

OTONOMI DAERAH SEBAGAI PENYUMBANG PERUSAKAN DAN PENCEMARAN LINGKUNGAN HIDUP

Maria Maya Lestari

Fakultas Hukum Universitas Riau
Jl Pattimura No. 9 Pekanbaru

Abstrak

Perluasan otonomi pasca reformasi sesungguhnya dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Senyatanya, dibukanya kesempatan penambahan daerah baru dan meluasnya otonomi berdampak pada lingkungan hidup sehingga timbul bencana alam yang nyaris tak kunjung berhenti. Kebijakan otonomi yang tidak dibarengi dengan prinsip pembangunan berwawasan lingkungan hidup telah menyebabkan percepatan pengrusakan dan pencemaran lingkungan hidup. Pemanfaatan SDA sebesar-besarnya tanpa memikirkan dampak jangka panjang kedepan pada akhirnya juga akan menyebabkan kerugian bagi daerah itu sendiri.

Kata kunci : Otonomi, pencemaran lingkungan

Abstract

The expansion of autonomy after the reforms actually intended to improve the welfare of the community. In fact, opening new opportunities and increase regional autonomy widespread impact on the environment causing the natural disasters which almost never stops. Policy autonomy that is not coupled with environmentally sustainable development principles has led to accelerated destruction and environmental pollution. Utilization of natural resources profuse without thinking about the next long-term impact will ultimately cause harm to the region itself.

Key words: *autonomy, environmental pollution*

A. Pendahuluan

Sebagai bangsa yang baru berkembang, pemerintah kita masih menempatkan pengelolaan lingkungan hidup sebagai salah satu dan yang utama sebagai sumber pendapatan negara. Lihat saja pertambangan emas dan batubara oleh Freeport di Propinsi Papua, Minyak dan gas bumi oleh Caltex dan perusahaan asing lainnya baik yang didaratan sampai dengan di pertambangan di lepas pantai propinsi Riau, Kalimantan sampai dengan dengan pesisir Nusa Tenggara, dan berbagai bentuk pertambangan batubara di merata tempat pulau Kalimantan sampai dengan pertambangan Timah di Kep. Bangka dan Belitung, adalah bukti nyata bentuk eksploitasi dan eksplorasi secara besar-besaran terhadap sumber daya alam sejak zaman penjajahan Belanda dan dilanjutkan pasca kemerdekaan.

Setelah kemerdekaan dengan alasan mensejahterakan rakyat pemerintah juga mengeluarkan kebijakan pengelolaan sumber daya

kehutanan dan perkebunan rakyat dengan menguras habis kekayaan hutan di mulai dari ujung pulau Sumatera (Aceh) sampai dengan ujung Papua. Hutan ditebang dan kayunya dijual secara illegal sedangkan lahan yang ditinggalkan diubah fungsi menjadi ladang seribu hektar sawit. Sehingga cenderung dari maraknya kasus pengrusakan dan pencemaran yang terjadi di negara ini mengesankan bahwa kebijakan pemerintah banyak yang tak sejalan dengan prinsip *sustainable development* (pembangunan berkelanjutan).

Kondisi ini diperparah dengan dengan dikeluarkannya UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dimana dengan UU ini menyatakan bahwa dengan otonomi daerah setiap daerah mempunyai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat¹. Dengan alasan itu setiap Propinsi dan Kabupaten termasuk Daerah pemekaran akan berlomba-lomba memanfaatkan SDA (sumber daya alam mereka)

Lihat saja kasus bencana Wasior; adanya pemekaran sudah dapat dipastikan setiap wilayah di propinsi lengkap dengan Kabupaten dan Kota nya akan beramai-ramai berusaha meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) dengan cara mengeluarkan berbagai macam perizinan pertambangan (dalam UU pertambangan disebut dengan istilah KP/ Kuasa Pertambangan) sampai dengan menerbitkan berbagai macam peraturan daerah tentang pemanfaatan kawasan hutan sesuai dengan Ranperda setempat.² Sehingga dengan pemekaran wilayah diduga merupakan penyumbang utama terhadap percepatan pengrusakan dan pencemaran terhadap lingkungan hidup di daerah.

B. Rumusan Masalah

¹ Pasal 1 Angka 5, UU nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

² Maria Maya Lestari, Riau Pos, Opini, 13/10/2010

1. Mengapa Otonomi Daerah dikatakan sebagai penyumbang pengrusakan dan pencemaran lingkungan hidup?
2. Bagaimana antisipasi agar pencemaran dan pengrusakan dapat dikurangi sebagai dampak Otonomi Daerah?

C. Pemecahan Masalah

Pemerintah merupakan alat kelengkapan negara; suatu negara tidak dapat eksis tanpa adanya pemerintah, karena "pemerintah pada hakekatnya adalah kekuasaan yang terorganisir."³ Dalam konteks hubungan antara pemerintah pusat dan daerah ditinjau dari sudut pandang manajemen pemerintahan, kajian hanya dilakukan terhadap pola pembagian kewenangan, rentang kendali, pertanggungjawaban serta pembinaan dan pengawasan.⁴

Adapun membahas mengenai hubungan pusat dan daerah atas dasar otonomi teritorial merupakan konsep dalam negara kesatuan. Satuan otonomi teritorial merupakan suatu kesatuan mandiri dalam lingkungan negara kesatuan yang berhak melakukan tindakan hukum sebagai subjek hukum untuk mengatur dan mengurus fungsi pemerintah (administrasi negara) yang menjadi urusan rumahtangganya.⁵ Dan pengaturan mengenai pemerintah dan daerah otonomi serta daerah pemekaran juga telah diatur didalam UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada Bab II. PEMBENTUKAN DAERAH DAN KAWASAN KHUSUS, Bagian Kesatu Pembentukan Daerah dari pasal 4 sampai dengan pasal 8.

Dengan adanya pengaturan mengenai pemekaran wilayah ini akan membawa dampak terhadap "keinginan" beberapa daerah dan wilayah kabupaten dan/ kota yang merasa kaya akan sumber daya alam untuk

³ C.F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern Kajian Tentang Sejarah & Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, Nusa Media, Bandung, 2008, hal. 10

⁴ Ni'matul Huda, 2007, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, FH. UII Press, Yogyakarta, 2007, hal. 1

⁵ Ibid, hal. 5

melepaskan dirinya dari propinsi induk guna membentuk pemerintahan tersendiri yang mandiri. Sehingga dampak dari otonomi dan pemekaran wilayah ini telah menjadikan propinsi yang semula hanya berjumlah 26 (pasca lepasnya Timor-Timur) menjadi 33 Propinsi.

1. Otonomi Daerah sebagai penyumbang pengrusakan dan pencemaran lingkungan hidup

Pengembangan kelembagaan pengelolaan lingkungan pada tingkat lokal (daerah) secara substantif mengikuti dinamika kesadaran ekologis (*environmental conciousness*) global, regional, dan nasional. Jiwa kesadaran ekologi umat manusia yang bersedian hasil Konferensi Stockholm telah mempenagruhi kesadaran lingkungan nasional pemerintah Indonesia dan terasa menjiwai muatan normatif pengundangan Undang-undang No. 4 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (UULH)⁶ yang nantinya direvisi menjadi Undang-undang nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH) dan direvisi lagi menjadi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH) sebagai payung hukum lingkungan hidup yang terbaru di Indonesia.

Pemerintah Daerah menurut UUPPLH adalah gubernur, bupati, atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah⁷. Implikasi dari dikeluarkannya uu pemda dikaitkan dengan UUPPLH adalah setiap daerah pemekaran akan mempunyai hak untuk mengeluarkan izin dalam hal pengelolaan lingkungan hidup di wilayah hukum mereka.

⁶ Suparto Wijoyo, *Hukum Lingkungan : Kelmbagaan Pengeloaan Lingkungan di Daerah*, Airlangga Univ. Press, Surabaya, 2005, hal. 1

⁷ Pasal 1 Angka 38, Undang-Undang Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH)

Bila dikaitkan dengan kewenangan pemberian izin pengelolaan lingkungan terhadap setiap daerah pemekaran inilah yang akan mempercepat kegiatan pengrusakan dan pencemaran lingkungan hidup.

Bila pada pasca otonomi daerah kebijakan pemerintah masih bersifat disentralisasi dimana semua kebijakan tertumpu dipusat maka perizinan untuk suatu kegiatan pemanfaatan hutan hanya terbatas pada satu kebijakan pemerintah di satu daerah. Namun dengan adanya kewenangan pemerintah daerah dalam mengelola wilayah mereka pasca otonomi sudah dapat dipastikan setiap kepala daerah otonomi daerah pemekaran akan beramai-ramai mengeluarkan izin pengelolaan lingkungan hidup dengan maksud meningkatkan pendapatan daerah mereka dan beralasan akan berguna untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat mereka. Mengingat sebagai daerah otonom, suatu daerah tersebut mestilah memenuhi beberapa persyaratan sebagai berikut⁸ :

1. adanya kesiapan SDM aparatur yang berkeahlian
2. adanya sumber dana yang pasti untuk membuiyai berbagai urusan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat sesuai kebutuhan dan karakteristik daerah.
3. tersedianya fasilitas pendukung pelaksanaan pemerintah daerah
4. bahwa ptonomi daerah yang diterapkan adalah otonomi daerah dalam koridor negara kesatuan Republik Indonesia (NKRI)

Sehingga dengan beberapa alasan diatas pemerintah daerah cenderung mengurus SDA didaerah semaksimal mungkin dengan alasan meningkatkan PAD (Pendapatan Asli Daerah). selain itu keserakahan pejabat di setiap daerah pemekaran akan dilakukan semaksimal mungkin meng "goal" kan setiap RANPERDA (rancangan Peraturan Daerah) yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan dan pemanfaatan lingkungan hidup. Lihat saja contoh kasus perubahan fungsi lahan cagar alam Tanjung Siapi-Api menjadi kawasan industri dan pelabuhan di Sumatra

⁸ HAW. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonomi*, Raja Grafindo Persada, 2004, Jakarta, Hal. 15-16

Selatan, yang melibatkan pejabat tingkat daerah dan pusat termasuk Legislatif/ DPR pusat, yang disuap agar bersedia "mengesahkan" fungsi hutan cagar alam menjadi kawasan industri⁹.

Contoh lainnya lihat saja bencana di wasior, Kerusakan diperparah lagi dengan pemekaran Propinsi Irian Jaya menjadi Propinsi Papua dan Papua Barat. Dengan adanya pemekaran sudah dapat dipastikan setiap wilayah di propinsi lengkap dengan Kabupaten dan Kota nya akan beramai-ramai berusaha meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) dengan cara mengeluarkan berbagai macam perizinan pertambangan (dalam UU pertambangan disebut dengan istilah KP/ Kuasa Pertambangan) sampai dengan menerbitkan berbagai macam peraturan daerah tentang pemanfaatan kawasan hutan sesuai dengan Ranperda setempat.

Bahkan dengan kata lain bila pemekaran dan otonomi daerah tersebut tidak diimbangi dengan semangat *sustainable environment* maka akan memunculkan raja-raja kecil yang siap menerima pemasukan dalam bentuk pajak dari setiap izin eksploitasi dan eksporasi sumber daya alam di wilayahnya. Mengingat berdasarkan penelitian IHI dan Yappika deforestasi di hutan Papua Barat telah mencapai 6.6 juta hektar Primer dan sekunder Papua Barat telah terkepung HPH, tambang, dan perkebunan. Terutama kegiatan pertambangan merupakan penyumbang kerusakan terbesar terhadap berubahnya ekosistem suatu tempat, mengingat beberapa bentuk pertambangan yang dilakukan di wilayah Papua dan Papua Barat merupakan pertambangan secara terbuka yang berarti suatu bukit hijau yang mengandung emas atau timah dapat berubah menjadi lembah akibat suatu kegiatan pertambangan.

⁹ Meskipun dalam undang-undang memang telah mengatur mengenai bahwa hutan alam, hutan lindung dan cagarbudaya dapat dialih fungsikan peruntukan lahannya melalui tahapan pengesahan oleh pemerintah daerah, pusat dan terakhir oleh DPR pusat, namun setiap kegiatan tersebut mestilah telah melalui perhitungan yang matang secara ekonomi lingkungan. Mengingat saat ini perubahan lahan lebih banyak terjadi akibat tuntutan pihak industriawan dan para pemodal asing yang mempunyai kepentingan atas lahan tersebut.

Dibandingkan dengan pra reformasi dan otonomi, di Papua dahulu hanya terdiri dari beberapa perusahaan pertambangan saja antara lain yang terbesar adalah Freeport, dan dahulu belum ada kegiatan perkebunan sawit seperti sekarang.

Selain itu lihat juga contoh kasus di Riau dan Sumatra Utara secara khusus dan Pulau Sumatra secara umum, Perkebunan di Sumatera mulai menimbulkan masalah terhadap lingkungan ketika pemerintah membuka keran penggunaan kawasan hutan konversi menjadi areal perkebunan melalui PP No 21 tahun 1970 dan PP No. 9 tahun 1990. Melalui kebijakan tersebut pengusaha perkebunan bisa memperluas areal perkebunan dengan memanfaatkan areal hutan konversi. Menurut padu serasi antara Tata Guna Hutan Kesepakatan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Pulau, tahun 1984 masih ada sekitar 5 juta hektar areal hutan konversi. Sampai tahun 1997 hanya tersisa 1,6 juta hektar. Ditjen Perkebunan mencatat, tahun 2006, luas areal perkebunan sawit di Sumatera mencapai 4,5 juta hektar atau 75,4 persen dari total luas perkebunan kelapa sawit di Indonesia. Ketika pamor kelapa sawit meningkat karena harganya di tingkat internasional cukup tinggi, beberapa pengusaha perkebunan memanfaatkan areal hutan konversi menjadi areal perkebunan kelapa sawit. Akibatnya terjadi lonjakan pembangunan perkebunan terutama perkebunan kelapa sawit di Sumatera. Lonjakan luasan perkebunan ini dianggap sebagai salah satu penyebab deforestasi.¹⁰

Ditinjau dari meningkatnya jumlah pencemaran baik air, tanah dan udara dapat kita lihat dari kasus pembakaran asap di berbagai daerah terutama di Pulau Sumatra. Contoh kasus pembakaran asap oleh perkebunan sawit di Propinsi Riau. Setiap tahun propinsi Riau merupakan penyumbang terbesar asap di Indonesia. Pembakaran tanah gambut secara terbuka dilakukan oleh pihak-pihak kontraktor dalam kegiatan *landclearing* sebelum sawit ditanam. Kegiatan pembakaran lahan dilakukan secara besar-besaran oleh pengusaha sawit guna

¹⁰ M. Puteri Rosalina, *Derita Lingkungan Dalam Kekangan Bisnis Perkebunan*, 2008

mempermudah dan menghemat biaya penanaman sawit. Dan dampak dari pembakaran lahan gambut ini adalah, pencemaran lingkungan udara yang terjadi di Propinsi Riau setiap tahunnya. Tanpa adanya penegakan hukum terhadap pengusaha pemilik lahan dan pihak pemerintah daerah sebagai pihak pemberi dan mengeluarkan izin pengolahan lahan. Padahal untuk suatu kegiatan yang mengakibatkan perubahan bentuk topografi lahan dari hutan ke perkebunan telah diatur dalam UUPPLH mestilah mempunyai Amdal dan/ RKL dan RPL, sebagai salah satu syarat administrasi.

2. Antisipasi agar Pencemaran dan Pengrusakan Dapat Dikurangi Sebagai Dampak Otonomi Daerah

Meningkatnya pengrusakan dan pencemaran lingkungan hidup sebagai dampak dari pemenuhan kebutuhan pendapatan daerah tidak dapat dihindari lagi. Mengingat dengan dikeluarkannya UU no. 32 tahun 2004, telah memberikan hak kepada daerah untuk mengelola, mensejahterakan dan memajukan daerahnya dengan segenap kemampuan mereka. Meskipun secara normatif, UU mengidealkan setiap kebijakan daerah mesti sesuai dan selaras dengan ketentuan pusat, fakta dilapangan tetap tiadak dapat pungkiri bahwa kegiatan penyimpangan tetap terus terjadi. Antara lain dengan melakukan eksploitasi dan eksplorasi secara besar-besaran terhadap sumber daya daerah sebagi ajang balas dendam era Orde Baru yang masih bersifat sentralistik.

Pencegahan kebijakan pemerintah termasuk pemerintah daerah (*beshikking*) berdasarkan UUPPLH dicegah melalui pasal 1 angka 10, tentang KLHS :

Kajian lingkungan hidup strategis, yang selanjutnya disingkat KLHS, adalah rangkaian analisis yang sistematis, menyeluruh, dan partisipatif untuk memastikan bahwa prinsip pembangunan berkelanjutan telah menjadi dasar dan terintegrasi dalam pembangunan suatu wilayah dan/atau kebijakan, rencana, dan/atau program.

Dengan adanya KLHS setiap kegiatan industri dan pemanfaatan lingkungan hidup mesti sesuai dengan KLHS yang telah dicanangkan. KLHS tidak ubahnya sebuah *Master Plant* pembangunan kawasan secara terpadu. Bila dulu suatu daerah hanya mempunyai rencana tata ruang kota, dengan KLHS setiap daerah telah mempunyai rencana tata ruang terpadu disetiap sudut kabupaten, kota, Propinsi dan Nasional.

Pemanfaatan sumber daya alam akan dimulai dari RPPLH (rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup) yang diajukan pihak pengusaha sebagai sebuah proposal awal. Dan proposal pengelolaan lingkungan ini mesti lah sesuai peruntukannya dengan KLHS yang telah dibuat. Adapun dokumen Amdal, RKL dan RPL tetap menjadi bahan pertimbangan utama. RPPLH¹¹ menjadi dasar penyusunan dan dimuat dalam rencana pembangunan jangka panjang dan rencana pembangunan jangka menengah.

Disinilah awal dari pencegahan pihak pembuat kebijakan berbuat curang, karena bila ternyata pihak pembuat kebijakan tetap mengeluarkan izin pengelolaan dan pemanfaatan lingkungan hidup tidak sesuai dengan RPPLH maka mereka dapat diajukan tuntutan pemidanaan atas keputusan yang telah mereka keluarkan. Lihat pasal 111, pasal 112 dan pasal 113 UUPPLH yang menyatakan bahwa pihak pembuat kebijakan juga dapat diajukan tuntutan pidana bila kebijakannya bertentang dengan syarat-syarat yang terdapat dalam UUPPLH. Selain itu penegakan lapangan administrasi tetap ada yaitu dengan bolehnya masuarakat mengajukan gugatan keputusan / perizinan yang telah dikeluarkan ke peradilan TUN setempat.

D. Penutup

1. Kesimpulan

¹¹ Opcit, UUPPLH, Pasal 10 angka 5

Bahwa penerapan otonomi daerah yang terjadi saat ini terasa sangat luas dan kebablasan terutama yang menyangkut pemnafaatan lingkungan hidup. Mengingat dengan adanya otonomi membuat setiap daerah otonom terutama yang mempunyai SDA yang melimpah, mengeruk sebesar-besarnya SDA yang mereka miliki dengan alasan meningkatkan pendapatan asli daerah guna mendukung jalannya roda pembangunan daerah. Kebijakan otonomi yang tidak dibarengi dengan prinsip pembangunan berwawasan lingkungan hidup telah menyebabkan percepatan pengrusakan dan pencemaran lingkungan hidup. Pemanfaatan SDA sebesar-besarnya tanpa memikirkan dampak jangka panjang kedepan pada akhirnya juga akan menyebabkan kerugian bagi daerah itu sendiri. Seperti contoh, kasus tsunami Aceh salah satunya adalah akibat hutan bakau yang berfungsi sebagai benteng penahan ombak ditebang, bencana wasior akibat ilog, bencana asap di Riau, banjir bandang Bahorok, dan rusaknya hutan Papua, Kalimantan dan Babel akibat pertambangan terbuka.

2. Saran

- a. Pada dasarnya Undang-undang kita telah mengatur semua hal secara baik, bahkan setiap perubahan yang dibuat hanyalah merupakan penekanan yang mempertegas dan menerangkan secara jelas klausula yang hendak dimaksudkan, mengingat UU sebelumnya mungkin masih mengatur secara umum saja. Namun bila para pejabat pemerintah itu sendiri tidak tegas membuat, melaksanakan dan menegakkan kebijakan pemanfaatan dan pengelolaan lingkungan sesuai dengan UU, dapat dipastikan lingkungan hidup di Indonesia tak lama lagi akan hancur.
- b. Perlunya penegakan hukum lingkungan terhadap para pembuat kebijakan, mengingat izin pengelolaan lingkungan hidup berawal dan berakhir dari suatu izin yang diberikan. Bila si pembuat izin tidak menjalankan tugasnya mulai dari pra pemberian izin, sampai dengan

fungsi pengawasan maka pihak pembuat kebijakan juga sudah mesti mendapatkan sanksi pidana yang lebih berat, bahkan termasuk sanksi administrasi kepegawaian seperti penurunan pangkat dan jabatan

- c. Mengingat langkah pertama adalah perizinan sudah semestinya aparat pemerintah menguasai benar hukum lingkungan, sehingga pada saat mereka membuat keputusan tidak asal-asalan saja.
- d. Perlu kejujuran, agar tidak ada lagi korupsi dan kolusi dalam pencadangan fungsi lahan antara pihak legislatif dan eksekutif.

E. Daftar Pustaka

HAW. Widjaja, 2004, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonomi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta

Suparto Wijoyo, 2005, *Hukum Lingkungan : Kelmbagaan Pengelolaan Lingkungan di Daerah*, Airlangga Univ. Press, Surabaya

M. Puteri Rosalina, *Derita Lingkungan Dalam Kekangan Bisnis Perkebunan*, 2008

C.F. Strong, 2008, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern Kajian Tentang Sejarah & Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, Nusa Media, Bandung

Ni'matul Huda, 2007, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, FH. UII Press, Yogyakarta

Maria Maya Lestari, Riau Pos, Opini, 13/10/2010

Undang-Undang Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH)

Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah