

RINGKASAN

Politik hukum pengelolaan lingkungan menunjukkan arah kebijakan hukum tentang pengelolaan lingkungan yang akan dibentuk dan dilaksanakan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan dan sasaran tertentu. Tujuan dan sasaran ini selain ditentukan oleh kepentingan nasional, juga dipengaruhi oleh kebijakan-kebijakan internasional (global). Oleh karena itu, politik hukum lingkungan memiliki dinamika, sesuai dengan perkembangan kepentingan nasional dan kebijakan global yang terkait. Seiring dengan perubahan sistem pemerintahan dari sentralistik ke desentralistik, kebijakan lingkungan mulai diatur dalam berbagai produk hukum otonomi daerah. Hanya saja secara substansial selain ada ketidakharmonisan (disharmonis) dengan politik hukum lingkungan, juga terdapat inkonsistensi rumusan ketentuan satu dengan yang lain. Sebagai akibatnya, pengaturan wewenang dan kelembagaan lingkungan daerah lemah dan kerjasama antardaerah dalam bidang lingkungan belum berkembang dengan baik. Pada akhirnya, kondisi lingkungan di era otonomi daerah tidak menjadi lebih baik dari sebelumnya.

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, maka pertanyaan penelitian disertasi ini dirumuskan sebagai berikut: (1) bagaimanakah dinamika perkembangan politik hukum pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia dan refleksinya dalam produk hukum otonomi daerah?; (2) mengapa pengaturan hukum wewenang dan kelembagaan serta kerjasama antardaerah dalam pengelolaan lingkungan hidup lemah dan belum mencerminkan politik hukum yang berorientasi keberlanjutan ekologi?; dan (3) bagaimanakah konsep pengaturan hukum yang ideal tentang wewenang dan kelembagaan serta kerjasama antardaerah dalam pengelolaan lingkungan hidup yang kuat dan mencerminkan politik hukum yang berorientasi keberlanjutan ekologi?

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dinamika politik hukum pengelolaan lingkungan dan refleksinya dalam produk hukum otonomi daerah serta menemukan konsepsi ideal pengaturan hukum yang mencerminkan prinsip perlindungan lingkungan dan keberlanjutan ekologi serta prinsip otonomi daerah. Pengaturan hukum dimaksud meliputi wewenang dan kelembagaan pengelolaan lingkungan di daerah serta kerjasama antardaerah dalam pengelolaan lingkungan hidup. Kegunaan teoretis penelitian ini untuk pengembangan ilmu hukum lingkungan dan ilmu hukum otonomi daerah, sedangkan kegunaan praktisnya merupakan sumbangan pemikiran kepada pemerintah dan legislatif dalam pembaruan hukum lingkungan dan otonomi daerah dalam bidang pengelolaan lingkungan.

Penelitian ini termasuk dalam tipe penelitian hukum doktrinal atau penelitian hukum normatif, karena yang dikaji adalah doktrin-doktrin hukum, prinsip-prinsip dan kaidah-kaidah hukum pengelolaan lingkungan dan otonomi daerah di Indonesia serta perundangan-undangan Belanda, Australia, New Zealand, dan Filipina yang relevan sebagai perbandingan. Bahan hukum primer dan sekunder dikumpulkan melalui proses studi pustaka dan studi dokumentasi baik secara langsung maupun melalui akses internet, kemudian diolah dengan cara pemeriksaan kelengkapan dan kesesuaian bahan hukum, klasifikasi dan sistematisasi bahan hukum. Metode analisis yang digunakan adalah preskriptif-analitis, yaitu dengan cara pemaparan dan analisis tentang isi (struktur) hukum yang berlaku, sistematisasi gejala hukum yang

dipaparkan dan dianalisis, interpretasi, dan penilaian hukum yang berlaku, yang digunakan sebagai argumentasi untuk menjawab permasalahan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa politik hukum pengelolaan lingkungan hidup yang sebelum UULH-1982 bernuansa sektoral dan berorientasi ekonomi, secara bertahap telah bergeser ke arah pengaturan terpadu dengan orientasi perlindungan dan keberlanjutan ekologi. Hanya saja pergeseran tersebut tidak terefleksi dengan baik dalam produk hukum otonomi daerah, karena substansinya hanya terfokus pada “pengendalian lingkungan” dan dalam implementasinya di daerah cenderung bersifat administratif-kewilayahan dan berorientasi ekonomi. Pergeseran dinamika politik hukum lingkungan dan refleksinya dalam produk hukum otonomi daerah sebagaimana diuraikan di atas dijelaskan di bawah ini.

Pada periode sebelum UULH-1982 (1945-1982) politik hukum pengelolaan lingkungan dapat ditemukan dalam UUDNRI 1945 dan berbagai peraturan peninggalan kolonial serta peraturan perundang-undangan sektoral, seperti pertanian, kehutanan, pertambangan, dan pengairan. Ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUDNRI 1945 yang saat itu merupakan satu-satunya rujukan konstitusional politik hukum di bidang lingkungan dan sumber daya alam, ternyata tidak dimaksudkan untuk perlindungan dan keberlanjutan ekologi. Para pendiri negara (*the founding fathers*) merumuskan pasal tersebut untuk mengatur kebijakan negara tentang penguasaan atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk kepentingan ekonomi nasional dalam upaya mewujudkan kesejahteraan rakyat. Politik hukum penguasaan negara atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya ditujukan untuk “mengamankan” sumber daya alam dari penguasaan perseorangan atau badan hukum perdata (terutama oleh pihak asing) dalam melindungi kepentingan ekonomi nasional. Berbagai peraturan peninggalan kolonial Belanda (seperti HO Stb. 1926 No. 226 dan GSO Stb. 1949 No. 377) dan perundangan-undangan lingkungan sebelum UULH-1982 (seperti Undang-Undang Pokok Agraria, Undang-Undang Kehutanan, Undang-Undang Pertambangan, dan Undang-Undang Pengairan) selain bersifat parsial dan sektoral, juga lebih berorientasi ekonomi (*economic oriented*) dibandingkan dengan orientasi perlindungan lingkungan dan keberlanjutan ekologi.

Seiring dengan belum berkembangannya kesadaran dan kebijakan lingkungan baik global maupun nasional, kebijakan pengelolaan lingkungan pada dasarnya belum diatur dalam produk hukum otonomi daerah. Belum ada penyerahan urusan lingkungan secara khusus terhadap daerah baik dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah (mulai dari UU No. 1 Tahun 1945 hingga UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah) maupun dalam undang-undang tentang pembentukan daerah otonom, seperti dalam Perpu No. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Provinsi Sumatera Selatan, UU No. 28 Tahun 1959 tentang pembentukan Daerah Tingkat II Lampung Utara, Daerah Tingkat II Lampung Tengah, Daerah Tingkat II Lampung Selatan, dan Kotapraja Tanjung Karang Teluk-Betung, dan UU No. 14 Tahun 1964 tentang Penetapan Perpu No. 3 Tahun 1964 tentang Pembentukan Daerah Tingkat I Lampung.

Pada periode UULH-1982-perubahan UUDNRI 1945 (1982-1999) politik hukum pengelolaan lingkungan mulai mengarah pada perlindungan dan keberlanjutan ekologi. Berlakunya UULH-1982 merupakan tonggak awal pembaruan hukum lingkungan nasional, karena melalui undang-undang ini pertama kali diletakkan dasar-dasar politik hukum pengelolaan lingkungan nasional secara komprehensif, yang bertujuan untuk perlindungan dan keberlanjutan ekologi. Arah kebijakan

hukum demikian semakin dipertegas melalui UUPPLH-1997, berupa penguatan asas dan tujuan pengelolaan dan berbagai instrumen hukum lingkungan administrasi, perdata, dan pidana. Pada masa berlakunya UULH-1982 dan awal-awal berlakunya UUPPLH-1997 sistem pemerintahan masih sentralistik, sehingga kewenangan daerah sangat terbatas, termasuk dalam bidang pengelolaan lingkungan. Hal ini berbeda dengan periode sejak berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Pada periode ini kewenangan daerah mulai diatur secara luas (prinsip otonomi luas), meskipun pola pembagiannya sangat umum sehingga bersifat multitafsir dan cenderung terjadi tarik-menarik antara pusat dan daerah.

Pada periode sejak perubahan UUDNRI 1945 dan berlakunya UUPPLH-2009 (1999-sekarang), terjadi perubahan secara mendasar terhadap politik hukum pengelolaan lingkungan baik pada tataran konstitusi maupun perundang-undangan lingkungan. Pada tataran konstitusi perubahan tersebut berupa pengakuan terhadap prinsip perlindungan HAM atas lingkungan hidup yang baik dan sehat (Pasal 28H ayat (1)); dan penegasan prinsip keberlanjutan dan berwawasan lingkungan dalam penyelenggaraan perekonomian nasional (Pasal 33 ayat (4)). Kedua prinsip dasar tersebut merupakan politik hukum tertinggi pengelolaan lingkungan hidup, yang memberikan jaminan hukum dan sekaligus upaya pemaksa agar semua pihak menghormati dan melindungi hak-hak konstitusional warga negara atas lingkungan hidup yang baik dan sehat serta kewajiban negara untuk mencegah dampak negatif berupa pencemaran dan atau kerusakan lingkungan akibat aktivitas perekonomian nasional. Kedua prinsip dasar tersebut ditegaskan dan dijabarkan kembali dalam UUPPLH-2009. UUPPLH-2009 juga telah menyesuaikan dengan semangat otonomi daerah, sehingga dalam Pasal 63 telah diatur pembagian wewenang pengelolaan lingkungan antara pusat, provinsi, dan kabupaten/kota.

Kelemahannya, bahwa ketiga prinsip tersebut juga belum terefleksi dengan baik dalam produk hukum otonomi daerah, baik dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah maupun PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Kebijakan lingkungan yang diatur dalam produk hukum otonomi daerah tersebut selain terbatas pada aspek “pengendalian lingkungan”, pola pembagiannya dalam hal tertentu masih bersifat teritorial-administratif. Selanjutnya, masih sedikit produk hukum daerah dalam bentuk Perda yang berorientasi perlindungan dan keberlanjutan ekologi. Sebaliknya, banyak produk hukum daerah yang objeknya lingkungan hidup dan sumber daya alam, tetapi cenderung *economic oriented*, yaitu dalam bentuk pajak daerah dan retribusi daerah (PDRD). Lebih ironis lagi, ternyata Perda PDRD seperti itu banyak yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau kepentingan umum, sehingga dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri.

Dari perspektif wewenang dan kelembagaan, lemahnya pengaturan hukum secara mendasar disebabkan oleh lemahnya dasar hukum dalam pemberian wewenang kepada daerah, baik dari segi bentuk maupun substansi. Dari segi bentuk, pemberian wewenang kepada daerah ditetapkan dengan peraturan pemerintah, padahal merupakan materi muatan undang-undang. Penetapan melalui peraturan pemerintah seringkali menjadi kendala, jika berhadapan dengan ketentuan yang berbeda dari undang-undang sektor. Dari segi substansi, pengaturan wewenang lebih mengedepankan prinsip otonomi daerah dan sempitnya lingkup wewenang daerah yang hanya terbatas pada aspek “pengendalian lingkungan” atau “pengendalian

dampak lingkungan”. Pola pembagian wewenang dalam beberapa sub bidang urusan masih mencerminkan pendekatan administratif-kewilayahan. Peluang hak inisiatif dan prakarsa daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan rumah tangganya sebagai esensi otonomi daerah juga tidak diatur dengan jelas. Otonomi daerah di bidang lingkungan lebih dimaknai sebagai otonomi dalam pengendalian lingkungan, bukan dalam pengelolaan lingkungan secara utuh mulai dari perencanaan hingga penegakan hukum. Konstruksi pengaturan demikian berimplikasi terhadap lemahnya kapasitas kelembagaan lingkungan hidup di daerah, karena seolah-olah hanya bertanggung jawab di bidang pengendalian dampak lingkungan. Lemahnya kapasitas kelembagaan semakin diperparah oleh kedudukan lembaga lingkungan sebagai lembaga teknis daerah, yang tugas dan fungsinya tidak bersifat operasional. Dengan demikian pengaturan wewenang dan kelembagaan pengelolaan lingkungan di daerah belum merefleksikan keterpaduan prinsip-prinsip perlindungan lingkungan dan keberlanjutan ekologi sebagai esensi politik hukum lingkungan dengan prinsip-prinsip otonomi daerah.

Selanjutnya, mengenai kerjasama antardaerah dalam pengelolaan lingkungan hidup. Pengaturan hukum kerjasama antardaerah dalam bidang lingkungan hidup sangat lemah, karena ketentuan dalam UU No. 32 Tahun 2004 dan peraturan pelaksanaannya sangat umum dan lebih banyak mengatur aspek prosedural dibandingkan dengan aspek substansial dari kerjasama. Sebagai akibatnya kerjasama antardaerah dalam bidang lingkungan hidup belum berkembang secara optimal, terutama yang sifatnya perlindungan dan keberlanjutan ekologi bersama. Kerjasama yang ada saat ini belum didasarkan pada kerangka hukum yang jelas, terutama mengenai lingkup pengaturan kerjasama, prinsip kerjasama, bentuk hukum kerjasama, mekanisme kerjasama, dan format kelembagaan kerjasama yang tepat.

Konsep pengaturan hukum yang ideal tentang wewenang daerah ke depan adalah mengatur prinsip-prinsip dasarnya dalam konstitusi, yang kemudian diatur secara rinci dalam undang-undang. Pengaturan melalui undang-undang didasarkan pemikiran bahwa hal itu merupakan materi muatan undang-undang, bukan materi muatan peraturan pemerintah. Pembagian wewenang antara pusat dan daerah merupakan konsekuensi sistem negara hukum demokratis yang menuntut adanya pembagian kekuasaan negara secara vertikal antara pusat dan daerah. Pembagian wewenang tersebut juga merupakan perintah langsung dari Pasal 18 ayat (5) dan 18A ayat (1) UUDNRI 1945 serta menyangkut tugas dan tanggung jawab pemerintah daerah dalam mengemban sebagian tugas dan tanggung negara untuk mewujudkan cita-cita dan tujuan bernegara sebagaimana terdapat dalam Pembukaan UUDNRI 1945. Oleh karena itu harus diatur dengan undang-undang tersendiri, yang idealnya terpisah dari undang-undang tentang pemerintahan daerah. Idealnya pembagian wewenang juga memaduserasikan prinsip-prinsip hukum otonomi daerah dan pengelolaan lingkungan. Lingkup wewenang pemerintah daerah mencakup aspek yang luas, yaitu mulai dari perencanaan sampai pada pelaksanaan dan penegakan hukum. Pola pembagian wewenang secara *ultra vires* melalui undang-undang tersendiri, tetapi tetap berlandaskan pendekatan ekosistem dan membuka peluang hak inisiatif daerah untuk mengatur dan mengurus daerahnya sesuai dengan karakteristik lingkungan dan kemampuan daerah.

Dalam kedudukannya sebagai “*the main pillars*” dan “*the key factor*” keberhasilan pengelolaan lingkungan, konsep pengaturan hukum yang ideal tentang kelembagaan lingkungan daerah adalah wewenang kelembagaan yang kuat sesuai

dengan hakikat dan tujuan desentralisasi dan otonomi daerah. Lingkup wewenang kelembagaan lingkungan yang kuat mencakup aspek perumusan, pelaksanaan, pengawasan, dan penegakan hukum, yang di dalamnya memuat tugas dan fungsi operasional serta koordinasi antarinstansi. Kelembagaan yang ideal adalah yang memiliki wewenang koordinasi dan operasional dengan nomenklatur yang sesuai dengan lingkup wewenang, tugas, dan fungsinya. Sebagai konsekuensi otonomi daerah dalam kerangka NKRI, maka idealnya kelembagaan lingkungan daerah memiliki tata hubungan kewenangan dan kelembagaan yang jelas antara pusat dan daerah dan antardaerah.

Konsep pengaturan hukum ideal tentang kerjasama antardaerah ke depan setidaknya meliputi lima aspek. *Pertama*, lingkup pengaturan kerjasama meliputi aspek kewenangan, substansi dan prosedur. Aspek kewenangan menjadi titik sentral dalam pengaturan kerjasama, karena berkaitan dengan keabsahan tindak pemerintahan dari organ pemerintahan yang melakukan kerjasama. Untuk itu kewenangan daerah yang dapat dikerjasamakan harus jelas, yaitu urusan lingkungan hidup yang berdampak lintas batas daerah dan/atau terkait dengan pelayanan publik, dan/atau urusan yang menjadi kewenangan daerah tetapi daerah belum mampu melaksanakannya secara mandiri. Dari aspek substansi, lingkup urusan yang dikerjasamakan adalah urusan lingkungan yang menjadi kewenangan daerah dan pelaksanaannya bertumpu pada prinsip ekorasi, yaitu nilai-nilai keberlanjutan ekologi secara utuh. Sementara dari aspek prosedural, pelaksanaan kerjasama antardaerah setidaknya bertumpu pada asas negara hukum, asas demokrasi, dan asas instrumental. Asas negara hukum berkaitan dengan perlindungan hak-hak dasar, misalnya hak untuk mendapatkan lingkungan yang baik dan sehat. Asas demokrasi berkaitan dengan asas keterbukaan dalam penyelenggaraan pemerintahan, sedangkan asas instrumental berkaitan dengan efisiensi (*doelmatigheid*: daya guna) dan efektifitas (*doeltreffrenheid*: hasil guna). Ketiga asas umum tersebut harus menjadi landasan prosedural dalam pembuatan perjanjian kerjasama antardaerah. *Kedua*, keterpaduan prinsip-prinsip dasar kerjasama pada umumnya dengan prinsip-prinsip dasar perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, baik yang terdapat dalam Pasal 28H ayat (1) dan Pasal 33 ayat (4) UUDNRI 1945 maupun dalam UUPPLH-2009. *Ketiga*, bentuk hukum kerjasama dituangkan dalam perjanjian kerjasama antar kepala daerah, tetapi sebaiknya didahului dengan MoU antar kepala daerah agar masing-masing daerah dapat mempersiapkan dengan baik substansi kerjasama. *Keempat*, diaturnya peran strategis pemerintah dan Gubernur sebagai wakil pemerintah di daerah dalam mekanisme kerjasama baik sebagai inisiator maupun fasilitator kerjasama, termasuk dalam penyelesaian perselisihan kerjasama. *Kelima*, diaturnya alternatif model-model kerjasama dan format kelembagaan yang tepat dalam pengelolaan lingkungan hidup. Pilihan model tetap diserahkan kepada masing-masing daerah sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik lingkungan yang dikerjasamakan. Format kelembagaan yang tepat adalah yang tidak hanya berfungsi sebagai forum koordinasi atau wadah berbagi informasi (*sharing information*), tetapi yang sekaligus memiliki kekuatan untuk membentuk dan melaksanakan program lingkungan bersama. Melalui konsepsi pengaturan hukum kerjasama yang demikian, diharapkan tujuan akhir kerjasama di bidang lingkungan hidup akan sejalan dengan tujuan pengelolaan lingkungan dan otonomi daerah, yaitu kesejahteraan rakyat dan keberlanjutan ekologi.