

INSTRUMEN HUKUM LINGKUNGAN SEBAGAI SARANA PENCEGAHAN PENCEMARAN LINGKUNGAN

Oleh :

A' an Efendi, SH, MH[∞]

ABSTRAK

Persoalan lingkungan adalah persoalan yang sangat kompleks. Salah satu sarana untuk menyelesaikan kompleksitas persoalan lingkungan adalah hukum lingkungan. Hukum lingkungan sebagai bagian hukum fungsional memberikan kerangka hukum pengelolaan lingkungan dari aspek legislasi, institusi, instrumentasi, dan penegakan hukum lingkungan dalam rangka keberhasilan pengelolaan lingkungan di Indonesia. Dari aspek instrumentarium hukum lingkungan menyediakan instrumen-instrumen hukum lingkungan sebagai sarana pencegahan pencemaran lingkungan, yaitu: baku mutu lingkungan, analisis mengenai dampak lingkungan, izin lingkungan, instrumen ekonomik dan audit lingkungan. Penerapan instrumen-instrumen hukum lingkungan adalah kunci pokok keberhasilan pengelolaan lingkungan.

Kata kunci : pencemaran lingkungan, instrumen hukum lingkungan.

I. PENDAHULUAN

Persoalan lingkungan adalah persoalan yang sangat kompleks. Kompleksitas persoalan lingkungan memerlukan penyelesaian dari berbagai disiplin ilmu. Masalah lingkungan dapat ditinjau dari aspek medik, planologis, teknologis, teknik lingkungan, ekonomi dan hukum.¹ Daud Silalahi mengungkapkan: pemecahan masalah hukum dalam pembangunan tidak dapat lagi dilakukan dengan pendekatan suatu disiplin ilmu saja (*monodisipliner*) yang bebas dari pengaruh ilmu-ilmu lain. Oleh karena itu, penguasaan hukum yang mengatur lingkungan dalam pembangunan mengharuskan kita

[∞] Dosen Fakultas Hukum Universitas Jember

¹ Siti Sundari Rangkuti, **Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional**, Edisi Ketiga, Airlangga University Press, Surabaya, 2005, h.1.

menguasai pula ilmu-ilmu yang relevan, misalnya ekonomi, sosial-budaya, planologi, hidrologi, kimia, dan biologi.²

Munadjat Danusaputro menyatakan salah satu alat yang kuat dan ampuh dalam melindungi lingkungan hidup adalah hukum yang mengatur perlindungan lingkungan hidup.³ Hukum yang dimaksud adalah hukum lingkungan (*environmental law* atau *milieurecht*). Hukum lingkungan adalah instrumentarium yuridis bagi pengelolaan lingkungan.⁴

Peranan hukum lingkungan dalam rangka pencegahan dan penanggulangan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan terutama mengatur kegiatan-kegiatan yang mempunyai dampak negatif terhadap lingkungan⁵ dan menuangkan kebijakan lingkungan dalam peraturan perundang-undangan lingkungan⁶.

Peraturan perundang-undangan lingkungan yang sekarang berlaku adalah Undang-Undang No.32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH) yang menggantikan berlakunya Undang-Undang No.23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPLH).

Dalam rangka pencegahan dan penanggulangan masalah-masalah lingkungan, hukum lingkungan memiliki kedudukan istimewa seperti dijelaskan **Siti Sundari Rangkuti** sebagai berikut:

Hukum lingkungan merupakan bagian hukum administrasi. Namun disamping itu, hukum lingkungan mengandung pula aspek hukum perdata, pidana, pajak, internasional serta tata ruang, sehingga tidak dapat digolongkan kedalam pembidangan hukum klasik. Hukum lingkungan memiliki sifat terobosan dari mata kuliah-mata kuliah hukum tradisional, sehingga digolongkan kedalam mata kuliah hukum fungsional. Dengan demikian, dari segi substansi, pembidangan hukum lingkungan terdiri atas: hukum lingkungan administratif, hukum lingkungan keperdataan, hukum lingkungan kepidanaan, hukum lingkungan perpajakan, hukum lingkungan internasional yang berkembang menjadi disiplin ilmu hukum tersendiri serta hukum penataan ruang.⁷

² Daud Silalahi, **Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Dalam Sistem Hukum Lingkungan Indonesia**, Mandar Maju, Bandung, 1995, h.3.

³ St. Munadjat Danusaputro, **Hukum Lingkungan Buku Satu Umum**, Binacipta, Bandung, 1980, h.69-70.

⁴ Koesnadi Hardjosoemantri, **Hukum Tata Lingkungan**, Edisi Ketujuh, Gajahmada University Press, Yogyakarta, 1999, h. 38-39.

⁵ Siti Sundari Rangkuti, **Kesamaan Persepsi Terhadap Penegakan Hukum Lingkungan**, *Yuridika*, Majalah Fakultas Hukum Unair, No.5 Tahun IX September-Oktober 1994, h 1.

⁶ Siti Sundari Rangkuti, **Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional**, op.cit, h.12.

⁷ Siti Sundari Rangkuti, **Inovasi Hukum Lingkungan: Dari Ius Constitutum ke Ius Constituendum**, Pidato Pengukuhan Diucapkan di Hadapan Rapat Senat Universitas Airlangga Saat Peresmian Penerimaan Jabatan Guru Besar Pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga di Surabaya, Hari Sabtu Tanggal 11 Mei 1991, hl 5.

Hukum lingkungan sebagai bagian hukum fungsional (“*millieurecht als functioneel vak*”) telah memberikan kerangka hukum (“*legal framework*”) pengelolaan lingkungan dari aspek: legislasi, institusi, instrumentasi, dan penegakan hukum lingkungan⁸ dalam rangka keberhasilan pengelolaan lingkungan di Indonesia.

Dari aspek instrumentasi, hukum lingkungan sebagai bagian hukum fungsional telah menyediakan instrumen-instrumen hukum lingkungan yang berfungsi sebagai sarana pencegahan pencemaran lingkungan, yaitu: baku mutu lingkungan, analisis mengenai dampak lingkungan hidup, izin lingkungan, instrumen ekonomik dan audit lingkungan.⁹ Di negara-negara maju, penguasaan instrumen hukum lingkungan merupakan salah satu kunci keberhasilan pengelolaan lingkungan.¹⁰

II. INSTRUMEN HUKUM LINGKUNGAN SARANA PENCEGAHAN PENCEMARAN LINGKUNGAN

1. Baku Mutu Lingkungan

Baku mutu lingkungan adalah ukuran batas atau kadar makhluk hidup, zat, energi, atau komponen yang harus ada dan/atau unsur pencemar yang ditenggang keberadaannya dalam suatu sumber daya tertentu sebagai unsur lingkungan hidup (Pasal 1 angka 11 UUPPLH). Menurut UUPPLH baku mutu lingkungan adalah ukuran batas atau kadar makhluk hidup, zat, energi, atau komponen yang ada atau harus ada dan /atau unsure pencemar yang ditenggang keberadaannya dalam suatu sumber daya tertentu sebagai unsur lingkungan hidup (Pasal 1 angka 13 UUPPLH). Baku mutu lingkungan diperlukan untuk memberikan pedoman terhadap pengelolaan lingkungan sebagai upaya pencegahan dan penanggulangan pencemaran lingkungan secara kongkrit.¹¹

Dari segi yuridis fungsi baku mutu lingkungan dalam pengelolaan lingkungan adalah menentukan ada atau tidak ada pencemaran lingkungan berdasarkan pengertian pencemaran lingkungan menurut UUPPLH. Pencemaran lingkungan adalah masuknya atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan atau komponen lain kedalam

⁸ Suparto Wijoyo, **Kerangka Hukum Pengelolaan Lingkungan**, dalam Suparto Wijoyo, **Sketsa Lingkungan dan Wajah Hukumnya**, Airlangga University Press, Surabaya, 2005, h 92.

⁹ Siti Sundari Rangkuti, **Implementasi Instrumen Hukum Lingkungan dan Prinsip-Prinsip Pembangunan Berkelanjutan Dalam Rangka Revisi UUPPLH**, Disampaikan Pada Seminar Nasional Hukum Lingkungan tentang: “Pengelolaan Lingkungan Dalam Rangka Implementasi Agenda 21”, yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya tanggal 16 Juli 2005, h.3.

¹⁰ *ibid*

¹¹ Siti Sundari Rangkuti, **Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional**, *op.cit.*, h.112.

lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga kualitasnya turun sampai ke tingkat tertentu yang menyebabkan lingkungan hidup tidak dapat berfungsi sesuai peruntukannya (Pasal 1 angka 12 UUPPLH). Berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUPPLH dinyatakan secara tegas bahwa penentuan terjadinya pencemaran lingkungan diukur melalui baku mutu lingkungan hidup.

Baku mutu lingkungan terdiri atas baku mutu ambien dan baku mutu limbah cair atau baku mutu emisi.¹² Baku mutu ambien berfungsi menentukan atau mengukur telah terjadinya perubahan kualitas lingkungan. Baku mutu ambien memuat kualitas komponen lingkungan atau bagian tertentu dari lingkungan, misalnya badan air sebuah daerah aliran sungai, danau, laut dan kawasan udara tertentu. Baku mutu limbah cair atau baku mutu emisi yang berasal dari kegiatan atau sumber pencemar individual.¹³

Pada waktu berlakunya UUPPLH baku mutu lingkungan dasar hukumnya tertuang dalam Pasal 14 UUPPLH:

- (1) Untuk menjamin pelestarian fungsi lingkungan hidup, setiap usaha dan/atau kegiatan dilarang melanggar baku mutu dan kriteria baku kerusakan lingkungan.
- (2) Ketentuan mengenai baku mutu lingkungan hidup, pencegahan dan penanggulangan pencemaran serta pemulihan daya tampungnya diatur dengan peraturan pemerintah.
- (3) Ketentuan mengenai kriteria baku kerusakan lingkungan hidup, pencegahan dan penanggulangan kerusakan serta pemulihan daya dukungnya diatur dengan peraturan pemerintah.

Ketentuan Pasal 14 ayat (2) UUPPLH yang menghendaki baku mutu lingkungan diatur dalam peraturan pemerintah berarti mempersulit mengubah baku mutu lingkungan dan akhirnya baku mutu lingkungan bersifat kaku dan sulit ditinjau atau dikoreksi. Peraturan perundang-undangan tentang baku mutu lingkungan relevansinya memang terbatas waktunya, sehingga pada waktu tertentu perlu ditinjau dan disesuaikan kembali. Hal ini mengingat tata gunanya disamping kemungkinan perubahan keadaan lingkungan setempat serta perbedaan teknologi.¹⁴

¹² Takdir Rahmadi, **Hukum Pengelolaan Bahan Berbahaya dan Beracun**, Airlangga University Press, Surabaya, 2003, h.82.

¹³ ibid

¹⁴ Siti Sundari Rangkuti, **Implementasi Instrumen Hukum Lingkungan dan Prinsip Pembangunan Berkelanjutan Dalam Rangka Revisi UUPPLH**, op.cit, h.3.

Dengan berlakunya UUPPLH baku mutu lingkungan diatur dalam Pasal 20 yang terdiri atas 5 ayat. Menurut Pasal 20 ayat (2) UUPPLH baku mutu lingkungan meliputi:

- a. Baku mutu air;
- b. Baku mutu air limbah;
- c. Baku mutu air laut;
- d. Baku mutu udara ambien;
- e. Baku mutu emisi;
- f. Baku mutu gangguan; dan
- g. Baku mutu lain sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Selanjutnya Pasal 20 ayat (4) menyatakan bahwa baku mutu lingkungan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a, huruf c, huruf d, dan huruf g diatur dalam Peraturan Pemerintah. Ketentuan lebih lanjut mengenai baku mutu lingkungan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, huruf e, dan huruf f diatur dalam peraturan menteri (Pasal 20 ayat 5).

Ketentuan Pasal 20 ayat (4) UUPPLH mengulangi kembali rumusan Pasal 14 ayat (3) yang menyatakan bahwa baku mutu lingkungan harus diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah. Dengan diaturnya baku mutu lingkungan dalam peraturan pemerintah justru akan membuat peraturan perundang-undangan tentang baku mutu lingkungan akan menjadi kaku dan sulit untuk diubah atau dikoreksi.

Berbeda dengan UUPLH, dalam UUPPLH ditentukan jenis-jenis baku mutu lingkungan secara spesifik meskipun tetap mengakui baku mutu lingkungan sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Yang berbeda lagi UUPPLH mengelompokkan dua kelompok baku mutu lingkungan yang harus diatur oleh peraturan pemerintah dan kelompok baku mutu lingkungan yang harus diatur dalam peraturan menteri. Meskipun demikian UUPPLH tidak memberikan penjelasan mengapa pengaturan tentang baku mutu lingkungan harus dibedakan.

2. Analisis Mengenai Dampak Lingkungan

AMDAL adalah instrumen hukum lingkungan yang berfungsi untuk mencegah pencemaran lingkungan. Dengan diberlakukannya UUPPLH dasar hukum AMDAL tertuang dalam ketentuan Pasal 20 sampai dengan Pasal 33. Menurut Pasal 20 ayat (1) UUPPLH mewajibkan setiap usaha dan/atau kegiatan yang berdampak penting terhadap lingkungan hidup wajib memiliki AMDAL. Oleh Pasal 20 ayat (2) UUPPLH kriteria dampak penting ditentukan sebagai berikut:

- a. Besarnya jumlah penduduk yang akan terkena dampak rencana usaha dan/atau kegiatan;
- b. Luas wilayah penyebaran dampak;
- c. Intensitas berlangsung, dan lamanya dampak;
- d. Banyaknya komponen lingkungan lain yang akan terkena dampak;
- e. Sifat kumulatif dampak;
- f. Berbalik atau dan /atau tidak berbaliknya dampak;
- g. Kriteria lain perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi

Selanjutnya kriteria usaha dan/atau kegiatan yang berdampak penting yang wajib dilengkapi dengan AMDAL telah ditentukan oleh Pasal 23 ayat (1) sebagai berikut:

- a. Perubahan bentuk lahan dan bentang alam;
- b. Eksploitasi sumber daya alam, baik yang terbarukan maupun yang tidak terbarukan;
- c. Proses dan kegiatan yang secara potensial dapat menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup serta pemborosan dan kemerosotan sumber daya alam dalam pemanfaatannya;
- d. Proses dan kegiatan yang hasilnya dapat mempengaruhi lingkungan alam, lingkungan buatan, serta lingkungan social dan budaya;
- e. Proses dan kegiatan yang hasilnya akan mempengaruhi pelestarian kawasan konservasi sumber daya alam dan/atau perlindungan cagar budaya;
- f. Introduksi jenis tumbuh-tumbuhan, hewan, dan jasad renik;
- g. Pembuatan dan penggunaan bahan hayati dan non hayati;
- h. Kegiatan yang mempunyai risiko tinggi dan atau mempengaruhi pertahanan negara; dan atau
- i. Penerapan teknologi yang diperkirakan mempunyai potensi besar untuk mempengaruhi lingkungan hidup.

AMDAL adalah suatu kegiatan (studi) yang dilakukan untuk mengidentifikasi, memprediksi, menginterpretasi dan mengkomunikasikan suatu rencana kegiatan (proyek) terhadap lingkungan.¹⁵ Pasal 1 ayat (1) PP AMDAL merumuskan pengertian AMDAL, yakni: kajian mengenai dampak besar dan penting suatu usaha atau kegiatan yang direncanakan pada lingkungan hidup, yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan.

AMDAL adalah salah satu instrumen penting hukum lingkungan, AMDAL pada hakekatnya merupakan upaya procedural guna melakukan pencegahan pencemaran lingkungan yang terinternalisir dalam tata laksana perizinan lingkungan.¹⁶

¹⁵ Daud Silalahi, **Amdal Dalam Sistem Hukum Lingkungan Indonesia**, Mandar Maju, Bandung, 1995, h.3.

¹⁶ Siti Sundari Rangkuti, **Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional**, h.114.

Secara teoritik, AMDAL adalah bagian dari prosedur perizinan lingkungan yang bertujuan untuk mencegah pencemaran lingkungan melalui mekanisme administrasi.

AMDAL merupakan instrumen pengaman lingkungan yang perlu dimantapkan kedudukannya dalam pelaksanaan pembangunan nasional. Pentingnya AMDAL sebagai instrumen pencegahan pencemaran lingkungan lingkungan juga tertuang dalam principle 17 Deklarasi Rio: *environmental impact assessment, as national instrument, shall be undertaken for proposed activities that are likely to have a significant adverse impact on the environment and are subject to a decision of a competent national authority.*

3. Izin Lingkungan

Salah satu instrumen hukum kebijaksanaan lingkungan yang berfungsi sebagai sarana pencegahan pencemaran lingkungan adalah izin lingkungan. **Siti Sundari Rangkuti**¹⁷ mengungkapkan: jenis perizinan yang umumnya mengenai kegiatan lingkungan yang mempunyai dampak penting terhadap lingkungan dikenal dengan istilah izin lingkungan (*environmental licence* atau *milieuvergunning*).

Perizinan merupakan kategori penting keputusan-keputusan dalam rangka ketentuan-ketentuan larangan dan/atau keputusan-keputusan perintah. Sistemnya adalah bahwa undang-undang melarang suatu tindakan tertentu atau tindakan –tindakan tertentu yang saling berhubungan. Larangan ini tidak dimaksudkan secara mutlak, namun untuk dapat bertindak dan mengendalikan masyarakat dengan cara mengeluarkan izin.¹⁸ *The basic idea of permit system is that the law explicitly forbid a certain activity, and subsequently rules that this activity is only allowed when competent authority has issued permit.*¹⁹

Dengan demikian, dengan sistem perizinan: pada dasarnya sesuatu adalah dilarang kecuali dengan izin. Sebagaimana diungkapkan **Siti Sundari Rangkuti**:

Untuk mendirikan instalasi (inrichting) yang dapat menimbulkan gangguan atau pencemaran lingkungan dipergunakan izin lingkungan, karena pada dasarnya: “dilarang, kecuali dengan izin”, yang berarti pemrakarsa

¹⁷ Siti Sundari Rangkuti, **Sistem Perizinan Lingkungan Instrumen Pencegahan Pencemaran Lingkungan**, Seminar Hukum Lingkungan, Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup/Badan Pengendalian Dampak Lingkungan (BAPEDAL), Hotel Indonesia, Jakarta, 1-2 Mei 1996, h.2.

¹⁸ Philipus M. Hadjon et.al, **Pengantar Hukum Administrasi**, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1994, h.126.

¹⁹ Marjan Peeters, **Elaborating Integration of Environmental Law: The Case of Indonesia, Workshop Revisi Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup**, tanggal 30-31 Agustus 2004, Hotel Salak The Heritage-Bogor.

memerlukan izin lingkungan (milieuvergunning atau environmental licence).²⁰

Perizinan lingkungan merupakan instrumen kebijaksanaan yang paling penting. Izin tertulis diberikan dalam bentuk penetapan (*beschikking*) penguasa. *Environmental licencing is a state administrative decision (beschikking) and contains precise measuring instrument to achieve to compulsory environmental management prerequisites needed to prevent pollution.* Perizinan pada intinya memiliki tujuan- tujuan: *for revenue rising, to control the use of natural resource, to control socially undersirable avtivities, to protect the public against dishonest persons and to control the development of land.*²¹

Izin lingkungan difungsikan sebagai instrumen dalam pengelolaan lingkungan yang dibutuhkan untuk pencegahan pencemaran lingkungan. Perizinan lingkungan sebagai instrumen pencegahan pencemaran lingkungan tidak berfungsi secara efektif. Hal ini dibuktikan dengan banyaknya kasus-kasus pencemaran lingkungan. Izin lingkungan bersifat sektoral dengan prosedur dan pejabat berwenang yang berbeda, tidak ada system perizinan lingkungan secara terpadu. Jenis perizinan lingkungan di Indonesia sedemikian banyaknya sehingga **Waller and Waller** menamakan Indonesia sebagai *een vergunningen land* (Negara perizinan).²²

Jenis perizinan yang berhubungan langsung dengan pengelolaan lingkungan dapat dikualifikasi sebagai izin lingkungan berdasarkan Pasal 18 ayat (2) UUPH mencakup :

1. izin HO berdasarkan Hinder Ordonantie.
2. izin usaha industri berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1984 tentang Perindustrian dan PP Nomor 13 Tahun 1995 tentang Izin Usaha Industri.
3. izin pembuangan limbah ke media lingkungan berdasarkan Pasal 18 UUPH
4. izin lokasi berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999 tentang Izin Lokasi.²³

²⁰ Siti Sundari Rangkuti, **Analisis UUPH Dari Aspek Hukum Lingkungan dan Teknis Yuridis Dalam rangka Revisi**, Semiloka Nasional Tentang Revisi UUPH, Pusat Penelitian Lingkungan Hidup (PPLH) Lembaga Penelitian Universitas Airlangga dan Komisi Kerja Hukum Lingkungan BKPSL-Indonesia, Surabaya, 23 Oktober 1999, h.48.

²¹ Siti Sundari Rangkuti and Suparto Wijoyo, **Deregulating Licencing to Improve Environmental Control and Monitoring in Indonesia**, Journal of Environmental Law, Edition II, August 1997, h.99.

²² Siti Sundari Rangkuti, **Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional**, op.cit, h.46.

²³ Siti Sundari Rangkuti, **Perwujudan Sistem Perizinan Lingkungan Terpadu**, Kursus Perizinan Lingkungan Sebagai Instruemn Pencegahan Pencemaran Lingkungan, Komisi Kerja Hukum Lingkungan BKPSL-Indonesia dan PPLH Lembaga Penelitian Universitas Airlangga, 6-7 Juni 2000.

Dengan demikian, pengaturan hukum perizinan lingkungan berdasarkan UUPPLH tetap bersifat sektoral dengan beragam jenis izin lingkungan dan dengan prosedur yang berbeda sesuai dengan wewenang masing-masing pejabat pemberi izin.

Dengan diberlakukannya Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH) sistem perizinan lingkungan di Indonesia masih tetap bersifat sektoral, meskipun ada usaha untuk menggabungkan jenis-jenis perizinan lingkungan yang ada. UUPPLH memperkenalkan jenis izin baru yaitu izin lingkungan. Izin lingkungan adalah izin yang diberikan kepada setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan yang wajib AMDAL atau UKL-UPL dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagai prasyarat untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan (Pasal 1 angka 35). Izin usaha dan/atau kegiatan adalah izin yang diterbitkan oleh instansi teknis untuk melakukan usaha dan/atau kegiatan (Pasal 1 angka 36).

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 35 ada upaya untuk menggabungkan antara izin lingkungan dengan izin usaha dan/atau kegiatan. Izin lingkungan adalah prasyarat untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan. Dengan demikian, izin usaha dan/atau kegiatan akan diberikan oleh instansi teknis apabila pemrakarsa usaha dan/atau kegiatan sudah memiliki izin lingkungan. Apabila izin lingkungan dicabut, izin usaha dan/atau kegiatan dibatalkan (Pasal 40 ayat (2)). Ketentuan mengenai izin lingkungan akan diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah.

Meskipun ada usaha untuk menggabungkan izin lingkungan dengan izin usaha dan/atau kegiatan, namun UUPPLH sendiri masih menyebut jenis-jenis izin lain yang berkaitan dengan lingkungan yaitu:

1. Izin pembuangan limbah ke media lingkungan hidup yang menjadi wewenang menteri, gubernur dan bupati atau walikota berdasarkan Pasal 20 ayat (3) UUPPLH;
2. Izin pengolahan limbah B3 yang menjadi wewenang menteri, gubernur, dan bupati/walikota berdasarkan Pasal 59 ayat (4) UUPPLH;
3. Izin dumping limbah ke media lingkungan hidup yang menjadi wewenang menteri, gubernur, bupati/walikota.

Dengan demikian, dengan diberlakukannya UUPPLH telah menambah jenis perizinan baru yaitu izin lingkungan tanpa mencabut keberadaan izin-izin yang sebelumnya telah ada.

4. Instrumen Ekonomik

Hukum lingkungan berisi tentang kebijaksanaan lingkungan yang bertujuan untuk mencegah pencemaran lingkungan. Sarana utama yang berfungsi sebagai sarana pencegahan pencemaran lingkungan adalah pengaturan langsung dan instrumen ekonomik.

Siti Sundari Rangkuti memaparkan :

Kebijaksanaan lingkungan ditujukan kepada pencegahan pencemaran. Sarana utama yang diterapkan adalah pengaturan langsung dan instrument ekonomik. Sarana pengaturan sifatnya tradisional dan biasanya berupa izin dan persyaratan pemakaian teknologi pencemaran. Instrument ekonomik merupakan hal yang relative baru, contohnya: pungutan (*charges*) pencemaran udara dan air serta uang jaminan pengembalian kaleng atau botol bekas (*deposit fee*).²⁴

Berkaitan dengan penggunaan instrumen ekonomik dalam pengelolaan lingkungan lebih lanjut **Siti Sundari Rangkuti** mengungkapkan:

Penggunaan instrument ekonomik dalam pengelolaan lingkungan merupakan upaya untuk mewujudkan asas/prinsip dalam hokum lingkungan, yaitu prinsip pencemar membayar (*the polluter pays principle*). Atas dasar prinsip pencemar membayar banyak Negara yang mengembangkan instrument ekonomik sebagai sarana pencegahan pencemaran lingkungan. Pada intinya prinsip pencemar membayar mengandung makna: pencemar harus memikul biaya pencegahan pencemaran lingkungan yang diwujudkan dalam bentuk instrument ekonomik yang tujuan utamanya adalah membiayai upaya-upaya pencegahan pencemaran.²⁵

Penggunaan instrumen ekonomik dalam pengelolaan lingkungan tertuang dalam prinsip 16 Deklarasi Rio:

National authorities should Endeavour to promote the internalization of environmental cost and the use of economic instrument, 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.

Di Indonesia, pendayagunaan instrumen ekonomik sebagai sarana pencegahan pencemaran lingkungan tidak ditungkan dalam UUPH. Penjelasan Pasal 34 ayat (1) UUPH menyatakan: “ayat ini merupakan realisasi asas yang ada dalam hukum lingkungan hidup yang disebut asas pencemar membayar”. Kewajiban yang dibebankan kepada pencemar dan atau perusak lingkungan berupa tanggung gugat untuk membayar

²⁴ Siti Sundari Rangkuti, **Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan**, op.cit, h.234.

²⁵ Siti Sundari rangkuti, **Implementasi Instrumen Hukum Lingkungan dan Prinsip-Prinsip Pembangunan Berkelanjutan Dalam Rangka Revisi UUPH**, op.cit, h.8.

ganti kerugian kepada korban pencemaran bukanlah merupakan perwujudan prinsip pencemar membayar. Gugatan ke pengadilan untuk memperoleh ganti kerugian adalah langkah represif. Prinsip pencemar membayar bersifat preventif yang berupa pungutan pencemaran yang tujuannya adalah membiayai upaya-upaya pencegahan pencemaran lingkungan.

Kekeliruan penjelasan Pasal 34 ayat (1) UUPPLH ini dilanjutkan oleh ketentuan penjelasan Pasal 87 ayat (1) UUPPLH yang menyatakan: ketentuan dalam ayat ini merupakan realisasi asas yang ada dalam hukum lingkungan yang disebut azas pencemar membayar.

Namun demikian, mengenai instrumen ekonomik ini UUPPLH membuat langkah maju dengan mengatur Instrumen Ekonomi Lingkungan Hidup dalam Pasal 42 yang diwujudkan dalam bentuk:

- a. Perencanaan pembangunan dan kegiatan ekonomi;
- b. Pendanaan lingkungan hidup; dan
- c. Insentif dan /atau disinsentif.

Pada waktu berlakunya UULH, instrumen ekonomik tertuang dalam Pasal 10 ayat (3) huruf c yang mengatur tentang pajak dan retribusi lingkungan. Disamping itu, penjelasan Pasal 8 UULH yang mengatur tentang wewenang pemerintah untuk mengambil langkah-langkah tertentu dalam bidang intensif dan disinsentif, merupakan perwujudan prinsip pencemar membayar.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 82 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air mewajibkan setiap orang yang membuang air limbah ke prasarana dan atau sarana pengelolaan air limbah yang disediakan oleh Pemerintah Kota/Kabupaten untuk membayar retribusi pembuangan air limbah. Retribusi pembuangan air limbah merupakan perwujudan instrumen ekonomik dalam rangka pencegahan pencemaran air.

5. Audit lingkungan

Audit lingkungan merupakan instrumen pengelolaan lingkungan yang sifatnya sukarela. Dengan audit lingkungan dapat diketahui hasil pengelolaan lingkungan dalam jangka panjang.²⁶ Menurut Keputusan Menteri Negara

⁶ R.M. Gatot Soemartono, **Hukum Lingkungan Indonesia**, Sinar Grafika, Jakarta, 1996, h.184.

Lingkungan Hidup No.42 Tahun 1994 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Audit

Lingkungan, audit lingkungan adalah:

Suatu manajemen yang meliputi evaluasi secara sistematis, terdokumentasi, periodik dan objektif tentang bagaimana suatu kinerja organisasi, system manajemen dan peralatan dengan tujuan memfasilitasi kontrol manajemen terhadap pelaksanaan upaya pengendalian dampak lingkungan dan pengkajian pentaatan kebijakan usaha atau kegiatan terhadap peraturan perundang-undangan tentang pengelolaan lingkungan.

Berdasarkan definisi audit lingkungan diatas, bahwa fungsi utama audit lingkungan adalah sebagai alat Bantu untuk mewujudkan ketaatan atau kepatuhan suatu badan usaha terhadap peraturan perundang-undangan lingkungan sebagaimana ditetapkan dan perizinan lingkungan dan baku mutu lingkungan.²⁷ Berdasarkan Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 42 Tahun 1994 fungsi audit lingkungan adalah sebagai berikut:

- a. upaya peningkatan pentaatan suatu usaha atau kegiatan terhadap peraturan perundang-undangan lingkungan, misalnya: standar emisi udara, limbah cair, penanganan limbah dan standar operasi lainnya;
- b. dokumen suatu usaha atau kegiatan tentang pelaksanaan standar operasi, prosedur pengolahan dan pemantauan lingkungan termasuk rencana tanggap darurat, pemantauan dan pelaporan serta rencana perubahan pada proses dan peraturan;
- c. jaminan untuk menghindari perusakan atau kecenderungan kerusakan lingkungan.
- d. bukti keabsahan prakiraan dampak dan penerapan rekomendasi yang tercantum dalam dokumen AMDAL, yang berguna dalam proses penyempurnaan AMDAL;
- e. upaya perbaikan penggunaan sumber daya melalui penghematan penggunaan bahan, minimasi limbah dan identifikasi kemungkinan proses daur ulang;
- f. upaya untuk meningkatkan tindakan yang telah dilaksanakan atau yang perlu dilaksanakan oleh suatu usaha atau kegiatan untuk memenuhi kepentingan lingkungan, misalnya pembangunan yang berkelanjutan, proses daur ulang dan efisiensi penggunaan sumber daya.

Berdasarkan UUPPLH pengaturan audit lingkungan tertuang dalam 48 sampai dengan Pasal 52. Pasal 48 UUPPLH menyatakan pemerintah mendorong penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan untuk melakukan audit lingkungan hidup dalam rangka meningkatkan kinerja lingkungan hidup. Dari ketentuan Pasal 48 UUPPLH ini dapat diketahui bahwa audit lingkungan adalah instrument pengelolaan lingkungan yang bersifat sukarela. Namun demikian dalam keadaan tertentu audit lingkungan menjadi bersifat wajib seperti yang ditentukan Pasal 49 ayat (1) yaitu:ketentuan lebih lanjut mengenai audit lingkungan ini akan diatur dalam peraturan menteri (Pasal 52 UUPPLH).

Berdasarkan Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 42 Tahun 1999 tentang Prinsip-Prinsip dan Pedoman Umum Pelaksanaan Audit Lingkungan, dengan audit lingkungan, manfaat yang akan diperoleh mencakup:

- a. mengidentifikasi risiko lingkungan.
- b. Menjadi dasar bagi pelaksanaan kebijaksanaan pengelolaan lingkungan atau upaya penyempurnaan upaya yang ada.
- c. Menghindari kerugian financial seperti penutupan atau pemberhentian suatu usaha atau kegiatan atau pembatasan oleh pemerintah, atau publikasi yang merugikan akibat pengelolaan dan pemantauan lingkungan yang tidak baik.
- d. Mencegah tekanan sanksi hokum terhadap suatu usaha atau kegiatan atau terhadap pimpinannya berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- e. Membuktikan pelaksanaan pengelolaan lingkungan apabila dibutuhkan dalam proses pengadilan.
- f. Meningkatkan kepedulian pimpinan atau penanggungjawab dan staf suatu usaha dan atau kegiatan tentang pelaksanaan kegiatannya terhadap kebijakan dan tanggungjawab lingkungan.
- g. Mengidentifikasi kemungkinan penghematan biaya melalui upaya konservasi energi, dan pengurangan, pemakaian ulang dan daur ulang limbah.
- h. Menyediakan laporan audit lingkungan bagi keperluan usaha atau kegiatan yang bersangkutan, atau bagi keperluan kelompok pemerhati lingkungan, pemerintah dan media Massa.
- i. Menyediakan informasi yang memadai bagi kepentingan usaha atau kegiatan asuransi, lembaga keuangan, dan pemegang saham.

Keberhasilan penerapan audit lingkungan dalam pengelolaan lingkungan oleh suatu kegiatan atau usaha apabila ditunjang oleh hal-hal sebagai berikut:

- a. Adanya dukungan pihak pimpinan yang berupa kesadaran yang tinggi terhadap lingkungan.
- b. Apabila ada partisipasi dari banyak pihak maka dokumen audit lingkungan akan lebih sempurna dan valid.
- c. Kemandirian dan objektivitas auditor dalam pelaksanaan audit lingkungan.
- d. Adanya kesepakatan antara auditor dan perusahaan mengenai proses, prosedur, administrasi, dan pendanaan.²⁸

III. KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan diatas, instrumen-instrumen hukum lingkungan yang berfungsi sebagai sarana pencegahan pencemaran lingkungan meliputi: baku mutu lingkungan, analisis mengenai dampak lingkungan, izin lingkungan, instrumen ekonomik dan audit lingkungan.

²⁸ Chafid Fandeli et.al, **Audit Lingkungan**, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2000, h.5-6.

Mengingat pentingnya penerapan instrumen-instrumen hukum lingkungan sebagai sarana pencegahan pencemaran lingkungan, perlu diatur secara komprehensif dalam peraturan perundang-undangan lingkungan terutama UUPPLH sebagai undang-undang payung dibidang lingkungan. Namun demikian UUPPLH yang bermaksud menyempurnakan UUPLH tidak membuat langkah maju berkaitan dengan instrumen hukum lingkungan ini khususnya tentang baku mutu lingkungan dan perizinan lingkungan.

DAFTAR PUSTAKA

Chafid Fandeli et.al, **Audit Lingkungan**, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2000.

Daud Silalahi, **Amdal Dalam Sistem Hukum Lingkungan Indonesia**, Mandar Maju, Bandung, 1995.

Fathi Hanif, et.al, **Bunga Rampai Hukum dan Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Alam**, Bayu Indra Grafika-Ulin.

Marjan Peeters, **Elaborating Integration of Environmental Law: The Case of Indonesia, Workshop Revisi Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup**, tanggal 30-31 Agustus 2004, Hotel Salak The Heritage-Bogor.

Philipus M. Hadjon et.al, **Pengantar Hukum Administrasi**, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1994.

R.M. Gatot Soemartono, **Hukum Lingkungan Indonesia**, Sinar Grafika, Jakarta, 1996.

Takdir Rahmadi, **Hukum Pengelolaan Bahan Berbahaya dan Beracun**, Airlangga University Press, Surabaya, 2003.

Siti Sundari Rangkuti, **Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional**, Airlangga University Press, Surabaya, 2005.

_____, **Sistem Perizinan Lingkungan Instrumen Pencegahan Pencemaran Lingkungan**, Seminar Hukum Lingkungan, Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup/Badan Pengendalian Dampak Lingkungan (BAPEDAL), Hotel Indonesia, Jakarta, 1-2 Mei 1996.

_____, **Perwujudan Sistem Perizinan Lingkungan Terpadu**, Kursus Perizinan Lingkungan Sebagai Instrumen Pencegahan Pencemaran Lingkungan,

Komisi Kerja Hukum Lingkungan BKPSL-Indonesia dan PPLH Lembaga Penelitian Universitas Airlangga, 6-7 Juni 2000.

_____, **Analisis UUPH Dari Aspek Hukum Lingkungan dan Teknis Yuridis Dalam rangka Revisi**, Semiloka Nasional Tentang Revisi UUPH, Pusat Penelitian Lingkungan Hidup (PPLH) Lembaga Penelitian Universitas Airlangga dan Komisi Kerja Hukum Lingkungan BKPSL-Indonesia, Surabaya, 23 Oktober 1999..

_____, **Reformasi Bidang Hukum Lingkungan**, Suara Pembaharuan, 26 Maret 1999.

Siti Sundari Rangkuti and Suparto Wijoyo, **Deregulating Licencing to Improve Environmental Control and Monitoring in Indonesia**, Journal of Environmental Law, Edition II, August 1997.

St. Munadjat Danusaputro, **Hukum Lingkungan Buku Satu Umum**, Binacipta, Bandung, 1980

W. Riawan Tjandra, **Perizinan Sebagai Instrumen Perlindungan Lingkungan**, Justitia Et Pax, Majalah Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 10 Juli 2005.