

KEBIJAKAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP YANG BERWAWASAN PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN DI ERA OTONOMI DAERAH

Erwin Hidayah Hasibuan¹

Abstract

The extended development that put the living space as a part of integration in the national dynamic development that becomes a reality of state lives, and because of that the values of extended development is important meaning in the frame of forming legal biological environment. The Government has to put the formulation of concept to protect the preservation and the environment function in any related legislations, until to the local regulations level that is oriented to the extended development. In the local autonomy context, so the local government actually try optimally and maximally to formulate the policy of living space management that is suitable with the concept of a wide perspective of extended development, such as, applying the environment taxes instruments.

Key words: *Living space, the extended development, Local Autonomy*

A. Pendahuluan

Pengelolaan lingkungan hidup yang selama ini dilakukan cenderung hanya pada pemanfaatan lingkungan hidup sebagai objek pembangunan. Seharusnya pengelolaan lingkungan hidup dilakukan dengan pendekatan manajemen, yang mengutamakan kemampuan manusia dalam mengelola lingkungan, sehingga dalam pandangan yang lazim disebut dengan istilah "pembangunan yang ramah lingkungan",² sebaliknya sikap dan kelakuan (tindakan) pro-lingkungan tidak boleh pula anti pembangunan.³ Pendapat ini mengandung makna, bahwa dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup harus menjaga keseimbangan antara kepentingan peningkatan ekonomi dengan kepentingan melestarikan fungsi lingkungan hidup.

Upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup harus didasarkan pada norma-norma hukum lingkungan, yang berarti harus memperhatikan keseimbangan antara kepentingan ekonomi, pelestarian fungsi lingkungan dan kondisi sosial, maka di sinilah letak

¹ Penulis adalah mahasiswa pada Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Sumatera Utara

² Supriadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia: Sebuah Pengantar*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008, hlm. 32.

³ Otto Soemarwoto, *Atur Diri Sendiri, Paradigma Baru Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2001, hlm. 92.

arti penting prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan dalam penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan yang terkait dengan pengelolaan lingkungan hidup, tetapi fakta selama ini, ternyata pemerintah dan kalangan swasta dipandang sebagai pihak yang lebih mengutamakan kepentingan ekonomi dibandingkan kepentingan pelestarian lingkungan. Hukum lingkungan yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi terbukti telah menimbulkan kerusakan terhadap lingkungan hidup itu sendiri.

Pengelolaan lingkungan hidup selalu berhadapan dengan hukum sebagai sarana pemenuhan kepentingan, dan oleh sebab itu hukum lingkungan mencakup berbagai bidang hukum. Di antara bidang-bidang tersebut, materi hukum lingkungan sebagian besar termasuk dalam lingkup hukum administrasi, karena bidang yang diatur yakni lingkungan hidup menyangkut kepentingan umum. Menurut N.H.T. Siahaan, hukum lingkungan diperlukan sebagai alat pergaulan sosial dalam masalah lingkungan yang mengandung manfaat sebagai pengatur interaksi manusia dengan lingkungan supaya tercapai keteraturan dan ketertiban (*social order*).⁴ Sesuai dengan tujuan yang tidak hanya sebagai alat ketertiban, hukum lingkungan mengandung pula tujuan pembaharuan masyarakat (*social engineering*). Hukum sebagai alat rekayasa sosial sangat penting dalam hukum lingkungan, dan hukum lingkungan yang demikian ini, dalam interaksinya dengan lingkungan dapat diarahkan untuk menerima, serta merespon prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan.⁵

Awal perkembangan hukum lingkungan lebih banyak berkaitan dengan pemanfaatan sumber dalam alam sebagai objek pembangunan. Paradigma lingkungan sebagai objek kemudian bergeser pada pandangan lingkungan yang seharusnya dipandang sebagai subyek. Dalam pandangan moderen ini, fungsi hukum lingkungan dianggap sebagai sistem pengaturan pengelolaan lingkungan secara rasional. Oleh sebab itu, Munajat Danusaputro membedakan antara hukum lingkungan moderen dan hukum lingkungan klasik, dan menurut beliau dijelaskan bahwa hukum lingkungan moderen menetapkan ketentuan-ketentuan dan

⁴ N.H.T. Siahaan, *Hukum Lingkungan*, Jakarta: Pancuran Alam, 2009, hlm. 43.

⁵ *Idem.*, hlm. 44.

norma-norma guna mengatur tindak perbuatan manusia dengan tujuan untuk melindungi kelestariannya agar secara terus menerus digunakan oleh generasi-generasi mendatang.⁶

Hukum lingkungan yang memandang lingkungan hidup sebagai subyek hukum merupakan hukum lingkungan moderen. Ciri pokok hukum lingkungan moderen, memiliki sifat utuh menyeluruh (*integrality and comprehensive*), selalu berada dalam dinamika yang luwes mengikuti sifat, watak dan kemampuan lingkungan lebih dominan berdasarkan prinsip-prinsip ekologi.⁷ Berdasarkan penjelasan ini, maka hal yang penting diketahui, bahwa dalam negara yang berdasarkan atas hukum, hukum lingkungan mengatur keseluruhan aspek-aspek lingkungan hidup guna tercapainya keberlanjutan lingkungan bagi kesejahteraan manusia, dan hukum lingkungan lebih dominan sebagai bagian hukum administrasi negara berasaskan pembangunan berkelanjutan.

Pembangunan berkelanjutan yang menempatkan lingkungan hidup sebagai bagian integral dalam dinamika pembangunan nasional merupakan realitas kehidupan bernegara,⁸ dan Indonesia telah menjadikan pembangunan berkelanjutan untuk menjiwai kerangka hukum nasional, bahkan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan digunakan sebagai dasar pengambilan putusan di pengadilan. Berarti dalam beberapa hal, nilai-nilai pembangunan berkelanjutan dapat berperan dalam aspek pengelolaan lingkungan. Nilai-nilai pembangunan berkelanjutan penting artinya dalam rangka pembentukan hukum, demikian pula dalam pembentukan hukum lingkungan.

Pertama kali secara resmi istilah pembangunan berkelanjutan (walaupun masih menggunakan istilah pembangunan berkesinambungan) dimuat dalam Pasal 3 Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang menentukan bahwa pengelolaan lingkungan hidup berasaskan pelestarian kemampuan lingkungan yang serasi dan seimbang untuk menunjang pembangunan yang

⁶Munajat Danusaputro, *Hukum Lingkungan Buku I: Umum*, Bandung: Binacipta, 1982, hlm. 35. Lihat juga dalam Muhammad Taufik Makarao, *Aspek-aspek Hukum Lingkungan*, Jakarta: Indek, 2006, hlm. 3.

⁷*Idem.*, hlm. 63.

⁸Emil Salim, *Pembangunan Berkelanjutan (Strategi Alternatif dalam Pembangunan Dekade Sembilan Puluhan)*, Jakarta: Prisma-LP3ES, 1991, hlm. 8.

berkesinambungan bagi peningkatan kesejahteraan manusia. Selanjutnya dalam Pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, dijelaskan bahwa pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup adalah upaya sadar dan terencana, memadukan lingkungan hidup ke dalam proses pembangunan untuk menjamin kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan. Terakhir berdasarkan Pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU No. 32 Tahun 2009), dijelaskan pula bahwa pembangunan berkelanjutan adalah upaya sadar dan terencana yang memadukan aspek lingkungan hidup, sosial, dan ekonomi ke dalam strategi pembangunan untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan.

Terkait konsep wawasan pembangunan berkelanjutan, maka pengelolaan lingkungan hidup untuk mewujudkan keadilan, baik sosial, ekonomi maupun ekologis, memerlukan peran yang besar dari negara. Campur tangan negara dalam pengelolaan lingkungan hidup dapat menjamin kelestarian lingkungan hidup, karena negara melalui kekuasaannya dan perangkat peraturan yang dibuatnya dapat mencegah pemanfaatan lingkungan oleh individu atau golongan tertentu yang hanya mengejar keuntungan finansial bagi dirinya sendiri, termasuk pemerintah pusat maupun daerah yang beralih untuk meningkatkan pendapatan negara atau daerah.

Keadilan dalam pengelolaan lingkungan hidup dapat diwujudkan apabila seluruh komponen bangsa menaati hukum yang berlaku, dan dalam hal ini negara dapat menerapkan konsep *reward and punishment*. Selain itu, pemerintah juga harus memasukkan rumusan konsep upaya perlindungan kelestarian fungsi lingkungan dalam berbagai peraturan perundang-undangan terkait, sampai pada tingkat peraturan daerah. Sehubungan hal ini, maka dalam pelaksanaan otonomi daerah harus memasukkan rumusan konsep wawasan pembangunan berkelanjutan terhadap setiap kebijakan/regulasi yang terkait dengan pengelolaan lingkungan hidup.

B. Prinsip Desentralisasi dalam Konsep Otonomi Daerah

Istilah otonomi berasal dari Bahasa Yunani, yang terdiri dari kata "autos" berarti berdiri dan "nomos", berarti undang-undang. Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), tetapi dalam perkembangannya, konsepsi otonomi daerah juga mencakup "zelfbestur" (pemerintahan sendiri). Van der Pot sebagaimana dikutip Laica Marzuki memahami konsep otonomi daerah sebagai "eigen huishouding" (menjalankan rumah tangga sendiri).⁹ Hubungan kewenangan antara pusat dan daerah dalam konsep otonomi bertalian dengan cara pembagian penyelenggaraan pemerintahan. Istilah otonomi daerah secara yuridis diartikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹⁰

Prinsip dasar otonomi daerah mencakup 4 (empat) pengertian, yaitu: seluas-luasnya, nyata, bertanggungjawab dan keserasian hubungan antar daerah. Hal ini diuraikan dalam Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 32 Tahun 2004), sebagai berikut:

1. Prinsip otonomi seluas-luasnya, dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang dan daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat;
2. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah, sehingga isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya;
3. Prinsip otonomi yang bertanggungjawab, yaitu otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional, sehingga penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat; dan
4. Prinsip otonomi daerah harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya, artinya mampu membangun kerjasama antar daerah untuk meningkat-

⁹Laica Marzuki dalam Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Nusa Media, 2009, hlm. 83.

¹⁰Lihat Pasal 1 angka 5 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

kan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah. Otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antar daerah dengan pemerintah, artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara.

Berdasarkan pembagian wewenang tugas dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah, maka sistem otonomi daerah dapat dibedakan menjadi:¹¹

1. Sistem rumah tangga formal
Pada sistem rumah tangga formal, pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab antara pusat dan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu tidak ditetapkan secara rinci, urusan pemerintah pusat dan daerah tidak dibedakan, dan secara teoritis sistem ini memberikan keleluasaan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri.
2. Sistem rumah tangga materil
Pada sistem rumah tangga materil ini ada pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab yang rinci antara pusat dan daerah. Urusan pemerintahan yang masuk dalam sistem rumah tangga daerah diatur secara rinci, dan dalam sistem ini berpangkal pada pemikiran bahwa urusan-urusan pemerintahan itu dapat dipilah-pilah dalam satuan pemerintahan.
3. Sistem rumah tangga nyata (riil)
Pada sistem ini penyerahan urusan atau tugas dan kewenangan daerah didasarkan pada faktor yang nyata atau riil, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan yang nyata dari daerah maupun pemerintah pusat serta pertumbuhan kehidupan masyarakat yang terjadi.
4. Sistem rumah tangga sisa (residu)
Pada sistem ini, secara umum telah ditentukan lebih dahulu tugas-tugas yang menjadi wewenang pemerintah pusat, sedangkan sisanya menjadi urusan rumah tangga daerah.
5. Sistem rumah tangga nyata, dinamis dan bertanggungjawab
Prinsip ini merupakan salah satu variasi dari sistem otonomi nyata, dalam arti bahwa pemberian otonomi kepada daerah harus didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan, dan tindakan atas kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangganya sendiri. Bertanggungjawab berarti pemberian otonomi itu harus benar-benar sejalan dengan tujuannya dan menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah, sedangkan kata dinamis hanya penekanan saja.

Dalam perspektif otonomi daerah, daerah otonom berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya sendiri, dan urusan-urusan dimaksud pada awalnya merupakan sebagai urusan pemerintah pusat yang selanjutnya diserahkan kepada daerah menjadi urusan daerah yang sifatnya otonom, sehingga otonomi daerah sebenarnya bersumber dari desentralisasi. Otonomi daerah dan desentralisasi merupakan 2 (dua) istilah

¹¹Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat terhadap Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Yogyakarta: FH-UIN Press, 2007, hlm 20-25.

yang berbeda, karena otonomi daerah diartikan sebagai hak, kewenangan dan kewajiban yang dimiliki pemerintah daerah,¹² sedangkan desentralisasi,¹³ diartikan sebagai pelimpahan (pendelegasian) kewenangannya, yaitu pelimpahan (pendelegasian) kewenangan dari pemerintah (pusat) kepada pemerintah daerah.

Istilah otonomi daerah dan desentralisasi dalam konteks bahasan sistem penyelenggaraan pemerintahan atau ketatanegaraan sering digunakan secara campur aduk (*interchangeably*). Kedua istilah ini secara praktis dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak dapat dipisahkan, sehingga tidak mungkin masalah otonomi daerah dibahas tanpa melihat konteksnya dengan konsep desentralisasi. Berbagai definisi tentang desentralisasi dan otonomi daerah telah banyak dikemukakan yang pada umumnya didasarkan kepada sudut pandang yang berbeda, sehingga sulit untuk diambil definisi yang tepat.

Bryant dan White (1987), sebagaimana dikutip Yoyon Bahtiar Irianto,¹⁴ berpendapat bahwa dalam kenyataannya ada 2 (dua) bentuk desentralisasi, yaitu: (1) bersifat administrasi; dan (2) bersifat politik. Dalam konteks administrasi, maka desentralisasi diartikan sebagai pendelegasian wewenang pelaksanaan yang diberikan kepada pejabat pusat ditingkat lokal. Para pejabat tersebut bekerja dalam batas-batas rencana dan sumber pembiayaan yang sudah ditentukan, tetapi juga memiliki keleluasaan, kewenangan, dan tanggung jawab tertentu dalam mengembangkan kebijaksanaan pemberian jasa dan pelayanan di tingkat lokal. Kewenangan itu bervariasi, mulai dari penetapan peraturan-peraturan yang sifatnya pro-forma, sampai kepada keputusan-keputusan yang lebih substantif. Dalam konteks politik, desentralisasi diartikan sebagai wewenang pembuatan keputusan dan kontrol tertentu terhadap sumber-sumber daya yang diberikan kepada badan-

¹²Berdasarkan Pasal 21 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, ditegaskan bahwa dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai hak: (1) mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya; (2) memilih pimpinan daerah; (3) mengelola aparatur daerah; (4) mengelola kekayaan daerah; (5) memungut pajak daerah dan retribusi daerah; (6) mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah; (7) mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah; dan (8) mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

¹³Dalam Pasal 1 angka 7 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, ditegaskan bahwa desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

¹⁴Yoyon Bahtiar Irianto, "Konsep dan Urgensi Pemberian Otonomi Pemerintahan Kepada Daerah", Makalah, Bandung: Universitas Pendidikan Indonesia, t.t., hlm. 3.

badan pemerintah regional dan lokal. Bryant dan White lebih menekankan pada dampak atau konsekuensi penyerahan wewenang untuk mengambil keputusan dan kontrol oleh badan-badan otonom daerah yang menuju pemberdayaan (*empowerment*) kapasitas lokal. Lebih lanjut dijelaskan bahwa desentralisasi juga merupakan salah satu cara untuk mengembangkan fasilitas lokal. Kekuasaan dan pengaruh cenderung bertumpu pada sumber daya, jika suatu badan lokal disertai tanggung jawab dan sumber daya, kemampuannya untuk mengembangkan otoritasnya akan meningkat, tetapi jika pemerintah lokal semata-mata ditugaskan untuk mengikuti kebijakan nasional, para pemuka dan masyarakat akan mempunyai investasi kecil saja. Sebaliknya jika suatu unit lokal diberi kesempatan untuk meningkatkan kekuasaannya, maka kekuasaan pada tingkat nasional tidak dengan sendirinya akan menyusut. Pemerintah pusat akan memperoleh prospek dan kepercayaan karena menyerahkan proyek dan sumber daya akan meningkatkan pengaruh serta legitimasinya.

Koesoemahatmadja, berpandangan bahwa desentralisasi dapat diartikan sebagai pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri (daerah-daerah otonom). Desentralisasi adalah sistem mewujudkan asas demokrasi, yang dalam proses penyelenggaraan kekuasaan negara, yang terdiri dari 2 (dua) jenis, yaitu: (1) dekonsentrasi (dekonsentrasi) atau *ambtelijke decentralisatie*, adalah pelimpahan kekuasaan dari alat perlengkapan negara pelimpahan kekuasaan dari alat perlengkapan negara tingkat lebih atas kepada bawahannya guna melancarkan pelaksanaan tugas pemerintahan, dan di sini rakyat tidak diikutsertakan; dan (2) desentralisasi ketatanegaraan (*staatskundige decentralisatie*) atau desentralisasi politik adalah pelimpahan kekuasaan perundangan dan pemerintahan (*relegende en bestuurende bevoegheid*) kepada daerah-daerah otonom, dan keikutsertaan rakyat dalam desentralisasi politik terbatas melalui perwakilan.¹⁵

¹⁵R.D.H. Koesoemahatmadja, *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bandung: Binacipta, 1979, hlm. 14.

Berbeda dengan pengertian desentralisasi, maka yang dimaksud dengan otonomi dapat bermakna kebebasan atau kemandirian (*zelfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*). Dalam konsep otonomi terkandung 2 (dua) aspek utama, yaitu: (1) pemberian tugas dan kewenangan untuk menyelesaikan suatu urusan; dan (2) pemberian kepercayaan dan wewenang untuk memikirkan dan menetapkan sendiri cara-cara penyelesaian tugas tersebut. Dengan demikian, otonomi dapat diartikan sebagai kesempatan untuk menggunakan prakarsa sendiri atas segala macam nilai yang dikuasai untuk mengurus kepentingan umum (penduduk). Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu merupakan wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan.¹⁶

Penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom bermakna peralihan kewenangan secara delegasi, lazim disebut *delegation of authority*. Pemberi delegasi akan kehilangan kewenangan yang didelegasikan, semua beralih kepada penerima delegasi, maksudnya bahwa pemerintah pusat kehilangan kewenangan yang sudah didelegasikan dan beralih menjadi tanggung jawab daerah otonom, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang dinyatakan sebagai urusan pemerintah pusat,¹⁷ yaitu: (1) politik luar negeri; (2) pertahanan; (3) keamanan; (4) yustisi; (5) moneter; (6) fiskal, dan (7) agama.¹⁸

Perlu pula digarisbawahi bahwa antara pembagian kewenangan dengan pembagian urusan jelas terdapat perbedaan yang mendasar. Secara yuridis, yang diartikan dengan kewenangan adalah hak dan kekuasaan pemerintah untuk menentukan atau mengambil kebijakan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, sedangkan urusan pemerintahan adalah isi dari kewenangan itu sendiri. Dalam UU No. 32 Tahun 2004 yang diatur adalah pembagian urusan pemerintahan yang dituangkan khusus untuk penyelenggaraan pemerintahan. Penekanannya adalah pada pembagian urusan maka kewenangan daerah

¹⁶Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bandung: Bina Cipta, 1983, hlm. 23.

¹⁷Oswar Mungkasa, "Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Indonesia: Konsep, Pencapaian dan Agenda ke Depan", <http://www.academia.edu>, diakses tanggal 12 Januari 2013.

¹⁸Lihat Pasal 10 ayat (3) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004.

hanya sebatas urusan yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan dan akan bertambah apabila ada penyerahan dari pemerintah pusat. Kewenangan daerah akan bertambah jika ada penyerahan urusan dari pemerintah pusat, tetapi dalam UU No. 32 Tahun 2004 desentralisasi dimaknai sebagai penyerahan wewenang, walaupun sesungguhnya hanya penyerahan urusan, dan atas urusan yang diserahkan kepada daerah itu diberikan rambu-rambu yang tidak mudah untuk dikelola daerah dengan leluasa sebagai urusan rumah tangga sendiri.

Melalui desentralisasi, kesejahteraan masyarakat di daerah akan lebih cepat terwujud, karena pemerintah daerah akan lebih fleksibel bertindak dalam merespon perubahan lingkungan dan kebutuhan masyarakat di daerah. Selain itu, desentralisasi lebih melibatkan partisipasi aktif dalam pengambilan keputusan daripada harus menunggu keputusan dari pemerintah pusat, sehingga kehidupan demokrasi lebih terwujud, lebih memberi ruang untuk berkreasi dan berinovasi, dan menghasilkan semangat kerja, komitmen dan produktivitas yang lebih tinggi.

Sesuai dengan konsep-konsep dasar dari otonomi daerah yang dipaparkan di atas, maka dapat dikatakan bahwa pelaksanaan otonomi daerah pada dasarnya ditujukan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dengan mendekatkan antara pembuat kebijakan dengan masyarakat yang menerima kebijakan tersebut, sehingga kebijakan yang dikeluarkan benar-benar dapat menyentuh akar permasalahan dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Melalui pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah diharapkan proses pengambilan keputusan untuk kepentingan masyarakat banyak, dapat lebih melibatkan semua komponen yang ada dalam masyarakat bersangkutan dengan tetap memperhatikan ciri khas budaya dan lingkungan setempat.

Penyelenggaraan pemerintah daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah, pada dasarnya merupakan realisasi dari ide desentralisasi. Orientasi

otonomi sudah seharusnya diupayakan untuk memaksimalkan fungsi pemerintahan yang dilakukan secepat, sedekat, dan setepat mungkin dengan kebutuhan masyarakat daerah setempat.

Otonomi merupakan wujud nyata desentralisasi, dan dalam bahasa yang sederhana otonomi adalah suatu keadaan yang tidak tergantung pada siapa pun. Dalam bahasa yang lebih politis, yaitu dalam konteks hubungan pusat-daerah, otonomi merupakan sebuah kewenangan yang dimiliki oleh daerah untuk mengatur sistem administrasi birokrasi, keuangan, kebijakan publik, dan hal-hal lain, dalam batasan-batasan yang telah ditetapkan dan disepakati bersama.

Penerapan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia, sesuai dengan "Bhineka Tunggal Ika", yang terdiri dari ribuan pulau, ratusan kultur dan subkultur yang menyebar di seluruh nusantara. Berdasarkan pada variasi lokalitas yang sangat beragam itu, maka sangat tepat untuk menerapkan otonomi daerah. Hal ini akan memberi peluang seluas luasnya bagi tiap daerah untuk berkembang sesuai potensi alam dan sumber daya manusia yang ada di masing masing daerah dan kemudian akan menciptakan suasana kompetisi antar daerah dalam mewujudkan kesejahteraan bagi rakyatnya.

C. Konsepsi Pembangunan Berkelanjutan

Hakikat otonomi daerah yang ingin dibangun merupakan upaya untuk mendekatkan sistem pengelolaan sumber alam pada masyarakat di daerah, sehingga masyarakat yang bersangkutan dapat merasakan manfaat ekonomi dari eksploitasi sumber daya alam yang di daerahnya. Berbeda dengan pengalaman dari penguasaan sumber daya alam yang sentralistik di masa lalu, yang telah memberikan pelajaran berharga bagi pemerintah yang lebih banyak berpihak pada pemilik modal yang besar dan investor-investor, baik dari dalam maupun luar negeri dengan menggunakan teknologi maju, justru menimbulkan kerusakan dan kehancuran lingkungan yang tidak terkendali dan konflik pada tataran masyarakat. Secara konseptual substansi perundang-undangan yang berkaitan dengan hubungan

hukum penguasaan sumber daya alam, tidak sesuai lagi dengan tujuan awalnya, karena ketentuan yang terdapat di dalamnya telah memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan sumber daya alam. Kekuasaan yang dimiliki daerah lambat laun mengeser hak-hak dan keberadaan masyarakat lokal. Kepentingan pemodal selalu lebih didahulukan, sehingga kepentingan rakyat atau masyarakat sekitar sumber daya alam terabaikan, padahal seharusnya pemerintah berpedoman pada Pasal 33 Ayat (3) UUD RI 1945, yang merupakan sumber hukum tertinggi untuk melakukan pengelolaan dan pengusahaan terhadap sumber daya alam (lingkungan hidup) di Indonesia.

Berbagai pengalaman selama ini menunjukkan bahwa pembangunan yang berorientasi pada aspek ekonomi tanpa pendekatan pemanfaatan sumberdaya yang berkelanjutan yang meliputi aspek pelestarian, kesejahteraan dan sosial ternyata hanya memberikan manfaat dalam jangka pendek. Pesatnya peningkatan pertumbuhan populasi, teknologi dan di sisi lain semakin terbatasnya sumber daya alam dan rendahnya mutu lingkungan, menuntut adanya pola pembangunan yang terencana dengan baik, realistik dan strategik dan bernuansa lingkungan yang dalam jangka panjang dapat menjamin pemanfaatan sumber daya alam secara berkelanjutan.

Dalam konteks otonomi daerah, maka pemerintah daerah seharusnya berusaha semaksimal mungkin untuk mengembangkan potensi yang ada, guna menunjang biaya pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*), karena pembangunan pada dasarnya merupakan rangkaian usaha terencana yang dilakukan secara sadar oleh suatu masyarakat dan bangsa bersama pemerintah untuk mengubah suatu keadaan yang kurang baik menjadi lebih baik, dengan cara melakukan proses pengolahan sumber daya alam dan sumber daya manusia dengan memanfaatkan teknologi untuk memenuhi masyarakat yang semakin kompleks dan terus berkembang yang disebabkan oleh laju pertumbuhan penduduk. Pembangunan akan membawa dampak negatif jika tidak ditata dengan baik sejak dini, yaitu dengan melaksanakan konsep pembangunan berkelanjutan.

Melihat kecenderungan perkembangan dan tantangan pembangunan pada masa yang akan datang, maka perlu diperhatikan agar pembangunan dilakukan dan dipersiapkan dengan baik, dan salah satu kebijakan yang dapat dioperasikan adalah dengan meningkatkan dan memantapkan peran pemerintah daerah sebagai fasilitator untuk mendorong peran swasta dan masyarakat dalam pembangunan, dan menciptakan iklim yang kondusif bagi peran serta masyarakat, sehingga mutu atau kualitas pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup dapat terjaga.

Penggunaan istilah pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) diperkenalkan pertama kali pada masa 1970-an dan menjadi istilah utama pada saat dan setelah terbentuknya *World Commission on Environment and Development* (WCED) 1987 atau lebih dikenal dengan *Brundtland Commission*. Komisi ini mendefinisikan pembangunan berkelanjutan sebagai pembangunan yang dapat memenuhi kebutuhan sekarang tanpa mengorbankan pemenuhan kebutuhan generasi masa depan.¹⁹ Dalam *World Summit Report* 2005, dijelaskan bahwa pembangunan berkelanjutan haruslah didirikan di atas tiga pilar pokok, yaitu: ekonomi, sosial, dan lingkungan. Ketiganya dibentuk untuk dapat saling menopang antara satu dengan lainnya,²⁰ sehingga dapat dirumuskan bahwa pembangunan berkelanjutan tidak memfokuskan diri pada aspek pembangunan ekonomi dan sosial semata, tetapi harus berlandaskan pada perlindungan terhadap lingkungan, dan dalam pengembangan konsep pembangunan berkelanjutan juga termasuk pemenuhan kebutuhan dasar (*basic needs*), serta terselurnya kesempatan untuk memberikan aspirasi kehidupan yang lebih baik.²¹

Terkait dengan isu perubahan iklim, maka perlu juga diperhatikan hasil KTT Pembangunan Berkelanjutan yang dilaksanakan di Johannesburg, Afrika Selatan pada tahun 2002, yang telah merumuskan asas-asas pembangunan berkelanjutan, yaitu: (1) keadilan

¹⁹World Commission on Environment and Development (WCED), *Our Common Future*, Oxford: Oxford University Press, 1987, p. 43.

²⁰Thomas A. Easton (ed), *Taking Sides: Clashing Views on Controversial Environmental Issues*, McGraw Hill: 2008, p. 28-33.

²¹Anonimous, "Ratifikasi Perjanjian Internasional di Bidang Lingkungan", <http://tyokronisilicus.wordpress.com>, diakses tanggal 2 Februari 2013.

antargenerasi (*intergenerational equity*); (2) keadilan dalam satu generasi (*intragenerational equity*); (3) prinsip pencegahan dini (*precautionary principle*); (4) perlindungan keanekaragaman hayati (*conservation of biological diversity*); dan (5) internalisasi biaya lingkungan (*internalisation of environment cost and incentive mechanism*). Salah satu hasil yang disepakati untuk menunjang pembangunan berkelanjutan yaitu dilakukannya suatu pendekatan yang terpadu, memperhatikan berbagai aspek bahaya (*multihazard*) dan inklusi untuk menangani kerentanan, penilaian resiko, dan penanggulangan bencana, termasuk pencegahan, mitigasi, kesiapan, tanggapan dan pemulihan yang merupakan unsur penting bagi dunia yang lebih aman di abad ke-21.²² Selanjutnya prinsip-prinsip yang terkandung dalam konsep pembangunan berkelanjutan dikemukakan pula secara rinci dalam deklarasi dan perjanjian internasional yang dihasilkan melalui Konferensi PBB tentang Lingkungan dan Pembangunan (*United Nations Conference on Environment and Development*) di Rio de Janeiro pada tahun 1992. Dari berbagai dokumen yang telah dihasilkan pada konferensi itu, secara formal terdapat lima prinsip utama dari pembangunan berkelanjutan, yaitu:

1. Prinsip keadilan antargenerasi (*intergenerational equity principle*); prinsip ini mengandung makna bahwa setiap generasi umat manusia di dunia memiliki hak untuk menerima dan menempati bumi bukan dalam kondisi yang buruk akibat perbuatan generasi sebelumnya;
2. Prinsip keadilan dalam satu generasi (*intergenerational equity principle*); yaitu prinsip keadilan dalam satu generasi merupakan prinsip yang berbicara tentang keadilan di dalam sebuah generasi umat manusia, di mana beban dari permasalahan lingkungan harus dipikul bersama oleh masyarakat dalam satu generasi;
3. Prinsip pencegahan dini (*precautionary principle*), yaitu prinsip pencegahan dini yang mengandung suatu pengertian bahwa apabila ada ancaman yang berat atau adanya ancaman kerusakan lingkungan yang tidak dapat dipulihkan serta ketiadaan temuan atau pembuktian ilmiah yang konklusif dan pasti, tidak dapat dijadikan alasan untuk menunda upaya-upaya mencegah terjadinya kerusakan lingkungan;
4. Prinsip perlindungan keragaman hayati; maksudnya bahwa perlindungan keragaman hayati merupakan prasyarat dari berhasil tidaknya pelaksanaan prinsip keadilan antargenerasi, dan perlindungan keragaman hayati diperlukan demi pencegahan dini; dan
5. Prinsip internalisasi biaya lingkungan, berarti kerusakan lingkungan dapat dilihat sebagai *external cost* (biaya eksternal) dari suatu kegiatan ekonomi yang diderita oleh pihak yang tidak terlibat dalam kegiatan ekonomi tersebut, dan oleh sebab itu kerusakan lingkungan merupakan *external cost* yang harus ditanggung kegiatan pelaku ekonomi, sehingga biaya kerusakan lingkungan harus diintegrasikan ke dalam proses pengambilan keputusan yang berkaitan dengan penggunaan sumber-sumber alam.

²²Supriadi, *Op. Cit.*, hlm. 104-107.

Kelima prinsip tersebut di atas dikenal sebagai prinsip pokok dari pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan, yang kemudian dijadikan landasan hukum oleh sebagian besar peserta KTT Bumi 1992 lingkungan, baik tingkat global (sebagaimana tertuang dalam deklarasi dan dokumen-dokumen internasional yang dihasilkan melalui KTT Bumi 1992, maupun tingkat nasional sebagaimana tertuang dalam UU No. 32 Tahun 2009. Diterbitkannya UU No. 32 Tahun 2009 dengan mengadopsi prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan, telah menunjukkan adanya perhatian serius dari pemerintah untuk mengelola sumber daya lingkungan secara terencana dengan memperhatikan kepentingan masa depan dan masa sekarang, tetapi memperhatikan kondisi umum yang ada, membuktikan bahwa konsep pembangunan berkelanjutan hanyalah dalam tataran kebijaksanaan. Dalam pengalaman praktiknya, ternyata pengelolaan sumber daya alam (lingkungan) masih tidak terkendali, sehingga telah mengakibatkan kerusakan dan/atau pencemaran lingkungan. Hal ini terjadi karena luasnya ruang lingkup pembangunan daerah, terutama dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah yang belum didukung kesiapan serta kemampuan sumber daya manusia dan aparatur pemerintah daerah yang memadai, baik secara kuantitas (jumlah), maupun secara kualitas (seperti keahlian manajerial), bahkan belum adanya perangkat peraturan bagi pengelolaan sumber daya alam di daerah.

D. Kebijakan Pembangunan Berkelanjutan dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup

Sehubungan dengan kondisi sebagaimana diuraikan sebelumnya, maka diperlukan adanya kebijakan pengelolaan lingkungan hidup yang didasarkan pada kebijakan dan program pembangunan nasional yang ditetapkan sesuai dengan amanat konstitusi berdasarkan visi bangsa Indonesia yang ingin dicapai yaitu terwujudnya masyarakat Indonesia yang damai demokratis, berkeadilan, berdaya saing, maju dan sejahtera, dalam wadah negara Kesatuan Republik Indonesia yang didukung manusia Indonesia yang sehat, mandiri, beriman, bertaqwa, berakhlak mulia, cinta tanah air, berkesadaran hukum dan

lingkungan, menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi, memiliki etos kerja yang tinggi serta disiplin. Kebijakan ini diperlukan untuk menyikapi penerapan otonomi daerah dalam konteks pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam baik, yang berada dalam batas administratif satu daerah otonom, maupun sumber daya alam yang berada dalam lintas batas administratif antar daerah.

Sejalan dengan semangat otonomi daerah, maka pendelegasian secara bertahap wewenang pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam dimaksudkan untuk meningkatkan peranan masyarakat lokal dan tetap terjaganya kelestarian fungsi lingkungan. Otonomi daerah merupakan potensi utama dalam pengelolaan lingkungan hidup dengan lebih baik, dalam perwujudan pemerintahan yang baik, dan tuntutan kualitas sumber daya manusia dalam rangka implementasi otonomi daerah dalam pengelolaan lingkungan hidup. Beranjak dari permasalahan dan kondisi lingkungan hidup dan sumber daya di daerah, maka kebijakan pengelolaan dan lingkungan hidup dimaksud harus ditujukan untuk hal-hal sebagai berikut:

1. mengupayakan pengelolaan melalui penerapan teknologi ramah lingkungan dengan memperhatikan daya dukung dan daya tampungnya;
2. penegakan hukum secara adil dan konsisten untuk menghindari kerusakan dan/atau pencemaran lingkungan hidup;
3. pendelegasian kewenangan dan tanggung jawab kepada pemerintah daerah dalam pengelolaan lingkungan hidup secara bertahap;
4. pemberdayaan masyarakat dan kekuatan ekonomi dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup bagi peningkatan kesejahteraan lokal;
5. penerapan secara efektif terhadap penggunaan indikator-indikator untuk mengetahui keberhasilan pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan hidup;
6. pemeliharaan kawasan konservasi yang sudah ada dan menetapkan kawasan konservasi bagi di wilayah tertentu; dan

7. pengikutsertaan masyarakat dalam rangka menanggulangi permasalahan lingkungan global.

Pemerintah daerah harus mampu menyusun rumusan kebijakan pengelolaan lingkungan hidup di daerah, dengan mengingat Pasal 17 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004, yang menegaskan bahwa hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah dan pemerintahan daerah, meliputi: (1) kewenangan, tanggung jawab, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendalian dampak, budidaya, dan pelestarian; (2) bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya; dan (3) penyerasian lingkungan dari tata ruang serta rehabilitasi lahan. Selain itu dalam Pasal 17 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004, ditentukan pula bahwa hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antar pemerintahan daerah, meliputi: (1) pelaksanaan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang menjadi kewenangan daerah; (2) kerja sama dan bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antar pemerintahan daerah; serta (3) pengelolaan perizinan bersama dalam pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

Kebijakan pengelolaan lingkungan hidup di daerah ini harus pula disesuaikan dengan misi pembangunan nasional yang dituangkan dalam Lampiran UU No. 17 Tahun 2007, yaitu untuk mewujudkan Indonesia asri dan lestari dengan memperbaiki pengelolaan pelaksanaan pembangunan yang dapat menjaga keseimbangan antara pemanfaatan, keberlanjutan, keberadaan, dan kegunaan sumber daya alam dan lingkungan hidup dengan tetap menjaga fungsi, daya dukung, dan kenyamanan dalam kehidupan pada masa kini dan masa depan, melalui pemanfaatan ruang yang serasi antara penggunaan untuk permukiman, kegiatan sosial ekonomi, dan upaya konservasi; meningkatkan pemanfaatan ekonomi sumber daya alam dan lingkungan yang berkesinambungan; memperbaiki pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup untuk mendukung kualitas kehidupan; memberikan keindahan dan kenyamanan kehidupan; serta meningkatkan pemeliharaan dan pemanfaatan keanekaragaman hayati sebagai modal dasar pembangunan. Selanjutnya sasaran yang hendak

dicapai dalam pembangunan adalah terwujudnya Indonesia yang asri dan lestari ditandai oleh hal-hal berikut:

1. membaiknya pengelolaan dan pendayagunaan sumber daya alam dan pelestarian fungsi lingkungan hidup yang dicerminkan oleh tetap terjaganya fungsi, daya dukung, dan kemampuan pemulihannya dalam mendukung kualitas kehidupan sosial dan ekonomi secara serasi, seimbang, dan lestari;
2. terpeliharanya kekayaan keragaman jenis dan kekhasan sumber daya alam untuk mewujudkan nilai tambah, daya saing bangsa Indonesia, dan modal pembangunan nasional; serta
3. meningkatnya kesadaran, sikap mental, dan perilaku masyarakat dalam pengelolaan sumber daya alam dan pelestarian fungsi lingkungan hidup untuk menjaga kenyamanan dan kualitas kehidupan.

Sesuai dengan sasaran yang hendak dicapai sebagaimana tersebut di atas, maka arah kebijakan pengelolaan lingkungan hidup di daerah, harus pula sesuai dengan arah kebijakan pembangunan nasional sebagaimana yang ditetapkan dalam Lampiran UU No. 17 Tahun 2007, yaitu:

1. Mendayagunakan sumber daya alam yang terbarukan;
2. Mengelola sumber daya alam yang tidak terbarukan;
3. Menjaga keamanan ketersediaan energi;
4. Menjaga dan melestarikan sumber daya air;
5. Mengembangkan potensi sumber daya kelautan;
6. Meningkatkan nilai tambah atas pemanfaatan sumber daya alam tropis yang unik dan khas;
7. Memerhatikan dan mengelola keragaman jenis sumber daya alam yang ada di setiap wilayah;
8. Mitigasi bencana alam sesuai dengan kondisi geologi Indonesia;
9. Mengendalikan pencemaran dan kerusakan lingkungan;

10. Meningkatkan kapasitas pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup; dan
11. Meningkatkan kesadaran masyarakat untuk mencintai lingkungan hidup.

Mengingat permasalahan dan kondisi lingkungan hidup dan sumber daya di daerah, serta arah kebijakan pembangunan nasional sebagaimana yang ditetapkan dalam Lampiran UU No. 17 Tahun 2007, maka kebijakan pengelolaan dan lingkungan hidup di daerah hendaknya dilakukan dengan memasukkan rumusan instrumen pajak lingkungan. Instrumen ini sangat diperlukan dalam mengatasi masalah pengelolaan lingkungan hidup, karena melalui instrumen pajak lingkungan, pemerintah daerah dapat mengatasi kekurangan dana untuk menutupi biaya pemulihan lingkungan hidup akibat adanya kegiatan pembangunan yang terkait dengan pengelolaan lingkungan hidup di daerah.

Sebagaimana diketahui bahwa pajak merupakan sumber penerimaan yang sangat diandalkan Pemerintah Indonesia, oleh sebab itu pemerintah secara berkesinambungan melakukan upaya ekstensifikasi dan intensifikasi, serta revisi terhadap peraturan perpajakan. Salah satu usaha yang dilakukan adalah dengan merevisi peraturan perpajakan melalui penerbitan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU No. 34 Tahun 2000) dan sekaligus mengusulkan adanya pajak lingkungan bagi pemerintah daerah, khususnya pemerintah kota/kabupaten. Ironisnya, usulan tersebut mendapat reaksi penolakan dari pengusaha. Penolakan tersebut disebabkan adanya kekhawatiran akan bertambah besarnya beban yang harus ditanggung para pengusaha, karena pengusaha demi kepentingan bisnisnya cenderung tidak menyukai pungutan apapun yang dibebankan kepadanya,²³ dan pada akhirnya normatisasi pajak lingkungan tidak jadi dirumuskan dalam UU No. 34 Tahun 2000.

Dunia usaha di Indonesia menolak pengenaan pajak lingkungan yang terdapat dalam RUU Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, bahkan dunia usaha di Eropa pada awalnya juga memiliki reaksi yang sama dengan dunia usaha di Indonesia, menentang pajak lingkungan

²³ Orin Basuki, "Pajak Lingkungan akan Gantikan 250 Retribusi", *Harian Kompas*, Jakarta, 23 Mei 2006.

dengan alasan yang hampir sama dengan dunia usaha di Indonesia, yaitu munculnya ekonomi biaya tinggi dan berkurangnya daya saing dunia usaha, tetapi akhirnya negara-negara di Eropa dapat memuluskan jalan penerapan pajak lingkungan, dan tentunya hal ini perlu mendapat perhatian para pengambil kebijakan di Indonesia, apabila menginginkan pajak lingkungan dapat diterapkan secara mulus dan baik di Indonesia.

Pajak lingkungan di Eropa benar-benar telah dipersiapkan secara cermat. Saat ini sudah banyak ragam jenis pajak lingkungan yang dilaksanakan di negara-negara Eropa, antara lain: (1) pajak bahan bakar minyak di Denmark, Norwegia, Jerman, Perancis, Italia, dan Inggris; (2) pajak nitrogen (pupuk) di Swedia; (3) pajak karbon di Denmark, (4) pajak sampah plastik di Irlandia, dan beragam jenis pajak lingkungan lainnya.²⁴

Keberhasilan negara-negara Eropa dalam menetapkan kebijakan pajak lingkungan adalah melalui internalisasi biaya eksternal yang tidak tercakup dalam harga pasar. Maksudnya bahwa uang hasil pajak lingkungan, dipergunakan untuk memperbaiki kerusakan lingkungan beserta dampak yang ditimbulkannya, mendorong pemanfaatan sumber daya alam, dan tuntutan untuk melakukan proses produksi yang lebih efisien. Di Jerman, misalnya, uang pajak lingkungan (yang membuat harga bensin dan solar yang sudah mahal menjadi makin mahal) digunakan untuk mengurangi kewajiban pembayaran dana pensiun (yang menurut UU di Jerman dibayar separuh oleh pegawai dan setengahnya oleh perusahaan). Artinya, masyarakat mendapat ekstra penghasilan karena setoran pensiun berkurang, dan tambahan penghasilan itu menjadi sumber dana untuk membayar harga bensin dan solar yang lebih mahal. Pajak lingkungan juga digunakan untuk mengurangi ekonomi biaya tinggi yang ditimbulkan oleh tingginya biaya jaminan keamanan sosial (*social security contribution*), yang oleh beberapa pihak dianggap sebagai salah satu penyebab tingginya tingkat pengangguran. Sebagian dari pajak lingkungan juga digunakan untuk

²⁴ Agung Budilaksono, "Layakkah Pajak Lingkungan Diterapkan di Indonesia", <http://www.bppk.depkeu.go.id>, diakses tanggal 24 Maret 2013.

mengembangkan sumber daya energi yang dapat diperbarui, seperti tenaga surya, biomassa, dan biodiesel.²⁵

E. Kesimpulan dan Saran

1. Kesimpulan

- a. Pelaksanaan otonomi daerah pada dasarnya ditujukan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dengan mendekatkan antara pembuat kebijakan dengan masyarakat yang menerima kebijakan tersebut, sehingga kebijakan yang dikeluarkan benar-benar dapat menyentuh akar permasalahan dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.
- b. Pendelegasian wewenang pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam dimaksudkan untuk meningkatkan peranan masyarakat lokal dan tetap terjaga kelestarian fungsi lingkungan, dan otonomi daerah merupakan potensi utama dalam pengelolaan lingkungan hidup secara lebih baik.

2. Saran

- a. Kebijakan pengelolaan lingkungan hidup di daerah ini harus ditujukan untuk mewujudkan Indonesia asri dan lestari dengan memperbaiki pengelolaan pelaksanaan pembangunan yang dapat menjaga keseimbangan antara pemanfaatan, keberlanjutan, keberadaan, dan kegunaan sumber daya alam dan lingkungan hidup dengan tetap menjaga fungsi, daya dukung, dan kenyamanan dalam kehidupan pada masa kini dan masa depan
- b. Kebijakan pengelolaan dan lingkungan hidup di daerah hendaknya dilakukan dengan memasukkan rumusan instrumen pajak lingkungan, karena instrumen ini sangat diperlukan dalam mengatasi masalah pengelolaan lingkungan hidup berupa kekurangan dana untuk menutupi biaya pemulihan lingkungan hidup

²⁵ Ibid.

akibat adanya kegiatan pembangunan yang terkait dengan pengelolaan lingkungan hidup di daerah.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bandung, Bina Cipta, 1983.
- Emil Salim, *Pembangunan Berkelanjutan (Strategi Alternatif dalam Pembangunan Dekade Sembilan Puluhan)*, Jakarta, Prisma-LP3ES, 1991.
- Koesoemahatmadja, R.D.H., *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bandung, Binacipta, 1979.
- Muhammad Taufik Makarao, *Aspek-aspek Hukum Lingkungan*, Jakarta, Indek, 2006.
- Munajat Danusaputro, *Hukum Lingkungan Buku I: Umum*, Bandung, Binacipta, 1982.
- Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung, Nusa Media, 2009.
- , *Pengawasan Pusat terhadap Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Yogyakarta, FH-UII Press, 2007.
- Otto Soemarwoto, *Atur Diri Sendiri, Paradigma Baru Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 2001.
- Siahaan, N.H.T., *Hukum Lingkungan*, Jakarta, Pancuran Alam, 2009.
- Supriadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia: Sebuah Pengantar*, Jakarta, Sinar Grafika, 2008.
- Thomas A. Easton (ed), *Taking Sides: Clashing Views on Controversial Environmental Issues*, McGraw Hill, 2008.
- World Commission on Environment and Development (WCED), *Our Common Future*, Oxford, Oxford University Press, 1987.

B. Makalah/Koran/Internet

- Agung Budilaksono, "Layakkah Pajak Lingkungan Diterapkan di Indonesia", <http://www.bppk.depkeu.go.id>, diakses tanggal 24 Maret 2013.
- Anonymous, "Ratifikasi Perjanjian Internasional di Bidang Lingkungan", <http://tyokronisilicus.wordpress.com>, diakses tanggal 2 Februari 2013.
- Orin Basuki, "Pajak Lingkungan akan Gantikan 250 Retribusi", *Harian Kompas*, Jakarta, 23 Mei 2006.
- Oswar Mungkasa, "Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Indonesia: Konsep, Pencapaian dan Agenda ke Depan", <http://www.academia.edu>, diakses tanggal 12 Januari 2013.
- Yoyon Bahtiar Irianto, "Konsep dan Urgensi Pemberian Otonomi Pemerintahan Kepada Daerah", *Makalah*, Bandung, Universitas Pendidikan Indonesia, t.t.

C. Peraturan-peraturan

Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

MANAJEMEN RISIKO DALAM PERBANKAN SYARIAH

Faisal¹

Abstract

Banking is a Financial Intermediary Institution either as a General Banking or as a Syariah Banking will always face with any kinds of risks with the level complexity variously and stick to its business. The Syariah banking as one of National Banking has gotten the positions by being issued the Acts No. 21 in 2008 about Syariah banking. Syariah Banking has also risk of potencial that should be managed well. Before coming Syariah Banking Acts the management of risk in the Syariah banking is still oriented to the risk management concept in the conventional bank, by matching with norms of Islamic Law. The coming of Indonesian Regulation Banking (**Peraturan Bank Indonesia**) Number 11/25/PBI/2009. About The Change of Indonesian Regulations Banking Number 5/8/PBI/2003. About Applying Risk of Management for General Banking, declared that the General Syariah Banks are obliged to define Risk of Management at least 4 (four) kinds of risks such as: Risks of Credits, Risks of Markets, Risks of liquidity, and the Risks of Operations. Especially the ordering of risk management in the Syariah Banks are regulated in Indonesian Regulation Banking Number 13/23/PBI/2011. About the Applying of Risk Management for the General Syariah Banks and the Business Units of Syariah.

Key words: Applying, Risks Management, Syariah Banking

A. Pendahuluan

Hampir di setiap negara manapun di dunia ini sektor perbankan merupakan urat nadi perekonomian negara, demikian juga di Indonesia, jika sektor perbankan terpuruk maka terpuruk pulalah perekonomian negara.² Karena lembaga perbankan merupakan inti sistem keuangan dari setiap negara.³

Berkaitan dengan perekonomian negara, perbankan Indonesia, bertujuan menunjang pelaksanaan pembangunan nasional, dalam rangka meningkatkan pemerataan pertumbuhan ekonomi, dan stabilitas nasional, ke arah peningkatan

¹Penulis adalah Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Menyelesaikan S1 pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara (...), S2 Pada Program Pascasarjana Universitas Sumatera Utara (200.....).

² Nimrod Sitorus, "Cengkraman Bank di Lahan Finansial", *Majalah Info Bank*, No. 300, edisi khusus Maret 2004, Vol. XXVI, hlm. 22.

³ Hermansyah, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*, Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2006, hlm. 7.