

Konsep Hukum Administrasi Lingkungan Dalam Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan

Mukhlis

Abstract

Nowadays, Enviromental issue is not belong to Individual or bilateral issue merely, it has becornara collective responsibility of all people in the world. We can say that any pollution and environmental damage almost reach out the highest culmination. A conjuncture enviromental disaster almost occurred in all over epicentrum of the world, including Indonesia. It will be an undebatable proof that between human and nature in the context of enviromental management is getting to be unfriendly. Thus, prevailing every existing issue, needs a progressive and integrative legal breakthrough, which is become one of elegant solution for sake of suistainable development purposes. Therefore, hopefully, the estuary of this writing is attempt to give alternative idea to development of the concept of legal administrative oversight, which will be a reference for development of administrative law and currently as a correction of the oversight of enviromental administration all at once.

Keywords: *Legal Concept, Enviromental Administration and Suistainable Development.*

PENDAHULUAN

Konstruksi UUD 1945 mengamatkan agar sumber daya alam dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Kemakmuran tersebut haruslah dapat dinikmati oleh generasi

sekarang maupun generasi mendatang. Selain itu, pembangunan tidak hanya mengejar kemakmuran lahiriah atau kepuasan batiniah saja akan tetapi juga keseimbangan antara keduanya. Sehingga pengelolaan, penggunaan maupun pemanfaatan sumber daya alam harus diseimbangkan dengan lingkungan hidup. Pengelolaan lingkungan hidup menuntut dikembangkannya suatu sistem dengan keterpaduan sebagai ciri utamanya. Sehingga, perlu adanya suatu kebijaksanaan nasional pengelolaan lingkungan hidup yang komprehensif.

Bertalian dengan hal tersebut diatas, maka peningkatan pembangunan mengandung risiko pencemaran dan perusakan lingkungan yang berakibat pada rusaknya struktur dan fungsi dasar ekosistem yang menjadi penunjang kehidupan. Hal semacam itu merupakan beban sosial, karena pada akhirnya masyarakat dan pemerintahlah yang harus menanggung beban pemulihannya. Terpeliharanya ekosistem yang baik dan sehat merupakan tanggung jawab yang menuntut peranserta setiap anggota masyarakat untuk meningkatkan daya dukung lingkungan. Oleh karena itu, pembangunan (khususnya dibidang lingkungan) yang bijaksana harus dilandasi adanya wawasan lingkungan sebagai sarana untuk mencapai kesinambungan dan menjadi jaminan bagi kesejahteraan generasi sekarang dan mendatang.

Kekayaan sumber daya alam yang dimiliki oleh bangsa Indonesia merupakan suatu modal penting dalam proses penyelenggaraan pembangunan nasional. Pemerintah sebagai pihak atau lembaga memiliki kewenangan untuk mengelola dan memanfaatkannya. I Nyoman Nurjaya¹⁰⁵, mengatakan bahwa penyelenggaraan pembangunan nasional yang hanya diabdikan demi peningkatan pendapatan dan devisa negara (*state revenue*), maka pemanfaatan SDA dilakukan tanpa memperhatikan prinsip-prinsip keadilan, demokratisasi, dan keberlanjutan fungsi sumber daya alam. Hal ini merupakan salah satu wujud timbulnya permasalahan lingkungan hidup.

¹⁰⁵ I Nyoman Nurjaya, *Pengelolaan Sumber Daya Alam dalam Perspektif Antropologi Hukum*, diterbitkan atas kerjasama Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana, Arena Hukum Majalah Fakultas Hukum Universitas Brawijaya dengan Penerbit Universitas Negeri Malang (Malang: UM Press, 2006), hlm, 68-69.

Bekaitan dengan hal tersebut diatas maka diperlukan pencarian alternatif kerangka fikir dan alternatif penyelesaian terhadap berbagai macam persoalan lingkungan hidup. Bagaimanakah relevansi konsep dengan substansi pengelolaan lingkungan hidup yang baik (*principles of good environmental governance*)¹⁰⁶ sebagaimana yang diatur dalam UUPPLH 2009 yang beralaku dewasa ini (*ius constitutum*) demi terwujudnya sistem pengelolaan lingkungan hidup yang berbasis atau berparadigma *ius constituendum*? Mengingat bahwa semakin banyaknya permasalahan-permasalahan dibidang lingkungan serta semakin berkembangnya hukum lingkungan di negara-negara maju.

PEMBAHASAN

1. Hakekat Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development*)

Konsep pembangunan berkelanjutan merupakan suatu konsep pembangunan di bidang pengelolaan lingkungan hidup yang muncul dan berawal dari rasa keprihatinan negara-negara dunia terhadap timbulnya kerusakan dan pencemaran lingkungan yang semakin mengkhawatirkan akan keberlangsungan fungsi kelestarian lingkungan dan daya dukungnya terhadap kepentingan generasi sekarang maupun generasi yang akan datang. Konsep ini lahir dan berkembang setelah diawali dengan adanya Konferensi Tingkat Tinggi yang diadakan oleh PBB pada Tahun 1972 di Swedia. Konferensi ini kemudian dikenal dengan Deklarasi Stockholm 1972. Sejak tahun 1980-an agenda politik lingkungan hidup mulai dipusatkan pada paradigma pembangunan berkelanjutan. Perjalanan konsep pembangunan berkelanjutan kembali muncul dalam *World Conservation Strategy* dari *the International Union for the Conservation of Nature* (1980), kemudian istilah pembangunan berkelanjutan dipakai oleh **Lester R. Brown** dalam buku *Building a Sustainable*

¹⁰⁶ Prinsip pengelolaan lingkungan hidup adalah suatu prinsip-prinsip yang berkaitan dengan prinsip pelestarian fungsi lingkungan, prinsip perlindungan dan prinsip pencegahan terhadap pencemaran lingkungan hidup. Prinsip ini tentu saja menjadi salah satu landasan fundamental didalam pengelolaan lingkungan hidup.

Society (1981). Istilah tersebut kemudian menjadi sangat populer melalui laporan **Brundtland**, *Our Common Future* (1987).¹⁰⁷

Pasca Deklarasi Stockholm 1972, kemudian dibentuklah Komisi Dunia untuk lingkungan dan pembangunan oleh PBB. Komisi ini dikenal dengan *World Commission on Environment and Development* (WCED).¹⁰⁸ Merujuk pada tugas yang melekat dalam WCED, dalam laporannya yang berjudul "*Our Common Future*". Pada tahun 1987 memunculkan adanya konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Batasan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) menurut WCED adalah sebagai berikut: "*sustainable development is development that meets the needs of present without compromising the ability of future generations to meet own needs*". Berdasarkan pada batasan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) yang diberikan WCED tersebut, pada hakikatnya makna pembangunan berkelanjutan, yaitu: 1). *The concept of needs, in particular the essential needs of the worlds poor, to which over-riding priority should be given*; (Artinya: gagasan "kebutuhan" khususnya kebutuhan esensial bagi masyarakat miskin yang harus diberi prioritas utama); dan 2). *The idea of limitation imposed by the state of technology and social organization on the environment is ability to meet present and future needs*; (gagasan keterbatasan yang bersumber pada kondisi teknologi dan organisasi sosial terhadap kemampuan lingkungan untuk memenuhi kebutuhan kini dan hari depan). Kemudian, pada tahun 1992 merupakan puncak dari proses politik, yang akhirnya pada Konferensi Tingkat Tinggi Bumi di Rio de Janeiro, Brasil, paradigma pembangunan berkelanjutan

¹⁰⁷ A. Sonny Keraf, *Pembangunan Berkelanjutan atau Berkelanjutan Ekologi?*, dalam Erman Rajagukguk dan Ridwan Khairandy (Editor), *Hukum dan Lingkungan Hidup Indonesia*, Program Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, (Jakarta: FH. UL., 2001), hlm. 1.

¹⁰⁸ Adapun tugas utama dari WCED adalah sebagai berikut: 1). Mengajukan strategi jangka panjang tentang pengembangan lingkungan menuju pembangunan berkelanjutan di tahun 2000 dan sesudahnya; 2). Mengajukan cara-cara agar keprihatinan lingkungan dituangkan dalam kerjasama antarnegara untuk mencapai keserasian antara kependudukan, sumber daya alam, lingkungan dan pembangunan; 3). Mengajukan cara-cara agar masyarakat internasional dapat menanggapi secara lebih efektif pola pembangunan berwawasan lingkungan; dan 4). Mengajukan cara-cara masalah lingkungan jangka panjang dapat ditanggapi dalam agenda-agenda aksi untuk dasawarsa pembangunan.

telah diterima sebagai sebuah agenda politik pembangunan untuk semua negara di dunia.

Landasan konstitusional berkaitan dengan pengertian pembangunan berkelanjutan secara tersirat dapat dijumpai dalam ketentuan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan: "Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan hidup, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional". Sedangkan dalam dunia internasional, mengenai *sustainable development* dikembangkan melalui *The World Commission on Environment and Development* tahun 1987 yang lebih dikenal dengan "Laporan Brundtland"¹⁰⁹ dengan judul "*Our Common Future*" (Masa Depan Kita Bersama). Pada laporan tersebut dikemukakan adanya keharusan setiap negara untuk menerapkan *sustainable development*.¹¹⁰

Di Indonesia, pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) disebut dengan: "Pembangunan Berkelanjutan Yang Berwawasan Lingkungan", dirumuskan melalui definisi yuridis. Definisi pembangunan berkelanjutan dirumuskan sebagai:

Pembangunan berkelanjutan adalah upaya sadar dan terencana yang memadukan aspek lingkungan hidup, sosial, dan ekonomi ke dalam strategi pembangunan untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan.¹¹¹

Menurut pandangan **I Made Arya Utama**,¹¹² bilamana perbedaan batasan pembangunan berkelanjutan tersebut diapadukan dengan konsep dari WCED, maka konsep pembangunan berkelanjutan dapat diberikan suatu batasan sebagai "pembangunan yang mengelola SDA secara rasional dan bijaksana untuk memenuhi kebutuhan generasi sekarang tanpa mengabaikan kebutuhan generasi

¹⁰⁹ Janine Feretti, *Common Future*, (Toronto Ontario: Penerbit Pollution Probe, 1989), hlm, vii.

¹¹⁰ I Made Arya Utama, *Hukum Lingkungan: Sistem Hukum Perizinan Berwawasan Lingkungan untuk Pembangunan Berkelanjutan*, (Bandung: Pustaka Sutra, 2007), hlm, 63.

¹¹¹ Lihat Ketentuan Pasal 1 angka (3) UUPPLH.

¹¹² *Ibid* , Hlm, 65.

mendatang". Dengan batasan tersebut maka baik proses maupun tujuan pembangunan tetap terukur, sehingga dapat dihindarkan berlangsungnya pembangunan yang menghalalkan segala cara untuk dapat memenuhi kebutuhan generasi sekarang maupun generasi mendatang dan sebaliknya berlangsung pembangunan yang rasional dan bijaksana hanya untuk kepentingan generasi sekarang saja. Dalam hal ini, keberlanjutan lingkungan hidup untuk mendukung kehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya menjadi salah satu unsur dasar dalam konsep pembangunan berkelanjutan. Sedangkan keberlanjutan lingkungan hidup sendiri hanya akan terwujud melalui pembangunan yang berwawasan lingkungan hidup (*eco-development*). Konsep pembangunan berkelanjutan merupakan paradigma pembangunan yang diarahkan untuk memenuhi kebutuhan generasi saat ini sekaligus juga untuk memenuhi kebutuhan generasi mendatang. Dengan demikian, sumber daya yang ada saat ini dimanfaatkan bukan hanya untuk memenuhi kebutuhan generasi masa sekarang saja, tetapi jauh kedepan untuk generasi yang akan datang sesuai dengan prinsip keadilan antar dan intergenerasi (*intergenerational and intragenerational equity principle*).

Pemahaman terhadap konsep pembangunan berkelanjutan mengandung dimensi yang sangat luas, integratif dan komprehensif, tidak saja mengandung dimensi fisik-ekologis, melainkan juga sosial, budaya, politik dan hukum. Dimensi sosial, budaya, politik, dan hukum sangat penting dan mendasar dalam konteks pengelolaan lingkungan hidup yang berbasis pada pembangunan berkelanjutan bagi negara berkembang oleh karena ketimpangan itu cukup besar. Dengan demikian, konsep pembangunan berkelanjutan bukan merupakan konsep yang statis dan deterministik (tidak dapat dirubah), namun merupakan suatu konsep yang dinamis dan terbuka sehingga perlu terus untuk dikaji dan dikembangkan. Konsep pembangunan berkelanjutan dan perspektif hukum adalah merupakan bagian hukum lingkungan modern. Menarik untuk disimak beberapa kriteria dari pembangunan berkelanjutan yang dihasilkan oleh Komisi *Bali Sustainable Development Project*

(BSDP), yang didalamnya menyertakan adanya aspek kultur serta keharmonian atau keseimbangan.¹¹³

Dengan demikian, dari berbagai uraian terkait dengan pengertian atau batasan dari pembangunan berkelanjutan dalam konteks pengelolaan lingkungan hidup tersebut, dapat disimpulkan bahwa rumusan pembangunan berkelanjutan pada dasarnya mengandung dua konsep, yaitu: *pertama*, konsep kebutuhan (*needs*) terutama kebutuhan dari rakyat miskin di dunia yang memerlukan prioritas penanganan. *Kedua*, keterbatasan (*limitations*) kemampuan lingkungan hidup dalam rangka memenuhi kebutuhan manusia sekarang maupun pemenuhan kebutuhan yang akan datang.¹¹⁴ Di samping itu, pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) merupakan konsep memajukan keterpaduan antara komponen atau aspek pembangunan berkelanjutan, pembangunan ekonomi, sosial dan perlindungan terhadap lingkungan hidup, sebagai pilar-pilar yang saling menopang, tergantung dan memperkuat satu sama lain.

2. Prinsip-Prinsip Hukum Pembangunan Berkelanjutan dalam Perspektif UU No. 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Eksistensi prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan dalam pengelolaan SDA dan lingkungan hidup dalam KTT Bumi Rio de Janeiro, seperti prinsip keadilan dalam satu generasi, prinsip pencegahan dini, prinsip perlindungan keragaman hayati dan prinsip internalisasi biaya lingkungan, setidaknya menjadi referensi penting bagi negara-negara untuk melindungi sumber daya alam dan lingkungan hidupnya dari ancaman kerusakan atau pencemaran. Menurut **Daud Silalahi**,¹¹⁵ dikatakan bahwa prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan tersebut akan membawa pengaruh kepada prinsip hukum tradisional yang harus

¹¹³ I Made Arya Utama, 2007, *Op-Cit*, Hlm, 67-68. Lihat juga dalam Bakti Setiawan, *Konsep Dasar dan Prinsip-prinsip Pengelolaan Lingkungan*, Makalah, (Semarang: Pusat Penelitian Lingkungan Hidup Universitas Diponegoro, 1999), hlm, 11-12.

¹¹⁴ Stuart Bell dan Donald Mc. Gillivray, *Environmental Law*, Fifth Edition, (London: Blackstone Press Limited, 2000), hlm, 39.

¹¹⁵ Daud Silalahi, *Hukum Lingkungan dalam Penegakan Hukum Lingkungan di Indonesia*, Edisi Ketiga, (Bandung: Alumni, 1996), hlm, 15.

menyesuaikan diri pada perkembangan ilmu dan teknologi yang membawa dimensi baru pada aspek-aspek hukum dari proses pembangunan. Pembangunan membawa kondisi dan nilai baru yang akan mempengaruhi nilai-nilai yang ada, baik secara ekonomi maupun sosial sehingga diperlukan suatu proses penyesuaian terhadap kebutuhan baru (*new needs*).

Pascakonferensi Stockholm 1972, perkembangan pembangunan nasional dalam konteks upaya perlindungan lingkungan hidup melalui dibentuknya perangkat-perangkat hukum nasional dibidang lingkungan hidup menunjukkan adanya kemajuan yang sangat berarti. Hal ini dapat dibuktikan dengan diundangkan UUPPLH 1982 yang kemudian di ganti dengan UUPPLH 1997. Adapun salah satu pertimbangan yang melandasi atau mendasari perubahan undang-undang lingkungan tersebut, adalah adanya kesadaran dan kehidupan masyarakat kaitannya dengan pengelolaan lingkungan hidup yang telah mengalami perkembangan sedemikian rupa, sehingga perlu adanya penyempurnaan untuk mencapai tujuan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup.¹¹⁶ Pada perkembangannya UUPPLH 1997 belum mampu mengakomodir kepentingan masyarakat terkait pengelolaan lingkungan dan meningkatnya efek pemanasan global menjadikan undang-undang tersebut diganti dengan UUPPLH.

Dalam konteks UUPPLH, terdapat beberapa prinsip hukum lingkungan yang menjadi landasan terhadap pengelolaan lingkungan hidup. Beberapa prinsip hukum ini erat kaitannya dengan upaya pencegahan terhadap pencemaran dan perusakan lingkungan hidup yang diakibatkan limbah industri yang dihasilkan oleh perusahaan-perusahaan industri di tanah air. Berikut ini uraian prinsip-prinsip hukum lingkungan dalam konteks pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia:

a). Prinsip Pembangunan Berkelanjutan yang Berwawasan Lingkungan Hidup

Prinsip pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup, pada hakikatnya merefleksikan makna yang sarat dengan harapan untuk memadukan lingkungan hidup

¹¹⁶ Lihat dalam Pertimbangan Huruf e UUPPLH 1997.

ke dalam proses pembangunan guna menjamin kemampuan, kesejahteraan dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan. Prinsip ini menjadi landasan filosofis pembangunan nasional, meski realitas menunjukkan bahwa intensitas pencemaran dan perusakan lingkungan hidup tetap terjadi dan mengancam kehidupan masyarakat dan lingkungan hidup itu sendiri.¹¹⁷

Dalam perspektif yuridis, prinsip pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup merupakan suatu upaya sadar dan terencana, yang memadukan lingkungan hidup, termasuk sumber daya kedalam proses pembangunan untuk menjamin kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan. Disamping itu, pengelolaan lingkungan hidup diselenggarakan dengan asas tanggung jawab negara, asas berkelanjutan, dan asas manfaat bertujuan untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.¹¹⁸ Sejalan dengan ketentuan tersebut, **Emil Salim**,¹¹⁹ mendeskripsikan tentang pembangunan dan lingkungan hidup sebagai berikut:

¹¹⁷ Pencemaran dan perusakan lingkungan hidup sampai saat ini yang terjadi di Indonesia misalnya: 1). Semburan Lumpur Panas Lapindo Brantas di Jawa Timur (2006), 2). Adanya Kebakaran Hutan dan Lahan di Riau (2003-sampai sekarang), 3). Pencemaran di Teluk Buyat Sulawesi Utara oleh PT Newmont Minahasa Raya (2004), 4). Adanya Kebakaran Hutan dan Lahan di Kalimantan Barat (2005), 5). Pembalakan Liar (*Illegal Logging*) di Kalimantan, 6). Adanya pencemaran Kali Surabaya (1995-2005), 7). Adanya Pengalihan Fungsi Hutan Lindung menjadi kawasan perkotaan di Riau (2007), 8). Adanya kerusakan Hutan di Kalimantan Timur (2004-2008), yang menurut hasil penelitian yang dilakukan oleh Wahana Lingkungan Hidup (WALHI) Tahun 2008, merupakan puncak terjadinya kerusakan lingkungan hidup di Kalimantan Timur. Dikatakan tidak kurang dari 900.000 hektare (ha) hutan di Propinsi tersebut mengalami kerusakan atau beralih fungsi. Konversi kawasan hutan sudah tidak terkendali, bukan untuk kepentingan bahan kayu semata, melainkan sektor industri lain yang justru lebih sering memanfaatkannya. Penelitian WALHI tersebut tidak jauh berbeda dengan data milik Dinas Kehutanan Kalimantan Timur, dikatakan bahwa luas hutan yang rusak mengalami peningkatan setiap tahun. Pada tahun 2000-2004, rata-rata mengalami kerusakan hutan mencapai 500.000 ha per tahunnya. Sedangkan pada kurun waktu tahun 2004-2008, kerusakan hutan telah mencapai 900.000 ha.

¹¹⁸ Lihat dalam Ketentuan Psal 1 Angka 3 dan Bab II Pasal 3 UUPH.

¹¹⁹ Emil Salim, *Pembangunan Berwawasan Lingkungan*, Cetakan Keenam (Jakarta: LP3ES, 1991), hlm, 9.

“Bahwa unsur lingkungan itu melarut dalam pembangunan. Unsur lingkungan tidak dilihat terpisah dari pembangunan sebagaimana dipisahkannya gula dari air teh, tetapi lingkungan dilarutkan dalam pembangunan berkelanjutan seperti gula melarut dalam teh manis”.

Dengan demikian, filosofi lingkungan dan pembangunan kaitannya dengan penerapan prinsip pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup ini selain mengedepankan aspek kesejahteraan dan mutu hidup generasi sekarang dan generasi yang akan datang, juga memperhatikan tentang kemampuan daya dukung lingkungan hidup dalam menopang kehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya.

Tidak dapat dipungkiri bahwa dampak negatif dari pembangunan adalah munculnya pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup, meski instrumen hukum seperti UUPPLH telah diberlakukan sebagai upaya preventif dan represif terhadap kelangsungan lingkungan hidup dari ancaman dan gangguan yang dilakukan oleh masyarakat atau pelaku usaha dalam melaksanakan aktivitas ekonominya. Oleh karena itu, eksistensi instrumen hukum yang berupa UUPPLH diharapkan dapat meminimalisasi risiko ekologis yang timbul akibat dampak pembangunan yang tidak memperhatikan segi-segi atau aspek kelangsungan lingkungan hidup. Selain itu, harus dibarengi pula dengan adanya upaya yang sungguh-sungguh dari negara dalam melakukan *law enforcement*¹²⁰ terhadap para pelaku usaha lingkungan hidup yang menimbulkan adanya pencemaran dan perusakan lingkungan hidup.

b). Prinsip Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup

Adanya peningkatan kegiatan pembangunan mengandung risiko pencemaran dan perusakan lingkungan hidup sehingga struktur dan fungsi dasar ekosistem yang menjadi penunjang kehidupan akan rusak. Salah satu perangkat aturan hukum yang berkaitan dengan upaya pelestarian lingkungan hidup adalah UUPPLH. Karena setiap

¹²⁰ Sri Hastuti Puspitasari, *Pembangunan, Risiko Ekologis dan Perspektif Jender*, dalam Erman Rajagukguk dan Ridwan Khairandy (Editor), *Hukum dan Lingkungan Hidup Indonesia*, (Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2001), hlm, 28.

orang berkewajiban memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup serta mencegah dan menanggulangi pencemaran dan perusakan lingkungan hidup. Upaya menjaga kelestarian serta mencegah pencemaran lingkungan adalah kewajiban yang dibebankan kepada setiap orang, baik sebagai individu maupun makhluk sosial dalam kehidupan masyarakat. Kewajiban memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup serta mencegah adanya pencemaran itu menurut Penjelasan UUPPLH, mengandung makna bahwa setiap orang turut berperanserta dalam upaya memelihara lingkungan hidup.¹²¹

Dalam perspektif teoretis-yuridis, upaya menjaga kelestarian serta mencegah timbulnya pencemaran lingkungan hidup, dibebankan kepada perusahaan-perusahaan industri di tanah air.¹²² Oleh karena itu, menghadapi dinamika aktivitas perusahaan-perusahaan industri dewasa ini, secara teoretis-idealitis prinsip hukum pelestarian lingkungan hidup mestinya tetap dijadikan landasan komitmen bagi perusahaan-perusahaan industri dalam mengaktualisasikan aktivitas ekonominya. Mengingat prinsip pelestarian fungsi lingkungan ini adalah sebuah instrumen yuridis yang tidak dapat diabaikan oleh para pelaku usaha di tanah air.

Dengan kata lain, prinsip hukum pelestarian fungsi lingkungan hidup itu mengandung beberapa aspek fundamental yang dapat mencegah timbulnya pencemaran limbah industri nasional.¹²³ Untuk itu, disadari bahwa aktivitas perusahaan-perusahaan industri dapat menimbulkan pencemaran lingkungan hidup. Konsekuensinya, limbah yang dihasilkannya pun dipandang merupakan ancaman berbahaya bagi kelangsungan hidup masyarakat dan lingkungan

¹²¹ Lihat dalam Penjelasan Pasal 70 Ayat (2) UUPPLH.

¹²² Lihat dalam Ketentuan Pasal 21 Ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian.

¹²³ Beberapa aspek yang dimaksud antara lain: (i) Analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL); (ii) Pengelolaan limbah; (iii) dan Pengelolaan bahan berbahaya dan beracun (B3). Ketiga aspek tersebut dipandang sangat urgen untuk mendukung terwujudnya pelestarian fungsi lingkungan hidup. Oleh karena itu, perusahaan-perusahaan industri wajib memiliki AMDAL sebagai piranti atau instrumen hukum administrasi lingkungan yang berfungsi untuk mencegah dampak yang ditimbulkannya terhadap lingkungan hidup. Selain itu, perusahaan-perusahaan industri wajib pula mengelola limbah industrinya dan limbah yang dapat mengandung B3 yang dapat merusak kelestarian fungsi lingkungan hidup.

hidup itu sendiri. Oleh karena itu, aktualisasi prinsip pelestarian fungsi lingkungan hidup ini, pada hakikatnya adalah mencegah lingkungan hidup terhindar dari pencemaran atau kerusakan akibat melemahnya komitmen pelaku usaha terhadap kelestarian fungsi lingkungan hidup ketika melakukan aktivitas ekonominya.

c). Prinsip Ganti Kerugian Akibat Pencemaran Lingkungan Hidup

Prinsip hukum lingkungan lainnya yang dapat didayagunakan sebagai upaya preventif terhadap pencemaran limbah industri nasional, adalah prinsip ganti kerugian. Landasan hukum prinsip ganti kerugian akibat pencemaran lingkungan hidup ini dapat ditunjukkan melalui ketentuan Pasal 87 ayat (1) - (4) UUPPLH.¹²⁴ Ketentuan *normatif* tersebut merupakan realisasi prinsip yang ada dalam hukum lingkungan yang disebut dengan *prinsip pencemar membayar*. Selain diharuskan membayar ganti kerugian, pencemar dan/atau perusak lingkungan hidup dapat pula dibebani oleh hakim untuk melakukan tindakan hukum tertentu, misalnya, perintah untuk memasang atau memperbaiki unit pengelola limbah sehingga limbah sesuai dengan baku mutu lingkungan hidup yang ditentukan; memulihkan fungsi lingkungan hidup; menghilangkan atau memusnahkan penyebab timbulnya pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup. Pembebanan pembayaran uang paksa (*dwangsom*) atas setiap hari keterlambatan pelaksanaan perintah pengadilan untuk melaksanakan tindakan tertentu, adalah demi pelestarian fungsi lingkungan hidup.¹²⁵

Prinsip ganti kerugian ini dapat memanfaatkan untuk meminta kalangan perusahaan-perusahaan industri yang diduga melakukan pencemaran atau perusakan lingkungan hidup memenuhi kewajibannya membayar ganti rugi, baik melalui proses pengadilan (*litigasi*) maupun diluar pengadilan (*non litigasi*) sesuai prosedur hukum penyelesaian kasus-kasus pencemaran lingkungan hidup yang digariskan oleh UUPPLH. Dengan demikian, berdasarkan pada elaborasi keseluruhan atas prinsip-prinsip hukum pembangunan berkelanjutan dalam perspektif UUPPLH, maka

¹²⁴ Lihat dalam Ketentuan Pasal 87 Ayat (1) - (4) UUPPLH.

¹²⁵ Lihat dalam Penjelasan Pasal 87 Ayat (3) UUPPLH.

dapat disimpulkan bahwa prinsip-prinsip tersebut merupakan keseluruhan prinsip hukum lingkungan yang secara teoretis atau praktis dapat didayagunakan untuk meminta pertanggung jawaban hukum kepada perusahaan-perusahaan industri nasional yang gagal mencegah timbulnya pencemaran limbah industrinya yang menyebabkan pencemaran lingkungan hidup. Prinsip pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup dan prinsip pelestarian fungsi lingkungan hidup merupakan suatu prinsip fundamental dalam mencegah pencemaran lingkungan hidup.

Sekalipun prinsip ganti kerugian tersebut lebih menekankan pada tindakan hukum represif, tetapi pada substansinya menjadi instrumen hukum bagi para pelaku usaha sehingga tetap mencegah lingkungan hidup tidak tercemar, sehingga pada akhirnya kelestarian fungsi lingkungan hidup dalam bingkai pembangunan berkelanjutan (*Sustainable Development*) benar-benar dapat dinikmati oleh generasi sekarang maupun generasi yang akan datang.

3. Pengembangan Konsep Hukum Administrasi Lingkungan di Bidang Pengawasan Pengelolaan Lingkungan Hidup dalam Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan (*Ius Constituendum*)

Lingkungan dan kekayaan alam dijadikan sebagai "modal" terpenting bagi pembangunan. Seharusnya, hakikat pembangunan yang berfungsi sebagai sarana dalam mewujudkan kesejahteraan manusia, dapat dijadikan sebagai sebuah instrumen mencapai lingkungan yang baik dan sehat. Namun, secara empiris atau dalam konteks realitas, pembangunan menjadikan alam sebagai alat pemuas dalam mencapai pertumbuhan dan kesejahteraan. Sehingga, tidak heran apabila kemudian muncul berbagai macam pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup dimuka bumi ini.

Cita-cita dan agenda utama dari pembangunan berkelanjutan tidak lain dalam upaya untuk mensinkronkan, mengintegrasikan dan memberi bobot yang sama bagi tiga aspek utama pembangunan, yaitu aspek ekonomi, sosial-budaya dan aspek lingkungan. Gagasan dibalik itu adalah bahwa pembangunan ekonomi, sosial-budaya dan lingkungan harus dipandang sebagai terkait erat satu sama lain, dan karena itu unsur-unsur dari kesatuan yang saling terkait

ini tidak boleh dipisahkan atau dipertentangkan satu dengan lainnya. *Developmentalism* yang hanya mengutamakan pertumbuhan dan kemajuan ekonomi harus ditinggalkan dan diganti sebuah pendekatan pembangunan yang lebih holistik dan integratif dengan memberi perhatian yang serius kepada pembangunan sosial-budaya dan lingkungan. Hal ini karena kemajuan ekonomi yang dicapai selama ini telah membawa kerugian yang sangat mahal pada sisi sosial-budaya dan lingkungan. Kehancuran sosial-budaya dan lingkungan telah menyebabkan negara dan masyarakat membayar mahal, tidak hanya dalam hitungan nilai finansial melainkan juga dalam bentuk kehancuran. Oleh karena itu, kondisi dan tantangan yang dihadapi Indonesia dalam konteks pembangunan khususnya dibidang lingkungan hidup, dibutuhkan adanya terobosan-terobosan baru terkait konsep pengaturan pengelolaan lingkungan hidup untuk mengeliminir terjadinya pencemaran dan perusakan.

Pengembangan konsep hukum administrasi lingkungan khususnya dibidang pengawasan pengelolaan lingkungan hidup dalam perspektif hukum dan kebijakan merupakan bagian dari agenda pembangunan hukum nasional dibidang lingkungan hidup. Hukum dilihat dalam kaitannya dengan kerangka dasar pembangunan nasional menampakkan dirinya dalam dua wajah. Pada satu sisi pihak hukum memperlihatkan diri sebagai suatu objek pembangunan nasional.¹²⁶ Pengembangan konsep hukum administrasi lingkungan dalam pengawasan pengelolaan lingkungan hidup berdasarkan UUPPLH, adalah pengembangan beberapa hal yang menuntut adanya perubahan atau pengembangan ke arah yang lebih maju (*progresif*), tidak terpaku kepada pemikiran yang konservatif. Adapun pengembangan kosep yang terkait dengan substansi hukum administrasi lingkungan dalam konteks pengawasan pengelolaan lingkungan hidup berdasarkan UUPPLH yang dimaksud dalam tulisan ini adalah sebagai berikut:

¹²⁶ Dalam arti bahwa hukum itu dilihat sebagai suatu sektor pembangunan yang perlu mendapat prioritas dalam usaha penegakan, pengembangan dan pembinannya. Sedangkan pada sisi yang lain, hukum itu harus dipandang sebagai suatu "alat" (*tool*) dan sarana penunjang yang akan menentukan usaha-usaha pembangunan nasiona. Lihat dalam IAbdurrahman, *Aneka Masalah Hukum Dalam Pembangunan di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1979), hlm, 19.

a. Pengembangan Kelembagaan dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup

Tidak dapat dipungkiri bahwa betapa urgensinya eksistensi kelembagaan dalam pengawasan pengelolaan lingkungan hidup. Bahkan dapat dikatakan bahwa, keberhasilan peraturan perundang-undangan dibidang lingkungan hidup juga ditentukan oleh "*the existing administrative and institutional framework*". Kelembagaan pengawasan pengelolaan lingkungan hidup adalah bagian inti dari keseluruhan sistem pengelolaan lingkungan hidup dan pilar utama hukum administrasi lingkungan dalam proses pembuatan kebijaksanaan lingkungan. Kelembagaan pengawasan pengelolaan lingkungan itu dilengkapi dengan kewenangan untuk membuat *administrative regulations* sekaligus menegakkannya secara administratif disamping melakukan *administrative activities* pengelolaan lingkungan yang nyata.¹²⁷ Formulasi pengaturan tentang Wewenang Pengelolaan Lingkungan Hidup dituangkan dalam ketentuan Bab IV UUPPLH 1997 Pasal 8-13. Berkaitan dengan kelembagaan pengelolaan lingkungan nasional tercermin pada Pasal 9 dan 11 UUPPLH 1997. Substansi dari ketentuan Pasal 9 UUPPLH 1997 mengungkapkan bahwa pengelolaan lingkungan nasional dilakukan secara *terpadu* oleh instansi pemerintah sesuai dengan tugas dan tanggung jawab masing-masing serta *dikoordinasi* oleh Menteri.

Mencermati ketentuan Pasal 9 UUPPLH 1997 tersebut, maka pada dasarnya pengaturan pasal tersebut bersifat kontradiktif dan menjumbuhkan arti kata *terpadu* dengan *masing-masing* atau *koordinasi*: Keterpaduan memerlukan *penyatuan wewenang (institutional)*, sedangkan *koordinasi* menunjuk pada hubungan kerjasama mengenai pelaksanaan wewenang yang sektoral. Substansi dari ketentuan Pasal 11 UUPPLH 1997 jelas menyejajarkan lagi istilah *terpadu* dengan *koordinasi* dalam pengelolaan lingkungan tingkat nasional yang secara kelembagaan di lakukan oleh seorang Menteri. Begitu juga dengan UUPPLH juga menyejajarkan antara *terpadu* dan *koordinasi*, hal ini dapat ditelusuri dalam Pasal 63

¹²⁷ Nancy K. Kubasek and Gary S. Silverman, *Environmental Law*, (New Jersey: Prentice Hall Upper Saddle River, 1997), hlm, 11 dan 66.

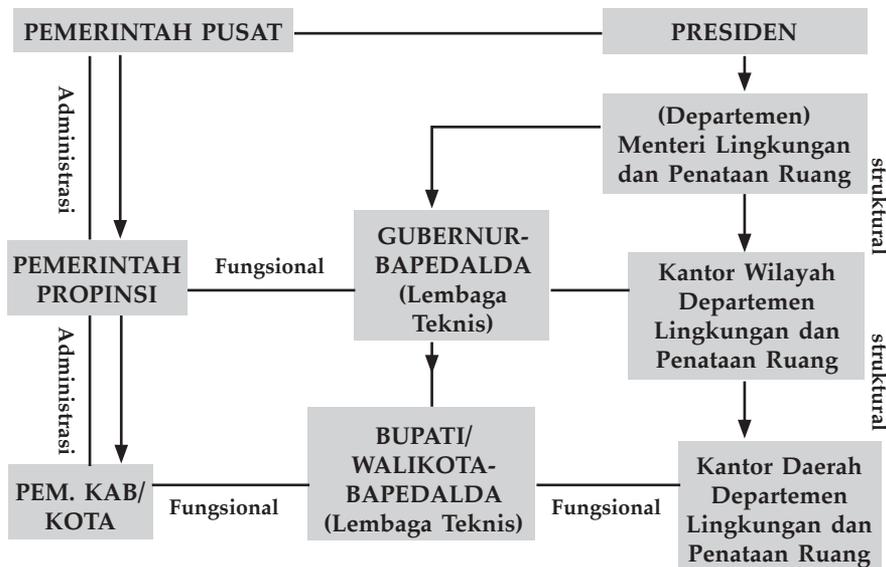
ayat (2) UUPPLH yang menyatakan bahwa, "Sistem informasi lingkungan hidup dilakukan secara terpadu dan terkoordinasi dan wajib dipublikasikan kepada masyarakat". Menurut Pasal 1 Angka 39 UUPPLH, Menteri yang dimaksud adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Berdasarkan pada uraian tugas dan wewenang kelembagaan pengelolaan lingkungan hidup tersebut, maka pengembangan konsep yang dimaksud berhubungan dengan *Restrukturisasi Organisatoris Kelembagaan* MENLH. Selama tidak ada restrukturisasi organisatoris kelembagaan MENLH menjadi sebuah *Institusi yang Departemental*, maka perumusan kewenangan MENLH termaksud tidak akan mungkin dapat berjalan secara baik. Oleh karena itu, untuk mewujudkan kelembagaan pengawasan pengelolaan lingkungan hidup yang baik dan terpadu, penting untuk memiliki *Menteri Lingkungan Hidup dan Penataan Ruang* yang memimpin *Departemen Lingkungan dan Penataan Ruang* dengan wewenang penuh. Pemahaman terhadap pengertian wewenang pengelolaan lingkungan secara *terpadu* adalah memerlukan *keterpaduan wewenang*, artinya berada dalam satu tangan.

Dengan demikian, wewenang kelembagaan pengawasan pengelolaan lingkungan nasional berada dalam satu tangan seorang Menteri yang demi keterpaduan pengelolaan lingkungan, berwenang penuh menetapkan kebijaksanaan lingkungan dan sekaligus berwenang memberikan keputusan administrasi (*beschikking*) tentang kegiatan yang dapat menimbulkan dampak negatif terhadap lingkungan. Kebutuhan untuk memiliki institusi yang mempunyai kewenangan penuh dalam pengelolaan lingkungan, termasuk untuk mengendalikan pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup didasarkan pada pertimbangan bahwa: banyaknya organ pemerintahan yang berwenang dalam pengelolaan lingkungan hidup ternyata dirasakan kurang kondusif bagi upaya pengendalian pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup. Maka langkah penggabungan Bapedal kedalam tatanan organisatoris MENLH semula diharapkan menjadi *kunci pembuka* menuju terbentuknya Departemen Lingkungan dan Penataan Ruang. Sebagai alternatif,

kelembagaan pengawasan pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia dapat di paparkan berdasarkan pada skema berikut ini:

Bagan 1
Alternatif Kelembagaan Pengawasan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Indonesia secara Terpadu



Sumber: Diolah berdasarkan Suparto Wijoyo, *Refleksi Matarantai Pengaturan Hukum Pengelolaan Lingkungan Secara Terpadu (Studi Kasus Pencemaran Udara)*, (Surabaya, Airlangga University Press, 2005).

Berdasarkan pada skema tersebut diatas, dapat digarisbawahi bahwa distribusi yuridis tentang pembagian kewenangan pengawasan pengelolaan lingkungan hidup secara terpadu yang digunakan untuk mengendalikan pencemaran dan perusakan lingkungan hidup adalah melekat pada kewenangan pengelolaan lingkungan yang didasarkan atas pertimbangan: geografis-ekologis, ekonomi dan administrasi secara proporsional (berimbang) sebagaimana halnya yang diimplementasikan oleh negara-negara maju seperti Amerika Serikat dan Belanda sesuai dengan konsep "Integrated Approach". Hal ini bersinergi dengan penerapan Agenda

21 tentang "Capacity Building"¹²⁸ dan sesuai dengan konsep "Integrated Environmental Management System".

b. Pengembangan Konsep Kebijakan Pengawasan Terpadu dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup

Dalam konteks pengelolaan lingkungan hidup berdasarkan UUPPLH, penegakan hukum lingkungan administratif dapat dilakukan melalui dua cara, yaitu secara preventif dan represif. Penegakan hukum lingkungan administratif yang bersifat preventif adalah dilakukan melalui pengawasan, sedangkan penegakan hukum yang represif dilakukan melalui penerapan sanksi administratif. Pengawasan dan penerapan sanksi administratif tersebut adalah bertujuan untuk mencapai ketaatan masyarakat terhadap norma hukum lingkungan administratif.

Konsep kebijakan pengawasan pengelolaan lingkungan dalam konteks UUPPLH perlu diatur secara komprehensif yang meliputi pengawasan sendiri (*self monitoring*), *self recording* dan *self reporting* dengan melaporkan hasilnya ke instansi terkait, dan bersifat terbuka bagi masyarakat; pengawasan utama oleh inspektur dari instansi pemberi izin; pengawasan kedua dari instansi propinsi atau pemerintah (pusat) apabila instansi pertama gagal menjalankan fungsi pengawasannya. Pengawasan lainnya adalah pengawasan eksternal atau pengawasan publik. Dengan demikian, untuk mewujudkan pengelolaan lingkungan yang berbasis pada pembangunan berkelanjutan dibutuhkan konsep pengawasan publik terbuka dan seluas mungkin, terutama memberlakukan mekanisme keberatan secara administratif apabila prosedur perizinan dan masukan masyarakat diabaikan oleh instansi penerbit izin. Tentu saja untuk mengefektifkan pengawasan diperlukan strategi penghukuman yang tepat (*sanctioning strategy*) dari mulai pemberlakuan sanksi administratif yang teringan (peringatan

¹²⁸ Agenda 21 yang dicetuskan pada Konferensi Tingkat Tinggi Bumi di Rio de Janiero mencerminkan adanya consensus global dan komitmen politik pada taraf tertinggi dalam hal kerjasama tentang lingkungan dan pembangunan. Pada bagian I dari Agenda 21 yang menyangkut tentang Dimensi Sosial dan Ekonomi, disebutkan dalam salah satu pokok ikhtiranya disebutkan adalah untuk mengintegrasikan lingkungan dalam pembangunan dan pengambilan keputusan.

satu, dua, dan tiga) sampai dengan pencabutan izin. *Sanctioning strategy* ini diperlukan untuk menghindari pemberian sanksi yang didasarkan pada kesewenang-wenangan.

Pengawasan dalam perspektif ketentuan Pasal 22-24 UUPPLH 1997, secara yuridis normatif tidak mencerminkan konsep pengawasan yang komprehensif, mengingat bahwa pengawasan yang dilakukan oleh MENLH sebagaimana diatur dalam Pasal 22 *tidak berlaku* bagi semua jenis izin lingkungan. Pengawasan yang melekat pada MENLH hanya sebatas pada izin pembuangan limbah ke media lingkungan. Hal ini terjadi karena status kelembagaan MENLH sebagai Kementerian Negara yang nondepartemental merupakan hambatan institusional dalam melakukan pengawasan lingkungan. Pengawasan sebagaimana diatur dalam Pasal 22 tidak dapat direalisasikan oleh MENLH termasuk di daerah karena hambatan organisatoris MENLH dan juga karena belum diterbitkannya peraturan kelembagaan yang bersifat terpadu.

Sementara ketentuan Pasal 23 berbunyi: "pengendalian dampak lingkungan hidup sebagai alat pengawasan dilakukan oleh suatu lembaga yang dibentuk khusus untuk itu oleh pemerintah". Dari aspek hukum administrasi lingkungan, formulasi pasal 23 tampak keliru, karena pengendalian dampak lingkungan *bukan* alat pengawasan melainkan sebagai "upaya" atau "kegiatan" untuk mencegah dan menanggulangi dampak lingkungan. Nampaknya substansi UUPPLH juga belum mampu menjadi alternatif pengawasan terpadu. Adanya pengaturan dalam Bab XII menunjukkan jika dalam undang-undang terbaru menginginkan adanya kerjasama yang terpadu dalam setiap jenjang pemerintahan. Hemat penulis pengaturan mengenai pengawasan tersebut dirasakan belum menunjukkan eksistensi peran MENLH karena pejabat yang berwenang dapat mendelegasikan kewenangannya dalam melakukan pengawasan. Kata pendelegasian menunjukkan kewenangan yang sudah didelegasikan kepada *delegans* menjadi tanggung jawabnya, bukan tanggung jawab *gelegator*.

Oleh karena itu, penulis mengajukan sebuah konsep alternatif yang *terintegratif* dari pengembangan konsep hukum administrasi lingkungan yang ditawarkan dalam tulisan ini. Konsep pengawasan yang baik dalam pengelolaan lingkungan

hidup dalam mewujudkan pembangunan berkelanjutan akan berhasil apabila mengimplementasikan konsep pengawasan terpadu yang dilaksanakan oleh Menteri Lingkungan dan Penataan Ruang, Gubernur, Bupati/Walikota pada level daerah. Konsep pengawasan terpadu ini, baik pengawasan yang bersifat pengawasan sendiri (*self monitoring*), *self recording* dan *self reporting* maupun pengawasan publik, yang hasilnya dapat diketahui oleh publik secara terbuka. Dengan demikian, pengawasan yang dilakukan secara baik, mengedepankan keterpaduan antar lini akan mencegah terjadinya pelanggaran terhadap norma-norma hukum administrasi lingkungan. Konsep pengawasan tersebut apabila dilakukan dengan baik, pencemaran lingkungan yang diakibatkan oleh pelanggaran dapat dihindari.

c. Pengembangan Konsep: Hak, Peranserta Masyarakat dan Pemberdayaan Publik dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup

Dapat disadari bahwa eksistensi masyarakat dalam pengawasan pengelolaan lingkungan merupakan aspek substansi dalam menunjang pembangunan dan lingkungan hidup. Pembangunan dan lingkungan hidup dapat terintegrasi dalam konteks pengelolaan lingkungan apabila masyarakat dapat berperan secara aktif, baik dalam proses pengambilan keputusan maupun setelah pengambilan keputusan. Dalam tataran teoretis-praktis, peranserta masyarakat dalam pengawasan pengelolaan lingkungan dapat digolongkan dalam bentuk-bentuk sebagai berikut: 1). Secara prosedur administratif, misalnya dalam pembuatan Amdal, prosedur dan perencanaan perizinan, pembuatan peraturan. Dalam pembuatan peraturan misalnya, masyarakat memiliki hak partisipasi dalam penyusunan peraturan perundang-undangan administratif; 2). Pemberian informasi kepada masyarakat. Dalam rangka informasi, masyarakat memiliki hak untuk mendapat informasi yang memadai atas suatu proses pengambilan keputusan, terutama pihak-pihak yang merupakan calon yang berkaitan dengan dampak pengambilan keputusan, misalnya dalam pemberian perizinan (*license*), Amdal.

Berdasarkan pada uraian tersebut diatas, maka eksistensi masyarakat dalam pengawasan pengelolaan lingkungan hidup

memiliki dua bentuk peran, yaitu: masyarakat tidak hanya sebagai penerima keputusan, yang berperan sebagai obyek penerima kebijakan belaka dari atas secara pasif (*top-down*), tetapi masyarakat berperan sebagai subyek dalam bentuk yang lebih aktif dan dinamis. Keaktifan dan kedinamisan masyarakat tercermin bukan saja dari sumber informasi, tetapi memiliki *bergaining position* untuk mendemokratisasikan pengambilan keputusan. Dengan demikian, semua kepentingan yang mengacu kepada hak-hak hidup seharusnya mendapat ruang yang cukup dan adil dalam semua jaringan interaksinya, termasuk dalam pengambilan keputusan.

Konsep teoretik tersebut diatas berkaitan dengan konsep pembangunan berkelanjutan, sehingga konsep tersebut sewajarnya masuk dalam ketentuan UUPPLH, mengingat bahwa dalam konteks UUPPLH, hak dan peranserta masyarakat dalam pengelolaan lingkungan belum diatur secara komprehensif.¹²⁹ Disamping itu, konsep peranserta masyarakat tersebut dimaksudkan sebagai bagian dari upaya sentral mengharmoniskan kepentingan pembangunan dengan lingkungan hidup. Pengaturan terkait dengan hak-hak masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup di dalam UUPPLH tidak semuanya mengatur secara rinci atas hak-hak masyarakat. Bilamana disebutkan secara garis besar, hak-hak demikian dalam UUPPLH adalah: a). **Hak Atas Lingkungan yang baik dan sehat** (Pasal 65 Ayat 1); b). **Hak berperanserta dalam lingkungan** (Pasal 70); c). **Hak mendapat/memiliki Informasi** (Pasal 62 Ayat 2); d). **Hak berkesempatan sama dan seluas-luasnya** (Pasal 65 Ayat 4).

Apabila mencermati secara seksama, berkaitan dengan hak atas lingkungan yang baik dan sehat telah pula dituangkan dalam Pasal 28 Piagam HAM sebagai bagian dari TAP MPR RI Nomor XVII/MPR/1998 tentang HAM yang menyatakan: "Bahwa setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat". Kemudian keluarlah UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM Pasal 9 Ayat (3) menegaskan: "setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat" (sama dengan pengaturan dalam UUPPLH).

¹²⁹ Peran masyarakat dalam pembuatan amdal terlihat pada pasal 26 UUPPLH, namun dalam pemberian izin lingkungan masyarakat hanya diberi informasi, bukan terlibat dalam pembuatan izin lingkungan.

Selanjutnya pada tanggal 18 Agustus 2000 perubahan kedua UUD 1945 merumuskan hak termaksud dalam Pasal 28 H Ayat (1).¹³⁰

Berdasarkan pada pengaturan konsep hak-hak tersebut dalam perspektif UUPPLH, hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat masih perlu dijabarkan lebih lanjut, terutama tentang masalah tata laksana hukum yang dikandungnya serta perlindungan hukum yang dijaminnya. Di Belanda, *het recht op een goed en schoon milieu* diformulasikan dalam bentuk *hak asasi sosial*, yaitu sebagai kewajiban pengelolaan dari penguasa yang dirumuskan dalam *Grondwet*. Sedangkan di Indonesia, perumusan hak atas lingkungan lebih jelas, tetapi penempatannya setingkat lebih rendah, yaitu dalam "piagam hak asasi manusia", undang-undang dan formulasinya berbentuk hak asasi klasik, yang menghendaki penguasa menghindarkan diri dari campur tangan terhadap kebebasan individu untuk menikmati lingkungan hidupnya. Ditinjau dari bekerjanya, hak tersebut mengandung tuntutan yang bersifat hak asasi sosial, karena sekaligus diimbangi dengan kewajiban bagi pemerintah untuk menggariskan kebijaksanaan dan melakukan tindakan yang mendorong ditingkatkannya upaya pelestarian kemampuan lingkungan hidup.

Pengembangan konsep alternatif sebagai bagian dari pembaharuan terhadap konsep hak-hak perseorangan dalam UUPPLH adalah bahwa konsepsi hak asasi ini dapat dilaksanakan dalam bentuk hak untuk mengambil bagian dalam *prosedur hukum administrasi lingkungan*, seperti peranserta (*inspraak, public hearing*) atau hak banding (*beroep*) terhadap penetapan administratif (keputusan tata usaha negara) seperti yang berlaku di negara Belanda. Melalui *inspraak* di Belanda, masyarakat berperanserta secara aktif dalam proses pengambilan keputusan dengan cara turut berpikir sebelum keputusan (*meedenken vooraf*) dan tidak dengan mengajukan keberatan sesudah keputusan diambil (*bezwaren achteraf*). Dengan demikian, dalam lembaga *inspraak* terdapat kegiatan nyata yang dapat memberikan pengaruh terhadap kebijaksanaan lingkungan dan bertindak dengan cara berdiskusi dengan penguasa mengenai dampak kegiatan terhadap lingkungan.

¹³⁰ Lebih lanjut lihat Pasal 28 H UUD 1945.

Oleh karena itu, dalam rangka pengembangan terhadap konsep hak dan peranserta masyarakat dalam UUPPLH seharusnya mengimplementasikan konsep hak dan peranserta dalam bentuk-bentuk prosedur administratif diantaranya adalah: *Inspraak*, *Public Hearing*, dan *Public Inquiry* dan sebagainya. Hal ini selain dimaksudkan untuk mewujudkan prinsip *transparency* dan *public participation* juga untuk mengimplementasikan pengelolaan lingkungan yang berbasis pada pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Hal tersebut akan terwujud apabila didukung oleh prosedur administratif yang dapat membuka peluang keterbukaan dan peranserta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan pengelolaan lingkungan hidup.

Dengan demikian, berdasarkan pada uraian tentang pengembangan konsep hukum administrasi lingkungan dalam perspektif UUPPLH sebagaimana dimaksud, kiranya menjadi suatu langkah bijak manakala substansi pengaturan pengawasan pengelolaan lingkungan hidup kedepan membutuhkan suatu perubahan dalam merespon berbagai macam perkembangan pembangunan dan lingkungan hidup yang semakin hari semakin memprihatinkan. Hal ini tidak bisa dihindari, mengingat bahwa Indonesia dikenal sebagai negara agraris, memiliki keanekaragaman hayati dengan kondisi geografis yang memiliki lautan yang luas dan terdiri dari banyak pulau dengan mayoritas pulau-pulau kecil, adalah sangat berpotensi mengalami dampak secara relatif cepat dari *global climate change* dan rentan terhadap pelbagai bencana alam, baik dari pencemaran maupun perusakan lingkungan. Bangsa Indonesia membutuhkan penguatan konsep-konsep dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, tidak saja hanya dalam konteks pembangunan dan lingkungan hidup melainkan juga menyangkut konsep pengaturan lingkungan yang bersifat komprehensif, dalam rangka terwujudnya *environmental sustainable development* yang berorientasi pada pembangunan yang menekankan pentingnya tiga pilar yang melandasi pengambilan keputusan, yakni (1) pertumbuhan ekonomi, (2) pembangunan sosial (terutama masyarakat rentan dan marginal, masyarakat adat yang terpinggirkan), dan (3) perlindungan daya dukung terhadap ekosistem (kedaulatan lingkungan hidup atau *ecocracy*). Disinilah

arti penting terhadap pengembangan konsep hukum administrasi lingkungan sekaligus sebagai penguatan terhadap norma-norma hukum lingkungan.

d. Model Perizinan Lingkungan Terpadu dalam Desentralisasi Pengawasan Pengelolaan Lingkungan Hidup Yang Berwawasan Lingkungan

Makna fungsional keberadaan perizinan lingkungan dalam konteks pengawasan pengelolaan lingkungan yang berbasis pada perwujudan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) sebagai upaya untuk pengendalian pencemaran dan perusakan lingkungan adalah tercermin pada tingkat komprehensivitas persyaratan izin. Karena melalui piranti persyaratan perizinan itulah instrumen perizinan lingkungan memiliki arti penting dalam rangka pencegahan pencemaran lingkungan maupun untuk menilai kinerja pengelolaan lingkungan suatu perusahaan. Dalam pandangan **Suparto Wijoyo**,¹³¹ terdapat pembidangan persyaratan perizinan lingkungan yang mengakomodasi segala bentuk komponen dasar perlindungan, yang dalam hal ini meliputi beberapa persyaratan sebagai berikut:

- a. Persyaratan standar ("*standard condition*");
- b. Persyaratan batas ("*limit condition*");
- c. Persyaratan operasi ("*operating condition*");
- d. Persyaratan pemantauan ("*monitoring condition*");
- e. Persyaratan pelaporan ("*reporting condition*").

Konsep persyaratan perizinan tersebut diatas merupakan bagian dari substansi pengembangan terhadap sistem perizinan lingkungan yang ada di Indonesia menuju perizinan lingkungan yang terpadu. Perizinan lingkungan terpadu "*integrated environmental licensing system*" telah menjadi salah satu *trends* pengembangan hukum administrasi lingkungan khususnya dibidang pengawasan pengelolaan lingkungan. Konsep penyederhanaan berbagai jenis perizinan lingkungan dalam satu formula *perizinan lingkungan terpadu* ditempuh dengan cara melakukan revisi dan membentuk peraturan

¹³¹ Suparto Wijoyo, *Refleksi Matarantai Pengaturan Hukum Pengelolaan Lingkungan Secara Terpadu* (Studi Kasus Pencemaran Udara), (Surabaya: Airlangga University Press, 2005), hlm, 272.

perundang-undangan lingkungan baru yang mengakomodir "*integrated environmental licensing system*". Tidak dapat dipungkiri bahwa adanya kecenderungan internasional yang mewarnai dinamika pengaturan pengelolaan lingkungan hidup tidak diikuti atau memang tidak diketahui oleh para konseptor UUPPLH. Semakin kompleksitasnya perizinan lingkungan ternyata tetap tidak diselesaikan dengan diundangkannya UUPPLH. UUPPLH hanya menyandarkan diri pada situasi yang ada dan tidak melakukan *reformasi dibidang perizinan lingkungan*. Bahkan apabila dicermati, UUPPLH memberikan legitimasi atas beragam jenis perizinan lingkungan di Indonesia.

Dapat dipahami bahwa perumusan ketentuan tersebut diatas dalam pengawasan pengelolaan lingkungan yang memadukan sistem "terpadu" dalam perspektif perizinan lingkungan hanya mengkonstatir perlunya "keterpaduan kebijaksanaan", sehingga tidak mencerminkan konsep dasar pengawasan pengelolaan lingkungan secara terpadu yang mempersyaratkan adanya "*penyatuan*" pengaturan (hukum) dan struktur administrasi (kewenangan maupun kelembagaan). Apabila diselami, dalam UUPPLH memang banyak ditemukan peristilahan "terpadu" yang tentu saja karakternya tidak relevan dengan kerangka fikir teoritik "pengawasan pengelolaan lingkungan secara terpadu".

Sementara dalam kerangka fundamental pengawasan pengelolaan lingkungan secara terpadu dalam konteks pembangunan berkelanjutan bermaksud untuk mengkonstruksi adanya keterpaduan antara "*policies*" dan "*institutions*". Pengelolaan lingkungan hidup yang sektoral dapat memperlemah *sustainable development*. Hal ini tentu saja tidak sejalan dengan pandangan **A.J. Hoekema**,¹³² yang mengungkapkan bahwa pengawasan pengelolaan lingkungan secara terpadu adalah merefleksikan tindakan pemerintahan yang baik, efektif dan absah (*behoorlijk, effectief en legitem bestuurshandelen*). Berdasarkan pandangan tersebut, dalam konteks pengendalian pencemaran lingkungan dalam rangka pengawasan pengelolaan lingkungan secara terpadu memerlukan "*integraliteit*": kebijaksanaan, pengaturan, kompetensi, dan institusi dibidang pengendalian

¹³² A.J. Hoekema et al., 1998, *integral Bestuur*, (Amsterdam: Amsterdam University Press, 1998), hlm, 325.

pencemaran lingkungan hidup, sehingga pengendalian pencemaran lingkungan untuk menjamin keberlanjutan yang baik, bersih dan sehat dapat dilakukan dengan baik, efektif dan memiliki keabsahan. Kristalisasi dan internalisasi konsep pengawasan pengelolaan lingkungan secara terpadu merupakan suatu pijakan dasar pengkajian terhadap mata rantai pengaturan hukum yang kondusif bagi upaya pengendalian pencemaran lingkungan hidup di Indonesia.

Sebagai perbandingan, berkaitan dengan sistem perizinan lingkungan sebagai instrumen hukum pencegahan pencemaran dan perusakan lingkungan dapat dikemukakan pengaturan perizinan yang komprehensif atau terpadu di negara Belanda. Dalam perkembangannya, pengaturan bidang perizinan lingkungan yang sifatnya sektoral di Belanda mengalami perubahan menjadi pengaturan yang bersifat *terpadu* dan *menyeluruh*. Upaya tersebut kemudian diwujudkan dengan mengundangkan *Wet Milieubeheer*, Stb. 1992 Nomor 551, yang mulai berlaku pada tanggal 1 Maret 1993.¹³³

Perubahan pengaturan sistem perizinan lingkungan di Belanda dari perizinan sektoral menuju perizinan terpadu dan menyeluruh merupakan suatu langkah perubahan fundamental dalam rangka menggabungkan berbagai macam jenis izin lingkungan menjadi satu jenis "*izin lingkungan terpadu*". Perwujudan perizinan lingkungan terpadu di Belanda merupakan suatu proses deregulasi dan modernisasi yang dilakukan melalui pembaruan "*environmental legislation*": *Wet Milieubeheer*, telah menyederhanakan perizinan lingkungan secara harmonis dalam suatu kerangka hukum pengelolaan lingkungan yang mudah dilaksanakan dan ditegakkan. Pengendalian terhadap timbulnya pencemaran dan perusakan lingkungan ditambahkan pada wadah tunggal perizinan lingkungan yang berupa: "*sistem perizinan lingkungan terpadu*". Adanya perbandingan sistem hukum antara Indonesia-Belanda berkaitan dengan perizinan lingkungan dan mewujudkan keberhasilan pengelolaan lingkungan yang bertumpu pada pembangunan berkelanjutan, maka Indonesia dipandang perlu untuk segera

¹³³ Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, (Surabaya: Airlangga University Press, 2005), hlm. 171.

memiliki Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan yang bersifat komprehensif serta mengatur "*integrated environmental licensing system*". Substansi pengaturan tersebut mengatur instalasi (*inrichting, installation, establishment, atau plant*) yang memerlukan izin sebagai instrumen pencegahan pencemaran dan perusakan lingkungan dan elemen utamanya hendaklah mengatur tentang:

- a. Sistem perizinan lingkungan untuk instalasi yang mencakup semua jenis pencemaran lingkungan;
- b. Wewenang untuk menetapkan baku mutu ambien, *effluen* dan proses produksi terhadap semua jenis pencemaran lingkungan;
- c. Prosedur perizinan, termasuk peran serta masyarakat dan akses terhadap informasi;
- d. Ketentuan tentang perlindungan hukum administrasi, dan
- e. Ketentuan tentang pengawasan/pemantauan dan penegakan hukum lingkungan administratif dan kepidanaan.¹³⁴

Dengan demikian, untuk mewujudkan pengawasan pengelolaan lingkungan hidup yang berbasis pada pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) sebagai sarana untuk menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup yang dapat dinikmati oleh generasi sekarang dan mendatang, maka dalam konteks perizinan lingkungan perlu (*niscaya*) diadakan reformasi dalam bidang perizinan lingkungan yang sektoral menuju pada sistem perizinan lingkungan terpadu (*integrated environmental licensing system*). Desentralisasi dan Pengintegrasian Perizinan Lingkungan Hidup sudah saatnya diarahkan pada konsep perizinan lingkungan terpadu (*environmental integrated licensing system*). Dalam konsep perizinan lingkungan terpadu ini adalah suatu kombinasi antara izin-izin lingkungan yang selama ini dikelola yaitu izin HO, izin pembuangan limbah cair, izin pembuangan air limbah ke tanah, izin yang terkait dengan pengelolaan limbah B3, izin damping dan sebagainya. Keberadaan izin (perlindungan) lingkungan dapat menggantikan izin HO yang sudah "*out dated*".

¹³⁴ Siti Sundari Rangkuti, 2000, *Perwujudan Sistem Perizinan Lingkungan Terpadu di Indonesia*, Kursus Perizinan Lingkungan sebagai Instrumen Pencegahan Pencemaran Lingkungan, Komisi Kerja Hukum Lingkungan BKPSL-Indonesia dan Pusat Penelitian Lingkungan Hidup (PPLH), (Surabaya: Lembaga Penelitian Universitas Airlangga, 2000), hlm. 9.

Apabila izin lingkungan ingin diberdayakan sebagai perangkat pengendalian (*tool of control*), juga harus ditegaskan posisinya terhadap izin usaha sebagai izin pamungkas dari suatu kegiatan usaha. Di Belanda berlaku suatu asas persamaan kedudukan diantara berbagai izin dan jika salah satu izin dicabut, maka secara otomatis kegiatan yang bersangkutan tidak dapat lagi beroperasi, karena perizinannya tidak lagi lengkap. Asas ini disebut dengan "*specialiteit beginsel*".¹³⁵ Selain itu, aspek pengembangan lainnya, yang terkait dengan pengembangan perizinan lingkungan terpadu, maka aspek transparansi, partisipasi dan akuntabilitas perlu dijabarkan dengan rinci dan tegas terkait dengan proses pembuatan dan pasca izin dikeluarkan. Apabila mengikuti reformasi perizinan lingkungan yang terjadi di Belanda, cara-cara termaksud sebenarnya dapat diikuti dengan membenahi perangkat peraturan perundang-undangan lingkungan dalam hal ini UUPPLH yang semula bersifat sektoral kearah keterpaduan. Izin lingkungan terpadu, berarti hanya ada satu jenis izin lingkungan. Dengan adanya konsep perizinan lingkungan terpadu ini, diprediksikan izin akan dapat berfungsi sebagai instrumen pencegahan terhadap timbulnya pencemaran dan perusakan lingkungan hidup yang efektif. Oleh karena itu, merealisasikan konsep perizinan lingkungan terpadu membawa serta pemikiran baru tentang kelembagaan dan kewenangan pengelolaan lingkungan.

Secara yuridis-administratif, kriteria hukum berkaitan dengan penetapan perizinan lingkungan terpadu menjadi kewenangan Menteri Lingkungan dan Penataan Ruang, Gubernur, serta Bupati/ Walikota. Kewenangan tersebut dapat ditetapkan menurut ukuran kondisi "*geografis-ekologis*", "*ekonomis*", maupun "*administratif*" dari setiap kegiatan instalasi. Perhitungan kegiatan instalasi dan birokrasi pengelolaan lingkungan hidup atas dasar pertimbangan "*geografis-ekologis*", "*ekonomis*", maupun "*administratif*" tidak mudah. Dibutuhkan sebuah komitmen, kecermatan dan kematangan jajaran aparatur pemerintahan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah dalam menetapkan kewenangan perizinan lingkungan terpadu yang tentu saja sejalan dengan komitmen otonomi daerah

¹³⁵ Lihat ketentuan Pasal 40 ayat (2) UUPPLH menunjukkan bahwa pencabutan izin lingkungan diikuti dengan pemberhentian kegiatan.

serta dalam rangka mewujudkan pengelolaan lingkungan hidup yang berbasis pada pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*).

PENUTUP

Dalam prinsip hukum administrasi lingkungan khususnya dibidang pengawasan pengelolaan lingkungan yang berbasis pada pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*), disyaratkan harus tunduk dan memenuhi persyaratan prinsip-prinsip normatif administratif pengawasan pengelolaan lingkungan, yang meliputi: a). Substansi kebijakan pengelolaan lingkungan; b). Kelembagaan pengelolaan lingkungan; dan c). Peranserta masyarakat. Pengembangan Konsep Hukum Administrasi Lingkungan dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup Khususnya Dibidang Pengawasan Pengelolaan Lingkungan Menuju Pembangunan Berkelanjutan (*ius constituendum*). Pengembangan konsep perzinan lingkungan terpadu merupakan bagian dari pengembangan konsep kebijakan pengawasan pengelolaan lingkungan terpadu yang didalamnya mengandung prinsip-prinsip atau asas-asas hukum administrasi lingkungan, yang dalam hal ini meliputi tentang substansi kebijakan pengawasan pengelolaan lingkungan dibidang perizinan lingkungan terpadu, adanya peranserta masyarakat dan kelembagaan pengawasan lingkungan secara terpadu.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, 1979. *Aneka Masalah Hukum Dalam Pembangunan di Indonesia*, Bandung: Alumni.
- A.J. Hoekema et al., 1998. *integral Bestuur*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Arya Utama, I Made, 2007. *Hukum Lingkungan: Sistem Hukum Perizinan Berwawasan Lingkungan untuk Pembangunan Berkelanjutan*, Bandung: Pustaka Sutra.
- Feretti, Anine 1989. *Common Future*, Toronto Ontario: Pollution Probe, Toronto.
- Hardjasoemantri, Koesnadi, 1994. *Environmental Legislation in Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Keraf, A. Sonny, 2001, *Pembangunan Berkelanjutan atau Berkelanjutan Ekologi?*, dalam Erman Rajagukguk dan Ridwan Khairandy (Editor), *Hukum dan Lingkungan Hidup Indonesia*, Program Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.
- Nurjaya, I Nyoman, 2006. *Pengelolaan Sumber Daya Alam dalam Perspektif Antropologi Hukum*, Arena Hukum Majalah Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang: UM Press.
- Nancy K. Kubasek and Gary S. Silverman, 1997. *Environmental Law*, New Jersey: Prentice Hall Upper Saddle River.
- Puspitasari, Sri Hastuti, 2001. *Pembangunan, Risiko Ekologis dan Perspektif Gender*, dalam Erman Rajagukguk dan Ridwan Khairandy (Editor), *Hukum dan Lingkungan Hidup Indonesia*, Jakarta: Program Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Rangkuti, Siti Sundari, 2005. *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Surabaya: Airlangga University Press.
- Rangkuti, Siti Sundari, 2000. *Perwujudan Sistem Perizinan Lingkungan Terpadu di Indonesia*, Kursus Perizinan Lingkungan sebagai Instrumen Pencegahan Pencemaran Lingkungan, Komisi Kerja Hukum Lingkungan BKPSL-Indonesia dan Pusat Penelitian

Lingkungan Hidup (PPLH) Lembaga Penelitian Universitas Airlangga, Surabaya: Lembaga Penelitian Universitas Airlangga.

Salim, Emil, 1993. *Pembangunan Berwawasan Lingkungan*, Cetakan Keenam, Jakarta: LP3ES.

Silalahi, Daud, 1996. *Hukum Lingkungan dalam Penegakan Hukum Lingkungan di Indonesia*, Edisi Ketiga, Bandung: Alumni.

Stuart Bell dan Donald Mc. Gillivray, 2000. *Environmental Law*, Fifth Edition, London: Blackstone Press Limited.

Thontowi, Jawahir, 2001. *Krisis Lingkungan Sebagai Tantangan Global: Analisis Perbandingan Aturan Hukum Barat dan Hukum Islam*, dalam Erman Rajagukguk dan Ridwan Khairandy (Editor), *Hukum dan Lingkungan Hidup Indonesia*, Jakarta: Program Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Wijoyo, Suparto, 2005. *Refleksi Matarantai Pengaturan Hukum Pengelolaan Lingkungan Secara Terpadu (Studi Kasus Pencemaran Udara)*, Surabaya: Airlangga University Press.

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

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian.