INSTRUMEN HUKUM PENGELOLAAN LINGKUNGAN

Disampaikan pada *Seminar Nasional Pemikiran Perubahan UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup*, yang diselenggarakan oleh Kementerian Lingkungan Hidup
Tanggal 15 Desember 2003
di Hotel Indonesia
Jakarta

Oleh:
Prof. Dr. Siti Sundari Rangkuti, S.H.

UNIVERSITAS AIRLANGGA
FAKULTAS HUKUM
2003

DAFTAR ISI

Halaman

I	PENDAHULUAN	1
II	BAKU MUTU LINGKUNGAN (BML)	2
III	ANALISIS MENGENAI DAMPAK LINGKUNGAN (AMDAL)	4
IV	IZIN LINGKUNGAN	6
V	INSTRUMEN EKONOMIK	9
VI	AUDIT LINGKUNGAN	11
VII	PENUTUP	12
DAFTAR PUSTAKA		14

I PENDAHULUAN

Masalah lingkungan tidak selesai dengan memberlakukan undang-undang dan menyediakan dana untuk melaksanakannya. Penetapan suatu undang-undang yang mengandung instrumen hukum masih diuji dengan elemen pelaksanaan *("uitvoering"* atau *"implementation")* dan penegakan hukum *("handhaving"* atau *"enforcement")* yang merupakan bagian dari matarantai pengaturan *("regulatory chain")* pengelolaan lingkungan.

Dalam merumuskan kebijaksanaan lingkungan, Pemerintah lazimnya menetapkan *tujuan* yang hendak dicapai. Kebijaksanaan lingkungan disertai tindak lanjut pengarahan *dengan cara bagaimana* penetapan *tujuan* dapat dicapai agar ditaati masyarakat.

Undang-undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPLH) mendasari kebijaksanaan lingkungan di Indonesia, karena undang-undang, peraturan pemerintah dan peraturan pelaksanaan lainnya merupakan *instrumen kebijaksanaan ("instrumenten van beleid").* Instrumen kebijaksanaan lingkungan perlu ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan lingkungan demi kepastian hukum dan mencerminkan arti penting hukum bagi pemecahan masalah lingkungan. Instrumen hukum kebijaksanaan lingkungan *("juridische milieubeleidsinstrumenten")* ditetapkan oleh Pemerintah melalui berbagai sarana yang bersifat *pencegahan* atau setidak-tidaknya *pemulihan sampai tahap normal* kualitas lingkungan.

Indonesia belum mengenal *"asas-asas umum kebijaksanaan lingkungan" ("general principles of environmental policy")* serta instrumen pelaksanaannya. Dalam UUPLH dituangkan beberapa ketentuan, namun rumusannya tidak cermat. Di negara maju, termasuk Belanda, penuangan asas-asas dan instrumen ini merupakan salah satu *kunci* keberhasilan pengelolaan lingkungan.

Berdasarkan *tujuan* yang telah digariskan dan hendak dicapai perlu ditetapkan *pilihan optimal* terhadap berbagai jenis *instrumen* kebijaksanaan lingkungan yang diselaraskan dengan kesepakatan internasional.

Instrumen utama hukum lingkungan yang berfungsi mencegah pencemaran adalah: "izin lingkungan" *("milieuvergunning" – "environmental licence").* Perizinan lingkungan mempunyai hubungan yang erat dengan *baku mutu lingkungan* (BML) dan *analisis mengenai dampak lingkungan* (AMDAL).

II BAKU MUTU LINGKUNGAN (BML)

BML diperlukan untuk memberikan pedoman terhadap pengelolaan lingkungan secara konkrit; dasar hukumnya terdapat dalam Pasal 14 UUPLH yang diatur dengan *Peraturan Pemerintah* (PP). Ketentuan ini berbeda dengan Pasal 15 *Undang-undang No. 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup* (UULH) yang menetapkan: BML diatur dengan *peraturan*

perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan mengenai BML berbagai jenis sumber daya tidak perlu sama, bahkan dapat berbeda untuk setiap media lingkungan, wilayah atau waktu. Mengatur BML dalam PP berarti mempersulit mengubah BML dan akhirnya BML bersifat kaku dan sulit ditinjau atau dikoreksi.

Peraturan perundang-undangan tentang BML relevansinya memang terbatas waktunya, sehingga pada waktu tertentu perlu ditinjau dan disesuaikan kembali. Hal ini terutama mengingat perbedaan tata gunanya di samping kemungkinan perubahan keadaan lingkungan setempat serta perbedaan teknologi. **G.A. Biezeveld** mengemukakan:

> *Because of this we think it will be necessary to make the desired quality – level clear by quantifying the concentrations of specific substances, intensities of noise etc., which are considered to be desirable from environmental viewpoint.*

Istilah *baku mutu* dapat menimbulkan pengertian yang ambivalen dan banyak orang yang senang menggunakan istilah *nilai ambang batas*. Perbedaan kedua istilah itu adalah bahwa BML mempunyai karakter diwajibkan. Dengan demikian, BML selalu merupakan nilai ambang batas, tetapi tidak semua nilai ambang batas merupakan BML selama tidak diwajibkan berdasarkan peraturan hukum.

Dari segi *yuridis,* fungsi BML dalam pengelolaan lingkungan terutama adalah untuk menentukan *ada atau tidak ada* pencemaran lingkungan. Untuk menentukan ada atau tidak ada kerusakan

lingkungan, UUPLH mengintrodusir istilah *kriteria baku kerusakan lingkungan* – KBKL (Pasal 14 ayat 1 dan 3 jo. Pasal 1 angka 13). Bagi kegiatan yang mempunyai "dampak besar dan penting" terhadap lingkungan, BML dikaitkan lebih dulu dengan prosedur AMDAL. BML harus tercermin dalam *rencana pengelolaan lingkungan* (RKL). BML dipakai sebagai pedoman bagi RKL suatu kegiatan yang niscaya dituangkan sebagai *persyaratan perizinan* suatu rencana kegiatan.

III ANALISIS MENGENAI DAMPAK LINGKUNGAN (AMDAL)

Sebagai salah satu instrumen hukum lingkungan yang bertujuan mencegah pencemaran (perusakan) lingkungan melalui prosedur administratif bertahap, AMDAL diatur dalam Pasal 15 UUPLH yang tata cara penyusunan dan penilaiannya ditetapkan dengan PP. Dewasa ini, PP termaksud adalah *Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup* (PP AMDAL 1999) yang mengubah *Peraturan Pemerintah No. 51 Tahun 1993 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan* (PP AMDAL 1993). Berdasarkan Pasal 42 PP AMDAL 1999, ketentuan PP AMDAL 1999 berlaku efektif 18 bulan sejak tanggal diundangkan, 7 Mei 1999, berarti mulai tanggal 7 November 2000.

Secara *teoritik,* AMDAL merupakan bagian dari prosedur perizinan lingkungan. Ketentuan administratif dalam PP AMDAL 1993 mengkaitkan prosedur AMDAL dengan perizinan lingkungan

sebagaimana digariskan Pasal 5: pemberian izin usaha tetap oleh instansi yang membidangi jenis kegiatan dapat diberikan *setelah* adanya *pelaksanaan* RKL dan RPL (rencana pengelolaan lingkungan dan rencana pemantauan lingkungan).

Ketentuan Pasal 5 PP AMDAL 1993 tersebut *tidak logis*. Tidak mungkin ada pelaksanaan RKL dan RPL *sebelum* izin diberikan. Bahkan RKL dan RPL dicerminkan dalam *persyaratan perizinan* untuk mencegah pencemaran (perusakan) lingkungan. Hal ini diakui pula oleh Pasal 18 ayat (3) UUPLH. Namun, ketentuan Pasal 7 ayat (2) PP AMDAL 1999 yang menetapkan bahwa permohonan izin melakukan usaha dan/atau kegiatan yang diajukan pemrakarsa kepada pejabat yang berwenang *wajib* melampirkan keputusan kelayakan lingkungan yang diberikan oleh instansi yang bertanggung jawab, justru memunculkan adanya *AMDAL Prematur* dan bertentangan dengan Pasal 7 ayat (1) PP AMDAL 1999 sendiri.

PP AMDAL 1999 ternyata *tidak* menyempurnakan PP AMDAL 1993 secara substantif. Kekeliruan perumusan dalam Pasal 10 ayat (3) PP AMDAL 1993 *diabadikan* oleh Pasal 20 PP AMDAL 199 yang menyatakan:

> (1) Instansi yang bertanggung jawab menerbitkan keputusan kelayakan lingkungan hidup suatu usaha dan/atau kegiatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2), dalam jangka waktu selambat-lambatnya 75 (tujuh puluh lima) hari kerja terhitung sejak tanggal diterimanya dokumen analisis dampak lingkungan hidup, rencana pengelolaan lingkungan hidup, dan rencana pemantauan lingkungan hidup sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (2).

(2) Apabila instansi yang bertanggung jawab tidak menerbitkan keputusan dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1), maka rencana usaha dan/atau kegiatan yang bersangkutan dianggap layak lingkungan.

Ketentuan Pasal 20 ayat (2) PP AMDAL 1999 tersebut dapat menciptakan *AMDAL Aspal.* Kegiatan yang bersangkutan *dianggap layak* lingkungan meskipun AMDAL-nya *tanpa* diproses. Apakah *konsekuensi yuridis* bunyi ketentuan seperti itu terhadap prosedur AMDAL? Keruntuhan sistem AMDAL sebagai *instrumen hukum lingkungan* yang berfungsi sebagai sarana *pencegahan* pencemaran lingkungan. Rumusan Pasal 20 ayat (2) PP AMDAL 1999 berbeda persepsi dengan ketentuan Pasal 3 ayat (2) *Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara* (UU PERATUN). Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang menerima permohonan *dianggap* telah mengeluarkan keputusan yang berisi *penolakan permohonan* termaksud, apabila tenggang waktu yang ditetapkan telah lewat dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara itu bersikap diam, tidak melayani (atau sengaja berdiam diri) permohonan yang diterimanya.

IV IZIN LINGKUNGAN

Kompleksitas permasalahan perizinan lingkungan sesungguhnya tidak diselesaikan dengan diundangkannya UUPLH. Pasal 18 ayat (2) UUPLH menyatakan: izin melakukan kegiatan diberikan pejabat yang berwenang *"sesuai dengan peraturan*

perundang-undangan yang berlaku". Dengan ketentuan Pasal 18 ayat (2), UUPLH tidak mengalami kemajuan dari segi instrumen hukum lingkungan sebagai sarana pencegahan pencemaran, karena begitu banyak jenis izin di bidang lingkungan sebagaimana dikemukakan pada *Seminar Hukum Lingkungan* tanggal 1-2 Mei 1996 di Hotel Indonesia, Jakarta. Rupanya hasil penelitian tersebut tidak dipahami, sehingga dirumuskan saja: *"sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku"*, tanpa mengetahui konsekuensi yuridis administratifnya.

Inventarisasi dan telaah terhadap peraturan perundang-undangan di bidang lingkungan (sektoral) yang mengatur jenis dan prosedur perizinan untuk kegiatan yang mempunyai dampak penting terhadap lingkungan mengungkapkan perizinan lingkungan a.l. sebagai berikut:

1. Izin HO: *Hinder Ordonnantie,* Stb. 1926 No. 226, Pasal 1.
2. Izin Usaha Industri: Undang-undang No. 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian, Pasal 13 ayat (1).
3. Izin Pembuangan Limbah: UUPLH, Pasal 20; Izin Pembuangan Air Limbah: Peraturan Pemerintah No. 82 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air, Pasal 23(3d).

4. Izin melakukan usaha dan/atau kegiatan yang mengeluarkan emisi: Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran Udara, Pasal 22-24.

Izin lingkungan sebagai instrumen pencegahan pencemaran tidak diatur sebagai suatu *sistem perizinan lingkungan terpadu.* Perizinan lingkungan mengacu kepada sistem *izin ganda:* Izin Usaha Industri dan Izin HO yang tidak jelas perbedaannya, karena Undang-undang No. 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian dan *Hinder Ordonnantie* (HO), Stb. 1926 No. 226 tidak dipakai sebagai acuan untuk membenahi sistem perizinan lingkungan. Materi peraturan perundang-undangan di bidang perizinan terasa *tumpang tindih* dan *membingungkan* pemrakarsa suatu rencana kegiatan, dan juga masyarakat dalam berperanserta menyampaikan pendapat dalam prosedur penerbitan izin, apalagi prosedur yang *terpisah* satu sama lain dengan instansi terkait yang *berbeda* dan dari segi hukum lingkungan administratif mengandung kerancuan. Di sinilah letak arti penting unifikasi berbagai jenis izin lingkungan menjadi satu izin, yaitu *izin lingkungan terpadu ("integrale milieuvergunning").*

Sebagai upaya pengaturan, maka jenis-jenis perizinan lingkungan yang dewasa ini memerlukan keterpaduan diatur dalam:

a. *Hinder Ordonnantie*
b. UU Perindustrian
c. PP Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air

d. PP AMDAL (bagian dari prosedur perizinan)

e. PP Pengendalian Pencemaran Udara.

Dengan demikian, revisi terhadap UUPLH dengan menerapkan *sistem perizinan lingkungan terpadu* memerlukan kajian dan sekaligus perubahan *Hinder Ordonnantie,* UU Perindustrian, PP Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air, PP AMDAL dan PP Pengendalian Pencemaran Udara. Apabila pikiran ini ditempuh, timbullah masalah yang cukup mendasar: *Instansi manakah yang berwenang mengeluarkan "izin lingkungan"?* Logikanya tentu *Menteri Lingkungan* (bukan Menteri Negara) pada tingkat Pusat, dan instansi yang berwenang pada Daerah Propinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Dalam rangka menyusun revisi terhadap UUPLH, maka sistem perizinan lingkungan terpadu membawa serta pemikiran baru tentang *kelembagaan* pengelolaan lingkungan, yaitu *Kementerian Lingkungan dan Penataan Ruang.*

V INSTRUMEN EKONOMIK

Instrumen ekonomik telah dituangkan pada *Principle 16* Deklarasi Rio:

> *National authorities should endeavour to promote the internalization of environmental costs and the use of economic instruments, taking into account the approach that the polluter should, in principle, bear the cost of pollution, with due regard to the public interest and without distorting international trade and investment.*

Penerapan instrumen ekonomik dilakukan melalui *pajak atau pungutan pencemaran ("pollution charges")* seperti misalnya: *"air pollution fee", "water pollution fee",* dan lain-lain yang justru tidak dituangkan dalam UUPLH.

Dasar pemikiran *"pungutan pencemaran"* adalah *"the polluter-pays principle"* (prinsip pencemar membayar) yang tujuan utamanya adalah untuk membiayai upaya-upaya pengendalian pencemaran. Pungutan pencemaran merupakan *insentif* bagi pencemar untuk menghilangkan atau mengurangi pencemaran. Insentif untuk mencegah pencemaran lingkungan yang dilaksanakan Pemerintah dapat berbentuk bantuan keuangan berupa subsidi, iuran investasi dan sarana fiskal, tetapi bantuan itu dapat menjadi *disinsentif* bila pencemar tidak tergugah untuk lepas dari ketergantungan kepada Pemerintah. Pada intinya, *prinsip pencemar membayar* mengandung makna: *pencemar harus memikul biaya pencegahan pencemaran.*

Menurut UULH, pengaturan instrumen ekonomik terdapat dalam Pasal 10 ayat (3)c tentang pajak dan retribusi lingkungan, yang ditetapkan lebih lanjut dengan peraturan perundang-undangan. Penjelasan Pasal 8 UULH mengungkapkan pula langkah-langkah mengenai instrumen ekonomik yang dapat ditempuh Pemerintah, misalnya dalam bidang perpajakan sebagai insentif guna lebih meningkatkan pemeliharaan lingkungan dan disinsentif untuk mencegah pencemaran lingkungan.

Penjelasan Pasal 34 ayat (1) UUPLH yang menyatakan: "Ayat ini merupakan realisasi asas yang ada dalam hukum lingkungan hidup yang disebut asas pencemar membayar" adalah *keliru.* Gugatan ganti kerugian ke pengadilan merupakan langkah represif. Tidaklah tepat kalau dikatakan "gugatan ganti rugi merupakan realisasi asas hukum lingkungan yang disebut asas pencemar membayar". Asas pencemar membayar bersifat *preventif* yang diwujudkan sebagai instrumen ekonomik.

VI AUDIT LINGKUNGAN

"Pollution Prevention Pays" menekankan kepada upaya pencegahan pencemaran (limbah) dalam proses produksi dengan tetap menjamin *"profits"* melalui penerapan teknologi lebih bersih *("cleaner technology")* sejak awal proses produksi. Pedoman pemikirannya: teknologi mungkin, ekonomi layak dan lingkungan serasi dengan dasar rumus berikut:

(POLLUTANTS + KNOW-HOW = POTENTIAL RESOURCES + PROFITS)

Kebenaran rumusan tersebut telah dibuktikan penerapannya oleh *3M Corporation,* antara lain melalui *"environmental audit".* Pasal 28 dan Pasal 29 UUPLH telah mengaturnya, namun rumusan Pasal 29 ayat (1) dan ayat (3) mengandung indikasi kelemahan pengaturan yang perlu disempurnakan.

VII PENUTUP

Analisis segi hukum lingkungan dan teknis yuridis di atas mengungkapkan banyaknya kelemahan dan kekeliruan pengaturan dalam UUPLH, sehingga menimbulkan persoalan mengenai efektivitas UUPLH. UUPLH yang diharapkan mampu mewujudkan pembangunan berkelanjutan, ternyata mengandung banyak ketentuan yang secara mendasar justru menimbulkan kerancuan dan memerlukan pengkajian lebih lanjut agar penerapannya tidak keliru.

Ketentuan-ketentuan yang tertuang dalam UUPLH belum bersifat menyempurnakan UULH dari segi *"pengelolaan"* lingkungan. Rumusan tentang kelembagaan pengelolaan lingkungan dan instrumen hukum lingkungan terutama yang bersifat pencegahan pencemaran (perusakan) lingkungan masih sangat lemah. BML yang diatur dengan Peraturan Pemerintah sangat *kaku.* Pengaturan AMDAL yang terdapat dalam PP AMDAL 1999 juga kurang mencerminkan substansi hukum lingkungan. Perizinan lingkungan berdasarkan UUPLH justru semakin kompleks dan problematis. Instrumen ekonomik yang berfungsi untuk membiayai pengelolaan lingkungan yang begitu penting ternyata tidak dituangkan dalam UUPLH.

Era reformasi dewasa ini hendaknya menjadi momentum melakukan pembaruan bidang hukum lingkungan dari aspek kelembagaan pengelolaan lingkungan dan instrumen hukum

lingkungan menuju *sistem perizinan lingkungan terpadu.* Penuangan sistem perizinan lingkungan terpadu dalam *"RUU Perubahan UUPLH"* membawa konsekuensi perubahan mendasar dalam peraturan perundang-undangan lingkungan, termasuk instansi yang berwenang memberi *"izin lingkungan"*. Pemikiran mengenai perlunya lembaga yang memiliki wewenang penuh dalam pengelolaan lingkungan berarti berupaya memahami gagasan tentang pembentukan *"Kementerian Lingkungan dan Penataan Ruang".*

Penuangan substansi hukum lingkungan ke dalam undang-undang lingkungan nasional diharapkan mampu mendesak *frontier* ilmu pengetahuan hukum lingkungan Indonesia ke arah lebih maju dan menimbulkan pemikiran perlunya UUPLH segera *direvisi* yang sekaligus berfungsi mencabut produk hukum kolonial: *"Hinder Ordonnantie"* (HO), Stb. 1926 No. 226 dan mengubah Undang-undang No. 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian.

DAFTAR PUSTAKA

Addink, G.H., *General Principles of Good Governance Under GALA,* Utrecht University, Utrecht, 2001.

Biezeveld, G.A., "Course on Environmental Law Enforcement", *Syllabus,* Surabaya, January 9-14, 1995.

------, *Duurzame Milieuwetgeving,* Boom Juridische Uitgevers, Den Haag, 2002.

Brussaard, W., et al., *Milieurecht,* vierde druk, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1996.

Ginther, Konrad, Erick Denter and Paul J.J.M. de Waart, *Sustainable Development and Good Governance,* Martinus Nijhoff Publishers, 3300 AD Dordrecht, The Netherlands, 1995.

Huisingh, Donald, *Pollution Prevention Pays: Impossible Dream or Attainable Goal?,* Ministry VROM, The Netherlands, 1986.

Lovei, Magda & Charles Weiss, Jr., *Environmental Management and Institutions in OECD Countries,* World Bank Technical Paper No. 391, Washington, D.C., 1998.

Rangkuti, Siti Sundari, *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional,* Edisi Kedua, Airlangga University Press, Surabaya, 2000.

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

------, "Penegakan Hukum Lingkungan Administratif di Indonesia", *Pro Justitia,* Tahun XVII No. 1, Januari 1999.

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

------, "Unifikasi Perizinan Lingkungan", *Suara Pembaruan,* 11 Juli 1999.

Ten Berge, J.B.J.M., *Recent Development in General Administrative Law in the Netherlands,* Course Book 1994, Utrecht, 1994.

Van Buuren, P.J.J. et al., *Bestuursdwang en Dwangsom,* W.E.J.