

## Efektivitas Pelaksanaan Undang-Undang Nomer 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Di Era Otonomi Daerah

Sumihartoyo dan Sugiran

Email:

UPBJJ Universitas Terbuka Surabaya

### Abstrak

*Telaah ini bertujuan mendeskripsikan dan menemukan solusi terhadap problematika pelaksanaan Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di era otonomi daerah. Pelaksanaan undang-undang tersebut tidak efektif dikarenakan tidak ada kesetaraan beban dan tanggung jawab antara pihak-pihak yang terlibat dalam undang-undang tersebut. Ketentuan pasal 28, 30, 41, 42, 47, 76, 82, 90 hanya memosisikan pengusaha sebagai pihak yang bertanggung jawab, padahal antara pengusaha dan pemerintah daerah merupakan partner yang saling kerergantungan. Pemerintah daerah, dan pengusaha seharusnya merumuskan peraturan atau kesepakatan untuk mengatur kerjasama dengan mitra kerja untuk menjaga lingkungan hidup sehingga yang bertanggung jawab dalam hal itu adalah mitra kerja. Dengan demikian pengusaha bisa melakukan usahanya dengan tenang karena tanpa acaman hukuman.*

**Kata kunci:** Efektivitas, lingkungan hidup, otonomi daerah

### Pendahuluan

Manusia dalam kenyataannya hidup didalam konteks ruang dan waktu. Dalam konteks ruang, manusia tidak bisa dilepaskan dari lingkungan yang ada di lingkungannya. Bahkan manusia merupakan bagian yang tak terpisahkan dengan ruang manusia hidup. Eksistensi kehidupan dan peranan yang dimainkan oleh manusia itu memiliki corak hubungan yang khas dengan lingkungan yang mengitarinya. Corak hubungan tersebut lebih bersifat fungsional, yaitu saling ketergantungan antara yang satu dengan yang lainnya untuk memainkan fungsi dan peranannya masing-masing. Sementara itu, manusia juga hidup dalam konteks waktu. Dari waktu ke waktu, dari zaman ke zaman, manusia berusaha untuk meningkatkan kemampuan dirinya dan mengusahakan daya dukung dari lingkungannya agar dapat mencukupi kebutuhannya dan kesejahteraan hidupnya.

Walaupun sangat penting bagi manusia, pada kenyataan sering terjadi kerusakan pada alam. Ada dua faktor penyebab kerusakan alam, pertama, karena bencana alam seperti banjir, gunung meletus, badai, dan lain

sebagainya, dan kedua, karena tangan-tangan manusia, seperti kebakaran hutan, limbah industri, penambangan liar, dan sebagainya. Faktor penyebab yang pertama relatif tidak dapat diprediksi karena faktor penyebabnya adalah gejala alam. Faktor penyebab yang kedua seharusnya dapat diprediksi dan dicegah. Olah perilaku manusia yang cenderung eksploitatif dan merusak alam harus dapat dicegah atau paling tidak dibatasi.

Dalam kaitan dengan usaha penyelamatan lingkungan tersebutlah diperlukan piranti peraturan berupa undang-undang tentang penyelamatan lingkungan. Undang-undang dalam hal ini akan berfungsi sebagai pelindung dari tekanan-tekanan kehendak dan kebutuhan manusia yang cenderung eksploratif. Hal tersebut juga berarti bahwa kebijakan-kebijakan pemerintah harus memiliki sifat antisipatif, mengikuti perkembangan permasalahan di masyarakat.

Berkaitan dengan hal tersebut kehadiran undang-undang No. 32 tahun 2009 tentang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup menjadi urgen. Undang-undang ini dibuat untuk dipedomani dalam rangka pengelolaan sumber daya alam, sehingga

sumber daya alam selain dieksploitasi untuk dimanfaatkan demi kesejahteraan manusia juga dilindungi demi kelestariannya.

Di era otonomi daerah, ketika pemerintah daerah memiliki wewenang yang besar dalam pengelolaan sumber daya alam di daerah, undang-undang semakin penting perannya. Tidak jarang ditemui, mungkin karena ketidaktahuan, kecerobohan, atau bahkan ada maksud-maksud tertentu yang bersifat koruptif, pemerintah daerah melakukan penyimpangan dalam mengeksploitasi sumber daya alam sehingga menyebabkan kerusakan lingkungan. Undang-undang No. 32 Tahun 2009 dalam hal ini memiliki peran strategis dalam menanggulangi hal tersebut.

Akan tetapi, tampaknya pelaksanaan undang-undang No. 32 Tahun 2009 tersebut mengalami kendala, yaitu pelaksanaan undang-undang No. 32 Tahun 2009 ini, terutama di era otonomi daerah tidak efektif. Makalah ini mengetengahkan telaah problematika pelaksanaan undang-undang tersebut. Pembahasan ini diharapkan berkontribusi memberi pemahaman solusi terhadap permasalahan yang ada.

### Otonomi Daerah

Pergeseran paradigma sistem penyelenggaraan pemerintah daerah dari sistem yang bercorak sentralistik menjadi sistem desentralistik ditandai dengan lahirnya UU No.22 tahun 1999 sehingga daerah mendapatkan kewenangan yang luas dan bertanggung jawab. Pengertian kewenangan otonomi luas ialah berupa keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan di semua bidang kecuali kewenangan politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter, fiskal, dan agama. Disamping itu, kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi. Bertanggung jawab dimaksudkan merupakan konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam tugas dan kewajiban yang harus dipikul daerah dalam mencapai tujuan, pemberian otonomi berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat secara baik.

Pada prinsipnya kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan selain tersentralisasi di tangan pemerintah pusat, jika dalam kondisi semula arus

kekuasaan pemerintah bergerak dari daerah ke tingkat pusat maka idealnya bahwa sejak diterapkannya kebijakan otonomi daerah itu, arus dinamika kekuasaan akan bergerak dari pusat ke daerah. Kebijakan otonomi dan desentralisasi kewenangan tidak hanya menyangkut pengalihan kewenangan dari atas ke bawah, tetapi juga perlu diwujudkan atas karsa dari bawah untuk mendorong tumbuhnya kemandirian daerah.

Otonomi daerah kadang-kadang hanya dipahami sebagai kebijakan yang bersifat institusional belaka, karena hanya dikaitkan dengan fungsi-fungsi kekuasaan organ pemerintahan. Karena itu hanya menjadi perhatian soal pengalihan kewenangan pemerintahan dari tingkat pusat ke tingkat daerah pada tingkat suprastruktur kenegaraan maupun dalam rangka instrukturisasi manajemen pemerintahan, kebijakan otonomi daerah itu dikembangkan seiring dengan agenda dekonsentrasi merupakan konsep pembagian kewenangan secara vertikal maka kebijakan dekonsentrasi pada pokoknya merupakan kebijakan pembagian kewenangan birikrasi pemerintah secara horisontal. Oleh karena itu, otonomi tidak hanya dilihat dari pengalihan kewenangan pemerintah pusat ke pemerintahan daerah, tetapi juga menyangkut pengalihan kewenangan dari pemerintah ke masyarakat.

Otonomi daerah berarti otonomi masyarakat di daerah-daerah yang diharapkan dapat terus tumbuh dan berkembang keprakarsaan dan kemandiriannya dalam iklim demokrasi. Jika kebijakan otonomi daerah tidak dibarengi dengan peningkatan kemandirian dan keprakarsaan masyarakat di daerah sesuai dengan atau demokrasi, maka praktik-praktik kekuasaan yang menindas seperti dialami sistem lama yang tersentralisasi, tetapi muncul dalam hubungan pemerintah di daerah dengan masyarakat. Bahkan keawatiran akan sistem otonomi daerah akan menimbulkan otoritarianisme lokal di seluruh Indonesia. Para pejabat di daerah sebelumnya tidak memiliki banyak kewenangan, dalam waktu singkat tiba-tiba mendapatkan kekuasaan dan kesempatan sangat besar dan belum tentu dapat dikenali sebagai mana mestinya. Dalam keadaan demikian sesuai dalil Lord Acton bahwa *Power Tends To Corrupt and Absolute Corrupt Absolutely*, timbul keawatiran bahwa iklim penindasan dan praktik-praktik

kezaliman yang anti demokrasi serta praktik-praktik pelanggaran hukum dan penyalagunaan wewenang, yang terjadi ditingkat pusat justru beralih ke pemerintahan.

### Pelaksanaan UU No. 32 Tahun 2009

Untuk mengetahui tingkat efektifitas suatu hukum, maka pertama-tama harus dapat diukur tingkat hukum itu ditaati atau tidak. Jika suatu aturan hukum ditaati sebagian besar target yang menjadi sasaran ketaatannya, maka dapat dikatakan bahwa hukum yang bersangkutan adalah efektif. Namun demikian, sekalipun dapat dikatakan aturan hukum yang ditaati itu efektif, masih perlu dipertanyakan lebih jauh derajat efektifitasnya.

Menurut Ali (2009) faktor-faktor yang mempengaruhi ketaatan terhadap hukum secara umum antara lain:

- a. Relevansi aturan hukum secara umum, dengan kebutuhan hukum dan orang-orang yang menjadi target aturan hukum yang umum itu. Oleh karena itu, jika aturan hukum yang dimaksud berbentuk undang-undang, maka pembuat undang-undang dituntut untuk mampu memahami kebutuhan dari target pemberlakuan dari undang-undang tersebut.
- b. Kejelasan rumusan dari substansi aturan hukum, sehingga mudah dipahami oleh target diberlakukannya aturan hukum. Jadi, perumusan substansi aturan hukum, itu harus dirancang dengan baik, jika aturannya tertulis, harus ditulis dengan jelas dan mampu dipahami secara pasti. Meskipun, nantinya tetap membutuhkan interpretasi dari penegak hukum yang akan menerapkannya.
- c. Sosialisasi yang optimal kepada seluruh target aturan hukum itu. Kita tidak boleh meyakini fiksi hukum yang menentukan bahwa semua penduduk yang ada pada wilayah suatu negara, dianggap mengetahui keberadaan suatu hukum yang ada di negaranya. Tidak mungkin penduduk atau warga masyarakat secara umum, mampu mengetahui keberadaan suatu aturan hukum dan substansinya. Jika aturan hukum tersebut tidak disosialisasikan secara optimal.
- d. Jika aturan hukum yang dimaksud adalah perundang-undangan maka aturannya bersifat melarang, dan jangan bersifat mengharuskan, sebab hukum yang bersifat melarang (*prohibitur*) lebih mudah dilaksanakan ketimbang hukum yang bersifat mengharuskan (*mandatur*).
- e. Sanksi yang diancamkan oleh aturan hukum itu, harus dipadankan dengan aturan hukum yang dilanggar tersebut. Suatu sanksi yang dapat kita katakan tepat untuk suatu tujuan tertentu, belum tentu tepat untuk tujuan lain.
- f. Berat ringannya sanksi yang diancamkan dalam aturan hukum, harus proporsional dan memungkinkan untuk dilaksanakan. Sebagai contoh, sanksi denda yang diancamkan oleh Undang-undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Raya yang berlaku di Indonesiasaat ini, terlalu berat jika dibandingkan dengan penghasilan orang Indonesia. Sanksi jutaan rupiah untuk pengemudi angkutan umum yang tidak memiliki ikat pinggang pengaman atau pemadam kebakaran, terlalu berat untuk mampu dilaksanakan oleh mereka. Sebaliknya, sanksi yang terlalu ringan untuk suatu kejahatan, tentunya akan berakibat warga masyarakat tidak segan untuk melakukan kejahatan tersebut.
- g. Kemungkinan bagi penegak hukum untuk memproses jika terjadi pelanggaran terhadap aturan hukum tersebut memang memungkinkan, karena tindakan yang diatur dan diancamkan sanksi, memang tindakan yang konkret dapat dilihat, diamati, oleh karenanya memungkinkan untuk dipeoses dalam setiap tahapan (penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan penghukuman). Membuat suatu aturan hukum yang mengancam sanksi terhadap tindakan-tindakan yang bersifat gaib atau mistik adalah mustahil untuk ditegakkan melalui proses hukum. Mengancam sanksi bagi perbuatan yang sering dikenal dengan sihir atau tenung.
- h. Aturan hukum yang mengandung norma moral berwujud larangan, relatif akan jauh lebih efektif ketimbang aturan hukum yang bertentangan dengan nilai moral yang dianut oleh orang-orang yang menjadi target diberlakukannya aturan tersebut. Aturan hukum yang berat adalah aturan hukum yang melarang dan mengancam sanksi bagi tindakan yang dilarang dan mengancam sanksi agama, norma, adat istiadat atau kebiasaan lainnya. Aturan hukum yang tidak diatur dan tidak dilarang oleh norma lain, akan lebih tidak efektif.

i. Efektif atau tidak efektifnya suatu aturan hukum secara umum, juga tergantung pada optimal dan profesional tidaknya aparat penegak hukum untuk menegakkan berlakunya aturan hukum tersebut, mulai dari tahap pembuatannya, sosialisasinya, proses penegakan. Oleh karena itu, menurut pendapat Achmad Ali, pada umumnya faktor yang banyak mempengaruhi efektifitas suatu perundang-undangan adalah profesional dan optimal penekanan peran, wewenang, dan fungsi dari para penegak hukum, baik didalam menjalankan tugas yang dibebankan terhadap dirinya maupun dalam penegakkan perundang-undangan.

Dalam kaitan ini, faktor-faktor yang menjadikan Undang-Undang no.32 tahun 2009 tidak efektif ini adalah adanya ketidaksinkronan beban tanggung jawab di antara pihak-pihak yang terlibat dalam undang-undang tersebut, yaitu antara pihak pemerintah daerah dan pengusaha. Hal tersebut, misalnya, tampak pada pasal 40, pasal 47, pasal 76, pasal 82, dan pasal 90. Pada pasal-pasal tersebut semua kesalahan dan beban harus dipikul oleh pengusaha. Pasal-pasal tersebut sebagaimana dikutip berikut.

#### **Pasal 40**

1. Izin lingkungan merupakan persyaratan untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan.
2. Dalam hal izin lingkungan dicabut, izin usaha dan/atau kegiatan dibatalkan.
3. Dalam hal usaha dan/atau kegiatan mengalami perubahan, penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan wajib memperbarui izin lingkungan.

#### **Pasal 42**

1. Dalam rangka melestarikan fungsi lingkungan hidup, Pemerintah dan pemerintah daerah wajib mengembangkan dan menerapkan instrumen ekonomi lingkungan hidup.
2. Instrumen ekonomi lingkungan hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a) perencanaan pembangunan dan kegiatan ekonomi;
  - b) pendanaan lingkungan hidup; dan
  - c) insentif dan/atau disinsentif.

#### **Pasal 74**

1. Pejabat pengawas lingkungan hidup sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 ayat (3) berwenang:
  - a) melakukan pemantauan;
  - b) meminta keterangan;
  - c) membuat salinan dari dokumen dan/atau membuat catatan yang diperlukan;
  - d) memasuki tempat tertentu;
  - e) memotret;
  - f) membuat rekaman audio visual;
  - g) mengambil sampel;
  - h) memeriksa peralatan;
  - i) memeriksa instalasi dan/atau alat transportasi; dan/atau
  - j) menghentikan pelanggaran tertentu.
2. Dalam melaksanakan tugasnya, pejabat pengawas lingkungan hidup dapat melakukan koordinasi dengan pejabat penyidik pegawai negeri sipil.
3. Penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan dilarang menghalangi pelaksanaan tugas pejabat pengawas lingkungan hidup.

#### **Pasal 76**

1. Menteri, gubernur, atau bupati/walikota menerapkan sanksi administratif kepada penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan jika dalam pengawasan ditemukan pelanggaran terhadap izin lingkungan.
2. Sanksi administratif terdiri atas:
  - a) teguran tertulis;
  - b) paksaan pemerintah;
  - c) pembekuan izin lingkungan; atau
  - d) pencabutan izin lingkungan.

#### **Pasal 82**

1. Menteri, gubernur, atau bupati/walikota berwenang untuk memaksa penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan untuk melakukan pemulihan lingkungan hidup akibat pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup yang dilakukannya.
2. Menteri, gubernur, atau bupati/walikota berwenang atau dapat menunjuk pihak ketiga untuk melakukan pemulihan lingkungan hidup akibat pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup yang dilakukannya atas beban biaya penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan.

#### **Pasal 90**

1. Instansi pemerintah dan pemerintah daerah yang bertanggung jawab di bidang lingkungan hidup berwenang mengajukan gugatan ganti rugi dan tindakan tertentu terhadap usaha dan/atau kegiatan yang menyebabkan

pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang mengakibatkan kerugian lingkungan hidup.

2. Ketentuan lebih lanjut mengenai kerugian lingkungan hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Menteri.

Untuk mengatasi masalah tersebut hendaknya pemerintah dan pengusaha duduk dalam satu meja untuk mengatasi pencemaran lingkungan. Misalnya, pasal 28, pasal 30, dan pasal 42 harus disepakati oleh pemerintah daerah dan pengusaha untuk menentukan mitra kerja yang bertanggung jawab terhadap lingkungan. Tanggung jawab tidak semuanya dibebankan kepada pengusaha. Pasal-pasal yang dimaksud sebagaimana dikutip berikut.

#### **Pasal 28**

1. Penyusun amdal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (1) dan Pasal 27 wajib memiliki sertifikat kompetensi penyusun amdal.
2. Kriteria untuk memperoleh sertifikat kompetensi penyusun amdal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a) penguasaan metodologi penyusunan amdal;
  - b) kemampuan melakukan pelingkupan, prakiraan, dan evaluasi dampak serta pengambilan keputusan; dan
  - c) kemampuan menyusun rencana pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup.
3. Sertifikat kompetensi penyusun amdal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterbitkan oleh lembaga sertifikasi kompetensi penyusun amdal yang ditetapkan oleh Menteri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
4. Ketentuan lebih lanjut mengenai sertifikasi dan kriteria kompetensi penyusun amdal diatur dengan peraturan Menteri.

#### **Pasal 30**

1. Keanggotaan Komisi Penilai Amdal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 terdiri atas wakil dari unsur:
  - a) instansi lingkungan hidup;
  - b) instansi teknis terkait;
  - c) pakar di bidang pengetahuan yang terkait dengan jenis usaha dan/atau kegiatan yang sedang dikaji;

d) pakar di bidang pengetahuan yang terkait dengan dampak yang timbul dari suatu usaha dan/atau kegiatan yang sedang dikaji;

e) wakil dari masyarakat yang berpotensi terkena dampak; dan

f) organisasi lingkungan hidup.

2. Dalam melaksanakan tugasnya, Komisi Penilai Amdal dibantu oleh tim teknis yang terdiri atas pakar independen yang melakukan kajian teknis dan sekretariat yang dibentuk untuk itu.
3. Pakar independen dan sekretariat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ditetapkan oleh Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.

Pengusaha dan pemerintah daerah dapat bersama-sama menguasai mitra kerja yang menangani pencemaran lingkungan tersebut, sehingga tidak terjadi saling menggugat dan saling menuntut, pengusaha tidak dibayang bayangi tentang penuntutan, misalnya, pencabutan izin atau gugatan dari masyarakat atau pemerintah daerah. Harus disadari bahwa sesama mitra antara pengusaha dan pemerintah saling ketergantungan dalam menyelesaikan masalah sehingga masalah cepat selesai dan efektif.

#### **Simpulan**

Dalam pelaksanaan undang-undang harus ada keseimbangan perlakuan antara para pihak yang terlibat dalam undang-undang. Ketidakseimbangan perlakuan, beban dan tanggung jawab akan membuat ketimpangan dan ketidakefektifan berlakunya undang-undang. Hal tersebutlah yang terjadi pada pelaksanaan UU no.32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Dalam hal itu, perlu kesetaraan posisi antara pengusaha dan pemerintah daerah karena pada satu sisi pemerintah daerah sangat membutuhkan pengusaha untuk investasi di daerahnya dan di sisi lain pengusaha membutuhkan perlindungan dan fasilitas berusaha dari pemerintah daerah.

UU no.32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di era otonomi daerah harus banyak ditujukan kepada mitra kerja, perusahaan, dan pemerintah daerah, diusahakan beban tanggung jawab itu beralih kemitra kerja, tidak pada pengusaha, sehingga pengusaha dapat lebih efektif.

**Daftar Pustaka**

- Yuliandri .2009, *Asas- asas Pembentukan Perundang- undangan yang Baik*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Ali, Achmadi. 2009. *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan*, Jakarta: Kencana
- Wiwoho, Jamal. 2009. *Hukum dan Kebijakan Publik Program Pasca Sarjana* *Program Studi Ilmu Hukum*. Surakarta: Universitas Sebelas Maret
- Undang- undang Republik Indonesia nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
-