

**TINJAUAN TERHADAP PELAKSANAAN PENEGAKAN HUKUM
LINGKUNGAN DI DAERAH
(Suatu Kajian Mengenai Pelaksanaan Penegakan Hukum Lingkungan Dalam
Kaitannya Dengan Pembangunan Ekonomi di Sumatera Barat
Pada Era Otonomi Daerah)**



TESIS

Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum

Oleh :

Ilmul Khaer, SH

Nim. B4A 099 075

Kajian : Hukum Ekonomi Dan Teknologi

Pembimbing :

Prof. Dr. Koesnadi Hardjasoemantri, SH, ML

PROGRAM PASCA SARJANA MAGISTER ILMU HUKUM

UNIVERSITAS DIPONEGORO

SEMARANG

2002

**TINJAUAN TERHADAP PELAKSANAAN PENEGAKAN HUKUM
LINGKUNGAN DI DAERAH**
**(Suatu Kajian Mengenai Pelaksanaan Penegakan Hukum Lingkungan Dalam
Kaitannya Dengan Pembangunan Ekonomi di Sumatera Barat
Pada Era Otonomi Daerah)**

Disusun Oleh :

Ilmul Khaer, SH

Nim. B4A 099 075

Kajian : Hukum Ekonomi dan Teknologi

Dipertahankan di depan Tim Penguji

Pada tanggal : 26 Agustus 2002

Tesis ini telah diterima
sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar
Magister Ilmu Hukum

Mengetahui

Dosen Pembimbing



(Prof. Dr. Koesnadi Hardjasoemantri, SH. ML)



Ketua Program Pasca Sarjana
Ilmu Hukum

(Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, SH)

KATA PENGANTAR

Tiada kata yang paling pantas selain ucapan Puji Syukur kehadiran Allah S.W.T yang telah melimpahkan segala Rahmat dan Hidayah-Nya kepada penulis, sehingga penulis bisa menyelesaikan penyusunan tesis ini dengan judul : Tinjauan Terhadap Pelaksanaan Penegakan Hukum Lingkungan di Daerah (Suatu Kajian Mengenai Pelaksanaan Penegakan Hukum Lingkungan Dalam Kaitannya Dengan Pembangunan Ekonomi di Sumatera Barat Pada Era Otonomi Daerah).

Penulis menyadari betul akan keterbatasan kemampuan yang penulis miliki, baik itu kemampuan secara teoretis maupun kemampuan pemahaman secara kontekstual dalam menangkap segala permasalahan yang terkait dengan aspek-aspek penegakan hukum lingkungan di daerah. Namun begitu penulis tetap berharap semoga apa yang tersaji di sini bisa menjadi pembuka wacana untuk memahami lebih lanjut semua persoalan yang terkait dengan permasalahan yang diangkat dalam tesis ini.

Selanjutnya, secara khusus penulis ingin menyampaikan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Bapak Prof. Dr. Koesnadi Hardjosoemantri, SH. ML. sebagai pembimbing penulis yang telah banyak memberikan arahan dan bimbingan bagi penulis dalam menyelesaikan tesis ini. Atas pandangan dan pendapat Beliau telah menimbulkan inspirasi dan ketertarikan bagi penulis untuk terus menekuni dan

memperdalam pengkajian mengenai aspek-aspek hukum lingkungan yang merupakan basis dalam penulisan tesis ini.

Keberhasilan penulisan tesis ini tidak lepas dari bantuan dan peran serta dari banyak pihak. Oleh sebab itu dalam kesempatan ini penulis ingin menyampaikan pula ucapan terima kasih kepada :

1. Bapak Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, SH selaku Ketua Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro yang telah memberikan kesempatan dan perhatian kepada penulis dalam melakukan penulisan tesis ini.
2. Bapak Prof. Ronny Hanitijo Soemitro, SH dan Ibu Prof. Dr. Esmi Warassih Pujirahayu, SH. MS yang telah memberikan pengarahan dan pemahaman bagi penulis mengenai metode penelitian dalam penulisan tesis ini.
3. Bapak Arief Hidayat SH. MS. yang dengan keikhlasan dan di tengah kesibukan beliau telah banyak meluangkan waktu untuk memberikan saran dan masukan bagi penulis dalam penyelesaian tesis ini.
4. Bapak Budiharto, SH. MS. selaku Sekretaris Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro yang telah memberikan kemudahan dan bantuan bagi penulis dalam proses penyusunan tesis ini.
5. Bapak Darman Siri selaku Kepala Bapedalda Propinsi Sumatera Barat yang telah memberikan pandangan dan masukan bagi penulis tentang pelaksanaan penegakan hukum lingkungan di Sumatera Barat.

6. Para staf dan pegawai Pemerintah Daerah Propinsi Sumatera Barat yang telah membantu penulis dalam pengumpulan data tentang pelaksanaan penegakan hukum lingkungan di Sumatera Barat.
7. Seluruh staf administrasi Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum dan pegawai perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro yang telah banyak membantu penulis dalam penyelesaian tesis ini.
8. Kepada rekan-rekan sejawat dan teman-teman dekat penulis yang tidak bisa penulis sebut satu persatu yang telah memberikan bantuan yang amat berharga bagi penulis mulai dari awal sampai pada tahap akhir penulisan tesis ini.

Akhirnya dengan segala kekurangan dan keterbatasan yang ada, penulis persembahkan tesis ini sebagai sumbangan pemikiran penulis dalam upaya pengembangan ilmu hukum secara keseluruhan. Namun di sini dengan segala kerendahan hati penulis harapkan pula adanya tegur kritik dan sumbang saran dari para pembaca guna perbaikan dan kesempurnaan penulisan tesis ini.

Semarang, Agustus 2002

Penulis

Ilmul Khaer, SH

Kupersembahkan Tesis ini :

Kepada Bapakku H. Abdul Latif dan Almarhumah Ibu Hj. Rosmaini
yang dengan cinta kasihnya telah mengantarkan aku
ke tingkat pendidikan sekarang ini.

Kepada seluruh Kakakku yang telah memberikan semangat dan motivasi
untuk menyelesaikan setiap tahapan pendidikan yang aku jalani.

ABSTRAK

Kondisi otonomi daerah sekarang ini telah mengakibatkan terjadinya perubahan paradigma dalam konsep pengelolaan lingkungan hidup. Perubahan itu terlihat dari konsep pengelolaan lingkungan hidup yang dulunya cenderung sentralistik, beralih pada konsep pengelolaan lingkungan hidup yang mengarah desentralistik. Hal tersebut terungkap dari aturan-aturan otonomi daerah yang ada telah memberikan kewenangan yang luas kepada daerah untuk mengurus dan mengelola daerahnya sendiri, dan hal itu membuka peluang kepada daerah untuk melakukan eksploitasi terhadap sumber daya alam yang ada di daerahnya. Namun di sisi lain daerah juga diberikan tanggung jawab untuk menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidupnya. Artinya, daerah juga harus ikut bertanggung jawab dalam hal penegakan hukum lingkungan di daerahnya.

Makna yang terungkap di atas itu menunjukkan bahwa hak daerah dalam mengelola lingkungan hidup di wilayahnya harus diikuti dengan kewajiban untuk melakukan penegakan hukum berdasarkan ketentuan-ketentuan yang ada dalam aturan lingkungan hidup. Kewajiban yang demikian itu menghendaki agar daerah mampu membentuk pola kerja tersendiri dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan di daerahnya, agar ketentuan hukum lingkungan yang ada bisa dilaksanakan secara terpadu dan serasi di tingkat daerah, mulai dari tingkat daerah Propinsi sampai pada tingkat daerah Kota dan Kabupaten.

Perlunya pola kerja terpadu dan serasi dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan di daerah ini ditujukan untuk menselaraskan pelaksanaan penegakan hukum lingkungan tersebut dengan pola pembangunan ekonomi yang dijalankan di daerah supaya tidak terjadi pertentangan kepentingan antara kepentingan pembangunan dengan kepentingan pelestarian fungsi lingkungan.

Dengan dasar pemikiran yang demikian itu maka dalam pembentukan pola pembangunan ekonomi di Sumatera Barat konsep-konsep pembangunan dan lingkungan hidup seperti konsep pembangunan berwawasan lingkungan, konsep pembangunan berkelanjutan, konsep modernisasi ekologi dan konsep etika lingkungan dijadikan sebagai acuan dalam penyusunan pola pembangunan ekonomi Sumatera Barat. Selain itu ketentuan-ketentuan yang digariskan dalam aturan perundang-undangan di bidang lingkungan hidup dijadikan sebagai salah satu landasan hukum bagi pola pembangunan ekonomi Sumatera Barat. Pembentukan konsep yang demikian itu bertujuan agar pelaksanaan pembangunan ekonomi di Sumatera Barat bisa selaras dengan upaya-upaya pelestarian lingkungan hidup. Dengan landasan pola pembangunan yang demikian itu maka pelaksanaan pembangunan ekonomi di Sumatera Barat secara konseptual tidak semata-mata berorientasi pada peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) melainkan juga bertujuan untuk melestarikan fungsi lingkungan supaya bisa dimanfaatkan secara berkesinambungan dalam pelaksanaan pembangunan.

ABSTRACT

Recently, the regional autonomy has caused the paradigm change in the concept of environmental management. The change can be seen from the concept of environmental management, which previously tent to be centralized; now the tendency has shifted to be decentralized. These appeared from the existing rules of regional autonomy that have given an extensive authority toward regions to take care and to manage their own area, and have opened the opportunity toward regions to exercise exploitation over the available resources in their area. Besides, the regions also are charged with their responsibility to conserve the environmental functions. This means that regions must also be responsible for the environmental law enforcement in their area.

The essence reported above has shown that the regions' right in managing the environment in their area must be followed with the obligation to perform the law enforcement based on the existing arrangement in the environmental rules. This obligation requires regions to form individually work pattern in the environmental law enforcement in their area, so that the existing environmental law arrangement can be performed in a solid and comparable manner in regional level, from the regional level of Province until the regional level of Municipality and Regency.

The integrated and compatible work pattern in performing the environmental law enforcement in these regions is aimed at harmonizing the environmental law enforcement with the pattern of economic development in the regions, so that conflicting interest will not happened between the interest of development with the interest to conserve the environmental functions.

Thus, with the consideration mentioned above, in the pattern making of economic development in West Sumatra the concepts of development and environment such as the concept of environment-oriented-development, the concept of sustainable development, the concept of ecological modernization, and the concept of environmental ethic are used as reference in the pattern making of economic development of West Sumatra. Besides, the provisions in the environmental legislation are used as reference for the legal foundations of the pattern of economic development of West Sumatra. The concept formation is aimed at the harmonic condition between the execution of economic development and the efforts to conserve the environmental function in West Sumatra. Therefore, with that foundation of development pattern, the execution of economic development in West Sumatra is conceptually not only oriented at increasing the Regions' Original Income, but also aimed at conserving the environmental function so that the environment can be used continuously in the implementation of development.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
KATA PENGANTAR	iii
KATA PERSEMBAHAN	vi
ABSTRAK	vii
ABSTRACT.....	viii
DAFTAR ISI	ix
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Perumusan Masalah	14
C. Kerangka Pemikiran	17
D. Tujuan Penelitian	39
E. Kontribusi Penelitian	40
F. Metode Penelitian	41
G. Sistematika Penulisan	49
BAB II TINJAUAN PUSTAKA MENGENAI PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN DAN PEMBANGUNAN EKONOMI DI ERA OTONOMI DAERAH	

A. Lingkungan Hidup dan Pembangunan Ekonomi	51
1. Pengertian Lingkungan Hidup	51
2. Makna Pengelolaan Lingkungan Hidup	63
3. Konsep Pembangunan Ekonomi dan Lingkungan Hidup	77
B. Esensi dalam Penegakan Hukum Lingkungan	95
1. Pemahaman Hukum Lingkungan	95
2. Kesadaran Hukum Lingkungan	110
3. Penegakan Hukum Lingkungan	123
C. Otonomi Daerah dan Kebijakan Otonomi Lingkungan	138
1. Pemahaman Otonomi Daerah	138
2. Kebijakan Otonomi Lingkungan	154
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
A. Gambaran Lingkungan Sumatera Barat	164
1. Profil Propinsi Sumatera Barat	164
2. Kondisi dan Potensi Lingkungan di Sumatera Barat	172
a. Kondisi dan Potensi Hutan	172
b. Kondisi dan Potensi Sumber Daya Air	178
c. Kondisi dan Potensi Sumber Daya Mineral	183
d. Kondisi dan Potensi Laut dan Pesisir Pantai	188

B. Pelaksanaan Penegakan Hukum Lingkungan di Sumatera Barat	193
1. Pemegang Peran dalam Pelaksanaan Penegakan Hukum Lingkungan di Sumatera Barat	194
2. Pola Kerja dalam Pelaksanaan penegakan Hukum Lingkungan di Sumatera Barat	218
3. Kendala-kendala dalam Penegakan Hukum Lingkungan di Sumatera Barat dan Upaya Penanggulangannya	246
a. Kendala Kelembagaan	248
b. Kendala dalam Ketentuan Hukum	257
c. Kendala Sumber Daya Manusia	269
C. Penegakan Hukum Lingkungan dan Pola Pembangunan Ekonomi Sumatera Barat di Era Otonomi Daerah	279
1. Implikasi Pelaksanaan Otonomi Daerah Terhadap Kebijakan Penegakan Hukum Lingkungan di Sumatera Barat	280
2. Kebijakan Penegakan Hukum Lingkungan dalam Pola Pembangunan Ekonomi Sumatera Barat di Era Otonomi Daerah	314
 BAB IV PENUTUP	
A. Kesimpulan	351
B. Saran	354
 DAFTAR PUSTAKA	

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Kehidupan manusia dengan lingkungan adalah dua variabel yang saling mempengaruhi. Lingkungan merupakan faktor pembentuk variasi dalam kehidupan manusia. Perubahan lingkungan akan memberi dampak terhadap perubahan variasi dalam kehidupan manusia. Sementara kehidupan manusia itu sendiri juga menjadi pembentuk perubahan yang terjadi di lingkungan. Keadaan yang demikian itu bisa memberikan gambaran tentang pandangan bahwa makhluk hidup (manusia) membentuk lingkungan hidupnya, tetapi sebaliknya makhluk hidup itu ada karena lingkungan hidupnya.¹

Masalah lingkungan hidup dianggap sebagai suatu bidang kajian keilmuan ketika diperkenalkannya kajian ekologis oleh seorang biolog Jerman bernama Ernest Hackel (1869). Secara etimologi kata ekologi berasal dari *oikos* (rumah tangga) dan *logos* (ilmu). Ekolog De Bel mengemukakan bahwa ekologi adalah suatu "*study of the total impact of man and other animals on the balance of nature*". Rumusan ekologi yang menekankan pada hubungan makhluk hidup dalam buku William H Matthews et. al. sebagai berikut : "*ecology focuses the interrelationship between living*

¹ Otto Soemarwoto, Ekologi, Lingkungan Hidup dan Pembangunan, Djambatan, Jakarta, 1997, hal. 3

organism and their environment". Sedangkan rumusan Joshep van Vleck lebih menyetengahkan isi dan aktivitas hubungan makhluk hidup yaitu, "*ecology is the study of such communities and how each species takes to meet its owned and contributes toward meeting the need of its neighbors*". Definisi ekologi menurut Otto Soemarwoto adalah "ilmu tentang hubungan timbal-balik antara makhluk hidup dengan lingkungannya"².

Hubungan timbal balik yang terjadi antara manusia dengan lingkungannya itu bisa berupa manusia sebagai individu, manusia sebagai kelompok, ataupun manusia sebagai anggota masyarakat. Keterkaitan manusia dengan lingkungannya ini sesuai dengan pandangan Rene Dubos yang diungkapkannya dalam bukunya yang berjudul *Only One Earth* yang menyebutkan bahwa : ³ "*Man inhabits two worlds. One is the natural world of plants and animals, of soil and airs and waters which proceeded him by billions of years and of which he is a part. The other is the world of social institution and artifacts he builds for himself, using his tools and engines, his science and his dreams to fashion an environment obedient to human purpose and direction*"

Interaksi yang dilakukan manusia dengan lingkungannya menimbulkan dampak terhadap kedua belah pihak. Tindakan-tindakan yang dilakukan oleh manusia terhadap lingkungan seringkali merubah bentuk dan keadaan lingkungan. Lambat

² Koesnadi Harjasoemantri, Hukum Tata Lingkungan, Edisi ketujuh, Cetakan keempat belas, Gajahmada University Press, Yokyakarta, 1999, hal 2

³ Daud Silalahi, Hukum Lingkungan dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia, Alumni, Bandung , 2001 , hal 10

laun perubahan yang terjadi mengakibatkan adanya ketidakseimbangan dalam lingkungan (*out of balance*). Terjadinya perubahan tersebut juga memberi dampak terhadap kehidupan manusia. Hal inilah yang merupakan konflik fundamental antara manusia dengan lingkungannya (*potential in deep conflict*). Konflik yang demikian itu adalah awal dari krisis lingkungan, dan dalam krisis tersebut manusia tidak hanya sebagai pelaku tapi sekaligus sebagai korban.

Karena pentingnya arti lingkungan terhadap kehidupan manusia, maka dibutuhkan suatu upaya perlindungan dalam pengelolaan lingkungan. Peter L. Berger mencatat bahwa dalam waktu-waktu belakangan ini terdapat suatu serangan yang dahsyat terhadap cita-cita pertumbuhan tanpa batas karena akibat-akibat ekologisnya.⁴ Kondisi yang demikian itu didorong oleh rasa kesadaran masyarakat akan pentingnya arti lingkungan bagi kehidupan manusia termasuk bagi pembangunan yang mengharapkan pertumbuhan itu sendiri.

Keadaan yang dahulunya mempertentangkan antara pembangunan dengan masalah-masalah lingkungan, belakangan ini menjadi terbalik. Sebab antara pembangunan dan permasalahan lingkungan memiliki keterkaitan yang erat. Kemerosotan lingkungan hidup menyebabkan semakin banyak orang menjadi miskin.

⁴ Peter L Berger, Piramida Kurban Manusia, Terjemahan A. Rahman Toleng, LP3ES, Jakarta, 1982, hal. 43

Kemiskinan itu sendiri menjadi pelaku kemerosotan lingkungan, karena penduduk yang putus asa mengkonsumsi inti sumber daya tempat mereka bergantung.⁵

Oleh sebab itu dalam pemanfaatan lingkungan hidup diharuskan adanya suatu kerangka acuan yang jelas yang menjadi dasar perlindungan terhadap kelestarian lingkungan. Di Indonesia, pengelolaan lingkungan hidup ini secara konstitusional dapat dilandaskan pada ketentuan dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat".

Ketentuan tersebut memberikan gambaran bahwa penguasaan bumi Indonesia beserta seluruh kekayaan alamnya diserahkan kepada negara untuk dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hal itu sekaligus menunjukkan bahwa negara berkewajiban untuk melindungi wilayah yang dikuasainya, dalam artian bumi Indonesia tidak boleh digunakan selain untuk kemakmuran segenap rakyat Indonesia. Penggunaan kekayaan alam Indonesia beserta lingkungan hidupnya yang akan merugikan rakyat Indonesia baik generasi sekarang maupun generasi yang akan datang adalah bertentangan secara konstitusional dengan isi pasal tersebut.

Ketentuan yang terdapat dalam UUD 1945 tersebut diterjemahkan secara lebih rinci dalam Garis-garis Besar Haluan Negara, untuk memberi arahan yang jelas

⁵ Lester E. Brown, Christopher Flavin, Sandra Postel, *Menyelamatkan Planet Bumi : Bagaimana Membentuk Sebuah Ekonomi Global yang Berkesinambungan dari Segi Lingkungan Hidup*, Terjemahan Hermoyo, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1994, hal. 11

dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia. Hal itu dapat dilihat pada tiap-tiap GBHN Indonesia. Pada GBHN tahun 1999 melalui Tap MPR No IV/MPR/1999 Bab IV huruf H diterangkan secara khusus tentang “Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup”. Pada angka 4 bagian tersebut dinyatakan tentang perlunya pendayagunaan sumber daya alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dengan memperhatikan kelestarian fungsi dan keseimbangan lingkungan hidup, pembangunan yang berkelanjutan, kepentingan ekonomi dan budaya masyarakat lokal serta penataan ruang.

Pengaturan tentang masalah lingkungan ini secara khusus diawali dengan keluarnya UU No 4 tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup. Melalui undang-undang ini, masalah lingkungan yang sebelumnya hanya dibahas sebagai sub bagian yang tersebar dalam beberapa aturan berbeda, dapat diungkapkan dalam satu ketentuan undang-undang sebagai acuan pokok.

Dalam UU No. 4 tahun 1982 ditegaskan tentang perlunya tindakan pelestarian kemampuan lingkungan yang serasi dan seimbang guna menunjang pembangunan yang berkesinambungan. Hal itu menunjukkan bahwa dalam pengelolaan lingkungan hidup, aspek perlindungan dan pelestarian lingkungan adalah unsur utama yang harus mendapat perhatian dalam setiap kegiatan pembangunan.

Untuk menjamin terlaksananya aspek perlindungan dan pelestarian lingkungan ini diperlukan adanya upaya penegakan hukum terhadap semua kegiatan

pembangunan yang berdampak lingkungan. Pada UU No. 4 tahun 1982 masalah penegakan hukum lingkungan diatur dalam Bab IV dan Bab VII. Dari dua bab tersebut terlihat bahwa penegakan hukum lingkungan dapat dilakukan melalui dua jalur yakni jalur perdata dan jalur pidana.

Dalam perkembangan selanjutnya masalah-masalah yang timbul dalam persoalan lingkungan semakin berkembang dan menuntut adanya pembaharuan dalam tatanan aturan pengelolaan lingkungan hidup. Keadaan ini menjadi pendorong lahirnya UU No. 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup yang merupakan perubahan dari UU No 4 tahun 1982.

Sebagaimana UU No. 4 tahun 1982, UU No. 23 tahun 1997 ini juga merupakan undang-undang yang berisikan aturan tentang ketentuan-ketentuan pokok dalam pengelolaan lingkungan hidup. Karena sifat “pokok” nya itu, maka undang-undang ini merupakan payung bagi ketentuan lain tentang lingkungan hidup (*umbrella act*). Dengan demikian UU No. 23 tahun 1997 merupakan landasan untuk menilai dan menyesuaikan ketentuan hukum lain yang mengatur masalah lingkungan hidup yang sudah ada ataupun yang akan diadakan.⁶

Beberapa ciri khusus yang berkaitan dengan ketentuan undang-undang lingkungan hidup ini menurut Hamrat Hamid adalah :⁷

⁶ Absori, Penegakan Hukum Lingkungan dan Antisipasi dalam Era Perdagangan Bebas, Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2000, hal 35

⁷ Hamrat Hamid, Penegakan Hukum Lingkungan Melalui Tindakan Administrasi, Perdata, dan Pidana, Makalah Seminar Hukum Lingkungan Fakultas Hukum UNS, Surakarta, tanggal 21 Februari 1992, hal 1 – 2

1. Dampak negatif pencemaran atau perusakan lingkungan tidak mengenal batas-batas teritorial suatu negara, karena tidak lepas dari pengaruh proses globalisasi ekonomi.
2. Sumber daya alam (air, laut, tanah dan udara dengan segala isinya) merupakan komponen lingkungan yang bersifat bukan tidak terbatas dan harus diperhitungkan sebagai faktor yang mempunyai nilai ekonomis.
3. Lingkungan hidup Indonesia merupakan karunia Tuhan sehingga menjadi hak dan kewajiban setiap orang untuk menjaga kelestarian kemampuannya agar tetap menjadi sumber dan penunjang hidup bangsa dan rakyat Indonesia serta makhluk lainnya demi kelangsungan dan peningkatan kualitas hidup itu sendiri.
4. Bagi negara dan bangsa yang sedang membangun, maka pertentangan kepentingan antara pertumbuhan yang sering menimbulkan dampak merusak atau mencemarkan lingkungan, di satu sisi, dengan upaya pencegahan pencemaran atau perusakan lingkungan hidup, di sisi lainnya, masih dirasakan sebagai beban yang berat sehingga menimbulkan konflik antara pembangunan dan penegakan hukum.
5. Ancaman dan bahaya bagi kesejahteraan dan kehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya, sering hanya terjangkau oleh penalaran manusia dengan teknologi maju dan multi disiplin ilmu.
6. Pelanggaran terhadap ketentuan perundang-undangan lingkungan hidup, terutama dalam bentuk pencemaran atau perusakan lingkungan hidup akibat kegiatan

perindustrian dan pertambangan menurut kearifan dalam memilih dan menggunakan instrumen hukum administrasi negara, perdata dan pidana.

Berdasarkan pendapat Hamrat Hamid tersebut dapat dinyatakan bahwa dalam hukum lingkungan ini terdapat tiga instrumen dalam penegakan hukumnya yakni :

- hukum administrasi negara ;
- hukum perdata ; dan
- hukum pidana.

Dari keseluruhan ketentuan dalam aturan hukum lingkungan, yang paling menonjol adalah segi hukum publiknya yang menyangkut masalah administrasi negara. Dengan demikian dalam penegakan hukum lingkungan, instrumen yang lebih awal digunakan adalah instrumen hukum administrasi negara. Karena sebagian besar permasalahan lingkungan berawal dari segi hukum ini. Hal ini dapat dilihat dari adanya perbuatan-perbuatan yang awalnya didasarkan atas acuan hukum administrasi melalui izin yang diberikan, namun pada kelanjutannya perbuatan-perbuatan tersebut dapat menjadi sumber timbulnya kerugian bagi seseorang atau bahkan bagi masyarakat. Dengan demikian maka akan mungkin timbul tuntutan ganti rugi dengan mendasarkan pada Pasal 1365 KUH Perdata, yang dalam hal ini kaidah-kaidah hukum perdata akan diterapkan sekalipun dengan beberapa kekhususan sesuai dengan sifatnya yang istimewa dalam setiap problema.⁸

⁸ Paulus Effendi Lotulung, Penegakan Hukum Lingkungan Oleh Hakim Perdata, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hal 5

Penggunaan instrumen hukum pidana dalam penegakan hukum lingkungan dibatasi dalam ruang lingkup hukum pidana objektif yaitu sepanjang menyangkut aspek pidana dari undang-undang lingkungan hidup.⁹ Dalam penerapan hukum pidana terhadap permasalahan lingkungan ini sangat terkait dengan aspek pembuktian, yang hal itu dapat dilakukan salah satunya melalui pengukuran penurunan nilai kemampuan lingkungan. Pelaksanaan pengukuran penurunan nilai tersebut mengharuskan adanya pendekatan multi disiplin (fisika, kimia, biologi, sosial, ekonomi dan budaya)

Setiap proses penegakan hukum lingkungan sangat dipengaruhi oleh faktor ketaatan terhadap aturan-aturan hukum lingkungan, baik itu oleh masyarakat ataupun penyelenggara negara. Kepatuhan dan ketaatan ini, tidak timbul secara tiba-tiba melainkan melalui suatu proses yang terbentuk dari kesadaran setiap insan manusia untuk melaksanakan dan tidak melaksanakan sesuai bunyi peraturan yang ada.¹⁰

Ada suatu pandangan sebagian masyarakat yang beranggapan bahwa penegakan hukum itu hanyalah melalui jalur yang ada dalam proses peradilan dan merupakan tanggung jawab dari aparat penegak hukum semata. Pandangan yang demikian itu sangatlah keliru, sebab menurut Koesnadi Hardjosoemantri penegakan hukum tersebut dapat dilakukan melalui beberapa jalur dengan berbagai sanksinya, seperti sanksi administrasi, sanksi perdata dan sanksi pidana. Ditambahkan pendapat

⁹ Hermin Hadiati Koeswadji, *Hukum Pidana Lingkungan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hal 86

¹⁰ P. Joka Subagyo, *Hukum Lingkungan, Masalah dan Penanggulangannya*, Rineka Cipta, Jakarta, 1999, hal 85

dari Keith Hawkins yang mengemukakan bahwa penegakan hukum dapat dilihat dari dua sistem atau strategi, yang disebut *compliance* dengan *conciliatory style* sebagai karakteristiknya dan *sanctioning* dengan *penal style* sebagai karakteristiknya. Block sebagaimana dikutip oleh Hawkins menyatakan bahwa *conciliatory style* itu *remedial*, suatu metode *social repair and maintenance, assistance of people in trouble*, berkaitan dengan *what is necessary to ameliorate a bad situation*, sedangkan *penal control prohibits with punishment*, sifatnya adalah *accusatory*, hasilnya *binary*, yaitu *all or nothing, punishment or nothing*.¹¹

Tugas penegakan hukum ini, dalam struktur kenegaraan modern dijalankan oleh komponen eksekutif dan dilaksanakan oleh birokrasi dari eksekutif tersebut sehingga sering disebut sebagai birokrasi penegakan hukum,¹² yang dalam penegakan hukum ini wewenang dari birokrasi ini sangat diperlukan dalam hal koordinasi,¹³ dan kewenangan itu semakin penting dalam hal penegakan hukum lingkungan, yang dalam pola kerjanya melibatkan banyak instansi dan kelompok masyarakat. Dengan begitu dalam pola kerja penegakan hukum lingkungan ini dibutuhkan adanya koordinasi antara instansi yang satu dengan yang lainnya atau antara instansi dengan kelompok yang ada dalam masyarakat dalam melakukan penegakan hukum lingkungan secara komprehensif.

¹¹ Koesnadi Hardjasoemantri, Op. Cit, hal. 375 – 376

¹² Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hal 181

¹³ Peter M. Blau dan Marshal W. Meyer, Birokrasi dalam Masyarakat Modern, UI Press, Jakarta, 1987 hal 85

Karena permasalahan lingkungan merupakan permasalahan yang kompleks, maka penegakan hukum lingkungan tidak dapat dilakukan dengan tindakan-tindakan secara sektoral, melainkan harus berjalan dalam suatu pola kerja yang terpadu. Penanganan yang terpadu ini memberi arti bahwa dalam penegakan hukum lingkungan mesti melibatkan semua unsur yang terkait dengan pelaksanaan aturan-aturan hukum lingkungan. Untuk kesempurnaan hasil dari pola kerja yang terpadu dalam penegakan hukum lingkungan ini maka semua unsur yang terkait dalam pelaksanaan aturan hukum lingkungan harus bisa saling mengisi dan melengkapi dalam upaya mencapai tujuan dari penegakan hukum lingkungan itu sendiri.

Keterpaduan dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan ini, menurut UU No 23 tahun 1997 juga menghendaki adanya hubungan kerja yang integral antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Hal itu berdasarkan paham yang terkandung dalam Pasal 12 dan 13 UU No 23 tahun 1997. Jiwa dari pasal itu sebenarnya seiring dengan desakan arus reformasi yang menghendaki adanya peran serta yang lebih besar dari Pemerintah Daerah yang ingin melahirkan otonomi yang luas bagi daerah. Kehendak itu diikuti pula oleh lahirnya UU No 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang dalam kandungan pasal-pasalannya telah melakukan perubahan yang mendasar dalam pola otonomi daerah.

Perpaduan dari kedua kandungan UU ini memperjelas tentang lahirnya suatu paradigma baru dalam hal pengelolaan lingkungan hidup, yakni timbulnya otonomi daerah dalam bidang pengelolaan lingkungan hidup. Seiring dengan adanya otonomi

daerah dalam melakukan pengelolaan lingkungan itu akan lahir pula tanggung jawab dari Pemerintah Daerah untuk melakukan penegakan hukum terhadap aturan-aturan di bidang lingkungan hidup untuk melindungi sumber daya alam di daerah dari tindakan eksploitasi tanpa batas. Pelaksanaan penegakan hukum lingkungan di daerah inipun tetap berjalan dalam lingkup penegakan hukum lingkungan secara keseluruhan, yang di tingkat nasional di bawah tali koordinasi dari Menteri Negara Lingkungan Hidup (Pasal 11), maka di tingkat daerah akan berada di bawah koordinasi Gubernur Kepala Daerah.

Di Sumatera Barat, penegakan hukum lingkungan ini dilakukan dengan tetap mengacu pada aturan hukum lingkungan nasional, yang aplikasinya di tingkat daerah dijabarkan dalam aturan-aturan hukum tingkat daerah seperti Peraturan Daerah dan Keputusan Gubernur. Sebagai landasan umum dalam pengaturan tentang pengelolaan lingkungan hidup, Pemerintah Daerah Propinsi Sumatera Barat telah membentuk suatu ketentuan pokok tentang pengelolaan lingkungan hidup di daerah. Peraturan pokok itu ditunjang oleh peraturan-peraturan lainnya yang terkait dengan masalah pengelolaan dan pelestarian lingkungan hidup, seperti pengaturan tentang Amdal, tentang tata ruang, dan beberapa peraturan lain di bidang perizinan.

Adanya norma-norma hukum tertentu dalam Peraturan Daerah Sumatera Barat berkaitan dengan bidang lingkungan ini bukan jaminan lancarnya pelaksanaan penegakan hukum lingkungan di Sumatera Barat. Sebab permasalahan penegakan hukum lingkungan di Sumatera Barat tidak bisa lepas dari beberapa persoalan pokok

sehubungan dengan penegakan hukum dan pengelolaan lingkungan dalam konteks pelaksanaan otonomi daerah, yakni :

1. Kesiapan sumber daya manusia (pengawas dan penyidik lingkungan)
2. Keterbatasan budget dalam melaksanakan program-program
3. Kemampuan dan efektifitas *civil society* lokal untuk melakukan fungsi kontrol publik (LSM, Perguruan Tinggi, media masa, masyarakat)
4. Aparatur birokrasi yang memiliki integritas, responsif dan profesional (kultur birokrasi dan profesionalisme)
5. Independensi pengadilan yang terus diperjuangkan.

Dengan permasalahan-permasalahan yang ada tersebut mengakibatkan pelaksanaan otonomi daerah dalam bidang lingkungan di Sumatera Barat mengalami kemandegan. Rendahnya tingkat kesiapan sumber daya manusia menjadi persoalan utama dalam terlaksananya penegakan hukum lingkungan di Sumatera Barat. Sumber daya manusia ini merupakan kunci utama terhadap berhasil atau tidaknya pelaksanaan penegakan hukum lingkungan di Sumatera Barat. Sebab harus diakui bahwa tingkat kesiapan sumber daya manusia di Sumatera Barat masih sangat rendah.

Peran serta masyarakat memiliki arti penting dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan. Sebab dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan harus terdapat keterpaduan antara masyarakat dengan aparat penegak hukum. Kelompok-kelompok masyarakat yang memiliki keterkaitan langsung dengan lingkungan bersama-sama dengan aparat penegak hukum baik dari birokrasi Pemerintah Daerah

maupun dari lembaga penegak hukum sendiri (dalam artian polisi, jaksa dan lembaga peradilan) akan menjadi bagian dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan. Sementara kondisi sumber daya manusia yang ada dalam bagian tersebut di Sumatera Barat bisa dikatakan masih sangat jauh pemahamannya terhadap hal-hal yang berkaitan dengan persoalan lingkungan. Hal ini mempunyai implikasi luas terhadap keberhasilan pelaksanaan penegakan hukum lingkungan secara keseluruhan.

Di samping itu kondisi transisi dalam sistem pengalihan kewenangan dari Pemerintah Pusat ke daerah juga menimbulkan masalah dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan ini. Salah satu masalah yang paling menonjol dalam kondisi transisi ini adalah ketidaksiapan beberapa lembaga pemerintahan di daerah dalam menghadapi otonomi daerah ini. Ketidaksiapan itu bisa berupa ketidaksiapan lembaganya maupun ketidaksiapan pranata atau aturan hukum pendukungnya. Keadaan ini lebih lanjut menimbulkan masalah dalam hal harmonisasi dan sinkronisasi aturan-aturan hukum baik itu secara vertikal maupun horizontal. Di samping itu egosektoral masing-masing instansi dan bagian-bagian lain yang memiliki peran dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan menjadi penyebab terhalangnya tali koordinasi terhadap pelaksanaan penegakan hukum lingkungan itu sendiri.

B. PERUMUSAN MASALAH

Pasal 12 dan Pasal 13 UU No 23 tahun 1997 memberikan dasar bagi pelaksanaan otonomi daerah di bidang lingkungan. Ide yang terkandung dalam pasal

itu menghendaki adanya peran serta aktif Pemerintah Daerah dalam pengelolaan dan pelestarian lingkungan hidup. Ide tersebut diperkuat dengan lahirnya UU No 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini menimbulkan otonomi yang besar bagi Pemerintah Daerah. Fokus otonomi daerah berdasarkan undang-undang ini berada pada Daerah Kota dan Kabupaten. Pola kewenangan yang dikemukakan undang-undang ini adalah dengan pola residu terbalik, yakni kewenangan Daerah Kota dan Kabupaten adalah sepanjang yang tidak dinyatakan sebagai kewenangan Pusat dan Propinsi. Hal ini menunjukkan keharusan adanya tindakan yang proaktif dari Pemerintah Daerah (Kota dan Kabupaten) untuk mengeksploitasi kewenangan yang mampu dia jalankan. Dalam hal ini dibutuhkan adanya perencanaan pembangunan yang matang dari Pemerintah Daerah untuk mengoptimalkan penggunaan sumber daya yang ada di daerahnya. Perencanaan pembangunan ini pada dasarnya adalah suatu proses yang berkesinambungan yang mencakup keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan berbagai alternatif penggunaan sumber daya untuk mencapai tujuan tertentu pada masa yang akan datang.¹⁴

Perencanaan pembangunan ini meliputi masalah penggunaan sumber daya, berarti di sini akan terkait pula dengan penggunaan sumber daya alam, dan hal itu menghendaki adanya manajemen yang baik terhadap sumber daya alam yang ada guna menghindari terjadinya eksploitasi yang berlebihan. Untuk itu dibutuhkan

¹⁴ Lincoln Arsyad, Pengantar Perencanaan dan Pembangunan Ekonomi Daerah, BPFE, Yogyakarta, 1999, hal. 19

adanya suatu perlindungan hukum terhadap sumber daya alam di daerah. Agar perlindungan hukum itu terlaksana dengan baik, maka penegakan hukumnya harus dijalankan secara terpadu dan terintegrasi.

Dengan melihat kondisi yang ada tersebut, maka dalam penulisan ini yang akan dicoba diangkat menjadi pokok permasalahan adalah menyangkut beberapa hal yang meliputi :

1. Bagaimanakah penegakan hukum lingkungan dilaksanakan di Sumatera Barat, yang meliputi :
 - a. Bagaimanakah pola kerja penegakan hukum lingkungan di Sumatera Barat
 - b. Faktor-faktor apa yang menjadi kendala dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan di Sumatera Barat
 - c. Upaya-upaya apakah yang dilakukan dalam menanggulangi permasalahan yang timbul dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan.
2. Bagaimanakah implikasi dari pemberlakuan UU No. 22 tahun 1999 terhadap penegakan hukum lingkungan dan kaitannya dengan pola pembangunan ekonomi Sumatera Barat yang meliputi :
 - a. Bagaimanakah implikasi pelaksanaan otonomi daerah terhadap kebijakan penegakan hukum lingkungan di Sumatera Barat
 - b. Bagaimanakah implementasi kebijakan penegakan hukum lingkungan dalam pola pembangunan ekonomi di Sumatera Barat dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah.

C. KERANGKA PEMIKIRAN

Sebagai suatu bidang khusus, hukum mempunyai dinamika kehidupannya sendiri, sehingga pembentukan dan perkembangan institusi hukum harus dilihat dalam *scientific perspective* yaitu berbicara mengenai *the truth about legal development*. Pembicaraan dalam konteks tersebut tidak hanya menekankan pengkajian pada hukum positif (*ius constitutum*) atau hukum yang benar-benar diterapkan kepada suatu perbuatan kongkrit (*ius operatum*), tetapi juga terhadap hal-hal yang berkaitan dengan *the truth about the legal development* atau *the truth about legal dynamics* yang mungkin masih tersembunyi dalam pengamatan hukum positif. Untuk melihat hal itu hukum sebagai suatu kajian ilmu (ilmu hukum) menelaah hukum jauh kebelakang. Maksudnya hukum tidak dilihat dari apa yang ditampilkannya saja, melainkan kepada apa yang mempengaruhinya dan apa yang dipengaruhi oleh hukum tersebut. Maka hal demikian itu tidak akan terlepas dari masyarakat sebagai basis sosial hukum.¹⁵

Keadaan demikian menggambarkan beragamnya fungsi hukum di tengah masyarakat. Hal itu selaras dengan pandangan dari A.G. Peters yang dikemukakan pada seminar Hukum dan Masyarakat yang diadakan oleh Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang. Peters menyatakan bahwa terdapat tiga perspektif dari fungsi hukum di dalam masyarakat,¹⁶ yaitu yang pertama adalah perspektif

¹⁵ Pernyataan ini adalah berdasarkan pendapat Satjipto Rahardjo, penjelasan lebih lanjut dapat dilihat pada ; Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1980, hal 31 dst

¹⁶ Ronny Hanitijo Soemitro, *Studi Hukum dan Masyarakat*, Alumni, Bandung 1985, hal 10 – 11

kontrol sosial dari hukum. Tinjauan ini dapat disebut sebagai tinjauan dari sudut pandang seorang polisi terhadap hukum (*the policemen view of law*). Untuk memahami fungsi hukum dalam perspektif ini dapat dilakukan melalui pendekatan teori Emile Durkheim yang dikemukakan dalam bukunya *The Division of Labor in Society*. Dalam teorinya itu Durkheim membagi kelompok masyarakat atas masyarakat dengan solidaritas mekanis dan masyarakat dengan solidaritas organis.

Perspektif kedua dari fungsi hukum dalam masyarakat adalah perspektif *social engineering* yang merupakan tinjauan yang digunakan oleh para pejabat (*the official's perspective of law*) dan oleh karena itu perhatiannya adalah pada apa yang diperbuat oleh pejabat/penguasa dengan hukum, maka tinjauan ini kerap kali disebut juga *the technocrat's view of the law*. Untuk melihat fungsi hukum dalam perspektif ini dapat digunakan pendekatan teori Max Weber mengenai hukum dan masyarakat.

Perspektif yang ketiga adalah perspektif emansipasi masyarakat terhadap hukum. Perspektif ini merupakan tinjauan dari bawah terhadap hukum (*the bottom's up view of the law*) atau disebut juga sebagai perspektif konsumen (*the consumer's perspective of the law*). Dengan perspektif ini ditinjau kemungkinan-kemungkinan dan kemampuan hukum sebagai sarana untuk menampung aspirasi masyarakat. Dalam memahami perspektif ini dapat digunakan pendekatan teori Philippe Nonet dan Philip Selznick mengenai hukum responsif.¹⁷

¹⁷ Penjelasan lebih lanjut mengenai teori ini dapat dilihat pada :Philippe Nonet and Philip Selznick, *Law and Society in Transition Toward Responsif Law*, Harpen & Row Publisher, New York, 1978, hal 73 dst

Fungsi hukum yang bersifat multi perspektif ini, menunjukkan bahwa kajian mengenai hukum ini tidak berada dalam suatu lingkup yang sempit atau dibatasi oleh suatu ruang dan waktu. Menurut Satjipto Rahardjo, objek kajian tentang hukum itu tidak bersifat sektoral atau dibatasi oleh lingkup wilayah suatu negara, melainkan kajian tentang hukum tersebut harus mencakup seluruh fenomena dalam kehidupan manusia di manapun di dunia ini dan dari masa kapanpun. Singkatnya hukum di sini dilihat sebagai fenomena universal dan bukan terbatas dalam lingkup lokal ataupun regional. Dengan begitu sebagai suatu bidang ilmu maka hukum ini mengkaji dan mempertanyakan hukum sampai pada hakekatnya. Dari sinilah timbul suatu titik singgung antara ilmu hukum dengan teori hukum, yakni pada segi falsafati yang mereka pergunakan. Sebagaimana dikemukakan oleh Radbruch, tugas teori hukum adalah *the classification of legal values and postulates up to their philosophical foundation*.¹⁸

Teori hukum pada hakekatnya berhadapan dengan suatu pertanyaan besar yang untuk selanjutnya menjadi tuntutan di uraian-uraiannya. Pertanyaan besar tersebut mempersoalkan tentang akhir dari segala pembicaraan mengenai hukum. Pemikiran ini tidak bisa dilepaskan dari pikiran-pikiran filsafat dan politik. Teori hukum ini memikirkan tentang hukum sampai jauh ke latar belakang hubungannya dengan konsepsi tentang manusia dengan lingkungannya. Oleh karena itulah seperti dikatakan oleh Radbruch, teori hukum mengambil sebagai basisnya nilai-nilai serta

¹⁸ Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Alumni, Bandung 1996 hal 8

postulat-postulat hukum dan bukan peraturan-peraturan hukum. Nilai-nilai serta postulat-postulat hukum itu memberikan kemungkinan yang besar untuk meneliti kaitan antara hukum dengan latar belakang konsepsi tentang manusia itu.¹⁹

Apa yang dikemukakan oleh Radbruch tersebut menunjukkan bahwa dalam teori hukum ini yang dilihat adalah tali keterkaitan antara hukum dengan masyarakatnya dengan melandaskannya pada dasar-dasar kefalsafahan. Maka dalam teori hukum, perubahan sosial dalam masyarakat adalah kunci dinamikanya. Karena perubahan sosial itu sendiri mengarahkan lahirnya suatu teori-teori hukum yang berakar pada nilai-nilai masyarakat. Oleh sebab itu suatu teori hukum tidak bisa dilepaskan dari perkembangan zaman yang melahirkannya. Sehubungan dengan hal itu dapat dikemukakan melalui teori Parson yang mengungkapkan bahwa perkembangan masyarakat (perubahan sosial) merupakan suatu proses peningkatan dalam kemampuannya untuk melakukan adaptasi kepada lingkungannya yaitu peningkatan dalam kemampuan untuk menggunakan sumber daya-sumber daya. Dalam rangka usaha itu terjadilah perubahan-perubahan dalam susunan komponen-komponen dalam masyarakat yang dikenal sebagai suatu proses diferensiasi dengan segala akibat-akibatnya.²⁰

Teori hukum ini telah memberikan sumbangan yang sangat penting bagi perkembangan ilmu hukum dalam mempelajari segala seluk beluk dari hukum itu

¹⁹ ibid

²⁰ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial Suatu Tinjauan Teoretis Serta Pengalaman-Pengalaman di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1983, hal. 81 – 82.

sendiri. Melalui teori hukum, ilmu hukum dapat mencerminkan perkembangan dalam masyarakatnya. Di sini pulalah ilmu hukum itu membahas tentang perkembangan hukum yang berkaitan dengan perubahan-perubahan dalam masyarakat, dan uraian tersebut sudah tentu akan melibatkan pembicaraan mengenai struktur politik, pengelompokan sosial dan sebagainya. Dengan begitu akan bisa ditampilkan suatu pemahaman akan pengertian hukum.

Memahami pengertian hukum, bukan berarti mencari suatu kemutlakan atas definisi hukum. Yang dapat dibatasi dalam pengertian hukum hanyalah mengenai konsep berpikirnya. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Paton yang menyatakan bahwa pengertian hukum merupakan suatu kategori tertentu dalam konteks berpikir secara hukum, dan oleh karenanya hanya boleh diartikan dalam konteks itu pula, bukan dalam konteks pengertian sehari-hari.²¹

Namun tetap harus disadari bahwa dalam mencari pengertian hukum bukanlah suatu hal yang mudah. Hukum tetap bisa dipandang dan diartikan sebagaimana orang melihatnya. Oleh sebab itu tidak bisa disalahkan jika timbul suatu pengertian hukum yang subjektif. Itu bukanlah menunjukkan bahwa hukum itu berbeda-beda pada setiap orang, sebab hukum itu tetap suatu yang universal, namun menjadi sektoral dalam pengaplikasiannya, dan berbeda-beda penerapannya pada setiap orang yang dipengaruhi oleh interpretasi, kedudukan sosial, dan situasi sosial yang terjadi.

²¹ Satjipto Rahardjo, Op Cit, hal. 43

Pemahaman akan hukum ini juga ditentukan oleh respon masyarakat terhadap aturan-aturan hukum itu sendiri. Sementara tindakan yang dilakukan oleh masyarakat sebagai respon terhadap peraturan-peraturan hukum tersebut akan tergantung dari isi norma hukum, sanksi-sanksi, aktivitas para pelaksana hukum, serta semua faktor-faktor ekstra yuridis yang bekerja atas dirinya.²²

Hal ini menunjukkan bahwa hukum dalam menjalankan fungsinya bukanlah semata-mata ditentukan oleh norma hukum positif semata, melainkan dipengaruhi oleh faktor-faktor yang ada di luar hukum itu sendiri. Oleh sebab itu fungsi hukum hendaknya bisa sebagai sarana untuk menyalurkan kebijakan-kebijakan (*policy*)²³ yang dengan demikian dapat berarti menciptakan keadaan-keadaan yang baru atau merubah sesuatu yang ada.²⁴

Secara keseluruhan hukum tidak bisa dipisahkan dari masyarakat pemiliknya. Sebab hukum itu sendiri merupakan suatu komponen utama dalam sistem kehidupan bermasyarakat, dan bisa dianggap sebagai subsistem dalam sistem sosial kemasyarakatan. Di sisi lain hukum itupun memiliki suatu sistem tersendiri yang disebut sebagai sistem hukum. Pengertian akan sistem yang ada dalam sistem hukum

²² Seidmen, *Law and Development, A General Model*, *Law and Society Review* Th. VI, 1972, alih bahasa Satjipto Rahardjo, dalam Esmi Warassih, *Pembinaan Kesadaran Hukum*, *Majalah Masalah-masalah Hukum* No. 5 – 1983, Undip, Semarang, hal. 12

²³ Dalam tulisan ini istilah kebijakan dan kebijaksanaan disamakan, namun yang digunakan dalam penulisan ini untuk seterusnya lebih utama adalah istilah kebijakan (*policy*)

²⁴ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial Serta Pengalaman-pengalaman di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1983, hal. 144. Kebijakan-kebijakan yang dikemukakan oleh Satjipto tersebut dapat diartikan sebagai semua bentuk kebijakan baik itu kebijakan ekonomi, sosial, budaya dan juga kebijakan-kebijakan dalam bidang lingkungan, sehingga dalam bidang hukum ini dipengaruhi oleh disiplin lain, atau bisa dikatakan bahwa pemahaman terhadap kebijakan di sini bersifat interdisipliner.

ini pada umumnya didasarkan atas dua anggapan yaitu *pertama*, ada suatu keseluruhan dan fenomena-fenomena yang saling berinteraksi atau saling mempengaruhi, *kedua*, dapat diadakan batas antara keseluruhan fenomena yang saling berinteraksi tersebut dan lingkungan di sekitarnya.²⁵

Yehezkel Dror menyatakan bahwa dalam suatu sistem hukum terdapat komponen-komponen pokok yang harus diperhatikan dalam rangka mengefektifkan hukum. Beberapa komponen dalam sistem hukum menurut pandangan Dror adalah : (1) *Substantive law* ; (2) *personnel : other law enforcing and law administration* ; (3) *organization ; administration agencies* ; (4) *resources ; budgets information and physical facility* dan (5) *decision rules and diocesan habits; formal, informal, implicit*. Hukum dalam fungsinya sebagai sarana menyalurkan kebijakan-kebijakan sangat ditentukan oleh hubungan antara komponen-komponen dalam sistem hukum itu satu sama lain serta bagaimana hubungan antara komponen itu dengan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang diambil.²⁶

Tali keterkaitan antara hukum dengan kebijakan ini dalam rangka mencapai tujuan yang diinginkan, akan sangat ditentukan pula oleh kajian-kajian yang berhubungan dengan spesifikasi dari bidang kebijakan yang akan dijalankan, seperti kebijakan pada bidang ekonomi tentu saja dipengaruhi oleh telaah-telaah yang ada

²⁵ A. Hoogerwerf, *Isi dan Corak-Corak Kebijaksanaan*, dalam buku : *Overhedsbeleid*, Terjemahan R.L.L. Tobing, Erlangga, Jakarta, 1983, hal. 3

²⁶ Esmi Warassih, *Kebijakan Pemerataan*, *Majalah Masalah-masalah Hukum*, No. 1 – 1983, Undip, Semarang, hal. 39

dalam bidang ekonomi tersebut. Maka apabila membicarakan tentang kebijakan pada bidang lingkungan, sudah barang tentu tidak bisa terlepas dari kajian-kajian yang berhubungan dengan bidang lingkungan.

Kebijakan-kebijakan yang lahir menyangkut permasalahan-permasalahan lingkungan akan membentuk suatu tatanan hukum di bidang lingkungan atau dikenal dengan hukum lingkungan. Hal itu selaras dengan teori yang mengungkapkan salah satu fungsi hukum sebagai sarana dari kebijakan-kebijakan. Kajian dari hukum lingkungan ini akan tetap memiliki tali keterkaitan dengan konsep-konsep dasar teori hukum yang mendukungnya. Pandangan ini senada dengan pemikiran Munajat Danusaputro yang menyatakan bahwa hukum itu mengatur tatanan suatu persekutuan hidup untuk mewujudkan tujuannya. Adapun hukum lingkungan mengatur tatanan lingkungan hidup agar terpelihara sebaik-baiknya tujuan dan maksud lingkungan hidup, yaitu : menyelenggarakan hidup.²⁷

Koesnadi Hardjosoemantri melihat hukum lingkungan itu jika dipandang sebagai suatu aturan tentang berbagai aspek lingkungan, maka ia tergantung pada apa yang dipandang sebagai *environmetal concern* yang meliputi aspek hukum tata lingkungan, hukum perlindungan lingkungan, hukum kesehatan lingkungan, hukum pencemaran lingkungan, hukum lingkungan transnasional/internasional dan hukum sengketa lingkungan.²⁸

²⁷ St. Munadjat Danusaputro, Hukum Lingkungan Buku 1 : Umum, Bina Cipta, Bandung 1984, hal 111

²⁸ Koesnadi Hardjasoemantri, Op. Cit, hal. 36 – 42

Siti Sundari Rangkuti dalam bukunya Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional menyatakan bahwa hukum lingkungan ini menyangkut pada penetapan nilai-nilai (*waarden- beoordelen*), yaitu nilai-nilai yang sedang berlaku dan nilai-nilai yang diharapkan diberlakukan di masa mendatang serta dapat disebut “hukum yang mengatur tatanan lingkungan hidup. Hukum lingkungan adalah hukum yang mengatur hubungan timbal balik antara manusia dengan makhluk hidup lainnya yang apabila dilanggar dapat dikenakan sanksi.”²⁹

Dengan demikian, hukum lingkungan sebagai akumulasi dari berbagai kebijakan lingkungan memiliki arahan yang selaras dengan tujuan hukum untuk mencapai ketertiban dalam masyarakat. Maka di sini hukum lingkungan mengarahkan pada tercapainya ketertiban di masyarakat dalam hal penyelenggaraan lingkungan. Keadaan demikian menunjukkan fungsi dari hukum lingkungan sebagai kerangka acuan dalam penyelenggaraan hubungan manusia dalam melakukan aktivitas dan eksistensinya dengan lingkungan hidup di sekitarnya.

Kegiatan dan aktivitas manusia tersebut pada dasarnya merupakan bagian dari pelaksanaan pembangunan yang merupakan dorongan alamiah manusia untuk meningkatkan kualitas hidupnya. Namun tindakan-tindakan tersebut bukanlah berarti bahwa manusia dalam meningkatkan kualitas dirinya dengan melaksanakan pembangunan akan mengabaikan kualitas lingkungan sekitarnya. Kesadaran akan

²⁹ Siti Sundari Rangkuti, Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional, Airlangga University Press, Surabaya, 2000, hal 2

kondisi demikian itu melahirkan suatu orientasi pembangunan dengan pengembangan lingkungan atau *eco-development*. Maka segala perkembangan sains, ilmu teknologi yang menunjang pembangunan dikuasai oleh semangat dan keperluan menumbuhkan proses *eco-development* ini.³⁰

Konsep *eco-development* ini mengandung jiwa dari pelaksanaan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*)³¹ yakni pembangunan yang diupayakan untuk memenuhi kebutuhan generasi sekarang dengan tetap memperhatikan kesinambungan sumber daya yang tersedia untuk mencukupi kebutuhan generasi yang akan datang yang dicirikan sebagai pemerataan antar generasi. Gagasan pembangunan berkelanjutan ini cocok dengan gagasan yang lebih luas mengenai modernisasi ekologi. Maarten Hajer, salah seorang pakar modernisasi ekologi terkemuka, melihat modernisasi ekologi sebagai penggabungan beberapa “alur cerita yang andal dan menarik” : pembangunan berkelanjutan seakan sebagai ganti pertumbuhan yang sudah jelas dan pasti; preferensi atas pencegahan bukan penyembuhan; penyetaraan polusi dengan inefisiensi; serta upaya memperlakukan peraturan yang berhubungan dengan lingkungan dan pertumbuhan ekonomi sebagai dua hal yang menguntungkan.

Lebih lanjut Hajer berpendapat bahwa intervensi pemerintah diperlukan untuk mengembangkan prinsip lingkungan yang baik, tetapi hal itu melibatkan kerja sama

³⁰ Emil Salim, *Pembangunan Berwawasan Lingkungan, LP3ES*, Jakarta 1991, hal 26 – 27

³¹ Bruce Mitchell, B Setiawan, Dwita Hadi Rahmi, *Pengelolaan Sumberdaya dan Lingkungan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2000, hal 34

aktif dengan pihak industri, diharapkan mereka bersedia untuk bekerja sama karena menyadari bahwa modernisasi ekologi mengimplikasikan sebuah kemitraan di mana pemerintah, kalangan bisnis, pencinta lingkungan yang moderat, dan ilmuwan bekerjasama dalam merestrukturisasi ekonomi politik kapitalis melalui pendekatan pelestarian lingkungan.³²

Dalam melahirkan modernisasi ekologi ini dibutuhkan suatu kebijakan-kebijakan yang komprehensif dalam pelaksanaan pembangunan yang memiliki jiwa pengembangan lingkungan atau yang selaras dengan gagasan pelaksanaan pembangunan berkelanjutan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kebijakan-kebijakan yang akan dilahirkan dalam melaksanakan pola pembangunan bukanlah kebijakan yang terlepas dari landasan-landasan dasar terhadap pandangan tentang pengembangan lingkungan. Hal itu berarti bahwa kebijakan lingkungan dan kebijakan pembangunan harus berada dalam suatu tatanan konsep yang inhern dan bukan saling terbedakan satu sama lainnya. Antara dua konsep kebijakan itu haruslah saling mendukung dan memberi bentuk guna melahirkan suatu kebijakan yang lebih menyeluruh.

Kebijakan-kebijakan yang menyangkut pelaksanaan pembangunan yang berkelanjutan ini secara ideal ditujukan untuk mencapai keberlanjutan pada beberapa bidang pokok yakni :³³

³² Anthony Giddens, *Jalan Ketiga Pembaharuan Demokrasi Sosial*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1999, hal 65 -- 66

³³ Absori, *Op Cit*, hal 20 - 21

1. Berkelanjutan ekologis : hal-hal yang perlu diupayakan di sini adalah memelihara/mempertahankan integrasi tatanan lingkungan dan keanekaragaman hayati
2. Berkelanjutan ekonomi : dalam perspektif ini terdapat dua hal pokok yakni :
 - a. Berkelanjutan ekonomi makro yakni menjamin ekonomi secara berkelanjutan dan mendorong efisiensi ekonomi melalui reformasi struktural dan nasional. Yang menjadi elemennya di sini adalah : efisiensi ekonomi, kesejahteraan ekonomi yang berkesinambungan, dan meningkatkan kemakmuran dan distribusi kemakmuran.
 - b. Berkelanjutan ekonomi sektoral yang dalam pencapaiannya dapat dilakukan melalui dua cara yakni : *pertama* sumber daya alam yang nilai ekonominya dapat dihitung harus diperlakukan sebagai kapital yang *tangible* dalam rangka akunting ekonomi, *kedua* koreksi terhadap harga barang dan jasa perlu diintrodusirkan. Secara prinsip harga sumber daya alam harus merefleksikan biaya ekstarsi/pengiriman ditambah biaya lingkungan dan biaya pemanfaatan.
3. Berkelanjutan sosial budaya : meliputi *pertama*, stabilitas penduduk; *kedua*, pemenuhan kebutuhan dasar manusia; *ketiga*, mempertahankan keanekaragaman budaya; dan *keempat*, mendorong partisipasi masyarakat lokal dalam pengambilan keputusan.
4. Berkelanjutan politik : tujuan kebijakan yang akan dicapai adalah *pertama*, respek pada *human right*, kebebasan individu dan sosial untuk berpartisipasi di bidang

ekonomi, sosial dan politik ; dan *kedua*, demokrasi yakni memastikan proses demokrasi secara transparan dan bertanggung jawab.

5. Berkelanjutan pertahanan dan keamanan yakni keberlanjutan kemampuan menghadapi dan mengatasi tantangan ancaman, dan gangguan baik dari dalam maupun dari luar yang langsung maupun tidak langsung yang dapat membahayakan integrasi, identitas dan kelangsungan bangsa dan negara.

Dari beberapa bidang pokok yang akan dicapai dalam kebijakan-kebijakan menyangkut pelaksanaan pembangunan berkelanjutan, menunjukkan hubungan yang erat antara pelaksanaan pembangunan secara menyeluruh dengan tujuan pengembangan lingkungan secara khusus. Arah dan tujuan pembangunan yang akan dicapai haruslah selaras dengan tujuan-tujuan pelestarian lingkungan. Dengan begitu kebijakan lingkungan bukanlah suatu hal yang terpisah dari kebijakan di bidang pembangunan secara keseluruhan

Berbagai bentuk dari kebijakan tersebut akan terealisasi dalam suatu bentuk aturan hukum supaya konsep-konsep yang terkandung dalam kebijakan tersebut bisa diberlakukan secara efektif. Namun keberhasilan pemberlakuan/implementasi dari konsep-konsep kebijakan yang terealisasi dalam bentuk aturan-aturan hukum itu sangat ditentukan oleh bagaimana aturan-aturan hukum itu bisa dipatuhi dan dilaksanakan di lapangan, sehingga keberhasilan suatu kebijakan akan sangat dipengaruhi oleh pelaksana penegakan hukum atas aturan-aturan hukum yang merangkum kebijakan-kebijakan tersebut.

Jika berbicara mengenai penegakan hukum, secara konseptual, maka inti dan arti dari penegakan hukum terletak pada kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaedah-kaedah yang mantap dan mengejawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.³⁴ Dengan begitu dalam penegakan hukum ini yang menjadi unsur utamanya adalah adanya keserasian antara nilai-nilai yang dikandung oleh hukum tersebut dengan pengejawantahan dan sikap tindak terhadap ketentuan-ketentuan yang ada dalam hukum tersebut pada tindakan akhir dari penerapan hukum.

Maka dalam hal ini, penegakan hukum itu bukanlah semata-mata berarti pelaksanaan undang-undang, melainkan yang menjadi masalah pokok dalam penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut mempunyai arti yang netral, sehingga dampak positif atau negatifnya terletak pada isi faktor-faktor tersebut. Faktor-faktor tersebut adalah :³⁵

1. Faktor hukumnya sendiri
2. Faktor penegak hukum yakni pihak yang membentuk maupun yang menerapkan hukum
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum

³⁴ Soerjona Soekanto, Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1993, hal 3

³⁵ ibid, hal 5

4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan tempat hukum tersebut berlaku atau diterapkan
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia dalam pergaulan hidup.

Lebih lanjut dapat dikemukakan bahwa dalam penegakan hukum ini, paling sedikit ada tiga masalah yang berasal dari undang-undang yang bisa menimbulkan gangguan terhadap pelaksanaan penegakan hukum, yakni tidak diikutinya asas-asas berlakunya undang-undang, belum adanya peraturan pelaksana yang sangat dibutuhkan untuk menerapkan undang-undang yang akhirnya mengakibatkan kesimpang siuran dalam penafsiran serta penerapannya.

Satjipto Rahadjo mengungkapkan bahwa penegakan hukum adalah suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide menjadi kenyataan. Pada hakekatnya hukum mengandung ide-ide atau konsep-konsep, maka dengan kata lain penegakan hukum merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide tersebut menjadi kenyataan.³⁶ Adapun yang dimaksud sebagai ide-ide atau konsep-konsep yang ada dalam hukum tersebut adalah pikiran-pikiran dari para pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum tersebut.

Ditinjau secara praktis, maka penegakan hukum ini merupakan suatu bentuk proses hukum yang berada dalam suatu pola kerja yang saling terkait satu sama

³⁶ Satjipto Rahardjo, Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis, Sinar Baru, Bandung, tanpa tahun, hal 15

lainnya (pola kerja koordinatif) dari bagian-bagian yang memiliki peran dalam pelaksanaan penegakan hukum tersebut. Yang dipahami sebagai bagian yang memiliki peran dalam pelaksanaan penegakan hukum di sini bukan hanya aparat penegak hukum seperti polisi, jaksa, dan hakim semata, melainkan semua komponen yang ada dalam masyarakat, baik itu birokrasi penegak hukum, maupun masyarakat pengguna hukum itu sendiri. Sebab penegakan hukum tidaklah bisa diartikan semata-mata tindakan dari aparat penegak hukum dalam menjalankan aturan-aturan hukum. Melainkan peran serta masyarakat dalam mengefektifkan terlaksananya hukum juga merupakan bagian dari pelaksanaan penegakan hukum itu sendiri.

Pemahaman akan pelaksanaan penegakan hukum ini juga mencakup pelaksanaan penegakan hukum lingkungan. Dengan begitu penegakan hukum lingkungan ini dalam pengertian secara praktis tercakup di dalamnya suatu pola kerja koordinatif. Oleh karena itu dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan ini mencakup birokrasi penegak hukum dan masyarakat pengguna hukum itu. Dengan demikian dalam pelaksanaan penegakan hukum ini dibutuhkan suatu hubungan yang harmonis dari semua bagian yang memiliki peran dalam pola kerja koordinatif tersebut.

Bagian-bagian yang memiliki peran dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan ini secara implisit dapat dipahami dari aturan yang terdapat pada UU No 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Seperti Pasal 22 ayat (1) yang menyatakan : "Menteri melakukan pengawasan terhadap penataan penanggung jawab

usaha dan/atau kegiatan atas ketentuan yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan”. Kemudian Pasal 25 yang menyatakan : “Gubernur/Kepala Daerah Tingkat I berwenang melakukan paksaan terhadap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan untuk mencegah dan mengakhiri terjadinya pelanggaran, serta menanggulangi akibat yang ditimbulkan oleh suatu pelanggaran, melakukan tindakan penyelamatan, penanggulangan, dan/atau pemulihan atas beban biaya penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan kecuali ditentukan lain berdasarkan undang-undang. Selain itu Pasal 27 ayat (2) memberikan kewenangan kepada Kepala Daerah untuk mengajukan permohonan pencabutan izin terhadap kegiatan usaha yang melakukan pelanggaran lingkungan. Dari pasal-pasal tersebut terkandung pengertian bahwa lembaga birokrasi pemerintahan di tingkat pusat ataupun daerah mempunyai kewajiban dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan, baik itu dalam artian preventif maupun represif.

Adanya aturan mengenai ketentuan pidana dalam UU No 23 tahun 1997 seperti yang dikemukakan dalam Pasal 41 – 48 menunjukkan bahwa upaya akhir (*sluistuk*) dari pelaksanaan penegakan hukum lingkungan ini menghendaki adanya campur tangan dari aparat penegak hukum dalam artian kepolisian, kejaksaan dan lembaga peradilan. Di samping itu organisasi-organisasi di bidang lingkungan juga mempunyai kewenangan dalam berperan serta untuk melaksanakan penegakan hukum lingkungan, sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 38 UU No. 23 tahun 1997.

Dengan adanya ketentuan yang mengharuskan bagi penanggung jawab usaha untuk melakukan analisis dampak lingkungan atau audit lingkungan seperti yang dinyatakan dalam Pasal 15, Pasal 18 dan Pasal 29, maka secara langsung lembaga-lembaga teknis di bidang lingkungan, seperti halnya konsultan lingkungan ataupun laboratorium-laboratorium pengujian terhadap dampak lingkungan, mempunyai arti penting dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan. Sebab tanpa adanya peran serta dari lembaga-lembaga teknis di bidang lingkungan ini, akan sulit sekali dilakukan pembuktian atas terjadinya kerusakan lingkungan.

Peran serta yang paling penting dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan ini adalah peran serta dari masyarakat. UU No 23 tahun 1997 memberikan kewenangan yang besar bagi masyarakat dalam ikut serta melakukan penegakan hukum lingkungan. Beberapa pasal yang mengandung pemahaman tentang keharusan adanya peran serta masyarakat dalam penegakan hukum lingkungan ini adalah Pasal 5, 6, 7, 19 ayat (1) huruf b, dan Pasal 37.

Berdasarkan apa yang ditentukan dalam UU No 23 tahun 1997 tersebut, maka dapat dikelompokkan beberapa bagian yang memiliki peran dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan. Bagian-bagian tersebut adalah :

1. Lembaga birokrasi (pemerintahan)
2. Aparat penegak hukum (polisi, jaksa, hakim)
3. Organisasi-organisasi di bidang lingkungan (termasuk Pusat Studi Lingkungan)

4. Lembaga-lembaga teknis di bidang lingkungan seperti konsultan lingkungan ataupun laboratorium-laboratorium pengujian teknis lingkungan.
5. Masyarakat pengguna lingkungan

Adanya beberapa bagian yang mempunyai peran penting dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan ini mempertegas tentang keharusan adanya keterpaduan dalam penanganan permasalahan lingkungan termasuk dalam hal penegakan hukum lingkungan. Untuk mencapai keterpaduan tersebut maka diperlukan suatu pola kerja koordinatif dari bagian-bagian yang memiliki peran dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan ini. Pada UU No 23 tahun 1997 dinyatakan bahwa dalam melaksanakan keterpaduan penanganan masalah lingkungan, di tingkat nasional dikoordinasi oleh menteri, sementara di tingkat daerah dikoordinasi oleh Kepala Daerah Otonom. Dalam pelaksanaan pola kerja koordinasi ini dapat dibentuk suatu mekanisme integrasi untuk menghasilkan koordinasi. Mekanisme tersebut didasarkan pada tiga metode standarisasi dalam hubungan koordinasi tersebut, yakni : standarisasi proses kerja, standarisasi hasil, dan standarisasi keahlian.³⁷

Terlaksananya konsep keterpaduan dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan ini, sangat ditentukan oleh adanya suatu norma hukum yang terintegrasi satu sama lain dalam lingkup sinkronisasi hukum yang harmonis, supaya aturan-

³⁷ Indriyo Gitosudarmo dan I Nyoman Sudita, Perilaku Keorganisasian, Edisi pertama, BPFE, Yogyakarta, 2000, hal 251

aturan hukum yang ada menyangkut penanganan persoalan-persoalan lingkungan tidak tumpang tindih atau malah kontradiksi satu sama lainnya. Adanya norma hukum yang integralistik dalam lingkup sinkronisasi hukum ini, mengarahkan aturan-aturan hukum tersebut ke dalam kelompok besar sistem hukum nasional yang serasi baik secara vertikal maupun horizontal. Aturan hukum yang demikian inilah yang akan mengarahkan bagian-bagian yang memiliki peran dalam penegakan hukum lingkungan dalam melaksanakan keterpaduan penanganan masalah lingkungan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Untuk mewujudkan keterpaduan dan keharmonisan dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan ini maka harus ada suatu pola hubungan yang jelas antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Sehubungan dengan hal itu Pasal 12 dan 13 UU No 23 tahun 1997 telah menggariskan adanya suatu pola hubungan melalui pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Pelaksanaan pelimpahan wewenang tersebut dapat dilakukan melalui tiga cara yakni :

1. Dekonsentrasi, yakni Pemerintah Pusat melimpahkan wewenang tertentu dalam pengelolaan lingkungan hidup kepada perangkat Pemerintah Pusat di daerah
2. Desentralisasi yakni Pemerintah Pusat menyerahkan sebagian urusan pengelolaan lingkungan hidup kepada Pemerintah Daerah menjadi urusan rumah tangganya sendiri.

3. Pelimpahan wewenang sebagai tugas pembantuan.³⁸

Tiga cara pelimpahan wewenang yang dinyatakan dalam Pasal 12 dan 13 UU No. 23 tahun 1997 tersebut memberikan peran serta yang besar bagi daerah dalam hal pengelolaan lingkungan. Dengan berlandaskan pada rumusan pasal tersebut, telah melahirkan adanya otonomi bagi daerah dalam hal pengelolaan lingkungan hidup.

Pemahaman terhadap pelaksanaan otonomi daerah ini diperjelas dengan lahirnya UU No 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini memberikan kewenangan yang luas bagi daerah dalam mengurus urusan rumah tangganya sendiri termasuk dalam hal penanganan persoalan-persoalan lingkungan. Ketentuan dari undang-undang tersebut semakin mempertegas tentang adanya otonomi daerah di bidang lingkungan. Dengan demikian cara pelimpahan wewenang yang seharusnya dimiliki oleh daerah dalam hal pengelolaan lingkungan hidup yang berdasarkan undang-undang ini adalah secara desentralisasi. Sebab berdasarkan ketentuan dari UU No. 22 tahun 1999 yang dijabarkan dalam PP No 25 tahun 2000 menganut prinsip residu terbalik, maksudnya hal-hal yang berada di luar apa yang ditentukan oleh undang-undang ini sebagai kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Propinsi adalah kewenangan dari Pemerintah Kota dan Kabupaten. Dengan demikian penekanan otonomi daerah adalah pada tingkat Daerah Kota dan Kabupaten. Sementara pada daerah tingkat di atasnya lebih banyak berperan dalam

³⁸ Berdasarkan penjelasan Siti Sundari Rangkuti tentang Wewenang Pengelolaan Lingkungan Hidup di Daerah Berdasarkan UUPLH, dalam buku : Siti Sundari Rangkuti, Op Cit, hal 101 – 102

hal yang menyangkut bidang pembinaan dan kebijaksanaan pelaksanaan atau pengawasan.³⁹

Adanya otonomi daerah ini bukan berarti melepaskan segala aspek keterkaitan antara pusat dan daerah. Sebab dalam negara kesatuan Indonesia peranan Pemerintah Pusat tidak dapat dikesampingkan atau ditinggalkan dengan diberikannya kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Peranan Pemerintah Pusat akan tetap dan terus ada melalui kebijakan-kebijakan nasional (*public policy*) dalam semua aspek kehidupan demi mewujudkan kesejahteraan yang seimbang, maupun perlakuan yang adil bagi seluruh masyarakat atau daerah.⁴⁰

Oleh sebab itu kebijakan-kebijakan Pemerintah Daerah harus tetap mengacu pada kebijakan-kebijakan nasional. Untuk itu kebijakan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan otonomi daerah di bidang lingkungan harus berdasarkan kebijakan nasional secara keseluruhan. Salah satu kebijakan nasional yang memiliki hubungan erat dengan pelaksanaan otonomi daerah di bidang lingkungan ini adalah kebijakan nasional dalam pelaksanaan konsep pembangunan berkelanjutan. Melalui konsep kebijakan ini diharuskan adanya pola pembangunan yang memperhatikan aspek-aspek pelestarian lingkungan. Hal serupa juga harus dilakukan oleh Pemerintah

³⁹ Mustari Pide, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1999, hal 155

⁴⁰ Krisna D Darumurti dan Uumbu Rauta, *Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran dan Pelaksanaan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hal 66

Daerah dalam menjalankan pembangunan di wilayahnya yang direalisasikan melalui kebijakan pola pembangunan ekonomi yang akan dijalankan oleh Pemerintah Daerah. Dengan begitu tindakan Pemerintah Daerah dalam rangka mengejar peningkatan pendapatan asli daerah melalui eksploitasi sumber daya alam di daerah bisa berjalan secara bijaksana.

Adanya kewenangan yang diberikan oleh UU No 22 tahun 1999 kepada daerah dalam mengelola lingkungan dan sumber daya alam yang ada di wilayahnya harus seiring dengan kewajiban untuk melaksanakan penegakan hukum terhadap berbagai bentuk aturan hukum yang terkait dengan aspek-aspek pelestarian lingkungan. Hal itu lebih lanjut harus terealisasi pula dalam berbagai bentuk aturan hukum di daerah sebagai tindak lanjut penjabaran aturan hukum nasional di tingkat daerah. Oleh sebab itu dengan adanya otonomi daerah di bidang lingkungan ini akan memberikan implikasi terhadap kebijakan Pemerintah Daerah dalam melakukan penegakan hukum lingkungan yang selaras dengan pola pembangunan ekonomi yang akan dijalankan oleh Pemerintah Daerah. Implikasi tersebut akan tercermin dalam bentuk kebijakan formulasi maupun dalam bentuk kebijakan aplikasi yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah.

D. TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan tema pokok dari penelitian ini yang ingin melihat tentang pelaksanaan penegakan hukum lingkungan di daerah yang memiliki interkorelasi

normatif dengan pelaksanaan otonomi daerah, maka hal-hal yang menjadi tujuan dari pelaksanaan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan memperoleh gambaran secara lengkap (baik itu dalam artian norma-norma hukumnya maupun dalam bentuk implementasi atau penerapannya di lapangan) tentang pelaksanaan penegakan hukum lingkungan di Sumatera Barat
2. Untuk mengetahui pengaruh dari pemberlakuan otonomi daerah terhadap pelaksanaan penegakan hukum lingkungan di Sumatera Barat, serta untuk melihat implementasi dari kebijakan penegakan hukum lingkungan dalam pola pembangunan ekonomi daerah dalam era pelaksanaan otonomi daerah.

E. KONTRIBUSI PENELITIAN

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat menghasilkan suatu yang berguna baik dari segi praktis maupun dari segi teoretis sebagai berikut :

1. Manfaat dari segi praktis
 - a. Memperluas cakrawala pemikiran peneliti maupun pembaca dan masyarakat terhadap masalah-masalah penegakan hukum lingkungan khususnya tentang pelaksanaan penegakan hukum lingkungan di daerah.
 - b. Memberikan deskripsi tentang permasalahan yang berkaitan dengan pelaksanaan penegakan hukum lingkungan di daerah sehingga bisa diperoleh

gambaran menyeluruh tentang segala aspek yang terkait dengan permasalahan tersebut

- c. Gambaran yang didapatkan diharapkan bisa menjadi masukan guna dijadikan bahan evaluasi bagi Pemerintah Daerah dalam menyusun kerangka kerja dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah khususnya yang berkaitan dengan penegakan hukum lingkungan hidup sehingga bisa dibentuk suatu sistem penegakan hukum lingkungan yang lebih komprehensif di daerah.

2. Manfaat dari segi teoretis

- a. Memberikan sumbangan pemikiran terhadap studi-studi hukum lingkungan menyangkut permasalahan penegakan hukum lingkungan khususnya dalam hal pelaksanaan penegakan hukum lingkungan di daerah.
- b. Memperkaya pemahaman akademik bagi upaya penyusunan kebijakan-kebijakan dalam bidang penegakan hukum lingkungan baik itu dalam bentuk kebijakan formulasi maupun kebijakan aplikasi dalam upaya mencapai kesejahteraan masyarakat dan kelestarian lingkungan.
- c. Merupakan salah satu manifestasi imbauan atau ajakan untuk meningkatkan kesadaran (*consciousness raising*) baik dalam tubuh birokrasi yang terkait dengan penegakan hukum itu sendiri maupun masyarakat pada umumnya, terhadap upaya-upaya yang harus dilakukan untuk melestarikan lingkungan hidup demi kepentingan masa depan bersama (*our common future*).

F. METODE PENELITIAN

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif yang didukung oleh pendekatan yuridis sosiologis. Penggunaan kedua pendekatan penelitian ini bukanlah dalam waktu bersamaan, melainkan kedua pendekatan penelitian ini digunakan secara bertahap dan sistematis berdasarkan kondisi dan keadaan penelitian yang membutuhkannya dengan kriteria yang berbeda. Hal itu sepenuhnya dilakukan sebagai upaya untuk mendapatkan kebenaran hakiki terhadap jawaban permasalahan yang ingin diungkapkan dalam penelitian ini.

Pendekatan yuridis normatif dalam penelitian ini dilakukan untuk melihat tentang pelaksanaan penegakan hukum lingkungan dalam tataran norma dan aturan-aturan hukum yang ada. Peninjauan terhadap hal tersebut adalah untuk menentukan tentang bagaimana keberadaan aturan-aturan hukum itu dalam sistem hukum nasional yang tujuan akhirnya untuk mengetahui keabsahannya baik secara teoritik maupun secara konseptual. Beberapa bentuk penelitian yang berkaitan dengan pendekatan yuridis normatif ini meliputi :

- a. Penelitian inventarisasi hukum yakni memilah-memilah berbagai aturan-aturan hukum yang memiliki keterkaitan dengan persoalan-persoalan hukum lingkungan dan otonomi daerah sebagaimana yang ingin diungkap dalam penelitian ini.

- b. Penelitian terhadap asas-asas hukum, sehingga bisa diketahui apakah aturan hukum yang terkait dengan permasalahan penegakan hukum lingkungan di daerah yang berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah telah taat asas.
- c. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal yakni melihat tentang harmonisasi hubungan dari aturan-aturan hukum yang berkaitan dengan persoalan lingkungan dan persoalan otonomi daerah secara keseluruhan. Hal itu ditujukan untuk mengetahui apakah aturan-aturan hukum yang berkaitan dengan hal tersebut telah berada dalam suatu susunan hirarkhi aturan hukum yang harmonis dan serasi baik secara vertikal maupun secara horizontal.⁴¹

Pendekatan yuridis sosiologis digunakan dalam penelitian ini untuk mengungkapkan tentang fakta-fakta yang terjadi di lapangan sehubungan dengan implementasi dari aturan-aturan hukum yang telah diteliti melalui pendekatan yuridis normatif, guna menemukan suatu realita hukum tentang pelaksanaan penegakan hukum lingkungan di daerah sehubungan dengan adanya ketentuan tentang otonomi daerah. Pendekatan yuridis sosiologis ini lebih merupakan kegiatan yang bersifat lapangan, yang merupakan studi terhadap hukum sebagai *law in action* sebagai studi ilmu sosial yang non-doktrinal dan bersifat empiris.⁴² Dalam kaitan pendekatan ini hukum diteliti baik sebagai variabel akibat (*dependent variable*) maupun sebagai variabel penyebab (*independent variable*). Pendekatan terhadap hukum seperti ini,

⁴¹ Pemahaman ini berdasarkan penjelasan dari Ronny Hanitijo Soemitro, dalam buku : Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta 1990, hal 12 – 27

⁴² Ibid hal 35

sebagaimana dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo adalah melihat hukum sebagai kenyataan yang hidup dalam masyarakat, maka metodologi yang dipakai menyesuaikan dengan visi tersebut. Metodologinya menjadi empirik.⁴³

2. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini dilakukan di Sumatera Barat. Pemilihan lokasi ini didasarkan atas pertimbangan pemahaman lebih yang penulis miliki terhadap kondisi dan keadaan lingkungan di Sumatera Barat. Sebab lokasi penelitian juga merupakan daerah asal penulis, sehingga akan lebih memudahkan bagi penulis dalam melakukan adaptasi dan sosialisasi guna kepentingan penelitian yang akan penulis lakukan.

Beberapa pertimbangan penting lainnya sehubungan dengan pemilihan Sumatera Barat sebagai lokasi penelitian adalah :

- a. Kondisi sumber daya alam Sumatera Barat yang banyak mengalami tekanan untuk kepentingan pengembangan dan pembangunan ekonomi daerah sebagai upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam menunjang pelaksanaan otonomi daerah.
- b. Telah terbentuknya Bapedalda di Sumatera Barat sebagai badan yang berwenang dalam menangani berbagai persoalan yang berhubungan dengan permasalahan lingkungan di Sumatera Barat yang merupakan respon terhadap adanya otonomi

⁴³ Satjipto Rahardjo, Sejarah Ilmu Pengetahuan dan Penelitian Sosial, Makalah disampaikan pada Pelatihan Metodologi Penelitian Ilmu Sosial, Diselenggarakan Oleh Bagian Hukum dan Masyarakat, Fakultas Hukum Undip, Semarang, 14 – 15 Mei 1999

daerah di bidang lingkungan. Namun keberadaan lembaga tersebut tidak diiringi dengan suatu konsep kerja yang jelas beserta aturan-aturan hukum pendukungnya.

- c. Terdapatnya berbagai kasus lingkungan di Sumatera Barat yang tidak terangkat ke permukaan namun mempunyai dampak yang buruk baik itu terhadap kondisi lingkungan alam maupun kondisi sosial kemasyarakatan.

3. Sumber Data

Dalam penelitian ini penulis menggunakan dua sumber data yakni :

- a. Data primer adalah data yang didapatkan melalui hasil penelitian di lapangan mengenai kenyataan-kenyataan hukum yang ada di Sumatera Barat menyangkut permasalahan-permasalahan lingkungan dan penegakan hukumnya serta dampak dari adanya otonomi daerah terhadap berbagai persoalan-persoalan lingkungan yang ada. Dalam pengumpulan data ini peneliti bertindak sebagai instrumen utama dalam penelitian. Sebab sebagai variabel bebas, peneliti memiliki adaptabilitas yang tinggi untuk menyesuaikan diri dengan berbagai kondisi yang berbeda di lapangan dalam rangka pengumpulan data-data yang diperlukan untuk penelitian.⁴⁴
- b. Data sekunder yakni data yang didapatkan melalui studi kepustakaan menyangkut bahan-bahan hukum tentang lingkungan, penegakan hukum dan penegakan hukum lingkungan, serta berbagai literatur acuan yang berhubungan dengan

⁴⁴ S. Nasution, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Tarsito, Bandung, 1988, hal 54

permasalahan otonomi daerah. Dalam penelitian hukum, data sekunder mencakup bahan hukum primer yang terdiri dari norma dasar atau kaedah dasar, peraturan dasar, peraturan perundang-undangan, bahan hukum yang tidak dikodifikasi, yurisprudensi, traktat, dan bahan-bahan hukum dari zaman penjajahan yang masih berlaku sampai sekarang. Bahan hukum sekunder yang merupakan penjelasan terhadap bahan hukum primer, dan bahan hukum tertier yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan-bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif, dan seterusnya.⁴⁵

4. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan beberapa teknik sebagai berikut :

- a. Studi kepustakaan yakni pengumpulan dan inventarisasi bahan-bahan hukum yang memiliki relevansi dengan permasalahan yang ada sehingga diperoleh suatu kerangka acuan baik secara teoretik maupun berdasarkan norma hukum mengenai berbagai hal yang berhubungan dengan permasalahan lingkungan dan penegakan hukum lingkungan serta berbagai persoalan otonomi daerah yang memiliki korelasi dengan pelaksanaan penegakan hukum lingkungan di daerah.
- b. Pengamatan (observasi), yang pada penelitian ini menggunakan pengamatan tidak terlibat (*non-participant observation*), dalam hal ini peneliti bertindak sebagai

⁴⁵ Soerjono Soekanto, Penelitian Hukum Normatif, Rajawali Pers, Jakarta, 1990, hal 14

“orang luar” terhadap berbagai kenyataan hukum yang tengah diamati. Yang merupakan elemen utama observasi dari penelitian ini adalah : lokasi fisik tempat suatu situasi sosial berlangsung, manusia-manusia pelaku atau *actors* yang menduduki status/posisi tertentu dan memainkan peranan-peranan tertentu, dan kegiatan atau aktivitas para pelaku pada lokasi/tempat berlangsungnya suatu situasi sosial.⁴⁶

- c. Wawancara dilakukan dengan menggunakan *instructured interview* (wawancara tidak berstruktur) yang dilakukan dengan berdasarkan ciri unik dari responden untuk mendapatkan informasi yang lebih mendalam yang bersifat *discovery* guna mengungkapkan motivasi, maksud atau penjelasan dari responden mengenai pemahamannya terhadap suatu peristiwa, situasi atau keadaan tertentu.⁴⁷

5. Analisis Data

Setelah data yang diinginkan terkumpul, maka dilakukan analisis data dengan menggunakan teknik analisis data berupa :

- a. Analisis domain; yang dilakukan untuk memperoleh gambaran/pengertian yang bersifat umum dan relatif menyeluruh tentang apa yang terdapat dalam pokok permasalahan yang diteliti. Hasilnya dapat berupa pengetahuan/pengertian di tingkat permukaan tentang domain atau ketegori konseptual (simbolis), misalnya

⁴⁶ Sanapiah Faisal, Penelitian Kualitatif Dasar-dasar dan Aplikasi, YA3, Malang, 1990, hal 77

⁴⁷ Lexy J. Moleong, Metodologi Penelitian Kualitatif, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1999, hal 139

domain sistem hukum, domain hukum lingkungan, domain penegakan hukum lingkungan, domain otonomi daerah dan lain sebagainya.

- b. Analisis taksonomis; di sini fokus penelitian ditetapkan terbatas pada domain tertentu yang sangat bermanfaat dalam rangka mendeskripsikan atau menjelaskan fenomena yang menjadi sasaran semula penelitian menurut dasar pertimbangan tertentu.
- c. Analisis komponensial; di sini tidak lagi menunjukkan struktur internal masing-masing domain dengan mengorganisasikan atau menghimpun elemen-elemen yang memiliki kesamaan di suatu domain seperti yang terdapat pada analisis taksonomis, melainkan mengorganisasikan kontras antar elemen dalam domain yang diperoleh melalui observasi dan/atau wawancara.
- d. Analisis tema kultural (*discovering cultural themes*) ; hal ini merupakan upaya mencari benang merah yang mengintegrasikan lintas domain yang ada dengan gagasan yang bertumpu pada asumsi bahwa keseluruhan itu lebih dari sekedar jumlah bagian. Situasi sosial dan budaya apapun yang diteliti, dalam kenyataan bukanlah sekedar jumlah dari pecahan-pecahan aktivitas, pelaku, tempat dan fasilitas yang ada dalam situasi tersebut, melainkan merupakan kesatuan yang terpola dalam suatu keseluruhan (*complex pattern*). Dalam keseluruhan itulah terdapat tema-tema yang dijadikan orientasi kognitif oleh para pelakunya.⁴⁸

⁴⁸ Sanapiah Faisal, Op Cit, hal 88 –108

G. SISTEMATIKA PENULISAN

Sistematika penyusunan tesis ini diawali dengan bab pendahuluan yang berisi latar belakang masalah yang menguraikan tentang beberapa domain pokok yang ada dalam penelitian, urgensi lainnya yang menyangkut tema sentral dari penelitian, dan asumsi-asumsi tentatif terhadap permasalahan-permasalahan yang akan dibahas. Bagian selanjutnya pada bab ini dikemukakan tentang rumusan permasalahan, tujuan penelitian, kontribusi penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II merupakan tinjauan pustaka yang membahas tentang teori-teori yang terkait dengan permasalahan yang akan di bahas dalam penelitian ini, seperti perihal hukum lingkungan, penegakan hukum dan penegakan hukum lingkungan, konsep pembangunan dan lingkungan serta kerangka teoretis lainnya menyangkut otonomi daerah dan interkorelasinya dengan pelaksanaan penegakan hukum lingkungan dan pola pembangunan ekonomi daerah.

Bab III merupakan bab pembahasan terhadap hasil penelitian yang menjelaskan tentang fakta-fakta yang ditemukan dari hasil penelitian baik itu menyangkut aspek normatif yang ada sehubungan dengan persoalan penegakan hukum lingkungan di daerah maupun kenyataan-kenyataan sosial yang ditemukan di lapangan menyangkut implementasi dari norma-norma hukum yang ada mengenai penegakan hukum lingkungan yang berjalan dalam suatu pola kerja terpadu dari beberapa bagian yang ada.

Bab IV merupakan bab penutup yang berisikan kesimpulan terhadap pembahasan dari permasalahan-permasalahan yang diteliti, dan saran-saran atau rekomendasi yang dikemukakan sebagai tanggapan terhadap kenyataan yang ditemukan dalam penelitian.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA MENGENAI PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN DAN PEMBANGUNAN EKONOMI DI ERA OTONOMI DAERAH

A. LINGKUNGAN HIDUP DAN PEMBANGUNAN EKONOMI

1. Pengertian Lingkungan Hidup

Kehidupan manusia dan kehidupan lainnya saling berkaitan dan saling dipengaruhi oleh berbagai faktor yang berada di luar diri mereka masing-masing. Bahkan lebih tegas Koesnadi Hardjasoemantri mengungkapkan bahwa segala sesuatu di dunia ini erat hubungannya satu sama lain. Antara manusia dengan manusia, antara manusia dengan hewan, antara manusia dengan tumbuh-tumbuhan, bahkan antara manusia dengan benda-benda mati lainnya. Begitu pula antara hewan dengan hewan, antara hewan dengan tumbuh-tumbuhan, antara hewan dengan manusia, dan antara hewan dengan benda-benda mati di sekelilingnya. Akhirnya tidak terlepas pula pengaruh mempengaruhi antara tumbuh-tumbuhan yang satu dengan yang lainnya, antara tumbuh-tumbuhan dengan hewan, antara tumbuh-tumbuhan dengan manusia, dan antara tumbuh-tumbuhan dengan benda mati di sekelilingnya. Pengaruh antara satu komponen dengan komponen lain ini bermacam-macam bentuk dan sifatnya.

Begitu pula reaksi sesuatu golongan atas pengaruh dari yang lainnya juga berbeda-beda.⁴⁹

Hubungan antara makhluk hidup yang satu dengan makhluk hidup lainnya termasuk dengan benda-benda yang tidak hidup sebagaimana diungkapkan di atas, terjadi dan menempati satu ruang tertentu. Ruang yang ditempati satu makhluk hidup bersama dengan benda hidup dan tidak hidup di dalamnya itu disebut lingkungan hidup makhluk tersebut. Hubungan yang saling mempengaruhi antar makhluk dan atau dengan benda tak hidup dalam satu ruang lingkungan hidup akan membentuk sifat lingkungan hidup tersebut. Sifat lingkungan hidup ini ditentukan oleh bermacam-macam faktor. *Pertama*, oleh jenis dan jumlah masing-masing jenis dan unsur lingkungan hidup tersebut. *Kedua*, hubungan atau interaksi antara unsur dalam lingkungan hidup itu. *Ketiga*, kelakuan atau kondisi unsur lingkungan hidup. *Keempat*, faktor-faktor non-materil seperti suhu, cahaya, kebisingan dan lain sebagainya.⁵⁰

Dari sifat lingkungan hidup itu, maka dapat dikelompokkan pula lingkungan hidup ini atas:⁵¹

1. Lingkungan fisik (*physical environment*)

⁴⁹ Koesnadi Hardjosoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Edisi ketujuh, Cetakan keempat belas, Gajah Mada University Press, 1999, hal 1

⁵⁰ Otto Soemarwoto, *Ekologi, Lingkungan Hidup dan Pembangunan*, Djambatan, Jakarta, 1997, hal 52 – 54

⁵¹ Fuad Amsyari, *Prinsip-prinsip Masalah Pencemaran Lingkungan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1977, hal 11 – 12

Lingkungan fisik adalah segala sesuatu di sekitar manusia yang berbentuk benda mati, seperti rumah, kendaraan, gunung, udara, sinar matahari dan sebagainya.

2. Lingkungan biologis (*biological environment*)

Lingkungan biologis adalah segala sesuatu yang berada di sekitar manusia yang berupa organisme hidup lainnya selain dari manusia sendiri, binatang, tumbuh-tumbuhan, jasad renik (plankton) dan lain-lain.

3. Lingkungan sosial (*social environment*)

Lingkungan sosial adalah manusia lain yang berada di sekitarnya seperti tetangga, teman, dan lain-lain

Dalam satu lingkungan hidup kedudukan manusia memiliki peran kunci. Peran tersebut mendudukan manusia sebagai variabel yang *dependent* terhadap komponen lainnya dalam lingkungan. Hermien Hadiati Koeswadji mengungkapkan bahwa suatu pengertian asasi dari saling kebergantungan ekologis disebabkan karena dua aspek yang ada dalam diri manusia yaitu :⁵²

Pertama : manusia merupakan bagian dari keseluruhan sistem, dalam mana selain ia bertindak sebagai tuan sekaligus sebagai budak.

Kedua : bahwa alam sebagai satu keseluruhan sistem mengandung beberapa komponen, yang satu dengan yang lain saling berkaitan secara ekologis. Kebergantungan ekologis ini disebabkan karena adanya interaksi yang erat antara masing-masing komponen tersebut.

⁵² Hermien Hadiati Koeswadji, Hukum Pidana Lingkungan, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hal 12

Pemahaman akan makna lingkungan hidup seringkali dipandang dari sudut kepentingan manusia. Oleh sebab itu lingkungan hidup yang sering diungkapkan tak lain sebenarnya mengungkapkan lingkungan hidup manusia. Padahal dalam kenyataannya lingkungan hidup itu tidak mutlak hanya lingkungan hidup manusia, melainkan ada juga lingkungan hidup hewan dan lingkungan hidup tumbuhan. Lingkungan hidup hewan ini juga akan berbeda antara masing-masing jenis hewan, seperti lingkungan hidup serigala akan berbeda dengan lingkungan hidup kucing. Begitu juga lingkungan hidup tumbuhan akan berbeda pula antara masing-masing jenis tumbuhan seperti lingkungan hidup kelapa akan berbeda dengan lingkungan hidup apel.

Pemaknaan terhadap lingkungan hidup dari sisi pandang manusia ini disebut dengan pemaknaan yang bersifat *antroposentris* yaitu melihat permasalahannya dari sudut kepentingan manusia. Manusia di sini adalah sebagai sentral dari lingkungan hidup, sedangkan makhluk hidup dan benda-benda tak hidup lainnya dalam lingkungan hidup manusia adalah sebagai alat untuk pemenuhan kepentingan manusia. Manusia adalah pemilik lingkungan, sedangkan komponen lainnya dalam lingkungan adalah instrumen untuk memenuhi hasrat kebutuhan manusia. Maka dari pemahaman ini akan lahir sifat penguasaan manusia terhadap lingkungan.

Harun M Husein berpendapat bahwa dalam lingkungan hidup yang baik terjadi suatu interaksi yang harmonis dan seimbang antara komponen-komponen lingkungan hidup. Stabilisasi keseimbangan serta keserasian antar komponen tersebut

tergantung usaha manusia, karena manusia komponen pendukung lingkungan hidup yang paling dominan dalam mempengaruhi lingkungan hidup.⁵³

Namun pada kenyataannya lingkungan hidup tidak bisa sepenuhnya ditentukan oleh manusia, sehingga manusia tidak bisa dikatakan sebagai pemilik lingkungan hidup meskipun ruang lingkungan hidup itu adalah ruang lingkungan hidup manusia. Sebab inti dari lingkungan hidup itu adalah hubungan interaksi yang saling mempengaruhi antar komponen-komponen yang ada dalam lingkungan hidup tersebut. Sebagai suatu hubungan interaksi yang saling mempengaruhi maka setiap komponen yang ada dalam lingkungan hidup tersebut memiliki peran sendiri-sendiri. Untuk mendapatkan pemahaman yang tepat tentang arti lingkungan hidup maka setiap komponen yang ada dalam lingkungan hidup tersebut harus dipandang secara seimbang.

Untuk itu Harun M Husein memberikan pemahaman tentang lingkungan hidup ini berdasarkan hasil seminar Segi-segi Hukum dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang diselenggarakan atas kerjasama BPHN dan Fakultas Hukum Unpad, menyatakan bahwa lingkungan hidup adalah semua benda dan kondisi, termasuk manusia dan tingkah lakunya yang ada dalam ruang yang ditempati manusia yang

⁵³ Harun M. Husein, *Lingkungan Hidup, Masalah Pengelolaan dan Penegakan Hukumnya*, Bumi Aksara, Jakarta, 1995, hal 16

mempengaruhi kelangsungan kehidupan dan kesejahteraan manusia dan jasad-jasad hidup lainnya.⁵⁴

Senada dengan definisi tersebut, Munadjat Danusaputro menyatakan bahwa lingkungan atau lingkungan hidup manusia adalah kesatuan semua benda dan kondisi termasuk di dalamnya manusia dan perilaku dan perbuatannya, yang terdapat di dalam ruang tempat manusia berada dan mempengaruhi kelangsungan hidup serta kesejahteraan manusia dan jasad hidup lainnya.⁵⁵

Definisi yang dihasilkan dari seminar dan yang diungkapkan oleh Munadjat Danusaputro tersebut hampir senada dengan definisi lingkungan hidup yang dinyatakan dalam Pasal 1 butir 1 UU No. 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup yang menyebutkan bahwa lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya keadaan, dan makhluk hidup termasuk manusia dan perilakunya yang mempengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lainnya.

Pengertian-pengertian lingkungan hidup di atas memiliki unsur-unsur yang hampir sama. Namun jika dipandang sama maka dapat dikemukakan beberapa unsur dari lingkungan hidup tersebut berdasarkan pengertian di atas, yakni :

1. Suatu kesatuan ruang;

⁵⁴ Harun M. Husein, *ibid* hal 7

⁵⁵ St. Munadjat Danusaputro, *Hukum Lingkungan Buku I, Umum*, Bina Cipta Jakarta, 1981, hal 49

2. Di dalamnya tercakup semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup termasuk manusia dan tingkah lakunya;
3. Mempengaruhi kesejahteraan manusia;
4. Mempengaruhi perikehidupan jasad-jasad hidup lainnya.

Pengertian lain dari lingkungan hidup ini dikemukakan pula oleh beberapa ahli di antaranya Emil Salim yang menyebutkan bahwa lingkungan hidup secara umum adalah segala benda, kondisi, keadaan, dan pengaruh yang terdapat dalam ruang yang ditempati manusia dan mempengaruhi hal yang hidup termasuk kehidupan manusia itu sendiri.⁵⁶ Oleh N.H.T Siahaan, lingkungan hidup itu diartikan sebagai semua benda, daya dan kondisi yang terdapat dalam suatu tempat atau ruang tempat manusia atau makhluk hidup berada dan dapat mempengaruhi hidupnya.⁵⁷ Otto Soemarwoto secara sederhana memberikan arti lingkungan hidup itu sebagai segala sesuatu disekeliling organisme hidup itu dan mempengaruhi pada kehidupannya.⁵⁸

Pengertian lingkungan hidup lainnya dapat dilihat dari yang diungkapkan dalam buku *Human Ecology* yakni : *"for our purpose, the environment is the unique skin of soil, water, gaseous atmosphere, mineral, nutrients, and organisms that*

⁵⁶ Emil Salim, *Lingkungan Hidup dan Pembangunan*, Mutiara Sumber Wijaya, Jakarta, 1979, hal 34

⁵⁷ N.H.T Siahaan, *Ekologi Pembangunan, dan Hukum Tata Lingkungan*, Erlangga, Jakarta, 1989, hal 138

⁵⁸ Otto Soemarwoto, dalam Nursaid Sumaatmadja, *Studi Lingkungan Hidup*, Alumni, Bandung, 1989, hal 25

*covers this otherwise undistinguished planet.*⁵⁹ Sementara dalam *Dictionary of Environment* oleh Michael Allaby disebutkan bahwa *Environment* :⁶⁰

1. *The physical, chemical and biotic condition surrounding and organism*
2. *Intern, the intercellular flute, which bathes body cell interbratesp. The composition of this medium is maintend constand.*

Ahli lainnya seperti F. Gunawan Suratmo merumuskan arti lingkungan hidup sebagai segala sesuatu di sekitar suatu obyek yang saling mempengaruhi, sehingga jika yang dimaksud lingkungan hidup manusia, maka diartikan sebagai segala sesuatu di sekitar manusia dan sistem hubungan, sedangkan jika yang dimaksud adalah alam, maka berarti suatu kesatuan areal tertentu dengan segala sesuatu yang berada, dalamnya dan sistem hubungan satu sama lainnya.⁶¹ Soedjono memberikan arti lingkungan hidup sebagai lingkungan hidup jasmani yang mencakup dan meliputi semua unsur dan faktor fisik jasmani yang terdapat dalam alam. Lebih lanjut dalam pengertiannya ini dinyatakan bahwa manusia, hewan dan tumbuh-tumbuhan itu dilihat dan dianggap sebagai perwujudan fisik jasmani belaka.⁶²

Daud Silalahi dalam memberi pemahaman tentang lingkungan hidup ini mengungkapkan bahwa batasan tentang lingkungan berdasarkan isinya baik untuk kepentingan praktis atau kebutuhan analisis perlu dibatasi hingga lingkungan dalam

⁵⁹ Ehlich, Et. Al., *Human Ecology*, dalam Nursid Sumaatmadja, *ibid* hal 25

⁶⁰ Michael Allaby, *Dictionary of Environment*, the Mac Millan Press Ltd., London, 1979

⁶¹ F. Gunawan Suratmo, *Analisis Mengenai Dampak Lingkungan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1990, hal 3

⁶² Soedjono, *Pengamanan Hukum Terhadap Pencemaran Lingkungan Akibat Industri*, Alumni, Bandung, 1979, hal 20

arti *biosphere* saja, yaitu permukaan bumi, air dan atmosfer, tempat terdapat jasad-jasad hidup. Batasan lingkungan hidup dalam arti ini adalah semua benda, daya kehidupan termasuk di dalamnya manusia dan tingkah lakunya yang terdapat dalam suatu ruang, yang mempengaruhi kelangsungan dan kesejahteraan manusia serta jasad-jasad hidup lainnya. Dari pengertian tersebut, tingkah laku manusia pun merupakan bagian dari lingkungan. Dalam pengertian ini, istilah lingkungan hidup diartikan luas, yaitu tidak saja meliputi lingkungan fisik dan biologi, melainkan juga lingkungan ekonomi, sosial dan budaya. Karena itu untuk dapat mengerti dan mempelajarinya secara komprehensif diperlukan pendekatan yang bersifat multi dan interdisipliner.⁶³

Dari beberapa pengertian yang diungkapkan di atas terlihat bahwa unsur utama dalam pengertian lingkungan hidup itu adalah adanya suatu kesatuan interaksi yang saling mempengaruhi antara masing-masing komponen yang ada dalam lingkungan tersebut baik itu antar sesama makhluk hidup maupun makhluk hidup dengan benda tak hidup lainnya yang ada dalam lingkungan tersebut. Interaksi tersebut tidak hanya semata ditujukan untuk kesejahteraan manusia tapi juga harus memberi manfaat terhadap jasad hidup lainnya. Dengan demikian hubungan interaksi antar makhluk hidup dan benda-benda tak hidup lainnya dalam lingkungan hidup adalah inti dalam memahami lingkungan hidup ini. Ilmu yang mempelajari hubungan

⁶³ M. Daud Silalahi, *Hukum Lingkungan dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Alumni Bandung, 2001, hal 9

timbangan makhluk hidup dengan lingkungan hidupnya disebut ekologi. Oleh sebab itu permasalahan lingkungan hidup pada hakekatnya adalah permasalahan ekologi.

Istilah ekologi ini pertama kali digunakan oleh Haeckel, seorang ahli ilmu hayat, dalam pertengahan dasawarsa 1860-an. Istilah ini berasal dari bahasa Yunani, yaitu *oikos*, yang berarti rumah tangga dan *logos* yang berarti ilmu. Karena itu secara harfiah ekologi berarti ilmu tentang makhluk hidup dalam rumahnya atau dapat diartikan juga sebagai ilmu tentang rumah tangga makhluk hidup.⁶⁴

Pada dasarnya ekologi adalah ilmu dasar untuk mempertanyakan, menyelidiki dan memahami bagaimana alam bekerja, bagaimana keberadaan makhluk hidup dalam sistem kehidupan, apa yang mereka perlukan dari habitatnya untuk dapat melangsungkan kehidupan, bagaimana mereka mencukupi kebutuhannya, bagaimana dengan melakukan semuanya itu mereka berinteraksi dengan komponen lain dan dengan spesies lain, bagaimana individu-individu dalam spesies itu beradaptasi, bagaimana makhluk hidup itu menghadapi keterbatasan dan harus toleran terhadap berbagai perubahan, bagaimana individu-individu dalam spesies itu mengalami pertumbuhan sebagai bagian dari suatu populasi atau komunitas. Semuanya itu berlangsung dalam suatu proses yang mengikuti tatanan, prinsip dan ketentuan alam yang rumit, tetapi cukup teratur, yang dengan ekologi hal itu dicoba untuk dipahami.⁶⁵

⁶⁴ Otto Soemarwoto, Op Cit, hal 22

⁶⁵ Moh. Soerjani, Rofiq Ahmad, Rozi Munir, (ed), Lingkungan : Sumber Daya Alam dan Kependudukan dalam Pembangunan, UI Press, Jakarta, 1987, hal 2 – 3

Studi-studi ekologi meliputi berbagai bidang, seperti :⁶⁶

- a. Studi ekologi sosial sebagai suatu studi terhadap realisasi sosial yang berada di tempat tertentu dan dalam waktu tertentu dan yang terjadinya oleh tenaga-tenaga lingkungan yang bersifat selektif dan distributif;
- b. Studi ekologi manusia sebagai suatu studi tentang interaksi antara aktivitas manusia dan kondisi alam;
- c. Studi ekologi kebudayaan sebagai suatu studi tentang hubungan timbal balik antara variabel habitat yang paling relevan dengan inti kebudayaan;
- d. Studi ekologi fisis sebagai suatu studi tentang lingkungan hidup dan sumber daya alam;
- e. Studi ekologi biologis sebagai suatu studi tentang hubungan timbal balik antara makhluk hidup, terutama hewan dan tumbuh-tumbuhan, dan lingkungannya.

Satuan pokok ekologi adalah ekosistem atau sistem ekologi yakni satuan kehidupan yang terdiri atas suatu komunitas makhluk hidup (dari berbagai jenis) dengan berbagai benda mati yang berinteraksi membentuk suatu sistem. UU No. 23 tahun 1997 pada Pasal 1 butir 4 menjelaskan bahwa yang dimaksud ekosistem adalah tata unsur lingkungan hidup yang merupakan kesatuan utuh menyeluruh dan saling mempengaruhi dalam membentuk keseimbangan, stabilitas dan produktivitas lingkungan hidup.

⁶⁶ Koesnadi Hardjasoemantri, Op Cit, hal 2

Koesnadi Hardjasoemantri mengartikan ekosistem ini sebagai suatu daerah tertentu (*abiotic community*) di mana di dalamnya tinggal suatu komposisi organisme hidup (*biotic community*) yang di antara keduanya terjalin suatu interaksi yang harmonis dan stabil, terutama dalam jalinan bentuk-bentuk sumber energi kehidupan.⁶⁷

Munadjat Danusaputro mengartikan ekosistem sebagai suatu tatanan berdasarkan kesisteman, yang segenap dan segala unsur-unsurnya merupakan sub-sistem yang berada dalam tatanan hubungan dan pertautan satu sama lain secara serasi, selaras dan berimbang, selagi segenap sub-sistem tersebut saling pengaruh mempengaruhi satu sama lain secara permanen. Oleh sebab itu, ekosistem itu dikatakan bersifat utuh menyeluruh.⁶⁸

Ekosistem ini dicirikan dengan berlangsungnya pertukaran materi dan transformasi energi yang sepenuhnya berlangsung di antara berbagai komponen dalam sistem itu sendiri atau dengan sistem lain di luarnya. Kehidupan akan berlangsung dalam berbagai fenomena kehidupan menurut prinsip, tatanan, dan hukum alam atau ekologi sebagai *homeostasis* (keseimbangan), kelentingan (*resilience* atau kelenturan), kompetisi, toleransi, adaptasi, suksesi, evolusi, mutasi, hukum minimum, hukum entropi, dan sebagainya. Sementara lingkungan hidup itu

⁶⁷ Ibid, hal 3

⁶⁸ St. Munadjat Danusaputro, Op Cit, hal 36

sendiri diartikan sebagai sistem kehidupan di mana terdapat campur tangan manusia terhadap tatanan ekosistem.⁶⁹

Masing-masing komponen yang ada dalam ekosistem mempunyai fungsi atau relung. Selama masing-masing komponen itu melakukan fungsinya dan bekerjasama dengan baik, keteraturan ekosistem itu pun terjaga. Keteraturan ekosistem menunjukkan, ekosistem tersebut ada dalam satu keseimbangan tertentu. Keseimbangan itu tidaklah bersifat statis, melainkan dinamis. Ia selalu berubah-ubah. Kadang-kadang perubahan itu besar, kadang-kadang kecil. Perubahan itu dapat terjadi secara alamiah, maupun sebagai akibat perbuatan manusia. Secara umum konsep ekosistem ini ditandai dengan studi tentang berbagai jenis makhluk hidup dan lingkungan fisiknya sebagai satu kesatuan yang terintegrasi. Kunci dari konsep ekosistem adalah adanya pendekatan yang integratif, komprehensif, menyeluruh dan terpadu.⁷⁰

2. Makna Pengelolaan Lingkungan Hidup

Dari sudut pandang ekologis, lingkungan hidup pada dasarnya tidak bisa diputus dan dipisah-pisah karena pembagian suatu wilayah hukum atau kewenangan administratif. Sebab lingkungan hidup yang berada dalam satu sistem ekologi (ekosistem) merupakan satu kesatuan ruang yang integratif dan saling kait mengkait

⁶⁹ Moh. Soerjani, Rofiq Ahmad, Rozi Munir, (ed), Op Cit, hal 3

⁷⁰ Bruce Mitchell, B Setiawan, Dwita Hadi Rahmi, Pengelolaan Sumberdaya dan Lingkungan, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, hal 77

antara setiap *community* yang ada dalam ruang tersebut. Batasan wilayah hukum dan kewenangan administratif ini diperlukan jika lingkungan hidup tersebut terkait dengan persoalan pengelolaannya. Sebab setiap lingkungan yang akan dikelola tentu harus tahu dulu siapa yang berhak atau berwenang untuk mengelolanya.

Upaya pengelolaan terhadap lingkungan hidup ini tidak bisa pula mengabaikan unsur integralistik dan komprehensif yang ada dalam lingkungan hidup tersebut. Hal itu sesuai dengan batasan pengertian pengelolaan lingkungan hidup yang dinyatakan dalam UU No. 23 tahun 1997 Pasal 1 butir 2 yang menyebutkan 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 pengertian pengelolaan lingkungan hidup yang disebutkan dalam Pasal 1 butir 2 tersebut terlihat bahwa unsur keterpaduan dengan menjaga pelestarian fungsi lingkungan hidup adalah kunci dalam pelaksanaan pengelolaan lingkungan hidup. Keterpaduan yang dimaksud dalam pengelolaan lingkungan hidup ini merupakan keterpaduan yang integral (*komprehensif integral*) dari semua komponen yang ada dalam satu ruang lingkungan hidup. Oleh sebab itulah dalam UUP LH Pasal 9 ayat (1) dirumuskan bahwa kebijaksanaan nasional pengelolaan lingkungan hidup dan

penataan ruang mempunyai hubungan yang erat dan merupakan kesatuan yang saling pengaruh mempengaruhi.⁷¹

Dalam pengertian luas, pengelolaan lingkungan hidup ini oleh Rachmadi Usman disebut sebagai usaha pemanfaatan, penataan, pemeliharaan, pengawasan, pengendalian, pemulihan, serta pengembangan lingkungan hidup.⁷² Otto Soemarwoto mengartikan pengelolaan lingkungan hidup itu sebagai usaha secara sadar untuk memelihara dan atau memperbaiki mutu lingkungan agar kebutuhan dasar terpenuhi dengan sebaik-baiknya. Karena persepsi tentang kebutuhan dasar, terutama untuk kelangsungan hidup yang manusiawi, tidak sama untuk semua golongan masyarakat dan berubah-ubah dari waktu ke waktu, pengelolaan lingkungan hidup haruslah bersifat lentur. Dengan kelenturan itu kita berusaha untuk tidak menutup pilihan golongan masyarakat tertentu untuk mendapatkan kebutuhan dasarnya atau menutup secara dini pilihan kita untuk kemudian hari.⁷³

Penjelasan tentang pengelolaan lingkungan hidup yang dikemukakan oleh Otto Soemarwoto tersebut berpijak pada kebutuhan dasar manusia. Dengan begitu parameter pengelolaan lingkungan hidup tersebut adalah terpenuhinya kebutuhan dasar manusia. Untuk itu manusia harus memperbaiki dan memelihara mutu lingkungan. Di sini tersirat makna bahwa dalam pengelolaan lingkungan hidup harus

⁷¹ Lihat lebih lanjut penjelasan Siti Sundari Rangkuti perihal keterpaduan antara pengelolaan lingkungan hidup dan tata ruang dalam buku : Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Airlangga University Press, hal 84 – 103

⁷² Rachmadi Usman, *Pokok-pokok Hukum Lingkungan Nasional*, Akademika Pressindo, Jakarta, 1993, hal 34

⁷³ Otto Soemarwoto, *Op Cit*, hal 76

ada suatu upaya yang bisa menjadikan mutu lingkungan itu lebih baik dan terpelihara. Lebih baik mengartikan peningkatan mutu dari potensi lingkungan hidup. Maknanya di sini adalah potensi yang ada dalam lingkungan hidup harus ditingkatkan supaya lebih baik sehingga bisa memberi manfaat dan berdaya guna dalam usaha pemenuhan kebutuhan dasar manusia. Sementara terpelihara menunjukkan bahwa tindakan peningkatan mutu itu harus bisa menjaga kelestarian fungsi lingkungan sehingga tidak merusak sistem yang telah ada dalam lingkungan hidup tersebut.

Dalam pembahasan yang lain Otto Soemarwoto menambahkan bahwa dalam permasalahan lingkungan yang dipersoalkan adalah perubahan yang diakibatkan oleh perbuatan manusia. Dengan makin besarnya jumlah manusia yang disertai dengan kebutuhan yang meningkat pada setiap orang, ditambah dengan kemampuan manusia untuk melakukan intervensi terhadap alam makin besar pula perubahan yang terjadi pada lingkungan.⁷⁴

Pandangan yang dikemukakan oleh Otto Soemarwoto tersebut menjadikan kepentingan manusia sebagai faktor utama dalam pengelolaan lingkungan hidup. Hal serupa juga dikemukakan oleh Munadjat Danusaputro dengan pernyataan bahwa pengelolaan lingkungan hidup bersifat *antroposentris* dalam pengertian bahwa pengelolaan lingkungan hidup berpusat dan berorientasi kepada manusia. Jadi jika

⁷⁴ Otto Soermawoto, Indonesia dalam Kancah Isu Lingkungan Global, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1991, hal 1 – 2

terjadi keadaan yang tidak menguntungkan bagi kepentingan manusia, maka manusia akan bertindak agar keadaan tersebut diubah sehingga menguntungkannya⁷⁵

Secara umum pengelolaan lingkungan hidup ini menurut Perdana Ginting dapat dikategorikan dalam dua jenis, yaitu pengelolaan lingkungan yang mendukung terwujudnya pembangunan yang berkesinambungan. (*sustainable development*) dan pengelolaan lingkungan yang mengancam terwujudnya *sustainable development*. Pengelolaan lingkungan yang menunjang *sustainable development* adalah pengelolaan yang memberikan suatu interaksi yang harmonis antara penduduk dan lingkungan hidupnya, ini akan berakibat meningkatkan kualitas hidup (*quality of life*), yang terlihat dari indikator yang meliputi aspek ekonomi, sosial, kesehatan, dan psikologis. Di sisi lain, pengelolaan lingkungan yang mengancam terwujudnya *sustainable development* terjadi akibat dilepaskannya sistem ekonomi dari ekosistem alam dan lingkungan sosial masyarakat. Salah satu strategi kunci yang sering diabaikan dalam melakukan upaya preservasi, proteksi dan konservasi lingkungan adalah peran dan keterlibatan aktif para pengusaha dari kelompok bisnis yang dominan.⁷⁶

Dengan penjelasan tentang pengelolaan lingkungan hidup di atas menunjukkan bahwa dalam pengelolaan lingkungan hidup akan terjadi suatu perubahan dalam lingkungan. Perubahan yang akan diusahakan dalam pengelolaan

⁷⁵ St. Munadjat Danusaputro, Hukum Lingkungan Sektorial, Jilid I, Binacipta, Bandung, 1984, hal 79
⁷⁶ Perdana Ginting, Mencegah dan Menanggulangi Pencemaran Indutri, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1995, hal 99 – 100

lingkungan hidup adalah perubahan yang memberi kontribusi positif terhadap kesejahteraan manusia. Makna ini sebenarnya menunjukkan bahwa usaha pengelolaan lingkungan hidup ini juga merupakan bagian dari kegiatan pembangunan.

Pembedaan yang khusus dari pengelolaan lingkungan dengan tindakan pembangunan lainnya adalah terletak pada objek perubahannya. Dalam pengelolaan lingkungan perubahan yang dilakukan ditujukan pada usaha untuk mentransformasi alam dari satu sumber daya yang potensial menjadi sumber daya riil yang bisa memberi manfaat terhadap kebutuhan-kebutuhan manusia. Anthony Giddens mengidentikkan usaha pentransformasian alam dalam pengelolaan lingkungan hidup ini dengan tindakan industrialisasi.⁷⁷

Pandangan Giddens ini berkaitan dengan apa yang diungkapkan oleh Harun M Husein yang menyatakan bahwa dalam sisi pengelolaan lingkungan hidup suatu industri lebih ditekankan untuk melaksanakan pembangunan yang tidak merusak lingkungan dan sumber-sumber daya alam, sehingga pembangunan dapat meningkatkan kemampuan lingkungan dan sumber-sumber alam dalam mendukung terlanjutkannya pembangunan. Dengan dukungan kemampuan lingkungan dan sumber-sumber daya alam yang terjaga dan terbina keserasian dan keseimbangan,

⁷⁷ Lihat penjelasan lebih lanjut yang dikemukakan oleh Anthony Giddens perihal usaha industrialisasi sebagai tindakan pentransformasian alam, Anthony Giddens, *The Third Way, Jalan Ketiga* Pembaharuan Demokrasi Sosial, Gramedia Pustaka Utama, hal 61 – 72

pelaksanaan pembangunan, dan hasil-hasil pembangunan dapat dilaksanakan dan dinikmati secara berkesinambungan.⁷⁸

Dalam usaha mewujudkan apa yang diungkapkan oleh Harun M Husein tersebut maka sasaran pengelolaan lingkungan hidup harus seiring dan selaras dengan usaha pelestarian fungsi lingkungan. Untuk itu dalam Pasal 4 UUPH ditetapkan sasaran pengelolaan lingkungan hidup sebagai landasan dalam usaha pengelolaan lingkungan hidup. Dalam pasal tersebut dinyatakan sasaran pengelolaan lingkungan hidup adalah :

- a. tercapainya keselarasan, keserasian, dan keseimbangan antara manusia dengan lingkungan hidup;
- b. terwujudnya manusia Indonesia sebagai insan lingkungan hidup yang memiliki sikap dan tindak melindungi dan membina lingkungan hidup;
- c. terjaminnya kepentingan generasi masa kini dan generasi masa depan;
- d. tercapainya kelestarian fungsi lingkungan hidup;
- e. terkendalinya pemanfaatan sumber daya secara bijaksana;
- f. terlindunginya Negara Kesatuan Republik Indonesia terhadap dampak usaha dan/atau kegiatan di luar wilayah negara yang menyebabkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan.

Sasaran pengelolaan lingkungan hidup menunjukkan aspek-aspek penting dalam pengelolaan lingkungan hidup. Usaha yang dilakukan dalam pengelolaan

⁷⁸ Harun M. Husein, Op Cit, hal 3

lingkungan hidup haruslah menjamin keselarasan yang integralistik antara manusia dengan lingkungannya yang akan bisa menimbulkan rasa menghargai manusia terhadap lingkungan dan menghilangkan sifat kesewenangan untuk menguasai lingkungan. Hal ini pada gilirannya akan menimbulkan keinginan untuk melestarikan fungsi lingkungan, dan hal itu dapat diwujudkan dengan cara memanfaatkan sumber daya yang ada secara bijaksana.

Dengan begitu dalam pengelolaan lingkungan hidup ini, usaha pelestarian fungsi lingkungan merupakan tindakan wajib yang tidak bisa diabaikan. Sebab suatu tindakan pengelolaan lingkungan hidup yang menghilangkan usaha pelestarian lingkungan akan memberikan implikasi pada tidak adanya kesinambungan dalam usaha pengelolaan lingkungan hidup tersebut. Maka pelestarian fungsi lingkungan dan pemanfaatan sumber daya secara bijaksana adalah ungkapan yang saling kait mengkait satu sama lain. Hal ini senada dengan yang diungkapkan oleh Munadjat Danusaputro bahwa konservasi sumber daya alam pada hakekatnya bukan hanya berarti pelestarian dan perlindungan akan tetapi juga pemanfaatan secara bijaksana.⁷⁹

Dari pandangan tersebut maka dapat diuraikan lebih lanjut bahwa tindakan pelestarian fungsi lingkungan akan mengarahkannya pada pemanfaatan sumber daya secara bijaksana, sementara pengelolaan lingkungan yang menggunakan/ memanfaatkan sumber daya secara bijaksana akan bermuara pada usaha pelestarian fungsi lingkungan. Latar belakang hal yang demikian itulah yang mengharuskan

⁷⁹ St. Munadjat Danusaputro, Op Cit, hal 74

adanya tindakan konservasi yang menurut Gifford Pinchot adalah sebagai upaya untuk memanfaatkan sumber daya alam dan energi bagi kebaikan umat sepanjang waktu⁸⁰

Sebagai upaya untuk memahami pelestarian fungsi lingkungan ini dapat ditinjau suatu permasalahan dasar menyangkut pelestarian lingkungan ini. Secara fungsional yang menjadi persoalan dalam upaya pelestarian fungsi lingkungan ini terletak pada masalah bagaimana mengatur hubungan interaksi antara manusia dengan pengelolaan lingkungan berjalan dalam suatu hubungan yang harmonis sehingga tidak timbul pemisahan kepentingan manusia dengan kepentingan pelestarian fungsi lingkungan.⁸¹

Lebih lanjut dapat pula diungkapkan tentang makna definitif pelestarian fungsi lingkungan ini. Oleh Koesnadi Hardjasoemantri, pelestarian fungsi lingkungan ini diungkapkannya dengan istilah pelestarian kemampuan lingkungan. Pelestarian dalam ungkapan ini mengandung makna tercapainya kemampuan lingkungan yang serasi dan seimbang, dan peningkatan kemampuan tersebut. Hanya dalam lingkungan yang serasi dan seimbang dapat dicapai kehidupan yang optimal.⁸²

Munadjat Danusaputro dalam memberikan pengertian dari pelestarian fungsi lingkungan ini lebih cenderung melihat dari definisi operasional dan fungsionalnya.

⁸⁰ Soekanto Reksohadiprodjo, *Ekonomi Sumber Daya Alam dan Energi*, BPFE, Yogyakarta, 1998, hal 186

⁸¹ Moh Soerjani, Rofiq Ahmad, Rozi Munir, *Op Cit*, hal 25

⁸² Koesnadi Hardjasoemantri, *Op Cit*, hal 89

Untuk melihat pengertian dari pelestarian lingkungan secara komprehensif tidak bisa hanya dilihat dari satu sudut saja, seperti dari makna gramatikalnya yang cenderung sering diartikan sebagai upaya melanggengkan fungsi lingkungan tersebut. Sebab lingkungan hidup sebagai satu sistem yang kompleks memiliki pula makna integral dalam upaya pelestariannya. Dengan demikian perlu ditentukan definisi operasional dan fungsional dari pelestarian lingkungan ini yang dapat ditinjau dari berbagai tindakan-tindakan yang sudah dikenal, seperti :⁸³

1. *Preservasi* : perlindungan (proteksi) sumber daya alam dari eksploitasi komersial, untuk memperpanjang pemanfaatan bagi keperluan rekreasi, studi ilmiah, dan perlindungan daerah drainase.
2. *Restorasi* : koreksi dari kesalahan masa silam yang telah membahayakan produktivitas dari pangkalan sumber daya alam.
3. *Benefisiasi* : peningkatan manfaat, mutu atau kualitas dari sesuatu sumber daya alam, misalnya bijih-bijih yang mutunya semula adalah tidak ekonomis
4. *Maksimisasi* : semua tindakan untuk menghindarkan pemborosan sambil meningkatkan kuantitas dan kualitas produksi dari sumber daya alam yang bersangkutan
5. *Recycling* : penggunaan kembali bahan-bahan buangan seperti misalnya besi buangan dalam produksi baja, atau air buangan industri yang dibersihkan dan didinginkan kembali.

⁸³ St. Munadjat Danusaputro, Op Cit, hal 75

6. *Substitusi* : suatu tindakan pelestarian (konservasi) yang mempunyai dua aspek :
 - (a) penggunaan sumber daya yang umum sebagai pengganti yang langka selama hasil akhirnya sama;
 - (b) penggunaan sumber daya yang dapat diperbaharui (*renewable*) sebagai pengganti yang tidak dapat diperbaharui (*non-renewable*) sepanjang keadaan mengijinkannya.
7. *Alokasi* : strategi penggunaan terbaik dari sumber daya alam
8. *Integrasi* dalam pengelolaan sumber daya : merupakan sasaran sentral dari perencanaan, yakni memaksimalkan sesuatu untuk jangka waktu dan jumlah benda serta jasa yang dapat diperoleh dari sesuatu sumber daya atau kompleks sumber daya, seperti misalnya lembah sungai.

Usaha yang dapat dilakukan dalam pelestarian fungsi lingkungan ini mencakup di dalamnya usaha pelestarian daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup. UUPPLH Pasal 1 butir 5 memberikan batasan pengertian tentang pelestarian fungsi lingkungan ini, yang menyebutkan bahwa pelestarian fungsi lingkungan hidup adalah rangkaian upaya untuk memelihara kelangsungan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup

Daya dukung lingkungan hidup adalah kemampuan lingkungan hidup untuk mendukung perikehidupan manusia dan makhluk hidup lain (Pasal 1 butir 6). Pelestarian daya dukung lingkungan hidup adalah rangkaian upaya untuk melindungi kemampuan lingkungan hidup terhadap tekanan perubahan dan atau dampak negatif

yang ditimbulkan oleh suatu kegiatan, agar tetap mampu mendukung perikehidupan manusia dan makhluk hidup lain (Pasal 1 butir 7).

Daya tampung lingkungan hidup adalah kemampuan lingkungan hidup untuk menyerap zat, energi dan atau komponen lain yang masuk atau dimasukkan ke dalamnya (Pasal 1 butir 8). Pelestarian daya tampung lingkungan hidup adalah rangkaian upaya untuk melindungi kemampuan lingkungan hidup untuk menyerap zat, energi, dan atau komponen lain yang dibuang ke dalamnya (Pasal 1 butir 9).

Usaha pelestarian fungsi lingkungan dalam kaitannya dengan pengelolaan lingkungan hidup, meliputi beberapa bidang, yakni sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 9 ayat (3) UUPLH, yang meliputi bidang : perlindungan sumber daya alam nonhayati, perlindungan sumber daya buatan, konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya, cagar budaya, keanekaragaman hayati dan perubahan iklim. Oleh Koesnadi Hardjoemantri, bidang-bidang pelestarian lingkungan yang dikemukakan dalam Pasal 9 ayat (3) tersebut ditambahkan dengan bidang perlindungan sumber daya buatan, baku mutu lingkungan, analisis mengenai dampak lingkungan, pencegahan serta penanggulangan pencemaran.⁸⁴

Usaha-usaha perlindungan dan pelestarian lingkungan ini secara praktis lebih didasarkan pada aspek kepentingan manusia. Lingkungan dilindungi dan dilestarikan tujuannya adalah untuk memberi kemanfaatan pada manusia tidak hanya bagi

⁸⁴ Lihat penjelasan lebih lanjut dalam Koesnadi Hardjasoematri, Op Cit, hal 185 dan seterusnya.

generasi sekarang tapi juga generasi yang akan datang. Munadjat Danusaputro mengatakan bahwa usaha untuk melindungi dan melestarikan lingkungan hidup mempunyai tujuan :⁸⁵

- a. Mengendalikan dan melarang tindakan dan tingkah laku manusia yang semena-mena dan tidak teratur serta tidak terencana dalam menggunakan, memanfaatkan dan mengambil dari bahan lingkungan hidup.
- b. Mendorong dan mewajibkan manusia untuk memelihara dan mencintai lingkungannya guna dijamin kelangsungan dan kelestariannya.
- c. Mengatur segala tingkah laku manusia dalam menggunakan dan memanfaatkan lingkungan hidup sedemikian rupa, hingga tercipta tatalaku yang serasi dan selaras dengan sifat dan hakekat alam lingkungan yang digunakan serba terbatas, yang manusia juga merupakan bagiannya.

Tindakan pengelolaan lingkungan sebagai akibat lebih lanjutnya yang menjadi ancaman terhadap pelestarian fungsi lingkungan adalah pencemaran dan perusakan lingkungan. Menurut J Barros dan D.M Johnston, masalah pencemaran timbul bilamana suatu zat atau energi dengan tingkat konsentrasi yang sedemikian rupa hingga dapat mengubah kondisi lingkungan, baik langsung atau tidak langsung, dan pada akhirnya lingkungan tidak berfungsi sebagaimana mestinya.⁸⁶ Pencemaran

⁸⁵ St. Munadjat Danusaputro, Kimia Lingkungan dan Hukum Lingkungan, Litera, Bandung, 1977, hal 28

⁸⁶ N.H.T. Siahaan, Op Cit, hal 20 - 21

lingkungan ini menimbulkan kerugian dalam bentuk kerugian ekonomi dan sosial (*economic and social injury*) serta gangguan sanitary (*sanitary hazard*)⁸⁷

UUPLH Pasal 1 butir 12 mengartikan pencemaran lingkungan ini sebagai masuknya atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga kualitasnya turun sampai ke tingkat tertentu yang menyebabkan lingkungan tidak dapat berfungsi sesuai dengan peruntukannya. Sementara perusakan lingkungan diartikan sebagai tindakan yang menimbulkan perubahan langsung atau tidak langsung terhadap sifat fisik dan atau hayatinya yang mengakibatkan lingkungan hidup tidak berfungsi lagi dalam menunjang pembangunan berkelanjutan (Pasal 1 butir 14)

Untuk menghindari kesalahan dalam pengelolaan lingkungan yang bisa berakibat pada terjadinya pencemaran dan kerusakan lingkungan, maka dalam melakukan usaha pengelolaan lingkungan dapat diadopsi beberapa strategi bisnis yang relevan dengan tindakan pengelolaan lingkungan yang baik yakni :⁸⁸

- a. *Scanning*, mencakup pengamatan terhadap semua pangsa untuk mendapatkan atau menemukan perubahan-perubahan yang sedang berlangsung dan mengidentifikasi isyarat-isyarat tentang kemungkinan datangnya perubahan di masa depan

⁸⁷ RM Sutamihardja, Kualitas dan Pencemaran Lingkungan, IPB, Bogor, 1978, hal 3

⁸⁸ Ahmad S Adnan Putro, Usahawan No 4 Th XXII, April, 1993

- b. *Monitoring*, menyangkut penjelasan atau penginderaan terhadap rangkai berangkai, juga terhadap arus kegiatan yang terjadi. Melalui monitoring ini dapat dilihat kesalahan yang terjadi dalam pelaksanaan
- c. *Forecasting*, menyangkut mencari tahu (meneliti) hal-hal yang diperkirakan akan terjadi di masa depan. *Forecasting* dilakukan pada dua jalur, yaitu jalur tentang hal-hal yang masuk kategori *expected* dan jalur tentang hal-hal yang masuk kategori *unexpected*

3. Konsep Pembangunan Ekonomi dan Lingkungan Hidup

Dilematis pembangunan dan pelestarian lingkungan hidup dianggap sebagai cerita lama dalam membahas persoalan pembangunan dan lingkungan hidup. Pelaksanaan pembangunan yang diidentikkan dengan perubahan dan eksploitasi sumber daya dianggap sebagai ancaman terhadap usaha-usaha pelestarian lingkungan. Kegiatan pembangunan seringkali dijadikan kambing hitam terhadap rusaknya lingkungan. Namun apakah ini sepenuhnya benar? Sebab kalau dilihat dari makna pembangunan itu secara sederhana adalah sebagai suatu usaha perubahan yang ditujukan untuk kesejahteraan manusia. Sementara rusaknya lingkungan akan mendatangkan malapetaka bagi manusia. Dengan begitu jika pembangunan dianggap sebagai perusak lingkungan maka tindakan itu menyalahi tujuan pelaksanaan pembangunan itu sendiri

Guna memahami lebih lanjut makna pembangunan itu, dapat dilihat salah satunya dari definisi pembangunan yang dinyatakan oleh Sondang P Siagian⁸⁹ yang menyatakan bahwa pembangunan bisanya didefinisikan sebagai rangkaian usaha untuk mewujudkan pertumbuhan dan perubahan secara terencana dan sadar yang ditempuh oleh suatu bangsa menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*nation-building*). Dari definisi tersebut dapat ditarik paling sedikit tujuh ide pokok mengenai pembangunan yakni : *pertama*, pembangunan merupakan suatu proses, artinya pembangunan ini merupakan rangkaian kegiatan yang berlangsung secara berkelanjutan dan terdiri dari tahap-tahap yang disatu pihak bersifat independen akan tetapi dipihak lain merupakan “bagian dari sesuatu yang bersifat tanpa akhir (*never ending*). *Kedua*, pembangunan merupakan upaya yang secara sadar ditetapkan sebagai sesuatu untuk dilaksanakan. *Ketiga*, pembangunan dilakukan secara terencana, baik dalam arti jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang. *Keempat*, rencana pembangunan mengandung makna pertumbuhan dan perubahan.⁹⁰ *Kelima*, pembangunan mengarah pada modernitas yakni sebagai cara hidup yang baru dan lebih baik dari sebelumnya, cara berpikir yang rasional, dan sistem budaya yang kuat tetapi fleksibel. *Keenam*, modernitas yang ingin dicapai melalui berbagai

⁸⁹ Sondang P Siagian, *Administrasi Pembangunan, Konsep, Dimensi dan Strateginya*, Bumi Aksara, Jakarta, 2000, hal 4 – 5

⁹⁰ Mengenai pertumbuhan dan perkembangan ini dijelaskan lebih lanjut oleh Sondang P Siagian yakni pertumbuhan sebagai peningkatan kemampuan suatu negara bangsa untuk berkembang dan tidak sekedar mampu mempertahankan kemerdekaan, kedaulatan dan eksistensinya. Perubahan mengandung makna bahwa suatu negara bangsa harus bersikap antisipatif dan proaktif dalam menghadapi tuntutan situasi yang berbeda dari satu jangka waktu ke jangka waktu yang lain terlepas apakah situasi yang berbeda itu dapat diprediksi sebelumnya atau tidak.

kegiatan pembangunan “per definisi” bersifat multi dimensional. *Ketujuh*, semua hal itu ditujukan untuk mengukuhkan pondasi dan memantapkan keberadaan suatu bangsa menjadi negara yang sejajar dengan negara bangsa-bangsa lain.

Uraian pembangunan yang diungkapkan oleh Sondang P Siagian tersebut memberi arti bahwa pelaksanaan pembangunan tersebut bukan merupakan suatu kegiatan acak melainkan kegiatan yang terencana dan terstruktur guna bisa mendapatkan hasil yang dicita-citakan dari perubahan yang dilakukan. Pembangunan yang dinyatakan oleh Sondang tersebut tidak mutlak sebagai tindakan eksploitasi terhadap lingkungan, namun tidak bisa pula dielakkan bahwa setiap kegiatan pembangunan mesti akan bersinggungan dengan lingkungan. Sebab makna lingkungan itu sendiri seperti yang telah dikemukakan pada bagian terdahulu mengandung arti yang luas dan komplek.

Sehubungan dengan hal itu Abdurrahman mengatakan bahwa bilamana persoalan lingkungan hidup dikaji dalam kaitannya dengan pelaksanaan pembangunan, seringkali orang dihadapkan keduanya dalam hubungan yang kontroversial. Hal ini dapat menimbulkan suatu kesan bahwa pelaksanaan pembangunan akan dapat menimbulkan suatu malapetaka bagi lingkungan hidup manusia, meskipun pernyataan itu tidak sepenuhnya betul akan tetapi bila tidak diberikan perhatian secara serius kemungkinan yang tidak diinginkan akan terjadi, oleh karena pembangunan pada hakekatnya adalah perubahan lingkungan dan

perubahan itu dapat mengarah pada segi yang negatif. Karena itu pengelolaan lingkungan hidup perlu diberikan prioritas utama dalam kegiatan pembangunan⁹¹

Pandangan Abdurrahman ini menyiratkan bahwa persoalan lingkungan dalam kegiatan pembangunan merupakan hal yang krusial. Sebab pembangunan dan lingkungan ibarat dua rangkaian yang saling bergantung satu sama lain. Hal ini senada dengan pandangan Emil Salim bahwa dalam kegiatan pembangunan harus ada keselarasan dengan sistem dalam lingkungan hidup (ekosistem). Dalam pandangannya tersebut Emil Salim mengakui bahwa pembangunan selalu mengandung risiko terganggunya keselarasan hubungan antara manusia dengan lingkungan. Tetapi tidak membangun (*zero-growth*) pun mengandung risiko terganggunya keselarasan hubungan antara manusia dengan lingkungan yang sama besarnya. Tanpa pembangunan penduduk terus bertambah, kemiskinan semakin meluas dan keterbelakangan dalam pendidikan, kesehatan, pemukiman, pangan dan lain-lain kebutuhan pokok mendorong manusia mencari pemecahan sehingga merusak lingkungan. Karena itu pembangunan harus dilaksanakan guna mengimbangi akibat penambahan penduduk, menghapuskan kemiskinan, dan mendobrak keterbelakangan. Hal ini harus dilaksanakan dengan cara dan tujuan menumbuhkan hubungan antara manusia dan lingkungan pada titik keselarasan baru.

⁹¹ Abdurrahman, Pengantar Hukum Lingkungan Indonesia, Alumni Bandung, 1990, hal 14

Keadaan itu mengharuskan adanya usaha untuk mengembangkan pola dan strategi pembangunan dengan pengembangan lingkungan.⁹²

Pandangan Emil Salim tersebut juga terungkap dalam makna yang hampir sama dengan yang disampaikan oleh P Joko Subagyo. Dalam bukunya *Hukum Lingkungan, Masalah dan Penanggulangannya*, P Joko Subagyo menyatakan bahwa terpeliharanya ekosistem pada titik keseimbangan yang normal sangat menentukan dalam menciptakan lingkungan yang selaras dan serasi pada kondisi lebih luas lagi, sehingga kemampuan mengkondisikan situasi yang demikian sangat menunjang untuk menciptakan maupun melaksanakan kebijakan terpadu dan menyeluruh dalam memajukan kesejahteraan umum.⁹³

Dengan latar belakang pemikiran yang demikian itulah lahir konsep pembangunan yang berwawasan lingkungan. Konsep yang dikemukakan oleh Emil Salim ini menghendaki agar pelaksanaan pembangunan berjalan secara selaras dan harmonis dengan berbagai upaya pengembangan lingkungan. Artinya di sini harus ada kesatuan pemahaman antara pelaksanaan pembangunan dan upaya pemeliharaan dan pelestarian fungsi lingkungan. Pelaksanaan pembangunan bukan lagi menjadi bagian yang terpisah dengan lingkungan hidup.

Dalam kaitannya dengan pembangunan berwawasan lingkungan ini Hambar Martono mengungkapkan bahwa meningkatnya kegiatan pembangunan akan

⁹² Emil Salim, *Op Cit*, hal 28 – 29

⁹³ P. Joko Subagyo, *Hukum Lingkungan, Masalah dan Penanggulangannya*, Rineka Cipta, Jakarta, 1999, hal 2

memberikan tekanan terhadap permintaan sumber daya alam. Sementara itu ketersediaan sumber daya alam terbatas dan tidak merata baik dalam jumlah maupun dalam kualitas. Di pihak lain daya dukung lingkungan hidup dapat terganggu dan daya tampung lingkungan hidup dapat menurun. Kegiatan pembangunan yang makin meningkat mengandung risiko terjadinya pencemaran dan perusakan lingkungan hidup sehingga struktur dan fungsi dasar ekosistem yang menjadi penunjang kehidupan dapat rusak. Keadaan yang demikian ini menjadikan pentingnya konsep pembangunan yang berwawasan lingkungan yang memadukan lingkungan hidup termasuk sumber daya ke dalam proses pembangunan untuk menjamin kesejahteraan dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan.⁹⁴

Pokok permasalahan dalam konsep pembangunan berwawasan lingkungan adalah bagaimana mengolah sumber daya alam dengan bijaksana agar tertopang proses pembangunan yang berkesinambungan bagi peningkatan kualitas hidup rakyat dari generasi ke generasi sepanjang masa. Tiga hal tercakup di sini, (1) pengelolaan sumber alam secara bijaksana; (2) pembangunan berkesinambungan sepanjang masa; dan (3) peningkatan kualitas hidup rakyat dari generasi ke generasi sepanjang masa. Sumber alam itu sendiri terbagi atas dua jenis yakni sumber alam yang bisa diperbaharui (*renewable resource*) dan sumber alam yang tidak bisa diperbaharui (*non-renewable resource*).⁹⁵

⁹⁴ Hambar Martono, Kebijakan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Makalah disampaikan pada acara Sosialisasi Undang-undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup Bagi Aparat Penegak Hukum se Jabotabek, di Jakarta, tanggal 1 Desember 1997

⁹⁵ Emil Salim, Op Cit, hal 169

Penggunaan sumber alam dalam konsep pembangunan berwawasan lingkungan memperhitungkannya berdasarkan dua pembagian jenis sumber alam tersebut. Dalam penggunaan sumber alam yang tak bisa diperbaharui perlu diperhitungkan beberapa hal, yakni :⁹⁶

- (1) segi keterbatasan jumlah dan kualitas sumber alam;
- (2) lokasi sumber alam serta pengaruhnya terhadap pertumbuhan masyarakat dan pembangunan daerah;
- (3) penggunaan hasil sumber alam agar tidak boros; dan
- (4) dampak negatif pengolahan berupa limbah dipecahkan dengan bijaksana termasuk ke mana membuangnya, dan sebagainya

Sementara pengolahan sumber alam yang bisa diperbaharui perlu memperhitungkan segi-segi :

- (1) cara pengolahan yang secara serentak disertai proses pembaruannya;
- (2) hasil penggunaannya untuk sebagian menjamin pembaruan sumber alam;
- (3) teknologi yang dipakai tidak sampai merusak kemampuan sumber alam untuk diperbarui; dan
- (4) dampak negatif pengelolaannya ikut dikelola.

Dalam konsep pembangunan berwawasan lingkungan tersimpul upaya sadar menggunakan dan mengelola sumber daya secara rasional dalam pembangunan berkesinambungan untuk meningkatkan mutu hidup. Sumber daya alam bisa diolah,

⁹⁶ ibid

tetapi cara pengolahannya haruslah rasional, supaya bisa menopang pembangunan jangka panjang dan berkesinambungan. Jika ini terlaksana maka mutu hidup meningkat. Dalam peningkatan mutu hidup inilah, keselarasan, keserasian dan kesinambungan manusia dengan lingkungan hidup dapat terwujud.⁹⁷

Tujuan dari pengelolaan lingkungan hidup, dalam konsep pembangunan berwawasan lingkungan, harus bisa menunjang tujuan dari pelaksanaan pembangunan. Untuk itu tujuan pengelolaan lingkungan hidup tidak boleh bertolak belakang atau berlainan arah dengan tujuan yang ingin diwujudkan dalam kegiatan pembangunan. Namun sebaliknya tujuan pembangunan juga harus melekat dalam tujuan pengelolaan lingkungan hidup.⁹⁸

Untuk pelaksanaan konsep pembangunan berwawasan lingkungan ini Emil Salim mengemukakan empat konsep pendekatan pengembangan lingkungan yang pada gilirannya akan terlaksana dalam pola pembangunan. Empat konsep pendekatan pengembangan lingkungan itu adalah :

1. Pendekatan masalah lingkungan dari sudut kependudukan. Pertumbuhan penduduk yang besar memberi pengaruh negatif kepada lingkungan terutama terhadap lingkungan pemukiman, seperti di daerah perkampungan kota, di daerah pedesaan maupun di daerah-daerah transmigrasi.

⁹⁷ Keterangan Pemerintah dalam Perumusan UU No 4 tahun 1982, dalam St. Mundjat Danusaputro, Hukum Lingkungan, Buku V Sektor, Binacipta, Bandung, 1982, hal 162

⁹⁸ Tanggapan Pemerintah Atas Pandangan Umum DPR dalam Perumusan UU No 4 tahun 1982, Ibid, hal 241

2. Pendekatan masalah lingkungan dari sudut sektoral, dengan mengendalikan efek negatif pengembangan sektoral kepada lingkungan. Dalam pendekatan ini dikembangkan penerapan ketentuan Analisis mengenai dampak lingkungan (Amdal) untuk mengenal sedini mungkin pengaruh negatif pembangunan sektor industri, pertambangan dan energi, serta pembangunan sektor prasarana (infrastruktur) kepada lingkungan berupa pencemaran tanah, air, udara dan kebisingan.
3. Pendekatan masalah lingkungan dari sudut media lingkungan seperti tanah, air, ruang, pesisir dan lautan. Perencanaan tata guna media ini secara tepat dengan mengindahkan kelestarian sumber alam dalam proses pemanfaatannya merupakan inti dari pendekatan ini.
4. Pendekatan masalah lingkungan dari sudut unsur-unsur penunjang, seperti pendidikan, pengembangan ilmu dan teknologi, pembinaan hukum dan aparatur serta pengaturan biaya pembangunan lingkungan hidup. Dalam pendekatan ini juga dikembangkan prinsip pembebanan biaya pencemaran kepada yang mencemarkan (*polluters-pay principle*)

Dalam pengimplementasian konsep pembangunan berwawasan lingkungan ini akan melibatkan beberapa sektor atau bisa dikatakan bahwa kegiatan dalam pelaksanaan pembangunan berwawasan lingkungan ini merupakan kegiatan yang bersifat lintas sektoral. Pengaturan mengenai pembangunan berwawasan lingkungan memang belum berkembang seperti yang diharapkan. Pembangunan yang berwawasan lingkungan belum ditunjang oleh tata laksana yang memadai. Seringkali

hal ini mengakibatkan timbulnya ketidakpastian dalam tata ruang dan tata guna lingkungan dan kesimpangsiuran dalam tata cara pelaksanaannya. Meskipun telah ada Undang-undang Pengelolaan Lingkungan Hidup, namun peraturan perundangan atau peraturan pelaksanaannya masih belum selesai seluruhnya. Hal ini menyebabkan pengaturan lingkungan hidup dan pelaksanaan pembangunan masih belum terlaksana dengan baik. Pelembagaan analisis mengenai dampak pembangunan terhadap lingkungan hidup, baku mutu limbah, dan baku mutu bahan bangunan, pengaturan mengenai pelestarian lingkungan dan tata lingkungan pengaturan mengenai tata ruang dan tata guna lingkungan, pengaturan mengenai sanksi hukum dan lain-lain, masih harus dituangkan ke dalam sistem pengaturan yang dapat menjadi pegangan bagi pelaksana pembangunan di lapangan.⁹⁹

Selain itu konsep pembangunan berwawasan lingkungan ini juga harus bisa mengakomodasi konsep-konsep pembangunan dan lingkungan lainnya. Salah satu konsep yang selaras dengan konsep pembangunan berwawasan lingkungan ini adalah konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Secara umum kedua konsep ini memiliki tujuan yang sama yakni menyelaraskan pelaksanaan pembangunan dengan lingkungan guna bisa menjamin kesejahteraan manusia dari generasi ke generasi. Perbedaan antara keduanya hanya pada segi penekanannya saja. Pada konsep pembangunan berwawasan lingkungan lebih menekankan pada unsur harmonisasi pelaksanaan pembangunan dan lingkungan. Sementara pada konsep

⁹⁹ Moh Soerjani, Rofiq Ahmad, Rozi Munir, Op Cit, hal 25

pembangunan berkelanjutan menekankan adanya unsur keberlanjutan dari pelaksanaan pembangunan yang bisa dinikmati tidak hanya generasi sekarang tapi juga generasi yang akan datang.

Konsep pembangunan berkelanjutan dipopulerkan melalui laporan *Our Common Future* (Masa Depan Bersama) yang disiapkan oleh Komisi Dunia Tentang Lingkungan dan Pembangunan (1987) atau dikenal juga dengan Komisi Bruntland. Dalam laporan tersebut dikemukakan beberapa gagasan tentang pembangunan berkelanjutan beserta konsep-konsep yang mendasarinya (seperti demokrasi dan keadilan), selain itu dikemukakan juga gagasan tentang bentuk hubungan apakah yang seharusnya ada antara lingkungan dan pembangunan. Komisi Bruntland mengartikan pembangunan berkelanjutan ini sebagai pembangunan yang berusaha memenuhi kebutuhan hidup hari ini tanpa mengurangi kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhan mereka. Dalam pembangunan berkelanjutan ini terdapat dua konsep kunci yakni : *pertama* kebutuhan, khususnya kebutuhan para fakir miskin di negara berkembang dan *kedua* keterbatasan dari teknologi dan organisasi sosial yang berkaitan dengan kapasitas lingkungan untuk mencukupi kebutuhan generasi sekarang dan masa depan.¹⁰⁰

Pembangunan berkelanjutan pada satu sisi, haruslah diletakkan sebagai kebutuhan dan aspirasi manusia kini dan masa depan. Oleh Karena itu, hak-hak asasi manusia seperti hak-hak ekonomi, sosial, budaya, dan hak atas pembangunan dapat

¹⁰⁰ Bruce Michell, B Setiawan, Dwita Hadi Rahmi, Op Cit, hal 31

membantu memperjelas arah dan orientasi perumusan konsep pembangunan yang berkelanjutan. Secara lebih kongkrit tidak bisa disangkal bahwa hak manusia atas lingkungan hidupnya yang sehat dan baik menjadi kebutuhan mendesak sebagai bagian dari hak asasi manusia. Hak atas pembangunan tidak lepas dari ketentuan bahwa proses pembangunan haruslah memajukan martabat manusia dan tujuan pembangunan adalah demi kemajuan yang terus menerus secara berkelanjutan untuk kesejahteraan manusia secara adil merata.¹⁰¹

Pandangan lain tentang pembangunan berkelanjutan ini dikemukakan oleh Arief Hidayat yang mengartikan, pembangunan berkelanjutan sebagai pembangunan yang menjamin keperluan hidup manusia di masa kini dengan tetap menyediakan bahan bagi kepentingan generasi mendatang. Dari definisi itu terkandung makna bahwa pembangunan berkelanjutan bersifat jangka panjang antar generasi. Agar pembangunan dapat berlanjut haruslah ada pemerataan tidak hanya antar kelompok dalam sebuah generasi, melainkan juga harus ada pemerataan antar generasi. Hal ini mengisyaratkan suatu generasi tidak boleh menghabiskan sumber daya sehingga tidak tersisa lagi untuk generasi yang akan datang.¹⁰²

¹⁰¹ Absori, *Penegakan Hukum Lingkungan dan Antisipasi dalam Era Perdagangan Bebas*, Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2000, hal 18 – 19

¹⁰² Arief Hidayat dan FX. Adji Samekto, *Hukum Lingkungan dalam Perspektif Global dan Nasional*. Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1998, hal 5

Pada pembahasan lebih lanjut mengenai konsep pembangunan berkelanjutan ini oleh Komisi Bruntland diidentifikasi tujuh tujuan penting dalam kebijakan pembangunan dan lingkungan. Ketujuh tujuan tersebut adalah :¹⁰³

- (1) memikirkan kembali makna pembangunan
- (2) merubah kualitas pertumbuhan (lebih menekankan pada pembangunan dari sekedar pertumbuhan)
- (3) memenuhi kebutuhan dasar akan lapangan kerja, makanan, energi, air dan sanitasi
- (4) menjamin terciptanya keberlanjutan pada suatu tingkat pertumbuhan penduduk tertentu
- (5) mengkonservasi dan meningkatkan sumber daya
- (6) merubah arah teknologi dalam mengelola risiko
- (7) memadukan pertimbangan lingkungan dan ekonomi dalam pengambilan keputusan.

Dalam konsep pembangunan berkelanjutan ini terdapat beberapa prinsip atau disebut sebagai prinsip pokok pembangunan berkelanjutan. Prinsip ini secara lebih rinci dikemukakan dalam Deklarasi dan Dokumen-dokumen yang dihasilkan dalam KTT Bumi atau Konfrensi PBB tentang Lingkungan Hidup dan Pembangunan (*United Nations Conference on Environment and Development*) di Rio de Janeiro 1992. Dari beberapa dokumen yang dihasilkan oleh konfrensi tersebut terdapat lima prinsip

¹⁰³ Bruce Michell, B Setiawan, Dwita Hadi Rahmi, Op Cit, hal 34

utama dari pembangunan berkelanjutan sebagaimana yang dinyatakan oleh Mas Achmad Sentosa yang dikutip oleh Arief Hidayat, yakni :¹⁰⁴

1. Keadilan antar generasi (*intergenerational equity*)

Prinsip ini mengandung makna bahwa setiap generasi umat manusia di dunia mempunyai hak untuk menerima, menempati bumi bukan dalam kondisi yang buruk akibat perbuatan generasi sebelumnya.

2. Keadilan dalam satu generasi (*intragenerational equity*)

Prinsip ini berbicara tentang keadilan di dalam sebuah generasi umat manusia, termasuk di dalamnya ketidak berhasilan dalam memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar lingkungan dan sosial, atau terdapatnya kesenjangan antara individu dengan kelompok-kelompok dalam masyarakat tentang pemenuhan kualitas hidup (*environmental and social quality of life*)

3. Prinsip pencegahan dini (*precautionary principle*)

Prinsip ini mengandung arti bahwa apabila terdapat ancaman yang berarti atau adanya ancaman kerusakan lingkungan yang tidak dapat dipulihkan, ketiadaan temuan atau pembuktian ilmiah yang konklusif dan pasti, tidak dapat dijadikan alasan untuk menunda-nunda upaya untuk mencegah terjadinya kerusakan lingkungan tersebut.

4. Perlindungan keragaman hayati (*conservation of biological diversity*)

¹⁰⁴ Mas Achmad Santosa, dalam Arief Hidayat dan FX. Adji Samekto, Op Cit, hal 6

Prinsip perlindungan keragaman hayati merupakan prasyarat dari berhasil tidaknya prinsip keadilan antar generasi. Prinsip ini juga terkait dengan masalah pencegahan, sebab mencegah kepunahan jenis dari keragaman hayati diperlukan demi pencegahan dini (*precaution*).

5. Internalisasi biaya lingkungan.

Rasio pentingnya diberlakukannya prinsip ini berangkat dari suatu keadaan di mana penggunaan sumber daya alam merupakan kecenderungan atau reaksi dari dorongan pasar. Sebagai akibatnya, kepentingan yang selama ini tidak terwakili dalam komponen pengambilan keputusan untuk penentuan harga pasar tersebut menjadi terabaikan dan menimbulkan kerugian bagi mereka.

Selain itu, dalam konsep pembangunan berkelanjutan ini tercakup tiga dimensi utama, yakni dimensi ekonomi, dimensi sosial, politik, dan budaya, serta dimensi lingkungan. Tiga dimensi tersebut mengandung beberapa konsep penekanan yakni :¹⁰⁵

1) Dimensi ekonomi :

- a) Pembangunan yang menekankan pada ekonomi lokal
- b) Pembangunan yang mempunyai orientasi pada pencapaian lapangan kerja bagi rakyat banyak
- c) Pembangunan yang dapat meningkatkan pendapatan rakyat banyak

¹⁰⁵ Pedoman Umum Penyusunan Perencanaan Pembangunan Berkelanjutan di Daerah (Agenda 21 Daerah), Direktorat Jendral Pembangunan Daerah, Departemen Dalam Negeri, Jakarta, hal Bab II-4

d) Pembangunan yang menekankan pada pasar yang adil dan fair (*fair trade*)

1) Dimensi sosial, politik dan kultural :

a) Pembangunan yang menekankan pada keadilan sosial

b) Pembangunan yang dilakukan secara demokrasi dan terbuka

c) Pembangunan yang menekankan pada otonomi daerah dan penduduk lokal

d) Pembangunan yang menekankan pada kesertaan dan pemberdayaan penduduk lokal

2) Dimensi Lingkungan :

a) Pembangunan yang hemat sumber daya

b) Pembangunan yang mengurangi limbah

c) Pembangunan yang didasarkan atas perhitungan-perhitungan daya dukung alam

d) Pembangunan yang berorientasi pada konservasi dan preservasi lingkungan-lingkungan alam

Dari beberapa pemahaman atas konsep pembangunan berkelanjutan yang dikemukakan di atas terlihat bahwa dalam konsep ini pandangan yang diberikan tidak hanya sebatas pada generasi masa kini tapi juga pada generasi yang akan datang. Dengan begitu konsep ini melihat kepentingan pembangunan dan lingkungan jauh ke depan melampaui satu generasi. Karena itu, pelaksanaan konsep ini ditentukan oleh kemampuan prediksi dalam pelaksanaan pembangunan dan lingkungan. Sementara hal tersebut dipengaruhi oleh banyak faktor, seperti perubahan teknologi dan

perubahan alam yang tidak bisa diprediksi, seperti bencana alam dan peristiwa alam lainnya. Oleh sebab itu konsep pembangunan berkelanjutan ini lebih merupakan panduan ketimbang suatu formula yang akurat, meskipun dalam konsep ini telah diterangkan beberapa formula pelaksanaan pembangunan yang berkelanjutan yang cenderung bersifat teknis.

Dengan keadaan konsep pembangunan berkelanjutan yang demikian itu, Anthony Giddens mengungkapkan bahwa pelaksanaan pembangunan berkelanjutan merupakan suatu modernisasi ekologi yang ingin menggabungkan pemikiran-pemikiran idealistis terhadap lingkungan dengan pelaksanaan pembangunan. Alam dipandang tidak lagi sebagai unsur yang murni alamiah, tapi sesuatu yang telah dipengaruhi oleh perubahan-perubahan sains dan teknologi. Dengan begitu dalam ekosistem sekarang ditambahkan komponen baru yang ada dalam sistem tersebut yakni sains dan teknologi. Penggunaannya yang ekologis menjadi tumpuan dalam konsep modernisasi ekologi ini. Dengan begitu Giddens berpendapat bahwa negara yang paling dipengaruhi oleh gagasan modernisasi ekologi ini adalah negara yang paling bersih dan paling hijau di antara negara-negara industrial lainnya.¹⁰⁶

Konsep modernisasi ekologi ini mengantarkan pada pandangan penghargaan terhadap alam. Dalam modernisasi ekologi, alam bukan sesuatu yang tidak bernilai, sebab di sana sudah ada unsur-unsur ilmiah yang memberikan harga terhadap alam. Dengan demikian dalam pemanfaatan alam harus ada suatu etika tertentu yang

¹⁰⁶ Anthony Giddens, *Op Cit*, hal 65 – 67

melandasinya. Konsep ini disebut dengan konsep etika lingkungan. Banyak teori dan pandangan yang melandasi pelaksanaan konsep ini namun tidak semua dari pandangan itu saling searah, bahkan ada yang saling bertentangan. Dari beberapa pandangan mengenai etika lingkungan ini dapat di bagi atas dua pengelompokan yakni aliran yang memandang pelaksanaan etika lingkungan dari sudut antroposentris dan aliran yang berpijak pada biosentris.

Aliran antroposentris melihat penghargaan terhadap alam adalah demi kepentingan manusia. Hewan, tumbuh-tumbuhan dan unsur-unsur lain dalam alam ini harus dihargai agar terjaga kelestariannya. Sebab semua itu akan memberikan manfaat dan pengaruh terhadap kehidupan manusia. Pandangan ini melihat bahwa entitas manusia adalah satu-satunya *moral patient* yang memiliki *moral standing* atau *moral significance* pada dirinya sendiri. Hilang atau rusaknya salah satu komponen dari ekosistem akan mendatangkan malapetaka terhadap kehidupan manusia. Untuk itu, demi kepentingannya, manusia harus memberikan penghargaan yang sama terhadap semua entitas lingkungan.

Aliran biosentris memperluas makna *moral patient* itu tidak hanya sebatas pada manusia tapi mencakup juga entitas-entitas non-manusiawi. Sebuah reposisi etika lingkungan di sini melihat bahwa penghargaan terhadap kehidupan tidak hanya melihat kepada manusia saja, seperti yang dikemukakan oleh Albert Schiwitzer tentang “hormat bagi kehidupan”. Manusia yang berperilaku etis, menurut Schiwitzer bukan saja manusia yang adil dan menghormati hak-hak asasi sesama manusia saja,

tetapi juga orang yang tidak memetik paksa selembar daun dari pohonnya, tidak mematahkan tangkai bunga, dan tidak memukul mati seekor serangga. Namun dalam pelaksanaan pandangan ini harus dilengkapi dengan teori egalitarianisme moderat yang memasukkan unsur *equality of consideration* terhadap alam, yakni alam harus masuk sebagai bagian yang dipersamakan untuk dipertimbangkan dalam mengambil setiap keputusan, sama dengan pertimbangan terhadap kepentingan manusia. Jadi dalam konsep ini, pelaksanaan pembangunan tidak hanya mempertimbangkan kepentingan manusia semata, tapi juga harus mempertimbangkan apa manfaatnya bagi alam.¹⁰⁷

B. ESENSI DALAM PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN

1. Pemahaman Hukum Lingkungan

Hukum lingkungan merupakan bidang ilmu yang masih muda, perkembangannya baru terjadi pada dua dasa warsa akhir ini. Apabila dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur berbagai aspek lingkungan, maka panjang atau pendeknya sejarah tentang peraturan tersebut tergantung dari apa yang dipandang sebagai *evirnonmental concern*. Maka adanya “*code of Hamurabi*” pada sekian abad sebelum masehi dan peraturan tentang jembatan air (*aqueducts*) pada zaman Romawi bisa dijadikan bukti sebagai awal timbul pengaturan hukum terhadap beberapa aspek lingkungan. Kemudian pada abad ke 17 ditemukan pula

¹⁰⁷ Lihat penjelasan lebih lanjut mengenai konsep etika lingkungan ini dalam Alois A Nugroho, *Dari Etika Bisnis ke Etika Ekobisnis*, Garasindo, Jakarta, 2001, hal 121 – 135

adanya tuntutan seorang pemilik tanah terhadap peternakan babi yang telah melakukan pencemaran bau dan pada abad ke 18 adanya aturan yang melarang dikeluarkannya asap yang berlebihan, baik itu dalam perundang-undangan Inggris maupun Amerika.¹⁰⁸

Bukti sejarah tersebut menunjukkan bahwa hukum pada waktu itu telah dijadikan sebagai sarana untuk memberikan keadilan dan ketertiban dalam hubungan manusia dengan lingkungannya. Untuk melihat hal tersebut lebih lanjut maka di sini perlu dilihat kajian terhadap hukum itu sendiri sebagai bagian dari pranata sosial yang ditujukan untuk mewujudkan ketertiban dan keadilan. Sehubungan dengan pandangan terhadap hukum tersebut, Munadjat Danusaputro mengemukakan pendapatnya tentang makna hukum itu sendiri yang mengatakan bahwa hukum adalah pranata sosial yang berupa suatu perangkat kaidah guna mengatur tingkah laku manusia demi untuk melindungi kepentingan antar manusia secara tertib dan damai.¹⁰⁹

Pandangan Munadjat Danusaputro yang menekankan hukum sebagai pranata sosial ini menunjukkan bahwa terbentuknya hukum tersebut memiliki suatu basis sosial. Sehubungan dengan itu Satjipto Rahardjo mengungkapkan bahwa timbulnya hukum itu adalah sebagai tingkah laku masyarakat dalam hubungannya satu sama lain yang didorong oleh motif untuk mencukupi kebutuhan hidupnya. Mengenai soal ini

¹⁰⁸ Koesnadi Hardjasoemantri, *Op Cit*, hal 36

¹⁰⁹ St. Munadjat Danusaputro, *Hukum Lingkungan*, Buku IV, Global, Binacipta, Bandung, 1980, hal 15

Vinogradoff mengemukakan, bahwa norma-norma hukum itu tumbuh dari praktek-praktek yang dijalankan oleh anggota masyarakat dalam hubungannya satu sama lain. Praktek-praktek ini bukannya berpedoman pada preskripsi peraturan-peraturan atau sistem hukum melainkan praktek-praktek yang dituntut oleh pertimbangan memberi dan menerima dalam hubungan mereka satu sama lain yang diukur oleh pertimbangan kepatutan. Menurut Vinogradoff, maka tiada lembaga hukum yang timbulnya disebabkan karena dimulai dengan pengaturan oleh hukum atau dengan terjadinya konflik.¹¹⁰

Pemahaman atas hukum dan timbulnya hukum seperti yang diungkapkan di atas senada dengan pemikiran tentang hukum yang dikemukakan oleh Muchtar Kusumaatmadja, yang menyatakan bahwa hukum adalah gejala dalam kenyataan kemasyarakatan yang majemuk yang mempunyai banyak aspek, dimensi dan faset. Hukum berakar dan terbentuk dalam proses interaksi berbagai aspek kemasyarakatan (politik, ekonomi, sosial, budaya, teknologi, keagamaan, dsb), dibentuk dan ikut membentuk tatanan masyarakat, bentuknya ditentukan oleh masyarakat dengan berbagai sifatnya, namun sekaligus ikut menentukan bentuk dan sifat-sifat masyarakat itu sendiri. Jadi, dalam dinamikanya, hukum itu dikondisi dan mengkondisi masyarakat. Karena menyangkut tujuan untuk mewujudkan ketertiban dan keadilan secara kongkrit dalam masyarakat, maka dalam hukum terkandung baik kecenderungan konservatif (mempertahankan dan memelihara apa yang sudah

¹¹⁰ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1979, hal 32

tercapai) maupun kecendrungan modernisme (membawa, mengkanalisasi, dan mengarahkan perubahan). Dalam implementasinya, hukum memerlukan kekuasaan dan sekaligus menentukan batas-batas serta cara-cara penggunaan kekuasaan itu.¹¹¹

Dari pandangan terhadap hukum yang dikemukakan di atas terlihat, jika dikhususkan pada aspek hukum lingkungan, maka hukum lingkungan tersebut merupakan hukum yang lahir dari proses interaksi masyarakat yang didasarkan pada unsur kepatutan dan memiliki kecendrungan konservatif dan kecendrungan modernisme. Berkaitan dengan lahirnya aturan hukum lingkungan bukanlah karena adanya suatu lembaga hukum lingkungan melainkan karena adanya hubungan yang terjadi dalam masyarakat yang berkaitan dengan persoalan lingkungan dan berhubungan dengan kepatutan. Hal ini dapat dicontohkan dengan adanya aturan tentang pencemaran bau yang lahir dari hubungan interaksi antara pemilik tanah dengan peternakan babi yang berdasarkan kepatutan tidak sesuai dengan kaedah lingkungan yang baik dan sehat, maka lahirlah aturan tentang pencemaran bau ini. Aturan tersebut mengarahkan perubahan dalam cara berternak babi dan dengan kekuasaan aturan tersebut dijadikan alat kontrol terhadap pelaksanaannya.

Untuk sekedar lebih memahamkan terkaitnya hukum pada materi yang diaturnya, berikut ini akan diberikan beberapa perincian mengenai apa yang secara teknis dilakukan oleh hukum :¹¹²

¹¹¹ Muchtar Kusumaatmadja, Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional, dalam Bernard Arief Sidharta, Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum, Mandar Maju, Bandung, 1999, hal 116

- (1) Hukum memberikan prediktabilitas dalam hubungan-hubungan di dalam masyarakat. Semakin tinggi prediktabilitas yang dapat diberikan oleh hukum, semakin tinggi pula nilai kepastian hukum itu terselenggara di dalam masyarakat.
- (2) Hukum memberikan definisi sehingga mengurangi kesimpang siuran dan kesalahpahaman yang mungkin terjadi disebabkan tidak adanya pegangan yang dapat diketahui setiap orang. Termasuk ke dalam pemberian definisi ini pemberian kejelasan mengenai status seseorang.
- (3) Hukum memberikan jaminan keteraturan dalam cara hubungan-hubungan yang dijalankan di dalam masyarakat, yaitu dengan menegaskan prosedur yang harus dilalui.
- (4) Hukum mengkodifikasikan tujuan (-tujuan) yang ditentukan atau dipilih. Di dalam masa pembangunan atau perubahan sosial, kemampuan teknis hukum untuk mengkodifikasikan tujuan ini menjadi sangat penting, oleh karena pembangunan menghasilkan bermacam-macam tujuan yang ingin dicapai dalam jangka waktu yang bersamaan atau hampir bersamaan. Dengan melakukan kodifikasi ini maka tujuan yang ingin dicapai itu menjadi jelas. Sebaliknya tujuan yang kabur atau samar-samar pastilah tidak akan membantu ke arah pencapaiannya dengan memuaskan. Suatu pekerjaan teknis lain yang erat berhubungan dengan pengkodifikasian tujuan ini adalah penyeimbangan (*balancing*) terhadap usaha-usaha serta tujuan-tujuan yang ingin dicapai itu.

¹¹² Satjipto Rahardjo, Pemanfaatan Ilmu-ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum, Alumni, Bandung, 1977, hal 147 – 148

(5) Hukum memberikan kemungkinan pada orang-orang untuk menyesuaikan diri pada perubahan-perubahan. Tanpa fasilitas akomodasi ini maka warga masyarakat dapat mengalami kerugian-kerugian yang sesungguhnya dapat diatasi apabila hukum dibiarkan menjalankan akomodasi itu. Dalam suasana perubahan sosial pasti akan nampak sekali peranan dari pekerjaan teknis ini untuk mengurangi goncangan-goncangan yang diakibatkan oleh perubahan tersebut.

Hal-hal yang secara teknis dilakukan oleh hukum tersebut adalah bagian dari pelaksanaan fungsi hukum dalam masyarakat. Untuk memahami lebih lanjut tentang fungsi hukum dalam masyarakat ini dapat dilihat salah satunya dari pendapat E.A Goebel, yang mengemukakan empat fungsi hukum di dalam masyarakat, yakni :¹¹³

- (1) Menetapkan pola hubungan antara anggota-anggota masyarakat dengan cara menunjukkan jenis-jenis tingkah laku mana yang diperbolehkan dan mana yang dilarang.
- (2) Menentukan alokasi wewenang memerinci siapa yang boleh melakukan paksaan, siapa yang harus mentaatinya, siapa yang memilih sanksi yang tepat dan efektif.
- (3) Menyelesaikan sengketa
- (4) Memelihara kemampuan masyarakat untuk menyesuaikan diri dengan kondisi-kondisi kehidupan yang berubah, yaitu dengan cara merumuskan kembali hubungan-hubungan esensial antara anggota-anggota masyarakat.

¹¹³ Ronny Hanitijo Soemitro, *Permasalahan Hukum di dalam Masyarakat*, Alumni, Bandung 1984, hal 2

Jika diungkapkan fungsi hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat, maka hal itu didasarkan pada anggapan bahwa harus terdapat keteraturan dan ketertiban dalam proses pembangunan. Pembaharuan merupakan sesuatu yang diinginkan dan dipandang mutlak perlu. Selain itu kaedah-kaedah atau peraturan hukum tersebut berfungsi sebagai sarana pembangunan yang menuntun masyarakat ke arah tujuan yang dikehendaki oleh pembangunan.¹¹⁴

Namun kalau dilihat secara khusus fungsi hukum itu sebagai sarana pembangunan, maka dapat dilihat pandangan dari Michael Hager tentang "Development Law" atau hukum pembangunan. Yang dimaksud Michael Hager dengan *Development Law* ini adalah suatu sistem hukum yang peka terhadap pembangunan yang meliputi keseluruhan hukum substantif, lembaga-lembaga hukum berikut keterampilan para sarjana hukumnya yang secara sadar dan aktif mendukung proses pembangunan. Dalam sistem hukum tersebut, *development law* meliputi semua tindakan dan semua kegiatan yang memperkuat infrastruktur hukum yaitu lembaga-lembaga hukum, organisasi-organisasi profesi hukum, lembaga-lembaga pendidikan hukum serta segala sesuatu yang berkenaan dengan penyelesaian sengketa dan persoalan-persoalan yang bersangkutan dengan pembangunan.¹¹⁵

¹¹⁴ Lili Rasyidi, B. Arief Sidharta, *Filsafat Hukum Mazhab dan Refleksinya*, Remaja Rosda Karya, Bandung, 1994, hal 103

¹¹⁵ Ronny Hanitijo Soemitro, *Perspektif Sosial dalam Pemahaman Masalah-masalah Hukum*, Agung Press, Semarang, 1989, hal 35 – 36

Fungsi hukum sebagai sarana pembangunan ini menurut Michael Hager mengabdikan pada tiga sektor, yakni :¹¹⁶

(1) Hukum sebagai alat penertib (*ordering*)

Dalam rangka penertiban ini hukum dapat menciptakan suatu kerangka bagi pengambilan keputusan politik dan pemecahan sengketa yang mungkin timbul melalui suatu hukum acara dan dapat meletakkan dasar hukum (*legitimacy*) bagi penggunaan kekuasaan.

(2) Hukum sebagai alat penjaga keseimbangan

Fungsi hukum harus dapat menjaga keseimbangan dan keharmonisan antara kepentingan negara/kepentingan umum dengan kepentingan perorangan.

(3) Hukum sebagai katalisator

Sebagai katalisator, hukum dapat membantu untuk memudahkan terjadinya proses pembaharuan hukum (*law reform*) dengan bantuan tenaga kreatif di bidang profesi hukum.

Dalam perkembangan selanjutnya hukum atau studi hukum telah semakin mengembangkan fungsi hukum bagi kehidupan masyarakat. Hukum yang mulanya berperan sebagai pedoman hidup yang berupa rangkaian kaedah-kaedah untuk mewujudkan ketertiban dan keadilan (*order and justice*), telah semakin berkembang perannya sebagai alat penggerak, pendorong, dan pengendali pembangunan sosial.

¹¹⁶ Harun M. Husein, Op Cit, hal 168

Dengan sifatnya, hukum mengarahkan pembangunan sosial menuju cita-cita masyarakat tersebut.¹¹⁷

Dengan dilandaskan pada konsep tentang hukum dan fungsi hukum yang dikemukakan di atas, maka pemahaman terhadap hukum lingkungan tidak bisa terlepas dari pemikiran yang ada dalam konsep hukum dan fungsi hukum tersebut. Pengkajian terhadap hukum lingkungan adalah bagian dari keseluruhan pengkajian terhadap hukum, maka hukum lingkungan dalam pengimplementasiannya akan dipengaruhi oleh berbagai bentuk hukum lainnya, seperti hukum administrasi, hukum perdata, hukum pidana, hukum internasional, hukum ekonomi, dan bentuk-bentuk hukum lainnya. Dengan begitu hukum lingkungan ini merupakan bentuk hukum yang bersifat interdisipliner.

Kajian terhadap hukum lingkungan sebagai satu bidang hukum tersendiri, secara umum menjadi perhatian dunia berawal dari adanya Konferensi PBB tentang Lingkungan Hidup Manusia di Stockholom pada tahun 1972. Konferensi ini dianggap sebagai peletak landasan pertama terhadap lahirnya aturan-aturan tentang lingkungan yang mengawali dimulainya pengkajian secara menyeluruh dan tersistematis terhadap berbagai aspek dalam hukum lingkungan yang pada gilirannya nanti akan membentuk sistem hukum lingkungan.

¹¹⁷ Soejono, Pengamanan Hukum Terhadap Pencemaran Lingkungan Akibat Industri, Cet ke X, Alumni Bandung, 1979, hal 26

Walaupun dalam sejarah perkembangannya aturan mengenai berbagai aspek lingkungan ini telah ada jauh sebelum Konferensi Stockholom 1972 diadakan, yang hal itu dapat dilihat dari beberapa aturan tentang berbagai masalah lingkungan yang pernah ada seperti UU Gangguan (*Hinder Ordonnantie*) 1926, UU Perlindungan Binatang Liar (*Dierenbeschermings Ordonnantie*) 1931, UU Perlindungan Alam (*Natuurbeschermings Ordonnantie*) 1941, dan UU Pembentukan Kota (*Stadsvorming Ordonantie*) 1948, namun keseluruhan aturan tersebut masih merupakan bagian-bagian yang terpisah-pisah dan belum dikenal sebagai satu bentuk aturan hukum lingkungan tersendiri yang bersifat menyeluruh dan tersistematis. Oleh Munadjat Danusaputro tahapan tersebut disebutnya sebagai tahap perkembangan hukum lingkungan klasik.

Setelah Konferensi Stockholom 1972, Indonesia mengawali secara nyata penanganan hukum lingkungan pada tanggal 31 Maret 1975, bertepatan dengan terjadinya malapetaka kandasnya kapal tanki Jepang "Showa Maru" pada tanggal 6 Januari 1975 di Buffalo Rocks (Karang Banteng) depan pelabuhan Singapura dalam perairan Indonesia, yang telah menimbulkan pencemaran laut secara besar-besaran. Pada tanggal tersebut dibentuk Tim Teknis Penyusunan RUU tentang Pencegahan Pencemaran Laut khususnya di Selat Malaka dan Singapura, yang merupakan awal permulaan Indonesia membenahi hukum lingkungan secara konseptual.¹¹⁸

¹¹⁸ St. Munadjat Danusaputro, Op Cit, hal 14

Dengan diawali Konfrensi Stockholom 1972, yang di Indonesia diteruskan dengan pembentukan tim teknis khusus di bidang lingkungan ini, maka lahirlah berbagai pemikiran yang tersistematis tentang hukum lingkungan. Beberapa ahli mulai memberikan definisi atau pengertian terhadap makna hukum lingkungan ini. Munadjat Danusaputro dalam memberikan pengertian terhadap hukum lingkungan ini membedakannya atas hukum lingkungan modern dan hukum lingkungan klasik. Hukum lingkungan modern dikenal sebagai hukum yang berorientasi kepada lingkungan atau *Environment-oriented Law*, sedangkan hukum lingkungan klasik secara mendasar lebih berorientasi kepada penggunaan daripada lingkungan, hingga oleh karenanya disebut juga sebagai *Use-oriented Law*.

Hukum lingkungan modern menetapkan ketentuan dan norma-norma guna mengatur tindakan perbuatan manusia dengan tujuan untuk melindungi lingkungan dari kerusakan dan kemerosotan mutunya demi untuk menjamin kelestariannya agar dapat secara langsung terus menerus digunakan oleh generasi sekarang maupun generasi-generasi mendatang. Sebaliknya hukum lingkungan klasik menetapkan ketentuan dan norma-norma dengan tujuan terutama sekali untuk menjamin penggunaan dan eksploitasi sumber-sumber daya lingkungan dengan berbagai akal dan kepandaian manusia guna mencapai hasil semaksimal mungkin, dan dalam jangka waktu yang sesingkat-singkatnya.¹¹⁹

¹¹⁹ St. Munadjat Danusaputro, Op Cit , hal 35 – 36

Menurut Rachmadi Usman, yang dimaksud dengan hukum lingkungan itu adalah ketentuan-ketentuan dan norma-norma hukum yang mengatur upaya terpadu di dalam pemanfaatan, penataan, pemeliharaan, pengendalian, pemulihan dan pengembangan lingkungan hidup.¹²⁰ Dalam pandangan yang lain Muchtar Kusumaatmadja mengungkapkan bahwa sistem pendekatan terpadu atau utuh menyeluruh harus diterapkan oleh hukum untuk mampu mengatur lingkungan hidup manusia secara utuh menyeluruh. Sistem pendekatan ini telah melandasi perkembangan hukum lingkungan di Indonesia.¹²¹

Harun M Husein juga memberikan pengertian tentang hukum lingkungan, yang mengemukakan bahwa hukum lingkungan itu adalah hukum yang mengatur antara manusia dengan manusia, manusia dengan masyarakat dan manusia dengan lingkungan alam sekitarnya.¹²² Sementara dari pemahaman yang diungkapkan oleh Hermien Hadiati Koeswadji dalam bukunya Hukum Pidana Lingkungan, dapat dikemukakan bahwa yang dimaksudnya sebagai hukum lingkungan adalah hukum yang mengatur tentang lingkungan hidup berupa kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan dan makhluk hidup termasuk di dalamnya manusia dan perilakunya yang mempengaruhi kelangsungan hidup dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lainnya.¹²³

¹²⁰ Rachmadi Usman, Op Cit, hal 4

¹²¹ Muchtar Kusumaatmadja, dalam Seminar BPHN mengenai Segi-segi Hukum dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup, sebagaimana dikutip oleh Koesnadi Hardjasoemantri, Op Cit, hal 38

¹²² Harun M Husein, Op Cit, hal 38

¹²³ Hermien Hadiati Koeswadji, Op Cit, hal 4

Pandangan lain tentang hukum lingkungan dikemukakan oleh Drupsteen yang menyatakan bahwa hukum lingkungan (*Milieurecht*) adalah hukum yang berhubungan dengan lingkungan alam (*natuurlijk milieu*) dalam arti seluas-luasnya. Ruang lingkungannya berkaitan dengan dan ditentukan oleh ruang lingkup pengelolaan lingkungan. Dengan demikian hukum lingkungan merupakan instrumentarium yuridis bagi pengelolaan lingkungan. Mengingat pengelolaan lingkungan dilakukan terutama oleh pemerintah, maka hukum lingkungan sebagian besar terdiri atas hukum pemerintahan (*bestuursrecht*) yang kemudian membentuk hukum lingkungan pemerintahan (*bestuursrechtelijk milieurecht*). Di samping itu juga terdapat hukum lingkungan keperdataan (*privaatrechtelijk milieurecht*), hukum lingkungan ketatanegaraan (*staatsrechtelijk milieurecht*), hukum lingkungan kepidanaan (*strafrechtelijk milieurecht*), dan bidang hukum lain sepanjang ia memuat ketentuan yang bertalian dengan pengelolaan lingkungan hidup

Dari beberapa penguraian tentang hukum lingkungan di atas, maka Koesnadi Hardjasoemantri mengelompokkan hukum lingkungan tersebut khususnya di Indonesia atas beberapa aspek yakni :

1. Hukum Tata Lingkungan
2. Hukum Perlindungan Lingkungan
3. Hukum Kesehatan Lingkungan
4. Hukum Pencemaran Lingkungan (dalam kaitannya dengan misalnya pencemaran oleh industri, dan sebagainya)

5. Hukum Lingkungan Transnasional/Internasional (dalam kaitannya dengan hubungan antar negara)
6. Hukum Sengketa Lingkungan (dalam kaitannya dengan misalnya penyelesaian masalah ganti rugi, dan sebagainya)

Aspek-aspek di atas dapat ditambah dengan aspek-aspek lainnya, sesuai dengan kebutuhan perkembangan pengelolaan lingkungan hidup di masa-masa yang akan datang.¹²⁴

Dengan dasar pemikiran tentang hukum lingkungan yang dikemukakan oleh beberapa ahli tersebut, maka pengaturan hukum lingkungan di Indonesia bisa berkembang ke arah yang lebih sistematis dan terkonsep secara teoretis keilmuan dalam proses perumusannya. Di Indonesia proses perumusan hukum lingkungan hidup mendapat masukan dari dua arah, yakni eksternal dan internal. Dari segi eksternal pemerintah sering memasukkan referensi yang berasal dari perkembangan global. Dalam GBHN 1993 inti hasil KTT Bumi 1992 telah dimasukkan. Ini berarti bangsa Indonesia menyatakan komitmennya terhadap pelaksanaan hasil-hasil KTT tersebut. Agenda 21 sebagai hasil KTT Bumi 1992 juga telah disusun dalam skala nasional. Dari segi internal perumusan hukum lingkungan diambil dari pandangan beberapa ahli di Indonesia dan kenyataan-kenyataan hukum yang terjadi di Indonesia.¹²⁵

¹²⁴ Koesnadi Hardjosoemantri, *Op Cit*, hal 38 – 41

¹²⁵ Indra Ismawan, *Resiko Ekologis di Balik Pertumbuhan Ekonomi*, Media Pressindo, Yogyakarta, 1999, hal 81

Dari dua segi tersebut maka aturan-aturan hukum lingkungan dirumuskan untuk memberikan landasan secara yuridis terhadap pelaksanaan pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia. Emil Salim mengungkapkan tiga alasan utama kenapa diperlukannya aturan hukum tentang lingkungan ini, yakni :

1. Telah timbulnya kesadaran bahwa Indonesia sudah menghadapi masalah lingkungan yang cukup serius
2. Adanya keperluan untuk mewariskan kepada generasi mendatang sumber-sumber alam yang dapat diolah secara berkesinambungan dalam proses pembangunan jangka panjang
3. Bersifat idiil, yakni ingin membangun manusia Indonesia seutuhnya, yang tidak hanya maju dalam segi materil, tetapi juga dalam segi spirtual¹²⁶

Dalam pandangan lain, Siti Sundari Rangkuti mengungkapkan bahwa peraturan perundang-undangan lingkungan terutama berfungsi mewujudkan manusia Indonesia sebagai *pembina lingkungan* yang memiliki kesadaran ekologis dan berjiwa akrab lingkungan. Untuk itu perlu digali sebanyak mungkin sistem nilai yang dianut oleh masyarakat dan berkaitan erat dengan lingkungan, terutama yang terkandung dalam hukum adat dan kebiasaan setempat.¹²⁷

Adapun awal pembinaan lingkungan hidup dari segi yuridis di Indonesia secara kongkrit tertuang dalam Keputusan Menteri Negara Pengawasan

¹²⁶ Emil Salim, *Lingkungan Hidup dan Pembangunan*, Mutiara Sumber Widya, Jakarta, 1990, hal 25 – 27

¹²⁷ Siti Sundari Rangkuti, *Op Cit*, hal 14

Pembangunan dan Lingkungan Hidup Nomor : Kep. 006/MNPPLN/3/1979 tentang Pembentukan Kelompok Kerja dalam Bidang Pembinaan Hukum dan Lingkungan Hidup (disingkat dengan kelompok kerja atau Pokja Hukum). Pokja Hukum ini bertugas menyusun rancangan perundang-undangan yang mengatur ketentuan-ketentuan pokok tentang tata pengelolaan sumber alam dan lingkungan hidup.¹²⁸

2. Kesadaran Hukum Lingkungan

Kesadaran hukum memiliki arti penting dalam pelaksanaan hukum lingkungan. Adanya kesadaran hukum akan sangat mendukung untuk keberhasilan suatu aturan hukum itu diterapkan di tengah masyarakat. Keberhasilan penerapan aturan-aturan hukum ini dipengaruhi oleh derajat kesadaran hukum yang ada. Makin tinggi derajat kesadaran hukum yang ada, maka makin tinggi tingkat keberhasilan penerapan aturan hukum itu di masyarakat.

Asumsi awal tentang kesadaran hukum ini perlu diperjelas dengan teori-teori mengenai kesadaran hukum itu sendiri. Untuk memahami lebih lanjut tentang kesadaran hukum ini dapat ditinjau terlebih dahulu arti dari kesadaran itu sendiri. Kesadaran (*awareness*) mengandung pengertian mengetahui sesuatu atau tahu bersikap yang seharusnya, yang didukung oleh persepsi atau informasi. Kesadaran

¹²⁸ Siti Sundari Rangkuti, Hukum Lingkungan dan Kerjasama Lingkungan dalam Proses Pembangunan, Hukum Nasional Indonesia, Dr. Setiadi Unair, Surabaya, 1984, hal 13

individu timbul karena ia memiliki persepsi atau informasi yang mendukungnya, sehingga ia tahu bagaimana seharusnya bersikap.¹²⁹

Sehubungan dengan kesadaran hukum, Soerdjono Soekanto memberi pengertian bahwa kesadaran hukum adalah konsep-konsep abstrak dalam diri manusia, tentang keserasian antara ketertiban dan ketentraman yang dikehendaki dengan ketertiban dengan ketentraman yang sepatasnya.¹³⁰ Dalam pandangan yang lain, dikemukakan oleh Esmi Warassih yang mengungkapkan bahwa kesadaran hukum itu adalah kesadaran untuk bertindak sesuai dengan ketentuan hukum. Kesadaran hukum masyarakat merupakan semacam jembatan yang menghubungkan antara peraturan-peraturan hukum dengan tingkah laku hukum anggota masyarakat. Lawrence Friedmam menyebutnya sebagai kultur hukum yaitu nilai-nilai, sikap-sikap yang mempengaruhi bekerjanya hukum.¹³¹

Kesadaran hukum bukanlah semata-mata sesuatu yang tumbuh secara spontan dalam hati sanubari rakyat akan tetapi juga merupakan sesuatu yang harus dipupuk secara sadar, agar supaya tumbuh dalam hati sanubari rakyat. Dengan begitu ada perbedaan antara kesadaran hukum dengan perasaan hukum. Melihat pendapat dari Sunaryati Hartono dapat diungkapkan bahwa perasaan hukum merupakan sesuatu yang murni abstrak dalam hati sanubari rakyat, sedangkan kesadaran hukum

¹²⁹ Febri Hirnawan, Kesadaran Lingkungan dalam Pembangunan, dalam : Kusdiwirarti Setiono, Johan S. Masjhur, Anna Alisyahbana (Ed), Manusia Kesehatan dan Lingkungan, Alumni, Bandung, 1998, hal 97

¹³⁰ Soerdjono Soekanto, Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum, Rajawali, Jakarta, 1982, hal 159

¹³¹ Esmi Warassih P., Pembinaan Kesadaran Hukum, Majalah Masalah-masalah Hukum, No 5 Tahun XIII, Undip, Semarang, 1983, hal 9

merupakan abstraksi yang lebih rasional daripada perasaan hukum yang hidup di dalam masyarakat.

Lebih lanjut Satjipto Rahardjo menambahkan bahwa dalam kesadaran hukum ini terdapat beberapa komponen penting yakni.¹³²

1. Peraturan hukumnya sendiri yang kemudian dikomunikasikan dalam masyarakat
2. Aktivitas para pelaksana
3. Proses pelebagaan (*institutionalization*) dan internalisasi hukumnya

Dari komponen-komponen kesadaran hukum itu terlihat bahwa peraturan hukum yang dikomunikasikan kepada masyarakatnya merupakan langkah awal dalam menumbuhkan kesadaran hukum. Hal ini ditegaskan oleh Anthony Allot yang menyatakan bahwa hukum itu merupakan bagian dari sistem komunikasi; "*A law or legal system is a system of communication That is, it is a member of the same super-genus as a language. The feature of a law are thus the same as those of any communication system*". Hal senada juga diungkapkan oleh Friedman yang menyatakan bahwa hukum merupakan suatu pesan; "*A legal act (rule, doctrine, practice), whatever function is serve, is a massege.*"¹³³

Inti dari pandangan tentang aturan hukum yang dikomunikasikan tersebut adalah untuk memberikan pemahaman kepada masyarakat mengenai aturan yang bersangkutan. Pemahaman terhadap aturan hukum tersebut tidak hanya ditujukan

¹³² Satjipto Rahardjo, *Hukum dalam Perspektif Sosial*, Alumni, Bandung, 1981, hal 87

¹³³ Soerjono Soekanto, *Efektivitas Hukum dan Peranan Sanksi*, Remaja Karya, Bandung, 1985, hal 17

kepada pihak yang dikenai oleh aturan tapi juga kepada pihak yang berwenang sebagai pelaksana peraturan. Oleh sebab itulah aktivitas dari pelaksana aturan menjadi penentu lebih lanjut terhadap tumbuhnya kesadaran hukum tersebut. Aktivitas pelaksana aturan yang menyimpang dari yang digariskan oleh aturan akan menghambat tumbuhnya kesadaran hukum di masyarakat. Selain itu proses pelembagaan dan internalisasi hukumnya akan menjadi langkah selanjutnya untuk memupuk kesadaran hukum masyarakat.

Karena pentingnya tiga komponen yang dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo dalam membentuk kesadaran hukum, maka dalam menumbuhkan kesadaran hukum lingkungan, aspek sosialisasi terhadap ketentuan hukum lingkungan memiliki arti penting. Sosialisasi ini tidak mutlak tertuju kepada masyarakat pengguna lingkungan saja tapi juga kepada aparat penegak hukum yang akan melakukan *enforcement* terhadap aturan-aturan hukum lingkungan itu di lapangan. Selain itu adanya internalisasi aturan tersebut secara konsisten dalam penerapannya terhadap semua ketentuan yang digariskan oleh aturan tersebut juga memberikan pengaruh terhadap tumbuhnya kesadaran hukum lingkungan.

Hal ini dapat dicontohkan dengan ketentuan larangan membuang sampah yang pada umumnya diatur melalui Peraturan Daerah (Perda). Ketentuan ini hampir pada setiap daerah (khususnya di Sumatera Barat) tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan. Ironisnya, masih banyak masyarakat yang tidak tahu bahwa Perda itu ada, bahkan banyak pula dari pelaksana aturan itu sendiri yang belum pernah melihat

isi Perda tersebut, sehingga bagaimana mungkin ia bisa menjalankan isi Perda tersebut jika ia sendiri tidak paham akan apa yang dimaksud dalam ketentuan Perda tersebut. Hal lainnya yang bisa dilihat dari contoh tersebut adalah tidak konsistennya penerapan aturan tersebut di lapangan. Oleh Satjipto Rahardjo ini disebutnya sebagai kekendoran pelaksanaan aturan hukum ke dalam kualifikasi sering terjadi. Dengan keadaan seperti itu, maka kesadaran hukum masyarakat untuk tidak membuang sampah jadi sangat rendah sekali.

Selain tiga komponen dalam kesadaran hukum yang dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo tersebut, B. Kutschinsky juga mengemukakan empat indikator untuk melihat derajat kesadaran hukum masyarakat, yakni :¹³⁴

1. Pengetahuan tentang peraturan-peraturan hukum (*law awareness*)
2. Pengetahuan tentang isi peraturan-peraturan hukum (*law acquaintances*)
3. Sikap hukum (*legal attitude*),
4. Pola-pola perilaku hukum (*legal behavior*)

Setiap indikator di atas menunjukkan tingkat kesadaran hukum tertentu dari yang terendah sampai tingkat yang tertinggi. Orang dikatakan mempunyai kesadaran hukum yang masih rendah apabila dia hanya mengetahui hukum, namun apabila ia telah tidak hanya sekedar mengetahuinya melainkan sudah berperilaku sesuai dengan hukum, maka ia dikatakan telah mempunyai kesadaran hukum yang tinggi.

¹³⁴ Soerjono Soekanto, Op Cit, hal 160

Pemahaman dari indikator yang diungkapkan oleh B. Kutschinsky ini menimbulkan pemikiran lebih lanjut tentang kesadaran dan kepatuhan hukum. Seorang yang bertindak sesuai dengan aturan hukum dianggap memiliki tingkat kepatuhan hukum yang baik. Maka di sini perlu juga diperjelas perbedaan antara kesadaran hukum dan kepatuhan hukum.

Merujuk pada pendapat yang dikemukakan oleh Esmi Warassih, maka kesadaran hukum dimasuki oleh aspek perasaan hukum. Dengan demikian dalam kesadaran hukum itu terkandung nilai-nilai yang sudah melembaga di dalam masyarakat. Nilai-nilai tersebut bisa berupa nilai terhadap sesuatu yang benar dan sesuatu yang salah, dan hal itu pada dasarnya sudah melembaga dalam kehidupan sosial masyarakat serta dikenal dengan baik oleh masyarakatnya. Pengamalan atas nilai-nilai tersebutlah yang nantinya terwujud dalam norma-norma hukum yang ada. Hal itu juga menjelaskan bahwa dalam kesadaran hukum tersebut terkandung sikap moral masyarakat. Dengan begitu masyarakat yang memiliki kesadaran hukum adalah masyarakat yang memanasifestasikan perasaan hukumnya dalam tindakan yang lebih rasional dengan berperilaku sesuai yang digariskan oleh aturan hukum.¹³⁵

Di sisi lain, kepatuhan hukum terlepas dari unsur perasaan hukum. Tindakan dari kepatuhan hukum adalah kongkritisasi aturan hukum dalam perilaku. Seorang yang patuh pada hukum bukanlah selalu menunjukkan bahwa hukum itu sesuai dengan nilai yang dihayatinya ataupun orang yang patuh pada hukum tidak mutlak

¹³⁵ Lihat penjelasan lebih lanjut dalam Esmi Warassih, Op Cit, 9-12

menunjukkan kepuasannya atas aturan hukum tersebut. Tingkatan itu dipengaruhi oleh adanya keadilan yang di dapat dari pematuhan terhadap hukum itu sendiri. Sementara keadilan itu sendiri dari sisi aturan hukum normatif sangatlah relatif. Seorang pengusaha yang patuh terhadap ketentuan untuk membayar ganti rugi atas tindakan pencemaran yang dilakukannya bukan menjamin ia puas atas isi aturan tersebut ataupun telah memberikan rasa keadilan bagi si pengusaha. Oleh sebab itu kepatuhan hukum ini lebih kental dengan unsur subjektivitasnya.

Namun di sini apakah kepatuhan hukum terlepas sepenuhnya dari pemahaman terhadap kesadaran hukum ? Hal itu tidak pula sepenuhnya benar. Sebab kesadaran hukum juga memiliki korelasi dengan kepatuhan hukum. Orang yang memiliki kesadaran hukum memiliki kecenderungan untuk mematuhi ketentuan-ketentuan hukum yang disadarinya (nilai-nilainya). Namun tidak pula mesti bahwa orang yang memiliki kesadaran hukum rendah tidak patuh terhadap hukum. Kesadaran hukum akan mempengaruhi kepatuhan orang terhadap hukum.

Kepatuhan hukum bisa diungkapkan sebagai manifestasi dari kesadaran hukum. Orang yang hanya memiliki kesadaran hukum tanpa diikuti dengan tindakan untuk mematuhi hukum itu maka kesadaran hukum itu hanya semacam nilai. Kesadaran hukum itu baru akan terlihat dengan adanya kepatuhan hukum. Dengan begitu dalam kenyataan, kesadaran hukum dan kepatuhan hukum itu berlaku secara beriringan.

Ronny Hanitijo Soemitro berpendapat bahwa masalah kepatuhan hukum merupakan suatu aspek saja dari suatu persoalan yang lebih luas yaitu kesadaran hukum. Ada suatu asumsi bahwa kepatuhan hukum senantiasa tergantung pada kesadaran hukum. Bagaimana seseorang dapat mematuhi hukum, kalau ia tidak memahami hukum tersebut. Lagi pula kesanggupan untuk memahami hukum secara logis diikuti oleh kemampuan untuk menilainya. Di sinilah letak hubungan antara kesadaran hukum dan kepatuhan hukum, terlepas dari adil tidaknya hukum tersebut. Jadi yang penting adalah penilaiannya dan bukan hasilnya yang mungkin menganggap suatu hukum adalah adil atau tidak adil.¹³⁶

Selanjutnya menurut Ronny Hanitijo Soemitro dengan mengutip pendapat Selo Soemardjan, diungkapkan bahwa kesadaran hukum itu di samping menyangkut faktor kepatuhan hukum berkaitan pula dengan faktor-faktor lainnya, yakni:¹³⁷

1. Usaha-usaha untuk menanamkan di dalam masyarakat yaitu penggunaan tenaga manusia, alat-alat fisik, organisasi, metode dan teknologi agar anggota masyarakat mengetahui, memahami, menghargai, mengakui dan mematuhi hukum
2. Reaksi masyarakat yang didasarkan pada sistem nilai-nilai yang berlaku, masyarakat mungkin menentang atau mungkin mematuhi hukum, karena

¹³⁶ Ronny Hanitijo Soemitro, *Permasalahan Hukum di dalam Masyarakat*, Alumni, Bandung, 1984, hal 19

¹³⁷ *Ibid*, hal 20

compliance, identification, internalization atau karena kepentingan-kepentingan mereka terjamin pemenuhannya.

3. Jangka waktu penanaman hukum yaitu panjang atau pendeknya jangka waktu, dalam waktu mana usaha-usaha menanamkan hukum itu dilakukan dan diharapkan memberikan hasil.

Dalam melihat korelasi antara kesadaran hukum dengan kepatuhan hukum dapat ditinjau pula dari pandangan H.C Kelman yang mengelompokkan kepatuhan hukum itu atas tiga pembagian kepatuhan hukum yakni :¹³⁸

(1) *Compliance*

Yakni suatu kepatuhan yang didasarkan pada harapan untuk menerima imbalan, dan usaha untuk menghindarkan diri dari hukuman yang mungkin dijatuhkan. Kepatuhan ini sama sekali tidak berdasarkan pada keyakinan terhadap kaedah hukum yang bersangkutan, tetapi lebih berdasarkan pada pengendalian dari si pemegang kekuasaan. Akibatnya ialah bahwa kepatuhan hukum akan ada bila ada pengawasan yang ketat terhadap efektivitas pelaksanaan kaedah-kaedah hukum tersebut.

(2) *Identification*

Ialah kepatuhan hukum bukan karena nilai intrinsiknya, tetapi agar anggota atau keanggotaan kelompok tetap terjaga atau tetap ada hubungan baik dengan mereka yang diberi wewenang untuk menerapkan kaedah hukum tersebut. Daya tarik

¹³⁸ Soerjono Soekanto, Op Cit, hal 228

untuk mematuhi hukum adalah keuntungan yang diperoleh dari hubungan tersebut, sehingga kepatuhan hukum tergantung pada baik buruknya interaksi tadi.

(3) *Internalization*

Adalah kepatuhan hukum yang terjadi bila karena secara intristik kepatuhan tersebut mempunyai imbalan. Isi dari kaedah hukum adalah sesuai dengan nilai-nilai yang ada sejak semula atau karena dia mengubah nilai-nilai yang semula dianut. Hasil proses internalisasi ini ialah suatu konformitas yang didasarkan pada motivasi secara intristik.

Tiga bagian kepatuhan hukum yang dikemukakan oleh H.C Kelman di atas bukanlah suatu pengelompokan yang disusun secara hirarchi, melainkan pengelompokan ini berdasarkan bentuk, sifat, dan latar belakang terjadinya kepatuhan hukum tersebut. Dengan begitu ketiga bagian tersebut dapat berlaku secara sendiri-sendiri tapi dapat pula secara sekaligus. Karena suatu kaedah hukum yang dipatuhi itu dianggap dapat memelihara hubungan suatu kelompok, tetapi kemudian ditakuti sanksinya bila hubungan tersebut tidak terpelihara dengan baik.¹³⁹

Untuk menentukan derajat kepatuhan hukum ini dapat dirujuk pada pendapat Hoefganel's yang memberikan tingkatan-tingkatan dari kepatuhan hukum, yaitu :¹⁴⁰

¹³⁹ Pengelompokan itu pada dasarnya merupakan bagian dari cara bekerjanya hukum di dalam masyarakat, sebab di sana terdapat unsur sanksi atau reward atas timbulnya kepatuhan hukum dan dipengaruhi pula oleh kewibawaan penegak hukumnya. Maka dalam kepatuhan ini yang diharapkan adalah adanya kesesuaian perilaku antara pemegang peran (*role occupant*) dengan perilaku yang diharapkan oleh hukum (*role expectation*)

¹⁴⁰ Soerjono Soekanto, Op Cit, hal 234

1. Seseorang berperilaku sebagaimana diharapkan oleh hukum dan menyetujuinya, hal mana sesuai dengan sistem nilai-nilai dari mereka yang berwenang
2. Seseorang berperilaku sebagaimana diharapkan oleh hukum dan menyetujuinya, akan tetapi dia tidak setuju dengan penilaian yang diberikan oleh yang berwenang terhadap hukum yang bersangkutan
3. Seseorang mematuhi hukum, akan tetapi dia tidak setuju dengan kaedah-kaedah hukum maupun nilai-nilai dari penguasa
4. Seseorang tidak patuh kepada hukum, akan tetapi menyetujui hukum dan nilai-nilai mereka yang mempunyai wewenang
5. Seseorang sama sekali tidak menyetujui semuanya dan diapun tidak patuh kepada hukum (melakukan protes)

Di samping kepatuhan hukum yang dikemukakan oleh Hoefganel, terdapat pula kepatuhan hukum yang atas dasar imitasi, sugesti, identifikasi, dan simpati, baik secara terpisah maupun secara akumulatif. Dalam hal ini pemegang peran dalam pelaksanaan hukum tersebut (*role occupant*) yang menjadi penentu terjadinya kepatuhan hukum tersebut yang didasari timbulnya oleh kewibawaan si pemegang peran (*influintials*). Seseorang akan tetap mematuhi hukum itu sepanjang masih ada orang yang disegani (orang di sini bukanlah selalu pihak penguasa). Dengan begitu kepatuhan hukum di sini ditentukan oleh figur yang memiliki kewibawaan.

Hermien Hadiati Koeswadji mengungkapkan bahwa kepatuhan pada hukum yang didasarkan pada keberwibawaan ini akan sulit menimbulkan kesadaran hukum

kalau hanya ditopang oleh kewibawaan dari unsur formal, yang dalam kepustakaan kewibawaan ini diidentikkan dengan “*authority*” atau dalam istilah-istilah lain disebut dengan *formal power*, *sanctioned power*, *institutionalized power*, dan bahkan juga diidentikkan dengan istilah *manifestation of power*. Melainkan kewibawaan tersebut juga harus didukung oleh kewibawaan dari unsur-unsur informal. Sebab kewibawaan dari unsur ini didukung oleh kekuatan-kekuatan psikologi yang dilengkapi dengan sanksi-sanksi moral yang bersifat internal pada diri seseorang. Hal inilah yang nantinya akan tumbuh menjadi suatu kesadaran hukum yang “mendarah daging” pada orang tersebut.¹⁴¹

Konsep-konsep pemikiran tentang perasaan hukum, kesadaran hukum dan kepatuhan hukum tersebut, secara keseluruhan memiliki relevansi langsung terhadap konsep kesadaran hukum lingkungan. Maka pemahaman terhadap kesadaran hukum secara umum dapat dikonversikan dalam pemahaman kesadaran hukum lingkungan secara khusus. Pengkhususan dalam pemahaman kesadaran hukum lingkungan ini terletak pada objek aturan hukum dan perilaku hukum lingkungan. Maka di sini pemahaman terhadap kesadaran lingkungan bisa dipersamakan dengan kesadaran hukum lingkungan. Sebab seseorang yang telah memiliki kesadaran lingkungan maka perilakunya akan dituntun oleh nilai-nilai yang terkandung dalam kesadaran

¹⁴¹ Hermien Hadiati Koeswadji, *Op Cit*, hal 95 –97, bandingkan pula dengan pendapat Esmi Warassih, *Op Cit*, hal 9

lingkungan tersebut, dan nilai-nilai yang berkesadaran lingkungan tersebut terkandung dalam nilai-nilai yang ada dalam aturan-aturan hukum lingkungan.

Munadjat Danusaputro berpandangan bahwa kesadaran hukum lingkungan ini timbul setelah adanya kesadaran manusia akan pentingnya kedudukan alam dalam menjaga kelangsungan hidup manusia beserta pemenuhan segala kebutuhannya. Alam tidak lagi merupakan budak manusia semata melainkan satu kesatuan dengan hidup dan kehidupan manusia itu sendiri. Bahkan dalam pandangan yang lebih ekstrim dinyatakan bahwa "*manusia tanpa lingkungan hanyalah suatu abstraksi belaka*". Dengan timbulnya kesadaran itu maka mulailah manusia menggunakan hukum sebagai sarana untuk mewujudkan ketertiban dan keadilan dalam berhubungan dengan alam.¹⁴²

Pandangan ini ditambahkan oleh Febri Hirnawan bahwa seseorang individu akan berkesadaran lingkungan apabila ia memiliki persepsi atau informasi tentang berbagai aspek lingkungan yang mendukungnya, dan kesadaran itu meningkat sejalan dengan makin banyaknya informasi yang diserap di dalam lingkungan yang terus membinanya, makin berkembang persepsi atau wawasan yang terbina, makin menghayati, meyakini dan mengamalkannya (Febri Hirnawan mengandaikan kesadaran itu terhadap ungkapan "kebersihan adalah sebagian dari iman"). Sikap kesadaran lingkungan ini, oleh karena itu, perlu dibina secara luas dan

¹⁴² Lihat lebih lanjut penjelasan Munadjat Danusaputro dalam lahirnya hukum lingkungan dan pentingnya kelestarian lingkungan, dalam St. Munadjat Danusaputro, Op Cit, hal 88 - 98

berkesinambungan dalam lingkup nasional secara bertahap agar dapat dibentuk budaya bersih lingkungan, melalui semacam program terpadu pemasyarakatan kesadaran lingkungan. Pada gilirannya, penegakan hukum juga dilaksanakan.¹⁴³

3. Penegakan Hukum Lingkungan

Merujuk pada isi dari pandangan Satjipto Rahardjo yang menyatakan bahwa hukum tidak lagi menjadi hukum apabila tidak dijalankan atau diterapkan.¹⁴⁴ Hal ini memberi arti bahwa suatu aturan hukum yang tidak ditegakkan akan menjadi mati suri sampai suatu waktu hukum itu ditinggalkan dan dilupakan sehingga hilang dan mati dalam arti sesungguhnya. Dengan begitu penegakan hukum adalah bagian yang menentukan suatu aturan itu tetap menjadi hukum atau tidak.

Selama aturan hukum itu tidak dijalankan, maka ia tidak lebih dari hasil pemikiran para pembuat undang-undang yang terangkai dalam kata-kata yang indah namun tidak punya makna dan arti sama sekali di tengah masyarakat sebab tidak ada pengamalannya. Untuk bisa menjadikan hukum itu eksis di tengah masyarakat dan teramalkan, maka upaya penegakan hukum adalah solusinya.

Hal serupa juga akan terjadi pada aturan-aturan hukum lingkungan. Jika tidak ada upaya penegakan hukum lingkungan, maka aturan-aturan hukum lingkungan tak lebih dari sebuah konsep pemikiran tentang lingkungan yang baik dan ideal tanpa ada

¹⁴³ Febri Hirnawan, Op Cit hal 95

¹⁴⁴ Satjipto Rahardjo, Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis, Sinar Baru, Bandung, Tanpa tahun, hal 5

realisasinya yang nyata di tengah masyarakat. Untuk itu perlu dipahami makna penegakan hukum secara keseluruhan dan makna penegakan hukum lingkungan secara khusus guna bisa mewujudkan apa yang menjadi harapan dari ketentuan-ketentuan yang ada dalam aturan hukum tersebut, khususnya hukum lingkungan.

Untuk mengawali pemahaman tentang penegakan hukum, maka penting diketahui terlebih dahulu apa hakekat sebenarnya yang ingin ditegakkan dalam penegakan hukum tersebut. Mengutip pendapat Radbruch, pada hakekatnya hukum mengandung ide atau konsep-konsep, dengan demikian boleh digolongkan kepada sesuatu yang abstrak, dan di sini termasuk ide keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan sosial. Maka dengan bicara penegakan hukum berarti keinginan untuk menegakkan ide-ide dan konsep-konsep tersebut yang nota bene adalah abstrak. Dengan begitu dalam implementasi secara riil, maka penegakan hukum itu adalah ingin mewujudkan ide-ide dan konsep-konsep yang abstrak menjadi kenyataan. Proses perwujudan ide-ide inilah yang menurut pendapat Satjipto Rahardjo merupakan hakekat dari penegakan hukum tersebut.¹⁴⁵

Dengan konsep pemikiran yang diungkapkan oleh Satjipto Rahardjo tersebut, maka beliau berpendapat bahwa penegakan hukum itu sudah dimulai sejak saat peraturan hukumnya dibuat. Hal ini dijelaskan, karena penegakan hukum itu adalah "*suatu proses*" untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Yang disebut sebagai keinginan-keinginan hukum itu adalah pikiran-pikiran badan

¹⁴⁵ Satjipto Rahardjo, *ibid*, hal 15

pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum. Karena penegakan hukum itu suatu proses, maka ia menjangkau sampai pada pembuatan hukum. Dalam kenyataan, proses penegakan hukum itu memuncak pada pelaksanaannya oleh para pejabat penegak hukum itu sendiri.¹⁴⁶

Penjelasan Satjipto Rahardjo tersebut jika dibawakan pada proses penegakan hukum lingkungan, maka dapat diungkapkan bahwa dengan adanya *political will* pemerintah baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah untuk menyusun atau membentuk aturan perundang-undangan di bidang lingkungan, maka di saat itu telah dimulai proses pelaksanaan penegakan hukum lingkungan. Sebab tanpa adanya aturan-aturan hukum yang tegas dan pasti, maka ide-ide dan konsep-konsep tentang lingkungan yang baik dan perlu dilestarikan hanya angan-angan belaka tanpa ada perwujudannya secara nyata.

Namun apakah penegakan hukum itu telah berakhir sampai di sana saja ? Tentu saja tidak. Sebab itu hanya bagian dari proses penegakan hukum. Ide-ide atau konsep-konsep pemikiran yang telah direalisasikan dalam aturan perundang-undangan itu akan membutuhkan pelaksanaannya. Tanpa pelaksanaan, maka ia tidak pula menjadi hukum, melainkan hanya konsep pemikiran yang tertuang dalam bentuk rangkaian tulisan. Untuk bisa menjadi hukum maka aturan-aturan tersebut harus diterapkan di tengah masyarakat menjadi suatu perilaku yang sesuai dengan keinginan hukum.

¹⁴⁶ Ibid, hal 24

Untuk bisa menjadikan hukum itu terealisasi secara nyata di tengah masyarakat (berlaku), maka yang bekerja di sini adalah lembaga penerap sanksi dan para pemegang peran. Lembaga penerap sanksi dalam menjalankan tugasnya akan didukung oleh kekuasaan dan kewenangan yang ada padanya (yang diberikan dan didasarkan pada apa yang digariskan oleh ketentuan hukum). Para pemegang peran mewujudkan hukum itu dengan kesadaran bertindak dan kepatuhan atau ketaatan pada apa yang diharapkan oleh hukum (*role expectation*). Sehubungan dengan hal itu Hermien Hadiati Koeswadji mengungkapkan bahwa berlakunya hukum pidana – bahkan hukum apa saja – dalam suatu masyarakat, berkaitan dengan tiga unsur/komponen dari hukum tersebut, yang antara unsur yang satu dengan unsur yang lain saling erat berkait. Ketiga unsur/komponen berlakunya hukum dalam suatu masyarakat tersebut terdiri dari :¹⁴⁷

Pertama, adanya seperangkat peraturan yang berfungsi mengatur perilaku manusia, juga berfungsi menyelesaikan sengketa yang timbul di antara para anggota masyarakat tersebut, juga berfungsi mendidik. Khususnya fungsinya yang terakhir, mengingat setiap peraturan yang dibuat dengan sengaja selalu bertujuan untuk mengatur perilaku anggota masyarakat untuk waktu mendatang (sifat preventif suatu peraturan hukum) berdasarkan suatu tujuan tertentu dan oleh karena itu harus dilaksanakan/dipatuhi. Sedangkan fungsinya yang kedua juga merupakan sifat setiap peraturan hukum yang

¹⁴⁷ Hermien Hadiati Koeswadji, Op Cit , hal 86 – 87

represif menyelesaikan permasalahan bila terjadi pelanggaran atas peraturan-peraturan yang dibuat dengan sengaja untuk mengatur perilaku anggota masyarakat itu.

Kedua, Adanya seperangkat orang/lembaga yang melaksanakan tugas agar peraturan-peraturan yang dengan sengaja dibuat itu ditaati dan tidak dilanggar. Dalam hal dilanggar, maka seperangkat orang/lembaga tersebut diberi kewenangan untuk menyelesaikannya. Kewenangan ini tercermin dalam sanksi/akibat (pelanggaran hukum yang menyertainya)

Ketiga, Adanya orang-orang yang dikenai oleh peraturan itu, yaitu anggota masyarakat baik secara perorangan maupun kelompok.

Dari pandangan Hermien Hadiati Koesawadji tersebut dapat dijelaskan bahwa aturan-aturan hukum menjadi stimulus bagi seperangkat orang/lembaga untuk menerapkan aturan tersebut (*sanctioning institution*). Dalam menerapkan aturan tersebut, *sanctioning institution* dilengkapi dengan kewenangan yang diberikan langsung oleh aturan hukum tersebut. Di sisi lain para pemegang peran akan bertindak sesuai dengan ketentuan hukum sebagai respon atas aturan-aturan hukum tersebut, sanksi-sanksinya, aktivitas dari lembaga pelaksana serta keseluruhan kompleks kekuatan sosial, politik dan lain-lainnya yang mengenai dirinya.¹⁴⁸

¹⁴⁸ Lihat penjelasan tentang dalil bekerjanya hukum terhadap para pemegang peran yang dikemukakan oleh Robert B Seidman sebagaimana yang dikutip oleh Satjipto Rahardjo, Op Cit hal 28

Melengkapi pandangan di atas dikemukakan pula oleh Harun M Husein tentang faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum di dalam masyarakat, faktor-faktor tersebut adalah :¹⁴⁹

1. Sarana hukum (peraturan hukum)
2. Aparat penegakan hukum
3. Fasilitas dan sarana
4. Kesadaran hukum masyarakat
5. Faktor sosial, politik, ekonomi dan kultural.

Pandangan lain tentang faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum ini dapat diambil dari pendapat Munadjat Danusaputro, yang mengungkapkan bahwa agar hukum itu terlaksana secara baik maka sekurang-kurangnya harus memenuhi tiga syarat (meliputi syarat teknis hukum dan syarat teknis institusi), yakni :¹⁵⁰

1. Bentuk dan isi peraturan hukumnya harus tepat dan jelas serta sesuai dengan syarat-syarat bagi hukum yang baik
2. Para pelaksananya harus memiliki keterampilan dan kemahiran yang diperlukan untuk menjamin agar pelaksanaannya dapat terselenggara dengan tepat dan lancar, baik para pelaksananya di bidang perumusan peraturan hukumnya maupun di bidang pelaksanaan peraturan hukum itu secara nyata dalam kehidupan

¹⁴⁹ Harun M Husein, Op Cit, hal 209 – 210

¹⁵⁰ St. Munadjat Danusaputro, Op Cit, hal 116

3. Cara-cara serta prosedur pelaksanaannya hendaknya jelas dan tegas serta mudah dimengerti, agar para pelaksana tidak akan mengalami kesalahfahaman dan keragu-raguan baik dalam tata organisasi maupun kewenangannya.

Pemikiran yang hampir senada dengan yang disampaikan oleh Munadjat Danusaputro, diungkapkan oleh G.G Howards dan R.S Sumers sebagaimana yang dikutip oleh Soetandyo Wignjosoebroto, yang menyatakan agar hukum bisa ditegakkan secara baik maka harus diperhatikan faktor-faktor sebagai berikut :¹⁵¹

1. Undang-undang harus dirancang dengan baik. Kaedah-kaedah yang bekerja mematokti tingkah laku itu harus ditulis dengan jelas dan dapat dipahami dengan penuh kepastian
2. Mereka yang bekerja sebagai pelaksana hukum harus menunaikan tugasnya dengan baik. Mereka harus mengumumkan peraturan itu secara luas. Mereka harus menafsirkan secara seragam dengan kepastian yang tetap serta sedapat mungkin senafas atau senada dengan bunyi penafsiran yang mungkin dicoba dilakukan oleh warga masyarakat, yang terkena alat-alat pengusut perkara harus bekerja terus tanpa mengenal jemu untuk menyidik dan menuntut pelanggar.

I.S Susanto dalam menjelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan penegakan hukum itu mengemukakan bahwa paling tidak ada empat dimensi yang mempengaruhi kualitas penegakan hukum, yakni di samping undang-undangnya

¹⁵¹ G.G Howard dan R.S Sumers dalam Soetandyo Wignjosoebroto, Faktor-faktor yang Mempengaruhi Keefektifan Hukum yang Melaksanakan Fungsinya Sebagai Kontrol Sosial, Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 1976, hal 46 - 47

maka penegakan hukum secara kongkrit melibatkan pelanggar hukum, korban (masyarakat) dan aparat penegak hukum di dalam suatu hubungan yang bersifat interaksi, yaitu hubungan yang bersifat saling mempengaruhi dan berlangsung dalam wadah struktur politik, sosial, ekonomi, dan budaya pada suatu situasi tertentu.¹⁵²

Sementara Satjipto Rahardjo mengungkapkan bahwa dalam membicarakan penegakan hukum, faktor manusia akan menjadi perhatian utama. Sebab menurut hemat beliau, membicarakan masalah penegakan hukum tanpa menyinggung segi manusia yang menjalankan penegakan itu, merupakan pembicaraan yang steril sifatnya. Apabila dalam membicarakan masalah penegakan hukum hanya berpegangan pada keharusan-keharusan sebagaimana tercantum dalam ketentuan-ketentuan hukum, maka hanya akan memperoleh gambaran stereotips yang kosong. Ia baru menjadi sisi yang berisi manakala dikaitkan pada pelaksanaannya yang kongkrit oleh manusia.¹⁵³

Dengan melihat faktor yang mempengaruhi penegakan hukum ini maka dapat dipahami bahwa pelaksanaan penegakan hukum tersebut adalah bagian dari lingkup bekerjanya hukum. Oleh Friedman dikemukakan bahwa hal yang tidak bisa diabaikan dalam bekerjanya hukum ini adalah peranan dari kultur hukum, yaitu nilai-nilai dan sikap-sikap yang mempengaruhi bekerjanya hukum. Ditambahkan oleh Satjipto

¹⁵² I.S Susanto, Pemahaman Kritis Terhadap Realitas Sosial, Majalah Masalah-masalah Hukum, No. 9 tahun 1992, hal 17

¹⁵³ Satjipto Rahardjo, Op Cit, hal 24

Rahardjo, bahwa bekerjanya hukum secara lengkap melibatkan berbagai unsur, yaitu:¹⁵⁴

1. Peraturannya sendiri
2. Warga negara sebagai sarana pengaturan
3. Aktivitas birokrasi pelaksana
4. Kerangka sosial, politik, ekonomi, budaya yang ada yang turut menentukan bagaimana setiap unsur dalam hukum tersebut di atas menjalankan apa yang menjadi bagiannya.

Pemahaman akan penegakan hukum secara umum membawa pengertian terhadap penegakan hukum lingkungan secara khusus. Dari uraian tentang penegakan hukum di atas dapat diambil pengertian tentang penegakan hukum lingkungan. Penegakan hukum lingkungan adalah proses perwujudan ide-ide dan konsep-konsep mengenai lingkungan yang baik secara nyata dan terealisasi dalam aturan-aturan hukum dan terwujud dalam perilaku hukum masyarakat yang berkesadaran lingkungan. Dengan demikian dalam penegakan hukum lingkungan ini memiliki unsur-unsur utama yakni :

1. adanya ide-ide dan konsep tentang lingkungan yang baik;
2. terealisasi dalam aturan hukum; dan
3. terwujud dalam perilaku hukum masyarakat yang berkesadaran lingkungan.

¹⁵⁴ Satjipto Rahardjo, *Permasalahan Hukum di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1983, hal 12 -1 4

Di dalam *Notitie Handhaving Milieurecht* 1981 di negeri Belanda, sebagaimana yang dikutip oleh Koesnadi Hardjasoemantri, dinyatakan bahwa penegakan hukum diartikan sebagai *het door controle en het toepassen (of dreigen daarmee) van administratiefrechtelijke, strafrechtelijke of privaatrechtelijke middelen bereiken dat de algemeen en individueel geldende rechtsregels en voorschriften worden nageleefd*. Dalam hubungan dengan *controle* ini termasuk pengawasan pemerintah atas perbuatan maupun penyidikan dari tindakan yang melanggar hukum.¹⁵⁵

Pengertian yang lain mengenai penegakan hukum lingkungan dikemukakan oleh Biezeveld, sebagaimana yang dikutip oleh Siti Sundari Rangkuti, yang menyatakan bahwa : *Environmental law enforcement can be defined as the application of legal governmental powers to ensure compliance with environmental regulation by means of :*

- a. *administrative supervision of the compliance with the environmental regulation (inspection) (= mainly preventive activity);*
- b. *administrative measures or sanctions in case of non-compliance (= corrective activity);*
- c. *criminal investigation in case of presumed offences (= repressive activity);*
- d. *criminal measures or sanctions in case of offences (= repressive activity)*

¹⁵⁵ Koesnadi Hardjasoemantri, hal 376

e. civil action (lawsuit) in case of (threatening) non-compliance (= preventive or corrective activity).

Berdasarkan pandangan tersebut Siti Sundari Rangkuti memberikan pengertian sendiri tentang penegakan hukum lingkungan itu sebagai upaya untuk mencapai ketaatan terhadap peraturan dan persyaratan dalam ketentuan hukum yang berlaku secara umum dan individual, melalui pengawasan dan penerapan sanksi administrasi, kepidanaan, dan keperdataan.¹⁵⁶

Pengertian penegakan hukum lingkungan yang dikemukakan oleh Siti Sundari Rangkuti tersebut menekankan penegakan hukum itu pada usaha untuk mewujudkan ketaatan atau kepatuhan pada aturan-aturan hukum lingkungan sehingga menimbulkan perilaku yang selaras dengan ide-ide dan konsep-konsep tentang lingkungan yang baik. Perwujudan upaya itu dilakukan dengan menggunakan instrumen-instrumen dalam aturan hukum seperti aturan hukum administrasi negara, aturan hukum perdata dan aturan hukum pidana.

Harun M Husein dalam memberikan pengertian tentang penegakan hukum lingkungan ini menyatakan bahwa penegakan hukum lingkungan merupakan suatu mata rantai yang membentuk suatu proses, yaitu proses penegakan hukum lingkungan yang memiliki corak tersendiri, yang sangat berbeda dengan corak penegakan hukum

¹⁵⁶ Siti Sundari Rangkuti, Op Cit, hal 208 – 209

pada umumnya.¹⁵⁷ Corak tersendiri sebagai kekhasan dalam penegakan hukum lingkungan ini dapat dilihat dari orientasi penegakan hukum lingkungan tersebut.

Penegakan hukum secara umum berorientasi pada memberikan keadilan dan ketertiban dalam terjadinya hubungan antar manusia (*Human's interest-oriented law*). Sementara dalam penegakan hukum lingkungan orientasinya tidak semata ditujukan pada hubungan antara manusia tapi lebih diarahkan pada keadilan bagi alam dan ketertiban dalam hubungan antara manusia dan alam tempat tinggalnya, maka dalam penegakan hukum lingkungan ini orientasinya adalah pada kepentingan alam (*Nature's interest-oriented Law*)

Penegakan hukum lingkungan sebagai suatu proses ini juga diawali dengan adanya peraturan hukum tentang lingkungan. Menurut Munadjat Danusaputro,¹⁵⁸ pengaturan lingkungan secara hukum dapat menjamin kepastian dan ketertiban dalam pengelolaan lingkungan, untuk mewujudkan keadilan. Karena hukum memiliki sanksi untuk memaksakan kehendaknya, jika perlu. Dalam pada itu posisi dan peranan hukum dalam pengelolaan lingkungan tetap hanya sebagai penunjang belaka.

Sebagai sarana penunjang, kemampuan dan kedayagunaan hukum akan selalu tergantung kepada siapa dan dengan cara bagaimana digunakannya. Betapapun ampuh dan sempurnanya suatu sarana, namun jika yang menggunakannya tidak memiliki keterampilan dan kemahiran, sudah pasti kemampuan dan kesempurnaan

¹⁵⁷ Harun M Husein, Op Cit , hal 170

¹⁵⁸ St. Munadjat Danusaputro, Op Cit, hal 116

dari sarana tersebut tidak akan terwujud. Begitu pula jika tata penggunaannya (cara-cara dan prosedur penggunaan) tidak ditepati secara seksama, mustahil kemampuan dan kesempurnaan dari sarana tersebut dapat diwujudkan.

Untuk itu perlu diciptakan adanya suatu situasi yang kondusif dalam usaha penegakan hukum lingkungan. Oleh Harun M Husein dikemukakan empat hal yang perlu dilakukan untuk terciptanya situasi yang kondusif dalam usaha penegakan hukum lingkungan, yakni :¹⁵⁹

1. deregulasi hukum lingkungan;
2. pembinaan kesamaan persepsi antar para penegak hukum;
3. melengkapi sarana dan fasilitas;
4. pembinaan kesadaran hukum rakyat.

Penegakan hukum lingkungan ini menurut Daud Silalahi mencakup pada penataan dan penindakan (*compliance and enforcement*) yang meliputi bidang administrasi negara, bidang hukum perdata, dan bidang hukum pidana.¹⁶⁰ Penegakan hukum untuk penataan dan penindakan ini menunjukkan adanya sifat preventif dan represif dalam penegakan hukum lingkungan ini. Artinya di sini dalam penegakan hukum lingkungan itu tidak semata-mata ditujukan untuk menindak para pelanggar lingkungan tapi lebih diarahkan untuk mencegah terjadinya pelanggaran tersebut.

¹⁵⁹ Harun M Husein, Op Cit hal 210

¹⁶⁰ Daud Silalahi, Op Cit, hal 215

Penyidikan serta pelaksanaan sanksi administrasi atau sanksi pidana merupakan bagian akhir (*sluitstuk*) dari penegakan hukum. Yang perlu ada terlebih dahulu adalah penegakan preventif yaitu pengawasan pelaksanaan peraturan. Pengawasan preventif ini ditujukan kepada pemberian penerangan dan saran serta upaya meyakinkan seseorang dengan bijaksana agar beralih dari suasana pelanggaran ke tahap pemenuhan ketentuan peraturan. Dengan demikian dalam penegakan hukum lingkungan yang lebih dahulu dilakukan adalah yang bersifat *compliance* dengan pemenuhan peraturan, atau penegakan preventif dengan pengawasan preventifnya.¹⁶¹

Pelaksanaan penegakan hukum lingkungan yang bersifat preventif atau represif ini dilakukan sesuai dengan sifat dan efektivitasnya. Hal ini memberi arti bahwa pemilihan penegakan hukum itu didasarkan pada sifatnya apakah ditujukan untuk mencegah atau untuk menindak atas pelanggaran yang terjadi. Dari segi efektivitasnya didasarkan apakah dengan penegakan hukum preventif atau represif tersebut hukum bisa diberlakukan secara efektif. Jika dalam kenyataannya dengan tindakan preventif menunjukkan efektivitas dalam pelaksanaannya maka tindakan represif tidak lagi diperlukan, namun jika kenyataan menghendaki hukum itu efektif jika dilakukan penindakan maka penegakan hukum secara represif merupakan pilihannya.

Penegakan hukum yang bersifat preventif berarti bahwa pengawasan aktif dilakukan terhadap kepatuhan kepada peraturan tanpa kejadian langsung yang

¹⁶¹ Koesnadi Hardjasoemantri, Op Cit, hal 376

menyangkut peristiwa kongkrit yang menimbulkan sangkaan bahwa peraturan hukum telah dilanggar. Instrumen bagi penegakan hukum preventif adalah penyuluhan, pemantauan dan penggunaan kewenangan yang sifatnya pengawasan (pengambilan sampel, penghentian mesin-mesin dan sebagainya) dengan demikian dalam penegakan hukum ini yang utama adalah pejabat atau aparatur Pemerintah Daerah yang berwenang mencegah terjadinya pencemaran lingkungan.

Penegakan hukum yang bersifat represif dilakukan dalam hal perbuatan yang melanggar peraturan. Penindakan secara pidana pada umumnya selalu menyusuli pelanggaran peraturan dan biasanya tidak dapat meniadakan akibat pelanggaran tersebut. Untuk menghindari penindakan pidana secara berulang-ulang, pelaku (pencemar) sendirilah yang harus menghentikan keadaan itu.¹⁶² Penegakan hukum pidana ini dicirikan dengan adanya sanksi pidana bagi si pelaku pelanggaran lingkungan. Sanksi dalam hukum pidana adalah sanksi yang negatif atau dapat dikatakan bahwa hukum pidana memiliki sistem sanksi yang negatif. Di samping itu mengingat sifat dari pidana, maka penerapannya dilakukan apabila sarana (upaya) lain sudah tidak memadai, maka dapat dikatakan pula bahwa hukum pidana mempunyai fungsi yang subsidair.¹⁶³

Dengan begitu dalam penegakan hukum lingkungan, upaya pertama yang dilakukan adalah tindakan preventif yakni dengan mengusahakan agar keseimbangan

¹⁶² Siti Sundari Rangkuti, Pembinaan Hukum Lingkungan Administrasi, Hukum Lingkungan Keperdataan, Hukum Lingkungan Kepidanaan, Universitas Airlangga, Surabaya, 1984, hal 17 - 19

¹⁶³ Sudarto, Hukum dan Hukum Pidana, Alumni, Bandung, 1977, hal 30

alam dan ekosistem ini tetap terjaga dan segala aktivitas manusia terhadap lingkungan tidak mengganggu keseimbangan tersebut. Dalam mengusahakan hal tersebut, aspek hukum administrasi akan lebih banyak berperan. Apabila telah terlihat kecenderungan ke arah terjadinya ketidakseimbangan pada alam akibat tindakan manusia, maka harus segera dilakukan upaya pencegahan. Kalaupun telah terjadi ketidakseimbangan tersebut maka harus diusahakan tindakan ke arah pemulihan. Pada langkah inilah aspek hukum perdata bisa digunakan, yakni berupa tindakan ganti rugi terhadap perusak lingkungan guna mengganti kerusakan tersebut untuk kembali mewujudkan keseimbangan dalam ekosistem alam yang dirusakinya. Namun apabila sudah tidak bisa lagi dipulihkan, maka barulah diambil langkah penindakan dengan menggunakan tindakan hukum pidana yang disertai dengan sanksi yang bersifat negatif bagi penerimanya.

C. OTONOMI DAERAH DAN KEBIJAKAN OTONOMI LINGKUNGAN

1. Pemahaman Otonomi Daerah

Pemahaman terhadap otonomi daerah dapat diawali dengan pembicaraan tentang istilah otonomi itu sendiri. Secara etimologi istilah otonomi berasal dari bahasa latin yang terdiri dari *autos* yang artinya sendiri dan *nomos* yang berarti aturan. S.L.S Danuredjo mengartikan otonomi sebagai *zelwetgeving* atau pengundangan sendiri, sedangkan Saleh Syarif mengartikan otonomi itu sebagai mengatur atau memerintah sendiri. Pengertian yang lebih terarah dari otonomi ini, sebagai otonomi daerah, dikemukakan oleh J. Wajong, yang mengatakan bahwa

otonomi adalah kebebasan untuk memelihara dan memajukan kepentingan khusus daerah, dengan keuangan sendiri, menentukan hukum sendiri dan pemerintahan sendiri.¹⁶⁴

Berhubungan dengan padangan J. Wajong ini, diungkapkan oleh Logeman, bahwa kebebasan bergerak yang diberikan kepada daerah otonom berarti memberi kesempatan kepadanya untuk mempergunakan prakarsanya sendiri dari segala macam kekuasaannya untuk mengurus kepentingan umum (penduduk), pemerintah yang demikian itu dinamakan otonom. Lebih lanjut dikemukakan oleh Logeman bahwa kekuasaan bertindak merdeka (*vrij beweging*) yang diberikan pada satuan-satuan kenegaraan yang memerintah sendiri di daerahnya itu, adalah kekuasaan yang berdasarkan inisiatif sendiri, dan pemerintahan yang berdasarkan inisiatif sendiri itulah yang disebut otonomi, yang oleh van Vollenhoven dinamakan *eigenmeesterchap*. Sementara oleh Ateng Safrudin otonomi diartikan sebagai kebebasan atau kemandirian (*zelfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*). Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan.¹⁶⁵

C.F. Franseen merumuskan otonomi itu sebagai hak untuk mengatur urusan-urusan daerah atau setempat dan juga menyesuaikan peraturan-peraturan yang sudah dibuat dengannya. Schrieke menyatakan bahwa otonomi itu adalah

¹⁶⁴ Krishna D Darumurti dan Umbu Rauta, *Otonomi Daerah, Perkembangan, Pemikiran dan Pelaksanaan*, Citra Aditya Bakti, Bandung 2000, hal 14 – 15

¹⁶⁵ Ateng Safruddin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Binacipta Bandung, 1985, hal, 23

eigenmeesterchap, zelfstandigheid, bukan *onafhankelijkheid*. F. Sugeng Sutanto berpendapat bahwa otonomi itu adalah hak atau wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah.¹⁶⁶ Muchan mendefinisikan otonomi itu sebagai penyerahan wewenang kepada daerah untuk menyelenggarakan rumah tangga daerahnya secara mandiri.¹⁶⁷

Dengan melihat beberapa pengertian otonomi, oleh Sahda Guruh L.S di-simpulkan beberapa hal yang tercakup dalam pengertian otonomi tersebut, yakni :¹⁶⁸

1. Otonomi adalah suatu kondisi atau ciri untuk tidak dikontrol oleh pihak lain ataupun kekuatan luar.
2. Otonomi adalah bentuk pemerintahan sendiri (*self-government*), yaitu hak untuk memerintah atau menentukan nasib sendiri (*the right of self-government; self determination*).
3. Pemerintahan sendiri yang dihormati, diakui dan dijamin tidak adanya kontrol oleh pihak lain terhadap fungsi daerah (*local or internal affairs*) atau terhadap minoritas suatu bangsa.
4. Pemerintahan otonomi memiliki pendapatan yang cukup untuk menentukan nasib sendiri, memenuhi kesejahteraan hidup, maupun dalam mencapai tujuan hidup secara adil (*self-determination, self-sufficiency, self reliance*)

¹⁶⁶ Abdurrahman (Ed), Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah. Media Sarana Press, Jakarta, 1987, hal 10

¹⁶⁷ Muchan, Otonomi Seluas-luasnya dan Ketidakadilan Daerah, dalam Arif Nasution (Ed), Demokratisasi & Problema Otonomi Daerah, Mandar Maju, Bandung, 2000, hal 79

¹⁶⁸ Sahda Guruh L.S. Menimbang Otonomi VS Federal, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000, hal 74

5. Pemerintahan otonomi memiliki supremasi/dominasi kekuasaan (*supremacy of authority*) atau hukum (*rule*) yang dilaksanakan sepenuhnya oleh pemegang kekuasaan di daerah.

Pengertian-pengertian otonomi yang dikemukakan oleh beberapa ahli di atas menunjukkan bahwa otonomi merupakan hak atau kewenangan dalam bertindak bebas untuk mengurus urusan sendiri dengan kemampuan sendiri. Pengertian otonomi yang dimaksud tertuju pada daerah sebagai bagian wilayah dari satuan negara. Dengan demikian pemahaman akan otonomi itu pada dasarnya mengarahkan pemahaman pada makna otonomi daerah. UU No 22 tahun 1999, Pasal 1 huruf h memberikan pengertian tentang otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Yang dimaksud dengan daerah otonom ini adalah daerah yang mendapat hak otonom sebagaimana maksud dari otonomi yang dijelaskan di atas. Sugeng Istanto sebagaimana dikutip oleh Abdurrahman, mengungkapkan bahwa yang dimaksud dengan daerah otonom itu sebenarnya adalah sebagian dari organisasi jabatan-jabatan negara yang merupakan satu kesatuan (yang batas tugas dan wewenangnya hanya meliputi sebagian tertentu dari wilayah negara yang bersangkutan) yang mempunyai *zelfstandigheid*. Adapun *zelfstandigheid*-nya ini meliputi sebagian 3 hal, yakni dalam

kedudukannya secara organisatoris terhadap Pemerintah Pusat atau pemerintah yang lebih tinggi, dalam tugas dan wewenangnya serta dalam pembiayaannya.¹⁶⁹

Sehubungan dengan pandangan Sugeng Istanto tersebut, maka di sini dapat dikemukakan beberapa ciri dari daerah otonom, sebagaimana yang diungkapkan oleh Muchan, yakni :¹⁷⁰

1. mempunyai aparatur pemerintah sendiri;
2. mempunyai urusan/wewenang tertentu;
3. mempunyai wewenang mengelola sumber keuangan sendiri; serta
4. mempunyai wewenang membuat kebijakan sendiri.

Pasal 1 huruf i UU No 22 tahun 1999 menjelaskan daerah otonom itu sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan negara kesatuan Republik Indonesia. Pemahaman dari daerah otonom yang dikemukakan pada UU No 22 tahun 1999 menunjukkan bahwa daerah otonom itu adalah wilayah yang diberikan kewenangan untuk menjalankan otonomi dengan dasar penyelenggaraannya adalah menurut aspirasi masyarakat dan tidak lepas dari kerangka negara kesatuan Republik Indonesia.

¹⁶⁹ Ibid, hal 12

¹⁷⁰ Muchan, dalam Arif Nasution (Ed), Op Cit , hal 79

Dengan begitu daerah otonom ini bukanlah bersifat *staat* melainkan adalah sebagai *streek en locale rechtgemeenschappen* atau bersifat administrasi belaka.¹⁷¹ Karena daerah otonom bukan merupakan *staat*, maka artinya daerah otonom merupakan wilayah yang menyatu pada suatu negara yang merupakan negara kesatuan (*eenheidsstaat*). Oleh sebab itu pada daerah otonom, kewenangan yang ada adalah merupakan pelimpahan wewenang dari pemerintah negara kesatuan (Pemerintah Pusat) kepada Pemerintah Daerah otonom. Maka dalam hal ini akan terlihat adanya suatu hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah otonom. Dalam melihat hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah otonom ini, oleh Bagir Manan dikemukakan empat dasar hubungan pusat dan daerah, yakni :¹⁷²

1. dasar permusyawaratan;
2. dasar pemeliharaan dan pengembangan prinsip-prinsip pemerintahan asli;
3. dasar kebhinekaan; dan
4. dasar negara hukum

Dengan empat dasar hubungan tersebut, maka terdapat patokan-patokan hubungan pusat dan daerah, yakni :

1. Sistem rumah tangga daerah harus menjamin keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Patokan ini lahir dari dasar permusyawaratan

¹⁷¹ Lihat Penjelasan Umum UU No 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

¹⁷² Bagir Manan, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001, hal 18 – 19

2. Pada dasarnya (asasnya), urusan rumah tangga daerah bersifat asli bukan sesuatu yang diserahkan oleh satuan pemerintahan tingkat lebih atas. Patokan inilah yang menjadi dasar rumusan urusan rumah tangga daerah seperti yang diatur dalam UU No 22 tahun 1999 yang menyebutkan : “Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan lain {Pasal 7 ayat (1)}.
3. Sistem rumah tangga daerah harus memberi tempat bagi prakarsa atau inisiatif untuk mengatur, mengurus dan mengembangkan urusan rumah tangga daerah.
4. Otonomi luas diartikan sebagai kebebasan berprakarsa atau inisiatif sendiri mengatur dan mengurus segala hal yang berkaitan dengan kepentingan rakyat daerah.
5. Urusan rumah tangga daerah dapat berbeda-beda sesuai dengan keadaan dan kebutuhan setempat.
6. Sistem rumah tangga daerah harus benar-benar mencerminkan pemancaran kekuasaan antara pusat dan daerah, yang menjamin kemandirian daerah.
7. Sistem rumah tangga – terutama – bertujuan mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial
8. Dalam sistem rumah tangga daerah harus ada tempat (ruang) bagi pusat untuk mempengaruhi daerah menuju pemerataan keadilan dan kesejahteraan.

Pemahaman terhadap pandangan Bagir Manan dalam melihat hubungan pusat dan daerah tersebut dapat dijelaskan bahwa dalam negara kesatuan, Pemerintah Daerah itu (daerah otonom) adalah *sub-ordinate* terhadap Pemerintah Pusat. Hubungan sub ordinasi itu dapat dijalankan menurut beberapa asas teknis yaitu asas sentralisasi, asas desentralisasi, asas konsentrasi dan asas dekonsentrasi serta asas tugas pembantuan (*medebewind*). Maka dengan adanya asas desentralisasi inilah, terdapat daerah-daerah yang Pemerintah Daerahnya diberi wewenang mengatur rumah tangga daerahnya.¹⁷³

Asas sentralisasi menurut E. Petersen dan E.G Plowman memiliki makna yang sama dengan asas konsentrasi, dengan mengungkapkan bahwa : “*Centralization means concentration. It may be thought as a force, directed inward, drawing those thing as which come within the orbit of its influence toward a common center*”.¹⁷⁴

Sementara Asas desentralisasi diartikan sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah otonom dalam kerangka negara kesatuan. Pelaksanaan asas desentralisasi ini dalam hubungan sub ordinasi pusat dan daerah memiliki beberapa macam sistem, yakni :¹⁷⁵

¹⁷³ Y.W Sunindhia, *Praktek Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1996, hal 23

¹⁷⁴ Bayu Suryaningrat, *Desentralisasi dan Dekonsentrasi Pemerintahan di Indonesia, Suatu Analisa*, Dewaruci Press, Jakarta, 1981, hal 2

¹⁷⁵ Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1986, hal 5 – 6

1. Desentralisasi politik, adalah pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Pusat, yang menimbulkan hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu
2. Desentralisasi fungsional, adalah pemberian hak dan kewenangan pada golongan-golongan mengurus suatu macam atau golongan kepentingan dalam masyarakat, baik terikat ataupun tidak pada suatu daerah tertentu, misalnya mengurus kepentingan irigasi bagi golongan tani dalam suatu atau beberapa daerah tertentu.
3. Desentralisasi kebudayaan (*culturele decentralisatie*) memberikan hak pada golongan-golongan kecil dalam masyarakat (minoritas) menyelenggarakan kebudayaannya sendiri (mengatur pendidikan, agama, dan lain-lain)

Seperti yang telah diungkapkan di atas bahwa asas desentralisasi ini juga membawa adanya otonomi bagi daerah dalam menyelenggarakan urusan rumah tangga daerah secara penuh. Dalam pelaksanaan urusan rumah tangga daerah ini, otonomi yang dijalankan juga dibagi atas beberapa sistem otonomi, yakni :¹⁷⁶

1. Sistem otonomi materil. Dalam pengertian sistem otonomi materil ini, antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah ada pembagian tugas (wewenang dan tanggung jawab) yang eksplisit (diperinci dengan tegas) dalam undang-undang pembentukan daerah. Artinya otonomi daerah itu hanya meliputi tugas-tugas yang telah ditentukan satu persatu (bersifat definitif). Hal itu berarti pula, apa yang

¹⁷⁶ Krishna D Darumurti dan Umbu Rauta, Op Cit, hal 16 – 19

tidak tercantum dalam undang-undang pembentukan daerah, tidak termasuk urusan Pemerintah Daerah otonom, melainkan urusan Pemerintah Pusat.

2. Sistem otonomi formil. Dalam pengertian sistem otonomi formil ini tidak ada perbedaan sifat antara urusan-urusan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat dan oleh daerah-daerah otonom. Hal ini berarti, apa yang dapat dilakukan oleh negara (Pemerintah Pusat), pada prinsipnya dapat pula dilakukan oleh Pemerintah Daerah otonom. Perbedaan tugas antara pusat dan daerah diadakan secara formil dengan membuat bentuk-bentuk peraturan tertentu, namun tugas tersebut secara normatif tidak diperinci di dalam undang-undang pembentukannya, melainkan ditentukan dalam suatu rumusan yang umum dan hanya mengandung asas-asasnya saja, sedangkan pengaturan lebih lanjut diserahkan kepada Pemerintah Daerah. Batasan tidak ditentukan secara pasti, tetapi tergantung pada keadaan, waktu dan tempat.
3. Sistem otonomi riil. Dalam sistem ini pemberian tugas dan wewenang kepada daerah didasarkan pada faktor-faktor yang nyata dan riil, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan yang riil dari daerah maupun Pemerintah Pusat serta pertumbuhan masyarakat yang terjadi. Hal ini membawa konsekuensi bahwa tugas/urusan yang selama ini menjadi wewenang Pemerintah Pusat dapat diserahkan kepada Pemerintah Daerah, dengan memperhatikan kemampuan masyarakat daerah untuk mengaturnya dan mengurusnya sendiri. Sebaliknya tugas yang telah menjadi wewenang daerah, pada suatu ketika bilamana dipandang perlu dapat ditarik kembali oleh Pemerintah Pusat.

Adanya sistem otonomi riel ini menurut Bagir Manan merupakan jalan tengah antara dua sistem otonomi lainnya. Hal yang membedakan sistem otonomi riel ini dengan sistem otonomi materil dan sistem otonomi formil terletak pada ciri-ciri khas dari sistem otonomi riel ini, yaitu :¹⁷⁷

1. Menurut urusan pangkal yang ditetapkan pada saat pembentukan suatu daerah otonom, memberikan kepastian mengenai urusan rumah tangga daerah. Hal semacam ini tidak mungkin terjadi pada sistem otonomi formil.
2. Di samping urusan rumah tangga yang ditetapkan secara materil, daerah-daerah dalam rumah tangga riel dapat mengatur dan mengurus pula semua urusan pemerintahan yang menurut pertimbangan adalah penting bagi daerahnya sepanjang belum diatur dan diurus oleh Pemerintah Pusat atau daerah tingkat atas.
3. Otonomi dalam rumah tangga riel didasarkan pada faktor-faktor nyata suatu daerah. Hal ini memungkinkan perbedaan isi dan jenis urusan-urusan rumah tangga daerah sesuai dengan keadaan masing-masing.

Pemahaman terhadap sistem otonomi dalam penyelenggaraan asas desentralisasi ini menunjukkan secara jelas bahwa otonomi ini terselenggara dengan adanya pembagian atau pemancaran tugas dan kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah otonom. Teknik pemancaran tugas dan kewenangan dari

¹⁷⁷ Bagir Manan, Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hal 32

Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah otonom ini dapat dilakukan dengan beberapa cara, yakni :¹⁷⁸

1. Undang-undang menetapkan secara tegas berbagai fungsi pemerintahan (administrasi negara) sebagai urusan rumah tangga daerah. Cara-cara ini mirip dengan cara-cara dalam sistem negara federal yang merinci kekuasaan negara federal
2. Pusat dari waktu ke waktu menyerahkan berbagai urusan baru kepada satuan otonomi
3. Pusat mengakui urusan-urusan pemerintahan tertentu yang *diciptakan* atau yang kemudian diatur dan diurus satuan otonomi baik karena tidak diatur dan diurus pusat maupun atas dasar semacam *concurrent power*.
4. Membiarkan suatu urusan yang secara tradisional atau sejak semula dikenali sebagai fungsi pemerintahan yang diatur dan diurus satuan otonomi

Selain asas desentralisasi, dalam pelaksanaan otonomi daerah ini juga dikenal adanya asas konsentrasi dan asas dekonsentrasi. Asas konsentrasi memiliki makna kebalikan dari asas dekonsentrasi. Perbedaan antara asas konsentrasi dan dekonsentrasi terletak pada wewenang memutuskan masalah-masalah urusan negara di antara jabatan-jabatan yang ada. Dalam negara kesatuan yang mendasarkan pemerintahan pada asas konsentrasi, wewenang untuk memutuskan itu dipusatkan pada satu jabatan negara atau setidaknya pada sejumlah jabatan negara yang

¹⁷⁸ Bagir Manan, Op Cit, hal 35

minimal. Sementara pada negara kesatuan yang mendasarkan pemerintahan pada asas dekonsentrasi, untuk memutuskan masalah urusan negara dibagi-bagikan kepada jabatan negara dalam jumlah yang semaksimal mungkin, termasuk jabatan-jabatan daerah.¹⁷⁹

Pelaksanaan asas konsentrasi menurut Donner mengarah pada pengumpulan semua kekuasaan memutuskan pada satu atau sejumlah jabatan yang sesedikit mungkin. Sebaliknya pelaksanaan asas dekonsentrasi adalah menunjukkan pada gejala bahwa kekuasaan itu makin dibagi-bagikan kepada berbagai jabatan-jabatan. Jadi tidak hanya terfokus pada satu atau sejumlah jabatan tertentu saja. Secara spesifik asas dekonsentrasi ini diartikan sebagai pelimpahan sebagian wewenang dari kewenangan Pemerintah Pusat pada alat-alat Pemerintah Pusat di daerah, atau oleh Danuredjo disebutkan sebagai pelimpahan wewenang dari organ-organ tertinggi kepada organ-organ bawahan setempat dan administratif.

Dalam hubungan antara asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi perbedaannya terletak pada sifat atau cara pelaksanaannya. Pemahaman asas desentralisasi dalam arti sempit adalah pemencaran dalam bidang kenegaraan atau bersifat *staatkundige*, sedangkan dekonsentrasi adalah pemencaran kekuasaan di bidang kepegawaian dan karenanya bersifat *ambtelijk*,¹⁸⁰ Perbandingan lainnya dikemukakan oleh Doner yang mengatakan bahwa masalah desentralisasi itu ada

¹⁷⁹ Mohamad Efendi, Pelaksanaan Otonomi Daerah dalam Kaitannya dengan Tugas-tugas Dekonsentrasi, dalam Abdurrahman, Op Cit, hal 70 – 71

¹⁸⁰ Bayu Suryaningrat, Op Cit, hal 19

bilamana pemerintah juga dilaksanakan oleh jabatan-jabatan lain yang mempunyai kebebasan sedikit atau banyak terhadap Pemerintah Pusat dan tidak tergolong dalam organisasi jabatan-jabatan yang sama. Untuk membedakan desentralisasi dan dekonsentrasi, kebebasan itulah yang menjadi syarat menentukan.¹⁸¹

Asas lain yang ada dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah asas tugas pembantuan (*medebewind*). Asas ini ditemukan dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan di daerah yakni dengan latar belakang bahwa tidak semua urusan pemerintahan di daerah dapat diserahkan kepada daerah otonom untuk menjadi urusan rumah tangganya. Oleh sebab itu beberapa urusan pemerintahan di daerah masih tetap menjadi urusan Pemerintah Pusat. Akan tetapi adalah berat sekali bagi Pemerintah Pusat untuk menyelenggarakan seluruh urusan pemerintahan di daerah yang masih menjadi wewenang dan tanggung jawabnya itu hanya dengan menggunakan asas dekonsentrasi, mengingat terbatasnya kemampuan perangkat Pemerintah Pusat di daerah. Selain itu, ditinjau dari segi daya guna dan hasil guna adalah kurang dapat dipertanggung jawabkan apabila semua urusan Pemerintah Pusat di daerah harus dilaksanakan sendiri oleh perangkatnya di daerah, karena hal itu akan memerlukan tenaga dan biaya yang sangat besar jumlahnya. Lagi pula mengingat sifatnya, berbagai urusan sulit untuk dapat dilaksanakan dengan baik tanpa ikut sertanya Pemerintah Daerah yang bersangkutan. Atas dasar pertimbangan-pertimbangan tersebut, maka undang-undang memberikan kemungkinan untuk

¹⁸¹ Mohamad Efendi dalam Abudarrahan, Op Cit, hal 73

dilaksanakannya berbagai urusan pemerintahan di daerah menurut asas tugas pembantuan.¹⁸²

Dengan melihat pemahaman dasar dari otonomi daerah ini maka dapat ditinjau lebih lanjut bagaimana konsep otonomi yang terkandung dalam UU No 22 tahun 1999. Sebagaimana yang telah diungkapkan di atas bahwa otonomi daerah yang dimaksud oleh UU No 22 tahun 1999 adalah seperti yang dijelaskan dalam Pasal 1 huruf h yang menyatakan bahwa otonomi daerah itu sebagai “kewenangan daerah otonom”. Artinya di sini, otonomi daerah itu merupakan wewenang dari daerah. Dalam bahasa hukum wewenang tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat dan tidak berbuat. Sementara wewenang dalam konteks hukum bermakna sekaligus sebagai hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*selfregelen*) dan mengelola sendiri (*selfbesturen*). Di sisi lain, kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Secara vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.¹⁸³

¹⁸² Musanef, Sistem Pemerintahan di Indonesia, Gunung Agung, Jakarta, 1985, hal 16

¹⁸³ Bagir Manan, Wewenang Propinsi, Kabupaten dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah, Makalah Seminar Nasional Pengembangan Wilayah dan Pengelolaan Sumber Daya Alam di Kawasan Pesisir dalam Rangka Penataan Ruang Daerah yang Berkelanjutan, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, 13 Mai 2000

Jika dilihat prinsip-prinsip pelaksanaan otonomi yang terdapat dalam UU No 22 tahun 1999, dapat ditinjau dari isi penjelasan umum undang-undang tersebut. Di sana diungkapkan bahwa pemberian kewenangan otonomi kepada daerah Kabupaten dan Kota didasarkan kepada asas desentralisasi saja dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Yang dimaksud dengan otonomi yang luas itu menurut penjelasan umum UU No 22 tahun 1999 adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Di samping itu, keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.

Yang dimaksud dengan otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah. Sementara yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan

daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan negara kesatuan Republik Indonesia.¹⁸⁴

2. Kebijakan Otonomi Lingkungan

Setelah melihat konsep-konsep dasar dari otonomi daerah, maka dapat dikemukakan bahwa pelaksanaan otonomi daerah pada dasarnya ditujukan untuk lebih meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dengan mendekatkan antara si pembuat kebijakan dengan masyarakat yang menerima kebijakan tersebut, sehingga kebijakan yang dikeluarkan benar-benar bisa menyentuh akar permasalahan dan sesuai dengan apa yang dibutuhkan oleh masyarakat. Dengan adanya pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah diharapkan proses pengambilan keputusan untuk kepentingan masyarakat banyak bisa lebih melibatkan semua komponen yang ada dalam masyarakat bersangkutan dengan tetap memperhatikan ciri khas budaya dan lingkungan setempat.

Dengan terlaksananya otonomi daerah, maka masyarakat di daerah tidak lagi berhadapan dengan sebuah pemerintahan setempat yang hanya jadi bayangan Pemerintah Pusat yang jauh, melainkan pemerintah setempat yang benar-benar berjiwa setempat dan memiliki *sense of belonging* terhadap daerahnya. Keadaan yang demikian itu akan memberikan motivasi bagi Pemerintah Daerah untuk memacu

¹⁸⁴ Penjelasan Umum UU No 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, angka 1 tentang Dasar Pemikiran, huruf "h"

pembangunan di daerahnya dan memelihara semua sumber daya daerah agar bisa dimanfaatkan secara optimal dan bisa dipergunakan secara berkelanjutan.

Di samping itu dengan pelaksanaan otonomi daerah, maka kesadaran lingkungan masyarakat di daerah bisa lebih ditingkatkan dengan benar-benar menjadikan masyarakat sebagai pemilik yang diberi tanggung jawab penuh dalam menjaga sumber daya yang ada di daerahnya. Dengan begitu mereka tidak hanya jadi penonton terhadap eksploitasi sumber daya di daerahnya tapi harus jadi pelaku yang ikut serta mengembangkan potensi sumber daya alam dan menjaga kelestarian fungsi sumber daya alam tersebut.

Konsep yang demikian itu menunjukkan bahwa dalam pelaksanaan otonomi daerah terkandung unsur-unsur otonomi lainnya yang harus diberikan kepada daerah demi mendukung tercapainya tujuan otonomi secara keseluruhan. Salah satu bagian otonomi yang amat penting dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah diberikannya otonomi di bidang lingkungan terhadap daerah atau secara singkat disebut dengan otonomi lingkungan. Sebab selama ini dalam soal hubungan pusat dan daerah, permasalahan tentang pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup di daerah selalu menjadi perdebatan panjang. Daerah selama ini merasa telah dieksploitasi oleh pusat tanpa menerima manfaat yang seimbang terhadap hasil eksploitasi tersebut. Maka dengan adanya otonomi daerah ini, konsep pemberlakuan otonomi lingkungan kembali muncul ke permukaan.

Otonomi lingkungan yang dimaksud di sini adalah kewenangan yang dimiliki oleh daerah dalam mengelola sumber daya alam dan lingkungan hidupnya secara mandiri yang landasan penyerahan kewenangannya itu bisa berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi atau asas pembantuan (*medebewind*). Dalam pelaksanaan otonomi lingkungan ini, sistem pengelolaan sumber daya alam di daerah hendaknya mengacu pada pelaksanaan kedaulatan rakyat dengan memegang teguh pada pengetahuan dan kearifan lokal serta nilai-nilai keadilan.

Konsep otonomi lingkungan ini terangkum dalam kebijakan otonomi lingkungan. Landasan dari kebijakan otonomi lingkungan didasarkan pada ketentuan dari Pasal 9 ayat (1), Pasal 12 dan Pasal 13 UU No 23 tahun 1997. Selain itu juga berdasarkan pada ketentuan UU No 22 tahun 1999 Pasal 7 ayat (2), Pasal 10, dan Pasal 11 ayat (2). Berdasarkan ketentuan-ketentuan yang digariskan dalam kedua undang-undang tersebut, Pemerintah Daerah berwenang untuk membuat kebijakan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup di daerah secara mandiri dengan tetap memperhatikan konsep-konsep umum pengelolaan lingkungan hidup nasional, baik itu yang terdapat dalam *General Environmental Law* (GEL) maupun dalam *Sectoral Environmental Law* (SEL).

Dengan pelaksanaan kebijakan otonomi lingkungan ini tercakup empat peran penting negara dalam menjalankan kebijakan pemerintahan, yakni :¹⁸⁵

1. Memelihara ketertiban umum (negara sebagai stabilisator)

¹⁸⁵ A. Hoogerwerf, Politikologi, Terjemahan R.L.L. Tobing, Erlangga, Jakarta, 1985, hal 65

2. Memajukan perkembangan dari masyarakat dalam berbagai hal (negara sebagai stimulator)
3. Memperpadukan berbagai aktivitas (negara sebagai kordinator)
4. Menunjukkan dan membagi berbagai benda material dan non material (negara sebagai distributor)

Dalam memahami kebijakan otonomi lingkungan ini tidak bisa dilepaskan dari pemahaman terhadap makna kebijakan¹⁸⁶ itu sendiri. Sebab pelaksanaan kebijakan otonomi lingkungan ini adalah bagian dari pelaksanaan kebijakan secara keseluruhan. Kebijakan yang dilaksanakan dalam otonomi lingkungan ini adalah kebijakan yang berorientasi pada kepentingan publik. Dengan begitu pelaksanaan kebijakan otonomi lingkungan tercakup dalam lingkup pelaksanaan kebijakan publik. Untuk itu dalam memahami kebijakan otonomi lingkungan perlu pula dipahami makna kebijakan publik.

Guna memahami kebijakan publik dapat dilihat pandangan yang dikemukakan oleh beberapa ahli. Namun begitu, sebagaimana layaknya pengertian atau definisi, maka pemahaman yang diberikan akan tetap memiliki kekurangan-kekurangan dan tidak satupun yang merupakan suatu definisi yang bisa menggambarkan kebijakan publik secara lengkap dan menyeluruh (komprehensif)

¹⁸⁶ Makna kebijakan dalam tulisan ini dipandang sama dengan kebijaksanaan. Namun dalam penulisan tesis ini lebih utama digunakan adalah istilah kebijakan

Thomas R Dye secara sederhana mengartikan kebijakan publik (*public policy*) sebagai “*whatever governments choose to do or not to do*”. Kata publik dalam kebijakan publik memberi makna bahwa kebijakan publik itu dibedakan dengan kebijakan perorangan atau kelompok. Mengenai hal itu diungkapkan oleh Thomas R Dye bahwa suatu kebijakan tidak dapat menjadi kebijakan publik kalau ia tidak dirumuskan, disahkan dan dilaksanakan oleh lembaga pemerintahan seperti legislatif, eksekutif dan yudikatif.¹⁸⁷

Pengertian yang hampir serupa dengan yang dikemukakan oleh Dye diungkapkan Edward dan Sharkansky. Mereka mengartikan kebijakan publik itu adalah apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan pemerintah. Kebijakan publik itu berupa sasaran atau tujuan-tujuan program-program pemerintah. Lebih lanjut diungkapkan oleh Edward dan Sharkansky bahwa kebijakan publik itu ditetapkan secara jelas dalam peraturan perundang-undangan atau dalam bentuk pidato-pidato pejabat teras pemerintah ataupun berupa program-program dan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah.¹⁸⁸

Parker dalam artikelnya *Policy and Administrator* mengartikan kebijakan publik itu sebagai suatu tujuan tertentu atau serangkaian prinsip atau tindakan yang dilakukan oleh suatu pemerintah pada periode tertentu dalam hubungan dengan suatu subyek atau suatu tanggapan terhadap suatu krisis. Dalam definisi yang lain

¹⁸⁷ Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1992, hal 18

¹⁸⁸ Ibid

diterangkan bahwa kebijakan publik adalah suatu wilayah tertentu dari aktivitas pemerintah sebagai subyek studi yang kritis, yang mencakup tindakan-tindakan dan prinsip-prinsip yang berbeda dan menganalisis kemungkinan sebab-sebab dan akibat-akibatnya dalam konteks sesuatu disiplin pikiran tertentu seperti ekonomi, sains atau politik.

Hogwood dan Gunn memberikan pedoman yang lebih jelas tentang pengertian kebijakan ini. Pengelompokan kebijakan yang dikemukakan oleh Hogwood dan Gunn memiliki relevansi dengan bentuk kebijakan otonomi lingkungan. Hogwood dan Gunn mengelompokkan beberapa penggunaan istilah kebijakan ke dalam sepuluh kelompok, yaitu :¹⁸⁹

1. Kebijakan sebagai suatu merek bagi suatu bidang kegiatan tertentu (*policy as a label for a field of activity*).

Penggunaan istilah kebijakan yang paling sering dijumpai ialah dalam konteks pernyataan-pernyataan umum mengenai kebijakan ekonomi, kebijakan sosial, dan kebijakan luar negeri. Maka dalam konteks ini kebijakan otonomi lingkungan adalah merek dari bentuk kebijakan yang ingin diwujudkan oleh pemerintah

2. Kebijakan sebagai suatu pernyataan mengenai tujuan umum (*policy as an expression of general purpose or desired state of affairs*).

Istilah kebijakan sering juga dipakai untuk menunjukkan pernyataan-pernyataan kehendak dari pemerintah mengenai tujuan-tujuan umum dari kegiatan-kegiatan

¹⁸⁹ Bambang Sunggono, Hukum dan Kebijaksanaan Publik, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hal 15 – 20

yang dilakukannya dalam suatu bidang tertentu atau mengenai suatu keadaan umum yang diharapkan dicapai pada kurun waktu tertentu. Maka kebijakan otonomi lingkungan adalah bagian dari pernyataan pemerintah yang secara umum menginginkan agar permasalahan lingkungan memiliki ruangnya sendiri dalam pelaksanaan otonomi daerah.

3. Kebijakan sebagai suatu usulan-usulan khusus (*policy as a specific proposals*).

Istilah kebijakan kadangkala dimaksud untuk menunjukkan usulan-usulan khusus yang dilontarkan oleh kelompok-kelompok kepentingan (*interest group*) untuk dilaksanakan oleh pemerintah. Kelompok-kelompok kepentingan dalam mendorong timbulnya kebijakan otonomi lingkungan ini seringkali muncul dari kelompok-kelompok di daerah baik itu Pemerintah Daerah ataupun 'kelompok-kelompok tertentu lainnya seperti yang sekarang ini dikenal dengan sebutan APKASI (Asosiasi Pemerintahan Kabupaten Seluruh Indonesia)

4. Kebijakan sebagai suatu putusan pemerintah (*policy as a decision*)

Kebijakan dalam artian ini sudah bersifat operasional. Dalam hal ini kebijakan tersebut terapkan dalam suatu bentuk program kerja yang akan dijalankan oleh pemerintah sebagai suatu keputusan yang harus dilaksanakan. Maka kebijakan otonomi lingkungan dalam tataran pelaksanaannya sudah berbentuk suatu keputusan pemerintah yang terkait dengan persoalan otonomi di bidang lingkungan.

5. Kebijakan sebagai suatu bentuk pengesahan formal (*policy as a formal authorization*)

Segala sesuatu yang akan dilakukan atau tidak boleh dilakukan oleh pemerintah akan disahkan secara formal dalam suatu bentuk kebijakan pemerintah. Dengan begitu keinginan-keinginan tersebut harus diberi bentuk sebagai suatu kebijakan pemerintah yang memiliki legitimasi untuk dilaksanakan. Dalam konteks ini hukum memiliki peran sebagai alat legitimasi terhadap kebijakan tersebut. Maka dalam mewujudkan tujuan-tujuan yang ingin dicapai dalam otonomi di bidang lingkungan penformalannya adalah melalui suatu kebijakan pemerintah yang kemudian dilegitimasi oleh hukum.

6. Kebijakan sebagai suatu program (*policy as a programme*)

Kalau berbicara tentang suatu program, maka pada umumnya yang dimaksud ialah suatu lingkup kegiatan pemerintah yang relatif khusus dan jelas batas-batasnya, mencakup serangkaian kegiatan yang menyangkut legislasi (pengesahan), pengorganisasian dan pengerahan atau penyediaan sumber-sumber daya yang diperlukan. Maka dalam kebijakan otonomi lingkungan ini akan tercakup program pemerintah di bidang lingkungan yang akan dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah, dan itu juga menyangkut legislasi (pengesahan), pengorganisasian dan pengerahan atau penyediaan sumber-sumber daya yang diperlukan untuk pelaksanaan kebijakan otonomi lingkungan ini di daerah-daerah.

7. Kebijakan sebagai keluaran (*policy as output*)

Dalam kaitan ini, suatu kebijakan dipandang sebagai apa yang telah senyatanya diberikan oleh pemerintah sebagai lanjutan dari apa yang telah disahkan lewat undang-undang. Pemberian itu cenderung dalam bentuk fasilitas dari pemerintah

untuk menunjang pelaksanaan tujuan dari kebijakan. Oleh sebab itu kebijakan sebagai output ini lebih merupakan *intermediate outputs* (keluaran-keluaran antara). Dalam konteks kebijakan otonomi lingkungan maka fasilitas yang diberikan oleh pemerintah dalam mencapai tujuan dari pelaksanaan otonomi lingkungan ini terangkum dalam kebijakan otonomi lingkungan tersebut.

8. Kebijakan sebagai hasil akhir (*policy as outcome*)

Cara lain untuk memandang kebijakan adalah dari sudut hasil akhirnya, dalam artian apa-apa yang senyatanya telah dicapai. Perbedaan antara keluaran-keluaran (kegiatan-kegiatan pemerintah pada saat pelaksanaan) dan hasil akhir (dampak dari kegiatan tersebut) seringkali tidak begitu jelas, dan kadangkala sukar untuk dibedakan dalam praktek sekalipun hal itu sebenarnya sangat penting. Melihat kebijakan dari hasil akhir ini akan memberikan penilaian apakah tujuan formal dari suatu kebijakan benar-benar telah terwujud dalam praktek kebijakan yang sebenarnya. Dalam konteks kebijakan otonomi lingkungan, maka hasil akhirnya adalah terwujudnya pengelolaan lingkungan yang memberi manfaat penuh terhadap kesejahteraan masyarakat setempat. Sementara hasil yang terlihat berupa diberikannya kewenangan kepada daerah untuk mengelola lingkungan di daerah belum menjadi hasil akhir dari kebijakan otonomi lingkungan.

9. Kebijakan sebagai suatu teori atau model (*policy as a theory or model*)

Semua kebijakan pada dasarnya mengandung asumsi-asumsi mengenai apa yang dapat dilakukan oleh pemerintah dan apa akibat yang akan terjadi dari tindakan tersebut. Asumsi-asumsi itu didasarkan pada suatu teori atau model tertentu yang

menjelaskan hubungan sebab dan akibat dari bentuk kebijakan yang dikeluarkan (diadakannya kebijakan dan akibat-akibat yang ditimbulkan oleh kebijakan). Dalam kebijakan otonomi lingkungan sebab-sebab diadakannya kebijakan dan akibat yang akan mungkin ditimbulkan dari kebijakan tersebut terangkum dalam teori-teori di bidang lingkungan hidup.

10. Kebijakan sebagai proses (*policy as a process*)

Bila kebijakan dipandang sebagai suatu proses, maka pusat perhatian diberikan kepada tahap-tahap yang biasanya ditempuh dari kebijakan itu. Terhadap tahap-tahap kebijakan ini terdapat perbedaan pandangan dari beberapa ahli, namun hal itu lebih disebabkan oleh kondisi yang melatarbelakangi lahirnya pandangan tersebut. Dalam kebijakan otonomi lingkungan, tahapan-tahapan yang melatarbelakangi kebijakan ini di antaranya adalah timbulnya isu tentang otonomi daerah.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. GAMBARAN LINGKUNGAN SUMATERA BARAT

1. PROFIL PROPINSI SUMATERA BARAT¹⁹⁰

Secara geografis Sumatera Barat berada pada posisi 0°54' Lintang Utara dan 3°30' Lintang Selatan serta 98°36' dan 101°53' Bujur Timur, terletak pada pantai Barat pulau Sumatera dengan luas daerah 42.297 Km². Luas tersebut setara dengan 2,17 % dari luas Republik Indonesia. Dibandingkan dengan wilayah Sumatera, Sumatera Barat menduduki urutan ke 4 terbesar. Propinsi Sumatera Barat berbatasan langsung dengan empat Propinsi lainnya yakni sebelah Utara dengan Sumatera Utara, sebelah Selatan dengan Bengkulu, sebelah Timur dengan Riau dan Jambi, dan sebelah Barat dengan Samudera Hindia.

Profil topografi Sumatera Barat terdiri dari daerah pesisir, datar, bergelombang, berbukit dan bergunung dengan ketinggian dari permukaan laut antara 2 sampai 927 meter. Daerah yang paling tinggi dari permukaan laut adalah Bukittinggi dengan ketinggian 927 meter dan yang terendah Padang dengan ketinggian 2 m. Pada sebagian besar daerah ini, dari Utara ke Selatan membentang gugusan Bukit Barisan yang didominasi oleh kawasan hutan lindung. Di daerah

¹⁹⁰ Data yang ada diramu berdasarkan data dari beberapa lembaga dan dinas daerah yang ada di Propinsi Sumatera Barat serta BPS Propinsi Sumatera Barat

pegunungan tersebut terdapat beberapa gunung api, antara lain Gunung Merapi, dan Gunung Singgalang di Kabupaten Agam, dan beberapa gunung lainnya di Kabupaten Solok, Padang Pariaman dan Pesisir Selatan dan Kabupaten Pasaman. Tinggi gunung-gunung tersebut bervariasi mulai dari 1000 meter sampai kurang dari 3000 meter. Di antara gunung yang ada tersebut yang tertinggi adalah Gunung Talamau dengan ketinggian 2.912 meter dan disusul Gunung Merapi dengan ketinggian 2.891 meter.

Daerah Sumatera Barat, sesuai dengan karakteristiknya memiliki tiga daerah aliran sungai (DAS), yakni DAS Agam Kuantan, DAS Kampar Hulu/Sumpur dan DAS Anai. Dari daerah aliran sungai tersebut terpecah atas 254 buah sungai besar dan kecil dengan luas keseluruhan 17.319 Ha, dan banyak di antaranya merupakan hulu sungai yang mengalir ke Propinsi tetangga yaitu Propinsi Riau dan Jambi. Dari 254 sungai tersebut yang terbanyak ada di Kabupaten Pasaman yakni 50 buah sungai.

Lahan di Sumatera Barat secara garis besarnya terbagi atas lahan pemukiman/perumahan, lahan pertanian, lahan padang rumput, lahan semak/alang-alang, lahan hutan, lahan kritis, danau/rawa, dan lahan-lahan lain. Pada kurun waktu 1998 – 1999, profil lahan yang ada di Sumatera Barat mengalami perubahan yang signifikan. Perubahan yang paling mencolok terjadi pada lahan pemukiman yang mengalami tingkat perluasan yang cukup pesat. Hal itu dilatarbelakangi dari pengembangan Daerah Kota dan Kabupaten. Dari keseluruhan lahan yang ada di Sumatera Barat yang bisa dimanfaatkan untuk lahan pertanian hanya sekitar 55,4%, sedangkan yang termanfaatkan baru sekitar 25%. Lahan kritis yang ada di Sumatera

Barat pada tahun 1999 tercatat seluas 24.652 Ha. dan tersebar hampir di seluruh Daerah Kabupaten, kecuali Kabupaten Pesisir Selatan dan Kabupaten Pasaman. Lahan Kritis terluas terdapat di Kabupaten Limapuluh Kota. Sampai tahun 1999 luas lahan yang berupa kawasan hutan di Sumatera Barat adalah seluas 2.600.286 Ha atau 61,48% luas wilayah Sumatera Barat. Kawasan hutan tersebut terdiri dari hutan produksi seluas 843.540 Ha, hutan konservasi seluas 846.721 Ha, dan hutan lindung seluas 910.533 Ha

Tipe iklim di Propinsi Sumatera Barat berdasarkan klasifikasi Schimid dan Ferguson termasuk pada tipe iklim "A" yakni daerah dengan tipe iklim bercurah hujan tinggi. Berdasarkan catatan klimatologi Sumatera Barat di Sicincin, Kabupaten Padang Pariaman curah hujan bulanan rata-rata masing-masing Daerah Kota dan Kabupaten di Sumatera Barat adalah 100 mm, dengan daerah yang memiliki curah hujan tertinggi adalah Kabupaten Pasaman dan hari hujan tertinggi adalah Kota Padang Panjang sedangkan yang terendah adalah Kabupaten Pesisir Selatan. Dengan kondisi iklim tersebut menyebabkan vegetasi alam Sumatera Barat didominasi oleh hutan lebat dan semak belukar.

Dari curah hujan Sumatera Barat dapat diambil gambaran tentang profil ketersediaan air di Sumatera Barat. Berdasarkan data curah hujan tahun 1999 yang dihimpun dari 14 Daerah Kota dan Kabupaten tercatat potensi air yang dihasilkan mencapai 41.846,01 juta M³, dengan jumlah curah hujan yang paling tinggi di Kabupaten Pasaman yang mencapai 10.246,19 juta M³.

Jumlah Penduduk Sumatera Barat berdasarkan angka penghitungan pada tahun 1999 diperkirakan mencapai 4.542.000 jiwa dengan kepadatan penduduk rata-rata 95 jiwa per Km², sedangkan kepadatan penduduk agraris adalah 625 jiwa per Km². Laju pertumbuhan penduduk Sumatera Barat dalam periode 1990 – 1999 sekitar 1,42% per tahun. Laju pertumbuhan penduduk pada daerah perkotaan dalam periode 1990 – 1999 sekitar 5,44%, sedangkan laju pertumbuhan penduduk pada daerah pedesaan hanya sekitar 0,17%. Dibandingkan dengan periode 1990 – 1998, laju pertumbuhan penduduk di daerah perkotaan mengalami peningkatan 0,58% sedangkan pada daerah pedesaan mengalami penurunan 0,22%.

Terjadinya peningkatan laju pertumbuhan penduduk yang cukup besar pada daerah perkotaan diperkirakan karena faktor urbanisasi. Data sensus penduduk 1990 memperlihatkan persentase penduduk daerah perkotaan hanya sekitar 20,22%. Tahun 1999 mengalami peningkatan yang cukup signifikan hingga menjadi 28,68%. Dalam kurun waktu 1998 – 1999 penduduk perkotaan mengalami pertumbuhan yang sangat tinggi yakni mencapai 10,17%. Peningkatan pertumbuhan penduduk pada daerah perkotaan Sumatera Barat akan memberi akibat terhadap kebutuhan sarana dan prasarana Kota yang diperlukan, dan apabila tidak dikelola dengan tepat maka peningkatan jumlah penduduk perkotaan ini juga akan menimbulkan berbagai persoalan baik di bidang sosial ekonomi maupun terhadap lingkungan perkotaan.

Profil Pemerintah Daerah di Propinsi Sumatera Barat terdiri dari 8 Kabupaten, 6 Kota dan 1 Kota Administratif. Di antara Daerah Kota dan Kabupaten tersebut,

Kabupaten Pasaman memiliki wilayah terluas, yaitu 7,8 ribu Km², sedangkan Kota Padang Panjang memiliki luas daerah terkecil yakni 23 Km². Jumlah Kecamatan di Sumatera Barat yang tercatat sampai tahun 1999 berjumlah 120 Kecamatan. Daerah Kabupaten merupakan daerah yang terbanyak memiliki Kecamatan, yakni dari 8 Kabupaten terdapat 95 Kecamatan, sedangkan pada 6 Kota hanya terdapat 25 Kecamatan. Pada tahun 1999, jumlah Desa di Sumatera Barat tercatat 1.766 Desa, sedangkan jumlah Kelurahan tercatat 398 Kelurahan.

Profil wilayah Propinsi Sumatera Barat terdiri dari wilayah daratan pada Pulau Sumatera dan wilayah Kepulauan Mentawai yang terletak di sebelah Barat Pulau Sumatera. Wilayah daratan Sumatera Barat merupakan tempat konsentrasi utama penduduk dengan kondisi sosial ekonomi yang relatif lebih maju, dibandingkan dengan wilayah Kepulauan Mentawai dengan kondisi sosial ekonomi yang masih tertinggal dan terbelakang.

Mata pencarian utama penduduk Sumatera Barat adalah pertanian, terutama pertanian pangan yang menghasilkan padi dan tanaman hortikultura. Hal ini ditunjukkan dari sumbangan sektor pertanian terhadap PDRB (Pendapatan Domestik Regional Bruto) Sumatera Barat yang mencapai 21.37% pada tahun 1999, sedangkan komposisi tenaga kerja yang bekerja dan hidup dari sektor pertanian mencapai 48,25% pada tahun yang sama. Keadaan ini memberi arti bahwa struktur perekonomian daerah Sumatera Barat adalah agraris.

Struktur perekonomian daerah dikatakan agraris apabila sebagian besar dari PDRB daerah berasal dari sektor pertanian atau sebagian besar dari penduduknya bekerja dan hidup di lapangan usaha pertanian. Kebalikan dari struktur perekonomian agraris adalah struktur perekonomian industrialis; yakni apabila sebagian besar dari PDRB daerah berasal dari sektor nonpertanian seperti industri, perdagangan riel dan jasa, perhubungan, dan perbankan.

Kegiatan perkebunan di Sumatera Barat juga cukup banyak dan berkembang baik. Hasil utama perkebunan di Sumatera Barat adalah karet, kelapa, kulit manis, cengkeh, kelapa sawit dan lain-lainnya yang sebagian besar merupakan komoditi ekspor. Pada daerah pantai, kegiatan perikanan merupakan mata pencarian yang tidak kalah pentingnya baik yang berasal dari perairan umum maupun melalui upaya budidaya. Produksi kehutanan terutama dihasilkan oleh Kepulauan Mentawai dan pada beberapa Kabupaten lainnya seperti, Pasaman, Pesisir Selatan, dan Solok. Di daerah perkotaan mata pencarian penduduk adalah kegiatan perdagangan, industri, dan jasa. Pada beberapa daerah tertentu terdapat kegiatan kerajinan rakyat seperti daerah Pandai Sikek, Silungkang, Ampek Angkek dan beberapa daerah lainnya dengan memanfaatkan keahlian tradisional masyarakat setempat.

Laju pertumbuhan ekonomi Sumatera Barat sampai tahun 1999 mengalami perkembangan positif. Hal itu dapat dilihat dari tingkat pertumbuhan ekonomi Sumatera Barat menurut sektor-sektor ekonomi yang ada, seperti sektor pertanian mengalami pertumbuhan sebesar 0,71%, sektor listrik, gas dan air minum tumbuh

sebesar 14,62%, sektor industri pengolahan sebesar 1,20%, sektor pengangkutan dan komunikasi sebesar 6,32%, sektor perbankan dan lembaga keuangan lainnya 4,97% serta sektor-sektor jasa sebesar 2,74%. Namun beberapa sektor ekonomi lainnya mengalami pertumbuhan negatif seperti sektor bangunan, pertambangan dan galian. Secara lengkap laju pertumbuhan ekonomi Sumatera Barat berdasarkan sektor ekonomi dan sub sektor ekonomi dapat dilihat dari tabel di bawah ini.

Laju Pertumbuhan Ekonomi Sumatera Barat 1998 – 1999 Menurut Sektor Ekonomi dan Sub-sektor Ekonomi Berdasarkan Harga Konstan 1996 (%)

No	Sektor/Sub-sektor	Distribusi		Pertumbuhan 1998 – 1999
		1998	1999	
1	Pertanian	21,20	21,37	0,71
	1.1. Tanaman pangan	11,49	11,87	4,64
	1.2. Tanaman perkebunan	2,95	3,05	-4,80
	1.3. Peternakan dan hasil-hasilnya	2,00	2,12	7,52
	1.4. Kehutanan	2,46	2,07	-14,53
	1.5. Perikanan	2,30	2,25	-0,81
2	Pertambangan dan Penggalian	6,64	5,90	-9,92
	2.1. Minyak dan gas bumi	-	-	-
	2.2. Pertambangan tanpa migas	1,76	1,43	-18,09
	2.3. Lainnya	4,88	4,48	-6,97
3	Industri Pengolahan	15,93	15,93	1,20
	3.1. Non minyak gas bumi	15,93	15,93	1,20
	3.2. Penggalian minyak bumi	-	-	-
	3.3. Gas alam cair	-	-	-
4	Listrik, Gas dan Air Minum	1,94	2,19	14,62
	4.1. Listrik	1,83	2,07	14,91
	4.2. Gas	-	-	-
	4.3. Air Minum	0,11	0,12	9,90
5	Bangunan	4,21	3,81	-8,33
6	Perdagangan, Hotel dan Restoran	16,67	16,63	1,04
	6.1. Perdagangan besar dan eceran	15,80	15,85	0,96
	6.2. Hotel	0,07	0,08	15,52
	6.3. Restoran	0,70	0,70	1,43

7	Pengangkutan dan Komunikasi	11,99	12,58	6,32
	7.1. Pengangkutan	11,10	11,69	6,62
	7.1.1. Angkutan rel	0,53	0,71	36,57
	7.1.2. Angkutan jalan raya	6,00	5,80	-2,22
	7.1.3. Angkutan air	3,50	4,09	18,26
	7.1.4. Angkutan udara	0,22	0,20	-4,00
	7.1.5. Jasa penunjang angkutan	0,85	0,88	5,10
	7.2. Komunikasi	0,89	0,90	2,56
8	Bank/Lembaga Keuangan Lainnya	5,34	5,04	4,97
9	Jasa-jasa	16,28	16,55	4,97

Sumber : BPS Propinsi Sumatera Barat

Laju pertumbuhan ekonomi Sumatera Barat tersebut memberikan gambaran terhadap komposisi distribusi peningkatan PDRB riil Sumatera Barat. Namun di samping itu gambaran terhadap indikator kesejahteraan juga dapat dilihat dari PDRB per kapita suatu daerah di Sumatera Barat. Dari gambaran itu juga bisa dilihat tingkat pertumbuhan ekonomi daerah yang bersangkutan. Kota Sawahlunto, Padang dan Bukittinggi merupakan daerah dengan PDRB per kapita tertinggi di Sumatera Barat. Tingginya PDRB per kapita di Kota Sawahlunto disebabkan karena lokasi pertambangan yang ada di Sumatera Barat berada di daerah ini dengan jumlah penduduk relatif kecil.

Gambaran dari laju pertumbuhan ekonomi Sumatera Barat akan memiliki korelasi yang erat dengan profil lingkungan di Sumatera Barat. Karena pertumbuhan ekonomi dari sektor-sektor ekonomi yang ada akan memiliki implikasi terhadap kondisi lingkungan, baik itu kondisi lingkungan sosial maupun kondisi lingkungan alam di kawasan pertumbuhan. Seperti laju pertumbuhan ekonomi dari sektor

perhotelan, akan memiliki implikasi terhadap limbah yang ditimbulkan oleh hotel-hotel yang berkembang cukup pesat dalam kurun waktu 1998 – 1999. Sehingga profil lingkungan di Sumatera Barat akan mengalami perubahan seiring dengan tumbuh dan berkembangnya berbagai sektor ekonomi di Sumatera Barat.

2. KONDISI DAN POTENSI LINGKUNGAN DI SUMATERA BARAT

Di Sumatera Barat, kegiatan ekonomi dan perubahan lingkungan memiliki korelasi yang sangat erat. Pertambahan tingkat pertumbuhan ekonomi berbanding lurus dengan perubahan kondisi dan potensi dari lingkungan hidup yang ada. Perubahan ini bukan hanya berarti perubahan yang negatif pada satu sisi, namun bisa jadi mengarah pada perubahan yang positif pada sisi lainnya. Sebab pada saat sekarang ini tingkat pertumbuhan ekonomi Sumatera Barat masih sangat tergantung pada sumber daya alam yang dimiliki. Oleh sebab itu pengolahan sumber daya alam yang mengarah pada perubahan kondisi dan potensinya akan memberi implikasi langsung pada peningkatan ekonomi Sumatera Barat. Lebih lanjut pada bagian ini akan dipaparkan tentang kondisi dan potensi lingkungan hidup di Sumatera Barat.

a. Kondisi dan Potensi Hutan

Dari profil Sumatera Barat dapat dilihat gambaran umum tentang kondisi dan potensi hutan yang dimiliki Sumatera Barat. Kondisi dan potensi yang ada tersebut tidak terlepas dari berbagai masalah yang menyangkut tentang persoalan hutan pada lazimnya. Berdasarkan hasil wawancara dengan kepala Bapedalda Sumatra Barat,

Bapak Darman Siri terungkap bahwa kondisi maupun potensi hutan di Sumatera Barat sudah sangat memprihatinkan. Karena setiap harinya diperkirakan puluhan hektar hutan ditebangi diberbagai kawasan konservasi yang ada di Sumatera Barat. Jika dilihat ke lapangan maka akan ditemukan begitu banyaknya lahan-lahan hutan yang sudah gundul pada bagian yang terpisah-pisah. Dilihat dari pinggiran hutan akan tampak hutan yang masih asri dan lebat, namun jika ditelusuri sampai ke dalam akan ditemukan titik-titik kosong bekas penebangan yang dilakukan oleh para penebang liar.

Jika merujuk pada Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan No 422/Kpts-II/1999 tanggal 5 Juni 1999, kawasan hutan di Propinsi Sumatera Barat adalah seluas 2.600.268 Ha atau setara dengan 61,48% luas wilayah Sumatera Barat. Kawasan hutan itu menurut fungsinya terdiri dari kawasan suaka alam dan kawasan pelestarian alam dengan luas 846.175 Ha, hutan lindung seluas 910.533 Ha, hutan produksi terbatas seluas 246.383 Ha, hutan produksi tetap seluas 407.849 Ha, dan hutan produksi yang dapat dikonversi seluas 189.346 Ha.

Selanjutnya, dalam data Depertemen Kehutanan dan Perkebunan dinyatakan luas hutan konservasi di Sumatera Barat sampai akhir tahun 1999 adalah seluas 846.721 Ha. Hutan konservasi ini tersebar dalam beberapa lokasi dan telah dimanfaatkan dalam bentuk hutan suaka alam, cagar alam, taman wisata dan taman hutan raya. Hutan suaka alam tersebar pada 14 lokasi, cagar alam pada 3 lokasi,

taman wisata pada 3 lokasi dan 1 lokasi taman hutan raya. Lokasi dan luas masing-masing hutan konservasi ini dapat dilihat pada tabel di bawah ini;

Lokasi dan Luas Hutan Konservasi Propinsi Sumatera Barat Tahun 1999

Hutan Konservasi	Lokasi	Luas (Ha)
a. Suaka Alam	1. Merapi	9.670,00
	2. Tandikat	9.658,00
	3. Salasih Talang	6.150,00
	4. G. Sago Malintang	5.486,00
	5. Barisan I	74.821,00
	6. Maninjau Utara Selatan	22.106,00
	7. Arau Hilir	5.377,00
	8. Air Tarusan	25.177,00
	9. Air Putih	23.467,00
	10. Alahan Panjang	22.364,00
	11. Malampah	14.555,00
	12. Pangean I	12.200,00
	13. Pangean II	37.295,00
	14. Lembah Anai	221,00
B Cagar Alam	1. Baringin Sati	0,03
	2. Rimbo Panti	2.590,00
	3. Lembah Arau	298,00
3. Taman Wisata	1. Mega Mendung	12,50
	2. Rimbo Panti	570,00
	3. Lembah Arau	27,50
4 Taman Hutan Raya	Taman Hutan Raya Bung Hatta	240,00

Sumber : Dinas Kehutanan dan Perkebunan Propinsi Sumatera Barat

Selain data pada tabel di atas juga terdapat areal kawasan hutan konservasi lainnya di Sumatera Barat, yakni Taman Wisata Bukit Batu Patah, Taman Buru Bukit Sidoali, Taman Wisata Laut Tl. Saibi Sarabua, Taman Wisata Laut Pulau Pieh, Taman Wisata Laut Pulau Pagai, Suaka Marga Satwa Pulau Penyu, Suaka Marga Satwa Pulau Panjang, dan Taman Buru Pulau Sipora dengan total luas seluruh

kawasan tersebut sebesar 114.096 Ha. Di samping itu juga terdapat sekitar 460.025 Ha hutan konservasi lainnya yang terdiri dari Taman Nasional Siberut di Kabupaten Kepulauan Mentawai dan Taman Nasional Kerinci Sebelat yang masuk daerah Sumatera Barat.

Data pada Dinas Kehutanan dan Perkebunan Propinsi Sumatera Barat menyebutkan, sampai akhir tahun 1999 terjadi pengurangan luas kawasan hutan sebesar 22.580 Ha yang dialihkan untuk areal perkebunan yang terdapat di Kabupaten Pasaman dan Kabupaten Padang Pariaman masing-masing seluas 15.480 Ha dan 7.100 Ha. Peralihan fungsi hutan tersebut mengakibatkan luas kawasan hutan Sumatera Barat berubah menjadi 2.577.706 Ha atau setara dengan 60,94% luas wilayah Sumatera Barat, dan berdasarkan rasio kawasan hutan yang ada maka pengurangan itu dikategorikan dalam batas koridor yang dibolehkan, yakni baru mencapai 189.346 Ha atau 11,93% dari total luas kawasan hutan yang dapat dikonversi. Angka tersebut juga masih berada di bawah batasan yang ditentukan dalam Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan.

Meskipun pengalihan kawasan hutan tersebut masih dalam batasan koridor yang ditentukan, namun ditelik dari kerangka acuan pelaksanaan pembangunan Sumatera Barat berdasarkan kawasan peruntukannya, maka dalam pelaksanaan itu terjadi penyimpangan. Dalam arahan rencana kebijaksanaan perwilayahan pembangunan Sumatera Barat yang dituangkan dalam Agenda Reformasi Pembangunan Ekonomi tahun 1999/2000 dinyatakan bahwa pengembangan potensi

ekonomi di sektor perkebunan dilakukan pada wilayah *hinterland* pusat-pusat pertumbuhan di Kabupaten Pesisir Selatan, Kabupaten Solok, Kabupaten Sawahlunto Sijunjung, dan Kabupaten Pasaman. Sementara Daerah Kabupaten Padang Pariaman tidak diperuntukkan untuk pengembangan usaha perkebunan, namun lebih ditujukan pada sektor perdagangan dan pariwisata alam.

Permasalahan lain menyangkut kondisi hutan Sumatera Barat ini adalah belum diketahuinya secara rinci berbagai potensi yang dimiliki oleh hutan Sumatera Barat. Sebab belum ada inventarisasi yang lengkap tentang data potensi hutan yang ada. Di samping itu batas-batas kawasan hutan juga belum diketahui secara pasti. Hal itu menyebabkan terjadinya konflik dengan masyarakat di sekitar hutan dalam hal menentukan batasan yang boleh dikelola dengan batasan hutan yang dilindungi. Kasus tersebut dapat dilihat pada konflik kawasan hutan Taman Nasional Kerinci Sebelat (TNKS) yang dalam kasus tersebut masyarakat sudah jauh masuk ke dalam kawasan konservasi tersebut sebab kaburnya batas wilayah hutan TNKS.

Apabila penggunaan kawasan hutan yang dikonversi untuk lahan perkebunan atau untuk bidang pembangunan lainnya dapat dikelola menurut prinsip usaha pembangunan sesuai dengan kaedah lingkungan sebagaimana yang dikandung dalam teori pembangunan berwawasan lingkungan (*eco-development*) yang mengusahakan keserasian antara pembangunan dengan pengembangan lingkungan hidup¹⁹¹, maka tindakan dalam pemanfaatan lingkungan hidup secara bijaksana ini setidaknya akan

¹⁹¹ Emil Salim, *Pembangunan Berwawasan Lingkungan*, LP3ES, Jakarta, 1986, hal 6

menghasilkan tiga dampak sekaligus. Dampak pertama adalah terjadinya perluasan kesempatan kerja bagi masyarakat di sekitar hutan. Dampak Kedua terjadinya peningkatan di sektor perkebunan, dan dampak ketiga meningkatnya Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Agar pemanfaatan hutan bisa berjalan secara bijaksana diperlukan suatu upaya perlindungan terhadap segala potensi yang dimiliki oleh hutan. Namun berbagai upaya yang dilakukan baik itu penertiban, pengawasan/pengendalian penebangan kayu secara liar, perladangan dalam kawasan hutan, penyalahgunaan IPK (Izin Pemanfaatan Kayu), dan pencegahan serta penanggulangan kebakaran hutan sampai sekarang ini belum membuahkan hasil yang optimal. Hal yang paling ironis sebagai penyebab kegagalan tersebut adalah lemahnya penegakan hukum yang dilakukan dalam upaya melindungi kelestarian hutan, yang dilatarbelakangi oleh adanya kerjasama atau kolusi antara oknum aparat dan pejabat daerah dengan para cukong-cukong kayu yang melakukan penebangan liar di kawasan hutan. Penebangan liar oleh cukong-cukong kayu tersebut melibatkan masyarakat di sekitar hutan. Hal tersebut mengakibatkan apabila dilakukan penertiban, maka aparat hanya akan berhadapan dengan masyarakat kecil yang ada di sekitar hutan, sementara cukong-cukongnya sulit untuk ditindak karena berlindung di balik kebutuhan masyarakat kecil yang tinggal di sekitar hutan.

b. Kondisi dan Potensi Sumber Daya Air

Pada dasarnya air merupakan sumber daya alam yang vital untuk memenuhi kebutuhan hidup manusia dan makhluk hidup lainnya di muka bumi ini. Sejarah telah membuktikan bahwa pusat penyebaran penduduk hampir selalu atau tidak begitu jauh dari sumber air. Sumber daya air juga mempunyai fungsi yang kompleks, di antaranya untuk mendukung bidang pertanian, pembangkit tenaga listrik, jalur perhubungan dan lain sebagainya. Begitu pentingnya sumber daya air ini, maka dimasukkan dalam UUD 1945 Pasal 33 ayat (3) yang berbunyi : bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Selanjutnya khusus untuk pemanfaatan sumber daya air, pengertian tersebut dijabarkan dalam UU No 11 tahun 1974 tentang pengertian pengairan yang antara lain menyebutkan :

1. Air beserta sumber-sumbernya, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya mempunyai fungsi sosial serta digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.
2. Air beserta sumber-sumbernya, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara. Selanjutnya hak penguasaan oleh negara tersebut memberi wewenang kepada Pemerintah untuk mengelola, menyusun perencanaan, mengatur perbuatan-perbuatan hukum dalam persoalan air dan sumber-sumber air.

3. Wewenang Pemerintah ini dapat dilimpahkan kepada instansi-instansi Pemerintah, baik Pusat maupun Daerah dan atau badan-badan hukum tertentu yang syarat dan cara-caranya diatur dengan Peraturan Pemerintah.
4. Menteri Pekerjaan Umum diberi wewenang dan tanggung jawab untuk mengkoordinasikan usaha pengaturan perencanaan dan perencanaan teknis.

Yang termasuk dalam sumber daya air di sini adalah air permukaan dan air tanah atau lebih dikenal dengan air tawar. Air permukaan adalah mata air, sungai, danau, situ-situ alamiah, waduk/danau/kolam buatan, bendungan untuk irigasi dan rawa. Air tanah atau air bumi merupakan akuifer air tanah dangkal atau air tanah bebas dan akuifer air tanah dalam atau semi tertekan (semi artesis). Air tawar merupakan timbunan air yang meresap melalui pori-pori tanah selama berabad-abad ke lapisan bawah dari ekosistem yang ada di atasnya dan bagian terbesar yang ada di kedalaman 800 meter, di luar jangkauan manusia untuk mengeksploitasinya. Dewasa ini hanya 0,3 juta m³ atau sekitar 0,79% dari keseluruhan air tawar yang dapat dijangkau manusia.

Sumatera Barat memiliki potensi sumber daya air yang cukup melimpah, baik itu yang terdapat di danau, telaga dan sungai (*water reservoir*), maupun sumber air tanah. Besarnya potensi sumber daya air ini sangat didukung oleh *water catchment area* (daerah resapan air) khususnya hutan yang cukup luas (berdasarkan SK Gubernur No 522.13-320-1996, Sumatera Barat memiliki 2.600.286 Ha *water catchment area*). Berdasarkan kondisi hidrologis yang ada ditetapkan pula enam

pembagian kelompok satuan wilayah sungai yang ada di Sumatera Barat. Selain itu di Sumatera Barat juga terdapat beberapa badan air yang relatif luas dalam bentuk danau dan telaga. Empat yang terluas di antara badan air tersebut adalah Danau Maninjau, Danau Singkarak, Danau Diatas dan Danau Dibawah, yang ke-empat danau tersebut telah dimanfaatkan sebagai tempat pengembangan perikanan air tawar, dan pembangkit listrik tenaga air (PLTA) seperti PLTA Maninjau dan PLTA Singkarak. Budidaya ikan pada kedua danau ini masih mengalami kendala seperti pembusukan perairan yang diduga karena terjadinya arus tegak (*upwelling*), serta hama dan penyakit seperti gamith (*cirolana sp*).

Potensi sumber daya air di Sumatera Barat sangat ditentukan pula oleh siklus air. Banyak faktor yang mempengaruhi siklus air, di antaranya adalah musim dan lingkungan atau kondisi alam yang dilalui air. Apabila terjadi musim kemarau yang panjang maka potensi sumber daya air yang terdapat pada sumber-sumber air mengalami penurunan drastis. Di samping itu daerah resapan (*water catchment area*) juga sangat besar pengaruhnya terhadap potensi sumber daya air. Apabila daerah resapan air tidak baik maka dengan sendirinya air yang ada akan berlalu begitu saja ke laut, akibatnya jika terjadi musim kemarau akan timbul kekeringan.

Gambaran secara rinci tentang kondisi dan potensi sumber daya air di Sumatera Barat yang dilihat dari daya dukung atau kapasitas aliran air permukaan masih sangat sulit dilakukan karena terbatasnya data yang tersedia. Perhitungan tentang besarnya kapasitas aliran air permukaan ini dapat dilakukan dengan sempurna

jika tersedia pencatatan debit air dalam rentang waktu yang cukup panjang sehingga dapat memperlihatkan distribusi dan fluktuasi debit air pada tahun basah dan tahun kering. Dengan keadaan yang demikian itu maka kondisi dan potensi sumber daya air di Sumatera Barat hanya bisa dihitung berdasarkan data curah hujan yang ada. Untuk tahun 2000, data curah hujan di Sumatera Barat tercatat sebesar 41.846,01 juta meter kubik.

Dari potensi sumber daya air tersebut yang digunakan untuk kebutuhan masyarakat Sumatera Barat adalah 6.117,03 juta meter kubik atau lebih kurang 15 persen dari total curah hujan. Penggunaan sumber daya air terbesar adalah untuk pertanian, yakni 5.985,61 juta meter kubik atau sebanding dengan 97% dari total pemanfaatan air. Sisanya digunakan untuk kebutuhan rumah tangga sebanyak 97,29 juta meter kubik, industri sebesar 33,77 meter kubik, dan konsumsi lainnya sebesar 0,33 juta meter kubik.

Permasalahan yang menyangkut sumber daya air di Sumatera Barat, pada dasarnya terbagi atas dua pokok permasalahan. *Pertama* adalah penurunan debit air pada beberapa daerah tampungan air dan aliran air/sungai. *Kedua* penurunan kualitas air akibat pencemaran polutan pada beberapa daerah tampungan air dan aliran air/sungai. Penurunan debit air di beberapa sumber air di Sumatera Barat besar kemungkinan disebabkan oleh rusaknya sejumlah hutan konservasi dan daerah-daerah resapan air sebagai akibat dari adanya penebangan hutan yang tidak sesuai dengan peraturan dan penghilangan kawasan hijau sebagai daerah resapan pada

beberapa wilayah di Sumatera Barat. Keadaan yang demikian itu menyebabkan ketika musim hujan, air tidak dapat bertahan dan ketika kemarau mengakibatkan terjadinya kekeringan.

Kualitas air ditentukan oleh zat atau bahan pencemar yang terlarut dalam air. Berdasarkan baku mutu atau nilai ambang batas air maka air dapat dibagi atas beberapa kelompok yakni : *golongan A*; air yang dapat digunakan sebagai air minum secara langsung tanpa pengolahan terlebih dahulu, *golongan B*; air yang dapat digunakan sebagai air baku untuk diolah sebagai air minum dan keperluan rumah tangga, *golongan C*; air yang dapat digunakan untuk keperluan perikanan dan peternakan, *golongan D*; air yang dapat digunakan untuk keperluan pertanian, dan dapat dimanfaatkan untuk usaha perkotaan, industri dan listrik tenaga air. Di luar keempat golongan tersebut adalah air yang tercemar. Kondisi kualitas air ini secara lebih lengkap dapat dilihat pada tabel di bawah.

Tabel Kualitas Air : Persentase Ukuran di Atas Ambang Batas

Lokasi (air Permukaan)	Jumlah Pengukur (buah)	Persentase Ukuran di Atas Ambang Batas						
		BOD5 %	BOD %	COD %	SS %	TDN %	Minyak %	N %
Batang Agam	1	-	-	-	Tt	Nihil	Tt	Nihil
Batang Maninjau	1	-	-	-	Tt	Nihil	Tt	Nihil
Batang Arau	1	-	-	-	Tt	Nihil	Tt	Nihil
Batang Kuranji	1	-	-	-	Tt	Nihil	100	Nihil
Batang Timbulun	1	-	-	-	Tt	Nihil	Tt	Nihil
Batang Ombilin	2	-	-	-	Tt	Nihil	100	Nihil
Batang Singkarak	-	-	-	-	-	-	-	-
Batang Bintungan	-	-	-	-	-	-	-	-
Batang Anai	6	-	-	-	50	Nihil	Tt	Nihil
Batang Air Dingin	1	-	-	-	Tt	Nihil	Tt	Nihil

Tt : tidak terdeteksi

Nihil : di bawah ambang batas

Sumber : Dinas PU Pengairan Propinsi Sumatera Barat

c. Kondisi dan Potensi Sumber Daya Mineral

Sumber daya mineral merupakan bagian dari sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui. Pembentukan bahan sumber daya mineral ini memerlukan waktu jutaan tahun dan prosesnya berlangsung secara alami. Oleh karena sifatnya yang demikian itu Pemerintah memandang perlu untuk mengatur penggunaan dan eksploitasi sumber daya mineral, salah satunya adalah melalui Peraturan Pemerintah No. 27 tahun 1980 tentang Tata Cara Penggunaan dan Penggolongan Hasil Tambang. Berdasarkan Peraturan Pemerintah tersebut sumber daya mineral sebagai bahan galian tambang dikelompokkan atas tiga golongan yakni :

1. Bahan galian strategis (golongan A) yang terdiri dari minyak bumi, bitumen cair, lilin bumi, gas alam, bitumen padat, aspal, antrasit, batubara, batubara muda, nikel, kobal, timah, uranium, thorium, dan bahan galian radio aktif lainnya.
2. Bahan galian vital (golongan B) yang terdiri dari besi, mangan, molibden, khrom, wolfram, vandium, titan, bauksit, tembaga, timbal, seng, emas, platina, perak, air raksa, intan, arsen, antimon, bismut, ytirim, rhutenium, cerium, logam-logam langka lainnya, berilium, korundum, zirkon, kristal kuarsa, kriolit, flourspar, barit, yodium, brom, khlor, belerang.
3. Bahan galian nonstrategis dan nonvital (golongan C) atau sering disebut dengan bahan galian industri yang terdiri dari nitrat, fosfat, garam batu (halit), asbes, talk, mika, grafit, magnesit, yarosit, leusit, tawas (alum), oker, batu permata, batu setengah permata, pasir kuarsa, koalin, feldspar, gypsum, bentonit, tanah diatome, tanah serap (fuller eart), batu apung, trass, obsidian, perlit, batu marmer, batu sabak/batu tulis, dolomit, kalsit, granit, andesit, basal, trakhit, tanah liat dan pasir sepanjang tidak mengandung unsur-unsur mineral golongan A dan golongan B dalam jumlah yang berarti dari segi ekonomi pertambangan.

Sumber daya mineral di Sumatera Barat sangat terbatas dan tidak sebanyak yang ada di Propinsi tetangga (Riau, Jambi dan Sumatera Utara). Berdasarkan data inventarisasi potensi sumber daya mineral yang tercatat pada Dinas Pertambangan Propinsi Sumatera Barat, sampai saat sekarang ini baru ditemukan beberapa sumber daya mineral sebagai bahan galian di Sumatera Barat, yakni :

1. Bahan galian golongan A : hanya batubara
2. Bahan galian golongan B : belerang, besi, tembaga, timbal (timah hitam), dan emas
3. Bahan galian golongan C : batu apung, batu gamping/batu kapur, batu permata, batu sabak, dolomit, kalsit, koalin, kuarsit, batu marmer, obsidian, pasir kuarsa, silika, pasir batu, tanah liat, tawas, dan tras

Batubara merupakan sumber daya mineral utama di Sumatera Barat dengan potensi yang cukup besar. Potensi batubara di Propinsi Sumatera Barat terdapat di beberapa daerah yakni Sawahlunto, Painan, Jujuhan, Kiliran Jao, Panadah, Lumpo, Sisawah, Muaro, Tanjung Pati, dan Lubuk Tarab. Daerah yang melakukan eksploitasi dan produksi batubara hanya Kota Sawahlunto dan Kabupaten Sawahlunto Sijunjung. Sebagian besar produksi batubara Sumatera Barat berasal dari dua daerah tersebut yakni sebesar 72% dari total produksi batubara yang ada. Kabupaten Pesisir Selatan meskipun mempunyai cadangan batubara namun belum ada investor yang berminat untuk mengeksploitasinya.

Penambangan batubara di Sumatera Barat dilakukan oleh beberapa perusahaan, tetapi yang terbesar dan tertua adalah PT Tambang Bukit Asam Unit Pertambangan Ombilin, dengan luas konsesi 15.499 hektar. Perusahaan lainnya adalah PT Karbindo (995 hektar), PT. Lumpo (2000 hektar), CV Mineral Perdana (6.000 hektar), PT. ASA Engineering Pratama (6000 hektar), PT Panca Sahabat

Abadi (8000 hektar), Koveri (2.000 hektar), KUD Sari Lamak (100 hektar) dan KUD Muaro (100 hektar).

Permasalahan yang menyangkut penambangan batubara di Sumatera Barat adalah semakin menipisnya deposit batubara di daerah-daerah penambangan luar yang ada di Kota Sawahlunto dan Kabupaten Sawahlunto Sijunjung yang merupakan daerah eksploitasi batubara terbesar di Sumatera Barat. Berdasarkan perhitungan ahli, cadangan deposit di kedua daerah tersebut hanya bisa dimanfaatkan sampai tahun 2003. Sementara untuk membuka eksploitasi tambang dalam atau membuka lahan eksploitasi baru membutuhkan biaya yang sangat besar, sedangkan pasar batubara Sumatera Barat terbesar hanyalah PT Semen Padang dan PLN. Sementara harga di pasar ekspor juga tidak terlalu menguntungkan. Hal ini menjadikan usaha pembukaan tambang baru tidak menguntungkan dari segi ekonomi pertambangan. Di samping permasalahan tersebut, semenjak tahun 1997 disaat awal terjadinya krisis moneter aksi penambangan liar atau lebih dikenal dengan penambangan tanpa izin (Peti) marak berkembang dan berlangsung sampai sekarang. Hal itu dilatarbelakangi karena di awal krisis moneter harga penjualan batubara meningkat relatif tinggi, sehingga masyarakat beramai-ramai melakukan penambangan tanpa menghiraukan izin, bahkan Pemerintah Daerah pun tidak dapat mencegah tindakan masyarakat tersebut.

Sumber daya mineral lainnya yang ada di Sumatera Barat seperti belerang, besi, tembaga, timbal, dan emas (bahan galian golongan B) tidak begitu memberikan kontribusi yang berarti bagi peningkatan ekonomi masyarakat dan daerah sebab

pengusahaannya dilakukan dalam skala kecil pada beberapa lokasi, dan kandungan depositnya pun tidak terlalu besar. Seperti belerang, hanya diusahakan secara sporadis di lereng Gunung Merapi. Besi di Gunung Besi tidak ekonomis untuk diproduksi. Tembaga di Sungai Pagu juga belum diusahakan karena berbagai alasan di antaranya kendala teknis dan finansial. Timbal di Tanjung Balit sekarang lokasinya tenggelam bersama PLTA Koto Panjang. Emas yang tersebar pada beberapa lokasi di antaranya Mangani (Kab. Limapuluh Kota), Kinandam dan Balimbing (Kab. Pasaman), Sungai Dareh (Kab. Sawahlunto Sijunjung), Gunung Arun (Kab. Pesisir Selatan), dan beberapa daerah lainnya, telah diusahakan masyarakat dalam skala kecil semenjak tahun 1910 yang dimulai dari cara-cara sederhana seperti penggunaan skop dan dulang. Namun cara-cara penambangan emas tersebut dari waktu ke waktu berkembang sampai pada penggunaan gerondong dan air raksa. Penggunaan air raksa inilah sering menimbulkan masalah dan petaka bagi lingkungan.

Sumber daya mineral yang tergolong bahan galian golongan C juga telah banyak diusahakan di Sumatera Barat, namun pengusahaannya juga masih tergolong dalam skala kecil. Kadangkala dilakukan sehubungan dengan kegiatan suatu proyek pembangunan fisik. Salah satu penambangan yang berskala cukup besar adalah batu gamping, tanah liat dan batu rijang, yang diusahakan oleh PT Semen Padang untuk dimanfaatkan sebagai bahan baku pembuatan semen.

Pada beberapa tahun terakhir ini penambangan sumber daya mineral yang tergolong bahan galian golongan C banyak menimbulkan dampak lingkungan yang

merugikan masyarakat, seperti penambangan batu bintang di Kecamatan Sei Geringging Kabupaten Padang Pariaman. Tanah atau lumpur dari pencucian batu bintang telah memperdangkal dasar sungai dan menimbun saluran air serta sawah masyarakat yang berada di sekitar lokasi penambangan. Di samping itu juga banyak terjadi penambangan sumber daya mineral yang tergolong bahan galian golongan C pada tempat-tempat yang rawan penambangan seperti yang terjadi pada aliran sungai Batang Kuranji di Kota Padang dan Batang Anai di Kabupaten Padang Pariaman. Penambangan yang dilakukan di dua aliran sungai itu telah mengakibatkan terkikisnya pondasi jembatan yang melintasi dua sungai tersebut.

d. Kondisi dan Potensi Laut dan Pesisir Pantai

Propinsi Sumatera Barat memiliki wilayah laut yang cukup luas yakni mencapai 186.580 Km² dengan panjang pantai 2.420,387 Km. Wilayah laut yang terbentang sepanjang pesisir Barat Pulau Sumatera ini terdiri dari lebih kurang 375 buah pulau besar dan kecil yang menyimpan banyak sekali kekayaan berupa potensi sumber daya alam dan jasa kelautan yang cukup tinggi. Potensi besar yang dimiliki oleh sumber daya laut Sumatera Barat ini belum termanfaatkan secara optimal. Salah satu contoh yang dapat diambil di sini adalah potensi lestari ikan palagis yang mencapai 160.327 ton, namun yang baru bisa termanfaatkan sekitar 37%. Begitu pula di sektor wisata bahari, yakni baru bisa termanfaatkan sekitar 45% dari potensi kawasan wisata laut yang ada.

Secara umum, laut di Sumatera Barat difungsikan sebagai jalur perhubungan dan tempat penangkapan/pengolahan perikanan, sedangkan pesisir pantai dimanfaatkan sebagai sarana pelabuhan dan sandar kapal, kawasan wisata, daerah perkebunan (kelapa), lokasi pemukiman, dan sisanya sebagai kawasan hutan mangrove. Namun kenyataan yang ada menunjukkan bahwa potensi sumber daya laut dan pesisir pantai yang ada tersebut, pada saat sekarang ini kondisinya sudah sangat memprihatinkan. Habitat laut dan terumbu karang serta hutan mangrove terus mengalami kerusakan yang cukup hebat akibat kegiatan manusia yang telah menimbulkan dampak negatif terhadap kerusakan ekosistem laut dan pesisir pantai.

Kegiatan manusia yang merugikan ekosistem laut dan pesisir pantai tersebut di antaranya adalah : (a) peledakan dasar laut, (b) penggunaan pukot harimau, (c) pencemaran oleh limbah cair dan padat dari industri dan rumah tangga, (d) rembesan tumpahan minyak dari kapal-kapal yang berlabuh dan berlayar di perairan Sumatera Barat, (e) penebangan hutan mangrove yang tidak berwawasan lingkungan.

Khusus mengenai kondisi habitat laut dan terumbu karang di wilayah laut Sumatera Barat berdasarkan catatan dari Puslitbang Perikanan Universitas Bung Hatta sudah mencapai tingkatan rusak berat yakni rata-rata hanya sekitar 15 – 20% tutupan karang hidup yang masih tersisa. Habitat laut dan terumbu karang ini mempunyai fungsi yang sangat vital dalam ekosistem laut, yakni secara ekologis ia berfungsi sebagai tempat bersarang dan mencari makan bagi hewan-hewan laut, sedangkan secara fisik fungsinya adalah sebagai pelindung pantai dari ancaman

abrasi dan erosi laut. Selain itu keanekaragaman hayati yang dimiliki oleh terumbu karang ini juga bermanfaat terhadap pengadaan ikan karang, ikan hias, bahan-bahan untuk keperluan farmasi dan bahan-bahan untuk kepentingan bioaktif lainnya.

Kerusakan habitat dan terumbu karang di kawasan perairan Sumatera Barat ini dapat dilihat dari persentase tutupan karang hidup yang ada. Salah satu contoh tingkat kerusakan berat dari habitat dan terumbu karang ini dapat dilihat dari kondisi terumbu karang di beberapa lokasi/pulau di perairan Kota Padang. Kondisi tersebut dapat dilihat dari tabel di bawah ini :

Kondisi Terumbu Karang Berdasarkan Rata-rata Tutupan Karang Hidup di Kota Padang tahun 1998 – 1999.

No	Lokasi>Nama Pulau	Rata-rata Tutupan Karang Hidup (%)	Kondisi
1	Pulau Pisang	14,70	Rusak Berat
2	Pulau Sinyaru	18,10	Rusak Berat
3	Pulau Pasumpahan	20,40	Rusak Berat
4	Pulau Sirandah	16,60	Rusak Berat
5	Pulau Kasiak	14,70	Rusak Berat
6	Pulau Sauah	19,00	Rusak Berat
7	Pulau Air	9,30	Rusak Berat
8	Pulau Sikuai	14,33	Rusak Berat
9	Gosong Gedeng	7,30	Rusak Berat
10	Gosong Sipakal	21,60	Rusak Berat
11	Gosong Gabuo	33,70	Rusak Berat
12	Ujung Nibung	43,40	Rusak
13	Pulau Toran	21,10	Rusak Berat
14	Pulau Buo	37,6	Rusak
15	Pulau Pandan	33,80	Rusak Berat
16	Pulau Pagang	0,00	Rusak Berat
17	Pulau Bintagor	2,50	Rusak Berat

Sumber : Puslitbang Perikanan Sumatera Barat

Selain kondisi habitat dan terumbu karang, kondisi hutan mangrove Sumatera Barat juga membutuhkan perhatian dan penanganan yang serius dari Pemerintah

Daerah dan masyarakat Sumatera Barat pada umumnya. Berdasarkan catatan Bapedalda Propinsi Sumatera Barat tahun 1999, luas hutan mangrove di pesisir pantai Pantai Sumatera Barat adalah 3.850 Ha, yang terbagi atas Kabupaten Pasaman (Air Bangis) seluas 3000 Ha, Kabupaten Agam dan Padang Pariaman seluas 400 Ha, Kota Padang seluas 180 Ha, dan Kabupaten Pesisir Selatan seluas 370 Ha. Dilihat dari ekosistem pesisir pantai, hutan mangrove mempunyai peran yang sangat penting, baik itu dari peran fisik, biologis maupun ekonomis.

Secara fisik hutan mangrove berfungsi untuk menjaga kondisi pantai dari hempasan ombak dan angin kencang sehingga keberadaan hutan mangrove akan dapat menjaga dan melindungi pantai dari erosi dan abrasi laut. Secara biologis hutan mangrove adalah tempat hidup dan berkembang biaknya berbagai jenis ikan, udang dan kerang-kerangan, serta tempat bersarangnya berbagai jenis burung. Kemudian secara ekonomis hutan mangrove dapat dimanfaatkan untuk berbagai kebutuhan di antaranya pembuatan tambak ikan atau udang, penghasil kayu untuk bahan bangunan, bahan pembuat arang, bahan pembuat kapal-kapal kecil (biduk), dan sebagai tempat rekreasi.

Kondisi dari pola zonasi hutan mangrove Sumatera Barat memiliki kekhasan dan berbeda dengan pola zonasi hutan mangrove di daerah pantai Timur Sumatera atau di lokasi-lokasi lainnya. Hal itu disebabkan karena areal hutan mangrove di Sumatera Barat relatif kecil-kecil, terdapat di bagian pantai yang relatif terjal dan sempit, dan berhadapan langsung dengan hantaman ombak samudera yang kuat,

kecuali di Air Bangis Pasaman. Namun di lokasi Air Bangispun tidak didapatkan zonasi yang sempurna, mulai dari daerah permukaannya yang berbatasan langsung dengan laut sampai ke batas lokasi mangrove di bagian belakang.

Tingkat kerusakan dari hutan mangrove Sumatera Barat juga sudah mencapai tingkat memprihatinkan. Kondisi fisik hutan mangrove terus mendapat tekanan lingkungan, termasuk dari masyarakat sekitarnya, baik berupa penebangan kayu bakar ataupun untuk keperluan hidup seperti pemakaian lahan untuk pembuatan areal persawahan dan sekaligus pula untuk tempat tinggal atau pemukiman. Berdasarkan catatan dari Puslitbang Perikanan Universitas Bung Hatta dinyatakan bahwa kondisi hutan mangrove yang rusak di Sumatera Barat sudah sangat mengkhawatirkan, terutama pada lima daerah sebagaimana diperlihatkan pada tabel di bawah :

Tingkat Kerusakan Hutan Mangrove Menurut Kota/Kabupaten tahun 1999

No	Daerah	Lokasi	Kerusakan (%)
1	Pasaman	Air Bangis, Maligi, Mandianningin, Sikabu, Katiagan, Sasak, dan Pulau lainnya	30
2	Pesisir Selatan	Carocok, Tarusan, Tl. Betung, Air Haji, Lowong dan pulau lainnya	70
3	Padang Pariaman	Sunur, Sungai Limau, Gasan, Kotif Pariaman	80
4	Agam	Tiku, Ujung Labung	50
5	Padang	Sungai Pisang, Bungtekab, Koto Tangah, dan pulau lainnya.	70

Sumber : Puslitbang Perikanan Universitas Bung Hatta

B. PELAKSANAAN PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN DI SUMATERA BARAT

Penegakan hukum dipahami sebagai suatu upaya untuk mewujudkan ide-ide hukum menjadi kenyataan. Untuk mewujudkan ide-ide hukum itu menjadi kenyataan dibutuhkan peran serta dari banyak pihak. Ide-ide hukum itu tidak bisa diwujudkan hanya dengan mengandalkan satu atau beberapa pihak saja. Setiap komponen yang ada dalam masyarakat harus dan bisa ikut serta sebagai pihak yang memiliki peran dalam mewujudkan ide-ide hukum tersebut menjadi kenyataan. Artinya di sini setiap komponen anggota masyarakat harus dan bisa ikut serta sebagai pemegang peran dalam pelaksanaan penegakan hukum tersebut.

Karena dalam penegakan hukum ini membutuhkan peran serta dari banyak pihak, maka usaha penegakan hukum ini menghendaki adanya suatu pola kerja tersendiri agar masing-masing pihak yang memiliki peran dalam pelaksanaan penegakan hukum ini bisa menjalankan perannya secara sistematis, teratur dan terpadu. Pemahaman terhadap adanya pola kerja dalam pelaksanaan penegakan hukum ini secara umum juga akan teraplikasi dalam usaha penegakan hukum lingkungan secara khusus. Artinya, dalam penegakan hukum lingkungan juga akan terdapat suatu pola kerja tersendiri dari para pemegang peran dalam usaha melaksanakan penegakan hukum lingkungan tersebut.

Namun untuk melihat lebih lanjut tentang pola kerja dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan ini perlu kiranya dipahami terlebih dahulu tentang

pihak-pihak yang bisa dikelompokkan sebagai pemegang peran dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan ini, khususnya dalam hal penegakan hukum lingkungan di Sumatera Barat.

1. PEMEGANG PERAN DALAM PELAKSANAAN PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN DI SUMATERA BARAT

Pemegang peran dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan yang dimaksud di sini adalah para pihak sebagai penegak hukum lingkungan yakni person atau badan yang ikut dan berperan serta dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan. Pelaksanaan penegakan hukum lingkungan ini merupakan bagian khusus dari penegakan hukum secara keseluruhan. Person atau badan yang dimaksud sebagai penegak hukum lingkungan ini bisa jadi merupakan person atau badan yang juga berperan serta dalam penegakan hukum lainnya, hanya saja dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan ini yang menjadi kekhususannya adalah aksi atau tindakan penegakan hukum yang dilakukan itu menyangkut perihal hukum lingkungan.

Untuk melihat gambaran dari penegak hukum lingkungan ini dapat ditinjau dari proses hukum untuk mewujudkan hukum lingkungan tersebut. Proses hukum yang dimaksud di sini adalah perjalanan yang ditempuh oleh hukum untuk menjalankan fungsinya yaitu mengatur masyarakat atau kehidupan bersama¹⁹²

¹⁹² Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Citra Aditya Bakti, Jakarta, 1993, hal 176

Proses hukum untuk mewujudkan hukum lingkungan ini diawali dari adanya ide atau gagasan tentang berbagai aspek lingkungan yang tumbuh dan berkembang di tengah masyarakat. Tahapan ini disebut dengan tahapan *inisiasi*. Ide/gagasan yang ada itu dibicarakan, dikritik dan dipertahankan oleh masyarakat itu sendiri, sehingga isi dan bentuk gagasan tersebut menjadi semakin dipertajam (*articulated*). Tahapan ini merupakan tahapan *sosio-politis* dalam perwujudan hukum lingkungan. Ide/gagasan yang terus menggelinding di tengah masyarakat itu diangkat kepermukaan oleh lembaga negara yang berwenang dengan memberinya suatu bentuk hukum yang dilengkapi dengan sanksi, maka terjadilah proses *yuridis* terhadap ide-ide hukum tersebut sehingga ia berwujud menjadi suatu aturan hukum¹⁹³ yang dalam hal ini berupa aturan hukum lingkungan.

Dengan telah terwujudnya suatu aturan hukum tentang lingkungan bukan berarti suatu proses hukum mengenai hukum lingkungan ini berakhir. Sebab itu baru merupakan tahapan awal dari perjalanan panjang hukum lingkungan itu sendiri dalam fungsinya mengatur kehidupan masyarakat di bidang lingkungan. Tahapan lanjutan dari terwujudnya aturan hukum lingkungan adalah pelaksanaan secara kongkrit aturan-aturan hukum lingkungan tersebut dalam kehidupan masyarakat sehari-hari. Inilah yang merupakan tahapan penegakan hukum. Hal ini senada dengan pandangan Satjipto Rahardjo yang mengungkapkan bahwa proses perwujudan ide-ide hukum menjadi suatu kenyataan dalam masyarakat adalah sebagai penegakan hukum secara in

¹⁹³ *ibid*, hal 178

abstracto, sedangkan penegakan hukum yang dilakukan oleh aparat penegak hukum merupakan penegakan hukum secara *in concreto*.¹⁹⁴

Adanya pandangan penegakan hukum secara *in abstracto* dan *in concreto* ini dapat dipahami bahwa penegakan hukum tidak semata-mata merupakan penerapan aturan hukum terhadap pihak yang melanggar hukum tapi termasuk juga penerapan aturan-aturan hukum oleh masyarakat merupakan bagian dari pelaksanaan penegakan hukum. Secara kongkrit dapat digambarkan bahwa seorang yang menjalankan sesuatu sesuai dengan aturan hukum yang berlaku maka ia sudah melaksanakan suatu penegakan hukum, dalam arti hukum telah ditegakkannya dalam kehidupan sehari-hari dan kehidupan bermasyarakat. Sehubungan dengan hal itu, tindakan seorang pengusaha dalam menjalankan ketentuan-ketentuan hukum lingkungan di perusahaannya merupakan bagian dari pelaksanaan penegakan hukum lingkungan. Begitu juga seorang konsultan lingkungan yang memberikan rekomendasi Amdal berdasarkan aturan-aturan yang berkaitan dengan itu juga merupakan bagian dari pelaksanaan penegakan hukum lingkungan.

Sudarto dalam bukunya *Kapita Selekta Hukum Pidana*, menggolongkan penegakan hukum ini atas dua pengertian yakni dalam arti sempit dan dalam arti luas. Penegakan hukum dalam arti sempit adalah aktivitas yang dilakukan oleh alat penegakan hukum yakni kepolisian, kejaksaan, dan kehakiman (dalam hal ini pengadilan). Penegakan hukum dalam arti luas adalah yang dilakukan oleh alat

¹⁹⁴ Satjipto Rahardjo dan Anton Tabah, *Polisi, Pelaku, dan Pemikir*, Gramedia, Jakarta, 1993, hal 53

penegakan hukum dan juga badan pembentuk undang-undang, instansi pemerintah yang lain serta aparat eksekutif. Artinya di sini, penegakan hukum merupakan penggarapan terhadap perbuatan-perbuatan yang tidak sesuai (melawan hukum), sehingga penegakan hukum itu merupakan suatu aksi yang dilakukan oleh aparat penegak hukum baik dalam arti luas maupun sempit.¹⁹⁵

Dari penjelasan di atas dapat diambil gambaran bahwa penegak hukum lingkungan itu dapat dikelompokkan atas tiga kelompok besar yakni lembaga pembuat peraturan, birokrasi penegak hukum, dan masyarakat. Lembaga pembuat peraturan di sini adalah lembaga yang diberikan kewenangan oleh undang-undang untuk membuat peraturan perundang-undangan. Birokrasi penegak hukum ini adalah aparat eksekutif yang diberi wewenang untuk menjalankan aturan-aturan hukum. Yang masuk dalam kelompok birokrasi penegak hukum ini adalah aparat birokrasi pemerintahan itu sendiri, kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan. Masyarakat sebagai penegak hukum ini mencakup seluruh lapisan masyarakat yang tidak tergolong dalam dua kelompok di atas, sehingga organisasi-organisasi kemasyarakatan, pusat-pusat studi, dan lembaga-lembaga teknis independent seperti halnya konsultan lingkungan ataupun laboratorium lingkungan merupakan bagian dari masyarakat yang berperan dalam penegakan hukum.

¹⁹⁵ Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986, hal 20

Dalam bagian tulisan ini pembahasannya akan lebih banyak menekankan pada penegakan hukum oleh birokrasi Pemerintah Daerah¹⁹⁶ sebagai bagian dari birokrasi penegak hukum. Birokrasi Pemerintah Daerah dimaksud adalah birokrasi Pemerintah Daerah Sumatera Barat, yang memiliki kewenangan dalam menangani permasalahan lingkungan. Namun selain itu akan ikut disinggung lembaga-lembaga lainnya yang juga mempunyai peran dalam pelaksanaan penegakan hukum di bidang lingkungan seperti pusat studi lingkungan organisasi-organisasi kemasyarakatan di bidang lingkungan, masyarakat pemanfaat lingkungan itu sendiri seperti perusahaan-perusahaan yang aktivitasnya berkaitan dengan lingkungan dan lembaga-lembaga teknis di bidang lingkungan seperti konsultan lingkungan ataupun laboratorium lingkungan.

Di Sumatera Barat, lembaga dari birokrasi Pemerintahan Daerah yang memiliki kewenangan khusus di bidang lingkungan adalah Bapedalda (Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah). Lembaga ini merupakan wadah yang mengkoordinasikan berbagai aspek yang berkaitan dengan permasalahan lingkungan di daerah. Lembaga Bapedalda Sumatera Barat ini terbentuk pada tahun 1997 dengan keluarnya Perda No 10 tahun 1997 tentang Pembentukan Organisasi Dan Tata Kerja Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Sumatera Barat.

¹⁹⁶ Pemerintah Daerah dalam tulisan ini dipahami sebagai lembaga eksekutif sebagai pelaksana roda pemerintahan di Sumatera Barat

Terbentuknya Bapedalda tersebut bukanlah awal dari perhatian Pemerintah Daerah Sumatera Barat terhadap permasalahan lingkungan. Sebab jauh sebelum dibentuknya Bapedalda, penanganan masalah lingkungan ini sudah ada dalam suatu bagian tersendiri dalam struktur organisasi Pemerintah Daerah Sumatera Barat. Berdasarkan Perda No 4 tahun 1981 tentang Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Sekretariat Wilayah/Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Sumatera Barat telah dibentuk satu biro tersendiri dalam struktur organisasi Pemerintah Daerah yang berada dalam lingkup Sekretariat Wilayah/Daerah Propinsi Sumatera Barat. Biro tersebut dinamai dengan Biro Kependudukan dan Lingkungan Hidup. Biro ini dalam struktur Sekretariat Wilayah/Daerah berada di bawah Asisten II Bidang Ekonomi, Pembangunan dan Kesejahteraan Rakyat. Pembentukan biro ini adalah sebagai rangkaian dari pelaksanaan tugas-tugas yang menyangkut masalah kependudukan dan lingkungan hidup, yang pada tingkat nasional pada waktu itu berada di bawah Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup

Tugas dari Biro Kependudukan dan Lingkungan Hidup ini seperti yang dinyatakan dalam Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Sumatra Barat No 4 Tahun 1981 Pasal 118 adalah : Biro Bina Kependudukan dan Lingkungan Hidup mempunyai tugas mengumpulkan dan menganalisis kegiatan dalam rangka mempersiapkan penyusunan program dan petunjuk pembinaan serta memonitor perkembangan kegiatan kependudukan untuk mewujudkan keserasian kependudukan

dan lingkungannya. Untuk menyelenggarakan tugas tersebut, Biro Bina Kependudukan dan Lingkungan Hidup mempunyai fungsi : (Pasal 119 Perda No 4 tahun 1981)

- a. mengumpulkan dan mengolah data, mengkoordinasikan kegiatan serta mempersiapkan saran pertimbangan dalam rangka penyusunan program pembinaan di bidang pengendalian penduduk;
- b. mengumpulkan dan mengolah data, mengkoordinasikan kegiatan serta mempersiapkan saran pertimbangan dalam rangka penyusunan program pembinaan perwujudan lingkungan pemukiman perkotaan;
- c. mengumpulkan dan mengolah data, mengkoordinasikan kegiatan, serta mempersiapkan saran pertimbangan dalam rangka penyusunan program pembinaan perwujudan hubungan pemukiman pedesaan.

Dari tugas dan fungsinya tersebut, terlihat bahwa Biro Kependudukan dan Lingkungan Hidup ini menekankan tugasnya pada aspek penataan kependudukan dan penataan pemukiman perkotaan dan pedesaan yang serasi dan selaras dengan lingkungan sekitarnya. Dengan demikian yang menjadi tujuan utama dari pembentukan biro ini adalah untuk mendukung program Pemerintah Pusat pada saat itu di bidang Keluarga Berencana (KB), dan untuk membentuk tatanan pemukiman penduduk baik di perkotaan maupun di pedesaan secara selaras, serasi dan harmonis dengan lingkungannya sebagai antisipasi dari pertumbuhan penduduk dan pengembangan daerah pada saat itu. Karena kalau dilihat dari bagian-bagian yang ada dalam struktur biro tersebut yang terdiri dari tiga bagian yakni : Bagian

Kependudukan, Bagian Lingkungan Pemukiman Perkotaan, Bagian Lingkungan Pemukiman Pedesaan, maka biro ini hanya mengelompokkan tugasnya atas dasar tiga bagian yang ada dalam struktur biro tersebut. Sementara dari sisi hukum lingkungannya biro ini sama sekali tidak memiliki kewenangan apa-apa.

Pada tahun 1992 dengan keluarnya Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Sumatera Barat No. 13 tahun 1992 tentang Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Sekretariat Wilayah/Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Sumatera Barat, maka struktur organisasi yang lama mengalami perombakan pada beberapa bagian termasuk dalam bidang lingkungan hidup. Berdasarkan struktur organisasi yang diatur dalam Perda No. 13 tahun 1992, permasalahan lingkungan hidup ditangani oleh Biro Bina Lingkungan Hidup yang berada di bawah Asisten II Bidang Administrasi Pembangunan. Biro Bina Lingkungan Hidup ini mempunyai tugas menyiapkan pembinaan dan koordinasi di bidang pelestarian lingkungan (Pasal 147 Perda No. 13 tahun 1992). Untuk menjalankan tugas tersebut, Biro Bina Lingkungan Hidup mempunyai fungsi (Pasal 148 Perda No. 13 tahun 1992) :

1. Menyiapkan bahan pembinaan dan petunjuk teknis di bidang pelestarian dan pembinaan mutu lingkungan
2. Penyelenggaraan koordinasi serta menyiapkan bahan pembinaan dan petunjuk teknis pembangunan berwawasan lingkungan.

Dari tugas dan fungsi yang dimiliki oleh Biro ini terlihat sudah adanya arah yang mengkhhususkan pada penanganan masalah lingkungan. Hal ini lebih diperjelas oleh bagian-bagian yang ada dalam struktur biro ini yakni :

1. Bagian Lingkungan Buatan
2. Bagian Lingkungan Alam.

Bagian Lingkungan Buatan mempunyai fungsi mengumpulkan bahan pembinaan dan petunjuk teknis pelaksanaan Analisis mengenai dampak lingkungan (Amdal), pananggulangan pencemaran, dan penyuluhan lingkungan buatan. Bagian Lingkungan Alam mempunyai fungsi mengumpulkan bahan pembinaan dan petunjuk teknis pelaksanaan konservasi lingkungan, rehabilitasi lingkungan, dan pemanfaatan sumber daya alam.

Kelembagaan yang menangani persoalan lingkungan di Sumatera Barat berkembang seiring dengan perkembangan yang terjadi di tingkat Pusat. Perkembangan yang penting dalam kelembagaan yang menangani masalah lingkungan ini diawali dengan keluarnya Keputusan Presiden No. 23 tahun 1990 yang kemudian dirubah dengan Keputusan Presiden No. 77 tahun 1994 tentang Badan Pengendalian Dampak Lingkungan. Keputusan Presiden ini lebih dikembangkan pada Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 98 tahun 1996 tentang Pedoman Organisasi Dan Tata Kerja Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah yang kemudian dijabarkan dalam Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 11 tahun 1997 tentang Petunjuk Pelaksana Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 98 tahun 1996 tentang

Pedoman Organisasi Dan Tata Kerja Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah.

Dalam Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 11 tahun 1997 disebutkan bahwa : Pada Propinsi Daerah Tingkat I dan Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II dapat dibentuk Badan Pengendalian Dampak Lingkungan daerah, dengan mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut :

- a. Kompleksitas masalah lingkungan, yang meliputi :
 - 1) Keragaman masalah lingkungan;
 - 2) Persentase kerusakan lingkungan;
 - 3) Jumlah sumber daya yang dikelola.
- b. Besarnya masalah lingkungan, yang meliputi :
 - 1) Banyaknya negara atau daerah yang terlibat;
 - 2) Banyaknya instansi yang terkait,
- c. Kemampuan Pemerintah Daerah dalam penyediaan dana untuk pembiayaan kegiatan Bapedalda
- d. Kemampuan Pemerintah Daerah dalam penyediaan pegawai utamanya yang berkualifikasi di bidang lingkungan hidup.

Berdasarkan pertimbangan yang disebutkan dalam Instruksi Menteri Dalam Negeri tersebut maka Sumatera Barat termasuk dalam kualifikasi daerah yang dapat dibentuk lembaga Bapedaldanya. Maka untuk itu ditetapkanlah dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 81 tahun 1997 tentang Pembentukan 8 (delapan) Badan

Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah. Dari 8 (delapan) Bapedalda yang ditetapkan dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri tersebut salah satunya adalah pembentukan Bapedalda Propinsi Daerah Tingkat I Sumatera Barat dengan menggunakan pola minimal¹⁹⁷.

Keputusan Menteri Dalam Negeri tersebut dijabarkan oleh Pemerintah Daerah Sumatera Barat dengan Perda No. 10 tahun 1997 tentang Pembentukan Organisasi Dan Tata Kerja Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Sumatera Barat. Dalam Perda No. 10 tahun 1997 Pasal 3 menyatakan : Bapedalda Tingkat I mempunyai tugas membantu Gubernur Kepala Daerah dalam melaksanakan pembinaan dan koordinasi pelaksanaan pengendalian dampak lingkungan oleh Bapedalda Tingkat II di wilayahnya. Untuk melaksanakan tugas tersebut Bapedalda Tingkat I mempunyai fungsi :

- a. Perumusan kebijakan operasional pencegahan dan penanggulangan pencemaran, kerusakan lingkungan dan pemulihan kualitas lingkungan;
- b. Koordinasi pelaksanaan pencegahan dan penanggulangan pencemaran, kerusakan lingkungan dan pemulihan kualitas lingkungan;

¹⁹⁷ Pola minimal merupakan bentuk organisasi Bapedalda seperti yang ditentukan dalam Instruksi Mendagri No. 11 tahun 1997 yang menerangkan tentang struktur minimal dari organisasi Bapedalda, yang pada pola ini struktur organisasinya terdiri atas 2 bidang dengan masing-masing bidang memiliki tidak lebih 4 seksi. Alternatif sebutan seksi-seksi yang dimungkinkan pada masing-masing bidang adalah : 1) Bidang pengawasan dan pengendalian yang terdiri dari : seksi pengembangan kapasitas; seksi pengawasan dan pengendalian kerusakan lingkungan; seksi pengawasan dan pengendalian pencemaran, seksi pengkajian dan pembinaan teknis Amdal; seksi pembinaan dan perizinan. 2) Bidang pemantauan dan pemulihan yang terdiri dari seksi : seksi pemantauan kualitas lingkungan; seksi pemulihan kualitas lingkungan; seksi analisis dan evaluasi; seksi peran serta masyarakat.

- c. Pengembangan program kelembagaan dan peningkatan kapasitas pengendalian dampak lingkungan;
- d. Pelaksanaan pembinaan teknis pencegahan dan penanggulangan pencemaran, kerusakan lingkungan dan pemulihan kualitas lingkungan;
- e. Pembinaan dan pengendalian teknis analisis mengenai dampak lingkungan (Amdal);
- f. Pengawasan pelaksanaan pengendalian dampak dan kerusakan lingkungan;
- g. Pelaksanaan tugas lain yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan yang diberikan oleh Gubernur Kepala Daerah.

Dengan adanya lembaga Bapedalda ini diharapkan pelaksanaan penegakan hukum lingkungan di daerah bisa berjalan dalam suatu pola kerja koordinasi yang lebih baik. Karena tanpa adanya suatu wadah atau lembaga yang jelas maka pelaksanaan penegakan hukum lingkungan oleh organisasi Pemerintah Daerah secara keseluruhan akan sulit dikoordinasikan dalam suatu kerangka kerja yang terpadu. Maka dengan itu fungsi dari suatu lembaga yang jelas, memberikan kemudahan untuk mengarahkan pola kerja koordinasi itu menjadi suatu kerangka kerja terpadu dari masing-masing lembaga dalam organisasi Pemerintahan Daerah.

Fungsi Bapedalda sebagai wadah koordinasi dalam pelaksanaan pencegahan dan penanggulangan pencemaran, kerusakan lingkungan dan pemulihan kualitas lingkungan di Sumatera Barat menunjukkan bahwa Bapedalda dalam menjalankan fungsinya tersebut akan sangat terkait dengan lembaga-lembaga lainnya yang juga

memiliki peran penting dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan. Lembaga-lembaga yang memiliki kaitan dengan pelaksanaan tugas dan fungsi Bapedalda ini adalah lembaga birokrasi penegak hukum lingkungan lainnya yakni kepolisian, kejaksaan dan lembaga peradilan. Polisi sebagai penegak hukum lingkungan berperan tidak saja setelah terjadi pencemaran dan perusakan lingkungan, namun juga mempunyai peran dalam pencegahan terjadinya pencemaran dan perusakan lingkungan.

Berdasarkan hasil wawancara dengan salah satu staf kepolisian di Kantor Polda Sumatera Barat diungkapkan bahwa peran polisi sebagai penegak hukum khususnya hukum lingkungan tidak terlepas dari tugas dan fungsi polisi yang tidak hanya sebagai pelaksana penegak hukum tapi juga bertindak sebagai penjaga ketertiban di tengah masyarakat. Tugas dari polisi yang diungkapkan responden tersebut dalam pandangan Satjipto Rahardjo sebagai tugas yang dualistik. Polisi sebagai aparat penegak hukum di satu sisi mengemban tanggung jawab untuk mencapai ketertiban (*order*) dan di sisi lain bertanggung jawab untuk melaksanakan hukum (*law*). Tugas yang dualistik ini yakni hukum dan ketertiban sering kali menimbulkan pertentangan dalam aplikasinya di lapangan, sehingga pekerjaan polisi pun paling gampang mendapat kecaman dari masyarakat.¹⁹⁸

¹⁹⁸ Lihat Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, Pustaka Prima, Jakarta, 1988, bandingkan dengan Satjipto Rahardjo, *Mengajarkan Keteraturan Menemukan Ketidakteraturan (Teaching Order Finding Disorder)*, Undip Semarang, 15 Desember 2000.

Dalam fungsinya sebagai penegak hukum dan penjaga ketertiban inilah polisi memiliki peran aktif dalam hal pelaksanaan penegakan hukum lingkungan baik secara preventif maupun secara represif. Secara preventif, polisi ikut berperan serta dalam mencegah terjadinya pencemaran dan perusakan lingkungan. Fungsinya tersebut ditunjukkan dari keikutsertaan lembaga kepolisian dalam melakukan pengawasan terhadap kegiatan-kegiatan yang memiliki dampak terjadinya pencemaran dan perusakan lingkungan. Seperti misalnya dalam “membekup” Pemerintah Daerah ketika melakukan peninjauan ke lapangan dalam upaya pengawasan terhadap kegiatan-kegiatan yang berdampak lingkungan.

Selain tindakan preventif, kepolisian juga melakukan tindakan represif dalam melakukan penegakan hukum lingkungan. Tindakan represif ini ditunjukkan dengan adanya sejumlah penangkapan-penangkapan terhadap para penebang hutan secara liar dan penyitaan hasil hutan yang tidak memiliki dokumen-dokumen lengkap. Tindakan represif dari kepolisian ini ditindak lanjuti dengan melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap pelanggaran ketentuan yang berkenaan dengan hukum lingkungan. Tindakan tersebut akan diformalkan dalam bentuk Berita Acara Pemeriksaan (BAP) terhadap pelaku tindakan perusakan lingkungan tersebut. Untuk “follow up” selanjutnya tugas kepolisian sudah dialihkan kepada lembaga kejaksaan sebagai Penuntut Umum.

Dengan telah terjadinya tindak pidana lingkungan, barulah jaksa berperan aktif dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan, sehingga jaksa tidak bisa

dilepaskan sebagai salah satu penegak hukum lingkungan. Namun sejauh ini peran jaksa dalam penegakan hukum lingkungan di Sumatera belum ada sama sekali. Sebab sampai saat sekarang berbagai kasus lingkungan yang ada di Sumatera Barat tidak pernah sampai pada tahapan penuntutan. Hal ini sebenarnya suatu realita yang ironis yang berkembang di tengah masyarakat Sumatera Barat, yakni perusakan lingkungan terjadi namun tidak satupun yang ditindak lanjuti sampai pada tahap disidangkan.

Karena tidak satupun kasus lingkungan yang sampai pada tahap di pengadilan, maka berarti peran hakim dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan secara represif juga belum berjalan di Sumatera Barat. Tidak menonjolnya peran jaksa dan hakim dalam penegakan hukum lingkungan bisa dipahami dari teori yang mengemukakan makna dari peran itu sendiri dalam penegakan hukum. Dalam pandangan teori ini dikemukakan bahwa peran dapat dikelompokkan atas unsur-unsur sebagai berikut :¹⁹⁹

1. Peran yang ideal (*ideal role*)
2. Peran yang seharusnya (*expected role*)
3. Peran yang dianggap oleh diri sendiri (*perceived role*)
4. Peran yang sebenarnya dilakukan (*actual role*)

Dengan adanya perbedaan dalam unsur peran ini maka jaksa dan hakim dalam memainkan perannya dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan masih berada pada tahapan peran yang ideal dan peran yang seharusnya, sementara peran yang

¹⁹⁹ Soerjono Soekanto, Penegakan Hukum, Bina Cipta, Bandung, 1983, hal 5

dianggap oleh diri sendiri dan peran yang sebenarnya terjadi belum terwujud secara tegas dalam praktek peradilan di Sumatera Barat. Peran yang ideal dan peran yang seharusnya ini adalah peran yang berupa tanggung jawab yang mesti dijalankan berdasarkan amanat dari peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan tugas dan fungsi kelembagaannya.

Pasal 1 UU No. 14 tahun 1970 tentang Undang-undang Pokok kekuasaan Kehakiman menyebutkan : “kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila demi terselenggaranya hukum dan keadilan”. Ketentuan dari pasal tersebut menegaskan bahwa kekuasaan kehakiman itu adalah kekuasaan yang merdeka dan dalam menjalankan kewenangannya tersebut ia terikat pada Pancasila sebagai filter kebebasan dan mempunyai sifat bebas/mandiri dalam menjalankan fungsinya.²⁰⁰

Dalam upaya mewujudkan kekuasaan kehakiman yang merdeka ini, maka dengan UU No. 35 tahun 1999 tentang Perubahan Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman dilakukan perubahan terhadap Pasal 11 UU No. 14 tahun 1970. Perubahan tersebut menghilangkan dualisme dalam institusi kehakiman, yang dahulunya institusi kehakiman ini secara pembinaan berada di bawah Mahkamah Agung sedangkan secara administratif kepegawaian berada di bawah Depertemen

²⁰⁰ Lihat penjelasan dalam : Soedikno Mertokusomo, Sejarah Peradilan dan Perundang-undangannya di Indonesia Sejak 1942, Aspek Kemanfaatannya Bagi Kita Bangsa Indoensia, Liberty, Yokyakarta, 1983, hal 212

Kehakiman. Ketentuan yang lama tersebut sangat berpengaruh terhadap kemerdekaan kekuasaan kehakiman, sehingga dengan UU No. 35 tahun 1999 ketentuan tersebut dirubah dengan menjadikan institusi kehakiman berada pada satu atap yakni Mahkamah Agung.

Walaupun peran hakim sebagai penegak hukum lingkungan tidak begitu menonjol di Sumatera Barat, namun begitu hakim tidak bisa diabaikan sebagai salah satu dari penegak hukum lingkungan. Sebab kalau ditinjau lebih lanjut, hakim juga memiliki fungsi dalam penegakan hukum secara preventif, dan di sini hakim sebenarnya bisa menjalankan perannya sebagai salah satu penegak hukum lingkungan. Hal itu dapat dirujuk dari Peraturan Menteri Kehakiman RI No. M.05 – PR.00 – 10 tahun 1983 tentang Pola Pemanfaatan Penyuluhan Hukum dan Keputusan Menteri Kehakiman RI No. M.05-PR07.08 tahun 1988 tentang Pembentukan Pembinaan Keluarga Sadar Hukum. Dari dua bentuk aturan tersebut diungkapkan bahwa hakim harus ikut serta berperan aktif dalam upaya-upaya pelaksanaan penyuluhan hukum yang salah satunya diwujudkan dalam program hakim masuk desa dan pembentukan keluarga sadar hukum (Kadarkum). Tindakan hakim dalam melakukan penyuluhan itu berangkat dari pandangan : “lebih baik mencegah dari pada mengobati”. Pandangan demikian itu sebenarnya sangat relevan dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan. Sebab dalam hukum lingkungan upaya yang terpenting bukanlah menanggulangi pencemaran dan perusakan

lingkungan melainkan lebih mengutamakan tindakan pencegahan terhadap pencemaran dan perusakan lingkungan tersebut.

Karena program yang ada tersebut adalah program yang berlangsung pada masa orde baru dan program ini dalam prakteknya lebih banyak dijadikan sebagai alat propaganda kekuasaan dari pemerintah orde baru, maka sejauh ini program yang dijalankan tersebut tidak memiliki dampak positif yang berarti bagi penegakan hukum lingkungan. Bahkan pada saat sekarang program tersebut di Sumatera Barat sudah tidak berjalan sama sekali. Hal ini mengakibatkan peran hakim dalam pelaksanaan penegakan hukum khususnya hukum lingkungan secara preventif kurang berjalan efektif di Sumatera Barat.

Namun begitu hakim sebagai penegak hukum khususnya sebagai penegak hukum lingkungan tetap dituntut keprofesionalismeannya guna tercapainya cita-cita hukum untuk mewujudkan keadilan di tengah masyarakat. Profesionalisme hakim ini akan sangat menentukan terhadap bobot mutu keputusan yang dikeluarkannya. Untuk mendapatkan profesionalisme hakim, terdapat tiga unsur yang harus dipatuhi :²⁰¹

1. kepakaran (*expertise*);
2. kemitraan (*corporateness*);
3. tanggung jawab (*responsibility*).

²⁰¹ Direktorat Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara : Panel Diskusi, Kebebasan Hakim dalam Negara Indonesia yang Berdasarkan Hukum, Departemen Kehakiman, Jakarta, 1995, hal 77

Selain aparat birokrasi penegak hukum seperti yang telah disebutkan di atas, yang tak kalah pentingnya dalam peran sebagai penegak hukum lingkungan adalah badan-badan atau lembaga-lembaga teknis lingkungan. Sebab dalam proses penegakan hukum lingkungan aspek teknis merupakan salah satu penentu bisa tidaknya persoalan lingkungan tersebut ditindaklanjuti menjadi persoalan hukum lingkungan. Bahkan dalam ketentuan undang-undang lingkunganpun persoalan kelayakan di segi teknis lingkungan ini juga menjadi salah satu prasyarat utama dari bisa tidaknya suatu kegiatan dijalankan. Pihak-pihak yang sering kali terkait dengan permasalahan teknis lingkungan ini adalah konsultan lingkungan dan laboratorium lingkungan.

Lahirnya konsultan lingkungan ini tidak bisa dilepaskan dari adanya ketentuan dari Pasal 16 UU No. 4 tahun 1982 yang memprasyaratkan bagi setiap rencana kegiatan yang diperkirakan mempunyai dampak penting terhadap lingkungan wajib dilengkapi dengan Analisis mengenai dampak lingkungan (Amdal). Untuk bisa memberikan analisis yang benar terhadap dampak lingkungan yang mungkin timbul dibutuhkan ahli yang bisa melakukan penilaian terhadap aspek-aspek lingkungan sehubungan dengan kegiatan yang akan dilakukan. Dengan begitu pemrakarsa kegiatan mesti memiliki atau menyewa ahli tersendiri yang bisa untuk melakukan penilaian tersebut. Berdasarkan kebutuhan akan ahli terhadap beberapa aspek lingkungan inilah lahir suatu wadah konsultan tersendiri di bidang lingkungan yang dikenal dengan konsultan lingkungan.

Dasar bagi konsultan lingkungan dalam membuat analisis mengenai dampak lingkungan ini adalah merujuk pada Peraturan Pemerintah No. 29 tahun 1986 Tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan. Seiring keluarnya Peraturan Pemerintah tersebut; maka pada tahun 1987 lahir pula wadah konsultan lingkungan pertama di Sumatera Barat yang dikomandoi oleh *Irsal Sarikun* dengan nama *Bina lingkungan lestari (Bills)*. Di Sumatera Barat sampai saat sekarang konsultan lingkungan yang telah memperoleh izin untuk melakukan kegiatan di bidang konsultan lingkungan telah mencapai 40 lembaga konsultan. Namun yang ada dan aktif dalam melakukan kegiatan sebagai konsultan lingkungan baru 3 lembaga konsultan lingkungan.

Dengan berubahnya UU No. 4 tahun 1982 menjadi UU No. 23 tahun 1997, maka aturan tentang analisis mengenai dampak lingkungan ini juga ikut mengalami perubahan yakni dirubah dengan Peraturan Pemerintah No. 27 tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan. Dengan begitu dasar hukum bagi konsultan lingkungan dalam membuat analisis mengenai dampak lingkungan ini juga ikut berubah seiring dengan perubahan aturan hukumnya.

Salah satu persyaratan utama bagi tenaga ahli yang boleh melakukan kegiatan di bidang konsultan lingkungan ini adalah minimal telah memiliki sertifikat Amdal B atau berpendidikan sarjana/sederajat dengan latar belakang lingkungan atau ahli dalam bidang Amdal. Selain itu juga diutamakan terhadap ahli yang telah memiliki

pengalaman dalam penyusunan Amdal. (Lampiran Kep. Meneg LH. No. 2 Tahun 2000 tentang Panduan Penilaian Dokumen Amdal)

Beberapa aturan hukum yang terkait dalam pengaturan tata kerja konsultan lingkungan ini, di antaranya adalah : Kep. Meneg LH. No. 2 tahun 2000 tentang Panduan Penilaian Dokumen Amdal, Kep. Meneg LH. No. 3 tahun 2000 tentang Jenis Usaha Yang Wajib Dilengkapi Amdal, Kep. Meneg LH. No. 4 tahun 2000 tentang Amdal Kegiatan Pembangunan Pemukiman Terpadu, Kep. Meneg LH. No. 5 tahun 2000 tentang Panduan Amdal Kegiatan Pembangunan di Daerah Lahan Basah, Kep. Kepala Bapedal No. 8 tahun 2000 tentang Keterlibatan Masyarakat dan Keterbukaan Informasi dalam Proses Amdal dan Kep. Kepala Bapedal No. 9 tahun 2000 tentang Pedoman Penyusunan Amdal. Di samping aturan-aturan hukum tersebut, konsultan lingkungan juga harus memperhatikan berbagai aturan hukum lainnya yang terkait dengan sektor kegiatan yang akan dianalisis.

Dalam membuat analisis mengenai dampak lingkungan ini, konsultan lingkungan sangat terkait dengan adanya laboratorium lingkungan. Dengan begitu peran serta laboratorium lingkungan dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan juga mempunyai arti yang penting. Laboratorium sebagai penegak hukum lingkungan yang dimaksudkan di sini adalah wadah laboratorium itu sendiri yang menyatu dengan tenaga ahli di dalamnya. Peran serta laboratorium lingkungan dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan adalah sebagai penunjang keabsahan dari

berbagai aspek kimiawi dan teknis yang terkait dengan permasalahan lingkungan dalam proses pelaksanaan penegakan hukum lingkungan.

Di Sumatera Barat terdapat beberapa laboratorium yang bisa digunakan untuk melakukan pengujian terhadap beberapa aspek teknis lingkungan. Namun yang sering kali digunakan dan dianggap paling lengkap dan memadai peralatannya adalah laboratorium Perindustrian, Laboratorium BLK, dan Laboratorium Dinas Kesehatan. Di samping ketiga laboratorium tersebut, terdapat pula beberapa laboratorium lain yang bisa dijadikan sebagai tempat pengujian hasil-hasil lingkungan, yakni Laboratorium FMIPA Unand, Laboratorium Fakultas Kedokteran Unand, dan Laboratorium Fakultas Teknik UNP.

Adanya aspek penelitian, pengkajian dan pengujian sebagaimana yang dilakukan oleh konsultan lingkungan dan laboratorium lingkungan, memiliki beberapa kesamaan dengan penelitian, pengkajian dan pengujian yang dilakukan oleh perguruan tinggi, khususnya yang mendalami masalah lingkungan. Dengan begitu Perguruan Tinggi melalui Pusat Studi Lingkungan-nya memiliki peran yang besar untuk bisa ikut serta dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan. Hal itu juga selaras dengan Tri Dharma Perguruan Tinggi untuk melakukan pengajaran/pendidikan, penelitian dan pengabdian masyarakat.

Di Sumatera Barat, peran serta Pusat Studi Lingkungan dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan sudah dapat dilihat dengan nyata. Hal itu ditunjukkan dengan selalu ikut sertanya PSLH Universitas Andalas (Unand) sebagai anggota tetap

dalam Komisi Amdal Daerah. Di samping itu PSLH Unand juga merupakan mitra Pemerintah Daerah dalam menghadapi berbagai persoalan lingkungan yang ada di Sumatera Barat. PSLH Unand dengan ahli-ahli di dalamnya selalu dijadikan sebagai staf ahli dalam penyusunan setiap kebijakan yang berkaitan dengan permasalahan lingkungan. Selain itu PSLH Unand juga melakukan kegiatan-kegiatan pembinaan terhadap masyarakat dalam mengupayakan pelestarian lingkungan dan juga mengadakan pelatihan-pelatihan bagi aparatur Pemerintahan Daerah dalam upaya meningkatkan pemahamannya terhadap berbagai aspek lingkungan dan aturan-aturan dari hukum lingkungan. Sebagai binaan dari PSLH Unand pada saat sekarang ini juga telah didirikan PSLH pada Universitas Bung Hatta dengan nama PSLH Proklamator Universitas Bung Hatta.

Dalam aktivitas di bidang lingkungan hidup yang dijalankan oleh PSLH sering kali dilakukan kerjasama dengan organisasi lingkungan hidup yang ada di Sumatera Barat. Keikutsertaan organisasi lingkungan hidup dalam menangani masalah-masalah lingkungan hidup tidak bisa diabaikan begitu saja, sebab sebagai suatu organisasi independen yang tumbuh dari lingkungan masyarakat menjadikan organisasi lingkungan lebih memiliki kedekatan hubungan dengan masyarakat di sekitarnya, sehingga pemahaman organisasi lingkungan terhadap isu-isu lingkungan yang ada di tengah masyarakatnya akan lebih dibandingkan pemahaman dari lembaga lainnya terutama birokrasi pemerintahan.

Pasal 1 Butir 22 UU No. 23 tahun 1997 mengartikan organisasi lingkungan hidup adalah kelompok orang yang terbentuk atas kehendak dan keinginan sendiri di tengah masyarakat yang tujuan dan kegiatannya di bidang lingkungan hidup. Karena peran serta besar yang bisa dimainkan oleh organisasi lingkungan hidup, maka UU No. 23 tahun 1997 memberikan legalitas yang kuat bagi organisasi lingkungan hidup ini untuk ikut berperan serta sebagai salah satu penegak hukum lingkungan. Dalam Pasal 38 ayat (1) UU No. 23 tahun 1997 disebutkan bahwa; dalam rangka pelaksanaan tanggung jawab pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan pola kemitraan, organisasi lingkungan hidup berhak mengajukan gugatan untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup. Ketentuan dari pasal tersebut menegaskan bahwa organisasi lingkungan hidup juga merupakan bagian dari penegak hukum lingkungan.

Selain institusi dan lembaga khusus yang menjadikan lingkungan sebagai objek perhatiannya, masyarakat pengguna lingkunganpun bisa dikelompokkan sebagai salah satu penegak hukum lingkungan. Masyarakat pengguna lingkungan ini meliputi juga pengusaha/industriawan yang melakukan aktivitas usaha berdampak lingkungan ataupun yang melakukan eksploitasi lingkungan. Sebab dengan menggunakan/memanfaatkan lingkungan berdasarkan aturan-aturan yang ada dalam hukum lingkungan berarti masyarakat pengguna lingkungan telah melakukan penegakan hukum lingkungan secara kongkrit dalam kehidupan sehari-hari.

2. POLA KERJA DALAM PELAKSANAAN PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN DI SUMATERA BARAT

Sebagaimana yang diungkapkan pada bagian pendahuluan bahwa dalam penegakan hukum lingkungan itu terdapat suatu pola kerja yang terpadu dan saling mengisi dari bagian-bagian yang memiliki peran dalam menerapkan aturan-aturan hukum lingkungan (penegak hukum lingkungan). Maka pelaksanaan penegakan hukum lingkungan yang dimaksud di sini adalah pelaksanaan dari pola kerja terpadu dan saling mengisi (selanjutnya disebut saja sebagai pola kerja) dari para penegak hukum lingkungan.

Pengaturan tentang masalah lingkungan hidup sebagai pengaturan lebih lanjut di daerah diakomodasi dalam beberapa peraturan daerah dan ketentuan hukum yang ada di Sumatera Barat. Aturan umum tentang masalah lingkungan hidup, pengaturan lebih lanjutnya di Sumatera Barat ditetapkan dalam Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Sumatera Barat No. 4 tahun 1989 tentang Pengelolaan dan Pelestarian Lingkungan Hidup. Perda tersebut mengatur empat pokok pembahasan yakni : tentang upaya perlindungan dan kelestarian pengawetan tanah, upaya perlindungan terhadap air dan kawasan pantai, upaya perlindungan/penanganan hutan dan lingkungan hidup dari segala perlakuan yang dapat merusak/mencemarkan lingkungan hidup.

Dengan adanya pengaturan lebih lanjut tentang pengelolaan dan pelestarian lingkungan hidup di daerah melalui Perda No. 4 tahun 1989 maka pola kerja terhadap

penegakan hukum lingkungan di Sumatera Barat di arahkan pada empat pokok permasalahan lingkungan yang diatur dalam Peraturan Daerah tersebut. Namun Pola kerja dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan di Sumatera Barat belum sepenuhnya menangani keseluruhan pokok permasalahan lingkungan hidup yang dikemukakan dalam Peraturan Daerah tersebut. Hal itu lebih dipersulit dengan semakin kompleksnya permasalahan lingkungan yang timbul di Sumatera Barat dan aturan pokok (*umbrella act*) tentang masalah lingkungan di tingkat nasional pun telah banyak mengalami perubahan.

Pola kerja penegakan hukum lingkungan di Sumatera Barat dijalankan dalam dua bentuk hubungan kerja yakni secara informal dan secara formal. Bentuk hubungan kerja secara informal dilakukan melalui diskusi-diskusi dan pembinaan ataupun pertukaran informasi dari semua pihak yang memiliki peran dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan di Sumatera Barat. Sedangkan bentuk hubungan kerja secara formal berada dalam suatu hubungan koordinasi dan tali kerja yang berlandaskan pada aturan hukum formal.

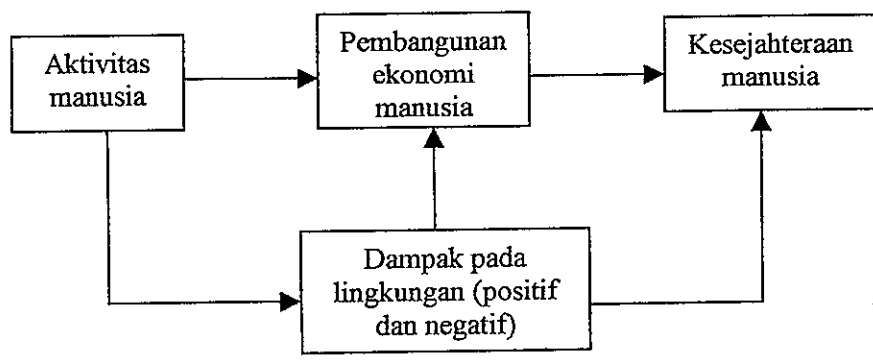
Pola kerja yang akan dilihat dalam pembahasan tulisan ini adalah tentang bagaimana bentuk hubungan kerja yang terpadu dan saling mengisi dari para penegak hukum lingkungan dalam melaksanakan penegakan hukum lingkungan di Sumatera Barat. Bentuk hubungan kerja tersebut mengarah pada upaya agar pelaksanaan penegakan hukum lingkungan tersebut dapat memberikan implikasi positif terhadap pola pembangunan ekonomi di Sumatera Barat. Untuk itu, dalam pelaksanaan

pembangunan ekonomi di Sumatera Barat konsep *Sustainable Development* dan *Eco-developmet* mesti dijadikan sebagai salah satu kerangka acuan.

Pelaksanaan konsep tersebut oleh Pemerintah Daerah Sumatera Barat diterapkan dengan suatu kebijakan-kebijakan yang berorientasi pada pembangunan berwawasan lingkungan. Dengan demikian diperlukan upaya penegakan hukum lingkungan demi jalannya kebijakan-kebijakan yang berlandaskan pada konsep tersebut. Dengan adanya otonomi daerah maka kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah Sumatera Barat dalam membuat kebijakan pembangunan yang berwawasan lingkungan akan lebih besar.

Karena penekanan dari pembahasan tulisan ini berada pada birokrasi Pemerintahan Daerah Sumatera Barat maka pelaksanaan kewenangan penegakan hukum yang dibahas pun lebih banyak terkait dengan penegakan hukum secara administrasi. Sebab sebagai suatu lembaga birokrasi pemerintahan maka kewenangan yang ada padanya adalah kewenangan administrasi. Dengan begitu pola kerja dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan di Sumatera Barat yang akan lebih banyak terlihat adalah penegakan hukum oleh lembaga birokrasi Pemerintahan Daerah Sumatera Barat yang kewenangannya terbatas pada kewenangan administratif. Namun begitu penegakan hukum dalam bentuk lainya seperti penegakan hukum pidana ataupun perdata lingkungan juga akan dibahas dalam tulisan ini sepanjang ada kaitannya dengan pola kerja dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan di daerah (Sumatera Barat)

Pola kerja yang ada dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan ini lebih ditekankan pada tindakan yang mengupayakan agar semua kegiatan pembangunan yang dilakukan tidak menimbulkan dampak yang merugikan terhadap lingkungan hidup. Makin meningkatnya upaya pembangunan menyebabkan akan makin meningkat dampaknya terhadap lingkungan hidup. Keadaan ini mendorong makin diperlukannya upaya pengendalian dampak lingkungan hidup agar risiko terhadap lingkungan hidup dapat ditekan sekecil mungkin.²⁰² Pembangunan yang direncanakan dengan baik akan menjamin kesinambungan dari pelaksanaan pembangunan itu sendiri sehingga sumber daya alam untuk pelaksanaan pembangunan itu dapat dinikmati dari generasi ke generasi. Secara skematik dapat digambarkan tentang hubungan antara aktivitas manusia dan pembangunan ekonomi dalam dampaknya terhadap lingkungan :



Ada tiga tindakan dari generasi sekarang yang bisa merugikan generasi berikutnya dalam memanfaatkan sumber daya pembangunan : *pertama*, konsumsi

²⁰² Proyek Pembinaan Teknis Yustisial Mahkamah Agung RI, UU No 23 tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Permasalahannya, Mahkamah Agung RI, Jakarta, hal 35

yang berlebihan terhadap sumber daya berkualitas membuat generasi mendatang harus membayar lebih mahal untuk dapat mengkonsumsi sumber daya yang sama. *Kedua*, pemakaian sumber daya yang saat ini belum diketahui manfaat terbaiknya sangat merugikan generasi mendatang karena mereka harus membayar in-efisiensi dalam penggunaan sumber daya yang dilakukan generasi sekarang. *Ketiga*, pemakaian sumber daya yang ada secara habis-habisan oleh generasi sekarang membuat generasi mendatang tidak memiliki keragaman sumber daya yang tinggi.²⁰³

Guna menghindari dampak buruk pelaksanaan pembangunan terhadap lingkungan hidup diperlukan suatu tindakan pencegahan terhadap segala kegiatan pembangunan yang memiliki dampak lingkungan. Tindakan pencegahan dalam hukum lingkungan adalah lebih utama dari tindakan penanggulangan. Untuk itu dalam hukum lingkungan upaya-upaya yang diutamakanpun adalah upaya-upaya yang bisa mencegah terjadinya kerusakan lingkungan. Ketentuan yang ada dalam UUPH lebih banyak menekankan pada upaya pencegahan ini, seperti yang dinyatakan dalam Pasal 6 ayat (1) menyebutkan : Setiap orang berkewajiban memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup serta mencegah dan menanggulangi pencemaran dan perusakan lingkungan hidup.

Upaya melestarikan dan melindungi lingkungan hidup dari kegiatan-kegiatan pembangunan, berdasarkan UUPH dapat dilakukan melalui : (a) penetapan baku

²⁰³ Edith Brown Weiss, *Our Right and Obligation to Future Generation For The Environment*, 1991, hal 201-202 dalam Arief Hidayat dan FX. Adjie Samekto, *Hukum Lingkungan dalam Perspektif Global dan Nasional*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1998, hal 2

mutu lingkungan dan kriteria baku kerusakan lingkungan hidup, (b) kewajiban untuk melakukan pengelolaan limbah hasil usaha, (c) kewajiban melakukan pengelolaan bahan berbahaya dan beracun (B3), dan (d) kewajiban untuk melakukan Analisis mengenai dampak lingkungan (Amdal).

Penetapan baku mutu lingkungan dan kriteria baku kerusakan lingkungan oleh Pemerintah Daerah Sumatera Barat baru ditetapkan terhadap dua jenis kegiatan yakni untuk kegiatan rumah sakit dan kegiatan industri sawit melalui Keputusan Gubernur No. 6 tahun 2001 tentang Penetapan Baku Mutu Limbah Cair Bagi Kegiatan Rumah Sakit di Propinsi Sumatera Barat dan Keputusan Gubernur No. 31 tahun 1999 tentang Penetapan Baku Mutu Limbah Cair Bagi Kegiatan Industri Sawit di Propinsi Sumatera Barat.

Pelaksanaan penegakan hukum terhadap penetapan baku mutu limbah di Sumatera Barat ini melibatkan pihak-pihak seperti : masyarakat dalam artian luas termasuk organisasi lingkungan dan Pusat Studi Lingkungan pada Perguruan Tinggi, Bapedalda, Polda Sumatera Barat, Instansi teknis terkait, Pemerintah Kota/Kabupaten, laboratorium lingkungan dan konsultan lingkungan. Keterlibatan pihak-pihak tersebut dapat dilihat dalam pola kerja berikut ini :

- 1) Masyarakat, PSLH dan organisasi lingkungan memberikan informasi kepada Gubernur cq Bapedalda ataupun instansi teknis terkait terhadap segala dampak lingkungan yang ditimbulkan oleh pelaksana kegiatan.

- 2) Bapedalda atas nama Gubernur melakukan pengawasan secara berkala terhadap kegiatan-kegiatan yang berdampak lingkungan dan melakukan uji petik terhadap limbah hasil kegiatan.
- 3) Polda Sumatera Barat memberikan dukungan personil terhadap aparat Pemerintahan Daerah Sumatera Barat yang melakukan pengawasan dan pengambilan sampel pengujian ke lapangan. (berdasarkan Surat Keputusan Gubernur No. SK 660.1-282-1999 tentang Pembentukan Tim Pengelolaan Lingkungan Hidup Propinsi Sumatera Barat)
- 4) Instansi teknis melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap kegiatan yang berada di bawah binaannya dengan menentukan kewajiban-kewajiban teknis dalam operasional dan pemanfaatan teknologi yang mesti dilakukan oleh pelaksana kegiatan untuk menghindari dampak lingkungan.
- 5) Pemerintah Kota/Kabupaten mesti ikut serta dalam tindakan pengawasan yang dilakukan terhadap kegiatan yang ada di wilayah/daerahnya masing-masing.
- 6) Hasil uji petik dari Bapedalda di serahkan kepada laboratorium lingkungan untuk menentukan nilai lingkungan dari limbah yang dihasilkan dari kegiatan.
- 7) Jika Bapedalda menilai hasil uji petik tidak sesuai dengan apa yang ditetapkan dalam baku mutu limbah maka melalui instansi teknis terkait Bapedalda memerintahkan pelaksana kegiatan harus melakukan perbaikan terhadap teknik operasionalnya ataupun pengelolaan limbahnya yang bisa dilakukan dengan meminta pendapat spesifik kepada konsultan lingkungan terhadap tindakan penanggulangan yang harus dilakukan.

Pola kerja dalam penegakan hukum lingkungan terhadap kewajiban pengelolaan limbah hasil usaha dan kewajiban melakukan pengelolaan limbah berbahaya dan beracun tidak begitu berbeda dengan pola kerja dalam penegakan hukum lingkungan terhadap penetapan baku mutu. Dalam kewajiban pengelolaan limbah ini Bapedalda melalui instansi teknis terkait akan memerintahkan kepada pelaksana kegiatan untuk melakukan pengelolaan limbah. Kewajiban terhadap hal itu bisa dilakukannya sendiri atau menyerahkannya kepada pihak lain. Pengelolaan limbah oleh pelaksana kegiatan dapat dilakukan dengan membangun Unit Pengelolaan Limbah (UPL). Teknik dan konstruksi dari UPL ini dapat dikerjakan oleh konsultan lingkungan yang memiliki keahlian khusus di bidang tersebut. Dalam hal itu konsultan lingkungan akan memberikan rekomendasi yang harus dilakukan dan mesti dibuat oleh pelaksana kegiatan.

Pengelolaan limbah yang diserahkan kepada pihak lain dilakukan oleh sebuah *waste management industry* (industri pengolahan limbah), dan limbah yang dikelola umumnya adalah limbah B3. Di Sumatera Barat kegiatan yang menghasilkan limbah B3 ini adalah kegiatan rumah sakit. Tindakan penanganan terhadap limbah B3 (*waste management*) ini meliputi dua hal yakni : pengelolaan limbah B3 dan minimalisasi limbah B3.²⁰⁴ Pengelolaan limbah B3 mencakup tahapan-tahapan : penyimpanan,

²⁰⁴ Makalah Tentang Pusat Pengelolaan Limbah Industri Bahan Berbahaya dan Beracun, PT PPLI Cileungsi, Bogor, 1994, dalam buku : Djatmiko, Margono dan Wahyono, *Pendayagunaan Industrial Waste Management (Kajian Hukum Lingkungan Indonesia)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hal 16

pengumpulan, pengangkutan, pengolahan dan penimbunan. Minimalisasi limbah B3 mencakup kegiatan pengurangan limbah B3 pada sumbernya dan pemanfaatan kembali.

Pengurangan limbah B3 pada sumbernya ditujukan kepada penghasil limbah B3 untuk berusaha mengurangi limbah B3 yang dihasilkan dengan beberapa cara :

- 1) Mengembangkan teknologi modern dalam menghasilkan produk sehingga dapat mengurangi jumlah limbah B3.
- 2) Menggunakan bahan-bahan dasar yang ramah lingkungan dan sedikit menghasilkan limbah B3
- 3) Mengembangkan pengetahuan dan informasi pengelolaan dan dampak limbah B3 terhadap lingkungan dengan training, waste audit dan seminar.²⁰⁵

Pemanfaatan kembali limbah B3 yang dihasilkan dapat dilakukan dengan cara :

- 1) Mempromosikan dan mengembangkan teknik minimalisasi limbah B3 melalui teknologi bersih, perolehan kembali (*recovery*), penggunaan kembali (*reuse*), daur ulang (*recycle*).
- 2) Membangun pusat-pusat pengolahan limbah industri B3 (PPLI-B3) di lokasi yang memenuhi syarat lingkungan.
- 3) Meningkatkan kerja sama antar instansi di pusat, daerah dan internasional dalam pemanfaatan kembali limbah B3.²⁰⁶

²⁰⁵ Djatmiko, Margono dan Wahyono, *Pendayagunaan Industrial Waste Management (Kajian Hukum Lingkungan Indonesia)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hal 16

²⁰⁶ *ibid*

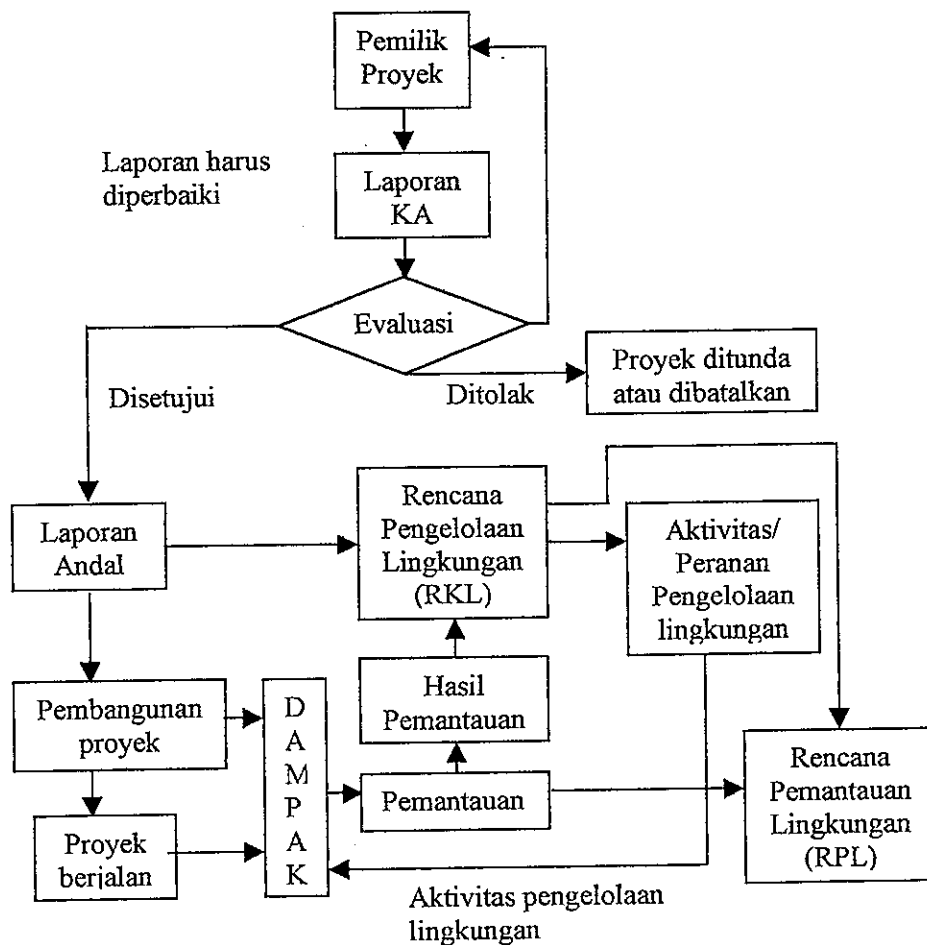
Tindakan lain dalam melindungi lingkungan terhadap kegiatan pembangunan adalah dengan cara mewajibkan bagi pelaksana kegiatan untuk membuat suatu studi kelayakan lingkungan terhadap kegiatan pembangunan yang akan dilakukan. Studi kelayakan lingkungan ini dilakukan dengan cara membuat Analisis mengenai dampak lingkungan. Pasal 15 ayat (1) UUP LH menyebutkan bahwa setiap rencana usaha dan atau kegiatan yang kemungkinan dapat menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup, wajib memiliki analisis mengenai dampak lingkungan.

Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Amdal ini diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 27 tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan. Pengertian dari Amdal ini disebutkan dalam Pasal 1 butir 1 yang menyatakan bahwa, Analisis mengenai dampak lingkungan adalah kajian mengenai dampak besar dan penting suatu usaha dan atau kegiatan yang direncanakan pada lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan atau kegiatan. Butir 2 menyebutkan tentang dampak besar dan penting adalah perubahan lingkungan hidup yang sangat besar dan mendasar yang dilibatkan oleh suatu usaha dan atau kegiatan.

Kriteria mengenai dampak besar dan penting ini dijelaskan dalam Pasal 5 ayat (1) yang menyebutkan bahwa kriteria mengenai dampak besar dan penting suatu usaha dan atau kegiatan terhadap lingkungan hidup antara lain : (a) jumlah manusia yang akan terkena dampak; (b) luas wilayah bersebaran dampak; (c) intensitas dan lamanya dampak berlangsung; (d) banyaknya komponen lingkungan lainnya yang

terkena dampak; (e) sifat kumulatif dampak; (f) berbalik (*reversible*) atau tidak berbaliknya (*irreversible*) dampak.

Analisis mengenai dampak lingkungan (Amdal) ini meliputi beberapa dokumen yakni Kerangka Acuan (KA) Andal, Analisis dampak lingkungan (Andal), Rencana Pengelolaan Lingkungan (RKL) dan Rencana Pemantauan Lingkungan (RPL). Pola kerja secara umum dari Amdal sebagai bagian dalam proses pengambilan keputusan dapat digambarkan dalam skema di bawah ini :



Pola kerja dari penerapan Amdal seperti yang tergambar pada skema di atas juga diterapkan sebagai pola kerja pelaksanaan Amdal di Sumatera Barat. Pengaturan lebih lanjut mengenai pelaksanaan Amdal di Sumatera Barat ditetapkan dalam Keputusan Gubernur No. 24 tahun 1999 tentang Petunjuk Tata Laksana Analisis Mengenai Dampak Lingkungan di Propinsi Sumatera Barat. Dalam Keputusan Gubernur tersebut dinyatakan bahwa rencana usaha atau kegiatan wajib Amdal merupakan rencanan usaha atau kegiatan yang mempunyai dampak penting terhadap lingkungan {Pasal 2 ayat (1)}. Kriteria tentang dampak penting ini sesuai dengan kriteria yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah No. 27 tahun 1999. Analisis mengenai dampak lingkungan ini merupakan syarat yang harus dipenuhi untuk mendapatkan izin melakukan usaha dan atau kegiatan yang diterbitkan oleh pejabat berwenang (Pasal 3)

Pasal 4 ayat (1) Keputusan Gubernur No. 24 tahun 1999 menyebutkan; pemrakarsa yang mempunyai rencana usaha atau kegiatan sebagaimana dimaksud pada Pasal 2 wajib menyusun Kerangka Acuan (KA) sesuai dengan pedoman umum dan pedoman teknis. Selanjutnya ayat (2) menyebutkan KA sebagaimana dimaksud ayat (1) disampaikan pemrakarsa kepada Komisi Penilai Amdal Daerah melalui Kanwil/Dinas selaku pembina teknis. Pada ayat (3) disebutkan tentang kewajiban Bepedalda untuk mempersiapkan rapat Tim Teknis Komisi Penilai Amdal Daerah, dan pada ayat (6) dinyatakan bahwa Bapedalda juga bertugas untuk mempersiapkan

pelaksanaan rapat Komisi Penilai Amdal Daerah untuk membahas hasil rapat dari Tim Teknis Komisi Penilai Amdal Daerah.

Keputusan Gubernur No. 24 tahun 1999 juga mewajibkan bagi pelaksana kegiatan untuk mengumumkan terlebih dahulu setiap rencana dan atau kegiatan kepada masyarakat sebelum dilakukan penyusunan dokumen Amdal. Masyarakat yang berkepentingan berhak mengajukan saran, pendapat, dan tanggapan tentang akan dilaksanakannya rencana usaha dan atau kegiatan (Pasal 8). Warga masyarakat yang berkepentingan dan terkait dengan rencana usaha dan atau kegiatan yang akan dilakukan wajib untuk dilibatkan dalam proses penyusunan Kerangka Acuan Andal, penilaian Kerangka Acuan, Andal, RKL dan RPL (Pasal 9).

Kantor dinas atau instansi teknis yang membidangi rencana kegiatan dan atau usaha yang akan dilakukan harus bisa menjadi wadah penghubung antara pemrakarsa dengan instansi terkait lainnya, Pemerintah Daerah Kota/Kabupaten dan masyarakat yang diperkirakan terkena dampak. Selain itu instansi teknis yang membidangi rencana kegiatan juga berkewajiban untuk merumuskan kesepakatan antara pemrakarsa dengan masyarakat yang diperkirakan terkena dampak (Pasal 10 Keputusan Gubernur No. 24 tahun 1999).

Dari ketentuan yang ada dalam Keputusan Gubernur No. 24 tahun 1999 tersebut terlihat bahwa Komisi Penilai Amdal Daerah memiliki peran yang menentukan dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan terhadap ketentuan tentang wajib Amdal. Pembentukan Komisi Penilai Amdal Daerah ini seakan

merupakan representasi dari berbagai pihak yang memiliki peran dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan, sebab dalam komisi ini terlibat berbagai unsur yang terkait dengan pelaksanaan penegakan hukum lingkungan di Sumatera Barat.

Pengaturan yang lebih khusus tentang Komisi Penilai Amdal Daerah ini ditetapkan dengan Keputusan Gubernur No. 25 tahun 1999 tentang Pembentukan dan Tata Kerja Komisi Penilai Amdal Daerah Propinsi Sumatera Barat. Dasar pembentukan Komisi Amdal Daerah ini merujuk pada Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup No. Kep-13/MENLH/3/1994 tentang Pedoman Susunan Keanggotaan dan Tata Kerja Komisi Amdal.

Tujuan dibentuknya Komisi Penilai Amdal Daerah di Sumatera Barat adalah untuk membantu Gubernur Kepala Daerah dalam pengelolaan lingkungan hidup di daerah, terutama dalam memberikan keputusan terhadap usaha atau kegiatan yang direncanakan dalam upaya mewujudkan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan {Pasal 3 ayat (1)}. Dari tujuan dibentuknya Komisi Penilai Amdal Daerah di Sumatera Barat, terlihat bahwa Komisi ini dalam menjalankan tugasnya berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur Kepala Daerah. Tugas dari Komisi Penilai Amdal Daerah ini adalah :

- a. Menyusun pedoman teknis penyusunan dokumen Amdal yang meliputi KA-Andal, Andal, RKL, dan RPL.
- b. Menilai dan mengesahkan semua dokumen Amdal.
- c. Melakukan koordinasi pelaksanaan tugas dengan instansi terkait di daerah.

- d. Menyiapkan materi dan rancangan SK Gubernur Propinsi Sumatera Barat tentang persetujuan dokumen Amdal.
- e. Menyampaikan laporan pelaksanaan tugas kepada Gubernur minimal satu tahun sekali.

Mengenai unsur-unsur yang terlibat dalam Komisi Amdal Daerah dinyatakan dalam Pasal 7 Keputusan Gubernur No. 25 tahun 1999 yang menyebutkan susunan anggota Komisi Penilai Amdal Daerah dimaksud terdiri dari unsur sebagai berikut :

- a. Bapedalda Propinsi Sumatera Barat
- b. Bappeda Propinsi Sumatera Barat
- c. Badan Koordinasi Penanaman Modal Daerah (BKPMMD)
- d. Kanwil Badan Pertanahan Nasional
- e. Kanwil Teknis terkait yang membidangi usaha dan atau kegiatan.
- f. Dinas Kesehatan
- g. Dinas Teknis terkait yang membidangi usaha dan atau kegiatan.
- h. Unsur Korem 032/Wbr
- i. Unsur Polda Sumbar
- j. Unsur Lanal Sumbar
- k. Bappeda Kota/Kabupaten
- l. Sekretariat Wilayah/Daerah Kota/Kabupaten
- m. Biro hukum p/k Gubernur Propinsi Sumatera Barat
- n. LSM/masyarakat di sekitar lokasi kegiatan/masyarakat yang terkena dampak

- o. Pusat Studi Lingkungan Hidup (PSLH)
- p. Para ahli lingkungan hidup.

Tugas dari masing-masing unsur yang ada dalam Komisi Penilai Amdal Daerah dalam rangka pelaksanaan penegakan hukum lingkungan terhadap kewajiban Amdal adalah seperti yang dinyatakan dalam Pasal 11 Keputusan Gubernur No. 25 tahun 1999 yang menjelaskan tugas dari anggota Komisi Penilai Amdal Daerah, yakni anggota Komisi Penilai Amdal Daerah mempunyai tugas :

- a. Memberikan pendapat dan saran terhadap hasil penilaian tim teknis
- b. Menghadiri secara aktif sidang yang diselenggarakan oleh Komisi yang tidak boleh diwakilkan serta harus menyampaikan tanggapan tertulis.
- c. Bagi anggota komisi yang berhalangan hadir, wajib menyampaikan tanggapan secara tertulis yang berkaitan dengan dokumen Amdal sesuai bidang yang menjadi tanggung jawab unsur.
- d. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Ketua.

Selain unsur-unsur yang ada dalam Komisi Penilai Amdal Daerah, pihak lain yang tidak kalah penting perannya dalam penegakan hukum lingkungan terhadap kewajiban Amdal ini adalah konsultan lingkungan. Pentingnya peran konsultan lingkungan ini terlihat dari banyaknya keterlibatan konsultan lingkungan dalam penyusunan dokumen Amdal. Sebab pada umumnya pelaksana kegiatan dalam menyusun dokumen Amdal tersebut menyerahkannya kepada lembaga konsultan lingkungan. Dengan begitu peran konsultan lingkungan dalam memberikan masukan

terhadap pelaksana kegiatan mengenai hal-hal yang berdampak lingkungan sangat besar sekali. Masukan dan rekomendasi dari konsultan lingkungan inilah nantinya yang akan jadi bahan acuan bagi pelaksana kegiatan dalam menjalankan aktivitas kegiatannya dan sudah barang tentu dengan tambahan dan masukan dari Komisi Penilai Amdal Daerah.

Melalui pola kerja penegakan hukum lingkungan yang dilakukan oleh semua unsur yang terlibat dalam penegakan hukum lingkungan di Sumatera Barat maka diharapkan tindakan pembangunan yang dijalankan tidak memberi dampak buruk terhadap lingkungan. Namun apabila upaya penegakan hukum secara preventif melalui pola kerja yang dijelaskan di atas dijalankan menyimpang oleh pelaksana kegiatan maka terhadapnya dapat dikenai sanksi pidana, perdata ataupun administrasi. Pemberlakuan sanksi pidana, perdata dan administrasi ini dapat dirujuk pada ketentuan yang ada dalam UU No. 23 tahun 1997.

Mengenai sanksi administrasi, berdasarkan Pasal 25 ayat (1) disebutkan : Gubernur Kepala Daerah Tingkat I berwenang melakukan paksaan pemerintahan terhadap penanggung jawab usaha dan atau kegiatan untuk mencegah dan mengakhiri terjadinya pelanggaran, serta menanggulangi akibat yang ditimbulkan oleh suatu pelanggaran, melakukan tindakan penyelamatan, penanggulangan dan atau pemulihan atas beban biaya penanggung jawab usaha dan atau kegiatan, kecuali ditentukan lain oleh undang-undang.

Berdasarkan isi pasal tersebut maka Gubernur memiliki kewenangan yang besar dalam pelaksanaan sanksi administrasi ini. Sehubungan dengan hal itu maka Gubernur Propinsi Sumatera Barat menetapkan Keputusan Gubernur No. 38 tahun 1999 tentang Pemberlakuan Sanksi Administrasi Bagi Perusahaan/Industri/Kegiatan Yang Menimbulkan Perusakan dan Pencemaran Lingkungan di Propinsi Sumatera Barat. Pasal 1 Keputusan Gubernur tersebut menyebutkan bahwa setiap perusahaan/industri dan kegiatan lain yang dapat menimbulkan perusakan dan pencemaran lingkungan di Propinsi Sumatera Barat harus memenuhi semua ketentuan mengenai lingkungan hidup sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selanjutnya Pasal 2 menyebutkan : Setiap perusahaan/industri dan kegiatan lain yang melanggar ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 1 keputusan ini, selain dikenakan sanksi pidana dan perdata, dapat pula dikenakan sanksi administratif berupa :

- a. Peringatan tertulis .
- b. Penutupan sementara saluran pembuangan limbah cair (outlet)
- c. Pencabutan sementara izin pembuangan limbah
- d. Penghentian sementara kegiatan
- e. Penyegehan semua saluran pembuangan limbah
- f. Pencabutan izin usaha
- g. Tindakan lain yang ditentukan dalam izin.

Ketentuan mengenai sanksi perdata dapat dilihat pada UU No. 23 tahun 1997 Pasal 34 ayat (1) yang menyebutkan : Setiap perbuatan melanggar hukum berupa pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup yang menimbulkan kerugian pada orang lain atau lingkungan hidup, mewajibkan penanggung jawab usaha dan atau kegiatan untuk membayar ganti rugi dan atau melakukan tindakan tertentu. Tujuan penegakan hukum lingkungan melalui penerapan kaedah-kaedah hukum perdata ini adalah terutama untuk memberikan perlindungan hukum terhadap alam lingkungan maupun terhadap si korban yang menderita kerugian sebagai akibat pencemaran atau perusakan lingkungan.²⁰⁷

Penuntutan ganti rugi terhadap si pencemar lingkungan juga dapat dilakukan oleh Pemerintah dalam hal ini Pemerintah Daerah, hal itu merujuk pada ketentuan dari Pasal 25 ayat (5) yang menyatakan : Tindakan penyelamatan, penanggulangan dan atau pemulihan yang dimaksud pada ayat (1) dapat diganti dengan pembayaran sejumlah uang tertentu. Pasal 26 ayat (1) menyatakan : Tata cara penetapan beban biaya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (1) dan ayat (5) serta penagihannya ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan; ayat (2) : Dalam hal peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) belum dibentuk, pelaksanaannya menggunakan upaya hukum menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

²⁰⁷ Paulus Effendi Lotulung, Penegakan Hukum Lingkungan Oleh Hakim Perdata, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hal 2

Dari isi ketentuan tersebut tersirat bahwa Pemerintah Daerah dapat menuntut biaya ganti rugi kerusakan lingkungan dengan menggunakan ketentuan yang ada dalam aturan hukum perdata sepanjang aturan khusus mengenai hal tersebut belum ada. Ketentuan yang berkaitan dengan penuntutan ganti rugi oleh Pemerintah Daerah ini, di Sumatera Barat dijelaskan melalui Keputusan Gubernur No. 22 tahun 1999 tentang Mekanisme Pemantauan, Pengawasan dan Pengendalian Lingkungan Hidup Di Sumatera Barat. Pasal 8 Keputusan tersebut menyatakan : Pemulihan lingkungan hidup sebagai akibat terjadinya pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup menjadi tanggung jawab pihak penyebab terjadinya pencemaran dan atau kerusakan lingkungan. Dari isi pasal tersebut tersirat bahwa si pencemar wajib mengganti semua biaya pemulihan akibat kerusakan/pencemaran lingkungan yang terjadi.

Pola kerja penuntutan ganti rugi terhadap biaya pemulihan lingkungan hidup tersebut dapat disimpulkan dari isi Pasal 8 ayat (2), Pasal 9 dan Pasal 10. Dari ketiga pasal tersebut dijelaskan bahwa penuntutan ganti rugi atas biaya pemulihan akibat kerusakan/pencemaran lingkungan dapat dilakukan oleh instansi teknis terkait dan atau dengan koordinasi Bapedalda {Pasal 8 ayat (2)}, sedangkan untuk unsur pembuktiannya secara ilmiah dapat diserahkan penanggung jawabannya kepada Pusat Studi Lingkungan Hidup yang berfungsi sebagai narasumber instansi terkait dan atau Bapedalda (Pasal 9). Masyarakat di sekitar terjadinya kerusakan lingkungan juga bisa dijadikan sebagai sumber informasi terhadap terjadinya kerusakan/pencemaran lingkungan hidup (Pasal 10).

Penegakan hukum lingkungan melalui ketentuan pidana dapat dilihat pada Pasal 41 – 48 UU No. 23 tahun 1997. Keterlibatan Pemerintah Daerah dalam pemberlakuan sanksi pidana ini dapat dilakukan pada tahap penyidikan oleh Penyidik Pejabat Pegawai Negeri Sipil sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 40 yang menyebutkan : Selain Penyidik Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia, juga Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu di lingkungan instansi pemerintah yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang pengelolaan lingkungan hidup, diberi wewenang khusus sebagai penyidik sebagaimana yang dimaksud dalam undang-undang Hukum Acara Pidana yang berlaku.

Di Sumatera Barat, pembentukan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) ditetapkan dengan Peraturan Daerah Propinsi Sumatera Barat No. 3 tahun 2000 tentang Penyidik Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintahan Propinsi Sumatera Barat. Dalam melaksanakan tugasnya, PPNS mempunyai wewenang sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 4 Perda tersebut, yakni :

- a. Menerima laporan atau pengaduan dari seseorang tentang adanya tindak pidana
- b. Melakukan tindakan pertama pada saat itu di tempat kejadian dan melakukan pemeriksaan
- c. Menyuruh berhenti seorang tersangka dan memeriksa tanda pengenalnya
- d. Melakukan penyitaan benda dan atau surat-surat
- e. Mengambil sidik jari dan memotret tersangka
- f. Memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi

- g. Mendatangkan orang ahli dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara
- h. Mengadakan penghentian penyidikan setelah berkoordinasi dengan penyidik Polri bahwa tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut bukan merupakan tindak pidana, selanjutnya penyidik tersebut memberitahukan hal dimaksud kepada penyidik Polri, Penuntut Umum, keluarga atau penasehat hukumnya.
- i. Melakukan tindakan lain menurut hukum yang dapat dipertanggung jawabkan.

PPNS dalam menjalankan kewenangannya memiliki hubungan kerja dengan penyidik Polri. Hubungan kerja antara PPNS dengan penyidik Polri ini diungkapkan dalam Penjelasan Umum dari Peraturan Daerah Propinsi Sumatera Barat No. 3 tahun 2000 yakni :

A. Koordinasi :

PPNS dalam melaksanakan tugasnya berada di bawah koordinasi penyidik Polri, hal ini bertujuan untuk mewujudkan sinkronisasi pelaksanaan tugas penyidikan terhadap suatu tindak pidana yang menyangkut bidang instansi tertentu, untuk itu PPNS berkewajiban :

- a. Memberitahukan penyidik Polri bahwa penyidikan sedang dilakukan
- b. Menyerahkan berkas perkara kepada Penyidik Umum melalui penyidik Polri
- c. Memberitahukan penyidik Polri dan Penuntut Umum tentang penghentian penyidikan

- d. Menyampaikan tembusan kepada atasan langsungnya sesuai dengan prosedur hubungan hirarchi yang berlaku tentang pelaksanaan penyidikan dan penyampaian berita acara kepada penyidik Polri.

B. Petunjuk dan bantuan

Penyidik Polri berdasarkan tanggung jawabnya :

- a. Wajib memberikan petunjuk penyidikan kepada PPNS baik diminta atau tidak, untuk lebih meningkatkan kemampuannya dalam rangka melakukan penyidikan
- b. Wajib memberikan bantuan penyidikan kepada PPNS yang sedang melakukan penyidikan berupa tenaga, peralatan dan lain-lain untuk kepentingan penyidikan terutama menyangkut tindakan penangkapan, penahanan, penggeledahan dan penyitaan.

C. Pengawasan

Penyidik Polri melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan penyidikan yang sedang dilakukan oleh PPNS.

Dari beberapa pola kerja penegakan hukum lingkungan yang dijalankan di Sumatera Barat, hal pertama yang dapat diamati adalah tentang ketentuan hukum yang menjadi landasan dari pola kerja tersebut. Sebagian besar ketentuan hukum yang dijadikan landasan hukum dari pola kerja dalam penegakan hukum lingkungan di Sumatera Barat adalah dengan berdasarkan Keputusan Gubernur. Jika ditinjau dari sudut hirarchi peraturan hukum di daerah, ketentuan dari Keputusan Gubernur berada

di bawah Peraturan Daerah. Dengan demikian landasan hukum terhadap pola kerja dalam penegakan hukum lingkungan di Sumatera Barat dari sudut pandang normatif masih rendah.

Karena landasan hukum dari pola kerja dalam penegakan hukum lingkungan di Sumatera Barat hanya didasarkan pada keputusan Gubernur menunjukkan bahwa pelaksanaan penegakan hukum lingkungan di Sumatera Barat hanya dilakukan berdasarkan keadaan yang membutuhkannya, dan bukan didasarkan atas perencanaan yang matang dan untuk jangka panjang. Namun dari wawancara dengan Kepala Bapedalda Propinsi Sumatera Barat terungkap bahwa latar belakang ketentuan hukum tentang lingkungan hidup hanya berdasarkan Keputusan Gubernur adalah karena kalau dibentuk dengan Peraturan Daerah, proses pembentukannya terlalu rumit dan dianggap tidak efisien serta memakan waktu lama dan biaya yang besar. Sementara imbas balik dari aturan hukum tentang lingkungan hidup ini tidak memberikan kontribusi langsung terhadap peningkatan Pendapatan Asli Daerah, atau diistilahkan sebagai Perda yang kering. Hal itu menyebabkan DPRD Propinsi Sumatera Barat terkesan enggan untuk membahasnya.

Di samping itu penetapan aturan lingkungan hidup dengan Keputusan Gubernur lebih cepat pembentukannya dan bisa langsung dilakukan penerapannya. Permasalahan lingkungan hidup di Sumatera Barat sering kali membutuhkan aturan hukum yang bisa langsung diterapkan secara cepat untuk mengantisipasi pesatnya perkembangan persoalan lingkungan di Sumatera Barat.

Hal lain yang dapat dilihat dari pola kerja dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan adalah tidak terbentuknya secara sistematis pola kerja yang ada tersebut. Di Sumatera Barat seringkali dibentuk tim-tim khusus yang menangani persoalan lingkungan secara spesifik, namun pembentukan tim tersebut tidak bersifat permanen karena hanya didasarkan pada Keputusan Gubernur. Pembentukan tim-tim tersebut seringkali menyebabkan terjadinya overlap kewenangan dengan lembaga yang telah ada. Seperti dalam pembentukan tim pengelolaan lingkungan hidup, tugas dari tim ini memiliki kesamaan dengan tugas dari Bapedalda, atau dalam pembentukan tim khusus kehutanan, akan bertabrakan kewenangannya dengan kewenangan dari Dinas Kehutanan Daerah.

Di sisi lain tugas dari tim tersebut hanya didasarkan pada proyek Pemerintah Daerah saja, maksudnya pembentukan tim itu adalah berdasarkan anggaran proyek tahunan dari Pemerintah Daerah. Jika anggaran proyeknya ada, maka baru dibentuk tim pengelolaan lingkungan hidup, namun jika anggaran proyek Pemerintah Daerah tidak ada penganggarnya untuk itu, maka untuk tahun anggaran berjalan tidak akan ada tim pengelolaan lingkungan hidup. Akibat dari semua itu, tim-tim yang dibentukpun sering kali berubah-ubah tiap tahunnya sesuai dengan anggaran yang tersedia.

Tim pengelolaan lingkungan hidup yang terakhir dibentuk di Sumatera Barat adalah berdasarkan Surat Keputusan Gubernur No. SK. 660.1-282-1999 tentang Pembentukan Tim Pengelolaan Lingkungan Hidup Propinsi Daerah Tingkat I

Sumatera Barat. Pada diktum kelima Surat Keputusan tersebut dinyatakan bahwa : Segala biaya yang timbul akibat ditetapkan Surat Keputusan ini dibebankan kepada APBD tingkat I Sumatera Barat tahun 1999/2000 : anggaran Bapedalda TK I Sumatera Barat. Dari diktum tersebut menunjukkan bahwa penganggaran pelaksanaan tugas dari tim ini hanya ada pada tahun anggaran 1999/2000, jika pada tahun berikutnya tidak terdapat mata anggaran untuk tim ini maka tim yang dibentuk ini menjadi simbol belaka, dan walaupun ada anggaran baru untuk itu, diterbitkan lagi Surat Keputusan baru untuk pembentuk tim baru, dan itupun kadangkala harus disesuaikan pula dengan pos anggaran yang memilikinya, maksudnya; apabila pos anggarannya berasal dari dinas kehutanan, maka tim yang dibentuk adalah tim pengelolaan lingkungan hidup di bidang kehutanan, begitu pula jika anggaran itu berasal dari pos lainnya maka ia akan disesuaikan.

Tujuan ideal dari pembentukan tim-tim tersebut awalnya adalah untuk mempermudah hubungan koordinasi antara bagian-bagian yang memiliki peran dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan, namun karena tidak jelasnya tugas dan wewenang yang diberikan terhadap tim yang dibentuk tersebut mengakibatkan hubungan koordinasi yang diharapkan tidak berjalan secara efektif. Akibat yang timbul malah sering kali satu bagian merasa paling bertanggung jawab dalam penanganan persoalan lingkungan hidup atau sebaliknya bagian yang satu merasa tidak bertanggung jawab sama sekali dalam menangani dampak lingkungan yang ada, dan malah menganggap itu merupakan tanggung jawab bagian yang lainnya atau

dengan kata lain sering kali timbul perebutan kewenangan atau saling lempar tanggung jawab. Kongkritnya dapat dicontohkan dalam penerapan aturan Amdal; banyak bagian merasa berwenang untuk ikut dilibatkan, karena dalam hal ini terkait dengan pelaksanaan suatu proyek artinya akan ada keuntungan secara finansial. Sebaliknya dalam menghadapi perusakan dan pencemaran lingkungan akibat suatu proyek, masing-masing bagian merasa tidak memiliki kewenangan untuk ikut terlibat menyelesaikannya, karena dianggap sebagai beban.

Keadaan itu menunjukkan bahwa koordinasi dalam pola kerja penegakan hukum lingkungan tidak berjalan dengan optimal. Koordinasi seakan merupakan ungkapan formal yang mesti ada jika membahas tentang pelaksanaan suatu pola kerja yang melibatkan beberapa unsur. Namun koordinasi tersebut hanya suatu ungkapan yang gampang disampaikan dan bagus dalam konsep tapi sangat sulit dilaksanakan dan sangat jelek dalam penerapannya di lapangan. Aturan hukum yang dijadikan sebagai acuan dalam pelaksanaan koordinasi di daerah adalah didasarkan pada ketentuan dari Peraturan Pemerintah No. 6 tahun 1988 tentang Koordinasi Kegiatan Instansi Vertikal di daerah.

Koordinasi menurut Peraturan Pemerintah tersebut adalah upaya yang dilaksanakan oleh Kepala Wilayah guna mencapai keselarasan, keserasian dan keterpaduan baik perencanaan maupun pelaksanaan tugas serta kegiatan semua instansi vertikal, dan antara instansi vertikal dengan dinas daerah agar tercapai hasil guna dan daya guna yang sebesar-besarnya (Pasal 1 butir 1). Pemahaman terhadap

koordinasi diungkapkan pula oleh Katz dan Kahn mengatakan bahwa *coordination* diartikan sebagai “*fixed control arrangements*”. *It is the addition of various devices for assuring the functional articulation of task and roles-controlling the speed of assembly line.*

Dalam pelaksanaan koordinasi terkandung beberapa prinsip mendasar, di antaranya adalah :

1. Adanya kesepakatan dan kesatuan pengertian mengenai sasaran yang harus dicapai sebagai arah kegiatan bersama.
2. Adanya kesepakatan mengenai kegiatan atau tindakan yang harus dilakukan oleh masing-masing pihak, terutama target dan jadwalnya.
3. Adanya kegiatan atau loyalitas dari setiap pihak terhadap bagian tugas masing-masing serta jadwal yang telah ditetapkan.
4. Adanya saling tukar informasi dan semua pihak bekerja sama mengenai kegiatan dan hasilnya pada suatu saat tertentu, termasuk masalah-masalah yang dihadapi masing-masing.
5. Adanya koordinator yang dapat memimpin dan menggerakkan serta memonitor kerjasama tersebut serta memimpin permasalahan bersama.
6. Adanya informasi dari berbagai pihak yang mengalir kepada koordinator, sehingga koordinator dapat memonitor seluruh pelaksanaan kerjasama dan mengerti masalah yang sedang dihadapi oleh semua pihak.

7. Adanya saling menghormati terhadap wewenang fungsional masing-masing pihak sehingga tercipta semangat untuk saling membantu.

Dari pemahaman terhadap makna koordinasi ini maka dapat dianalisis bahwa pola kerja dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan di Sumatera Barat masih jauh dari prinsip-prinsip koordinasi yang seharusnya. Pola kerja dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan di Sumatera Barat baru dijalankan sebatas untuk penyelesaian masalah yang sedang dihadapi, dan bukan diperuntukkan untuk suatu rencana penanganan jangka panjang yang sifatnya lebih komprehensif.

Akibat dari semua itu pola kerja pelaksanaan penegakan hukum lingkungan yang dijalankan di Sumatera Barat pun adalah disesuaikan berdasarkan kebutuhannya. Dalam pelaksanaan pola kerja tersebut tidak ada suatu kerangka yang jelas untuk menjadi acuan dalam pelaksanaan tugas di lapangan dan koordinasi dengan semua bagian yang terlibat dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan di Sumatera Barat.

3. KENDALA-KENDALA DALAM PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN DI SUMATERA BARAT DAN UPAYA PENANGGULANGANNYA.

Berhasil tidaknya suatu pola kerja dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan dipengaruhi sekali oleh hubungan koordinasi yang ada dalam pola kerja tersebut. Hubungan koordinasi ini bisa berjalan apabila bagian-bagian yang terlibat di dalamnya itu jelas dan kongkrit. Artinya di sini dalam koordinasi dibutuhkan suatu

wadah atau lembaga yang jelas dengan menentukan tugas dan wewenangnya secara tegas, sehingga dalam pelaksanaan koordinasi wadah atau lembaga ini bisa berfungsi secara optimal. Penentuan tugas dan wewenang ini didapatkan melalui ketentuan-ketentuan yang digariskan dalam aturan hukum. Dengan begitu pelaksanaan koordinasi ini akan sangat ditentukan pula oleh ketentuan-ketentuan hukum yang ada.

Yang tidak bisa diabaikan dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan adalah kesiapan sumber daya manusia yang terlibat di dalamnya. Peran penting sumber daya manusia ini menentukan sekali mulai dari tahap pembentukan aturan hukum yang akan dijadikan landasan dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan sampai pada tahap operasional dari ketentuan hukum tersebut. Pola kerja yang dibentuk dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan ini tidak akan memiliki arti sama sekali jika sumber daya manusia yang terlibat di dalamnya tidak memiliki pemahaman yang baik tentang makna-makna yang ada dalam hukum lingkungan itu sendiri.

Dari penjelasan di atas dapat dipahami bahwa dalam penegakan hukum lingkungan terdapat beberapa unsur penting yang menentukan jalannya penegakan hukum lingkungan tersebut, yakni : kelembagaan, ketentuan hukum, dan sumber daya manusia. Kelemahan dari ketiga unsur tersebut akan menjadi kendala dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan, dengan begitu kendala dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan itu dapat dikelompokkan atas :

a. Kendala kelembagaan

- b. Kendala dalam ketentuan hukum
- c. Kendala sumber daya manusia

a. **Kendala Kelembagaan**

Kelembagaan dalam lingkungan hidup adalah sebagai wadah untuk pelaksanaan berbagai kegiatan yang terkait dengan persoalan lingkungan hidup baik itu berupa tindakan pembinaan, pengawasan maupun penanggulangan berbagai dampak yang timbul sebagai akibat aktivitas terhadap lingkungan. Dengan adanya lembaga lingkungan hidup yang jelas akan memudahkan untuk menentukan tugas dan wewenang dalam menangani persoalan lingkungan hidup yang akan timbul.

Secara teoretis, lembaga lingkungan hidup ini dapat ditinjau sebagai organisasi yang bekerja untuk menangani permasalahan-permasalahan yang berkaitan dengan lingkungan hidup. Organisasi dapat dicermati pula sebagai gejala sosial dari level makro dan bisa juga sebagai gejala administratif dari sudut mikro. Sehubungan dengan itu Stephen P Robbin memberi pemahaman terhadap organisasi sebagai: *A consciously coordinate social entity, with a relatively identifiable boundary that functions on a relatively continuous basis to achieve a common goal or set of goals.*²⁰⁸

Menurut teori organisasi, organisasi adalah sebagai alat untuk mengupayakan dan memenuhi kebutuhan manusia yang semakin meningkat dengan alat pemenuhan

²⁰⁸ Stephen P. Robbins, Organization Theory, Structure Designs and Applications, Prentice Hall Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1990, hal 4

yang semakin terbatas.²⁰⁹ Dari pandangan teori itu dapat diungkapkan bahwa lembaga sebagai suatu organisasi dalam penanganan masalah lingkungan hidup merupakan alat dalam mengupayakan terwujudnya hak-hak manusia terhadap lingkungan hidup yang baik dan sehat dengan menggunakan berbagai teknik dan ketentuan hukum yang terbatas sebagai alat untuk mewujudkannya. Karena identiknya lembaga dengan organisasi maka dalam pembahasan tulisan ini, ungkapan atas lembaga memiliki arti yang sama dengan organisasi.

Kompleksnya permasalahan lingkungan hidup membutuhkan berbagai lembaga yang berbeda dalam menjawab permasalahan lingkungan yang akan timbul, contohnya dalam menghadapi permasalahan lingkungan yang berkaitan dengan kebakaran hutan tentu akan dibutuhkan suatu lembaga lingkungan hidup yang bertanggung jawab dan memiliki keahlian dalam menanggulangi persoalan kebakaran hutan. Begitu juga dalam menghadapi persoalan analisis mengenai dampak lingkungan terhadap suatu kegiatan/proyek tertentu, dalam hal ini pelaksanaan kegiatan/proyek akan membutuhkan lembaga konsultan lingkungan yang bisa membantu melakukan pengkajian terhadap persoalan tersebut. Dengan begitu lembaga yang dimaksud di sini bukanlah identik dengan lembaga pemerintah saja tapi lembaga-lembaga lain nonpemerintahan juga merupakan bagian dari persoalan ini.

Karena luasnya ruang lingkup permasalahan lingkungan hidup dan menyangkut sejumlah besar masyarakat, maka organisasi (lembaga) yang

²⁰⁹ Taliziduhu Ndaraha, *Budaya Organisasi*, Rineka Cipta, Jakarta, 1997, hal, 7

menanganinya membutuhkan suatu pola kerja yang tersistematis. Peter M. Blau dan Marshall W. Meyer menyebutkan bahwa organisasi yang dirancang untuk menangani tugas-tugas administratif dalam skala besar serta mengkoordinasikan pekerjaan orang banyak secara sistematis disebut birokrasi.²¹⁰

Di Sumatera Barat masalah kelembagaan dalam menangani persoalan lingkungan ini merupakan kendala yang substansial. Hal ini menyebabkan pelaksanaan penegakan hukum lingkungan di Sumatera Barat tidak berjalan secara efektif. Kendala kelembagaan ini tidak hanya mencakup kelembagaan dalam birokrasi pemerintahan saja tapi juga meliputi kendala dalam lembaga nonpemerintahan. Sampai saat ini Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang dikatakan sebagai organisasi lingkungan hidup di Sumatera Barat belum ada satupun yang benar-benar difokuskan sebagai LSM yang bergerak di bidang lingkungan hidup. Yang baru ada sekarang ini adalah LSM yang bertindak secara “dadakan” dan “serabutan”. LSM yang ada di Sumatera Barat bergerak tidak untuk satu bidang yang menjadi fokusnya tapi bergerak jika ada suatu isu yang menonjol di tengah masyarakat, termasuk isu mengenai lingkungan. Hal ini mengakibatkan jika ada upaya untuk melibatkan LSM dalam menghadapi masalah lingkungan, maka LSM yang ikut adalah LSM yang itu-itu saja, yang mereka tidak hanya terlibat dalam

²¹⁰ Peter M. Blau dan Marshall W. Meyer, *Birokrasi dalam Masyarakat Moderen*, UI-Press, Jakarta, 1987, hal 4

mengomentari masalah lingkungan tapi juga ikut mengomentari semua masalah yang *up to date* di Sumatera Barat.

Lembaga teknis, seperti lembaga konsultan lingkungan yang ada di Sumatera Barat, jumlahnya pun masih sangat minim. Sampai saat sekarang jumlah lembaga konsultan lingkungan yang ada di Sumatera Barat baru tiga. Dari tiga itu yang paling aktif dan banyak melakukan kegiatan konsultan lingkungan adalah Lembaga Konsultan Lingkungan Bina Lingkungan Lestari (BiLLs). Sedikitnya jumlah konsultan lingkungan di Sumatera Barat juga menjadi salah satu pengaruh terhadap banyaknya kegiatan yang tidak memiliki dokumen Amdal.

Selain lembaga nonpemerintahan, lembaga lingkungan hidup yang berada dalam birokrasi pemerintahanpun memiliki beragam masalah. Dalam tulisan tentang Kebijakan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Propinsi Sumatera Barat dinyatakan bahwa belum berfungsinya secara optimal lembaga lingkungan hidup yang ada di Sumatera Barat disebabkan oleh beberapa hal pokok yakni :²¹¹

- a. Fungsi koordinasi pengelolaan lingkungan hidup yang belum optimal jelas menyebabkan sinkronisasi dan keterpaduan pengelolaan lingkungan hidup pada masing-masing sektor menjadi tidak optimal

²¹¹ Sofyan, Kebijakan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Propinsi Sumatera Barat, Bapedalda Propinsi Sumatera Barat, 2000, hal 15

- b. Lembaga pengelolaan lingkungan hidup yang bersifat kesekretariatan akan menghadapi kesulitan dalam pelaksanaan operasional pengelolaan lingkungan hidup
- c. Belum adanya kelembagaan yang khusus pengelolaan lingkungan hidup tingkat Kota dan Kabupaten secara merata menyebabkan keterpaduan lintas sektoral pemerintah, pengusaha dan masyarakat belum dapat diwujudkan secara optimal.
- d. Dukungan data dan informasi lingkungan hidup yang sangat terbatas menyebabkan fungsi kelembagaan tidak optimal.

Hal lain yang dapat dilihat dari tidak berfungsinya secara optimal lembaga lingkungan hidup di Sumatera Barat adalah karena cara pandang lembaga dari suatu sektor dilepaskan dari pandangan keterkaitannya dengan lembaga dari sektor lainnya. Lembaga dari suatu sektor harusnya merupakan bagian yang terintegrasi dengan lembaga dari sektor lainnya yang berada dalam *linking group* (kelompok yang saling terkait). Struktur yang ada dalam organisasi lembaga sektoral tidak hanya menjadi bagian dari struktur organisasinya sendiri tapi juga merupakan bagian dari struktur organisasi *linking group* tersebut.²¹²

Lebih lanjut mengenai permasalahan kelembagaan ini diungkapkan oleh Kepala Bapedalda Propinsi Sumatera Barat – Bapak Darman Siri – yang menyatakan

²¹² Kelompok yang saling terkait (*linking group*) ini dijelaskan oleh Likert sebagai individu yang tidak hanya bertanggung jawab terhadap organisasi induknya tapi juga bertanggung jawab terhadap keterkaitannya dengan organisasi lain yang terkait dengan organisasi induknya, sehingga di sini ada overleping tanggung jawab yang dobel dari suatu organisasi yang memiliki keterkaitan dengan organisasi lainnya. Penjelasan lebih lanjut dapat dilihat pada : Guy Benveniste, Birokrasi, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994, hal 190 – 192.

bahwa lembaga-lembaga yang menangani masalah lingkungan hidup di Sumatera Barat tidak memiliki struktur yang jelas. Harusnya pada setiap instansi teknis atau sektoral terdapat suatu bagian tersendiri dalam struktur organisasinya yang khusus membidangi permasalahan lingkungan hidup. Hal itu bertujuan untuk memudahkan pelaksanaan koordinasi dalam menanggulangi berbagai masalah lingkungan yang timbul di Sumatera Barat.

Dalam instansi teknis atau sektoral, permasalahan lingkungan hidup ini kebanyakan hanya dimasukkan sebagai sub bagian dalam struktur organisasinya, bahkan ada juga yang cuma terungkap secara implisit dalam tugas dan wewenang dari organisasi tersebut tanpa adanya suatu bagian tersendiri yang bertanggung jawab terhadap permasalahan tersebut. Salah satu contohnya dapat dilihat pada instansi teknis daerah yang menyangkut perindustrian yang dibidangi oleh Dinas Perindustrian dan Perdagangan Sumatera Barat, permasalahan lingkungan tidak menjadi bagian pokok dalam lembaga ini, padahal dalam tugas dan fungsinya disebutkan bahwa lembaga ini memiliki fungsi sebagai pembina teknis di bidang industri dan perdagangan. Secara implisit lembaga ini juga bertugas untuk membina masalah teknis lingkungan dari kegiatan industri dan perdagangan yang merupakan tanggung jawabnya. Namun tidak satupun dari struktur organisasi lembaga ini yang menggambarkan pelaksanaan tugas tersebut. Hal itu tentu akan menyulitkan dalam pelaksanaan koordinasi pembinaan jika industri yang berada di bawah tanggung jawab lembaga ini melakukan pencemaran.

Bapedalda sebagai lembaga koordinasi dalam pelaksanaan penanggulangan dampak lingkungan di daerah seringkali menghadapi kendala dalam melakukan koordinasi dengan instansi teknis atau sektoral, sebab pada instansi tersebut tidak ada bagian tersendiri yang bertanggung jawab dalam menangani persoalan lingkungan sebagai dampak yang timbul dari kegiatan yang berada di bawah pembinaannya. Dengan begitu ketika terjadi permasalahan lingkungan, instansi teknis atau sektoral yang bersangkutan merasa tidak memiliki tanggung jawab dan kewenangan dalam menanggulangi permasalahan yang timbul. Pada hal jika dikaitkan dalam perizinan, kegiatan tersebut izinnya dikeluarkan melalui instansi teknis atau sektoral bersangkutan. Hal itu menjadi dilema dalam penanggulangan permasalahan lingkungan di daerah. Kalau terjadi persoalan, masing-masing lembaga yang ada saling melemparkan tanggung jawab dalam hal penanggulangannya.

Kenyataan seperti itu terungkap ketika dilakukan wawancara dengan salah seorang staf pada Dinas Perindustrian dan Perdagangan Sumatera Barat. Terwawancara mengungkapkan bahwa dalam melakukan pembinaan terhadap kegiatan industri yang berada di bawah tanggung jawab mereka hanya sebatas dalam hal-hal teknis industri dan peningkatan produktivitas industri tersebut, sehingga yang lebih ditonjolkan dalam tindakan pembinaan tersebut adalah peningkatan pada aspek ekonominya. Sementara dalam aspek lingkungan bukanlah tanggung jawab mereka sebab hal itu sudah menjadi kewenangan dari Bapedalda Sumatera Barat sebagai

lembaga yang berwenang dalam menanggulangi dampak lingkungan di Sumatera Barat.

Kesulitan lain dalam melakukan koordinasi menangani permasalahan lingkungan ini adalah dengan Pemerintah Kota/Kabupaten. Dengan kondisi otonomi daerah sekarang ini Pemerintah Kota/Kabupaten seakan menjadi raja-raja kecil di daerah. Mereka seakan sulit untuk dimasuki, sebab dalam UU No. 22 tahun 1999 tegas disebutkan bahwa tidak ada tali hirarchi antara Pemerintah Propinsi dengan Pemerintah Kota/Kabupaten. Sementara lembaga yang menangani lingkungan hidup pada Daerah Kota/Kabupaten sangat minim sekali. Sampai saat sekarang ini baru Kota Padang yang memiliki Bapedalda sebagai wadah atau lembaga tertentu yang menangani persoalan lingkungan, sedangkan pada Daerah Kota/Kabupaten lainnya belum ada yang memiliki Bapedalda.

Dengan begitu Pemerintah Propinsi sulit untuk melakukan koordinasi dengan Pemerintah Kota/Kabupaten sebab tidak adanya kelembagaan yang bertanggung jawab khusus dalam menghadapi permasalahan lingkungan ini, sementara pada instansi teknis atau sektoral pada Daerah Kota/Kabupaten juga tidak ada bagian tersendiri yang bertanggung jawab terhadap persoalan lingkungan ini. Bapedalda Propinsi sendiri terkendala pula dengan batas kewenangan jika ingin bertindak langsung untuk menanggulangi dampak yang timbul dari suatu kegiatan/proyek yang berada dalam kewenangan Kota/Kabupaten.

Sehubungan dengan berbagai persoalan yang terkait dengan permasalahan kelembagaan ini, pada tingkat Pemerintah Propinsi Sumatera Barat dilakukan beberapa program pengembangan kelembagaan lingkungan hidup. Penyusunan rencana program dan pelaksanaan program ini dimotori oleh Bapedalda Propinsi Sumatera Barat yang bertindak sebagai wadah pelaksana koordinasinya. Program yang menyangkut kelembagaan lingkungan hidup yang dikembangkan di Sumatera Barat tersebut meliputi :

1. Mengoptimalkan fungsi Bapedalda sebagai wadah yang bertugas secara penuh dalam menghadapi berbagai persoalan lingkungan hidup dengan cara memberikan kewenangan yang lebih besar kepada Bapedalda dalam menjalankan tugas sebagai wadah koordinasi, informasi, pembinaan, pengawasan, dan penanggulangan berbagai dampak lingkungan hidup yang timbul melalui beberapa ketentuan hukum yang ada di Propinsi Sumatera Barat.
2. Mengupayakan terbentuknya bidang-bidang khusus yang bertanggung jawab terhadap permasalahan lingkungan hidup pada setiap instansi teknis/sektoral yang ada di Sumatera Barat. Tindakan itu dilakukan dengan cara memberikan rekomendasi pada Pemerintah Daerah Propinsi Sumatera Barat dalam menyusun Peraturan Daerah mengenai pembentukan struktur organisasi pada setiap instansi teknis/sektoral di Sumatera Barat.
3. Mendorong terbentuknya Bapedalda dan wadah-wadah khusus yang menangani masalah lingkungan hidup pada setiap Daerah Kota dan Kabupaten yang ada di

Sumatera Barat. Hal itu diupayakan dengan melakukan hubungan koordinasi yang berkesinambungan dengan Pemerintah Kota/Kabupaten untuk mewujudkan visi yang sama mengenai penanganan masalah lingkungan hidup di Sumatera Barat.

4. Meningkatkan peran serta lembaga-lembaga nonpemerintah dalam menangani berbagai persoalan lingkungan hidup di Sumatera Barat dan membina hubungan intra institusi dan personal dari lembaga-lembaga lingkungan hidup yang ada di Sumatera Barat. Salah satu upaya yang dilakukan di sini adalah dengan melakukan program kerja bersama antara berbagai lembaga lingkungan hidup di Sumatera Barat, seperti dalam pelaksanaan sosialisasi aturan lingkungan hidup dan dalam melakukan pembinaan terhadap masyarakat dalam meningkatkan kesadaran terhadap arti pentingnya pelestarian lingkungan.

b. Kendala dalam Ketentuan Hukum

Ketentuan atau aturan hukum merupakan bentuk hukum yang dirumuskan secara eksplisit. Di dalam ketentuan hukum itulah terkandung tindakan-tindakan yang harus dilaksanakan yang tidak lain berupa penegakan hukum itu.²¹³ Penegakan hukum itu sendiri menurut Satjipto Rahardjo merupakan suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum untuk menjadi kenyataan. Yang disebut keinginan hukum itu sendiri tidak lain adalah pikiran-pikiran dari badan pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum itu.

²¹³ Satjipto Rahardjo, Masalah Penegakan Hukum (Suatu Tinjauan Sosiologis), Sinar Baru, Bandung, tanpa tahun, hal 6

Adanya aturan hukum menjadi dasar berpijak dalam pelaksanaan penegakan hukum termasuk dalam penegakan hukum lingkungan. Pola kerja dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan bisa berjalan secara optimal apabila ada ketentuan hukum yang memberikan landasan secara jelas, baik itu dalam penentuan tugas, fungsi dan kewenangannya. Dengan dasar itu maka akan bisa dilakukan hubungan koordinasi secara fungsional antara bagian-bagian yang terlibat dalam pola kerja tersebut. Makna koordinasi dalam diferensiasi fungsional ini adalah menunaikan fungsi dan kewenangan yang ditentukan oleh undang-undang antar instansi (bagian-bagian yang terlibat dalam koordinasi) demi terwujudnya tujuan yang akan dicapai.²¹⁴

Pentingnya keberadaan aturan hukum yang jelas dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan ini menjadi penentu berhasil tidaknya pelaksanaan penegakan hukum lingkungan itu sendiri. Aturan-aturan hukum lingkungan yang dikongkritkan dalam undang-undang ini akan diterjemahkan lebih lanjut dalam berbagai kebijakan di bidang lingkungan. MacAndrews dan Chia Lin Sie mengemukakan 4 kriteria untuk meningkatkan efektivitas undang-undang lingkungan yakni :²¹⁵

1. Environmental statutes should establish clearly discernible obligations.

²¹⁴ Pemahan terhadap hal ini ditafsirkan secara analogis dari hasil rumusan Diskusi Hukum mengenai Integrated Criminal Justice System di Universitas Gajah Mada pada tanggal 25 dan 26 Juli 1990, hal 2

²¹⁵ Colin MacAndrews and Chia Lin Sien, *Developing Economics And The Environment*, dalam buku Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Airlangga University Press, Surabaya, 2000, hal 110

2. *Environmental statutes should permit administering agencies to tailor their enforcement to differing circumstances.*
3. *Environmental statutes should facilitate rapid adjustments to changing technology.*
4. *Environmental statutes should be rooted in reality.*

Dari pandangan MacAndrews dan Chia Lin Sie ini terlihat bahwa dalam aturan hukum lingkungan itu paling tidak harus memuat tiga hal pokok, yakni kewajiban, kewenangan, dan fasilitas untuk pelaksanaan kewajiban dan kewenangan tersebut. Hal itu menunjukkan bahwa dalam aturan hukum lingkungan itu tidak hanya memuat kewajiban tapi juga harus mengandung hak untuk mendapatkan fasilitas guna bisa efektifnya pelaksanaan kewajiban tersebut.

Sementara aturan hukum lingkungan yang ada lebih banyak menekankan pada kewajiban untuk melaksanakan tugas dan kewenangan yang ada, sedangkan hak untuk mendapatkan fasilitas yang cukup guna bisa terlaksananya tugas dan kewenangan itu seringkali terabaikan. Hal itu merupakan kelemahan esensial dari aturan hukum lingkungan yang mengakibatkan terkendalanya pelaksanaan penegakan hukum lingkungan. Keadaan demikian juga terjadi dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan di daerah, khususnya di Sumatera Barat.

Aturan-aturan hukum lingkungan yang berkaitan dengan penanganan masalah lingkungan di daerah lebih banyak menekankan pada kewajiban untuk memelihara kelestarian fungsi lingkungan, sedangkan kewenangan yang dimiliki daerah untuk

menegakkan aturan hukum lingkungan dalam upaya pelestarian lingkungan tersebut sangat terbatas. Ketentuan hukum yang ada lebih banyak hanya memberikan penjelasan tentang kewenangan daerah secara abstrak, sehingga daerah kesulitan untuk menjalankan kewenangan itu secara kongkrit.

Keadaan seperti itu lebih dipersulit dengan kondisi otonomi daerah sekarang ini. Sebab dengan adanya otonomi daerah telah terdapat pemisahan kewenangan antara Pemerintah Pusat, Propinsi dan Kota/Kabupaten. Pelaksanaan kewenangan dalam penegakan hukum lingkungan akan terkendala dengan batasan-batasan kewenangan tersebut, terutama sekali berkaitan dengan aspek perizinan.

Seperti dalam ketentuan Pasal 25 ayat (1) UU No. 23 tahun 1997 yang menyebutkan bahwa : Gubernur Kepala Daerah Tingkat I berwenang melakukan paksaan pemerintahan terhadap penanggung jawab usaha dan atau kegiatan untuk mencegah dan mengakhiri terjadinya pelanggaran, serta menanggulangi akibat yang ditimbulkan oleh suatu pelanggaran, melakukan tindakan penyelamatan, penanggulangan dan atau pemulihan atas beban biaya penanggung jawab usaha dan atau kegiatan, kecuali ditentukan lain berdasarkan undang-undang.

Ketentuan pasal tersebut terlihat sangat ambivalen. Dengan adanya pengecualian yang ditentukan lain oleh undang-undang menunjukkan bahwa kewenangan Gubernur tersebut tidak bisa dilaksanakan secara mutlak. Selain itu pelaksanaan kewenangan itu juga akan kontradiksi dengan aturan perizinan yang ada. Gubernur dalam mengambil tindakan akan terkendala dengan aturan perizinan yang

ada, sebab yang berhak untuk menindak perbuatan yang bertentangan dengan izin adalah si pemberi izin. Apabila izin tidak dikeluarkan oleh Gubernur maka, Gubernur hanya bisa memberikan usulan kepada si pemberi izin untuk mengambil tindakan, seperti yang dinyatakan dalam Pasal 27 ayat (2) UU No. 23 tahun 1997. Pelaksanaan kewenangan tersebut akan berjalan lamban karena adanya kendala birokratisasi dalam upaya untuk menegakkan aturan hukum lingkungan secara tegas.

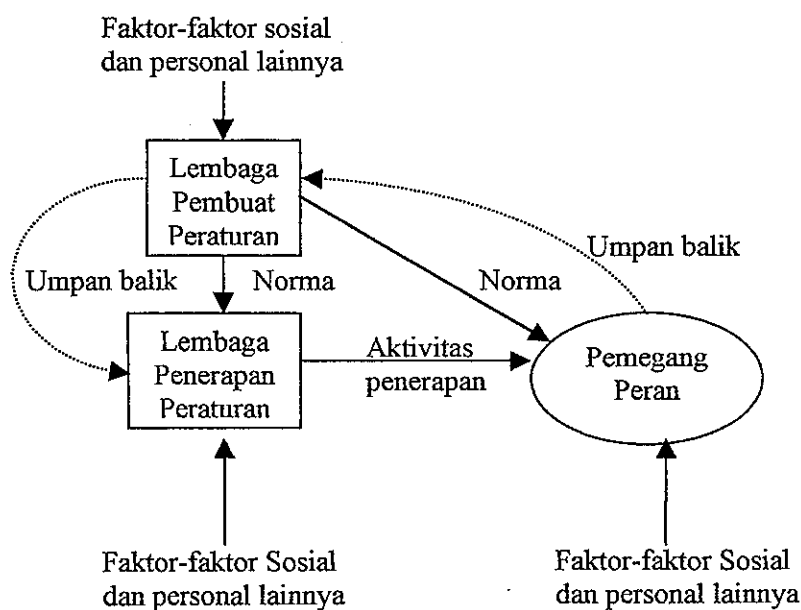
Tidak jelasnya batasan kewenangan dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan di daerah juga terlihat dalam ketentuan hukum yang ada di daerah. Hal ini dapat dilihat dari Perda No. 10 tahun 1997 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Sumatera Barat. Dalam Perda tersebut hanya ditentukan tentang tugas dan fungsi Bapedalda yang pada dasarnya merupakan kewajiban-kewajiban dari Bapedalda, sedangkan ketentuan mengenai kewenangan yang dimiliki oleh Bapedalda untuk melaksanakan kewajiban tersebut tidak ada penjelasannya sama sekali dalam Perda tersebut.

Selain kaburnya ketentuan tentang batas kewenangan dalam aturan hukum lingkungan, ketentuan mengenai hak untuk mendapatkan fasilitas dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan juga merupakan salah satu kelemahan dari aturan-aturan hukum lingkungan, sehingga merupakan kendala dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan. Ketentuan yang sering kali ditemukan dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan adalah tugas pokok dan fungsi dari

penegak hukum lingkungan yang tak lain adalah berupa kewajiban-kewajiban, sedangkan hak untuk mendapatkan fasilitas guna bisa melaksanakan tugas dan fungsinya tersebut tidak ada ketentuannya dalam aturan hukum lingkungan. Fasilitas yang dimaksud dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan ini adalah fasilitas teknis dan nonteknis, sehingga pelaksanaan penegakan hukum lingkungan ini bisa melakukan penyesuaian dengan perubahan teknologi yang ada.

Ketentuan-ketentuan mengenai aturan hukum lingkungan tidak ada yang menjelaskan hak dari penegak hukum lingkungan yang bisa digunakan demi terlaksananya kewajibannya dalam melakukan penegakan hukum lingkungan, seperti hak untuk mendapatkan peralatan yang memadai dalam melakukan pengujian terhadap berbagai kerusakan lingkungan atau hak untuk mendapatkan pengetahuan sekaligus pemahaman terhadap perkembangan teknologi di bidang lingkungan. Aturan-aturan hukum lingkungan lebih banyak dipenuhi ketentuan tentang kewajiban, bentuk dan tata cara, yang kadang kala justru diungkapkan secara abstrak dan bisa menimbulkan multi interpretasi. Sementara ketentuan mengenai kewenangan dan hak-hak untuk bisa melaksanakan kewenangan tersebut malah sering kali terabaikan.

Lemahnya aturan-aturan hukum lingkungan secara langsung akan melemahkan proses bekerjanya hukum lingkungan itu di tengah masyarakat. Untuk melihat tentang bekerjanya hukum dalam masyarakat ini dapat dirujuk dari pandangan Seidman yang digambarkannya melalui bagan seperti di bawah ini :



Bagan yang dikemukakan oleh Seidman menunjukkan bahwa antara aturan hukum dengan bagian-bagian yang memiliki peran dalam pelaksanaan aturan tersebut memiliki korelasi yang erat sekali. Kelemahan salah satu di antaranya akan menyebabkan tidak bekerjanya hukum itu secara efektif. Kejelasan mengenai hal itu diungkapkan oleh Seidman melalui dalil-dalil sebagai berikut :²¹⁶

- (1) Setiap peraturan hukum memberitahukan tentang bagaimana seorang pemegang peran (*role occupant*) itu diharapkan bertindak.
- (2) Bagaimana seorang pemegang peranan itu akan bertindak sebagai suatu respons terhadap peraturan hukum merupakan fungsi peraturan-peraturan yang ditujukan kepadanya, sanksi-sanksinya, aktivitas dari lembaga-lembaga pelaksana serta keseluruhan kompleks kekuatan sosial, politik dan lain-lainnya mengenai dirinya.

²¹⁶ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1979, hal 27 – 28

- (3) Bagaimana lembaga-lembaga pelaksana itu akan bertindak sebagai respons terhadap peraturan hukum merupakan fungsi peraturan-peraturan hukum yang ditujukan kepada mereka, sanksi-sanksinya, keseluruhan kompleks kekuatan-kekuatan sosial, politik dan lain-lainnya yang mengenai diri mereka serta umpan-balik yang datang dari para pemegang peranan.
- (4) Bagaimana para pembuat undang-undang akan bertindak merupakan fungsi peraturan-peraturan yang mengatur tingkah laku mereka sanksi-sanksinya, keseluruhan kompleks kekuatan-kekuatan sosial, politik, ideologi dan lain-lainnya yang mengenai diri mereka serta umpan balik yang datang dari pemegang peranan serta birokrasi.

Dari kutipan di atas dapatlah diketahui, bahwa setiap anggota masyarakat sebagai pemegang peranan ditentukan tingkah lakunya oleh pola perannya yang diharapkan daripadanya baik oleh norma-norma hukum maupun kekuatan-kekuatan di luar hukum.²¹⁷ Pandangan Seidman yang dijelaskan lebih lanjut oleh Satjipto Rahardjo tersebut mengungkapkan bahwa setiap pemegang peran dalam menjalankan ketentuan hukum akan sangat ditentukan oleh aturan hukum yang ada. Respon yang diberikan oleh pemegang peran akan menjadi salah kalau stimulus dari aturan hukum yang ada tidak memberikan sarana aturan yang lengkap tentang bagaimana si pemegang peran (*role occupant*) bertindak untuk mencapai apa yang menjadi cita-cita hukum itu sendiri.

²¹⁷ *ibid*, hal 28

Hal lain yang termasuk dalam kendala ketentuan hukum di sini adalah masih banyaknya aturan-aturan hukum lingkungan yang bersifat sebagai ketentuan umum tidak memiliki pengaturan lebih lanjut sebagai aturan pelaksanaannya. Aturan hukum seperti hal demikian itu akan terkendala dalam penerapannya atau dalam hal pelaksanaan penegakan hukumnya. Ketentuan-ketentuan umum yang ada dalam aturan hukum lingkungan nasional akan bisa diaplikasikan secara kongkrit apabila sudah ada aturan hukum pelaksanaannya sebagai penjelasan lebih lanjut, sehingga ketentuan hukum yang ada dalam peraturan perundang-undangan itu tidak hanya menjadi kata-kata sakral yang tidak bisa diaplikasikan di masyarakat. Lebih dari itu, penjelasan terhadap aturan-aturan hukum lingkungan ini juga harus bisa diaplikasikan sampai pada tingkat daerah, dengan begitu di daerahpun dibutuhkan aturan-aturan hukum yang lebih spesifik sebagai penjelasan lebih lanjut dari aturan hukum lingkungan di tingkat nasional. Keadaan demikian itu menghendaki Pemerintah Daerah untuk proaktif sebagai salah satu pemegang peran dalam penegakan hukum lingkungan. Dengan tidak adanya aturan pelaksana lebih lanjut mengenai ketentuan hukum lingkungan ini akan menjadi kendala dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan itu sendiri.

Dari penjelasan di atas dapat dicatat beberapa ketentuan hukum lingkungan nasional yang belum memiliki aturan pelaksana lebih lanjut yang berdampak terhadap pelaksanaan penegakan hukum lingkungan di daerah. Ketentuan tersebut di antaranya adalah :

1. Pengaturan lebih lanjut tentang pelaksanaan kewenangan pemerintah pada beberapa bidang seperti yang disebutkan pada Pasal 8 ayat (2) UU No. 23 tahun 1997
2. Pengaturan lebih lanjut tentang pelimpahan wewenang tertentu pengelolaan lingkungan hidup kepada perangkat wilayah berdasarkan ketentuan Pasal 12 ayat (1) butir a UU No. 23 tahun 1997
3. Pengaturan lebih lanjut tentang pengikutsertaan peran Pemerintah Daerah untuk membantu Pemerintah Pusat dalam pelaksanaan pengelolaan lingkungan hidup di daerah, seperti yang tercantum dalam Pasal 12 ayat (1) butir b UU No. 23 tahun 1997.
4. Pengaturan lebih lanjut tentang pelaksanaan sanksi administratif baik yang oleh Gubernur, Walikota/Bupati, ataupun oleh pihak ketiga seperti yang disebutkan dalam Pasal 25 ayat (1), (2), dan (3) UU No. 23 tahun 1997.
5. Pengaturan lebih lanjut tentang parameter perubahan lingkungan hidup yang mendasar akibat peristiwa alam atau karena akibat lain seperti yang diungkapkan Pasal 27 ayat (1) PP No. 27 tahun 1999 tentang Amdal
6. Pengaturan lebih lanjut tentang penyusunan Amdal bagi usaha dan atau kegiatan ekonomi lemah sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 31 PP No. 27 tahun 1999.
7. Pengaturan lebih lanjut di tingkat daerah tentang pembentukan Tim Terpadu Daerah dalam melaksanakan koordinasi penanggulangan masalah pertambangan tanpa izin sebagaimana yang diinstruksikan dalam Diktum kedua butir 2 Instruksi

Presiden Republik Indonesia No. 3 tahun 2000 tentang Koordinasi Penanggulangan Masalah Pertambangan Tanpa Izin.

8. Pengaturan lebih lanjut di tingkat daerah tentang pelaksanaan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia No. 590/MPP/Kep/10/1999 tentang Ketentuan dan Tata Cara Pemberian Izin Usaha Industri, Izin Perluasan dan Tanda Daftar Industri.
9. Pengaturan Lebih lanjut di tingkat daerah tentang persyaratan dan tata cara pemberian Izin Usaha Perkebunan (IUP) untuk usaha perkebunan besar skala menengah dan kecil sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 9 ayat (3) Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan Republik Indonesia No. 107/Kpts-II/1999 tentang Perizinan Usaha Perkebunan.

Kendala dalam aturan hukum yang terungkap di atas baik itu kendala akibat tidak jelasnya kewenangan dan fasilitas dalam melaksanakan penegakan hukum lingkungan yang dinyatakan oleh aturan hukum lingkungan ataupun kendala yang timbul akibat tidak adanya aturan pelaksana lebih lanjut dari ketentuan hukum lingkungan yang ada, secara otomatis adalah kendala dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan di daerah termasuk dalam penegakan hukum lingkungan di Sumatera Barat. Untuk meminimalisasi kendala dalam aturan hukum lingkungan sebagaimana yang dinyatakan di atas, maka Pemerintah Daerah Sumatera Barat telah mengeluarkan beberapa kebijakan di bidang lingkungan yang dituangkan dalam beberapa bentuk aturan hukum di daerah, yakni :

1. Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Sumatera Barat No. 4 tahun 1989 tentang Pengelolaan dan Pelestarian Lingkungan Hidup.
2. Peraturan Daerah No. 6 tahun 1992 tentang Usaha Pertambangan bahan Galian Golongan C.
3. Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Sumatera Barat No. 24 tahun 1999 tentang Petunjuk Tata Laksana Analisis Mengenai Dampak Lingkungan di Propinsi Daerah Tingkat I Sumatera Barat.
4. Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Sumatera Barat No. 25 tahun 1999 tentang Pembentukan dan Tata Kerja Komisi Penilai Amdal Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Sumatera Barat.
5. Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Sumatera Barat No. 31 Tahun 1999 tentang Penetapan Baku Mutu Limbah Cair Bagi Kegiatan Industri Sawit di Propinsi Daerah Tingkat I Sumatera Barat.
6. Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Sumatera Barat No. 32 tahun 1999 tentang Penetapan Peruntukan Air Sungai Batang Ombilin Propinsi Daerah Tingkat I Sumatera Barat.
7. Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Sumatera Barat No. 38 tahun 1999 tentang Pemberlakuan Sanksi Administratif Bagi Perusahaan/Industri/Kegiatan yang Menimbulkan Kerusakan dan Pencemaran Lingkungan di Sumatera Barat
8. Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Sumatera Barat No. SK 422.4.522-1999 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Pembinaan Penghijauan

dan Reboisasi Propinsi Daerah Tingkat I Sumatera Barat Tahun Anggaran 1999/2000

9. Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Sumatera Barat No. SK. 522.11.544.1999 tentang Pembentukan Forum Koordinasi Pengembangan Hutan Kemasyarakatan Propinsi Daerah Tingkat I Sumatera Barat.
10. Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Sumatera Barat No. SK. 660.1.282.1999 tentang Pembentukan Tim Pengelolaan Lingkungan Hidup Propinsi Daerah Tingkat I Sumatera Barat.
11. Instruksi Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Sumatera Barat No. 04/Inst/GSB/1999 tentang Pelaksanaan Pengelolaan Sumber Daya Air Situ/Embung/Telaga/Waduk/Danau di Daerah Tingkat I Sumatera Barat.

c. Kendala Sumber Daya Manusia

Dalam melihat pelaksanaan penegakan hukum, akan dilihat bagaimana para pemegang peran bertindak sesuai dengan apa yang diharapkan oleh hukum. Pengertian pemegang peran di sini tidak hanya terbatas pada masyarakat biasa melainkan juga pada pejabat-pejabat pelaksana hukum (hakim, polisi) maupun para pembuat hukum itu sendiri.²¹⁸ Dengan begitu, berbicara mengenai penegakan hukum berarti juga akan berbicara mengenai manusia sebagai pemegang peran dalam pelaksanaan penegakan hukum tersebut.

²¹⁸ Satjipto Rahardjo, Pemanfaatan Ilmu-ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum, Alumni, Bandung, 1977, hal 30.

Dikaitkan dengan pelaksanaan penegakan hukum lingkungan, maka keberhasilan manusia dalam menjalankan perannya sebagai pelaksana penegakan hukum di bidang lingkungan ditentukan oleh dua hal yakni kemampuan pribadi si pemilik peran dan informasi yang dimilikinya untuk menjalankan peran tersebut. Kemampuan pribadi si pemilik peran terkait sekali dengan pemahamannya terhadap berbagai aspek lingkungan, sedangkan informasi yang dimiliki oleh pemilik peran ditentukan oleh lancarnya arus dan siklus informasi lingkungan yang ada, yakni informasi yang datang dari masyarakat ke pemerintah dan dari pemerintah kepada masyarakat.

Antara kemampuan dalam pemahaman terhadap berbagai aspek lingkungan dan pemenuhan kebutuhan akan informasi lingkungan adalah dua hal yang saling berkait dan saling mengisi satu sama lain. Pemahaman terhadap berbagai aspek lingkungan bisa didapatkan dari adanya keterbukaan informasi lingkungan yang ada, sedangkan informasi lingkungan ini bisa didapatkan karena adanya pemahaman terhadap berbagai aspek lingkungan.

Kemampuan dalam memahami berbagai aspek lingkungan ini akan timbul apabila ada kepedulian terhadap permasalahan lingkungan itu sendiri. Kepedulian ini tidak bisa diharapkan untuk timbul sendiri, melainkan harus diusahakan dengan cara menjadikan masalah lingkungan ini sebagai persoalan bersama yang harus dipahami bersama pula. Untuk itu perlu sekali pemberdayaan masyarakat untuk bisa memahami

dan peduli terhadap masalah-masalah lingkungan yang timbul di tengah masyarakat itu sendiri.

Keberhasilan upaya pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk meningkatkan pemahamannya terhadap berbagai aspek lingkungan yang selanjutnya bisa menjadi stimulus dari arus informasi mengenai masalah lingkungan di Sumatera Barat dipengaruhi oleh tingkat pendidikan masyarakat itu sendiri. Dilihat dari angka statistik tentang tingkat pendidikan masyarakat Sumatera Barat, tercatat persentase tertinggi tingkat pendidikan penduduk Sumatera Barat adalah tamatan SLTA yakni 31,33% diikuti tamatan SD sebesar 22,14%, tamatan SLTP 20,95%, tidak tamat sekolah 16,58%, tamatan perguruan tinggi 7,542% dan sisanya adalah tidak tamat sekolah sebesar 1,50%. Dari gambaran tingkat pendidikan masyarakat Sumatera Barat tersebut terlihat bahwa tingkat pendidikan terbesar penduduk Sumatera Barat adalah pada tingkat pendidikan menengah (SLTA dan SLTP) yakni sekitar 52,28% yang diikuti oleh tamatan SD dan tidak tamat sekolah (38,72%)

Dengan kondisi tingkat pendidikan tersebut akan sangat sulit untuk mengharapkan adanya pemahaman yang besar dari masyarakat Sumatera Barat terhadap berbagai aspek lingkungan yang begitu kompleks. Lebih lagi jika dikaitkan dengan upaya pemanfaatan teknologi lingkungan dan upaya pengelolaan sumber daya alam secara arif dan bijaksana. Dengan tingkat pendidikan yang ada itu wawasan berpikir masyarakat akan sangat terbatas, sehingga kecendrungan perilaku yang timbul

adalah pemenuhan kebutuhan sesaat dengan mengeksploitasi lingkungan tanpa menimbang *side effect* yang akan terjadi sebagai akibat dari tindakannya tersebut.

Kualitas pendidikan masyarakat Sumatera Barat yang terbatas tersebut akan terkait langsung dengan kualitas penghidupan dari masyarakat itu sendiri. Dengan tingkat pendidikan tersebut kecendrungan tingkat penghidupan masyarakatnya adalah menengah ke bawah. Masyarakat dengan tingkat penghidupan tersebut akan sangat mudah terpengaruh untuk menggunakan sumber daya alam secara berlebihan yang mengarah pada perusakan lingkungan. Hal itu selaras dengan ungkapan Lester E. Brown yang menyatakan adanya keterkaitan yang erat antara tingkat penghidupan masyarakat dengan kondisi lingkungan hidupnya. Kemiskinan masyarakat menjadi penyebab kemerosotan lingkungan, karena tindakan putus asa masyarakatnya yang mengkonsumsi inti sumber daya tempat mereka bergantung.²¹⁹

Akibat dari semua itu akan berimplikasi terhadap upaya penegakan hukum lingkungan yang dilakukan di Sumatera Barat. Kondisi masyarakat Sumatera Barat seperti yang digambarkan di atas akan menjadi kendala dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan. Sebab tanpa adanya pemahaman masyarakat terhadap berbagai aspek lingkungan akan melemahkan kepeduliannya terhadap persoalan lingkungan, sehingga akan sangat sulit diharapkan adanya peran serta masyarakat dalam menanggulangi berbagai masalah lingkungan. Tanpa adanya peran serta

²¹⁹ Lester E. Brown, Christopher Flavin, Sandra Postel, *Menyelamatkan Planet Bumi : Bagaimana Membentuk Sebuah Ekonomi Global yang Berkesinambungan dari Segi Lingkungan Hidup*, Terjemahan Hermoyo, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1994, hal 11

masyarakat akan menjadi kendala terhadap keberhasilan upaya penegakan hukum lingkungan yang akan dilakukan.

Untuk menghadapi permasalahan tersebut, Pemerintah Daerah Sumatera Barat telah melakukan beberapa tindakan, di antaranya dengan melakukan sosialisasi mengenai arti penting pelestarian lingkungan dengan melakukan penyuluhan-penyuluhan. Di samping itu juga dilakukan upaya pelatihan kepada kelompok-kelompok masyarakat tertentu dalam melakukan pengelolaan lingkungan secara benar. Salah satu upaya pelatihan itu adalah seperti yang dilakukan oleh Dinas Kehutanan dan Perkebunan Propinsi Sumatera Barat terhadap kelompok masyarakat di sekitar hutan mengenai teknik pengolahan lahan tanpa melakukan pembakaran.

Langkah lain yang diambil oleh Pemerintah Daerah Sumatera Barat dalam upaya meningkatkan kepedulian masyarakat terhadap masalah lingkungan ini adalah dengan cara melibatkan masyarakat dalam menghadapi berbagai persoalan lingkungan yang ada. Dalam upaya ini masyarakat diberdayakan untuk berpartisipasi secara aktif dalam berbagai kegiatan yang memiliki dampak lingkungan di Sumatera Barat. UU No. 23 tahun 1997 memberikan peluang yang besar terhadap adanya partisipasi masyarakat dalam menghadapi persoalan lingkungan ini, seperti yang terungkap dalam Pasal 7 UU No. 23 tahun 1997.

F. Gunarwan Suratmo dalam bukunya Analisis Mengenai Dampak Lingkungan menyebutkan bahwa dengan adanya partisipasi masyarakat dalam pengelolaan lingkungan, apabila berjalan sesuai dengan peraturan-peraturan yang

telah ditetapkan pemerintah dan apabila setiap masyarakat menjalankannya secara objektif dan tidak hanya mengutamakan kepentingan dirinya sendiri atau kelompoknya saja, maka kerugian yang akan timbul tidak akan berarti dibandingkan manfaatnya.²²⁰

Langkah-langkah yang diambil oleh Pemerintah Daerah Sumatera Barat dalam menanggulangi kendala sumber daya manusia yang ada pada masyarakat Sumatera Barat tersebut, sangat ditentukan keberhasilannya oleh kecakapan aparat birokrasi yang berwenang dalam melakukan tindakan pemberdayaan masyarakat tersebut. Sehubungan dengan hal itu aparat birokrasi yang bersangkutan paling kurang harus memiliki enam kemampuan dalam upaya pemberdayaan masyarakat yang meliputi kemampuan : *enabling* (memberi pemahaman), *facilitating* (memfasilitasi), *consulting* (mengkonsultasikan), *collaborating* (bekerja sama), *mentoring* (membimbing) dan *supporting* (mendukung).²²¹ Dengan adanya kemampuan itu maka apa yang oleh Fred W Riggs disebut sebagai *asimilasi* bisa diwujudkan yakni adanya kesamaan penglihatan, penilaian dan penerimaan dari apa yang diprogramkan oleh pemerintah dengan apa yang diterima oleh masyarakat yang menjadi tujuan program tersebut.²²²

²²⁰ F. Gunarwan Suratmo, Analisis Mengenai Dampak Lingkungan, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1998, hal 157

²²¹ Aileen Mitchell Stewart, Empowering People, Kanisius, Yogyakarta, 1998, hal 77

²²² Fred W. Riggs, The Ecology of Public Administration, dalam S. Pamudji, Ekologi Administrasi Negara, Bumi Aksara, Jakarta, 1983, hal 77

Selain itu aparat birokrasi yang berwenang dalam masalah lingkungan haruslah individu-individu yang benar-benar memahami masalah lingkungan yang menjadi wewenangnya, dan bukan hanya seorang birokrat yang hanya memiliki kewenangan tanpa tahu cara menjalankan kewenangannya tersebut. Dalam teori organisasi, seorang birokrat yang berhasil paling kurang harus memiliki tujuh kemampuan yakni : merencanakan (*planing*), mengkomunikasikan (*communicating*), mengkoordinasi (*co-ordinating*), memotivasi (*motivating*), mengendalikan (*controlling*), mengarahkan (*directing*) dan memimpin (*leading*).²²³

Kemampuan birokrat dalam menjalankan tugasnya sangat ditentukan dari awal penempatan seseorang dalam memikul tanggung jawab yang akan diembannya. Dengan begitu faktor perekrutan merupakan moment penting untuk menentukan langkah keberhasilan aparat di masa datang guna menjalankan fungsinya sebagai pemegang peran dalam pelaksanaan penegakan hukum. Profesionalitas adalah kata kunci dalam menentukan keberhasilan tersebut. Teori dalam kontrol profesional menyebutkan bahwa profesi yang terorganisir berusaha mensosialisir dan mengendalikan tingkah laku para anggotanya yang menduduki jabatan penting di dalam organisasi.²²⁴

Organisasi pemerintahan adalah organisasi yang sangat rentan dengan permasalahan profesionalitas ini, sebab dalam birokrasi pemerintahan, objektivitas

²²³ F. Gunarwan Suratmo, Op Cit, hal 74

²²⁴ Guy Benveniste, Birokrasi, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994, hal 65

profesionalitas seseorang dipengaruhi oleh unsur-unsur subjektif . Seorang yang akan ditempatkan dalam jabatan tertentu tidak sepenuhnya ditentukan oleh *kapabilitasnya* melainkan lebih ditentukan oleh kedekatan dan loyalitasnya kepada pimpinan. Keadaan ini mengakibatkan pengembangan inisiatif dan kreativitas seorang birokrat atau pejabat akan dibatasi oleh kesukaan atau ketidaksukaan (*like and dislike*) dari atasan. Suatu ilustrasi mengenai hal itu dapat diungkapkan; seorang kepala seksi akan ketawa kalau kepala bagian ketawa, kepala bagian ketawa kalau kepala biro ketawa, begitu seterusnya. Keadaan itu merupakan realitas ironis yang terjadi hampir diseluruh lingkungan birokrasi pemerintahan manapun.

Di Sumatera Barat kondisinya juga tidak jauh berbeda dengan realita di atas. Aparat birokrasi yang menempati suatu jabatan lebih banyak ditentukan dari kedekatannya dengan pimpinan ketimbang profesionalitas yang dimilikinya. Hal itu berlanjut dalam penentuan staf-staf di bawahnya. Padahal untuk menentukan kecocokan seseorang dengan pekerjaan dan tanggung jawab yang akan diembannya, maka pimpinan harus melakukan analisis pekerjaan secara objektif yakni meneliti kecocokan pekerjaan dengan individu yang akan mengerjakannya. Proses ini dijalankan dengan mendefinisikan dan mempelajari pekerjaan dari sisi tugas dan perilaku serta menjabarkan tanggung jawab, pendidikan, pelatihan yang dibutuhkan untuk mengerjakan pekerjaan dengan berhasil.²²⁵

²²⁵ James L. Gibson, John M. Ivancevich, James H. Donnelly, Organisasi : Prilaku; Struktur; Proses, Edisi kedelapan, Jilid I, Bina Rupa Aksara, Jakarta, 1996, hal 129

Tindakan itu membutuhkan pemahaman pimpinan atas kemampuan dan keterampilan dari stafnya. Kemampuan dan keterampilan ini memainkan peran penting dalam perilaku dan kinerja individu. Sebuah kemampuan adalah sebuah *trait* (bawaan atau dipelajari) yang memungkinkan seseorang mengerjakan sesuatu mental atau fisik. Keterampilan adalah kompetensi yang berhubungan dengan tugas, seperti keterampilan berkomunikasi dengan jelas untuk kepentingan kelompok.²²⁶

Teori tentang penempatan seseorang berdasarkan analisis pekerjaan yang berkaitan dengan kemampuan dan keterampilan ini tidak ditemukan dalam praktek penempatan seseorang dalam jabatan tertentu di birokrasi pemerintahan di Sumatera Barat. Faktor “orang-orang pimpinan” lah yang lebih menentukan seseorang itu akan bisa menduduki suatu jabatan atau tidak. Terjadinya pergantian pimpinan di Sumatera Barat seringkali mengakibatkan terjadinya perombakan unsur pimpinan lebih lanjut ke bawah, sehingga yang menduduki jabatan-jabatan penting dalam struktur organisasi pemerintahan di Sumatera Barat bukan lebih ditentukan karena keprofesionalitasannya tapi lebih dikarenakan sebagai orang-orangnya pimpinan. Keadaan itu mengakibatkan kepatuhan yang timbul bukanlah kepatuhan terhadap tugas dan tanggung jawabnya, melainkan kepatuhan terhadap pimpinan.

Kondisi birokrasi Pemerintah Daerah Sumatera Barat tersebut sangat mempengaruhi kinerja pelaksanaan penegakan hukum lingkungan di Sumatera Barat. Pelaku perusakan lingkungan, dalam mengamankan tindakannya cukup melakukan

²²⁶ *ibid*, hal 127

kolusi dengan unsur pimpinan suatu instansi, maka bisa dijamin tindakannya itu tidak akan terganggu oleh aparat birokrat di lapangan. Kenyataan itu bisa dilihat dari adanya kasus perusakan hutan besar-besaran di Sumatera Barat. Kasus itu sudah merupakan rahasia umum di Sumatera Barat, dan bukan dilakukan secara sembunyi-sembunyi. Sebab hampir tiap hari dapat dilihat truk-truk pengangkut kayu glondongan *bersileweran* di jalan-jalan antar Kota Sumatera Barat, sehingga sangat tidak mungkin hal itu tidak diketahui oleh aparat kehutanan Sumatera Barat.

Dengan kepatuhan pada atasan dan bukan pada tugas dan tanggung jawab, maka aparat di lapangan tidak berani mengambil tindakan sebab sudah ada instruksi dari atasan untuk mengabaikan tindakan dari para pelaku perusak hutan tersebut. Untuk menutupi kesalahan mereka itu, yang sering kali dijadikan kambing hitam adalah masyarakat sekitar hutan. Padahal sangat mustahil masyarakat sekitar hutan, yang *notabene* adalah masyarakat berpenghasilan menengah ke bawah memiliki truk-truk besar yang bisa mengangkut kayu-kayu glondongan, jika tidak ada cukong yang mendalangi semuanya itu.

Kenyataan yang terjadi di Sumatera Barat ini mementahkan pandangan bahwa rendahnya tingkat pendidikan birokrat, khususnya yang tugas dan wewenangnya berkaitan dengan masalah lingkungan, menjadi kendala dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan. Sebab jika dilihat dari tingkat pendidikan rata-rata dari aparatur birokrasi di Sumatera Barat, hampir 70% berpendidikan sarjana, dan para pemegang jabatan serta penentu kebijakan mulai dari tingkat kepala seksi sampai

pada pejabat eselon II, 100% berpendidikan minimal S1 bahkan ada yang S2 dan S3. Dengan demikian yang menjadi masalah dalam organisasi birokrasi di Sumatera Barat yang menyebabkan terkedalanya penegakan hukum lingkungan adalah perilaku dan mentalitas sumber daya manusia yang ada dalam organisasi birokrasi itu sendiri.

Dalam melihat realitas yang terjadi dalam organisasi birokrasi Pemerintah Daerah Sumatera Barat, masih sangat sulit untuk mencarikan jalan keluarnya. Dengan adanya era reformasi sekarang ini, masih belum terlihat adanya perbaikan kondisi yang terjadi di lingkungan organisasi Pemerintahan Daerah Sumatera Barat. Jargon-jargon mengenai anti KKN tidak merambah pada organisasi birokrasi itu sendiri, namun hanya menjadi retorika kalangan pejabat dalam mencari simpati masyarakat. Dengan keadaan itu kondisi penegakan hukum lingkungan akan masih menghadapi rintangan-rintangan sulit untuk bisa mewujudkan seperti apa yang diharapkan dan dicita-citakan oleh masyarakat pencinta lingkungan untuk bisa melestarikan fungsi lingkungan dan menghukum para perusak lingkungan.

C. PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN DAN POLA PEMBANGUNAN EKONOMI SUMATERA BARAT DI ERA OTONOMI DAERAH

Dengan kondisi otonomi daerah sekarang telah terjadi pergeseran paradigma dalam hal pengelolaan lingkungan hidup. Hal itu berimplikasi lebih lanjut terhadap pelaksanaan penegakan hukum lingkungan itu sendiri. Pandangan itu diungkapkan dengan alasan bahwa aturan tentang otonomi daerah telah memberikan perubahan

mendasar dalam konsep pengelolaan lingkungan hidup, yang dulunya cenderung pada sistem yang sentralistik, beralih pada pengelolaan yang desentralistik. Aturan-aturan dari otonomi daerah tersebut telah memberikan kewenangan yang sangat besar kepada daerah dalam mengurus dan mengelola daerahnya sendiri, dan hal itu membuka peluang kepada daerah untuk melakukan eksploitasi terhadap sumber daya alam yang ada di daerahnya. Namun di lain sisi daerah juga diberikan tanggung jawab untuk menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidupnya. Artinya, daerah juga harus ikut bertanggung jawab dalam hal penegakan hukum lingkungan di daerahnya.

1. IMPLIKASI PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH TERHADAP KEBIJAKAN PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN DI SUMATERA BARAT

Adanya tanggung jawab bagi daerah dalam hal penegakan hukum lingkungan sebagai implikasi dari adanya otonomi daerah akan mempengaruhi berbagai kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah termasuk kebijakan dalam bidang lingkungan hidup. Pengaturan mengenai otonomi daerah telah memberikan perubahan yang cukup mendasar dalam bidang lingkungan hidup, yang hal itu telah merubah paradigma pengelolaan lingkungan hidup di daerah. Kelanjutan dari itu akan menimbulkan perubahan terhadap kebijakan penegakan hukum lingkungan di daerah.

Pemerintah Daerah sebagai badan kekuasaan di daerah adalah lembaga yang akan mewujudkan, menjalankan dan melaksanakan kebijakan bagi seluruh

masyarakat di daerahnya, termasuk di sini kebijakan dalam bidang penegakan hukum lingkungan. Kebijakan Pemerintah Daerah dalam bidang lingkungan ini adalah bagian dari kebijakan publik yang diwujudkan dan dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah. Hal ini selaras dengan pemahaman kebijakan publik yang dikemukakan oleh James A Anderson yang menyebutkan bahwa kebijakan publik (*public policy*) itu adalah kebijakan-kebijakan yang diwujudkan dan dilaksanakan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Implikasi dari pemahaman kebijakan publik yang dikemukakan oleh James A Anderson itu adalah :²²⁷

1. bahwa kebijakan publik itu selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan
2. bahwa kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat pemerintah
3. bahwa kebijakan itu adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah jadi bukan yang merupakan apa yang pemerintah bermaksud akan melakukan sesuatu atau menyatakan akan melakukan sesuatu
4. bahwa kebijakan publik itu bisa bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.

²²⁷ Bambang Sunggono, Hukum dan Kebijaksanaan Publik, Sinar Garifika, Jakarta, 1991, hal 23

5. Bahwa kebijakan pemerintah dalam arti yang positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan perundang-undangan yang bersifat memaksa (otoritatif)

Landasan bagi Pemerintah Daerah dalam melaksanakan kebijakan penegakan hukum lingkungan di daerah adalah ketentuan-ketentuan hukum nasional yang berkaitan dengan masalah lingkungan baik itu yang merupakan ketentuan umum maupun ketentuan sektoral. Sementara dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah merujuk pada aturan-aturan tentang otonomi daerah. Hal ini menunjukkan bahwa dalam mewujudkan kebijakan lingkungan di daerah maka antara aturan-aturan tentang lingkungan hidup dan aturan-aturan tentang otonomi daerah harus bisa saling bersinergi.

UU No. 22 tahun 1999 sebagai dasar (*umbrella act*) terhadap pelaksanaan otonomi daerah memiliki aturan yang berkorelasi langsung terhadap kebijakan pengelolaan lingkungan di daerah. Aturan seperti tersebut akan berimplikasi terhadap pelaksanaan penegakan hukum lingkungan di daerah. Implikasi yang dapat ditimbulkan oleh aturan-aturan otonomi daerah yang berkorelasi terhadap kebijakan lingkungan di daerah bisa dikaji dari beberapa pasal yang terdapat dalam UU No. 22 tahun 1999 tersebut.

Pasal 10 ayat (1) UU No. 22 tahun 1999 (UUPD) menyebutkan : “Daerah berwenang mengelola sumber daya nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Ketentuan dari pasal ini memberikan landasan bagi kebijakan

pengelolaan lingkungan hidup di daerah. Namun apabila ditelaah lebih lanjut, dapat dikemukakan beberapa kritikan mendasar terhadap bunyi ketentuan dari pasal tersebut.

Adanya kalimat “Daerah berwenang mengelola sumber daya nasional yang tersedia di wilayahnya” menunjukkan bahwa sumber daya alam yang ada di wilayahnya, yang daerah berwenang mengelolanya bukanlah sumber daya alam milik daerah, melainkan milik nasional. Karena milik nasional maka Pemerintah Pusat tetap memiliki peran yang besar terhadap sumber daya tersebut. Kewenangan yang diberikan oleh undang-undang untuk mengelola tidak serta-merta diikuti oleh hak kepemilikan penuh atas sumber daya tersebut. Ketentuan itu menunjukkan bahwa daerah harus membagi hasil yang didapatkan dari sumber daya tersebut dengan Pemerintah Pusat sebagai pemilik sumber daya tersebut (yang merupakan bagian dari sumber daya nasional).

Sementara pada kalimat lebih lanjut dari Pasal 10 ayat (1) dinyatakan bahwa daerah bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Tanggung jawab untuk memelihara kelestarian lingkungan yang ada di daerah sebagai akibat dari tindakan pengelolaan lingkungan adalah tanggung jawab daerah sepenuhnya, sedangkan hasil yang didapat dari lingkungan wajib dibagi daerah dengan Pemerintah Pusat. Di sini terlihat unsur ketidakadilan dalam hal hak dan tanggung jawab. Pemerintah Pusat seakan hanya mau hasilnya sedangkan akibatnya diserahkan sepenuhnya kepada daerah untuk

menanggulangnya. Ketidakadilan tersebut dapat disebut sebagai ketidakadilan yang disebabkan oleh undang-undang atau secara teoretis merupakan ketidakadilan undang-undang.

Hal lain yang dapat ditelaah dari ketentuan Pasal 10 ayat (1) UUPD tersebut adalah bunyi redaksional dari pasal tersebut yang menyatakan bahwa : “Daerah berwenang... dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan...” kalimat bertanggung jawab melestarikan lingkungan memberikan makna yang sangat berbeda dalam pengaplikasian permasalahan tersebut di lapangan. Sebab dalam pengelolaan lingkungan akan selalu terjadi perubahan lingkungan, dan tidak mungkin lingkungan yang dikelola sekaligus bisa dilestarikan. Pelestarian bermakna melanggengkan sesuatu yang telah ada, artinya sesuatu yang dilestarikan akan diusahakan tetap dengan keadaan sediakalanya. Sementara pengelolaan lingkungan hidup akan selalu membawa perubahan. Keadaan ini oleh Siti Sundari Rangkuti diungkapkan bahwa yang seharusnya dilestarikan bukanlah lingkungannya melainkan kemampuan (fungsi) lingkungan. Tidak adanya kata “fungsi” dalam rumusan “pelestarian lingkungan” merupakan kelemahan konseptual yang fatal dari Pasal 10 ayat (1).²²⁸ Kesalahan konseptual dari pasal tersebut bisa menimbulkan kesalahan pemaknaan dalam hal pelaksanaan kebijakan penegakan hukum lingkungan yakni, apakah kebijakan penegakan hukum lingkungan tersebut harus diarahkan pada lingkungan

²²⁸ Siti Sundari Rangkuti, Op Cit, hal 103

yang masih lestari untuk terus dijaga kelestariannya atautkah terhadap pengelolaan lingkungan untuk menjaga kelestarian fungsi lingkungan.

Terhadap permasalahan tersebut, diungkapkan oleh Koesnadi Hardjasoemantri bahwa dalam pengelolaan lingkungan akan terjadi dampak yang negatif terhadap lingkungan untuk itu perlu adanya upaya untuk meniadakan atau mengurangi dampak negatif tersebut, sehingga keadaan lingkungan menjadi serasi dan seimbang lagi. Dengan demikian maka yang dilestarikan bukanlah “lingkungannya *an sich*”, akan tetapi “kemampuan lingkungan”. Kemampuan lingkungan yang serasi dan seimbang inilah yang perlu dilestarikan sehingga setiap perubahan yang diadakan perlu disertai dengan upaya mencapai keserasian dan keseimbangan lingkungan pada tingkat yang baru. Adapun pelestarian lingkungan yang bermakna melestarikan lingkungan itu “*an sich*” digunakan dalam rangka kawasan pelestarian alam dan kawasan suaka alam.²²⁹

Landasan lebih lanjut bagi kebijakan pengelolaan lingkungan di daerah adalah ketentuan dari Peraturan Pemerintah No. 25 tahun 2000 tentang Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom. Jika ditelaah beberapa ketentuan dari Peraturan Pemerintah tersebut, maka dapat ditemukan beberapa ketentuan yang memiliki dampak terhadap kebijakan penegakan hukum lingkungan di daerah.

²²⁹ Koesnadi Hardjasoemantri, Op Cit, hal 90

Ketentuan Pasal 2 ayat (3) angka 4 huruf “c” menyatakan mengenai kewenangan Pemerintah Pusat di bidang kehutanan dalam hal penetapan kawasan hutan, perubahan status dan fungsinya. Ketentuan dari pasal tersebut menunjukkan kewenangan yang diberikan kepada daerah adalah kewenangan yang semu sebab segala sesuatunya masih ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sedangkan Pemerintah Daerah hanya berwenang menjalankan apa yang telah ditetapkan oleh Pusat.²³⁰ Isi dari ketentuan ini secara tegas telah menganulir ketentuan dari Pasal 10 ayat (1) UUPD. Jika diperbandingkan kembali dengan redaksi Pasal 10 ayat (1) UUPD yang tidak menyebutkan kata “fungsi” bisa dikatakan tidak salah sebab penetapan fungsi itu berada pada kewenangan Pusat, sedangkan daerah hanya *melanggengkan* apa yang telah ditetapkan fungsinya oleh Pusat. Dari isi pasal tersebut, maka kebijakan penegakan hukum lingkungan di daerah dapat diartikan sebagai “melestarikan fungsi lingkungan” yang telah ditetapkan oleh Pusat.

Lebih lanjut dari pasal tersebut pada huruf “e” disebutkan tentang kewenangan Pusat dalam penyelenggaraan pengelolaan kawasan suaka alam, kawasan pelestarian alam, taman buru termasuk daerah aliran sungai di dalamnya. Ketentuan ini dipertegas lagi oleh ketentuan dari huruf “j” pasal di atas yang menyebutkan tentang kewenangan Pusat dalam penyelenggaraan izin usaha, perusahaan taman buru, usaha perburuan, penangkaran flora dan fauna yang dilindungi, dan lembaga konservasi, serta penyelenggaraan pengelolaan kawasan suaka alam, kawasan

²³⁰ Lihat ketentuan isi Pasal 4 ayat (3) secara lengkap khususnya angka 4 huruf c

pelestarian alam, taman buru, termasuk daerah aliran sungai di dalamnya.²³¹ Ketentuan ini semakin mematahkan kewenangan daerah dalam mengelola sumber daya alam yang ada di wilayahnya. Bahkan untuk hal ini kewenangan perizinannya pun berada di Pusat. Dengan ketentuan ini kewenangan mengelola sumber daya nasional yang ada di wilayahnya (daerah) dianulir dengan mengembalikannya kepada hak Pusat, sedangkan daerah semata-mata hanya bertindak sebatas yang ditetapkan oleh Pusat.

Implikasi yang ditimbulkan dari ketentuan ini adalah; kewajiban daerah untuk menjaga kelestarian hutan yang berada di bawah kewenangan Pusat tersebut menjadi hilang, sebab kewajiban itu mengikuti hak yang ada, seperti yang dinyatakan dalam Pasal 10 ayat (1) yang maknanya dapat diungkapkan bahwa “timbulnya kewajiban pelestarian karena adanya hak mengelola”. Berdasarkan isi Pasal 2 ayat (3) angka 4 huruf “c”, “e” dan “j”, hak mengelola yang ditegaskan dengan hak mengeluarkan izin terhadap itu berada di Pusat, maka kewajiban menjaga dan mengawasinya juga berada di Pusat. Daerah dalam menjalankan kewajiban tersebut hanyalah berdasarkan asas pembantuan maka terhadap hal itu haruslah berlaku ketentuan dari Pasal 13 UUPD, dan kalau terjadi penyimpangan atas izin yang mengakibatkan rusaknya sumber daya, maka Pusatlah yang berwenang bertindak terhadap pemilik izin. Artinya di sini penegakan hukum terhadap hal itu berada dalam kewenangan Pusat.

²³¹ Lihat lebih lanjut ketentuan Pasal 4 ayat (3) secara lengkap khususnya angka 4 huruf e dan j

Menelaah mengenai kewenangan Daerah Propinsi dan Daerah Kota dan Kabupaten, maka dapat dikaji melalui isi ketentuan Pasal 11 ayat (2) UUPD yang menyebutkan tentang bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kota dan Kabupaten yang salah satunya adalah bidang lingkungan hidup. Ketentuan itu menimbulkan pertanyaan apakah Daerah Propinsi tidak memiliki kewenangan di bidang lingkungan hidup. Berdasarkan Pasal 3 ayat (5) angka 16 UUPD disebutkan beberapa hak dari Daerah Propinsi yang meliputi lingkungan hidup lintas Kota/Kabupaten. Namun dengan penekanan otonomi daerah yang berada pada tingkat Kota/Kabupaten, dan rumusan Pasal 10 ayat (1) UUPD, maka daerah bisa membuat pembatasan terhadap “sumber daya nasional” yang termasuk dalam wilayahnya. Hal ini akan menimbulkan pengkaplingan atas wilayah-wilayah yang memiliki sumber daya alam potensial. Dapat dicontohkan wilayah hutan yang meliputi dua Daerah Kabupaten, maka Kabupaten A akan mengkapling hutan yang masuk wilayahnya dan Kabupaten B akan melakukan hal serupa dengan dasar “*mengelola sumber daya nasional yang ada di wilayahnya*”. Dengan demikian tidak ada lagi hutan lintas Kabupaten sebab telah dibagi dan dikapling oleh dua Kabupaten yang berdekatan. Maka yang berwenang mengelola hutan dalam kaplingan Kabupaten A adalah Kabupaten A begitu juga yang ada pada Kabupaten B, sehingga di sini akan dipertanyakan : dimanakah wilayah hutan yang berada di bawah kewenangan Daerah Propinsi ? Hal serupa juga terjadi pada pengelolaan sumber daya tambang.

Disintegrasi sumber daya alam nasional ini adalah hasil dari inkonsistensi aturan otonomi daerah dengan aturan perundang-undangan yang menyangkut masalah lingkungan hidup. Ketentuan Pasal 11 ayat (2) UUPD yang memasukkan bidang lingkungan sebagai salah satu bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kota dan Kabupaten telah melemahkan ketentuan dari Pasal 9 ayat (3) dan ayat (4) UUPD. Keterpaduan yang diamanatkan Pasal 9 UUPD menjadi terpecah dengan adanya pemilahan kewenangan pengelolaan lingkungan hidup yang terungkap dalam UUPD.

Implikasinya terhadap kebijakan penegakan hukum akan menjadikan adanya pemilahan tanggung jawab berdasarkan kewenangan dari Daerah Kota/Kabupaten, Daerah Propinsi dan Pusat. Sebab keadaan ini akan berlanjut pada; siapa yang akan membiayai upaya penegakan hukum yang akan dilakukan. Pasal 10 ayat (1) UUPD dapat diinterpretasikan secara bebas dengan ungkapan siapa yang berwenang mengelola sumber daya yang ada maka ialah yang berkewajiban menjaganya. Dengan begitu, jika kewenangan mengelola ada pada Kota/Kabupaten maka Daerah Kota/Kabupaten lah yang harus melakukan upaya penegakan hukum sebagai akibat dari adanya tanggung jawab menjaga kelestariannya.

Pemahaman terhadap hal itu lebih dipertegas dengan ketentuan dari UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah (UUPKPD). Pasal 6 ayat (5) UUPKPD menyebutkan bahwa penerimaan negara dari sumber daya alam sektor kehutanan, pertambangan umum, dan sektor perikanan

dibagi dengan imbalan 20% (dua puluh persen) untuk Pemerintah Pusat dan 80% untuk Pemerintah Daerah. Pada penjelasan Pasal 6 ayat (5) tersebut dinyatakan bahwa bagian daerah yang berasal dari penerimaan sumber daya alam dari sektor kehutanan, sektor pertambangan umum dan sektor perikanan yang diterima dari Pemerintah Pusat ditetapkan sebagai berikut :

a. Sektor kehutanan dibagi sebagai berikut :

1) 80% (delapan puluh persen) dari penerimaan iuran Hak Pengusahaan Hutan dibagi dengan perincian :

(a) bagian Propinsi sebesar 16% (enam belas persen);

(b) bagian Kota/Kabupaten penghasil sebesar 64% (enam puluh empat persen).

2) 80% (delapan puluh persen) penerimaan Propinsi dari sumber daya hutan dibagi dengan perincian :

(a) bagian Propinsi sebesar 16% (enam belas persen);

(b) bagian Kota/Kabupaten penghasil sebesar 32% (tiga puluh dua persen);

(c) bagian Kota/Kabupaten lainnya dalam Propinsi yang bersangkutan sebesar 32% (tiga puluh dua persen).

b. Sektor pertambangan umum dibagi sebagai berikut :

1) 80% (delapan puluh persen) dari penerimaan Iuran Tetap (*Land-rent*) dibagi dengan perincian :

(a) bagian Propinsi sebesar 16% (enam belas persen);

- (b) bagian Kota/Kabupaten penghasil sebesar 64% (enam puluh empat persen).
- 2) 80% (delapan puluh persen) dari penerimaan iuran eksplorasi dan iuran eksploitasi (*royalty*) dibagi dengan perincian :
 - (a) bagian Propinsi sebesar 16% (enam belas persen);
 - (b) bagian Kota/Kabupaten penghasil sebesar 32% (tiga puluh dua persen);
 - (c) bagian Kota/Kabupaten lainnya dalam Propinsi yang bersangkutan sebesar 32% (tiga puluh dua persen).
- c. 80% (delapan puluh persen) dari Pungutan Pengusahaan Perikanan dan Pungutan Hasil Perikanan dibagikan secara merata kepada seluruh Kota/Kabupaten di Indonesia.

Dari ketentuan tersebut terlihat bahwa bagian Daerah Kota dan Kabupaten jauh lebih besar dari bagian Daerah Propinsi, sehingga jika dikaitkan dengan ketentuan Pasal 10 ayat (1) UUPD, Daerah Kota dan Kabupaten lah yang seharusnya berkewajiban membiayai semua upaya penegakan hukum yang dilakukan dalam rangka menjaga kelestarian lingkungan di daerahnya. Sebab hasil yang diterima dari pengelolaan lingkungan tersebut lebih banyak dinikmati oleh Daerah Kota dan Kabupaten, sehingga Daerah Kota dan Kabupaten lah yang bertanggung jawab membiayai upaya-upaya yang dilakukan dalam hal penegakan hukum lingkungan ini, termasuk dalam penyediaan sarana dan prasarannya.

Dengan terfokusnya ketentuan otonomi daerah pada tingkat Kota dan Kabupaten yang ditinjau baik dari segi kewenangannya maupun dari segi perimbangan keuangan yang diterimannya, maka Daerah Propinsi semakin jauh dari adanya kewajiban untuk mewujudkan dan melaksanakan kebijakan dalam bidang penegakan hukum lingkungan. Di samping itu otonomi daerah yang banyak memberikan kewenangan kepada Daerah Kota dan Kabupaten dalam mengeluarkan kebijakan di bidang pengelolaan lingkungannya akan mengakibatkan timbulnya kebijakan-kebijakan di bidang lingkungan hidup yang saling tumpang tindih antara daerah yang satu dengan daerah lainnya yang bisa mengakibatkan kerugian terhadap pelaksanaan kebijakan penegakan hukum lingkungan itu sendiri.

Pandangan senada juga diungkapkan oleh WALHI dalam kritiknya mengenai pelaksanaan UUPD terhadap lingkungan hidup. WALHI dalam kritiknya tersebut mengungkapkan bahwa basis otonomi pada tingkat Kota/Kabupaten dan bukan pada tingkat Propinsi justru menimbulkan ancaman terhadap pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup²³². Pandangan ini didasarkan pada beberapa alasan yakni :

1. Dengan kewenangan Daerah Kota dan Kabupaten yang besar dalam mengeluarkan kebijakan di bidang pengelolaan lingkungan hidup akan memunculkan kebijakan di daerah tertentu mengenai pengelolaan sumber daya

²³² Walhi, Otonomi Daerah : Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup, dalam Noer Fauzi, et al, Otonomi Daerah : Sumber Daya Alam – Lingkungan, Laper Pustaka Utama, Yogyakarta, 2001, hal 8

alam dan penegakan hukumnya yang akan mempengaruhi atau merugikan daerah lainnya yang berada pada ekosistem yang sama. Ini bisa terjadi karena selama ini pembagian wilayah Kota/Kabupaten lebih didasarkan pada pertimbangan administratif. Padahal di banyak tempat justru wilayah ekosistem selalu lebih luas dari batas-batas wilayah administratif. Karena itu setiap keputusan mengenai pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup di satu Kota/Kabupaten dapat mempengaruhi ekosistem yang sama yang kebetulan terletak di Kota/Kabupaten lain.

2. Kemungkinan munculnya pengelolaan pemerintahan dan sumber daya alam yang berbasis pada kepentingan primordial kesukuan. Ini disebabkan asal usul Kota/Kabupaten banyak yang didasarkan wilayah etnis atau wilayah kerajaan kecil yang berbasis suku. Kondisi ini menimbulkan adanya penjataan pengelolaan sumber daya alam berdasarkan garis suku atau adat. Implikasi yang ditimbulkannya mengakibatkan tumpulnya kebijakan penegakan hukum lingkungan di daerah setempat, karena adanya pengaruh dari unsur-unsur primordial yang melatarbelakanginya.
3. Dapat meningkatkan laju eksploitasi sumber daya alam, karena mengejar peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Kadaan ini menjadikan permisivitas daerah lebih besar terhadap tingkat kerusakan sumber daya alam dan lingkungan hidup, karena adanya penekanan yang lebih besar terhadap aspek ekonominya. Dengan demikian kebijakan penegakan hukum lingkungan yang

adapun akan sangat ditentukan oleh terpenuhinya target pencapaian PAD dari hasil eksploitasi sumber daya alam dan lingkungan hidup.

4. Dapat menimbulkan “raja-raja kecil” di daerah. Ini bisa terjadi karena ada kecenderungan elit politik di daerah untuk memanipulasi budaya feodalisme atau paternalisme dan sistem sosial yang homogen di tingkat Kabupaten. Keadaan ini apabila digambarkan dengan kondisi di Sumatera Barat dapat dilihat dari adanya budaya “patuh ke mamak”. Masih kuatnya budaya “patuh ke mamak” ini memungkinkan terjadinya manipulasi untuk kepentingan elite setempat. Kondisi ini bisa menjadikan kebijakan penegakan hukum lingkungan ditentukan oleh elit-elit tertentu yang memiliki pengaruh besar di daerahnya.

Pandangan WALHI tersebut bukan berarti penentangan secara penuh terhadap pelaksanaan otonomi daerah yang terfokus pada Kota dan Kabupaten. Sebab WALHI juga mengakui bahwa penanganan masalah lingkungan akan lebih efisien jika dilakukan oleh badan pemerintahan yang lebih dekat dengan sumber permasalahan. Agar badan pemerintahan tersebut bisa menjadi suatu badan yang memperjuangkan kepentingan rakyat maka badan tersebut haruslah memiliki akar kerakyatan yang kuat. Oleh sebab itu dalam kritiknya WALHI menambahkan perlunya otonomi yang dibarengi dengan mekanisme pengelolaan pemerintahan di daerah yang bertumpu pada kedaulatan rakyat. Untuk itu sistem pemilu di daerah perlu dirombak dengan mengarah pada sistem pemilihan langsung oleh rakyat. Dengan hal itu sistem

kontrol dari rakyat akan lebih terbuka dan sekaligus akan menimbulkan tanggung jawab politik dan hukum yang langsung dari aparat pemerintah terhadap rakyat.

Konsep otonomi yang terfokus pada Kota dan Kabupaten ini pada dasarnya sudah diawali semenjak keluarnya Peraturan Pemerintah No. 45 tahun 1992 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah Dengan Titik Berat Pada Daerah Tingkat II. Dasar pemikiran penekanan otonomi pada tingkat Kota dan Kabupaten ini dilatarbelakangi oleh pandangan bahwa :²³³

1. Pemerintah Daerah Kota dan Kabupaten lebih dekat dengan masyarakat dan menjadi sokoguru pemerintahan.
2. Dari segi manajemen, penanganan pemerintahan di Daerah Kota dan Kabupaten secara holistik lebih efisien dan efektif.
3. Konstalasi eksekutif dan badan perwakilan lebih efektif dan berakar pada masyarakat setempat, sehingga tercipta arus demokrasi dalam mendukung jalannya penyelenggaraan pemerintahan.
4. Lebih mudah mengenal kebutuhan daerah dan mengembangkan potensi daerah.
5. Lebih mudah mengadakan evaluasi terhadap keberhasilan atau kelemahan.
6. Jalannya proses manajemen pemerintahan dan pembangunan relatif lebih cepat dan pengambilan keputusan akan lebih cepat.

²³³ Yogi S. Memet, Perwujudan Otonomi Daerah, dalam buku : Otonomi Daerah Peluang dan Tantangan, Suara Pembaharuan, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta 2001, hal 4

Dari pandangan-pandangan yang mengemukakan tentang otonomi yang tertumpu pada Daerah Kota dan Kabupaten ini seakan mengaburkan adanya otonomi pada Daerah Propinsi. Hal ini tidaklah sepenuhnya benar. Sebab dalam konsep otonomi yang dianut oleh UUPD, otonomi tersebut dibagi atas otonomi pada Daerah Propinsi dan otonomi pada Daerah Kota/Kabupaten. Dengan begitu Daerah Propinsi tetap memiliki peran dalam pelaksanaan otonomi daerah. Peran ini diwujudkan dalam bentuk pengadaaan kebijakan perencanaan dan pengendalian pembangunan secara makro regional Propinsi, penyusunan norma pedoman, standar pelayanan pemerintah yang bersifat operasional pada wilayah lintas Kota/Kabupaten dan pada wilayah laut Propinsi yang mencakup kewenangan yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Dengan adanya kewenangan membentuk kebijakan secara makro di wilayah regional Propinsi maka Pemerintah Daerah Propinsi tetap memiliki peran penting dalam hal penanganan masalah lingkungan di daerah termasuk dalam hal penegakan hukum lingkungan di wilayah Daerah Propinsi. Kewenangan itu lebih dipertajam oleh ketentuan Pasal 9 UUPH yang menekankan adanya unsur keterpaduan dalam pengelolaan lingkungan. Keterpaduan tersebut meliputi keterpaduan perencanaan, penanganan dan pengendalian lingkungan di wilayah Propinsi. Pasal 9 ayat (2) UUPH menyatakan bahwa : pengelolaan lingkungan hidup dilaksanakan secara terpadu oleh instansi pemerintah sesuai dengan bidang tugas dan tanggung jawab masing-masing, masyarakat, serta pelaku pembangunan lain dengan memperhatikan

keterpaduan perencanaan dan pelaksanaan kebijaksanaan nasional pengelolaan lingkungan hidup.

Dari ketentuan tersebut terlihat bahwa instansi Pemerintah Daerah Kota dan Kabupaten tidak bisa bertindak sendiri dalam hal melaksanakan kebijakan pengelolaan lingkungan hidup di daerahnya, melainkan harus terpadu dengan kebijakan instansi pemerintah di tingkat Propinsi dan kebijakan nasional di bidang lingkungan hidup. Lebih lanjut pada Pasal 9 ayat (3) UUPH dinyatakan bahwa : Pengelolaan lingkungan hidup wajib dilakukan secara terpadu dengan penataan ruang, perlindungan sumber daya alam nonhayati, perlindungan sumber daya buatan, konservasi sumber daya alam hayati, dan ekosistemnya, cagar budaya, keanekaragaman hayati, dan perubahan iklim.

Dengan ketentuan tersebut terungkap bahwa Daerah Kota dan Kabupaten tidaklah bebas dalam membuat dan mengimplementasikan kebijakan di bidang lingkungan. Sebab ketentuan Pasal 9 memberikan batasan yang nyata bagi Daerah Kota dan Kabupaten dalam melakukan pengelolaan lingkungan yang ada di wilayahnya. Batasan terpenting bagi Daerah Kota dan Kabupaten dalam menerapkan kebijakan di bidang lingkungan adalah adanya keharusan untuk melakukan keterpaduan pengelolaan lingkungan dengan penataan ruang di samping keterpaduan dengan perlindungan, konservasi, dan keanekaragaman hayati.

Keterpaduan dengan penataan ruang ini akan menjadi koridor awal bagi Daerah Kota dan Kabupten dalam menentukan wilayah lingkungan yang akan

dikelolanya. Pasal 1 butir 3 UU No. 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang (UUPR) menyatakan bahwa : Penataan ruang adalah proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Pasal 8 ayat (1) UUPR menegaskan pula bahwa : Penataan ruang wilayah Nasional, wilayah Propinsi Daerah Tingkat I, dan wilayah Kotamadya/Kabupaten Daerah Tingkat II dilakukan secara terpadu dan tidak dipisah-pisahkan. Ketentuan ini menunjukkan bahwa Daerah Kota/Kabupaten dalam melakukan pengelolaan lingkungan harus tetap merujuk pada peruntukan ruang yang telah digariskan dalam rencana tata ruang wilayah baik Nasional ataupun Propinsi, yang satu sama lainnya tidak boleh saling bertentangan.

Dari beberapa implikasi normatif yang ditimbulkan oleh aturan otonomi daerah terhadap kebijakan penegakan hukum lingkungan di daerah sebagaimana yang dikemukakan di atas maka Pemerintah Daerah Propinsi Sumatera Barat melakukan beberapa upaya yang bisa menyeimbangkan sisi lemah dari UUPD dengan kebijakan di bidang lingkungan untuk bisa menjamin terwujudnya keterpaduan dalam pengelolaan lingkungan hidup di wilayah Propinsi Sumatera Barat sebagaimana yang diharapkan oleh Pasal 9 UUPRH. Untuk itu Pemerintah Daerah Propinsi Sumatera Barat dalam melahirkan kebijakan-kebijakan di bidang lingkungan lebih menekankan pada dasar-dasar kepentingan rakyat, yang hal itu ditujukan untuk menghindari timbulnya konflik kepentingan antara masing-masing wilayah Kota/Kabupaten yang ada di Sumatera Barat.

Landasan kebijakan penegakan hukum lingkungan di Sumatera Barat yang diarahkan pada kepentingan rakyat adalah jawaban terhadap isi Pasal 5 ayat (1) UUPH yang menyatakan bahwa setiap orang mempunyai hak yang sama atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Ketentuan ini merupakan dasar kebijakan lingkungan dan ini merupakan bagian dari hak asasi manusia. Dengan begitu pemenuhan hak dasar rakyat terhadap lingkungan itu tidak bisa dikorbankan demi alasan apapun. Hak Dasar tersebut dalam prinsip hukum Romawi disebut sebagai prinsip *sich utere tuo ut alieum non leads* yang berkembang dalam pengertian yang lebih luas dalam kasus-kasus pencemaran lingkungan yang bersifat lintas negara (*transnational pollution*).²³⁴ Namun untuk kondisi otonomi daerah pelaksanaan prinsip ini juga relevan dengan tindakan pelanggaran lingkungan lintas Kota dan Kabupaten.

Dalam upaya mewujudkan kebijakan lingkungan yang berakar pada kepentingan rakyat dan pemenuhan hak dasar rakyat terhadap lingkungan dilakukan dengan mendorong dan memberdayakan masyarakat itu sendiri, mendekatkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang menuntut adanya aparatur pemerintahan yang bersih dan menempatkan diri sebagai orang yang melayani kepentingan

²³⁴ Daud Silalahi, *Hukum Lingkungan dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Alumni, Bandung, 2001 hal 39

masyarakat. Kebijakan yang demikian itu diharapkan untuk menumbuhkan dukungan dari masyarakat dalam pengimplementasiannya.

Di samping itu dasar kebijakan harus mengarah pada sendi-sendi kehidupan bermasyarakat yang ada di Sumatera Barat. Sebagai daerah yang masih cukup kuat adat istiadatnya serta penganutan agamanya (agama Islam), maka pembentukan kebijakan di bidang lingkungan hidup di Sumatera Barat harus berakar pada prinsip hukum yang hidup di Sumatera Barat yang dikenal dengan sebutan : “*Adat basandi Syarak, Syarak basandi Kitabullah; Syarak mangato, Adat mamakai, lazim dek Syarak, kawin dek Adat*”²³⁵.

Sementara untuk pengimplementasian kebijakan tersebut bertumpukan pada tiga unsur terpenting yang ada dalam masyarakat adat Sumatera Barat, yang disebut sebagai “*tungku tigo sajarangan, tali tigo sapilin*” yang terdiri dari *alim ulama, ninik mamak, cerdik pandai*²³⁶. Dengan prinsip kebijakan dan pengimplementasian yang demikian itu maka diharapkan kebijakan yang ada bisa menjadi kebijakan yang memiliki *sense of belonging* dari masyarakat Sumatera Barat.

²³⁵ Hukum (adat) di Sumatera Barat haruslah sejiwa dengan rasa keagamaan (syarak sebagai hukum agama) yang dianut oleh masyarakat Sumatera Barat yang kesemua itu berakar pada Kitabullah yakni Al Qur'an, sehingga apa yang dikatakan oleh ketentuan agama dipakai oleh hukum (adat), sesuatu yang dibiasakan oleh agama dipertemukan dalam ketentuan hukum (adat)

²³⁶ Alim ulama di Sumatera Barat adalah tokoh-tokoh agama yang memiliki pengaruh dan dukungan *grass root* yang kuat, ninik mamak adalah perlambang kepemimpinan adat di Sumatera Barat, yang dalam adat Minang, ninik mamak adalah orang yang memberikan bimbingan kepada anak kemenakannya, sedangkan cerdik pandai adalah tokoh-tokoh masyarakat serta kelompok ilmuwan dan akademisi yang bisa menjadi narasumber terhadap berbagai permasalahan kemasyarakatan yang ada di Sumatera Barat.

Kebijakan yang memiliki *sense of belonging*, dapat dikategorikan dalam kelompok hukum yang responsif. Nonet dan Selznik mengungkapkan bahwa hukum yang responsif adalah hukum yang terbuka terhadap perubahan-perubahan masyarakat yang tujuannya mengabdikan pada usaha-usaha meringankan beban kehidupan sosial masyarakat dan mencapai sasaran-sasaran kebijaksanaan sosial seperti : keadilan sosial, emansipasi kelompok-kelompok sosial yang dikesampingkan dan ditelantarkan serta perlindungan terhadap lingkungan hidup. Dalam konsep hukum yang responsif ditekankan pentingnya makna sasaran kebijakan dan penjabaran yuridis dan reaksi kebijakan serta pentingnya partisipasi kelompok-kelompok dan pribadi-pribadi yang terlibat dalam penentuan kebijakan²³⁷

Dalam menumbuhkan kebijakan yang memiliki *sense of belonging* berdasarkan konsep hukum responsif, maka sistem pemerintahan di Sumatera Barat harus bisa mengakomodasi sistem pemerintahan adat yang memiliki akar dalam kehidupan sosial masyarakat. Berdasarkan pengalaman sebelum diberlakukannya UU No. 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, organisasi pemerintahan terbawah di Propinsi Sumatera Barat adalah Nagari²³⁸, yang jumlahnya pada waktu itu sebanyak 543 Nagari. Dengan sistem pemerintahan Nagari pada waktu itu kebijakan yang

²³⁷ Ronny Hanitijo Soemitro, *Studi Hukum dan Masyarakat*, Alumni, Bandung, 1985 hal 18

²³⁸ Nagari adalah wadah kesatuan masyarakat adat di Sumatera Barat. Satu Nagari dikepalai oleh seorang Wali Nagari. Nagari ini bisa diibaratkan sebagai satu kumpulan keluarga besar yang pada awalnya berasal dari satu keturunan yang sama, sehingga struktur masyarakat yang ada dalam Nagari ini cenderung homogen. Nagari juga memiliki harta kekayaan tersendiri sebagai milik Nagari yang disebut sebagai ulayat nagari yang bisa berupa tanah, hutan, batang air, tebat, danau dan laut. Dalam nagari ini terdapat beberapa Jorong yang disusun berdasarkan wilayah tempat tinggal masyarakat yang saling berdekatan. Antara Jorong yang satu dengan Jorong yang lain dipisahkan oleh satu "labuah gadang" (jalan besar). Jorong inipun dikepalai oleh seorang Kepala Jorong.

dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah Sumatera Barat adalah kebijakan yang mendapat dukungan secara adat sebab dalam mekanisme pembentukan dan pelaksanaannya melibatkan masyarakat adat yang ada dalam wadah Nagari di Sumatera Barat. Namun setelah diberlakukannya UU No. 5 tahun 1979, Pemerintahan Nagari di Sumatera Barat dihapuskan dan diganti dengan sistem pemerintahan desa yang hal itu direalisasikan melalui Keputusan Gubernur No. 162/GSB/1983 tentang Pembentukan Desa di Tingkat Propinsi Daerah Tingkat I Sumatera Barat. Berdasarkan Keputusan Gubernur tersebut, Jorong yang berada di bawah Nagari dijadikan desa, akibatnya desa berjumlah 3.138 desa.

Dengan era otonomi daerah sekarang ini dorongan untuk kembali pada sistem Pemerintahan Nagari mendapat dukungan yang kuat dari masyarakat Sumatera Barat, dan hal itu direspon oleh Pemerintah Daerah Sumatera Barat dengan dikeluarkannya Perda No. 9 tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari. Lahirnya Perda tersebut akan mengembalikan struktur masyarakat di Sumatera Barat kepada dasar-dasar adat yang membaginya yang diformalkan dalam sistem pemerintahan tersendiri yang disebut dengan Nagari.

Lahirnya Perda No. 9 tahun 2000 menunjukkan adanya hubungan timbal balik antara lembaga informal dalam masyarakat dengan terbentuknya hukum di Sumatera Barat. Hubungan timbal balik antara hukum dan lembaga informal di dalam masyarakat ini diungkapkan oleh Paul Bohannon sebagai hubungan interaksi yang saling mempengaruhi. Bohannon mengungkapkan : kebiasaan-kebiasaan itu harus

tumbuh untuk akhirnya dapat sesuai dengan hukum, atau kebiasaan-kebiasaan itu harus secara aktif mampu menolak hukum yang berlaku atau di sisi lain hukum harus tumbuh untuk akhirnya sesuai dengan kebiasaan-kebiasaan, atau hukum harus mampu menekan dan menghapuskan kebiasaan-kebiasaan itu.²³⁹

Dengan terbentuknya pemerintahan Nagari di Sumatera Barat maka lembaga informal yang ada di Sumatera Barat diakomodasi oleh hukum menjadi suatu lembaga formal. Dikaitkan dengan teori Bohannan tadi maka di sini hukumlah yang tumbuh dan menyesuaikan diri dengan kondisi yang ada di masyarakat.

Terbentuknya pemerintahan Nagari ini memberikan pula implikasi lanjutan terhadap kebijakan penegakan hukum lingkungan di Sumatera Barat. Sebab dengan sistem Pemerintahan Nagari ini maka harta kekayaan Nagari dikembalikan lagi haknya kepada Nagari. Dalam Pasal 7 Perda No. 9 tahun 2000 disebutkan bahwa Harta kekayaan Nagari meliputi :

- a. Pasar Nagari
- b. Tanah Lapang atau tempat rekreasi Nagari
- c. Balai, Mesjid dan atau Surau Nagari
- d. Tanah, hutan, batang air, tebat, danau dan atau laut yang menjadi ulayat Nagari
- e. Bangunan yang dibuat oleh penduduk/perantau untuk kepentingan umum
- f. Harta benda dan kekayaan lainnya.

²³⁹ Ronny Hanitjo Soemitro, Masalah-masalah Sosiologi Hukum, Sinar Baru, Bandung, hal 47

Dari isi pasal tersebut terlihat bahwa tanah, hutan, batang air, dan atau laut yang merupakan ulayat Nagari adalah bagian dari harta kekayaan Nagari. Ketentuan itu menunjukkan bahwa Nagari memiliki hak atas sumber daya alam yang ada di wilayah Nagari seperti tanah (lahan) dan hutan. Hak Nagari atas sumber daya alam yang ada di wilayah Nagari ini dipertegas oleh ketentuan Pasal 11 Perda No. 9 tahun 2000 yang menyebutkan bahwa harta kekayaan Nagari yang dikelola oleh Pemerintah, Pemerintah Propinsi, dan atau Pemerintah Kabupaten diatur kembali pemanfaatannya dengan memperhatikan kepentingan Nagari. Lebih lanjut pada Pasal 12 Perda No. 9 tahun 2000 disebutkan bahwa harta kekayaan Nagari yang dikelola oleh pihak lain sebagaimana tersebut pada Pasal 11, setelah masa pengelolaannya berakhir dikembalikan pada Nagari.

Pasal 11 dan Pasal 12 adalah ketentuan yang memberikan hak kepada Nagari untuk menguasai sumber daya alam yang ada di wilayah Nagari, termasuk dalam hal pengelolaannya. Artinya di sini Nagari akan bisa menikmati manfaat atau hasil dari pengelolaan sumber daya alam yang ada di wilayah Nagari. Kewenangan yang diberikan Pasal 11 dan Pasal 12 Perda No. 9 tahun 2000 tersebut kepada Nagari akan memberikan implikasi yang kompleks terhadap permasalahan lingkungan di Propinsi Sumatera Barat. Kewenangan yang ada tersebut harusnya juga diikuti oleh kewajiban untuk menjaga kelestarian fungsi lingkungan yang ada di wilayah Nagari. Sebab, Nagari yang menikmati hasil sumber daya tersebut maka Nagari pulalah yang berkewajiban membiayai semua upaya untuk menjaga kelestarian fungsi lingkungan

yang ada di wilayahnya. Untuk menjaga kelestarian fungsi lingkungan ini akan dibutuhkan upaya-upaya penegakan hukum lingkungan terhadap berbagai upaya pengelolaan lingkungan yang terjadi.

Pada tingkat penegakan hukum lingkungan inilah permasalahan lingkungan di Nagari ini akan menjadi rumit. Sebab dalam hal penegakan hukum lingkungan akan dibutuhkan sarana, prasarana, dan sumber daya manusia yang memadai untuk bisa terlaksananya upaya penegakan hukum lingkungan tersebut. Apakah Nagari bisa mampu untuk melakukan upaya penjagaan terhadap berbagai tindak pengelolaan lingkungan yang ada di wilayahnya ? Sementara pada tingkat Propinsi atau Kota/Kabupaten permasalahan ini belum sepenuhnya bisa tertanggulangi. Maka ketentuan Pasal 11 dan 12 Perda No. 9 tahun 2000 tersebut merupakan ketentuan yang naif tanpa mempertimbangkan dampak lingkungan yang mungkin timbul dari adanya penyerahan kewenangan tersebut.

Permasalahan yang ditimbulkan oleh Perda tentang Nagari tersebut semakin memperuwet persoalan lingkungan yang ada di Sumatera Barat. Hal itu akan menjadikan beban tanggung jawab Pemerintah Daerah Propinsi dalam hal upaya menjaga kelestarian fungsi lingkungan di Propinsi Sumatera Barat akan semakin bertambah. Guna menghindari terjadinya tumpang tindih dalam hal penanganan lingkungan dan penentuan tanggung jawab mengenai kewajiban melakukan upaya penegakan hukum terhadap berbagai tindakan pengelolaan lingkungan di Sumatera Barat maka dibutuhkan suatu arahan yang jelas mengenai kebijakan Pemerintah

Daerah Propinsi Sumatera Barat dalam bidang pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup.

Dalam menjawab tuntutan tersebut maka dalam Pola Dasar Pembangunan Daerah Propinsi Sumatera Barat yang ditetapkan dengan Perda No. 1 tahun 2000 dinyatakan bahwa arah kebijakan Pemerintah Daerah Propinsi Sumatera Barat dalam bidang pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup adalah :

1. Memfasilitasi dan mendorong serta memelopori pemeliharaan dan pengelolaan sumber daya alam berdasarkan prinsip pemeliharaan keanekaragaman hayati/non-hayati dan keberlanjutan (*sustainability*) pemanfaatan bagi peningkatan kesejahteraan.
2. Memfasilitasi dan mendorong serta memelopori pemeliharaan, pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya alam agar mematuhi tata ruang dan aturan lingkungan.
3. Memfasilitasi dan mendorong pemanfaatan potensi sumber daya alam dan lingkungan secara efisien/hemat dan rasional serta melakukan konservasi, rehabilitasi dengan menerapkan teknologi ramah lingkungan.
4. Memfasilitasi dan mendorong pengelolaan sumber daya alam dan pemeliharaan lingkungan hidup dengan menjaga kualitas ekosistem sesuai aturan perundang-undangan
5. Memfasilitasi dan mendorong pendayagunaan sumber daya alam secara optimal untuk kemakmuran rakyat dengan memperhatikan kelestarian fungsi dan keseimbangan lingkungan hidup, pembangunan yang berkelanjutan, kepentingan

ekonomi dan budaya masyarakat setempat serta tata ruang yang penguasaannya diatur dengan perundang-undangan.

6. Mengembangkan dan menetapkan indikator-indikator yang memungkinkan penentuan pelestarian lingkungan dalam pengelolaan sumber daya alam yang dapat diperbaharui untuk mencegah kerusakan yang tidak dapat diperbaiki.

Berdasarkan arah kebijakan di bidang lingkungan yang ditetapkan dalam Perda No. 1 tahun 2000 tersebut terlihat bahwa Pemerintah Daerah Propinsi Sumatera Barat lebih banyak bertindak sebagai fasilitator dan pendorong ke arah terbentuknya kebijakan yang lebih mikro pada tingkat Kota dan Kabupaten yang berbasis pada kepentingan rakyat dengan tetap memperhatikan aspek-aspek keterpaduan dalam hal pengelolaan lingkungan yang tujuannya untuk menghindari terjadinya overleping dan pertentangan kebijakan antara Daerah Kota/Kabupaten yang satu dengan yang lainnya yang ada di wilayah Propinsi Sumatera Barat.

Dalam mewujudkan keterpaduan dalam pengelolaan lingkungan, pedoman utamanya adalah rencana tata ruang wilayah Propinsi Sumatera Barat. Pada rencana tata ruang wilayah Propinsi Sumatera Barat dibagi dua kawasan pengelolaan sumber daya alam, yakni kawasan lindung sebagai kawasan yang yang perlu dilestarikan dan kawasan budidaya sebagai kawasan yang bisa dikelola dan dikembangkan. Berdasarkan pembagian kawasan ini maka pelaksanaan penegakan hukum lingkungan di Sumatera Barat berpatokan pada rencana strategi bagi kawasan lindung dan kawasan budidaya tersebut yakni :

1. Untuk menjamin kelestarian lingkungan dan keseimbangan pemanfaatan sumber daya alam sesuai dengan prinsip pembangunan yang berkelanjutan, maka strategi pemantapan kawasan lindung adalah :
 - a. Memantapkan kawasan lindung untuk menjamin kelestarian dan keseimbangan pemanfaatan sumber daya alam sesuai dengan prinsip pembangunan yang berkelanjutan
 - b. Memantapkan kawasan lindung sesuai dengan fungsinya masing-masing, baik untuk melindungi kawasan bawahannya (fungsi *hidro-orologis*), melindungi kawasan setempat, memberi perlindungan terhadap keanekaragaman flora dan fauna dan ekosistemnya, maupun melindungi dan mengamankan kawasan yang rawan terhadap bencana alam
 - c. Mengendalikan dan mengarahkan pemanfaatan ruang pada kawasan lindung agar sesuai dengan fungsi lindung yang telah ditetapkan.
2. Untuk meningkatkan keterkaitan potensi, daya dukung wilayah dan kelestarian serta keterpaduan pengembangan kawasan budidaya maka strategi pengembangan kawasan budidaya adalah :
 - a. Mengarahkan dan menciptakan pola pemanfaatan untuk kegiatan-kegiatan budidaya, baik produksi maupun pemukiman secara optimal, efisien dan efektif sesuai dengan kemampuan daya dukung lingkungan.
 - b. Mengarahkan pemanfaatan ruang budidaya untuk kegiatan hutan produksi pertanian, pertambangan, industri, pariwisata, serta pemukiman.

- c. Mengendalikan pemanfaatan ruang agar tidak menjadi konflik atau tumpang tindih antar kegiatan/sector yang berakibat dapat menimbulkan dampak negatif
- d. Mengarahkan kegiatan pengembangan secara optimal agar lebih berhasil guna dan berdaya guna

Untuk pelaksanaan rencana strategi tersebut Pemerintah Daerah Propinsi Sumatera Barat menetapkan beberapa program kegiatan dalam bidang pengendalian sumber daya alam dan pengelolaan lingkungan yang meliputi ²⁴⁰:

- a) Menyebar luaskan peraturan-peraturan tentang pengelolaan lingkungan
- b) Pemantauan kegiatan yang mempunyai dampak penting terhadap lingkungan
- c) Penegakan hukum terhadap tindakan perusakan lingkungan
- d) Pengkajian terhadap sumber daya alam yang perlu dilestarikan
- e) Pencegahan terhadap eksploitasi sumber daya alam secara berlebihan.

Rencana strategi dan program kegiatan yang ditetapkan sebagai arahan dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan di Sumatera Barat tetap mengacu pada konsep utama kebijakan penegakan hukum lingkungan oleh Pemerintah Daerah Propinsi Sumatera Barat yakni sebagai fasilitator dan pendorong terlaksananya kebijakan yang lebih mikro di tingkat Kota dan Kabupaten. Hal itu adalah konsekuensi logis dari pelaksanaan otonomi daerah yang menekankan pada wilayah

²⁴⁰ Rencanan Strategis Propinsi Sumatera Barat 2001 – 2005, hal 40

Kota dan Kabupaten, sementara Daerah Propinsi lebih bersifat sebagai koordinator pelaksana.

Tindakan sebagai fasilitator dan pendorong ini tidak pula menutup kemungkinan bagi Pemerintah Daerah Propinsi untuk melakukan tindakan langsung dalam hal pelaksanaan penegakan hukum lingkungan terhadap *stakeholder* dan atau kegiatan yang berdampak lingkungan di Sumatera Barat selama hal itu berada dalam lingkup yang ditentukan oleh Pasal 9 UUPD yang dijelaskan lebih lanjut dalam Pasal 3 PP No. 25 tahun 2000. Tindakan langsung yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah Propinsi Sumatera Barat adalah sebatas tindakan dalam aspek hukum administrasi sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 25 dan Pasal 27 UUPLH yakni berupa :

1. Paksaan pemerintahan
2. Uang paksa
3. Pencabutan izin usaha dan atau kegiatan.

Ad 1. Paksaan pemerintahan

Dalam hukum administrasi. Paksaan pemerintahan berbentuk tindakan atau perbuatan nyata (*feitelijke handeling*) yang dalam keputusan hukum Belanda lazimnya dikenal dengan *bestuursdwang*. Berdasarkan ketentuan Pasal 25 ayat (1) UUPLH, paksaan pemerintahan dapat berupa :

- a. tindakan pencegahan pelanggaran
- b. tindakan untuk mengakhiri pelanggaran

c. tindakan penyelamatan dan pemulihan

Kesemua tindakan tersebut dilaksanakan atas beban biaya dari penanggung jawab kegiatan dan atau usaha.

Ad 2. Uang paksa

Uang Paksa ini dalam istilah hukum perdata juga dikenal dengan sebutan *dwangsom*. Tindakan uang paksa yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah ini adalah sebagai tindakan alternatif dari apa yang digariskan dalam Pasal 25 ayat (1) UUP LH. Uang Paksa ini ditujukan sebagai ganti atas tindakan penyelamatan, penanggulangan, dan atau pemulihan atas tindakan pelaku usaha dan atau kegiatan yang telah menyebabkan terjadi kerusakan lingkungan. Hal itu seperti yang disebutkan dalam Pasal 25 ayat (5) UUP LH : tindakan penyelamatan, penanggulangan dan atau pemulihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diganti dengan pembayaran sejumlah uang tertentu.

Ad 3 Pencabutan izin

Pasal 27 UUP LH intinya mengemukakan bahwa terhadap kegiatan dan atau usaha yang melakukan pelanggaran tertentu dalam ketentuan aturan lingkungan hidup dapat dilakukan pencabutan izin seperti yang dinyatakan dalam Pasal 27 ayat (1) : pelanggaran tertentu dapat dijatuhi sanksi berupa pencabutan izin. Untuk melakukan pencabutan izin ini Kepala Daerah dapat mengajukan usul kepada pejabat yang berwenang. Seperti yang disebutkan dalam Pasal 27 ayat (2) : Kepala Daerah dapat

mengajukan usul untuk mencabut izin usaha dan atau kegiatan kepada pejabat yang berwenang. Di sini yang penting dilihat bahwa Gubernur hanya berwenang mengusulkan sedangkan pelaksanaannya tetap berada pada si pemberi izin, sementara tidak semua kegiatan yang dilakukan di daerah izinnya dikeluarkan oleh Gubernur, sehingga dalam pelaksanaan kewenangan ini yang menjadi kendala utama adalah birokratisasi dalam pengajuan usul pencabutan izin terhadap pelaku pelanggaran lingkungan.

Pemberian sanksi administrasi yang dinyatakan dalam UUPH ini lebih ditujukan untuk mengembalikan fungsi lingkungan pada keadaan semula, yang hal itu oleh UUPH dikelompokkan pada tiga tindakan di atas. Tujuan yang diterapkan dalam sanksi administrasi ini mengarahkan bentuk norma hukum yang digariskan dalam Pasal 25 dan Pasal 27 UUPH itu pada bentuk norma hukum yang restitutif. Emilie Durkheim dalam teori fenomena realitas sosial menyebutkan bahwa norma hukum yang restitutif adalah ditujukan untuk mengembalikan keadaan pada situasi semula sebelum terjadinya pelanggaran.²⁴¹

Dalam upaya pelaksanaan norma hukum yang restitutif dari UUPH ini di Sumatera Barat dilaksanakan dengan Keputusan Gubernur No. 38 tahun 1999 tentang Pemberian Sanksi Administratif Bagi Perusahaan/Industri/kegiatan Yang Menimbulkan Perusakan dan Pencemaran Lingkungan di Daerah Propinsi Sumatera Barat. Pasal 1 Keputusan Gubernur tersebut menyebutkan : Setiap

²⁴¹ Ronny Hanitijo Soemitro, Op Cit, hal 23

perusahaan/industri dan kegiatan lain yang dapat menimbulkan perusakan dan pencemaran lingkungan di Propinsi Sumatera Barat harus memenuhi semua ketentuan mengenai lingkungan hidup sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selanjutnya Pasal 2 menyebutkan : Setiap perusahaan/industri dan kegiatan lain yang melanggar ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 1 keputusan ini, selain dikenakan sanksi pidana dan perdata, dapat pula dikenakan sanksi administratif berupa :

- a. Peringatan tertulis
- b. Penutupan sementara saluran pembuangan limbah cair (outlet)
- c. Pencabutan sementara izin pembuangan limbah
- d. Penghentian sementara kegiatan
- e. Penyegehan semua saluran pembuangan limbah
- f. Pencabutan izin usaha
- g. Tindakan lain yang ditentukan dalam izin.

Pada Pasal 3 Keputusan Gubernur ini ditegaskan pula bahwa pemberlakuan sanksi sebagaimana dimaksud pada Pasal 2 Keputusan ini diproses sesuai ketentuan yang berlaku. Isi Pasal 3 ini memberikan konsekuensi yuridis bahwa kewenangan Gubernur seperti yang dinyatakan dalam Pasal 2 dibatasi oleh aturan-aturan lain yang berkaitan. Dikaitkan dengan aturan otonomi daerah maka kewenangan yang bisa dilakukan Gubernur berdasarkan isi keputusannya tersebut dibatasi oleh batasan-

batasan administratif yang ada di wilayahnya. Berdasarkan aturan otonomi daerah, kewenangan Gubernur tidak bisa menjangkau sampai pada tingkat Kota dan Kabupaten tapi hanya sebatas mengusulkan kepada Walikota dan Bupati untuk mengambil tindakan terhadap pelanggaran lingkungan yang terjadi di wilayahnya.

2. KEBIJAKAN PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN DALAM POLA PEMBANGUNAN EKONOMI SUMATERA BARAT DI ERA OTONOMI DAERAH

Penegakan hukum lingkungan dan pembangunan ekonomi seringkali dianggap sebagai dua sisi kepentingan yang saling berhadapan. Pelaksanaan pembangunan ekonomi tidak jarang mengorbankan kepentingan lingkungan sementara upaya penegakan hukum lingkungan dianggap sebagai penghambat terlaksananya pembangunan ekonomi. Pandangan yang demikian itu bertolak belakang dengan konsep pembangunan yang selaras dengan lingkungan. Sebab dalam pelaksanaan pembangunan yang selaras dengan lingkungan antara pembangunan dan pelestarian lingkungan adalah dua hal yang saling berkaitan. Satu sama lain saling mendukung dan bukan saling mengorbankan. Pembangunan yang dilaksanakan harus bisa memberi kontribusi positif terhadap lingkungan dan lingkungan yang lestari akan menjamin kesinambungan pelaksanaan pembangunan itu sendiri.

Dengan era otonomi daerah sekarang ini setiap daerah dipacu untuk bisa mandiri dan berswadana dalam membiayai keperluan daerahnya. Hal itu merupakan konsekuensi dari adanya pelimpahan wewenang dari Pusat kepada daerah dalam

menyelenggarakan urusan rumah tangga daerah. Kondisi yang demikian itu yang mengharuskan tiap daerah untuk bisa mengoptimalkan pelaksanaan pembangunan ekonomi di daerahnya. Dalam pandangan ilmu ekonomi, pembangunan ekonomi daerah diartikan sebagai suatu proses yang Pemerintah Daerah dan masyarakatnya mengelola sumber daya yang ada dan membentuk suatu pola kemitraan antara Pemerintah Daerah dengan sektor swasta untuk menciptakan suatu lapangan kerja baru dan merangsang perkembangan kegiatan ekonomi (pertumbuhan ekonomi) dalam wilayah tersebut. Masalah pokok dalam pembangunan ekonomi daerah ini adalah terletak pada penekanan terhadap kebijakan-kebijakan pembangunan yang didasarkan pada kekhasan daerah yang bersangkutan (*endogenous development*) dengan menggunakan potensi sumber daya manusia, kelembagaan, dan sumber daya fisik secara lokal.²⁴²

Dari pandangan di atas jika dikaitkan dengan kondisi otonomi daerah, maka segala tindakan pemerintah dalam melaksanakan pembangunan ekonomi daerah sekarang ini lebih banyak diarahkan pada usaha-usaha untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Sebab berdasarkan aturan otonomi daerah, Pemerintah Daerah harus bisa membiayai semua keperluan dalam urusan rumah tangga daerah. Oleh sebab itu kondisi otonomi daerah telah membawa paradigma baru dalam

²⁴² Lincoln Arsyad, Pengantar Perencanaan dan Pembangunan Ekonomi Daerah, BPFE, Yogyakarta, 1999, hal 108

pembangunan ekonomi daerah yakni timbulnya orientasi pembangunan daerah untuk PAD.

Dalam mewujudkan orientasi tersebut salah satu alternatif yang sering ditempuh oleh Pemerintah Daerah adalah mengoptimalkan pelaksanaan eksploitasi sumber daya alam yang ada di daerahnya. Tindakan tersebut akan menimbulkan kerawanan terhadap terjadinya perusakan lingkungan dan penggunaan sumber daya alam secara tidak bijaksana. Untuk menghindari hal tersebut maka dalam era otonomi daerah ketentuan-ketentuan pengelolaan sumber daya alam yang telah digariskan dalam aturan-aturan lingkungan hidup harus dijadikan dasar bagi setiap daerah dalam melakukan eksploitasi sumber daya alam dalam rangka meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Untuk itu harus ada upaya-upaya penegakan hukum lingkungan oleh Pemerintah Daerah guna bisa menjamin terlaksananya pembangunan yang mengindahkan aturan-aturan lingkungan hidup. Di samping itu aturan tersebut juga harus terimplementasi dalam pola pembangunan yang akan dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah. Dengan demikian akan bisa diupayakan suatu sinergi yang harmonis antara pelaksanaan pembangunan dengan upaya-upaya penegakan hukum lingkungan di daerah.

Dalam melihat hubungan antara pelaksanaan pembangunan dan penegakan hukum ini Satjipto Raharjo berpendapat bahwa upaya-upaya penegakan hukum dalam pembangunan adalah ditujukan untuk mencapai suatu ketertiban dalam pelaksanaan pembangunan, sehingga penegakan hukum dalam dan untuk pembangunan lebih

banyak ditujukan untuk mewujudkan ketertiban. Hal ini dikemukakan berdasarkan ciri-ciri yang sebaiknya ada pada penegakan hukum untuk pembangunan, yaitu .²⁴³

1. Mempunyai kesadaran lingkungan, artinya bahwa tindakan-tindakan dalam penegakan hukum itu hendaknya mengait pada proses-proses yang berlangsung dalam masyarakat, seperti ekonomi, politik dan sebagainya
2. Menyadari kedudukan dan kualifikasinya sebagai suatu badan yang harus ikut menggerakkan perubahan-perubahan
3. Penegakan hukum di sini akan banyak terlibat kepada masalah pembuatan-pembuatan keputusan dari pada sekedar menjadi badan yang melaksanakan saja.

Dari ciri yang dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo tersebut, maka penegakan hukum lingkungan dalam pola pembangunan ekonomi di daerah bukanlah mutlak berarti sebagai tindakan langsung dalam penegakan hukum seperti halnya tindakan seorang polisi terhadap pelaku pencurian. Perwujudan penegakan hukum lingkungan dalam pola pembangunan ekonomi ini dapat dilakukan melalui pembentukan kebijakan-kebijakan Pemerintah Daerah di bidang ekonomi yang mengandung semangat pelestarian fungsi lingkungan. Kebijakan-kebijakan tersebut dibentuk dengan hukum sebagai alat legitimasi dalam pelaksanaannya. Maka di sini tindakan penegakan hukum akan ikut berperan dalam perubahan yang terjadi dalam pembangunan. Dengan demikian penegakan hukum dalam pembangunan juga

²⁴³ Satjipto Rahardjo, Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis, Sinar Baru, Bandung, tanpa tahun, hal 119

berfungsi sebagai agent perubahan (*agent of change*). Adanya semangat yang demikian itu maka pelaksanaan pembangunan ekonomi tidak hanya berorientasi pada peningkatan PAD tapi juga terarah pada upaya menjaga kelestarian fungsi lingkungan demi terjaminnya kesinambungan pelaksanaan pembangunan ekonomi di daerah.

Berdasarkan teori penegakan hukum dalam pembangunan yang diungkapkan oleh Satjipto Rahardjo tersebut dapat diungkapkan bahwa kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan pembangunan ekonomi yang mengandung jiwa pelestarian fungsi lingkungan adalah bagian dari upaya penegakan hukum lingkungan dalam pembangunan. Oleh sebab itu Pemerintah Daerah dalam menyusun pola pembangunan ekonomi harus menjadikan aturan-aturan hukum lingkungan sebagai salah satu rujukan utama guna bisa menghasilkan suatu kebijakan pembangunan yang mengandung jiwa dan semangat pelestarian fungsi lingkungan.

Pola pembangunan yang merujuk pada aturan-aturan lingkungan hidup akan mengandung konsep-konsep pembangunan dan lingkungan. Begitu pula dengan pola pembangunan yang akan dijalankan di daerah, harus tetap berpedoman pada konsep-konsep tentang pembangunan dan lingkungan. Di antara konsep-konsep pembangunan dan lingkungan ini adalah konsep pembangunan berwawasan lingkungan. Emil Salim, salah seorang penggagas konsep pembangunan berwawasan lingkungan (*eco-development*) di Indonesia mengungkapkan bahwa dalam melaksanakan pembangunan, komponen-komponen lingkungan harus menjadi perhatian serius bagi pelaksana pembangunan. Dalam konsep pembangunan

berwawasan lingkungan tidak terdapat pemisahan antara pembangunan material di satu pihak dan pembangunan lingkungan di pihak lain. Pembangunan yang harus diwujudkan adalah pembangunan dengan pengembangan lingkungan, bukan pembangunan berhadapan dengan pengembangan lingkungan, bukan pula pembangunan di sana, pengembangan lingkungan di sini.²⁴⁴

Dalam teori ekonomi, pembangunan ekonomi diartikan sebagai suatu proses yang menyebabkan kenaikan pendapatan riil per kapita penduduk suatu daerah/negara dalam jangka panjang yang disertai oleh perbaikan sistem kelembagaan. Definisi pembangunan ekonomi yang dikemukakan tersebut mengandung unsur-unsur.²⁴⁵

1. Suatu proses yang berarti perubahan yang terjadi terus menerus
2. Usaha untuk menaikkan pendapatan per kapita
3. Kenaikan pendapat per kapita tersebut harus terus berlangsung dalam jangka panjang
4. Perbaikan sistem kelembagaan di segala bidang (misalnya ekonomi, politik, hukum, sosial dan budaya). Sistem kelembagaan ini bisa ditinjau dari dua aspek, yakni : aspek perbaikan di bidang organisasi (institusi), dan aspek perbaikan di bidang regulasi (baik formal maupun informal)

²⁴⁴ Emil Salim, *Pembangunan Berwawasan Lingkungan*, LP3ES, Jakarta, 1991, hal 27 – 28

²⁴⁵ Lincoln Arsyad, *Op Cit*, hal 6

Di samping itu pembangunan yang dilaksanakan juga akan membawa banyak perubahan baik itu perubahan struktur ekonomi, perubahan struktur sosial, perubahan fisik wilayah, perubahan pola konsumsi, perubahan sumber alam dan lingkungan hidup, perubahan teknologi, perubahan sistem nilai dan perubahan kebudayaan. Perubahan yang terjadi itu juga memiliki unsur kerawanan, sehingga dalam pembangunan lahir pula potensi kerawanan. Masalah pokoknya menjadi bagaimana memungkinkan berlangsungnya proses pembangunan yang membawa kelanjutan dengan perubahan (*continuity with change*). Keberlanjutan (*sustainable*) perlu untuk memelihara kesinambungan. Perubahan perlu karena menyertai pembangunan. Dalam hubungan ini pemahaman analisis pembangunan yang memperhitungkan pengembangan lingkungan hidup dan mampu melukiskan *trend* perkembangan perubahan ke masa depan, sangat perlu untuk mencegah membesarnya kerawanan dan sekaligus meningkatkan kemampuan dan ketangguhan dalam mewujudkan kedewasaan ketahanan nasional.

Komponen-komponen lingkungan dalam konsep pembangunan yang berwawasan lingkungan adalah bagian dari modal pembangunan. Biaya lingkungan harus menjadi bagian dalam penghitungan biaya pembangunan. Setiap tindakan yang dilakukan terhadap lingkungan harus memiliki ketersediaan biaya untuk mengembalikan fungsi lingkungan kepada fungsi yang bisa menjaga keberlangsungannya. Dengan begitu perubahan yang ditimbulkan sebagai akibat dari pelaksanaan pembangunan akan tetap bisa menjamin kelestarian fungsi lingkungan

itu sendiri. Tujuan dari semua itu akan bisa mengupayakan agar pembangunan yang dilaksanakan bisa berkesinambungan dan sumber daya alam yang ada di lingkungan bisa dijaga kelestarian fungsinya. Dengan demikian lingkungan hidup yang ada sekarang tidak hanya bisa dinikmati oleh generasi sekarang tapi juga bisa menjamin kehidupan generasi yang akan datang. Latar belakang pemikiran tersebut melahirkan konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*).

Konsep pembangunan berkelanjutan ini merupakan kelanjutan dari pelaksanaan konsep pembangunan berwawasan lingkungan. Konsep ini juga harus dianut dalam setiap kebijakan pembangunan yang akan dilaksanakan tak terkecuali pembangunan yang akan dilaksanakan di daerah. Dalam pola pembangunan di daerah, konsep pembangunan berkelanjutan ditujukan untuk menjamin terlaksananya pembangunan secara berkesinambungan dengan penekanan pada penggunaan sumber daya alam secara bijaksana. Dengan adanya konsep ini dalam pola pembangunan ekonomi daerah, maka Pemerintah Daerah tidak bisa seenaknya untuk mengeksploitasi sumber daya alam yang ada di daerahnya demi tercapainya target peningkatan PAD. Berdasarkan konsep ini sumber daya alam yang ada bukan hanya milik generasi sekarang tapi juga ada hak generasi yang akan datang. Oleh sebab itu dalam pelaksanaan pembangunan aspek kesinambungan adalah kata kuncinya. Pembangunan bukan hanya untuk sesaat ini saja tapi harus bisa berlanjut terus dari generasi ke generasi.

Generasi sekarang bukanlah pemilik mutlak dari apa yang ada sekarang ini. Dalam konsep pembangunan berkelanjutan, generasi yang akan datang juga merupakan pemilik (*stakeholder*) terhadap sumber daya alam yang ada sekarang. Konsep ini membawa pada kepedulian terhadap kondisi lingkungan yang akan diwariskan oleh generasi sekarang kepada generasi yang akan datang. Kepedulian lingkungan bukanlah sebagai cermin kepentingan *green consumerism* semata yang membela keamanan dan kenyamanan konsumen masa kini dalam kaitannya dengan lingkungan hidup. Kepedulian lingkungan harus pula memasukkan generasi mendatang sebagai *stakeholder* atau *moral patient*. Inilah salah satu alasan penting mengapa masalah-masalah lingkungan, semisal pencemaran lingkungan (*pollution*), perusakan sumber daya (*resource depletion*) ataupun peledakan penduduk (*over population*) harus diatasi. Kalau masalah-masalah itu tidak berhasil ditangani, maka kondisi lingkungan yang akan dihadapi oleh generasi yang akan datang akan sulit menopang kehidupan mereka. Untuk kepentingan generasi masa depan itulah etika lingkungan dan kesadaran lingkungan perlu ditingkatkan dan disebar.²⁴⁶

Dengan konsep etika lingkungan ini diharapkan akan lahir sikap penghargaan terhadap lingkungan. Sumber daya alam yang ada bukan hanya semata-mata obyek manusia tapi merupakan satu kesatuan dengan kehidupan manusia itu sendiri. Dalam hal ini akan diupayakan perubahan pandangan manusia, bahwa manusia melihat dirinya terpisah dari lingkungan alam dalam posisi kedudukannya sebagai pihak yang

²⁴⁶ Alois A Nugroho, *Dari Etika Bisnis ke Etika Ekobisnis*, Garsindo, Jakarta, 2001, hal 10 – 11

berhak dan berkewajiban mengolah, mengelola, dan mengeksploitasi sumber daya alam untuk kemajuan kehidupan materialnya. Jika pandangan itu tidak berubah akan lahir suatu imprealisme manusia terhadap alam. Sikap imprealisme ini berdasarkan sifatnya hanya akan menimbulkan kesewenang-wenangan dan serakah, hal mana akhirnya akan merusak alam dan hubungan antara manusia dengan alamnya.²⁴⁷

Perwujudan konsep pembangunan berwawasan lingkungan dan konsep pembangunan berkelanjutan serta konsep etika lingkungan dalam pola pembangunan ekonomi di daerah pada pokoknya adalah untuk menjawab tantangan tentang bagaimana mengelola sumber daya alam di daerah secara bijaksana agar tertopang proses pembangunan untuk peningkatan kualitas hidup rakyat dengan memperhatikan kesinambungannya untuk bisa menjamin kebahagiaan generasi sekarang dan generasi yang akan datang. Dalam melahirkan hal yang demikian itu maka kebijakan lingkungan dalam pola pembangunan ekonomi daerah harus mengandung lima hal pokok :

1. Menumbuhkan sikap kerja berdasarkan kesadaran saling membutuhkan antara satu dengan yang lain yang akan melahirkan sikap kerjasama dengan semangat solidaritas antar sektor, antar daerah, antar negara bahkan antar generasi.
2. Kemampuan menyerasikan kebutuhan dengan kemampuan sumber alam dalam menghasilkan barang dan jasa.

²⁴⁷ Moh. Soerjani, Rofik Ahmad, Rozi Munir, Sumber Daya Alam dan Kependudukan dalam Pembangunan, UI-Press, Jakarta, 1987, hal 150

3. Mengembangkan sumber daya manusia agar mampu menanggapi tantangan pembangunan tanpa merusak lingkungan.
4. Mengembangkan kesadaran lingkungan di kalangan masyarakat sehingga tumbuh menjadi kesadaran berbuat.
5. Menumbuhkan lembaga-lembaga swadaya masyarakat yang mendayagunakan dirinya untuk menggalakkan partisipasi dalam mencapai tujuan pengelolaan lingkungan hidup.

Di samping itu kebijakan lingkungan dalam pola pembangunan ekonomi daerah harus pula memperhatikan strategi pembangunan lingkungan nasional yang akan dijalankan oleh Pemerintah Pusat untuk menghindari terjadinya inkonsistensi penerapan kebijakan di tingkat daerah. Di antara beberapa aturan yang menjadi rujukan bagi daerah dalam menyusun pola pembangunan ekonomi adalah strategi pembangunan lingkungan yang diterangkan dalam Lampiran UU No. 19 tahun 2001 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Dalam lampiran undang-undang tersebut dinyatakan bahwa strategi pembangunan lingkungan yang akan ditempuh adalah :

1. Mengelola sumber daya alam, baik yang dapat diperbaharui maupun yang tidak dapat diperbaharui dengan memperhatikan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup dan sosial budaya masyarakat untuk mencapai efisiensi secara ekonomis dan ekologis (ekoefisiensi) dengan menerapkan teknologi ramah lingkungan

2. Menegakkan hukum untuk menghindari perusakan sumber daya alam dan pencemaran lingkungan
3. Mendelegasikan wewenang dan tanggung jawab secara bertahap kepada Pemerintah Daerah dalam mengelola sumber daya alam dan lingkungan hidup
4. Memberdayakan masyarakat dan kekuatan ekonomi dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat lokal
5. Menerapkan secara efektif penggunaan indikator-indikator untuk mengetahui keberhasilan sumber daya alam dan lingkungan hidup
6. Merehabilitasi kawasan rusak dan memelihara konservasi yang sudah ada dan menetapkan konservasi baru di wilayah tertentu
7. Meningkatkan pengamanan terhadap perusakan sumber daya alam secara partisipatif melalui kemitraan dengan masyarakat.

Dari strategi pembangunan lingkungan yang akan diterapkan dalam tahun anggaran 2002 terlihat bahwa Pemerintah Pusat masih hati-hati dalam penyerahan kewenangan bagi daerah dalam hal penggunaan sumber daya alam untuk pembangunan. Hal itu terlihat dari isi strategi ke tiga yang menyatakan pendelegasian wewenang secara bertahap. Artinya dengan otonomi daerah ini akan ada batasan-batasan kewenangan bagi daerah dalam mengelola sumber daya alam yang ada di wilayahnya. Namun pada strategi selanjutnya disebutkan bahwa penggunaan sumber daya alam ini harus lebih ditujukan untuk kemakmuran masyarakat lokal. Artinya

masyarakat daerah pemilik sumber daya alam harus bisa menerima manfaat sebesar-besarnya dari sumber daya alam yang ada di daerahnya.

Dengan rujukan ketentuan yang diterangkan dalam lampiran undang-undang tersebut maka pola pembangunan ekonomi daerah harus bisa diselaraskan dengan strategi pembangunan lingkungan nasional. Pola pembangunan ekonomi yang akan dijalankan oleh daerah harus sesuai dengan kewenangan daerah dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan sebagaimana yang digariskan oleh undang-undang. Selain itu hasil dari pengelolaan sumber daya alam harus lebih bisa memberi manfaat bagi masyarakat di daerah. Masyarakat setempat harus bisa diberdayakan dalam mengamankan lingkungan dan sumber daya alam yang ada di wilayahnya. Dengan begitu diharapkan akan timbul suatu pola pengamanan swakarsa oleh masyarakat terhadap lingkungan dan sumber daya alamnya.

Dalam merespon ketentuan yang digariskan dalam lampiran UU No. 19 tahun 2001 tersebut maka Pemerintah Daerah Propinsi Sumatera Barat menetapkan pula rencana pembangunan tahunan daerah di bidang lingkungan hidup. Dalam Rencana Pembangunan Tahunan Daerah (Repetada) ditetapkan beberapa program pembangunan yang akan dilaksanakan pada sub sektor lingkungan hidup dalam tahun anggaran 2002 yakni :²⁴⁸

1. Program pembinaan dan pengelolaan lingkungan hidup, meliputi :

²⁴⁸ Rencana Pembangunan Tahunan Daerah Propinsi Sumatera Barat Tahun Anggaran 2002

- a. Program peningkatan koordinasi di bidang pengelolaan lingkungan, pembinaan dan penegakan hukum lingkungan. Dalam program ini upaya yang dilaksanakan adalah peningkatan kinerja koordinasi perencanaan lingkungan hidup melalui rapat koordinasi baik tingkat Propinsi maupun Kota/Kabupaten dan memberikan sanksi kepada pemilik kegiatan baik teguran tulisan maupun bersifat rekomendasi penghentian operasi kegiatan kepada Bupati/Walikota di lokasi kegiatan.
 - b. Program Penyusunan Agenda 21 Daerah. Pelaksanaan program ini ditujukan untuk menyusun seperangkat saran dan strategi lingkungan yang bisa dijadikan acuan dalam pembangunan daerah.
2. Program pengendalian pencemaran lingkungan, yang meliputi :
- a. Program pengawasan/pengendalian pencemaran dan perusakan lingkungan serta pengembangan kapasitas kelembagaan. Pelaksanaan program ini ditujukan untuk mengurangi kontribusi pencemaran dan perusakan lingkungan serta meningkatkan kemampuan kelembagaan dan aparatur dalam menghadapi permasalahan lingkungan.
 - b. Program pengendalian dampak lingkungan hidup yang meliputi penyusunan rencana pengendalian dampak lingkungan dan operasional pembinaan pengendalian dampak lingkungan. Pelaksanaan program ini ditujukan untuk meningkatkan pengetahuan aparat pengelola lingkungan hidup di tingkat Propinsi, Kota/Kabupaten, dan masyarakat tentang teknis pengendalian dampak lingkungan

3. Program penyelamatan hutan, tanah dan air, meliputi :
 - a. Program pemanfaatan pengelolaan Taman Nasional Siberut (TNS). Tujuan pelaksanaan program ini adalah untuk menciptakan hutan lestari dalam upaya mewujudkan pengelolaan TNS sesuai dengan fungsinya yang dapat memberikan dampak positif bagi masyarakat di sekitarnya.
 - b. Program pemanfaatan pengelolaan Taman Nasional Kerinci Sebelat (TNKS) yang masuk wilayah Sumatera Barat. Tujuan dari pelaksanaan program ini adalah untuk meningkatkan koordinasi antar instansi dalam pembangunan TNKS, meningkatkan sumber daya aparat dan masyarakat dalam menjaga TNKS, serta mengupayakan peningkatan kontribusi positif dari keberadaan TNKS terhadap masyarakat sekitar.
 - c. Program pengelolaan kawasan lindung. Pelaksanaan program ini ditujukan untuk mengurangi perusakan dan penjarahan hutan oleh masyarakat di sekitar hutan dengan cara meningkatkan kehidupan sosial ekonomi masyarakat di sekitar hutan, selain itu merehabilitasi hutan lindung yang rusak sehingga fungsi hidrologisnya dapat dicapai secara optimal.
4. Program inventarisasi dan evaluasi sumber daya alam dan lingkungan hidup, meliputi :
 - a. Program pemantauan dan pemulihan evaluasi kualitas lingkungan dan peran serta masyarakat. Pelaksanaan program ini ditujukan untuk menginventarisasi permasalahan lingkungan di daerah, meningkatkan kesadaran masyarakat

akan konservasi lingkungan dan meningkatkan keterlibatan masyarakat dalam menjaga lingkungan.

- b. Program inventarisasi, pemetaan, penatagunaan, dan pengukuhan hutan Sumatera Barat. Pelaksanaan program ini ditujukan untuk memperoleh data dasar tentang sumber daya hutan yang ditujukan untuk memberikan kepastian hukum atas fisik (batas-batas) hutan dan status hutan
 - c. Program perencanaan dan evaluasi pengelolaan Daerah Aliran Sungai (DAS). Pelaksanaan program ini ditujukan untuk memantapkan pengelolaan DAS sebagai sumber air dan melakukan pola usaha rehabilitasi hutan dan lahan kritis berdasarkan DAS di daerah yang dicakup oleh DAS itu sendiri.
5. Program rehabilitasi lahan kritis, meliputi program reboisasi dan program pemeliharaan tanaman reboisasi. Kedua program tersebut ditujukan untuk perbaikan lahan kritis di dalam kawasan hutan, baik itu hutan konservasi atau kawasan lain yang diperuntukkan untuk kawasan lindung pada sub DAS terpilih dan di DAS prioritas yang telah diterapkan.

Program pembangunan dalam sub sektor lingkungan yang ditetapkan dalam Repetada Sumatera Barat tersebut pada dasarnya adalah realisasi dari pelaksanaan kewenangan Daerah Propinsi yang ditetapkan dalam Pasal 11 UUPD jo Pasal 3 PP No. 25 tahun 2000 yang menggariskan bahwa Pemerintah Daerah Propinsi selain berwenang dalam 11 bidang yang ditetapkan juga mempunyai kewenangan dalam bidang perencanaan dan pengendalian pembangunan regional secara makro.

akan konservasi lingkungan dan meningkatkan keterlibatan masyarakat dalam menjaga lingkungan.

- b. Program inventarisasi, pemetaan, penatagunaan, dan pengukuhan hutan Sumatera Barat. Pelaksanaan program ini ditujukan untuk memperoleh data dasar tentang sumber daya hutan yang ditujukan untuk memberikan kepastian hukum atas fisik (batas-batas) hutan dan status hutan
 - c. Program perencanaan dan evaluasi pengelolaan Daerah Aliran Sungai (DAS). Pelaksanaan program ini ditujukan untuk memantapkan pengelolaan DAS sebagai sumber air dan melakukan pola usaha rehabilitasi hutan dan lahan kritis berdasarkan DAS di daerah yang dicakup oleh DAS itu sendiri.
5. Program rehabilitasi lahan kritis, meliputi program reboisasi dan program pemeliharaan tanaman reboisasi. Kedua program tersebut ditujukan untuk perbaikan lahan kritis di dalam kawasan hutan, baik itu hutan konservasi atau kawasan lain yang diperuntukkan untuk kawasan lindung pada sub DAS terpilih dan di DAS prioritas yang telah diterapkan.

Program pembangunan dalam sub sektor lingkungan yang ditetapkan dalam Repetada Sumatera Barat tersebut pada dasarnya adalah realisasi dari pelaksanaan kewenangan Daerah Propinsi yang ditetapkan dalam Pasal 11 UUPD jo Pasal 3 PP No. 25 tahun 2000 yang menggariskan bahwa Pemerintah Daerah Propinsi selain berwenang dalam 11 bidang yang ditetapkan juga mempunyai kewenangan dalam bidang perencanaan dan pengendalian pembangunan regional secara makro.

Dengan demikian dalam menerapkan pola pembangunan ekonomi di daerah dasar kewenangan yang dimiliki oleh daerah dalam mengelola sumber daya alam yang ada di wilayahnya harus menjadi landasan utama bagi daerah dalam bertindak. Kewenangan-kewenangan yang digariskan berdasarkan aturan-aturan otonomi daerah dapat dijalankan oleh Pemerintah Daerah dalam upaya pelaksanaan pembangunan ekonomi di daerahnya. Untuk bisa mewujudkan kewenangan tersebut secara optimal maka terhadap Pemerintah Daerah diharapkan beberapa hal, di antaranya :²⁴⁹

1. *Fasilitas*. Di samping fungsi lainnya, fungsi Pemerintah Daerah yang sangat esensial adalah memfasilitasi segala bentuk kegiatan di daerah terutama dalam bidang perekonomian.
2. *Pemerintah Daerah harus kreatif*. Pembangunan daerah berkaitan pula dengan inisiatif lokal, dan untuk berinisiatif diperlukan kreatifitas dari para penyelenggara pemerintahan.
3. *Politik lokal yang stabil*. Masyarakat dan pemerintah di daerah harus menciptakan suasana politik lokal yang kondusif bagi dunia usaha dan pembangunan ekonomi.
4. *Pemerintah Daerah harus menjamin kesinambungan berusaha*. Pemerintah Daerah harus meningkatkan kapasitas aparatnya, khususnya jika berhubungan dengan bisnis internasional. Harus ada yang ahli dalam bidang *coporate and businiess law* supaya jangan sampai terkecoh di kemudian hari. Di samping itu dunia usaha juga akan merasa terlindungi dalam kesinambungan berusaha.

²⁴⁹ Syaukani, HR, Afan Gaffar, Ryaas Rasyid, Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan, Pustaka Pelajar, 2002, hal 212 – 222

5. *Pemerintah Daerah harus komunikatif dengan LSM/NGO terutama dalam bidang perburuhan dan lingkungan hidup.* Pemerintah Daerah harus lebih aspiratif terhadap segala perkembangan sosial kemasyarakatan yang terjadi di daerahnya. Isu-isu perburuhan dan lingkungan hidup dalam perkembangan dunia usaha harus mendapat perhatian khusus dari Pemerintah Daerah.

Dari uraian di atas terlihat bahwa pada intinya Pemerintah Daerah diharapkan dalam pelaksanaan pembangunan ekonomi bisa bertindak proaktif untuk memberdayakan semua kekuatan potensial yang ada di daerahnya menjadi kekuatan riil sehingga bisa memberikan kontribusi positif terhadap pelaksanaan pembangunan ekonomi itu sendiri. Peran dari Pemerintah Daerah sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan pembangunan ekonomi ini. Dalam menjalankan perannya tersebut Pemerintah Daerah harus tetap berpedoman pada pranata hukum yang ada untuk menjaga kestabilan proses pembangunan yang berjalan.

Dalam mengupayakan pelaksanaan pembangunan yang terarah dan terencana, maka Pemerintah Daerah sebagai perencana dan pembuat keputusan/kebijakan dalam pembangunan daerah harus mempertimbangkan empat aspek lingkungan yang terjadi akibat pembangunan, yakni :²⁵⁰

1. *Perubahan.* Perencana dan pengelola lingkungan harus selalu siap menghadapi perubahan, baik perubahan lingkungan itu sendiri, maupun perubahan sistem

²⁵⁰ Bruce Mitchell, B. Setiawan, Dwita Hadi Rahmi, *Pengelolaan Sumber Daya dan Lingkungan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2000, hal 7

sosial, ekonomi dan politik yang seringkali mewarnai proses-proses pengambilan keputusan.

2. *Kompleksitas*. Dampak kegiatan manusia terhadap lingkungan memang sesuatu yang sangat kompleks dan tidak selalu dapat dipahami secara utuh. Perencana dan pengelola lingkungan harus memahami bahwa tidak semua perubahan lingkungan dapat diprediksikan sebelumnya.
3. *Ketidakpastian*. Perencana dan pengambil keputusan harus memahami pula bahwa lingkungan dipenuhi dengan ketidakpastian. Mereka harus berani mengambil keputusan ketika tidak semua informasi dan pemahaman dapat diperoleh secara utuh. Dalam konteks ini diperlukan kehati-hatian, agar proses pengambilan keputusan tidak dilakukan secara gegabah.
4. *Konflik*. Perbedaan dan pertentangan kepentingan seringkali muncul dalam pengalokasian sumber daya dan pengambilan keputusan. Perbedaan tersebut seringkali merefleksikan perbedaan pandangan, ideologi, dan harapan. Adalah tantangan bagi para pengelola lingkungan untuk dapat mengakomodasikan berbagai perbedaan tersebut serta mencari jalan tengah yang dapat diterima semua pihak.

Untuk mengadaptasi empat aspek yang dikemukakan di atas maka langkah awal yang mesti dilakukan oleh Pemerintah Daerah adalah menentukan landasan hukum sebagai pijakan dan arah untuk bertindak dalam pelaksanaan pembangunan. Tanpa adanya pijakan aturan hukum yang jelas maka pelaksanaan pembangunan

ekonomi di daerah akan memiliki potensi konflik di kemudian hari. Oleh sebab itu tindakan Pemerintah Daerah dalam mengeksploitasi sumber daya potensial di daerahnya tidak bisa melenceng dari rambu-rambu tentang pengelolaan sumber daya yang digariskan oleh aturan perundang-undangan.

Ketentuan-ketentuan yang ada dalam aturan hukum lingkungan akan menjadi salah satu batasan yuridis terhadap pola pembangunan ekonomi yang dibentuk di daerah. Kebijakan yang dikeluarkan dalam rangka pelaksanaan penegakan hukum lingkungan akan berimplikasi terhadap pelaksanaan pola pembangunan ekonomi tersebut. Dengan begitu pola pembangunan ekonomi sebagai bagian dari subsistem ekonomi memiliki interaksi dengan hukum sebagai bagian dari norma yang terdapat dalam subsistem sosial dan subsistem budaya. Menurut pola sibernetika hubungan antara subsistem-subsistem dalam masyarakat menunjukkan bahwa subsistem ekonomi didisipliner oleh subsistem-subsistem yang lebih kaya akan norma-norma yaitu subsistem budaya dan subsistem sosial. Dalam hal ini norma-norma tidak hanya berfungsi mendisipliner ekonomi tetapi norma-norma itu sendiri diwujudkan oleh kegiatan-kegiatan ekonomi. Ini berarti bahwa adanya sistem peraturan dalam masyarakat merupakan syarat mutlak untuk dapat berlangsungnya kegiatan-kegiatan ekonomi.²⁵¹

²⁵¹ Ronny Hanitijo Soemitro, *Perspektif Sosial dalam Pemahaman Masalah-masalah Hukum*, Agung Press, Semarang, 1989, hal 130 – 131

Dari pola sibermetika tersebut hukum lingkungan akan berfungsi sebagai pendisipliner pola pembangunan ekonomi di daerah. Norma-norma dalam aturan hukum lingkungan bertindak sebagai pengarah dalam pola pembangunan ekonomi yang dibentuk di daerah. Untuk itu hukum lingkungan harus bisa diarahkan pada 4 fungsi hukum dalam pembangunan yakni :²⁵²

1. Hukum sebagai sarana pemeliharaan ketertiban dan keamanan;
2. Hukum sebagai sarana pembangunan;
3. Hukum sebagai sarana penegak keadilan;
4. Hukum sebagai saran pendidik masyarakat.

Dengan dasar empat fungsi hukum dalam pembangunan tersebut maka Pemerintah Daerah Propinsi Sumatera Barat dalam membuat arah kebijakan pembangunan ekonomi daerah memasukkan aspek-aspek lingkungan dengan cara menyelaraskan unsur penggunaan wilayah dengan pengembangan sumber daya daerah secara optimal dengan tetap memperhatikan aspek daya dukung dari sumber daya yang tersedia. Berdasarkan hal itu, dalam Perda No. 1 tahun 2001 tentang Pola Dasar Pembangunan Daerah Propinsi Sumatera Barat tahun 2001 – 2005 menetapkan arah kebijakan pembangunan ekonomi Sumatera Barat adalah sebagai berikut :

1. Mengembangkan ekonomi yang berbasis kepada potensi daerah di bidang pertanian, agrobisnis/agroindustri, kelautan, industri, kerajinan, pertambangan,

²⁵² C.F.G. Soenaryati Hartono, Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia, BPHN dan Trimitra Mandiri, Jakarta, 1999, hal 10

pariwisata, perdagangan dan jasa dalam mendorong dan memantapkan pertumbuhan ekonomi daerah dengan memperhatikan pelestarian lingkungan.

2. Pengembangan sistem ekonomi kerakyatan yang berdasarkan mekanisme pasar, tetapi tetap menerapkan prinsip-prinsip keadilan, seperti pemerataan kesempatan berusaha dan bekerja serta perlindungan terhadap konsumen.
3. Pengembangan sistem ketahanan pangan yang berdasarkan pada keragaman bahan pangan dalam jumlah dan mutu produksi yang dibutuhkan pada tingkat harga yang terjangkau dengan memperhatikan pendapatan petani dan nelayan.
4. Penghapusan berbagai hambatan birokrasi yang irrasional dalam meningkatkan investasi domestik dan asing dalam menghasilkan produk barang dan jasa yang punya daya saing, khususnya dalam bidang pertanian dan kelautan serta industri rumah tangga dan pariwisata, dengan mengoptimalkan potensi keunggulan sumber daya alam dan sumber daya manusia Sumatera Barat
5. Menciptakan iklim yang kondusif bagi pertumbuhan dan pemberdayaan pengusaha kecil, menengah dan koperasi agar lebih efisien, produktif dan berdaya saing.
6. Memfasilitasi dan mendorong serta memelopori penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan, penyebaran informasi bisnis dan teknologi serta permodalan dan lokasi usaha yang dilakukan secara transparan.
7. Mengembangkan usaha terpadu bagi pengentasan kemiskinan dan pengurangan pengangguran, terutama bagi kelompok masyarakat yang terkena dampak negatif dari krisis ekonomi, melalui peningkatan fungsi dan tugas kelembagaan terkait

(dinas dan instansi) sehingga dapat menangani permasalahan secara komprehensif.

8. Peningkatan pemanfaatan tanah dan lahan secara adil, transparan, dan produktif dengan mengutamakan hak-hak rakyat setempat termasuk hak ulayat dan masyarakat adat serta berdasarkan tata ruang wilayah yang rasional dan objektif.
9. Peningkatan kekuatan struktur ekonomi daerah melalui pengembangan dan peningkatan hubungan kemitraan dalam bentuk hubungan keterkaitan usaha yang saling menunjang dan menguntungkan sehingga terjadi sinergi antara koperasi, swasta, dan BUMN/BUMD serta antara usaha besar, menengah dan kecil.
10. Penataan dan penyehatan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) agar efisien, produktif dan profesional, dengan Peraturan Daerah dan dengan manajemen yang transparan dan akuntabel kepada masyarakat, terutama yang usahanya berkaitan dengan kepentingan umum dan kegiatan lain yang tidak dilakukan oleh swasta dan koperasi.
11. Memfasilitasi dan mendorong Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang usahanya tidak berkaitan dengan kepentingan umum, untuk diswastakan melalui pasar modal, dengan Peraturan Daerah.
12. Penataan berbagai badan usaha yang dasarnya merupakan aset daerah (PT Semen Padang, Tambang Batubara Ombilin dan sebagainya) sehingga dapat memberikan sumbangan yang nyata terhadap peningkatan pendapatan daerah dan digunakan untuk kepentingan daerah.

13. Penataan pengelolaan potensi perantau sebagai sumber pembiayaan pembangunan daerah melalui manajemen yang lebih profesional dan transparan agar dapat dimanfaatkan secara optimal.
14. Peningkatan penguasaan dan pemanfaatan IPTEK, terutama bagi usaha kecil menengah dan koperasi untuk meningkatkan daya saing produk berbasis sumber daya lokal.
15. Peningkatan keterlibatan lembaga pendidikan tinggi dan lembaga penelitian serta peningkatan peran pakar yang ada di Sumatera Barat dalam usaha pembangunan daerah dan sektor ekonomi kerakyatan.
16. Pengembangan perekonomian yang berorientasi global dengan membangun keunggulan kompetitif berdasarkan keunggulan komperatif sebagai negara agraris dan maritim melalui pengembangan produk unggulan di setiap daerah terutama dalam bidang pertanian dalam arti luas, serta industri kecil, kerajinan rakyat dan pariwisata.
17. Pengembangan dan peningkatan kerjasama ekonomi bilateral dan multilateral dalam rangka meningkatkan volume dan nilai ekspor dari sektor industri yang saling menguntungkan melalui upaya negosiasi secara proaktif.
18. Peningkatan pembangunan dan pemeliharaan sarana dan prasarana publik termasuk transportasi, telekomunikasi, energi dan listrik serta air bersih guna mendorong pemerataan pembangunan, pelayanan kebutuhan masyarakat serta membuka keterisolasian wilayah pedalaman dan terpencil.

Dari arah kebijakan pembangunan ekonomi Sumatera Barat tersebut, terlihat bahwa basis utama pelaksanaan pembangunan ekonomi adalah potensi sumber daya yang ada di daerah. Untuk mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya tersebut, dalam arahan kebijakan pembangunan ekonomi Sumatera Barat harus pula terkandung instrumen-instrumen lain dalam pelaksanaan pembangunan seperti pengembangan ekonomi kerakyatan, penerapan birokratisasi yang efektif, peningkatan kualitas sumber daya manusia, efektivitas swastanisasi, pengembangan teknologi dan informasi, pengembangan ekonomi yang berorientasi global dan peningkatan kerjasama ekonomi baik secara bilateral maupun multilateral.

Adanya upaya untuk memadukan pemanfaatan potensi sumber daya di daerah dengan instrumen-instrumen lain dalam pelaksanaan pembangunan ekonomi di Sumatera Barat menampakkan bahwa Pemerintah Daerah Pripinsi Sumatera Barat ingin mewujudkan pola pembangunan yang *acceptable* terhadap perkembangan globalisasi ekonomi. Pemerintah Daerah mengupayakan pola pembangunan ekonomi Sumatera Barat untuk lima tahun ke depan tidak hanya semata sebagai perkembangan ekonomi tapi juga sebagai perwujudan semangat pelestarian fungsi lingkungan yang modern. Arahan kebijakan pembangunan ekonomi seperti ini didasarkan pada konsep modernisasi ekologi yang dikemukakan oleh Anthony Giddens yang mengungkapkan bahwa modernisasi ekologi mengimplementasikan sebuah kemitraan di mana pemerintah, kalangan bisnis, pencinta lingkungan yang moderat, dan ilmuwan bekerja

sama dalam merestrukturisasi ekonomi politik kapitalis melalui pendekatan pelestarian lingkungan.²⁵³

Hal lain yang dapat dilihat dalam pola pembangunan ekonomi Sumatera Barat adalah adanya dasar-dasar yang mengharuskan pelaksanaan pembangunan ekonomi tersebut diselaraskan dengan kebijakan tata ruang. Dengan demikian wilayah yang dikelola tersebut bisa sesuai dengan peruntukannya yang telah ditetapkan dalam rencana tata ruang wilayah. Adanya keterpaduan pelaksanaan pembangunan dengan rencana tata ruang wilayah ini akan bisa mengarahkan pelaksanaan pembangunan secara merata sehingga tiap wilayah yang ada di Sumatera Barat bisa dikelola berdasarkan potensi yang ada di daerahnya.

Karena keberagaman potensi sumber daya alam, keberagaman sumber daya manusia, dan keberagaman dinamika sosial kemasyarakatan di tiap-tiap daerah yang ada di wilayah Sumatera Barat, maka koordinasi pembangunan sangat dibutuhkan sekali baik itu dalam hal penyelenggaraan pembangunan ekonomi maupun dalam hal penegakan hukum terhadap efek yang ditimbulkan oleh pelaksanaan pembangunan. Hal-hal yang melatarbelakangi perlunya koordinasi pembangunan ini adalah :

1. Menjaga keseimbangan dan keserasian pembangunan antar daerah, karena setiap daerah memiliki sumber daya pembangunan yang berbeda baik sumber daya alam, sumber daya manusia, dinamika masyarakat dan sumber dana;

²⁵³ Anthony Giddens, *The Third Way, Jalan Ketiga Pembaruan Demokrasi Sosial*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2000, hal 66

2. Agar dapat dilaksanakan pembangunan yang didasari oleh potensi daerah yang memiliki keunggulan komperatif yang dapat dikembangkan menjadi keunggulan kompetitif;
3. Menghindari terjadinya persaingan antar daerah yang dapat mengakibatkan pembangunan berjalan tidak efisien karena kegiatan yang kurang didukung oleh potensi yang dimiliki;
4. Mengembangkan kerjasama antar daerah untuk dapat saling memperkuat dan saling melengkapi dari kegiatan pembangunan yang dilaksanakan.

Dengan latar belakang hal yang demikian itu maka dalam pola pembangunan ekonomi Sumatera Barat ditetapkanlah wilayah-wilayah Sumatera Barat atas beberapa wilayah pembangunan ekonomi. Pembagian wilayah-wilayah pembangunan tersebut didasarkan atas karakteristik dari potensi sumber daya yang ada pada masing-masing Daerah Kota dan Kabupaten yang ada di Propinsi Sumatera Barat. Wilayah-wilayah pembangunan yang dibagi tersebut adalah :

1. Wilayah Pembangunan I, yang terdiri dari Daerah Kabupaten Pasaman bagian Barat, Agam Barat, dengan pusat pertumbuhan di Simpang Empat. Potensi ekonomi pada Wilayah Pembangunan I adalah pertanian, perkebunan, perikanan, dengan komoditi padi, karet, kelapa sawit, kakao dan ikan.
2. Wilayah Pembangunan II, yang meliputi daerah-daerah Kabupaten Agam di luar Agam Barat, Kabupaten Tanah Datar, Kabupaten Limapuluh Kota, dan Pasaman bagian Timur, dengan pusat pertumbuhan di Bukittingi. Potensi ekonomi pada

Wilayah Pembangunan II adalah pertanian padi, sayuran, peternakan, industri kerajinan, pariwisata, perkebunan gambir, cassiavera dan kopi.

3. Wilayah Pembangunan III, yang mencakup daerah-daerah Kabupaten Padang Pariaman, Kabupaten Pesisir Selatan bagian Tengah dan Utara, dan Kota Padang, dengan pusat pertumbuhan di Padang. Potensi ekonomi pada Wilayah Pembangunan III adalah perikanan, pertanian padi, sayuran dataran rendah, kelapa, gambir, kakao, dan pariwisata.
4. Wilayah Pembangunan IV, yang terdiri dari daerah-daerah Kabupaten Solok, Kabupaten Sawahlunto Sijunjung, Kota Solok dan Kota Sawahlunto, dengan pusat pertumbuhan Kota Solok. Potensi ekonomi pada Wilayah Pembangunan IV adalah perkebunan sawit, kopi, cengkeh, batubara, perikanan, peternakan, pertanian padi, dan hortikultura.
5. Wilayah Pembangunan V, yang terdiri dari wilayah Solok bagian Selatan, Sijunjung Selatan, dan Pesisir Selatan bagian Selatan. Wilayah-wilayah ini merupakan wilayah pembangunan yang selama ini belum sepenuhnya dapat mandiri baik secara ekonomi maupun sosial, di samping masih sangat minim ketersediaan sarana dan prasarana penunjang, dan termasuk dalam wilayah tertinggal. Potensi ekonomi pada Wilayah Pembangunan V adalah perkebunan rakyat dan hasil hutan, pertanian padi, palawija, perikanan laut, kelapa sawit dan karet.
6. Wilayah Pembangunan VI, yang meliputi seluruh wilayah Kabupaten Kepulauan Mentawai dan Kota Tua Pejat akan difungsikan sebagai Kota pusat pertumbuhan

bagi seluruh wilayah pengembangan. Potensi ekonomi pada Wilayah Pembangunan VI adalah perikanan laut, kelapa sawit, kelapa, cengkeh, hasil hutan dan pariwisata.

Tujuan utama dari pembagian wilayah pembangunan ini adalah untuk melaksanakan kegiatan pembangunan secara merata pada masing-masing Daerah Kota/Kabupaten di Sumatera Barat. Tindakan ini merupakan bagian dari pelaksanaan tanggung jawab Pemerintah Daerah Propinsi dalam melahirkan kebijakan regional makro ekonomi di tingkat Propinsi. Hal ini berdasarkan pandangan bahwa salah satu fungsi dan tujuan utama dari kegiatan pemerintah di dalam ekonomi adalah memperbaiki distribusi pendapatan di antara masyarakat. Adanya peran pemerintah dalam pemerataan distribusi ini menurut Alexander dalam bukunya yang berjudul *Dimensions and Indicators of Development* adalah sebagai gugatan terhadap gagalnya teori *trickle down effect* yang menganggap pertumbuhan ekonomi akan bisa terdistribusi secara otomatis. Namun teori ini tidak pernah bisa terwujud dalam masyarakat sehingga menghendaki adanya campur tangan pemerintah untuk mengupayakan pemerataan pembangunan, dan di Sumatera Barat hal itu dilakukan dengan cara membagi daerah-daerah di Sumatera Barat atas beberapa wilayah pembangunan.²⁵⁴

²⁵⁴ Zaimar, Pemerataan Tingkat Pendapatan Masyarakat di Propinsi Sumatera Barat, Jurnal Info Pembangunan, Edisi Juli 2001, hal 2

Selain itu dengan adanya pembagian wilayah pembangunan ini maka perencanaan pembangunan pada masing-masing daerah akan bisa lebih difokuskan berdasarkan karakteristik potensi masing-masing wilayah. Perencanaan dalam pembangunan daerah memiliki arti kunci. Keberhasilan pembangunan daerah sangat ditentukan oleh perencanaan pembangunannya. Perencanaan pembangunan yang baik adalah perencanaan yang sesuai dengan kondisi dan potensi daerah pembangunan.²⁵⁵

Dalam teori perencanaan, pembagian wilayah pembangunan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Propinsi Sumatera Barat dapat dikelompokkan pada perencanaan berdasarkan alokasi sumber daya. Perencanaan berdasarkan alokasi sumber daya ini dibagi atas dua yakni perencanaan keuangan yakni teknik perencanaan dalam mengalokasikan dana (uang) dan perencanaan fisik yakni perencanaan yang berkenaan dengan pengalokasian sumber daya fisik misalnya manusia, bahan dan peralatan.²⁵⁶

Melihat arti penting dari perencanaan tersebut, maka dalam setiap bidang pelaksanaan pembangunan mesti memiliki konsep perencanaan yang jelas terlebih dahulu sebelum menjadi satu program pembangunan di Sumatera Barat. Penyusunan perencanaan pembangunan di Sumatera Barat didasarkan pada sistem perencanaan pembangunan daerah Sumatera Barat yakni :²⁵⁷

²⁵⁵ Musyair Zainudin, Otonomi Daerah dan Perencanaan Pembangunan, Jurnal Info Pembangunan, Edisi Mai 2001, hal 5

²⁵⁶ Lincoln Arsyad, Op Cit, hal 57

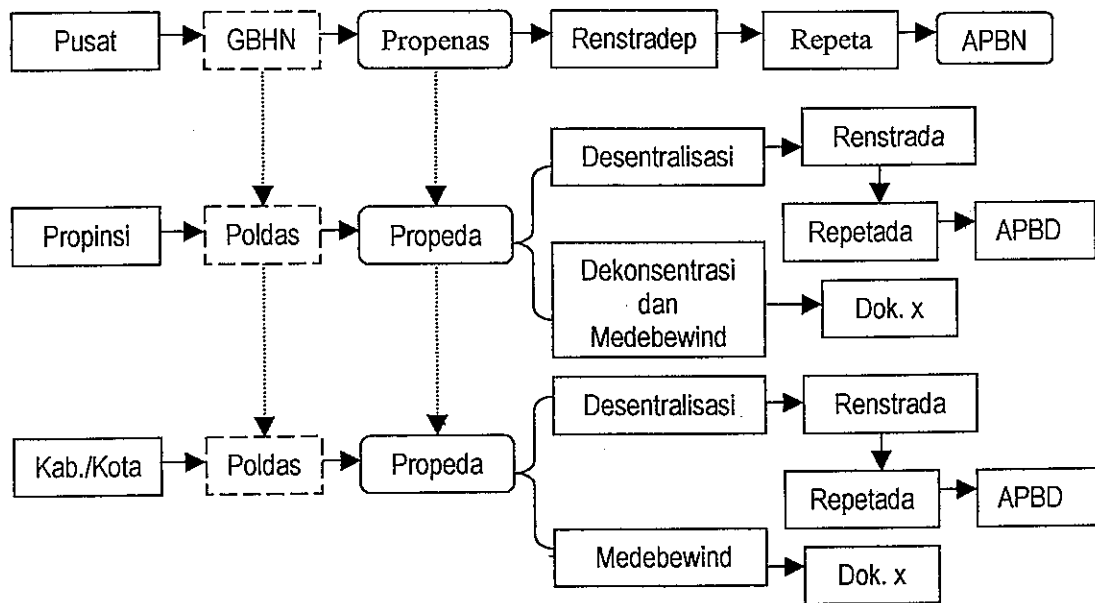
²⁵⁷ Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Propinsi Sumatera Barat, Perencanaan dan Pembangunan Daerah Sumatera Barat, Disampaikan dalam Rapat Koordinasi Pembangunan Propinsi Sumatera Barat pada 11 Juni 2001

1. Kebijakan dan program pembangunan Daerah Propinsi yang dimuat dalam Pola Dasar dan Program Pembangunan Daerah (Propeda) tetap mengacu pada kebijakan dan program pembangunan nasional seperti yang dirumuskan dalam GBHN dan Program Pembangunan Nasional (Propenas) namun disesuaikan dengan kondisi dan karakteristik daerah.
2. Sasaran pembangunan secara makro regional pada wilayah propinsi merupakan totalitas dari sasaran pembangunan yang dilaksanakan di wilayah Kota/Kabupaten, karena wilayah dan masyarakat yang menjadi sasaran pembangunan di Kota dan Kabupaten adalah juga wilayah dan masyarakat Daerah Propinsi.
3. Dalam pelaksanaan otonomi daerah ada “pembagian kewenangan” antara Daerah Propinsi dan Daerah Kota/Kabupaten dalam mewujudkan sasaran pembangunan. Kewenangan Kota/Kabupaten bersifat operasional sedangkan kewenangan Propinsi berada pada penentuan norma, standar, perencanaan, dan pengendalian makro serta bersifat operasional pada wilayah lintas Kota/Kabupaten dan wilayah laut Propinsi.
4. Dengan dasar itu, kebijakan pembangunan di Kota dan Kabupaten berada dalam kerangka makro kebijakan Propinsi, tetapi dalam pelaksanaannya merupakan kewenangan penuh dari masing-masing Pemerintah Kota/Kabupaten sesuai dengan potensi dan permasalahan di masing-masing daerah.
5. Dalam pencapaian sasaran pembangunan yang bersifat regional dalam Pola Dasar dan Propeda sangat ditentukan oleh interaksi peran masyarakat, swasta, dan

pemerintah sebagai “domain” pemerintahan (*governance*) yang sangat menentukan jalannya pembangunan pada satu wilayah pemerintahan (daerah).

6. Dalam hal pembiayaan pembangunan dengan sendirinya akan terdiri dari investasi masyarakat, swasta dan pemerintah sendiri. Pembiayaan pemerintah akan terdiri dari APBD untuk tugas-tugas desentralisasi dan APBN untuk tugas-tugas dekonsentrasi.
7. Tugas-tugas dekonsentrasi hanya dialokasikan pada Daerah Propinsi, sedangkan sasarannya bisa saja berada di Daerah Kota/Kabupaten. Dengan demikian interaksi perencanaan dari bawah (*botton-up*) dan perencanaan dari atas (*top-down*) untuk tugas-tugas dekonsentrasi menjadi sangat penting.
8. Lain halnya dengan program yang dirumuskan dalam Rencana Strategis Daerah (Renstrada) karena terkait dengan tugas-tugas penyelenggaraan pemerintahan di masing-masing daerah seperti pelayanan dan perlindungan masyarakat, penyediaan sarana dan prasarana sosial ekonomi, fasilitator dan dinamisator pembangunan, maka pembiayaan dilakukan melalui APBD masing-masing.

Secara skematis, sistem perencanaan pembangunan daerah ini dapat digambarkan sebagai berikut :



Catt: Poldas : Pola Dasar Pembangunan Daerah

Dok. x adalah bentuk dokumen perencanaan dalam rangka kewenangan dekonsentrasi dan atau medebewind

Pembentukan sistem perencanaan pembangunan daerah ini ditujukan untuk mengarahkan penyusunan perencanaan pembangunan daerah dalam satu sistematika yang selaras antara masing-masing daerah di Propinsi Sumatera Barat berdasarkan pembagian kewenangan yang telah digariskan dalam UU No. 22 tahun 1999. Dengan perencanaan pembangunan yang selaras tersebut maka pembangunan yang dilaksanakan bisa terpadu guna menghindari timbulnya konflik dan tumpang tindihnya pelaksanaan pembangunan antara daerah yang satu dengan yang lainnya.

Sehubungan dengan pelaksanaan pembangunan secara terencana ini, Bachrul Elmi dalam bukunya yang berjudul "Keuangan Pemerintah Daerah Otonom di Indonesia" menyatakan bahwa : untuk memanfaatkan aset daerah berupa sumber

kekayaan alam yang ada secara optimal dan terhindar dari kesalahan yang akan berakibat terhadap rusaknya sumber daya tersebut maka harus ada suatu prinsip dasar pengelolaan kekayaan daerah. Prinsip dasar pengelolaan kekayaan daerah ini mengandung tiga hal pokok yakni .²⁵⁸

- (1) Perencanaan yang matang;
- (2) Pelaksanaan yang tepat;
- (3) Pengawasan yang ketat.

Perencanaan yang matang memerlukan syarat adanya kemampuan dan kecermatan untuk melihat apa yang terjadi di masa lalu, apa yang dibutuhkan pada saat ini, serta perubahan dan perkembangan yang akan terjadi di masa yang akan datang. Dalam konteks pengelolaan kekayaan daerah maka idealnya harus ada validasi data, pengetahuan dan kemampuan untuk mengukur apa dan berapa potensi kekayaan yang dimiliki dan bagaimana perencanaan penggunaan sesuai dengan kebutuhan saat ini dan di masa yang akan datang. Dengan perencanaan yang matang, masyarakat akan terhindar dari pemborosan dan tidak merugikan generasi yang akan datang.

Pelaksanaan yang tepat mensyaratkan adanya proses penyelenggaraan yang efisien, efektif dan sesuai dengan perencanaan yang telah ditetapkan. Hal ini dapat dicapai jika didukung oleh adanya aturan yang jelas, pembagian tugas, wewenang dan

²⁵⁸ Bachrul Elmi, *Keuangan Pemerintah Daerah Otonom di Indonesia*, UI-Press, Jakarta 2002, hal 122
- 123

tanggung jawab yang jelas di antara para pihak yang terkait, didukung pula oleh profesionalisme bagi para pelaksananya. Dalam prinsip pengawasan yang ketat mensyaratkan adanya konsistensi dalam menerapkan prinsip, aturan, dan mekanisme yang telah ditetapkan. Hasil dari pengawasan ini harus bisa menjadi *feedback* terhadap upaya penyempurnaan perencanaan dan pelaksanaan. Untuk mendukung prinsip ini perlu pula dikembangkan sistem *reward* dan *punishment* yang diharapkan bisa memberikan rasa keadilan terhadap pelaksana, pelaku dan pihak lain yang terkait dengan pengelolaan kekayaan daerah.

Dengan sistem *reward* dan *punishment* ini menunjukkan bahwa dalam prinsip pemanfaatan aset kekayaan daerah dibutuhkan tindakan penegakan hukum terutama dalam hal penegakan hukum lingkungan. Setiap pelaku ekonomi di daerah akan mendapat *reward* (ganjaran) yang setimpal atas tindakannya terhadap lingkungan. Stakeholder yang menjalankan kewajiban lingkungan harus diberi kemudahan-kemudahan, yang hal itu bisa berupa keringanan pajak atau pembebasan atas biaya retribusi tertentu. Tindakan ini akan memberikan keuntungan ganda dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi di daerah. Dengan adanya insentif seperti itu para investor akan lebih tertarik untuk menanamkan modalnya di daerah. Di samping itu tindakan tersebut juga akan memotivasi stakeholder untuk menjalankan kewajiban-kewajibannya terhadap lingkungan. Namun sebaliknya, bagi pelaku usaha yang bertindak bertentangan dengan ketentuan yang telah digariskan dalam aturan hukum lingkungan harus pula mendapat hukuman (*punishment*) yang tegas sehingga

bisa menimbulkan efek jera bagi pelaku usaha lainnya. Dengan adanya pelaksanaan hukum secara tegas dan tanpa pandang bulu akan menimbulkan kepastian hukum tidak hanya bagi para pelaku usaha tapi juga bagi masyarakat lokal.

Dengan sistem *reward* dan *punishment* ini menunjukkan bahwa upaya-upaya yang dilakukan dalam penegakan hukum lingkungan ini bisa menfungsikan hukum tidak hanya sebagai *a tool of social engineering* (alat rekayasa sosial) tapi juga sekaligus berfungsi sebagai kontrol sosial (*social control*) dalam pelaksanaan pola pembangunan ekonomi di daerah. Penggunaan hukum sebagai alat rekayasa sosial (masyarakat) melibatkan penggunaan peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh pembuat hukum guna menimbulkan akibat pada peranan yang dilakukan oleh anggota masyarakat dan oleh pejabat.²⁵⁹

Di sisi lain hukum sebagai alat kontrol sosial mengartikan bahwa hukum dalam konsiliasinya bertujuan untuk mewujudkan keserasian sosial. Kontrol sosial sendiri merupakan aspek normatif dalam kehidupan sosial. Kontrol sosial itu memberikan penegasan dan respon terhadap tingkah laku yang menyimpang, selanjutnya menyebutkan satu per satu apa yang benar dan apa yang salah, apa yang seharusnya dilakukan, apa yang merupakan pelanggaran, kewajiban, abnormalitas, ataupun perusakan.²⁶⁰

²⁵⁹ Satjipto Rahardjo, Pemanfaatan Ilmu-ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum, Alumni, Bandung, 1977 hal 145

²⁶⁰ Ronny Hanitijo Soemitro, Masalah-masalah Sosiologi Hukum, Sinar Baru, Bandung, 1984, hal 145

Untuk melihat fungsi hukum sebagai alat kontrol sosial terhadap penegakan hukum lingkungan dalam pembangunan ekonomi dapat ditinjau dari empat macam gaya kontrol sosial, seperti yang digambarkan dalam bagan berikut ini : ²⁶¹

	Pemidanaan	Pemberian Ganti Rugi	Terapeutik	Konsiliasi
Standar	Larangan	Kewajiban	Normalitas	Harmoni
Permasalahan	Kesalahan	Hutang	Kepentingan	Konflik
Inisiasi kasus	Kelompok	Korban	Si pelanggar	Pihak-pihak yang bersengketa
Identitas pelanggar	Pelanggar	Si berhutang	Korban	Yang Bersengketa
Penyelesaian	Penghukuman	Pembayaran	Pertolongan	Resolusi

Menjadikan fungsi hukum lingkungan berdasarkan dua fungsi hukum di atas maka implementasinya dalam pola pembangunan ekonomi di Sumatera Barat bisa diarahkan pada konsep-konsep pembangunan yang selaras dengan lingkungan. Selanjutnya, upaya-upaya penegakan hukum lingkungan akan bisa pula mewujudkan tujuan penegakan hukum dalam pembangunan ekonomi itu sendiri, yakni tercapainya ketertiban sebagaimana yang diungkapkan oleh Satjipto Rahardjo dengan teori penegakan hukum dalam pembangunan.

²⁶¹ Ronny Hanitijo Soemitro, Beberapa Masalah dalam Studi Hukum dan Masyarakat, Remaja Karya, Bandung, 1985, hal 95

BAB IV

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan terhadap permasalahan yang diangkat dalam tesis ini, maka selanjutnya di sini dapat diungkapkan beberapa kesimpulan atas pembahasan tersebut yakni :

1. Penegakan hukum lingkungan di Sumatera Barat dilaksanakan dalam satu pola kerja terpadu yang melibatkan para pemegang peran dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan yang terdiri dari aparat birokrasi Pemerintah Daerah Sumatera Barat, aparat penegak hukum lainnya (polisi, jaksa, dan hakim), badan atau lembaga teknis di bidang lingkungan seperti konsultan lingkungan dan laboratorium lingkungan, Pusat Studi Lingkungan Hidup (PSLH), organisasi lingkungan hidup dan masyarakat pengguna lingkungan.
 - a. Pola kerja terpadu dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan di Sumatera Barat dilakukan dalam satu hubungan koordinasi antara para pemegang peran dalam penegakan hukum lingkungan di Sumatera Barat.
 - b. Dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan di Sumatera terdapat beberapa kendala yang dikelompokkan atas :

- 1) Kendala kelembagaan yakni masih kurangnya lembaga-lembaga khusus yang bertanggung jawab terhadap persoalan lingkungan di Sumatera Barat.
 - 2) Kendala dalam aturan hukum yakni masih lemahnya ketentuan hukum yang mengatur persoalan lingkungan di Sumatera Barat yang sebagian besar permasalahan lingkungan di Sumatera Barat diatur dengan Keputusan Gubernur.
 - 3) Kendala sumber daya manusia yakni masih rendahnya tingkat kualitas sumber daya manusia di Sumatera Barat dalam memahami persoalan lingkungan dan masih rendahnya tingkat kesadaran lingkungan masyarakat daerah Sumatera Barat.
- c. Untuk menanggulangi kendala-kendala tersebut Pemerintah Daerah Sumatera Barat melakukan beberapa hal yakni :
- 1) Mendorong dan memfasilitasi terbentuknya lembaga atau bagian khusus di bidang lingkungan baik pada tiap Daerah Kota dan Kabupaten di Sumatera Barat maupun pada tiap instansi teknis atau sektoral yang ada di Sumatera Barat
 - 2) Membentuk aturan hukum pelaksana di tingkat daerah Sumatera Barat sebagai pengaturan lebih lanjut dari aturan-aturan hukum lingkungan di

tingkat nasional, baik itu aturan hukum yang merupakan *general environmental law* maupun yang merupakan *sectoral environmental law*.

- 3) Mengadakan pelatihan secara berkala maupun secara insidental terhadap aparat birokrasi penegak hukum lingkungan di Sumatera Barat serta melakukan secara aktif berbagai penyuluhan dan penerangan terhadap berbagai persoalan lingkungan kepada masyarakat.
2. Dengan berlakunya UU No 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah telah terjadi perubahan paradigma terhadap berbagai persoalan lingkungan di Sumatera Barat termasuk dalam hal penegakan hukum lingkungan dan dalam hal pemanfaatan potensi sumber daya lingkungan untuk kepentingan ekonomi daerah.
- a. Pelaksanaan otonomi daerah di Sumatera Barat membawa implikasi terhadap kebijakan penegakan hukum lingkungan dari pola yang cenderung sentralistik ke pola yang mengarah desentralistik.
 - b. Implementasi kebijakan penegakan hukum lingkungan dalam pola pembangunan ekonomi Sumatera Barat dilakukan dengan cara menjadikan konsep-konsep pembangunan dan lingkungan sebagai acuan dalam pelaksanaan pembangunan ekonomi Sumatera Barat, seperti konsep pembangunan berwawasan lingkungan, konsep pembangunan berkelanjutan, konsep modernisasi ekologi dan konsep etika lingkungan, sehingga pola pembangunan ekonomi Sumatera Barat tidak semata-mata berorientasi pada peningkatan PAD.

B. SARAN

Dari kesimpulan yang diungkapkan di atas maka di sini dapat dikemukakan beberapa saran, yakni :

1. Untuk mewujudkan pola kerja terpadu dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan, maka setiap pemegang peran dalam penegakan hukum lingkungan di Sumatera Barat harus bisa mengoptimalkan fungsi dan tugasnya, dan melakukan koordinasi secara terpadu antara masing-masing pemegang peran;
2. Mengupayakan agar masing-masing Pemerintah Daerah Kota dan Kabupaten di Sumatera Barat memiliki Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah dan pada setiap instansi teknis atau sektoral di daerah terdapat bagian khusus yang bertanggung jawab dalam menangani masalah lingkungan sehingga hal itu akan mempermudah pelaksanaan koordinasi dalam menyelesaikan berbagai persoalan lingkungan yang timbul.
3. Mengupayakan agar peraturan-peraturan hukum lingkungan yang ada baik yang bersifat *general environmental law* maupun yang bersifat *sectoral environmental law* memiliki pengaturannya lebih lanjut sehingga bisa diterapkan secara jelas dan tegas pada tingkat daerah. Khusus untuk daerah Sumatera Barat hendaknya dibentuk suatu Perda baru yang bisa disesuaikan dengan perubahan-perubahan aturan yang terkait dengan berbagai permasalahan lingkungan di tingkat nasional.

4. Meningkatkan peran serta masyarakat secara aktif dalam menghadapi berbagai persoalan lingkungan di Sumatera Barat guna bisa menumbuhkan kesadaran hukum lingkungan masyarakat sekaligus sebagai alat kontrol sosial dari masyarakat terhadap pelaksanaan penegakan hukum lingkungan di Sumatera Barat.
5. Agar pelaksanaan otonomi di bidang lingkungan bisa diwujudkan secara optimal maka harus ada suatu ketentuan tersendiri yang mengatur tentang kewenangan daerah dalam bidang lingkungan sehingga tidak menimbulkan multi interpretasi antara masing-masing daerah dalam mengeksploitasi sumber daya alam yang ada di daerahnya.
6. Hendaknya ada suatu konsep kajian khusus di bidang hukum yang bisa memberikan landasan teoretis dan konseptual terhadap pelaksanaan pembangunan guna bisa selaras dengan upaya-upaya pelestarian lingkungan sehingga tidak timbul suatu pertentangan antara aspek ekonomi dengan aspek lingkungan dari segi hukum yang pada gilirannya nanti bisa berkembang menjadi suatu kajian baru di bidang hukum dalam bentuk kajian hukum ekonomi lingkungan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurahman (Ed), Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah, Media Sarana Press, Jakarta, 1987
- Abdurrahman, Pengantar Hukum Lingkungan Indonesia, Alumni, Bandung, 1990
- Absori, Penegakan Hukum Lingkungan dan Antisipasi dalam Era Perdagangan Bebas, Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2000
- Achmad, Ali., Menguak Tabir Hukum, Pustaka Prima, Jakarta, 1988
- Allaby, Michael., Dictionary of Environment, The Mac Millan Press Ltd., London, 1979
- Amsyari, Fuad., Prinsip-prinsip Masalah Pencemaran Lingkungan, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1977
- Arsyad, Lincoln., Pengantar Perencanaan dan Pembangunan Ekonomi Daerah, BPFE, Yogyakarta, 1999
- Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Propinsi Sumatera Barat, Perencanaan dan Pembangunan Daerah Sumatera Barat, Disampaikan dalam Rapat Koordinasi Pembangunan Propinsi Sumatera Barat pada 11 Juni 2001
- Benveniste, Guy., Birokrasi, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994
- Berger, Peter L., Piramida Kurban Manusia, Terjemahan A. Rahman Toleng, LP3ES, Jakarta, 1982
- Blau, Peter M., Marshal W Meyer, Birokrasi dalam Masyarakat Modern, UI Press, Jakarta, 1987
- Brown, Lester E., Christopher Flavin, Sandra Postel, Menyelamatkan Planet Bumi : Bagaimana Membentuk Sebuah Ekonomi Global yang Berkesinambungan dari Segi Lingkungan Hidup, Terjemahan Hermoyo, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1994
- Danusaputro, St. Munadjat., Kimia Lingkungan dan Hukum Lingkungan, Litera, Bandung, 1977

- , Hukum Lingkungan, Buku IV, Global, Binacipta, Bandung,
1980
- , Hukum Lingkungan Buku I, Umum, Binacipta, Bandung
1984
- , Hukum Lingkungan Buku V, Sektoral, Binacipta, Bandung,
1984
- Darumurti, Krisna D., Umbu Rauta, Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran dan Pelaksanaan, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000
- Direktorat Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara : Panel Diskusi, Kebebasan Hakim dalam Negara Indonesia yang Berdasarkan Hukum, Depertemen Kehakiman, Jakarta, 1995
- Djatzmiko, Margono, Wahyono, Pendayagunaan Industrial Waste Management (Kajian Hukum Lingkungan Indonesia), Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000
- Elmi, Bachrul., Keuangan Pemerintah Daerah Otonom di Indonesia, UI-Press, Jakarta, 2002
- Faisal, Sanapiah., Penelitian Kualitatif Dasar-dasar dan Aplikasi, YA3, Malang, 1990
- Fauzi, Noer., et al, Otonomi Daerah : Sumber Daya Alam – Lingkungan, Lapera Pustaka Utama, Yokyakarta, 2001
- Gibson, James L., John M Ivancevich, James H Donnely, Organisasi : Prilaku; Struktur; Proses, Edisi Kedelapan, Jilid I, Bina Rupa Aksara, Jakarta , 1996
- Giddens, Anthony., The Third Way; Jalan Ketiga Pembaharuan Demokrasi Sosial, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1999
- Ginting, Perdana., Mencegah dan Menanggulangi Pencemaran Industri, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1995
- Gitosudarmo, Indriyo., I Nyoman Sudita, Perilaku Keorganisasian, Edisi pertama, BPF, Yokyakarta, 2000

- Guruh L.S, Sahda., Menimbang Otonomi VS Federal, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000,
- Hamid, Hamrat., Penegakan Hukum Lingkungan Melalui Tindakan Administrasi, Perdata, dan Pidana, makalah Seminar Hukum Lingkungan Fakultas Hukum UNS, Surakarta, tanggal 21 Februari 1992
- Hardjasoemantri, Koesnadi., Aspek Hukum Peran Serta Masyarakat dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1995
- , Hukum Tata Lingkungan, Edisi ketujuh, Cetakan keempat belas, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1999
- Hartono, C.F.G. Soenaryati., Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia, BPHN dan Trimitra Mandiri, Jakarta, 1999
- Hidayat, Arief., FX Adji Samekto, Hukum Lingkungan dalam Perspektif Global dan Nasional, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1998
- Hoogerwerf, A., Isi dan Corak-corak Kebijaksanaan, Terjemahan R.L.L Tobing, Erlangga, Jakarta, 1983
- , Politikologi, Terjemahan R.L.L. Tobing, Erlangga, Jakarta, 1985
- Husein, Harun M., Lingkungan Hidup Masalah Pengelolaan dan Penegakan Hukumnya, Bumi Aksara, Jakarta, 1995
- Islamy, Irfan., Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara, Bumi Aksara, Jakarta, 1992
- Ismawan, Indra., Risiko Ekologis di Balik Pertumbuhan Ekonomi, Media Pressindo, Yogyakarta, 1999
- Koeswadji, Hermin Hadiati., Hukum Pidana Lingkungan, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993
- Lotulung, Paulus Effendi., Penegakan Hukum Lingkungan Oleh Hakim Perdata, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993

- Guruh L.S, Sahda., Menimbang Otonomi VS Federal, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000,
- Hamid, Hamrat., Penegakan Hukum Lingkungan Melalui Tindakan Administrasi, Perdata, dan Pidana, makalah Seminar Hukum Lingkungan Fakultas Hukum UNS, Surakarta, tanggal 21 Februari 1992
- Hardjasoemantri, Koesnadi., Aspek Hukum Peran Serta Masyarakat dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1995
- , Hukum Tata Lingkungan, Edisi ketujuh, Cetakan keempat belas, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1999
- Hartono, C.F.G. Soenaryati., Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia, BPHN dan Trimitra Mandiri, Jakarta, 1999
- Hidayat, Arief., FX Adji Samekto, Hukum Lingkungan dalam Perspektif Global dan Nasional, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1998
- Hoogerwerf, A., Isi dan Corak-corak Kebijaksanaan, Terjemahan R.L.L Tobing, Erlangga, Jakarta, 1983
- , Politikologi, Terjemahan R.L.L. Tobing, Erlangga, Jakarta, 1985
- Husein, Harun M., Lingkungan Hidup Masalah Pengelolaan dan Penegakan Hukumnya, Bumi Aksara, Jakarta, 1995
- Islamy, Irfan., Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara, Bumi Aksara, Jakarta, 1992
- Ismawan, Indra., Risiko Ekologis di Balik Pertumbuhan Ekonomi, Media Pressindo, Yogyakarta, 1999
- Koeswadji, Hermin Hadiati., Hukum Pidana Lingkungan, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993
- Lotulung, Paulus Effendi., Penegakan Hukum Lingkungan Oleh Hakim Perdata, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993

- Manan, Bagir., Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994
- ., Wewenang Propinsi, Kabupaten dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah, makalah Seminar Nasional Pengembangan Wilayah dan Pengelolaan Sumber Daya Alam di Kawasan Pesisir dalam Rangka Penataan Ruang Daerah yang Berkelanjutan, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, 13 Mai 2000
- ., Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yokyakarta, 2001
- Martono, Hambar., Kebijakan Pengelolaan Lingkungan Hidup, makalah disampaikan pada acara Sosialisasi Undang-undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup Bagi Aparat Penegak Hukum se Jabotabek, di Jakarta, tanggal 1 Desember 1997
- Mertokusomo, Soedikno., Sejarah Peradilan dan Perundang-undangannya di Indonesia Sejak 1942, Aspek Kemanfaatannya Bagi Kita Bangsa Indonesia, Liberty, Yokyakarta, 1983
- Mitchell, Bruce., B Setiawan, Dwita Hadi Rahmi, Pengelolaan Sumberdaya dan Lingkungan, Gajah Mada University Press, Yokyakarta, 2000
- Moleong, Lexy J., Metodologi Penelitian Kualitatif, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1999
- Muslimin, Amrah., Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah, Alumni, Bandung, 1986
- Musanef, Sistem Pemerintahan di Indonesia, Gunung Agung, Jakarta, 1985
- Nasution, Arif., (Ed), Demokratisasi & Problema Otonomi Daerah, Mandar Maju, Bandung, 2000
- Nasution, S., Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif, Tarsito, Bandung, 1988
- Ndaraha, Taliziduhu., Budaya Organisasi, Rineka Cipta, Jakarta, 1997
- Nonet, Philippe., Philip Selznick, Law and Society in Transition Toward Responsive Law, Harpen & Row Publisher, New York, 1978

- Nugroho, Alois A., *Dari Etika Bisnis ke Etika Ekobisnis*, Grasindo, Jakarta, 2001
- Pamudji, S., *Ekologi Administrasi Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1983
- Pedoman Umum Penyusunan Perencanaan Pembangunan Berkelanjutan di Daerah (Agenda 21 Daerah), Direktorat Jendral Pembangunan Daerah, Depertemen Dalam Negeri, Jakarta, 2000
- Pide, Mustari., *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1999
- Proyek Pembinaan Teknis Yustisial Mahkamah Agung RI, UU No 23 tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Permasalahannya, Mahkamah Agung RI, Jakarta, 1998
- Pujirahayu, Esmi Warassih., *Kebijakan Pemerataan*, Majalah Masalah-masalah Hukum, No. 1 – 1983, Undip, Semarang
- ., *Pembinaan Kesadaran Hukum*, Majalah Masalah-masalah Hukum No. 5 – 1983, Undip, Semarang
- Putro, Ahmad S Adnan., *Majalah Usahawan No 4 Th XXII*, April, 1993
- Rahardjo, Satjipto., *Pemanfaatan Ilmu-ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1977
- ., *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1980
- ., *Hukum dalam Perspektif Sosial*, Alumni, Bandung, 1981
- ., *Hukum dan Perubahan Sosial Suatu Tinjauan Teoritis Serta Pengalaman-pengalaman di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1983
- ., *Permasalahan Hukum di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1983
- ., *Tabah, Anton., Polisi, Pelaku, dan Pemikir*, Gramedia, Jakarta, 1993
- ., *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996

- , Sejarah Ilmu Pengetahuan dan Penelitian Sosial, makalah disampaikan pada Pelatihan Metodologi Penelitian Ilmu Sosial, Diselenggarakan Oleh Bagian Hukum dan Masyarakat, Fakultas Hukum Undip, Semarang, 14 – 15 Mai 1999
- , Mengajarkan Keteraturan Menemukan Ketidakteraturan (Teaching Order Finding Disorder), Undip, Semarang, 15 Desember 2000.
- , Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis, Sinar Baru, Bandung, tanpa tahun
- Rangkuti, Siti Sundari., Pembinaan Hukum Lingkungan Administrasi, Hukum Lingkungan Keperdataan, Hukum Lingkungan Kepidanaan, Universitas Airlangga, Surabaya, 1984
- , Hukum Lingkungan dan Kerjasama Lingkungan dalam Proses Pembangunan Hukum Nasional Indonesia, Dr. Setiadi Unair, Surabaya, 1984
- , Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional, Airlangga University Press, Surabaya, 2000
- Rasyidi, Lili., B. Arief Sidharta, Filsafat Hukum Mazhab dan Refleksinya, Remaja Rosda Karya, Bandung, 1994
- Reksohadiprodjo, Soekanto., Ekonomi Sumber Daya Alam dan Energi, BPFE, Yogyakarta, 1998
- Robbins, Stephen P., Organization Theory, Structure Designs and Applications, Prentice Hall Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1990
- Safruddin, Ateng., Pasang Surut Otonomi Daerah, Binacipta Bandung, 1985
- Salim, Emil., Lingkungan Hidup dan Pembangunan, Mutiara Sumber Wijaya, Jakarta, 1979
- , Pembangunan Berwawasan Lingkungan, LP3ES, Jakarta, 1991
- Setiono, Kusdiwirarti., Johan S Masjhur, Anna Alisyahbana, (Ed), Manusia, Kesehatan dan Lingkungan, Alumni, Bandung, 1998

- Siagian, Sondang P., *Administrasi Pembangunan, Konsep, Dimensi dan Strateginya*, Bumi Aksara, Jakarta, 2000
- Siahaan, N.H.T., *Ekologi Pembangunan, dan Hukum Tata Lingkungan*, Erlangga, Jakarta, 1989
- Sidharta, Bernard Arief., *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 1999
- Silalahi, Daud., *Hukum Lingkungan dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Alumni, Bandung, 2001
- Soejono, *Pengamanan Hukum Terhadap Pencemaran Lingkungan Akibat Industri*, Cet ke X, Alumni, Bandung, 1979
- Soekanto, Soerjono., *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1982
- ., *Penegakan Hukum*, Bina Cipta, Bandung, 1983
- ., *Efektivitas Hukum dan Peranan Sanksi*, Remaja Karya, Bandung, 1985
- ., *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Perss, Jakarta, 1990
- ., *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1993
- Soemarwoto, Otto., *Indonesia dalam Kancan Isu Lingkungan Global*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1991
- ., *Ekologi, Lingkungan Hidup dan Pembangunan*, Djambatan, Jakarta, 1997
- Soemitro, Ronny Hanitijo., *Permasalahan Hukum di dalam Masyarakat*, Alumni, Bandung, 1984
- ., *Masalah-masalah Sosiologi Hukum*, Sinar Baru, Bandung, 1984
- ., *Beberapa Masalah dalam Studi Hukum dan Masyarakat*, Remaja Karya, Bandung, 1985

- , Studi Hukum dan Masyarakat, Alumni, Bandung 1985
- , Perspektif Sosial dalam Pemahaman Masalah-masalah Hukum,
Agung Press, Semarang, 1989
- , Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri, Ghalia Indonesia,
Jakarta 1990
- Soerjani, Moh., Rofiq Ahmad, Rozi Munir, (ed), Lingkungan : Sumber Daya Alam dan
Kependudukan dalam Pembangunan, UI Press, Jakarta, 1987
- Sofyan, Kebijakan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Propinsi Sumatera Barat, Bapedalda
Propinsi Sumatera Barat, 2000
- Suara Pembaharuan, Otonomi Daerah Peluang dan Tantangan, Pustaka Sinar Harapan,
Jakarta, 2001
- Subagyo, P. Joko., Hukum Lingkungan, Masalah dan Penanggulangannya, Rineka Cipta,
Jakarta, 1999
- Sudarto, Kapita Selektta Hukum Pidana, Alumni, Bandung, 1986
- , Hukum dan Hukum Pidana, Alumni, Bandung, 1977
- Sumaatmadja, Nursaid., Studi Lingkungan Hidup, Alumni, Bandung, 1989
- Sunindhia, Y.W., Praktek Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah, Rineka Cipta, Jakarta,
1996
- Sunggono, Bambang., Hukum dan Kebijaksanaan Publik, Sinar Grafika, Jakarta, 1994
- Suratmo, F. Gunarwan., Analisis Mengenai Dampak Lingkungan, Gadjah Mada University
Press, Yokyakarta, 1990
- Suryaningrat, Bayu., Desentralisasi dan Dekonsentrasi Pemerintahan di Indonesia, Suatu
Analisa, Dewaruci Press, Jakarta, 1981
- Susanto, I.S., Pemahaman Kritis Terhadap Realitas Sosial, Majalah Masalah-masalah
Hukum No. 9 – 1992. Undip, Semarang
- Sutamihardja, RM., Kualitas dan Pencemaran Lingkungan, IPB, Bogor, 1978

- Stewart, Aileen Mitchell., Empowering People, Pemberdayaan Sumber Daya Manusia, Kanisius, Yokyakarta, 1998
- Syaukani. HR, Afan Gaffar, Ryaas Rasyid, Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan, Pustaka Pelajar, Yokyakarta, 2002
- Usman, Rachmadi., Pokok-pokok Hukum Lingkungan Nasional, Akademika Pressindo, Jakarta, 1993
- Wignjosoebroto, Soetandyo., Faktor-faktor yang Mempengaruhi Keefektifan Hukum yang Melaksanakan Fungsinya Sebagai Kontrol Sosial, Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 1976
- Zaimar, Pemerataan Tingkat Pendapatan Masyarakat di Propinsi Sumatera Barat, Jurnal Info Pembangunan, Edisi Juli 2001
- Zainudin, Musyair., Otonomi Daerah dan Perencanaan Pembangunan, Jurnal Info Pembangunan, Edisi Mai 2001