

## KERANCUAN YURIDIS KEWENANGAN PERLINDUNGAN DAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP DALAM PERSPEKTIF OTONOMI DAERAH

**Bambang Sutrisno**

Fakultas Hukum  
Universitas 17 Agustus 1945  
Surabaya

### Abstract

Terbitnya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, merupakan konsekuensi konstitusional dari amandemen UUD 1945, khususnya pasal 18 ayat (5) yang menetapkan: "Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat". Amanat UUD 1945 diatas, ditindaklanjuti dengan menuangkannya dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, khususnya pasal 10, 13, dan pasal 14. Ketentuan Pasal 10 ayat (3) menetapkan rincian urusan pemerintahan yang menjadi wilayah kewenangan pemerintah pusat, sementara ketentuan pasal 13 dan 14 menetapkan rincian urusan pemerintahan yang menjadi hak, kewajiban dan tanggung jawab pemerintah daerah propinsi, kabupaten dan kota, yang salah satunya adalah tentang pengendalian lingkungan hidup. Berpedoman pada ketentuan di atas, maka tanggung jawab pengendalian lingkungan hidup menjadi salah satu urusan wajib pemerintah daerah. Sedangkan menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, tanggung jawab pengelolaan dan pengendalian lingkungan hidup, sepenuhnya menjadi wewenang Pemerintah Pusat.

**Key word** : pengelolaan lingkungan hidup, otonomi daerah

### PENDAHULUAN

Penerapan sistem desentralisasi dan otonomi daerah bukan merupakan kebijakan baru di Indonesia, bahkan telah ada dan berlaku sejak berlakunya Undang-Undang Dasar 1945, tetapi sejak awal pemberlakuannya sistem tersebut belum dapat berjalan efektif sesuai dengan UUD 1945. Ketentuan Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945 pasal 18 ayat (5) menentukan: Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.

Amanat konstitusi tersebut dijabarkan lebih lanjut di dalam Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah,

sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004, yang selanjutnya disebut UUPD-2004 di dalam Pasal 10 dirumuskan sebagai berikut :

1. Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah.
2. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah yang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan ber-

- dasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.
3. Urusan pemerintah yang menjadi urusan pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
    - a. Politik luar negeri;
    - b. Pertahanan;
    - c. Keamanan;
    - d. Yustisi;
    - e. Moneter dan fiscal nasional; dan
    - f. Agama
  4. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat pemerintah atau wakil pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintah desa.
  5. Dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah di luar urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), pemerintah dapat:
    - a. Menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan;
    - b. Melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada gubernur selaku wakil pemerintah; atau
    - c. Menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Ketentuan ayat (3) yang merupakan pene-gasan dari ketentuan ayat (1) dan (2) bersifat imperatif limitatif, dalam pengertian bahwa semua urusan pemerintahan di luar 6 (enam) urusan pemerintahan yang telah ditetapkan sebagai urusan pemerintah pusat, termasuk kewenangan bidang perlindungan dan penge-lolaan lingkungan hidup menjadi wilayah urusan pemerintahan yang kewenangan penye-lenggaraannya berada di tangan pemerintahan daerah.

Dalam penjelasan umum angka 1 huruf b UUPD-2004 ditegaskan “prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang di tetapkan dalam Undang-

Undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.”

Bertitik tolak dari penjelasan di atas, ketentuan pasal 10 ayat (5) UUPD-2004 yang mengisyaratkan adanya kewenangan lain dari pemerintah pusat di luar enam urusan pemerintahan seperti yang telah ditegaskan dalam ketentuan pasal 10 ayat (3) perlu dikoreksi secara kritis, karena dapat menga-burkan makna esensial otonomi seluas-luasnya seperti yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945 pasal 18 ayat (5).

Materi urusan pemerintahan yang didesen-tralisasikan menjadi urusan rumah tangga pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota dirumuskan secara rinci dalam UUPD-2004, khususnya ketentuan Pasal 13 dan 14.

Pasal 13 dirumuskan sebagai berikut:

- (1) Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi :
  - a. Perencanaan dan pengendalian pemba-ngunan
  - b. Perencanaan, pemanfaatan, dan penga-wasan tata ruang
  - c. Penyelenggaran ketertiban umum dan ketentraman masyarakat
  - d. Penyediaan sarana dan prasarana umum
  - e. Penanganan bidang kesehatan
  - f. Penyelenggaraan pendidikan dan alo-kasi sumber daya manusia potensial
  - g. Penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota
  - h. Pelayanan bidang ketenagakerjaan lin-tas kabupaten/kota
  - i. Fasilitasi pengembangan koperasi, usa-ha kecil dan menengah termasuk kabu-paten/kota
  - j. Pengendalian lingkungan hidup
  - k. Pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota
  - l. Pelayanan kependudukan, dan catatan sipil
  - m. Pelayanan administrasi umum peme-rintahan

- n. Pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota
  - o. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota; dan
  - p. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.
- (2) Urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Selanjutnya materi urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah kabupaten kota diuraikan dalam ketentuan pasal 14 dirumuskan sebagai berikut :

- (1) Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten / kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi :
- a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan
  - b. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang
  - c. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat
  - d. Penyediaan sarana dan prasarana umum
  - e. Penanganan bidang kesehatan
  - f. Penyelenggaraan bidang pendidikan
  - g. Penanggulangan masalah sosial
  - h. Pelayanan bidang ketenagakerjaan
  - i. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah
  - j. Pengendalian lingkungan hidup
  - k. Pelayanan pertanahan
  - l. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil
  - m. Pelayanan administrasi umum pemerintahan
  - n. Pelayanan administrasi penanaman modal
  - o. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
  - p. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan
- (2) Urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat

sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Berdasarkan ketentuan pasal 13 dan pasal 14 di atas semakin jelaslah bahwa urusan pemerintahan dibidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup menjadi salah satu urusan wajib yang kewenangan penyelenggaraannya didesentralisasikan kepada pemerintahan daerah. Akan tetapi proses penyelenggaraan kewenangan tersebut belum dapat berjalan efektif, mengingat materi muatan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup masih beraromakan sentralistik, dengan menempatkan Menteri sebagai organ utama pengambil kebijakan. Hal ini tercermin dari ketentuan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, pasal 12 ayat (3) yang menegaskan : Daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan oleh :

- a. Menteri untuk daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup nasional dan pulau/kepulauan
- b. Gubernur untuk daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup provinsi dan ekoregion lintas kabupaten /kota; dan
- c. Bupati/walikota untuk daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup kabupaten/kota dan ekoregion di wilayah kabupaten/kota.

Hal serupa dapat dilihat pada penjelasan umum Undang Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup angka 9 yang dirumuskan: "Undang-Undang ini memberikan kewenangan yang luas kepada Menteri untuk melaksanakan seluruh kewenangan pemerintahan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup serta melakukan koordinasi dengan instansi lain. Melalui Undang-Undang ini juga, pemerintah memberi kewenangan yang sangat luas kepada pemerintah daerah dalam melakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di daerah masing-masing yang tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang pengelolaan lingkungan hidup. Oleh karena itu, lembaga

yang mempunyai beban kerja berdasarkan Undang-Undang ini tidak cukup hanya suatu organisasi yang menetapkan dan melakukan koordinasi pelaksanaan kebijakan, tetapi dibutuhkan suatu organisasi dengan portofolio menetapkan, melaksanakan, dan mengawasi kebijakan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Selain itu, lembaga ini diharapkan juga mempunyai ruang lingkup wewenang untuk mengawasi sumber daya alam untuk kepentingan konservasi. Untuk menjamin terlaksananya tugas pokok dan fungsi lembaga tersebut dibutuhkan dukungan pendanaan dari anggaran pendapatan dan belanja Negara yang memadai untuk pemerintah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah yang memadai untuk pemerintah daerah”

Sejalan dengan perkembangan industrialisasi yang semakin pesat, ancaman terganggunya ketahanan dan kelestarian fungsi lingkungan hidup juga semakin serius. Saat ini krisis ekologi bukan lagi merupakan kemungkinan masa depan, namun sebaliknya sudah menjadi realita kontemporer yang melebihi batas-batas toleransi dan kemampuan adaptasi lingkungan.<sup>1</sup> Pemiaraan terhadap kebijakan pembangunan yang demikian akan menyebabkan rendahnya mutu atau kualitas lingkungan hidup, padahal sebagaimana diketahui, bahwa lingkungan hidup merupakan tempat menyelenggarakan kehidupan semua makhluk di muka bumi, termasuk manusia.

Kerusakan lingkungan pada umumnya merupakan pengaruh sampingan dari tindakan manusia untuk mencapai suatu tujuan yang mempunyai konsekuensi terhadap lingkungan.<sup>2</sup> Sebagai makhluk yang secara kodrati memiliki kelebihan atas makhluk yang lain, manusia mengemban tugas dan kewajiban untuk mengatur adanya keselarasan dan keseimbangan antara keseluruhan ekosistem, baik ekosistem alamiah maupun ekosistem buatan.<sup>3</sup> Dalam konteks ini dapat dirasakan

bagaimana kuatnya hubungan manusia dengan lingkungan hidupnya. Manusia secara ekologis merupakan bagian dari lingkungan hidup, manusia selalu melakukan intervensi terhadap lingkungan untuk memenuhi hasrat kebutuhan hidupnya.

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

Perkembangan industri di satu sisi memang memberikan dampak positif terutama bagi terbukanya lapangan pekerjaan dan kesempatan berusaha bagi masyarakat sekitar, serta dapat meningkatkan pendapatan daerah dan penerimaan Negara, namun di sisi lain perkembangan industri berpotensi menimbulkan gangguan yang dapat mengancam ketahanan dan kelestarian fungsi lingkungan hidup, akibat pencemaran dan perusakan lingkungan, yang pada gilirannya akan mengganggu keamanan dan keselamatan hidup masyarakat.

Pembangunan dalam bidang apapun, termasuk pembangunan sektor industri, memang tidak akan pernah terbebas dari ancaman risiko yang menyertainya. Jaminan akan lahirnya nilai tambah dan ancaman kemungkinan terjadinya hal-hal yang tidak menguntungkan, merupakan dua sisi yang selalu menyertai setiap proses pembangunan, termasuk sektor industri. Oleh karena itu, dalam setiap menyusun perencanaan pembangunan, selain harus mempertimbangkan manfaat yang akan dinikmati oleh masyarakat, juga perlu mem-

<sup>1</sup> Suparto Wijoyo, *Penyelesaian Sengketa Lingkungan*, Airlangga University Press, Surabaya, 2003, hal 1

<sup>2</sup> Koesnadi Harjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Gadjah Mada University Press, 2002, hal 4

<sup>3</sup> *Ibid*, hal 1

perhitungkan secara matang segala kemungkinan buruk yang dapat membahayakan keselamatan hidup masyarakat luas. Dalam konteks ini upaya penguatan konsep pembangunan secara terencana dan berkelanjutan menjadi sangat penting.

Program pembangunan dan pengembangan industri selalu berhadapan dengan permasalahan lingkungan hidup, bahkan dapat diibaratkan seperti dua sisi mata uang yang tidak bisa dipisah-pisahkan satu sama lain, karena di satu sisi pembangunan membutuhkan sumber daya lingkungan, sedangkan di sisi yang lain akibat pemanfaatan sumber daya lingkungan mengakibatkan resiko terjadinya kerusakan dan atau pencemaran lingkungan hidup.

Pembangunan dan pengembangan sektor industri merupakan hal yang wajib dilakukan, namun penyelamatan lingkungan juga tidak kalah penting dari pada pengembangan industri, sebab lingkungan merupakan tempat berdiamnya seluruh makhluk hidup, termasuk manusia. Hanya di dalam lingkungan yang sehat dan baik manusia dapat melaksanakan hidup dan kehidupannya secara baik. Manusia sangat menggantungkan kehidupannya pada lingkungan, untuk itu upaya menjaga dan melestarikan fungsi lingkungan hidup menjadi tugas dan kewajiban seluruh umat manusia, bangsa dan seluruh Negara di dunia, tidak terkecuali Indonesia.

Permasalahan lingkungan dewasa ini semakin kompleks yang penyelesaiannya tidak cukup hanya melibatkan satu atau dua aspek dan disiplin ilmu. Oleh karena itu penyelamatan lingkungan hidup memerlukan kerjasama antar komponen masyarakat dan antar para ahli dari berbagai latar belakang disiplin ilmu dan beragam disiplin keilmuan. Dalam konteks ini keterlibatan para ahli hukum memiliki arti yang sangat strategis, karena pengelolaan lingkungan hidup tidak mungkin tanpa pengaturan hukum.<sup>4</sup>

Secara filosofis perlindungan hukum terhadap lingkungan hidup harus dilakukan, mengingat lingkungan hidup merupakan

anugerah sekaligus amanat dari Allah SWT Tuhan Yang Maha Kuasa kepada umat manusia, khususnya bangsa Indonesia. Oleh karena itu merupakan kewajiban seluruh bangsa Indonesia untuk menjaga dan melestarikannya, serta mengembangkan lingkungan hidup untuk generasi bangsa yang akan datang. Filosofi perlindungan dan pengembangan lingkungan hidup ini mengacu pada konsep perlindungan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat yang diatur di dalam peraturan perundang-undangan. Dengan demikian peran hukum lingkungan menjadi sangat penting dalam rangka memelihara dan melestarikan lingkungan hidup, sebab hukum lingkungan merupakan rambu-rambu pemagar bagi pemanfaatan lingkungan demi suksesnya program pembangunan nasional.

Secara yuridis perlindungan terhadap lingkungan hidup sebagai hak asasi setiap orang di Indonesia telah memperoleh landasan hukum yang cukup memadai, hal ini tercermin di dalam ketentuan Pasal 28H ayat (1) Undang-undang Dasar 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), yang selengkapannya dirumuskan: "Setiap orang berhak untuk hidup sejahtera lahir batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai hak asasi".

Memperhatikan pengaturan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat di dalam UUD 1945, maka dapat dikatakan bahwa, hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat memperoleh kedudukan yang sangat kuat di dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, yaitu konstitusi yang merupakan norma hukum yang secara hirarkhis berada pada posisi paling atas dalam tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Oleh karena itu hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat ini kemudian digolongkan ke dalam jenis hak asasi yang bersifat paling hakiki, sehingga harus memperoleh jaminan perlindungan yang memadai.

Hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat dalam kapasitasnya sebagai hak asasi sebagaimana diatur di dalam Pasal 28H ayat (1) tersebut dalam sejarah perundang-undangan lingkungan hidup di Indonesia, dijabarkan di dalam ketentuan Pasal 5 ayat (1)

<sup>4</sup>Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Airlangga University Press. Surabaya, 2005, hlm., 1.

Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Pokok-pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (UULH), kemudian setelah diganti dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH) juga kembali dituangkan dalam ketentuan Pasal 5 ayat (1), dan setelah dilakukan penggantian terhadap Undang-undang ini dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, kembali dituangkan di dalam ketentuan Pasal 65 ayat (1), yang selengkapnya dirumuskan: "Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia".

Dewasa ini hukum lingkungan telah berkembang pesat, bukan saja dalam hubungannya dengan fungsi hukum sebagai perlindungan, pengendalian dan kepastian hukum bagi masyarakat (*social control*) dengan peran sebagai *agent of stability*, tetapi terlebih menonjol lagi sebagai sarana pembangunan (*a tool of social engineering*) dengan peran sebagai *agent of development* atau *agent of change*.<sup>5</sup> Pengembangan perangkat hukum lingkungan di Indonesia sebagai dasar bagi pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup, berawal dari terbitnya Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 yang telah disempurnakan dengan terbitnya Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, sebagai tindak lanjut dari hasil Deklarasi Stockholm Tahun 1972,<sup>6</sup> dan pada saat ini Undang-undang tersebut telah diganti dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH). Undang-undang ini lebih lengkap dan mengakomodasikan permasalahan lingkungan lebih aktual dibandingkan dengan kedua Undang-undang yang terdahulu.

### Permasalahan

Bertitik tolak pada uraian pendahuluan di atas, maka *legal issue* atau isu hukum yang

dibahas dalam penulisan ini adalah Bagaimanakah Problematik Kewenangan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Menurut Undang Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Lingkungan hidup yang dikaitkan dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dalam era otonomi daerah.

### METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, oleh karena itu dalam mendekati permasalahannya digunakan metode pendekatan normative dengan melakukan kajian terhadap hukum positif terutama menitik beratkan pada peraturan perundang-undangan Pemilihan terhadap peraturan perundangan ini terutama dititik beratkan pada peraturan perundangan yang berkaitan dengan perijinan lingkungan di bidang Industri, misalnya UUD 1945, Undang Undang Nomor 5 Tahun 1984, Undang Undang Nomor 23 Tahun 1997, Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004, Peraturan Pemerintah tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri dan lain sebagainya serta Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

### PEMBAHASAN

#### **Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Menurut Undang Undang Nomor 32 Tahun 2009 Dalam Perspektif Otonomi Daerah**

Pada saat berlakunya Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, Pemerintah Daerah telah memperoleh limpahan wewenang pengelolaan dan pengendalian lingkungan hidup secara otonom. Penegasan tersebut termaktub dalam pasal 18 ayat (3) yang dirumuskan: "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".

<sup>5</sup>*Ibid*, hlm., 1-2

<sup>6</sup>M. Hamdan, 2000, *Tindak Pidana Pencemaran Lingkungan Hidup*, Mandar Maju, Bandung, 2000, hlm .21.

Pemberian kewenangan secara otonom kepada pemerintah daerah untuk melakukan pengelolaan dan pengendalian lingkungan hidup, merupakan sebuah strategi kebijakan yang sangat tepat, karena selain berkedudukan sebagai organ pelayanan publik yang berhubungan langsung dengan masyarakat, mereka juga lebih memahami kondisi obyektif lingkungan hidup di daerahnya, sehingga strategi kebijakan yang mereka tempuh akan jauh lebih efektif, apabila dibandingkan dengan strategi kebijakan yang dirumuskan dan dilaksanakan oleh pemerintah pusat secara sentralistik.

Sebagai perbandingan dapat dilihat pada tujuan pengelolaan lingkungan hidup menurut ketentuan Pasal 3 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang dirumuskan sebagai berikut:

1. melindungi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dari pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup;
2. menjamin keselamatan, kesehatan, dan kehidupan manusia;
3. menjamin kelangsungan kehidupan makhluk hidup dan kelestarian ekosistem;
4. menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup;
5. mencapai keserasian, keselarasan, dan keseimbangan lingkungan hidup;
6. menjamin terpenuhinya keadilan generasi masa kini dan generasi masa depan;
7. menjamin pemenuhan dan perlindungan hak atas lingkungan hidup sebagai bagian hak asasi manusia;
8. mengendalikan pemanfaatan sumber daya alam secara bijaksana;
9. mewujudkan pembangunan berkelanjutan;
10. mengantisipasi isu lingkungan global.

Tujuan pengelolaan lingkungan sebagaimana tersebut di atas terasa sangat tepat dan selaras dengan kebijakan desentralisasi kewenangan pengelolaan dan pengendalian lingkungan hidup oleh pemerintah daerah. Langkah pengendalian pemanfaatan sumber daya alam secara bijaksana hanya dapat berjalan efektif, manakala pelaksanaan kebijakan tersebut dikendalikan oleh organ penyelenggara administrasi negara atau pemerin-

tahan yang mengetahui persis kondisi obyektif di lapangan. Nmaun demikian rumusan kebijakan di atas hanya bersifat semu dan tidak pernah teraplikasikan secara kongkrit. Bahkan, ketika Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 diganti dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, penegasan kewenangan pemerintah daerah dalam bidang pengelolaan dan pengendalian lingkungan hidup, sudah tidak tercantum lagi.

Sebagai perbandingan tentang wewenang Pemerintah Daerah berkaitan dengan pengelolaan lingkungan hidup dalam konteks desentralisasi dan otonomi daerah, rumusan materi muatan Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 pasal 18 ayat (3), terasa sangat selaras dengan rumusan materi muatan amanat UUD 1945 pasal 18 ayat (5). Kalimat "...dilaksanakan oleh pemerintah daerah..." menyiratkan sebuah penegasan yang bersifat imperatif, dalam pengertian bahwa dengan alasan apapun, pemerintah pusat wajib menyerahkan kewenangan pengelolaan dan pengendalian lingkungan hidup kepada pemerintah daerah. Namun ketentuan tersebut tidak aplikatif, karena peraturan perundang-undangan setingkat peraturan pemerintah yang akan mengatur teknis pelaksanaan lebih lanjut belum pernah ada, sehingga pelimpahan kewenangan pengelolaan lingkungan hidup kepada Pemerintah Daerah tidak pernah dapat terwujud sesuai harapan. Sementara itu, materi muatan Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup yang berkaitan dengan pemberian kewenangan pengelolaan dan pengendalian lingkungan hidup kepada pemerintah daerah, dirumuskan dalam bentuk penegasan yang tidak jelas. Hal ini dapat dilihat dalam rumusan pasal 13 ayat (1) yang berbunyi: "Dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup, pemerintah dapat menyerahkan sebagian urusan kepada Pemerintah Daerah menjadi urusan rumah tangganya".

Kalimat "pemerintah dapat menyerahkan", merupakan sebuah bentuk penegasan yang bersifat fakultatif, artinya, tidak ada kewajiban mengikat yang mengharuskan pemerintah pusat melimpahkan kewenangan pengelolaan

lingkungan hidup kepada pemerintah daerah. Redaksi “dapat” merupakan redaksi yang secara normatif tidak mengikat, artinya redaksi itu memberikan *choice* atau pilihan yang bersifat alternatif dan tidak imperatif, dengan demikian diberikan atau tidak diberikan wewenang pengelolaan lingkungan hidup tersebut kepada daerah dapat dipandang sebagai kebaikan hati dari pemerintah pusat.

Ketidaktegaskan rumusan di atas semakin diperkuat oleh rumusan ayat (2) yang berbunyi “Penyerahan urusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah”. Bersandar pada ketentuan di atas, maka pelimpahan kewenangan pengelolaan lingkungan hidup kepada pemerintah daerah masih harus menunggu terbitnya Peraturan Pemerintah, sebagai piranti atau kelengkapan hukum yang akan mengatur teknis pelaksanaan lebih lanjut. Oleh karena itu secara interpretatif dan argumentatif dapat dikatakan, bahwa selama Peraturan Pemerintah yang dimaksud tidak pernah ada, maka kewenangan pengelolaan lingkungan hidup, sepenuhnya berada di tangan pemerintah pusat.

Dalam penjelasan pasal 13 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dikemukakan: “Dengan memperhatikan kemampuan, situasi dan kondisi daerah, Pemerintah Pusat dapat menyerahkan urusan di bidang lingkungan hidup kepada daerah menjadi wewenang, tugas, dan tanggungjawab Pemerintah Daerah berdasarkan asas desentralisasi”. Pertimbangan memperhatikan kemampuan, situasi, dan kondisi daerah ini tidak jarang menjadi alasan klasik bagi pemerintah pusat untuk tidak mengeluarkan peraturan pemerintah untuk melaksanakan lebih lanjut sebuah produk Undang-undang termasuk dalam kaitannya dengan pengelolaan lingkungan hidup.

Berdasarkan rumusan penjelasan pasal 13 ayat (1) di atas semakin jelas, bahwa kebijakan pendesentralisasian kewenangan pengelolaan lingkungan hidup kepada pemerintah daerah, bersifat sangat kondisional, dalam artian sangat bergantung kepada penilaian subyektif pemerintah pusat. Menurut Undang-

undang ini, seperti yang telah disinggung pada Bab sebelumnya, keberadaan pemerintah daerah hanya berfungsi sebagai pelaksana teknis, tanpa memiliki kewenangan untuk melakukan tindakan pengaturan dalam bentuk apapun. Hal itu tercermin dalam rumusan pasal 12 ayat (1) huruf (b), yang berbunyi “Mengikutsertakan peran Pemerintah Daerah untuk membantu pemerintah pusat dalam pelaksanaan pengelolaan lingkungan hidup di daerah”.

Penjelasan pasal 12 ayat (1) menyebutkan: “Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah Tingkat I dapat menugaskan kepada Pemerintah Daerah Tingkat II untuk berperan dalam pelaksanaan kebijaksanaan pengelolaan lingkungan hidup sebagai tugas pembantuan. Melalui tugas pembantuan ini maka wewenang, pembiayaan, peralatan, dan tanggung jawab tetap berada pada pemerintah yang menugaskannya”. Rumusan pasal tersebut mengisyaratkan, bahwa Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, masih menganut pola otonomi daerah bertingkat, dengan menempatkan Pemerintah Daerah Kabupaten atau Kota sebagai Daerah Tingkat II, yang sekaligus sebagai subordinasi Pemerintah Daerah Propinsi dengan kedudukan sebagai Daerah Tingkat I. Pola otonomi daerah bertingkat ini sudah tidak relevan lagi dengan pola otonomi daerah menurut UUD 1945 pasca amandemen, yang menempatkan Pemerintah Daerah Propinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten atau Kota, sama-sama sebagai pemerintahan daerah yang berkedudukan sejajar. Oleh karena itu penyelarasan materi muatan Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, terhadap materi muatan amanat UUD 1945 pasca amandemen, merupakan sebuah keniscayaan yang tidak boleh diabaikan.

Pada saat ini Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup memang telah diganti dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Dalam Undang-undang yang baru ini pengaturan terkait wewenang Pemerintah Daerah dalam pengelolaan lingkungan hidup telah



dijabarkan secara lebih konkrit. Hal ini dapat dilihat diantaranya di dalam beberapa ketentuan, yaitu: ketentuan Pasal 31 tentang kewenangan Pemerintah Daerah melakukan penilaian terhadap AMDAL, yang dirumuskan: "Berdasarkan hasil penilaian Komisi Penilai AMDAL, Menteri, Gubernur, Bupati atau Walikota menetapkan keputusan kelayakan atau ketidaklayakan lingkungan hidup sesuai kewangannya". Selanjutnya juga dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 32 ayat (1) tentang penyusunan AMDAL, yang selengkapnya dirumuskan: "Pemerintah dan Pemerintah Daerah membantu penyusunan AMDAL bagi usaha dan/atau kegiatan golongan ekonomi lemah yang berdampak penting terhadap lingkungan hidup".

Di samping itu juga dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 34 ayat (2) yang dirumuskan: "Gubernur atau Bupati/Walikota menetapkan jenis usaha dan/atau kegiatan yang wajib dilengkapi dengan UKL-UPL". Kemudian dapat juga dilihat dalam ketentuan Pasal 36 ayat (4), yang dirumuskan: "Izin lingkungan diterbitkan oleh Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota sesuai dengan kewangannya", serta ketentuan Pasal 39 ayat (1), yang dirumuskan: "Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota sesuai dengan kewangannya wajib mengumumkan setiap permohonan dan keputusan izin lingkungan".

Memperhatikan beberapa ketentuan di atas dapat dipahami, bahwa Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup ini telah memberikan ruang kewenangan yang cukup luas kepada Pemerintah Daerah dalam pengelolaan lingkungan hidup. Oleh karena itu menafikan peran strategis pemerintah daerah dalam pengelolaan dan pengendalian lingkungan hidup, dapat dimaknai sebagai sebuah tindakan yang tidak realistis. Kelembagaan pengelolaan lingkungan yang bersifat sektoral dan minimnya kewenangan yang dimiliki kabupaten/kota telah menimbulkan kelemahan institusional pengendalian pencemaran udara yang secara realistis sering kali terjadi di

daerah (lokal).<sup>7</sup> Terjadinya pencemaran air bersih yang ditimbulkan oleh aktifitas industri, demikian juga maraknya aksi penggundulan hutan yang mengakibatkan terjadinya bencana tanah longsor, banjir bandang dan sejenisnya, semua itu sebagai akibat dari sempitnya alokasi kewenangan pengelolaan dan pengendalian lingkungan hidup yang dimiliki oleh pemerintah daerah.

### **Hubungan Antara Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Pengelolaan dan Perlindungan lingkungan Hidup**

Amandemen Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang tidak segera ditindaklanjuti dengan langkah penyesuaian materi muatan Undang-undang organik dan Undang-undang sektoral terkait, terbukti telah menimbulkan kerancuan yuridis, yang pada gilirannya akan menimbulkan ketidakpastian hukum. Terjadinya ketidakpastian hukum itu sendiri dapat dipengaruhi oleh banyak faktor. Ada kalanya bersumber dari ketidakselarasan hubungan antara materi muatan Undang-undang organik yang satu dengan lainnya yang berkedudukan sederajat, dan ada pula yang disebabkan oleh ketidakselarasan antara materi muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dengan materi muatan Undang-undang yang lebih atas.

Menurut teori perundang-undangan, dinamika dari suatu norma hukum dapat dibedakan menjadi dua, yaitu dinamika norma hukum yang vertikal dan dinamika norma hukum yang horizontal.<sup>8</sup> Dinamika norma hukum yang vertikal adalah dinamika yang berjenjang dari atas ke bawah atau dari bawah ke atas. Dalam dinamika yang vertikal ini suatu norma hukum itu berlaku, bersumber dan berdasar pada norma hukum di atasnya,

<sup>7</sup> Suparto Wijoyo, *Refleksi Matarantai Pengaturan Hukum Pengelolaan Lingkungan Hidup Secara Terpadu*, Airlangga University Press, Surabaya, 2005, hlm., 197.

<sup>8</sup> Maria Farida Indrati S 2007, *Ilmu Perundang-undangan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm., 23.

norma hukum yang berada di atasnya berlaku, bersumber dan berdasar pada norma hukum yang di atasnya, demikian seterusnya sampai pada suatu norma hukum yang menjadi dasar dari semua norma hukum yang di bawahnya. Demikian juga dalam hal dinamika dari atas ke bawah, maka norma dasar itu selalu menjadi sumber dan menjadi dasar dari norma hukum di bawahnya, norma hukum di bawahnya selalu menjadi sumber dan menjadi dasar dari norma hukum yang di bawahnya lagi, dan demikian seterusnya ke bawah.<sup>9</sup>

Menurut sistem hukum Indonesia, dasar hukum negara tertinggi adalah UUD 1945, oleh karena itu proses pembentukan dan perubahannya tidaklah sama dengan mekanisme yang berlaku pada Undang-undang biasa. Perubahan Undang-Undang Dasar tidak mungkin dengan tidak adanya perembukan dengan rakyat, walaupun dengan jalan yang tidak langsung.<sup>10</sup> Dalam konteks ini Maria Farida menyatakan, bahwa ketentuan-ketentuan yang tercantum di dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar adalah ketentuan-ketentuan yang tertinggi tingkatannya yang pelaksanaannya dilakukan dengan ketetapan MPR, Undang-undang atau Keputusan Presiden.<sup>11</sup>

Berdasarkan pendapat di atas dapat ditarik kesimpulan, bahwa keberadaan Undang-undang itu pada hakikatnya sebagai tindak lanjut pelaksanaan amanat UUD 1945. Dengan demikian materi muatan Undang-undang dengan alasan apapun tidak boleh bertentangan dengan substansi materi muatan Pembukaan dan batang tubuh UUD 1945. Berangkat dari pemahaman tersebut, penelitian ini akan mencoba menganalisis kedudukan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya ketentuan yang mengatur kewenangan pengelolaan dan pengendalian lingkungan hidup, terhadap Undang-undang Nomor 32 Tahun

2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, sebagai Undang-undang sektoral yang lahir sesudah amandemen UUD 1945.

Terbitnya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, merupakan konsekuensi konstitusional dari amandemen UUD 1945, khususnya pasal 18 ayat (5) yang menetapkan: "Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat".

Amanat UUD 1945 diatas, ditindaklanjuti dengan menuangkannya dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, khususnya pasal 10, 13, dan pasal 14. Ketentuan Pasal 10 ayat (3) menetapkan rincian urusan pemerintahan yang menjadi wilayah kewenangan pemerintah pusat, sementara ketentuan pasal 13 dan 14 menetapkan rincian urusan pemerintahan yang menjadi hak, kewajiban dan tanggung jawab pemerintah daerah propinsi, kabupaten dan kota, yang salah satunya adalah tentang pengendalian lingkungan hidup.

Berpedoman pada ketentuan di atas, maka tanggung jawab pengendalian lingkungan hidup menjadi salah satu urusan wajib pemerintah daerah. Sedangkan menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, tanggung jawab pengelolaan dan pengendalian lingkungan hidup, sepenuhnya menjadi wewenang Pemerintah Pusat. Ketidakselarasan materi muatan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, dengan sendirinya akan menimbulkan problematika pemberlakuan hukum yang sekaligus akan sangat mempengaruhi efektifitas dan produktifitas kinerja pemerintah daerah dalam mengatasi persoalan lingkungan hidup di daerahnya.

<sup>9</sup> *Ibid*

<sup>10</sup> L.J. Van Apeldoorn, *Inleiding tot de studie van het Nederlandse recht*, terjemahan Oetarid Sadino, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, cetakan ke 31, Jakarta, hlm., 316.

<sup>11</sup> *Op. Cit.*, hlm., 73.

Apabila berpedoman pada teori tata jenjang norma hukum vertikal atau teori *Stufenbau des Recht* yang diajarkan oleh Hans Kelsen, maka Undang Undnag Nomor 32 Tahun 2004 yang lebih layak diutamakan pemberlakuannya, karena keberadaan Undang-undang tersebut sebagai pelaksanaan atau penjabaran amanat UUD 1945, sebagai dasar hukum negara tertinggi. Menurut Hans Kelsen, norma yang menentukan pembentukan norma lain adalah norma yang lebih tinggi, sedangkan norma yang dibentuk menurut peraturan ini adalah norma yang lebih rendah. Tatanan hukum, terutama tatanan hukum yang dipersonifikasikan dalam bentuk negara, bukanlah sistem norma yang satu sama lain hanya dikoordinasikan, yang berdiri sejajar atau sederajat, melainkan suatu tatanan urutan norma-norma dari tingkatan-tingkatan yang berbeda. Kesatuan norma ini ditunjukkan oleh fakta bahwa pembentukan norma yang satu, yakni norma yang lebih rendah, ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi, dan bahwa *regressus* (rangkaian proses pembentukan hukum) ini diakhiri oleh suatu norma dasar tertinggi karena menjadi dasar tertinggi dari validitas keseluruhan tatanan hukum, membentuk suatu kesatuan tatanan hukum ini.<sup>12</sup>

Sungguhpun demikian, manakala dikaitkan dengan asas *Lex specialis derogate legi generali*, maka dapat dikatakan, bahwa Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup yang lebih layak diutamakan pemberlakuannya, karena menurut asas tersebut, Undang-undang yang bersifat khusus didahulukan pemberlakuannya daripada Undang-undang yang bersifat umum. Dari aspek substansi materi muatannya, Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, memang sudah sangat mendesak untuk dikoreksi, karena sudah tidak selaras lagi dengan materi muatan amanat UUD 1945. Pada akhirnya Undang-undang inipun diganti dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Undang-undang ini

sekaligus mencabut Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, sehingga Undang-undang ini tidak memiliki kekuatan berlaku lagi. Akan tetapi selama suatu Undang-undang tersebut belum dibatalkan, maka Undang-undang itu secara “konstitusional” tidak “inkonstitusional”, dalam artian tidak bertentangan dengan konstitusi. Oleh karena itu, konstitusi ini berkehendak bahwa Undang-undang ini harus dianggap valid. Tetapi konstitusi menghendaki Undang-undang ini valid hanya selama Undang-undang itu belum dibatalkan oleh organ yang berkompeten.<sup>13</sup>

Untuk mengatasi ketidakpastian hukum akibat ketidakselarasan materi muatan Undang-undang yang satu dengan Undang-undang lain yang sederajat, atau antara materi muatan peraturan perundang-undangan dengan Undang-undang yang lebih tinggi, maka perlu ada tindakan korektif dari organ negara yang oleh Undang-undang diberi wewenang untuk itu. Secara konstitusional, kewenangan untuk melakukan koreksi terhadap materi muatan Undang-undang, hanya dimiliki oleh lembaga legislatif dengan cara membentuk Undang-undang pengganti, dan Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi melalui proses *judicial review*.

Persoalan lain yang perlu dianalisis secara kritis adalah hubungan antara Undang Undnag Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Derah Provinsi Dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, yang merupakan peraturan delegasi dari Undang Undnag Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya amanat pasal 13 dan 14. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Derah Provinsi Dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, kewenangan pengelolaan dan pengendalian lingkungan hidup, sebagian besar masih berada di tangan pemerintah pusat. Hanya sebagian kecil kewenangan yang diberikan kepada

<sup>12</sup> Hans Kelsen, *Op.Cit*, hlm. 179.

<sup>13</sup> *Ibid*, hlm. 225.

pemerintah daerah. Itupun masih berpotensi menimbulkan tumpang tindih kewenangan, baik antara pemerintah kabupaten dan kota dengan pemerintah pusat maupun antara pemerintah daerah propinsi dengan pemerintah daerah kabupaten atau kota.<sup>14</sup>

Selama ini materi muatan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 sebagai pengganti Undang-undang lingkungan yang lama, yakni Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 memang dianggap telah relevan dengan amanat UUD 1945 hasil amandemen. Namun demikian pokok-pokok ketentuan yang termaktub di dalamnya tidak secara otomatis dapat diaplikasikan secara efektif, karena masih harus menunggu terbitnya Peraturan Pemerintah sebagai peraturan delegasi yang akan mengaturnya lebih lanjut.

Diundangkannya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, mekanisme pengelolaan dan pengendalian lingkungan hidup di daerah diharapkan dapat berjalan dalam suasana berkepastian hukum, dan tidak terulang seperti pada masa berlakunya Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Hal ini didasarkan atas pertimbangan bahwa pada waktu itu, di satu sisi para penyelenggara pemerintahan daerah merasa terikat oleh suatu kewajiban untuk menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan, termasuk dalam bidang pengendalian dan pengelolaan lingkungan hidup, sesuai yang diamanatkan oleh Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, tetapi pada saat yang bersamaan aparat pemerintahan daerah berhadapan dengan fakta yuridis, bahwa Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup masih tetap berlaku karena belum pernah dibatalkan oleh organ negara yang berkompeten, meskipun kenyataannya banyak ketentuan pasalnya yang tidak sejalan dengan amanat Undang-undang Dasar 1945 dan semangat otonomi daerah.

Setelah diundangkannya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup inipun

sepanjang Peraturan Pemerintah yang didelegasikan oleh Undang-undang tersebut belum terbentuk, maka secara yuridis konstitusional Pemerintah Daerah akan tetap terikat oleh pokok-pokok ketentuan yang termaktub dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup beserta peraturan delegasinya berupa Peraturan Pemerintah dan lain-lain, sehingga mekanisme pengelolaan dan pengendalian lingkungan hidup akan tetap berjalan secara sentralistik. Hal ini sesuai dengan ketentuan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, pasal 124 yang menentukan:

“Pada saat Undang-undang ini mulai berlaku, semua peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3699). Dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau belum diganti dengan peraturan yang baru berdasarkan Undang-undang ini”.

Berdasarkan alasan demi kepentingan umum, sebenarnya Kepala Daerah dapat saja melakukan tindakan diskresi sesuai tuntutan obyektif di daerahnya. Dalam hal ini dapat dikemukakan contoh dalam penetapan lokasi pembuangan limbah pada saat berlakunya Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, karena menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang dijabarkan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007, kewenangan penerbitan izin pembuangan limbah menjadi hak otonom pemerintah daerah. Akan tetapi secara yuridis, tindakan tersebut sangat beresiko karena berbenturan dengan ketentuan Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, dalam Pasal 20 ayat (4) yang menetapkan: “Pembuangan limbah ke media lingkungan hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat

<sup>14</sup> Lihat lampiran PP. NO.38/2007, huruf H Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Lingkungan Hidup.

dilakukan di lokasi pembuangan yang ditetapkan oleh Menteri”.

Kalimat “hanya dapat dilakukan di lokasi...” mengandung makna limitatif, sehingga tanpa ada penegasan yuridis yang dinyatakan dalam bentuk perundang-undangan, dengan materi muatan yang dapat berfungsi sebagai pengganti ketentuan di atas, maka kebijakan penetapan lokasi pembuangan limbah di luar area seperti yang dimaksud oleh ketentuan ayat (4) di atas, dapat dikategorikan sebagai tindakan melawan hukum, karena dinilai telah bertindak melampaui batas kewenangan yang diberikan oleh Undang-undang. Namun setelah berlakunya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Pemerintah Daerah mulai memperoleh ruang kewenangan untuk mengeluarkan izin pembuangan limbah. Hal ini dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 59 ayat (4) yang dirumuskan: ”Pengelolaan limbah B3 wajib mendapat izin dari Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya”, dan selanjutnya di dalam Pasal 59 ayat (5) dirumuskan: ”Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota wajib mencantumkan persyaratan lingkungan hidup yang harus dipenuhi dan kewajiban yang harus dipatuhi pengelola limbah B3”.

Keberadaan peraturan perundang-undangan, termasuk Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang dirubah dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008, tentang Pemerintahan Daerah dan juga Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup sebagai landasan hukum bertindak, sekaligus sebagai instrumen pelayanan publik, maka materi muatan atau pokok-pokok ketentuan yang terkandung di dalamnya hendaknya bersifat dinamis. Ini berarti pembuat hukum harus mempunyai kesanggupan menimbulkan aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan hukum yang menampung setiap kebutuhan hukum dari masyarakat yang sedang dan selalu membangun. Dengan demikian seharusnya hukum positif itu bukan hanya mengikuti perkembangan masyarakat, tetapi seharusnya ikut pula memberikan arah

ke mana perkembangan masyarakat itu akan kita tuju<sup>15</sup>. Sedangkan keberadaan peraturan perundang-undangan sebagai norma hukum yang wajib ditaati dan dilaksanakan, memiliki sifat yang statis. Artinya tidak boleh disimpangi, sebelum ada penggantian atau perubahan yang dilakukan oleh yang berwenang melalui prosedur-prosedur hukum yang telah ditentukan.<sup>16</sup>

Berangkat dari pendapat tersebut dapat disimpulkan, bahwa dari aspek materi muatan keberadaan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, sudah seharusnya sejalan dengan amanat Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, agar selaras dengan amanat UUD 1945, demi menghindari terjadinya konflik norma yang dapat mengganggu efektifitas pengelolaan dan pengendalian lingkungan hidup di daerah. Sedangkan dalam kedudukannya sebagai landasan hukum bertindak, kendatipun memuat sejumlah ketentuan yang secara normatif bertentangan dengan amanat Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 19945, sebelum ada Undang-undang baru yang menggantikannya, maka keberadaannya tetap memiliki kekuatan berlaku mengikat yang wajib ditaati oleh seluruh warga negara, termasuk oleh para pelaksana administrasi negara di semua tingkatan. Hal ini sesuai dengan amanat UUD 1945, Aturan Peralihan, pasal 1 yang menetapkan “Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-undang Dasar ini.”

Permasalahannya adalah, bagaimana apabila keberadaan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup ternyata substansi materi muatannya nyata-nyata tidak selaras dengan amanat UUD 1945, karena masih memberikan alokasi kewenangan pengelolaan dan pengendalian lindungan hidup kepada Menteri sebagai personifikasi pemerintah pusat, apa-

---

<sup>15</sup>Joeniarto, *Selayang Pandang Tentang Sumber-Sumber Hukum Tatanegara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1991, hlm. 12.

<sup>16</sup>*Ibid.*

kah tidak berarti telah menafikan keberadaan UUD 1945 sebagai landasan hukum negara tertinggi? Apakah dengan membiarkan kewenangan pengelolaan dan pengendalian lingkungan hidup berada di tangan pemerintah pusat, tidak berarti telah mengembalikan proses dan mekanisme penyelenggaraan pemerintahan secara sentralistik?

Sesuai dengan prinsip negara hukum, maka Undang-undang harus berdasar dan bersumber pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi<sup>17</sup>, dalam hal ini adalah Undang-undang Dasar 1945. Oleh karena itu seluruh materi muatan Undang-undang sektoral, yang substansi materi muatannya telah terintegrasi ke dalam materi muatan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 harus selaras, agar proses penyelenggaraan pemerintahan di daerah dapat berjalan sesuai sistem dan tertib hukum yang berlaku.

Upaya penguatan hukum lingkungan, bukan semata-mata termotivasi oleh semangat bagi-bagi kewenangan, tetapi lebih dari itu bertujuan untuk lebih meningkatkan efektifitas penyelamatan dan perlindungan sumber daya alam dan perlindungan masyarakat dari ancaman bencana yang ditimbulkan oleh ketidakseimbangan lingkungan hidup sebagai akibat pengelolaan lingkungan yang tidak terkendali. Melihat betapa pentingnya menjaga keseimbangan lingkungan hidup, mendorong para tokoh dan pakar dunia ikut menyumbangkan pokok-pokok pikirannya serta menghimbau kepada para pemimpin dunia, agar dalam setiap kebijakan publiknya senantiasa berorientasi pada upaya penyelamatan keseimbangan lingkungan hidup. Dalam konteks ini Kala K. Mulqueeny menyatakan: "ASEAN member states must more deeply integrate economic integration with environmental sustainability safeguards and coordinate environmental policy".<sup>18</sup> Menurutnya, negara-

negara ASEAN hendaknya lebih menekankan pada pentingnya upaya mengintegrasikan kebijakan sektor ekonomi dengan kebijakan perlindungan ketahanan lingkungan secara koordinatif.

Di Indonesia sendiri, upaya untuk menyempurnakan hukum lingkungan terus dilakukan, dengan cara melakukan studi banding ke negara-negara lain dan menghimpun berbagai literatur atau bahan-bahan hukum lingkungan dari berbagai sumber. Bahan-bahan hukum lingkungan yang telah tersedia saat ini, dapat dibagi menjadi 2(dua) kelompok, yaitu hukum lingkungan klasik dan hukum lingkungan moderen.<sup>19</sup> Hukum lingkungan klasik pada dasarnya berorientasi pada *used oriented law*, atau hukum yang berorientasi pada pemanfaatan lingkungan hidup, tanpa memperdulikan pada upaya penyelamatan lingkungan, dan pada umumnya memiliki ciri-ciri yang sungguh khas dalam wujud, yaitu :

- a. Orientasinya masih kepada "kegunaan dan penggunaan "*(used-oriented)*
- b. Metodaenya masih selalu sektoral;
- c. Sifatnya rata-rata kaku dan ketat tertuju kepada maksud untuk "melindungi dan mengawetkan " suatu unsur dari lingkungan hidup demi kepentingan "penggunaannya" oleh generasi sekarang dan generasi mendatang.

Hukum lingkungan moderen memiliki ciri-ciri yang sangat menonjol dalam wujud;

- a. Berwawasan lingkungan hidup (*environment oriented*);
- b. Metode yang dipergunakan *Comprehensif integral* (utuh menyeluruh); dan
- c. Sifat-sifatnya sangat luwes (*flexible*) dalam arti banyak memberikan wewenang kepada lembaga-lembaga administrasi untuk mengembangkan peraturan-peraturan pelaksanaannya dengan selalu memperhatikan perkembangan suasana serta keperluan-keperluan yang tumbuh secara baru,

<sup>17</sup> Rozikin Daman 1993, *Hukum Tata Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm., 77.

<sup>18</sup> Kala K. Mulqueeny , *Regionalism, Economic Integration and Legislation in ASEAN : What Space for*

*Environmental Sustainability?* Asia Pacific Journal Of Environmental Law, Australian Centre for Environmental Law, Sydney, 2004, hlm. 1.

<sup>19</sup> Munadjat Danusaputro 1985, *Hukum Lingkungan* , Buku II – Nasional, Binacipta, Jakarta, hlm., 219.

khususnya di bidang-bidang yang tercakup dalam peraturan dimaksud.<sup>20</sup>

Berdasarkan ciri-ciri di atas, maka keberadaan Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 dengan metode perumusan materi muatannya yang cenderung bersifat sektoral dan kurang memberikan keleluasaan kewenangan kepada organ penyelenggara administrasi negara di daerah, dapat dikategorikan ke dalam hukum lingkungan klasik, yang dengan sendirinya sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan sistem ketatanegaraan Indonesia serta tuntutan global dibidang pengelolaan dan pengendalian lingkungan hidup yang sedang berkembang. Oleh karena itu, sekali lagi, upaya untuk melakukan koreksi dan penyempurnaan terhadap materi muatan Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 merupakan sebuah kewajiban konstitusional yang tidak dapat dihindari. Terbitnya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup sebagai pengganti Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997, diharapkan lebih mendekati karakteristik dari hukum lingkungan modern tersebut.

## PENUTUP

### a. Kesimpulan

Berdasarkan analisis permasalahan yang dikemukakan, maka dapat disimpulkan bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup berdasarkan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, masih terjadi tumpang tindih (overlapping) dan tarik menarik kepentingan anatara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hal ini disebabkan adanya kerancuan yuridis dalam pengaturan wewenang pengelolaan lingkungan hidup antara Undang Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dengan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Persoalan kerancuan yuridis

yang menimbulkan tumpang tindih (overlapping) antara pemerintah Pusat dan pemerintah Daerah mengakibatkan ketidakpastian hukum terkait kewenangan pengelolaan lingkungan hidup pada saat ini.

### b. Saran

Sebaiknya dilakukan sinkronisasi dan harmonisasi pengaturan kewenangan pengelolaan lingkungan hidup, khususnya antara Undang Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dengan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan peraturan perundang-undangan lain terkait, khususnya melalui *legislatif review*, sehingga permasalahan kerancuan yuridis kewenangan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dapat dihindarkan.

## DAFTAR BACAAN

- Hamdan, M., *Tindak Pidana Pencemaran Lingkungan Hidup*, Mandar Maju, Bandung, 2000.
- St. Munadjat Danusaputro, *Hukum Lingkungan*, Buku I- Umum, Binacipta, Jakarta, 1985
- Rozikin Daman, *Hukum Tata Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1993
- Kala K. Mulqueeny, *Regionalism, Economic Integration and Legislation in ASEAN : What Space for Environmental Sustainability?* Asia Pacific Journal Of Environmental Law, Australian Centre for Environmental Law, Sydney, 2004
- Munadjat Danusaputro, *Hukum Lingkungan*, Buku II – Nasional, Binacipta, Jakarta, 1985
- Joeniarto, *Selayang Pandang Tentang Sumber-Sumber Hukum Tatanegara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1991
- L.J. Van Apeldoorn, *Inleiding tot de studie van het Nederlandse recht*, terjemahan Oetarid Sadino, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, cetakan ke 31, Jakarta

<sup>20</sup>St. Munadjat Danusaputro, *Hukum Lingkungan*, Buku I- Umum, Binacipta, Jakarta, 1985, hlm, 198-199.

Suparto Wijoyo, *Refleksi Matarantai Pengaturan Hukum Pengelolaan Lingkungan Hidup Secara Terpadu*, Airlangga University Press, Surabaya, 2005

Maria Farida Indrati S 2007, *Ilmu Perundang-undangan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007

M. Hamdan, 2000, *Tindak Pidana Pencemaran Lingkungan Hidup*, Mandar Maju, Bandung, 2000

Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Airlangga University Press. Surabaya, 2005

Koesnadi Harjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Gadjah Mada University Press, 2002

Suparto Wijoyo, *Penyelesaian Sengketa Lingkungan*, Airlangga University Press, Surabaya, 2003

### **Peraturan Perundang-undangan**

1. Undang-undang Dasar 1945 dan Perubahannya
2. Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
3. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
4. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
5. Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
6. Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup
7. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup
8. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara