

141



LAPORAN PENELITIAN
DIP UNAIR
TAHUN ANGGARAN 1999/2000

PENGATURAN TENTANG KELEMBAGAAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN DI INDONESIA

MILIK
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA

Peneliti :

SUPARTO WIJOYO, S.H.,M.Hum.
Dr. HARJONO, S.H.,MCL.
LILIK PUDJIASTUTI, S.H.
AGUS SEKARMADJI, S.H.,M.Hum.
SRI WINARSIH, S.H.

LEMBAGA PENELITIAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Dibiayai oleh : DIP Universitas Airlangga 1999/2000
Nomor SK. Rektor 8402/J03/PP/1999
Nomor Urut : 19

FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS AIRLANGGA

Februari, 2000

3000 23700 3141

MILIK
PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA



LAPORAN PENELITIAN
DIP UNAIR
TAHUN ANGGARAN 1999/2000

KKB
KK-2

344.598 046

Pen
2

PENGATURAN TENTANG KELEMBAGAAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN DI INDONESIA



Peneliti :

SUPARTO WIJOYO, S.H.,M.Hum.
Dr. HARJONO, S.H.,MCL.
LILIK PUDJIASTUTI, S.H.
AGUS SEKARMADJI, S.H.,M.Hum.
SRI WINARSIH, S.H.

LEMBAGA PENELITIAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Dibiayai oleh : DIP Universitas Airlangga 1999/2000
Nomor SK. Rektor 8402/J03/PP/1999
Nomor Urut : 19

FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS AIRLANGGA

Februari, 2000

3000 23700 3141



DEPARTEMEN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
LEMBAGA PENELITIAN

- | | | |
|--------------------------------------|--------------------------------------|--|
| 1. Puslit Pembangunan Regional | 5. Puslit Pengembangan Gizi(5995720) | 9. Puslit Kependudukan dan Pembangunan (5995719) |
| 2. Puslit Obat Tradisional | 6. Puslit/Studi Wanita (5995722) | 10. Puslit / Kesehatan Reproduksi |
| 3. Puslit Pengembangan Hukum | 7. Puslit Olahraga | |
| 4. Puslit Lingkungan Hidup (5995718) | 8. Puslit Bioenergi | |

Kampus C Unair, Jl. Mulyorejo Surabaya 60115 — Telp. (031) 5995246, 5995248, 5995247 Fax. (031) 5995246
E-mail: lpunair@rad.net.id — <http://www.geocities.com/Athens/Olympus/6223>

IDENTITAS DAN PENGESAHAN
LAPORAN AKHIR HASIL PENELITIAN

1. a. Judul Penelitian : Pengaturan Tentang Kelembagaan Pengelolaan Lingkungan di Indonesia
- b. Macam Penelitian : () Fundamental, () Terapan, (V) Pengembangan, () Instiusional
- c. Katagori Penelitian : () I (V) II () III () IV
2. Kepala Proyek Penelitian
- a. Nama Lengkap dan Gelar : Suparto Wijoyo, S.H., M.Hum.
- b. Jenis Kelamin : Laki-Laki
- c. Pangkat/Golongan dan NIP: Penata Muda / Gol. IIIa - 132 206 160
- d. Jabatan Sekarang : Staf Pengajar
- e. Fakultas/Puslit/Jurusan : Hukum / Hukum Administrasi
- f. Univ./Inst. /Akademi : Universitas Airlangga
- g. Bidang Ilmu Yang Diteliti : Hukum
3. Jumlah Tim Peneliti : 4 (Empat) orang
4. Lokasi Penelitian : Perpustakaan & Instansi Pemerintah (Surabaya-Jakarta)
5. Kerjasama dengan Instansi Lain
- a. Nama Instansi : -
- b. A l a m a t : -
6. Jangka Waktu Penelitian : 6 (Enam) bulan
7. Biaya Yang Diperlukan : 3.750.000,00
8. Seminar Hasil Penelitian
- a. Dilaksanakan Tanggal : 17 Februari 2000
- b. Hasil Penelitian : () Baik Sekali (V) Baik
() Sedang () Kurang

Surabaya, 17 Februari 2000



Mengetahui/Mengesahkan:
a.n. Rektor
Ketua Lembaga Penelitian,

Prof.Dr. Noor Cholies Zaini f
NIP. 130 355 372

RINGKASAN PENELITIAN

PENGATURAN TENTANG KELEMBAGAAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN DI INDONESIA (Suparto Wijoyo, Harjono, Lilik Pudjiastuti, Agus Sekarmadji, dan Sri Winarsih, Tahun 1999/2000, 56 Halaman)

Penelitian ini merupakan penelitian *hukum normatif* dengan pendekatan "*statute and conceptual approach*". Melalui pendekatan demikian, dalam penelitian ini dilakukan pengkajian secara kritis terhadap keseluruhan pengaturan tentang kelembagaan pengelolaan lingkungan di Indonesia untuk direfleksi dan diargumentasi secara teoritik berdasarkan konsep dasar hukum lingkungan.

Untuk itulah penelitian ini berorientasi pada upaya melakukan penelaahan secara mendalam mengenai ketentuan hukum kelembagaan pengelolaan lingkungan dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPH) dan perangkat peraturan perundang-undangan pendukungnya. Dengan demikian, penelitian ini memiliki manfaat teoritik maupun praktis. Manfaat *teoritik* penelitian berkaitan dengan pengembangan hukum lingkungan. Manfaat *praktis* penelitian berkenaan dengan hasil penelitian yang dapat digunakan sebagai referensi bagi masyarakat luas dan para pihak yang terlibat dalam pengelolaan lingkungan, khususnya instansi yang berwenang melakukan pengelolaan lingkungan.

Penelitian mengenai pengaturan tentang kelembagaan pengelolaan lingkungan memiliki relevansi dan mendapat aktualitas dalam pengembangan hukum lingkungan di banyak negara, termasuk Indonesia. Negara-negara anggota OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*) yang *notabene*nya adalah negara-negara maju, telah pula menempatkan pengaturan kelembagaan pengelolaan lingkungan sebagai bagian *inherent* dalam keseluruhan "*environmental management system*".

Semula, dasar hukum utama pengaturan kelembagaan pengelolaan lingkungan di Indonesia adalah Pasal 18 Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (UULH) yang mulai berlaku sejak tanggal 11 Maret 1982. Selama kurun waktu 15 (lima belas) tahun (1982-1997) berlakunya UULH, pengaturan kelembagaan pengelolaan lingkungan dikualifikasikan dalam: (a) kelembagaan pengelolaan lingkungan pada tingkat *nasional* yang dilakukan oleh MENLH

(MENKLH), (b) kelembagaan pengelolaan lingkungan secara *sektoral* yang dilakukan oleh masing-masing departemen atau lembaga pemerintah nondepartemen, dan (c) kelembagaan pengelolaan lingkungan *di daerah* yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah (Pasal 18 UULH).

Pada tanggal 19 September 1997 telah diundangkan UUPLH. Berlakunya UUPLH dimaksudkan untuk menyempurnakan UULH guna mencapai tujuan pembangunan berkelanjutan. Pengaturan mengenai kelembagaan pengelolaan lingkungan dalam UUPLH tertuang pada Pasal 8-13 yang mengkategorisasikan: kelembagaan pengelolaan lingkungan pada tingkat *nasional* yang dikoordinasi oleh Menteri (MENLH) (Pasal 9 dan 11) dan *di daerah* dengan mengikutsertakan Pemerintah Daerah yang diatur lebih lanjut oleh peraturan perundang-undangan (Pasal 12-13).

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pengaturan kelembagaan pengelolaan lingkungan yang tertuang dalam UUPLH sangat problematis dan belum bersifat menyempurnakan UULH. Masih banyak diketemukan kelemahan dan kekeliruan perumusan tentang pengaturan kelembagaan pengelolaan lingkungan dalam UUPLH, sehingga menimbulkan persoalan mengenai efektivitas UUPLH. Pengaturan keberadaan MENLH dan BAPEDAL serta Pemerintah Daerah dalam pengelolaan lingkungan mengandung beragam ketentuan kelembagaan yang secara mendasar justru menimbulkan kerancuan dan terus menerus memerlukan pengkajian lebih lanjut agar penerapannya tidak keliru.

Pengaturan kelembagaan pengelolaan lingkungan berdasarkan UUPLH belum mencerminkan makna "*environmental management system*" yang mensyaratkan adanya keterpaduan (bukan koordinasi). Dari segi "*pengelolaan lingkungan*", yang dibutuhkan adalah terdapatnya suatu institusi kelembagaan yang memiliki wewenang penuh untuk melakukan pengelolaan lingkungan. Penelitian ini merekomendasikan (menyarankan) dibentuknya Departemen Lingkungan dan Penataan Ruang yang dipimpin seorang Menteri yang mempunyai "*full authority*" di bidang pengelolaan lingkungan dan penataan ruang.

(L.P. Fakultas Hukum Universitas Airlangga. Sumber Biaya: Dana Rutin Universitas Airlangga Tahun Anggaran 1999/2000. SK Rektor Nomor: 8402/J03/PP/1999, Tanggal 6 September 1999)

KATA PENGANTAR

Kelembagaan pengelolaan lingkungan di Indonesia perlu mendapatkan perhatian serius kalangan akademisi secara umum maupun akademisi hukum, terutama hukum lingkungan. Pemberian perhatian yang diwujudkan dalam suatu bentuk penelitian ilmiah dengan melakukan penelaahan mendalam mengenai pengaturan tentang kelembagaan pengelolaan lingkungan diharapkan dapat memberikan kontribusi teoritis dan praktis yang berharga bagi upaya pengelolaan lingkungan yang efektif.

Peneliti menyadari bahwa permasalahan dan hasil penelitian yang diketengahkan dapat mengundang tanggapan dan kritik dari berbagai pihak. Tentu saja berbagai tanggapan dan kritik tersebut, apalagi yang bertitik tolak dari kerangka pikir ilmiah, jelas akan diterima dengan lapang dada demi penyempurnaan penelitian ini.

Pada kesempatan ini peneliti menyampaikan pula penghargaan yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang telah menyumbangkan tenaga, pikiran serta dukungan untuk penelitian ini. Terim kasih yang setulus-tulusnya disampaikan kepada Rektor Universitas Airlangga dan Kepala Lembaga Penelitian Universitas Airlangga atas bantuan dana yang diberikan berupa pembiayaan penelitian.

Semoga hasil penelitian ini dapat memperkaya khasanah pengembangan hukum, khususnya hukum lingkungan serta bermanfaat bagi upaya pengelolaan lingkungan. Amin.

Surabaya, 1 Februari 2000

Peneliti

DAFTAR ISI

	Halaman
RINGKASAN PENELITIAN	ii
KATA PENGANTAR	iv
DAFTAR ISI	v
BAB I : PENDAHULUAN	1
1. Latarbelakang Masalah	1
2. Rumusan Masalah	4
3. Tujuan Penelitian	4
4. Manfaat Penelitian	4
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA	6
1. Kelembagaan Pengelolaan Lingkungan	6
2. Pengaturan Kelembagaan Pengelolaan Lingkungan	6
BAB III : METODE PENELITIAN	12
1. Pendekatan Masalah	12
2. Bahan Hukum	12
3. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum	13
4. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum	13

BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN	15
1. Kelembagaan Pengelolaan Lingkungan Tingkat Nasional	15
1.1. Menteri Negara Lingkungan Hidup (MENLH)	15
1.2. Badan Pengendalian Dampak Lingkungan (BAPEDAL)	24
1.3. Perlunya Departemen Lingkungan dan Penataan Ruang	30
2. Kelembagaan Pengelolaan Lingkungan Di Daerah	33
 BAB V : PENUTUP	 44
1. Simpulan	44
2. Saran	45
 DAFTAR PUSTAKA	 47
 LAMPIRAN-LAMPIRAN	 51

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latarbelakang Masalah

Pengelolaan lingkungan hanya dapat berhasil menunjang pembangunan berkelanjutan apabila administrasi pemerintahan berfungsi secara efektif dan terpadu (S.S. Rangkuti, 1996). Belum efektifnya pelaksanaan pengelolaan lingkungan di Indonesia selama ini disinyalir oleh Kasumbogo Untung (mantan Staf Ahli MENLH), dikarenakan terdapatnya kelemahan pada aspek kelembagaan yang tidak mencerminkan keterpaduan dan masih mengedepannya kepentingan sektor (1997). Dengan demikian, instansi yang berwenang di bidang pengelolaan lingkungan (*"the real competent authority"*) adalah Menteri-menteri sektoral (*"the sectoral ministers"*) atau konkritnya instansi yang berwenang memberi *izin lingkungan* (S.S. Rangkuti, 1999).

Dianutnya pola kelembagaan yang sektoral dalam melakukan pengelolaan lingkungan didasarkan atas pertimbangan bahwa pengelolaan lingkungan (hidup) bukan milik dan tanggung jawab suatu instansi tertentu, melainkan tanggung jawab semua pihak dalam rangka pembangunan berkelanjutan. Oleh karena itu diperlukan koordinasi lintas sektor secara efektif dan efisien (K. Untung, E. Sudjana & L. Burhan, 1997). Namun, kenyataan yang terjadi justru sebaliknya, semakin jauh dari harapan.



Terdapat ketidakefektifan dan ketidakefisienan dalam pencapaian secara optimal sasaran pengelolaan lingkungan yang dimafhumi sebagai upaya sadar untuk: menciptakan terselenggaranya hubungan yang selaras antara manusia dan lingkungan, mengendalikan dengan bijaksana penggunaan sumberdaya nasional, mengembangkan manusia sebagai pengelola lingkungan, melaksanakan pembangunan dengan mempertimbangkan lingkungan demi kepentingan generasi di masa depan, dan melindungi bangsa terhadap dampak negatif kegiatan pihak di luar wilayah Indonesia yang menimbulkan kerusakan dan pencemaran lingkungan (E. Salim, 1993, O. Soemarwoto, 1997).

Secara yuridis dibutuhkanlah pengaturan tentang kelembagaan pengelolaan lingkungan yang efektif dalam rangka menjamin kepastian hukum sesuai dengan tuntutan masyarakat global (internasional) yang tercermin dalam Prinsip 11 Deklarasi Rio: "*State shall enact effective environmental legislation ...*". Apalagi kelembagaan pengelolaan lingkungan (*environmental management*) sedang mengalami relevansi yang serius dan mendapat aktualitas baru sebagai tema hukum (lingkungan) dalam mengimplementasikan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) (Edith Brown Weiss, ed., 1992; Philippe Sand, 1995).

Intrinsik, kelembagaan pengelolaan lingkungan niscaya berhadapan dengan seperangkat pengaturan (hukum) sebagai sarana pemenuhan kepentingan (EMDI, 1990, S.S. Rangkuti, 1996) yang dilaksanakan secara *integral* (= utuh-menyeluruh) sebagai *kunci pokoknya* (St. M. Danusaputro, 1985).

Pelaksanaan pengelolaan lingkungan di Indonesia telah mempunyai dasar hukum sebagaimana dituangkan dalam *Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup - UUPH* (LNRI Tahun 1997 No. 68 - TLNRI No. 3699) yang berlaku sejak tanggal 19 September 1997. UUPH ini bermaksud menyempurnakan *Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup - UULH* (LNRI Tahun 1982 No. 12 - TLNRI No. 3215) guna mencapai pembangunan berkelanjutan. Ketentuan kelembagaan atas dasar UUPH pun dipersepsi telah memberikan perubahan pola kewenangan pengelolaan lingkungan yang efektif dengan keterpaduan sebagai prinsip utamanya.

UUPH mengakui bahwa: Lingkungan (hidup) dalam pengertian ekologis tidak mengenal batas wilayah, baik wilayah negara maupun wilayah administratif. Akan tetapi, lingkungan yang berkaitan dengan *pengelolaan* harus jelas batas wilayah *wewenang* pengelolannya. Lingkungan yang dimaksud adalah lingkungan Indonesia (Penjelasan Umum UUPH).

Sedasar dengan rumusan Pasal 1 angka 2 UUPH, maka instansi yang berwenang melakukan pengelolaan lingkungan akan menetapkan kebijaksanaan penataan, pemanfaatan, pengembangan, pemeliharaan, pemulihan, pengawasan, dan pengendalian lingkungan. Bidang-bidang ini merupakan elementasi pengelolaan lingkungan berdasarkan UUPH.

Pengaturan kelembagaan tentang pengelolaan lingkungan di Indonesia telah diformulasikan dalam Pasal 8-13 UUPH. Pengelolaan lingkungan menuntut dikembangkannya suatu sistem dengan

keterpaduan sebagai ciri utamanya (Penjelasan Umum UUPH). Oleh karena itu, diperlukanlah perangkat kelembagaan pengelolaan lingkungan yang taat asas (prinsip) dan konsekuen dari pusat sampai ke daerah yang dituangkan dalam peraturan hukum yang efektif.

2. Rumusan Masalah

Bertumpu pada latarbelakang masalah yang diketengahkan, maka pokok masalah yang perlu dikaji secara mendalam dapat dirumuskan sebagai berikut: *Bagaimanakah pengaturan tentang kelembagaan pengelolaan lingkungan di Indonesia (berdasarkan UUPH)?*

3. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan *perumusan masalah* yang dikemukakan, tujuan penelitian ini adalah untuk mengkaji secara kritis-komprehensif ketentuan-ketentuan hukum mengenai kelembagaan pengelolaan lingkungan di Indonesia berdasarkan UUPH dan perangkat peraturan perundang-undangan pendukungnya.

4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini memiliki manfaat teoritis dan manfaat praktis. Manfaat teoritis penelitian berkaitan dengan pengembangan hukum lingkungan (nasional) mengingat fokus pengkajian penelitian dilakukan untuk memahami secara mendalam pengaturan tentang kelembagaan pengelolaan lingkungan sebagai salah satu tema sentral aspek Hukum Lingkungan (Administratif) yang

diatur dalam UUPH. Adapun manfaat praktis penelitian berkenaan dengan hasil penelitian yang dapat digunakan sebagai referensi bagi masyarakat luas dan instansi yang berwenang melakukan pengelolaan lingkungan di Indonesia.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

1. Kelembagaan Pengelolaan Lingkungan

Tema kelembagaan (dan wewenang) pengelolaan lingkungan selalu menjadi bagian penting dalam pengkajian Hukum Lingkungan (Administratif) (W. Brussaard, et al., 1996, S.S. Rangkuti, 1999). Kelembagaan yang di dalamnya bermuatan kewenangan merupakan materi muatan utama undang-undang pengelolaan lingkungan (K. Hardjasoemantri, 1996, 1999; Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, the Netherlands, 1997; Robert Beckman & Lal Kurukulasuriya, 1997).

Wewenang (dan kelembagaan) merupakan pula konsep inti dalam Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi sebagai hukum publik (F.A.M. Stroink & J.G. Steenbeek, 1987). Wewenang lazimnya dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*), sehingga wewenang senantiasa berkaitan dengan kekuasaan (negara). Wewenang sekurang-kurangnya terdiri atas tiga komponen, yaitu: pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh berarti penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum. Komponen dasar hukum bermakna setiap wewenang harus selalu dapat ditunjuk dasar hukumnya. Komponen konformitas hukum beresensi adanya standard wewenang, baik standard umum untuk semua jenis wewe-

nang maupun standard khusus bagi jenis wewenang tertentu (P.M. Hadjon, 1998).

Dalam bukunya *Environmental Management and Institution in OECD Countries: Lessons from Experience*, Magda Lovei dan Charles Weiss, Jr. telah pula mengungkapkan (1998):

"... institutional framework is an inherent part of the environmental management system. It facilitates and supports the environmental policy-making process, and ensures the implementation and enforcement of policies. The main pillars of environmental administration are government agencies appointed and authorized by elected officials to carry out these tasks".

Jelaslah bahwa kelembagaan pengelolaan lingkungan dalam kepustakaan hukum lingkungan telah ditempatkan sebagai *"an inherent part of the environmental mangement system"*, bahkan merupakan *"the main pillars of environmental administration"* pada keseluruhan proses pembuatan kebijaksanaan lingkungan (S.S. Rangkuti & S. Wijoyo, 1999) guna mencapai sasaran sekaligus tujuan pengelolaan lingkungan.

Sasaran pengelolaan lingkungan di Indonesia adalah (Pasal 4 UUPH):

- a. Tercapainya keselarasan, keserasian, dan keseimbangan antara manusia dan lingkungan.
- b. Terwujudnya manusia Indonesia sebagai insan lingkungan yang memiliki sikap dan tindak melindungi dan membina lingkungan.
- c. Terjaminnya kepentingan generasi masa kini dan generasi masa depan.
- d. Tercapainya kelestarian fungsi lingkungan.
- 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 hidup.

Sasaran pengelolaan lingkungan tersebut sejalan dengan tujuan pengelolaan lingkungan, yakni untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa (Pasal 3 UUPH).

Pencapaian tujuan dan sasaran pengelolaan lingkungan tersebut jelas membutuhkan kelembagaan pengelolaan lingkungan yang tangguh dengan pengaturan hukum yang menopang dan memberikan jaminan kepastian. UUPH juga mengungkapkan bahwa, sistem pengelolaan lingkungan (termasuk kelembagaannya) sebagai bagian pembangunan berkelanjutan harus diberi dasar hukum yang jelas, tegas dan menyeluruh guna menjamin kepastian hukum bagi upaya pengelolaan lingkungan (Penjelasan Umum UUPH). Kelembagaan pengelolaan lingkungan dilengkapi fungsi (wewenang) untuk membuat aturan sekaligus menegakkannya secara administratif ("*adjudication*") di samping melakukan tugas-tugas pengelolaan lingkungan secara nyata (N.K. Kubasek & G.S. Silverman, 1997).

2. Pengaturan Kelembagaan Pengelolaan Lingkungan

Keberadaan pengaturan (hukum) kelembagaan pengelolaan lingkungan selalu dipahami sebagai bagian integral proses pembuatan kebijaksanaan lingkungan dalam memberikan perlin-

dungan lingkungan (D.J. Fiorino, 1995). Pengaturan kelembagaan pengelolaan lingkungan menentukan tingkat efektifitas perlindungan lingkungan secara institusional dalam keseluruhan mekanisme pengelolaan lingkungan (Federal Environmental Agency, 1997).

Selama 15 (lima belas) tahun kurun waktu berlakunya UULH (11 Maret 1982-19 September 1997), ternyata pengelola lingkungan di Indonesia lebih bersifat koordinatif, mengingat wewenang (dan kelembagaan) pengelolaan lingkungan secara sektoral tetap berada pada departemen ataupun lembaga pemerintah nondepartemen, sesuai dengan bidang tugas dan tanggung jawab masing-masing. Alhasil, instansi yang berwenang di bidang pengelolaan lingkungan secara nyata adalah Menteri-menteri sektoral. Menteri Negara Lingkungan Hidup (MENLH) sebatas pada fungsi koordinatif terhadap departemen sektoral dan lembaga pemerintah nondepartemen (S.S. Rangkuti, 1996, 1997). Unsur *keterpaduan* yang diwujudkan dalam kebijaksanaan lingkungan (*integrated and coordinated approach*) tidak menyentuh akar permasalahan. Kedudukan MENLH tanpa "dilengkapi" wewenang administratif struktural merupakan kendala utama (kelembagaan) pengelolaan lingkungan.

Menyadari kelemahan yang dimiliki oleh MENLH, sejak tanggal 5 Juni 1990 telah dibentuk Badan Pengendalian Dampak Lingkungan (BAPEDAL). Dengan pembentukan BAPEDAL, kelembagaan pengelolaan lingkungan di Indonesia diharapkan bertambah efektif, apalagi MENLH merangkap pula menjadi Kepala BAPEDAL. Ironisnya, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang

berlaku sampai diundangkannya UUPH, baik MENLH maupun Kepala BAPEDAL sebagai lembaga pemerintah nondepartemen ternyata sama-sama tidak mempunyai *wewenang* administratif struktural, baik di Pusat ataupun di Daerah. Bahkan hubungan intern kelembagaan antara Kantor MENLH dan BAPEDAL juga *tidak jelas* (S.S. Rangkuti, 1996-1999).

Sebagai ketentuan hukum yang dimaksudkan untuk menyempurnakan UULH (Konsiderans Menimbang huruf e UUPH), UUPH telah pula memformulasikan pengaturan kelembagaan pengelolaan lingkungan secara khusus dalam *Bab IV Wewenang Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Pasal 8-13. Pengaturan termaksud tampaknya disertai harapan besar agar kelembagaan pengelolaan lingkungan di Indonesia berjalan lebih baik dan efektif (ICEL, 1997).

Namun realitanya, disinyalir bahwa pengaturan kelembagaan (dan wewenang) pengelolaan lingkungan berdasarkan UUPH justru banyak mengandung kerancuan dan kekeliruan serta belum banyak dikemukakan, bahkan kurang mendapat perhatian yang memadai dari setiap penelaahan UUPH (S.S. Rangkuti, 1999). Setelah lebih dari dua tahun UUPH berlaku, perhatian banyak pihak tampaknya masih hanya tertuju pada aspek penegakan hukum terhadap UUPH (M.A. Santosa, 1997-1999) tanpa mengerti pula apa yang dimaksud dengan penegakan hukum lingkungan.

Untuk itulah, suatu penelitian yang bermaksud mengkaji secara mendalam masalah seputar *pengaturan tentang kelembagaan pengelolaan lingkungan di Indonesia (menurut UUPH)*, tentunya merupakan penelaahan yang memiliki tumpuan teoritis maupun praktis dalam tataran yuridis. Pelaksanaan pengkajian mendalam

mengenai pengaturan kelembagaan pengelolaan lingkungan harus pula dipahami sebagai upaya dan langkah untuk mendesak *frontier* pembinaan Hukum Lingkungan ke arah lebih maju.

BAB III

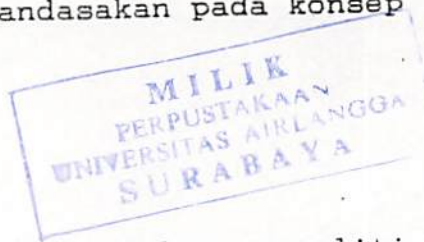
METODE PENELITIAN

1. Pendekatan Masalah

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan peraturan perundang-undangan ("*statute approach*") dan pendekatan konseptual ("*conceptual approach*"). Dengan kedua model pendekatan tersebut, dalam penelitian ini akan dilakukan pengkajian mendalam mengenai peraturan perundang-undangan tentang kelembagaan pengelolaan lingkungan di Indonesia untuk direfleksi dan diargumentasi secara teoritik berlandaskan pada konsep dasar hukum lingkungan.

2. Bahan Hukum

Bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah *bahan-bahan hukum (legal materials)* yang dalam penelitian hukum normatif terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder (R.G. Logan, 1986). Bahan hukum primer penelitian ini terutama adalah UUPLH dan semua perangkat peraturan perundang-undangan lingkungan yang menjadi pendukungnya. Termasuk bahan hukum sekunder yang dipergunakan ialah berbagai karya ilmiah para sarjana (*environmental lawyers*), hasil-hasil penelitian, dan jurnal-jurnal ilmiah di bidang hukum, khususnya hukum lingkungan yang menyangkut kelembagaan pengelolaan lingkungan.



3. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum primer dan sekunder dilakukan melalui prosedur identifikasi dan inventarisasi dengan menggunakan sistem kartu (*card system*) yang terbagi atas tiga kartu, yaitu: kartu ikhtisar, kartu kutipan, dan kartu analisis (Winarno Surakhmad, 1997).

Dalam pengumpulan bahan-bahan hukum, kartu-kartu termaksud disusun berdasarkan subjeknya: nama pengarang (nomor dan tahun pengundangan peraturan perundang-undangan), tetapi dalam penguraian dan pengkajian dilakukan berdasarkan objeknya: rumusan masalah dan tema-tema analisis sesuai dengan topik pembahasan.

4. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang diperoleh diolah secara kualitatif melalui proses penalaran hukum (*legal reasoning*) yang *logis-sistematis*. Penalaran hukum ini dilakukan dengan memperhatikan kekhasan logika dalam ilmu hukum normatif dengan bersandarkan pada: hakekat hukum (*the nature of laws*), sumber hukum (*the sources of laws*) dan jenis hukum (*the kinds of laws*) (Irving M Copi - P.M. Hadjon, 1994).

Dengan demikian, langkah-langkah analisis terhadap bahan hukum yang diperoleh didasarkan atas langkah-langkah berpikir secara sistematis untuk memperoleh pemahaman yang komprehensif atas pokok masalah yang dijadikan titik tolak penelitian (dan penulisan).

Sebagai alat bantu untuk mempertajam analisis, dipergunakan pula metode perbandingan dan interpretasi hukum (*rechtsvergelijking en rechtsinterpretatie methode*). Dalam melakukan interpretasi hukum, digunakan metode interpretasi sebagaimana yang dikemukakan oleh P. van Dijk et al. (1985): "*Hij onderscheide hieren vier elementen: het gramaticale, het logische, het historische en het systematische*". Keempat macam metode interpretasi ini digunakan secara keseluruhan agar dapat memahami makna suatu ketentuan hukum. Digunakannya keempat metode interpretasi hukum tersebut dimaksudkan untuk mencari makna terdalam dan terluas dari suatu ketentuan peraturan perundang-undangan yang menjadi bahan hukum penelitian ini.

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Kelembagaan Pengelolaan Lingkungan Tingkat Nasional

1.1. Menteri Negara Lingkungan Hidup (MENLH)

Bab IV UUPH memuat ketentuan tentang *Wewenang Pengelolaan Lingkungan Hidup* yang diformulasikan dalam Pasal 8-13. Mengenai kelembagaan pengelolaan lingkungan tingkat nasional tercermin pada Pasal 9 dan 11 UUPH. Pasal 9 UUPH menyatakan:

- (1) Pemerintah menetapkan kebijaksanaan nasional tentang pengelolaan lingkungan hidup dan penataan ruang dengan tetap memperhatikan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.
- (2) 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.
- (3) 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.
- (4) Keterpaduan perencanaan dan pelaksanaan kebijaksanaan nasional pengelolaan lingkungan hidup, sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dikoordinasikan oleh Menteri.

Pasal 9 UUPH tersebut mengungkapkan substansi pengelolaan lingkungan pada tingkat nasional yang dilakukan secara *terpadu* oleh instansi pemerintah sesuai dengan bidang tugas dan tanggung jawab *masing-masing* (ayat 2) dan *dikoordinasi* oleh Menteri (ayat 4). Rumusan demikian mengandung arti "*contradictio in terminis*": "Terpadu" dan "masing-masing" (sektoral) tidak mungkin dilaksanakan. Terdapat kerancuan antara istilah "*keterpaduan*" dan "*koordinasi*", sebagai dua istilah yang tidak dapat *dikombinasikan* secara yuridis-administratif. Maksud dari keterpaduan ("*integration*") adalah penyatuan wewenang ("*fusion of competence*"), sedangkan koordinasi ("*coordination*") adalah kerjasama dalam pelaksanaan wewenang yang bersifat mandiri ("*working together in the exertion of autonomous competences*") (A.V. van den Berg, 1985; S.S. Rangkuti, 1996-1999).

Dari ketentuan Pasal 9 ayat (2) UUPH nyatalah bahwa, belum tampak keberanian untuk menetapkan pengelolaan lingkungan secara terpadu, tanpa embel-embel kata: "masing-masing" atau "koordinasi". Pemikiran masih bertumpu pada situasi dewasa ini, bukan kebutuhan institusi pengelolaan lingkungan masa mendatang sesuai dengan arahan dalam Agenda 21 (S.S. Rangkuti & S. Wijoyo, 1999).

Pasal 11 UUPH mengetengahkan:

- (1) Pengelolaan lingkungan hidup pada tingkat nasional dilaksanakan secara terpadu oleh perangkat kelembagaan yang dikoordinasi oleh Menteri.
- (2) Ketentuan mengenai tugas, fungsi, wewenang dan susunan organisasi serta tata kerja kelembagaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.

Rumusan Pasal 11 UUPH termaksud kembali mengulang kerancuan yang terdapat pada Pasal 9 UUPH. Pasal 11 UUPH telah mensejajarkan lagi istilah "terpadu" dengan "koordinasi" dalam pengelolaan lingkungan tingkat nasional yang secara kelembagaan dilakukan oleh seorang Menteri.

Siapakah Menteri yang dimaksud dalam Pasal 9 dan 11 UUPH itu? Pasal 1 angka 25 UUPH menjawabnya dengan menyatakan: "... Menteri yang ditugasi untuk mengelola lingkungan hidup". Institusi menteri yang memiliki "tugas untuk mengelola lingkungan" sebagaimana dirumuskan dalam UUPH tidak lain adalah Menteri Negara Lingkungan Hidup (MENLH) sesuai dengan *Keputusan Presiden Nomor 101 Tahun 1998 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Menteri Negara* (Keppres No. 101 Tahun 1998).

Dengan berlakunya Keppres No. 101 Tahun 1998, *Keputusan Presiden Nomor 60 Tahun 1998 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Menteri Negara* yang telah diubah dengan *Keputusan Presiden Nomor 77 Tahun 1998 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Menteri Negara* dinyatakan tidak berlaku.

Pasal 4 ayat (9) Keppres No. 101 Tahun 1998 menggariskan: MENLH bertugas membantu Presiden dalam melaksanakan urusan pemerintahan di bidang lingkungan hidup. Dalam melaksanakan tugasnya, menurut Pasal 5 angka 9 Keppres No. 101 Tahun 1998, MENLH menyelenggarakan fungsi:

- a. perumusan kebijaksanaan pemerintah di bidang pengelolaan lingkungan hidup;

- b. pengkoordinasian dan peningkatan keterpaduan penyusunan rencana, program dan kegiatan Departemen, Lembaga Pemerintahan Non-Departemen, Pemerintah Daerah, masyarakat dan dunia usaha di bidang pengelolaan lingkungan hidup dalam rangka pelaksanaan pembangunan yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan hidup;
- c. pembinaan kegiatan operasional Badan Pengendalian Dampak Lingkungan;
- d. peningkatan peran serta masyarakat di bidang pengelolaan lingkungan hidup;
- e. penyampaian laporan, saran dan pertimbangan di bidang tugas dan fungsinya kepada Presiden;
- f. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Presiden.

Dengan demikian, MENLH mempunyai tugas fungsional untuk merumuskan kebijaksanaan, merencanakan pelaksanaan dan mengkoordinasikan segala kegiatan di bidang pengelolaan lingkungan. Ini menunjukkan bahwa kelembagaan pengelolaan lingkungan di Indonesia lebih bersifat *koordinatif* (S.S. Rangkuti, 1996). Fungsi koordinasi dan perumusan kebijaksanaan pengelolaan lingkungan nasional jelas bukanlah fungsi MENLH yang operasional. Koordinasi yang dilakukan oleh MENLH menjadi sangat luas dan diperlukan kerjasama dengan berbagai departemen atau lembaga pemerintah nondepartemen, terutama dalam kaitannya dengan penetapan kebijaksanaan pengelolaan lingkungan sektoral.

Dalam menyelenggarakan tugas dan fungsinya, MENLH dibantu oleh Staf MENLH sebagaimana diatur dalam *Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor: KEP-34/MENLH/11/1998 tentang Organisasi dan Tata Kerja Menteri Negara Lingkungan Hidup* (KEPMENLH Nomor: KEP-34/MENLH/11/1998). Dengan berlakunya

Keputusan ini. Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor: KEP-26/MENLH/9/1993 tentang Organisasi dan Tata Kerja Menteri Negara Lingkungan Hidup dinyatakan tidak berlaku.

Menurut Pasal 5 KEPMENLH Nomor: KEP-34/MENLH/11/1998, Staf MENLH terdiri atas:

- a. Sekretaris MENLH (Sesmeneg-LH)
- b. Asisten MENLH (Asmeneg-LH) yang meliputi:
 1. Asmeneg-LH Bidang Pengelolaan Lingkungan Alam (Asmeneg-LH I)
 2. Asmeneg-LH Bidang Pengelolaan Lingkungan Buatan (Asmeneg-LH II)
 3. Asmeneg-LH Bidang Pengelolaan Lingkungan Sosial (Asmeneg-LH III)
- c. Staf Ahli MENLH (Staf Ahli Meneg-LH). Berdasarkan Pasal 57 KEPMENLH Nomor: KEP-34/MENLH/11/1998, Staf Ahli MENLH dibagi dalam:
 1. Staf Ahli MENLH Bidang Ekonomi Lingkungan Hidup
 2. Staf Ahli MENLH Bidang Teknologi Lingkungan Hidup
 3. Staf Ahli MENLH Bidang Hukum Lingkungan Hidup
 4. Staf Ahli MENLH Bidang Lingkungan Hidup Global.

Mengikuti induknya, yaitu UUPLH yang senantiasa menambahkan kata "hidup" setelah "lingkungan", sehingga dalam KEPMENLH Nomor: KEP-34/MENLH/11/1998 tersebut muncul penamaan Staf Ahli MENLH Bidang Hukum Lingkungan Hidup sebagai suatu terminologi yang tidak lazim dalam kepustakaan Hukum Lingkungan. Staf Ahli MENLH tersebut semestinya cukup disebut Staf Ahli MENLH Bidang Ekonomi Lingkungan, Staf Ahli MENLH Bidang Teknologi

Lingkungan, Staf Ahli MENLH Bidang Hukum Lingkungan, dan Staf Ahli MENLH Bidang Lingkungan Hidup Global, tanpa perlu menambahkan kata "hidup".

Merujuk pada Pasal 12 Keppres No. 101 Tahun 1998 dan Pasal 60 KEPMENLH Nomor: KEP-34/MENLH/11/1998, MENLH dan semua unsur staf MENLH dalam melaksanakan tugasnya wajib menerapkan prinsip koordinasi, integrasi dan sinkronisasi yang populer disingkat KIS. Sebuah prinsip yang sudah *klise* dan tidak mungkin diakomodasi secara administratif. Bahkan menimbulkan praktek KKN (korupsi, kolusi dan nepotisme) yang sudah menjadi "*serious problems in public ('environmental') management in Indonesia*" (J.M. Otto, 1997).

Dari perangkat peraturan hukum mengenai kelembagaan pengelolaan lingkungan tingkat nasional berdasarkan Pasal 9 dan 11 UUPH j.s. Keppres No. 101 Tahun 1998 dan KEPMENLH Nomor: KEP-34/MENLH/11/1998, institusi pengelolaan lingkungan nasional dilakukan secara koordinatif oleh MENLH sebagai lembaga yang berstatus Menteri Negara. Menurut Pasal 2 Keppres No. 101 Tahun 1998: "Menteri Negara mempunyai tugas menangani bidang tugas tertentu dalam kegiatan pemerintahan negara yang bidang tugasnya tidak ditangani oleh suatu Departemen". Ini menunjukkan bahwa MENLH merupakan institusi yang nondepartemental, yakni: tidak memimpin departemen pemerintahan.

Apabila kelembagaan pengelolaan lingkungan tingkat nasional berada di tangan MENLH sebagai Menteri Negara yang tidak "memimpin departemen pemerintahan", berarti MENLH tidak mempunyai *portefeuille* atau tidak memiliki wewenang adminis-

tratif struktural. Konsekuensinya, secara teoritik MENLH tidak berwenang menerbitkan suatu Keputusan Tata Usaha Negara, misalnya "izin lingkungan" (S.S. Rangkuti, 1997-1999) yang tetap menjadi wewenang sektor.

Untuk itulah Pasal 20 UUPH merupakan suatu ketentuan yang "surprise", karena memberikan kewenangan kepada MENLH "sebagian" izin lingkungan:

- (1) Tanpa suatu keputusan izin, setiap orang dilarang melakukan pembuangan limbah ke media lingkungan hidup.
- (2) Setiap orang dilarang membuang limbah yang berasal dari luar wilayah Indonesia ke media lingkungan hidup Indonesia.
- (3) Kewenangan menerbitkan atau menolak permohonan izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berada pada Menteri.
- (4) Pembuangan limbah ke media lingkungan hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat dilaksanakan di lokasi pembuangan yang ditetapkan oleh Menteri.
- (5) Ketentuan pelaksanaan pasal ini diatur lebih lanjut dengan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan Pasal 20 UUPH yang memberikan wewenang kepada MENLH untuk menerbitkan izin pembuangan limbah ke media lingkungan sebenarnya keliru dan tidak lazim dimiliki seorang Menteri Negara yang tidak mempunyai "portefeuille", yaitu tidak memimpin departemen pemerintahan. Rumusan Pasal 20 ayat (4) UUPH juga sangat sulit dilaksanakan: Bagaimana mungkin seorang MENLH menetapkan "lokasi pembuangan" limbah di seluruh Indonesia? Bagaimana dengan eksistensi Tempat Pembuangan Akhir (TPA) sampah di Daerah Tingkat II? Bukankah menurut Pasal 1 angka 15 UUPH: Limbah adalah sisa suatu usaha dan/atau kegiatan. Jadi *limbah* itu tidak berbeda dengan *sampah*.

Tampaknya UUPH tidak memberikan perubahan pengaturan apapun mengenai posisi kelembagaan pengelolaan lingkungan nasional sebagaimana yang dulu pernah dirumuskan oleh Pasal 18 UULH:

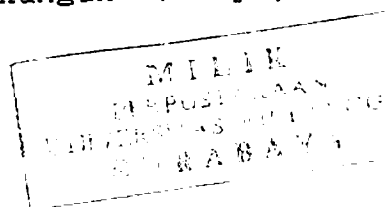
- (1) Pengelolaan lingkungan hidup pada tingkat nasional dilakukan secara terpadu oleh perangkat kelembagaan yang dipimpin seorang menteri dan yang diatur dengan peraturan-perundang-undangan.
- (2) Pengelolaan lingkungan hidup dalam kaitannya dengan keterpaduan pelaksanaan kebijaksanaan nasional tentang pengelolaan lingkungan hidup, secara sektoral dilakukan oleh departemen/lembaga nondepartemen sesuai dengan bidang tugas dan tanggung jawab masing-masing.
- (3) Dst.

Dari ketentuan Pasal 9 ayat (2) UUPH: "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" serta Pasal 9 ayat (4) UUPH: "Keterpaduan perencanaan dan pelaksanaan kebijaksanaan nasional pengelolaan lingkungan hidup, sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dikoordinasikan oleh Menteri", jelaslah bahwa pengelolaan lingkungan tetap menjadi wewenang departemen dan lembaga pemerintah nondepartemen tertentu sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing, sehingga yang mempunyai wewenang riil dalam pengelolaan lingkungan adalah departemen sektoral. Wewenang penerbitan izin di bidang lingkungan misalnya, merupakan kewenangan menteri-menteri sektoral.

Konsekuensi logisnya, pelaksanaan tugas dan fungsi MENLH hanya dapat dilakukan sebatas tidak berbenturan dengan kewenangan sektor. Di samping itu, pelaksanaan koordinasi juga tidak berjalan efektif. Masing-masing departemen lebih menonjolkan misi masing-masing dan target sendiri-sendiri sebagaimana terlihat pada pengajuan setiap tahun anggaran yang berlaku. Setiap departemen (sektor) cenderung memusatkan perhatian pada program kerjanya sendiri yang telah ditetapkan (H. Trihariyanto & S.Wijoyo, 1999).

Ketidakmandirian MENLH yang berstatus sebagai Menteri Negara yang berakibat lemahnya wewenang kelembagaan pengelolaan lingkungan nasional semakin dipertegas oleh Pasal 15 ayat (1) Keppres No. 101 Tahun 1998: Pengurusan dan pelayanan administrasi Menteri Negara dan staf Menteri Negara mengenai kepegawaian, keuangan, perlengkapan, keprotokolan, keamanan dan lain-lain diselenggarakan oleh dan dengan menggunakan fasilitas Sekretaris Negara.

Dari ketentuan tersebut, nyatalah betapa hambatan dan kendala wewenang yang dihadapi oleh MENLH selama ini, khususnya pada periode Kabinet Reformasi Pembangunan (1998-1999) yang perannya "nyaris tak terdengar". Pada Kabinet Persatuan Nasional (1999-2004), tidak (belum) juga terjadi perubahan pola pengaturan wewenang kelembagaan MENLH meskipun "aktivitas" MENLH dirasakan cukup menonjol (seratus hari). Hal ini bukan karena terjadinya perubahan pengaturan kelembagaan MENLH, tapi karena kuatnya desakan publik agar MENLH Sonny Keraf "menggebrak para pelanggar lingkungan" (Tempo, 30 Januari 2000).



1.2. Badan Pengendalian Dampak Lingkungan (BAPEDAL)

Menyadari kelemahan kelembagaan (dan wewenang) MENLH, sejak tanggal 5 Juni 1990 (periode Kabinet Pembangunan V) dibentuklah BAPEDAL melalui *Keputusan Presiden Nomor 23 Tahun 1990 tentang Badan Pengendalian Dampak Lingkungan*. Kemudian Keppres No. 23 Tahun 1990 ini diubah dengan *Keputusan Presiden Nomor 77 Tahun 1994 tentang Badan Pengendalian Dampak Lingkungan* yang juga telah diubah lagi oleh *Keputusan Presiden Nomor 196 Tahun 1998 tentang Badan Pengendalian Dampak Lingkungan*.

Pembentukan BAPEDAL didasarkan pada pertimbangan sehubungan dengan meningkatnya pembangunan dan besarnya kebutuhan serta upaya yang diperlukan bagi pengendalian dampak lingkungan (vide *Konsiderans Menimbang Keppres No. 23 Tahun 1990, Keppres No. 77 Tahun 1994 dan Keppres No. 196 Tahun 1998*). BAPEDAL mempunyai tugas menyelenggarakan tugas umum pemerintahan dan pembangunan di bidang pengendalian dampak lingkungan yang meliputi pencegahan dan penanggulangan pencemaran dan kerusakan lingkungan serta pemulihan kualitas lingkungan dalam penyusunan kebijaksanaan teknis dan program pengendalian dampak lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 2 Keppres No. 196 Tahun 1998).

Dalam melaksanakan tugasnya, BAPEDAL menyelenggarakan fungsi (Pasal 3 Keppres No. 196 Tahun 1998):

- a. Pengkajian dan penyusunan kebijaksanaan teknis nasional di bidang pengendalian dampak lingkungan.

- b. Penetapan kebijaksanaan teknis di bidang pengendalian dampak lingkungan sesuai dengan kebijaksanaan umum yang ditetapkan Presiden dan pedoman Menteri Negara Lingkungan Hidup serta peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- c. Koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas BAPEDAL.
- d. Pemantauan, pemberian bimbingan dan pembinaan terhadap kegiatan instansi pemerintah dan masyarakat di bidang pengendalian dampak lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- e. Peningkatan kapasitas kelembagaan dan sumber daya manusia.
- f. Pelaksanaan serta pengendalian kerusakan lingkungan atau pengendalian pencemaran lingkungan serta pemulihan kualitas lingkungan.
- g. Pelaksanaan pengawasan, penegakan hukum dan pengembangan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL).
- h. Pengelolaan sumber daya BAPEDAL bagi terlaksananya tugas BAPEDAL secara berdaya guna dan berhasil guna.
- i. Perencanaan dan pelaksanaan pendidikan pelatihan serta pengembangan sarana pengendalian dampak lingkungan.
- j. Pengembangan sistem informasi dan pelayanan informasi kepada masyarakat dalam rangka pelaksanaan tugas BAPEDAL.
- k. Pengembangan sarana pengendalian dampak lingkungan.
- l. Pengkoordinasian kerja sama luar negeri di bidang pengendalian dampak lingkungan.
- m. Pengawasan dalam rangka pengendalian dampak lingkungan.

Tugas dan fungsi BAPEDAL tersebut dirumuskan kembali dalam Keputusan Kepala Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Nomor: KEP-18 Tahun 1999 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pengendalian Dampak Lingkungan. Dengan berlakunya Keputusan ini, Keputusan Kepala Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Nomor: KEP-135 Tahun 1995 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pengendalian Dampak Lingkungan dinyatakan tidak berlaku.

Struktur organisasi kelembagaan BAPEDAL terdiri atas (Pasal 4 Keputusan Kepala Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Nomor: KEP-18 Tahun 1999):

- a. Kepala
- b. Wakil Kepala
- c. Sekretaris Utama
- d. Deputi Bidang Pengendalian Kerusakan Lingkungan Hidup
- e. Deputi Bidang Pengendalian Pencemaran Lingkungan Hidup
- f. Deputi Bidang Peningkatan Kapasitas Kelembagaan dan Sumber Daya Manusia
- g. Deputi Bidang Penegakan Hukum dan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup
- h. Inspektorat
- i. Pusat Data dan Informasi Lingkungan Hidup
- j. Pusat Sarana Pengendalian Dampak Lingkungan Hidup
- k. Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Wilayah.

Dengan keberadaan BAPEDAL, kelembagaan pengelolaan lingkungan nasional diharapkan bertambah efektif, apalagi MENLH merangkap pula menjadi Kepala BAPEDAL yang mempunyai

tugas membina dan mengkoordinasikan pelaksanaan kerjasama dengan instansi lain yang menyangkut bidang pengendalian dampak lingkungan (Pasal 5-7 Keppres No. 196 Tahun 1998 jo. Pasal 5-7 Keputusan Kepala Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Nomor: KEP-18 Tahun 1999. Tugas tersebut sesungguhnya masih dapat diserasikan dalam konteks Pasal 9 dan 11 UUPH sejauh kerjasama (koordinasi) yang dilakukan oleh Kepala BAPEDAL/MENLH tidak berbenturan dengan wewenang pengelolaan lingkungan sektoral yang tidak berada di tangan Kepala BAPEDAL/MENLH.

Efektifitas pelaksanaan tugas kelembagaan BAPEDAL dalam penyelenggaraan pengelolaan lingkungan nasional menghadapi kendala utama yang terletak pada status institusional BAPEDAL. Menurut Pasal 1 Keppres No. 196 Tahun 1998: BAPEDAL adalah "*Lembaga Pemerintah Non-Departemen yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden*".

Apa yang dimaksud dengan Lembaga Pemerintah Nondepartemen (LPND)? Mengenai eksistensi dan fungsi Lembaga Pemerintah Nondepartemen telah ditetapkan *Keputusan Presiden Nomor 136 Tahun 1998 tentang Pokok-pokok Organisasi Lembaga Pemerintah Non-Departemen*. Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Keppres No. 136 Tahun 1998: Lembaga Pemerintah Non-Departemen adalah lembaga pemerintah tingkat pusat yang dibentuk untuk melaksanakan tugas umum pemerintahan dan tugas umum pembangunan dalam menunjang tugas pokok yang dilaksanakan oleh Menteri.

Oleh karena itulah, status kelembagaan BAPEDAL merupakan Lembaga Pemerintah Nondepartemen yang dibentuk untuk menunjang pelaksanaan tugas pokok MENLH dan keberadaannya hanya ada di tingkat pusat, sehingga tidak mempunyai struktur administratif ke bawah (daerah). Jelasnya, BAPEDAL adalah lembaga pengelolaan lingkungan yang hanya "berkepala", tetapi tidak "berkaki". Dengan demikian, secara institusional tidaklah ada hubungan struktural organisatoris antara BAPEDAL (Pusat) dengan BAPEDAL Daerah seperti yang dikesankan selama ini. BAPEDAL Daerah bukanlah bawahan BAPEDAL (lihat uraian 2. Kelembagaan Pengelolaan Lingkungan di Daerah). Jaringan struktur organisatoris BAPEDAL sebatas pada BAPEDAL Wilayah. Pasal 23 Keppres No. 196 Tahun 1998 menyatakan:

- (1) Perwakilan Bapedal yang selanjutnya disebut Bapedal Wilayah adalah unsur pelaksana sebagian tugas dan fungsi Bapedal untuk memberikan bimbingan teknis dan dukungan pelayanan laboratorium kepada Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan pengendalian dampak lingkungan di wilayah masing-masing.
- (2) Untuk seluruh wilayah negara Republik Indonesia dapat dibentuk Bapedal Wilayah sesuai dengan kebutuhan.
- (3) Pembentukan dan penetapan wilayah kerja Bapedal Wilayah ditetapkan oleh Kepala Bapedal dengan mempertimbangkan masalah lingkungan di wilayah dan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri yang bertanggung jawab di bidang pendayagunaan aparatur negara.
- (4) Bapedal Wilayah dipimpin oleh seorang Kepala Bapedal Wilayah yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Bapedal.

Pasal 23 Keppres No. 196 Tahun 1998 tersebut telah mengamanatkan dibentuknya BAPEDAL Wilayah sebagai perwakilan BAPEDAL sesuai dengan kebutuhan. BAPEDAL Wilayah adalah unsur pelaksana sebagian tugas dan fungsi BAPEDAL untuk memberikan bimbingan teknis dan dukungan pelayanan laboratorium kepada Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan pengendalian dampak lingkungan.

Ketentuan Pasal 23 Keppres No. 196 Tahun 1998 itu telah ditegaskan kembali dalam Pasal 1 dan 2 Keputusan Kepala Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Nomor: KEP-19 Tahun 1999 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Wilayah.

Susunan organisasi BAPEDAL Wilayah menurut Pasal 3 Keputusan Kepala Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Nomor: KEP-19 Tahun 1999 terdiri atas:

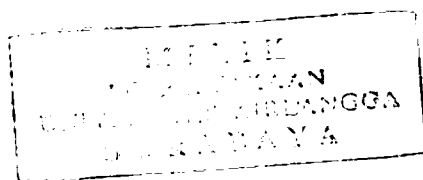
- a. Kepala
- b. Sekretariat
- c. Bidang Pengendalian Kerusakan dan Pemulihan Lingkungan Hidup
- d. Bidang Pengendalian Pencemaran Lingkungan Hidup
- e. Bidang Peningkatan Kapasitas Kelembagaan dan Sumber Daya Manusia
- f. Bidang Penegakan Hukum dan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan

Berdasarkan Keputusan Kepala Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Nomor: KEP-19 Tahun 1999 telah dibentuk tiga BAPEDAL Wilayah sebagai realisasi Pasal 23 Keppres No. 198 Tahun 1998. BAPEDAL Wilayah I berkedudukan di Pekanbaru. BAPEDAL Wilayah II berkedudukan di Denpasar dan BAPEDAL Wilayah III berkedudukan di Ujung Pandang. Wilayah kerja BAPEDAL Wilayah I meliputi: Propinsi D.I. Aceh, Propinsi Dati I: Sumatera Utara, Sumatera Barat, Riau, Jambi, Bengkulu, Sumatera Selatan dan Lampung. Wilayah kerja BAPEDAL Wilayah II mencakup: Propinsi Dati I: Bali, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur (semula juga Timor Timur sebelum adanya jajak pendapat dan telah ditetapkannya Ketetapan MPR RI Nomor V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur). Termasuk Wilayah kerja BAPEDAL Wilayah III adalah: Propinsi Dati I: Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Utara, Maluku dan Irian Jaya.

Terdapat keraguan atas efektivitas pelaksanaan pengelolaan lingkungan nasional oleh BAPEDAL Wilayah karena kelembagaan BAPEDAL Wilayah hanya sebagai kepanjangan tangan BAPEDAL yang tidak mempunyai wewenang administratif struktural. Hal ini merupakan konsekuensi status kelembagaan BAPEDAL sebagai lembaga pemerintah nondepartemen. BAPEDAL dan MENLH sama-sama sebagai lembaga nondepartemental.

1.3. Perlunya Departemen Lingkungan dan Penataan Ruang

Dari pengaturan kelembagaan pengelolaan lingkungan nasional yang ada, jelaslah bahwa MENLH yang berkedudukan sebagai Menteri Negara dan BAPEDAL yang berstatus sebagai



Lembaga Pemerintah Nondepartemen ternyata hanya menjalankan fungsi koordinasi, pelayanan dan bantuan keahlian terhadap instansi-instansi sektoral dan Pemerintah Daerah di bidang pengelolaan lingkungan. Fungsi dan tugas MENLH maupun BAPEDAL *sama-sama* tidak memiliki wewenang administratif struktural. Fungsi dan tugas demikian hanya dapat dilaksanakan selama tidak berbenturan (tumpang tindih) dengan *wewenang* pengelolaan lingkungan *sektoral*. Hubungan organisatoris intern kelembagaan antara Kantor MENLH dan BAPEDAL pun tidak jelas aturannya (S.S. Rangkuti & S. Wijoyo, 1999). Keterpaduan kelembagaan pengelolaan lingkungan nasional tampaknya belum terwujud.

Digariskan oleh Pasal 9 UUPH: Pemerintah menetapkan kebijaksanaan nasional tentang pengelolaan lingkungan dan penataan ruang (ayat 1). Pengelolaan lingkungan *wajib* dilakukan secara *terpadu* dengan penataan ruang (ayat 3). Ketentuan ini merupakan langkah maju sebagai perwujudan Pasal 29 ayat (1) *Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang* yang menyatakan: Presiden menunjuk seorang Menteri yang bertugas mengkoordinasikan penataan ruang. Implementasi Pasal 9 ayat (1) dan (3) UUPH yang menghendaki pengelolaan lingkungan dilakukan secara terpadu dengan penataan ruang, jelas memerlukan penyesuaian pada Kabinet Persatuan Nasional (S.S. Rangkuti, 1997-1999).

Tibalah saatnya untuk memiliki *Menteri Lingkungan dan Penataan Ruang* dalam Kabinet Persatuan Nasional. Memang terdapat pihak yang kurang sependapat dengan ide seperti ini, karena khawatir "*Departemen Lingkungan dan Penataan Raung*"

dengan wewenang penuh dapat berfungsi sebagai "super departemen". Apa maksud kata "super"? (S.S. Rangkuti & S. Wijoyo, 1999).

Kekhawatiran itu menurut Siti Sundari Rangkuti: Tampaknya berlandaskan persepsi yang keliru tentang pengertian wewenang pengelolaan lingkungan secara "terpadu". Esensi pengelolaan lingkungan secara terpadu memerlukan pula *keterpaduan wewenang*, artinya berada pada satu tangan. Keputusan Presiden yang dimaksud pada Pasal 11 ayat (2) UUPH dapat menuangkan batasan dan ruang lingkup wewenang pengelolaan lingkungan dengan misalnya memberi fokus kepada pengendalian pencemaran udara, air, tanah, bahan berbahaya dan beracun (B-3), limbah B-3, bising dsb. Bukankah eksistensi dua institusi pengelolaan lingkungan, yaitu MENLH dan BAPEDAL sudah mengungkapkan kelemahan (wewenang dan) kelembagaan pengelolaan lingkungan? (1998-1999).

Perlu keberanian untuk mengadakan perubahan secara rasional guna meningkatkan kemampuan kelembagaan sebagai penerapan Agenda 21 tentang "*capacity building*" menghadapi era Rio+5, sehingga wewenang kelembagaan pengelolaan lingkungan nasional berada di tangan seorang Menteri yang demi keterpaduan pengelolaan lingkungan, berwenang penuh menetapkan kebijaksanaan lingkungan dan sekaligus berwenang memberikan keputusan administrasi ("*beschikking*") tentang kegiatan yang dapat menimbulkan dampak negatif terhadap lingkungan (S.S. Rangkuti, 1999) sedasar dengan prinsip "*integrated environmental management (policy) approaches*" (N.A. Robinson, 1993; M. Lovei & C. Weiss, Jr., 1998).

2. Kelembagaan Pengelolaan Lingkungan Di Daerah

Selama kurun waktu berlakunya UULH (1982-1997) kelembagaan pengelolaan lingkungan di daerah pengaturannya tercermin pada Pasal 18 ayat (3) UULH:

Pengelolaan lingkungan hidup, dalam kaitan dengan keterpaduan pelaksanaan kebijaksanaan nasional tentang pengelolaan lingkungan hidup di daerah dilakukan oleh Pemerintah Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Atas dasar ketentuan Pasal 18 ayat (3) UULH, pengelolaan lingkungan di daerah dilakukan oleh Pemerintah Daerah, yakni oleh *Kepala Daerah* dan *Dewan Perwakilan Rakyat Daerah* (DPRD) sesuai dengan pengertian Pemerintah Daerah menurut Pasal 13 ayat (1) *Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah*. Ini berarti DPRD ikut mengelola lingkungan di daerah. Tegasnya, berdasarkan Pasal 18 ayat (3) UULH dan sejalan dengan Pasal 13 ayat (1) *Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974*, kelembagaan pengelolaan lingkungan di daerah berada pada Pemerintah Daerah yang terdiri atas Kepala Daerah dan DPRD.

Dewasa ini, UULH maupun *Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974* sudah tidak berlaku lagi dengan diundangkannya *UUPLH* dan *Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah* (UUPD) yang diundangkan pada tanggal 4 Mei 1999. Berdasarkan Pasal 132 ayat (2) UUPD: Pelaksanaan undang-undang ini dilakukan secara efektif selambat-lambatnya dalam waktu dua tahun sejak ditetapkannya undang-undang ini, yakni tepat pada tanggal 4 Mei 2001.

Dalam UUPH, pengaturan kelembagaan pengelolaan lingkungan di daerah terdapat pada Pasal 12-13. Pasal 12 UUPH menyatakan:

- (1) Untuk mewujudkan keterpaduan dan keserasian pelaksanaan kebijaksanaan nasional tentang pengelolaan lingkungan hidup, Pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan dapat:
 - a. melimpahkan wewenang tertentu pengelolaan lingkungan hidup kepada perangkat di wilayah;
 - b. mengikutsertakan peran Pemerintah Daerah untuk membantu Pemerintah Pusat dalam pelaksanaan pengelolaan lingkungan hidup di daerah.
- (2) Ketentuan lebih lanjut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 12 UUPH tersebut pada intinya menggariskan bahwa, untuk mewujudkan keterpaduan kebijaksanaan nasional pengelolaan lingkungan, Pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan dapat *melimpahkan* wewenang tertentu kepada perangkat di wilayah dan *mengikutsertakan* peran Pemerintah Daerah. Dalam rangka pelaksanaan pengelolaan lingkungan, Pemerintah dapat menyerahkan sebagian urusan kepada Pemerintah Daerah yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan.

Dengan rumusan Pasal 12 UUPH, seolah-olah institusi Pemerintah Daerah *belum* memiliki kewenangan dalam pengelolaan lingkungan di daerah. Penjelasan Pasal 12 ayat (1) UUPH juga menegaskan:

Huruf a

Negara Kesatuan Republik Indonesia kaya akan keanekaragaman potensi sumber daya alam hayati dan nonhayati. Karakteristik kebhinekaan budaya masyarakat, dan aspirasi dapat menjadi modal utama pembangunan nasional. Untuk itu guna mencapai keterpaduan dan kesatuan pola pikir, dan gerak langkah yang menjamin terwujudnya pengelolaan

lingkungan hidup secara berdaya guna dan berhasil guna yang berlandaskan Wawasan Nusantara, maka Pemerintah Pusat dapat menetapkan wewenang tertentu dengan memperhatikan situasi dan kondisi daerah baik potensi alam maupun kemampuan daerah, kepada perangkat inatansi pusat yang ada di daerah dalam rangka pelaksanaan asas dekon-sentrasi.

Huruf b

Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah Tingkat I dapat menugaskan kepada Pemerintah Daerah Tingkat II untuk berperan dalam pelaksanaan kebijaksanaan pengelolaan lingkungan hidup sebagai tugas pembantuan. Melalui tugas pembantuan ini maka wewenang, pembiayaan, peralatan, dan tanggung jawab tetap berada pada pemerintah yang menu-gaskannya.

Mengingat kaburnya rumusan dan penjelasan Pasal 12 ayat

(1) UUPLH, wajarlah apabila menurut Pasal 12 ayat (2) UUPLH ketentuan lebih lanjut diatur dengan peraturan perundang-undangan. Kita tunggu dengan sabar apa lagi yang mau diatur, karena sudah lima belas tahun lebih kelembagaan Pemerintah Daerah berwenang di bidang pengelolaan lingkungan daerah atas dasar Pasal 18 ayat (3) UULH, bahkan sudah dibentuk pula BAPEDAL Daerah (S.S. Rangkuti & S. Wijoyo, 1999).

Pasal 13 UUPLH menetapkan:

- (1) Dalam rangka pelaksanaan pengelolaan lingkungan hidup, Pemerintah dapat menyerahkan sebagian urusan kepada Pemerintah Daerah menjadi urusan rumah tangganya.
- (2) Penyerahan urusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Penjelasan Pasal 13 ayat (1) UUPLH menandakan:

Dengan memperhatikan kemampuan, situasi dan kondisi daerah, Pemerintah Pusat dapat menyerahkan urusan di bidang lingkungan hidup kepada daerah menjadi wewenang, tugas, dan tanggung jawab Pemerintah Daerah berdasarkan asas desentralisasi.

Oleh karena menurut Pasal 13 ayat (2) UUPH, penyerahan urusan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah, berarti wewenang kelembagaan pengelolaan lingkungan di daerah masih harus menunggu terbentuknya Peraturan Pemerintah. Tidak jelas, mengapa kelembagaan yang sudah lama diatur dalam Pasal 18 ayat (3) UUPH, yaitu pengelolaan lingkungan di daerah dilakukan oleh Pemerintah Daerah masih perlu menunggu Peraturan Pemerintah? Melihat pengaturan yang demikian, kelembagaan pengelolaan lingkungan di daerah secara teknis-yuridis *sangat rancu* dan *membingungkan* (S.S. Ranguti & S. Wijoyo, 1999).

Dari ketentuan Pasal 12 dan 13 UUPH tersebut, apakah berarti wewenang institusi pengelolaan lingkungan di daerah ditarik terlebih dahulu menjadi wewenang Pemerintah Pusat? Apakah selama Pemerintah Pusat tidak (belum) "*melimpahkan wewenang*" dan tidak pula "*menyerahkan wewenang*" atau tidak *mengikutsertakan* peran Pemerintah Daerah, selama itu pula Pemerintah Daerah tidak mempunyai wewenang atau tidak ikutserta melakukan pengelolaan lingkungan di daerah? Peraturan perundang-undangan dan Peraturan Pemerintah yang dimaksud sebagai tindak lanjut ketentuan Pasal 12 dan 13 UUPH tentu (semestinya) akan mengatur masalah tersebut secara lebih jelas.

Pada tanggal 4 Mei 1999 telah diundangkan UUPD. Dengan berlakunya UUPD, *Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah* dan *Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa* dinyatakan tidak berlaku. Menurut Pasal 14 ayat (2) UUPD: Pemerintah Daerah terdiri atas

Kepala Daerah beserta perangkat Daerah lainnya. Dengan demikian telah terjadi perubahan struktur kelembagaan Pemerintah Daerah yang semula menurut Pasal 13 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 terdiri atas Kepala Daerah dan DPRD, sekarang atas dasar formulasi Pasal 14 ayat (2) UUPD, DPRD tidak lagi sebagai unsur organisatoris Pemerintah Daerah. Berdasarkan Pasal 16 ayat (2) UUPD, DPRD merupakan Badan Legislatif Daerah yang berkedudukan sejajar dan menjadi mitra bagi Pemerintah Daerah.

Pasal 7 UUPD menggariskan:

- (1) Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain.
- (2) Kewenangan bidang lain, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi kebijaksanaan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standardisasi nasional.

Dengan ketentuan pengecualian yang dirumuskan Pasal 7 ayat (2) UUPD, tampaknya kewenangan Pemerintah Pusat sesungguhnya masih sangat luas dan tidak hanya sebatas pada kelima bidang pemerintahan: politik luar negeri, hankam, peradilan, moneter dan fiskal, serta agama. Untuk itulah, otonomi daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan juga tidak secara serta-merta dapat dilakukan. Kondisi ini tentu saja berlaku pula pada pelaksanaan pengelolaan lingkungan di daerah. Penerapan otonomi daerah tampaknya tidak semudah yang dibayangkan.

Berkenaan dengan kewenangan pengelolaan lingkungan di daerah, Pasal 10 UUPD menyatakan:

- (1) Daerah berwenang mengelola sumber daya nasional yang ada di wilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (2) Kewenangan Daerah di wilayah laut, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, meliputi:
 - a. eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah laut tersebut;
 - b. pengaturan kepentingan administratif;
 - c. pengaturan tata ruang;
 - d. penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh Daerah yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah; dan
 - e. bantuan penegakan keamanan dan kedaulatan negara.
- (3) Kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota di wilayah laut, sebagaimana dimaksud pada ayat (2), adalah sejauh sepertiga dari batas laut Daerah Provinsi.
- (4) Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Sumber daya nasional yang pengelolaannya menjadi wewenang (Pemerintah) Daerah menurut Penjelasan Pasal 10 ayat (1) UUPD mencakup: sumber daya alam, sumber daya buatan, dan sumber daya manusia yang tersedia di Daerah. Merujuk ketentuan Pasal 2 UUPD, istilah Daerah tersebut berarti meliputi Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota yang bersifat otonom.

Ketentuan Pasal 10 UUPD dapat menimbulkan kesan betapa besar wewenang institusi Pemerintah Daerah dalam melakukan pengelolaan lingkungan (nasional) di daerah. Apabila rumusan Pasal 10 UUPD dicermati justru terjadi sebaliknya: terdapat pemasangan kewenangan daerah dalam melakukan pengelolaan lingkungan.

Ketentuan Pasal 10 ayat (1) UUPD yang menggariskan: "Daerah berwenang ... memelihara kelestarian lingkungan ..." adalah rumusan paradoksal dengan kata "mengelola sumber daya nasional". Kata dasar "kelestarian" adalah "lestari" yang bermakna "langgeng", "tidak berubah". Dikaitkan dengan "lingkungan" berarti "lingkungan" tidak boleh diubah, padahal dalam "pengelolaan lingkungan" selalu membawa perubahan, sehingga yang dilestarikan bukanlah "lingkungannya" melainkan "fungsi lingkungan". Tidak adanya kata "fungsi" dalam rumusan "kelestarian lingkungan" pada Pasal 10 ayat (1) UUPD merupakan kelemahan konseptuan yang fatal (S.S. Rangkuti & S. Wijoyo, 1999).

Pasal 11 UUPD menetapkan:

- (1) Kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota mencakup semua kewenangan pemerintahan selain kewenangan yang dikecualikan dalam Pasal 7 dan yang diatur dalam Pasal 9.
- (2) Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja.

Ketentuan Pasal 11 ayat (2) UUPD terkesan "menganulir" atau minimal "mempersempit" makna Pasal 10 ayat (1) UUPD. Apakah maksud Pasal 11 ayat (2) UUPD tersebut adalah bahwa Daerah yang berwenang mengelola sumber daya (lingkungan) nasional sedasar Pasal 10 ayat (1) UUPD hanyalah sebatas Daerah Kabupaten dan Daerah Kota yang bersifat otonom, bukan Daerah Provinsi?

Dengan rumusan Pasal 11 ayat (2) UUPD seolah-olah Daerah Propinsi tidak berwenang melakukan pengelolaan lingkungan di Daerah. Pada tataran demikian, kelembagaan pengelolaan lingkungan di daerah secara yuridis semakin problematis dalam kaitannya dengan kewenangan Daerah propinsi maupun juga Daerah Kabupaten dan Daerah Kota (S.S. Rangkuti & S. Wijoyo, 1999). Pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan UUPD rasanya masih sangat rumit dan secara yuridis pengaturannya juga ditengarai rancu dan tumpang tindih.

Berkaitan dengan kelembagaan pengelolaan lingkungan di daerah, ternyata di daerah juga dibentuk BAPEDAL Daerah sesuai dengan *Keputusan Presiden Nomor 196 Tahun 1998 tentang Badan Pengendalian Dampak Lingkungan*. Pasal 24 Keppres No. 196 Tahun 1998 menyatakan:

- (1) Di Propinsi Daerah Tingkat I dan Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II dapat dibentuk Bapedal Daerah;
- (2) Bapedal Daerah Tingkat I adalah perangkat daerah yang bertugas membantu Gubernur/Kepala Daerah Tingkat I dalam melaksanakan pembinaan dan koordinasi pelaksanaan pengendalian dampak lingkungan oleh Bapedal Daerah Tingkat II di wilayah Propinsi Daerah Tingkat I yang bersangkutan.
- (3) Bapedal Daerah Tingkat II adalah perangkat daerah yang bertugas membantu Bupati/Walikota/Kepala Daerah Tingkat II dalam melakukan pengendalian dampak lingkungan di wilayah Daerah Tingkat II yang bersangkutan.
- (4) Pembentukan Bapedal Daerah dilakukan dengan memperhatikan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri setelah mendapat pertimbangan teknis Kepala Bapedal dan persetujuan tertulis dari Menteri yang bertanggung jawab di bidang pendayagunaan aparatur negara.

Sejak tanggal 5 Juni 1996 telah ditetapkan *Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 98 Tahun 1996 tentang Pedoman Pembentukan, Organisasi dan Tatakerja Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah*. Perumusan sejenis dengan Pasal 24 Keppres No. 196 Tahun 1993 telah pula dituangkan dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 98 Tahun 1996: BAPEDAL Daerah Tingkat I adalah perangkat Daerah, berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I (Pasal 3). BAPEDAL Daerah Tingkat II adalah perangkat Daerah Tingkat II, berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota/Kotamadya Kepala Daerah Tingkat II (Pasal 45).

Pasal 89 Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 98 Tahun 1996 menetapkan:

Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah secara teknis dibina oleh Menteri Negara Lingkungan Hidup/Kepala Badan Pengendalian Dampak Lingkungan, secara umum dibina oleh Menteri Dalam Negeri dan secara operasional dibina oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I.

Meskipun mengenai mekanisme pembinaan teknis, umum dan operasional termaksud pelaksanaannya kurang jelas. Namun, satu hal yang pasti adalah: BAPEDAL Daerah Tingkat I sebagai modifikasi Biro Bina Lingkungan Hidup (Biro BLH) maupun BAPEDAL Daerah Tingkat II (modifikasi dari Bagian Lingkungan Hidup) tidak memiliki hubungan kelembagaan struktural organisatoris dengan BAPEDAL (Pusat), tetapi semata-mata merupakan aparat Menteri Dalam Negeri (c.q. Gubernur KDH Tingkat I untuk BAPEDAL Daerah Tingkat I dan aparat Bupati/Walikota/Kotamadya KDH Tingkat II bagi BAPEDAL Daerah Tingkat II).



Dewasa ini telah dibentuk 8 (delapan) BAPEDAL Daerah Propinsi Daerah Tingkat I seperti terdapat pada Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 81 Tahun 1997 tentang Pembentukan Delapan Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah Tingkat I, yaitu di Propinsi Daerah Tingkat I:

1. Jawa Timur
2. Jawa Tengah
3. Nusa Tenggara Barat
4. Nusa Tenggara Timur
5. Kalimantan Tengah
6. Sulawesi Selatan
7. Sumatera Barat, dan
8. Sumatera Selatan.

Di Jawa Timur, sejak tanggal 11 Agustus 1997 telah dibentuk BAPEDAL Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Timur melalui Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Timur Nomor 84 Tahun 1997 tentang Pembentukan, Organisasi dan Tatakerja Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Timur. Kemudian pembentukan BAPEDAL Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Timur ini dikuatkan dengan Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Timur Nomor 9 Tahun 1997 tentang Organisasi dan Tatakerja Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Timur.

Dengan berlakunya Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Timur Nomor 9 Tahun 1997 tersebut, Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Timur Nomor 84 Tahun 1997

tentang Pembentukan, Organisasi dan Tatakerja Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Timur dinyatakan tidak berlaku lagi.

Seperti halnya Pasal 89 Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 98 Tahun 1996, Pasal 32 Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Timur Nomor 9 Tahun 1997 juga menggariskan bahwa, BAPEDAL Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Timur secara teknis dibina oleh MENLH\Kepala BAPEDAL, secara umum dibina oleh MENDAGRI dan secara operasional dibina oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Timur. Tidak jelas bagaimana tata laksana "pembinaan" BAPEDAL Daerah tersebut oleh ketiga instansi termaksud?

Dengan terbentuknya BAPEDAL Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Timur, tugas dan fungsi serta staf kepegawaian Biro BLH Pemerintah Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Timur telah diintegrasikan ke dalam BAPEDAL Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Timur sebagaimana juga delapan Propinsi Daerah Tingkat I yang telah memiliki BAPEDAL Daerah atas dasar Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 81 Tahun 1997.

BAB IV

P E N U T U P

1. Simpulan

Dari permasalahan yang diketengahkan dan penelitian yang telah dilakukan, analisis pengkajian ini sampai pada simpulan sebagai berikut:

- a. Pengaturan tentang kelembagaan pengelolaan lingkungan tingkat nasional maupun di daerah yang tertuang dalam UUPLH dan perangkat peraturan perundang-undangan pendukungnya belum mencerminkan makna "*integrated environmental management system*" yang mensyaratkan adanya keterpaduan. Dari segi *pengelolaan lingkungan*, yang dibutuhkan adalah terdapatnya suatu kelembagaan yang memiliki wewenang penuh untuk melakukan pengelolaan lingkungan.

- b. Pengaturan mengenai struktur organisatoris kelembagaan MENLH dan BAPEDAL serta Pemerintah Daerah dalam pengelolaan lingkungan mengandung ketentuan-ketentuan yang secara mendasar justru menimbulkan kerancuan dan kekeliruan yang sangat mempengaruhi tingkat efektivitas pengelolaan lingkungan di Indonesia.

- c. Kedudukan MENLH sebagai Menteri Negara dan BAPEDAL yang berstatus lembaga pemerintah nondepartemen merupakan kendala utama pelaksanaan pengelolaan lingkungan nasional, karena keduanya sama-sama tidak memiliki kewenangan administratif struktural dan senantiasa berbenturan dengan wewenang pengelolaan lingkungan sektoral.
- d. Kelembagaan pengelolaan lingkungan di daerah atas dasar UUPH maupun UUPD secara yuridis tampak semakin problematis dalam hubungannya dengan distribusi kewenangan antara Daerah Propinsi dengan Daerah Kabupaten ataupun Daerah Kota yang otonom. Pengaturan kelembagaan pengelolaan lingkungan dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah secara yuridis juga mengandung banyak kerancuan.

2. Saran

Menunjang simpulan hasil penelitian tersebut di atas, dikemukakan saran:

- a. Pengaturan kelembagaan pengelolaan lingkungan di Indonesia harus menuangkan prinsip keterpaduan sebagai esensi "*integrated environmental management system*".
- b. Untuk meningkatkan kemampuan kelembagaan pengelolaan lingkungan nasional perlu dibentuk Menteri Lingkungan dan Penataan Ruang yang memimpin *Departemen Lingkungan dan*

Penataan Ruang yang mempunyai "full authority" di bidang pengelolaan lingkungan.

- c. Kerancuan dan kekeliruan pengaturan tentang kelembagaan pengelolaan lingkungan (tingkat nasional maupun di daerah) membawa serta pemikiran perlunya merevisi UUPLH demi terwujudnya pembangunan berkelanjutan.
- d. Ketentuan kelembagaan (dan kewenangan) di bidang pengelolaan lingkungan di daerah berdasarkan UUPD yang masih rancu dan tumpang tindih perlu diadakan penyempurnaan dalam konteks pelaksanaan otonomi daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Addink, G.H., *Penataran Environmental Law and Sustainable Development: Literature*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1999.
- Beckman, Robert and Lal Kurukulasuriya (ed.), *Environmental Legislation and Sustainable Development*, UNEP & Ministry of Foreign Affairs, Singapore, 1997.
- Boer, Ben, "Institutionalising Ecologically Sustainable Development: The Roles of National, State, and Local Governments in Translating Grand Strategy Into Action", *Willamette Law Review*, Vol. 31, Nr. 2, 1995.
- Brussaard, W. et al., *Milieurecht*, vierde druk, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer, 1996.
- Danusaputro, St. Munadjat, *Hukum Lingkungan: Buku II Nasional*, Binacipta, Bandung, 1985.
- Environmental Management Development in Indonesia (EMDI), *Environmental Law: Resource Materials for the Study of Environmental Law in Indonesia and Canada*, Vol. 1, Halifax-Jakarta, 1990.
- Federal Environmental Agency, *A Selection of Recent Publication*, Vol. 5, Berlin, 1997.
- Fiorino, Daniel J, *Making Environmental Policy*, University of California Press, Berkeley, 1995.
- Hadjon, Philipus M., "Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif)", *Yuridika*, No. 6 Tahun IX November-Desember Tahun 1994.
- , "Tentang Wewenang Pemerintahan (Bestuursbevoegdheid)", *Pro Justitia*, Tahun XVI, No. 1, Januari 1998.
- Hardjasoemantri, Koesnadi, *Sebuah Studi Tentang Kankyo Kihon Ho 1993 (Undang-undang Lingkungan Hidup Jepang 1993)*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1996.
- , *Hukum Tata Lingkungan*, Edisi Ketujuh, Cet. Keempat Belas, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1999.
- Indonesian Center for Environmental Law (ICEL), *UUPLH Yang Baru Harus Lebih Baik*, Buletin Informasi, Agustus, 1997.

UNEP Environmental Policy & Law, *Agenda 21: Earth's Action Plan*. Ocean Publication, Inc. New York London-Rome, 1993.

Komisi Kerja Hukum Lingkungan, BKPSL-Indonesia dan PPLH Lemlit Unair, *Prosiding Semiloka Nasional Tentang Revisi UUPH*. Surabaya 23 Oktober 1999.

Kubasek, Nancy K & Gary S. Silverman, *Environmental Law*. Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 1997.

Kurukulasuriya, Lal, *Role of Legislation in Environmental Management*. UNEP, 1997.

Lee, C.C., *Dictionary of Environmental Legal terms*. Mc. Graw-Hill, New York, 1997.

Lovei, Magda & Charles Weiss, Jr., *Environmental Management and Institutions in OECD Countries: Lessons from Experience*. The World Bank, Washington, D.C., 1997.

Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, the Netherlands, *Environmental Management Act*. The Hague, 1997.

Rangkuti, Siti Sundari, *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional*, Airlangga University Press, Surabaya, 1996.

-----, "Permasalahan Lingkungan Hidup Dalam Tinjauan Yuridis", dalam Eggi Sudjana et al (Ed.), *Upaya Penyamaan Persepsi Kesadaran dan Pentaatan Terhadap Pemecahan Masalah Lingkungan Hidup*, Cides, Jakarta, 1996.

-----, "Tentang Wewenang Penuh Menteri LH dan Penataan Ruang", *Suara Pembaruan*. 20 November 1997.

-----, "Departemen Lingkungan Hidup dan Penataan Ruang: Alternatif Wewenang Menteri Kabinet Pembangunan VII", *Sarasehan Sosialisasi Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPH)*, PPLH Lemlit Unair & Proyek PCI. Surabaya 17 Desember 1997.

-----, "Penegakan Hukum Lingkungan Administratif di Indonesia". *Pro Justitia*. Tahun XVII Nomor 1 Januari 1999.

-----, "Reformasi Bidang Hukum Lingkungan". *Suara Pembaruan*. 26 Maret 1999.

- , "Unifikasi Perizinan Lingkungan". *Suara Pembaruan*, 11 Juli 1999.
- & Suparto Wijoyo, "Deregulation of Licensing to Improve Environmental Control and Monitoring in Indonesia", *Indonesian Journal of Environmental Law*, Edition 11, August 1997.
- , "Kelembagaan Pengelolaan Lingkungan dan Instrumen Hukum Lingkungan", *Semiloka Nasional Tentang Revisi UUP LH*, Komisi Kerja Hukum Lingkungan dan PPLH Lemlit Unair, Surabaya, 23 Oktober 1999.
- Rich. Bruce, *Menggadaikan Bumi*. INFID. Jakarta, 1999.
- Salim, Emil, *Pembangunan Berwawasan Lingkungan*, LP3ES, Jakarta. 1993.
- Sands, Philippe, *Principles of International Environmental Law*, Vol. 1, Manchester University Press, Manchester, 1995.
- Santosa, Mas Achmad, "The Indonesian Environmental Management Act of 1997", *Asia Pacific Journal of Environmental Law*, Vol. 2, 1997.
- Soemarwoto, Otto, *Ekologi, Lingkungan Hidup dan Pembangunan*, Djambatan, Jakarta, 1997.
- Stroink, F.A.M. & J.G. Steenbeek. *Inleiding in het staats- en administratief recht*, Samsom H.D., Tjeenk, Willink, Alphen aan den Rijn, 1987.
- Tempo, *100 Hari Pemerintahan Gus Dur: Banyak Bercanda Kisruh Bekerja*. Edisi 24-30 Januari 2000.
- Triharyanto, Heri & Suparto Wijoyo, *Badan Pengendalian Dampak Lingkungan (BAPEDAL)*. Naskah, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1999.
- Untung, Kasumbogo, "Permasalahan Lingkungan Hidup Dalam Tinjauan Aspek Koordinasi Kelembagaan", dalam Eggi Sudjana et al (Ed.). *Upaya Penyamaan Persepsi Kesadaran dan Pentaatan Terhadap Pemecahan Masalah Lingkungan Hidup*. Cides, Jakarta, 1996.
- United Nations Environment Programme (UNEP). *UNEP Environmental Law Training Manual*. 1997.

Weiss, Edith Brown (ed.), *Environmental Change And International Law*. United Nations University Press, Tokyo, 1992.

Wijoyo, Suparto, "Hukum Dalam Perspektif Systems Approach". *Pro Justitia*, Tahun XVI Nomor 2 April 1998.

-----, "Reformasi Struktur Pemerintahan (di) Daerah". *Pro Justitia*, Tahun XVII Nomor 1 Januari 1999.

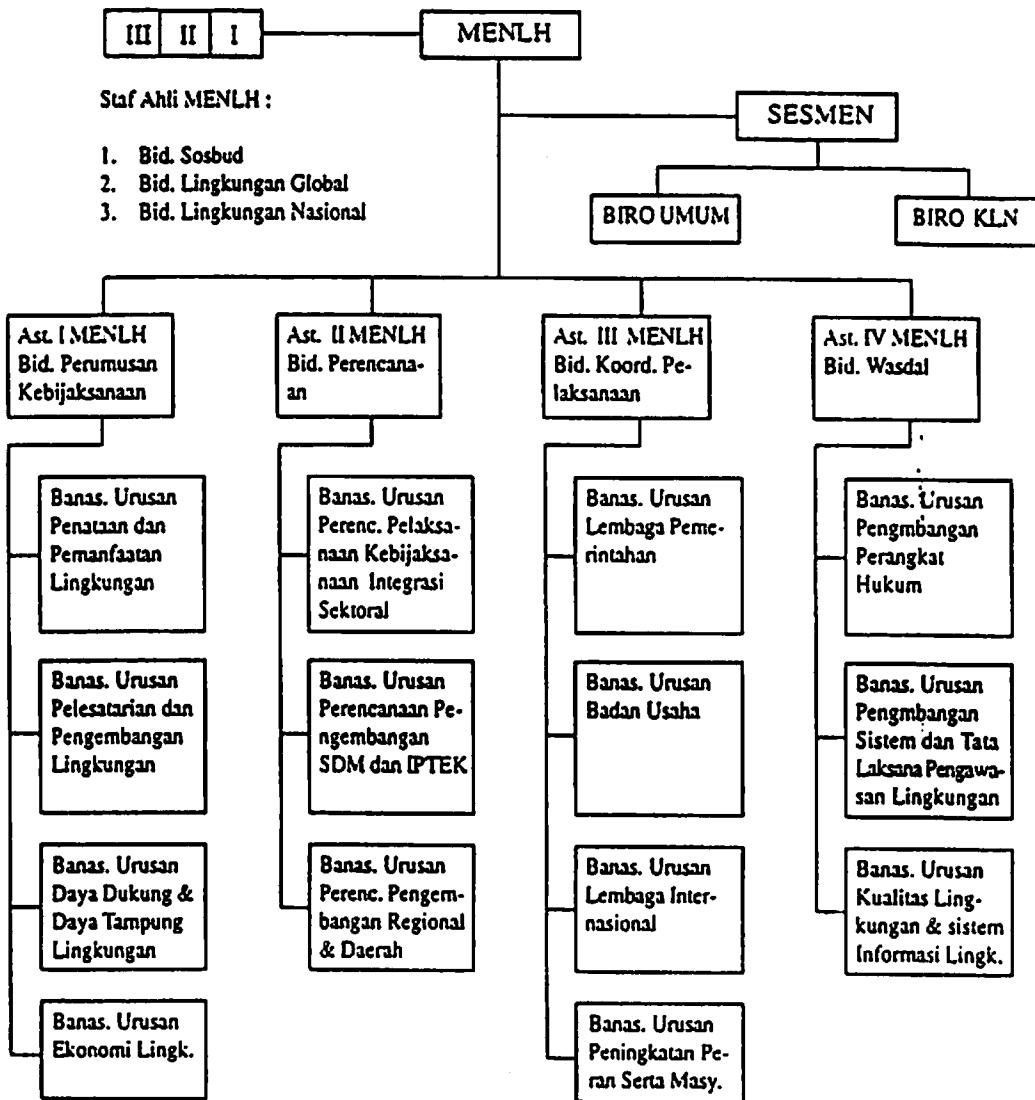
-----, "Sosialisasi Hukum Lingkungan (Undang-undang Pengelolaan Lingkungan Hidup - UUPH)", *Pro Justitia*, Tahun XVII Nomor 3 Juli 1999.

-----, "UU No. 22/1999 Tak Seindah Warna Aslinya", *Forum Surabaya*. Edisi I Juli 1999.

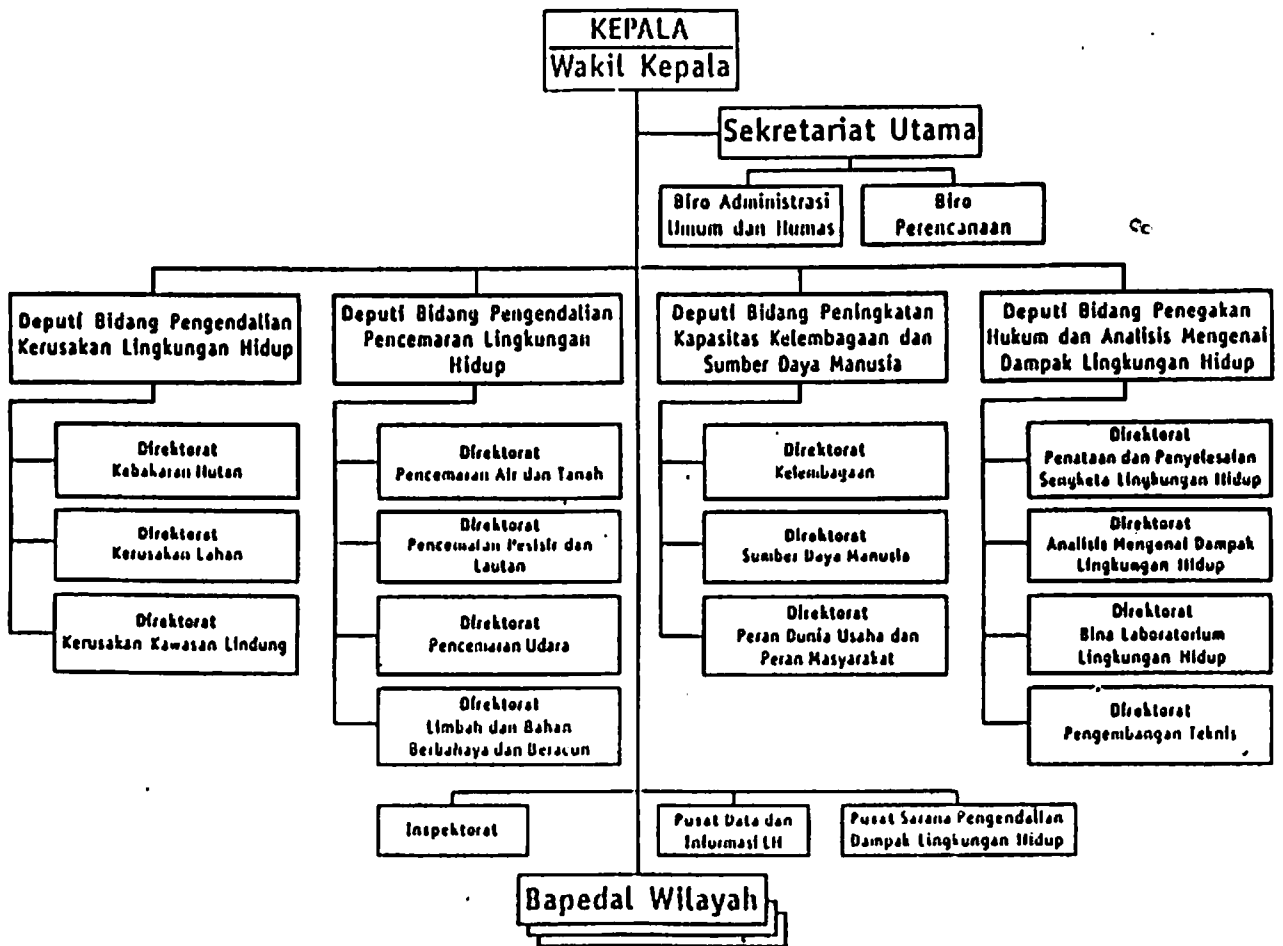
Winter, Georg, *Blueprint for Green Management*, MacGraw-Hill Book Company, London, 1995.

LAMPIRAN-LAMPIRAN

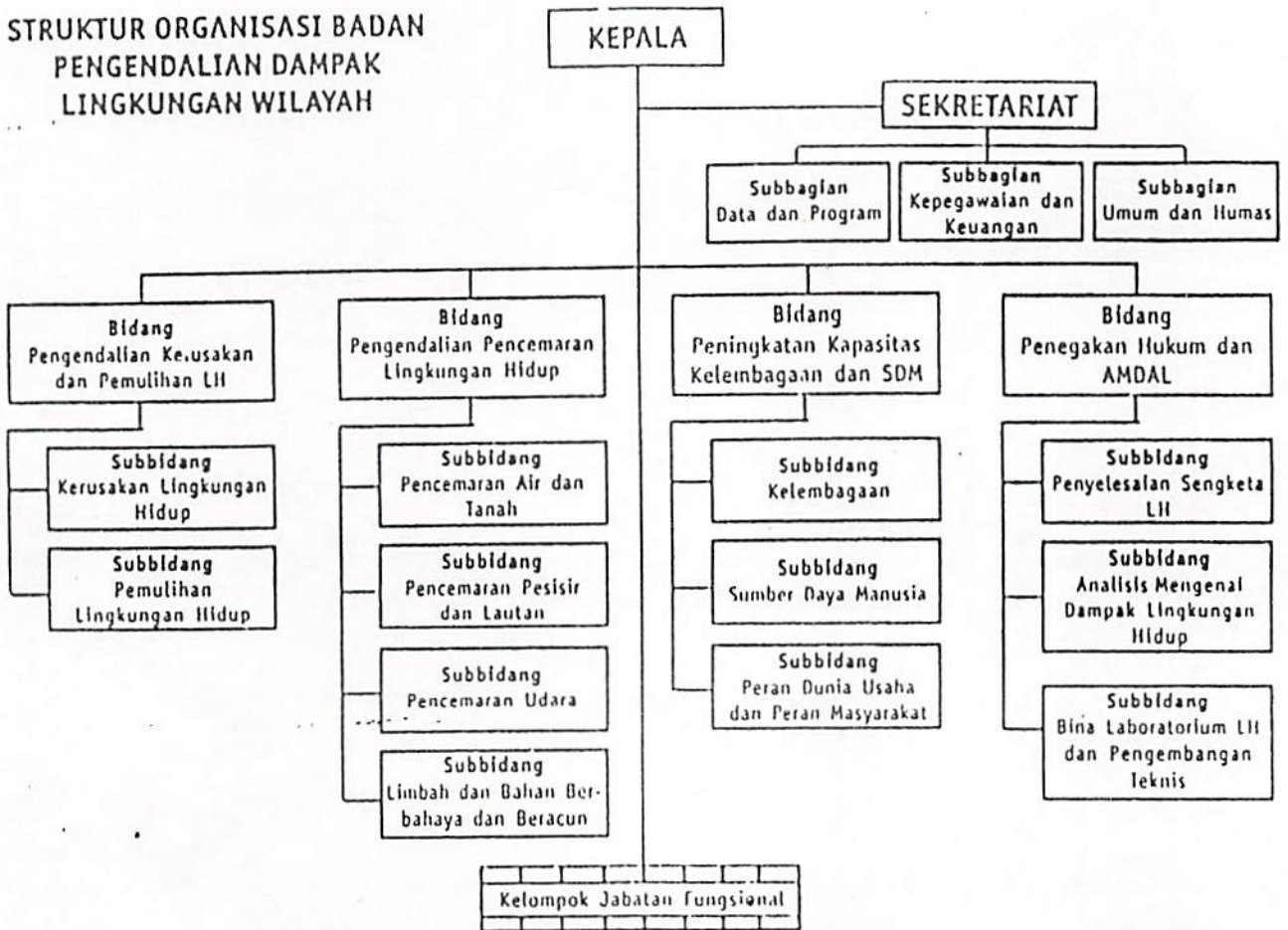
STRUKTUR ORGANISASI KANTOR MENTERI NEGARA LINGKUNGAN HIDUP



STRUKTUR ORGANISASI BAPEDAL



**STRUKTUR ORGANISASI BADAN
PENGENDALIAN DAMPAK
LINGKUNGAN WILAYAH**



MILIK
PENIPUSITAKAS
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA

**TEMPAT KEDUDUKAN DAN WILAYAH KERJA PERWAKILAN BAPEDAL
(BAPEDAL WILAYAH)**

NO.	NAMA	TEMPAT KEDUDUKAN	WILAYAH KERJA
1.	BAPEDAL WILAYAH I	PEKANBARU	1. PROPINSI D.I. ACEH 2. PROPINSI DATI I SUMATERA UTARA 3. PROPINSI DATI I SUMATERA BARAT 4. PROPINSI DATI I RIAU 5. PROPINSI DATI I JAMBI 6. PROPINSI DATI I BENGKULU 7. PROPINSI DATI I SUMATERA SELATAN 8. PROPINSI DATI I LAMPUNG
2.	BAPEDAL WILAYAH II	DENPASAR	1. PROPINSI DATI I BALI 2. PROPINSI DATI I NUSA TENGGARA BARAT 3. PROPINSI DATI I NUSA TENGGARA TIMUR 4. PROPINSI DATI I TIMOR TIMUR
3.	BAPEDAL WILAYAH III	UJUNG PANDANG	1. PROPINSI DATI I SULAWESI SELATAN 2. PROPINSI DATI I SULAWESI TENGGARA 3. PROPINSI DATI I SULAWESI TENGAH 4. PROPINSI DATI I SULAWESI UTARA 5. PROPINSI DATI I MALUKU 6. PROPINSI DATI I IRIAN JAYA

BAGIAN STRUKTUR ORGANISASI
 DAN PENGENDALIAN DAMPAK LINGKUNGAN DAERAH
 PINGGIRAN PERAIRAN TINGKAT I JAWA TIMUR

