

Sistem Pengawasan Perizinan Bidang Lingkungan Hidup Terhadap Perizinan Berusaha Bidang Kehutanan dan Pertambangan Di Indonesia

Helmi

Fakultas Hukum, Universitas Jambi, Indonesia

Email korespondensi: helmi@unja.ac.id

ABSTRAK

UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup mengehandaki sistem pengawasan terhadap pengelolaan lingkungan hidup secara terpadu. Kenyataan, sistem pengawasan perizinan bidang lingkungan hidup berjalan sendiri-sendiri secara sektoral. Kondisi umum sistem pengawasan perizinan bidang lingkungan hidup ini mengakibatkan sulitnya keterpaduan pengelolaan lingkungan hidup yang sebenarnya merupakan asas penting dalam hukum lingkungan yang terdapat pada UU-PPLH. Dengan kata lain, cita-cita keterpaduan dalam UU PPLH, tidak dapat dilaksanakan terhadap sistem pengawasan perizinan bidang kehutanan dan pertambangan. UU-PPLH sebagai tidak sepenuhnya bisa diterapkan pada sistem pengawasan perizinan yang diatur oleh UU Kehutanan dan Pertambangan. Selain substansinya banyak tidak sesuai juga norma hukum pengawasan perizinan pada UU-PPLH tidak lebih tinggi dibandingkan dengan UU Kehutanan dan UU Pertambangan. Dalam rangka pembentukan sistem pengawasan perizinan lingkungan hidup secara terpadu, maka pengaturan Pengelolaan Lingkungan Hidup Nasional dalam satu UU sangat diperlukan dalam rangka mewujudkan pembangunan berkelanjutan di Indonesia.

Kata kunci: *Pengawasan, Perizinan Bidang Lingkungan Hidup.*

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Konsep pembangunan berkelanjutan dapat dilihat sebagai bagian dari konsep pembangunan secara umum yang berkembang sejak tahun 1970-an. Kemudian, konferensi PBB di Stockholm tahun 1972 untuk pertama kali menjadikan pertimbangan lingkungan bagian konsep pembangunan. Pada saat ini pula prinsip-prinsip pelestarian lingkungan mendapat legalitas (hukum). Teori hukum sebagai sarana pembangunan dan pembaharuan masyarakat dapat dianggap sebagai

gagasan awal perkembangan pembangunan berkelanjutan (M. Daud Silalahi, 2003).

Dari 21 prinsip Deklarasi Stockholm, terdapat dua hal mendasar dari perkembangan hukum yang perlu dicermati, yaitu *pertama* perkembangan hukum bertalian dengan hak berdaulat (*sovereign right*) terhadap sumberdaya alam yang menimbulkan masalah hukum yang bersifat lintas batas negara (hukum internasional), *kedua*, keterkaitan eksploitasi sumberdaya (sebagai bagian dari kegiatan pembangunan) dengan kebijakan pengelolaan lingkungan sebagai tanggung jawab negara.

Moctar Kusumaatmaja, dalam tulisannya, yang berjudul "Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional", mengatakan bahwa "hukum sebagai kaidah sosial, tidak lepas dari nilai (*values*) yang berlaku di suatu masyarakat, bahkan hukum itu sendiri merupakan pencerminan daripada nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat. Oleh karena itu, hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup (*the living law*) dalam masyarakat, yang sesuai pula atau merupakan pencerminan daripada nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat itu" (Zulfa Aulia, 2018). Atas dasar pikiran ini, berarti suatu masyarakat yang sedang dalam peralihan dari masyarakat tertutup ke suatu masyarakat terbuka, dinamis, dan modern nilai-nilai itupun sedang dalam perubahan pula.

Selanjutnya Mochtar mengatakan bahwa hukum merupakan alat untuk memelihara ketertiban dalam masyarakat. Sifat hukum pada dasarnya konservatif yakni memelihara dan mempertahankan yang telah tercapai. Fungsi hukum demikian diperlukan dalam setiap masyarakat, termasuk masyarakat yang sedang membangun. Dalam masyarakat demikian, maka hukum tidak hanya memelihara ketertiban, namun juga membantu proses perubahan masyarakat itu (Mochtar Kusumaatmadja, 1975). Sifat dan fungsi hukum ini kontra produktif ketika dihadapkan pada kondisi lingkungan akibat negatif pembangunan.

Tidak dapat dipungkiri, pelaksanaan pembangunan selalu menimbulkan dampak baik positif maupun dampak negatif bagi lingkungan hidup. Terhadap dampak positif, tindakan yang harus dilakukan adalah mengembangkan dampak tersebut untuk mencapai kesejahteraan rakyat. Sementara terhadap dampak negatif harus dilakukan upaya-upaya mencegah dan mengatasi. Jika tidak dilakukan dengan sungguh-sungguh maka krisis lingkungan semakin tidak bisa diatasi.

Krisis lingkungan hidup merupakan tantangan yang sangat besar pada abad ini. Tantangan ini terjadi terutama di negara-negara yang membangun (negara berkembang), karena adanya berbagai aktivitas pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan umat manusia, yang sering pula membawa dampak terhadap perubahan lingkungan. Aktivitas pembangunan yang tidak disertai

dengan pengawasan yang baik akan mengakibatkan “malapetaka” kepada umat manusia (Djanius Djamin, 2007).

Sifat lingkungan sebagai faktor menentukan dalam pembangunan, cenderung menurun, baik dari sisi kuantitas maupun kualitas. Ini perlu mendapat perhatian dan penanganan khusus, mengingat sumberdaya alam merupakan faktor produksi “mutlak” yang dibutuhkan dalam proses pembangunan dalam suatu negara. Sifat lingkungan sebagai faktor produksi di satu sisi dan pembangunan di sisi lainnya, apabila ditelaah lebih lanjut seakan-akan mempunyai kepentingan yang bertolak belakang. Pembangunan di satu sisi mempunyai kepentingan untuk meningkat produksi nasional, yang mau tidak mau cenderung merusak lingkungan dengan mencemari alam melalui polusi akibat adanya proses produksi. Sementara di sisi lain, kualitas lingkungan perlu dijaga fungsinya.

Pada banyak kasus, ternyata dampak negatif pembangunan terhadap lingkungan tidak dapat dicegah. Sehingga menimbulkan kerusakan terhadap lingkungan hidup (Winsen Franco Rantung, 2021). Sementara, pembangunan tidak akan bisa berjalan secara berkesinambungan apabila lingkungan mengalami penurunan yang pesat. Perlu ada upaya mengintegrasikan antara kepentingan ekonomi dengan kepentingan menjaga kelestarian fungsi lingkungan, sehingga pembangunan dapat berkesinambungan. Aktivitas usaha atau kegiatan yang bidang lingkungan hidup dilakukan berdasarkan izin yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang.

Untuk melakukan suatu kegiatan atau usaha yang berdampak besar dan penting terhadap lingkungan, seseorang atau badan hukum wajib memperoleh Izin. Pasal 36 UU-PPLH:

- (1) Setiap usaha dan/atau kegiatan yang wajib memiliki amdal atau UKL-UPL wajib memiliki izin lingkungan.
- (2) Izin lingkungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterbitkan berdasarkan keputusan kelayakan lingkungan hidup sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 atau rekomendasi UKL-UPL.
- (3) Izin lingkungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib mencantumkan persyaratan yang dimuat dalam keputusan kelayakan lingkungan hidup atau rekomendasi UKL-UPL.
- (4) Izin lingkungan diterbitkan oleh Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.

Ketentuan di atas, selain analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL), lebih pokok lagi mewajibkan adanya izin setiap usaha dan/atau kegiatan bidang lingkungan hidup berdasarkan peraturan perundang-undangan. Izin usaha dan/atau kegiatan ditetapkan dalam bentuk keputusan tata usaha negara. Penerbitan izin dilakukan setelah melalui mekanisme tertentu dan memenuhi

persyaratan. Keputusan izin melakukan usaha dan/atau kegiatan wajib diumumkan. Setelah memperoleh kekuatan hukum, jika permohonan diterima seketika itu juga keputusan izin dapat dilaksanakan.

Dalam pelaksanaannya, tidak jarang izin-izin bidang lingkungan hidup menimbulkan dampak negatif terhadap lingkungan hidup itu sendiri. Izin-izin bidang kehutanan dan pertambangan merupakan bidang-bidang yang paling berpotensi menimbulkan dampak penting terhadap lingkungan hidup. Mengapa demikian? Pertama, izin usaha bidang kehutanan dan pertambangan di Indonesia didominasi oleh perusahaan besar dan menghabiskan ratusan ribu hektar lahan. Aktifitas pertambangan seringkali mengabaikan tanggungjawab melakukan reklamasi, sementara aktifitas bidang kehutanan mengabaikan keberlanjutan ekosistem hutan. Kedua, munculnya ego sektoral masing-masing bidang, sehingga menimbulkan ketidakjelasan kewenangan dan mekanisme pengawasan terhadap pelaksanaan izin.

UU No. 32 Tahun 2009 sebagai pengganti UU No. 23 Tahun 1997 tentang memuat ketentuan dasar saja mengenai pengelolaan lingkungan hidup. Penjelasan Umum UU-PPLH menyatakan:

Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup menuntut dikembangkannya suatu sistem yang terpadu berupa suatu kebijakan nasional perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang harus dilaksanakan secara taat asas dan konsekuen dari pusat sampai ke daerah. Perbedaan mendasar antara Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dengan Undang-Undang ini adalah adanya penguatan yang terdapat dalam Undang-Undang ini tentang prinsip-prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang didasarkan pada tata kelola pemerintahan yang baik karena dalam setiap proses perumusan dan penerapan instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup serta penanggulangan dan penegakan hukum mewajibkan pengintegrasian aspek transparansi, partisipasi, akuntabilitas, dan keadilan.

Sejalan dengan hal di atas, M. Daud Silalahi menyatakan; *pertama*, UU ini menjadi dasar bagi peraturan pelaksanaannya baik tingkat pusat maupun di daerah dari semua aspek lingkungan; *kedua*, landasan untuk menilai dan menyesuaikan semua peraturan perundang-undangan yang memuat ketentuan tentang segi-segi lingkungan hidup yang kini telah berlaku seperti antara lain peraturan perundang-undangan di bidang pengairan, pertambangan dan energi, kehutanan, perlindungan dan pengawetan/pelestarian alam, industri, pemukiman, tata ruang dan tata guna tanah (M. Daud Silalahi, 2001).

Kemudian, Pasal 1 angka 1 UU-PPLH, "Lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan, dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain". Jelas bahwa, aktivitas bidang kehutanan, perkebunan dan pertambangan merupakan bagian dari dan harus mengacu pada UU-PPLH.

Berdasarkan ketentuan umum dan penjelasan serta pendapat M. Daud Silalahi di atas, UU-PPLH merupakan ketentuan "pokok" bagi bidang-bidang lingkungan hidup yang lain. Konsekwensinya, semua peraturan perundang-undangan bidang lingkungan hidup harus tunduk dan tidak bertentangan dengan UU-PPLH. Termasuk sistem pengawasan terhadap perizinan bidang lingkungan hidup.

Dengan kata lain, UU-PPLH merupakan hukum lingkungan yang berupa menjadi pedoman bagi peraturan perundang-undangan lain bidang lingkungan hidup. UU ini memuat norma hukum lingkungan hidup, semua ketentuan segi-segi lingkungan hidup yang kini berlaku hanya dapat berlaku sesuai dan berdasarkan sistem dan penilaian undang-undang ini (Helmi, dkk, 2021).

Kenyataan, sistem pengawasan perizinan bidang kehutanan dan pertambangan tidak dilakukan secara terpadu dengan UU-PPLH. Pengawasan perizinan bidang kehutanan dilakukan sendiri oleh Menteri Kehutanan, demikian juga dengan perizinan bidang pertambangan yang dilakukan oleh Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (dulu Menteri Pertambangan). Di lain pihak, Menteri Lingkungan Hidup memiliki kewenangan pengawasan terhadap usaha dan/atau kegiatan bidang lingkungan hidup. Dokumen AMDAL dan mekanisme audit lingkungan yang seharusnya dijadikan sebagai instrumen pengawasan (Juvisher Vigoh Rivaldo Sarajar, dkk, 2020), ternyata tidak berfungsi dan tidak dilaksanakan.

Pasal 71 UU-PPLH menyatakan:

- (1) Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya wajib melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan atas ketentuan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.
- (2) Menteri, gubernur, atau bupati/walikota dapat mendelegasikan kewenangannya dalam melakukan pengawasan kepada pejabat/instansi teknis yang bertanggung jawab di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.
- (3) Dalam melaksanakan pengawasan, Menteri, gubernur, atau bupati/walikota menetapkan pejabat pengawas lingkungan hidup yang merupakan pejabat fungsional.

Walaupun Menteri dapat menetapkan pejabat yang berwenang melakukan pengawasan, dan dapat menyerahkan wewenang pengawasan kepada Pemerintah Daerah, namun pengawasan tidak mudah dilaksanakan. *Pertama*, persoalan kewenangan terutama untuk bidang pertambangan berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014²⁶ bukan lagi kewenangan daerah, artinya pengawasanpun tidak bisa sepenuhnya dilakukan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. *Kedua*, sebagaimana dikemukakan sebelumnya, pengawasan masing-masing bidang dilakukan sendiri oleh pejabat pengawas masing-masing bidang termasuk bidang kehutanan²⁷ dan pertambangan²⁸.

Kondisi sistem pengawasan perizinan bidang lingkungan hidup di atas, mengakibatkan sulitnya keterpaduan pengelolaan lingkungan hidup. Sementara keterpaduan merupakan asas penting hukum lingkungan dalam UU-PPLH. Dengan kata lain, cita-cita UU-PPLH sebagai UU pokok, tidak dapat dilaksanakan (Dani Amran Hakim, 2015) terhadap sistem pengawasan perizinan bidang kehutanan dan pertambangan jika masing-masing sektor memiliki sistem perizinan berusaha sendiri, walaupun saat ini terdapat sistem perizinan online. Namun pengurusan hal-hal teknis tetap harus pada masing-masing instansi mulai dari pusat sampai ke daerah.

Apabila uraian di atas dikaitkan dengan konsep pembangunan berkelanjutan, memunculkan persoalan yakni pembangunan berkelanjutan sulit dilaksanakan. Bahkan jika dikaitkan dengan Konsep Mochtar Kusumaatmaja mengenai hukum dan pembangunan, ternyata UU-PPLH bisa dikatakan sudah tidak bisa sepenuhnya berlaku sebagai hukum bagi bidang lingkungan hidup lain. Konsep UU-PPLH sebagai UU pokok semakin menarik pula ketika dihadapkan pada asas hukum, bahwa hukum yang khusus mengalahkan hukum yang umum.

Oleh karenanya menarik dikaji mengenai status UUP-PLH sebagai UU pokok, dan upaya pembentukan sistem hukum lingkungan nasional dikaitkan dengan konsep pembangunan berkelanjutan.

Berdasarkan uraian di atas, berikut pertanyaan yang dibahas dalam penelitian ini:

²⁶ Lihat lampiran "CC" halaman 122.

²⁷ Pada Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan terdapat Inspektorat Jenderal yang bertugas melakukan pengawasan intern di lingkungan kementerian diantara fungsinya elaksanaan pengawasan intern di lingkungan Kementarian Lingkungan Hidup dan Kehutanan terhadap kinerja dan keuangan melalui audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya, Pelaksanaan pengawasan untuk tujuan tertentu atas penugasan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan.

²⁸ Sama seperti Kementerian LHK, pada Kementerian ESDM terdapat Inspektorat Jenderal yang tugasnya melakukan pengawasan internal Inspektorat Jenderal mempunyai tugas menyelenggarakan pengawasan intern di lingkungan Kementerian. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud, Inspektorat Jenderal menyelenggarakan fungsi diantaranya pelaksanaan pengawasan intern di lingkungan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral terhadap kinerja dan keuangan melalui audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya.

1. Apakah UU-PPLH merupakan instrument keterpaduan dalam sistem pengawasan perizinan bidang lingkungan hidup khususnya bidang kehutanan dan pertambangan di Indonesia?
2. Bagaimanakah seharusnya sistem pengawasan perizinan bidang lingkungan hidup dalam rangka pembentukan sistem hukum lingkungan nasional?

METODE PENELITIAN

Penelitian menggunakan metode penelitian yuridis normatif, yakni menelaah fakta-fakta hukum berupa peraturan perundang-undangan, dokumen resmi, hasil penelitian terkait UU-PPLH. Karena, fakta-fakta hukum tentang pengawasan perizinan bidang lingkungan hidup cukup banyak, data yang diperoleh akan diinventarisasi secara teliti, kemudian dilakukan sistematisasi berdasarkan kategori norma hukum untuk memperoleh keterkaitan satu sama lain baik secara vertical maupun horizontal. Selanjutnya, hasil sistematisasi akan dilakukan analisis mendalam (interpretasi). Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yakni konseptual dan perundang-undangan.

PEMBAHASAN

UU-PPLH Sebagai Instrumen Pengawasan

Sebagaimana dikemukakan, penjelasan umum UU No. 32 Tahun 2009, menghendaki UU-PPLH sebagai kentuan pokok mengenai hukum lingkungan hidup. Penjelasan umum tersebut mengandung beberapa makna hukum. *Pertama*, UU-PPLH merupakan norma hukum lingkungan berarti mencakup semua segi lingkungan hidup, termasuk kehutanan dan pertambangan. Seluruh norma-norma hukum bidang kehutanan dan pertambangan harus mengacu pada UU-PPLH. *Kedua*, kata-kata "akan menjadi landasan" pada penjelasan tersebut semakin menegaskan status UU-PPLH merupakan "pondasi" bagi pembinaan hukum lingkungan melalui peraturan perundang-undangan lingkungan nasional (Helmi, 2012).

Siti Sundari Rangkuti menyatakan, "peraturan perundang-undangan lingkungan yang dipersiapkan penyusunannya guna menunjang UULH-UUPLH sebagai wadah untuk menuangkan kebijaksanaan lingkungan diharapkan merupakan salah satu jalan keluar bagi masalah lingkungan" (Siti Sundari Rangkuti, 2005). Untuk tujuan tersebut hukum sebagai sarana pembangunan dan rekayasa sosial dengan peranannya sebagai *agent of change* merupakan tumpuan harapan bagi terwujudnya pembangunan berkelanjutan.

Pembentukan UUPLH yang mengatur pengelolaan lingkungan memang ditujukan untuk keterpaduan pengelolaan lingkungan hidup dalam suatu Hukum Lingkungan nasional. Tentu saja keterpaduan tersebut juga mengenai sistem pengawasan perizinan bidang lingkungan. Termasuk, sistem pengawasan perizinan bidang kehutanan dan pertambangan harus mengacu dan tunduk pada UUPLH.

Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, pengawasan perizinan bidang kehutanan dilakukan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah dan masyarakat (Pasal 62). Pasal 65 UU ini mengamanatkan pengaturan lebih lanjut tentang pengawasan bidang kehutanan dilakukan melalui Peraturan Pemerintah (PP). Namun sampai saat ini PP dimaksud belum terbentuk. PP yang dapat dijadikan sandaran pengawasan bidang kehutanan adalah PP No. 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Serta Pemanfaatan Hutan.

Pengawasan bidang kehutanan pada PP No. 6 Tahun 2007 menggunakan istilah pembinaan dan pengendalian. Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota melakukan pembinaan dan pengendalian terhadap pelaksanaan tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan, serta pemanfaatan hutan yang dilaksanakan oleh kepala KPH, pemanfaat hutan dan/atau pengolah hasil hutan sebagaimana Pasal 123 ayat (3).

Jika ditilik ke belakang, sistem pengawasan perizinan bidang pertambangan berdasarkan UU No. 11 Tahun 1967 dipusatkan kepada Menteri Pertambangan (Pasal 29):

- (1) Tata Usaha, pengawasan pekerjaan usaha pertambangan dan pengawasan hasil pertambangan dipusatkan kepada Menteri dan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah.
- (2) Pengawasan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini terutama meliputi keselamatan kerja, pengawasan produksi dan kegiatan lainnya dalam pertambangan yang menyangkut kepentingan umum.

Ketentuan pengawasan di atas, juga tidak sesuai dengan sistem pengawasan perizinan sebagaimana dalam UU-PPLH. Ketidaksesuaian ini dapat dimengerti ketika UU-PPLH belum terbentuk. Peraturan Pemerintah No. 75 Tahun 2001 tentang Perubahan Kedua PP No. 32 Tahun 1969 tentang Pelaksanaan UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan. Pada PP ini ditentukan, "Menteri melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan usaha pertambangan umum yang dilaksanakan oleh Gubernur, Bupati/Walikota sesuai kewenangannya (Perubahan Pasal 64 ayat 1)". Selain itu Menteri dapat melimpahkan kewenangan pengawasan usaha pertambangan kepada Gubernur selaku wakil pemerintah pusat di daerah (Perubahan Pasal 64 ayat 4).

Pengawasan perizinan bidang kehutanan dan pertambangan di atas, ternyata tidak sesuai dengan UU-PPLH yang menghendaki pengawasan perizinan dilakukan oleh Menteri Lingkungan Hidup. Walaupun demikian, tidak serta merta bisa dikatakan pengawasan pada UU Kehutanan dan UU Pertambangan bertentangan dengan UU-PPLH.

Secara teoritis menurut Hans Kelsen, "hukum itu merupakan norma-norma yang valid. Norma dasar suatu tatanan hukum adalah peraturan tertinggi yang dipostulasikan yang menetapkan pembuatan dan penghapusan norma-norma dari tatanan hukum. Norma dasar dari suatu tatanan hukum positif tidak lain adalah peraturan fundamental tentang pembuatan berbagai norma dari tatanan hukum positif itu" (Hans Kelsen, 1971).

Norma dasar menurut Kelsen adalah "sumber hukum, artinya menentukan validitas dan efektivitas hukum, seperti UU. Kelsen juga mengatakan, setiap norma hukum adalah sumber dari norma hukum lain yang pembentukannya diatur oleh norma hukum tersebut dalam menentukan prosedur dan isi dari norma yang akan dibentuk. Setiap norma hukum "yang lebih tinggi" adalah "sumber" dari norma hukum yang lebih rendah. Konsekwensi dari semua ini, bahwa peraturan yang lebih rendah harus didasarkan pada peraturan yang lebih tinggi, sampai pada norma dasar (fundamental). Sebagaimana lebih lanjut dikatakan oleh Kelsen, pembentukan norma hukum biasanya merupakan penerapan norma hukum yang lebih tinggi, yang mengatur pembentukannya, dan penerapan norma hukum yang lebih tinggi biasanya merupakan pembentukan norma hukum yang lebih rendah yang ditentukan oleh norma hukum yang lebih tinggi tersebut" (Hans Kelsen, 1971).

Di Indonesia terdapat beberapa UU yang mengatur tentang ketentuan-ketentuan pokok. UU No. 6 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah, seperti halnya UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan, UU No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan, UU No. 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup. Sementara UU No. 23 Tahun 1997 walaupun judulnya tidak menyebut "ketentuan pokok", namun materi muatan dan penjelasan menegaskan bahwa UU ini merupakan ketentuan pokok pengelolaan lingkungan hidup. Demikian juga UU No. 32 Tahun 2009 yang menghendaki keterpaduan dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia.

Lantas, apakah norma UU-PPLH lebih tinggi dari UU Kehutanan dan UU Pertambangan? Apabila pendapat Hans Kelsen di atas direfleksikan pada UU No. 32 Tahun 2009 terhadap UU No. 41 Tahun 1999 dan UU No. 11 Tahun 1967, bermakna. Makna **Pertama**, dari sisi substansi, UU Kehutanan dan UU Pertambangan sebenarnya termasuk segi-segi lingkungan hidup yang diatur oleh

UU-PPLH, karena ruang lingkup UU-PPLH meliputi ruang, tempat Negara Kesatuan Republik Indonesia yang ber-Wawasan Nusantara dalam melaksanakan kedaulatan, hak berdaulat, dan yurisdiksinya (Pasal 2). Sementara, Lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain (Pasal 1 angka 1).

Ruang lingkup pengawasan dalam UU-PPLH terhadap penataan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan di bidang lingkungan hidup. Penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan dalam hal ini adalah orang atau badan hukum yang mendapat dan melaksanakan Izin bidang lingkungan hidup. Jika penataan diartikan sebagai pengelolaan, maka ruang lingkup pengawasan yang dimaksudkan berkaitan dengan manajemen (administratif) pemilik izin usaha dan/atau kegiatan. Pengawasan difokuskan pada izin melakukan usaha/dan kegiatan sebagai upaya preventif pengendalian dampak lingkungan hidup, sebagaimana dinyatakan pada penjelasan umum UU-PPLH. Selain itu, dalam rangka pengendalian dampak lingkungan hidup juga dilakukan pengawasan yang bersifat represif yakni tindakan-tindakan penerapan sanksi administratif dan pidana bagi penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan yang melanggar UU-PPLH.

Secara substansi UU-PPLH dibutuhkan untuk keterpaduan pengelolaan lingkungan hidup yang sebenarnya tidak bisa dilakukan secara sektoral. Lingkungan hidup merupakan satu kesatuan yang lintas wilayah, lintas sektor. Oleh karenanya dibutuhkan pengawasan terpadu untuk melaksanakan pembangunan berkelanjutan dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya.

Norma dalam suatu UU sudah merupakan norma hukum yang lebih konkrit dan terinci, serta dapat langsung berlaku di dalam masyarakat. Susbtansi sebuah UU dapat saja memuat ketentuan yang bersifat menyeluruh. Dari sisi pembentukan perundang-undangan hal ini dimungkinkan berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Namun demikian, dalam pembentukan suatu UU harus dilakukan secara hati-hati.

Makna **Kedua**, dari sisi tata urutan, baik UU-PPLH, UU Kehutanan dan UU Pertambangan mempunyai kedudukan yang sama sebagai undang-undang di bawah UUD 1945. Undang-undang dibentuk oleh DPR bersama-sama Presiden. Walaupun materi muatan suatu UU dapat dapat berasal dari UU, namun tata urutannya tetap sama. Dalam hal ini kedudukan UU-PPLH, UU Kehutanan dan UU Pertambangan satu sama lain tidak lebih rendah atau lebih tinggi.

Sebagaimana dikatakan oleh Maria Farida Indrati S., "apabila dilihat ketentuan-ketentuan dalam UUD 1945, dapat diketahui bahwa dalam sistem perundang-undangan di negara Republik Indonesia tidak dikenal istilah Undang-Undang Pokok, dalam arti Undang-Undang yang merupakan "induk" dari Undang-Undang yang lain, adanya undang-undang pokok atau undang-undang tentang pokok-pokok..., sebenarnya tidak tepat" (Maria Farida Indrati S, 2007). Negara Indonesia sesuai dengan UUD 1945, secara formil tidak mengenal berbagai jenis UU, yang ada satu jenis undang-undang, yaitu yang dibentuk atas dasar Pasal 5 ayat (1) dan/atau Pasal 20 UUD 1945. Karena itu, baik UU biasa atau UU Pokok maupun UU tentang pokok-pokok kedudukannya setingkat. Undang-undang yang satu tidak lebih tinggi dari undang-undang yang lain.

Namun demikian, jika dicermati secara substansi, materi muatan UU-PPLH lebih luas atau mencakup seluruh sektor seperti kehutanan dan pertambangan yang termasuk dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkup lingkungan hidup. Sekaligus UU ini menghendaki agar perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dilakukan secara terpadu. Dimaknai bahwa UU-PPLH yang menjadi payung norma seluruh materi muatan UU Sektoral di Indonesia. Termasuk dalam hal ini sistem pengawasan perizinan bidang lingkungan hidup.

Secara substansi, pengaturan pengawasan perizinan lingkungan dalam satu undang-undang sangat dibutuhkan untuk keterpaduan pembangunan berkelanjutan. Sehingga pembangunan aspek lingkungan hidup, ekonomi dan sosial berlangsung serasi dan seimbang. Terlebih lagi kebutuhan pembinaan satu kesatuan hukum lingkungan nasional di Indonesia.

Namun kendalanya dari segi hirarki dan daya laku, UU-PPLH tidak lebih tinggi dari UU Kehutanan dan Pertambangan, demikian juga sebaliknya. Sehingga, tidak bisa dikatakan bertentangan, jika pengawasan perizinan pada UU Kehutanan dan UU Pertambangan tidak sejalan dengan UU-PPLH. Norma-norma pengawasan pada UU Kehutanan dan Pertambangan tetap berlaku walaupun UU-PPLH menentukan lain. Mengacu pada Hans Kelsen, berarti norma-norma pada Undang-undang Kehutanan dan Pertambangan tetap valid walaupun tidak sejalan dengan UU-PPLH.

Sistem Pengawasan Perizinan Terpadu Bidang Lingkungan Hidup

UU-PPLH sekarang tidak bisa sepenuhnya berlaku sebagai suatu sistem yang mencakup pengawasan perizinan bidang kehutanan dan pertambangan. Oleh karena itu dibutuhkan satu sistem hukum lingkungan nasional yang mengatur keterpaduan pengawasan perizinan bidang kehutanan.

Selayaknya dari sisi substansi, hukum lingkungan hidup nasional dalam UU-PPLH mengatur secara lengkap dan tegas mengenai bidang-bidang pengelolaan lingkungan hidup. Termasuk sistem pengawasan perizinan bidang lingkungan

hidup. UU-PPLH perlu mengakomodir semua bidang pengelolaan lingkungan, sehingga mampu menjadi norma bagi peraturan-peraturan pelaksana bidang lingkungan hidup lainnya. Lebih penting lagi, UU-PPLH benar-benar berfungsi sebagai alat pembaruan di masyarakat untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan. Untuk itu dibutuhkan pembentukan sistem hukum lingkungan nasional. Namun, hal ini tentu tidak mudah dilakukan.

Pembentukan hukum dalam suatu sistem hukum sangat ditentukan oleh konsep hukum yang dianut oleh suatu masyarakat hukum, juga oleh kualitas pembentuknya. Secara prinsip, komponen pembentukan hukum, hakikatnya meliputi sumber daya pembentuknya, organisasi pembentuk, proses pembentukan, dan bentuk hukumnya (Lili Rasjidi dan I.B. Wyasa Putra, 2003).

Masalah kelembagaan meliputi antara lain masalah penetapan atau penegasan peran dan fungsi lembaga-lembaga pembentuknya, batas-batas lingkup peran dan fungsinya, serta tanggung jawab terhadap peran dan fungsinya. Sedangkan masalah pembentuknya meliputi antara lain, kualitas pendidikan, kualitas pemahamannya terhadap konsep hukum dan kemampuannya menjabarkan konsep itu.

Pembentukan Hukum Lingkungan Nasional merupakan bagian dari pembangunan hukum nasional. Bahkan lebih mendalam lagi dikatakan Lili Rasjidi, kini pembangunan hukum telah menjadi bagian dari keutuhan Sistem Pembangunan Nasional. Untuk dapat membangun hukum secara tepat, diperlukan desain pembangunan yang tepat pula (Lili Rasjidi, 2009).

Menurut Siti Sundari Rangkuti, pengkajian mengenai berbagai konsep di bidang Hukum Lingkungan serta pembahasan yang meluas dan mendalam perlu sedini mungkin untuk:

- a. Mengetahui dan menemukan kemungkinan sampai seberapa jauh hubungan dan kesamaan dalam sistem Hukum Lingkungan bagi pemanfaatan dan penerapannya lebih lanjut ke dalam pembinaan Hukum Lingkungan Indonesia.
- b. Menghindari kemungkinan terdapatnya kontradiksi dalam berpikir mengenai berbagai konsep sistem pengaturan lingkungan akibat diutamakan pentingnya sektoral.
- c. Mengetahui apakah konsep dan pemikiran yang dikemukakan telah mencakup kepentingan semua aspek dan sektor dari segi keterpaduan, agar dapat ditemukan konsep dasar bagi pembinaan Hukum Lingkungan nasional.
- d. Memahami keterkaitan antara berbagai saluran administrasi pengelolaan lingkungan guna penyempurnaan dan penyesuaian dengan sistem hukum dan penguatan kebijaksanaan dalam peraturan perundang-undangan

lingkungan yang berlaku, sehingga terdapat efektivitas dan keberhasilan dalam penegakan hukumnya.

- e. Memperhatikan pengaruh regional dan sektoral di dalam pengembangan dan penerapan berbagai peraturan perundang-undangan lingkungan untuk penyempurnaan sistem peraturan masa mendatang (*future legislation*) (Maria Farida Indrati S, 2007).

Pembentukan sistem hukum lingkungan nasional harus didasarkan pada norma hukum yang berlaku di Indonesia yakni Pancasila yang merupakan norma fundamental Negara yang merupakan norma hukum tertinggi, dan UUD 1945.

Sejalan dengan Sila Kelima Pancasila, Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Pasal inilah harus menjadi landasan konstitusional pembentukan sistem Hukum Lingkungan Nasional Indonesia.

Dikaitkan dengan aspek-aspek lingkungan hidup, pembangunan berkelanjutan merupakan arah bagi pembangunan sistem hukum lingkungan Indonesia. Oleh karenanya, pembentukan sistem Hukum Lingkungan Nasional dilakukan berdasarkan proses pengkajian menyeluruh terhadap aspek-aspek lingkungan hidup yang berorientasi pada pembangunan berkelanjutan. Aspek-aspek lingkungan hidup tersebut meliputi seluruh ruang yang berada dalam wilayah Indonesia dan keterpaduan dengan aspek sosial dan ekonomi.

Sistem Hukum Lingkungan Nasional yang akan dibentuk, diatur dalam suatu undang-undang tentang pengelolaan lingkungan hidup mencakup semua aspek lingkungan hidup yakni bidang kehutanan, pertambangan, pertanian, perkebunan, perairan, tata ruang, sistem perizinan, sanksi, hukum acara penyelesaian sengketa lingkungan hidup, termasuk sistem pengawasan perizinan bidang lingkungan hidup. Langkah utama yang harus dilakukan adalah pengkajian secara mendalam mengenai aspek-aspek yang menjadi ruang lingkup UU tersebut.

Karena begitu luas ruang lingkup dan materi muatannya, maka bentuk hukum sistem Hukum Lingkungan Nasional perlu disesuaikan teknis pembentukan undang-undang sebagaimana diatur UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Secara teknis, sistematika UU tersebut terdiri dari Buku I, II, III dan seterusnya sesuai dengan kebutuhan, kemudian berturut Bab, Paragraf, dan Bagian.

Pengaturan satu sistem Hukum Lingkungan Nasional dalam suatu UU yang mencakup semua aspek lingkungan hidup, selain menghindari pengaturan sektoral, juga untuk mengatasi persoalan keberlakuan norma. Diharapkan dengan diatur dalam satu UU sebagai satu kesatuan, maka norma-norma kehutanan,

pertambangan dan aspek-aspek lingkungan hidup lain juga merupakan satu kesatuan pengaturan.

Selanjutnya, pengaturan pelaksanaan setiap aspek tersebut diperintahkan untuk diatur pada Pemerintah-pemerintah atau Peraturan Daerah. Sehingga norma-norma pelaksanaan tersebut tunduk dan tidak boleh bertentangan dengan UU-PPLH tersebut.

Pengaturan seperti di atas, harus sejalan dengan ruang lingkup, kewenangan dan mekanisme pengawasan perizinan usaha kegiatan bidang lingkungan hidup. Sehingga tidak muncul persoalan, pengawasan bidang kehutanan atau pertambangan tidak sejalan dengan UU lingkungan hidup.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

1. Status UU-PPLH tidak sepenuhnya bisa diterapkan pada sistem pengawasan perizinan yang diatur oleh UU Kehutanan dan Pertambangan. Selain substansinya banyak tidak sesuai juga norma hukum pengawasan perizinan pada UU-PPLH tidak lebih tinggi dibandingkan dengan UU Kehutanan dan UU Pertambangan.
2. Dalam rangka pembentukan sistem pengawasan perizinan lingkungan hidup secara terpadu, maka pengaturan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Nasional dalam satu UU sangat diperlukan dalam rangka mewujudkan pembangunan berkelanjutan di Indonesia.

Saran-saran

1. Pengaturan lingkungan hidup di Indonesia seharusnya ditegaskan mencakup seluruh sektor seperti kehutanan dan pertambangan, termasuk sistem perizinannya. Oleh karena itu diperlukan satu pengaturan dalam bentuk UU yang mencakup seluruh sektor di Indonesia.
2. Sistem pengawasan perizinan bidang lingkungan hidup di Indonesia perlu dilakukan secara terpadu oleh suatu Lembaga, dalam hal ini berada pada satu Kementerian yang lingkup kewenangannya mencakup seluruh sektor lingkungan hidup. Oleh karena itu, di samping perlu penataan bentuk regulasi juga diperlukan penataan kelembagaan, agar sistem perizinan lingkungan hidup di Indonesia mencerminkan keterpaduan.

DAFTAR PUSTAKA

- Dani Amran Hakim. (2015). Politik Hukum Lingkungan Hidup Di Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 9 No. 2, April-Juni.
- Djanius Djamin. (2007). Pengawasan dan pelaksanaan Undang-Undang Lingkungan Hidup Suatu Analisis Sosial, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Hans Kelsen. (2006). Teori Umum tentang Hukum dan Negara, Nusamedia dan Nuansa, Bandung, 2006, terjemahan dari Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Russel and Russel, New York, 1971.
- Helmi. (2012) Hukum Perizinan Lingkungan Hidup, Sinar grafika, edisi ke-1 Sinar Grafika, Jakarta.
- Helmi, Fitria, Retno Kusniati. (2021). Penggunaan Omnibus Law Dalam Reformasi Regulasi Bidang Lingkungan Hidup Di Indonesia, *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, 50,.1, Januari.
- Juvisher Vigoh Rivaldo Sarajar, Tommy M. R. Kumampung, Marthin L. Lambonan. (2020). Kewenangan Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, *Lex Et Societatis*, Vol. VIII/No. 4/Okt-Des.
- Lili Rasjidi dan I.B. Wyasa Putra. (2003). Hukum Sebagai Suatu Sistem, Mandar Maju, Bandung.
- (2008). Pembangunan Sistem Hukum Dalam Rangka Pembinaan Hukum Nasional dalam "Butir-butir Pemikiran Hukum memperingati 70 Tahun Prof. Dr. B. Arief Sidharta, S.H." yang disunting oleh Sri Rahayu Oktoberina dan Niken Savitri, Reflika Aditama, Bandung.
- Maria Farida Indrati S. (2007). Ilmu Perundang-undangan: Jenis Fungsi, dan Materi Muatan, Buku 1, Indrati S., Kanisius, Yogyakarta.
- Mochtar Kusumaatmadja. (1975). Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional.
- (2006). Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan, Kumpulan Karya Tulis, Alumni, Bandung.
- M. Daud Silalahi. (2001). Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia, Alumni, Bandung.
- (2003). Pembangunan Berkelanjutan Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam Berbasis Pembangunan Sosial dan Ekonomi, Makalah, Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII tema Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, 14-18 Juli.

Siti Sundari Rangkuti. (2005). Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional, Airlangga University Press, Surabaya, Edisi ketiga.

Winsen Franco Rantung, Nontje Rimbing, Meiske T. Sondakhhal. (2021). Kewenangan Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Lex Administratum, Vol. IX/No. 8/Okt-Des.

Zulfa Aulia, (2018). Hukum Pembangunan dari Mochtar Kusumaatmadja: Mengarahkan Pembangunan atau Mengabdikan pada Pembangunan?, Undang: Jurnal Hukum, Vol. 1 No. 2.