

## **PENGENDALIAN DAMPAK LINGKUNGAN DALAM ERA OTONOMI DAERAH**

**Oleh: Susatyo Adhi Pramono**

### ***Abstract***

*Environmental aspects covering various sectors in practice has given rise to conflict and overlap of authority between various departments and agencies, as well as between central and local governments. This is caused by each factor defined in the legislation each time it is not prepared in time, there is before the issuance of environmental laws, some are after the environmental laws so that there is a possibility of differences in perceptions of the content and meaning contained in its maxims. There are many inter-sectoral activities that are not integrated or unified but not aligned. This situation will get complicated with the realization of the wisdom of giving emphasis of local autonomy which real and responsibility to the regions.*

*Keyword: environmental impact control, local autonomy*

### **Pendahuluan**

Sejalan dengan gaung reformasi di berbagai aspek kehidupan, pada saat ini Indonesia sedang mengalami proses transisi untuk menuju ke arah terbentuknya masyarakat madani yang lebih demokratis, yang menjunjung tinggi hak asasi manusia. Proses transisi tersebut sejalan pula dengan kecenderungan perkembangan dunia internasional pada abad milenium ketiga ini, yang menghendaki penerapan nilai-nilai universal sebagai salah satu prasyarat untuk dapat bersaing dalam masyarakat dunia, disamping sumber daya manusia dan sumber daya alam.

Pesatnya kegiatan pembangunan di berbagai sektor, seperti industri, pertambangan dan energi, perdagangan serta dengan berbagai variasi dan diversifikasinya melahirkan masalah-masalah baru yang semakin kompleks, sekaligus mempertinggi tekanan terhadap lingkungan. Hal ini ditunjang dengan semakin pesatnya laju perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Perkembangan keadaan yang mempengaruhi atau akan mempengaruhi pengelolaan lingkungan hidup, seperti :

- a. Perkembangan perubahan pemikiran dari refresif ke prefentif, penerapan atas pencemar membayar dan pengembangan instrumen ekonomi, serta teknologi bersih lingkungan;
- b. ISOO-14000 dan eco-labelling;
- c. Implikasi ratifikasi beberapa perjanjian internasional, antara lain Konvensi IMO tentang Pencemaran laut, UNCLOS 1982, Keanekaragaman Hayati (Biodiversity), Perubahan Iklim (Climate Change) dan lain sebagainya;

d. Arah kecenderungan kerjasama regional yang melahirkan pemikiran perlunya baku mutu regional.

Aspek lingkungan yang mencakup berbagai sektor dalam praktiknya telah menimbulkan benturan dan tumpang tindih wewenang antara berbagai departemen dan instansi, serta antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Hal ini disebabkan oleh setiap sektor dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan masing-masing disusun dalam waktu yang tidak bersamaan, ada yang sebelum terbitnya undang-undang lingkungan hidup, ada pula yang sesudah undang-undang lingkungan hidup sehingga terdapat kemungkinan adanya perbedaan persepsi terhadap isi dan makna yang terkandung dalam kaidah-kaidahnya. Banyak kegiatan antar sektor yang tidak terpadu atau terpadu tetapi tidak selaras. Situasi ini akan bertambah pelik dengan realisasi kebijaksanaan pemberian titik berat otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab kepada Daerah Tingkat II.

Proses reformasi kini telah melahirkan paradigma baru dalam berbagai hal, termasuk dalam memandang hubungan antara manusia dan sumber daya alam. Misalnya, hak menguasai negara atas sumber daya alam yang selama ini diterjemahkan dalam pola sentralistik bergeser kepada pola otonomi yang lebih demokratis, seperti yang kita lihat dengan jelas pada Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

### **Wewenang Pengelolaan Lingkungan Hidup**

Pengelolaan lingkungan hidup berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UULH), pasal 1 angka 2, disebutkan bahwa “Pengelolaan lingkungan hidup adalah upaya terpadu untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup yang meliputi kebijaksanaan penataan, pemanfaatan, pengembangan, pemeliharaan, pemulihan, pengawasan, dan pengendalian lingkungan hidup”.

Dari ketentuan tersebut, maka pengendalian lingkungan (termasuk pengendalian dampak lingkungan) merupakan bagian dari pengelolaan lingkungan hidup.

Kemudian berdasarkan pasal 1 UULH, disebutkan “Pengelolaan lingkungan hidup pada tingkat nasional dilaksanakan secara terpadu oleh perangkat kelembagaan yang dikoordinasikan oleh Menteri”. Dengan demikian, maka pertama, hanya terdapat satu kebijaksanaan pemerintah dalam pengelolaan lingkungan hidup. Kedua, pelaksanaan

kebijaksanaan nasional pengelolaan lingkungan hidup secara sektoral dilakukan oleh departemen / instansi sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing. Ketiga, pelaksanaan kebijaksanaan nasional di daerah dilaksanakan oleh pemerintah daerah masing-masing. Keempat, pelaksanaan kebijaksanaan nasional pengelolaan lingkungan hidup itu dilakukan di bawah koordinasi seorang menteri.

Selanjutnya dalam kaitan dengan otonomi daerah, pasal 13 UULH, menyebutkan “Dalam rangka pelaksanaan pengelolaan lingkungan hidup, Pemerintah dapat menyerahkan sebagian urusan kepada Pemerintah Daerah menjadi urusan rumah tangganya ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah”. Namun demikian, ketentuan ini masih mengacu pada ketentuan UU Nomor 5 tahun 1974 tentang Pemerintahan Di Daerah yang telah diganti dengan UU No. 22 Tahun 1999.

Dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, pada dasarnya semua urusan dapat diselenggarakan oleh daerah, termasuk urusan di bidang pengelolaan lingkungan hidup, mulai dari perumusan strategis sampai dengan pelaksanaan dan pengendaliannya. Hal ini dapat kita lihat pada pasal 7 ayat (1) UU 22/99, yang menyebutkan bahwa “Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, dan fiscal, agama, serta kewenangan bidang lain. Sedangkan kewenangan bidang lain berdasarkan pasal 7 ayat (2) meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendaayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standardisasi nasional.

Kemudian sebagai penjabaran lebih lanjut dari pasal 12 yang merupakan pengaturan lebih lanjut dari pasal 7 UU 22/99, maka telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintahan dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom. Dalam PP No. 25/2000 kewenangan Pemerintah (pusat) dan kewenangan Propinsi telah dikelompokkan dalam bidang-bidang yang pada prinsipnya baik pusat maupun propinsi lebih ditekankan pada pembuatan penetapan kebijakan dan penyusunan pedoman kepada daerah yang merupakan acuan yang bersifat umum yang harus dijabarkan lebih lanjut sesuai dengan karakteristik dan kemampuan daerah.

Desentralisasi pada dasarnya mengandung arti mendekatkan pengambilan keputusan kepada para pelaku dan pemanfaatan pembangunan. Hal ini akan memberi peluang bagi pengambilan keputusan yang lebih baik seandainya proses pengambilan keputusan dilakukan secara demokratis dan melibatkan pakar daerah (local expert).

Namun begitu desentralisasi juga tidak otomatis memberikan jaminan bagi perlindungan lingkungan. Hal ini sangat tergantung pada visi lingkungan dan orientasi para pengambil keputusan. Jika visinya lemah dan orientasi pembangunan semata-mata untuk peningkatan PAD (Pendapatan Asli Daerah) tanpa memperhatikan lingkungan, dapat dipastikan lingkungan akan menjadi korban sebagaimana yang terjadi pada pola sentralistis pada masa orde baru dimana banyak proyek daerah yang diputuskan di pusat yang tidak tepat baik dari segi tata ruang maupun daya dukung lingkungan dan menimbulkan berbagai persoalan lingkungan sehingga daerah yang menjadi korban. Contohnya proyek lahan sejuta hektar.

### **Pengendalian Dampak Lingkungan Dalam Era Otonomi Daerah**

Sebenarnya pengendalian dampak lingkungan terkait erat dengan : (1) Apa jenis usaha / kegiatan yang akan, sedang dan telah dilakukan (industri, pertanian, dan sebagainya), (2) Bagaimana kegiatan ini dilakukan (menyangkut material / sumber daya alam, ada izin atau tidak, wajib Amdal atau tidak, sesuai aturan atau tidak, teknologi ramah lingkungan atau tidak, dan sebagainya), (3) Kapan / dimana kegiatan itu dilakukan (bisa satu tahun, dua tahun atau tidak terbatas, bisa di kawasan industri, pemukiman, atau bahkan di kawasan lindung), (4) Siapa yang melakukan kegiatan itu / dan bertanggung jawab (prakarsa perorangan, perusahaan, swasta / pemerintah, termasuk siapa yang memberi izin), dan seterusnya. Sementara itu lingkungan hidup sebagai suatu ekosistem tidak mengenal batas-batas wilayah, akan tetapi jika dikaitkan dengan pengelolaannya termasuk pengendaliannya harus jelas batas wilayah dan pola pengelolaannya. Sedangkan dampak lingkungan dapat berupa pencemaran atau kerusakan terhadap lingkungan (darat, perairan, dan udara) termasuk juga lingkungan sosial. Dampak lingkungan jangan selalu dilihat dalam konteks negatif tetapi juga dalam konteks positif bahkan sebenarnya harus dikelola menjadi sesuatu yang positif (ada proses daur ulang). Misalnya saja, sampah berdampak negatif bila dibiarkan tetapi mendatangkan rizki bila dikelola.

Sejalan dengan pengendalian dampak lingkungan, berbagai perangkat peraturan perundangan (hukum) telah dikeluarkan, antara lain :

1. Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup
2. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999 tentang Amdal, berikut peraturan pelaksanaannya
3. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Limbah B3, berikut peraturan pelaksanaannya
4. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran udara, berikut peraturan pelaksanaannya
5. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran dan / atau Perusakan Laut, berikut peraturan pelaksanaannya
6. Peraturan Pemerintah Nomor 150 Tahun 2000 tentang Pengendalian Kerusakan Tanah Untuk Produksi Biomasa
7. Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2001 tentang Pengendalian Kerusakan dan atau Pencemaran Lingkungan Hidup yang berkaitan dengan kebakaran hutan dan atau lahan.

Kewenangan daerah sebagaimana disebutkan dalam pasal 10 UUPD “Daerah berwenang mengelola sumber daya nasional (SDA, SDB, dan SDM) yang tersedia di wilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestarian fungsi lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Selanjutnya dalam pasal 69 UUPD disebutkan “Kepala Daerah menetapkan Peraturan daerah atas persetujuan DPRD dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”. Sedangkan dalam pasal 70 disebutkan “Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah lain, dan peraturan perundangan yang lebih tinggi”.

Dengan demikian, maka daerah mempunyai peluang untuk mengeluarkan peraturan daerah (PERDA) termasuk perda yang berkaitan dengan pengelolaan dan pengendalian dampak lingkungan, akan tetapi tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Sejalan dengan hal tersebut dan perlindungan sumber daya alam, maka penyusunan peraturan daerah (perda) perlu memasukan prinsip-prinsip pengelolaan sumber daya alam, yaitu :

1. Keberlanjutan (intra dan intergenerasi)

2. Perlindungan masyarakat adat (pengakuan dan pemenuhan hak masyarakat adat, sanksi yang jelas)
3. Ruang untuk peran serta masyarakat
4. Enforceability (adanya sanksi yang memadai)
5. Hubungan negara dengan sumber daya alam
6. Sinkronisasi peraturan perundang-undangan
7. Pengakuan dan penghormatan Hak Asasi Manusia (hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat)
8. Desentralisasi yang demokratis
9. Kelembagaan (adanya pengaturan koordinasi antar sektor)

Disamping perangkat hukum tidak boleh bertentangan, pengendalian dampak lingkungan juga harus didukung oleh antara lain :

- a. Penataan kelembagaan
- b. Dukungan SDM yang memadai
- c. Laboratorium lingkungan
- d. Koordinasi antar instansi terkait
- e. Peran serta masyarakat (dunia usaha, LSM) dalam pengawasan pelaksanaan
- f. Data base dan sistem informasi lingkungan

### **Penutup**

1. Pengendalian dampak lingkungan merupakan bagian dari pengelolaan lingkungan hidup yang harus dilakukan secara terintegrasi dan terkoordinasi
2. Desentralisasi dan otonomi daerah pada dasarnya mendekatkan pengambilan keputusan kepada para pelaku dan pemanfaatan pembangunan yang lebih baik dan tidak sentralistik
3. Fungsi koordinasi Bapedalda sangat menentukan dalam pengelolaan dan pengendalian dampak lingkungan
4. Penyusunan PERDA harus memasukan prinsip-prinsip pengelolaan sumber daya alam
5. Pengadaan laboratorium lingkungan dan data base serta sistem informasi lingkungan sangat menentukan dalam pengambilan keputusan

## DAFTAR PUSTAKA

- Azwar A., 1975, *Pengantar Ilmu Kesehatan Lingkungan*, Mutiara, Jakarta.
- Danusaputra, StM., 1981, *Hukum Lingkungan I Ummn*, Penerbit Bina Cipta,
- Gunawan, T., dan Sudarmadji, 1997, *Dasar-dasar Ekologi (handout)*, Program Pasca Sarjana, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Hardjasoemantri, K, 1996, *Hukum Tata Lingkungan, Cetakan Keduabelas*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- Johnson, R.A, et, al, 1974, *Production and Operations Management: A System Concept*, Houghton Mftlin Company, Boston.
- Said, EGumbiroj 1987, *Sampah Masalah Kita Bersama*, Meditatama Sarana Perkasa, Jakarta
- Supriharyono, dkk, 1992, *Ekologi Sistem (Suatu Pengantar)*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Tanjung, S.D., tanpa tahun, *Dasar-dasar Ekologi (Handout)*, Program Studi Ilmu Lingkungan, Program Pasca Sarjana, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Wardhana, W.A., 1995, *Dampak Pencemaran Lingkungan*, Andi Ofiset, Yogyakarta.