
Penormaan Pengawasan Izin Lingkungan dalam Pencegahan Pencemaran dan Kerusakan Lingkungan Hidup dalam Eksploitasi Sumber Daya Alam

Nurul Listiyani, Muzahid Akbar Hayat, Subianta Mandala

DATA NASKAH:

Masuk: 24 November 2018
Diterima: 24 Desember 2018
Terbit: 31 Desember 2018

KORSPONDEN PENULIS:

Fakultas Hukum, Universitas Islam Kalimantan Muhammad Arsyad Al Banjari Banjarmasin
Email: nurullistiyani5@gmail.com

ABSTRACT

In environmental protection and management, the main effort is to prevent pollution and damage on environment instead of repressing the damages occurred. Permit is one of preventive measures and becomes a principle in Administrative Law. Permits can be seen as government's tool as judicial preventive and used as an administrative instrument to control people's behavior. Environmental permit can be seen as preventive measure, because it always related to orders and obligations that must be obeyed by the holder. On the other hand, environmental permit also function as repressive instrument to counter environmental problems due to human activities, including mining. The norm's obscurity on the supervision of environmental permits in in Law No. 32 Year 2009 on Environmental Protection and Management (hereafter will refer as UUPPLH) is an indicator for the lack of the objective results.

Based on type, this research focuses the study on the Environmental permit as an absolute requirement. Normatively, the principle of environmental permit as stipulated in Environmental Law regulates that every business and/or activity which required an Environmental Impact Analysis document or UKL-UPL should also hold an environmental permit. The purpose of Environmental permits is to maintain the preservation of environmental functions while also prevent and counter environmental pollution and damage due to human activities. Based on this construction, permits plays a very important role in environmental activity. Exploitation of natural resources has a significant impact on the environment, thus based on Article 22 paragraph (1) of Environmental Law these activities requires an Environment Impact Analysis. Important impacts as detailed in Article 22 paragraph (2) at empirical level still occurs so the goal of preventing pollution and damage as the objective of environmental permits still has not been achieved.

Keywords: Environment, the Environmental Permit, Natural Resources, Legal Studies

ABSTRAK

Dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, upaya utama yang harus dilakukan adalah pencegahan pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup, bukan penanggulangan pencemaran yang telah terjadi.

Salah satu tindakan preventif yang menjadi prinsip dalam Hukum Administrasi Negara adalah melalui prosedur perizinan. Izin merupakan alat pemerintah yang bersifat yuridis preventif dan digunakan sebagai instrumen administrasi untuk mengendalikan perilaku masyarakat. Izin lingkungan bersifat preventif, karena dalam instrumen izin, tidak bisa dilepaskan dengan perintah dan kewajiban yang harus ditaati oleh pemegang izin. Di sisi lain, izin lingkungan juga berfungsi represif sebagai instrumen untuk menanggulangi masalah lingkungan disebabkan aktivitas manusia, salah satunya kegiatan pertambangan, yang melekat dengan dasar perizinan. Ketidakjelasan norma pengawasan terhadap izin lingkungan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH), merupakan salah satu indikator kurang optimalnya tujuan tersebut. Penelitian hukum memfokuskan kajian terhadap Izin lingkungan sebagai syarat mutlak yang harus dipenuhi penanggung jawab usaha untuk mendapatkan izin usaha. Secara normatif, prinsip dari perizinan lingkungan yang diatur dalam UUPPLH pada dasarnya mengamanatkan pada setiap usaha dan/atau kegiatan yang wajib memiliki dokumen Amdal atau UKL-UPL wajib memiliki izin lingkungan. Izin lingkungan ditujukan untuk memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup serta mencegah dan menanggulangi pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup akibat aktivitas sebuah kegiatan. Berdasarkan konstruksi tersebut, maka izin lingkungan memiliki peran yang sangat urgen dalam sebuah kegiatan yang berhubungan dengan lingkungan hidup. Eksploitasi sumber daya alam merupakan kegiatan yang menimbulkan dampak penting terhadap lingkungan, sehingga berdasar Pasal 22 ayat (1) UUPPLH kegiatan tersebut wajib memiliki Amdal. Dampak penting sebagaimana dirincikan dalam Pasal 22 ayat (2) pada tataran empiris masih terjadi sehingga tujuan pencegahan pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup sebagai

tujuan dikeluarkannya izin lingkungan masih belum tercapai.

Kata Kunci: Lingkungan Hidup, Izin Lingkungan, Sumber Daya Alam

I. PENDAHULUAN

Sebagai anugerah Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia, lingkungan hidup wajib dilestarikan agar dapat menjadi sumber dan penunjang hidup bangsa Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak asasi dan hak konstitusional bagi setiap warga negara Indonesia. Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa "Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan". Karena itu, negara, pemerintah dan seluruh pemangku kepentingan berkewajiban untuk melakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam pelaksanaan pembangunan berkelanjutan, agar lingkungan hidup Indonesia dapat tetap menjadi sumber dan penunjang hidup bagi rakyat Indonesia serta makhluk hidup lain di muka bumi.

Dalam pengelolaan lingkungan hidup, upaya utama yang harus dilakukan adalah pencegahan pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup, bukan penanggulangan pencemaran yang telah terjadi, sesuai dengan prinsip yang menyatakan "*an ounce of prevention is worth a pound of cure*". Salah satu tindakan preventif yang menjadi prinsip dalam Hukum Administrasi Negara adalah melalui prosedur perizinan. Fungsi preventif dari kegiatan usaha yang bersinggungan dengan lingkungan hidup diwujudkan dalam bentuk izin lingkungan yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang. Selanjutnya izin lingkungan menjadi syarat utama untuk mengeluarkan izin usaha yang berkaitan

dengan eksploitasi sumber daya alam, contohnya izin usaha pertambangan mineral dan batubara.

Pada bidang Hukum Administrasi Negara dikenal prinsip bahwa pejabat yang berwenang mengeluarkan izin, memiliki kewajiban untuk melakukan pengawasan terhadap izin tersebut. Dalam kaitannya dengan izin lingkungan yang dikeluarkan oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah, maka kewenangan tersebut akan diiringi dengan kewajiban melakukan pengawasan terhadap izin lingkungan (Listiyani, 2018).

Otonomi daerah sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang memberikan kewenangan kepada kepala daerah propinsi dan kabupaten/ kota untuk mengeluarkan izin usaha pertambangan, telah mengkondisikan kepala daerah menjadi "raja-raja kecil" di daerahnya. Kerusakan dan pencemaran lingkungan hidup yang terjadi akibat pertambangan batubara salah satu penyebabnya adalah lemahnya pengawasan baik preventif maupun represif yang dilaksanakan oleh pemerintah atau pemerintah daerah, pengawasan tidak berjalan optimal (Sardjito, 2016). Guna mencegah terjadinya permasalahan dalam pengelolaan lingkungan hidup, diperlukan sebuah pengawasan yang eligible (memenuhi syarat) dan dilengkapi dengan perangkat-perangkat hukum sebagai dasar pengawasan itu sendiri.

Salah satu perangkat hukum yang sangat berperan dalam menentukan keberhasilan dari penerapan norma, dalam penelitian ini penerapan pengawasan izin lingkungan, adalah pengaturan yang jelas dan tegas terhadap sebuah materi muatan sebagaimana amanat yang terkandung dalam Pasal 5 tentang Asas Kejelasan Rumusan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

II. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang di atas maka dirumuskan masalah yaitu bagaimanakah konsep

pengawasan izin lingkungan dalam upaya pencegahan pencemaran dan kerusakan lingkungan di dalam UUPPLH ?

III. METODE PENELITIAN

Apabila dilihat dari jenisnya, penelitian hukum yang memfokuskan kajian terhadap izin lingkungan sebagai instrumen hukum dalam pencegahan pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup ini, merupakan penelitian hukum dalam ranah kajian yuridis normatif atau doktrinal. Menurut Soetandyo Wignjosoebroto, penelitian doktrinal adalah penelitian atas hukum yang dikonsepsikan dan dikembangkan atas dasar doktrin yang dianut oleh sang pengkonsep dan atau sang pengembangnya (Wignjosoebroto, 2014). Sebagai suatu penelitian hukum yang bersifat normatif, maka jenis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini meliputi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Dalam melakukan analisis terhadap isu hukum dalam penelitian ini, maka sumber bahan hukum primer yang digunakan terdiri atas peraturan perundang-undangan lingkungan hidup, yakni Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4959), Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 48, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5285).

IV. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

A. Hak Menguasai Negara Atas Sumber Daya Alam

Merujuk pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negeri Republik Indonesia 1945, maka negara merupakan pemegang hak penguasaan atas sumber

daya alam (*authority right*), namun selanjutnya untuk melaksanakan penyelenggaraan penguasaan tersebut (*mining right*) diserahkan kepada pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya masing-masing. Turunan terakhirnya adalah hak pengusahaan (*economic right*) yang diselenggarakan oleh pelaku usaha (Hayati, 2015).

Makna penguasaan negara yakni negara mempunyai kebebasan atau kewenangan penuh (*volldige bevoegdheid*) untuk menentukan kebijaksanaan yang diperlukan dalam bentuk: mengatur (*regelen*), mengurus (*besturen*), dan mengawasi (*toezichthouden*) (Saleng, 2004). *Mengatur* diartikan sebagai upaya untuk menyusun, membuat, dan menetapkan berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemanfaatan sumber daya alam, sehingga dengan adanya aturan tersebut, pelaksanaan kegiatan terhadap sumber daya alam dapat dilakukan dengan baik. *Mengurus* diartikan sebagai upaya untuk mengusahakan dan mengelola sumber daya alam. *Mengusahakan dan mengelola* dimaknai sebagai upaya untuk mengerjakan dan melaksanakan kegiatan yang berkaitan dengan sumber daya alam, baik dilakukan sendiri atau dengan menunjuk pihak lainnya. *Mengawasi* artinya suatu upaya dari negara untuk melihat, menjaga, dan mengamati pelaksanaan kegiatan pemanfaatan sumber daya alam sehingga tidak terjadi kerusakan lingkungan hidup.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), menempatkan urusan pemerintahan konkuren dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Urusan pertambangan menjadi urusan pemerintahan konkuren pilihan. Ada 8 (delapan) urusan yang termasuk dalam urusan pemerintahan pilihan tersebut, yakni: kelautan dan perikanan, pariwisata,

pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian, dan transmigrasi.

B. Hakikat Izin Lingkungan Sebagai Instrumen Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Izin adalah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengendalikan tingkah laku warga (Akib, 2014). Izin lingkungan adalah instrumen hukum publik berupa pengaturan secara langsung dalam hukum lingkungan. Stelsel perizinan memberi kemungkinan untuk menetapkan peraturan yang tepat terhadap kegiatan perorangan, dengan cara persyaratan-persyaratan yang dapat dikaitkan pada izin itu. Dengan demikian izin lingkungan merupakan alat untuk menstimulasi perilaku yang baik untuk lingkungan (Berge, 1993).

Dalam Pasal 1 angka 35 UUPPLH didefinisikan bahwa yang dimaksud dengan 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.” Substansi tentang izin lingkungan secara formal diatur dalam Pasal 36 sampai dengan pasal 41 UUPPLH dan diatur lebih lanjut dalam PP Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan. Akan tetapi, baik dalam UUPPLH maupun dalam PP Nomor 27 Tahun 2012 tidak mengatur tentang jenis izin apa saja yang termasuk dalam izin lingkungan. Pembatasan tersebut menurut hemat peneliti sangat penting, mengingat hingga saat ini banyak sekali izin yang digolongkan termasuk dalam izin lingkungan berlaku di Indonesia yang menjadi kewenangan instansi berbeda, diantaranya:

- a. Izin *Hinder Ordonnantie* (Stb. 1926 Nomor 226 yang diubah dan ditambah terakhir dengan Stb. 1940 Nomor 14 dan 450). Izin HO mengatur

larangan mendirikan tempat usaha (*Inrichtingen*) tanpa izin, yang jenisnya ada 20 macam perusahaan. Instansi yang berwenang memberikan izin HO menurut Pasal 1 ayat (3) HO adalah *gemeenten* atau *burgemeester*, yang berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah berarti wewenang bupati/ walikota, kecuali DKI Jakarta merupakan wewenang Gubernur.

- b. Izin Usaha Industri (Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian dan PP Nomor 13 Tahun 1995 tentang Izin Usaha Industri). Menurut Undang-Undang Nomor 3 tahun 2014 ini, Presiden berwenang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perindustrian yang secara operasional dilaksanakan oleh Menteri. Selain itu juga dinyatakan bahwa pemerintah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya masing-masing berwenang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perindustrian, termasuk dalam hal pemberian izin usaha industri. Ketentuan ini tentunya perlu diharmonisasikan dengan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah yang secara substansial mengatur pula tentang pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Menurut Undang-Undang Pemerintahan Daerah, urusan pemerintahan di bidang perindustrian merupakan urusan pilihan bagi daerah dan dilaksanakan secara bersama (konkuren) antara pusat dan daerah. Konsekuensi yuridisnya ada jenis usaha industri tertentu yang menjadi wewenang pusat, provinsi, dan kabupaten/kota.
- c. Izin Usaha Pemanfaatan kawasan, Izin Usaha Pemanfaatan Jasa Lingkungan, dan Izin Usaha Pemungutan Hasil Hutan bukan Kayu, Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan (Pasal 26 dan

Pasal 38 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan).

- d. Izin Usaha Perikanan, Surat Penangkapan Ikan (SPI), dan Surat Izin Penangkapan Ikan (SIPI) bagi kapal asing (Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan).
- e. Izin Pemanfaatan Ruang, yakni izin yang dipersyaratkan dalam kegiatan pemanfaatan ruang sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Izin yang dikeluarkan dan/atau diperoleh dengan tidak melalui prosedur yang benar, batal demi hukum. Kemudian izin yang diperoleh melalui prosedur yang benar akan tetapi kemudian terbukti tidak sesuai dengan tata ruang wilayah, dibatalkan oleh pemerintah dan pemerintah daerah sesuai kewenangannya.
- f. Izin Usaha Pertambangan, Izin Pertambangan Rakyat, dan Izin Usaha Pertambangan Khusus (Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara). Undang-Undang Minerba ini juga harus diharmonisasikan dengan Undang-Undang Pemerintahan daerah karena terdapat pengaturan kewenangan yang berbeda antara kedua Undang-Undang tersebut.

Pasal 40 ayat (1) merumuskan bahwa izin lingkungan merupakan persyaratan untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan. Beberapa instrumen dalam izin lingkungan meliputi Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup, Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup, dan Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup (UKL/UPL).

Prinsip dari perizinan lingkungan sebagaimana diatur dalam UUPPLH pada dasarnya mengamanatkan pada setiap usaha dan/atau kegiatan yang wajib memiliki dokumen Amdal atau UKL-UPL wajib memiliki izin lingkungan. Pasal 36 ayat (1) UUPPLH mengatur bahwa “setiap usaha dan/atau kegiatan yang wajib memiliki Amdal atau UKL-UPL wajib memiliki izin lingkungan”.

Otto Soemarwoto mengemukakan bahwa analisis mengenai lingkungan hidup (AMDAL) adalah suatu studi yang mendalam tentang dampak negatif dari suatu kegiatan. AMDAL mempelajari dampak pembangunan terhadap lingkungan hidup dan dampak lingkungan terhadap pembangunan yang didasarkan pada konsep ekologi, yaitu ilmu yang mempelajari hubungan timbal balik antara manusia dengan lingkungan hidup. Oleh karena itu, konsep AMDAL dapat dikatakan sebagai konsep ekologi pembangunan, yang mempelajari hubungan timbal balik antara pembangunan dengan lingkungan hidup (Soemarwoto, 2014).

Pengertian Amdal dirumuskan dalam Pasal 1 angka 11 UUPPLH dan Pasal 1 angka 2 PP Nomor 27 Tahun 2012 bahwa: Analisa mengenai dampak lingkungan hidup, yang selanjutnya disebut Amdal, adalah kajian mengenai dampak penting suatu usaha dan/atau kegiatan yang direncanakan pada lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan.

Dengan demikian, tidak semua rencana kegiatan wajib Amdal, kecuali yang mempunyai dampak penting terhadap lingkungan. Hal ini selaras dengan ketentuan Pasal 22 ayat (1) UUPPLH yang mengatur bahwa "Setiap usaha dan atau kegiatan yang berdampak penting terhadap lingkungan hidup wajib memiliki Amdal". Kriteria dampak penting ditentukan dalam Pasal 22 ayat (2) UUPPLH yang meliputi:

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

Kriteria usaha dan/atau kegiatan yang berdampak penting yang wajib dilengkapi dengan Amdal menurut Pasal 23 ayat (1) UUPPLH terdiri atas:

- 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 sosial 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 resiko tinggi dan/atau mempengaruhi pertahanan negara; dan/atau
- i. Penerapan teknologi yang diperkirakan mempunyai potensi besar untuk mempengaruhi lingkungan hidup.

Ketentuan lebih lanjut mengenai jenis usaha dan/atau kegiatan yang wajib dilengkapi dengan Amdal menurut Pasal 23 ayat (2) UUPPLH diatur dengan Peraturan Menteri. Peraturan Menteri dimaksud saat ini berlaku adalah Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 5 Tahun 2012 (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 408) tentang Jenis Rencana Usaha dan/atau Kegiatan yang Wajib Memiliki Analisa Mengenai Dampak Lingkungan Hidup.

Berorientasi pada pentingnya upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, maka pemerintah kemudian mengeluarkan kebijakan

mengenai jenis usaha yang wajib dilengkapi AMDAL. Dalam lampiran Permen LH Nomor 5 Tahun 2012 ini ditetapkan 14 bidang yang meliputi 72 jenis kegiatan lengkap dengan skala/ besaran dan alasan ilmiah khusus kegiatan wajib Amdal. Empat belas bidang tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Bidang multisektor;
- b. Bidang pertahanan;
- c. Bidang pertanian;
- d. Bidang perikanan dan kelautan;
- e. Bidang kehutanan;
- f. Bidang perhubungan;
- g. Bidang teknologi satelit;
- h. Bidang perindustrian;
- i. Bidang pekerjaan umum;
- j. Bidang perumahan dan kawasan pemukiman;
- k. Bidang energi dan sumber daya mineral;
- l. Bidang pariwisata;
- m. Bidang ketenaganukliran;
- n. Bidang pengolahan limbah dan bahan berbahaya dan beracun (LB3).

C. Pengawasan Terhadap Izin Lingkungan sebagai Instrumen Pencegahan Pencemaran dan Kerusakan Lingkungan Hidup

Perizinan merupakan bentuk jamak dari kata “izin” yang oleh Poerwadarminta diartikan dengan perkenan atau pernyataan mengabdikan tiada melarang, atau surat yang menyatakan “boleh melakukan sesuatu” (Poerwadarminta, 1994) dalam *Blak’s Law Dictionary*, izin (*licence*) berarti : “*a permit, granted by an appropriate governmental body, generally for a concideration, to a person, firm, or corporation to pursue some occuption or to carry on some business subject to regulation... A license is not a contract between the state and the license, but is a more peersonal permit.*” (Black, 1990)

Pengertian izin menurut Spelt dan Ten Berge, adalah “suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah, untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan” (Spelt, 1991). Izin

menurut Ateng Syafrudin berarti dan bertujuan menghilangkan halangan, atau hal yang dilarang menjadi boleh (Syafrudin, 2003). Dengan memberi izin, pemerintah (Pejabat Tata Usaha Negara) memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang.

Izin adalah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengendalikan tingkah laku para warga (Spelt, 1991). Perizinan merupakan bagian dari hubungan hukum antara pemerintah dengan masyarakat dalam rangka menjaga keseimbangan kepentingan masyarakat dengan lingkungannya dan upaya mewujudkan kepastian hukum bagi anggota masyarakat yang berkepentingan (Syafrudin, 2003).

Drupsteen mengatakan, perizinan merupakan instrumen kebijaksanaan lingkungan yang paling penting. Perizinan bidang lingkungan hidup adalah perizinan dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang didasarkan pada undang-undang tentang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Perizinan merupakan upaya pencegahan atau berkarakter sebagai preventif instrumental terhadap tindakan pemerintah dalam rangka pelaksanaan pembangunan berkelanjutan. Dalam pengelolaan lingkungan hidup, perizinan ditujukan untuk memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup serta mencegah dan menanggulangi pencemaran dan perusakan lingkungan hidup. Dalam menjamin ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap izin lingkungan, maka diperlukan pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah yang mengeluarkan izin lingkungan tersebut (Listiyani, 2017).

Dalam kaitannya dengan kegiatan pemanfaatan sumber daya alam, seperti halnya pertambangan, maka izin lingkungan adalah syarat mutlak yang harus dipenuhi penanggung jawab usaha untuk mendapatkan izin usaha yang dikeluarkan oleh instansi sektoral (Listiyani, 2018). Upaya utama yang

harus dilakukan dalam pengelolaan lingkungan hidup adalah pencegahan pencemaran dan kerusakan lingkungan, dimana dalam pasal 1 angka (2) UUPPLH menyatakan bahwa salah satu upaya pencegahan adalah dengan melakukan pengawasan yang sistematis dan terpadu terhadap izin lingkungan.

Kegiatan pengawasan pengelolaan lingkungan hidup merupakan bentuk tanggung jawab pemerintah atas izin lingkungan yang telah dikeluarkan. Dari sudut pandang hukum administrasi, pengawasan merupakan fungsi pertama dari wewenang penegakan hukum administrasi (Hadjon, 1996). Sedangkan dari perspektif hukum, pengawasan ditujukan untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik yang disengaja maupun tidak disengaja, sebagai suatu usaha preventif, atau juga untuk memperbaiki apabila terjadi kekeliruan tersebut, sebagai suatu usaha represif. Dalam praktik, adanya kontrol kerap kali dilihat sebagai sarana mencegah timbulnya segala bentuk penyimpangan tugas pemerintahan dari apa yang telah digariskan. Maka disinilah letak atau inti hakikat dari suatu pengawasan. Hal tersebut tergambar dari pengertian secara harfiah, dimana pengawasan preventif merupakan pengawasan yang bersifat mencegah, mencegah artinya menjaga jangan sampai suatu kegiatan itu terjerumus pada suatu kesalahan. Sedangkan pengawasan represif adalah berupa penangguhan atau pembatalan terhadap kebijakan yang telah ditetapkan, dalam keterkaitannya dengan pemanfaatan sumber daya alam, maka pengawasan represif berupa penangguhan atau pembatalan Izin Usaha dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup (Nurcholis, 2007).

Muchsan mengutip pendapat George R. Terry mengemukakan bahwa "*Control is to determine what is accomplished, evaluate it, and apply corrective measures, if needed to ensure result in keeping with the plan*" (pengawasan adalah menentukan apa yang telah dicapai, mengevaluasi dan menerapkan tindakan korektif, jika perlu, memastikan hasil yang sesuai dengan rencana) (Muchsan, 1992).

Sifat preventif yang dilakukan oleh pemerintah atau pemerintah daerah terhadap pengelolaan lingkungan hidup sebagai konsekuensi atas izin lingkungan yang dikeluarkan. Pengawasan merupakan salah satu unsur dalam kegiatan manajemen. Pengawasan pada prinsipnya dilakukan sebagai upaya preventif apakah kegiatan dilakukan sesuai dengan ketentuan yang ada (Puluhulawa, 2010).

Edith Brown Weiss menyatakan bahwa pencegahan dan mitigasi adalah dua alat yang dipergunakan untuk perlindungan lingkungan hidup. Prinsip pencegahan bertujuan untuk mencegah kerusakan secara spesifik yang timbul, misalnya dari perubahan lingkungan hidup, kerusakan terhadap orang atau lingkungan hidup, ataupun beban yang melebihi kapasitas lingkungan hidup untuk menerimanya. Prinsip pencegahan adalah prinsip fundamental dalam upaya perlindungan lingkungan hidup, karena dengan pendekatan pencegahan, para pihak disyaratkan melaksanakan "*due diligence*". Dalam IUCN Environmental Law Programme, *Draft International Covenant on Environmental and Development* disebutkan bahwa melakukan tindakan yang layak dan dengan itikad baik dan mengatur aktivitas publik atau privat dalam wilayah yurisdiksinya atau mengendalikan kemungkinan terjadinya bahaya terhadap lingkungan hidup. Upaya penegakan hukum lingkungan mestinya baru didayagunakan ketika upaya pencegahan pencemaran lingkungan hidup tidak berjalan efektif (Effendi, 2011).

D. Rekonseptualisasi Pengawasan Izin Lingkungan pada Pasal 1 UUPPLH

Hakikatnya negara hukum adalah hukum sebagai panglima. Artinya setiap tindakan pemerintah, pemerintah daerah dan anggota masyarakat untuk melaksanakan pengawasan terhadap pemanfaatan sumber daya alam haruslah berdasarkan hukum yang berlaku. Dimana peraturan perundang-undangan adalah bagian utama dari

hukum tertulis dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Peraturan perundang-undangan juga merupakan salah satu instrumen kebijakan (*beleids instrument*) yang sangat penting untuk menyelesaikan dan atau mengantisipasi masalah yang timbul atau diprediksi akan timbul di dalam kehidupan masyarakat, bahkan sekarang ini peraturan perundang-undangan dijadikan alat untuk mengarahkan masyarakat ke kehidupan yang lebih baik dari sebelumnya (Aziz, 2006).

Dalam Penjelasan Umum UUPPLH angka (5) menyatakan bahwa upaya preventif dalam rangka pengendalian dampak lingkungan hidup perlu dilaksanakan dengan mendayagunakan secara maksimal instrumen pengawasan dan perizinan. Dari konten Penjelasan Umum tersebut, tergambar bahwa pengawasan menempati kedudukan yang sama pentingnya dengan perizinan sebagai elemen dalam pencegahan terjadinya kerusakan dan/atau pencemaran lingkungan hidup. Rumusan dari konsep pengawasan sebagai salah satu instrumen pencegahan kerusakan dan pencemaran lingkungan sendiri tidak ditemukan dalam Ketentuan Umum UUPPLH, sedangkan rumusan perizinan (izin lingkungan dan izin usaha) dimuat dalam Ketentuan Umum Pasal 1 angka (35) dan angka (36). Padahal dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan, salah satu asas yang menjadi tonggak dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah “asas kejelasan rumusan”, yang selengkapnya sebagai berikut:

Pasal 5

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;

- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

Dalam Penjelasan pasal demi pasal UU Nomor 12 Tahun 2011, asas kejelasan rumusan dimaksudkan bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan harus diwujudkan melalui rekonseptualisasi pasal yang terkait dengan pengawasan izin lingkungan. Revisi pengaturan pengawasan ini akan bersifat preventif, yaitu mencegah terjadinya multitafsir tentang pengawasan dan tumpang tindih pelaksanaan pengawasan. Dalam UUPPLH, maka rumusan yang perlu direvisi adalah adalah bagian ketentuan umum.

Dalam teknik penyusunan peraturan perundang-undangan telah diatur bahwa ketentuan umum diletakkan dalam bab satu, dan jika dalam peraturan perundang-undangan tidak dilakukan pengelompokan bab, maka ketentuan umum diletakkan dalam pasal atau beberapa pasal awal. Ketentuan umum berisi:

- a. Batasan pengertian atau definisi;
- b. Singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi; dan/atau
- c. Hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya, antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab.

Selanjutnya dalam angka 102 teknik penyusunan peraturan perundang-undangan ditetapkan bahwa kata atau istilah yang dimuat dalam ketentuan umum hanyalah kata atau istilah yang digunakan berulang-ulang di dalam pasal atau beberapa pasal selanjutnya. Kata “pengawasan” dalam UUPPLH digunakan dalam beberapa pasal yang

berbeda dan digunakan secara berulang dalam pasal yang sama, baik dalam pasal yang secara khusus mengatur tentang pengawasan, yakni Pasal 71 sampai dengan Pasal 75 UUPPLH, maupun pada pasal lain dalam UUPPLH yang memiliki keterkaitan dengan kegiatan pengawasan.

Tidak adanya definisi pengawasan dalam UUPPLH adalah merupakan suatu kelemahan. Pemikiran ini berdasarkan analisa peneliti bahwa tanpa ada batasan yang jelas berupa definisi, maka materi muatan yang diatur dalam sebuah undang-undang akan menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. Oleh karena itulah, salah satu asas yang dijadikan dasar penyusunan peraturan perundang-undangan adalah asas kejelasan rumusan yang menjabarkan bahwa “setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

Rekomendasi yang ditawarkan yaitu dengan melakukan revisi bagian Ketentuan Umum Pasal 1, dengan menambahkan definisi pengawasan. Definisi pengawasan harus ada dalam bagian Ketentuan Umum undang-undang lingkungan hidup dengan tujuan untuk mempertegas esensi pengawasan terhadap izin lingkungan yang diatur dalam undang-undang lingkungan hidup.

V. SIMPULAN

Pengawasan dan izin lingkungan merupakan instrumen yang sama pentingnya dalam pencegahan pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup sebagaimana dinyatakan dalam Penjelasan Umum angka 5 UUPPLH. Akan tetapi konsep pengawasan tidak ditemukan dalam Pasal 1 tentang Ketentuan Umum sebagaimana konsep Izin Lingkungan. Sebagaimana amanat yang terkandung dalam Asas Kejelasan Rumusan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang bertujuan mencegah timbulnya multitafsir dalam pemaknaan maupun implementasi materi muatan dalam sebuah undang-undang, maka perlu ditambahkan konsep pengawasan dalam Ketentuan Umum Pasal 1 UUPPLH yang mendefinisikan konsep pengawasan terhadap izin lingkungan yang berbasis perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Akib, M., 2014, *Hukum Lingkungan Perspektif Global dan Nasional*. Jakarta, Raja Grafindo.
- Akib, M., 2012, *Politik Hukum Lingkungan: Dinamika dan Refleksinya Dalam Produk Hukum Otonomi Daerah*. Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada.
- Asshiddiqie, Jimly, 2009, *Green Constitution: Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta, RajaGrafindo Persada.
- Berge, S., 1993, “Pengantar Hukum Perizinan”, dalam P.M. Hadjon, *Pengantar Hukum Perizinan*, Surabaya, Fakultas Hukum Universitas Airlangga.
- Black, H. C., 1990, *Blacks Law Dictionary*, Berlin, West Publishing.
- Drupsteen, T., 2014, *Upaya Penegakan Hukum Lingkungan Melalui Hukum Perdata-Administrasi*, Bandung, Citra Aditya Bakti.
- Fachrudin, I., 2004, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung, Alumni.
- Findley, R. W., 1988, *Environmentasl Law in a Nutshell*, London, St. Paul Minn.
- Hadi, S. P., 2002, *Dimensi Hukum Pembangunan Berkelanjutan*, Semarang, Badan Penerbit Undip.
- Hadjon, M. P., 2005, *Argumentasi Hukum*, Yogyakarta, Gajah Mada University Press.
- Hartono, S., 1991, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Bandung, Alumni.

- Hayati, T., 2015, *Eram Pertambangan di Bawah Rezim Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Baru Huku*, Jakarta, Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Marzuki, P. M., 2015, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group.
- Muchsan, 1992, *Sistem Pengawasan Terhadap Pembuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Yogyakarta, Liberty Press.
- Nurcholis, H., 2007, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta, Grasindo.
- Nusantara, A. H., 2011, "Politik Hukum Indonesia", dalam Mahfud MD., *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta, Rajawali Press.
- Poerwadarminta, W., 1994, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka.
- Rahardjo, S., 2008, *Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya*, Yogyakarta, Genta Press.
- Rangkuti, S.S., 2005, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Surabaya, Airlangga University Press.
- Safa'at, R., 2013, *Rekonstruksi Politik Hukum Pangan, Dari Ketahanan Pangan ke Kedaulatan Pangan*, Malang, UB Press.
- Saleng, A., 2004, *Hukum Pertambangan*, Yogyakarta, UII Press.
- Salim, H., 2014, *Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara*, Jakarta, Sinar Grafika.
- Santosa M.A., *Alam Pun Butuh Hukum dan Keadilan*, Jakarta, Serambi Asa Prima.
- Spelt, N., 1991, *Hukum Perizinan*. Belanda, Utrecht.
- Syafrudin, A., 2003, *Pengurusan Perizinan (Licensing Handling)*, Bandung, St. Aloysius.

Jurnal

- Effendi, A., 2011, "Penyelesaian Kasus Pencemaran dan Aspek Hukum Lingkungan", *Risalah Hukum*.
- Helmi, H., 2011, "Membangun Sistem Perizinan Terpadu Bidang Lingkungan Hidup di

Indonesia", *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 11 No. 1.

- Song, W. J., 2010, "Analysis on the Foundation of Administrative Law Enforcement Interpretation in China", *Canadian Social Science*, Vol. 6 No. 2.

Makalah

- Hadjon, P.M., 1996, "Penegakan Hukum Lingkungan Administrasi," *Semiloka Penegakan Hukum Lingkungan Administrasi*, Surabaya, Pusat Penelitian Lingkungan Hidup UNAIR-BAPPEDA Provinsi Jawa Timur.
- Santosa, M.A., 1999, "Demokratisasi Pengelolaan Sumber Daya Alam", *Lokakarya Reformasi Hukum di Bidang Pengelolaan Sumber Daya Alam*, Jakarta, ICEL.

Website

- Wignjosoebroto, S., 2014, "Mengkaji dan Meneliti Hukum dalam Konsepnya Sebagai Realitas Sosial", <https://soetandyo.wordpress.com>, diakses Februari 2018.

Peraturan Perundang-Undangan

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