

POLITIK HUKUM PENGELOLAAN LINGKUNGAN DAN REFLEKSINYA DALAM PRODUK HUKUM OTONOMI DAERAH

Zulfa Ayu Wulandari¹, Siti Dalfah Sobariah²
ayuwulandarizulfa@gmail.com¹, dalfahdalfah@gmail.com²
Universitas Islam Nusantara

Abstrak: Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji hubungan antara kebijakan hukum lingkungan dan produk hukum otonomi daerah. Penelitian ini berfokus pada analisis hukum doktrinal yang mengkaji hubungan antara norma hukum positif dengan konsep ideal kebijakan hukum lingkungan dari perspektif otonomi daerah. Temuan dari penelitian ini menunjukkan bahwa kebijakan hukum yang mengatur otonomi daerah tidak selaras dengan kebijakan hukum lingkungan yang berakar pada pendekatan ekosistem. Penyebabnya terletak pada masih kuatnya penekanan pada pola pikir ekonomi sebagai satu-satunya ukuran keberhasilan pembangunan, kurangnya penerapan prinsip-prinsip ekosistem yang berkelanjutan, dan perlunya perbaikan dalam merumuskan kebijakan hukum otonomi daerah. Kelembagaan lingkungan hidup di daerah masih kurang kuat dan strukturnya terfragmentasi, dimana beberapa provinsi dan kabupaten menggabungkannya dengan lembaga lain yang memiliki kewenangan dalam eksploitasi lingkungan hidup.

Kata Kunci: Kebijakan Hukum, Lingkungan Hidup, Otonomi Daerah.

Abstract: This research aims to examine the relationship between environmental legal policy and local autonomy legal product. This research focuses on a doctrinal legal analysis that examines the relationship between positive legal norms and their ideal concepts of environmental legal policy from the perspective of local autonomy. The findings of this study indicate that the legal policies governing local autonomy do not align with the environmental legal policies that are rooted in the ecosystem approach. The cause of this issue lies in the strong emphasis on economic mindset as the sole measure of development success, the lack of implementation of sustainable ecosystem principles, and the need for improvement in formulating legal policies for regional autonomy. The distribution of environmental management authority is primarily centered around the regulation and administrative aspects. The local environmental institutions are lacking in strength and their structure is fragmented, with some provinces and regencies merging it with another institution that has authority over environmental exploitation.

Keywords: Legal Policy, Environment, Local Autonomy.

PENDAHULUAN

Dari sudut pandang konstitusional, politik hukum yang melingkupi pengelolaan lingkungan hidup dapat ditemukan dalam Pasal 33 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Peraturan-peraturan ini menekankan bahwa pengelolaan sumber daya alam terutama ditujukan untuk menjamin kesejahteraan penduduk, dengan tetap mengikuti prinsip-prinsip yang berkelanjutan dan ramah lingkungan. Sangatlah penting bahwa perlindungan lingkungan hidup menjadi prinsip utama dalam semua peraturan hukum tentang pengelolaan lingkungan hidup, termasuk dalam pelaksanaan otonomi daerah. Singkatnya, peraturan hukum tentang desentralisasi dan otonomi daerah di bidang pengelolaan lingkungan hidup harus selaras dengan peraturan pengelolaan lingkungan hidup.

Berdasarkan kebijakan hukum tersebut, pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah diharapkan bisa membawa perubahan positif dalam pengelolaan lingkungan hidup. Hal ini karena memungkinkan daerah untuk memiliki kontrol dan tanggung jawab yang lebih besar dalam mengelola lingkungan mereka sendiri. (Keraf, Sonny 2002: 206-208; Soemarwoto, Otto, 2004: 159; <http://www.bapedal.go.id>, diunduh 19 Maret 2002). Namun, pada kenyataannya, banyak produk hukum otonomi daerah yang tidak mengedepankan semangat tersebut di atas. Otoritas dan kelembagaan lingkungan hidup di daerah masih sangat lemah, sehingga menghambat dampak positif otonomi daerah terhadap pengelolaan lingkungan hidup. Kasus-kasus lingkungan hidup meningkat tajam dalam beberapa tahun terakhir, terutama di era otonomi daerah (Nurjaya, 2008: 2; Akib, 2008: 183).

Berdasarkan informasi yang diberikan, masalah penelitian dapat dinyatakan sebagai berikut:

- (1) Apa yang menjadi penyebab keterputusan antara kebijakan hukum otonomi daerah dengan politik hukum pengelolaan lingkungan hidup yang berfokus pada kelestarian ekosistem?
- (2) Bagaimana kebijakan hukum yang mengatur kewenangan dan kelembagaan pengelolaan lingkungan hidup di berbagai daerah berkontribusi terhadap tujuan keberlanjutan ekosistem secara keseluruhan?

METODE PENELITIAN

A. SPESIFIKASI PENELITIAN

Penelitian ini berfokus pada penelitian hukum doktrinal yang mengkaji ketentuan hukum positif, konsep-konsep dan doktrin-doktrin hukum yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan hidup dalam konteks otonomi daerah. Selain itu, metode non-doktrinal, seperti analisis pendukung, juga digunakan untuk mengetahui faktor-faktor non-hukum yang berpengaruh terhadap perumusan kebijakan hukum pengelolaan lingkungan hidup.

B. MATERI PENELITIAN

Penelitian ini berfokus pada bahan hukum primer dan sekunder yang relevan. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan yang diatur dalam konstitusi, serta peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan lingkungan hidup dan otonomi daerah. Sementara itu, bahan hukum sekunder yang digunakan terdiri dari literatur-literatur hukum, hasil-hasil penelitian ilmiah, hasil studi, kamus-kamus, dan terbitan berkala, khususnya yang terkait dengan pengelolaan lingkungan hidup dalam konteks otonomi daerah. Selain itu, untuk memperkaya analisis, data yang diperoleh melalui wawancara dengan para pakar di bidang pengelolaan lingkungan hidup dan otonomi daerah juga menjadi bahan pertimbangan.

C. LOKASI PENELITIAN

Penelitian dilakukan di Jakarta dan Lampung. Penelitian dilakukan di Jakarta di Kementerian Lingkungan Hidup dan Kementerian Dalam Negeri. Penelitian dilakukan di Provinsi Lampung, khususnya di Badan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Biro Hukum Provinsi, serta di empat kabupaten/kota: Tanggamus, Lampung Tengah, Pesawaran, dan Kota Bandar Lampung. Provinsi Lampung dan empat kabupaten/kota tersebut dipilih karena kompleksitas permasalahan lingkungan hidup yang cukup besar, ditambah dengan masih terbatasnya cakupan kebijakan hukum

lingkungan hidup yang lebih banyak berfokus pada aspek administratif-wilayah dan ekonomi.

D. TEKNIKI PENGUMPULAN BAHAN HUKUM/DATA

Bahan-bahan hukum tersebut dikumpulkan melalui proses identifikasi, pengorganisasian, kategorisasi, dan sistematisasi berdasarkan masalah penelitian. Informasi lapangan yang diperlukan untuk analisis dikumpulkan berdasarkan wawancara mendalam dengan para pejabat dari KLH, Depdagri, BPLH, Biroi Hukum Provinsi, dan empat kabupaten/kota terpilih.

E. TEKNIKI PENGOLAHAN DAN ANALISIS DATA

Setelah mengumpulkan bahan dan data, bahan dan data tersebut ditinjau dengan cermat untuk kelengkapannya. Selanjutnya, bahan dan data tersebut disusun secara tematik berdasarkan pokok bahasan dan dilakukan analisis. Analisis bahan/data hukum dilakukan secara sistematis, khususnya difokuskan pada penelaahan terhadap konsep-konsep, asas-asas, norma-norma dan sistem hukum yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan hidup dalam perspektif otonomi daerah. Analisis bahan hukum dilakukan sesuai dengan pendekatan Meuwissen, yaitu dengan menelaah dan menganalisis isi dan struktur hukum yang bersangkutan, mengorganisasikan dan mengevaluasi gejala hukum yang ada, menginterpretasikan hukum, dan menilai penerapannya (Meuwissen, 1994: 26-28). Berbagai metode digunakan untuk penafsiran hukum, seperti penafsiran tata bahasa, penafsiran sistematis, penafsiran otentik, dan penafsiran komparatif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

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

Politik hukum dapat dilihat sebagai arah resmi kebijakan hukum yang ditetapkan oleh Negara untuk mencapai tujuannya melalui pemberlakuan atau tidak diberlakukannya hukum. (MD, Mahfud, 2006: 9; MD, Mahfud, 2007: 48). Dari perspektif ini, politik yang melingkupi hukum pengelolaan lingkungan dapat dilihat sebagai proses pengambilan keputusan strategis negara untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dalam bidang perlindungan lingkungan.

Tujuan dari kebijakan hukum pengelolaan lingkungan hidup diuraikan dalam Pasal 33 ayat (3) dan ayat (4) UUD 1945. Ayat (3) menekankan tujuan pengelolaan sumber daya alam untuk memajukan kesejahteraan rakyat, sementara ayat (4) menekankan penyelenggaraan perekonomian nasional dengan fokus pada keberlanjutan dan tanggung jawab terhadap lingkungan. Berbeda dengan Konstitusi Portugal, Spanyol, Perancis, Ekuador, dan Bolivia, konstruksi politik dari undang-undang ini tidak secara jelas menguraikan tugas dan tanggung jawab negara atau hak dan kewajiban warga negara dalam pengelolaan lingkungan hidup. Secara implisit, frasa "sebesar-besarnya kemakmuran rakyat" telah disebutkan bahwa penggunaan sumber daya alam harus dilakukan dengan cara yang berkelanjutan dan ramah lingkungan. Selain itu, Pasal 28H menekankan pentingnya lingkungan yang baik dan berkelanjutan sebagai aspek fundamental dari hak asasi manusia. Oleh karena itu, setiap tindakan hukum yang mengabaikan masalah lingkungan dan menyebabkan kerusakan ekologis dapat dianggap sebagai pelanggaran hak asasi manusia.

Meskipun masih terdapat beberapa kelemahan, kebijakan hukum dalam UUD 1945 telah menunjukkan kemajuan dalam komitmen bangsa untuk menyelenggarakan negara berdasarkan prinsip kedaulatan lingkungan (ekokrasi) setelah amandemen kedua dan keempat. Menurut Jimly Assidique, konstitusionalisme prinsip ekokrasi di Indonesia, seperti yang tercantum dalam Pasal 28H dan Pasal 33 ayat (3) dan ayat (4), menandakan bahwa negara ini telah menganut green constitution. Namun, penting untuk dicatat bahwa hal ini tidak membuatnya setara dengan Konstitusi Portugal, Spanyol, Perancis, dan Ekuador (Assidique, Jimly, 2009: 179-181), atau yang terbaru dengan Konstitusi Bolivia (República del Bolivia Constitución de 2009).

Menurut teori Hans Kelsen dan Hans Nawiasky, UUD 1945 dianggap sebagai aturan dasar negara. Ia berfungsi sebagai prinsip penuntun bagi semua kebijakan hukumi negara, termasuk dalam pelaksanaannya otonomi daerah (Kelsen, Hans, 1945: 113; 2006: 244-245; Maria Farida Indrati S,

2007: 45). Oleh karena itu, kebijakan hukum otonomi daerah (pusat dan daerah) seharusnya tidak hanya mencakup prinsip-prinsip demokratisasi dan ikemandirian, tetapi juga memasukkan politiki ihukum ipengelolaan ilingkungan ihidup yang menjunjung tinggi prinsip keberlanjutan ekosistem. Menurut Bagir Manan (1994: 39; 2001: 26), desentralisasi dan otonomi daerah, jika didukung oleh kebijakan ihukum yang iefektif dan itataikelola ipemerintahan iyang ibaik, akan memainkan peran yang isangat penting idalam memajukan ikesejahteraan imasyarakat dan menjamin keberlanjutan ekosistem.

Hubungan antara kemakmuran dan keberlanjutan ekosistem tidak dapat dipungkiri. Mencapai kemakmuran secara berkelanjutan membutuhkan pengelolaan lingkungan yang efektif. Dari sudut pandang filosofis, fondasi desentralisasi dan otonomi daerah berakar pada dua tujuan tersebut, bahkan sampai ke ranah lingkungan hidup. Dengan menerapkan otonomi daerah, pengelolaan lingkungan hidup dapat ditingkatkan secara signifikan. Pendekatan ini meningkatkan iefisiensi dan ikeadilan idalam pengambilan keputusan, karena mendekatkan ikebijakan dan ikeputusan idengan kondisi spesifik masing-masing daerah. Selain itu, pendekatan ini memungkinkan adanya kontrol langsung dan cepat dari masyarakat setempat, sehingga memastikan bahwa kepentingan masyarakat setempat terkait lingkungan hidup dapat dipertimbangkan dan diakomodasi. Pada akhirnya, otonomi daerah menumbuhkan rasa tanggung jawab yang lebih besar di antara daerah-daerah dalam mengelola lingkungan mereka sendiri (Keraf, Sonny., 2002: 199-200; Ribbot, Jesse C., 2004: 8; Soemarwoto, Otto., 2004: 159). Pencapaian ikondisi iideal ini bergantung pada substansi kebijakan hukum pemerintah dan perwujudannya idalam iproduk hukum idaerah yang mengedepankan ekosistemi idan didukung oleh tata kelola pemerintahan yang efektif.

Kajian mengenai politik ihukum iotonomi daerah menunjukkan ibahwa produk hukum iotonomi idaerah ibelum isepenuhnya sejalan dengan ipolitik ihukum pengelolaan lingkungan hidup iyang seharusnya berdasarkan ipendekatan ekosistem. Dalam urusan mengelola pemerintahan, daerah telah diberikan kewenangan untuk mengurusnya, termasuk pengelolaani ilingkungan ihidup, sebagaimana tertuang dalam iUU No. 32i iTahun 2004 tentang iPemerintahan Daerahi dan iPP No. 38i iTahun 2007 tentang iPembagian iUrusan iPemerintahan antarei iPemerintah, iPemerintahan iDaerah iProvinsi, dan iPemerintahan iDaerah Kabupaten/Kota. Namun demikian, kebijakan-kebijakan hukum ini biasanya memiliki ruang lingkup administratif atau regional, dengan pembagian urusan pemerintahan yang lebih menekankan pada pengendalian lingkungan. Demikian pula, banyak produk hukum daerah yang memprioritaskan kepentingan ekonomi dan regional sementara mengabaikan keberlanjutan ekologi dan itataikelola pemerintahani yang ibaik.

Karena orientasi kebijakan hukum ini, Kementerian Dalam Negeri membatalkan banyak peraturan daerah. Menurut data dari Kementerian Dalam Negeri, sebanyak 1.105 peraturan daerah dibatalkan antara tahun 2002 dan Agustus 2009. Jumlah tersebut termasuk 8 peraturan daerah dari iProvinsi iLampung idan 38 peraturan daerah dari ikabupaten/kotai idi Provinsi Lampung (Kementerian Dalam iNegeri, 2009). Dari 46 peraturan daerah yang dibatalkan, sebagian besar berfokus pada pajak dan retribusi yang berkaitan idengan ilingkungan dan isumber daya alam.

Ada beberapa faktor kunci yang berkontribusi terhadap kurangnya keselarasan antara kebijakan hukum pengelolaan lingkungan hidup dengan prinsip-prinsip pembangunani berkelanjutan dan itataikelola ipemerintahan iyang ibaik dalam perspektif otonomi daerah. Pertama, terbukti bahwa para pejabat pemerintah terus memprioritaskan aspek ekonomi dalam mengukur keberhasilan pembangunan. Pola pikir yang berlaku ini masih tertanam kuat. Kuantitas dan kualitas sumber daya alam pada akhirnya akan menentukan keberlanjutan pembangunan ekonomi. Kedua, implementasi kebijakan otonomi daerah tidak memiliki komitmen yang kuat terhadap prinsip-prinsip tata kelola pembangunan berkelanjutan yang baik. Hal ini terutama terlihat dari kurangnya ipengakuan terhadap keterbatasanani idayai idukungi iekosistem dan pentingnya keberlanjutan. Ketiga, mekanisme harmonisasi hukum yang tidak efektif dalam pengembangan produki hukumi iotonomi idaerah.

Menurut iUU No. 32 tahun 2004, ada beberapa produk hukum tertentu yang harus memenuhi persyaratan tertentu. Hal ini mencakup bidang-bidang seperti APBD, pajak dan retribusi daerah, dan perencanaan tata ruang. Penting untuk dicatat bahwa koordinasi dengan iMenteri Keuangan dan Menterii yang bertanggung jawab atas urusan perencanaan tata ruang (saat ini Menterii Pekerjaani iUmum, bukan Menteri Lingkungan Hidup) diperlukan untuk hal-hal ini. Regulasi tidak menjangkau produk hukum lainnya, seperti yang terkait dengan ipengelolaan ilingkungan ihidup. Selain itu, pembuatan produk hukum otonomi daerah kurang memenuhi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

Vani ider Vlies mengidentifikasi dua jenis prinsip: prinsip formal dan prinsip material. Prinsip-prinsip formal mencakup berbagai prinsip utama, seperti tujuan yang jelas, iorgan/lembagai yang itepat, perlunya regulasi, penegakan hukum, dan ikonsensus. Prinsip-prinsip utama dalam konteks ini mencakup pentingnya penggunaan terminologi dan organisasi yang jelas dan konsisten, untuk memastikan bahwa hukum mudah dimengerti dan dikenali. Selain itu, ada fokus pada perlakuan yang sama terhadap individu di bawah hukum, memberikan kepastian hukum, dan menerapkan hukum dengan cara yang mempertimbangkan keadaan individu. (Attamimi, 1990: 330-331; Indrati S, Maria Farida., 2007: 253-254).

Asas-asas ini secara iformal diuraikan dalam iPasal 5 dan 6 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang iPembentukan iPeraturan iPerundang-undangan. Pasal 5 menyoroti pentingnya asas-asas tertentu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang efektif. Asas-asas tersebut meliputi kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan. Pasal 6 menyoroti pentingnya asas-asas tertentu dalam hal materi muatan peraturan perundang-undangan. Asas-asas yang disebutkan meliputi perlindungan, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, ketertanggung, persatuan dalam keberagaman, keadilan, kesetaraan, ketertiban, dan kepastian hukum. Penekanan juga diberikan pada asas keseimbangan, keselarasan, dan kerukunan.

Sangatlah penting untuk mengikuti asas-asas ini ketika mengembangkan produk hukum daerah. Satjipto Rahardjo menekankan bahwa asas-asas hukum berfungsi sebagai dasar dari peraturan hukum, yang memberikan dasar yang paling luas dan dasar pemikiran yang mendasari pembuatannya. Paton berpendapat bahwa hukum adalah entitas dinamis yang berkembang dan tumbuh, menyoroti signifikansinya lebih dari sekadar seperangkat aturan. (Satjipto Rahardjo, 1991: 45).

Salah satu alasan kurangnya ketaatan terhadap prinsip-prinsip hukum ini adalah fokus utama peraturan daerah untuk menghasilkan pendapatan asli daerah, bukan untuk mengatur lingkungan dan sumber daya alam secara efektif. Pajak dan retribusi daerah sering kali menjadi andalan untuk regulasi di tingkat lokal. Namun, penerapan pajak dan retribusi ini terkadang mengabaikan prinsip-prinsip dasar, sehingga menimbulkan kontradiksi dengan peraturan yang lebih tinggi dan berpotensi mengabaikan kepentingan publik. Dalam ranah kebijakan pengelolaan lingkungan, sangat umum terjadi bahwa produk hukum ini mengabaikan pentingnya kepentingan lingkungan dan tata kelola yang baik. Sederhananya, mereka mengabaikan prinsip-prinsip tata kelola lingkungan yang baik, seperti yang dinyatakan oleh Mas Ahmad Santosa (2002:100-102) meliputi Pentingnya pemberdayaan masyarakat, transparansi, desentralisasi yang demokratis, pengakuan terhadap keterbatasan dan keberlanjutan daya dukung ekosistem, pengakuan terhadap hak-hak masyarakat adat dan masyarakat lokal, kejelasan, konsistensi dan harmonisasi, serta penegakan hukum tidak dapat ditawar-tawar lagi.

B. WEWENANG DAN KELEMBAGAAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP

Kewenangan pemerintah dalam pengelolaan lingkungan hidup bersumber dari ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan hak menguasai dari negara ini, pemerintah memiliki kewenangan untuk mengawasi dan mengatur pemanfaatan

bumi, air, dan sumber daya alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Prinsip dasar ini ditegaskan kembali dalam UU No. 4 tahun 1982 dan UU No. 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, namun tidak ditegaskan kembali dalam UU No. 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang disahkan oleh DPR pada tanggal 8 September 2009. Pembagian kewenangan antara pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota diatur dengan jelas dalam UU No. 32 Tahun 2009. Terdapat perbedaan yang mencolok dengan UU No. 23 Tahun 1997 yang tidak mengatur secara jelas mengenai penyerahan kewenangan kepada daerah. Penggunaan kata "dapat" menunjukkan bahwa keinginan pemerintah pusat memainkan peran penting dalam menentukan sejauh mana penyerahan kewenangan ini. Dapat dimaklumi bahwa terdapat ketidakjelasan mengenai kewenangan daerah dalam UU No. 23 tahun 1997, mengingat UU ini dirumuskan dan diberlakukan pada era sentralistik. Dari sudut pandang otonomi daerah, sangat penting untuk menetapkan peraturan yang jelas mengenai kewenangan daerah dalam pengelolaan lingkungan hidup. Hal ini akan membantu mencegah konflik atau perebutan kekuasaan yang mungkin timbul ketika manfaat ekonomi dipertaruhkan. Namun, sama pentingnya untuk menumbuhkan rasa tanggung jawab bersama di antara daerah-daerah dalam menangani isu-isu lingkungan. Ketiadaan kewenangan yang jelas tidak hanya menimbulkan tantangan bagi regulasi, tetapi juga menghambat implementasi, pengawasan, dan penegakan hukum. Oleh karena itu, UU No. 32/2009 secara efektif telah menetapkan peraturan yang jelas mengenai pembagian kewenangan antara pemerintah dan pemerintah daerah. Kewenangan tersebut mencakup berbagai aspek seperti perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum. Oleh karena itu, dengan penerapan undang-undang ini, kewenangan daerah sekarang mencakup keenam aspek pengelolaan lingkungan hidup, lebih dari sekedar perencanaan dan pengendalian.

Ketentuan dalam UU No. 32 Tahun 2004, khususnya Pasal 11 ayat (3) dan (4), serta Pasal 13 dan 14, dengan jelas menyatakan bahwa daerah memiliki urusan wajib dan pilihan yang menjadi kewenangannya. Urusan lingkungan hidup berada di bawah yurisdiksi daerah provinsi dan kabupaten/kota, sehingga menjadi tanggung jawab yang krusial. Pembagian urusan ini, termasuk di bidang lingkungan hidup, telah diatur secara luas dalam Peraturan Pemerintah No. 38 tahun 2007. Peraturan ini secara khusus membahas pembagian urusan pemerintahan antara berbagai tingkatan pemerintahan, seperti pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Jika dicermati lebih lanjut, terlihat bahwa pembagian kewenangan dalam PP ini masih bersifat sektoral. Selain itu, kewenangan pengelolaan lingkungan hidup, sebagaimana diuraikan dalam Lampiran H, terutama menekankan pada pengendalian dan konservasi sumber daya alam.

Pelaksanaan Peraturan Pemerintah ini menekankan pentingnya pemerintah daerah melaksanakan kewenangannya atas urusan pemerintahan wajib dan pilihan. Urusan-urusan tersebut, sebagaimana diuraikan dalam lampiran Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007, harus diatur dalam peraturan daerah paling lambat satu tahun sejak Peraturan Pemerintah ini berlaku. Ayat (2) membahas tentang hubungan antara urusan pemerintahan dengan susunan organisasi dan tata kerja perangkat daerah. Berdasarkan ketentuan ini, jelas bahwa setiap daerah memiliki tanggung jawab yang berbeda-beda dalam hal urusan pemerintahan. Namun, fokus utama urusan lingkungan hidup daerah adalah pengendalian dan konservasi.

Daerah memiliki kewenangan untuk membentuk lembaga pemerintah sesuai dengan peraturan daerah untuk melaksanakan tanggung jawab yang telah ditetapkan. Sederhananya, Perda tentang kewenangan berfungsi sebagai dasar untuk membentuk Perda tentang organisasi perangkat daerah. Dengan menerapkan mekanisme ini, terdapat alokasi tanggung jawab dan fungsi yang berbeda di antara organisasi perangkat daerah berdasarkan kewenangan dan sifat serta skala tugas yang harus mereka selesaikan.

Temuan-temuan tersebut mengindikasikan kurangnya pemahaman terhadap ketentuan-ketentuan tersebut. Perda tentang organisasi perangkat daerah di Provinsi Lampung diberlakukan sekitar satu tahun sebelum pemberlakuan perda tentang kewenangan daerah. Perda tentang organisasi perangkat daerah di Provinsi Lampung diberlakukan pada bulan Desember 2007 melalui Perda No. 9, 10, dan 11 tahun 2007. Demikian pula, perda tentang kewenangan baru ditetapkan dengan Perda No. 5 tahun 2009. Secara hukum, ketentuan ini tidak memiliki dasar yang kuat dan bahkan bertentangan dengan UU No. 32/2004 dan PP No. 38/2007 tentang pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat, provinsi, dan daerah. Kesalahpahaman ini tidak terjadi di empat daerah yang menjadi fokus penelitian ini. Kebijakan hukum mengenai kewenangan daerah di Tanggamus, Pesawaran, Lampung Tengah, dan Bandar Lampung telah ditetapkan dan menjadi landasan bagi peraturan daerah tentang organisasi perangkat daerah.

Mengingat bahwa peraturan daerah tentang kewenangan daerah dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 38/2007, maka urusan pemerintahan yang ditetapkan sebagai kewenangan daerah sangat mirip dengan PP tersebut. Akibatnya, urusan lingkungan hidup yang diawasi oleh pemerintah daerah terutama memprioritaskan pengendalian dan konservasi. Sementara itu, departemen pemerintah yang berbeda, termasuk kehutanan, energi dan sumber daya mineral, kelautan dan perikanan, pertanahan, pekerjaan umum, dan industri, bertanggung jawab atas aspek perencanaan, pemanfaatan, pengawasan, dan penegakan hukum. Aspek operasional urusan lingkungan hidup di daerah, khususnya pemanfaatan, pengawasan, dan penegakan hukum, ditangani oleh lembaga-lembaga yang terpisah. Kesimpulan yang dapat ditarik dari kesimpulan tersebut adalah bahwa pendekatan pengelolaan lingkungan hidup di daerah masih terfragmentasi dan terbatas, dengan lembaga-lembaga daerah yang berbeda yang menangani berbagai aspek yang berbeda pula.

Secara hukum, pembentukan lembaga pengelolaan lingkungan hidup, seperti lembaga lingkungan hidup daerah, telah diwajibkan oleh berbagai undang-undang, termasuk UU No. 4 tahun 1982, UU No. 23 tahun 1997, dan UU No. 32 tahun 2009. Meskipun undang-undang yang baru menyatakan bahwa lembaga lingkungan hidup di tingkat pusat harus berada di bawah Kementerian Lingkungan Hidup, dalam praktiknya masih berada di bawah Kementerian Negara sesuai dengan peraturan UU No. 39 tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Menurut undang-undang ini, Kementerian Lingkungan Hidup (KLH) bertanggung jawab untuk meningkatkan, mengkoordinasikan, dan menyelaraskan program-program pemerintah. Kriteria untuk memasukkan urusan lingkungan hidup dalam penyelarasan dan koordinasi program-program pemerintah masih belum jelas.

Salah satu area yang dapat ditingkatkan adalah fokus KLH saat ini, yang terutama berpusat pada pengendalian daripada memiliki kewenangan penegakan hukum yang diperlukan. Bentuk kelembagaan dari badan ini adalah non-portofolio, yang berarti tidak memiliki kekuatan untuk mengawasi dan menegakkan hukum. Kelemahan ini perlu diatasi dengan mengkonsolidasikan kewenangan pusat dalam pengelolaan lingkungan hidup, yang saat ini tersebar di berbagai departemen atau lembaga pemerintah non-departemen. Sebagai gambaran, otoritas perizinan lingkungan diamanatkan oleh UU No. 32/2009. Dengan izin inovatif ini, berbagai izin terkait dikonsolidasikan di bawah yurisdiksi lembaga lingkungan hidup. Hal ini mencakup evaluasi persyaratan izin (seperti AMDAL), pengawasan izin, dan penegakan peraturan izin jika terjadi pelanggaran. Di tingkat daerah, pengembangan institusi pengelolaan lingkungan hidup telah didukung oleh UU Lingkungan Hidup dan UU Pemerintahan Daerah, beserta peraturan pelaksanaannya. Saat ini, lembaga-lembaga tersebut dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 41/2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Luasnya kewenangan mereka ditentukan oleh masing-masing daerah melalui peraturan daerah, sebagaimana diuraikan dalam Peraturan Pemerintah No. 38/2007.

Menurut Peraturan Pemerintah No. 41 tahun 2007, lembaga lingkungan hidup daerah dapat

disebut sebagai badan atau kantor. Pada tahun 2008, Surat Edaran Bersama dikeluarkan oleh Menteri Dalam Negeri dan Menteri Lingkungan Hidup (No. 061/163/SJ/2008 dan SE-01/MENLH/2008). Surat ini menekankan perlunya daerah untuk segera membentuk Lembaga Lingkungan Hidup Daerah. Namun demikian, lembaga ini tetap mempertahankan tingkat keragaman yang tinggi. Ada berbagai nama yang digunakan untuk menyebut lembaga-lembaga ini, seperti badan, kantor, dan bagian. Dalam beberapa kasus, lembaga-lembaga tersebut juga terintegrasi dengan departemen tertentu. Hingga Mei 2009, terdapat 253 lembaga lingkungan hidup daerah yang tercatat sebagai badan, 94 sebagai kantor, dan 85 diklasifikasikan sebagai lainnya (Kantor MENLH, 2009: 2).

Penamaan lembaga pemerintah ini sebenarnya kurang tepat, mengingat peran utama lembaga teknis daerah adalah mendukung Kepala Daerah dalam perumusan kebijakan dan koordinasi bidang-bidang tertentu. Jadi lebih bersifat administratif dan koordinatif. Hal inilah yang menjadi akar permasalahan dari kelembagaan lingkungan hidup daerah yang kurang berkembang. Kewenangan dan efektivitas kelembagaan lingkungan hidup di daerah terhambat oleh mandat dan ruang lingkup yang terbatas. Selain itu, nomenklatur yang digunakan untuk menyebut lembaga-lembaga ini bervariasi di berbagai daerah. Ada berbagai organisasi, termasuk badan dan kantor, beberapa di antaranya bahkan digabungkan dengan kantor tertentu. Beberapa organisasi disebut sebagai badan, tetapi mereka tidak hanya menangani masalah manajemen, tetapi juga terlibat dalam kegiatan pemerintah yang terkait dengan pemanfaatan sumber daya alam. Sebagai gambaran, Pemerintah Kabupaten Lampung Tengah membentuk Dinas Pertambangan, Energi dan Lingkungan Hidup sesuai dengan Peraturan Daerah No. 12 tahun 2007. Selain itu, di Kabupaten Lampung Tengah, terdapat kantor yang didedikasikan untuk urusan lingkungan hidup yang dikenal sebagai Dinas Pengelolaan Sumber Daya Air. Kabupaten Tanggamus membentuk Badan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Kebersihan sesuai dengan Peraturan Daerah No. 7 tahun 2008, yang menguraikan organisasi dan tata kerja Lembaga Teknis Daerah. Selain itu, Kota Bandar Lampung telah membentuk Badan Pengelolaan dan Pengendalian Lingkungan Hidup, sesuai dengan Peraturan Daerah No. 04/2008. Badan ini bertanggung jawab untuk mengawasi tiga bidang yang terkait dengan lingkungan hidup dan satu bidang yang secara khusus berfokus pada pertambangan dan energi.

Mengingat luasnya cakupan pengelolaan lingkungan hidup dan tingkat kewenangan daerah, maka sangat ideal jika lembaga lingkungan hidup daerah tidak hanya berbentuk badan atau kantor, seperti yang dinyatakan dalam berbagai peraturan. Akan lebih ideal jika lembaga lingkungan hidup daerah ini berbentuk kantor, karena akan memiliki kewenangan yang diperlukan untuk operasi teknis, pengawasan, dan penegakan hukum. Namun, penting bagi lembaga ini untuk memiliki kewenangan koordinasi yang kuat. Sesuai dengan peraturan yang diuraikan dalam UU No. 32 tahun 2009, nama yang ditunjuk adalah Kantor Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Tanggung jawab dan tugas-tugasnya mencakup berbagai aspek seperti perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum.

Karena sifat dari lembaga tersebut, izin khusus yang terkait dengan pengendalian lingkungan harus diberikan kepada otoritas lingkungan hidup daerah. Izin tersebut dalam UU No. 32/2009 disebut sebagai izin lingkungan, yang berfungsi sebagai persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh izin untuk melakukan usaha atau kegiatan.

KESIMPULAN

1. Produk hukum otonomi daerah belum sepenuhnya memasukkan politik hukum pengelolaan lingkungan hidup, yang didasarkan pada pendekatan ekosistem. Hal ini disebabkan oleh penekanan pada pertumbuhan ekonomi sebagai ukuran keberhasilan, kurangnya fokus pada keberlanjutan dan demokratisasi dalam kebijakan otonomi daerah, tidak adanya koordinasi peraturan daerah yang memadai, dan tidak dipatuhinya prinsip-prinsip legislasi yang efektif dalam pembuatan kebijakan otonomi daerah.
2. Alokasi kewenangan daerah dalam pengelolaan lingkungan hidup belum memprioritaskan

prinsip-prinsip hukum lingkungan yang berpusat pada keberlanjutan. Sebaliknya, fokus utamanya adalah pada pengaturan dampak lingkungan, dengan konservasi yang hanya mendapat sedikit perhatian. Lembaga-lembaga lingkungan hidup di daerah, terlepas dari namanya yang beragam, tidak memiliki kekuatan karena mereka hanya merupakan lembaga teknis tanpa kekuatan untuk mengawasi dan menegakkan hukum.

B. SARAN

1. Ada kebutuhan untuk menggeser kebijakan hukum otonomi daerah dan lingkungan hidup ke arah kombinasi demokratisasi dan keberlanjutan ekosistem, yang didukung oleh tata kelola pemerintahan yang baik. Hal ini akan menjamin kesejahteraan masyarakat dan keberlanjutan lingkungan dalam jangka panjang.
2. Pembagian kewenangan pengelolaan lingkungan hidup harus memprioritaskan aspek-aspek seperti perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum, sesuai dengan UU No. 32 Tahun 2009. Menurut UU No. 32 tahun 2009, lembaga lingkungan hidup daerah direkomendasikan untuk mengambil bentuk Kantor Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Kantor ini akan memiliki kewenangan atas keenam aspek pengelolaan lingkungan hidup.

DAFTAR PUSTAKA

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

<http://www.bapedal.go.id>, diunduh 19 Maret 2002.