

PERAN SERTA MASYARAKAT DALAM PELAKSANAAN AMDAL DI ERA OTONOMI DAERAH

IPG. Ardhana

Jurusan Biologi FMIPA Unud

ABSTRACT

This Article is written with a view to know role and socialization of the autonomous municipality.

This Article represent the normative legal research that is concern with legislation approach (the statute approach), case study approach (the case approach), approach by factual (the fact approach) and the approach of analisial legal concept (analytical conceptual approach) and also the bibliography approach (the library approach) that is the collection of the reading materials related with this topic of problems..

From result of this article we can know that the role and the socialization in the autoumous municipality still have an illusional character and cannot fulfill clearly and accurately it's function. Because in the arena of politics the determination process of bribes and coruptiones, so minutes which is agreed at early in the meeting or conclusiones wich is written in the minute of meeting often different from the determined public policies. To diminish these problems we extremely need the essential quarantee that socializational requiamentes or aspirationes which are integrated in the public policies must be based on partisipative statutes concerning with the autonomous municipality.

Key word : Role and also the society, Autonomous municipality, Essential quarantee

ABSTRAK

Tulisan ini dilakukan dengan maksud untuk mengetahui peran serta masyarakat dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Tulisan ini merupakan penelitian hukum normatif yaitu dengan pendekatan perundang-undangan (*the statute approach*), pendekatan studi kasus (*the case approach*), pendekatan secara faktual (*the fact approach*) dan pendekatan analisis konsep hukum (*analytical conseptual approach*) serta pendekatan kepustakaan (*the library approach*) yaitu dengan menghimpun bahan-bahan bacaan yang berkaitan dengan topik permasalahan.

Dari hasil tulisan ini dapat diketahui bahwa peran serta masyarakat dalam pelaksanaan otonomi daerah sampai saat ini masih bersifat semu tidak dapat berjalan dengan sempurna yang diakibatkan karena adanya suatu arena politik penentu kebijakan yang masih hidup subur seperti lobi-lobi, suap-menyuap dan korupsi sehingga seringkali risalah-risalah yang telah disepakati dalam pertemuan awal atau apa yang diputuskan dalam risalah pertemuan berbeda dengan kebijakan publik yang dihasilkan. Untuk menanggulangi permasalahan ini sangat diperlukan konsepsi esensial yang perlu diterapkan dalam menyikapi peran serta masyarakat yang sering diabaikan pemerintah dalam penerapan otonomi daerah.

Kata Kunci: Peran serta masyarakat, Otonomi daerah, Konsepsi esensial.

PENDAHULUAN

Peran serta masyarakat dalam pelaksanaan otonomi daerah telah tertuang dalam ketentuan umum Pasal 1 butir 5 yang menyebutkan bahwa Daerah Otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁾

Perkataan berdasarkan aspirasi masyarakat untuk mengatur dan mengurus pemerintahan ini berarti peran

serta masyarakat dalam pelaksanaan otonomi daerah mestinya tidak boleh diabaikan.

Dikatakan pula bahwa penyelenggaraan otonomi daerah dipandang perlu untuk lebih menekankan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Salah satu hal yang penting dari pengertian diatas adalah adanya peran serta masyarakat dan demokrasi yang menjadi prinsip dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

Berbagai program pembangunan maupun program pemberdayaan baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun LSM yang menekankan bahkan mensyaratkan adanya peran serta masyarakat dalam setiap tahap program

¹⁾ Undang-Undang Otonomi Daerah. 2005 . UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 33 Tahun 2004. Citra Umbara. Bandung

mulai dari perencanaan, pelaksanaan sampai pada tahap evaluasi. Tapi pada kenyataannya fakta empiris menunjukkan bahwa tidak sedikit kasus pembangunan di daerah tanpa mengikut sertakan peran serta masyarakat.

Kasus rencana pembangunan proyek panas bumi (Geotermal) Bedugul pada awal perencanaan sampai saat ini peran serta masyarakat sangat diabaikan terbukti bahwa aspirasi sebagian besar masyarakat Bali untuk menghentikan proyek pembangunan tersebut diabaikan “Kemungkinan sampai saat ini masih berlangsung”.

Kasus lain adanya pabrik minuman keras (miras) di Kabupaten Tabanan, masyarakat pun tidak mengetahui adanya proyek pembangunan itu, perijinan, analisis mengenai dampak lingkungan (Amdal/UKL/UPL) pun ditangani sendiri oleh Pemda.

Kasus kegiatan pengambilan pasir laut di Pantai Sawangan Kelurahan Benoa Kecamatan Kuta Selatan Kabupaten Badung untuk proyek pengamanan pantai Bali; masyarakat-pun tidak mengetahui proyek kegiatan pengambilan pasir laut di pantai Sawangan itu, anehnya tanpa didukung dengan dokumen Amdal-pun ditangani sendiri oleh Pemda.

Di samping itu masih banyak lagi proyek-proyek pembangunan lain yang tidak mengikutkan peran serta masyarakat, sehingga ketika kegiatan pra konstruksi pada setiap proyek pembangunan yang akan dilaksanakan masih banyak mendapat hambatan dari masyarakat dan tidak sedikit akhirnya proyek-proyek pembangunan mangkrak. Kebijakan Pemda seperti ini boleh dikatakan telah menyimpang dari ketentuan Otonomi Daerah.

Permasalahannya apakah masyarakat akan tetap tinggal diam, menonton proyek pembangunan yang akan menyengsarakan manusia. Kondisi seperti ini merupakan pekerjaan rumah bagi kita semua.

Pada kesempatan ini penulis akan membahas tentang Peran Serta Masyarakat Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah. Apakah pelaksanaan otonomi daerah sudah sesuai dengan ketentuan UU Otonomi Daerah. Hasil kajian ini diharapkan dapat digunakan sebagai pembaharuan dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Dari uraian latar belakang diatas maka rumusan masalah yang dikaji adalah: (1) bagaimana peran serta masyarakat dalam pelaksanaan otonomi daerah; (2) konsepsi esensial apa yang perlu diterapkan dalam menyikapi peran serta masyarakat yang sering diabaikan pemerintah dalam penerapan otonomi daerah.

METODE PENELITIAN

Tipe penelitian ini tergolong kedalam penelitian hukum normatif dan penelitian hukum kepustakaan maka titik berat penelitian mempergunakan bahan hukum bukan data, sehingga data primer yang dipergunakan hanya bersifat memperkuat, melengkapi dan menunjang,

kemudian sumber data sekunder dilakukan melalui sumber data kepustakaan (*library research*) yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Adapun bahan hukum primer yang digunakan terutama berpusat dan bertitik tolak pada peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia seperti UU nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, PP nomor 27 tahun 1999 tentang AMDAL, UU nomor 32 Tahun 2004 tentang Otonomi daerah.

Berikutnya dipergunakan pula bahan hukum sekunder berupa pendapat para ahli hukum, hasil-hasil penelitian, kegiatan ilmiah dan beberapa informasi dari media masa.

Pendekatan masalah yang dipakai terhadap penelitian ini, adalah beberapa pendekatan yang dikenal dalam hukum normatif, yaitu pendekatan kasus (*the case approach*), pendekatan perundang-undangan (*the statute approach*), pendekatan analisis konsep hukum (*analitical conceptual approach*).

Jenis bahan hukum yang dipergunakan berupa bahan-bahan hukum primer seperti peraturan perundang-undangan, surat keputusan Menteri, peraturan daerah, sedangkan bahan-bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan yang erat kaitannya dengan bahan-bahan hukum primer dapat membantu menganalisis dan memahami hukum primer adalah : a) hasil karya ilmiah para sarjana; b) hasil penelitian; c) laporan-laporan, media massa

Bahan-bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan-bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder meliputi bibliografi.

Adapun metode pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan metode gabungan antara bola salju (*snowball methode*) dengan metode sistematis (*systematic methode*).

Dari hasil pengumpulan data, kemudian data dianalisis, dikonstruksi dan diolah sesuai dengan rumusan masalah yang telah ditetapkan, kemudian disajikan secara deskriptif.

Dalam penelitian hukum normatif, yang dianalisis bukanlah data, melainkan dilakukan secara deskriptif, interpretatif, evaluatif, argumentatif dan sistematis. Bahan hukum yang dikumpulkan akan disajikan secara utuh, kemudian dianalisis. Adapun analisis yang dikemukakan bersifat deskriptif artinya uraian apa adanya terhadap suatu kondisi atau posisi dari proporsi-proporsi hukum atau non hukum. Interpretatif adalah analisis dengan cara menginterpretasi atau menjelaskan penggunaan jenis-jenis penafsiran dalam ilmu hukum, seperti penafsiran yang sistematis dan gramatikal. Penafsiran secara sistematis artinya terdapat hubungan antara pasal satu dengan pasal-pasal yang lainnya. Sedangkan penafsiran secara gramatikal adalah penafsiran berdasarkan arti kata. Evaluatif yakni melakukan evaluasi atau penilaian tepat atau tidak tepat, setuju atau tidak setuju, benar atau salah,

sah atau tidak oleh peneliti terhadap suatu pandangan, proporsi, pernyataan rumusan, norma, keputusan baik yang tertera dalam bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder.

Sedangkan analisis yang bersifat argumentatif tidak bisa dilepaskan dari teknik evaluasi karena penilaian harus didasarkan pada alasan-alasan yang bersifat penalaran hukum. Dalam pembahasan permasalahan hukum makin banyak argumen makin menunjukkan kedalaman penalaran hukum. Sistematis, adalah berupa upaya mencari kaitan rumusan suatu konsep hukum atau proposisi hukum antara peraturan perundang-undangan yang sederajat maupun antara yang tidak sederajat.²⁾

PEMBAHASAN

Peran Serta Masyarakat Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah

Peran serta masyarakat dalam pelaksanaan otonomi daerah mempunyai jangkauan luas. Peran serta tersebut tidak hanya meliputi peran serta para individu yang terkena berbagai peraturan atau keputusan administratif, akan tetapi meliputi pula peran serta kelompok dan organisasi dalam masyarakat.

Adapun sebagai pokok pikiran yang melandasi perlunya peran serta masyarakat dapat dikemukakan sebagai berikut³⁾:

Peran serta masyarakat sangat diperlukan untuk memberi masukan kepada Pemerintah tentang masalah yang dapat ditimbulkan oleh sesuatu rencana tindakan Pemerintah dengan berbagai konsekuensinya.

Seorang warga masyarakat yang telah memperoleh kesempatan untuk berperanserta dalam proses pengambilan keputusan dan tidak dihadapkan pada suatu *fait accompli*, akan cenderung untuk memperlihatkan kesediaan yang lebih besar guna menerima dan menyesuaikan diri dengan keputusan tersebut.

Apabila sebuah keputusan akhir diambil dengan memperhatikan keberatan-keberatan yang diajukan oleh masyarakat selama proses pengambilan keputusan berlangsung, maka dalam banyak hal tidak akan ada keperluan untuk mengajukan perkara ke pengadilan.

Dalam hubungan dengan peran serta masyarakat ini, ada pendapat yang menyatakan, bahwa dalam pemerintahan dengan sistem perwakilan, maka hak untuk

melaksanakan kekuasaan ada pada wakil-wakil rakyat yang dipilih oleh rakyat.

Pokok pikiran lain yang melandasi perlunya peran serta masyarakat dapat dilihat dari berbagai bentuk dan pandangan. Dari segi kualitas dapat dilihat dalam bentuk-bentuk sebagai berikut.⁴⁾

Peran serta sebagai kebijaksanaan dilakukan bertolak dari pemikiran bahwa publik yang terkena dampak memiliki hak untuk diminta masukan dan pendapatnya. Informasi yang berupa pendapat, aspirasi, dan *concern* dari publik akan dijadikan pertimbangan dalam pengambilan keputusan.

Partisipasi dalam konteks sebagai strategi diperlukan sebagai alat untuk memperoleh dukungan dari masyarakat (publik). Jika pendapat, masukan, aspirasi dan *concern* dari publik telah diperoleh, maka para proponent akan menganggap bahwa kredibilitas keputusan sah.

Partisipasi sebagai komunikasi dilakukan berdasarkan anggapan bahwa pemerintah (*project proponent*) memiliki tanggung jawab untuk menampung pendapat, aspirasi, pandangan, dan *concern* masyarakat.

Dalam konteks sebagai media pemecahan publik, partisipasi dianggap sebagai cara untuk mengurangi ketegangan dan memecahkan masalah yang menimbulkan konflik. Dengan kata lain, partisipasi ditujukan untuk memperoleh konsensus.

Peran serta sebagai terapi sosial dilakukan untuk menyembuhkan penyakit sosial yang terjadi di masyarakat, seperti rasa keterasingan (*alination*) *powerlessness*, rasa kurang percaya diri (*minder*), dan lain sebagainya.

Persoalan peran serta masyarakat telah menjadi isu yang terus berkembang dan diperbincangkan oleh banyak orang terutama dalam pelaksanaan otonomi daerah. Tidak ada program pembangunan yang dijalankan tanpa menyebutkan peran serta masyarakat.

Peran serta masyarakat dalam pembangunan menjadi hal penting ketika diletakkan atas dasar keyakinan bahwa masyarakat yang paling tahu apa yang mereka butuhkan dan masyarakat jugalah yang paling tahu tentang permasalahan yang mereka hadapi.

Otonomi daerah ditingkat kabupaten maupun kota juga berdasarkan pertimbangan bahwa kabupaten/kota lebih dekat dengan masyarakatnya sehingga lebih tahu kebutuhan dan kepentingan masyarakatnya. Karena itu dalam pelaksanaan otonomi daerah juga menekankan pentingnya peran serta masyarakat.

²⁾ Ashshofa, B., 2004. Metode Penelitian Hukum. PT. Rineka Cipta. Jakarta

³⁾ Koesnadi Harjosoemantri, 1986. Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Hukum Lingkungan pada Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada "Aspek Hukum Peran Serta Masyarakat Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup". Gadjah Mada University Press. Yogyakarta

⁴⁾ Sudharto P. Hadi. 1999. Peran Serta Masyarakat dan Keterbukaan Informasi dalam Proses Amdal. Makalah Seminar Bapedal, Jakarta, tanggal 3-4 Pebruari 1999 hal 2

Yang menjadi pertanyaan dan perlu dikritisi adalah apakah peran serta masyarakat memang sudah menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari program dan dilaksanakan secara sungguh-sungguh ataukah hanya dilaksanakan sebagai formalitas atau sekedar wacana dan retorika belaka atau hanya untuk persyaratan penyandang lembaga donor atau investor?

Kalau memang sudah dilaksanakan dengan sungguh-sungguh tentu itulah yang diharapkan oleh semua pihak baik masyarakat maupun institusi yang melaksanakan program tersebut. Tetapi kalau yang terjadi adalah peran serta masyarakat hanya sebagai formalitas dan retorika belaka ataupun seremonial saja maka akan sangat memprihatinkan dan akan merupakan pekerjaan yang perlu diselesaikan.

Beberapa contoh kasus yang mungkin masih terjadi adalah peran serta masyarakat dalam program pembangunan yang pelaksanaannya masih sebatas formalitas karena Pemda ataupun institusi lain yang tidak melaksanakan dengan serius persoalan peran serta masyarakat dan yang sering terjadi hanya sebagian masyarakat yang dilibatkan itupun hanya yang menyetujui program dalam suatu kegiatan pembangunan untuk ikut membenarkan rencana program tersebut. Padahal hak, kewajiban dan peran masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup telah tercantum dengan jelas dalam ayat (1), (2) dan (3) yang menyatakan:

- (1) Setiap orang mempunyai hak yang sama atas lingkungan hidup yang baik dan sehat;
- (2) Setiap orang mempunyai hak atas informasi lingkungan hidup yang berkaitan dengan peran dalam pengelolaan lingkungan hidup;
- (3) Setiap orang mempunyai hak untuk berperanserta dalam pengelolaan lingkungan hidup, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Jadi jelas contoh-contoh kasus yang telah dikemukakan di muka bertentangan dengan UUPLH yang berlaku.

Nampaknya peran serta masyarakat yang selalu didengarkan dalam setiap program baik di Pemda ataupun di institusi-institusi lainnya dengan hanya sebatas retorika dan seremonial belaka, ataupun hanya janji-janji muluk yang sering disampaikan pada saat menjelang pemilihan jabatan. Seperti contoh adalah program yang termuat dalam visi dan misi para calon Gubernur, Bupati dan Walikota.

Rupanya ruang dan arena bagi masyarakat untuk menyuarakan aspirasi dan berpartisipasi belum jelas terwujud atau masih bersifat semu, walaupun ada, tidak dapat berjalan dengan sempurna, karena adanya arena politik untuk mengais rejeki bagi para penentu kebijakan yang masih hidup subur seperti lobi-lobi, suap-menyuap dan korupsi.

Berbagai forum warga yang bermunculan di beberapa kabupaten yang merupakan salah satu instrumen untuk menyerap aspirasi dan menjadi arena untuk berperanserta, di samping adanya instrumen-instrumen konvensional yang telah ada seperti musbangdes pada tingkat desa, pertemuan ditingkat kecamatan dan rakerbang ditingkat kabupaten, serta parlemur dan partai politiknya yang seharusnya menjadi sebuah lembaga untuk mengaktualisasikan kepentingan rakyat. Tetapi yang terjadi adalah apa yang dirumuskan oleh instrumen atau lembaga tersebut seringkali tidak nyambung dengan kebutuhan masyarakat.

Risalah-risalah yang telah disepakati dalam pertemuan-pertemuan awal yang melibatkan masyarakat ternyata sering tidak menjadi kebutuhan masyarakat atau apa yang terdapat dalam risalah pertemuan berbeda dengan kebijakan publik yang dihasilkan. Seringkali kebijakan Pemerintah Pusat muncul dari keputusan sidang kabinet dengan alasan untuk pertumbuhan ekonomi dalam rangka mengurangi tingkat kemiskinan.

Program yang diciptakan bersama masyarakat seringkali dikesampingkan. Ini merupakan cerminan bahwa setiap program apapun apabila yang menawarkan atau memutuskan adalah Pemerintah Pusat akan dilaksanakan, tidak peduli apakah sesuai dengan kondisi daerah ataupun tidak.

Semestinya rakyat di daerah berhak untuk dilibatkan secara faktual terhadap kebijakan publik yang berdampak secara sosiologis terhadap rakyat di daerah. Hal tersebut dinilai akan dapat melakukan pergeseran paradigma secara sistemik dan gradual dari paradigma pemerintahan yang berorientasi kekuasaan menjadi kekuasaan yang berorientasi dan berpihak secara sungguh-sungguh kepada rakyat.

Oleh karena itu sangat diperlukan sebuah jaminan, bahwa apa yang menjadi kebutuhan dan aspirasi masyarakat semestinya tertuang dalam kebijakan publik berdasarkan sebuah peraturan daerah yang partisipatif.

Kalau peran serta masyarakat masih bersifat formalitas, seremonial semata dan hanya sebatas wacana dan retorika maka partisipasi hanya menjadi alat legitimasi atau hak kekuasaan penguasa bahwa apa yang dilaksanakan sesuai dengan apa yang dipersyaratkan dalam program.

Peran serta masyarakat dalam analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL) merupakan bagian dari prosedur perizinan lingkungan hidup yang harus dilakukan oleh penanggung jawab proyek sebagai suatu bentuk keputusan pengelolaan lingkungan hidup.⁵⁾

AMDAL diperlukan tidak untuk semua rencana kegiatan, tetapi hanya untuk kegiatan tertentu yang dikhawatirkan dapat menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup. Hal tersebut telah

ditegaskan dalam Pasal 15 ayat (1) UU No. 23 Tahun 1997 yang menyebutkan bahwa “setiap rencana usaha dan atau kegiatan yang kemungkinan dapat menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup, wajib memiliki analisis mengenai dampak lingkungan.

Peran serta masyarakat dalam proses pembuatan AMDAL, dalam PP No. 27 Tahun 1999 diatur dalam Pasal 33, 34, dan 35. Pasal 33 menyebutkan bahwa setiap usaha dan atau kegiatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (2) wajib diumumkan terlebih dahulu kepada masyarakat sebelum pemrakarsa menyusun analisis mengenai dampak lingkungan hidup. Jenis usaha yang dimaksud akan ditetapkan oleh Menteri setelah mendengar dan memperhatikan saran dan pendapat Menteri lain dan atau pimpinan lembaga pemerintah non departemen yang terkait.

Kegiatan yang telah diumumkan kepada masyarakat, maka dalam waktu 30 hari sejak diumumkan rencana kegiatan tersebut, warga masyarakat yang berkepentingan berhak mengajukan saran, pendapat, dan tanggapan tentang dilaksanakannya rencana usaha dan atau kegiatan yang diajukan secara tertulis kepada instansi yang bertanggung jawab.

Atas dasar masukan dari masyarakat, maka penanggung jawab kegiatan harus mempertimbangkan dan mengkaji secara mendalam analisis mengenai dampak lingkungan hidup.

Peran serta masyarakat, dalam proses pembuatan AMDAL, dapat dilakukan secara individu ataupun kelompok, dapat dilakukan mulai pada waktu ada pengumuman rencana pembangunan suatu proyek kepada masyarakat, penyusunan kerangka acuan, penyusunan Amdal, dan penelitian Amdal. Hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 34 ayat (1) PP No. 27 Tahun 1999 yang menyebutkan “warga masyarakat yang berkepentingan wajib dilibatkan dalam proses penyusunan kerangka acuan, penilaian kerangka acuan, analisis dampak lingkungan, rencana pengelolaan lingkungan hidup, dan rencana pemantauan lingkungan hidup”. Secara lebih jelas tahap-tahap, dimana masyarakat dapat berperan serta adalah:

1. Pada waktu penyusunan kerangka acuan

Jika suatu usaha atau kegiatan yang diajukan pemrakarsa proyek termasuk dalam kategori dampak penting, maka pemrakarsa dengan dibantu konsultan harus menyusun dokumen Kerangka Acuan (KA). Sebagai bahan untuk penyusunan kerangka acuan, di samping diperlukan deskripsi usaha atau kegiatan, konsultan Amdal akan menghimpun data berupa gambaran umum daerah penelitian.

Pada tahap ini terjadi kontak pertama dengan berbagai pihak termasuk masyarakat yang secara potensial akan terkena dampak. Konsultan akan melakukan pra survai untuk menghimpun data sekunder, berupa monografi desa/kelurahan, melakukan wawancara dengan masyarakat sekitar.

Pada tahap pengumpulan bahan-bahan yang dibutuhkan, masyarakat bisa menyampaikan pendapat atau usulan dan keluhan. Masukan dari masyarakat sangat berguna untuk penyusunan kerangka acuan (KA) untuk menentukan isu utama (*main issues*).

Namun dalam praktek, karena waktunya amat singkat, banyak konsultan yang hanya menghimpun data sekunder saja tanpa melakukan wawancara sehingga isu utama yang semestinya yang semestinya dirumuskan lebih banyak hanya merupakan rumusan dari konsultan saja, bukan di dasarkan sumber dari masyarakat.

2. Pada waktu penyusunan analisis dampak lingkungan (AMDAL)

Masyarakat dapat dilibatkan untuk memberi pendapat atau gagasannya pada saat penyusunan AMDAL menghimpun data sosial ekonomi dan sosial budaya dengan menggunakan daftar pertanyaan atau wawancara.

3. Pada waktu penilaian AMDAL

Dokumen AMDAL yang telah disusun, komisi AMDAL akan menanggapi dan menilai dokumen KA, AMDAL, dan RKL/RPL. Pada tahap ini, masyarakat dapat menyampaikan tanggapan dan penilaian melalui wakilnya di komisi AMDAL. Dalam praktek, informasi adanya pelaksanaan proyek pembangunan sering kali tidak disampaikan pada masyarakat tapi hanya kepada Kepala Desa atau Camat setempat yang dianggap mewakili pendapat masyarakat. Setelah itu, masyarakat diminta tinggal menyetujui dan mendukung adanya pelaksanaan proyek. Sementara kemungkinan masyarakat untuk ikut masuk dalam komisi AMDAL sebagai bentuk akses publik jarang sekali terjadi dan dalam praktek justru diwakili Kepala desa atau Camat setempat untuk tingkat daerah dan Bupati atau Bappeda/Bagian Lingkungan Hidup untuk tingkat pusat. Kondisi seperti itu sudah barang tentu kurang mencerminkan aspirasi masyarakat yang sebenarnya.⁶⁾

Dari proses pembuatan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) yang selama ini dilakukan menurut Sudharto P. Hadi mengandung kelemahan, di antaranya:

⁵⁾ Natangsa Subakti. 2001. Penegakan Hukum Lingkungan dan Antisipasi dalam Era Perdagangan Bebas. Universitas Muhammadiyah Surakarta. Surakarta

⁶⁾ Sudharto P. Hadi, Op.Cit., hal 8-9

1. Pada waktu penyusunan KA dan AMDAL, forumnya terbatas dan waktunya singkat. Seringkali penyusun AMDAL hanya mengumpulkan responden di suatu tempat, kemudian diwawancarai secara bersama. Kondisi ini tidak memungkinkan responden menyampaikan gagasannya dengan leluasa dan *convenience*. Forum semacam itu dapat dikategorikan sebagai bentuk non *participation* dan kadar kontakannya sangat rendah.
2. Tidak adanya informasi tentang rencana usaha atau kegiatan. Ketika responden diwawancarai, mereka tidak mengetahui sama sekali tentang deskripsi proyek. Hal tersebut menyulitkan responden dalam membayangkan apa yang akan terjadi jika proyek itu dilaksanakan. Dengan demikian, informasi isu dan *concern* masyarakat tidak akan terjaring.
3. Forum komisi terlalu formal, sekalipun masyarakat dilibatkan dalam proses penilaian dokumen AMDAL, kecil kemungkinan mereka bisa mengutarakan gagasan dan pendapatnya dengan bebas dan *convenience* karena suasananya terbatas dan bersama dengan pihak-pihak lain yang tidak setara yakni para pejabat dan konsultan/pakar. Jika ditinjau dari segi kualitas, teknik ini sekedar sebagai strategi dan proforma, sekedar memenuhi peraturan tanpa memperhatikan kualitas peran serta maupun dampaknya pada perencanaan.
4. Kadar kontak rendah, semua teknik peran serta dalam proses pembuatan AMDAL yang diterapkan menunjukkan bahwa kadar kontak antara pihak-pihak yang terlibat (pemrakarsa, masyarakat, pemerintah) termasuk kategori rendah, karena itu memungkinkan akan sulit untuk terjadi interaksi yang intensif.

Konsepsi Esensial yang Perlu Diterapkan dalam Menyikapi Peran Serta Masyarakat yang Sering Diabaikan

Otonomi daerah adalah manifestasi dari penerapan asas desentralisasi teritorial sebagaimana amanat Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945.⁷⁾ Dalam sejarah penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia sejauh ini belum dapat diwujudkan secara utuh, dan yang berkembang subur adalah semangat sentralistik. Sementara desentralisasi terjadi distorsi dan otonomi daerah mengalami deviasi yang sangat elementer dengan hilangnya nilai-nilai demokrasi dalam implementasinya. Distribusi kewenangan dan pembagian pendapatan yang bersumber dari sumberdaya alam antara Pemerintah Pusat dan Daerah tidak berimbang dan tidak proporsional. Hal ini menimbulkan konflik kepentingan yang

berkepanjangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Konsep otonomi nyata dan bertanggung jawab yang dilaksanakan pada era berlakunya Undang-undang No. 5 Tahun 1974⁸⁾ tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, dipandang tidak relevan lagi dengan tuntutan masyarakat dan perkembangan dunia yang semakin mengglobal.

Oleh karena itu bangsa Indonesia perlu melaksanakan pembaharuan dalam sistem penyelenggaraan negara agar memberikan otonomi secara utuh dan seluas-luasnya kepada Daerah.

Atas dasar itu, maka lahirilah keputusan politik tentang perlunya penerapan otonomi yang sesungguhnya yang kemudian terformulasi dalam Ketetapan MPR RI Nomor XV Tahun 1998 sebagai produk dari Sidang Istimewa MPR Tahun 1998, dengan memberikan otonomi kepada Daerah secara utuh dan seluas-luasnya.

Kemudian dengan mempertimbangkan berbagai aspek yang berkembang maka dalam menindaklanjuti keputusan politik yang fundamental dibidang otonomi tersebut lahirilah dua paket Undang-undang tentang Otonomi Daerah, yaitu Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kedua Undang-undang tersebut telah meletakkan prinsip-prinsip yang fundamental kearah terciptanya format baru sistem penyelenggaraan pemerintahan yang secara normatif lebih demokratis dan menghargai karakteristik lokal.⁹⁾

Pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah dengan mempertimbangkan konfigurasi Indonesia yang spesifik secara geografis, geopolitik dan sangat pluralistik, dapat memberikan banyak perbedaan dengan negara-negara lain. Atas dasar itu dalam pemberian otonomi daerah setidaknya mengandung tiga esensi, antara lain :

Pertama, otonomi harus memberikan kesempatan yang seluas-luasnya dan mampu menumbuhkan kedaulatan rakyat. Dalam arti bahwa otonomi harus dapat menjadi salah satu alat penyalur aspirasi masyarakat secara demokratis, transparan dan akuntabel. Konsepsi otonomi daerah ini menjadi satu pilihan karena sentralisasi yang sudah berlangsung dalam waktu panjang selama ini dianggap sebagai sumber inefisiensi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan serta pembelengguan kreatifitas masyarakat dan Pemerintah Daerah.

Oleh karena itu dalam pemberian otonomi ini kedaulatan rakyat harus mendapat porsi yang utama dalam proses pengambilan kebijakan publik. Pengalaman menunjukkan

⁷⁾ Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945 Republik Indonesia.

⁸⁾ Undang-Undang nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah

⁹⁾ Undang-Undang Otonomi Daerah. 2005. *op.cit*

bahwa tanpa melibatkan *stakeholders* yang ada di Daerah dalam proses perumusan dan pengambilan kebijakan publik selalu muncul kebijakan yang tidak berpihak kepada kepentingan masyarakat yang pada gilirannya melahirkan konflik kepentingan antara Pemerintah dan Masyarakat.

Dengan demikian akan dapat dibangun sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis, transparan dan akuntabel serta dapat berfungsinya institusi-institusi politik dan kemasyarakatan sebagai alat penyaluran aspirasi dan sekaligus sebagai alat kontrol

Dalam konteks ini otonomi daerah tidak lagi dipandang sebagai desentralisasi administratif yang hanya sekedar menempatkan otonomi sebagai kewajiban Pemerintah Daerah, untuk melaksanakan kewenangan yang bersifat administratif melainkan proses demokratisasi harus menjadi bagian penting dari makna pemberian otonomi daerah.

Kedua, pemberian otonomi harus mampu menempatkan kebinekaan sebagai modal dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, bukan memposisikan perbedaan dan pluralistik itu sebagai kendala yang menghambat pembangunan.

Oleh karena itu dalam penerapan otonomi harus memperhatikan kondisi dan karakteristik lokal dengan menghilangkan paradigma lama yang menganut pola penyeragaman, baik pada aspek kualifikasi aparatur maupun struktur birokrasi.

Dengan demikian Daerah perlu diberikan kewenangan mengatur penyelenggaraan pemerintahannya termasuk pembangunan disegala bidang sesuai dengan aspirasi, adat dan budaya serta lingkungan kondisi daerahnya.

Ketiga, esensi penting lainnya yang harus mendapat porsi besar dalam pemberian otonomi adalah bagaimana Pemerintah melalui berbagai regulasi mampu mengubah peredaran uang yang selama ini masih terkonsentrasi di pusat pemerintahan dapat dialihkan atau didistribusikan keseluruh daerah. Aspek ini menjadi penting, karena tingkat kemampuan daerah yang tidak sama.

Oleh karena itu Pemerintah harus memberi berbagai insentif dalam bentuk kebijakan ekonomi yang berpihak pada pertumbuhan daerah. Pemberian perimbangan keuangan yang proporsional dan kebijakan perpajakan yang adil utamanya bagi daerah yang tidak punya potensi sumberdaya alam.

Esensi dari tujuan otonomi daerah adalah efektivitas dan efisiensi pelayanan pemerintah bagi kepentingan rakyat. Paradigma berpikir dalam penataan otonomi daerah seyogyanya bertitik tolak dari 3 (tiga) hal pokok, yaitu: konsep otonomi daerah, dasar kerakyatan dan sistem pelayanan publik. Berikut akan dijelaskan hal-hal pokok dalam otonomi daerah tersebut.

Pertama, konsep otonomi daerah berkaitan dengan cara pembagian secara vertikal kekuasaan pemerintahan. Cukup banyak literatur mengenai pemerintahan modern yang mengatakan bahwa federalisme merupakan desentralisasi “tertinggi” dalam pengaturan proses dinamik hubungan antara pusat dan daerah. Alasan ini terkesan mendasari cara berpikir UU No. 32 Tahun 2004, yang menggeser paradigma otonomi daerah menurut pasal (1) c UU No. 5 Tahun 1974 sebagai “hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri”, menjadi seperti yang diformulasikan dalam pasal (1) h UU No. 32 Tahun 2004 yaitu “kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat”. Dalam hubungannya dengan konsep otonomi daerah, pasal 4 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota masing-masing memiliki pembagian urusan pemerintahan (Pasal 13 dan Pasal 14).

Kedua, dasar kerakyatan dalam desentralisasi dikatakan oleh Hatta sebagai hak rakyat di daerah untuk menentukan nasibnya sendiri dan mengatur pemerintahan sendiri (*self bestuur*). Hans Kelsen menyatakan bahwa meskipun cita-cita kedaulatan rakyat juga dapat terwujud dalam suasana sentralisme, tetapi desentralisasi tetap merupakan cara terbaik mewujudkan kedaulatan rakyat. Konsep otonomi daerah menurut UU No. 32 Tahun 2004 telah memberikan penekanan pada 2 (dua) variabel penting dalam teori desentralisasi yaitu pertama, kewenangan daerah dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dan kedua, aspirasi masyarakat yang harus menjadi acuan dalam penggunaan kewenangan daerah otonom.

Ketiga, sistem pelayanan publik yang efektif dan efisien adalah prinsip dasar dari desentralisasi. Hal itu ditegaskan dalam definisi otonomi daerah menurut UU No. 32 Tahun 2004 dengan istilah “mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat”. Implikasi dari pengaturan itu adalah antara lain alokasi dana perimbangan yang mampu mendukung kapasitas pelayanan (*service capacity*) Pemerintah Daerah.

Pelayanan publik yang ditegaskan sebagai kewajiban normatif Pemerintah Daerah beserta aparatnya harus terceminkan dalam Rencana Strategik (Renstra) Kepala Daerah berdasarkan PP No. 108 Tahun 2000, yang digunakan sebagai tolok ukur penilaian bagi kinerja Kepala Daerah. Standar pelayanan bagi Pemerintah Daerah yang menjadi konsekuensi dari otonomi daerah merupakan standar dan ukuran dari kinerja pelayanan publik bagi pemerintah Daerah. Hal inilah yang sebenarnya harus dimunculkan sebagai wacana dalam otonomi daerah dan *political decentralization* harus menempatkan rakyat

sebagai subyek dalam otonomi daerah dengan pelayanan publik sebagai pilar utama penopang otonomi daerah.

Disamping itu peran serta masyarakat dalam AMDAL merupakan bagian terpenting dalam melaksanakan kegiatan pembangunan di era otonomi daerah.

Agar dalam proses AMDAL dapat bersifat aspiratif, maka menurut Heroepoetri Arimbi, 1998 perlu dilakukan hal-hal sebagai berikut:¹⁰⁾

1. Perlu dipikirkan mekanisme pelayanan informasi di masing-masing Komisi AMDAL.
2. Perlu dijalankan mekanisme pemberitahuan (*notification*) yang sudah dituangkan dalam PP AMDAL.
3. Harus ada ketentuan yang mewajibkan pelibatan masyarakat sejak awal.
4. Perlu dikembangkan mekanisme banding dari masyarakat atas setiap keputusan AMDAL yang tidak mereka setujui.
5. Pengadaan dana partisipasi masyarakat yang mendukung masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses AMDAL.

Untuk melaksanakan beberapa ketentuan tersebut diatas, diperlukan strategi pelaksana secara berjenjang. Strategi pelaksana tersebut, yaitu:

1. Mekanisme pelayanan informasi

Perlu dibangun unit khusus di masing-masing instansi yang bertanggung jawab, di Bapedal, Bapedalda, dan unit khusus pelayanan informasi sebagai penunjang kegiatan komisi AMDAL, seperti pengelolaan perpustakaan terhadap semua dokumen AMDAL yang telah disetujui dan *up dating* informasi mengenai status suatu AMDAL, membuat ringkasan AMDAL dari suatu rencana kegiatan.

Dasar hukum dari pembentukan unit ini bisa dikeluarkan dalam bentuk Surat Keputusan (SK) Ketua Bapedal yang secara spesifik menyebutkan mandatnya, sekaligus hak dan kewajiban masyarakat untuk menikmati unit pelayanan ini.

2. Mekanisme pemberitahuan (*notification*)

Pengumuman atas rencana kegiatan yang wajib memiliki AMDAL ditentukan dalam PP AMDAL, namun karena tiadanya penjelasan tentang mekanisme pemberitahuan, menjadikan ketentuan tersebut mudah diabaikan.

3. Pelibatan masyarakat secara dini

Dalam praktek selama ini, peran serta masyarakat tidak dilakukan secara dini, namun hanya ditempatkan untuk berpartisipasi dalam komisi AMDAL. Dengan

demikian, masyarakat hanya mempunyai kesempatan untuk berpartisipasi pada tingkat penilaian (*review*), bukan sejak tahap niat pemrakarsa proyek melakukan kegiatannya sehingga dapat mengurangi (mereduksi) kemungkinan masyarakat untuk memberikan pendapatnya secara matang atas suatu proses AMDAL.

4. Mekanisme banding masyarakat

Mekanisme pengajuan keberatan masyarakat terhadap keputusan yang mereka tidak menyetujui seharusnya ada, sebagai upaya untuk memberikan saluran kebutuhan aspirasi masyarakat yang tidak tertampung. Karena itu, mekanismenya harus diciptakan sekaligus sebagai sarana untuk mendorong pengambil keputusan untuk mempertimbangkan secara sungguh-sungguh masukan yang didapat dari masyarakat.

5. Dana partisipasi masyarakat

Untuk mendukung suatu proses partisipasi masyarakat diperlukan dukungan sumber daya manusia dan sumber-sumber dana. Karena itu diusulkan agar dikembangkan dana partisipasi masyarakat dalam AMDAL.

Persoalan yang menjadi kendala turut serta atau partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan AMDAL, menurut pengamatan Heroepoetri Arimbi, 1998¹¹⁾, adalah pertama, adanya AMDAL fiktif, kedua, kurangnya tenaga ahli yang memadai, ketiga, masalah di tingkat konsultan dan komisi AMDAL; keempat, masalah pembiayaan atau dana pembuatan; dan kelima, penataan.

SIMPULAN DAN SARAN

Simpulan

1. Peran serta masyarakat dalam pelaksanaan otonomi daerah sampai saat ini masih bersifat semu belum dapat berjalan dengan sempurna dan sering diabaikan.
2. Konsepsi esensial yang perlu diterapkan dalam menyikapi peran serta masyarakat yang sering diabaikan pemerintah dalam penerapan otonomi daerah adalah :
 - a. Otonomi daerah harus memberikan kesempatan seluas-luasnya dan mampu menumbuhkan kedaulatan rakyat;
 - b. Otonomi daerah harus mampu menempatkan kebhinekaan sebagai modal dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan bukan memposisikan perbedaan dan pluralistik sebagai kendala yang menghambat pembangunan;

¹¹⁾ Heroepoetri, Arimbi. 1998. Partisipasi Masyarakat dan Keterbukaan Informasi dalam Proses AMDAL. Bapedal. Jakarta

- c. Otonomi daerah harus memperoleh porsi besar dalam pemberian otonomi melalui berbagai regulasi yang mampu mengubah peredaran uang yang terkonsentrasi di pusat untuk didistribusikan keseluruh daerah nusantara.
- d. Otonomi daerah harus memperhatikan peran serta masyarakat dalam AMDAL yang merupakan bagian terpenting dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan

Saran

Untuk menanggulangi peran serta masyarakat yang seringkali diabaikan oleh pemerintah selaku penentu kebijakan dalam pelaksanaan otonomi daerah sampai sekarang ini sangat diperlukan sebuah jaminan bahwa apa yang menjadi kebutuhan dan aspirasi masyarakat tertuang dalam kebijakan publik berdasarkan sebuah peraturan daerah yang partisipatif.

DAFTAR PUSTAKA

- Ashshofa, B., 2004. *Metode Penelitian Hukum*. PT. Rineka Cipta. Jakarta
- Badan Pengendalian Dampak Lingkungan (Bapedal), 1998. *Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup*. Bapedal. Jakarta
- Dadang Juliantara, 2004. *Mewujudkan Kabupaten Partisipatif*. Pustaka Jogja Mandiri. Yogyakarta
- Heroepoetri, Arimbi. 1998. *Partisipasi Masyarakat dan Keterbukaan Informasi dalam Proses AMDAL*. Bapedal. Jakarta
- Kantor Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia, 2000. *Makalah "Otonomi Dibidang Pengelolaan Lingkungan Hidup*. Mataram, 8 Mei 2000
- Koesnadi Harjosoemantri, 1986. Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Hukum Lingkungan pada Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada "Aspek Hukum Peran Serta Masyarakat Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup". Gadjah Mada University Press. Yogyakarta
- Natangsa Subakti. 2001. *Penegakan Hukum Lingkungan dan Antisipasi dalam Era Perdagangan Bebas*. Universitas Muhammadiyah Surakarta. Surakarta
- Sudharto P. Hadi. 1999. *Peran Serta Masyarakat dan Keterbukaan Informasi dalam Proses Amdal*. Makalah Seminar Bapedal, Jakarta, tanggal 3-4 Pebruari 1999 hal 2
- Undang-Undang Otonomi Daerah. 2005 . UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 33 Tahun 2004. Citra Umbara. Bandung
- Undang-Undang nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah
- Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945 Republik Indonesia.