

**IMPLEMENTASI PERDA 1 TAHUN 2016 TENTANG
PERLINDUNGAN DAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN
HIDUP DI KABUPATEN SLEMAN PROVINSI DAERAH
ISTIMEWA YOGYAKARTA**

SKRIPSI



Muhammad Fajrin

No. Mahasiswa: 13410360

PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2018

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**IMPLEMENTASI PERDA NO 1 TAHUN 2016 TENTANG PERLINDUNGAN
DAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP DI KABUPATEN SLEMAN
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing sekripsi untuk diajukan kepada
Dewan Penguji dalam Ujian Pendadaran



Dr.Drs.H.Muntoha,S.H.,M.Ag

**IMPLEMENTASI PERDA NO 1 TAHUN 2016 TENTANG PERLINDUNGAN DAN
PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP DI KABUPATEN SLEMAN DAERAH
ISTIMEWA YOGYAKARTA**

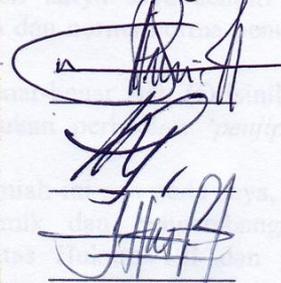
Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam
Ujian Tugas Akhir / Pendaran
Pada Tanggal **4 juni 2018** dan Dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 4 juni 2018

Tim Penguji

1. Ketua : Prof. Dr.Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.
2. Anggota : Dr. Drs.H.Muntoha, S.H., M.Ag.
3. Anggota : Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.Hum

Tanda Tangan



Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia

Fakultas Hukum

Dekan,



(Dr. Aunur Rohim Faqih, SH., M.Hum)

NIK: 844100101

SURAT PERNYATAAN

ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH/TUGAS AKHIR MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

Bismillahirrohmannirrohim

Yang bertandatangan di bawah ini, saya:

Nama : **Muhammad Fajrin**
No. Mhs : **13410360**

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa sekripsi dengan judul:

IMPLEMENTASI PERDA NO 1 TAHUN 2016 TENTANG PERLINDUNGAN DAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP DI DAERAH KABUPATEN SLEMAN PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

Karya Ilmiah ini telah saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum UII.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini Saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar Asli (Orisinal), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan '*penjiplakan karya ilmiah(plagiat)*';
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum UII dan perpustakaan dilingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada butir no 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi baik sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menanda-tangani Berita Acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan 'Majelis' atau 'Tim' Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada / terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum UII.

Demikian, Surat Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Dibuat di : Yogyakarta
Pada Tanggal : 4 juni 2018
Yang membuat Pernyataan



CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Muhammad Fajrin
2. Tempat Lahir : Manna (Bengkulu Seleatan)
3. Tanggal Lahir : 21 januari 1995
4. Jenis Kelamin : Laki-Laki
5. Golongan Darah : A
6. Alamat Terakhir : Jl. Sidokabul No. 16, Sorosutan, Umbul Harjo, Yogyakarta.
7. Alamat Asal :Jl.SersanM.tahano37,Bengkulu Selatan
8. Identitas Orang tau / Wali :
 - a. Nama Ayah : Tadjul Muluk S.sos
Pekerjaan ayah : Pegawai Negeri Sipil
 - b. Nama Ibu : Peesmi Yuliarti S.sos
Pekerjaan ibu : Pegawai Negeri Sipil
9. Alamat Orang Tua : Jl.SersanM.tahano37,Bengkulu Selatan
10. Riwayat Pendidikan :
 - a. SD : SDN 1 Bengkulu Selatan
 - b. SMP : SMPN 02 Bengkulu Selatan
 - c. SMA : SMAN 01 Bengkulu Selatan
11. Organisasi :UKM Basketball UII
12. Prestasi :
 1. Juara 1 POBDA Provinsi Bengkulu
 2. Juara 2 kejuaraan Nasional POBWIL
13. Hobby :
 1. BasketBall
 2. Nonton

MOTTO

Siapapun yang menempuh suatu jalan untuk mendapatkan ilmu, maka Allah akan memberikan kemudahan jalannya menuju surga

(H.R Muslim)

Seseorang yang pergi untuk menuntut ilmu, maka sama halnya ia berperang di jalan Allah sampai kepulangannya. (HR. At-thabrani dan khatib)

PERSEMBAHAN

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Skripsi ini penulis persembahkan

Kepada kedua Orangtua Penulis

Kakak dan Adik

Teman-teman seperjuangan

Kampus UII tercinta

Seluruh Bangsa Indonesiaku

KATA PENGANTAR

Puji dan rasa syukur mendalam penulis panjatkan kehadiran Allah SWT, karena berkat limpahan rahmat, hidayah, dan inayah-Nya maka skripsi ini dapat diselesaikan dengan baik. Salam dan salawat semoga selalu tercurah pada baginda Rasulullah Muhammad SAW.

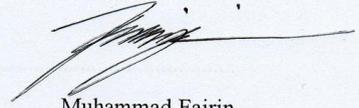
Skripsi yang berjudul *IMPLEMENTASI PERDA NO.1 TAHUN 2016 TENTANG PERLINDUNGAN DAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP DI KABUPATEN SLEMAN PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA* Penulis mengucapkan rasa terimakasih yang sebesar-besarnya atas semua bantuan yang telah diberikan, baik secara langsung maupun tidak langsung selama penyusunan tugas akhir ini hingga selesai. Secara khusus rasa terimakasih tersebut kami sampaikan kepada:

1. Bapak Nandang Sutrisno, SH., M.Hum., LL.M., Ph.D. selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
2. Bapak Dr. Aunur Rohim Faqih, S.H., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
3. Bapak Hanafi Amrani S.H., M.H., LL.M., Ph.D., selaku Kepala Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
4. Bapak Muntoha Dr.Drs,M.Ag. selaku dosen pembimbing yang telah memberikan bimbingan dan dorongan dalam penyusunan tugas akhir ini.

5. Ayahanda Tadjul Muluk S.Sos dan Ibunda Peesmi Yuliarti S.Sos, selaku orang tua dari penulis yang telah memberikan dukungan sehingga skripsi ini dapat terselesaikan.
6. , Wawancara dengan Ibu Isti, kasi perizinan kepala seksi kajian lingkungan bidang tata lingkungan hidup, di Kantor Dinas Lingkungan Hidup Sleman, yang telah berkenan untuk diwawancarai oleh penulis dan berkontribusi dalam penyelesaian skripsi ini.
7. Rekan-rekan seperjuangan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Angkatan 2013 yang telah penulis anggap sebagai keluarga kedua penulis di rantau ini.
8. Sahabat penulis Irvan zulvi, Ghifari m.farisi, Angga Pradika, yang selalu senantiasa memberi semangat dalam menyelesaikan skripsi ini.
9. Kakak dan adik sepupu penulis Radeza Oktaziela, Muhammad Abduh, Muhammad Iqbal, Karina, Zofirah, Alya Namira yang selalu memberi saran serta masukan kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini. lainnya yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu. Tanpa semangat, dukungan dan bantuan kalian semua tak kan mungkin penulis dapat menyelesaikan ini, terimakasih untuk canda tawa, tangis, dan perjuangan yang kita lewati bersama dan terimakasih untuk kenangan manis yang telah mengukir selama ini. Dengan perjuangan dan kebersamaan kita pasti bisa! Semangat!!

Yogyakarta, 24 maret 2018

Penulis,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Muhammad Fajrin', with a long horizontal stroke extending to the right.

Muhammad Fajrin

DAFTAR ISI

HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR PRA PENDADARAN.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
ORISINALITAS	iv
CURRICULUM VITAE	v
MOTO.....	vi
PERSEMBAHAN	vii
KATA PENGANTAR.....	vii
DAFTAR ISI	xi
ABSTRAK	xiii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	8
C. Tujuan Penelitian.....	9
D. Tinjaua Pustaka.....	9
E. Metode Penelitian	18
F. Sistematika Penulisan	20

BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG OTONOMI DAERAH, DPRD DAN PRODUK HUKUM DAERAH	21
A. Perkembangan Otonomi Daerah	21
B. DPRD.....	56
C. Produk Hukum Daerah.....	62
 BAB III IMPLEMENTASI PERDA NO 1 TAHUN 2016 TENTANG PERLINDUNGAN DAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP DI KABUPATEN SLEMAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA.	 71
A. Deskripsi Wilayah Kabupaten Sleman	71
B. Tinjauan Perda No 1 Tahun 2016 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup	77
C. Implementasi Perda Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Kabupaten Sleman Daerah Istimewa Yogyakarta.....	82
D. Faktor Pendukung dan penghambat dalam implementasi Perda Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Kabupaten Sleman Daerah Istimewa Yogyakarta.....	98
 BAB IV PENUTUP.....	104
A. Kesimpulan.....	104
B. Saran	106
 DAFTAR PUSTAKA.....	108

ABSTRAK

Study ini bertujuan untuk mengetahui kondisi suatu Implementasi Perda No.1 tahun 2016 tersebut, di mana Perda tersebut membahas tentang suatu lingkungan di Kabupaten yang mana Perda tersebut di buat untuk melindungi dan mengelola lingkungan dengan benar sesuai yang di atur dalam Perda no.1 tahun 2016 tersebut, dan dengan rumusan masalah Bagaimana implementasi Perda Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Kabupaten Sleman Daerah Istimewa Yogyakarta ? Apa sajakah faktor pendukung dan penghambat dalam implementasi Perda Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Kabupaten Sleman Daerah Istimewa Yogyakarta ?

Penelitian ini termasuk tipologi penelitian normatif. Data penelitian dikumpulkan dengan cara menelaah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan yang diajukan, menelaah literatur-literatur, dan wawancara terbuka dengan pihak yang menangani langsung tentang implementasi perda tersebut. Data yang dikumpulkan, kemudian diklasifikasikan dan selanjutnya dianalisis untuk mencari jawaban atas permasalahan yang diajukan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Analisis dilakukan dengan pendekatan peraturan perundang-undangan. Hasil dari studi ini menunjukkan bahwa masih kurangnya ketegasan hukum dari pemerintah sleman kepada masyarakat yang masih melanggar peraturan perda tersebut.

Penelitian ini merekomendasikan peningkatan kualitas lingkungan dan pengelolaannya di sleman, dan keselamatan dan pelestarian lingkungan hidup di kabupaten sleman.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah.¹ Desentralisasi pemerintahan yang pelaksanaannya diwujudkan dengan pemberian otonomi kepada daerah-daerah didalam meningkatkan daerah-daerah mencapai daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Dengan demikian daerah perlu diberikan wewenang untuk melaksanakan berbagai urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya, serta sekaligus memiliki pendapatan daerah.²

Untuk mendukung berjalannya pemerintahan daerah, dibutuhkannya suatu peraturan yang dapat dijadikan landasan agar terciptanya pemerintahan daerah yang baik. Peraturan perundang-undangan merupakan hukum tertulis yang dibuat oleh pejabat yang berwenang, berisi aturan-aturan tingkah laku yang bersifat abstrak dan mengikat umum.³ Peraturan daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan

¹Deddy Supriady Bratakusumah dan dadang solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, PT. Gramedia Pustaka Umum, Jakarta, 2002, hlm. 1.

² Inu Kencana Syafei, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002, hlm. 85-86.

³ Aziz Syamsudin, *Proses dan Teknik Perundang-Undangan*, Jakarta, Sinar Garfika, Jakarta, 2011, Hlm. 13.

persetujuan bersama Kepala Daerah (gubernur atau bupati/wali kota). Peraturan daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah Propinsi/Kabupaten/Kota dan tugas pembantuan serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.⁴

Lingkup wewenang perda ditentukan bahwa perda mengatur urusan rumah tangga di bidang otonomi dan urusan rumah tangga di bidang tugas pembantuan. Di bidang otonomi, perda dapat mengatur segala urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat yang tidak diatur oleh pusat, sedangkan di bidang tugas pembantuan, perda tidak mengatur substansi urusan pemerintahan atau kepentingan masyarakat. Perda di bidang tugas pembantuan hanya mengatur tata cara melaksanakan substansi urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat.⁵

Dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, kepala daerah dan DPRD selaku penyelenggara pemerintahan daerah membuat perda sebagai dasar hukum bagi daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat serta kekhasan dari daerah tersebut.⁶

Perda yang dibuat oleh daerah hanya berlaku dalam batas-batas yurisdiksi daerah yang bersangkutan. Walaupun demikian, perda yang ditetapkan oleh daerah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya sesuai dengan hierarki peraturan perundang-

⁴Lihat Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁵ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2001. Hlm. 72.

⁶Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

undangan. Disamping itu perda sebagai bagian dari sistem peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana diatur dalam kaidah penyusunan perda.⁷

Untuk mengawal pelaksanaan dari peraturan daerah, diperlukan peran dari DPRD yang memiliki fungsi pengawasan, hal ini dikarenakan fungsi pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen untuk menjamin pelaksanaan kegiatan sesuai dengan kebijakan dan rencana yang telah ditetapkan serta memastikan tujuan dapat tercapai secara efektif dan efisien. Fungsi pengawasan ini mengandung makna penting, baik bagi pemerintah daerah maupun pelaksana pengawasan. Adapun tujuan utama pengawasan DPRD, antara lain:⁸

- a. Menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana;
- b. Menjamin kemungkinan tindakan koreksi yang cepat dan tepat terhadap penyimpangan dan penyelewengan yang ditemukan;
- c. Menumbuhkan motivasi, perbaikan, pengurangan, peniadaan penyimpangan;
- d. Meyakinkan bahwa kinerja pemerintah daerah sedang atau telah mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan.

Salah satu Peraturan Daerah Kabupaten Sleman yang saat ini menjadi perhatian banyak pihak di Kabupaten Sleman adalah Perda Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Peraturan Daerah ini memuat ketentuan mengenai kajian lingkungan hidup strategis (KLHS) untuk memastikan bahwa prinsip pembangunan berkelanjutan telah menjadi dasar dan terintegrasi dalam pembangunan suatu wilayah dan/atau kebijakan, rencana,

⁷*Ibid.*

⁸Ali Hanapiah Muhi, *Optimalisasi Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, Jurnal, diakses pada tanggal 30 November 2017, Pukul 01.30 WIB.

dan/atau program. Hasil KLHS harus dijadikan dasar bagi kebijakan, rencana dan/atau program pembangunan dalam suatu wilayah.⁹

Dalam Peraturan Daerah ini terdapat penguatan tentang prinsip-prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan yang didasarkan pada tata kelola pemerintahan yang baik karena dalam setiap proses perumusan dan penerapan instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup serta penanggulangan dan penegakan hukum mewajibkan pengintegrasian aspek transparansi, partisipasi, akuntabilitas dan keadilan. Peraturan Daerah ini juga mengatur:¹⁰

- a. Keutuhan unsur-unsur pengelolaan lingkungan hidup;
- b. Kewenangan daerah dalam pengelolaan lingkungan hidup;
- c. Penguatan pada upaya pengelolaan lingkungan hidup;
- d. Penguatan instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup;
- e. Pendayagunaan perizinan sebagai instrumen pengendalian;
- f. Pendayagunaan pendekatan ekosistem;
- g. Kepastian dalam merespons dan mengantisipasi perkembangan lingkungan global;
- h. Penguatan demokrasi lingkungan melalui akses informasi, akses partisipasi dan akses keadilan serta penguatan hak-hak masyarakat dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan;
- i. Penguatan kelembagaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan yang lebih efektif dan responsif; dan
- j. Penguatan kewenangan pejabat pengawas lingkungan hidup daerah dan penyidik pegawai negeri sipil lingkungan hidup.

Dalam hal pelimpahan wewenang kepada pemerintah daerah di bidang pengelolaan sumber daya alam dan pelestarian lingkungan mengandung maksud untuk meningkatkan peran masyarakat lokal dalam Perlindungan dan pengelolaan

⁹ Penjelasan Umum Perda Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

¹⁰ *Ibid.*

lingkungan hidup. Peran serta masyarakat inilah yang dapat menjamin dinamisme dalam Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sehingga kegiatan ini mampu menjawab tantangan tersebut diatas.¹¹

Mekanisme peran serta masyarakat ini perlu termanifestasikan dalam kehidupan sehari-hari melalui mekanisme demokrasi. Dalam kenyataannya, selama diserahkannya wewenang pengelolaan lingkungan hidup kepada daerah, baik propinsi maupun Kabupaten/Kota kondisi lingkungan tidak lebih baik dari sebelumnya. Padahal dengan terjadinya penyerahan tersebut, pemerintah pusat dan masyarakat berharap pengelolaan lingkungan akan menjadi lebih baik.¹²

Untuk mengkaji kendala-kendala yang potensial muncul dalam pelaksanaan kewenangan oleh kota dan kabupaten yaitu kewenangan pemberian konsesi sumber daya.¹³ Hal ini menunjukkan bahwa belum optimalnya kinerja aparat pemerintah daerah dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, terkait dengan hal tersebut terdapat beberapa masalah di dalamnya. Permasalahan pertama adalah tidak jelasnya kebijakan atau peraturan daerah, termasuk di dalamnya visi dan misi Kepala Daerah yang kurang peduli terhadap permasalahan lingkungan. Masalah lain adalah dengan minimnya sarana dan prasarana atau infrastruktur daerah, seperti kantor dan laboratorium. Masalah di perparah dengan ketersediaan Sumber Daya Manusia (SDM) di bidang lingkungan hidup, yang secara kualitas dan kuantitas yang belum memadai. Masalah lainnya adalah

¹¹ Supriadi, *Hukum Lingkungan Di Indonesia Suatu Pengantar*, Sinar Grafika Jakarta, 2010, hlm. 177.

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid*, hlm 177-178.

pengalokasian anggaran yang sangat terbatas dan iklim politik yang masih kurang berpihak kepada lingkungan.

Desentralisasi pengelolaan lingkungan hidup diharapkan dapat meningkatkan kualitas lingkungan dengan memberikan pelayanan prima bagi masyarakat, kemudahan dalam mengakses informasi, peningkatan peran serta masyarakat serta penegakan hukum lingkungan. Sehingga dapat dikatakan bahwa salah satu strategi pengelolaan lingkungan hidup yang efektif di daerah dalam kerangka otonomi daerah adalah dengan melibatkan peran serta masyarakat dalam Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Melalui desentralisasi dan otonomi daerah instansi pemerintahan daerah berperan utama dalam melindungi lingkungan dan sumber daya alam di Indonesia. Sayangnya instansi-instansi ini seringkali harus menghadapi tantangan berat dalam menyesuaikan diri untuk menjalankan kewenangan tersebut.

Sebagaimana di atur dalam Perda Nomor 1 Tahun 2016, tujuan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup berdasarkan pasal 3 untuk:

- a. menjamin keselamatan, kesehatan, dan kehidupan masyarakat Sleman;
- b. melindungi wilayah Daerah dari pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup;
- c. mengendalikan pemanfaatan sumber daya alam secara bijaksana;
- d. menjamin kelangsungan kehidupan makhluk hidup dan kelestarian ekosistem;
- e. menjaga kelestarian fungsi lingkungan terutama sebagai kawasan resapan air;
- f. mengantisipasi isu lingkungan global (dampak perubahan iklim);
- g. menjamin pemenuhan dan perlindungan hak atas lingkungan hidup sebagai bagian dari hak asasi manusia;
- h. mewujudkan pembangunan berkelanjutan; dan
- i. menjamin terpenuhinya keadilan generasi masa kini dan masa depan.

Masih banyaknya permasalahan lingkungan hidup di Kabupaten sleman seperti penumpukan sampah, dari total 2300 meter kubik sampah per hari, baru

319,5 meter kubik yang disalurkan ke Tempat Pembuangan Sampah (TPS). Rata-rata sampah yang tidak terangkut berada di daerah pinggiran.¹⁴

Masalah pembuangan air limbah baik air limbah produksi maupun air limbah rumah tangga yang masih belum sesuai aturan. Pemkab Sleman telah melakukan uji kualitas air sungai di 60 titik pemantauan. Antara lain di sungai Deggung, Boyong-Code, Pelang, Gajahwong, Konteng, Bedok, Opak, Tepus Kuning, Blotan Kruwet dan Progo. Hasil uji menunjukkan semua sampel air yang diperiksa untuk parameter bakteriologis tidak memenuhi standar baku mutu air. Hal ini diakibatkan oleh pembuangan sampah sembarangan dan pembuangan air limbah yang tidak diolah terlebih dahulu. Semakin meperihatinkan karena sebagian besar sungai di Sleman masuk dalam kategori sumber bahan baku air minum.¹⁵

Permasalahan selanjutnya adalah ruang terbuka hijau yang masih sedikit. Saat ini luasan RTH perkotaan di kabupaten setempat hanya mencapai 20 persen dari total wilayah perkotaan yang ada. Luas wilayah perkotaan Sleman mencapai 14.701 hektar. Sementara RTH perkotaan hanya 588,93 hektar atau 20 persen. Padahal standarnya, luas RTH harus 30 persen. Permasalahan saat ini adalah banyaknya pembangunan di Sleman tidak sebanding dengan jumlah RTH yang ada. Jika RTH semakin berkurang, maka keberadaan cadangan air tanah dan bawah tanah juga akan semakin berkurang. Kondisi itu dapat mengancam

¹⁴ <http://www.radarjogja.co.id/volume-sampah-di-sleman-meningkat/>, diakses pada tanggal 21 Januari 2018, pukul 02.00 WIB.

¹⁵ <http://jogja.tribunnews.com/2016/09/22/duh-masih-banyak-warga-sleman-buang-sampah-dan-limbah-rumah-tangga-ke-sungai>, diakses pada tanggal 21 Januari 2018, pukul 02.00 WIB.

ekosistem lingkungan, termasuk bagi kehidupan manusia. Di antaranya masyarakat akan mengalami kesulitan untuk memperoleh air bersih.¹⁶

Permasalahan di atas menunjukkan bahwa tujuan dari Perda 1 Tahun 2016 di antaranya adalah untuk menjamin keselamatan, kesehatan, dan kehidupan masyarakat Sleman dan melindungi wilayah daerah dari pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup belum dapat terpenuhi, sehingga perlu diperhatikan lebih lanjut implementasi dari perda tersebut agar tujuan dari dibentuknya Perda No. 1 Tahun 2016 dapat tercapai.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai Implementasi Perda No 1 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Kabupaten Sleman Daerah Istimewa Yogyakarta.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi Perda Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Kabupaten Sleman Daerah Istimewa Yogyakarta ?
2. Apa sajakah faktor pendukung dan penghambat dalam implementasi Perda Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Kabupaten Sleman Daerah Istimewa Yogyakarta ?

¹⁶ <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/daerah/16/10/12/oexta1284-jumlah-rth-di-sleman-jauh-dari-standar>, diakses pada tanggal 21 Januari 2018, pukul 02.00 WIB.

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini memiliki tujuan yaitu:

1. Untuk mengetahui implementasi Perda Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Kabupaten Sleman Daerah Istimewa Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui faktor pendukung dan penghambat dalam implementasi Perda Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Kabupaten Sleman Daerah Istimewa Yogyakarta.

D. Tinjauan Pustaka

1. Pemerintahan Daerah

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut atau berdasarkan asas desentralisasi. Pemerintahan dalam ketentuan ini sekaligus mengandung makna sebagai kegiatan atau aktifitas menyelenggarakan pemerintahan dan lingkungan jabatan yaitu Pemerintah Daerah dan DPRD. Satu hal yang perlu ditambahkan, bahwa pemerintahan daerah memiliki arti khusus yaitu pemerintahan daerah otonom yang dilaksanakan menurut atau berdasarkan asas desentralisasi.¹⁷

Desentralisasi, menurut Nimatul Huda dalam bukunya *Otonomi Daerah*, bukan sekedar pemencaran kewenangan, tetapi juga pembagian kekuasaan untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan negara antara pemerintah pusat dan satuan tingkat lebih rendah. Dan dengan demikian, sistem desentralisasi

¹⁷ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Penerbit Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2002, hal. 102 .

mengandung makna pengakuan penentu kebijaksanaan pemerintah terhadap potensi dan kemampuan daerah dengan melibatkan wakil-wakil rakyat di daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan.¹⁸ Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, menurut Noer Fauzi dan Yando Zakaria, memiliki beberapa tipologi (ciri-ciri), antara lain:¹⁹

1. Desentralisasi adalah penyelenggaraan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka negara kesatuan.
2. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang oleh dari pemerintah kepada daerah otonom sebagai wakil pemerintahan dan atau perangkat pusat di daerah dalam rangka negara kesatuan.
3. Tugas pembantuan adalah keikutsertaan pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang kewenangannya lebih luas dan lebih tinggi didaerah tersebut.

Sementara dilihat dari pelaksanaan fungsi pemerintahan, desentralisasi atau otonomi itu, seperti ditulis Nimatul Huda, menunjukkan:²⁰

1. Satuan-satuan desentralisasi (otonom) lebih fleksibel dalam memenuhi berbagai perubahan yang menjadi dengan cepat;
2. Satuan-satuan desentralisasi dapat melaksanakan tugas dengan efektif dan lebih efisien;
3. Satuan-satuan desentralisasi lebih inovatif;
4. Satuan-satuan desentralisasi mendorong tumbuhnya sikap moral yang lebih tinggi dan lebih produktif.

¹⁸ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan dan problematika*, Cetakan Kedua, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hlm. 85-86.

¹⁹ Noer Fauzi dan R. Yando Zakaria, "Mensiasati Otonomi Daerah" dalam Konsorium Pembaruan Agraria, Insist Press, Yogyakarta, 2000, hlm. 11.

²⁰Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah...*, *Op.Cit.*, hlm. 89.

Secara etimologi, istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin yaitu “*de*” berarti lepas dan *centrum* berarti pusat. Jadi dapat diartikan bahwa desentralisasi adalah melepaskan diri dari pusat.²¹ Desentralisasi dalam arti *self government* berkaitan dengan adanya subsidi teritori yang memiliki *self government* melalui lembaga politik yang akan direkrut secara demokratis sesuai dengan batas yurisdiksinya. Hal ini dimaksudkan bahwa dalam pemilihan anggota dewan perwakilan rakyat daerah baik provinsi, kabupaten/kota berdasarkan atas daerah pemilihan yang mencerminkan aspirasi rakyat di daerah pemilihan tertentu. Karena Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan elemen dalam penyelenggaraan pemerintah daerah.²²

Desentralisasi mengandung dua unsur pokok. Unsur yang pertama adalah terbentuknya daerah otonom dan otonomi daerah. Unsur yang kedua adalah penyerahan sejumlah fungsi pemerintahan kepada daerah otonom.²³ Selain itu bahwa, desentralisasi merupakan instrument pencapaian tujuan bernegara dalam kerangka negara kesatuan bangsa yang demokratis. Tujuan desentralisasi adalah untuk demokratisasi, efektifitas dan efisiensi serta keadilan. Untuk itu, harus diperhatikan keseimbangan antara kebutuhan untuk menyelenggarakan desentralisasi dengan kebutuhan memperkuat kesatuan nasional. Dua tujuan utama yang ingin dicapai melalui kebijakan desentralisasi yaitu tujuan politik dan tujuan

²¹ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, PT. Alumni Bandung, 2004, hlm. 117.

²² Khairul Muluk, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*, Banyumedia Publishing, Malang, 2005, hlm. 8.

²³ HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia (Dalam Rangka Sosialisasi UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2004, hal. 18

administrasi.²⁴ Namun demikian, ada juga yang membedakan antara konsep desentralisasi dengan konsep otonomi. Di mana desentralisasi mempersoalkan pembagian kewenangan kepada organ-organ penyelenggara negara, sedangkan otonomi menyangkut hak yang mengikuti pembagian wewenang tersebut.²⁵

Menurut pengalaman, dalam melaksanakan bidang-bidang tugas tertentu sistem sentralisasi tidak menjamin kesesuaian tindakan-tindakan pemerintahan dengan keadaan-keadaan khusus di daerah dan dikatakan oleh Josef Riwu Kaho bahwa dengan melaksanakan desentralisasi, pemerintahan akan menjadi lebih demokratis. Hal ini disebabkan karena dalam negara yang menganut paham demokrasi, seharusnya diberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada rakyat untuk ikut serta dalam pemerintahan. Semboyan demokrasi ialah pemerintahan dari rakyat oleh rakyat, dan untuk rakyat (*government of the people, by the people and for the people*). Kalau semboyan ini benar-benar direalisasi, maka tidaklah cukup dengan melaksanakannya ditingkat nasional atau pusat saja, tetapi juga ditingkat daerah.²⁶ Juga ditegaskan oleh Rozali Abdullah bahwa penyelenggaraan otonomi daerah harus pula didasarkan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta musyawarah, pemerataan dan keadilan serta memperlihatkan potensi dan keanekaragaman daerah.²⁷

²⁴*Ibid*, hal. 50.

²⁵ Lihat Tim ICCE UIN Jakarta, *Demokrasi Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, Prenada Media, Jakarta, 2005, hal. 149.

²⁶ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997, hlm. 9-11.

²⁷ Rozali Abdullah. *Pelaksanaan otonomi Luas dan Isu Federalisme sebagai suatu Alternatif*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000, hlm. 18.

Namun demikian kewenangan daerah dalam suatu negara kesatuan seperti halnya Indonesia, tidak dapat diartikan adanya kebebasan penuh dari suatu daerah untuk menjalankan hak dan fungsi otonominya sekehendak daerah tanpa mempertimbangkan kepentingan nasional secara keseluruhan, walaupun tidak tertutup kemungkinan untuk memberikan kewenangan yang lebih luas kepada daerah.²⁸

Menurut Koesoemahatmadja, konsep otonomi daerah merujuk pada konsep politik.²⁹ Dalam konteks kajian penyelenggaraan pemerintahan, istilah otonomi daerah sering dipersandingkan dengan desentralisasi dan digunakan secara campur aduk (*interchangeably*). Kedua istilah tersebut secara akademik bisa dibedakan, namun secara praktis dalam penyelenggaraan pemerintah tidak dapat dipisahkan. Karena itu tidak mungkin masalah otonomi daerah dibahas tanpa mempersandingkannya dengan konsep desentralisasi. Bahkan menurut banyak kalangan otonomi daerah adalah desentralisasi itu sendiri. Kedua istilah tersebut bagaikan dua mata koin yang saling menyatu namun dapat dibedakan.

Konsep otonomi merupakan mekanisme untuk mengatur kekuasaan Negara yang dibagikan secara vertikal dalam hubungan atas-bawah. Sebagai mana diketahui dalam berbagai literatur bahwa pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan itu sama-sama merupakan konsep mengenai pemisahan kekuasaan yang secara akademis, dapat dibedakan antara pengertian sempit dan pengertian luas. Dalam pengertian luas, konsep pemisahan kekuasaan itu juga mencakup

²⁸ Ryaas Rasyid, *Perspektif Otonomi Luas dalam Otonomi atau Federalisme Dampaknya Terhadap Perokonomian*, Suara Pembaharuan. Jakarta, 2000, hal. 29.

²⁹ DRH Koesoemahatmadja, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bina Cipta, 1979, hlm. 243.

pengertian pembagian kekuasaan yang biasa disebut dengan istilah *division of power (distribution of power)*.

Secara historis, pemerintahan lokal atau daerah yang ada saat ini berasal dari perkembangan praktik pemerintahan di Eropa pada abad ke 11 dan 12. Pada saat itu muncul satuan-satuan wilayah di tingkat dasar yang secara alamiyah membentuk suatu lembaga pemerintahan. Pada awalnya satuan-satuan wilayah tersebut merupakan suatu komunitas swakelola di sekelompok penduduk.³⁰ Satuan-satuan wilayah tersebut diberi nama kota, kabupaten dan desa..³¹

Sementara itu, menurut Bhenyamin Hoessein, istilah pemerintahan daerah mengandung tiga arti. Pertama, berarti pemerintahan local itu sendiri. Kedua, pemerintahan local yang dilakukan oleh pemerintahan local. Ketiga berarti, daerah otonom.³²

Pemerintahan daerah dalam arti yang pertama menunjuk pada lembaga atau organnya. Maksudnya pemerintahan daerah adalah organ atau badan atau organisasi pemerintah di tingkat daerah atau wadah yang menyelenggarakan kegiatan pemerintahan di daerah. Sedangkan pemerintahan daerah dalam arti kedua menunjuk pada fungsi kegiatannya.

Pemerintahan Daerah adalah pemerintahan yang diselenggarakan oleh badan-badan daerah yang dipilih secara bebas dengan tetap mengakui supremasi pemerintahan nasional. Pemerintahan ini diberi kekuasaan, diskresi (kebebasan

³⁰*Ibid*

³¹ Hanif Nurcholis, 2007, *Teori Dan Praktik Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, Gramedia Widayarsana Indonesia, Jakarta 2007, hal. 2.

³²*Ibid.*

mengambil kebijakan), dan tanggung jawab tanpa dikontrol oleh kekuasaan yang lebih tinggi.³³

Dengan merujuk pada uraian tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa pemerintah daerah berhubungan dengan otonomi daerah. Pemerintahan Daerah otonom adalah Pemerintahan Daerah yang badan pemerintahannya dipilih penduduk setempat dan memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusannya sendiri berdasarkan peraturan perundangan dan tetap mengakui supremasi dan kedaulatan nasional. Oleh karena itu, hubungan pemerintah daerah satu dengan pemerintah daerah lainnya tidak bersifat hierarkis tapi sebagai sesama badan publik. Demikian pula hubungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat: hubungan sesama organisasi publik. Namun demikian sekalipun hubungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat merupakan hubungan antar organisasi, namun keberadaannya merupakan subordinat dan dependent terhadap pemerintah pusat.

Kebijakan desentralisasi memberi kewenangan kepada Pemerintah Daerah dan DPRD sebagai penyelenggara pemerintahan daerah. Dalam implementasinya, antara DPRD dan pemerintah daerah berbagi tugas. Kepala daerah memimpin bidang eksekutif sedangkan DPRD bergerak dalam bidang legislatif. Tugas pokok pemerintah daerah adalah sebagai pelaksana kebijakan daerah atau administrator, sedangkan DPRD bertugas menetapkan kebijakan daerah.³⁴

³³*Ibid*, hal. 26.

³⁴ C.S.T. Kansil, 1985. *Pokok-Pokok Pembangunan di Daerah*, Aksara, Jakarta, hal. 119.

2. Dewan Perwakilan rakyat Daerah

Berdasarkan pasal 344 ayat (1) Undang-undang nomor 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, tugas dan wewenang DPRD Kabupaten/Kota adalah:

- a. Membentuk peraturan daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
- b. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/walikota;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota;
- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/walikota dan/atau wakil bupati/wakil walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
- e. Memilih wakil bupati/wakil walikota dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil bupati/wakil walikota;
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota;
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
- i. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
- j. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 43 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2005 Tentang Pedoman Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan fungsinya dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan urusan Pemerintahan Daerah di dalam wilayah kerjanya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sebagai bagian dari penyelenggara pemerintahan daerah, DPRD memiliki tiga fungsi yaitu fungsi legislasi, yaitu membentuk peraturan; fungsi anggaran yaitu menetapkan anggaran dan fungsi pengawasan yaitu mengawasi pelaksanaan berjalannya pemerintahan daerah dan peraturan daerah. Selanjutnya, fungsi pembentukan Perda Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan cara:³⁵

- a. Membahas bersama bupati/wali kota dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda Kabupaten/Kota;
- b. Mengajukan usul rancangan Perda Kabupaten/Kota; dan
- c. Menyusun program pembentukan Perda Kabupaten/Kota bersama bupati/wali kota.

Fungsi anggaran adalah diwujudkan dalam bentuk pembahasan untuk persetujuan bersama terhadap Rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang APBD Kabupaten/Kota yang diajukan oleh bupati/wali kota.³⁶

Sedangkan fungsi pengawasan diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap:³⁷

- a. Pelaksanaan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota;
- b. Pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota; dan
- c. Pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

³⁵ Pasal 150 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan daerah

³⁶ Pasal 152 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan daerah

³⁷ Pasal 153 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan daerah

E. Metode Penelitian

1. Objek Penelitian

Implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Di Kabupaten Sleman Daerah Istimewa Yogyakarta.

2. Sumber data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang meliputi:

a. Bahan hukum primer, yang terdiri dari:

- 1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- 2) Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

b. Bahan hukum sekunder, yang terdiri dari:

- 1) Buku, jurnal yang ada hubungannya dengan masalah hukum tentang pelaksanaan Peraturan Daerah di kabupaten Sleman D.I. Yogyakarta, khususnya mengenai lingkungan hidup.
- 2) Hasil-hasil penelitian dan seminar tentang pelaksanaan Peraturan Daerah di kabupaten Sleman D.I. Yogyakarta, khususnya mengenai lingkungan hidup
- 3) Data online.

c. Bahan hukum tersier, yang terdiri dari:

- 1) Kamus hukum.
- 2) Kamus Besar Bahasa Indonesia.

3. Teknik Pengumpulan Data

Data dikumpulkan dengan cara:

a. Wawancara

Pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mengajukan pertanyaan langsung kepada seorang informan atau seorang ahli yang berwenang dalam suatu masalah

b. Studi Kepustakaan

Studi ini dimaksudkan untuk mengkaji atau memahami data-data sekunder dengan berpijak pada literatur, peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan penelitian

c. Studi Dokumentasi

Yakni dengan mengkaji berbagai dokumen resmi institusional, yaitu berupa putusan pengadilan dan hal lain yang berhubungan dengan masalah penelitian

4. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan *Yuridis Sosiologis*, yaitu meninjau dan membahas objek penelitian dengan menitikberatkan pada segi-segi yuridis.

5. Analisis Data

Data yang diperoleh disajikan secara *deskriptif* kemudian dianalisis *kualitatif*, dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- 1) Data penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan penelitian
- 2) Hasil klasifikasi data selanjutnya disistematiskan

- 3) Data yang telah disistematiskan kemudian di analisis untuk dijadikan dasar dalam mengambil kesimpulan

F. Kerangka Penulisan

Bab I Pendahuluan terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, dan kerangka penelitian.

Bab II Tinjauan Pustaka, yang meliputi konsep tentang Otonomi Daerah. Konsep DPRD dan penjelasan tentang Produk Hukum Daerah.

Bab III membahas tentang Implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, dan hambatan yang dialami DPRD dalam melakukan fungsi pengawasan dalam pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Bab IV penutup yang terdiri dari kesimpulan dan saran.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG OTONOMI DAERAH, DPRD DAN PRODUK HUKUM DAERAH

A. Perkembangan Otonomi Daerah

Menurut Syaikani, Affan Gaffar dan M. Ryaas Rasyid, otonomi adalah hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya³⁸. Otonomi dengan demikian adalah kebutuhan dibukanya kesempatan pada daerah untuk menata diri sesuai dengan potensi dan kapasitas yang dimilikinya. Dan lebih dari itu, agar daerah berkembang sejalan dengan sejarah atau asal-usul daerah tersebut.³⁹

Sebagai akibat dari pelaksanaan desentralisasi, timbul daerah-daerah otonom. Mula-mula otonom atau berotonom berarti mempunyai “peraturan sendiri” atau mempunyai hak kekuasaan/kewenangan untuk membuat peraturan sendiri (seringkali juga disebut hak/kekuasaan/kewenangan pengatur atau legislative sendiri). Kemudian arti istilah otonomi ini berkembang menjadi “pemerintahan sendiri”. Pemerintahan sendiri ini meliputi pengaturan atau perundang-undangan sendiri, pelaksanaan sendiri, dan dalam batas-batas tertentu juga pengadilan dan kepolisian sendiri. Dengan demikian,

³⁸ Syaikani, Affan Gaffar, M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kasatuan*, Cetakan Kelima, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 38.

³⁹ Tim Lapera, *Otonomi Versi Negara*, Cetakan Pertama, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2000, hlm. 72.

daerah otonom adalah daerah yang berhak dan berkewajiban untuk mengatur, mengurus rumah tangganya sendiri.⁴⁰

Otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas pemerintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*). Sebagai tatanan ketatanegaraan, otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara.⁴¹

Otonomi daerah menurut UU No.5 Tahun 1974 yaitu hak, kewenangan dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁴² Sedangkan otonomi daerah menurut UU No. 22 Tahun 1999 adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.⁴³

Otonomi daerah menurut UU No. 22 tahun 1999 akan dikembangkan dengan menekankan pada prinsip-prinsip; “demokrasi , peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah” (konsideran b). pertimbangan-pertimbangan ini akan

⁴⁰ Josef Riwo Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Cetakan Pertama, Rajawali Pers, Jakarta, 1988, hlm. 14.

⁴¹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cetakan Kedua, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, hlm. 24.

⁴² Tim Lapera, *Otonomi...*, Op.Cit., hlm. 105-106.

⁴³ *Ibid*, hlm. 105-106.

dilaksanakan dengan “memberikan wewenang yang luas kepada daerah, nyata, dan bertanggungjawab secara proposional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumberdaya nasional, serta perimbangan keuangan antara pusat dan daerah “ (konsideran c).⁴⁴

Visi otonomi daerah dapat dirumuskan dalam tiga ruang lingkup yang utama: politik, ekonomi, sosial dan budaya. Di bidang politik, karena otonomi adalah buah dari kebijakan desentralisasi dan demokratisasi, maka ia harus dipahami sebagai sebuah proses untuk membuka ruang lingkup bagi lahirnya kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis, memungkinkan berlangsungnya penyelenggaraan pemerintahan yang responsif terhadap kepentingan masyarakat luas, dan memelihara suatu mekanisme pengambilan keputusan yang taat kepada asas pertanggungjawaban publik. Di bidang ekonomi, otonomi daerah di satu pihak harus menjamin lancarnya pelaksanaan kebijakan ekonomi nasional di daerah, dan di pihak lain terbukanya peluang bagi pemerintah daerah mengembangkan kebijakan regional dan lokal untuk mengoptimalkan pendayagunaan potensi ekonomi di daerahnya. Demi menciptakan dan memelihara harmoni social, dan pada saat yang sama, memelihara nilai-nilai lokal yang dipandang bersifat kondusif terhadap kemampuan masyarakat merespon dinamika kehidupan sekitarnya.⁴⁵

Pengalaman mengajarkan bahwa kebijakan di daerah yang diputuskan dari pusat berdasarkan pendekatan “*Top Down*” banyak tidak sesuai dengan

⁴⁴ Bagir Manan, *Menyongsong...*, Op.Cit., hlm. 98.

⁴⁵ Syaukani, dkk., *Otonomi...*, Op.Cit., hlm. 173-175.

kondisi masyarakat di daerah. Akibatnya kebijakan tersebut disambut dingin oleh masyarakat di daerah setempat karena tidak sejalan dengan kebutuhan masyarakat yang bersangkutan. Pendekatan *Top Down* dalam banyak hal jelas tidak sejalan dengan kenyataan sosial ekonomi dan kebudayaan di daerah.⁴⁶ Salah satu cara untuk mengatasi ketidaksesuaian antara kebijaksanaan yang diputuskan dari pusat dan kondisi daerah adalah dengan otonomi daerah.

Menurut Syaikani, H.R, otonomi sendiri mengandung makna pemberian wewenang dalam mengambil keputusan dan pengelolaan berdasarkan perundang-undangan yang berlaku. Substansi apa yang dikelola oleh pemerintah daerah dan bagaimana pengelolaannya akan sangat tergantung dari aspirasi dan potensi sumberdaya yang ada di daerah otonom.

Tiap-tiap daerah itu memiliki aspirasi dan potensi sumberdaya manusia yang berbeda. Hal tersebut berkaitan erat dengan kualitas sumberdaya manusia, potensi sumberdaya alam, tata nilai atau tradisi masyarakat dan kelembagaan masyarakat yang berkembang di daerah setempat dan kebijakan yang harus dikeluarkan pemerintah pusat tidak harus sama dengan kebijaksanaan yang dibuat oleh pemerintah daerah.⁴⁷

Otonomi daerah menurut UU No. 32 Tahun 2004 adalah hak, kewenangan, dan kewajiban daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus

⁴⁶ Syaikani, H.R, *Menatap Harapan Masa Depan Otonomi Daerah*, Lembaga Pengetahuan Kabupaten Kutai, Kaltim, hlm. 119.

⁴⁷ *Ibid.*, hlm.14.

sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Undang-undang No. 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Definisi dari tugas pembantuan ialah penugasan dari pemerintah kepada daerah untuk melaksanakan tugas tertentu.

Pemberian otonomi secara luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Disamping itu, melalui otonomi secara luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, serta potensi dan keanekaragaman daerah.⁴⁸

1. Hubungan Demokrasi dan Otonomi Daerah

Demokrasi kini menjadi pilihan politik bagi mayoritas negara di dunia, hal ini karena demokrasi dianggap yang terbaik dibanding sistem politik lainnya. Demokrasi pun disebut-sebut dapat mengakomodir segala kebutuhan politik rakyat terhadap negara, yakni partisipasi politik yang terdistribusi baik lewat lembaga-lembaga parlementer maupun extraparlenter. Selain itu, terkait dengan situasi aktif warga negara dimana negara memberi hak kepada

⁴⁸ Dwi Kartika Sari, “ *Kala Otonomi (Belum) Berhasil*”, HIMMAH, No. 01/Thn. XLV/2012,.

setiap warga negaranya untuk ikut serta dalam hal pemerintahan,⁴⁹ rakyat sebagai penerima kebijakan yang dibuat oleh negara atau pemerintah juga dapat ikut dan ambil bagian dalam mempengaruhi setiap kebijakan yang akan dibuat negara sehingga eksistensi rakyat pun tidak di negasikan. Secara implisit, setiap warga negara terbagi atas dua golongan, yakni mereka yang menetapkan tujuan dan melaksanakan fungsi negara, lalu yang kedua adalah mereka atau warga negara yakni yang menjadi fungsi dan tujuan tersebut.⁵⁰

Ide tentang demokrasi itu bersifat universal tetapi juga kontekstual. Bersifat universal karena demokrasi memendam dalam dirinya ide, nilai, perilaku, dan prosedur yang di terima dan dipraktekkan mayoritas negara bangsa di atas dunia ini. Bersifat kontekstual karena setiap negara memiliki ciri khas yang unik dalam mengejawantahkan demokrasi sebagai cara mengelola kekuasaan politik di negara mereka.⁵¹

Pada saat Indonesia dilanda ketidakpastian besar dalam bidang ekonomi, politik dan ekologi, otonomi daerah menjadi salah satu persoalan besar yang membayangi masa depan negeri ini. Otonomi daerah merupakan masalah yang cukup rumit mengingat ia bukan semata-mata sekedar pengalihan kekuasaan dari Jakarta ke tingkat daerah. Ia juga menyinggung masalah perkembangan demokrasi pada tingkat lokal dan melibatkan perubahan-perubahan besar dalam cara perekonomian Indonesia yang dihantam

⁴⁹ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 24.

⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 53.

⁵¹ [http://najwazuhur.wordpress.com/2010/03/02/menakar-perkembangan-demokrasi-di-
aras-lokal](http://najwazuhur.wordpress.com/2010/03/02/menakar-perkembangan-demokrasi-di-aras-lokal), diakses pada 9 April 2014. Pada pukul. 11:30.

krisis ditangani. Persoalan otonomi daerah juga memunculkan persoalan mendasar tentang arah masa depan dan bentuk Indonesia sebagai negara demokratis.⁵²

Kebutuhan akan demokrasi meluas sejak perang pasca perang dunia II, setelah kegagalan Jerman dengan fasisnya dan kekejaman atas cara kolonialisasi oleh barat yang tidaklah sesuai dengan perikemanusiaan, maka demokrasipun menjadi dasar bagi kebanyakan negara didunia. Hal ini diperkuat oleh penelitian yang dilakukan oleh UNESCO pada tahun 1949 yang memberikan apresiasi besar terhadap sistem ini dengan pernyataan *“probably for the first time in history democracy is claimed proper ideal description of all system of political and social organizations advocated by influential proponents”* (mungkin untuk pertama kali dalam sejarah demokrasi dinyatakan sebagai nama yang paling baik dan wajar untuk semua sistem organisasi politik dan social yang diperjuangkan oleh pendukung-pendukung yang berpengaruh).⁵³

Mahfud M.D. dalam disertasi “Politik Hukum di Indonesia” juga menjelaskan sifat relatif dari pada demokrasi karena perbedaan implementasi disetiap negara, maka demokrasi juga bersifat relatif. Demokrasi maupun totaliterisme tidaklah selalu sama disetiap negara satu sama lain, sehingga dapat dipastikan tidak ada suatu negara yang sepenuhnya demokratis, dan

⁵² <http://www.downtoearth-indonesia.org/id/story/otonomi-daerah-masyarakat-dan-sumber-daya-alam>, diakses pada 9 April 2014. Pada pukul. 11:30.

⁵³ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia, Jakarta, Cetakan Kedelapan, 1983, hlm. 50.

tidak juga ada suatu negara yang sepenuhnya totaliter. Setiap bentuk sistem pemerintahan selalu menyesuaikan dengan kondisi yang ada dinegara sistem itu digunakan dan menyalurkan kepentingan-kepentingan politik didalamnya, baik dikalangan elite maupun para tokoh, juga rakyat secara umum.⁵⁴

2. Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

Gagasan dan tuntutan federalism muncul setelah selama tiga dasawarsa kekuatan Orde Baru gagal menerjemahkan konsep negara kesatuan sebagaimana yang diamanatkan oleh UUD 1945. Konsep negara kesatuan cenderung ditafsirkan identik dengan sentralisasi kekuasaan dan uniformitas struktur pemerintahan. Konsekuensinya, otonomi daerah menjadi suatu yang niscaya. Daerah tidak memiliki kemerdekaan untuk menentukan masa depannya, tidak memiliki keleluasaan untuk mengelola pendapatan daerah, serta ketiadaan kepercayaan dari pusat untuk menentukan sendiri pemimpin bagi daerahnya. Masa depan setiap daerah ditentukan semuanya oleh pusat.⁵⁵

Hatta, sebagaimana dituturkan Suniro, dalam pidato pembelaanya di muka pengadilan di Den Haag, pada awal 1926, memang pernah membela bentuk negara serikat untuk Indonesia yang akan datang. Tetapi, menurut Suniro, Hatta bersikap demikian semata-mata untuk menjaga agar jangan sampai kepentingan daerah-daerah di Luar Jawa, jika Indonesia menjadi negara kesatuan, kurang mendapat perhatian. Lebih lanjut Sunario mengatakan, Bung

⁵⁴ Mahfud M.D, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, Cetakan Pertama, 1998, hlm. 16.

⁵⁵ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Cetakan Kedua, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hlm. 60.

Hatta, pada 29 Mei 1945, dalam rapat BUPKI, dapat menyetujui hal yang di kemukakan Moh. Yamin dengan tegas, bahwa Negara Republik Indonesia menolak segala paham: federalism, feodalisme, monarki, liberalism, autokrasi, dan birokrasi, dan demokrasi Barat. Hal ini sebagai bukti bahwa Bung Hatta memang menyetujui bentuk negara kesatuan untuk Indonesia.⁵⁶

Harun Alrasid menyatakan bahwa kemunculan gagasan negara serikat dipicu oleh sentralisasi pemerintahan yang di anggap berlebihan (*a highly centralized goverment*); juga mengenai hubungan pusat keuangan antara pusat dan daerah yang dianggap kurang adil (soal persentase yang merugikan daerah). Lebih lanjut Harun Alrasid mengatakan, melihat kondisi politik dewasa ini, kemungkinan besar negara kesatuan akan terus dipertahankan, setidaknya untuk satu angkatan (generasi) lagi. Kalau negara kesatuan yang didesentralisasi (*gendecentraliseer eenheidsstaat*) tidak memberikan kepuasan bagi daerah di masa yang akan datang, tuntutan agar negara kesatuan dirubah menjadi negara serikat akan marak dalam abad ke-21.⁵⁷

a. Masa Setelah Proklamasi

Sehari setelah Proklamasi kemerdekaan, ditetapkanlah Undang-undang Dasar Republik Indonesia yang pertama yang kini dikenal dengan sebutan UUD 1945. Setelah PPKI (Pantia Persiapan Kemerdekaan Indonesia) menetapkan UUD 1945, dibentuklah Panitia Kecil yang ditugaskan untuk

⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 61.

⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 62.

mengurusi hal-hal yang perlu segera diselesaikan, mencakup empat masalah penting, yaitu:

- a. Urusan rakyat;
- b. Hal pemerintahan Daerah;
- c. Pimpinan kepolisian; dan
- d. Tentara kebangsaan.

Dengan diusulkannya masalah pemerintahan daerah sebagai salah-satu masalah penting yang harus segera diselesaikan dan juga dengan memperhatikan bahwa salah satu pasal dalam UUD 1945, yakni pasal 18 mengatur tentang pemerintahan di daerah, maka nampak dengan jelas kuatnya *political will* para pendiri negara Indonesia untuk memberikan tempat yang terhormat dan penting bagi daerah-daerah dalam sistem politik nasional.

Hal diatas Nampak jelas dari keputusan yang dihasilkan PPKI pada 19 Agustus yang intinya mengikhtiarkan hal-hal: untuk sementara menetapkan pembagian wilayah Negara Republik Indonesia kedalam delapan daerah administrative yang disebut provinsi yang masing-masingnya dipimpin oleh seorang Gubernur. Provinsi tersebut adalah: Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, Sunda Kecil dan Maluku.

b. Undang-Undang No. 1 Tahun 1945

Masa pasca kekuasaan pemerintahan kolonial di Indonesia dapat dibagi kedalam dua periode penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu ketika berlakunya Undang-undang No. 1 tahun 1945, dan Undang-undang No. 22 tahun 1948. Kedua Undang-undang tersebut merupakan hasil dari proses politik pada masa peralihan dari kekuasaan pemerintahan colonial kepada pemerintahan Indonesia.⁵⁸

Otonomi yang diberikan kepada daerah-daerah adalah otonomi Indonesia yang lebih luas dari pada maa Hindia Belanda. Pembatasan terhadap otonomi itu hanyalah asal tidak bertentangan dengan peraturan pusat dan daerah yang lebih tinggi.

Undang-undang No. 1 Tahun 1945 dibuat terutama untuk mewujudkan demokrasi tata pemerintahan di daerah dan menghidupkan kembali secara resmi pemerintahan daerah otonom yang terhapus selama masa pendudukan tentara Jepang. Dilihat dari materi muatannya UU No. 1 Tahun 1945 menganut asas otonomi formal. Kepala daerah, disamping berkedudukan sebagai alat pusat di daerah, karena tidak dipilih oleh KNID melainkan diangkat oleh pemerintah pusat.

Realitas politik hadirnya UU No. 1 Tahun 1945 adalah adanya dualism kekuasaan eksekutif di daerah yang menimbulkan persoalan. Berdasarkan UU No. 1 Tahun 1945, ada dua jenis pemerintahan daerah,

⁵⁸ Syauckani HR, dkk, *Otonomi Daerah...*, Op.Cit., hlm. 57.

yaitu, pemerintahan yang memiliki KNID dan pemerintahan yang tidak memiliki KNID. Pemerintahan di daerah otonom yang berhak mengatur rumah tangganya sendiri, yakni, karesidenan, kota, kabupaten, atau daerah lain yang mendapat persetujuan menteri dalam negeri. Sedangkan pemerintahan di daerah lain, seperti propinsi (kecuali Sumatera), kawedanan, dan kecamatan, tidak mempunyai KNID sehingga daerah-daerah tersebut sepenuhnya diperlakukan sebagai wilayah administratif. Pengaturan yang berbeda itu menimbulkan keberatan bukan hanya pada masalah hubungan antara pusat dan daerah, tetapi juga dalam hal timbulnya ketidakseragaman dalam pemerintahan antara satu daerah dengan lainnya. UU No. 1 Tahun 1945 juga tidak berhasil menghilangkan sifat sentralistik, baik karena KNID tidak berhasil melaksanakan fungsinya dengan baik maupun terlalu domonannya kepala daerah dalam menjalankan pemerintahan atas prakarsanya sendiri. Keberatan atas UU No. 1 Tahun 1945 dapat juga dilihat dari pemilihan ajaran formal sebagai asas otonominya. Asas otonomi formal tersebut menjadi sebab adanya ketidakjelasan tugas, wewenang dan tanggungjawab daerah otonom mengenai urusan rumah tangganya.⁵⁹

Diakui bahwa pemerintah daerah berdasarkan UU No. 1 tahun 1945 dipandang kurang memuaskan karena isi UU tersebut sangat sederhana, banyak hal mengenai pemerintahan daerah tidak diatur dalam UU tersebut, sehingga pada umumnya peraturan-peraturan dari masa yang lampau masih dijadikan pandangan. UU No. 1 Tahun 1945 dibuat sekedar untuk sedapat

⁵⁹ Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, FH UII press, Yogyakarta, Cetakan Pertama, 2007, hlm. 56.

mungkin dapat mengadakan pemerintahan daerah yang masih dalam susunan revolusi yang hebat, sehingga belum dapat memenuhi harapan rakyat, yakni pemerintahan daerah yang kolegal, berdasarkan kedaulatan rakyat (demokrasi) dengan ditentukan batas-batas kekuasaannya.⁶⁰

c. Undang-Undang No. 22 Tahun 1948

Dikarenakan banyak kelemahan terhadap UU No. 1 Tahun 1945 yang bersifat sederhana karena dibuat guna memenuhi kebutuhan sementara, terutama yang menyangkut perubahan kedudukan Komite Nasional Daerah (KND) menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD). Oleh karena itu, Undang-undang tersebut tidak memenuhi kebutuhan yang sesungguhnya dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah di negara yang baru saja lahir tersebut. Beberapa kelemahan mendasar dari UU No. 1 tahun 1945 ini antara lain:⁶¹

- a. Banyak hal yang berkaitan dengan aspek pemerintahan daerah tidak diatur didalamnya, sehingga masih banyak peraturan dari masa lampau yang dijadikan pegangan.
- b. Tidak jelasnya pengaturan tentang DPRD, sehingga banyak yang tidak mengetahui tugas dan kewajiban dan batas-batas kewenangannya, sehingga sering lebih memperhatikan masalah-masalah politik yang termasuk bidang kerja pemerintah pusat.

⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 57.

⁶¹ Syaukani HR, dkk, *Otonomi Daerah...*, hlm. 65.

- c. Tidak adanya pengaturan yang tegas tentang kedudukan daerah istimewa.
- d. Terjadinya dualism pemerintahan eksekutif antara Kepala Daerah dengan Badan Eksekutif BPRD.

Keluarnya UU No. 22 Tahun 1948 diambut antusias oleh daerah-daerah, karena melalui UU tersebut terlihat hasrat pusat untuk memberikan otonomi yang luas kepada daerah dan titik berat otonomi daerah diletakan di desa. Dalam penjelasan angka III disebutkan, bahwa dalam rangka mengatur dan mengurus rumah tangga daerah, pemerintah pusat menyerahkan kewajibannya kepada daerah “sebanyak-banyaknya”. Dari penggunaan kata sebanyak-banyaknya ini terkandung tekad untuk menyerahkan urusan kepada daerah. Sehingga istilah sebanyak-banyaknya ini dapat diartikan seluas-luasnya.⁶²

Akhirnya setelah melalui berbagai tahap pembicaraan, rancangan tersebut disepakati oleh Komite Nasional Pusat (KNP), pada tanggal 10 Juli 1948 menjadi UU Pokok No. 22 Tahun 1948 Tentang Pemerintah Daerah. UU tersebut disambut gembira di semua daerah, sebagai dasar sempurna untuk mengembangkan pemerintah daerah berdasarkan kedaulatan rakyat. Namun implementasinya dari UU tersebut mendapat hambatan-hambatan serius, mulai dari meletusnya pemberontakan PKI di Madiun dan menghadapi Agresi

⁶² Ni'matul Huda, *Pengawasan...*, Op.Cit., hlm. 57-58.

Militer Belanda I dan II. Praktis Pemerintah RI belum sempat menjalankan UU No. 22 Tahun 1948.⁶³

Untuk menjamin agar kewenangan yang diberikan kepada daerah-daerah tidak disalahgunakan, pemerintah pusat melakukan pengawasan terhadap daerah. Bagi propinsi pengawasan dilakukan oleh presiden, sedang bagi tingkat-tingkat daerah lainnya oleh daerah setingkat di atasnya, yaitu propinsi mengawasi kabupaten/kota besar dalam lingkungan wilayahnya, sebaliknya kabupaten/kota besar mengawasi desa/kota kecil yang berada dibawahnya. Bentuknya dapat berupa pengawasan preventif yaitu sebelum putusan dikeluarkan oleh DPRD atau DPD, kepala daerah selaku wakil pemerintah berhak menahan putusan tersebut bila putusan-putusan tersebut dinilainya bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Disamping itu, bisa pula dilakukan pengawasan represif, yaitu putusan-putusan yang telah dikeluarkan DPRD atau DPD jika bagi yang lain-lain daerah bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dapat ditunda atau dibatalkan.⁶⁴

Meskipun semula dimaksudkan untuk mengatasi berbagai dualisme dalam UU No. 1 Tahun 1945, setelah berlakunya UU No. 22 Tahun 1948, sifat dualisme dalam pemerintahan di daerah masih ada. Ada dua hal lain yang dicatat oleh Bagir Manan yang mengantarkan kepada kesimpulan bahwa UU

⁶³ Syaukani, HR, *Otonomi Daerah...*, Op.Cit., hlm. 66.

⁶⁴ Ni'matul Huda, *Pengawasan...*, Op.Cit., hlm. 58.

No. 22 Tahun 1948 tidak dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya, yaitu pengisian sistem rumah tangga daerah (asas otonomi) dan keuangan daerah. Karena dua faktor tersebut maka kecenderungan desentralistik, daerah menjadi tergantung pada pusat sehingga terjadi kecenderungan sentralistik.

Kajian lain terhadap UU No. 22 Tahun 1948 menyimpulkan, bahwa konstruksi desentralisasi politik dalam UU No. 22 Tahun 1948 ini dikatakan 'overdosis' alias kebablasan atau terlalu maju, tidak sesuai dengan realitas pertumbuhan pemerintah kita, gara-gara pemikiran liberal yang merasuki perancang undang-undang waktu itu demi menampakkan kepada dunia internasional bahwa Indonesia adalah negara yang demokratis sebagai dukungan bagi perjuangan mempertahankan kemerdekaan. Umpamanya, daerah administratif belum kokoh tata pemerintahannya, desa dijadikan daerah otonom, pamong praja yang selama ini menjadi tulang punggung pemerintahan daerah dihilangkan, dan corak pemerintahan kolegiat yang memerlukan prasyarat kedewasaan berpolitik ditegakkan. Akibatnya, tidak pelak lagi implementasi UU No. 22 Tahun 1948 ini mengalami berbagai hambatan dilapangan.

d. Undang-Undang No. 1 Tahun 1957

Pada tanggal 18 Januari Tahun 1957 presiden Soekarno menetapkan UU No. 1 tahun 1957 yang diberi nama UU tentang pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Ketika UU ini ditetapkan, situasi politik mulai memburuk. Diawali dari mundurnya Hatta sebagai Wakil Presiden pada 1

Desember 1956, bergolaknya daerah-daerah, dan goyahnya Kabinet Ali Sastroamidjyo produk Pemilu 1955, karena partai-partai penyokongnya seperti Masyumi dan PPKI menarik dukungan. Dengan hilangnya dukungan itu, kabinet menjadi lemah dalam menghadapi oposisi di parlemen dan pada tanggal 14 Maret 1957 kabinet tersebut ambruk.⁶⁵

Sebagai UU yang berinduk pada UUD sementara 1950 pasal 131, maka UU No. 1 Tahun 1957 menganut asas yang ditetapkan UUD induknya yakni “otonomi seluas-luasnya” yang diwujudkan dalam asas otonom yang nyata. Ini merupakan implikasi dari asas yang terlampaui demokratis sehingga menjadi *ultra demokratis*, yang mengandung bahaya membawa perpecahan-perpecahan dalam golongan-golongan masyarakat dan memperlemah hubungan hirarki antara pusat dan daerah.

Di dalam UU No. 1 Tahun 1957 tidak dimuat perincian urusan-urusan rumah tangga daerah, tetapi secara luas diserahkan kepada daerah untuk mengatasinya. Pemerintah pusat hanya berwenang dalam hal yang oleh UU ditetapkan menjadi urusan pemerintah pusat. Pembatasan atas prinsip seluas-luasnya hanya menyangkut hal-hal yang oleh UU diserahkan kepada instansi yang lebih tinggi atau setelah diatur oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁶⁶

Dalam Penjelasan UU No. 1 Tahun 1957 disebutkan, bahwa dalam rangka kontrol pusat terhadap urusan daerah, “pengawasan preventif” hanya

⁶⁵ *Ibid.*, hlm. 60.

⁶⁶ *Ibid.*, hlm. 61.

dilakukan bagi beberapa keputusan tertentu saja, di mana tersangkut kepentingan-kepentingan besar atau kemungkinan timbulnya kegelisahan atau gangguan dalam penyelenggaraan kepentingan umum oleh pemerintah daerah, sehingga kemungkinan datangnya kerugian atas kepentingan-kepentingan itu dapat dicegah sebelumnya. Dengan demikian pusat tidak dapat melakukan terlalu banyak intervensi terhadap daerah.⁶⁷

Undang-undang No. 1 tahun 1957 ini mempunyai karakteristik yang menonjol, antara lain otonomi yang luas kepada daerah. Melalui UU ini diperkenalkan pula konsepsi tentang otonomi riil, yaitu sistem penyelenggaraan desentralisasi yang berdasarkan faktor-faktor yang nyata, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan yang riil dari daerah-daerah maupun pusat, serta disesuaikan dengan pertumbuhan kehidupan masyarakat yang sedang berlangsung.⁶⁸

Undang-undang No. 1 Tahun 1957 juga memberikan peluang yang sangat besar bagi tumbuh dan berkembangnya demokrasi dari bawah, karena daerah diberi kewenangan yang sangat cukup luas sekalipun hal itu harus diwujudkan secara “riil” sesuai dengan kebutuhan dan kenyataan serta kondisi yang nyata, baik di daerah ataupun di pusat pemerintahan. Dengan adanya DPRD yang mempunyai kekuasaan yang besar, Kepala Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah harus memberikan kerterangan apabila diminta

⁶⁷ *Ibid.*, hlm. 62.

⁶⁸ Syaukani HR, dkk, *Otonomi Daerah...*, *Op.Cit.*, hlm. 86.

oleh DPRD mengenai masalah-masalah yang menyangkut penyelenggaraan pemerintah dan keuangan daerah.⁶⁹

Seiring tidak dapatnya konstituante bersidang untuk menetapkan konstitusi, pada tanggal 5 Juli 1959 Presiden Soekarno mengeluarkan dekrit yang menyatakan pembubaran konstituante dan berlaku kembali UUD 1945. Di samping itu, demokrasi liberal/parlementer yang dinilai Presiden Soekarno tidak sesuai dengan kepribadian Indonesia diganti dengan demokrasi terpimpin/demokrasi gotong royong, yang berlandaskan pada Nasakom dan Manipol-Usdek. Pada gilirannya perubahan konstitusi dan sistem demokrasi ini berimbas pada penggantian UU No. 1 Tahun 1957.⁷⁰

Beberapa waktu sebelum dikeluarkannya Dekrit, Presiden Soekarno telah menyampaikan idenya tentang perlunya untuk mengganti sistem demokrasi yang sedang dianut oleh bangsa Indonesia yang dianggap sangat “Liberal” dan diganti dengan sebuah demokrasi yang dinamakan “Demokrasi Terpimpin”. Soekarno menolak tuduhan bahwa demokrasi terpimpin merupakan sebuah perwujudan dari diktatur, karena demokrasi ini sesuai dan cocok dengan kepribadian dan dasar hidup bangsa Indonesia.⁷¹

Menurut analisis Moh. Mahfud MD ada dua alasan yang sangat rasional mengapa UU No. 1 Tahun 1957 harus diganti menyusul perpindahan kekuasaan dari partai di parlemen ke tangan Soekarno, yaitu tuntunan

⁶⁹ *Ibid.*, hlm. 92.

⁷⁰ Ni'matul Huda, *Pengawasan...*, *Op.Cit.*, hlm. 62.

⁷¹ Syauckani HR, dkk, *Otonomi Daerah...*, *Op.Cit.*, hlm. 97.

konstitusi dan realitas politik. *Pertama*, dalam logika Soekarno UU No. 1 Tahun 1957 tidak sesuai dengan UUD 1945 karena bersendikan demokrasi liberal yang mengandung instabilitas. Karenanya kekeluargaan (gotong royong). UUD 1945 melalui Pasal 18 memberikan garis-garis besar atau prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan di daerah. *Kedua*, dilihat dari munculnya fenomena disintegrasi atau penyimpalan daerah-daerah terhadap pusat yang mengancam prinsip negara kesatuan. Jadi, UU No. 1 Tahun 1957 yang merupakan produk sistem politik yang sangat liberal-demokratis telah membawa efek disintegrasi sehingga sebuah kekuatan politik yang otoriter di bawah demokrasi dipimpin segera dicabut dan menggantinya.⁷²

Ketika presiden Soekarno mempraktekan demokrasi dipimpin, masyarakat tidak mempunyai peluang untuk mewujudkan apa yang menjadi aspirasi mereka. Demokrasi dipimpin sebenarnya merupakan nama lain dari otoritarianisme. Dalam kaitannya dengan mekanisme hubungan kekuasaan pusat dengan daerah, pemerintah pada waktu itu menguburkan ide otonomi yang luas, bahkan UU No. 1 tahun 1957 diganti dengan hanya sebuah “Penetapan Presiden”, yaitu Penetapan Presiden (Penpres) No. 6 tahun 1959. Penetapan Presiden merupakan suatu produk hukum baru yang disertakan dengan UU.⁷³

⁷² Ni'matul Huda, *Pengawasan...*, *Op.Cit.*, hlm. 62-63.

⁷³ *Ibid.*, hlm. 63.

e. Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959

Penpres No. 6 Tahun 1959 mengartikan kebijaksanaan politik yang ingin mengembalikan dan memperkuat kedudukan kepala daerah sebagai alat pemerintah pusat. Kepala daerah diberi fungsi rangkap, yaitu sebagai alat dekonsentrasi dan desentralisasi, tetapi dalam prakteknya jauh lebih menonjol dekonsentrasinya. Penpres ini dimaksudkan sebagai perubahan atau penyempurnaan terhadap tata pemerintahan daerah yang berlaku sebelumnya, minimal mencakup dua hal. *Pertama*, menghilangkan dualisme pemerintahan di daerah antara aparat dan fungsi otonomi dan pelaksana dan fungsi kepamongprajaan. *Kedua*, memperbesar pengendalian pusat terhadap daerah.⁷⁴

Kehadiran penpres yang memberikan kekuasaan besar kepada pemerintah pusat untuk mengatur pemerintah daerah, khususnya kedudukan kepala daerah, merupakan langkah mundur dalam sejarah pembuatan kebijakan otonomi daerah di Indonesia. Alasannya, pertama, pemilihan kepala daerah yang dilakukan murni oleh DPRD dan direncanakan paling lambat empat tahun kedepan akan ditunaikan langsung oleh rakyat seperti ditetapkan dalam UU No. 1 Tahun 1957, kini pupus sudah. Pemilihan langsung kepala daerah oleh rakyat dibuat menjauh oleh Perpres tersebut. Bahkan, pemerintah pusat dapat mengangkat kepala daerah di luar calon yang diajukan oleh DPRD. Kedua, pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD selaku wakil rakyat

⁷⁴ *Ibid.*, hlm. 63-64.

diganti menjadi kepada pemerintah pusat. Malahan, kepala daerah sebagai wakil pusat dapat menanggukhan/ membatalkan keputusan DPRD. Ketiga, ketentuan yang meletakkan kepala daerah sebagai alat pusat dan sekaligus alat daerah memang berguna untuk menghapus dualisme pemerintahan di daerah, tetapi juga berpotensi membuat kepala daerah menjadi sewenang-wenang karena ia menjadi penguasa tunggal.⁷⁵

f. Undang-undang No. 18 Tahun 1965

Meskipun ada beberapa perubahan tetapi pada dasarnya watak ‘sentralistik’ yang ada di dalamnya Penpres No. 6 Tahun 1965 tetap sangat menonjol dalam UU No. 18 Tahun 1965 sehingga materi muatan UU No. 18 Tahun 1965 hampir seluruhnya meneruskan, memindahkan atau menjabarkan lebih lanjut ketentuan-ketentuan yang ada didalam Penpres No. 6 Tahun 1965.

Pembagian daerah dalam UU No. 18 Tahun 1965, Pasal 2 ayat 1 menetapkan bahwa seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia terbagi habis dalam daerah-daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dan tersusun dalam tiga(3) tingkatan, yaitu:⁷⁶

- a) Propinsi dan atau Kotakarya sebagai daerah tingkat I,
- b) Kabupaten dan atau kotamadya sebagai daerah tingkat II,
- c) Kecamatan dan atau Kotapraja sebagai daerah tingkat III.

⁷⁵ *Ibid.*, hlm. 64-65.

⁷⁶ Syauckani HR, dkk, *Otonomi Daerah...*, *Op.Cit.*, hlm. 113.

Untuk menyelenggarakan urusan rumah tangganya, daerah harus mempunyai sumber pendapatannya sendiri, sehingga tidak tergantung pada pusat. Berkaitan dengan sumber keuangan, menurut pasal 69 (1) UU No. 18 Tahun 1965 menetapkan sumber-sumber keuangan daerah sebagai berikut:⁷⁷

- a. Hasil perusahaan daerah dan sebagian hasil perusahaan negara,
- b. Pajak-pajak daerah,
- c. Retribusi daerah,
- d. Pajak Negara yang diserahkan kepada Daerah,
- e. Bagian dari hasil pajak Pemerintah Pusat,
- f. Pinjaman,
- g. Lain-lain usaha yang sesuai dengan kepribadian nasional.

Secara khusus UU No. 18 Tahun 1965 memuat bab khusus tentang pengawasan terhadap daerah, yakni Bab VII mencakup Pasal 78 sampai dengan Pasal 87. Menurut pasal 78 suatu keputusan daerah mengenai pokok-pokok tertentu tidak dapat berlaku sebelum disahkan oleh pusat atau kepala daerah yang tingkatannya lebih tinggi. Penetapan keputusan yang harus menunggu pengesahan itu diatur dengan UU atau PP. Jangka waktu pengesahan ditetapkan selama 3 (tiga) bulan (dan dapat diperpanjang 3 bulan

⁷⁷ *Ibid.*, hlm. 117.

lagi). Artinya jika dalam waktu 3 bulan, pusat atau instansi yang lebih tinggi tidak mengeluarkan keputusan pengesahan atau penolakan, maka keputusan daerah tersebut dapat diberlakukan. Jika pusat atau instansi yang lebih tinggi menolak untuk mengesahkan keputusan, daerah yang bersangkutan dapat mengajukan keberatan kepada instansi yang lebih atas dari instansi yang menolak (Pasal 79). Menurut Pasal 80, menteri dalam negeri atau kepala daerah yang setingkat lebih tinggi dapat menanggihkan atau membatalkan keputusan kepala daerah yang tingkatannya lebih tinggi. Pembatalan ini berakibat pula pada batalnya semua akibat yang timbul dari keputusan yang dibatalkan itu (Pasal 82).⁷⁸

g. Undang-undang No. 5 Tahun 1974

Kehadiran Jenderal Soeharto dengan Orde Baru yang syarat dengan dominasi tentara/militer dalam kehidupan politik nasional membawa dampak yang sangat luas bagi keberadaan ototarianisme. Politik hanya menjadi *domain* dari kelompok kecil orang yang berda di sekitar pusat kekuasaan di Jakarta. Demokrasi kemudian terpendam jauh kedalam lumpur kehidupan politik dan digantikan ototarianisme dengan segala macam implikasinya. Sentralisasi mendapat tempat yang sangat kuat dalam pemerintahan Soeharto. Hal ini berkaitan erat pula dengan hakikat pemahaman kekuasaan dari Soeharto yang mempunyai latar belakang militer yang sangat kuat dan hirarkis

⁷⁸ Ni'matul Huda, *Pengawasan...*, *Op.Cit.*, hlm. 66.

dan sentralistik. Ahli itu diwujudkan dengan kehadiran UU No. 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah.⁷⁹

Orde Baru mengatur pemerintahan lokal secara detail dan diseragamkan secara nasional. Organ-organ supra-struktur politik lokal diatur secara terpusat dan seragam tanpa tanpa mengindahkan heterogenitas 'sistem politik' lokal yang telah eksis jauh sebelum terbentuknya konsep kebangsaan Indonesia. Elit pemerintahan lokal hanyalah sekedar kepanjangan tangan pemerintah pusat di daerah yang diberi kekuasaan besar untuk melakukan manuver politik untuk menunjukkan pengabdianya ke pusat. Kepala daerah dipersatukan dengan figur Kepala Wilayah, yang proses pemilihannya banyak dikendalikan pusat. Elit pemerintahan yang bias pusat ini diberi kekuasaan besar dengan gelar sebagai Penguasa Tunggal di daerah, yang didukung dengan sumberdaya politik lainnya mampu mengendalikan DPRD dan kekuatan politik masyarakat.

Rezim Orde Baru yang berkuasa mulai 1968 sampai dengan 1998 menyelenggarakan pemerintahan daerah di Indonesia berdasarkan Undang-undang No 5 Tahun 1974 Tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini menggunakan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan secara bersamaan, yang satu melengkapi yang lain. Menurut undang-undang ini pemerintahan daerah tersusun secara hirarkis dari pusat sampai ke desa/kelurahan dengan susunan sebagai berikut: pemerintahan pusat, pemerintahan provinsi daerah tingkat I, pemerintah kabupaten/kotamadya

⁷⁹ *Ibid.*, hlm. 67.

daerah tingkat II, pemerintah wilayah kecamatan/kota administratif, dan pemerintah desa/kelurahan. Pemerintah pusat terdiri atas ‘Presiden dan DPR, pemerintah provinsi atas Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dan DPRD Tingkat I, pemerintah kabupaten/kotamadya terdiri atas Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II dan DPRD TK II, pemerintah wilayah kecamatan/kota administratif dikepalai oleh camat/Walikota administratif, dan pemerintah desa/kelurahan dikepalai oleh Kepala Desa/Lurah.⁸⁰

Undang-undang No 5 Tahun 1974 meninggalkan prinsip “otonomi yang riil dan seluas-luasnya” dan diganti dengan prinsip “otonomi yang nyata dan bertanggungjawab.” Dalam penjelasan dari undang-undang tersebut dapat dinyatakan bahwa *“istilah seluas-luasnya tidak lagi dipergunakan karena berdasarkan pengalaman selama ini istilah tersebut ternyata dapat menimbulkan kecenderungan pemikiran yang dapat membahayakan keutuhan Negara Kesatuan dan tidak serasi dengan maksud dan tujuan pemeberian otonomi kepada Daerah sesuai dengan prinsip-prinsip yang digariskan oelh Garis-garis besar Haluan Negara.”* Sementara itu dalam GBHN dinyatakan bahawa otonomi Daerah:

- 1) Harus serasi dengan pembinaan politik dan Kesatuan Bangsa;
- 2) Harus dapat menjamin hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah atas dasar keutuhan Negara Kesatuan;
- 3) Harus dapat menjamin perkembangan dan pembagunan daerah.

⁸⁰ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Cetakan Kedua, Grasindo, Jakata, 2007, hlm. 84.

Otonomi daerah menurut undang-undang ini bukanlah merupakan hak dari masyarakat dan pemerintah daerah dalam rangka mensukseskan pembangunan nasional. *“jadi pada hakikatnya Otonomi Daerah itu lebih merupakan kewajiban dari pada hak, yaitu kewajiban Daerah untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggungjawab”*.⁸¹

Selama masa pemerintahan Orde Baru, hampir seluruh aspirasi dari daerah tidak mendapatkan saluran yang memadai di pusat. Pembangunan di daerah lebih banyak ditentukan prakarsanya oleh pusat, daerah “wajib” untuk melaksanakannya. Hubungan kewenangan antara pusat dan daerah selayaknya hubungan antara atasan dengan bawahan. Pemberdayaan pusat terhadap daerah hampir tidak nampak. Dalam bidang politik, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah “dimandulkan” hak dan kewenangannya oleh Undang-undang, karena kewenangan yang diberikan kepadanya bersifat semu. DPRD tidak berwenang memilih kepala daerah tetapi hanya memilih bakal calon kepala daerah, yang berwenang memilih adalah Presiden, karena hal itu merupakan hak prerogatif presiden. Konsekuensinya, kepala daerah tidak bertanggungjawab kepada DPRD tetapi kepada presiden, kepada DPRD hanya memberikan keterangan pertanggungjawaban. Sehingga tidak pernah terdengar adanya ‘ketegangan’ yang berarti antara kepala Daerah dengan

⁸¹ Syauckani HR, dkk, *Otonomi Daerah...*, *Op.Cit.*, hlm. 145.

DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, karena DPRD tidak dapat menjatuhkan Kepala Daerah.⁸²

Mengiringi lahirnya reformasi politik di tahun 1998, MPR telah mengeluarkan ketetapan MPR RI No.XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan RI, yang mengisyaratkan secara tegas penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggungjawab kepada daerah secara proposional 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, peranserta masyarakat, pemerataan, dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.⁸³

h. Undang-undang No. 22 Tahun 1999

Pada Mei 1998 rezim Orde baru jatuh melalui demonstrasi Mahasiswa dan rakyat secara masif. Presiden Soeharto menyerahkan kekuasaan kepada wakilnya B.J Habibie. Sebagai jawaban atas tuntutan reformasi, Presiden Habibie menggunakan Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini merupakan koreksi total atas

⁸² Ni'matul Huda, *pengawasan...*, *Op.Cit.*, hlm. 68-69.

⁸³ *Ibid.*, hlm. 70.

Undang-undang No. 5 Tahun 1974. Undang-undang No. 22 tahun 1999 membalik arah dari efisiensi administratif kedemokratisasi masyarakat daerah. Oleh karena itu, desain kelembagaan pemerintah daerah benar-benar berbeda dengan desain kelembagaan pemerintah daerah berdasarkan UU No. 5 Tahun 1974.⁸⁴

Tahun 1999 merupakan titik balik penting dalam sejarah desentralisasi di Indonesia. Pemerintahan sentralisasi yang dikombinasikan dengan sistem politik otoriter selama pemerintahan militer Soeharto pasca 1965 ternyata semakin sulit untuk dipertahankan dipertengahan 1990-an. Ketidakpuasan daerah yang pada awalnya hanya dilakukan secara terselubung belakangan mulai ditunjukkan secara terbuka.

Prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah yang dijadikan pedoman dalam UU No. 22 tahun 1999 antara lain : (a) penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman daerah. (b) pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab. (c) pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah dan daerah kota, sedang otonomi daerah propinsi merupakan otonomi yang terbatas.⁸⁵

Desentralisasi merupakan simbol adanya *trust* (kepercayaan) dari pemerintah pusat kepada daerah. Ini akan dengan sendirinya mengembalikan

⁸⁴ Hanif Nurcholis, *Teori..., Op.Cit.*, hlm. 89.

⁸⁵ Ni'matul Huda, *Pengawasan..., Op.Cit.*, hlm. 70.

harga diri pemerintah dan masyarakat daerah. Kalo dalam sistem yang sentralistik mereka tidak bisa berbuat banyak dalam mengatasi berbagai masalah, dalam sistem otonomi ini mereka ditantang untuk secara kreatif menemukan solusi-solusi dari berbagai masalah yang dihadapi. Sekarang dengan berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999, kewenangan itu disentralisasikan ke daerah. Artinya, pemerintah dan masyarakat di daerah dipersilahkan mengurus rumah tangganya sendiri secara bertanggungjawab. Pemerintah pusat tidak lagi mempatronasi, apalagi mendominasi mereka. Peran pemerintah pusat dalam konteks desentralisasi ini adalah melakukan supervisi, memantau, mengawasi dan mengevaluasi pelaksanaan otonomi daerah. Peran ini tidak ringan, tetapi juga tidak membebani daerah secara berlebihan. Karena itu, dalam rangka otonomi daerah diperlukan kombinasi yang efektif antara visi yang jelas serta kepemimpinan yang kuat dari pemerintah pusat, dengan keleluasan berprasaangka dan berkreasi dari pemerintah daerah.⁸⁶

Melalui UU No. 22 Tahun 1999 daerah diberi kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidak politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain. Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan daerah kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan

⁸⁶ Syauckani HR, dkk, *Otonomi Daerah...*, *Op.Cit.*, hlm. 172-173.

perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja.⁸⁷

i. Undang-undang No. 32 Tahun 2004

Berdasarkan Undang-undang No 32 Tahun 2004 Pasal 1 angka 5 memberikan definisi Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Mengacu pada definisi normatif dalam UU No 32 Tahun 2004, maka unsur otonomi daerah adalah :

- a. Hak.
- b. Wewenang.
- c. Kewajiban Daerah Otonom.

Dari ketiga prinsip diatas kita dapat melihat bahwa UU No.32 Tahun 2004 memberikan kewenangan yang luas kepada daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Daerah dapat melakukan apa yang dibutuhkannya, tidak lagi tergantung oleh pemerintah pusat. Karena pemerinta pusat telah memberikan keleluasan kepada setiap daerah untuk memajukan daerah masing-masing.

Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakanya sendiri yang telah diatur oleh undang-undang. Kecuali, urusan pemerintah pusat, yakni

⁸⁷ Ni'matul Huda, *pengawasan...*, *Op.Cit.*, hlm. 71.

politik luar negeri, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan Pemerintah dan dengan pemerintah daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumberdaya lainnya. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar susunan pemerintahan.⁸⁸

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah dibedakan atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi. Urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah kabupaten/kota merupakan urusan dalam skala kabupaten/kota. Urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Urusan pemerintahan tersebut antara

⁸⁸*Ibid.*, hlm. 76.

lain, pertambangan, perikanan, pertanian, perkebunan, kehutanan, pariwisata.

Sesuai dengan amanat Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (Pasal 18 ayat (5)). Meskipun secara historis UUD 1945 menghendaki otonomi seluas-luasnya, tetapi karena tidak dicantumkan secara tegas di dalamnya, maka yang terjadi adalah penyempitan otonomi daerah menuju pemerintahan sentralistik. Untuk menegaskan kesepakatan yang telah terjadi saat penyusunan UUD 1945 dan menghindari pengebiran otonomi menuju setralisasi, maka sangat tepat, Pasal 18 (baru) UUD 1945 hasil perubahan menegaskan pelaksanaan otonomi seluas-luasnya. Daerah berhak mengatur dan mengurus segala urusan atau fungsi pemerintahan yang oleh

Undang-undang tidak ditentukan sebagai wewenang diselenggarakan oleh pemerintahan pusat.⁸⁹

Didalam UU No. 32 Tahun 2004 yang dimaksud hak dalam konteks otonomi daerah adalah hak-hak daerah, Pasal 21 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.
- 8) Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Berkaitan dengan wewenang dalam konteks otonomi daerah, maka daerah otonom, yaitu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-

⁸⁹Muntoha, *Otonomi Daerah dan Perkembangan "Peraturan Daerah Bernuasa Syari'ah"*, Safiria Insania Press, Yogyakarta, 2010, hlm. 150.

batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat (Pasal 1 angka 6 UU No. 32 Tahun 2004) berhak mengurus urusan pemerintahannya, urusan pemerintahan yang tertulis pada Pasal 12 UU No. 32 Tahun 2004 memberikan panduan, yaitu: (1) Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana, serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang didesentralisasikan. (2) Urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur disertai dengan pendanaan sesuai dengan urusan yang didekonsentrasikan.

j. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

Pembagian urusan pemerintahan menurut Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, terbagi menjadi 3 bagaian. Pertama urusan pemerintahan absolut, ini adalah urusan yang sepenuhnya berada ditangan pemerintah pusat, tapi pemerintah pusat bisa melimpahkan pelaksanaannya kepada daerah sesuai dengan asas dekonsentrasi.⁹⁰

Kedua, adalah urusan pemerintahan konkuren, pengertiannya adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota, urusan yang diserahkan kepada daerah menjadi dasar pelaksana otonomi daerah. Ketiga adalah urusan pemerintahan

⁹⁰ *Ibid.*

umum, ini adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala Pemerintahan. Pelaksananya bisa diserahkan kepada gubernur atau bupati di daerahnya masing-masing.⁹¹

Merujuk pada uraian tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa Pemerintahan Daerah adalah Pemerintahan Daerah yang badan pemerintahannya dipilih penduduk setempat dan memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusannya sendiri berdasarkan peraturan perundangan dan tetap mengakui supremasi dan kedaulatan nasional. Oleh karena itu, hubungan pemerintah daerah satu dengan pemerintah daerah lainnya tidak bersifat hierarkis tapi sebagai sesama badan publik. Demikian pula hubungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat: hubungan sesama organisasi publik. Namun demikian sekalipun hubungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat merupakan hubungan antar organisasi, namun keberadaannya merupakan subordinat dan dependent terhadap pemerintah pusat.⁹²

B. Dewan Perwakilan rakyat Daerah

Indonesia adalah negara demokrasi, untuk tegaknya Negara demokrasi perlu diadakan pemisahan kekuasaan negara ke dalam tiga poros kekuasaan, yaitu kekuasaan legislatif (pembuat Undang-Undang), kekuasaan eksekutif

⁹¹ *Ibid.*

⁹² *Hanif Nurcholis, Op.Cit., hlm 26.*

(pelaksana Undang-Undang) dan yudikatif (peradilan, untuk menegakan Undang-Undang).⁹³

Semua yang menamakan dirinya sebagai negara demokrasi yang dilaksanakan secara tidak langsung maka di negara tersebut tentu ada lembaga perwakilannya. Kalau dikontekskan hal tersebut dengan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai penyalur aspirasi rakyat, kita akan berbicara antara pihak yang diwakili dan pihak yang mewakili. Dalam hubungan wakil dan mewakili ada empat tipe hubungan yang bisa terjadi yaitu:⁹⁴

1. Wakil sebagai wakil. Dalam tipe ini wakil bertindak bebas menurut pertimbangannya sendiri tanpa perlu berkonsultasi dengan pihak yang diwakilinya.
2. Wakil sebagai utusan. Dalam tipe ini wakil bertindak sebagai utusan dari pihak yang diwakili, sesuai dengan mandat yang diwakilinya.
3. Wakil sebagai politik. Dalam tipe ini wakil kadang-kadang bertindak sebagai wakil, dan ada kalanya bertindak sebagai utusan. Tindakan wakil akan mengikuti keperluan atau masalah yang dihadapi.
4. Wakil sebagai partisan. Dalam tipe ini wakil bertindak sesuai dengan program dari partai atau organisasinya. Wakil akan lepas hubungannya

⁹³ Bambang Sutiyoso, *Aspek-Aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hal. 18.

⁹⁴ Riswanda Imawan, *Peningkatan Peran Legislatif DPR*, Makalah Seminar Ketatanegaraan, Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 1992, hal. 3.

dengan pemilih begitu proses pemilihan selesai. Wakil hanya terikat kepada partai atau organisasi yang mencalonkannya.

Secara umum dipahami ajaran pembagian kekuasaan menurut trias politik. menandakan bahwa hanya DPR saja yang mewakili rakyat dan memiliki kompetensi untuk mengungkapkan kehendak rakyat dalam bentuk UU, sementara eksekutif atau pemerintah hanya mengikuti hukum yang di tetapkan oleh DPR.

Dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD) merupakan bagian dari pemerintah daerah, karena di dalam negara kesatuan tidak ada legislatif daerah, oleh karna itu DPRD dimasukan ke dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, namun demikian kewenangan DPRD tidak seperti kepala daerah yang mempunyai kewenangan penuh dalam menjalankan pemerintahan, kewenangan DPRD dibatasi hanya menjalankan fungsinya sesuai dengan Undang-Undang, diatur dalam pasal 41 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, hanya menyatakan bahwa: “DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan”. Mengenai fungsi pengawasan tentu akan terjadi kontroversi dalam menjalankan fungsinya karena di satu sisi DPRD adalah bagian dari pemerintah daerah tetapi di sisi lain DPRD harus mengawasi jalanya pemerintahan daerah.

Dalam menjalankan pemerintahan, kewenangan DPRD tidak seperti kewenangan kepala daerah yang memiliki kewenangan yang begitu besar, sehingga dominasi kewenangan dalam menjalankan pemerintahan

daerah berada pada kepala daerah, hal ini menunjukkan bahwa sebenarnya peranan DPRD hanyalah sebagai pelengkap saja dalam menjalankan pemerintahan daerah, walaupun DPRD mempunyai fungsi secara efektif, mengingat bahwa DPRD juga merupakan bagian dari pemerintah daerah, tentu saja akan sulit menjalankan tugas ini, karna DPRD tidak bisa berlaku independen seperti DPR republik Indonesia.⁹⁵

Berdasarkan pasal 344 ayat (1) Undang-undang nomor 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, tugas dan wewenang DPRD Kabupaten/Kota adalah:

- i. Membentuk peraturan daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
- j. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/walikota;
- k. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota;
- l. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/walikota dan/atau wakil bupati/wakil walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;

95

<https://books.google.com.sg/books?id=phZSc8R0YsC&pg=PA114&lpg=PA114&dq=isi+pasal+344+ayat+1+undang-undang+nomor+27+tahun+2009+tentang+kewenangan+dpr,mpr+dan+dprd&source>

- m. Memilih wakil bupati/wakil walikota dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil bupati/wakil walikota;
- n. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- o. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota;
- p. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
- q. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
- r. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Fungsi pembentukan Perda Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan cara:⁹⁶

- d. Membahas bersama bupati/wali kota dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda Kabupaten/Kota;
- e. Mengajukan usul rancangan Perda Kabupaten/Kota; dan

⁹⁶ Pasal 150 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2012 Tentang Pemerintahan daerah

- f. Menyusun program pembentukan Perda Kabupaten/Kota bersama bupati/wali kota.

Fungsi anggaran adalah diwujudkan dalam bentuk pembahasan untuk persetujuan bersama terhadap Rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang APBD Kabupaten/Kota yang diajukan oleh bupati/wali kota.⁹⁷

Sedangkan fungsi pengawasan diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap:⁹⁸

- d. Pelaksanaan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota;
- e. Pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota; dan
- f. Pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Fungsi pengawasan DPRD mempunyai kaitan yang erat dengan fungsi legislasi, karena pada dasarnya objek pengawasan adalah menyangkut pelaksanaan dari perda itu sendiri dan pelaksanaan kebijakan publik yang telah tertuang dalam perda.. Kewenangan DPRD mengontrol kinerja eksekutif agar terwujud good governance seperti yang diharapkan rakyat. Demi mengurangi beban masyarakat, DPRD dapat menekan

⁹⁷ Pasal 152 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2012 Tentang Pemerintahan daerah

⁹⁸ Pasal 153 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2012 Tentang Pemerintahan daerah

eksekutif untuk memangkas biaya yang tidak perlu, dalam memberikan pelayanan kepada warganya.⁹⁹

C. Produk Hukum Daerah

Dalam pelaksanaan otonomi daerah, daerah-daerah di Indonesia memiliki kewenangan untuk menghasilkan produk hukumnya sendiri, yang dinamakan Produk Hukum Daerah. Produk hukum daerah adalah produk-produk hukum yang dihasilkan oleh daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Ditinjau dari sifatnya, produk hukum daerah dapat dibagi menjadi dua, yaitu produk hukum daerah yang bersifat pengaturan dan produk hukum daerah yang bersifat penetapan.¹⁰⁰

Produk hukum daerah yang bersifat pengaturan ada empat macam yaitu peraturan daerah, peraturan kepala daerah, peraturan bersama kepala daerah dan peraturan DPRD. Dalam praktiknya, peraturan daerah atau disingkat Perda dapat memiliki nama lain yang setara derajatnya, seperti Qanun di Aceh dan Perdasi di Papua. Sedangkan peraturan kepala daerah dapat berwujud peraturan gubernur, peraturan bupati, atau peraturan walikota. Adapun produk hukum daerah yang bersifat penetapan adalah keputusan kepala daerah dan penetapan kepala daerah.¹⁰¹

⁹⁹ Inosentius Syamsul, *Meningkatkan Kinerja Fungsi legislasi DPRD*, Adeksi, Jakarta, 2004, hlm.73.

¹⁰⁰ <http://blog.unnes.ac.id/muhtada/2016/03/21/produk-hukum-daerah/>, diakses pada tanggal 27 Agustus 2017, pukul 23.00 WIB.

¹⁰¹ *Ibid.*

Pasal 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah menyebutkan bahwa Perda memuat materi muatan mengenai penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain materi tersebut, perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Perda provinsi memiliki hierarki lebih tinggi dari pada perda kabupaten/kota. Perda provinsi memuat materi muatan untuk mengatur:

- a. Kewenangan provinsi;
- b. Kewenangan yang lokasinya lintas daerah kabupaten/kota dalam satu provinsi;
- c. Kewenangan yang penggunaannya lintas daerah kabupaten/kota dalam satu provinsi;
- d. Kewenangan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah kabupaten/kota dalam satu provinsi; dan/atau
- e. Kewenangan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah provinsi.

Sedangkan perda kabupaten/kota memuat materi muatan untuk mengatur:

- a. Kewenangan kabupaten/kota;
- b. Kewenangan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota;
- c. Kewenangan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/kota;
- d. Kewenangan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota; dan/atau
- e. Kewenangan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota.

Perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan/pelaksanaan Perda seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain itu Perda juga dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama enam bulan atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah). Selain sanksi tersebut, Perda dapat memuat ancaman sanksi yang bersifat mengembalikan pada keadaan semula dan sanksi administratif. adapun sanksi administratif berupa:¹⁰²

- a. Teguran lisan;
- b. Teguran tertulis;
- c. Penghentian sementara kegiatan;

¹⁰² Pasal 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

- d. Penghentian tetap kegiatan;
- e. Pencabutan sementara izin;
- f. Pencabutan tetap izin;
- g. Denda administratif; dan/atau
- h. Sanksi administratif lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Adapun untuk materi muatan peraturan perundang-undangan, Pasal 1 ayat (13) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa:

“Materi Muatan Perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.”

Dalam hal membuat suatu perundang-undangan terkait dengan adanya materi muatan yang akan diatur, dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas :

- a. Pengayoman;
- b. Kemanusiaan;
- c. Kebangsaan;

- d. Kekeluargaan;
- e. Kenusantaraan;
- f. Bhineka Tunggal Ika;
- g. Keadilan;
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. Ketertiban dan kepastian hukum; dan / atau
- j. Keseimbangan, keserasian, keselarasan.

Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa materi muatan yang diatur dengan undang-undang berisi:

- a. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang meliputi:¹⁰³
 - 1) Hak-hak asasi manusia
 - 2) Hak dan kewajiban warga negara
 - 3) Pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara;
 - 4) Wilayah negara dan pembagian daerah;

¹⁰³ Azis Syamsudin, *Praktek dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hal.43.

5) Kewarganegaraan dan kependudukan; dan

6) Keuangan Negara

b. Perintah suatu undang-undang untuk di atur undang-undang:

1) Pengesahan perjanjian internasional tertentu;

2) Tindak lanjut atas putusan mahkamah konstitusi; dan / atau

3) Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Manurut UU No. 12 Tahun 2011 Pasal 14, materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Adapun menurut UU No. 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan dan merupakan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

Peraturan Daerah dan produk-produk legislasi daerah lainnya menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari hukum nasional secara keseluruhan, jika dilihat dari sisi pandang kesisteman, maka produk legislasi daerah ini adalah salah satu bagian dari sistem hukum nasional, khususnya pada subsistem peraturan perundang-undangan atau substansi

hukum. Mengingat kedudukannya tersebut, penyusunan dan pembentukan Peraturan Daerah tundak kepada aturan-aturan dan prosedur-prosedur yang ditetapkan untuk pembentukan peraturan perundang-undangan pada umumnya. Di samping itu, pengembangannya harus tetap berjalan di atas prinsip-prinsip dasar pengembangan hukum nasional pada umumnya., seperti prinsip dasar Negara konstitusi dan Negara hukum, prinsip kerakyatan, kesejahteraan, kesatuan, dan seterusnya, serta mengikuti asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.¹⁰⁴

Mengingat tugas pemerintah daerah dalam rangka otonomi daerah semakin berat, maka pembentukan peraturan daerah, peraturan kepala daerah, dan keputusan kepala daerah memerlukan perhatian yang serius. Proses harmonisasi , pembulatan dan pemantapan konsep rancangan peraturan daerah merupakan hal yang harus ditempuh. Pengharmonisan dilakukan untuk menjaga keselarasan , kebulatan konsepsi peraturan perundang-undangan sebagai sistem agar peraturan perundang-undangan berfungsi secara efektif.¹⁰⁵

Disamping itu, ada beberapa hal yang patut dicatat dalam kaitan upaya harmonisasi produk hukum Pusat dan Daerah antara lain:¹⁰⁶

¹⁰⁴ Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Nusa Media, Bandung, 2011, hlm. 114.

¹⁰⁵ A.A. Oka Mahendra, *Harmonisasi dan Sinkronisasi RUU Dalam Rangka Pemantapan dan Pembulatan Konsepsi*, makalah, "Workshop Pemahaman UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan", Yogyakarta, Oktober 2005.

¹⁰⁶ Ni'matul Huda & R. Nazriyah, *Teori dan Pengujian, op., cit*, hlm. 116.

- a. Pengaturan substansi hukum di Daerah harus dapat memperkuat sendi-sendi Negara berdasarkan konstitusi dan Negara hukum, sendi kerakyatan (demokrasi), dan sendi kesejahteraan social, dan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik
- b. Pengaturan substansi produk legislasi daerah harus diupayakan sedemikian rupa agar tetap berada di dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kondisi-kondisi kekhususan atau keistimewaan daerah, keberadaan dan penerapan hukum agama dan hukum adat, serta kearifan local mendapat tempat yang wajar dalam pengembangan hukum di daerah
- c. Dari segi pembuatannya, kedudukan Peraturan Daerah, baik Perda Provinsi maupun Perda Kabupaten/Kota, dapat dilihat setara dengan Undang-undang, dalam arti semata-mata merupakan produk hukum lembaga legislasi. Naun dari segi isinya, sudah seharusnya kedudukan peraturan yang mengatur materi dalam ruang lingkup wilayah berlaku yang lebih sempit dianggap mempunyai kedudukan lebih rendah dibanding dengan peraturan dengan ruang lingkup wilayah pemberlakuan yang lebih luas. Dengan demikian undang-undang lebih tinggi kedudukannya daripada Perda (Provinsi/Kota). Karena itu, sesuai prinsip hirarki peraturan perundang-undangan, peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang derajatnya lebih tinggi

- d. Pengembangan dan pemberdayaan kelembagaan hukum, termasuk badan legislatif Daerah, mudah dilakukan sesuai dengan tugas dan fungsi yang menjadi tanggungjawabnya sepanjang yang menyangkut pengaturan bidang pemerintahan yang menjadi urusan rumah tangga daerah, dengan memperhatikan prinsip-prinsip manajemen pada umumnya guna meningkatkan efisiensi dan efektifitas, serta profesionalisme. Untuk bidang lgislasi koordinasi antara legislatif dan eksekutif sangat penting untuk ditingkatkan
- e. Pemberdayaan legislasi daerah tidak akan efektif jika tidak disertai dengan upaya pengembangan budaya hukum atau peningkatan kesadaran hukum masyarakat.

BAB III

**IMPLEMENTASI PERDA NO 1 TAHUN 2016 TENTANG
PERLINDUNGAN DAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP DI
KABUPATEN SLEMAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA.**

A. Deskripsi Wilayah

Secara Geografis Kabupaten Sleman terletak diantara 110° 33' 00" dan 110° 13' 00" Bujur Timur, 7° 34' 51" dan 7° 47' 30" Lintang Selatan. Wilayah Kabupaten Sleman sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Boyolali, Propinsi Jawa Tengah, sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Klaten, Propinsi Jawa Tengah, sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Kulon Progo, Propinsi DIY dan Kabupaten Magelang, Propinsi Jawa Tengah dan sebelah selatan berbatasan dengan Kota Yogyakarta, Kabupaten Bantul dan Kabupaten Gunung Kidul, Propinsi D.I. Yogyakarta.¹⁰⁷

Luas Wilayah Kabupaten Sleman adalah 57.482 Ha atau 574,82 Km² atau sekitar 18% dari luas Propinsi Daerah Istimewa Jogjakarta 3.185,80 Km², dengan jarak terjauh Utara – Selatan 32 Km, Timur – Barat 35 Km. Secara administratif terdiri 17 wilayah Kecamatan, 86 Desa, dan 1.212 Dusun.¹⁰⁸

¹⁰⁷ <http://www.slemankab.go.id/profil-kabupaten-sleman/geografi/letak-dan-luas-wilayah>, diakses pada tanggal 27 Januari 2018, pukul 19.00 WIB.

¹⁰⁸ *Ibid.*

Keadaan tanah di Kabupaten Sleman dibagian selatan relatif datar kecuali daerah perbukitan dibagian tenggara Kecamatan Prambanan dan sebagian di Kecamatan Gamping. Makin ke utara relatif miring dan dibagian utara sekitar Lereng Merapi relatif terjal serta terdapat sekitar 100 sumber mata air. Hampir setengah dari luas wilayah merupakan tanah pertanian yang subur dengan didukung irigasi teknis di bagian barat dan selatan. Topografi dapat dibedakan atas dasar ketinggian tempat dan kemiringan lahan (lereng).¹⁰⁹

Ketinggian wilayah Kabupaten Sleman berkisar antara < 100 sd >1000 m dari permukaan laut. Ketinggian tanahnya dapat dibagi menjadi tiga kelas yaitu ketinggian < 100 m, 100 – 499 m, 500 – 999 m dan > 1000 m dari permukaan laut. Ketinggian < 100 m dari permukaan laut seluas 6.203 ha atau 10,79 % dari luas wilayah terdapat di Kecamatan Moyudan, Minggir, Godean, Prambanan, Gamping dan Berbah. Ketinggian > 100 – 499 m dari permukaan laut seluas 43.246 ha atau 75,32 % dari luas wilayah, terdapat di 17 Kecamatan. Ketinggian > 500 – 999 m dari permukaan laut meliputi luas 6.538 ha atau 11,38 % dari luas wilayah, meliputi Kecamatan Tempel, Turi, Pakem dan Cangkringan. Ketinggian > 1000 m dari permukaan laut seluas 1.495 ha atau 2,60 % dari luas wilayah meliputi Kecamatan Turi, Pakem, dan Cangkringan.¹¹⁰

Dari Peta topografi skala 1 : 50.000 dapat dilihat ketinggian dan jarak horisontal untuk menghitung kemiringan (Lereng). Hasil analisa peta yang berupa data kemiringan lahan dogolongkan menjadi 4 (empat) kelas yaitu lereng 0 – 2 %;

¹⁰⁹<http://www.bpkp.go.id/diy/konten/830/Profil-Kabupaten-Sleman>, diakses pada tanggal 27 Januari 2018, pukul 19.00 WIB.

¹¹⁰ *Ibid.*

> 2 – 15 %; > 15 – 40 %; dan > 40 %. Kemiringan 0 – 2 % terdapat di 15 (lima belas) Kecamatan meliputi luas 34.128 ha atau 59,32 % dari seluruh wilayah lereng, > 2 – 15 % terdapat di 13 (tiga belas) Kecamatan dengan luas lereng 18.192 atau 31,65 % dari luas total wilayah. Kemiringan lahan > 15 – 40 % terdapat di 12 (dua belas) Kecamatan luas lereng ini sebesar 3.546 ha atau 6,17 % , lereng > 40 % terdapat di Kecamatan Godean, Gamping, Berbah, Prambanan, Turi, Pakem dan Cangkringan dengan luas 1.616 ha atau 2,81 %.¹¹¹

Hampir setengah dari luas wilayah merupakan tanah pertanian yang subur dengan didukung irigasi teknis dibagian barat dan selatan. Keadaan jenis tanahnya dibedakan atas sawah, tegal, pekarangan, hutan, dan lain-lain. Perkembangan penggunaan tanah selama 5 tahun terakhir menunjukkan jenis tanah Sawah turun rata-rata per tahun sebesar 0,96 %, Tegalan naik 0,82 %, Pekarangan naik 0,31 %, dan lain-lain turun 1,57 %.¹¹²

Kabupaten Sleman berdasarkan Karakteristik Wilayah dapat di bagi menjadi:¹¹³

1. Berdasarkan karakteristik sumberdaya yang ada, wilayah Kabupaten Sleman terbagi menjadi 4 wilayah, yaitu :
 - a. Kawasan lereng Gunung Merapi, dimulai dari jalan yang menghubungkan kota Tempel, Turi, Pakem dan Cangkringan (ringbelt) sampai dengan puncak gunung Merapi. Wilayah ini merupakan sumber daya air dan

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ <http://www.slemankab.go.id/profil-kabupaten-sleman/geografi/karakteristik-wilayah>, diakses pada tanggal 27 Januari 2018, pukul 19.00 WIB.

ekowisata yang berorientasi pada kegiatan gunung Merapi dan ekosistemnya;

- b. Kawasan Timur yang meliputi Kecamatan Prambanan, sebagian Kecamatan Kalasan dan Kecamatan Berbah. Wilayah ini merupakan tempat peninggalan purbakala (candi) yang merupakan pusat wisata budaya dan daerah lahan kering serta sumber bahan batu putih;
 - c. Wilayah Tengah yaitu wilayah aglomerasi kota Yogyakarta yang meliputi Kecamatan Mlati, Sleman, Ngaglik, Ngemplak, Depok dan Gamping. Wilayah ini merupakan pusat pendidikan, perdagangan dan jasa.
 - d. Wilayah Barat meliputi Kecamatan Godean, Minggir, Seyegan dan Moyudan merupakan daerah pertanian lahan basah yang tersedia cukup air dan sumber bahan baku kegiatan industri kerajinan mendong, bambu serta gerabah.
2. Berdasar jalur lintas antar daerah, kondisi wilayah Kabupaten Sleman dilewati jalur jalan negara yang merupakan jalur ekonomi yang menghubungkan Sleman dengan kota pelabuhan (Semarang, Surabaya, Jakarta). Jalur ini melewati wilayah Kecamatan Prambanan, Kalasan, Depok, Mlati, dan Gamping. Selain itu, wilayah Kecamatan Depok, Mlati dan Gamping juga dilalui jalan lingkar yang merupakan jalan arteri primer. Untuk wilayah-wilayah kecamatan merupakan wilayah yang cepat berkembang, yaitu dari pertanian menjadi industri, perdagangan dan jasa.

3. Berdasarkan pusat-pusat pertumbuhan wilayah Kabupaten Sleman merupakan wilayah hulu kota Yogyakarta. Berdasar letak kota dan mobilitas kegiatan masyarakat, dapat dibedakan fungsi kota sebagai berikut :
 - a. Wilayah aglomerasi (perkembangan kota dalam kawasan tertentu). Karena perkembangan kota Yogyakarta, maka kota-kota yang berbatasan dengan kota Yogyakarta yaitu Kecamatan Depok, Gamping serta sebagian wilayah Kecamatan Ngaglik dan Mlati merupakan wilayah aglomerasi kota Yogyakarta.
 - b. Wilayah sub urban (wilayah perbatasan antar desa dan kota). Kota Kecamatan Godean, Sleman, dan Ngaglik terletak agak jauh dari kota Yogyakarta dan berkembang menjadi tujuan/arah kegiatan masyarakat di wilayah Kecamatan sekitarnya, sehingga menjadi pusat pertumbuhan dan merupakan wilayah sub urban.
 - c. Wilayah fungsi khusus / wilayah penyangga (buffer zone). Kota Kecamatan Tempel, Pakem dan Prambanan merupakan kota pusat pertumbuhan bagi wilayah sekitarnya dan merupakan pendukung dan batas perkembangan kota ditinjau dari kota Yogyakarta.

Untuk sumber daya alam, energi dan lingkungan hidup, luas Hutan Rakyat di Kabupaten Sleman pada tahun 2009 mengalami peningkatan sebesar 2,18% menjadi 4167,41 ha. Pengurangan lahan sangat kritis 2,59% dan pengurangan lahan kritis sebesar 6,17% ha. Penanaman perindang jalan 5.000 batang. Hasil

produksi kehutanan adalah kayu bundar 9.422,22 m³, kayu olahan adalah 4.044,27 m³, bambu 691.244 batang, dan madu 4.030 kg. Pembangunan taman kota meningkat tajam dari 37.838 m² pada tahun 2008 menjadi 56.562 m² pada tahun 2009. Luasa hutan kota di Kabupaten Sleman dapat dipertahankan 1,5 hektar dan secara kumulatif telah dilakukan perlindungan terhadap 138 mata air.¹¹⁴

Dibidang energi alternatif, sampai dengan tahun 2009 telah dibangun 181 unit Pembangkit Listrik Tenaga Surya (PLTS), 3 unit Pembangkit Listrik Tenaga Mikro Hidro (PLTMH), dan 105 unit instalasi biogas limbah ternak. Selanjutnya, sarana pengelolaan air limbah di Kabupaten Sleman ada 93 unit terdiri dari IPAL industri 22 unit, hotel 20 unit, rumah sakit 15 unit, IPAL komunal rumah tangga 11 unit, limbah tahu 8 unit, rumah makan 12 unit, plaza 4 unit, dan kantor/perguruan tinggi 1 unit. Untuk pengelolaan sampah padat terdapat 1 TPA bersama (milik Kabupaten Sleman, Kota Yogyakarta, dan Kabupaten Bantul), 2 unit LDUS, 8 unit transfer depo. Sarana penunjang berupa 20 unit dumptruck, 5 unit armroll, 2 unit pick up, 1 unit wheel loader dan 1 unit bulldozer.¹¹⁵

¹¹⁴ <http://www.slemankab.go.id/208/sumber-daya-alam-energi-dan-lingkungan-hidup.slm>, diakses pada tanggal 28 Januari 2017, pukul 04.00 WIB.

¹¹⁵ *Ibid.*

B. Tinjauan Perda No 1 Tahun 2016 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Peraturan Daerah tersebut memuat ketentuan mengenai kajian lingkungan hidup strategis (KLHS) untuk memastikan bahwa prinsip pembangunan berkelanjutan telah menjadi dasar dan terintegrasi dalam pembangunan suatu wilayah dan/atau kebijakan, rencana, dan/atau program. Hasil KLHS harus dijadikan dasar bagi kebijakan, rencana dan/atau program pembangunan dalam suatu wilayah.¹¹⁶

Apabila hasil KLHS menyatakan bahwa daya dukung dan daya tampung sudah terlampaui, kebijakan, rencana dan/atau program pembangunan tersebut wajib diperbaiki sesuai dengan rekomendasi KLHS dan segala usaha dan/atau kegiatan yang telah melampaui daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup tidak diperbolehkan lagi. Pembangunan di bidang perindustrian, disamping menghasilkan produk yang bermanfaat bagi masyarakat juga menimbulkan dampak, antara lain dihasilkannya limbah bahan berbahaya dan beracun, yang apabila dibuang ke dalam media lingkungan hidup dapat mengancam lingkungan hidup, kesehatan dan kelangsungan hidup manusia serta makhluk hidup lain.

Bahan berbahaya dan beracun beserta limbahnya perlu dilindungi dan dikelola dengan baik. Menyadari potensi dampak negatif yang ditimbulkan sebagai konsekuensi dari pembangunan, terus dikembangkan upaya pengendalian dampak secara dini. Analisis mengenai dampak lingkungan hidup (Amdal) adalah

¹¹⁶ *Ibid.*

salah satu perangkat preventif pengelolaan lingkungan hidup yang terus diperkuat melalui peningkatan akuntabilitas dalam pelaksanaan penyusunan Amdal dengan mempersyaratkan lisensi bagi penilai Amdal dan diterapkannya sertifikasi bagi penyusun dokumen Amdal, serta dengan memperjelas sanksi hukum bagi pelanggar di bidang Amdal. Amdal juga menjadi salah satu persyaratan utama dalam memperoleh izin lingkungan yang mutlak dimiliki sebelum diperoleh izin usaha. Bagi kegiatan dan/atau usaha yang tidak termasuk dalam kriteria wajib Amdal maka wajib dilengkapi dengan UKL-UPL atau SPPL.¹¹⁷

Upaya preventif dalam rangka pengendalian dampak lingkungan hidup perlu dilaksanakan dengan mendayagunakan secara maksimal instrumen pengawasan dan perizinan. Dalam hal pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup sudah terjadi, perlu dilakukan upaya represif berupa penegakan hukum yang efektif, konsekuen, dan konsisten terhadap pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup yang sudah terjadi.¹¹⁸

Peraturan Daerah ini juga mendayagunakan berbagai ketentuan hukum, baik hukum administrasi, hukum perdata, maupun hukum pidana. Ketentuan hukum perdata meliputi penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan dan di dalam pengadilan. Penyelesaian sengketa lingkungan hidup di dalam pengadilan meliputi gugatan perwakilan kelompok, hak gugat organisasi lingkungan, ataupun hak gugat pemerintah. Melalui cara tersebut diharapkan selain akan menimbulkan efek jera juga akan meningkatkan kesadaran seluruh

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ *Ibid.*

pemangku kepentingan tentang betapa pentingnya perlindungan dan pengelolaan lingkungan demi kehidupan generasi masa kini dan masa depan.¹¹⁹

Penegakan hukum pidana lingkungan memperhatikan asas *ultimum remedium* yang mewajibkan penerapan penegakan hukum pidana sebagai upaya terakhir setelah penerapan penegakan hukum administrasi dianggap tidak berhasil, kecuali hal tersebut membahayakan bagi kelangsungan lingkungan hidup maka penegakan hukum pidana langsung diterapkan bagi pelaku pelanggaran.¹²⁰

Dalam Peraturan Daerah ini terdapat penguatan tentang prinsip-prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan yang didasarkan pada tata kelola pemerintahan yang baik karena dalam setiap proses perumusan dan penerapan instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup serta penanggulangan dan penegakan hukum mewajibkan pengintegrasian aspek transparansi, partisipasi, akuntabilitas dan keadilan. Peraturan Daerah ini juga mengatur :¹²¹

- a. Keutuhan unsur-unsur pengelolaan lingkungan hidup;
- b. Kewenangan daerah dalam pengelolaan lingkungan hidup;
- c. Penguatan pada upaya pengelolaan lingkungan hidup;
- d. Penguatan instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup;

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ *Ibid.*

- e. Pendayagunaan perizinan sebagai instrumen pengendalian;
- f. Pendayagunaan pendekatan ekosistem;
- g. Kepastian dalam merespons dan mengantisipasi perkembangan lingkungan global;
- h. Penguatan demokrasi lingkungan melalui akses informasi, akses partisipasi dan akses keadilan serta penguatan hak-hak masyarakat dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan;
- i. Penguatan kelembagaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan yang lebih efektif dan responsif; dan
- j. Penguatan kewenangan pejabat pengawas lingkungan hidup daerah dan penyidik pegawai negeri sipil lingkungan hidup.

Pelindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam Peraturan Daerah ini dilaksanakan berdasarkan asas:¹²²

- a. tanggung jawab negara;
- b. kelestarian dan keberlanjutan;
- c. keserasian dan keseimbangan;
- d. keterpaduan;

¹²² Pasal 2 Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 1 Tahun 2016 tentang Pelindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

- e. manfaat;
- f. kehati-hatian;
- g. keadilan;
- h. keanekaragaman hayati;
- i. pencemar membayar;
- j. partisipatif;
- k. kearifan lokal;
- l. tata kelola pemerintahan yang baik; dan
- m. otonomi daerah.

Tujuan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup untuk: ¹²³

- a. menjamin keselamatan, kesehatan, dan kehidupan masyarakat Sleman;
- b. melindungi wilayah Daerah dari pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup;
- c. mengendalikan pemanfaatan sumber daya alam secara bijaksana;
- d. menjamin kelangsungan kehidupan makhluk hidup dan kelestarian ekosistem;

¹²³ Pasal 3 Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 1 Tahun 2016 tentang Pelindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

- e. menjaga kelestarian fungsi lingkungan terutama sebagai kawasan resapan air;
- f. mengantisipasi isu lingkungan global (dampak perubahan iklim);
- g. menjamin pemenuhan dan perlindungan hak atas lingkungan hidup sebagai bagian dari hak asasi manusia;
- h. mewujudkan pembangunan berkelanjutan; dan
- i. menjamin terpenuhinya keadilan generasi masa kini dan masa depan.

C. Implementasi Perda Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Kabupaten Sleman Daerah Istimewa Yogyakarta

Perda Nomor 1 Tahun 2016 dalam pasal 99 menyebutkan bahwa setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat yang meliputi air, udara, dan tanah yang berkualitas, bersih, dan bebas dari unsur pencemar; dan ekosistem hutan di luar kawasan hutan dan tanah yang bebas dari kerusakan. Untuk mewujudkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, OPD menyusun dan melaksanakan program dan kegiatan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dan standar pelayanan minimal di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, yakni:

- a. Pelayanan pencegahan pencemaran air;
- b. Pelayanan pencegahan pencemaran udara dari sumber tidak bergerak;
- c. Pelayanan informasi status kerusakan lahan dan/atau tanah untuk produksi biomassa;
- d. Pelayanan tindak lanjut pengaduan masyarakat akibat adanya dugaan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup.

Wawancara dengan Ibu Isti, Kasi Perizinan, Kepala Seksi Kajian Lingkungan Hidup Kabupaten Sleman dengan adanya peraturan daerah ini, Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Sleman lebih percaya diri untuk bekerja seperti menyediakan kewajiban-kewajiban, memberikan fasilitas, pembinaan, pengawasan dan membuat kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan dan pengendalian lingkungan hidup. Hal ini dikarenakan dalam Perda Nomor 1 Tahun 2016 diatur mengenai hak-hak masyarakat terhadap lingkungan hidup, sehingga Dinas Lingkungan Hidup mempunyai dasar atau payung hukum untuk mengambil tindakan.

Pasal 100 ayat (3) menyebutkan bahwa setiap orang memiliki hak mendapatkan akses informasi lingkungan hidup berupa hak untuk memperoleh data, keterangan, atau informasi dari Pemerintah Daerah dan/atau penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan berkenaan dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang menurut sifat dan tujuannya memang terbuka untuk

diketahui setiap orang. Adapun hak mendapatkan akses keadilan dapat berupa hak untuk:¹²⁴

- a. melakukan pengaduan akibat dugaan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup;
- b. mendapatkan informasi mengenai status penanganan pengaduan akibat dugaan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup;
- c. menyampaikan laporan atau pengaduan mengenai dugaan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup kepada aparat penegak hukum;
- d. memperoleh bantuan hukum terkait dengan penyelesaian kasus pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup; dan/atau
- e. mendapatkan fasilitasi dari Pemerintah Daerah dalam penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan.

Dinas Lingkungan Hidup berdasarkan aturan di atas memfasilitasi masyarakat untuk mendapatkan informasi, baik dari pemerintah daerah sendiri maupun dari pelaku usaha berkaitan dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Selain itu juga Dinas Lingkungan Hidup menampung aduan ;aporan dan aspirasi dari masyarakat untuk selanjutnya ditindak lanjuti. Dengan demikian apabila masyarakat kesulitan untuk mendapatkan informasi, Dinas

¹²⁴ Pasal 100 ayat (4) Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 1 Tahun 2016 tentang Pelindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Lingkungan Hidup dapat memfasilitasi karena perda tersebut memberikan kekuatan atau power kepada Dinas Lingkungan Hidup untuk mendapatkan informasi tersebut.

Dinas Lingkungan Hidup juga sekarang mempunyai kekuatan atau daya paksa untuk menindak pelanggaran-pelanggaran terhadap lingkungan hidup yang terjadi di Kabupaten Sleman, karena Perda Nomor 1 Tahun 2016 mengatur mengenai sanksi terhadap pelanggaran dengan sangat tegas. Adapun sanksi yang diatur dalam perda ini adalah sanksi administrasi berupa:

- a. teguran tertulis;
- b. paksaan pemerintah;
- c. pembekuan izin; dan
- d. pencabutan izin.

Selain sanksi administrasi, Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2016 juga mendayagunakan berbagai ketentuan hukum, baik hukum administrasi, hukum perdata, maupun hukum pidana. Ketentuan hukum perdata meliputi penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan dan di dalam pengadilan. Penyelesaian sengketa lingkungan hidup di dalam pengadilan meliputi gugatan perwakilan kelompok, hak gugat organisasi lingkungan, ataupun hak gugat pemerintah. Melalui cara tersebut diharapkan selain akan menimbulkan efek jera juga akan meningkatkan kesadaran seluruh pemangku kepentingan tentang betapa

pentingnya perlindungan dan pengelolaan lingkungan demi kehidupan generasi masa kini dan masa depan.

Untuk hukum pidana, perda menekankan penegakan hukum pidana lingkungan memperhatikan asas ultimum remedium yang mewajibkan penerapan penegakan hukum pidana sebagai upaya terakhir setelah penerapan penegakan hukum administrasi dianggap tidak berhasil, kecuali hal tersebut membahayakan bagi kelangsungan lingkungan hidup maka penegakan hukum pidana langsung diterapkan bagi pelaku pelanggaran.

Aturan lain yang diatur dalam Perda Nomor 1 Tahun 2016 adalah mengenai perizinan. Perizinan dalam perda ini diatur dalam bab VII yang terbagi menjadi:

- a. Amdal;
- b. UKL-UPL;
- c. SPPL;
- d. Izin Lingkungan; dan
- e. Izin Pelindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Ibu isti, kasi perizinan kepala seksi kajian lingkungan bidang tata lingkungan hidup Kabupaten Sleman dalam wawancara menyebutkan bahwa pengaturan masalah perizinan dalam perda masih merupakan aturan umum, dan

belum memiliki peraturan pelaksana. Tetapi meskipun sampai saat ini belum ada peraturan pelaksana, proses perizinan tetap berjalan menggunakan peraturan-peraturan di atasnya seperti Undang-Undang, Peraturan Menteri dan Peraturan Pemerintah.

Selanjutnya, masalah lingkungan yang masih dihadapi Kabupaten Sleman adalah penumpukan sampah, pembuangan air limbah dan kurangnya ruang terbuka hijau. Praktik membuang sampah sembarangan sehingga menyebabkan penumpukan sampah masih sangat banyak ditemukan di Sleman.

Dalam implementasinya terhadap masalah penumpukan sampah, berdasarkan wawancara, Dinas Lingkungan Hidup dan Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Sleman melakukan Operasi Patroli Sampah liar. Dengan adanya operasi tersebut, maka masyarakat yang membuang sampah sembarangan akan dikenakan sanksi, karena pemerintah daerah Kabupaten Sleman telah memangsang larangan membuang sampah sembarangan.

Selain penindakan, sebenarnya Pemerintah Kabupaten Sleman juga melakukan sosialisasi pengelolaan sampah rumah tangga di masyarakat untuk membantu mengurai permasalahan volume sampah. Bertambahnya volume sampah yang dihasilkan salah satunya di akibatkan oleh peningkatan pertumbuhan dan aktivitas dan konsumsi penduduk Kabupaten Sleman.

Dalam sosialisasi, disebutkan bahwa pengelolaan sampah dapat dilakukan secara swakelola atau melalui lembaga pengelola sampah, salah satunya melalui BUMDesa. Badan Usaha Milik Desa Triharjo, Kabupaten Sleman, Daerah

Istimewa Yogyakarta, sukses mengembangkan usaha pengelolaan sampah limbah rumah tangga masyarakat melalui Unit Usaha Tempat Pengelolaan Sampah Atras.

Dengan kesuksesan tersebut, diharapkan Desa Triharjo sejahtera bisa menjadi induk usaha pengelolaan sampah desa lain, sehingga BUMDes bisa berkembang dan masyarakat Sleman bisa mengelola sampah dengan baik. Program pengelolaan sampah ini dibawah oleh BUMDes Triharjo Sejahtera yang saat ini sudah mempunyai 17 karyawan.

Program ini bergerak pada bidang sosial bisnis yang menjadi solusi bagi warga baik dalam bidang kesehatan, kebersihan lingkungan terkait dengan pembuangan sampah sehingga 30% keuntungan bersih yang diperoleh akan digunakan untuk pendidikan anak usia dini

Untuk masalah pembuangan air limbah, air limbah masih dilakukan sebagian masyarakat di Sleman dengan langsung dibuang ke sungai. Hal ini bertentangan dengan Pasal 19 Perda Lingkungan Hidup, di mana disebutkan bahwa setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan dan membuang air limbahnya ke sumber air wajib:

- a. menaati baku mutu air limbah;
- b. membuat saluran pembuangan limbah cair tertutup dan kedap air, sehingga tidak terjadi perembesan ke tanah dan terpisah dengan saluran air hujan dan saluran irigasi, serta menyediakan bak kontrol untuk memudahkan pengambilan contoh limbah cair;

- c. tidak melakukan pengenceran limbah cair, termasuk mencampurkan buangan air bekas pendingin ke dalam aliran pembuangan limbah cair.
- d. memasang alat ukur debit atau laju alir limbah cair dan melakukan pencatatan debit harian limbah cair;
- e. memeriksakan kadar parameter baku mutu limbah cair secara periodik paling sedikit 1 (satu) kali dalam sebulan, atas biaya penanggung jawab kegiatan;
- f. melakukan pencatatan produksi bulanan senyatanya atau pelanggan/pelayanan;
- g. memasang hasil pemeriksaan kualitas limbahnya pada tempat yang mudah untuk dilihat;
- h. melakukan pengujian kualitas sumber air yang menjadi media pembuangan air limbah setiap 6 (enam) bulan sekali;
- i. menyampaikan laporan hasil pemeriksaan kadar parameter baku mutu limbah cair sebagaimana dimaksud pada huruf e dan pengujian kualitas sumber air sebagaimana dimaksud pada huruf h kepada Kepala OPD secara berkala; dan
- j. melakukan pengolahan air limbah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Terhadap dampak dari pembuangan air limbah tanpa mengikuti aturan tersebut di atas, Pemkab Sleman melakukan uji kualitas air sungai di 60 titik pemantauan. Antara lain di sungai Deggung, Boyong-Code, Pelang, Gajahwong, Konteng, Bedok, Opak, Tepus Kuning, Blotan Kruwet dan Progo. Dari hasil uji menunjukkan semua sampel air yang diperiksa untuk parameter bakteriologis tidak memenuhi standar baku mutu air.¹²⁵ Pengujian kualitas air sungai tersebut dilakukan berdasarkan ketentuan Pasal 22 yaitu, OPD dan/atau Penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan melakukan pemantauan kualitas air pada sumber air yang berada dalam wilayah Daerah. Pemantauan kualitas air dilaksanakan paling sedikit 6 (enam) bulan sekali. Dalam hal hasil pemantauan kualitas air menunjukkan kondisi cemar, OPD dan/atau Penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan melakukan upaya penanggulangan pencemaran air dan pemulihan kualitas air, tetapi apabila hasil pemantauan menunjukkan kondisi baik, OPD dan/atau Penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan melakukan upaya mempertahankan atau meningkatkan kualitas air.

Dalam prakteknya, masih banyak yang melanggar ketentuan tersebut, di mana pelaku usaha atau rumah tangga banyak yang tidak menerapkan ketentuan pasal tersebut. Hal ini dapat dilihat dari kualitas air sungai yang rusak, padahal sebagian besar sungai di Sleman masuk dalam kategori sumber bahan baku air minum. Tetapi pada kenyataannya, sungai di Sleman masih menjadi tempat

¹²⁵ *Ibid.*

pembuangan air limbah rumah tangga dan produksi tanpa proses pengolahan apapun oleh masyarakat.¹²⁶

Sungai di wilayah Kabupaten Sleman peruntukannya sebagai sungai kelas satu berdasar Pergub DIY nomor 22 tahun 2007, yakni sungai dengan air yang peruntukannya dapat digunakan untuk air baku minum dan kebutuhan lainnya yang mempersyaratkan mutu air yang sama.¹²⁷

Terkait pengolahan air limbah, Pemerintah Kabupaten Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta saat ini belum memiliki instalasi pengolahan air limbah untuk industri sehingga keberadaan industri skala menengah dan rumahan harus dikontrol secara ketat dalam pengelolaan limbah. Selama ini industri-industri di Sleman mengelola limbah mereka secara mandiri.

Perda Nomor 1 Tahun 2016 mengatur mengenai pembuangan air limbah yang harus mengajukan izin, penetapan izin pembuangan air limbah ke sumber air diterapkan sebagai salah satu cara untuk mencegah pencemaran air.¹²⁸ Selain itu pemerintah daerah juga diwajibkan untuk menyediakan sarana dan prasarana pengolahan air limbah.¹²⁹

Penyediaan prasarana dan sarana pengolahan air limbah dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah maupun masyarakat. Pemerintah Daerah dapat

¹²⁶ <http://jogja.tribunnews.com/2016/09/22/duh-masih-banyak-warga-sleman-buang-sampah-dan-limbah-rumah-tangga-ke-sungai>, diakses pada tanggal 26 Desember 2017, pukul 21.00 WIB.

¹²⁷ *Ibid.*

¹²⁸ Pasal 15 huruf d Peraturan Daerah nomor 1 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

¹²⁹ Pasal 15 huruf e Peraturan Daerah nomor 1 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

melakukan kerja sama dengan pihak lain dalam penyediaan prasarana dan sarana pengolahan air limbah.¹³⁰

Berdasarkan pengaturan tersebut, untuk air limbah keluarga, Pemkab Sleman menggalakkan keberadaan instalasi pembuangan air limbah (IPAL) komunal. Keberadaan pembuangan limbah komunal ini sangat membantu menurunkan kadar bakteri e-coli di Sleman. Apalagi Sleman masuk dalam kawasan resapan, keberadaan IPAL komunal sangat penting.¹³¹

Salah satu IPAL komunal yang sudah dikelola dengan baik yakni IPAL Komunal yang berada di Kecamatan Nganglik di mana IPAL Komunal menjangkau 750 sambungan rumah. Bahkan keberadaan IPAL yang ada di Dusun Mediro, Sukoharjo ini jadi percontohan.¹³²

Selain permasalahan pengelolaan air limbah, dalam wawancara disebutkan bahwa fokus Dinas Lingkungan Hidup kabupaten Sleman saat ini setelah diberlakukannya Perda Nomor 1 Tahun 2016 adalah membuat Masterplan Ruang Terbuka Hijau di wilayah perkotaan. Masterplan rencananya akan selesai dikerjakan pada akhir tahun ini. Tujuannya adalah untuk mencari tahu daerah mana saja yang berpotensi dijadikan ruang terbuka hijau (RTH). Dari sana kemudian Dinas Lingkungan Hidup akan bisa menambahkan ruang terbuka hijau di wilayah perkotaan.

¹³⁰ Pasal 21 ayat (3) dan ayat (4)

¹³¹ Wawancara dengan Ibu Isti, kasi perizinan kepala seksi kajian lingkungan bidang tata lingkungan hidup, di Kantor Dinas Lingkungan Hidup Sleman, pada hari Jumat, tanggal 15 Desember 2017, Pukul 09.30 WIB.

¹³² *Ibid.*

Selama ini penyebaran ruang terbuka hijau di wilayah perkotaan kurang merata antara satu titik dengan titik yang lain. Saat ini UGM dan UNY disebut menyumbang [Ruang Terbuka Hijau](#) yang signifikan bagi Kabupaten Sleman dan Batalyon 403 yang disebut sebagai penyumbang RTH terbesar di Sleman.¹³³

Sebagai contoh adalah Kecamatan Depok yang minim ruang terbuka hijau karena lebih banyak didominasi oleh gedung-gedung tinggi. Setelah masterplan ruang terbuka hijau sudah selesai, maka akan diketahui mana saja wilayah yang perlu tambahan ruang terbuka hijau signifikan dan mana yang tidak. Setelah mengetahui hal tersebut, kemudian titik yang berpotensi akan segera diwujudkan menjadi ruang terbuka hijau.

Untuk merealisasikannya, apabila tanah yang berpotensi jadi ruang terbuka hijau adalah milik pribadi maka lahannya akan dibeli, tapi jika tanah milik desa, pemerintah desa wajib menghibahkannya sesuai dengan Perda Nomor 1 tahun 2016. Untuk penambahan ruang terbuka hijau baru bisa dilakukan pada tahun 2019 karena anggaran untuk tahun 2018 sudah diketok.

Luasan ruang terbuka hijau perkotaan di Kabupaten Sleman masih jauh dari standar lingkungan hidup. Pasalnya saat ini luasan ruang terbuka hijau perkotaan di kabupaten setempat hanya mencapai 20 persen dari total wilayah perkotaan yang ada. Karena luasan ruang terbuka hijau perkotaan yang masih

¹³³ <http://jogja.tribunnews.com/2014/01/04/ini-tiga-instansi-penyumbang-rth-terbesar-di-sleman>, diakses pada tanggal 18 Desember 2017, pukul 23.00 WIB.

terbatas, Pemkab Sleman melalui Peraturan Daerah (Perda) Nomor 1 tahun 2016 mewajibkan seluruh desa untuk membuka ruang terbuka hijau baru.¹³⁴

Adapun luasan RTH yang diwajibkan bagi masing-masing desa adalah 20 persen dari total luas desa. Keberadaan RTH sangat penting. Oleh karena itu Pemkab Sleman berusaha sebisa mungkin untuk meningkatkan luasannya. Tindakan tersebut dilakukan untuk mengimbangi cepatnya alih fungsi lahan yang terjadi di Kabupaten Sleman dengan semakin banyaknya pembangunan hotel, mall, dan perumahan.

Luas wilayah perkotaan Sleman mencapai 14.701 hektar. Sementara RTH perkotaan hanya 588,93 hektar atau 20 persen. RTH perkotaan yang ada saat ini terdiri dari lima macam peruntukkan. Antara lain habitat liar atau sempadan sungai seluas 335,5 hektare, taman kota 4,17 hektare, lapangan olah raga 68,36 hektare, area pemakanan 93,68 hektare, dan koridor atau sempadan jalan 87,22 hektare.

Hal ini dilakukan karena telah diatur dalam Perda di mana ruang terbuka hijau berfungsi untuk pencadangan sumber daya alam, adapun ruang terbuka hijau paling sedikit 30% (tiga puluh persen) dari luas wilayah Kabupaten/Kota.¹³⁵ Sedangkan yang memiliki kewajiban untuk menyediakan Ruang Terbuka Hijau adalah setiap orang yang menyelenggarakan usaha dan/atau kegiatan wajib menyediakan ruang terbuka hijau/taman paling sedikit 20% (dua puluh persen)

¹³⁴ Wawancara dengan Ibu Isti, kasi perizinan kepala seksi kajian lingkungan bidang tata lingkungan hidup, di Kantor Dinas Lingkungan Hidup Sleman, pada hari Jumat, tanggal 15 Desember 2017, Pukul 09.30 WIB.

¹³⁵ Pasal 59 ayat (1)huruf c Peraturan Daerah nomor 1 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

dari luas lahannya¹³⁶ dan Pemerintah Desa wajib mengalokasikan paling sedikit 20% (dua puluh persen) tanah desa untuk ruang terbuka hijau.¹³⁷

Ruang terbuka hijau perkotaan merupakan ruang-ruang terbuka yang diisi tumbuhan, tanaman, dan vegetasi guna mendukung manfaat langsung dan tidak langsung yang dihasilkan ruang terbuka hijau. Hasil yang di dapat dari adanya ruang terbuka hijau di antaranya keamanan, kenyamanan, kesejahteraan, dan keindahan wilayah perkotaan.¹³⁸

Tujuan dari ruang terbuka hijau adalah untuk menjaga ketersediaan lahan sebagai kawasan resapan air, menciptakan aspek planologis perkotaan melalui keseimbangan antara lingkungan binaan yang berguna untuk kepentingan masyarakat. Keserasian lingkungan sebagai *emenary*, teduhan dan penghasil oksigen juga merupakan tujuan ruang terbuka hijau¹³⁹.

Dalam pelaksanaannya, Pemerintah Daerah akan mewajibkan kepada pengembang atau pihak yang mendirikan bangunan di lahan kosong dan menebang pohon besar yang ada di lahan tersebut, untuk mengganti dengan bibit pohon. Ketentuannya adalah setiap satu pohon yang ditebang harus mengganti dengan bibit pohon dalam jumlah tertentu. Seperti pohon dengan diameter 20 centimeter harus mengganti dengan 60 bibit pohon, diameter 23-30 centimeter

¹³⁶ Pasal 107 ayat (1) Peraturan Daerah nomor 1 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

¹³⁷ Pasal 107 ayat (2) Peraturan Daerah nomor 1 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

¹³⁸ <https://jogja.antaraneews.com/berita/346214/dlh-sleman-perbanyak-ruang-terbuka-hijau-kota>, diakses pada tanggal 18 Desember 2017, pukul 23.00 WIB.

¹³⁹ *Ibid.*

mengganti dengan 100 bibit pohon dan diameter 30 centimeter ke atas mengganti dengan 200 bibit pohon.¹⁴⁰

Bibit-bibit pohon tersebut kemudian disalurkan untuk gerakan pembuatan ruang terbuka hijau mandiri di desa-desa atau wilayah yang membutuhkan. Bibit pohon tersebut ada yang ditanam di sepadan sungai, lahan-lahan milik pemerintah desa dan kawasan lainnya.¹⁴¹

Berdasarkan penjabaran di atas, implementasi terhadap Perda Nomor 1 Tahun 2016, pemerintah Daerah melalui Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Sleman membuat Dokumen Informasi Kinerja Pengelolaan Lingkungan Hidup Daerah (DIKPLHD). Tujuan dari membuat DIKPLHD ini adalah untuk mengetahui kualitas lingkungan seperti kualitas udara, sungai air dan tanah di kabupaten Sleman dengan menguji beberapa *sample*.

Selain itu juga untuk menangani masalah sampah, Dinas Lingkungan Hidup dan Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Sleman melakukan Operasi Patroli Sampah liar. Dengan adanya operasi tersebut, maka masyarakat yang membuang sampah sembarang akan dikenakan sanksi, karena pemerintah daerah Kabupaten Sleman telah memangsang larangan membuang sampah sembarangan. Selain penindakan, Pemerintah Kabupaten Sleman juga melakukan sosialisasi pengelolaan sampah rumah tangga di masyarakat untuk membantu mengurai permasalahan volume sampah.

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ *Ibid.*

Sedangkan untuk mengatasi masalah pembuangan air limbah, Pemkab Sleman menggalakkan keberadaan instalasi pembuangan air limbah (IPAL) komunal. Keberadaan pembuangan limbah komunal ini sangat membantu menurunkan kadar bakteri e-coli di Sleman. Untuk permasalahan ruang terbuka hijau yang masih sedikit, Pemerintah Daerah akan mewajibkan kepada pengembang atau pihak yang mendirikan bangunan di lahan kosong dan menebang pohon besar yang ada di lahan tersebut, untuk mengganti dengan bibit pohon. Ketentuannya adalah setiap satu pohon yang ditebang harus mengganti dengan bibit pohon dalam jumlah tertentu. Seperti pohon dengan diameter 20 centimeter harus mengganti dengan 60 bibit pohon, diameter 23-30 centimeter mengganti dengan 100 bibit pohon dan diameter 30 centimeter ke atas mengganti dengan 200 bibit pohon. Selain pengembang, pemerintah desa diwajibkan untuk menyediakan 20% tanah desa untuk ruang terbuka hijau.

Fokus untuk membuat Masterplan Ruang Terbuka Hijau. Hal ini dikarenakan luasan ruang terbuka hijau perkotaan di Kabupaten Sleman masih jauh dari standar lingkungan hidup karena saat ini luasan ruang terbuka hijau perkotaan di kabupaten setempat hanya mencapai 20 persen dari total wilayah perkotaan yang ada. Masih jauh dari apa yang diatur oleh perda yaitu ruang terbuka hijau paling sedikit 30% (tiga puluh persen) dari luas wilayah.

D. Faktor Pendukung dan penghambat dalam implementasi Perda Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Kabupaten Sleman Daerah Istimewa Yogyakarta

Lingkungan Hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup termasuk manusia dan perilakunya yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan peri kehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lainnya.¹⁴² Sedangkan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan dan penegakan hukum.¹⁴³

Dalam melaksanakan Perda Nomor 1 Tahun 2016, dibuat program yang diebut Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang selanjutnya disingkat RPPLH. Adapun RPPLH adalah perencanaan tertulis yang memuat potensi, masalah lingkungan hidup, serta upaya perlindungan dan pengelolaannya dalam kurun waktu tertentu.¹⁴⁴ Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dilaksanakan berdasarkan asas:¹⁴⁵

- a. tanggung jawab negara;

¹⁴² Pasal 1 angka 6 Peraturan Daerah nomor 1 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

¹⁴³ Pasal 1 angka 7 Peraturan Daerah nomor 1 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

¹⁴⁴ Pasal 1 angka 8 Peraturan Daerah nomor 1 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

¹⁴⁵ Pasal 2 Peraturan Daerah nomor 1 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

- b. kelestarian dan keberlanjutan;
- c. keserasian dan keseimbangan;
- d. keterpaduan;
- e. manfaat;
- f. kehati-hatian;
- g. keadilan;
- h. keanekaragaman hayati;
- i. pencemar membayar;
- j. partisipatif;
- k. kearifan lokal;
- l. tata kelola pemerintahan yang baik; dan
- m. otonomi daerah.

Dalam Peraturan Daerah ini terdapat penguatan tentang prinsip-prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan yang didasarkan pada tata kelola pemerintahan yang baik karena dalam setiap proses perumusan dan penerapan instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup serta penanggulangan dan penegakan hukum mewajibkan pengintegrasian aspek

transparansi, partisipasi, akuntabilitas dan keadilan. Peraturan Daerah ini juga mengatur:¹⁴⁶

- a. Keutuhan unsur-unsur pengelolaan lingkungan hidup;
- b. Kewenangan daerah dalam pengelolaan lingkungan hidup;
- c. Penguatan pada upaya pengelolaan lingkungan hidup.
- d. Penguatan instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.
- e. Pendayagunaan perizinan sebagai instrumen pengendalian.
- f. Pendayagunaan pendekatan ekosistem.
- g. Kepastian dalam merespons dan mengantisipasi perkembangan lingkungan global.
- h. Penguatan demokrasi lingkungan melalui akses informasi, akses partisipasi dan akses keadilan serta penguatan hak-hak masyarakat dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan.
- i. Penguatan kelembagaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan yang lebih efektif dan responsif dan
- j. Penguatan kewenangan pejabat pengawas lingkungan hidup daerah dan penyidik pegawai negeri sipil lingkungan hidup.

¹⁴⁶ Penjelasan Umum Peraturan Daerah nomor 1 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Peraturan Daerah tentang Pelindungan dan pengelolaan lingkungan ini merupakan landasan dan dasar hukum dalam melakukan pengelolaan lingkungan hidup di Daerah sehingga lingkungan hidup tetap terjaga, terpelihara serta terjamin kelestariannya.¹⁴⁷ Namun dalam prakteknya sebaik dan selengkap apapun suatu peraturan daerah dibuat untuk mengatur, pasti memiliki faktor-pendukung atau faktor penghambat dalam pelaksanaannya.

Berdasarkan wawancara dengan Ibu Isti, kasi perizinan kepala seksi kajian lingkungan bidang tata lingkungan hidup faktor Pendukung dalam melaksanakan Perda Nomor 1 Tahun 2016 adalah:

1. Dukungan masyarakat

Masyarakat sangat aktif unruk memberikan informasi kepada pemerintah daerah, khususnya Dinas lingkungan Hidup terhadap permasalahan lingkungan yang hadapi, sehingga, pemerintah daerah dapat langsung memonitor, memeriksa laporan masyarakat untuk selanjutnya mengambil tindakan atas laporan tersebut. Dengan aktifnya masyarakat, implementasi Perda Nomor 1 Tahun 2016 akan berjalan lancar dan tujuan dari dibentuknya semakin mudah untuk diwujudkan.

2. Komunikasi yang baik

Komuniasi yang baik antar perangkat daerah, baik itu Bupati sebagai pembuat peraturan pelaksana, Dinas Lingkungan Hidup sebagai pelaksana

¹⁴⁷ *Ibid.*

peraturan daerah maupun DPRD yang memiliki fungsi anggaran, legislasi dan pengawasan, semakin mempermudah pelaksanaan dari perda Nomor 1 Tahun 2016.

Dengan komunikasi yang baik dengan DPRD, program-program dari Dinas Lingkungan Hidup dapat berjalan lancar karena program-program tersebut membutuhkan anggaran yang harus di rencanakan terlebih dahulu, selain itu peran DPRD dalam melakukan fungsi pengawasan juga sangat penting agar Perda yang telah dibuat dapat berjalan maksimal, selain itu juga temuan-temuan, kekurangan dan kendala yang dihadapi dapat diselesaikan dengan cepat.

Sedangkan faktor penghambat dalam melaksanakan Perda Nomor 1 Tahun 2016 adalah:

1. Kesadaran pelaku usaha dan Desa salam menyediakan Ruang Terbuka Hijau

Masih banyak pelaku usaha dalam hal ini di bidang perumahan yang tidak mematuhi atuaran mengenai ruang terbuka hijau sebanyak 20%, selain itu juga aturan untuk mengganti setiap pohon yang ditebang masih belum berjalan maksimal, sehingga ruang terbuka hijau di Kabupaten Sleman semakin sedikit.

Selain pelaku usaha, desa juga masih memiliki kesadaran yang rendah terhadap penyediaan ruang terbuka hijau, karena sebagian desa menganggap lahan yang akan dijadikan ruang terbuka hijau tidak menghasilkan pendapatan, sehingga sebagian desa lebih emilih untuk menyewakan lahan pada pihak ketiga dari pada digunakan untuk membuat ruang terbuka hijau.

2. Sarana dan prasarana

Sarana dan prasarana dalam penelitian ini lebih kepada pembuangan air limbah. Dalam perda ini, pembuangan air limbah adalah dibuang ke sungai. Untuk kegiatan yang lokasinya dekat dengan sungai, pembuangan air limbah tidak menjadi masalah, tetapi untuk kegiatan yang jauh dari sungai, pembuangan air limbah ke sungai akan susah untuk diterapkan. Karena apabila pelaku usaha membuat saluran pembuangan sendiri pasti akan melewati banyak tempat seperti jalan dan lahan milik orang lain. Pembuangan air limbah yang lokasinya jauh dari sungai ini akan berpotensi mencemari lahan milik orang lain.

3. Perizinan

Masalah perizinan menjadi faktor penghambat dalam melaksanakan perda Nomor 1 Tahun 2016, karena masih banyak kegiatan usaha yang melakukan pembangunan meskipun belum memiliki dokumen perizinan. Sedangkan dokumen perizinanlah yang menentukan apakah pembangunan tersebut dapat dilakukan atau tidak. Tindakan seperti ini akan membahayakan lingkungan di sekitar pembangun karena pembangunan dilakukan tanpa dilakukan studi kelayakan, amdal maupun UKL-UPL. Terlebih lagi apabila pembangun sudah berjalan meskipun belum ada dokumen perizinan, hal ini semakin menjadi masalah karena sanksi atau penghentian masih belum dilakukan secara maksimal.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan.

1. Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan di atas, maka penulis dapat memberikan kesimpulan:

Implementasi terhadap perda no 1 tahun 2016 tentang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di kabupaten sleman Provinsi Daerah istimewa Yogyakarta cukup baik dan membawa perubahan yang signifikan terutama dalam hal perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, karena dengan adanya Perda tersebut dan sanksi yang di terapkan masyarakat di daerah kabupaten Sleman lebih mempedulikan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, dan limbah rumah tangga sudah banyak berkurang dengan adanya penerapan perda tersebut. Namun walaupun begitu perda ini masi belum dapat mengatasi tiga persoalan di kabupaten sleman yaitu

1. Penumpukan sampah
2. Pencemaran air sungai
3. Kurangnya ruang terbuka hijau

2. Faktor-faktor Perda no 1 tahun 2016 tentang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah masyarakat.

a. Faktor pendukung

Adanya dukungan masyarakat sleman dan komunikasi yang baik antara perangkat daerah dan masyarakat Kabupaten Sleman yang sering memberikan informasi dan laporan tentang keadaan lingkungan Kabupaten Sleman, membuat Dinas lingkungan kabupaten Sleman bersigap dengan cepat untuk memperbaiki keadaan lingkungan yang ada di Kabupaten Sleman Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

b. Faktor penghambat

- Kesadaran pelaku usaha dan Desa salam menyediakan Ruang Terbuka Hijau masih kurang dan Masih banyak pelaku usaha dalam hal ini di bidang perumahan yang tidak mematuhi atuari mengenai ruang terbuka hijau sebanyak 20%, selain itu juga aturan untuk mengganti setiap pohon yang ditebang masih belum berjalan maksimal, sehingga ruang terbuka hijau di Kabupaten Sleman semakin sedikit.
- Sarana dan prasarana dalam penelitian ini lebih kepada pembuangan air limbah. Dalam perda ini, pembuangan air limbah adalah dibuang ke sungai. Untuk kegiatan yang lokasinya dekat dengan sungai, pembuangan air limbah tidak

menjadi masalah, tetapi untuk kegiatan yang jauh dari sungai, pembuangan air limbah ke sungai akan susah untuk diterapkan.

- Masalah perizinan menjadi faktor penghambat dalam melaksanakan perda Nomor 1 Tahun 2016, karena masih banyak kegiatan usaha yang melakukan pembangunan meskipun belum memiliki dokumen perizinan

B. Saran

Saran penulis adalah sebagai berikut:

1. Perlu adanya penerapan yang lebih signifikan, karena kualitas air sungai yang ada di Kabupaten Sleman di bawah standar bersih air sungai, dikarenakan masih ada masyarakat yang membuang limbah rumah tangga langsung ke sungai. Kemudian Adanya sanksi yang lebih keras dan pengawasan yang lebih intensif dari pemerintah daerah untuk mengawasi masyarakat Kabupaten Sleman agar tidak membuang limbah langsung ke sungai.
2. Pemerintah lebih memperbanyak sarana dan prasarana kepada masyarakat agar adanya solusi untuk pembuangan limbah rumah tangga dan limbah yang lainnya, yang di mana limbah tersebut membahayakan lingkungan hidup kabupaten Sleman. Untuk masalah penghijauan pemerintah daerah lebih memperbanyak tanaman hijau di Kabupaten Sleman, karena kabupaten Sleman sekarang sudah menjadi kabupaten yang besar dan banyak gedung-gedung yang tinggi dan di tambah kendaraan yang banyak, hal

tersebut bisa mempengaruhi kualitas udara yang dimana dampaknya bisa ke lingkungan hidup maupun masyarakat daerah tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Aziz Syamsudin, *Proses dan Teknik Perundang-Undangan*, Jakarta, Sinar Garfika, Jakarta, 2011.
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2001.
- Hanif Nurcholis, 2007, *Teori Dan Praktik Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, Gramedia Widayarsana Indonesia, Jakarta 2007.
- Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997.
- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, PT. Alumni Bandung, 2004, hlm.
- Khairul Muluk, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*, Banyumedia Publishing, Malang, 2005, hlm.
- Mahfud M.D, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, Cetakan Pertama, 1998.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia, Jakarta, Cetakan Kedelapan, 1983.
- Muntoha, *Otonomi Daerah dan Perkembangan "Peraturan Daerah Bernuasa Syari'ah"*, Safiria Insania Press, Yogyakarta, 2010.
- Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Nusa Media, Bandung, 2011.
- Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010.
- Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan dan problematika*, Cetakan Kedua, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009.
- Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Cetakan Kedua, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009.
- Noer Fauzi dan R. Yando Zakaria, "Mensiasati Otonomi Daerah" dalam *Konsorium Pembaruan Agraria*, Insist Press, Yogyakarta, 2000.

Rozali Abdullah. *Pelaksanaan otonomi Luas dan Isu Federalisme sebagai suatu Alternatif*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000.

Supriadi, *Hukum Lingkungan Di Indonesia Suatu Pengantar*, Sinar Grafika Jakarta, 2010, hlm.

Syaukani, Affan Gaffar, M.Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kasatuan*, Cetakan Kelima, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003.

Tim Lapera, *Otonomi Versi Negara*, Cetakan Pertama, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2000.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan hidup.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2012 Tentang Pemerintahan daerah.

Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah

Data Elektronik

Dwi Kartika Sari, “ *Kala Otonomi (Belum) Berhasil*”, HIMMAH, No. 01/Thn. XLV/2012,.

<http://najwazuhur.wordpress.com/2010/03/02/menakar-perkembangan-demokrasi-di-aras-lokal>, diakses pada 9 April 2014. Pada pukul. 11:30.

<http://www.downtoearth-indonesia.org/id/story/otonomi-daerah-masyarakat-dan-sumber-daya-alam>, diakses pada 9 April 2014. Pada pukul. 11:30.

<https://books.google.com.sg/books?id=phZSc8R0YsC&pg=PA114&lpg=PA114&dq=isi+pasal+344+ayat+1+undangundang+nomor+27+tahun+2009+tentang+kewenangan+dpr,mpr+dan+dprd&source> diakses pada 10 mei 2015.

<http://blog.unnes.ac.id/muhtada/2016/03/21/produk-hukum-daerah/>, diakses pada tanggal 27 Agustus 2-17, pukul 23.00 WIB.

<https://kulpulan-materi.blogspot.co.id/2012/01/arti-penting-lingkungan-bagi-kehidupan.html>, diakses pada tanggal 19 Desember 2017, pukul 21.00 WIB.

<http://jogja.tribunnews.com/2016/09/22/duh-masih-banyak-warga-sleman-buang-sampah-dan-limbah-rumah-tangga-ke-sungai>, diakses pada tanggal 26 Desember 2017, pukul 21.00 WIB.

<http://jogja.tribunnews.com/2014/01/04/ini-tiga-instansi-penyumbang-rth-terbesar-di-sleman>, diakses pada tanggal 18 Desember 2017, pukul 23.00 WIB.

<https://jogja.antarane.ws.com/berita/346214/dlh-sleman-perbanyak-ruang-terbuka-hijau-kota>, diakses pada tanggal 18 Desember 2017, pukul 23.00 WIB.