiga dituangkan dalam kontrak kerja sama yang paling sedikit mengatur:

- a. hak dan kewajiban para pihak;
- b. jangka waktu kerja sama;
- c. penyelesaian perselisihan; dan
- d. sanksi bagi pihak yang tidak memenuhi perjanjian.

Pasal 367 UU No. 23 Tahun 2014 mengatur jenis kerja sama yang ketiga adalah kerja sama Daerah dengan lembaga dan/atau pemerintah daerah di luar negeri (KSDPL). Kerja sama ini meliputi:

- a. pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi;
- b. pertukaran budaya;
- c. peningkatan kemampuan teknis dan manajemen pemerintahan;
- d. promosi potensi Daerah; dan
- e. kerja sama lainnya yang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kerja sama Daerah dengan lembaga dan/atau pemerintah daerah di luar negeri dapat dilakukan setelah mendapat persetujuan Pemerintah Pusat.

Berdasarkan kesepakatan kerja sama tersebut akan lahir hak dan kewajiban. Hak dan kewajiban yang timbul adalah berkaitan dengan pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi wewenang daerah. Jika berpegang kepada doktrin bahwa perjanjian adalah perbuatan hukum berdasarkan kata

sepakat untuk menimbulkan akibat hukum,¹⁰ maka dalam pengertian kerja sama daerah tidak lain adalah perjanjian untuk melaksanakan urusan pemerintahan. Sebagai perjanjian yang telah dibuat secara sah, maka isi perjanjian harus ditaati para pihak, terutama atas dasar asas itikad baik.¹¹

Dari sisi kategori kerja sama, maka kerja sama daerah dikategorikan sebagai kerja sama wajib dan kerja sama sukarela. Kerja sama wajib jika dilakukan oleh oleh 2 (dua) atau lebih daerah yang berbatasan untuk penyelenggaraan urusan pemerintahan yang memiliki eksternalitas lintas daerah dan penyediaan layanan publik yang lebih efisien jika dikelola bersama. Jadi kriteria utamanya adalah eksternalitas lintas daerah dan penyediaan layanan publik. Sementara kerja sama sukarela kriterianya hanya jika urusan tersebut dipandang lebih efektif dan efisien jika dilaksanakan dengan bekerja sama. Jadi tidak ada kriteria eksternalitas lintas daerah dan bukan urusan pelayanan publik.

Menurut Pasal 364 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014, kerja sama wajib mencakup:

- a. kerja sama antar-Daerah provinsi;
- b. kerja sama antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dalam wilayahnya;
- c. kerja sama antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dari provinsi yang berbeda;
- d. kerja sama antar-Daerah kabupaten/kota dari Daerah provinsi yang berbeda; dan
- e. kerja sama antar-Daerah kabupaten/kota dalam satu Daerah provinsi.

Dari sisi objek maka lingkup kerja sama antardaerah (KSDD) merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah untuk kesejahteraan masyarakat dan percepatan pemenuhan pelayanan publik. Hal ini berarti tidak semua urusan pemerintahan menjadi objek kerja sama antardaerah. Hanya urusan yang bertujuan untuk kesejahteraan masyarakat dan percepatan pemenuhan pelayanan publik. Selain itu, masih perlu diatur kriteria dan jenis urusan apa saja yang termasuk dalam penyediaan

pelayanan publik dan/atau berdampak lintas batas daerah. Perlu juga diatur apa kriteria urusan yang menjadi skala prioritas untuk dikerja samakan. PP No. 28 Tahun 2018 hanya menegaskan bahwa daerah menetapkan skala prioritas objek KSDD berdasarkan perencanaan pembangunan daerah. Tentu hal demikian akan sangat tergantung pada persepsi dan kepentingan daerah masing-masing. Apalagi jika hal itu oleh daerah secara ekonomis dianggap kurang menguntungkan.

2. Prinsip Kerja Sama Daerah

Merujuk ketentuan Pasal 363 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 1 angka 1 PP No. 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah, setidaknya terdapat tiga prinsip kerja sama daerah yaitu prinsip efisiensi, efektifitas, dan saling menguntungkan.

Tidak ada penjelasan lebih lanjut mengenai ketiga prinsip tersebut. Dalam PP yang lama, maka yang dimaksud prinsip efisiensi bahwa kerja sama daerah dapat meningkatkan efisiensi biaya-biaya yang diperlukan dengan hasil yang maksimal. Prinsip efektifitas dimaksudkan bahwa melalui kerja sama dapat mendorong pemanfaatan sumber daya para pihak secara optimal dan bertanggungjawab untuk kesejahteraan masyarakat. Prinsip saling menguntungkan dimaksudkan bahwa dalam kerja sama daerah tidak boleh ada pihak yang dirugikan. Pelaksanaan kerja sama harus dapat memberikan keuntungan bagi masing-masing pihak dan dapat memberikan manfaat bagi masyarakat.

Prinsip efisiensi, efektifitas, dan saling menguntungkan berfungsi sebagai dasar terjadinya kerja sama daerah. Tentu masih diperlukan prinsip-prinsip lain dalam pelaksanaan kerja sama daerah, seperti kesepakatan bersama, itikad baik, persamaan kedudukan, keadilan, transparansi, dan kepastian hukum.

Prinsip kesepakatan bersama atau konsensualisme, yaitu persetujuan para pihak untuk melakukan kerja sama dan

prinsip itikad baik yaitu kemauan para pihak untuk secara sungguh-sungguh melaksanakan kerja sama. Kerja sama yang dibangun harus didasarkan prinsip persamaan kedudukan yaitu persamaan dalam kesederajatan dan kedudukan hukum bagi para pihak yang melakukan kerja sama daerah. Dengan demikian tidak boleh ada daerah yang seolah lebih kuat dari daerah lainnya, terutama dalam melaksanakan urusan yang dikerjasamakan. Pelaksanaan harus dilandaskan prinsip transparansi yaitu adanya proses keterbukaan dalam kerja sama daerah. Selain itu, pelaksanaan kerja sama harus dilandaskan prinsip keadilan dan kepastian hukum. Prinsip keadilan dimaksudkan adanya persamaan hak dan kewajiban serta perlakuan para pihak dalam melaksanakan kerja sama daerah, sedangkan prinsip kepastian hukum dimaksudkan bahwa kerja sama yang dilakukan dapat mengikat secara hukum bagi para pihak yang melakukan kerja sama daerah.

Semua prinsip kerja sama tersebut bukanlah bersifat pilihan atau alternatif, melainkan bersifat kumulatif. Hal ini berarti semua prinsip tersebut harus digunakan dalam pelaksanaan kerja sama sesuai dengan tahapan-tahapan kerja sama. Prinsip kesepakatan bersama, efisiensi, efektifitas, dan saling menguntungkan sebagai dasar terjadinya kerja sama, sedangkan prinsip itikad baik, persamaan kedudukan, transparansi, keadilan, dan kepastian hukum merupakan dasar dalam pelaksanaan kerja sama. Sayangnya beberapa prinsip yang menjadi dasar pelaksanaan kerja sama daerah ini tidak ada penegasan baik dalam UU No. 23 Tahun 2014 maupun dalam PP No. 28 Tahun 2018.

3. Bentuk Hukum Kerja Sama

Bentuk hukum kerja sama antardaerah atau yang dikenal dengan KSDD dituangkan dalam dokumen kerja sama berupa kesepakatan bersama dan perjanjian kerja sama. Hal ini sesuai ketentuan Pasal 6 ayat (1) dan ayat (3) PP No. 28 Tahun 2018. Kesepakatan bersama tentu menjadi dasar adanya kerja sama.

Dokumen hukum kerja sama dituangkan dalam bentuk perjanjian kerja sama.

Perjanjian kerja sama yang dimaksud tentu harus dilakukan secara tertulis oleh para pihak, dalam hal ini Gubernur atau bupati/walikota yang bertindak sebagai wakil daerah. Dapat juga dilakukan oleh pejabat di lingkungan perangkat daerah yang mendapat kuasa dari Gubernur atau bupati/walikota.

Dengan demikian setidaknya ada tiga unsur perjanjian kerja sama daerah, yaitu (1) kesepakatan tertulis para pihak; (2) objek tertentu; dan (3) menimbulkan hak dan kewajiban para pihak. Unsur pertama dan kedua terkait dengan syarat-syarat sahnya perjanjian pada umumnya, sedangkan unsur ketiga terkait dengan pelaksanaan perjanjian.

Perjanjian kerja sama pada dasarnya merupakan salah satu varian dari perjanjian pada umumnya, tetapi memiliki karakter khusus yang membedakannya dengan perjanjian perdata biasa. Instrumen perdata akhir-akhir ini memang sering digunakan oleh pemerintah, karena sebagaimana dikatakan Indroharto bahwa tidak semua urusan pemerintahan dilaksanakan oleh instansi-instansi resmi pemerintahannya, tetapi adakalanya untuk mencapai tujuan pemerintahannya, pemerintah itu lebih menyukai menggunakan lembaga-lembaga hukum berdasarkan hukum perdata dengan segala bentuk variasinya.¹²

Dimungkinkannya penggunaan instrumen hukum perdata oleh organ pemerintahan secara teoretik merupakan konsekuensi dianutnya paham negara hukum kesejahteraan, yang menuntut pemerintah menggunakan instrumen hukum untuk mengusahakan kesejahteraan masyarakat (*bestuurszorg*). Dalam memenuhi tuntutan itu, organ pemerintahan tidak cukup jika hanya menggunakan instrumen hukum publik, tetapi juga menggunakan instrumen hukum keperdataan terutama guna mencapai efektifitas dan efisiensi pelayanan terhadap masyarakat.¹³ Salah satu instrumen hukum perdata dimaksud adalah instrumen “perjanjian kerja sama”.

Perjanjian kerja sama dimaksud tidak sama dengan perjanjian perdata biasa, karena memiliki karakter hukum publik. Karakter hukum publik ini merupakan konsekuensi dari adanya salah satu atau seluruh para pihak (subyek hukum) sebagai organ pemerintah dan dalam rangka menjalankan kewenangan pemerintahan. Oleh karena itu, perjanjian kerja sama daerah atau antardaerah tunduk pula kepada hukum publik.

4. Tahapan dan Dokumen Hukum Kerja Sama

Sesuai ketentuan Pasal 6 PP No. 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah, bahwa tahapan kerja sama antardaerah atau yang dalam PP ini disebut KSDD mencakup 10 tahapan. Kesepuluh tahapan tersebut adalah:

- a. persiapan;
- b. penawaran;
- c. penyusunan kesepakatan bersama;
- d. penandatanganan kesepakatan bersama;
- e. persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- f. penyusunan perjanjian kerja sama;
- g. penandatanganan perjanjian kerja sama;
- h. pelaksanaan;
- i. penatausahaan; dan
- j. pelaporan.

Tahapan persiapan biasanya diawali dengan inventarisasi dan penentuan objek kerja sama. Setelah itu dilakukan penawaran dan penyusunan serta penandatanganan kesepakatan bersama atau *memorandum of understanding* (MoU). Atas dasar MoU ini dapat dilanjutkan dengan perjanjian kerja sama atau *memorandum of action* (MoA).

Dalam hal KSDD membebani masyarakat dan Daerah dan/atau pendanaan KSDD belum teranggarkan dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) tahun anggaran berjalan, maka menurut PP tersebut memerlukan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Kesepakatan bersama dan perjanjian kerja sama inilah yang merupakan dokumen hukum KSDD. Sebagai dokumen

hukum maka harus dibuat secara hati-hati, lengkap, dan mencerminkan semua prinsip kerja sama. Dengan demikian tidak ada pihak yang dirugikan dan mudah dalam penyelesaiannya jika terjadi masalah hukum di kemudian hari.

Bebeda dengan PP sebelumnya bahwa dalam PP No. 28 Tahun 2018 peran provinsi dan pusat sudah diatur cukup strategis. Menurut Pasal 5 ayat (2) PP ini peran provinsi sebagai koordinasi teknis untuk KSDD yang dilakukan oleh antardaerah kabupaten/kota dalam satu provinsi. Sementara peran pemerintah pusat sebagai koordinasi teknis untuk KSDD yang dilakukan oleh antardaerah provinsi, antara daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota dalam wilayahnya, antara daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota dari provinsi yang berbeda, dan antardaerah kabupaten/kota dari daerah provinsi yang berbeda.

5. Kelembagaan Kerja Sama

Pengelolaan kerja sama antardaerah yang berkembang di Indonesia dan beberapa negara lain secara umum terbagi ke dalam dua pola yaitu pengelolaan profesional dan pengelolaan terintegrasi dengan pemerintah daerah.¹⁴ Pada pengelolaan profesional, pengelolaan lembaga kerja sama dilimpahkan pada kelompok profesional yang direkrut secara khusus untuk mengelola aktivitas kerja sama. Sementara itu, pengelolaan oleh pemerintah daerah dimaksudkan sebagai pengelolaan kerja sama antardaerah yang sepenuhnya melekat dalam unit-unit reguler pemerintah tanpa melibatkan kalangan profesional (non-PNS).¹⁵

PP No. 28 Tahun 2018 tampaknya menggunakan kedua pola pengelolaan tersebut di atas. Pasal 7 PP ini menegaskan bahwa Kepala daerah dapat membentuk sekretariat kerja sama dalam penyelenggaraan KSDD. Sekretariat kerja sama ini dapat dibentuk dalam melaksanakan kerja sama wajib, dengan ketentuan kerja sama wajib tersebut: a. dilakukan secara terus menerus; b. memiliki kompleksitas tinggi; dan c. jangka waktu

kerja sama paling singkat 5 (lima) tahun. Sekretariat kerja sama tersebut bukan perangkat daerah dan bertugas memfasilitasi perangkat daerah dalam melaksanakan KSDD. Pendanaan sekretariat kerja sama dibebankan pada APBD masing-masing daerah yang bekerja sama.

Dari ketentuan di atas maka bentuk kelembagaan kerja sama dalam KSDD adalah **Sekretariat Kerja Sama**. Kelembagaan ini dapat dibentuk untuk pengelolaan kerja sama yang sifatnya wajib, bukan sukarela. Itu pun masih ada persyaratan lain yaitu dilakukan terus menerus, kompleksitas yang tinggi, dan jangka waktu kerja samanya paling singkat lima tahun. Secara *acontrario* dapat dikatakan bahwa jika kerja sama bukan yang sifatnya wajib, tidak secara terus menerus, kompleksitasnya rendah, atau kurang dari lima tahun tidak perlu dibentuk sekretariat kerja sama dan pelaksanaan kerja sama dilaksanakan oleh unit-unit pemerintah daerah yang terkait.

Konstruksi hukum seperti tersebut di atas memiliki beberapa kelemahan. *Pertama*, kata “dapat” akan sangat tergantung pada kemauan dari para pihak dalam menafsirkan perlu tidaknya kelembagaan tersebut. *Kedua*, bisa jadi kerja sama bukan yang sifatnya wajib, tetapi memerlukan waktu yang lama dan kompleksitas urusannya cukup tinggi sehingga memerlukan kelembagaan kerja sama. *Ketiga*, mengenai jangka waktu. Tidak jelas pertimbangannya mengapa lembaga kerja sama dapat dibentuk jika kerja sama memerlukan jangka waktu paling sedikit lima tahun. Untuk efektifitas kerja sama batasan waktu itu tidak terlalu penting, tetapi yang lebih utama adalah urgensi dan kebutuhan dibentuknya lembaga kerja sama. Jika dilihat dari tugas-tugasnya, maka lembaga kerja sama sangat diperlukan untuk efektifitas pelaksanaan kerja sama. *Keempat*, sekretariat kerja sama ditegaskan bukan perangkat daerah, tetapi bertugas memfasilitasi perangkat daerah. Oleh karena itu maka personil yang ditugaskan dalam sekretariat ini tentu harus memiliki kapabilitas dan kredibilitas yang tinggi, sehingga disegani oleh perangkat daerah. *Kelima*, karena bukan perangkat daerah maka apa bentuk hukum dari kelembagaan

kerja sama tersebut juga tidak jelas. Jika nanti ditetapkan dengan keputusan bersama kepala daerah, maka bentuk hukum demikian tidak dikenal dalam hirarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Demikian pula dalam UU No. 23 Tahun 2004, bahwa produk hukum daerah yang diakui secara tegas hanya berbentuk Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, dan Keputusan Kepala Daerah. Dengan demikian kekuatan mengikatnya menjadi lemah, apalagi tugas dan fungsi sekretariat nantinya adalah berkaitan dengan pelaksanaan sebagian kewenangan publik yang diberikan kepada kepala daerah. Mengingat jenis produk hukum tersebut diperlukan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah, maka ada baiknya diatur secara jelas bentuk hukumnya.

6. Penyelesaian Perselisihan

Dalam pelaksanaan kerja sama antardaerah sangat dimungkinkan terjadinya perselisihan, yang disebabkan oleh tidak dipatuhinya isi kesepakatan atau perjanjian kerja sama. Mengenai hal ini telah diatur dalam Pasal 370 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 8 PP No. 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah.

Kedua aturan tersebut belum mengatur secara jelas bagaimana mekanisme penyelesaiannya. Pasal 370 UU No. 23 Tahun 2014 hanya menegaskan bahwa organ yang diberi wewenang dalam menyelesaikan perselisihan. Gubernur berwenang menyelesaikan perselisihan penyelenggaraan Pemerintahan antardaerah kabupaten/kota dalam satu Daerah provinsi. Menteri berwenang menyelesaikan perselisihan penyelenggaraan Urusan Pemerintahan antar-Daerah provinsi, antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota di wilayahnya, serta antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota di luar wilayahnya. Menteri juga diberi wewenang untuk menyelesaikan perselisihan kerja sama yang

menjadi yang menjadi kewenangan gubernur jika gubernur tidak dapat menyelesaikan perselisihan yang terjadi.

Dalam UU ini ditegaskan bahwa keputusan menteri adalah bersifat final, yang artinya tidak dapat diajukan upaya hukum lainnya. Padahal di dalam hukum administrasi dikenal upaya hukum keberatan dan banding administrasi. Tertutupnya upaya hukum ini mengharuskan menteri harus bertindak ekstra hati-hati dalam membuat keputusan agar penyelesaian perselisihan memenuhi rasa keadilan dan kegunaan bagi para pihak.

7. Berakhirnya Kerja Sama

Ada beberapa penyebab berakhirnya kerja sama. Pasal 9 PP No. 28 Tahun 2018 menegaskan bahwa berakhirnya KSDD karena:

- a. berakhirnya jangka waktu KSDD;
- b. tujuan KSDD telah tercapai;
- c. terdapat kesepakatan para pihak untuk mengakhiri kerja sama;
- d. terjadi perubahan kebijakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengakibatkan KSDD tidak dapat dilaksanakan; dan/atau
- e. objek KSDD hilang atau musnah.

KSDD tidak dapat berakhir meskipun terjadi pergantian kepemimpinan di daerah yang bekerja sama. Kelemahannya belum diaturnya penyebab berakhirnya kerja sama karena salah satu pihak tidak menaati kesepakatan atau isi perjanjian kerja sama.

D. Bentuk/Model Kerja Sama Antardaerah dan Penerapannya Dalam Bidang Lingkungan Hidup

1. Bentuk/Model Kerja Sama Antardaerah

Bentuk/model kerja sama antardaerah cukup bervariasi. Hal ini tergantung karakteristik daerah yang bersangkutan,

karakteristik bidang atau urusan yang dikerjasamakan, dan negosiasi antar pemerintah daerah.

Dalam hal pelayanan publik menurut Gary D dikenal beberapa model kerja sama antarpemerintah daerah, yaitu:¹⁶

a. *Handshake agreement*.

Model ini dicirikan oleh tidak adanya dokumen perjanjian kerja sama yang formal. Model kerja sama ini didasarkan pada komitmen dan kepercayaan secara politis antardaerah yang terkait. Kelemahan model ini adalah potensi munculnya kesalahpahaman dan keberlanjutan kerja sama yang rendah, terutama apabila terjadi pergantian kepemimpinan daerah. Oleh karena itu, bentuk kerja sama ini sangat jarang ditemukan pada isu-isu strategis.

b. *Fee for service contracts (service agreements)*.

Model ini pada dasarnya satu daerah “menjual” satu bentuk pelayanan publik pada daerah lain. Misalnya air bersih, listrik, dan sebagainya, dengan sistem kompensasi (harga) dan jangka waktu yang disepakati bersama. Sistem ini banyak diterapkan dengan model *cost sharing* dalam pengelolaan tata air antara daerah yang terletak di bagian hulu dengan daerah yang terletak di bagian tengah dan/atau hilir.

c. *Joint agreements* (Pengusahaan bersama).

Model *joint agreements* mensyaratkan adanya partisipasi atau keterlibatan dari daerah-daerah yang terlibat dalam penyediaan atau pengelolaan pelayanan publik. Pemerintah-pemerintah daerah berbagi kepemilikan kontrol, dan tanggung jawab terhadap program. Sistem ini biasanya tidak memerlukan perubahan struktur pemerintahan daerah (menggunakan struktur yang sudah ada).

- d. *Jointly-formed authorities* (pembentukan otoritas bersama).
Di Indonesia, sistem ini lebih populer dengan sebutan Sekretariat Bersama. Pemda-pemda yang bersangkutan setuju untuk mendelegasikan kendali, pengelolaan dan tanggung jawab terhadap satu badan yang dibentuk bersama dan biasanya terdiri dari perwakilan dari pemda-pemda yang terkait. Badan ini bisa juga diisi oleh kaum profesional yang dikontrak bersama oleh pemda-pemda yang bersangkutan. Badan ini memiliki kewenangan yang cukup untuk mengeksekusi kebijakan-kebijakan yang terkait dengan bidang pelayanan publik yang diurusnya, termasuk biasanya otonom secara politis.
- e. *Regional bodies*.
Model ini bermaksud membentuk satu badan bersama yang menangani isu-isu umum yang lebih besar dari isu lokal satu daerah atau isu-isu kewilayahan. Seringkali, badan ini bersifat netral dan secara umum tidak memiliki otoritas yang cukup untuk mampu bergerak pada tataran implementasi langsung di tingkat lokal. Lebih jauh, apabila isu yang dibahas ternyata merugikan satu daerah, badan ini bisa dianggap kontradiktif dengan pemerintahan lokal. Di Indonesia, peranan badan ini sebenarnya bisa dijalankan oleh Pemerintah Provinsi atau pemerintah pusat.

Secara sederhana bentuk/model kerja sama antardaerah yang umum digunakan menurut Henry meliputi: (1) *intergovernmental service contract*; (2) *joint service agreement*, dan (3) *intergovernmental service transfer*.¹⁷ Jenis kerja sama yang pertama dilakukan bila suatu daerah membayar daerah yang lain untuk melaksanakan jenis pelayanan tertentu, seperti pembuangan sampah, kontrol hewan atau ternak, dan penaksiran pajak. Jenis kerja sama yang kedua biasanya dilakukan untuk menjalankan fungsi perencanaan, anggaran dan pemberian pelayanan tertentu kepada masyarakat daerah yang terlibat, misalnya dalam pengaturan perpustakaan wilayah, komunikasi antar polisi dan pemadam kebakaran, kontrol kebakaran, pembuangan sampah. Jenis kerja sama

ketiga merupakan transfer permanen suatu tanggung jawab dari satu daerah ke daerah lain seperti bidang pekerjaan umum, prasarana dan sarana, kesehatan dan kesejahteraan, pemerintahan dan keuangan publik.¹⁸

Secara yuridis belum ada pengaturan model/bentuk kerja sama antardaerah (KSDD) sebagai pelaksanaan PP No. 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah. Merujuk peraturan pelaksana PP sebelumnya, yaitu Permendagri No. 22 Tahun 2009, setidaknya ada 9 model kerja sama daerah. Kesembilan model atau bentuk KSDD tersebut adalah: kerja sama pelayanan bersama; kerja sama pelayanan antardaerah; kerja sama pengembangan sumber daya manusia; kerja sama pelayanan dengan pembayaran retribusi; kerja sama perencanaan dan pengurusan; kerja sama pembelian penyediaan pelayanan; kerja sama pertukaran layanan; kerja sama pemanfaatan peralatan; dan kerja sama kebijakan dan pengaturan.

Penerapan bentuk/model kerja sama tersebut di atas dapat bervariasi, tergantung pada kebutuhan daerah. Bentuk/model yang digunakan tidak selalu tunggal, tetapi bisa merupakan gabungan dari beberapa bentuk/model yang ada. Pemilihan bentuk/model kerja sama juga sangat tergantung pada karakteristik urusan yang dikerjasamakan. Prinsip-prinsip dasar dan kondisi umum yang harus menjadi perhatian daerah tentunya perlu disesuaikan dengan karakteristik daerah dan urusan yang menjadi objek kerja sama. Urusan lingkungan hidup adalah salah satu urusan yang bersifat strategis untuk dikerjasamakan, meskipun secara ekonomis tidak memberikan manfaat secara langsung. Berbagai dampak lingkungan lintas wilayah yang kini terjadi menunjukkan semakin urgennya urusan lingkungan dikelola melalui kerja-sama antardaerah secara lebih baik.

2. Penerapan Model Kerja Sama Antardaerah Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup

Penerapan kerja sama antardaerah dalam bidang pengelolaan lingkungan hidup biasanya menggunakan model pengelolaan atau pelayanan bersama (*joint management/service agreement*) dan pelayanan antardaerah (*intergovernmental service contract*). Model ini biasanya dikombinasi dengan bentuk lainnya, seperti kerja sama pelayanan dengan pembayaran retribusi dan kerja sama perencanaan dan pengurusan. Merujuk model dari Gary D Taylor, pelaksanaan kerja sama kadangkala membentuk otoritas bersama (*jointly-formed authorities*) dan badan bersama (*regional bodies*).¹⁹ Hal ini terlihat dari beberapa praktik kerja sama dalam pengelolaan lingkungan hidup yang dilaksanakan di beberapa daerah berikut ini.

a. Model Pengelolaan Lingkungan Dengan Pendekatan DAS

Kerja sama antardaerah dalam pengelolaan lingkungan dengan pendekatan DAS merupakan salah satu model kerja sama yang berbasis pendekatan ekosistem. Melalui pendekatan DAS pengelolaan lingkungan tidak bisa dibatasi begitu saja oleh batas administratif, tetapi lebih didasarkan pada batas-batas ekologis. Pendekatan DAS adalah salah satu model pengelolaan lingkungan berbasis ekosistem, yaitu ekosistem yang ada di daerah hulu, tengah, dan hilir.

DAS secara umum didefinisikan sebagai suatu hamparan wilayah/kawasan yang dibatasi oleh pembatas topografi (punggung bukit) yang menerima, mengumpulkan air hujan, sedimen dan unsur hara serta mengalirkannya melalui anak-anak sungai dan keluar pada sungai utama ke laut atau danau.²⁰ Linsley menyebut DAS sebagai:

*A river of drainage basin in the entire area drained by a stream or system of connecting streams such that all stream flow originating in the area discharged through a single outlet.*²¹

Oleh karena itu menurut Linsley DAS merupakan suatu wilayah atau kawasan yang menampung, menyimpan, dan mengalirkan air hujan ke sungai, baik dalam bentuk aliran permukaan dan aliran air bawah tanah. Wilayah ini dipisahkan dengan wilayah lainnya oleh pemisah topografi, yaitu punggung bukit dan keadaan geologi terutama formasi batuan.²²

Secara yuridis pengertian DAS dirumuskan dalam Pasal 1 angka 1 PP No. 37 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Daerah Aliran Sungai yang menegaskan bahwa:

“Daerah aliran sungai adalah suatu wilayah daratan yang merupakan satu kesatuan dengan sungai dan anak-anak sungainya, yang berfungsi menampung, menyimpan, dan mengalirkan air yang berasal dari curah hujan ke danau atau ke laut secara alami, yang batas di darat merupakan pemisah topografis dan batas di laut sampai dengan daerah perairan yang masih terpengaruh aktivitas daratan”.

Berdasarkan pengertian tersebut, maka pengelolaan DAS harus dipandang sebagai satu kesatuan ekosistem antara daerah hulu dan hilir, namun karena DAS bagian hulu merupakan daerah *recharge* dan merupakan sumber air bagi daerah di bawahnya (hilir), maka perhatian yang cukup terhadap daerah ini sangat diperlukan. Hulu DAS umumnya didominasi oleh penutupan vegetasi hutan, sehingga apabila penutupan lahan ini rusak maka fungsi hidrologis DAS juga dapat dipastikan rusak.²³ Dengan kata lain, kerusakan lingkungan yang terjadi di daerah hulu akan berdampak negatif terhadap daerah hilir. Oleh karena itu menurut Hutabarat diperlukan pengelolaan DAS secara terpadu dengan mengacu pada kaidah “satu DAS satu rencana” dan “satu pengelolaan”.²⁴

Pengelolaan lingkungan berdasarkan pendekatan DAS memerlukan kerja sama antardaerah, karena satu DAS akan

meliputi beberapa wilayah administratif kabupaten/kota atau provinsi. Melalui pendekatan DAS ini pengelolaan lingkungan dapat memadukan berbagai kepentingan, yaitu kelompok masyarakat, antarwilayah administrasi, antarinstansi/lembaga terkait, antardisiplin ilmu/profesi, dan antar-aktivitas di hulu dan hilir DAS. Pengelolaan lingkungan demikian mengharuskan daerah yang berada di daerah hulu dan hilir melakukan kerja sama secara sinergis.

Program dan kegiatan dalam kerja sama berbasis pendekatan DAS antara lain perlindungan hutan dan penghijauan lahan kritis di daerah tangkapan dan sepanjang wilayah sungai, sistem pertanian konservasi, budaya hemat air, dan pembayaran jasa lingkungan atas pelayanan yang diberikan. Pendekatan DAS sebenarnya dapat dimasukkan dalam kelompok kerja sama kebijakan dan pengaturan, khususnya dalam hal perencanaan dan pengelolaan lingkungan secara bersama di DAS.

Beberapa daerah telah menerapkan kerja sama antardaerah dalam pengelolaan lingkungan dengan menggunakan pendekatan DAS, seperti di Provinsi Jawa Barat dan Banten. Di Jawa Barat terdapat kerja sama antara kabupaten/kota Cirebon, Indramayu, Majalengka, dan Kuningan (Ciayumajakuning) dalam pengelolaan tata air Gunung Ciremai. Kabupaten Kuningan dan Majalengka sebagai daerah hulu melakukan kegiatan penghijauan lahan kritis dan perlindungan mata air, sedangkan Indramayu dan Cirebon melakukan kegiatan pertanian organik/pertanian konservasi dan budaya hemat air.²⁵ Selain itu, di daerah ini juga diterapkan model *cost sharing* yang dilakukan antara Kabupaten dan Kota Cirebon dengan Kabupaten Kuningan yang berada di hulu DAS Ciremai dan antara Kabupaten Cilegon dengan Kabupaten Serang sebagai daerah hulu DAS Cidanau.²⁶

Format kelembagaan yang dibentuk adalah forum koordinasi dan komunikasi. Dalam pelestarian tata air Gunung Ciremai dibentuk Forum Pemberdayaan Hutan Berbasis Masyarakat dan Forum Lembaga Pelayanan dan Implementasi.

Sementara dalam kerja sama pengelolaan DAS Cidanau dibentuk Forum Komunikasi DAS dengan Surat Keputusan Gubernur Banten No. 614/Kep.211-Huk/2006. Kelembagaan demikian tidak merubah struktur pemerintahan daerah, karena tetap menggunakan struktur yang ada. Tugas dan fungsi forum lebih kepada aspek koordinasi dan komunikasi program/kegiatan dari masing-masing daerah. Jadi tidak dibentuk semacam otoritas bersama atau badan bersama yang memiliki tugas dan fungsi melaksanakan kebijakan.

b. Model Pengelolaan Hutan Lestari

Model pengelolaan hutan lestari (*sustainable forest management*) pada dasarnya bertujuan untuk mencapai tujuan pengelolaan hutan sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan. Dalam pasal ini dengan tegas bahwa tujuan pengelolaan hutan adalah “untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang berkeadilan dan berkelanjutan dengan:

- a. menjamin keberadaan hutan dengan luasan yang cukup dan sebaran yang proporsional;
- b. mengoptimalkan aneka fungsi hutan yang meliputi fungsi konservasi, fungsi lindung, dan fungsi produksi untuk mencapai manfaat lingkungan, sosial, budaya, dan ekonomi, yang seimbang dan lestari;
- c. meningkatkan daya dukung daerah aliran sungai;
- d. meningkatkan kemampuan untuk mengembangkan kapasitas dan keberdayaan masyarakat secara partisipatif, berkeadilan, dan berwawasan lingkungan sehingga mampu menciptakan ketahanan sosial dan ekonomi serta ketahanan terhadap akibat perubahan eksternal; dan
- e. menjamin distribusi manfaat yang berkeadilan dan berkelanjutan”.

Model pengelolaan hutan lestari dapat diterapkan dalam kerja sama antardaerah, khususnya bagi beberapa daerah yang berbatasan dengan kawasan hutan. Melalui kerja sama ini

masing-masing daerah dapat berbagi tugas dan tanggung jawab sesuai dengan kesepakatan. Tugas dan tanggung jawab tersebut harus dikaitkan dengan sepuluh elemen dasar dalam pengelolaan hutan lestari berikut ini:

1. kepastian batas kawasan hutan;
2. pemanenan yang tidak melebihi pertumbuhan riap nyata;
3. penerapan sistem silvikultur yang disesuaikan dengan kondisi tegakan;
4. penerapan standar pembalakan berdampak rendah (*reduce impact logging-RIL*);
5. rehabilitasi hutan yang terdegradasi;
6. mempertahankan keanekaragaman hayati;
7. pencegahan kebakaran hutan;
8. memperkuat kelembagaan;
9. memenuhi standar sosial; dan
10. mengurangi penebangan liar.²⁷

Model pengelolaan hutan lestari kadangkala dikaitkan dengan model pengelolaan lingkungan dengan pendekatan DAS, seperti yang dilakukan Kabupaten Kuningan. Kabupaten Kuningan sebagai salah satu kabupaten yang berada di daerah hulu DAS Ciremai menerapkan model pengelolaan hutan lestari. Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 3 UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan bahwa salah satu cara untuk mencapai tujuan pengelolaan hutan adalah dengan cara menjaga kelestarian daya dukung DAS. Pendekatan DAS tidak dapat dilepaskan dari upaya-upaya perlindungan dan pemeliharaan tegakan hutan yang ada di bagian hulu DAS. Mengingat penerima manfaat tidak hanya daerah hulu, maka diperlukan kerja sama bagi daerah-daerah yang ada di bawah atau bagian hilir.

c. Model Sistem Pertanian Konservasi

Sistem pertanian konservasi juga merupakan salah satu model pengelolaan lingkungan yang dapat dilakukan kerja sama antardaerah, terutama daerah-daerah yang berada di sekitar DAS. Sistem pertanian konservasi merupakan salah satu

upaya agar penggunaan sumberdaya lahan dapat dilakukan secara berkelanjutan. Hal ini selaras dengan pengertian sistem pertanian konservasi sebagaimana dikemukakan Sinukaban, yaitu sebagai sistem pertanian yang mengintegrasikan teknik konservasi tanah dan air ke dalam sistem usaha tani yang sedang dilakukan, dengan tujuan utama meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan petani sekaligus menekan bahaya erosi, sehingga sistem pertanian tersebut dapat dilakukan secara berkesinambungan tanpa batas waktu (*sustainable*).²⁸

Lebih lanjut dikatakan Sinukaban bahwa sistem pertanian konservasi tersebut dicirikan oleh:

1. produksi pertanian cukup tinggi sehingga petani tetap bergairah melanjutkan usahanya;
2. pendapatan petani cukup tinggi sehingga petani tetap bergairah melanjutkan usahanya;
3. teknologi yang diterapkan sesuai dengan kemampuan petani setempat;
4. komoditas pertanian yang diusahakan beragam dan sesuai dengan kondisi biofisik daerah, dapat diterima petani, dan laku di pasar;
5. laju erosi lebih kecil dari erosi yang dapat ditoleransi, sehingga produksi yang cukup tinggi tetap dapat dipertahankan atau ditingkatkan secara lestari, dan fungsi hidrologis terpelihara dengan baik;
6. sistem penguasaan dan pemilikan lahan dapat menjamin keamanan investasi jangka panjang (*longterm investment security*) dan menggairahkan petani untuk terus berusahatani.²⁹

Penerapan model sistem pertanian konservasi akan memberikan dampak positif terhadap kelestarian tanah dan air. Oleh karena itu, model ini dalam praktiknya sering diintegrasikan dengan pengelolaan DAS. Dengan demikian ketiga model tersebut dapat dipadukan menjadi satu dalam pengelolaan lingkungan dengan pendekatan DAS. Keterpaduan ketiga model tersebut antara lain diterapkan

dalam kerja sama pengelolaan tata air Gunung Ciremai Jawa Barat. Kabupaten Kuningan dan Majalengka sebagai daerah hulu melakukan kegiatan pengelolaan hutan lestari dan perlindungan mata air, sedangkan Indramayu dan Cirebon melakukan kegiatan pertanian organik/pertanian konservasi dan budaya hemat air.³⁰ Selain itu, juga diterapkan model *cost sharing* antara Kabupaten/Kota Cirebon dengan Kabupaten Kuningan yang berada di hulu DAS Ciremai. Model *cost sharing* juga diterapkan dalam kerja sama antara Kabupaten Cilegon dengan Kabupaten Serang dalam pengelolaan DAS Cidanau.

d. Model Pengelolaan Sampah Terpadu

Pengelolaan sampah merupakan salah satu persoalan lingkungan yang rumit, terutama di daerah perkotaan. Dalam mengatasi permasalahan sampah tersebut diperlukan suatu sistem pengelolaan sampah yang komprehensif dan terpadu dari hulu ke hilir agar memberikan manfaat secara ekonomi, sehat bagi masyarakat, dan aman bagi lingkungan. Untuk itu dalam pengelolaannya dapat dilakukan bentuk-bentuk KSDD dan kemitraan dengan pihak ketiga.

Kerja sama antardaerah dalam pengelolaan sampah telah diberikan landasan hukum dalam Pasal 26 UU No. 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah. Ketentuan tersebut menegaskan bahwa antarpemerintah daerah dapat melakukan kerja sama dalam melakukan pengelolaan sampah. Kerja sama dimaksud dapat dalam bentuk kerja sama pengelolaan dan/atau pembuatan usaha bersama pengelolaan sampah. Kelemahannya bahwa belum ada ketentuan lebih lanjut mengenai pedoman kerja sama dan bentuk usaha bersama antardaerah dalam pengelolaan sampah.

Dalam pelaksanaannya kerja sama pengelolaan sampah sering menggunakan bentuk/model kerja sama pelayanan antardaerah dan/atau kerja sama pelayanan dengan pembayaran retribusi. Dalam model yang pertama suatu daerah memberikan pelayanan persampahan, sementara daerah yang menerima layanan berkewajiban untuk

memberikan suatu kompensasi tertentu kepada daerah yang memberikan pelayanan. Dalam model yang kedua, bahwa daerah yang menerima pelayanan publik tertentu untuk membayar retribusi atas jasa pelayanan. Model kerja sama semacam ini yang oleh Henry sebut sebagai *intergovernmental service contract* atau yang oleh Gary D Taylor sebut sebagai model *fee for service contracts (service agreements)*. Pengelolaan sampah terpadu kadang dilakukan dengan membentuk otoritas bersama (*jointly-formed authority*) atau badan bersama (*regional body*).

Beberapa daerah yang telah menerapkan model kerja sama pengelolaan sampah, antara lain antara DKI Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi (Jabodetabek), Daerah Istimewa Yogyakarta, Sleman, dan Bantul (Kartamantul), dan Kota Denpasar, Kabupaten Badung, Gianyar, dan Tabanan (Sarbagita).

Pengelolaan sampah terpadu di Jabodetabek melibatkan tujuh wilayah administrasi, yaitu DKI Jakarta, Kota Bogor, Kabupaten Bogor, Kota Tangerang, Kabupaten Tangerang, Kota Depok, dan Kota Bekasi. Pengelolaan sampah terpadu dibawah koordinasi *Jabodetabek Waste Management Corporation (JWMC)*. JWMC merupakan badan khusus yang opsi bentuk hukumnya berupa Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Dengan model ini pemerintah daerah tidak perlu lagi menyediakan dan mengelola Tempat Pembuangan Akhir (TPA) dan Stasiun Peralihan Antara (SPA), karena akan dibangun dan dikelola JWMC.³¹ Selain itu kelembagaan tersebut, kerja sama di wilayah Jabodetabek telah dibentuk Badan Kerja Sama Pembangunan (BKSP) Jabodetabekjur dengan Keputusan Gubernur DKI Jakarta No. D.IV-3201/d/11/1976/Pem-121/SK/1976) tanggal 14 mei 1976. BKSP ini memiliki fungsi ganda. Pada Pemerintah daerah yang bekerja sama, badan ini melakukan koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi (KISS) masalah seluruh aspek Jabotabek. Sementara itu, pada hubungan dengan Pemerintah Pusat, badan ini menjadi representasi daerah yang bekerja sama dalam melakukan

konsultasi kepada Pemerintah Pusat mengenai seluruh aspek pembangunan Jabodetabekjur.³²

Pengelolaan sampah terpadu di wilayah Kartamantul merupakan bagian dari kegiatan kerja sama pengelolaan kota terpadu antara Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman, dan Kabupaten Bantul. Secara keseluruhan kerja sama tersebut meliputi sektor persampahan, sektor air limbah, sektor air bersih, sektor jalan, sektor transportasi, dan sektor drainase.³³ Dari keenam sektor kerja sama tersebut hampir semuanya terkait dengan dengan pengelolaan lingkungan.

Bentuk kerja sama persampahan meliputi *sharing* pendanaan untuk operasional dan pemeliharaan TPA Piyungan, penetapan teknologi pengolahan sampah, pengelolaan lingkungan secara terpadu, dan penetapan tarif retribusi secara terpadu. Kerja sama dituangkan dalam Perjanjian Kerja Sama AntarPemerintah Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul, No. 07/Perj/Bt/2001, 05/PK.KDH/2001, dan 02/PK/2001 tentang Pengelolaan Tempat Pembuangan Akhir (TPA) Sampah di Piyungan Kabupaten Bantul.

Kelembagaan yang dibentuk untuk melaksanakan kerja sama tersebut adalah Sekretariat Bersama yang dibentuk dengan Keputusan Bersama Bupati Bantul, Bupati Sleman dan Walikota Yogyakarta No. 152a Tahun 2004, No. 02/SKB. KDH/A/2004, dan No. 01 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Keputusan Bersama Bupati Bantul, Bupati Sleman dan Walikota Yogyakarta Nomor 04/Perj/RT/2001,38/Kep. KPH/2001, dan No. 03 TAHUN 2001 tentang Pembentukan Sekretariat Bersama Pengelolaan Prasarana dan Sarana Perkotaan antara Kabupaten Bantul, Kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta.³⁴

Pengelolaan sampah terpadu di wilayah Sarbagita pertama kali diinisiasi oleh Pemerintah Provinsi Bali yang melihat perlunya penanganan sampah secara terpadu di wilayah Sarbagita. Kerja sama pengelolaan sampah terpadu ini dituangkan dalam Peraturan Bersama mengenai Pokok-Pokok Kerja sama Pemerintah, Pembangunan dan Kemasyarakatan

dalam Pengelolaan Sampah antara Pemda Kabupaten Gianyar, Badung, Tabanan, dan Kota Denpasar; dan Keputusan Bersama tentang Program Pengelolaan Sampah antara Pemerintah Kabupaten/Kota dan Swasta pada empat Kabupaten/Kota se-Bali Selatan.

Untuk melaksanakan kerja sama tersebut dibentuklah dua badan baru sebagai otoritas bersama yang memiliki tugas dan fungsi merumuskan dan melaksanakan kebijakan dan satu badan independen yang berfungsi sebagai pengawas pelaksanaan kebijakan. Kelembagaan tersebut adalah (1) Badan Pengatur dan Pengendalian Kebersihan Sarbagita (BPPKS), (2) Badan Pengelola Kebersihan Sarbagita (BPKS), dan (3) Badan Pengawas Pengelolaan Kebersihan Sarbagita (BP2KS).

BPPKS dan BPKS dibentuk dengan Keputusan Bersama Bupati dan Walikota, berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati dan Walikota di wilayah Sarbagita, sedangkan BP2KS sebagai badan independen dan mandiri yang dibentuk oleh dan bertanggung jawab kepada masyarakat yang diwakili. BPPKS merupakan unsur pelaksana antarpemerintah kabupaten/kota di wilayah Sarbagita, sehingga merupakan perangkat daerah yang mempunyai tugas pokok mengatur dan mengendalikan pengelolaan kebersihan terpadu. Sementara BPKS merupakan badan yang terdiri dari para profesionalisme dengan tugas melaksanakan sebagian kewenangan otonomi di bidang pelayanan kebersihan dan BP2KS adalah badan pengawas yang dibentuk oleh masyarakat.³⁵

Dari segi kelembagaan, model kerja sama yang diterapkan di Sarbagita agak berbeda dengan daerah lainnya yang hanya membentuk Sekretariat Bersama seperti di Karmanatul atau dengan membentuk perusahaan pengelola seperti JWMC di Jabodetabek. Dibentuknya ketiga lembaga tersebut menunjukkan komitmen dan keinginan yang kuat dari pemerintah daerah tersebut untuk mengatasi persoalan sampah dan kebersihan lingkungan. Jika dikaitkan dengan PP No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, maka BPPKS

adalah badan teknis atau sebagai lembaga teknis daerah. Dengan kata lain, merupakan unsur aparatur pemerintah daerah dari daerah yang melakukan kerja sama. Persoalan yuridisnya adalah baik dalam No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah maupun dalam PP No. 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah tidak ada pengaturan tentang lembaga teknis antardaerah. Dengan demikian maka badan kerja sama semacam itu bukan merupakan perangkat daerah.

Selain kelima model di atas, masih ada beberapa model lainnya yang telah dilaksanakan daerah, seperti pengelolaan dana terpadu di Bali, pengelolaan pesisir dan laut di Teluk Parepare, dan pengelolaan taman nasional di Provinsi Sumatera Utara.³⁶ Model-model tersebut dapat dijadikan contoh dalam kerja sama antardaerah dalam pengelolaan lingkungan, termasuk di Provinsi Lampung yang hingga saat ini belum melakukan kerja sama dalam bidang pengelolaan lingkungan hidup. Meskipun demikian tidak berarti bahwa keberhasilan penerapan model tertentu pada suatu daerah, akan memberikan hasil yang sama pada daerah lain. Oleh karena itu, diperlukan inovasi dalam penerapannya disesuaikan dengan kondisi daerah, terutama karakteristik fisik lingkungan dan kemampuan sumber daya aparatur daerah.

Ada dua model utama yang tampaknya dapat diterapkan di Lampung, yaitu model pengelolaan lingkungan berbasis DAS dan model pengelolaan wilayah pesisir terpadu. Model pengelolaan lingkungan berbasis DAS terpadu sangat cocok diterapkan di Lampung, mengingat hampir semua kabupaten/kota berada dalam dua buah DAS besar yang memiliki fungsi strategis, yaitu DAS Way Sekampung dan DAS Way Seputih. Kedua DAS ini selain berfungsi untuk memenuhi kebutuhan irigasi, DAS Way Sekampung juga digunakan sebagai pembangkit tenaga listrik Batu Tegi sebesar 2 x 14 MW.³⁷ Bagian hulu kedua DAS ini terletak di Kabupaten Tanggamus, tetapi daerah pemanfaat terbesar di bagian tengah adalah Kabupaten Lampung Tengah dan di bagian hilir adalah Kabupaten Lampung Timur. Kabupaten Tanggamus memiliki tanggung jawab yang besar untuk memelihara daerah

tangkapan (*catchment area*) air, sehingga kelestarian sumberdaya air di kedua DAS tetap terjaga. Sementara penerima manfaat terbesar di bagian tengah adalah Lampung Tengah dan di bagian hilir adalah Lampung Timur. Kedua kabupaten ini sangat tergantung pada aliran sungai Way Seputih-Way Sekampung), terutama untuk keperluan irigasi pertanian dan untuk usaha perikanan. Sementara itu, secara ekologis kondisi kedua DAS tersebut cenderung rusak atau kritis. Indikator kerusakan ini antara lain dapat dilihat dari ratio debit air musim hujan dan musim kemarau, hampir seluruh DAS mencatat angka fluktuasi debit air yang tinggi dari 61,08% hingga 429,77%, kecuali Way Semangka 6,7% dan Way Rarem 23,24%. Kondisi ini menyebabkan kekurangan air pada musim kemarau, tetapi kelebihan air pada musim hujan. Penyebab utamanya adalah rusaknya fungsi hidrologis kawasan hutan lindung dan kondisi tanah setempat yang relatif *porous*.³⁸

Indikator lainnya yang menjadi bukti bahwa kerusakan DAS semakin parah adalah semakin meningkatnya luasan lahan kritis. Berdasarkan tingkat kekritisannya, 5,25% lahan di Provinsi Lampung tergolong sangat kritis, 10,04% kritis, 35,29% agak kritis, 29,96% kritis, dan hanya 19,45% tergolong tidak kritis. DAS Way Semangka dan Way Sekampung perlu mendapat perhatian serius terkait luas hutan/lahan yang perlu direhabilitasi cukup luas dibandingkan dengan DAS-DAS lainnya. Selain itu, tingkat kerusakan hutan/lahan di kedua wilayah tersebut cukup signifikan, yaitu 35% untuk DAS Way Sekampung dan 48% untuk DAS Way Semangka.³⁹

Dalam pengelolaan DAS terpadu tersebut dapat diterapkan program pengelolaan hutan lestari, terutama di daerah bagian hulu, sistem pertanian konservasi, dan sharing pembiayaan (*cost sharing*) baik untuk pelaksanaan kegiatan penghijauan lahan kritis dan pelestarian hutan maupun sebagai imbalan jasa lingkungan yang diberikan oleh daerah hulu kepada daerah hilir. Hasil penelitian Akib (dkk) merekomendasikan model *cost sharing* yang cocok untuk

diterapkan adalah model *Government to Government* (G to G) bukan *Government to Private* (G to P). Model ini lebih cocok selain terkait dengan tanggung jawab pemerintah juga terkait dengan kemudahan dalam pembiayaan oleh pemerintah dibandingkan dengan memungut dari masyarakat.⁴⁰ Model ini tentu juga dapat diterapkan antara Kabupaten Pesawaran sebagai daerah penyangga dengan Kota Bandar Lampung sebagai penerima manfaat, bahkan sumber utama air baku untuk PDAM Way Rilau berasal dari Gunung Betung yang terletak di Kabupaten Pesawaran. Kota Bandar Lampung sangat tergantung pada kelestarian hutan lindung Register 19 Gunung Betung yang sebagian besar terletak dalam wilayah Kabupaten Pesawaran. Hutan lindung register 19 ini berfungsi sebagai penyangga Kota Bandar Lampung dalam menjaga keseimbangan ekosistem (terutama pasokan air), mengurangi bahaya banjir pada musim hujan dan kekeringan pada musim kemarau.⁴¹ Anak-anak sungai yang mengalir dari kawasan hutan register 19 Gunung Betung, seperti Way Betung, Way Simpang Kiri, dan Way Simpang Kanan, bermuara ke Way Kuripan yang merupakan sumber air utama bagi PDAM Way Rilau. Keberadaan PDAM Way Rilau ini sangat penting bagi penduduk Kota Bandar Lampung, karena merupakan pemasok utama kebutuhan air minum bagi warga Bandar Lampung.⁴²

Model pengelolaan wilayah pesisir juga dapat diterapkan di daerah Lampung, karena Lampung memiliki daerah pesisir yang luas,⁴³ tetapi secara ekologis cenderung mengalami kerusakan. Kerusakan tersebut tidak hanya disebabkan oleh kabupaten/kota yang berada dalam wilayah pesisir tersebut, tetapi termasuk juga oleh aktivitas dari kabupaten/kota yang lainnya. Sebagai contoh, kawasan pesisir pantai timur memiliki wilayah daratan yang paling luas dan merupakan muara sungai-sungai besar yang ada di Lampung, sebagian besar hutan mangrovenya telah berubah menjadi tambak udang.⁴⁴ Pemilik tambak udang tersebut ternyata tidak hanya dari Kabupaten Lampung Timur, tetapi juga dari daerah lainnya. Kerusakan lingkungan wilayah pesisir juga disebabkan oleh

limbah industri dari perusahaan yang ada di daerah lain dan mengalir melalui sungai yang bermuara di pantai timur.⁴⁵

Pembelajaran dari beberapa kerja sama sebagaimana diuraikan di atas, umumnya kerja sama dalam pengelolaan lingkungan hidup menggunakan model kesepakatan pelayanan bersama (*joint service agreement*) dan perjanjian pelayanan antardaerah (*intergovernmental service contact*). Belum ada yang termasuk dalam *intergovernmental service transfer*, yang berupa pelimpahan atau penyerahan secara permanen suatu tanggung jawab dari satu daerah ke daerah lain dalam pengelolaan lingkungan. Format kelembagaan yang digunakan masih beragam, sehingga perlu diselaraskan PP No. 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah yaitu berbentuk Sekretariat Kerja Sama.

¹Dikatakan sebagai era baru karena otonomi daerah sebenarnya telah dimulai sejak lama baik pada masa pemerintahan Hindia Belanda maupun sejak Indonesia merdeka yaitu melalui UU No. 1 Tahun 1945, UU No. 22 Tahun 1948 (masa orde lama) dan UU No. 5 Tahun 1974 (masa orde baru).

²Hardi Warsono, "Kolaborasi dan Kerja sama Antardaerah", dalam Agus Pramusinto dan Erwan Agus Purwanto (editor), *Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan dan Pelayanan Publik: Kajian tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia*, (Yogyakarta: Gaya Media-JIAN UGM-MAP UGM, 2009), hlm. 109.

³Baiquni, M. dan R. Rijanta, *Konflik Pengelolaan Lingkungan dan Sumberdaya Dalam Era Otonomi dan Transisi Masyarakat (Pemahaman Teoritis dan Pemaknaan Empiris)*, <http://www.akademik.unsri.ac.id>, Diakses 18 Februari 2010.

⁴Fahmi Fahriza, *Konflik Air Minum Antardaerah*, Suara Karya Online, Kamis, 27 Agustus 2009.

⁵M. Baiquni dan R. Rijanta, *Loc.Cit.*

⁶Hardi Warsono, *Op. Cit.*, hlm. 112.

⁷Pratikno, dkk, *Mengelola Dinamika Politik dan Sumberdaya Daerah*, Yogyakarta: PLOD dan Departemen Dalam Negeri, 2004, hlm. 134-135.

⁸*Ibid.*, hlm. 135.

⁹Kementerian Negara LH, *Pedoman Kerja sama Antardaerah Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup*, (Jakarta: Kementerian Negara LH, 2006), hlm. 4.

¹⁰Lihat Salim, H.S., *Hukum Kontrak, Teori dan Teknik Penyusunan Kontrak*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008, hlm. 25.

¹¹Asas itikad baik mengandung makna bahwa perjanjian harus dilaksanakan oleh para pihak atas dasar kepercayaan atau kemauan baik para

pihak. Asas ini dalam hukum perdata terdapat dalam ketentuan Pasal 1338 ayat (3) KUH. Perdata (Lihat Suharnoko, *Hukum Perjanjian, Teori dan Analisa Kasus*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2007, hlm. 4).

¹²Indroharto, Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1991, hlm. 111.

¹³Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, 2003, hlm. 167.

¹⁴Anonim, *Model Kerja sama Antar Daerah*, (Yogyakarta: PLOD UGM dan Apeksi, 2006), hlm. 74.

¹⁵*Ibid.*, hlm. 74-75.

¹⁶Antonius Tarigan, "Kerja sama Antar Daerah (KAD) Untuk Peningkatan Penyelenggaraan Pelayanan Publik dan Daya Saing Wilayah", <http://bulletin.penataanruang.net>, Diakses 18 Februari 2010, hlm. 6-7.

¹⁷Yeremias T. Keban, "Kerja sama Antar Pemerintah Daerah Dalam Era Otonomi: Isu Strategis, Bentuk dan Prinsip", www.bappenas.go.id, Diakses 18 Februari 2010, hlm. 6.

¹⁸*Ibid*; Hardi Warsono, *Op., Cit.*, hlm. 119.

¹⁹Antonius Tarigan, *Loc. Cit.*

²⁰Direktorat Kehutanan dan Koservasi Sumberdaya Air, *Kajian Model Pengelolaan Daerah Aliran Sungai (DAS) Terpadu*, www.bappenas.go.id, Diakses Mei 2010, hlm. 2.

²¹*Ibid.*

²²Irwan Sukri Banuwa, *Pengembangan Alternatif Usaha Tani Berbasis Kopi Untuk Pembangunan Pertanian Lahan Kering Berkelanjutan di DAS Sekampung Hulu*, Disertasi, Bogor: Sekolah Pascasarjana IPB, 2008, hlm. 16.

²³*Ibid.*, hlm. 17.

²⁴*Ibid.*

²⁵Kementerian NegaraLH, *Model Pendekatan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, (Jakarta: Kementerian Negara LH, 2006), hlm. 9.

²⁶Forum DAS Lampung, "Fakta dan Realitas DAS Sekampung", *Makalah*, Lokakarya Pengelolaan DAS Terpadu DAS Sekampung, Bandar Lampung, 25 Juni 2009, hlm. 1.

²⁷Kementerian Negara LH, *Pedoman...*, *Op. Cit.*, hlm. L-7-9.

²⁸Irwan Sukri Banuwa, *Op. Cit.*, hlm. 18.

²⁹*Ibid.*

³⁰Kementerian NegaraLH, *Model...*, *Op. Cit.*, hlm. 9.

³¹Kementerian Negara LH, *Pedoman...*, *Op. Cit.*, hlm. L-12.

³²Sekretaris BKSP Jabodetabekpur, Kerja sama Antar Daerah Dalam Penataan Ruang Kawasan Jabodetabekpur, http://bulletin.penataanruang.net/upload/data_artikel/Artikel_BKSP.pdf, Diakses 5 Agustus 2010.

³³Sekber Kartamantul, <http://www.kartamantul.pemda-diy.go.id>, Diakses 24 Agustus 2010.

³⁴*Ibid.*

³⁵Kementerian Negara LH, *Model...*, *Op. Cit.*, hlm. 19-24.

³⁶Lihat *Ibid.*, hlm. 27-39.

³⁷Forum DAS Lampung, *Loc. Cit.*

³⁸Pemerintah Provinsi Lampung, *Laporan SLHD Provinsi Lampung*, BPLHD Provinsi Lampung, 2008, hlm. III-2.

³⁹*Ibid.*, hlm. V-2.

⁴⁰Muhammad Akib (dkk), Model Kebijakan Hukum Kerja Sama Antar Daerah Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup Berbasis Prinsip Ekoregion Di Provinsi Lampung, Laporan Hibah Profesor, LPPM Unila, 2017.

⁴¹Pemerintah Kota Bandar Lampung, *Laporan Status Lingkungan Hidup Daerah (SLHD) Kota Bandar Lampung*, Bandar Lampung: Pemkot Bandar Lampung, 2009, hlm. I-14.

⁴²Slamet Budi Yuwono, "Karakteristik Biofisik Kawasan Hutan Register 19 Gunung Betung Sebagai Sumber Air Kota Bandar Lampung, Provinsi Lampung", *Makalah*, Program Pascasarjana/S3 Institut Pertanian Bogor, November 2003, hlm. 1.

⁴³Secara fisik Lampung memiliki wilayah pesisir yang cukup luas, yang dicirikan dengan garis pantai sepanjang 1.105 km dan luas perairan pesisir 16.625,3 km², dengan dua teluk besar yaitu Teluk Lampung dan Teluk Semangka. Wilayah pesisir Lampung dapat dikelompokkan menjadi 4 bagian, yaitu Pantai Barat (210 km), Pantai Timur (270 km), Teluk Semangka (200 km), dan Teluk Lampung (160 km). Pantai Barat merupakan jalur wilayah pesisir yang sempit, berlereng hingga terjal (*cliffs; rocky shores*), sedangkan Pantai Timur merupakan hamparan *penneplain* atau dataran pantai yang landai dan luas, jauh ke pedalaman (Pemda Propinsi Lampung, *Rencana Strategis Pengelolaan Wilayah Pesisir Lampung*, Kerja sama Pemda Provinsi Lampung dengan Proyek Pesisir Lampung dan BKPSL-IPB, Bandar Lampung, 2000).

⁴⁴Ali Kabul Mahi, *Pengelolaan Wilayah Pesisir Lampung Secara Terpadu*, Pidato Ilmiah, Dies Natalis Universitas Lampung ke 34, Bandar Lampung: 23 September 1999, hlm. 6; Ali Kabul Mahi, *Pengelolaan Lahan Pertanian di Daerah Pesisir Secara Terpadu*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Pertanian Universitas Lampung, Bandar Lampung: 17 Oktober 2000, hlm. 3.

⁴⁵Dari delapan DAS yang ada di Lampung yang bermuara ke pantai timur Lampung sebanyak lima DAS (sekitar 85%), termasuk DAS Sekampung dan DAS Seputih (Lihat Ali Kabul Mahi, *Pengelolaan Lahan...*, *Ibid.*, hlm. 6).

Bab 6

KONSEP IDEAL PENGATURAN WEWENANG DAERAH DALAM PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP

A. Konsep Dasar Pengaturan Wewenang Daerah

Sistem pemerintahan dalam negara kesatuan pada dasarnya dijalankan melalui dua cara, yaitu sentralisasi dan desentralisasi. Kedua cara ini tidak bersifat dikotomis, melainkan kontinum, karena tidak mungkin diselenggarakan desentralisasi tanpa sentralisasi. Desentralisasi tanpa sentralisasi akan menghadirkan disintegrasi.¹ Oleh karena itu, dalam penyelenggaraan desentralisasi diperlukan hubungan yang harmonis antara pusat dan daerah. Salah satu aspek yang menentukan keharmonisan hubungan tersebut adalah berkaitan dengan pengaturan hubungan wewenang antara pusat dan daerah.

Konsep pengaturan hukum yang ideal tentang wewenang daerah dalam pengelolaan lingkungan hidup diperlukan agar pengelolaan lingkungan di daerah dapat dilakukan secara lebih baik. Pemberdayaan dan kemandirian daerah, termasuk peningkatan kesejahteraan rakyat memang menjadi hakikat otonomi daerah. Hanya saja tujuan tersebut tidak akan tercapai secara berkelanjutan, jika sumber daya alam dan lingkungan hidup yang merupakan modal pembangunan nasional dan sekaligus sebagai penopang sistem kehidupan tidak dikelola secara berkelanjutan pula.

Pencapaian kedua tujuan tersebut secara sinergis sangat diperlukan untuk menunjang tercapainya visi, misi, dan tujuan pembangunan nasional, baik dalam jangka panjang maupun dalam jangka pendek. Dalam jangka panjang visi pembangunan nasional tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 yaitu “Indonesia yang mandiri, maju, adil dan makmur. Visi pembangunan nasional tahun 2005–2025 itu mengarah pada pencapaian tujuan nasional, seperti tertuang dalam Pembukaan UUD 1945.

Dalam mewujudkan visi pembangunan nasional tersebut ditempuh melalui 8 (delapan) misi pembangunan nasional. Satu di antaranya yang relevan dengan kajian buku ini adalah mewujudkan masyarakat yang demokratis berlandaskan hukum (antara lain memperkuat kualitas desentralisasi dan otonomi daerah) dan mewujudkan Indonesia yang asri dan lestari. Berdasarkan visi dan misi tersebut, maka tujuan pembangunan jangka panjang tahun 2005-2025 diarahkan untuk mewujudkan bangsa yang maju, mandiri, dan adil sebagai landasan bagi tahap pembangunan berikutnya menuju masyarakat adil dan makmur dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Visi, misi, dan tujuan pembangunan tersebut dijabarkan melalui Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). RPJMN ini disusun setiap lima tahun dan menjadi rujukan penyelenggaraan pemerintahan dalam kurun waktu tersebut.

Salah satu kebijakan strategis untuk mendukung arah kebijakan pembangunan lingkungan hidup adalah kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah di bidang pengelolaan lingkungan hidup. Berbagai peraturan di bidang otonomi daerah dikeluarkan, di antaranya yang sangat esensial adalah mengenai kewenangan dan kelembagaan pengelolaan lingkungan hidup di daerah. Esensi dari desentralisasi dan otonomi daerah adalah pemberdayaan dan kemandirian daerah melalui pemberian kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerahnya secara mandiri. Pemerintah daerah dapat menjalankan

kebijakannya apabila memiliki kewenangan yang sah yang diatur oleh undang-undang.

Berlandaskan pada konsep hukum wewenang sebagaimana dikemukakan para ahli, seperti H.D Stout, Tonnaer,² P Nicolai et. al. dan F.A.M. Stroink,³ maka pemberian wewenang kepada daerah bertujuan agar daerah dapat melakukan tindakan hukum tertentu (dalam lapangan hukum publik). Kewenangan tertentu itu dalam hal ini untuk melakukan pengelolaan lingkungan hidup. Dalam konsep hukum wewenang ini, melekat hak dan kewajiban dari organ pemerintah untuk melakukan tindakan hukum pengelolaan lingkungan hidup, baik yang bersumber dari kewenangan atribusi, delegasi atau mandat.

Kewenangan daerah dalam pengelolaan lingkungan hidup bersumber dari wewenang delegasi, yaitu pelimpahan wewenang pemerintah yang diperoleh secara atribusi berdasarkan ketentuan Pasal 33 ayat (3) dan ayat (4) UUD 1945. Melalui hak menguasai negara pemerintah diberi wewenang untuk mengatur pemanfaatan dan pengelolaan bumi, air dan kekayaan alam yang di dalamnya agar bermanfaat untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam pengelolaan dan pemanfaatan ini harus diperhatikan prinsip berkelanjutan dan berwawasan lingkungan. Sebagian dari wewenang pemerintah inilah yang diserahkan kepada organ pemerintahan di daerah untuk menjadi urusan rumah tangga daerah. Dengan menjadi urusan rumah tangga daerah, maka daerah mempunyai hak dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di daerahnya masing-masing.

Sehubungan dengan hal di atas, ditetapkan urusan pemerintahan yang menjadi wewenang pusat dan daerah sebagaimana diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan UUPPLH-2009. Dari aspek kewenangan inilah seringkali menjadi persoalan, seperti ketidakjelasan wewenang daerah dan tarik menarik wewenang antara pusat dan daerah. Ketidakjelasan dan tarik-menarik wewenang tersebut, antara lain disebabkan dari tidak jelas dan tumpang tindihnya (*overlapping*) pengaturan.

Ketidajelasan wewenang daerah antara lain bersumber dari ketentuan dalam UU Pemda yang membedakan urusan wajib provinsi dan kabupaten/kota berdasarkan skalanya. Hal ini tidak mudah menentukannya dan dapat menimbulkan perdebatan dan ketidakjelasan. Permasalahan lainnya jika dikaitkan dengan ketentuan bahwa pelaksanaan urusan pemerintahan yang mengakibatkan dampak lintas daerah dikelola bersama oleh daerah terkait. Jika demikian, maka apa yang menjadi urusan provinsi sesungguhnya tidak ada, karena setiap urusan wajib pasti akan dapat diselenggarakan oleh pemerintah kabupaten/kota dengan perjanjian kerja sama antardaerah.⁴ Selain itu, ketidakjelasan dan tumpang tindih kewenangan juga disebabkan oleh perbedaan pengaturan dan/atau nomenklatur yang digunakan oleh UU No. 23 Tahun 2014 dan UUPPLH-2009.

Selain ketidakjelasan dan tumpang tindih pengaturan, pola pembagian wewenang dalam pengelolaan lingkungan yang digunakan dalam UU Pemda cenderung didasarkan pada prinsip dan pencapaian tujuan otonomi daerah. Implikasinya bahwa pengaturan cenderung lebih difokuskan pada aspek pengendalian dampak lingkungan. Pola pembagian wewenang demikian semakin memperkuat prinsip sektoralisme dalam pengelolaan lingkungan hidup. Prinsip ini tercermin dari masih banyaknya urusan pengelolaan lingkungan hidup yang tersebar dalam berbagai bidang sektoral yang terkait, seperti bidang pekerjaan umum, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, dan kelautan dan perikanan, bahkan dalam berbagai undang sektor. Di samping itu, dalam hal-hal tertentu pembagian wewenang masih menggunakan pendekatan administratif-kewilayahan, bukan pendekatan ekosistem. Pola pembagian urusan lingkungan hidup seperti itulah yang diikuti sepenuhnya oleh semua daerah, sebagaimana ditetapkan dalam Perda kewenangan masing-masing daerah.

Berbagai problematika hukum di atas menyulitkan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah di bidang lingkungan hidup secara baik, apalagi secara komprehensif-integral berdasarkan pendekatan ekosistem (holistik-ekologis). Bertitik tolak dari temuan di atas, pada bab ini dikemukakan

beberapa pemikiran tentang konsep pengaturan hukum yang ideal tentang wewenang daerah dalam pengelolaan lingkungan hidup.

B. Model Pengaturan Hukum Wewenang Daerah

Wewenang daerah dalam pengelolaan lingkungan hidup secara tegas kini diatur baik dalam UU Pemda maupun UU Lingkungan Hidup. Secara teoretik konstruksi pengaturan hukum demikian seakan menegaskan bahwa kewenangan daerah dalam pengelolaan lingkungan hidup bersumber dari wewenang atribusi. Di Indonesia, menurut UUD 1945 bahwa pemegang kekuasaan eksekutif atau pemerintahan adalah Presiden dan dibantu para menteri. Dengan demikian wewenang atribusi sesungguhnya ada pada Presiden. Dalam praktiknya, tidak semua urusan pemerintahan dapat secara langsung diselenggarakan oleh presiden dan para menteri. Oleh karena itu sebagian didelegasikan kepada para Gubernur dan Bupati/Walikota. Dengan demikian kewenangan daerah, yang dalam hal ini dilaksanakan oleh gubernur/bupati/walikota beserta perangkat daerah merupakan kewenangan delegasi.

Dalam delegasi selalu dituntut adanya dasar hukum, karena bila pemberi delegasi ingin menarik kembali wewenang yang telah didelegasikannya, maka harus dengan peraturan perundang-undangan yang sama.⁵

Model pengaturan hukum wewenang daerah dalam pengelolaan lingkungan hidup ada yang disebut secara tegas dalam konstitusi dan kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam undang-undang lingkungan dan/atau undang-undang pemerintahan daerah. Model ini diterapkan di Belanda. Dalam Konstitusi Belanda 2002 diatur secara tegas wewenang provinsi, kota (*municipality*), dan *water boards*.⁶ Wewenang daerah ini kemudian diatur lebih lanjut dalam undang-undang lingkungan hidup (Wm-1993).⁷ Model yang kedua, wewenang daerah tidak diatur secara tegas dalam konstitusi, tetapi melalui undang-undang. Biasanya hal ini diatur melalui undang-undang tentang pemerintahan daerah dan/atau undang-undang lingkungan hidup. Di Australia dan Filipina

diatur dalam undang-undang pemerintahan daerah, yaitu dalam LGA 1993 (NSW, Australia) dan LGC 1991 (Filipina), sedangkan di New Zealand diatur dalam Resources Management Act 1991. Indonesia menggunakan kedua model tersebut, yaitu diatur secara garis besar dalam konstitusi dan secara rinci dalam UU No. 23 Tahun 2014 dan UUPPLH-2009.

Pada level konstitusi pengaturan wewenang daerah dalam pengelolaan lingkungan memang tidak perlu rinci, melainkan cukup mengatur prinsip-prinsip dasarnya (*fundamental principles*). Hal ini selaras dengan pendapat Hans Kelsen bahwa konstitusi merupakan “*general legal norms*”,⁸ yang penjabarannya diatur lebih lanjut dalam undang-undang dan peraturan pelaksanaan lainnya.

Di Indonesia, ketentuan yang bersifat *general principles* atau *general legal norms* mengenai wewenang daerah terdapat dalam Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD 1945. Pasal 18 ayat (2) menentukan bahwa “Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Selanjutnya ayat (5) menentukan bahwa “Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat”.

Prinsip-prinsip umum yang terdapat dalam UUD 1945 tersebut ternyata hanya mengatur prinsip-prinsip penyelenggaraan otonomi daerah pada umumnya, yaitu hak otonomi bagi pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan rumah tangganya, dan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam menjalankan semua urusan pemerintahan yang menjadi wewenang daerah. Tidak ada pengaturan dalam Pasal 18 dan Pasal 18A dan 18B yang terkait dengan kebijakan pengelolaan lingkungan hidup di daerah. Pasal 18A ayat (2) hanya menegaskan adanya hubungan antara pusat dan daerah dalam hal keuangan, pelayanan umum, dan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya, bukan dalam konteks pengelolaan lingkungan hidup secara luas.

Prinsip-prinsip umum yang mengintegrasikan prinsip perlindungan dan keberlanjutan ekologis seyogyanya dijabarkan secara jelas dan rinci dalam undang-undang. Kejelasan pengaturan hukum wewenang dalam undang-undang penting untuk menjamin adanya kepastian hukum dan keberlanjutan ekologis. Di samping itu kejelasan juga akan mempengaruhi daya penegakan hukum (*enforceability*).⁹ Pada tataran undang-undang wewenang daerah idealnya sudah diatur secara jelas dan rinci, sedangkan dalam peraturan pemerintah cukup mengatur prosedur dan mekanisme pelaksanaan lebih lanjut dari wewenang tersebut. Pola pengaturan demikian baru dianut sejak UU No. 23 Tahun 2014. UU sebelumnya, baik UU No. 22 Tahun 1999 maupun UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah hanya mengatur secara umum. Secara rinci wewenang daerah diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Dengan demikian, pembagian wewenang atau urusan pemerintahan antara pusat, provinsi, dan kabupaten/kota idealnya diatur prinsip-prinsip dasarnya dalam UUDI 1945 yang mengintegrasikan prinsip otonomi dan prinsip keberlanjutan ekologis. Prinsip dasar tersebut dijabarkan secara rinci dalam undang-undang tersendiri tentang pembagian wewenang antara pusat dan daerah. Dasar pemikirannya bahwa pembagian wewenang merupakan materi muatan undang-undang, bukan peraturan pemerintah. Pembagian wewenang merupakan implikasi dari pembagian kekuasaan negara secara vertikal, yaitu antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah,¹⁰ sehingga merupakan materi muatan undang-undang. Selain itu, pembagian wewenang pemerintahan merupakan konsekuensi langsung dari diaturnya pemerintahan daerah dalam UUD 1945. Pemberian wewenang kepada daerah juga sekaligus memberikan tugas dan tanggung jawab kepada pemerintah daerah dalam mengemban sebagian tugas dan tanggung negara untuk mewujudkan cita-cita dan tujuan bernegara sebagaimana terdapat dalam Pembukaan UUD 1945.

Ketiga alasan di atas mengharuskan pemberian wewenang kepada daerah diatur secara tegas dan rinci dalam

undang-undang tersendiri, bukan dalam peraturan pemerintah. Hal ini selaras pendapat A. Hamid S. Attamimi¹¹ bahwa materi muatan undang-undang meliputi:

- (1) yang tegas-tegas diperintahkan oleh UUD dan TAP MPR;
- (2) yang mengatur lebih lanjut ketentuan UUD;
- (3) yang mengatur hak-hak (asasi) manusia;
- (4) yang mengatur hak dan kewajiban warga negara;
- (5) yang mengatur pembagian kekuasaan negara;
- (6) yang mengatur organisasi pokok lembaga-lembaga tertinggi/tinggi negara;
- (7) yang mengatur pembagian wilayah/daerah negara;
- (8) yang mengatur siapa warga negara dan cara memperoleh/kehilangan kewarganegaraan; dan
- (9) yang dinyatakan oleh suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang.

Pendapat di atas ternyata telah diadopsi (meskipun ada sedikit perbedaan) dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam Pasal 10 UU ini ditegaskan bahwa materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang berisi hal-hal berikut:

- a. pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD 1945;
- b. perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang;
- c. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- d. tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
- e. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Penetapan wewenang pusat dan daerah melalui undang-undang selain untuk memberikan legitimasi yang kuat kepada daerah dalam menyelenggarakan berbagai urusan yang menjadi wewenangnya, juga untuk mencegah lemahnya pengaturan jika berhadapan dengan ketentuan yang berbeda dari undang-undang sektor. Adanya kejelasan wewenang daerah yang diatur melalui undang-undang diharapkan dapat mengurangi terjadinya tumpang tindih wewenang antara pusat dan daerah atau antara provinsi dengan kabupaten/kota. Selain itu, untuk mencegah terjadinya perebutan wewenang jika mendatangkan manfaat secara ekonomis dan saling lempar tanggung jawab jika terjadi masalah lingkungan. Kejelasan

wewenang juga akan memudahkan dalam melakukan pengawasan dan penegakan hukum dalam hal terjadi pelanggaran atau pencemaran/kerusakan lingkungan.

Pembagian wewenang yang jelas tersebut seharusnya disertai pula dengan pedoman yang jelas tentang peluang daerah untuk mengembangkan hak inisiatif daerah untuk mengurus hal-hal tertentu yang belum diatur pembagiannya antara pusat dan daerah. Inisiatif dan peluang daerah untuk mengatur hal-hal tertentu itu harus diberikan batasan yang jelas, karena sangat mungkin ada urusan tertentu dalam bidang lingkungan yang tidak atau belum diatur pembagiannya secara jelas. Dengan demikian daerah tidak selalu tergantung pada kebijakan pemerintah pusat, tetapi dalam mengembangkan hak inisiatifnya selama tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip keberlanjutan ekosistem. Kejelasan pembagian wewenang dengan tetap membuka peluang inisiatif daerah untuk mengatur urusan tertentu di daerah adalah sesuai dengan prinsip otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab dalam peraturan perundang-undangan di bidang otonomi daerah.

C. Keterpaduan Asas Hukum Sebagai Dasar Pengaturan Wewenang Daerah

Pengaturan hukum mengenai pembagian wewenang daerah di bidang pengelolaan lingkungan idealnya berlandaskan keterpaduan asas-asas hukum otonomi daerah dan pengelolaan lingkungan. Kedua kelompok asas hukum tersebut harus sinergis satu sama lain. Hal ini selaras dengan pendapat B. Arief Sidharta, bahwa asas hukum berperan sebagai asas umum yang memberi pedoman dan asas evaluasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.¹² Ron Jue menilai bahwa asas hukum merupakan landasan dari norma hukum atau nilai-nilai yang melandasi norma hukum. Asas ini menjelaskan dan melegitimasi norma hukum, di atasnya bertumpu muatan ideologis dari tatanan hukum. Oleh karena itu, norma-norma hukum dipandang sebagai operasionalisasi dari asas-asas hukum.¹³ Norma hukum otonomi daerah dalam pengelolaan lingkungan dengan demikian idealnya merupakan operasionalisasi dari

keterpaduan asas-asas hukum otonomi daerah dan asas-asas hukum pengelolaan lingkungan hidup. Berikut dijelaskan secara ringkas beberapa asas atau prinsip hukum dimaksud.

1. Asas atau Prinsip Hukum Otonomi Daerah

Berdasarkan ketentuan dalam UUD 1945 dan UU No. 23 Tahun 2014, maka asas-asas atau prinsip-prinsip hukum otonomi daerah yang harus dijadikan landasan dalam pemberian wewenang pengelolaan lingkungan hidup kepada daerah, antara lain:

a. Asas otonomi dan tugas pembantuan.

Asas ini bersumber dari ketentuan Pasal 18 ayat (2) UUD 1945. Berdasarkan asas otonomi, daerah dapat mengeluarkan berbagai produk hukum yang mengatur segala hal urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat, termasuk urusan pengelolaan lingkungan hidup yang tidak diatur oleh pemerintah pusat. Atas dasar prinsip ini pula diadakan pembagian wewenang pengelolaan lingkungan yang pada tataran nasional ditetapkan dengan undang-undang dan pada tataran daerah ditetapkan dengan Perda. Melalui asas tugas pembantuan berarti dapat membantu pemerintah pusat dalam menyelenggarakan urusan lingkungan hidup yang menjadi wewenang pusat. Pemerintah daerah berhak mengeluarkan berbagai produk hukum untuk mengatur pelaksanaan tugas pembantuan tersebut, meskipun hanya mengatur tata cara melaksanakan substansi urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat,¹⁴ terutama di bidang lingkungan hidup.

b. Asas otonomi seluas-luasnya, nyata dan bertanggung jawab.

Asas ini bersumber dari Pasal 18 ayat (1) dan ayat (5) UUD 1945. Asas otonomi seluas-luasnya mengandung makna bahwa daerah diberikan kewenangan untuk mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan untuk memberi pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa, dan

pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.¹⁵ Dalam kaitannya dengan pengelolaan lingkungan, maka prinsip otonomi seluas-luasnya harus menjadi landasan dalam pemberian wewenang kepada daerah dalam pengelolaan lingkungan hidup. Dengan diberikannya kewenangan kepada daerah, maka daerah harus diberi kebebasan dan keleluasaan untuk membuat kebijakan di bidang lingkungan hidup.

Prinsip otonomi luas tersebut dilaksanakan dalam wujud otonomi nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.¹⁶

Berdasarkan prinsip otonomi nyata, maka pemberian wewenang kepada daerah dalam pengelolaan lingkungan hidup tidak harus sama untuk setiap daerah, tetapi tergantung pada karakteristik lingkungan masing-masing daerah. Prinsip otonomi bertanggung jawab dalam pemberian wewenang pengelolaan lingkungan hidup tidak hanya diartikan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, tetapi bertanggung jawab pula dalam menjaga kelestarian daya dukung lingkungan dan keberlanjutan ekosistem.

c. Asas pemberian otonomi secara proporsional kepada daerah provinsi dan kabupaten/kota.

Asas ini bersumber dari Pasal 18 ayat (2) UUD 1945. Asas ini mengandung makna bahwa pemberian otonomi kepada daerah provinsi dan kabupaten/kota benar-benar diberikan

berdasarkan proporsi sesuai kriteria tertentu. Kriteria tersebut tetap berlandaskan pada prinsip otonomi seluas-luasnya dalam wujud otonomi nyata dan bertanggung jawab.

Menurut UU No. 23 Tahun 2014 tolok ukur atau kriteria tersebut disebut eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi. Penggunaan ketiga tolok ukur atau kriteria tersebut harus dipahami dalam konteks pengelolaan lingkungan secara luas, bukan sekedar pengendalian dampak lingkungan semata. Oleh karena itu, selain kriteria sifat dampak yang ditimbulkan (eksternalitas), kedekatan tingkat pemerintahan yang bertanggung jawab dengan dampak atau akibat dari urusan yang ditangani (akuntabilitas), dan kriteria efisiensi (dayaguna) harus dilengkapi dengan kriteria efektif (hasilguna). Dalam kondisi tertentu justru ukuran dayaguna dan hasilguna menjadi sangat esensial dalam penentuan kewenangan urusan pemerintahan.

d. Asas pembinaan dan pengawasan terhadap wewenang yang diberikan.

Pemberian otonomi kepada daerah dengan prinsip otonomi seluas-luasnya tidak berarti meniadakan aspek pembinaan dan pengawasan oleh pemberi delegasi (*delegans*). Pemerintah sebagai *delegans* secara hukum melekat kewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan. Pembinaan dan pengawasan terhadap wewenang yang diberikan merupakan kewajiban pemerintah sebagai konsekuensi dari sistem otonomi dalam konteks negara kesatuan. Di Belanda pun demikian, bahkan Menteri *VROM* memiliki “hak veto” terhadap keputusan perizinan yang dikeluarkan provinsi dan kota. Oleh karena itu, sebelum pemerintah provinsi dan kota mengeluarkan izin lingkungan terlebih dahulu meminta *advice* kepada Departemen *VROM*.¹⁷

Pemerintah mempunyai kewajiban melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap semua urusan pemerintahan yang didelegasikan agar penyelenggaraan urusan pemerintahan berdaya guna dan berhasil guna (efisien dan efektif). Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di

daerah dengan sendirinya mempunyai kewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan kepada kabupaten/kota dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, termasuk dalam bidang lingkungan hidup. Model pengawasan preventif idealnya tidak hanya digunakan terhadap Rancangan Perda tentang APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang, tetapi juga terhadap perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Dasar pemikirannya, bahwa produk hukum otonomi daerah di bidang lingkungan hidup dan sumber daya alam seringkali mengabaikan prinsip keberlanjutan ekologis sebagai esensi politik hukum pengelolaan lingkungan.

Asas atau prinsip tersebut secara singkat telah diadopsi dalam Pasal UUPPLH-2009 bahwa: "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". Prinsip ini sangat baik untuk meningkatkan tanggung jawab pemerintah dan sekaligus ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan dalam pengelolaan lingkungan.

2. Asas atau Prinsip Hukum Pengelolaan Lingkungan Hidup

Pemberian wewenang kepada daerah dalam pengelolaan lingkungan juga harus didasarkan pada asas-asas atau prinsip-prinsip hukum pengelolaan lingkungan hidup. Asas-asas hukum tersebut terdapat dalam UUD 1945 dan UUPPLH-2009. Dalam UUD 1945 terdapat tiga asas utama pengelolaan lingkungan hidup, yaitu: (a) asas pengakuan hak-hak dasar atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari HAM (Pasal 28H ayat (1)); (b) asas penguasaan negara atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk kemamuran rakyat (Pasal 33 ayat (3)); dan (c) asas berwawasan lingkungan dan berkelanjutan dalam setiap kegiatan perekonomian (Pasal 33 ayat (4)). Asas-asas tersebut dijabarkan dan menjadi dasar pengaturan dalam pengelolaan lingkungan hidup.

Asas-asas tersebut di atas kembali dijabarkan secara luas dalam UUPPLH-2009. Pasal 2 UU ini menyebutkan secara tegas empat belas dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan yaitu:

- a. tanggung jawab negara;
- b. kelestarian dan keberlanjutan;
- c. keserasian dan keseimbangan;
- d. keterpaduan;
- e. manfaat;
- f. kehati-hatian;
- g. keadilan;
- h. ekoregion;
- i. keanekaragaman hayati;
- j. pencemar membayar;
- k. partisipatif;
- l. kearifan lokal;
- m. tata kelola pemerintahan yang baik; dan
- n. otonomi daerah.

Selain keempat belas asas hukum tersebut, dalam UUPPLH-2009 setidaknya terdapat empat asas penting yang tidak disebutkan secara tegas, tetapi tercermin dari substansi pasal-pasal nya. Asas-asas tersebut antara lain: (a) asas pengakuan hak-hak dasar atas lingkungan hidup yang baik dan sehat (Pasal 65 ayat (1)); (b) asas penanggulangan pada sumber nya (Pasal 53 ayat (2) huruf c dan Pasal 54 ayat (2) huruf a); (c) asas penggunaan sarana praktis yang terbaik/sarana teknis yang terbaik (Pasal 63 ayat (1) huruf v); dan (d) asas cegah-tangkal (Pasal 53 ayat (2)).

Sebenarnya masih ada dua asas lainnya sebagai asas kebijakan lingkungan, tetapi tidak tercermin dalam UUPPLH-2009, yaitu asas perbedaan regional (*principle of regional differentiation*) dan asas beban pembuktian terbalik (*shifting the burden of proof principle*).

Asas-asas tersebut menjadi dasar pengaturan hukum pengelolaan lingkungan, bahkan di Belanda dikenal asas-asas umum kebijaksanaan lingkungan (*general principles of environmental policy*), yang merupakan pangkal tolak kebijakan

lingkungan dan merupakan dasar-dasar kebijakan untuk hukum lingkungan.

Asas-asas umum kebijaksanaan lingkungan tersebut menurut L. Woltgens dan Th. G. Drupsteen meliputi:¹⁸

- a. asas penanggulangan pada sumbernya (*abatement at the source*);
- b. sarana praktis yang terbaik/sarana teknis yang terbaik (*best practicable means/best technical means*);
- c. prinsip pencemar membayar (*polluter pays principle*);
- d. prinsip cegah-tangkal/cekal (*stand still principle*);
- e. prinsip perbedaan regional (*principle of regional differentiation*); dan
- f. asas beban pembuktian terbalik (*shifting the burden of proof principle*)

Sebagai pangkal tolak kebijakan lingkungan, maka asas-asas hukum tersebut tersebut menjadi dasar dalam pengaturan hukum pengelolaan lingkungan. Oleh karena itu, pengaturan hukum otonomi daerah, khususnya yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan idealnya memadukan asas-asas hukum otonomi daerah dan asas-asas hukum pengelolaan lingkungan. Keterpaduan kedua kelompok asas hukum tersebut, bertujuan agar maksud dan tujuan otonomi daerah tercapai secara selaras dengan maksud dan tujuan pengelolaan lingkungan hidup. Pemberdayaan dan kesejahteraan rakyat sebagai tujuan akhir dari otonomi daerah akan tercapai dengan tetap menjaga kelestarian daya dukung dan keberlanjutan ekologis. Sementara dari sisi pembangunan hukum nasional, keterpaduan asas-asas hukum tersebut pada satu sisi bertujuan untuk mewujudkan sistem hukum otonomi daerah yang memuat prinsip dan norma pengelolaan lingkungan. Pada sisi lainnya, juga untuk mewujudkan sistem hukum lingkungan nasional yang memuat prinsip dan norma hukum otonomi daerah. Dengan demikian akan mendorong tercipta suatu sistem hukum nasional.

D. Lingkup Wewenang Daerah

Pengaturan mengenai lingkup wewenang daerah dalam pengelolaan lingkungan hidup tidak bisa hanya dibatasi pada aspek pengendalian lingkungan hidup dan konservasi sumber daya alam. Pola pembagian wewenang yang parsial semacam itu mengakibatkan daerah tidak dapat melakukan pengelolaan lingkungan secara baik.

Pengaturan wewenang daerah dalam bidang lingkungan hidup sebagaimana diatur dalam lampiran H UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memang sudah lebih baik dibandingkan dengan UU sebelumnya. Pendekatan yang digunakan dalam UU ini tidak lagi hanya terfokus pada aspek pengendalian dan penegakan hukum, tetapi sudah mencakup aspek perencanaan, pemanfaatan, dan penegakan hukum. Demikian halnya dalam UUPPLH-2009. Dalam UU ini lingkup wewenang daerah dalam pengelolaan lingkungan telah diatur lebih komprehensif yang mencakup aspek perencanaan, pemanfaatan, KLHS, pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan, perizinan B3 dan limbah B3, pembinaan dan pengawasan perizinan, pengakuan MHA dan kearifan lokal, diklat lingkungan, penghargaan lingkungan, dan penyelesaian sengketa lingkungan.

Hanya saja kelemahannya bahwa ada beberapa wewenang provinsi dan kabupaten/kota yang diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 tetapi tidak diatur secara jelas dalam UU No. 32 Tahun 2009. Sebaliknya, ada urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi berdasarkan UUPPLH-2009 juga tidak diatur secara jelas dalam UU No. 23 Tahun 2014. Mengenai hal ini secara rinci telah dibahas dalam bab 5. Ketidaksinkronan ini bisa jadi memang terjadi kekosongan hukum pada salah satu rezim hukum atau nomenklatur yang berbeda.

Konsep ideal mengenai lingkup wewenang daerah dalam pengelolaan lingkungan adalah memadukan wewenang daerah sebagaimana diatur dalam UUPPLH-2009 dan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Rincian wewenang dan nomenklatur yang digunakan juga hendaknya sama, yaitu

mulai dari aspek perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan dan penegakan hukum.

Dari perspektif otonomi daerah, aspek perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, dan pengawasan sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan pembagian tugas dan wewenang sebagaimana diatur dalam Pasal 63 UUPPLH-2009. Berbeda halnya dengan aspek penegakan hukum, kewenangan pemerintah daerah terbatas pada aspek nonyustisial atau yang dalam hukum lingkungan disebut penegakan hukum lingkungan administratif. Instrumen hukum yang utama adalah melalui pengawasan dan sanksi administrasi.¹⁹

Dari sisi hukum administrasi, pengawasan dan sanksi administrasi sebagai instrumen penegakan hukum administrasi merupakan kewenangan dari pejabat pemerintah, terutama pejabat yang berwenang di bidang perizinan. Persoalannya adalah dengan keluarnya PP No. 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) juga memberikan kewenangan kepada Satpol PP untuk melakukan penegakan Perda, termasuk Perda yang mengatur lingkungan hidup. Satpol PP diberi kewenangan melakukan tindakan penertiban nonyustisial dan tindakan administratif atas pelanggaran Perda. Tindakan administratif tersebut dapat berupa pemberian surat pemberitahuan, surat teguran/surat peringatan terhadap pelanggaran Perda dan/atau peraturan kepala daerah. Pada dasarnya kewenangan tersebut adalah dalam rangka penegakan regulasi daerah secara umum, bukan dalam konteks penegakan instrumen hukum yang menjadi kewenangan badan atau pejabat tata usaha negara. Pengawasan dan sanksi administrasi dalam kaitannya dengan penegakan instrumen hukum administrasi tetap menjadi kewenangan badan atau pejabat tata usaha negara.

Meskipun wewenang yang bersifat mengatur dan mengawasi tersebut tetap diperlukan, tetapi sejalan dengan paradigma ADS sebagaimana dikemukakan Otto Soemarwoto idealnya wewenang tersebut mulai dibatasi seminimum mungkin.²⁰ Pembatasan wewenang tersebut secara tidak langsung bertujuan untuk mengurangi peran negara secara

langsung dalam pengelolaan lingkungan. Pembatasan demikian dapat dilakukan melalui pendayagunaan instrumen pengaturan yang bersifat tidak langsung dan pengaturan diri sendiri (*self-regulation*), seperti penggunaan instrumen ekonomi, teknologi bersih, dan penerapan ISO-14000. Instrumen ekonomi lingkungan dapat berupa pungutan pencemaran (*pollution charges*), seperti pungutan pencemaran terhadap air dan udara serta uang jaminan pengembalian kaleng atau botol bekas (*deposit fees*).²¹ Selain pungutan pencemaran, instrumen ekonomi lingkungan dapat berupa denda administratif, izin yang dapat diperjual-belikan ("*marketable discharge permit*" atau "*transferable pollution rights*"), dan subsidi.²²

Dalam pembagiannya juga harus mengarusutamakan (*mainstreaming*) pendekatan ekosistem. Melalui pengarusutamaan pendekatan ekosistem maka dalam pembagian urusan kepada setiap tingkatan pemerintahan benar-benar memperhatikan keutuhan ekosistem. Dengan demikian pembagian urusan lingkungan tidak hanya difokuskan pada aspek "pengendalian lingkungan hidup", tetapi meliputi semua aspek pengelolaan lingkungan sebagaimana diatur dalam UUPPLH-2009. Melalui konsep ini pula, maka pembagian urusan lingkungan dalam produk hukum otonomi daerah seharusnya diselaraskan dengan UU di bidang lingkungan hidup. Sepanjang yang spesifik mengenai perlindungan dan pengelolaan lingkungan idealnya disatukan dalam kelompok urusan lingkungan hidup.

Untuk itu sinkronisasi dan harmonisasi hukum antara UU No. 23 Tahun 2014 dengan UU No. 32 Tahun 2009 mutlak diperlukan. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 44 UUPPLH-2009 yang menegaskan:

"Setiap penyusunan peraturan perundang-undangan pada tingkat nasional dan daerah wajib memperhatikan perlindungan fungsi lingkungan hidup dan prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam undang-undang ini".

Ketentuan di atas menjadi dasar upaya sinkronisasi dan harmonisasi perundang-undangan otonomi daerah dengan lingkungan hidup. Dengan demikian akan tercipta perundang-undangan otonomi daerah yang berbasis lingkungan hidup atau yang sering disebut sebagai “legislasi hijau” (“*green legislation*”).

E. Pola Pembagian Wewenang atau Urusan Pemerintahan

Pola pembagian wewenang atau urusan pemerintahan umumnya negara-negara di dunia menggunakan tiga cara, yaitu (1) sistem rinci (*ultra vires doctrine*); (2) sistem secara umum (*open end arrangements*); dan (3) sistem campuran dari keduanya.²³ Penggunaan ketiga cara tersebut sangat tergantung pada sistem pemerintahan yang dianut, yaitu sentralistik atau desentralistik. Dalam sistem sentralistik pola pembagian wewenang daerah cenderung menggunakan *ultravires* terbatas, sedangkan dalam sistem desentralistik cenderung menggunakan *ultra vires* secara penuh atau gabungan.

Pada masa berlakunya UU No. 22 Tahun 1948 sampai UU No. 5 Tahun 1974, Indonesia telah menerapkan sistem *ultra vires* terbatas sebagaimana di Perancis dan Belanda. Daerah hanya diberikan beberapa kewenangan pangkal yang ditetapkan dalam UU setiap pembentukan daerah otonom dan dengan PP setiap waktu urusan tersebut dapat ditambah dengan urusan-urusan lain. Sistem ini mengalami perubahan sejak berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 yang hendak menerapkan sistem campuran sebagaimana dianut Jerman.²⁴ Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 dan PP No. 25 Tahun 2000, sistem *ultra vires* diterapkan untuk wewenang pusat dan provinsi, sedangkan untuk kabupaten/kota digunakan sistem *open end arrangements*. Sistem ini tidak berlaku lama, karena sejak berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 dan terakhir UU No. 23 Tahun 2014 Indonesia kembali menggunakan sistem *ultra vires* secara penuh baik untuk provinsi maupun kabupaten/kota.

Pola pembagian wewenang lingkungan dengan sistem *ultra vires* lebih ideal bagi negara demokrasi baru seperti

Indonesia. Melalui sistem ini akan mengurangi konflik perebutan kewenangan antara pusat dan daerah, karena pembagiannya telah diatur secara rinci. Sistem pembagian wewenang demikian idealnya ditetapkan dengan UU, bukan dengan PP seperti yang pernah diterapkan pada masa UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004. Demikian pula penambahan atau pengurangan kewenangan daerah idealnya ditetapkan dengan undang-undang, sehingga dasar hukumnya lebih kuat dan tidak mudah ditarik kembali oleh pusat. Penggunaan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi sebagai dasar pembagian wewenang dalam pengelolaan lingkungan hidup harus dipahami dalam konteks keberlanjutan ekologis. Pendekatan ekosistem harus menjadi *mainstream* dalam pembagian wewenang dalam rangka mewujudkan keberlanjutan ekologis. Pola pembagiannya juga harus dilakukan secara utuh berdasarkan lingkup perlindungan dan pengelolaan lingkungan sebagaimana diatur dalam UUPPLH-2009.

F. Peluang Hak Inisiatif Daerah

Pengaturan hukum wewenang daerah idealnya tetap memberikan peluang daerah untuk mengembangkan hak inisiatif untuk mengatur dan mengurus hal-hal tertentu yang belum diatur pembagiannya antara pusat dan daerah. Hal ini sejalan dengan pendapat Bagir Manan, bahwa bentuk hubungan antara pusat dan daerah, tidak boleh mengurangi hak-hak (rakyat) daerah untuk berinisiatif atau berprakarsa mengatur dan mengurus urusan-urusan yang dianggap penting bagi daerah.²⁵

Pengaturan peluang hak-hak inisiatif atau prakarsa daerah, khususnya dalam pengelolaan lingkungan hidup sangat penting, karena desentralisasi dan otonomi daerah pada hakikatnya adalah pemberdayaan dan kemandirian daerah. Daerah akan lebih mudah mengurus dan mengatur urusan lingkungan yang mereka anggap penting bagi daerahnya. Selain itu, mungkin saja ada urusan tertentu dalam bidang lingkungan yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk

tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah tetapi belum diatur pembagiannya. Selanjutnya, sangat mungkin pula terjadi perubahan kebijakan hukum tentang lingkungan yang memberikan kewenangan kepada daerah, tetapi di sisi lain belum diatur dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah. Menghadapi perubahan kebijakan demikian, maka harus ada pengaturan hukum yang jelas sebagai pegangan bagi daerah. Dengan demikian daerah tidak selalu tergantung pada kebijakan pemerintah pusat, tetapi dalam mengembangkan hak inisiatifnya tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip keberlanjutan ekologis. Kejelasan pembagian wewenang dengan tetap membuka peluang hak inisiatif daerah untuk mengatur urusan tertentu adalah sesuai dengan asas otonomi luas, nyata (riil), dan bertanggung jawab.

Pengaturan tentang wewenang daerah sebagaimana diuraikan di atas, merupakan merupakan kunci keberhasilan otonomi daerah dalam pengelolaan lingkungan hidup. Melalui konsep pengaturan hukum demikian, maka otonomi daerah dapat memberikan dampak positif bagi lingkungan hidup, bukan sebaliknya.

Baik secara teoretik maupun konseptual, pengaturan hukum demikian merupakan implikasi dari teori atau konsep negara hukum kesejahteraan (nomokrasi dalam arti materiil), demokrasi, dan ekokrasi (*eco-democracy*). Teori atau konsep negara hukum kesejahteraan terimplementasi dalam bentuk pengaturan hukum otonomi yang berlandaskan prinsip-prinsip negara hukum dan tanggung jawab negara dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat. Konsep demokrasi terimplementasi dalam bentuk pengaturan hukum yang memberikan otonomi seluas-luasnya kepada daerah dan peluang daerah untuk mengembangkan inisiatif atau prakarsa sesuai dengan kepentingan daerah. Sementara itu, konsep ekokrasi terimplementasi dalam bentuk pengaturan otonomi daerah yang memuat prinsip-prinsip pengelolaan lingkungan secara berkelanjutan.

Secara filosofis konsep pengaturan hukum wewenang daerah dalam pengelolaan lingkungan sebagaimana diuraikan di atas bertujuan agar maksud dan tujuan otonomi daerah

dalam bidang pengelolaan lingkungan sejalan dengan politik hukum pengelolaan lingkungan baik yang terdapat dalam pembukaan, Pasal 28H ayat (1), Pasal 33 ayat (3) dan (4) UUDNRI 1945 maupun UU lingkungan hidup. Politik hukum yang terkandung dari kaidah dasar tersebut pada intinya bertujuan untuk mewujudkan cita hukum (*recht idee*) berupa kesejahteraan dan keberlanjutan ekologis. Kedua cita hukum tersebut sesuai dengan tujuan nasional sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu "...melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum..."

Tujuan tersebut menjadi dasar fundamental atau sendi-sendi dasar dalam merumuskan kaidah dasar bagi pengaturan negara dan pokok-pokok kebijakan negara yang harus diatur lebih lanjut, termasuk dalam bidang desentralisasi pengelolaan lingkungan. Kaidah dasar dan pokok-pokok kebijakan negara di bidang otonomi daerah dan lingkungan hidup telah dirumuskan dalam UUD 1945. Kebijakan otonomi daerah dirumuskan dalam bab VI tentang Pemerintahan Daerah: Pasal 18, 18A, dan 18B UUDNRI 1945. Sementara kebijakan lingkungan hidup dirumuskan dalam bab XA tentang Hak Asasi Manusia: Pasal 28H ayat (1) dan bab XIV tentang Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial: Pasal 33 ayat (3) dan ayat (4). Kaidah dasar dan pokok-pokok kebijakan negara tersebut merupakan politik hukum tertinggi dalam bidang otonomi daerah dan lingkungan hidup. Oleh karena itu, menjadi dasar dalam pembentukan, pelaksanaan, dan penegakan hukum di bidang otonomi daerah dan pengelolaan lingkungan hidup.

Sebagai penjabaran dari kaidah dasar atau norma fundamental negara, maka pengaturan hukum otonomi daerah di bidang lingkungan hidup harus merefleksikan politik hukum yang terkandung dalam Pasal 28H ayat (1) dan Pasal 33 ayat (3) dan (4) UUD 1945. Kesejahteraan umum atau kesejahteraan seluruh rakyat yang ingin dicapai bukanlah sesaat, melainkan secara berkelanjutan dari generasi ke generasi. Untuk itu, negara atau pemerintah memiliki tugas dan tanggung jawab untuk melindungi seluruh sumber-sumber

kehidupan sebagai konkretisasi dari tujuan negara: “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia”. Tujuan akhirnya adalah guna mewujudkan “kesejahteraan umum atau seluruh rakyat Indonesia” secara berkelanjutan.

Lingkungan hidup dan sumber daya alam (SDA) merupakan sumber utama kehidupan dan pokok-pokok kemakmuran rakyat (kesejahteraan umum), sehingga harus dilindungi dan dikelola secara berkelanjutan pula. Dengan demikian perlindungan lingkungan melalui berbagai peraturan perundang-undangan lingkungan dan otonomi daerah secara filosofis bermuara pada tujuan yang sama yaitu untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat dan keberlanjutan ekologis. Selaras dengan konsep negara hukum kesejahteraan, negara atau pemerintah mempunyai tugas dan tanggung jawab untuk mengatur pengelolaan lingkungan dan sumber daya alam dan sekaligus menjamin terwujudnya kesejahteraan dan keberlanjutan ekologis. Kedua tugas inilah yang oleh Wolfgang Friedmann dikatakan fungsi negara sebagai pengatur (*regulator*) dan fungsi negara sebagai penjamin (*provider*) bagi kesejahteraan rakyat.²⁶

Desentralisasi dan otonomi daerah (termasuk dalam bidang pengelolaan lingkungan hidup) merupakan kebijakan untuk mendelegasikan fungsi-fungsi kesejahteraan dan pengelolaan lingkungan hidup kepada unit-unit pemerintahan di daerah. Desentralisasi dan otonomi daerah menjadi ujung tombak untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat, sementara pengelolaan lingkungan hidup menjadi instrumen untuk mewujudkan keberlanjutan ekologis.

¹Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Nusa Media, 2007), hlm.13.

²H.R. Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: UII Press, 2003), hlm. 70-71.

³F.A.M. Stroink, *Pemahaman Tentang Dekonsentrasi*, Terjemahan Ateng Syafrudin, (Bandung: Refika Aditama, 2006).hlm. 24.

⁴H.M. Galang Asmara, *Konstruksi Pola Hubungan Pusat-Daerah Dalam Menegakkan Prinsip Negara Kesatuan*, Laporan Penelitian, Kerjasama Fakultas Hukum Universitas Mataram Dengan Sekjen DPD RI, (Mataram: Universitas Mataram, 2009), hlm. vi.

⁵*Ibid.*, hlm. 21.

⁶Lihat Chapter 7 Psal 123-136 *The Constitution of the Kingdom of the Netherlands* 2002.

⁷Nicole Niesen, *Decentralized Environmental Management*, dalam Michael Faure dan Nicole Niesen (edited), *Environmental Law in Development, Lessons from the Indonesian Experience*, (Cheltenham UK-Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, Inc, 2006), hlm. 154.

⁸Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russel & Russel, 1973), hlm. 124 dan 180.

⁹Mas Ahmad Santosa, *Good Governance dan Hukum Lingkungan*, (Jakarta: ICEL, 2001), hlm. 101.

¹⁰Miriam Budiardjo membagi kekuasaan secara vertikal dan horizontal. Secara vertikal kekuasaan dibagi berdasarkan tingkatan atau hubungan antartingkatan pemerintahan. Sementara secara horizontal, kekuasaan menurut fungsinya yaitu dengan membedakan antara fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif, dan yudikatif (Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2009, hlm. 267; Lihat juga Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persama, 2010), hlm. 74.

¹¹A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Peraturan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, (Jakarta: Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990), hlm. 219.

¹²B. Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum, Sebuah Penelitian tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, (Bandung: Mandar Maju, 2000), hlm. 86.

¹³*Ibid.*

¹⁴Lihat Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: PSH UII, 2001), hlm. 72.

¹⁵Lihat Penjelasan Umum angka 1 UU No. 23 Tahun 2014.

¹⁶*Ibid.*

¹⁷Suparto Wijoyo, *Refleksi Mata Rantai Pengaturan Hukum Pengelolaan Lingkungan Secara Terpadu*, Disertasi, (Surabaya: Airlangga University Press, 2006), hlm. 200.

¹⁸L. Woltgens dan Th. G. Drupsteen, *Hukum Perizinan Lingkungan* (Diterjemahkan oleh M. Soetopo dan disunting oleh Siti Sundari Rangkuti), Bahan Penataran Hukum Lingkungan, Kerja-sama Hukum Indonesia-Belanda, (Surabaya: Fakultas Hukum Unair, 1992), hlm. 8-10.

¹⁹J.B.J.M. ten Berge, *Recent Development in General Administrative law in the Netherlands*, (Utrecht: December, 1994), hlm. 21.

²⁰Otto Soemarwoto, *Atur Diri Sendiri Paradigma Baru Pengelolaan Lingkungan Hidup*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2004), hlm. 126.

²¹Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, (Surabaya: Airlangga University Press, 1996), hlm. 219.

²²Takdir Rahmadi, "Pengendalian Pencemaran Air", Bahan Penataran Hukum Lingkungan, Kerjasama Hukum Indonesia-Belanda, (Surabaya: Fakultas Hukum Unair, 11-17 Juni 1994), hlm. 12-16.

²³Irfan Ridwan Maksam, *Perbandingan Sistem Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Otonom*, Laporan Pekerjaan, DSF-Bank Dunia, tt, hlm. 13, tersedia pada <http://www.dsfindonesia.org/userfiles/DSF-DB-PembagianURusan.pdf>, Diakses 11 Nopember 2010.

²⁴*Ibid.*, hlm. 26.

²⁵Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945, Disertasi*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), hlm. 249.

²⁶Wolfgang Friedmann, *The State and The Rule of Law in A Mixed Economy*, (London: Steven and Sons, 1971).

Bab 7

KONSEP IDEAL PENGATURAN KELEMBAGAAN LINGKUNGAN DAERAH

A. Perspektif Kelembagaan Lingkungan Daerah

Keberhasilan penyelenggaraan wewenang yang diberikan kepada daerah, antara lain ditentukan oleh kapasitas kelembagaan yang menyelenggarakan wewenang tersebut. Kelembagaan lingkungan daerah merupakan tempat pengorganisasian kewenangan daerah, sehingga memiliki tugas dan fungsi strategis dalam menjalankan wewenang yang ada pada daerah. Kelembagaan ini merupakan tempat untuk merencanakan, melaksanakan, mengawasi, dan menegakkan urusan lingkungan yang telah diberikan pusat kepada daerah.

Semakin besar atau luasnya urusan yang menjadi wewenang daerah dan kompleksnya urusan yang diselenggarakan, akan menentukan besaran organisasi kelembagaan yang dibentuk. Semakin banyak urusan yang diberikan berarti semakin banyak fungsi-fungsi kelembagaan, yang pada akhirnya akan menentukan besaran kelembagaan yang akan dibentuk. Dengan kata lain, prinsip yang pertama harus diperhatikan adalah struktur harus mengikuti fungsi (*structure follows function*). Selain itu, dalam pembentukan kelembagaan lingkungan juga harus memperhatikan kebijakan dan strategi yang ditetapkan oleh pemerintah daerah dalam bidang lingkungan. Hal ini berarti, bahwa dalam menyusun kelembagaan lingkungan daerah juga harus memperhatikan

prinsip organisasi modern, yaitu struktur mengikuti fungsi (*structure follow function*). Menurut Sarundajang dinyatakan struktur mengikuti strategi (*structure follow strategy*).¹ Berdasarkan prinsip tersebut, berarti penetapan kelembagaan lingkungan harus didasarkan pada kebijakan dan strategi pengelolaan lingkungan daerah serta fungsi-fungsi yang harus dijalankan oleh kelembagaan yang akan dibentuk. Dari sini akan didapat suatu kelembagaan yang berdasarkan pertimbangan bobot kewenangan dan fungsi-fungsi yang harus dijalankan.

Secara umum menurut Suwandi ada beberapa permasalahan kelembagaan yang muncul sejak dilaksanakannya otonomi daerah, yaitu: (1) kecenderungan daerah untuk menerapkan struktur gemuk; (2) nomenklatur struktur yang berbeda-beda sehingga menyulitkan koordinasi dan pembinaan; (3) struktur yang membutuhkan PNS yang banyak; serta (4) struktur organisasi yang belum sepenuhnya mengakomodasikan fungsi pelayanan publik yaitu penyediaan pelayanan dasar dan pengembangan potensi unggulan daerah.²

Kelembagaan pengelolaan lingkungan daerah juga menghadapi beberapa permasalahan, yaitu lemahnya wewenang kelembagaan, nomenklatur yang berganti-ganti, dan belum ada pengaturan yang jelas tentang tata hubungan kelembagaan. Lemahnya wewenang terkait dengan substansi dan bentuk kelembagaan. Dari segi substansi, wewenang kelembagaan seringkali hanya fokus pada aspek pengendalian dampak lingkungan. Dari segi bentuk kelembagaan lingkungan seringkali berbentuk lembaga operasional tetapi tugas dan fungsinya sama dengan lembaga teknis yang tugas dan fungsinya tidak operasional. Beragamnya nomenklatur telah mengakibatkan tugas dan fungsi kelembagaan lingkungan menjadi kurang lancar dan kurang efisien. Masalah yang ditimbulkan dari beragamnya struktur dan nomenklatur lembaga di daerah terletak pada lemahnya koordinasi, sinkronisasi dan kerja sama antardaerah.³ Sementara lembaga sektoral lebih mengedepankan aspek pemanfaatan dibandingkan aspek pengelolaan lingkungan.

Bertitik tolak dari kelemahan di atas, maka konsep pengaturan hukum yang ideal tentang kelembagaan lingkungan di daerah setidaknya terkait dengan cakupan tugas dan wewenang kelembagaan, bentuk kelembagaan dan nomenklatur kelembagaan, serta tata hubungan kelembagaan pengelolaan lingkungan di daerah. Ketiga konsep tersebut dijelaskan berikut ini.

B. Cakupan Tugas dan Wewenang Kelembagaan Lingkungan Daerah

Titik sentral lemahnya kapasitas kelembagaan lingkungan daerah berawal dari lemahnya wewenang kelembagaan tersebut. Wewenang kelembagaan lingkungan daerah seringkali hanya terfokus pada aspek “pengendalian lingkungan” dan tidak dilengkapi dengan kewenangan pengawasan dan penegakan hukum yang jelas. Sementara kewenangan di bidang perencanaan, pengawasan, dan penegakan hukum umumnya tersebar pada berbagai dinas/instansi terkait lainnya, seperti badan perencanaan pembangunan daerah, dinas kehutanan, dinas pertambangan, dinas pekerjaan umum, dan lain-lain. Padahal kelembagaan pengelolaan lingkungan daerah berperan penting mewujudkan tercapainya pengelolaan lingkungan hidup di daerah dengan baik.

Keberhasilan desentralisasi dan otonomi daerah, termasuk dalam bidang lingkungan, antara lain ditentukan oleh cakupan tugas dan wewenang kelembagaan lingkungan daerah yang kuat. Dalam upaya penguatan kelembagaan lingkungan ini sejak tahun 2006 Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Lingkungan telah melakukan upaya penataan kelembagaan lingkungan daerah. Hal ini dimulai dengan Rakornas Penataan Kelembagaan Lingkungan Hidup Daerah pada tanggal 16 Juni 2006 dan Rakornas Revitalisasi Kelembagaan Lingkungan Hidup Daerah yang dilaksanakan pada tanggal 20-21 Juni 2007. Salah satu tindak lanjut dari hasil rakornas tersebut adalah keluarnya PP yang mengatur tentang Organisasi Perangkat Daerah. Hanya saja upaya penataan kelembagaan lingkungan melalui PP tersebut lebih ditekankan

pada bentuk dan nomenklatur, bukan pada penguatan tugas dan wewenang serta tata hubungan kelembagaan.

Konstruksi hukum mengenai bentuk, tugas dan wewenang kelembagaan lingkungan daerah yang ada selama ini sangat sulit untuk melaksanakan semua urusan lingkungan secara baik. Apalagi jika dikaitkan dengan luasnya lingkup perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup berdasarkan UUPPLH-2009. Kesulitan ini semakin bertambah dengan tidak jelasnya tata hubungan kelembagaan baik antar-lembaga lingkungan di daerah maupun dengan lembaga lingkungan di tingkat pusat (nasional).

Dari berbagai tugas dan wewenang daerah yang diberikan oleh UUPPLH-2009, tersirat maksud untuk penguatan kelembagaan lingkungan daerah menjadi lembaga yang bersifat operasional dan sekaligus koordinasi. Hal ini terlihat dari luasnya tugas dan wewenang pemerintah provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana diatur dalam Pasal 63 ayat (2) dan ayat (3) serta berbagai ketentuan lainnya dalam UUPPLH-2009 yang memberikan wewenang kepada gubernur atau bupati/walikota dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Secara keseluruhan tugas dan wewenang daerah meliputi aspek perencanaan, pelaksanaan, pemeliharaan, pengendalian, pengawasan, dan penegakan hukum. Dalam pelaksanaannya, hal ini menjadi tanggung jawab kepala daerah dan kelembagaan lingkungan di daerah. Oleh karena itu, idealnya pengaturan wewenang kelembagaan juga meliputi aspek perumusan dan pelaksanaan kebijakan, pengawasan, penegakan hukum dan sekaligus koordinasi baik dengan instansi pusat maupun antardaerah.

Kewenangan daerah sebagaimana diatur dalam UUPPLH-2009 tidak mungkin dilaksanakan oleh kelembagaan lingkungan yang tugas dan wewenangnya lebih ditekankan pada perumusan kebijakan dan koordinasi semata, apalagi hanya terbatas pada aspek pengendalian lingkungan. Pengelolaan lingkungan juga tidak bisa dilakukan oleh kelembagaan yang wewenangnya terfragmentasi pada aspek pengendalian lingkungan pada satu kelembagaan tertentu,

sementara aspek perencanaan, pelaksanaan, dan penegakan hukum menjadi wewenang kelembagaan sektoral lainnya. Pendekatan semacam ini tidak sejalan dengan dasar filosofis pengelolaan lingkungan secara holistik-ekologis yang menuntut keterpaduan lingkup pengelolaan dan fungsi kelembagaan.

Cara pandang holistik-ekologis memiliki makna bahwa pengelolaan lingkungan harus dilakukan oleh kelembagaan yang memiliki tugas dan wewenang yang luas, baik dari aspek ruang lingkup pengelolaan maupun dari aspek fungsi kelembagaan. Fungsi kelembagaan yang bersifat operasional sangat diperlukan terutama untuk penataan (*compliance*) lingkungan, seperti melalui perizinan lingkungan, pengawasan, dan penegakan hukum. Sementara fungsi koordinasi juga dibutuhkan dalam semua aspek pengelolaan, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, sampai pada penegakan hukum. Merujuk pendapat Chema dan Rondinelli, koordinasi yang lebih luas antarunit pemerintahan pusat dan daerah sangat menentukan keberhasilan desentralisasi dan otonomi daerah,⁴ termasuk dalam pengelolaan lingkungan.

Cakupan tugas dan wewenang kelembagaan lingkungan yang luas seperti ini sejalan dengan kedudukannya yang oleh Magda Lovei dan Charles Weise dinyatakan sebagai "*the main pillars*" dan termasuk "*the key factor*" sistem pengelolaan lingkungan. Kelembagaan lingkungan merupakan basis esensial pengelolaan lingkungan untuk mengoptimalkan *achieving environmental protection*.⁵ Urgensi kelembagaan lingkungan daerah yang kuat merupakan aspek fundamental pengelolaan lingkungan yang sejalan dengan hakikat desentralisasi dan otonomi daerah. Kelembagaan lingkungan yang kuat memerlukan adanya mandat tentang tugas dan wewenang yang luas mulai dari perencanaan, pelaksanaan, sampai pada penegakan hukum lingkungan. Dengan demikian cakupan tugas dan wewenang tersebut tidak hanya perumusan kebijakan dan koordinasi, tetapi termasuk di dalamnya yang bersifat operasional.

Penguatan fungsi koordinasi tidak hanya ditujukan kepada kelembagaan pengelolaan lingkungan semata, tetapi

juga kepada lembaga sektoral yang terkait, terutama yang menangani urusan pengelolaan sumber daya alam. *Mainstream* dalam penguatan fungsi koordinasi ini bukan dalam pemanfaatan sumber daya alamnya, melainkan dalam hal pengelolaan lingkungannya. Penguatan fungsi koordinasi ini sebenarnya akan lebih efektif, jika pengaturan lingkungan hidup beserta kelembagaannya disatukan dengan pengelolaan sumber daya alam seperti di Filipina dan New Zealand.

Salah satu pertimbangan keluarnya UUPPLH-2009 adalah dalam rangka penguatan kelembagaan lingkungan, seperti pemberian kewenangan perizinan, pengawasan lapis kedua (*second line control*), penegakan hukum lapis kedua (*second line enforcement*). Sayangnya ketentuan tersebut hanya tertuju pada kelembagaan lingkungan tingkat pusat, karena di daerah sangat tergantung pada peraturan di bidang otonomi daerah.

Agar kelembagaan lingkungan daerah menjadi kuat, maka fungsi-fungsi tertentu yang bersifat operasional, seperti izin lingkungan harus diberikan kepada lembaga lingkungan daerah. Mengingat pemberian wewenang tersebut ada pada Gubernur/Bupati/Walikota, maka harus ada sub delegasi kepada kelembagaan lingkungan daerah. Dengan demikian kelembagaan lingkungan daerah akan memiliki wewenang yang bersifat operasional. Selain itu kelembagaan lingkungan daerah juga harus dilengkapi dengan fungsi koordinasi yang kuat, seperti rekomendasi tertentu yang menjadi persyaratan izin-izin yang dikeluarkan dinas atau badan lainnya di daerah. Dengan demikian instansi sektor yang memiliki kewenangan perizinan usaha dan/atau kegiatan dengan sendirinya akan selalu berkoordinasi dengan kelembagaan lingkungan yang menangani perizinan lingkungan. Kuatnya kelembagaan lingkungan daerah merupakan salah satu upaya untuk mengatasi kuatnya ego sektor lembaga lain yang selama ini menangani hal-hal yang bersifat operasional, seperti perizinan usaha atau kegiatan di bidang SDA (hutan, tambang, perikanan, dan lain-lain).

C. Bentuk dan Nomenklatur Kelembagaan Lingkungan Daerah

Bentuk kelembagaan lingkungan daerah dalam praktiknya akan ditentukan oleh tiga hal. Pertama, akan ditentukan oleh peraturan yang mengatur tentang organisasi perangkat daerah. Kedua, juga tidak kalah pentingnya adalah pemahaman dan *political will* dari pemerintah daerah dan DPRD dalam menangani isu-isu lingkungan di daerah. Oleh karena itu bentuk kelembagaan lingkungan daerah dalam praktiknya berubah-ubah. Kadang-kadang berbentuk badan, kantor, atau dinas. Nomenklatur pun seringkali berbeda-beda. Pada daerah tertentu bahkan digabung dengan dinas atau badan yang menangani urusan lainnya.

Ketiga, keragaman bentuk kelembagaan lingkungan daerah juga disebabkan oleh lemahnya pengaturan tentang pembinaan dan pengawasan kelembagaan lingkungan di tingkat pusat. Kementerian Lingkungan tidak memiliki hubungan administratif langsung dengan kelembagaan lingkungan di daerah, baik dalam pembentukan kelembagaan maupun dalam penyelenggaraan urusan lingkungan hidup. Hal ini terjadi pada saat sebelum berlakunya PP No. 18 Tahun 2016 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Saat ini tidak tegas bentuk dan nama kelembagaannya, sehingga sangat beragam.

Beragamnya bentuk kelembagaan tersebut, membawa konsekuensi beragamnya kewenangan yang diberikan, sehingga menyulitkan dalam koordinasi dan pengawasan oleh kelembagaan di tingkat pusat. Padahal hasil Rakornas Penataan Kelembagaan Lingkungan Hidup Daerah yang diprakarsai oleh KLH dan Kementerian Dalam Negeri pada tahun 2007, telah merekomendasikan kelembagaan lingkungan daerah berbentuk badan atau kantor, karena mempunyai kelebihan dalam hal koordinasi.⁶ Hasil Rakornas inilah yang dijadikan rujukan dalam PP No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah (sekarang PP No. 18 Tahun 2016), yang memuat ketentuan bahwa urusan lingkungan hidup termasuk dalam perumpunan urusan yang diwadahi dalam bentuk badan atau kantor.

Kelemahannya adalah badan atau kantor tidak memiliki wewenang yang bersifat operasional, seperti dalam hal pemberian izin, pengawasan, dan penegakan hukum. Sebagai lembaga teknis daerah, maka sejatinya ia bukan sebagai unsur penyelenggara otonomi daerah, melainkan sebagai unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik. Kebijakan spesifik dimaksud ternyata bukan kebijakan pengelolaan lingkungan secara luas, tetapi lebih ditekankan pada aspek pengendalian lingkungan hidup.

Untuk mengatasi kelemahan tersebut, maka sudah tepat konstruksi PP No. 18 Tahun 2016 yang mengharuskan kelembagaan lingkungan daerah berbentuk dinas. Melalui bentuk dinas ini seyogyanya lembaga lingkungan daerah telah memiliki wewenang yang kuat karena bersifat operasional, seperti perizinan lingkungan. Masalahnya adalah bahwa kewenangan perizinan di daerah, termasuk dalam bidang lingkungan justru menjadi wewenang lembaga lain, yaitu dinas atau badan peyananan perizinan terpadu. Fungsi lembaga lingkungan hanya memberikan rekomendasi. Dengan demikian seakan tetap menjadi fungsi koordinasi semata.

Fungsi koordinasi memang tetap diperlukan. Fungsi koordinasi sangat dibutuhkan untuk efektifitas pelaksanaan tugas dan fungsinya yang melibatkan berbagai dinas instansi. Menurut Josef Riwu Kaho,⁷ fungsi koordinasi dibutuhkan untuk menyelaraskan aktivitas antarkelembagaan, mencegah terjadinya konflik baik antara pusat dan daerah maupun antardaerah, mencegah kesimpang-siuran dan duplikasi, dan dapat mengembangkan prakarsa improvisasi. Secara lebih rinci fungsi koordinasi dikemukakan Cheema, bahwa koordinasi dibutuhkan untuk beberapa alasan berikut:⁸

1. meningkatkan efisiensi penggunaan sumber daya yang terbatas, dan untuk menghindari terjadinya pemborosan;
2. mengurangi terjadinya konflik tujuan di antara berbagai unit pemerintahan yang bertumbuh dengan cepat;
3. menjamin kesatuan tindakan/kebijaksanaan pemerintah sehingga dapat saling membantu satu sama lainnya;

4. memantapkan kaitan (*linkages*) yang efektif di antara unit-unit pemerintahan sedemikian rupa sehingga dapat saling membantu satu sama lainnya; dan
5. mengurangi gejala timbulnya tumpang tindih baik dalam fungsi maupun dalam pelaksanaan kegiatan.

Kelemahannya bahwa kelembagaan lingkungan daerah yang berbentuk badan tidak memiliki wewenang yang bersifat operasional. Sementara kelembagaan lingkungan daerah yang ada saat ini meskipun telah berbentuk dinas daerah, tetapi kewenangannya yang bersifat operasional “diamputasi” karena diberikan kepada Badan/Dinas lain. Oleh karena itu, kelembagaan lingkungan daerah yang dipandang tepat adalah berbentuk Dinas yang dilengkapi dengan kewenangan operasional dan sekaligus koordinasi.

Dari sisi nomenklatur saat ini memang telah digunakan nama yang sama, yaitu Dinas Lingkungan Hidup. Secara substansial sebenarnya yang terpenting bukanlah pada nomenklatur, melainkan pada lingkup tugas dan wewengannya, kendati hal itu biasanya selalu terkait dengan nomenklatur yang digunakan.

Merujuk UUPPLH-2009, maka tugas dan wewenang kelembagaan lingkungan daerah adalah perlindungan dan pengelolaan lingkungan dalam arti luas, yaitu mulai dari perencanaan sampai pelaksanaan, dan penegakan hukum. Oleh karena itu apapun nomenklaturnya, yang terpenting adalah tugas, wewenang, dan fungsinya mencakup aspek perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam artian yang luas tersebut.

Luasnya substansi tugas dan fungsi kelembagaan lingkungan adalah sejalan dengan maksud dan tujuan penguatan kapasitas kelembagaan lingkungan sebagaimana diharapkan UUPPLH-2009 dan upaya-upaya revitalisasi proses desentralisasi dan otonomi daerah pengelolaan lingkungan menuju tercapainya pengelolaan lingkungan secara berkelanjutan. Kendati nomenklatur bukan merupakan hal yang utama, tetapi nama kelembagaan harus selaras dengan lingkup tugas dan fungsinya. Oleh karena itu, jika merujuk

UUPPLH-2009, maka nomenklatur yang dianggap tepat adalah “Dinas Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup”.

D. Tata Hubungan Kelembagaan Antara Pusat dan Daerah dan Antardaerah Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup

Pergeseran hubungan antara pusat dan daerah serta antardaerah melalui kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, tidak berarti bahwa daerah memiliki otonomi penuh dalam segala hal sehingga terlepas sama sekali dengan pusat dan daerah lainnya. Desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia tetap berada dalam kerangka NKRI, sehingga pelaksanaannya harus memperhatikan tujuan pemberian otonomi daerah dan tercapainya tujuan negara. Dengan dasar filosofis tersebut, maka desentralisasi dan otonomi daerah harus selalu sejalan dengan kebijakan pemerintah pusat dan kepentingan daerah lain.

Secara konstitusional konsep negara kesatuan dimandatkan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yang menentukan bahwa: “Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik”. Dalam konteks otonomi daerah, konsep ini tertuang dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 yang menentukan:

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”.

Dalam konsep negara kesatuan (*unitary state*), maka pada dasarnya pemegang kekuasaan pemerintahan adalah pemerintah pusat. Kendati demikian tidak mungkin semua urusan sepenuhnya dilaksanakan oleh pemerintah pusat. Oleh karena itu, sebagian dari kekuasaan atau kewenangan tersebut dipencarkan atau didelegasikan kepada pemerintah daerah.

Menurut Bagir Manan, setidaknya ada empat jenis hubungan pusat dan daerah dalam otonomi, yaitu hubungan kewenangan, hubungan keuangan, hubungan pengawasan, dan hubungan yang timbul dari susunan organisasi

pemerintahan di daerah.⁹ Ketiga jenis hubungan yang disebutkan terakhir sebenarnya berawal dari adanya hubungan kewenangan antara pusat dan daerah. Tanpa adanya kewenangan yang diberikan kepada daerah, tidak mungkin adanya hubungan keuangan, pengawasan, dan hubungan susunan organisasi pemerintahan di daerah dengan pemerintah pusat. Dengan demikian hubungan kelembagaan pengelolaan lingkungan hidup merupakan hubungan yang timbul dari susunan organisasi pemerintahan di daerah, sebagai akibat dari adanya kewenangan yang diberikan kepada daerah.

Menurut Pasal 18A UUD 1945 bahwa ada empat jenis hubungan antara pusat dan daerah, yaitu hubungan kewenangan, hubungan keuangan, hubungan pelayanan umum, dan hubungan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya. Empat jenis hubungan ini diatur lebih lanjut dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (meskipun tidak semuanya ditegaskan secara eksplisit sebagaimana diatur dengan UU sebelumnya yaitu UU No. 32 Tahun 2004).

Berdasarkan ketentuan UUD 1945 dan UU No. 23 Tahun 2004 ternyata tidak ada pengaturan secara khusus tentang hubungan dalam hal pengelolaan lingkungan hidup. Meskipun demikian, sebagai *general principle* atau *general norm* ketentuan mengenai hubungan kewenangan dan hubungan dalam hal pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya dapat digunakan sebagai dasar pengaturan lebih lanjut. Dasar pemikirannya bahwa wewenang kelembagaan pada dasarnya bersumber dari dan untuk melaksanakan kewenangan yang diberikan kepada daerah dan pemanfaatan sumber daya alam memuat tanggung jawab dalam hal pengelolaan lingkungan hidup.

Berdasarkan pemikiran di atas, maka tata hubungan kelembagaan dalam pengelolaan lingkungan hidup dapat merujuk ketentuan mengenai tata hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Sayangnya RUU tentang Tata Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah yang telah masuk di DPR sejak tahun 2010 belum juga menjadi undang-undang.

Menurut RUU tersebut, perangkat pemerintah, provinsi, dan kabupaten/kota memiliki hubungan satu dengan lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan koordinasi, pembinaan, dan kerja sama. Bentuk hubungan disesuaikan dengan asas penyelenggaraan dan sifat urusan yang diselenggarakan.¹⁰ Merujuk ketentuan Pasal 18 ayat (1) dan Pasal 18A UUD 1945 serta RUU tersebut di atas, maka idealnya hubungan kelembagaan dalam pengelolaan lingkungan antara pusat dan daerah dan antara provinsi dengan kabupaten/kota meliputi hubungan koordinasi, pembinaan, dan pengawasan, sedangkan hubungan antardaerah provinsi dan antarkabupaten/kota meliputi hubungan koordinasi dan kerja sama. Bentuk-bentuk hubungan tersebut disesuaikan dengan sifat urusan, sebagaimana disajikan dalam tabel 7.1 di bawah ini.

Tabel 7.1 Bentuk-bentuk hubungan kelembagaan antara pusat dan daerah dan antar-daerah dalam pengelolaan lingkungan hidup.

| No. | Sifat Urusan Pemerintahan | Hubungan Kelembagaan | Bentuk Hubungan |
|-----|-------------------------------------|--|---------------------------------------|
| 1 | Urusan dekonsentrasi | Pemerintah pusat dan provinsi | Koordinasi |
| 2 | Urusan otonomi dan tugas pembantuan | Pemerintah pusat dan daerah; provinsi dan kabupaten/kota | Koordinasi, pembinaan, dan pengawasan |
| | | Antarperangkat pemerintah daerah | Koordinasi dan kerja sama |

Pengaturan tata hubungan antara pusat dan daerah dan hubungan antardaerah bertujuan agar pelaksanaan otonomi daerah berjalan sesuai dengan tujuan otonomi daerah dan tercapainya tujuan negara. Dalam konteks pengelolaan lingkungan hidup, tujuan pengaturan tata hubungan tersebut pada akhirnya berada dalam simpul yang sama yaitu kesejahteraan masyarakat dan keberlanjutan ekologis. Dalam konsep NKRI maka hubungan tersebut harus berada dalam keseimbangan. Oleh karena itu, dalam tata hubungan ini harus

diperhatikan keseimbangan antara pusat dan daerah serta kemanfaatan bersama dari masing-masing daerah. Peran pemerintah pusat dalam hal koordinasi, pembinaan, dan pengawasan tidak mematikan atau mengkerdulkan kreativitas, inisiatif, dan kemandirian daerah sebagai esensi dari otonomi daerah. Sebaliknya, kemandirian dan keleluasaan daerah tidak berarti semata-mata, sehingga menyimpang dari prinsip dan tujuan bernegara dalam kerangka NKRI. Pengaturan tata hubungan ini bertujuan untuk menjaga keseimbangan dan sinergisnya kebijakan, rencana dan program baik antara pusat dan daerah maupun antardaerah, sehingga otonomi daerah berjalan sesuai dengan prinsip dan tujuan bernegara dalam kerangka NKRI tersebut.

¹S.H. Sarundajang, *Birokrasi Dalam Otonomi Daerah, Upaya Mengatasi Kegagalan*, (Jakarta: Kata Hasta Pustaka, 2008), hlm. 7-8.

²Naskah Akademik RPJMN 2010-2014 Bidang Desentralisasi, (Jakarta: ASSD GTZ-CIDA Bappenas, 2009), hlm. 27.

³*Ibid.*, hlm. 28.

⁴G. Shabbir Cheema & Dennis A. Rondinelli, (ed), *Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries*, California: Sage Publications, Inc. Beverly Hills, 1983, hlm. 34.

⁵Suparto Wijoyo, *Hukum Lingkungan: Kelembagaan Pengelolaan Lingkungan di Daerah*, (Surabaya: Airlangga University Press, 2005), hlm. 6.

⁶Kementerian Negara LH, "Laporan Pelaksanaan Rakornas Revitalisasi Kelembagaan Lingkungan Hidup Daerah", *Prosiding*, (Jakarta: Asdep Urusan Kelembagaan Lingkungan, 2007), hlm. 16.

⁷Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2001), hlm. 290-291.

⁸J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah, Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2007).

⁹Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: FH UII, 2001), hlm. 37.

¹⁰Lihat Draft 3 RUU Tata Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah yang di-hasilkan atas Kerjasama antara Pusat Kajian Pembangunan Administrasi Daerah dan Kota Fisip-UI dan Kementerian PAN, dalam Syafri Nugraha, dkk, *Laporan Akhir Pemahaman dan Sosialisasi Penyusunan RUU Tata Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah*, (Jakarta: Kementerian PAN bekerjasama dengan Pusat Kajian Pembangunan Administrasi Daerah dan Kota Fisip-UI, 2006).

Bab 8

KONSEP IDEAL KERJA SAMA ANTARDAERAH DALAM PENGELOLAAN LINGKUNGAN

A. Lingkup Pengaturan Kerja Sama Antardaerah

Lingkup pengaturan kerja sama antardaerah dalam urusan apapun harus jelas agar tidak menimbulkan perbedaan penafsiran. Pengaturan kerja sama seyogyanya tidak hanya fokus pada aspek prosedural semata, tetapi juga aspek kewenangan dan substansi sesuai dengan urusan yang menjadi objek kerja sama. Aspek kewenangan menjadi titik sentral dalam pengaturan kerja sama, karena berkaitan dengan keabsahan tindak pemerintahan dari organ pemerintahan yang melakukan kerja sama. Idealnya urusan lingkungan hidup yang menjadi objek kerja sama antardaerah adalah urusan yang bersifat lintas batas daerah dan/atau terkait dengan pelayanan publik. Urusan yang menjadi kewenangan daerah tetapi daerah belum mampu melaksanakannya secara mandiri, juga menjadi objek kerja sama antardaerah.

Merujuk UU No. 32 Tahun 2009 (UUPPLH-2009), maka yang dapat menjadi objek kerja sama antardaerah adalah tidak hanya terbatas pada “isu coklat” atau pengendalian pencemaran/kerusakan lingkungan. Objek kerja sama seharusnya mencakup urusan lingkungan dalam arti luas, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan dan penegakan

hukum. Bahkan jika merujuk UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bisa mencakup bidang keanekaragaman hayati, B3 dan limbah B3, pengakuan dan peningkatan kapasitas masyarakat hukum adat dan kearifan lokal, pendidikan dan pelatihan serta penyuluhan, pemberian penghargaan lingkungan, pengaduan lingkungan hidup, dan persampahan.

Hasil kajian di atas menunjukkan bahwa kedua undang-undang ini belum menggunakan rumusan yang sama berkaitan dengan wewenang daerah. Perbedaan demikian memiliki dua kelemahan. *Pertama*, dapat menimbulkan beragam interpretasi dan potensi konflik antara pusat dan daerah. *Kedua*, menyulitkan dalam pelaksanaan dan penegakan hukumnya. Untuk itu perlu dilakukan sinkronisasi dan penyamaan nomenklatur kewenangan antara kedua undang-undang tersebut. Sementara penggunaan asas hukum *lex specialist derogat lex generalis* harus hati-hati, karena keduanya berada dalam rezim hukum yang berbeda (rezim hukum otonomi daerah dan rezim hukum lingkungan). Jika berkaitan dengan aspek kewenangan daerah, tentu UU No. 23 Tahun 2014 yang menjadi *lex specialist*-nya. Sebaliknya, jika berkaitan dengan aspek pengelolaan lingkungan, maka UUPPLH-2009 yang menjadi *lex specialist*-nya. Hal seperti ini tentu menjadi persoalan hukum dalam implementasinya. Oleh karena itu, untuk menghindari beragam penafsiran sebaiknya dilakukan proses harmonisasi hukum melalui revisi kedua undang-undang tersebut.

Ketidakharmonisan kedua aturan tersebut mencerminkan tidak dipenuhinya asas-asas perundang-undangan yang baik, khususnya asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*)¹ dan asas kejelasan rumusan.² Secara substansial juga tidak mencerminkan sistem hukum yang baik, karena sebagaimana dikemukakan Lon L. Fuller bahwa ada delapan persyaratan moral agar isi hukum positif dapat berfungsi dengan baik yaitu:³

- a. peraturan tersebut harus dituangkan dalam aturan-aturan yang berlaku umum;

- b. peraturan tersebut tidak boleh dirahasiakan, melainkan harus diumumkan;
- c. peraturan tidak boleh berlaku surut;
- d. peraturan tersebut harus dapat dimengerti;
- e. aturan-aturan hukum tidak boleh saling bertentangan satu sama lain;
- f. suatu peraturan tidak boleh menuntut seseorang untuk melakukan perbuatan yang tidak mampu dilakukannya;
- g. aturan hukum tidak boleh sering berubah, sehingga orang tidak dapat mengikuti aturan mana yang masih berlaku;
- h. harus ada kesesuaian antara peraturan yang diundangkan dengan peraturan yang dilaksanakan dalam kenyataannya.

Kedelapan prinsip moralitas hukum tersebut sangat penting untuk menentukan kualitas dan berfungsinya sistem hukum. Kedelapan prinsip tersebut merupakan persyaratan yang bersifat kumulatif, bukan alternatif. Hal ini berarti, tidak dipenuhinya salah satu persyaratan, seperti adanya aturan-aturan yang saling bertentangan satu sama lain, tentu akan menyulitkan sistem hukum tertentu berfungsi dengan baik.

B. Prinsip Dasar Kerja Sama Antardaerah

Kerja sama antardaerah merupakan sarana untuk menyetarakan pembangunan, mengurangi kesenjangan, mengatasi berbagai masalah lintas wilayah secara bersama, dan potensi yang dimiliki daerah dapat dimanfaatkan untuk kepentingan bersama. Tujuan akhirnya adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah.

Untuk mencapai tujuan tersebut secara efektif dan berkelanjutan, maka perlu diperhatikan hal-hal berikut ini:⁴

1. perlunya inklusivitas dalam kerja sama untuk mendekatkan pelayanan pada masyarakat dan menerapkan kaidah-kaidah partisipatif;
2. mempertahankan komitmen dan semangat kerja sama;
3. selalu mempelajari pilihan/alternatif, dan mengambil pilihan yang paling realistis;
4. memperhatikan detail teknis dalam kerja sama;

5. evaluasi secara berkala dan menjaga koridor kerja sama agar tetap mengarah pada tujuan awal kerja sama; dan
6. responsif terhadap permasalahan yang muncul.

Selain itu, kerja sama tersebut harus dilandasi oleh prinsip-prinsip dasar yang menjadi acuan dalam pelaksanaan kerja sama antardaerah.

Kajian terhadap ketentuan Pasal 363 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 1 angka 1 PP No. 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah, setidaknya terdapat tiga prinsip kerja sama daerah yaitu prinsip efisiensi, efektifitas, dan saling menguntungkan. Ketiga prinsip ini berfungsi sebagai dasar terjadinya kerja sama daerah.

Untuk pelaksanaannya tentu masih diperlukan prinsip-prinsip lain dalam pelaksanaan kerja sama daerah, seperti kesepakatan bersama, itikad baik, persamaan kedudukan, keadilan, transparansi, dan kepastian hukum. Selain itu, untuk kerja sama di bidang lingkungan hidup, harus dilandaskan pada prinsip-prinsip pengelolaan lingkungan hidup.

Merujuk ketentuan UUD 1945, setidaknya ada tiga prinsip utama yang harus menjadi dasar dalam pelaksanaan kerja sama di bidang lingkungan hidup. Ketiga prinsip dasar tersebut meliputi: (1) pengakuan hak-hak dasar atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari HAM (Pasal 28H ayat (1)); (2) penguasaan negara atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk kemamuran rakyat (Pasal 33 ayat (3)); dan (3) berwawasan lingkungan dan berkelanjutan dalam setiap kegiatan perekonomian (Pasal 33 ayat (4)).

Ketiga prinsip dalam UUD 1945 tersebut telah dijabarkan lebih lanjut dalam asas-asas yang terdapat UUPPLH-2009, yaitu: asas tanggung jawab negara, kelestarian dan keberlanjutan, keserasian dan keseimbangan, keterpaduan, manfaat, kehati-hatian, keadilan, ekoregion, keanekaragaman hayati, pencemar membayar, partisipatif, kearifan lokal, tata kelola pemerintahan yang baik, dan otonomi daerah.

Kerja sama antardaerah dalam pengelolaan lingkungan wajib memperhatikan prinsip-prinsip tersebut, terutama tiga prinsip dasar yang termuat dalam UUD 1945 dan beberapa prinsip penting lainnya dalam UUPPLH-2009 terutama prinsip

ekoregion. Melalui prinsip ekoregion dapat mengatasi ego daerah akibatnya adanya fragmentasi wewenang masing-masing daerah. Berdasarkan prinsip ini lingkungan dapat dikelola secara bersama oleh beberapa daerah yang secara ekologis berada dalam satu region atau wilayah ekologis tertentu.

Keterpaduan prinsip tersebut dengan prinsip kerja sama pada umumnya, secara filosofis bertujuan agar pencapaian tujuan kerja sama selaras dengan maksud dan tujuan pengelolaan lingkungan hidup. Dari sisi pembangunan hukum nasional, keterpaduan tersebut bertujuan untuk menciptakan sistem hukum kerja sama yang mencerminkan prinsip otonomi daerah dan prinsip pengelolaan lingkungan hidup.

C. Bentuk Hukum Kesepakatan Kerja Sama Antardaerah

Bentuk hukum kesepakatan kerja sama idealnya dituangkan dalam dua tahap, yaitu *memorandum of understanding* (MoU) dan perjanjian kerja sama. MoU merupakan tahapan pertama dari proses kerja sama. Melalui MoU ini para pihak baru menyatakan kehendak untuk melakukan kerja sama. Dalam Pasal 6 ayat (1) dan ayat (3) PP No. 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah dinamakan Kesepakatan bersama. MoU atau kesepakatan bersama ini baru merupakan dasar adanya kerja sama. MoU belum mengatur isi kesepakatan secara rinci dan belum mengatur hak dan kewajiban para pihak secara rinci serta akibat hukumnya. Pada tahap kedua, setelah MoU dilanjutkan dengan perjanjian kerja sama. Melalui perjanjian ini diatur secara tegas subyek kerja sama, objek kerja sama, lingkup kerja sama, hak dan kewajiban, jangka waktu kerja sama, pengakhiran kerja sama, keadaan memaksa, dan penyelesaian perselisihan. Dengan demikian memiliki alas hukum pembuktian yang kuat jika terjadi perselisihan.

Perjanjian kerja sama yang dimaksud tentu harus dilakukan secara tertulis oleh para pihak, dalam hal ini Gubernur atau bupati/walikota yang bertindak sebagai wakil daerah. Dapat juga dilakukan oleh pejabat di lingkungan

perangkat daerah yang mendapat kuasa dari Gubernur atau bupati/walikota.

Harus diperhatikan bahwa perjanjian kerja sama antardaerah memiliki karakter hukum yang tidak sepenuhnya sama dengan perjanjian keperdataan biasa. Perjanjian kerja sama antardaerah lebih memiliki karakter publik, karena yang diperjanjikan adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan subjek hukumnya pun adalah organ pemerintah, yaitu kepala daerah. Perjanjian kerja sama termasuk dalam perjanjian kebijaksanaan yang bersifat publik (*publiekrechtelijke samenwerkingsovereenkomst*),⁵ bukan perjanjian yang bersifat keperdataan biasa. Hal ini selaras dengan pendapat P. de Haan yang membedakan tiga tipologi perjanjian kebijaksanaan, yaitu: (1) *Publiekrechtelijke samenwerkingsovereenkomst*; (2) *Publiekrechtelijke bevoegdheidsovereenkomst*; dan (3) *privaatrechtelijke beleidsovereenkomst*.⁶ Perjanjian kerja sama antardaerah atau KSDD termasuk dalam tipologi yang pertama, karena dibuat dalam rangka kerja sama antarorgan atau badan-badan pemerintah dalam rangka menyelenggarakan wewenangnya. Sementara tipologi yang kedua dan ketiga dilaksanakan antara organ pemerintah dengan rakyat atau badan hukum perdata.

Perjanjian kebijaksanaan adalah perjanjian yang dilakukan oleh organ pemerintah dengan menjadikan kebijaksanaan yang dimiliki dalam rangka menyelenggarakan wewenangnya sebagai objek perjanjian. Menurut Laica Marzuki, perjanjian kebijaksanaan merupakan salah satu bentuk instrumen pemerintahan yang pada hakikatnya merupakan perbuatan hukum yang menjadikan kebijaksanaan publik sebagai objek perjanjian. Hakikat dari perjanjian kebijaksanaan tersebut terutama untuk menjadikan perbuatan perjanjian yang diadakan oleh badan atau pejabat tata usaha negara selaku sarana perwujudan kebijakan pemerintah (*de overeenkomst als beleidsinstrument*).⁷

Karakter yang khas dari perjanjian kebijaksanaan yang bersifat publik ini, meskipun merupakan instrumen hukum perdata tetapi dalam pelaksanaannya lebih didominasi oleh hukum publik. Aturan dan prinsip hukum publik tidak hanya

berlaku pada saat terjadinya perjanjian, melainkan berlaku dalam hal pelaksanaan dan penegakan hukumnya. Karakter khas yang *pertama*, bahwa dari perjanjian kerja sama antardaerah sebagai salah satu varian dari perjanjian kebijaksanaan harus memenuhi syarat-syarat keabsahan tindak pemerintahan yang sepenuhnya diatur oleh hukum publik. Karakter khas yang *kedua*, jika terjadi perselisihan maka penyelesaiannya dilakukan melalui sarana hukum publik.

Mengenai keabsahan tindak pemerintahan, menurut Philipus M. Hadjon ditentukan oleh kewenangan, prosedur, dan substansi.⁸ Dengan demikian keabsahan perjanjian kerja sama antardaerah selain ditentukan oleh syarat dan prinsip hukum perjanjian pada umumnya, juga ditentukan oleh adanya kewenangan, prosedur, dan substansi yang diatur dalam hukum publik.

Dari aspek kewenangan, maka kebijakan kepala daerah yang menjadi objek perjanjian harus didasarkan pada wewenang yang sah, baik yang diperoleh secara delegasi maupun mandat. Pengelolaan lingkungan hidup merupakan salah satu urusan wajib yang diberikan kepada daerah, sehingga kepala daerah memiliki kewenangan yang sah yang diperoleh secara delegasi. Kepala daerah memiliki keabsahan untuk melakukan perjanjian kebijakan dalam pengelolaan lingkungan hidup. Setiap kewenangan yang menjadi landasan pembuatan kebijakan yang diperjanjikan itu memiliki batasan-batasan, karena setiap kewenangan dibatasi oleh isi/materi, wilayah dan waktu.⁹

Dari aspek prosedur, tindak pemerintahan dalam kerja sama antardaerah setidaknya bertumpu pada tiga landasan utama hukum administrasi, yaitu asas negara hukum, asas demokrasi, dan asas instrumental. Asas negara hukum berkaitan dengan perlindungan hak-hak dasar, misalnya hak untuk tidak menyerahkan dokumen yang sifatnya "*privacy*". Asas demokrasi berkaitan dengan asas keterbukaan dalam penyelenggaraan pemerintahan, dan asas instrumental meliputi asas efisiensi (*doelmatigheid*: daya guna) dan asas efektifitas (*doeltreffrenheid*: hasil guna).¹⁰ Ketiga asas umum tersebut harus menjadi landasan prosedural dalam pembuatan perjanjian kerja

sama antardaerah. Masing-masing pemerintah daerah harus tetap menjaga *privacy* pemerintah daerah lainnya, tetapi setiap keputusan atau tindakan yang akan diambil harus dilakukan secara terbuka dan memberi peluang peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan. Pelaksanaan kerja sama juga harus memberikan manfaat bagi para pihak, terutama daya guna dan hasil guna (efisien dan efektif) penyelenggaraan urusan pemerintahan. Dalam pengelolaan lingkungan hidup aspek manfaat bersama merupakan hal yang sangat esensial dan merupakan kunci sukses dan keberlanjutan kerja sama.

Dari aspek substansi, maka isi perjanjian kerja sama yang dibuat hanya terbatas pada isi/materi yang menjadi kewenangan kepala daerah, berlaku untuk daerah tertentu dan dalam batas waktu tertentu. Selain itu, penggunaan kewenangan yang diperjanjikan secara substansial juga dibatasi oleh batasan yang menyangkut “apa” dan “untuk apa”. Cacat substansial menyangkut “apa” merupakan tindakan sewenang-wenang, sedangkan cacat substansial menyangkut “untuk apa” merupakan tindakan penyalahgunaan wewenang.¹¹

D. Model dan Format Kelembagaan Kerja Sama Antardaerah

Menurut UU No. 23 Tahun 2014 dan PP No. 28 Tahun 2018 model atau bentuk kerja sama daerah dapat berupa kerja sama daerah dengan daerah lain (KSDD), kerja sama daerah dengan pihak ketiga (KSDPK), kerja sama daerah dengan pemerintah daerah di Luar Negeri (KSDPL), dan kerja sama daerah dengan lembaga di luar negeri (KSDLL). Dengan demikian maka yang termasuk kategori kerja sama antardaerah adalah KSDD dan KSDPL.

Pasal 364 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 menentukan bahwa penyelenggaraan urusan yang bersifat lintas batas dan penyelenggaraan pelayanan publik bagi daerah yang berbatasan merupakan kerja sama daerah yang bersifat wajib bagi daerah yang berbatasan. Sementara di luar kriteria tersebut menurut Pasal 365 urusan daerah dapat dilakukan kerja sama yang bersifat sukarela. Artinya, model yang dapat diterapkan dalam KSDD adalah yang berkaitan dengan

penyelenggaraan urusan yang bersifat lintas batas dan penyelenggaraan pelayanan publik bagi daerah yang berbatasan.

Berdasarkan Pasal 364 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014, maka KSDD yang bersifat wajib mencakup:

- a. kerja sama antar-Daerah provinsi;
- b. kerja sama antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dalam wilayahnya;
- c. kerja sama antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dari provinsi yang berbeda;
- d. kerja sama antar-Daerah kabupaten/kota dari Daerah provinsi yang berbeda; dan
- e. kerja sama antar-Daerah kabupaten/kota dalam satu Daerah provinsi.

Belum ada aturan lebih lanjut mengenai kedua model kerja sama tersebut. Permendagri No. 22 Tahun 2009 sebagai pelaksanaan PP sebelumnya mengatur delapan bentuk/model kerja sama antardaerah, yang meliputi: (1) kerja sama pelayanan bersama; (2) kerja sama pelayanan antardaerah; (3) kerja sama pengembangan sumber daya manusia; (4) kerja sama pelayanan dengan pembayaran retribusi; (5) kerja sama perencanaan dan pengurusan; (6) kerja sama pembelian penyediaan pelayanan; (7) kerja sama pertukaran layanan; dan (8) kerja sama pemanfaatan peralatan.

Kedelapan model tersebut tidak semuanya dapat diterapkan dalam bidang lingkungan. Pengaturan hukum yang idealnya memuat model-model kerja sama yang dapat diterapkan dalam pengelolaan lingkungan hidup, baik secara mandiri maupun kombinasi antara beberapa model. Model-model kerja sama ini dapat diintegrasikan dengan model-model pengelolaan lingkungan, misalnya model pengelolaan DAS Terpadu, model pengelolaan sampah terpadu, model pengelolaan wilayah pesisir terpadu, dan lain-lain.

Pilihan model apa yang diterapkan sangat tergantung pada kebijakan masing-masing daerah dan karakteristik persoalan lingkungan yang dikerjasamakan. Apapun model yang dipilih, keberhasilan kerja sama akan sangat ditentukan oleh beberapa hal, yaitu: komitmen pimpinan daerah,

identifikasi kebutuhan yang layak dilakukan kerja sama, integrasi dan harmonisasi kebutuhan isu yang akan dikerjasamakan ke dalam sistem perencanaan daerah yang telah ada atau yang akan dibuat, partisipatif, dan disertai analisis kelembagaan atau model kelembagaan.¹²

Format kelembagaan kerja sama daerah dapat berupa badan kerja sama; forum koordinasi; forum koordinasi, monitoring dan evaluasi; dan badan usaha bersama. Perbedaan antarformat kelembagaan dimaksud dapat dilihat dalam tabel 8.1 di bawah ini.

Tabel 8.1 Perbedaan antarformat kelembagaan kerja sama antardaerah

| Format Kelembagaan | Karakteristik | Kelebihan | Kekurangan | Fisibilitas |
|---|---|---|---|---|
| Lembaga kerja sama | Pelaksanaan program, fasilitasi pembelajaran, dan aksi bersama. Adanya otoritas pengaturan yang kuat. | Tingginya <i>engagement</i> antardaerah, tingkat integrasi yang tinggi dengan kebijakan internal daerah. | Membuka peluang dominasi satu daerah atas daerah lainnya, karakteristik lokal kurang diperhatikan. | Relatif tidak mudah dibentuk. Memerlukan mekanisme legal formal yang baku. |
| Forum koordinasi | Fasilitasi komunikasi dan koordinasi antar anggota. | Relatif mudah dibangun dan dilaksanakan. | Minimnya kontri-busi, karena hanya <i>sharing information</i> . | Tidak sulit dibentuk dan cenderung aman dari sisi politik internal. |
| Forum koordinasi, monitoring dan evaluasi | Tidak hanya <i>sharing</i> informasi, tetapi juga pelaksanaan program, fasilitasi <i>horizontal learning</i> , dan fasilitasi membuat program aksi. | Besarnya kontri-busi jangka panjang terhadap kebijakan internal daerah. Soliditas dan keberlangsungan forum lebih terjamin. | Berorientasi <i>capacity building</i> yang sifatnya jangka panjang, sehingga acapkali menjadi penghambat meraih dukungan politik dari DPRD. | Pembentukannya memerlukan energi yang tidak sedikit dan diperlukan sinergi dengan pihak lain. |
| Badan usaha | Umumnya | Kontribusi riil bagi | Basis hukum kerja sama | Memerlukan proses |

| | | | | |
|---------|---|--|---|--|
| bersama | berorientasi pengembangan sektor ekonomi tertentu sesuai dengan <i>competitive advantages</i> yang dimiliki daerah. | pengembangan ekonomi dan pembangunan daerah lebih optimal. Tingkat <i>engagement</i> antardaerah relatif tinggi. | terbatas SKB, sehingga tidak mudah memperoleh dukungan DPRD, terutama dalam penganggaran dan perencanaan. | yang jauh lebih rumit dan energi yang tidak sedikit. Tantangan relatif berat pada proses awal mencari titik temu perbedaan prioritas daerah. |
|---------|---|--|---|--|

Sumber: Diringskas dari Model Kerja Sama Antardaerah, Yogyakarta: PLOD UGM dan Apeksi, 2006, hlm. 66-73.

Berdasarkan kekuatan dan kelemahan serta fisibilitas dari masing-masing format kelembagaan kerja sama yang ada, kajian tersebut merekomendasikan alternatif ketiga dan keempat sebagai alternatif format kelembagaan kerja sama yang ideal untuk dilaksanakan.¹³ Menurut penulis, model kelembagaan yang pertama dan ketiga justru lebih ideal diterapkan dalam pengelolaan lingkungan, karena pembentukannya relatif tidak sulit. Dua model kelembagaan ini tidak hanya berfungsi sebagai forum koordinasi atau wadah berbagi informasi (*sharing information*), tetapi memiliki kekuatan untuk membentuk dan melaksanakan program bersama. Pengelolaan lingkungan memerlukan fungsi koordinasi, tetapi sekaligus memiliki kontribusi dalam pembentukan dan pelaksanaan program bersama dalam jangka panjang.

PP No. 28 Tahun 2018 telah mengadopsi format kelembagaan yang pertama, yaitu berbentuk Sekretariat Kerja Sama. Sekretariat Kerja Sama ini dapat dibentuk jika kerja samanya bersifat wajib dan memenuhi kriteria berikut ini: a. dilakukan secara terus menerus; b. memiliki kompleksitas tinggi; dan c. jangka waktu kerja sama paling singkat 5 (lima) tahun. Sekretariat kerja sama tersebut bukan perangkat daerah dan bertugas memfasilitasi perangkat daerah dalam melaksanakan KSDD. Pendanaan sekretariat kerja sama dibebankan pada APBD masing-masing daerah yang bekerja sama.

Dari ketentuan PP di atas, terlihat bahwa tugas Sekretariat Kerja Sama hanya terbatas pada aspek fasilitasi perangkat daerah dalam pelaksanaan KSDD. Dengan demikian tidak memiliki fungsi eksekusi pelaksanaan kerja sama. Pelaksanaan kerja sama ada pada perangkat daerah masing-masing.

Idealnya lembaga kerja sama tersebut juga memiliki fungsi pembentukan dan pelaksanaan program aksi bersama. Pembentukan sekretariat atau lembaga kerja sama tidak perlu dibatasi persyaratan jika kerja sama yang dilakukan dalam waktu paling singkat 5 (lima) tahun. Pembatasan jangka waktu

tersebut tidak terlalu penting, karena yang lebih penting adalah adanya efektifitas pelaksanaan program kerja sama secara berkelanjutan. Dengan demikian tujuan dan manfaat kerja sama akan tercapai secara baik dalam jangka waktu yang cukup panjang.

Dalam PP No. 28 Tahun 2018 juga ditentukan bahwa sekretariat kerja sama bukan perangkat daerah. Ketentuan ini perlu penegasan lebih lanjut, bahwa yang dimaksud adalah organisasi atau lembaganya, bukan untuk personil atau pengelola lembaga tersebut. Pengelolaan kerja sama dapat saja dilakukan secara kombinasi antara tenaga profesional dan wakil-wakil pemerintah daerah yang melakukan kerja sama.

Dasar hukum pembentukan badan kerja sama idealnya bukan dalam bentuk keputusan bersama kepala daerah, karena tidak dikenal dalam hirarki peraturan perundang-undangan. Bentuk hukum demikian berimplikasi lemahnya kekuatan mengikat dari produk hukum tersebut. Untuk itu idealnya dibentuk dengan Peraturan Daerah masing-masing agar memperoleh dukungan yang kuat dari semua pihak, terutama dukungan politik dari DPRD berkaitan dengan penganggaran program dan kegiatan kerja sama.

¹Asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*) merupakan salah satu asas formal dalam pembentukan perundang-undangan yang baik sebagaimana dikemukakan Van der Vlies (Lihat A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Peraturan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, (Jakarta: Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990) hlm. 330-331; Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 253-254).

²Asas kejelasan rumusan merupakan salah satu asas yang berkaitan dengan materi muatan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Asas ini oleh Van der Vlies dimasukkan dalam asas formal yang disebut sebagai asas terminologi dan sistematik yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*) (A. Hamid S. Attamimi, *Ibid*; Maria Farida Indrati S, *Ibid*).

³Lon. L. Fuller, *The Morality of Law*, (New Haven & London: Yale University Press, 1970), hlm. 39.

⁴Anonim, *Model Kerja Sama Antardaerah*, (Yogyakarta: PLOD UGM dan Apeksi, 2006), hlm. 74.

⁵Lihat W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Universitas Atmajaya Yogyakarta, 2008), hlm. 43.

⁶*Ibid.*, hlm. 52.

⁷Laica Marzuki, *Kebijaksanaan Yang Diperjanjikan (Beleidsvooreenkomst): Hukum dan Pembangunan*, No. 3, Tahun XXI, Juni 1991, h. 269.

⁸Philipus M. Hadjon, Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih", *Pidato Peresmian Penerimaan Jabatan Guru Besar Ilmu Hukum*, (Surabaya: Fakultas Hukum Unair, 1994), hlm. 7.

⁹*Ibid.*, hlm. 9.

¹⁰*Ibid.*, hlm. 9.

¹¹*Ibid.*, hlm. 10.

¹²Thres Sanctyeka, "Merajut Kepentingan, Menebar Kesejahteraan: Upaya Peningkatan Pelayanan Dasar Melalui Kerja Sama Antar-Daerah", dalam *Sewindu Otonomi Daerah*, KPPOD, Jakarta, 2009, hlm. 6-7.

¹³Anonim, *Model Kerja Sama....Op. Cit.*, hlm. 66-73.

DAFTAR PUSTAKA

- Akib, Muhammad, "Perizinan Lingkungan di Bidang Industri dan Penegakan Hukumnya Dalam Rangka Pencegahan Pencemaran Lingkungan di Provinsi Lampung", *Tesis*, Surabaya: Program Pascasarjana Universitas Airlangga, 1994.
- , *Hukum Lingkungan, Perspektif Global dan Nasional*, Jakarta: Rajawali Pers, Cet. Ketiga, 2016.
- , *Politik Hukum Lngkungan, Dinamika dan Refleksinya Dalam Produk Hukum Otonomi Daerah*, Jakarta: Rajawali Pers, 2016.
- Akib, Muhammad (dkk), Model Kebijakan Hukum Kerja Sama Antar Daerah Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup Berbasis Prinsip Ekoregion Di Provinsi Lampung, Laporan Hibah Profesor, LPPM Unila, 2017.
- Algra, N.E., *et. al*, *Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae*, Belanda-Indonesia, Jakarta: Binacipta, 1983.
- Anonim, *Model Kerja sama Antar Daerah*, Yogyakarta: PLOD UGM dan Apeksi, 2006.
- Anonim, *Environmental Policy in the Netherlands*, <http://www.celestery.com/files/749paper.pdf>, Diakses 12 Desember 2009.

- Asmara, H.M. Galang, *Konstruksi Pola Hubungan Pusat-Daerah Dalam Menegakkan Prinsip Negara Kesatuan*, Laporan Penelitian, Kerjasama Fakultas Hukum Universitas Mataram Dengan Sekjen DPD RI, (Mataram: Universitas Mataram, 2009).
- Atmosudirdjo, Prajudi, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988.
- Attamimi, A. Hamid S., *Peranan Peraturan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, Jakarta: Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990.
- Australian Environment Council, *Guide to Environmental Legislation And Administrative Arrangements in Australia*, Second Edition, AEC Report No. 18, Canberra: Australian Government Publishing Service, 1986.
- Aziz, Abdul dan David D. Arnold, *Desentralisasi Pemerintahan Pengalaman Negara-Negara Asia*, Bantul: Pondok Edukasi, 2003.
- Baiquni, M. dan R. Rijanta, *Konflik Pengelolaan Lingkungan dan Sumberdaya Dalam Era Otonomi dan Transisi Masyarakat (Pemahaman Teoritis dan Pemaknaan Empiris)*, <http://www.akademik.unsri.ac.id>, Diakses 18 Februari 2010.
- Banuwa, Irwan Sukri, *Pengembangan Alternatif Usaha Tani Berbasis Kopi Untuk Pembangunan Pertanian Lahan Kering Berkelanjutan di DAS Sekampung Hulu*, Disertasi, Bogor: Sekolah Pascasarjana IPB, 2008.

- Bernas, Fr. Joaquin G., *The 1987 Philippine Constitution: A Comprehensive Reviewer*, Manila, Philippines: Rex Book Store, Inc., 2006.
- Brillantes, Alex B. and Donna Moscare, "Decentralization and Federalism in the Philippines: Lessons from Global Community", *Discussion paper presented at the International Conference of the East West Center, Kuala Lumpur, Malaysia, July 1-5, 2002*.
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2009.
- Cheema, G. Shabbir & Dennis A. Rondinelli, (ed), *Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries*, California: Sage Publications, Inc. Beverly Hills, 1983.
- Christensen, Stephen, "Resource Management And Environmental Issues", New Zealand Chairman of Anderson Llyod Law Partnership 1, *Paper*, tt.
- Deputi MENLH, *Lembaga Lingkungan Daerah Yang Sehat dan Mandiri*, Jakarta: Kementerian Negara LH, tt.
- Direktorat Kehutanan dan Koservasi Sumberdaya Air, *Kajian Model Pengelolaan Daerah Aliran Sungai (DAS) Terpadu*, www.bappenas.go.id, Diakses Mei 2010.
- Fahriza, Fahmi, *Konflik Air Minum Antardaerah*, Suara Karya Online, Kamis, 27 Agustus 2009.
- Fajar, Mukti dkk., *Konstitusionalisme Demokrasi*, Malang: In-TRANS Publishing, 2010.

- Fakrulloh, Zudan Arif (dkk), *Kebijakan Desentralisasi di Persimpangan*, Jakarta: CV. Cipruy, 2004.
- Farrier, David and Paul Stein (Edited), *The Environmental Law Hand Book*, New South Wales, Australia: Redfern Legal Centre Publishing, 2006.
- Faure, Michael & Nicole Niessen (edited), *Environmental Law in Development, Lesson from the Indonesian Experience*, Cheltenham UK-Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, Inc, 2006.
- Forum DAS Lampung, "Fakta dan Realitas DAS Sekampung", *Makalah, Lokakarya Pengelolaan DAS Terpadu DAS Sekampung*, Bandar Lampung, 25 Juni 2009.
- Friedmann, Wolfgang, *The State and The Rule of Law in A Mixed Economy*, London: Steven and Sons, 1971.
- Fuller, Lon. L., *The Morality of Law*, (New Haven & London: Yale University Press, 1970.
- Hadi, Sudharto P., *Dimensi Lingkungan Perencanaan Pembangunan*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005.
- Hadjon, Philipus M., "Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih", *Pidato Peresmian Penerimaan Jabatan Guru Besar Ilmu Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 10 Oktober 1994.
- , *Pemerintahan Menurut Hukum (Wet En Rechtsmatig Bestuur)*, Surabaya: Yuridika, 1994.

- Hardjasoemantri, Koesnadi, *Hukum Tata Lingkungan*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2006.
- Haris, Syamsuddin (editor), *Desentralisasi dan Otonomi Daerah, Desentralisasi, Demokratisasi, dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, Jakarta: LIPI Press, 2005.
- Hidayat, Syarif, "Desentralisasi Untuk Pembangunan, Dialog kelompok Positivis dan Realitivis", *Jentera, Jurnal Hukum*, Edisi 14 Tahun IV, Oktober-Desember, Jakarta, 2006.
- , "Mengurai Peristiwa Meretas Karsa Refleksi Satu Dasawarsa Reformasi Desentralisasi dan otonomi Daerah", dalam *Prisma*, Vol. 29 No. 3, Juli 2010.
- Huda, Ni'matul, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.
- , *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Nusa Media, 2007.
- Hunter, Paula and Sylvia Allan, *Roles And Responsibilities Under The Resource Management Act 1991, A Guide For Local Government Politicians*, Montgomery Watson NZ Ltd, Oktober 1998.
- Indrati S, Maria Farida., *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Indroharto, Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1991.

- Isra, Saldi, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2010.
- Kaho, Josef Riwu, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2001.
- Kaloh, J., *Mencari Bentuk Otonomi Daerah, Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, Jakarta: Rineka Cipta, 2007.
- Keban, Yeremias T., "Kerja sama Antar Pemerintah Daerah Dalam Era Otonomi: Isu Strategis, Bentuk dan Prinsip", *www.bappenas.go.id*, Diakses 18 Februari 2010.
- Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State*, New York: Russel & Russel, 1973.
- Kementerian Kehutanan, *Statistik Kehutanan 2008*, Jakarta: Kementerian Kehutanan, 2009.
- Kementerian Negara LH, "Laporan Pelaksanaan Rakornas Revitalisasi Kelembagaan Lingkungan Hidup Daerah", *Prosiding*, Jakarta: Asdep Urusan Kelembagaan Lingkungan, 2007.
- , *Model Pendekatan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Jakarta: Kementerian Negara LH, 2006.
- , *Pedoman Kerja sama Antardaerah Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Jakarta: Kementerian Negara LH, 2006.
- , *Buku Tanya Jawab Mengenai KLHS*, Jakarta: Kementerian Negara LH, 2007.
- Keraf, A. Sonny, *Etika Lingkungan*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2002.

- Mahi, Ali Kabul, *Pengelolaan Wilayah Pesisir Lampung Secara Terpadu*, Pidato Ilmiah, Dies Natalis Universitas Lampung ke 34, Bandar Lampung: 23 September 1999.
- , *Pengelolaan Lahan Pertanian di Daerah Pesisir Secara Terpadu*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Pertanian Universitas Lampung, Bandar Lampung: 17 Oktober 2000.
- Maksum, Irfan Ridwan, *Perbandingan Sistem Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Otonom*, Laporan Pekerjaan, DSF-Bank Dunia, tt, <http://www.dsfindonesia.org/userfiles/DSF-DB-PembagianURusan.pdf>, Diakses 11 Nopember 2010.
- Manan Bagir, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Disertasi, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994.
- , *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: FH UII, 2001.
- Marbun, S.F., *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 2003.
- Marzuki, H.M. Laica, "Hakikat Desentralisasi Dalam Sistem Ketatanegaraan RI", *Jurnal Konstitusi*, Volume 4 No. 1 Maret 2007.
- Marzuki, Laica, *Kebijaksanaan Yang Diperjanjikan (Beleidsvooreenkomst): Hukum dan Pembangunan*, No. 3, Tahun XXI, Juni 1991.
- Mathews, RL (edited), *Federalism and Environment*, Canberra, Australia: Center for Research on

- Federal Finacial Relations, The Australian National University, 1985.
- Matutu, H. Mustamin DG., dkk., *Mandat, Delegasi, Atribusi dan Implementasinya di Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 2004.
- Mawhood, Philip (ed), *Local Government in the Third World: The Experience of Tropical Africa*, Chicheser: John Wiley & Sons, 1987.
- Michiel, F.C.M.A., *De Wet Milieubeheer*, Tweede druk, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 1994.
- Ministry of the Interior and Kingdom Relations, Constitutional Affairs and Legislation Department, *The Constitution of the Kingdom of the Netherlands 2002*.
- Monteiro, Josef M., "Sinkronisasi Pengaturan Kewenangan Pengelolaan Sumber Daya Alam Kelautan", *Jurnal Hukum Pro Justisia*, April 2008, Volume 26 No. 2.
- Mottershead, Terri, *Environmental Law and Enforcement in the Asia-Pacific RIM*, Hongkong, Singapore, Malaysia: Sweet & Maxwell Asia, 2002.
- Muslimin, Amrah, *Beberapa Azas-azas dan Pengertian-pengertian Pokok Tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*, Bandung: Alumni, 1983.
- Naskah Akademik RPJMN 2010-2014 Bidang Desentralisasi, Jakarta: ASSD GTZ-CIDA Bappenas, 2009.
- Naskah Akademik RUU Perubahan UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, 22 Mei 2009.

- Nugraha, Syafri, dkk, *Laporan Akhir Pemahaman dan Sosialisasi Penyusunan RUU Tata Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah*, Jakarta: Kementerian PAN bekerjasama dengan Pusat Kajian Pembangunan Administrasi Daerah dan Kota Fisip-UI, 2006.
- Nurjana, Teguh Prasetyo dan Sukardi, *Korupsi dan Illegal Logging Dalam Sistem Desentralisasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.
- Osborne, David dan Ted Gaebler, *Mewirusahaakan Birokrasi (Reinventing Government)-Mentransformasi Semangat Wirausaha ke Dalam Sektor Publik*, Jakarta: PPM, 2003.
- Pemda Provinsi Lampung, *Rencana Strategis Pengelolaan Wilayah Pesisir Lampung*, Kerja sama Pemda Provinsi Lampung dengan Proyek Pesisir Lampung dan BKPSL-IPB, Bandar Lampung, 2000.
- , *Laporan SLHD Provinsi Lampung*, BPLHD Provinsi Lampung, 2008.
- , *Status Lingkungan Hidup Provinsi Lampung*, 2009.
- Pemda Kota Bandar Lampung, *Laporan Status Lingkungan Hidup Daerah (SLHD) Kota Bandar Lampung*, 2009.
- Pramusinto, Agus dan Erwan Agus Purwanto (editor), *Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan dan Pelayanan Publik: Kajian tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia*, Yogyakarta: Gaya Media-JIAN UGM-MAP UGM, 2009.

- Pratikno, dkk, *Mengelola Dinamika Politik dan Sumberdaya Daerah*, Yogyakarta: PLOD dan Departemen Dalam Negeri, 2004.
- Rahmadi, Takdir, "Pengendalian Pencemaran Air", Bahan Penataran Hukum Lingkungan, Kerjasama Hukum Indonesia-Belanda, Surabaya: Fakultas Hukum Unair, 11-17 Juni 1994.
- Rangkuti, Siti Sundari, "Sistem Perizinan Lingkungan di Indonesia" (*"System of Environmental Licenses in Indonesia"*), Makalah, Penataran Hukum Administrasi dan Hukum Lingkungan yang diselenggarakan dalam rangka Kerjasama Hukum Indonesia-Belanda, Surabaya: 16-28 November 1992.
- , *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Surabaya: Airlangga University Press, 1996.
- Republic of Philippines, Department of Environment and Natural Resources, [http:// www.denr.gov.ph/about](http://www.denr.gov.ph/about), Diakses 15 Juni 2010.
- Ribot, Jesse C., *Waiting For Democracy, The Politics of Choice in Natural Resource Decentralization*, Washington DC: World Resorces Institute, 2004.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, 2003.
- Ridwan, H. Juniarso dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Bandung: Penerbit Nuansa, 2009.

- Salim, H.S., *Hukum Kontrak, Teori dan Teknik Penyusunan Kontrak*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008.
- Samekto, Adji, "Pembangunan Berkelanjutan Dalam Tatanan Sosial Yang Berubah", *Jurnal Hukum Progresif*, Program Doktor Ilmu Hukum Undip, Semarang, Vol. 1/No. 2/Oktober 2005.
- Santosa, Mas Ahmad, "*Greener Constitution: Solusi Strategis Pengarusutamaan Pembangunan Berkelanjutan Berwawasan Lingkungan*", *Makalah*, Materi Amandemen UUD Negara RI 1945, 2009.
- , *Good Governance dan Hukum Lingkungan*, Jakarta: ICEL, 2001.
- Sarundajang, S.H., *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1999.
- , *Birokrasi Dalam Otonomi Daerah, Upaya Mengatasi Kegagalan*, Jakarta: Kata Hasta Pustaka, 2008.
- Sekber Kartamantul, <http://www.kartamantul.pemda-diy.go.id>, Diakses 24 Agustus 2010.
- Sekretaris BKSP Jabodetabekjur, Kerja sama Antar Daerah Dalam Penataan Ruang Kawasan Jabodetabekpunjur, http://bulletin.penataanruang.net/upload/data_artikel/Artikel_BKSP.pdf, Diakses 5 Agustus 2010.
- Sidharta, B. Arief, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum, Sebuah Penelitian tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, Bandung: Mandar Maju, 2000.

- Sirajudin, Fatkhurohman dan Zulkarnain, *Legislative Drafting, Pelebagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta-Malang: MCW, Yappika, dan In-TRANS Publishing, 2007.
- Situmorang, Victor M., *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Sinar Grafika, 1994.
- Smith Jr, Turner T. & Pascale Kromarek, *Understanding US and European Environmental Law: A Practitioner's Guide*, London/Dordrecht Boston: Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1989.
- Soemarwoto, Otto, *Atur Diri Sendiri Paradigma Baru Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2004.
- Stroink, F.A.M., *Pemahaman Tentang Dekonsentrasi* Terjemahan Ateng Syafrudin, Bandung: Refika Aditama, 2006.
- Suharnoko, *Hukum Perjanjian, Teori dan Analisa Kasus*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2007.
- Suharto, Rahmat Bowo, *Rekonstruksi Birokrasi Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam Menuju Keberlanjutan Ekologi*, *Disertasi*, Semarang: PDIH Undip, 2011.
- Sumaryadi, I Nyoman, *Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*, Jakarta: Citra Utama, 2005.
- Suradinata, Ermaya, *Otonomi Daerah dan Paradigma Kepemimpinan Pemerintahan dalam Politik dan Bisnis*, Jakarta: Suara Bebas, 2006.

- Surianingrat, Bayu, *Desentralisasi dan Dekonsentrasi Pemerintahan di Indonesia Suatu Analisa*, Jakarta: Dewa Ruci Press, 1980.
- Syafrudin, Ateng, *Pemerintah Daerah dan Pembangunan*, Bandung: Sumur, 1973.
- Syaukani HR, Afan Gaffar, dan M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007.
- Tarigan, Antonius, "Kerja sama Antar Daerah (KAD) Untuk Peningkatan Penyelenggaraan Pelayanan Publik dan Daya Saing Wilayah", <http://bulletin.penataanruang.net>, Diakses 18 Februari 2010.
- Ten Berge, J.B.J.M., *Recent Development in General Administrative law in the Netherlands*, Utrecht: December, 1994.
- The Constitution of the Kingdom of the Netherlands* 2008.
- The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid III, (Jakarta: Gunung Agung, 1995), hlm. 40.
- Thoha, Miftah, *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008.
- Thres Sanctyeka, "Merajut Kepentingan, Menebar Kesejahteraan: Upaya Peningkatan Pelayanan Dasar Melalui Kerja Sama Antar-Daerah", dalam *Sewindu Otonomi Daerah*, KPPOD, Jakarta, 2009.
- Tjandra, W. Riawan, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Universitas Atmajaya Yogyakarta, 2008.

- Tjandra, W. Riawan dan Kresno Budi Darsono, *Legislatif Drafting, Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Yogyakarta: Universitas Atmajaya Jaya Yogyakarta, 2009.
- Wignyosoebroto, Soetandyo, *Desentralisasi Dalam Tata Pemerintahan Kolonial Hindia-Belanda, Kebijakan dan Upaya Sepanjang Babak Akhir Kekuasaan Kolonial di Indonesia (1900-1940)*, Malang: Bayu Media, 2005.
- , Soetandyo, "Satu Abad Desentralisasi di Indonesia", *Prisma, Otonomi daerah Untuk Siapa ?*, Vol. 29 No. 23, Juli 2010.
- Wijoyo, Suparto, *Hukum Lingkungan, Kelembagaan Pengelolaan Lingkungan di Daerah*, Surabaya: Airlangga University Press, 2005.
- , *Refleksi Mata Rantai Pengaturan Hukum Pengelolaan Lingkungan Secara Terpadu*, Disertasi, Surabaya: Airlangga University Press, 2006.
- Woltgens L. dan Th. G. Drupsteen, *Hukum Perizinan Lingkungan* (Diterjemahkan oleh M. Soetopo dan disunting oleh Siti Sundari Rangkuti), Bahan Penataran Hukum Lingkungan, Kerja-sama Hukum Indonesia-Belanda, Surabaya: Fakultas Hukum Unair, 1992.
- Yuwono, Slamet Budi, "Karakteristik Biofisik Kawasan Hutan Register 19 Gunung Betung Sebagai Sumber Air Kota Bandar Lampung, Provinsi Lampung", *Makalah*, Program Pascasarjana/S3 Institut Pertanian Bogor, November 2003.

GLOSARIUM

Amdal

Kajian mengenai dampak penting suatu usaha dan/atau kegiatan yang direncanakan pada lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan.

Asas hukum

Pikiran-pikiran dasar yang ada di dalam dan di belakang aturan hukum; (*ratio legis*) dari peraturan hukum.

Atribusi

Wewenang yang bersumber dan diperoleh secara langsung dari peraturan perundang-undangan.

Baku mutu lingkungan hidup

Ukuran batas atau kadar makhluk hidup, zat, energi, atau komponen yang ada atau harus ada dan/atau unsur pencemar yang ditenggang keberadaannya dalam suatu sumber daya tertentu sebagai unsur lingkungan hidup.

Daya dukung lingkungan hidup

Kemampuan lingkungan hidup untuk mendukung perikehidupan manusia, makhluk hidup lain, dan keseimbangan antarkeduanya.

Dekonsentrasi

Pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/walikota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

Delegasi

Pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.

Demokrasi

Kekuasaan negara atau pemerintah yang didasarkan pada kedaulatan rakyat.

Desentralisasi

Penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem NKRI.

Ekokrasi

Kekuasaan negara atau pemerintah yang didasarkan pada kedaulatan lingkungan.

Ekoregion

Wilayah geografis yang memiliki kesamaan ciri iklim, tanah, air, flora, dan fauna asli, serta pola interaksi manusia dengan alam yang menggambarkan integritas sistem alam dan lingkungan hidup.

Ekosistem

Tatanan unsur lingkungan hidup yang merupakan kesatuan utuh menyeluruh dan saling mempengaruhi dalam membentuk keseimbangan, stabilitas, dan produktivitas lingkungan hidup.

Etnosentrisme

Pandangan yang berpusat pada kedaerahan atau kesukuan.

Hak menguasai negara

Hak negara untuk mengatur dan mengurus atau mengelola (*to manage*) sesuatu.

Izin lingkungan hidup

Izin yang diberikan kepada setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan yang wajib amdal atau UKL-UPL dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagai prasyarat untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan.

Kajian Lingkungan Hidup Strategis

Rangkaian analisis yang sistematis, menyeluruh, dan partisipatif untuk memastikan bahwa prinsip pembangunan berkelanjutan telah menjadi dasar dan terintegrasi dalam pembangunan suatu wilayah dan/atau kebijakan, rencana, dan/atau program.

Kelembagaan lingkungan

Organisasi atau institusi yang menjalankan tugas dan fungsi koordinasi dan perencanaan, pembuatan, implementasi, dan sekaligus penegakan kebijakan lingkungan.

Kerja Sama Daerah

Usaha bersama antara daerah dan daerah lain, antara daerah dan pihak ketiga, dan/atau antara daerah dan lembaga atau pemerintah daerah di luar negeri yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik serta saling menguntungkan.

Kerja Sama Daerah Dengan Daerah Lain (KSDD)

Usaha bersama yang dilakukan oleh daerah dengan daerah lain dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah untuk kesejahteraan masyarakat dan percepatan pemenuhan pelayanan publik.

Kewenangan

Kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu maupun terhadap sesuatu bidang

pemerintahan tertentu secara bulat. Kewenangan juga berarti kumpulan dari wewenang-wewenang.

Lingkungan hidup

Lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan, dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain

Mandat

Perintah untuk menjalankan kewenangannya oleh organ lain untuk dan atas namanya

Negara hukum kesejahteraan

Negara selain tunduk pada hukum yang berlaku, juga berfungsi menyelenggarakan kesejahteraan rakyat.

Nomokrasi

Kekuasaan negara atau pemerintah yang didasarkan pada kedaulatan hukum.

Otonomi daerah

Hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia

Pembangunan berkelanjutan

Pembangunan yang memadukan aspek lingkungan hidup, sosial, dan ekonomi untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan.

Pemerintah daerah

Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Peraturan daerah

Peraturan yang dibuat oleh kepala daerah bersama dewan perwakilan rakyat daerah, yang terdiri dari peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota.

Politik hukum lingkungan

Arah kebijakan hukum yang ditetapkan oleh negara tentang pengelolaan lingkungan dengan maksud untuk mencapai tujuan dan sasaran tertentu di bidang lingkungan.

Prinsip akuntabilitas

Penanggungjawab penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan kedekatannya dengan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang ditimbulkan oleh penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan.

Prinsip efisiensi

Penyelenggara suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan perbandingan tingkat daya guna yang paling tinggi yang dapat diperoleh.

Prinsip eksternalitas

Penyelenggara suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang timbul akibat penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan.

Prinsip kepentingan strategis nasional

Penyelenggara suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan pertimbangan dalam rangka menjaga keutuhan dan kesatuan bangsa, menjaga kedaulatan Negara, implementasi hubungan luar negeri, pencapaian program strategis nasional dan pertimbangan lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

RPPLH

Perencanaan tertulis yang memuat potensi, masalah lingkungan hidup, serta upaya perlindungan dan pengelolaannya dalam kurun waktu tertentu.

Sentralisasi

Kekuasaan atau kewenangan pemerintahan yang terpusat pada pemerintah pusat.

Sumber daya alam

Unsur lingkungan hidup yang terdiri atas sumber daya hayati dan nonhayati yang secara keseluruhan membentuk kesatuan ekosistem.

Urusan Pemerintahan

Kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat.

Wewenang

Kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik atau kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang untuk melakukan hubungan-hubungan hukum.

INDEKS

Afan Gaffar
Akuntabilitas
Alex B. Brillantes
Amdal
Amrah Muslimin
Asas hukum
Ateng Syafrudin
Atribusi
Australia
Bagir Manan
Baku mutu lingkungan hidup
Bapedal
Belanda
Berakhirnya
Bestuurszorg
birokrasi
Brian C Smith,
California
Cita hukum (*recht idee*)
David Osborne-Ted Gaebler
Daya dukung lingkungan hidup
Decentralisatie Wet
Dekonsentrasi
Delegasi
Demokrasi
Dennis A. Rondinelli
Desentralisasi
Devolution,
Dinamika
Donna Moscare
Eco-democracy
efisiensi

ego sektoral
Ekokrasi
Ekoregion
Ekosistem
eksternalitas
EPA
Etnosentrisme
F.A.M. Stroink
Filipina
G. Shabbir Cheema
Gary D Taylor
Gary S. Silverman
General principles
Green legislation
H.D Stout
Hak menguasai negara
holitik-ekologis
Inter-Agency Committee
Izin lingkungan hidup
Jesse C. Ribbot.
Josef Riwu Kaho
Kajian Lingkungan Hidup Strategis
Kearifan lokal
Kekuasaan
Kelembagaan lingkungan
kepentingan strategis nasional
Keresidenan
Kerja Sama Antardaerah
Kerja Sama Daerah
Kewenangan
Koesoemahatmaja
Komite Nasional Indonesia Daerah
Koordinasi
Laica Marzuki
L. Woltgens
Local Government Act
M. Baiquni
M. Ryaas Rasyid

Mandat
Max Weber
Model
Nancy K. Kubasek
Negara hukum kesejahteraan
Negara kesatuan
Nomokrasi
Otonomi daerah
Otto Soemarwoto
P Nicolai
Patterson
Pembangunan berkelanjutan
Pemerintah daerah
Pemerintahan lokal
Pendapatan asli daerah
Pendekatan DAS
Peraturan daerah
Perselisihan
Philip Mawhood
Portofolio
Privatization
R. Rijanta
Regional
RPPLH
Sarundajang
Second line enforcement
Sekretariat Kerja Sama
Sentralisasi
sinkronisasi
Suparto Wijoyo
Syarif Hidayat
Syaukani HR
Th. G. Drupsteen
The Liang Gie
Tonnaer
Tresna
Van Der Pot
Veto

Viera
Water Boards
Wet Milieubeheer
Wewenang
Wolfgang Friedmann
Zudan Arif Fakrullah

Hukum Lingkungan

Perspektif Otonomi Daerah

Edisi 2

Hukum lingkungan selain memiliki perspektif global dan nasional, juga perspektif otonomi daerah. Perspektif ini lahir sejalan dengan berkembangnya konsep demokrasi lingkungan (*eco-democracy*), yang menuntut pembagian wewenang antara pusat dan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang lingkungan hidup.

Buku ini mengulas tentang konsep dasar tentang otonomi daerah di bidang lingkungan serta berbagai bias dalam pelaksanaannya. Secara *ius constituendum* pengaturan hukum tentang otonomi daerah untuk mewujudkan keberlanjutan ekologi. Tetapi dalam pelaksanaannya, berbagai dampak negatif terhadap lingkungan tidak dapat dihindarkan. Oleh karena itu buku ini menawarkan beberapa pemikiran tentang model atau format otonomi daerah di bidang lingkungan. Pada intinya model atau format tersebut bertujuan untuk mewujudkan konsep ideal tentang otonomi daerah di bidang lingkungan, yaitu keberlanjutan ekologi dan kesejahteraan.

Materi tersebut sangat penting untuk dipahami oleh semua pihak yang terkait, terutama akademisi, birokrasi pemerintahan (pusat dan daerah), praktisi hukum, penggiat lingkungan, dan mahasiswa hukum.



Prof. Dr. Muhammad Akib, S.H., M.Hum., lahir di Karta, 16 September 1963, adalah Profesor Hukum Lingkungan pada Fakultas Hukum Universitas Lampung. Saat ini menjabat sebagai Ketua Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung. Menyelesaikan S1 dari Fakultas Hukum Universitas Lampung (1986), S2 dari PPs Universitas Airlangga (1994) dan S3 dari PDIH UNDIP (Juli 2011). Pernah mengikuti Program Sandwich-like di Wollongong University, Australia (2009). Karya ilmiah sudah banyak yang diterbitkan secara nasional baik buku referensi, jurnal nasional maupun jurnal internasional.

ISBN: 978-623-228-936-9



GRAHA ILMU