

KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENGELOLAAN SDA PADA OTONOMI DAERAH

Oleh :
Said Abdullah, SH.MH*

Abstract

The basic concept of regional autonomy is to give the authority to plan and implement the development of their respective regions in accordance with what they want and they need, and the central government will assist and maintain the activities that can not be implemented in areas such as monetary problems, development roads between cities and provinces, as well as maintenance of irrigation systems across various regions. Implementation of Regional Autonomy implemented by providing a broad powers, real and accountable to the Regional embodied proportionally with the setting, distribution and utilization of natural resources.

Key Note : Management of Natural Resources

A. Latar Belakang

Setelah amandemen atau pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, maka pemerintah Daerah diatur secara rinci yaitu pada Bab VI Pemerintah Daerah, Pasal 18 menyatakan ayat (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia di bagi atas daerah – daerah Provinsi dan daerah dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap – tiap Provinsi dan Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota mempunyai Pemerintah Daerah yang diatur dengan Undang – Undang. Selanjutnya pada Pasal 18 A UUD Negara RI 1945 menyatakan Ayat (1) hubungan wewenang antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota atau antara Provinsi dan Kabupaten dan Kota diatur dengan UU dengan memperhatikan keluasan dan keragaman daerah, kemudian pada pasal yang sama ayat (2) menyatakan hubungan keuangan, pelayanan umum, pemamfaatan SDA dan sumber daya lain nya antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah diatur dan dilaksanakan secara adil selaras berdasarkan UU.

Dari ketentuan UUD Negara RI Tahun 1945 tersebut nyatalah bahwa upaya norma dasar kita ingin mempercepat terwujudnya pembangunan dan kesejahteraan masyarakat yang diselaraskan dengan potensi daerah yang salah satunya pemamfaatan SDA oleh Pemerintah Daerah sebagaimana dijabarkan lebih lanjut pada pasal 17 UU No. 32 Tahun 2004

* Said Abdullah, SH.MH. adalah Dosen Tetap PS. Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Batanghari Jambi.

1. Hubungan dalam bidang Pemamfaatan SDA dan sumber daya lainnya antara pemerintah dan pemerintah daerah sebagaimana di maksud pasal 2 ayat (4) dan ayat (5) meliputi :
 - a. *Kewenangan Tanggung Jawab, Pemamfaatan, Pemeliharaan, Pengendalian dampak, budidaya dan pelestarian.*
 - b. *Bagi hasil atas pemamfaatan SDA dan sumber daya lainnnya*
 - c. *Penyerasian lingkungan dan tata ruang serta rehabilitasi lahan.*

2. Hubungan dalam bidang pemamfaatan SDA dan sumberdaya lainnya antara pemerintah daerah sebagaimana dimaksud pasal 2 ayat (4) dan ayat (5) meliputi:
 - a. *Pemamfaatan SDA dan sumber daya lainnya yang menjadi kewenangan daerah.*
 - b. *Kerjasama dan bagi hasil atas pemamfaatan SDA dan sumberdaya lainnya antara pemerintah daerah.*
 - c. *Pengelolaan perizinan bersama dalam pemamfaatan SDA dan sumberdaya lainnya.*

3. Hubungan dalam bidang pemanfaatan SDA dan sumber daya lainnya sebagaimana dimaksud ayat (1) dan (2) diatur dengan peraturan perundang – undangan, pengaturan lebih lanjut terkait pengelolaan SDA oleh Pemerintah daerah diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 sebagaimana diatur pada pasal 22 huruf j dan k, pasal 23 (1) dan (2), pasal 27 (1) huruf b dan c dan pasal 160 ayat (1) dan (3) huruf a, b, c dan d. kewenangan daerah yang diberikan instrument kalau dalam pengelolaan SDA oleh pemerintah daerah pasca otonomi daerah dilaksanakan sebagai upaya peningkatan PAD dan mempercepat pembangunan di daerah akan terwujud, namun dalam implementasinya lebih mewujudkan kearah kesejahteraan masyarakat seperti peningkatan prasarana dan sarana ekonomi dan pengelolaan SDA dan lingkungan secara efisien , karena pemerintah daerah senantiasa mengejar target perolehan PAD berupa peningkatan penerimaan yang berkaitan dengan aspek SDA sebagai upaya untuk mengoptimalkan penerimaan daerah oleh karena struktur nya APBD hamper setiap daerah disebabkan oleh rendahnya proporsi PAD terhadap PABD, namun langkah/upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah jangan sampai mengakibatkan tingakt m ekonomi sehingga beban masyarakat akan semakin berat apalagi dapat merusak potensi SDA vyang perlu waktu dan biaya tinggi untuk mengembalikan kondisi semula.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka permasalahannya adalah :

1. Bagaimana kewenangan yang diberikan kepada Pemerintah Daerah dalam pengelolaan SDA, terkait regulasi Perda tentang SDA.
2. Bagaimana penguatan kelembagaan pengelolaan SDA
3. Bagaimana penerapan dokumen pengelolaan SDA dalam proses perizinan.

C. Pembahasan

UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 angka 5 menyebutkan bahwa Otonomi Daerah diartikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Konsep dasar dari Otonomi Daerah adalah memberikan wewenang kepada daerah untuk merencanakan dan melaksanakan pembangunan daerahnya masing-masing sesuai dengan apa yang mereka kehendaki dan mereka butuhkan, dan pemerintah pusat akan membantu dan memelihara kegiatan-kegiatan yang tidak mungkin dilaksanakan di daerah seperti masalah moneter, pembangunan jalan antar kota dan provinsi, maupun pemeliharaan sistem pengairan yang melintasi berbagai wilayah.

Selanjutnya yang dimaksud dengan Daerah Otonom adalah kesatuan masyarakat hukum dengan batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Tujuan dari Otonomi Daerah adalah :

- a. Memberdayakan masyarakat
- b. Menumbuhkan prakarsa dan kreatifitas
- c. Meningkatkan peran serta masyarakat
- d. Mengembangkan peran dan fungsi DPRD.

Dalam memahami penggunaan istilah perlu dipahami perbedaan pengertian antara istilah **desentralisasi** dan **dekonsentrasi**. Desentralisasi diartikan sebagai penyerahan wewenang ke daerah; sedangkan dekonsentrasi sebagai pelimpahan wewenang pemerintah pusat kepada daerah otonom yaitu pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan atau perangkat pusat di daerah.

Penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada Daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah disamping itu penyelenggaraan otonomi daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua urusan pemerintahan, kecuali urusan pemerintahan dibidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan agama, serta urusan pemerintahan lainnya yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah (PP No.38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan). Disamping itu keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi. Pengelolaan sumber daya alam

(SDA) merupakan urusan pemerintahan yang telah diserahkan ke daerah berdasarkan PP No.38 Tahun 2007 tersebut.

Pemanfaatan sumber daya alam untuk pemenuhan kebutuhan umat manusia sudah berlangsung sejak lama, dan ini adalah sangat manusiawi, yang jadi persoalan adalah dampak negatif dari kesalahan dalam pengelolaan tersebut. Di Indonesia kerusakan alam dan lingkungan sangat signifikan terjadi sejak orde baru, bahkan sampai era yang disebut sebagai era reformasi, hal ini malah semakin tidak terkendali.

Dalam soal koordinasi pengelolaan sumber daya alam misalnya, kekhawatiran munculnya ketidakpaduan cukup beralasan. Kekhawatiran ini bukan hanya karena UU No.22 Tahun 1999 tidak tegas dalam soal itu tapi juga dikuatkan oleh pengalaman semenjak UU tersebut efektif diberlakukan sejak 1 Januari 2001. Hingga UU No.22 Tahun 1999 direvisi pada tahun 2004 telah dikeluarkan berbagai bentuk peraturan perundangan dan kebijakan yang menampilkan aura ego sektoral yang berujung pada semakin kacanya regulasi sumber daya alam. Ekseksinya mudah untuk dilihat, yakni pengurusan dan pengrusakan terhadap sumber daya hutan dan laut terus berlanjut tanpa menunjukkan tanda-tanda berkurang, apalagi berhenti.

Pengelolaan sumber daya alam selama ini yang telah mendatangkan berbagai dampak dan permasalahan berawal dari berbagai produk perundang-undangan yang berkaitan dengan sumber daya alam memberikan legitimasi kepada praktek pemanfaatan sumber daya alam yang tidak memperhatikan keseimbangan sumber daya alam dan kepentingan masyarakat daerah. Berbagai Undang-undang yang mengatur tentang sumber daya alam mempunyai kelemahan substansi antara lain :

- Berorientasi pada eksploitasi sumber daya alam untuk mengejar keuntungan ekonomi semata, sehingga lebih berpihak kepada para pengusaha besar
- Berpusat pada negara, sehingga menggunakan pendekatan kekuasaan secara sentralistik
- Bersifat sektoral, sehingga banyak regulasi, kebijakan, kepentingan maupun pengelolaan yang tumpang tindih
- Mengabaikan keadilan terhadap masyarakat daerah setempat.

1. Regulasi Peraturan Daerah tentang Sumber Daya Alam

Desentralisasi adalah salah satu mekanisme untuk mendekatkan pemerintah dengan rakyat. Dari sini ruang partisipasi rakyat demi demokratisasi terbuka. Dengan dekatnya "jarak" baik politik maupun geografis antara rakyat dengan pembuat peraturan seharusnya, kontrol terhadap peraturan daerah yang dikeluarkan pemerintah daerah semakin besar. Namun pengalaman belakangan ini menunjukkan bahwa kontrol baik dari rakyat maupun organisasi non pemerintah di daerah terhadap peraturan perundang-undangan yang muncul sebagai penjabaran UU di atasnya sangat lemah. Sehingga sangat mungkin, peraturan-peraturan daerah ini justru malah bertolak belakang dari jiwa UU di atasnya tersebut.

Hal-hal di atas terjadi walaupun advokasi kebijakan dan pengorganisasian serta pendampingan rakyat telah dilakukan baik bersama

ornop maupun oleh rakyat sendiri. Refleksi beberapa tahun terakhir ini menunjukkan bahwa kapasitas dan kualitas pengawalan oleh rakyat beserta ornop dalam memulihkan kerusakan sosial dan ekologis ini masih relatif lemah. Pemahaman tentang pokok permasalahan relatif masih tidak lengkap. Dalam banyak kasus, metode yang digunakan juga tidak dipahami secara kritis. Akibatnya, seringkali alih-alih menyelesaikan masalah, justru telah menimbulkan masalah baru. Bahkan di beberapa wilayah ornop masih sibuk membenahi permasalahan internal organisasinya. Hal ini diakui memang terjadi, selain faktor tidak seimbangnya jumlah ornop yang ada (terlalu sedikit) dengan kerusakan-kerusakan yang harus dipulihkan. Seharusnya, ornop bersama rakyat memperkuat dirinya dengan mendalami substansi permasalahan juga metode untuk resolusi konflik. Selain itu pengorganisasian harus diperkuat dan sikap kritis dipertajam sehingga peraturan-peraturan daerah yang keluar dari pemerintahan daerah dapat mencerminkan aspirasi rakyat dan ditujukan untuk memulihkan kerusakan sosial dan ekologis yang selama ini terjadi.

Sumber daya alam memang tidak pernah lepas dari berbagai kepentingan, yaitu kepentingan negara, kepentingan modal dan kepentingan rakyat. Konflik antar kepentingan ini selalu memposisikan rakyat sebagai pihak yang kalah. Agenda desentralisasi yang dimaksudkan menyerahkan sejumlah kewenangan dari pemerintahan pusat ke pemerintahan daerah seharusnya memposisikan rakyat sebagai pelaku utama pengelolaan sumber daya alam. Namun, "segala penyakit yang tadinya ada di pemerintah pusat beralih ke pemerintahan daerah". Selain landasan undang-undangnya sendiri yang harus di revisi, *political will* dari pemerintah daerah dan DPRD belum muncul serta struktur politik yang ada juga tidak memungkinkan perubahan.

Sejalan dengan penyusunan dan pembahasan suatu Raperda Pengelolaan Sumber Daya Alam, maka dalam proses penyusunan dan pembahasannya memperhatikan aspek demokrasi. Jika selama ini para *stakeholders* tidak dilibatkan secara optimal maka sekarang untuk Raperda-PSDA dapat di ikutsertakan. Keikutsertaan para *stakeholders* yang meliputi antara lain pemerintah daerah, legislatif, kalangan dunia usaha, unsur dari masyarakat lokal/adat, unsur pecinta lingkungan dan sebagainya akan dapat memberikan masukan dan pertimbangan yang komprehensif terhadap substansi dan materi Raperda-PSDA.

Dengan demikian proses penyusunan dan pembahasan Raperda secara demokratis akan melahirkan Raperda yang mampu menampung berbagai kepentingan dari para *stakeholders* dan sekaligus akan mengurangi kemungkinan masuknya substansi yang bersifat diskriminatif.

Melalui proses penyusunan dan pembahasan yang demokratis diharapkan Raperda-PSDA yang akan mengatur kegiatan pengelolaan sumber daya alam di daerah ini dapat mengandung muatan nilai keadilan. Dengan demikian tidak akan ada lagi monopoli dari pihak tertentu dalam pengelolaan SDA. semua kalangan dunia usaha diberi kesempatan secara *fair* untuk ikut serta dalam pengelolaan sesuai aturan main yang berlaku.

Demikian juga daerah diberi kesempatan secara adil untuk dapat menikmati hasil pengelolaan sumber daya alam tersebut.

Selanjutnya aspek keadilan ini hendaknya juga meliputi keadilan dalam kewenangan menetapkan kebijakan pengelolaan sumber daya alam. Jadi disamping kewenangan yang dimiliki pusat hendaknya daerah juga diberikan kewenangan dalam menetapkan kebijakan pengelolaan sumber daya alam sesuai dengan aspirasi masyarakatnya. Hal ini disebabkan karena pemerintah daerah lebih mengetahui dan memahami secara dekat dan langsung tentang kondisi daerah dan masyarakatnya. Desentralisasi kewenangan kepada daerah akan membatasi dominasi berlebihan pusat terhadap daerah.

Pengelolaan sumber daya alam berkelanjutan merupakan suatu prinsip mutlak yang harus dimiliki oleh Raperda-PSDA yang akan disusun. Pengelolaan sumber daya alam berkelanjutan yang dimaksudkan disini diadaptasi dari definisi pembangunan berkelanjutan yang dikeluarkan oleh *World Commission on Environment (WCED)* dalam *Our Common Future* yaitu :
"Pembangunan berkelanjutan adalah pembangunan yang berorientasi pemenuhan generasi masa kini tanpa mengorbankan kebutuhan generasi mendatang"

Pengelolaan sumber daya alam berkelanjutan adalah pengelolaan sumber daya alam yang diarahkan untuk memenuhi kebutuhan dalam mencapai kesejahteraan dan kemakmuran generasi sekarang tanpa mengorbankan generasi mendatang. Sumber daya alam yang *renewable* dikelola seoptimal mungkin secara terencana dengan baik sehingga dari waktu ke waktu semakin meningkat kualitas maupun kuantitasnya. Sedangkan SDA yang non *renewable* tidak dieksploitasi habis-habisan hanya demi kepentingan generasi sekarang.

Melalui prinsip pengelolaan sumber daya alam berkelanjutan ini diharapkan dari masa ke masa seluruh generasi anak bangsa ini akan dapat menikmati kekayaan potensi sumber daya alam yang dimiliki bangsanya. Melalui prinsip tersebut generasi mendatang tentu juga akan dapat belajar bagaimana mengelola sumber daya alam yang baik untuk di wariskan kepada generasi berikutnya.

Di Indonesia, instrumen hukum yang berkaitan dengan pengelolaan SDA dan lingkungan hidup pada masa lalu memiliki karakteristik dan kelemahan-kelemahan substansial seperti berikut :

Pertama, berorientasi pada eksploitasi sumber daya alam (*resources use-oriented*) sehingga mengabaikan kepentingan konservasi dan berkelanjutan fungsi sumber daya alam. Hukum semata-mata digunakan sebagai perangkat hukum (*legal instrument*) untuk mendukung pencapaian target pertumbuhan ekonomi (*economic growth*) dan peningkatan pendapatan dan devisa negara;

Kedua, berorientasi dan berpihak pada pemodal-pemodal besar (*capital oriented*), sehingga mengabaikan akses dan kepentingan serta mematikan potensi-potensi perekonomian masyarakat daerah;

Ketiga, menganut ideologi penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam yang berpusat pada negara pemerintah (*state-based resource management*), sehingga orientasi pengelolaan sumber daya alam bercorak sentralistik;

Keempat, manajemen pengelolaan sumber daya alam menggunakan pendekatan sektoral, sehingga sumber daya alam tidak dilihat sebagai sistem ekologi yang terintegrasi (*ecosystem*);

Kelima, corak sektoral dalam kewenangan dan kelembagaan menyebabkan tidak adanya koordinasi dan keterpaduan antar sektor dalam pengelolaan sumber daya alam; dan

Keenam, tidak diakui dan di lindunginya hak-hak azazi manusia secara utuh, terutama hak-hak masyarakat daerah/lokal dan kemajemukan hukum dalam penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam.

Dalam perkembangan selanjutnya, setelah pemerintah menyadari adanya berbagai kelemahan substansial, seperti : (1) UU No.5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya; (2) UU No.26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, dan (3) UU No.23 Tahun 1997 dan UU No. 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Namun demikian, persoalan mendasar dalam pengelolaan sumber daya alam masih belum terjawab dalam substansi maupun implementasi dari undang-undang tersebut, karena masih ditemukan kelemahan-kelemahan seperti berikut : *Pertama*, pemerintah masih mendominasi peran dalam penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam (*state-dominated resource management*); *Kedua*, keterpaduan dan koordinasi antar sektor masih lemah; *Ketiga*, pendekatan dalam pengelolaan sumber daya alam tidak komprehensif; *Keempat*, hak-hak masyarakat daerah/lokal atas penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam belum diakui secara utuh; *Kelima*, ruang bagi partisipasi masyarakat dalam pengelolaan sumber daya alam masih diatur secara terbatas; *Keenam*, transparansi dan akuntabilitas pemerintah kepada publik dalam pengelolaan sumber daya alam belum diatur secara tegas.

Sementara itu, beberapa undang-undang seperti : (1) UU No.5 Tahun 1994 tentang Pengesahan Konvensi PBB tentang Keanekaragaman Hayati; (2) UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; dan UU No.39 Tahun 1999 tentang Hak-hak Azazi Manusia, mengatur prinsip-prinsip penting yang mendukung pengelolaan sumber daya alam yang adil, demokratis, dan berkelanjutan. Tetapi, prinsip-prinsip global pengelolaan sumber daya alam antara lain seperti : konservasi dan keberlanjutan fungsi sumber daya alam, transparansi dan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan sumber daya alam, desentralisasi, pengakuan dan perlindungan atas hak-hak masyarakat adat/lokal, belum terakomodasi dan terintegrasi dalam undang-undang yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam yang telah ada.

Karena itu, persoalan-persoalan mendasar dalam pengaturan mengenai pengelolaan sumber daya alam yang berpotensi mengancam keberlanjutan fungsi sumber daya alam dan kelangsungan hidup bangsa perlu segera diselesaikan. Salah satu agenda nasional yang mendesak untuk direalisasikan untuk menjamin kelestarian dan keberlanjutan fungsi sumber daya alam, meningkatkan partisipasi masyarakat, transparansi dan mendukung proses demokratisasi dalam pengelolaan sumber daya alam, menciptakan koordinasi dan keterpaduan antar sektor, serta mendukung terwujudnya *good environmental governance*, adalah membentuk peraturan

perundang-undangan pengelolaan sumber daya alam yang mencerminkan prinsip-prinsip keadilan, demokratis dan berkelanjutan. Dengan demikian masalah regulasi peraturan daerah tentang pengelolaan sumber daya alam di daerah sangat berkaitan dengan :

1. Visi dan misi strategi pembangunan daerah tidak terpadu (*Political will*)
2. Kapasitas kelembagaan dan kebijakan "*Good Environment Governance*" (GEG) rendah
3. Menguatnya persepsi, sikap dan perilaku egosentrisme/sektoral
4. Proses pembuatan kebijakan tidak melibatkan semua elemen masyarakat (*stakeholders*)
5. Eksploitasi sumber daya alam untuk peningkatan PAD tidak diimbangi upaya konservasi
6. Memaksakan program yang tidak sesuai dengan peruntukan perencanaan tata ruang dan aspirasi masyarakat
7. Proses perizinan usaha tidak transparan
8. Munculnya konflik kepentingan/antar daerah
9. Lemahnya penegakan hukum
10. Alokasi dana pengelolaan SDA/LH minim

Dengan memperhatikan aspek demokratis, keadilan dan berkelanjutan dalam penyusunan perda tentang pengelolaan sumber daya alam diharapkan berbagai permasalahan yang dialami dan dihadapi dalam pengelolaan sumber daya alam selama ini dapat diatasi dengan baik dan juga dapat memenuhi kepentingan para *stakeholders*.

2. Penguatan Kelembagaan Pengelolaan Sumber Daya Alam

Penguatan kelembagaan pengelolaan sumber daya alam, seharusnya dilakukan secara komprehensif dan terintegrasi serta mengarah kepada perbaikan 6 (enam) hal, yaitu :

- a. Lembaga perwakilan yang mampu menjalankan fungsi kontrol yang efektif (*effective representative system*);
- b. Peradilan yang bebas dari campur tangan eksekutif, bersih (tidak korup) dan profesional;
- c. Aparatur pemerintah (birokrasi) yang profesional dan memiliki integritas yang kokoh;
- d. Masyarakat sipil yang kuat sehingga mampu melaksanakan fungsi *public control* (*public watchdog*) dan penekanan (*pressure*);
- e. Desentralisasi dan lembaga perwakilan daerah yang kuat serta didukung oleh *local civil society* yang juga kuat (*democratic decentralization*);
- f. Adanya mekanisme resolusi konflik.

Pelaksanaan pembangunan berkelanjutan merupakan komitmen kelembagaan di tingkat global, yang tercantum dalam berbagai konvensi yang merupakan tindak lanjut dari KTT di Rio de Janeiro. Dalam rencana pelaksanaan KTT pembangunan berkelanjutan sebagai hasil WSSD dinyatakan diantaranya, bahwa Majelis Umum PBB harus men-sahkan pembangunan berkelanjutan sebagai satu unsur kunci dalam menentukan kerangka kegiatan PBB khususnya untuk mewujudkan tujuan-tujuan pembangunan yang telah disepakati secara internasional, termasuk yang

terdapat pada Deklarasi Millenium dan harus memberikan arahan politik yang menyeluruh terhadap pelaksanaan agenda 21 dan pengkajiannya. Rencana tersebut menyatakan pula bahwa *Commission for Sustainable Development* (CSD) harus terus menjadi komisi tingkat tinggi mengenai pembangunan berkelanjutan dalam sistem PBB dan berfungsi sebagai forum untuk membahas isu-isu yang berkaitan dengan integrasi ketiga dimensi pembangunan berkelanjutan. CSD harus memberikan penekanan yang lebih pada tindakan-tindakan yang mendukung pelaksanaan pada semua tingkatan, termasuk memajukan dan memfasilitasi kemitraan yang melibatkan pemerintah, organisasi internasional dan para pemangku kepentingan terkait untuk pelaksanaan agenda 21. Rencana tersebut diatas menekankan pula perlunya lembaga-lembaga internasional, baik di dalam maupun di luar sistem PBB, termasuk lembaga keuangan internasional, WTO dan GEF, untuk memperkuat, dalam mandatnya, usaha kerjasama mereka untuk memajukan dukungan kolektif dan efektif bagi pelaksanaan agenda 21 pada semua tingkatan.

Pembangunan berkelanjutan merupakan pula komitmen regional. Dalam rencana pelaksanaan KTT pembangunan berkelanjutan dinyatakan bahwa pelaksanaan agenda 21 dan hasil-hasil KTT harus secara efektif dilakukan pada tingkatan regional dan subregional, melalui komisi-komisi regional dan badan-badan serta lembaga-lembaga regional dan subregional lainnya. Komitmen regional diantaranya dapat dilihat dalam *Asean Environmental Program* (ASEP).

Dalam rencana pelaksanaan KTT pembangunan berkelanjutan tercantum bahwa setiap negara mempunyai tanggungjawab utama terhadap pembangunan berkelanjutannya, dan peran dari kebijakan nasional dan strategi pembangunan sangatlah penting. Setiap negara harus memajukan pembangunan berkelanjutan pada tingkat nasional dengan antara lain, memberlakukan dan menegakkan Undang-Undang yang jelas dan efektif yang mendukung pembangunan berkelanjutan. Semua negara harus memperkuat lembaga-lembaga pemerintah, termasuk melalui penyediaan infrastruktur-infrastruktur yang diperlukan dan dengan memajukan transparansi, akuntabilitas dan lembaga-lembaga administratif dan lembaga-lembaga peradilan yang adil.

Dengan pencantumannya dalam Garis-Garis Besa Haluan Negara (GBHN) yang dimulai dengan GBHN 1993 yang dipengaruhi oleh hasil UNCED pembangunan berkelanjutan senantiasa menjadi kebijakan nasional, yang dijabarkan lebih lanjut dalam berbagai produk legislatif pada tingkat nasional dan tingkat daerah, diantaranya dengan di undangkannya Undang-Undang No.23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, dimasukkannya ketentuan tentang pembangunan berkelanjutan dalam UU No.17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional, serta Peraturan-peraturan daerahnya masing-masing. Penerapan kebijakan tentang pembangunan berkelanjutan ini dalam praktek menimbulkan deviasi yang cukup jauh, yang di akibatkan oleh kurang sinkronnya peraturan satu dengan yang lainnya dan oleh berbedanya persepsi para aparat penegak hukum tentang suatu peraturan. Cukup banyak peraturan yang ketentuan-

ketentuannya dapat diinterpretasikan berbeda-beda (*multi interpretable*) yang mempengaruhi pelaksanaan yang sering bertubrukan satu dengan yang lainnya.

Penguatan kelembagaan dalam pengelolaan sumber daya alam membawa kepada keharusan adanya sinkronisasi pelaksanaan agar terdapat penaganan terpadu dengan pendekatan lintas sektor dan multi serta interdisipliner.

Penguatan kelembagaan pengelolaan sumber daya alam antara lain dilaksanakan dengan :

- a. Mendorong diterapkannya prinsip pembangunan berkelanjutan
- b. Meningkatkan "*Political Will*" dan kapasitas pengelolaan sumber daya alam
- c. Meningkatkan keterlibatan & tanggungjawab semua pihak (Pemerintah, dunia usaha dan masyarakat)
- d. Pengembangan berbagai kebijakan, norma, standar, pedoman dan melakukan pembinaan dan supervisi
- e. Memperjelas urusan wajib pemerintahan daerah dalam "pengendalian LH" berkaitan dengan SPM
- f. Pengembangan pendelegasian sebagian kewenangan Pemerintah melalui dekonsentrasi dan tugas pembantuan
- g. Pengembangan SDM-LH melalui diklat
- h. Penataan sarana dan prasarana kerja
- i. Pengembangan sistem monitoring dan evaluasi serta data base kelembagaan sumber daya alam di daerah
- j. Fasilitas kerjasama antar daerah dalam pengelolaan sumber daya alam
- k. Pembinaan pelaksanaan program pengelolaan sumber daya alam.

Sedangkan kendala dalam penguatan kelembagaan pengelolaan sumber daya alam antara lain :

- a. Fragmentaris – ego sektoral
- b. Inkonsistensi – disharmoni
- c. Political will lemah
- d. Sumber daya manusia lemah.

3. Penerapan Dokumen Pengelolaan Sumber Daya Alam Dalam Proses Perizinan

UU No.32/2004 meletakkan otonomi atas dasar lima landasan yaitu :

- (1) Demokrasi,
- (2) Partisipasi dan pemberdayaan,
- (3) Persamaan dan keadilan,
- (4) Pengakuan atas potensi daerah dan perbedaannya,
- (5) Penguatan parlemen lokal

Lima landasan tersebut apabila dikaitkan dengan pengelolaan sumber daya alam maka hal tersebut merupakan landasan dalam proses pemberian izin pengelolaan sumber daya alam di era otonomi daerah.

Perizinan pengelolaan sumber daya alam adalah usaha mengoptimalkan sumber daya lokal yang melibatkan pemerintah, legislatif,

dunia usaha, akademisi, masyarakat lokal dan organisasi masyarakat madani (NGO) untuk mengembangkan ekonomi pada suatu wilayah.

Proses perizinan merupakan suatu tahapan yang harus dilakui untuk keluarnya izin. Dalam proses perizinan ini diperlukan beberapa dokumen yang terkait. Gambaran sekolas dokumen pengelolaan sumber daya alam :

- a. *Feasibility Study* untuk memberikan justifikasi ilmiah dalam perumusan Rancangan Peraturan Perundangan harus berpijak dari isu dan masalah lingkungan hidup yang dikaji secara obyektif, metodologis, futuristik yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah
- b. Menjamin keadilan dan kepastian hukum bagi penyelenggara kebijakan sesuai paradigma *Good Environment Governance* (GEG)
- c. Memberikan ruang aspirasi dan partisipasi semua pemangku kepentingan (*stakeholders*) dalam proses perencanaan, perumusan, penetapan dan implementasi kebijakan
- d. Memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum bagi semua pelaku lingkungan dari reriko yang mungkin terjadi akibat kerusakan lingkungan. Kumpulan dokumen yang sangat terkait dengan proses perizinan adalah analisis mengenai dampak lingkungan (Amdal).

Amdal merupakan studi mengenai dampak lingkungan yang ditimbulkan oleh suatu rencana kegiatan atau usaha/studi ilmiah yang memberikan informasi ada/tidaknya dampak negatif yang merupakan suatu kewajiban untuk terbitnya izin. Amdal ini berkaitan dengan perizinan. Amdal merupakan bagian dari proses perizinan persepsinya amdal itu sama dengan keputusan tata usaha negara.

Menurut UU No.23/1997 Amdal adalah : Kajian mengenai dampak besar dan penting suatu usaha/atau kegiatan yang direncanakan pada lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses terbitnya keputusan tentang penyelenggaraan usaha/kegiatan. Mengenai peraturan pemerintah yang mengatur tentang Amdal tersebut adalah PP NO.29/1986. Kemudian dicabut dengan PP No.51/1993 dan terakhir dicabut lagi dan diganti dengan PP No.27/1999.

Amdal berguna untuk menjamin suatu usaha atau kegiatan pembangunan layak lingkungan, melalui pengkajian Amdal, sebuah rencana usaha atau kegiatan pembangunan diharapkan telah secara optimal meminimalkan kemungkinan dampak lingkungan hidup yang negatif, serta dapat memanfaatkan dan mengelola sumber daya alam secara efisien. Agar pelaksanaan Amdal berjalan efektif dan dapat mencapai sasaran yang diharapkan, pengawasannya dikaitkan dengan mekanisme perizinan. Peraturan pemerintah tentang Amdal secara jelas menegaskan bahwa Amdal adalah salah satu syarat perizinan, dimana para pengambil keputusan wajib mempertimbangkan hasil studi Amdal sebelum memberikan izin usaha/kegiatan. Dokumen Amdal terdiri dari :

- Dokumen Kerangka Acuan Analisis Dampak Lingkungan Hidup (KA-ANDAL)
- Dokumen Analisis Dampak Lingkungan Hidup (ANDAL)
- Dokumen Rencana Pengelolaan Lingkungan Hidup (RKL)
- Dokumen Rencana Pemantauan Lingkungan Hidup (RPL).

Dokumen KA-ANDAL disusun terlebih dahulu untuk menentukan lingkup studi dan mengidentifikasi isu-isu pokok yang harus diperhatikan dalam penyusunan ANDAL. Dokumen ini dinilai dihadapan Komisi Penilai AMDAL. Setelah disetujui isinya, kegiatan penyusunan ANDAL, RKL, dan RPL barulah dapat dilaksanakan.

Dokumen ANDAL mengkaji seluruh dampak lingkungan hidup yang diperkirakan akan terjadi, sesuai dengan lingkup yang telah ditetapkan dalam KA-ANDAL. Rekomendasi pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup untuk mengantisipasi dampak-dampak yang telah di evaluasi dalam dokumen ANDAL disusun dalam dokumen RKL dan RPL.

Ketiga dokumen ini diajukan bersama-sama untuk dinilai oleh komisi penilai Amdal. Hasil penilaian inilah yang menentukan apakah rencana usaha dan/atau kegiatan tersebut layak secara lingkungan atau tidak, dan apakah perlu direkomendasikan untuk diberi izin atau tidak.

Dokumen Amdal harus disusun oleh pemrakarsa suatu rencana usaha dan/atau kegiatan yang berpotensi menimbulkan dampak penting dan belum memiliki kepastian pengelolaan lingkungannya. Kewajiban menyusun dokumen Amdal didasarkan atas kriteria-kriteria yang telah ditetapkan, sehingga tidak semua jenis kegiatan yang membutuhkan izin perlu menyusun Amdal.

Kriteria kewajiban Amdal pada dasarnya mencakup :

- Potensi kegiatan menimbulkan dampak penting;
- Tidak pastinya ketersediaan pengelolaan lingkungan dalam mengontrol dampak penting tersebut.

Dalam penyusunan studi Amdal, pemrakarsa dapat meminta jasa konsultan untuk menyusun Amdal. Penyusun dokumen Amdal diharapkan telah memiliki sertifikat Penyusun Amdal (lulus kursus AMDAL B) dan ahli dibidangnya. Ketentuan standar minimal cakupan materi penyusunan AMDAL diatur dalam Keputusan Kepala Bapedal Nomor 09/2000. Berbagai pedoman penyusunan yang lebih rinci dan spesifik menurut tipe kegiatan maupun ekosistem yang berlaku juga diatur dalam berbagai Keputusan Kepala Bapedal.

D. Kesimpulan

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka dapat disimpulkan bahwa :

1. Pengelolaan sumber daya alam berkelanjutan adalah pengelolaan sumber daya alam yang diarahkan untuk memenuhi kebutuhan dalam mencapai kesejahteraan dan kemakmuran generasi sekarang tanpa mengorbankan generasi mendatang. Sumber daya alam yang *renewable* dikelola seoptimal mungkin secara terencana dengan baik sehingga dari waktu ke waktu semakin meningkat kualitas maupun kuantitasnya. Sedangkan sumber daya alam yang *non renewable* tidak dieksploitasi habis-habisan hanya demi kepentingan generasi sekarang. Melalui prinsip pengelolaan sumber daya alam berkelanjutan ini diharapkan dari masa ke masa seluruh generasi anak bangsa ini akan dapat menikmati kekayaan potensi sumber daya alam yang dimiliki bangsanya. Melalui prinsip tersebut generasi mendatang tentu juga akan dapat belajar bagaimana mengelola

sumber daya alam yang baik untuk diwariskan kepada generasi berikutnya. Dengan memperhatikan aspek demokratis, keadilan dan berkelanjutan dalam penyusunan Perda tentang pengelolaan sumber daya alam diharapkan berbagai permasalahan yang dialami dan hadapi dalam pengelolaan sumber daya alam selama ini dapat diatasi dengan baik dan juga dapat memenuhi kepentingan para *stakeholders*.

2. Di era otonomi daerah saat ini, peraturan daerah (Perda) dibidang pengelolaan sumber daya alam baik yang sudah ada maupun yang sedang disusun belum cukup memadai atau masih minim dalam memasukkan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan.
3. Upaya penguatan kelembagaan daerah dibidang pengelolaan sumber daya alam di daerah sudah cukup memadai walaupun masih ada beberapa kendala yang perlu dieliminasi.

E. DAFTAR PUSTAKA

Abdurrahman, *Pembangunan Berkelanjutan Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam Indonesia*, Makalah disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Azazi Manusia RI, Denpasar, 14-18 Juli 2003.

Absori, *Penegakan Hukum Lingkungan dan Antisipasi dalam Era Perdagangan Bebas*, Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2000.

ALW, Lita Tyesta. *Proses Penyusunan Perda Tentang Pengelolaan Sumber Daya Alam*, Bahan *Focus Group Discussion* (FGD) dengan tema Otonomi Daerah dan Pengelolaan Sumber Daya Alam yang diselenggarakan oleh FH Undip bekerjasama dengan DPD RI, Semarang 1 Agustus 2009.

Damsaputro Munadjat, *Hukum Lingkungan*, Bina Cipta, Bandung, 1981.

Hardjasomantri Koesnadi, *Hukum Tata Lingkungan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1994.

UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah

UU No. 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

UU No. 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup