

## SEKILAS TENTANG BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG LINGKUNGAN HIDUP DI INDONESIA

Oleh : Ari Purwadi, S.H.

Penciptaan dan penerapan suatu hukum yang berwawasan pada lingkungan hidup dewasa ini mendapat perhatian yang cukup besar. Khususnya terhadap efektifitas Undang-Undang No 4 tahun 1982 serta Peraturan Pelaksanaan No 29 Tahun 1986, yang pemberlakuannya memerlukan pemahaman yang menuju pada proses sosialisasi yang dilakukan secara terus menerus, agar hukum itu dapat diterima oleh masyarakat.



Penggunaan perundang-undangan secara sadar oleh pemerintah sebagai suatu sarana untuk melakukan tindakan sosial yang terorganisasi telah merupakan ciri khas negara modern. Dalam tingkatan penggunaan hukum secara sadar untuk mencapai tujuan-tujuan sosial yang dikehendaki akan menghadapi kepastian hukum dan penggunaan hukum untuk melakukan perubahan-perubahan. Kepastian hukum menghadapi adanya stabilitas di dalam masyarakat, sedangkan penggunaan hukum secara instrumental adalah untuk menciptakan perubahan melalui pengaturan tingkah laku warga masyarakat menuju kepada sasaran yang dikehendaki.

Pemikiran ini sejalan dengan pemikiran Roscoe Pound tentang konsepsi "law as a tool of social engineering". Namun perlu diperhatikan pemikiran konsepsi hukum sebagai sarana perekayasa sosial ini di Indonesia harus dikembangkan menurut Keadaan Indonesia, karena menurut Mochtar Kusumaatmadja: 1. di Indonesia lebih menonjolkan peranan perundang-undangan dalam proses pembaharuan hukum; 2. masyarakat tentu menolak aplikasi mekanistik sebagaimana yang digambarkan dengan kata "tool"; dan 3. apabila dalam pengertian hukum termasuk pula hukum internasional, maka Indonesia sebenarnya sudah menjalankan asas hukum sebagai alat pembaharuan jauh sebelum konsepsi ini dirumuskan secara resmi sebagai landasan kebijaksanaan hukum<sup>1</sup>.

Landasan kebijaksanaan hukum nasional sudah sejak tahun 1973 dicantumkan dalam Ketetapan yang mengatur tentang Garis-garis Besar Haluan Negara, yaitu

1 Mochtar Kusumaatmadja, Hukum, Masyarakat, Dan Pembinaan Hukum Nasional, Binacipta, Bandung, 1986, h. 9-10.

Tap. NPR Nomor : IV/MPR/1988. Di dalam Ketetapan tersebut pada pokoknya menyatakan pembangunan bidang hukum diarahkan pada fungsi sebagai sarana menunjang perkembangan modernisasi dan pembangunan yang menyeluruh. Menurut Satjipto Rahardjo, pembangunan hukum mengandung makna ganda. Pertama, pembangunan hukum diartikan suatu pembaharuan hukum positif. Kedua, pembangunan hukum juga diartikan sebagai suatu usaha untuk memfungsionalkan hukum pada masa pembangunan.<sup>2</sup> Teknik utama untuk melaksanakan pembaharuan hukum adalah perundangan-undangan. Di dalam rangka pembangunan hukum ini kita dihadapkan pada pemilihan-pemilihan. Pemilihan-pemilihan ini tidak dapat dihindari terutama disebabkan oleh struktur kehidupan sosial kita sendiri tidak lagi didasarkan pada tata nilai yang padu. Oleh karena itu, pembaharuan hukum melalui perundang-undangan maka kita dihadapkan pada 2 kesulitan, yaitu 1. kesulitan untuk secara rasional dan pasti menetapkan prioritas yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. dan 2. untuk membuat hukum yang sesuai dengan kebutuhan dan kesadaran hukum masyarakat.<sup>3</sup>

Pedoman yang harus dipakai untuk mengatasi kesulitan pertama tentu saja yang mendapat prioritas adalah perundang-undangan yang menunjang usaha pembangunan. Sedangkan persoalan kedua lebih mudah dilakukan apabila, yang diatur oleh hukum merupakan masalah-masalah yang bertalian dengan masyarakat dan bersifat "netral" daripada masalah-masalah yang berkaitan dengan kehidupan pribadi dan bersifat "spiritual".

Masalah perlindungan lingkungan hidup dan kelestarian sumber-sumber alam merupakan masalah yang mendesak dalam kerangka pembangunan di Indonesia. Bukti kesungguhan pemerintah untuk menanggulangi bahaya yang mengancam keseimbangan lingkungan telah diangkatnya seorang menteri yang mengkoordinasikan aparat pemerintah dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup dalam Kabinet-kabinet Pembangunan III, IV, dan V. Landasan operasional pembangunan nasional yang berkenaan dengan kebijaksanaan pengelolaan lingkungan hidup berturut-turut diatur dalam GBHN 1973-1978 dan Repelita II (1974-1979), GBHN 1978-1983 dan Repelita III (1979-1984), GBHN 1983-1988 dan Repelita IV (1984-1989), serta GBHN 1988-1993 dan Repelita V (1989-1994). Langkah berikutnya dalam kaitannya dengan pembaharuan hukum, pemerintah telah memperlakukan Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (UULH) dimuat dalam LN Tahun 1982 Nomor 12. UULH merupakan tonggak pembangunan hukum lingkungan nasional, yang berorientasi pada lingkungan itu sendiri atau 'environment oriented law'<sup>4</sup> yang mulai berlaku pada tanggal 11 Maret 1982.

2 Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Alumni, Bandung, 1983, h. 231.

3 Mochtar Kusumaatmadja, op. cit. h. 14

4 Ibid,

5 Koesnadi Hardjosoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Edisi II, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1986, h. 88.

Alasan dikeluarkannya UULH antara lain 1. adanya petunjuk dalam Repelita III tentang perlunya undang-undang yang memuat ketentuan-ketentuan pokok tentang masalah lingkungan; 2. peraturan perundang-undangan yang ada kurang memuat segi lingkungan hidup; 3. keperluan mengusahakan pembangunan tanpa merusak lingkungan serta mengelola sumber alam secara bijaksana untuk bisa menompang tahapan pembangunan jangka panjang, dan 4. guna pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia dalam arti terciptanya keselarasan hubungan antara manusia dengan lingkungan alam sekitarnya.

Tujuan pengelolaan lingkungan hidup tertera dalam pasal 4 UULH yang berbunyi :

Pengelolaan lingkungan hidup bertujuan :

- a. tercapainya keselarasan hubungan antara manusia dengan lingkungan hidup sebagai tujuan membangun manusia Indonesia seutuhnya;
- b. terkendalinya pemanfaatan sumber daya secara bijaksana;
- c. terwujudnya manusia Indonesia sebagai pembina lingkungan hidup;
- d. terlaksananya pembangunan berwawasan lingkungan untuk kepentingan generasi sekarang dan mendatang;
- e. terlindunginya negara terhadap dampak kegiatan di luar wilayah negara yang menyebabkan kerusakan dan pencemaran lingkungan.

Berdasarkan uraian tersebut, maka tidak salah kalau UULH, yang mendasari kebijaksanaan lingkungan di Indonesia, disamping berfungsi sebagai kontrol sosial, juga diharapkan berperan sebagai sarana perekayasaan sosial (*tool of social engineering*)<sup>6</sup>.

UULH mempunyai sifat dan fungsi sebagai "umbrella provision" bagi penyusunan peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan dengan ekosistem<sup>7</sup>. Hal ini dapatlah dikatakan bahwa dengan adanya UULH tidak berarti semua masalah yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan hidup dapat diselesaikan secara tuntas menurut prosedur hukum. UULH merupakan ketentuan yang bersifat sentral dan hanya memuat ketentuan pokok. Ketentuan pokok inilah yang akan diisi dan dijabarkan lebih lanjut dalam peraturan pelaksanaannya secara berangsur-angsur. Dengan demikian, efektivitas berlakunya UULH juga ditunjang oleh peraturan pelaksanaannya yang harus dibentuk sesuai dengan perintah yang tercantum dalam beberapa pasal yang terdapat dalam UULH.

Demikian pula, Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1986 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) yang mulai berlaku pada tanggal 5 Juni 1987 pada hakekatnya merupakan pelaksanaan dari pasal 16 UULH. Pasal 16 UULH tersebut berbunyi sebagai berikut: "Setiap rencana yang diperkirakan mempunyai dampak penting terhadap lingkungan wajib dilengkapi dengan analisis mengenai

6 Siti Sundari Rangkuti, "Telaah Undang-undang Lingkungan Hidup Dan Masalah Penegakan Hukumnya", *Yuridika*, Majalah Fakultas Hukum Universitas Airlangga, No. 4 Th. II, Juni-Juli 1987, h. 5.

7 *Ibid.*, h. 6.

dampak lingkungan yang pelaksanaannya diatur dengan peraturan pemerintah". Ketentuan tersebut merupakan pencerminan dari pendapat Otto Soemarwoto mengenai adanya hubungan yang erat antara 'manfaat lingkungan' dan 'risiko lingkungan'<sup>8</sup>

Lebih lanjut, penjelasan pasal 16 UULH memberikan penjelasan sebagai berikut :

Pada dasarnya semua usaha dan kegiatan pembangunan menimbulkan dampak terhadap lingkungan hidup.

Perencanaan awal suatu usaha atau kegiatan pembangunan sudah harus memuat perkiraan dampaknya yang penting terhadap lingkungan hidup, baik fisik maupun non fisik, termasuk sosial budaya, guna dijadikan pertimbangan apakah untuk rencana tersebut perlu dibuat analisis mengenai dampak lingkungan.

Berdasarkan analisis ini dapat diketahui secara lebih terperinci dampak negatif dan positif yang akan timbul dari usaha atau kegiatan tersebut, sehingga sejak dini telah dapat dipersiapkan langkah untuk menanggulangi dampak negatif dan mengembangkan dampak positifnya. Dampak yang penting ditentukan antara lain oleh :

- a. besar jumlah manusia yang akan terkena;
- b. luas wilayah penyebaran dampak;
- c. lamanya dampak berlangsung;
- d. intensitas dampak;
- e. banyaknya komponen lingkungan lainnya yang akan terkena;
- f. sifat kumulatif dampak tersebut;
- g. berbalik (reversible) atau tidak berbaliknya (irreversible) dampak.

Pemerintah dapat membantu golongan ekonomi lemah, yang bidang usahanya diperkirakan menimbulkan dampak penting ini, untuk melaksanakan analisis mengenai dampak lingkungan.

Seringkali dalam konflik antara pembangunan dan lingkungan, pemahaman tentang dampak lingkungan diartikan sebagai pengaruh yang merugikan. Jadi seakan-akan pemahaman dampak lingkungan menimbulkan kesan pembangunan hanyalah mempunyai pengaruh negatif saja terhadap lingkungan hidup. Padahal pembangunan itu juga mempunyai pengaruh positif terhadap lingkungan hidup. Oleh karena itu, pengelolaan lingkungan hidup tidak hanya memperhatikan risiko lingkungan saja, melainkan juga manfaat lingkungan.

Dalam kaitannya dengan PP Nomor 29 Tahun 1986 tentang AMDAL, Siti Sundari Rangkuti mengatakan;

Peraturan Pemerintah ini semata-mata mengatur prosedur administrasi yang wajib ditempuh oleh pemrakarsa suatu rencana kegiatan yang mempunyai dampak penting terhadap lingkungan hidup dan diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang pelaksanaannya.

Dengan demikian, berbeda dari UULH, penegakan hukum terhadap PP ini menyangkut instansi yang bertanggung-jawab dan pemrakarsa. Pemahaman terhadap PP ini terutama diperlukan oleh setiap orang yang mempunyai rencana kegiatan

yang mempunyai dampak penting terhadap lingkungan hidup, tenaga ahli penyusun ANDAL, instansi yang bertanggung-jawab, instansi pemberi izin dan komisi pusat dan atau daerah yang dibentuk sebagai pelaksanaan PP tersebut<sup>9</sup>.

Setiap peraturan hukum atau norma hukum itu menunjukkan aturan-aturan tentang bagaimana seorang 'pemegang peran' (role-occupant)<sup>10</sup> diharapkan bertindak. Dengan adanya norma hukum ini sebenarnya tingkah laku pemegang peran dikekang kebebasannya. Atau dengan perkataan lain, pada hakekatnya tingkah laku pemegang peran itu diikat atau didisiplinkan oleh norma yang mengatur tentang suatu masalah tertentu. Norma inilah yang berisi harapan-harapan yang berupa petunjuk-petunjuk bagaimana pemegang peran akan berbuat. Dalam kerangka ini, norma yang diikatkan atau didisiplinkan kepada pemegang peran ialah norma yang ada dalam sistem hukum lingkungan beserta perangkannya. Norma ini merupakan norma hukum pembangunan. Norma hukum pembangunan di sini diartikan sebagai petunjuk arah pelaksanaan kegiatan pembangunan yang mengandung atau dijiwai oleh asas "pembangunan berwawasan lingkungan". Sistem hukum lingkungan ini pada hakekatnya ingin memperkenalkan nilai baru kepada kita, yang diungkapkan dalam bentuk asas "pembangunan berwawasan lingkungan".

Dalam hubungannya dengan fungsi hukum lingkungan, sebagai sarana per-kayasaan sosial, maka nilai yang terkandung dalam asas "pembangunan berwawasan lingkungan" yang akan mengubah pola perikelakuan pemegang peran terhadap lingkungannya selama ini. Pemegang peran diharapkan berperan sebagai pembina lingkungan dan pemanfaatan sumber daya secara bijaksana. Pembangunan menghendaki agar pemegang peran bertindak menurut cara-cara baru yang bersumber pada asas "pembangunan berwawasan lingkungan".

Untuk dapat menciptakan perubahan-perubahan yang diinginkan oleh norma hukum pembangunan dimaksud, maka unsur-unsur di bawa ini perlu diperhatikan, yaitu : 1. pembuatan peraturannya sendiri; 2. penyampaian isi peraturan; 3. kesiapan para pelaksana untuk menjalankan peranannya; 4. kesiapan warga negara (pemegang peran) untuk berbuat sesuai dengan masing-masing peranan yang diharapkan daripadanya; dan 5. pengamatan mengenai bekerjanya peraturan itu dalam masyarakat sehari-hari<sup>11</sup>.

9 Siti Sundari Rangkuti, op. cit., h. 13.

10 "Pemegang peran" merupakan istilah sosiologis untuk menggantikan istilah "warga negara" menurut pengertian hukum, yang dikemukakan oleh Robert B. Seidman dalam menjelaskan berlakunya hukum dalam suatu masyarakat. Seidman menyebut 3 pihak yang tersangkut dalam proses hukum, yaitu pembuat undang-undang, birokrasi, dan pemegang peran. Dalam konteks pembicaraan ini, maka dapatlah dikatakan birokrasi diwakili oleh instansi yang bertanggung jawab dan pemegang peran diwakili oleh pemrakarsa ataupun masyarakat luas.

Lebihlanjut, lihat Robert B. Seidman, "The State, Law, And Development: A General Model", Law And Society Revue, No. 2 Th. 1972. h. 311-339.

11 Satjipto Rahardjo, op. cit, h. 240.

Seperti yang telah diuraikan di muka, penegakan hukum UULH masih tergantung pula pada terbentuknya peraturan pelaksanaannya, demikian juga misalnya PP AMDAL, yang masih harus dilengkapi dengan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Yang hendak saya katakan di sini adalah mengenai masalah-masalah sebagai berikut :

1. apakah peraturan yang dibentuk itu sudah sistematis?
2. apakah sudah terjadi sinkronisasi di antara peraturan yang ada?
3. apakah secara kuantitatif dan kualitatif peraturan yang ada sudah cukup?
4. apakah penerbitan peraturan tersebut sudah sesuai dengan persyaratan yuridis yang ada?

Dalam kaitannya dengan masalah-masalah tersebut, menurut hemat saya, sedikit banyak sudah diperhatikan, terbukti dengan telah disusunnya suatu Matriks Rancangan Peraturan Perundang-Undangan yang berkaitan dengan UULH oleh Tim Teknis Hukum Kantor Menteri Negara KLH bekerjasama dengan Tim antar departemen dan lembaga pemerintah non departemen. Dengan adanya matriks ini diharapkan semua peraturan perundang-undangan dapat terangkum dalam suatu sistem hukum lingkungan Indonesia.

Pelaksanaan hukum lingkungan kita merupakan ujian dan tantangan berat bagi kemampuan dan kecermatan aparatur pemerintah (birokrasi), baik di tingkat pusat maupun daerah, terlebih lagi tanggung jawab pelaksanaan PP AMDAL terletak pada tugas administrasi birokrasi. Instansi yang bertanggung jawab yang berwenang memberikan keputusan rencana kegiatan didukung oleh suatu komisi, baik di tingkat pusat maupun daerah. Komisi tersebut bertugas menilai dan menetapkan dokumen-dokumen bagian AMDAL, yang meliputi : a. Penyajian Informasi Lingkungan (PIL); b. Kerangka Acuan Penyusunan ANDAL (KA); c. Analisis Dampak Lingkungan (ANDAL); d. Rencana Pengelolaan Lingkungan (RKL); dan e. Rencana Pemanfaatan Lingkungan (RPL).

Komisi tersebut terdiri atas anggota tetap dan tidak tetap yang memiliki persyaratan tertentu dari segi keahlian. Mengingat pentingnya peranan ahli penyusunan AMDAL, maka pasal 30 PP AMDAL menyatakan bahwa kualifikasi penyusun ANDAL dengan pemberian lisensi dan pendaftarannya ditetapkan oleh Menteri Negara KLH. Dalam menetapkan kualifikasi penyusun AMDAL, Menteri Negara KLH dibantu oleh suatu dengan kualifikasi yang dibentuk oleh menteri tersebut. Lisensi yang dimaksud diberikan kepada perorangan yang memehuni kualifikasi secara selektif melalui ujian negara. Kemampuan instansi yang bertanggung jawab (termasuk Komisis AMDAL) untuk menjamin kelancaran penyelesaian prosedur administrasi AMDAL dalam tenggang waktu yang telah ditetapkan merupakan indikator telah adanya kesiapan aparat pelaksana.

Konsep hukum sebagai sarana social engineering diartikan sebagai penggunaan hukum secara sadar untuk mencapai suatu tertib atau keadaan masyarakat sebagaimana dicita-citakan atau untuk melakukan perubahan yang diinginkan. Soerjono Soekanto memerinci berbagai faktor yang memiliki kemampuan yang cukup potensial dalam menghambat pendayagunaan hukum sebagai sarana perubahan sosial, yang antara lain meliputi :

1. bagian terbesar dari masyarakat tidak mengerti akan kegunaan unsur-unsur baru dalam perubahan;
2. perubahan itu sendiri bertentangan dengan kaedah-kaedah dan nilai-nilai yang menjiwai bagian terbesar warga-warga masyarakat;
3. para warga masyarakat yang kepentingan-kepentingan tertanam dengan kuatnya, cukup berkuasa untuk menolak suatu proses pembaharuan;
4. risiko yang dihadapi sebagai akibat dari perubahan ternyata lebih berat daripada mempertahankan ketenteraman sosial yang ada sebelum terjadinya perubahan;
5. masyarakat tidak mengakui wewenang dan kewibawaan pada pelopor perubahan<sup>12</sup>.

Disamping itu, perlu ditambahkan di sini bahwa menurut Seidman<sup>13</sup>, hukum tidak akan dapat menyebabkan atau merangsang perubahan perilaku secara sadar atau sengaja jika hukum tidak dikomunikasikan di antara para pihak yang berkepentingan dalam masyarakat. Oleh karena itulah, hukum perlu dikomunikasikan di antara pembuat undang-undang, birokrasi, dan para pemegang peran dalam masyarakat yang terlibat dalam bekerjanya suatu sistem hukum, in casu hukum lingkungan.

Apakah seseorang pemegang peran itu akan bertindak sesuai dengan hukum yang berlaku bagi aktivitasnya itu bergabung pada 3 (tiga) variabel, yaitu 1. apakah normanya telah disampaikan; 2. apakah normanya serasi dengan tujuan-tujuan yang ditetapkan bagi posisi itu, dan 3. apakah si pemegang peran digerakkan oleh motivasi yang menyimpang.

Dalam kajian ini, apa yang diuraikan di muka akan membawa pemahaman betapa perlunya sistem hukum lingkungan dikomunikasikan kepada para pemegang peran yang terlibat dalam pelaksanaan hukum lingkungan. Pemegang peran terlebih dahulu perlu diyakinkan akan perlunya menerima nilai yang terkandung dalam asas "pembangunan berwawasan lingkungan". Tanpa adanya tindakan yang demikian ini mustahil proses perubahan yang dikehendaki oleh hukum lingkungan positif dapat berlangsung. Bagaimana mungkin pemegang peran akan bersedia menerima hal-hal baru yang terdapat di dalam hukum lingkungan -UULH beserta peraturan pelaksanaannya yang diberlakukan terhadapnya, kalau pemegang peran belum mengetahui dan mengerti isi hukum lingkungan nasional yang baru beserta nilai-nilai yang terkandung di dalamnya.

Sosialisasi hal-hal dan cara-cara baru tersebut merupakan proses yang tidak dapat dipisahkan dari usaha-usaha untuk mengefektifkan berlakunya hukum lingkungan di tengah-tengah masyarakat selaku pemegang peran. Proses sosialisasi yang dilakukan secara terus menerus dan ajeg melalui penerangan dan penyuluhan hukum diharapkan dapat meningkatkan kesadaran hukum pemegang peran, khususnya kesadaran tentang perlunya pencegahan perusahaan lingkungan hidup dan pengendalian pengelolaan sumber daya dalam alam pembangunan.

12 Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan Di Indonesia*, Cet. II, Yayasan Penerbit Universitas Indonesia, 1976, h. 150.

13 Robert B. Seidman, *loc. cit.*