

350

AD

1

UPT-PUSTAK-UNDIP

No. Daft : 2111/KI/FH

Tgl. : 12-5-1997

**"LEMBAGA PERIJINAN SEBAGAI SALAH SATU  
PENGENDALI DAN PENCEGAH PENCEMARAN LINGKUNGAN  
OLEH INDUSTRI"**

Oleh :

**F.C. Susila Adiyanta**

**Makalah disampaikan Disampaikan Dalam  
Diskusi Bagian Hukum Administrasi Negara  
Tanggal 10 April 1996**

**FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG**

1996

## Lembaga Perijinan Sebagai Salah Satu Pengendali dan Pencegah Pencemaran Lingkungan Oleh Industri

Kepala Negara RI, pada bulan September 1995 ketika memperingati Hari Lingkungan Sedunia di Istana Negara menilai bahwa penegakan hukum di bidang lingkungan merupakan salah satu hal yang harus dilakukan dengan tegas agar berbagai jenis industri yang sudah ada sekarang ini dalam setiap menjalankan kegiatannya sungguh-sungguh berwawasan lingkungan. Diingat pula oleh beliau bahwa dalam setiap kegiatan dan proses industri hendaknya harus memperhatikan tidak hanya dampak fisik, yaitu yang mengubah keadaan manusia secara lahiriah saja. Namun yang terpenting juga adalah dampak tidak langsung yang mungkin timbul sebagai akibat didirikannya industri tersebut di suatu daerah tertentu seperti halnya dampak terhadap lingkungan sosial, kependudukan pada suatu daerah atau masyarakat sekitar industri.

Dampak tidak langsung dari proses pembangunan dan pengembangan industri-industri yang didirikan pada suatu lokasi atau suatu daerah kadang kurang begitu diperhatikan, padahal dalam perkembangannya masalah-masalah yang timbul dari dampak tidak langsung ini sebetulnya juga tidak boleh diabaikan, karena pengaruhnya cukup besar bagi kelangsungan hidup masyarakat, sosial

budaya maupun hal-hal lainnya yang mencakup pula aspek kependudukan, ekonomi dan pembangunan pada umumnya.

Dari proses pembangunan, pengembangan industri kita melihat hal tersebut berpengaruh sekali terhadap perkembangan suatu wilayah menjadi perkotaan, pusat kegiatan pembangunan sosial ekonomi yang semuanya selalu ditandai dengan perluasan jaringan perdagangan, perkembangan jaringan transportasi dan telekomunikasi, meningkatnya lahan untuk berbagai keperluan kegiatan industri tersebut, maupun keperluan-keperluan masyarakat lainnya seperti untuk pendidikan, hiburan, maupun jasa pelayanan sosial lainnya, ini semua berpengaruh terhadap masyarakat/penduduk setempat.

Pembangunan dan pengembangan suatu daerah untuk kegiatan industri dimanapun selalu menyebabkan perubahan terhadap lingkungan sekitar. sebagian dari perubahan itu memang sudah direncanakan sehingga dapat diketahui atau diukur pengaruh dan dampak yang mungkin timbul akan tetapi dapat dilihat pula bahwa dalam setiap kegiatan pemangunan, skala perubahan yang ada baik mengenai luas maupu intensitasnya biasanya selalu lebih besar dari yang telah direncanakan, serta adanya kenyataan bahwa pembangunan tersebut dapat membawa berbagai implikasi baik yag sifatnya positif maupun negatif bagi masyarakat setempat dalam berbagai aspek, baik itu aspek hukum, sosial budaya, kependudukan dan aspek lingkungan hidup.

budaya maupun hal-hal lainnya yang mencakup pula aspek kependudukan, ekonomi dan pembangunan pada umumnya.

Dari proses pembangunan, pengembangan industri kita melihat hal tersebut berpengaruh sekali terhadap perkembangan suatu wilayah menjadi perkotaan, pusat kegiatan pembangunan sosial ekonomi yang semuanya selalu ditandai dengan perluasan jaringan perdagangan, perkembangan jaringan transportasi dan telekomunikasi, meningkatnya lahan untuk berbagai keperluan kegiatan industri tersebut, maupun keperluan-keperluan masyarakat lainnya seperti untuk pendidikan, hiburan, maupun jasa pelayanan sosial lainnya, ini semua berpengaruh terhadap masyarakat/penduduk setempat.

Pembangunan dan pengembangan suatu daerah untuk kegiatan industri dimanapun selalu menyebabkan perubahan terhadap lingkungan sekitar. sebagian dari perubahan itu memang sudah direncanakan sehingga dapat diketahui atau diukur pengaruh dan dampak yang mungkin timbul akan tetapi dapat dilihat pula bahwa dalam setiap kegiatan pemangunan, skala perubahan yang ada baik mengenai luas maupu intensitasnya biasanya selalu lebih besar dari yang telah direncanakan, serta adanya kenyataan bahwa pembangunan tersebut dapat membawa berbagai implikasi baik yag sifatnya positif maupun negatif bagi masyarakat setempat dalam berbagai aspek, baik itu aspek hukum, sosial budaya, kependudukan dan aspek lingkungan hidup.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa permasalahan lingkungan hidup yang terjadi lebih timbul karena efek sampingan dari kegiatan pembangunan. (Sumarwoto, 1979)

Kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh suatu negara yang lajunya semakin tinggi dan hal tersebut dapat dipercepat lagi, mempunyai pengaruh bahwa kemiskinan dan keterbelakangan sebagai suatu masalah negara yang sedang membangun akan cepat teratasi, akan tetapi apabila dalam proses percepatan pembangunan itu semata-mata hanya menitik beratkan pada pemenuhan kebutuhan manusia tanpa memperhatikan aspek lingkungan sebagai daya dukung pembangunan, maka dalam waktu yang relatif singkat sumber daya alam baik yang dapat diperbaharui maupun yang tidak dapat diperbaharui khususnya, akan menjadi cepat habis.

Hal sebagaimana disebutkan di atas tentunya harus menjadi pertimbangan bagi negara manapun dalam setiap merencanakan kegiatan pembangunan. Namun demikian oleh Emil Salim dikatakan bahwa, laju pembangunan yang semakin cepat pada suatu negara tidak akan menjadi hambatan dalam usaha pengelolaan lingkungan hidup apabila dalam pola kebijaksanaan pembangunannya tercakup tiga unsur pokok sebagai berikut : (Emil Salim, 1978)

1. Kebijakan pembangunan untuk mencapai materi yang meningkat.
2. Kebijakan untuk mencapai pertumbuhan spiritual yang meningkat.

3. Kebijaksanaan pembangunan untuk mencapai lingkungan hidup yang lebih beragam bagi pengisian kualitas hidup yang lebih baik.

Bagi Indonesia, sebenarnya masalah lingkungan hidup merupakan suatu hal yang baru. Masalah lingkungan mulai mengemuka sejak tahun 70-an akan tetapi negara sudah merasakan suatu kebutuhan untuk menangggapinya secara nasional. Hal tersebut karena pembangunan sengaja atau tidak sengaja mempengaruhi daya dukung lingkungan, sedangkan pengaruh yang timbul dapat bersifat positif maupun negatif, misalnya dalam hal pencemaran lingkungan.

Sejak satu dasa warsa terakhir, gejala-gejala pencemaran lingkungan akibat buangan industri terutama di kota-kota besar di Indonesia telah mulai terasa. Peristiwa-peristiwa seperti tercemarnya sungai Brantas di Surabaya, sungai Kaligarang di Semarang, sungai Ciliwung di Jakarta, serta kasus-kasus pencemaran industri di Jawa Barat, bahkan baru-baru ini diberitakan bahwa sebagian penduduk pengguna air PAM di wilayah Jakarta Utara menemukan telah tercemarnya air yang biasa dipakai sehari-hari tersebut.

Dari hal-hal yang demikian tersebut tentunya menjadikan perhatian pemerintah untuk mencegah dan mengantisipasi masalah pencemaran sebagai akibat kegiatan pembangunan dengan berbagai pengaturan dan kebijakan sebagai satu langkah preventif terhadap masalah-masalah yang akan timbul.

3. Kebijaksanaan pembangunan untuk mencapai lingkungan hidup yang lebih beragam bagi pengisian kualitas hidup yang lebih baik.

Bagi Indonesia, sebenarnya masalah lingkungan hidup merupakan suatu hal yang baru. Masalah lingkungan mulai mengemuka sejak tahun 70-an akan tetapi negara sudah merasakan suatu kebutuhan untuk menangggapinya secara nasional. Hal tersebut karena pembangunan sengaja atau tidak sengaja mempengaruhi daya dukung lingkungan, sedangkan pengaruh yang timbul dapat bersifat positif maupun negatif, misalnya dalam hal pencemaran lingkungan.

Sejak satu dasa warsa terakhir, gejala-gejala pencemaran lingkungan akibat buangan industri terutama di kota-kota besar di Indonesia telah mulai terasa. Peristiwa-peristiwa seperti tercemarnya sungai Brantas di Surabaya, sungai Kaligarang di Semarang, sungai Ciliwung di Jakarta, serta kasus-kasus pencemaran industri di Jawa Barat, bahkan baru-baru ini diberitakan bahwa sebagian penduduk pengguna air PAM di wilayah Jakarta Utara menemukan telah tercemarnya air yang biasa dipakai sehari-hari tersebut.

Dari hal-hal yang demikian tersebut tentunya menjadikan perhatian pemerintah untuk mencegah dan mengantisipasi masalah pencemaran sebagai akibat kegiatan pembangunan dengan berbagai pengaturan dan kebijakan sebagai satu langkah preventif terhadap masalah-masalah yang akan timbul.

## II. Permasalahan

Sejauh mana kebijakandan peraturan-peraturan pemerintah khususnya perijinan sebagai salah satu alat pengendali pencemaran lingkungan yang timbul sebagai akibat atau dampak pembangunan ?

## III. Pembahasan Masalah

### A. *Pembangunan dan Masalah Lingkungan*

Setiap kegiatan pembangunan yang dilakukan selalu membawa dampak, baik yang sifatnya positif maupun negatif. Kegiatan industri yang semakin meningkat adalah sebagai akibat meningkatnya pola konsumsi masyarakat yang mempunyai kecenderungan yang secara potensial dapat mengakibatkan pencemaran lingkungan apabila tidak terkendali secara proporsional. Sehingga sebenarnya kegiatan pembangunan aktifitas industri dan dampak yang mungkin timbul sebenarnya merupakan satu mata rantai yang sulit dipisahkan. Secara tidak langsung dapat dikatakan bahwa kegiatan industri merupakan alat untuk mensejahterakan manusia akan tetapi dilain pihak dapat menyebabkan malapetaka bagi manusia itu sendiri.

Salah satu upaya untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, manusia menempuh berbagai cara yang diantaranya adalah dengan cara memperbesar

produktifitas dengan jalan meningkatkan kegiatan industri. Namun demikian kegiatan industri tersebut selain mendatangkan kemakmuran, dapat pula mengakibatkan gangguan dan pencemaran lingkungan hidup, baik keseimbangan tanah, gangguan keseimbangan air, kebisingan, pencemaran permukaan tanah, air maupun udara. Dalam persoalan ini aspek pelestarian lingkungan kurang mendapat perhatian sehingga oleh Otto Soemarwoto dikatakan bahwa pengelolaan lingkungan yang dilakukan sekarang ini lebih bersifat reaksi terhadap pemangunan daripada suatu aktifitas yang memelopori pembangunan, yang dapat menunjukkan indikator kegiatan pembangunan dan kesesuaian terhadap kondisi duatu daerah. Dengan demikian karena saat ini pengelolaan lingkungan hidup bersifat reaksi terhadap kegiatan pembangunan maka keberadaannya selalu tertinggal oleh pembangunan yang lajunya semakin cepat. (Abdurrahman, 1983)

Dari berbagai kasus yang muncul dalam kegiatan pembangunan dan kegiatan industri disamping dampak positif yang timbul terdapat pula dampak negatif yang seringkali timbul, yang bahkan kemungkinan dampak negatif ini muncul dan nampak lebih besar. Demikian juga masalah-masalah sosial yang timbul. Sehingga masalah sosial yang dihadapi

produktifitas dengan jalan meningkatkan kegiatan industri. Namun demikian kegiatan industri tersebut selain mendatangkan kemakmuran, dapat pula mengakibatkan gangguan dan pencemaran lingkungan hidup, baik keseimbangan tanah, gangguan keseimbangan air, kebisingan, pencemaran permukaan tanah, air maupun udara. Dalam persoalan ini aspek pelestarian lingkungan kurang mendapat perhatian sehingga oleh Otto Soemarwoto dikatakan bahwa pengelolaan lingkungan yang dilakukan sekarang ini lebih bersifat reaksi terhadap pemangunan daripada suatu aktifitas yang memelopori pembangunan, yang dapat menunjukkan indikator kegiatan pembangunan dan kesesuaian terhadap kondisi duatu daerah. Dengan demikian karena saat ini pengelolaan lingkungan hidup bersifat reaksi terhadap kegiatan pembangunan maka keberadaannya selalu tertinggal oleh pembangunan yang lajunya semakin cepat. (Abdurrahman, 1983)

Dari berbagai kasus yang muncul dalam kegiatan pembangunan dan kegiatan industri disamping dampak positif yang timbul terdapat pula dampak negatif yang seringkali timbul, yang bahkan kemungkinan dampak negatif ini muncul dan nampak lebih besar. Demikian juga masalah-masalah sosial yang timbul. Sehingga masalah sosial yang dihadapi

dari aktifitas pembangunan diantaranya adalah dilema adanya industri sebagai tuntutan kemajuan dan pembangunan dengan akibat kerugian berupa pencemaran dan kerusakan lingkungan atau tidak ada pencemaran dan kerusakan lingkungan dengan konsekwensi pembangunan berjalan di tempat dan tanpa adanya perkembangan industri. Dalam hal ini yang penting adalah mencari jalan tengahnya, karena meniadakan salah satu aspek pembangunan sebagaimana telah disebutkan tentunya sangat sulit. Oleh karena itu yang harus ditempuh adalah perkembangan industri dan pembangunan yang sesuai dengan tuntutan jaman yang disertai dengan pengelolaan lingkungan secara cermat. (N. Makarim, Aboeprajitno, 1978)

Untuk mengatasi berbagai masalah yang timbul dalam setiap kegiatan pembangunan dan dampak yang mungkin diakibatkan, oleh pemerintah telah ditentukan landasan yang dipakai sebagai dasar bagi kegiatan pembangunan yang akan dilaksanakan dalam tiap-tiap tahapan PELITA, sehingga menjadi suatu kegiatan yang berkesinambungan, dan terencana sebagaimana tertuang dalam TAP MPR No. II/MPR/1983 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara yang diantaranya disebutkan bahwa arah dan kebijaksanaan pembangunan di Indonesia sejak Pelita tahap ke empat akan lebih meningkatkan pula perhatiannya pada aspek keseimbangan dan kelestarian lingkungan hidup.

Peningkatan kegiatan pembangunan dengan perlunya dukungan perhatian terhadap aspek keseimbangan dan kelestarian lingkungan hidup adalah merupakan antisipasi tahapan pembangunan yang pada Pelita IV kegiatan pembangunan di bidang industri semakin ditingkatkan dalam kerangka pembangunan nasional sehingga akan menimbulkan dampak terhadap lingkungan. Sehingga meskipun dikatakan bahwa kegiatan pembangunan diperlukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, namun hendaknya dicari jalan agar pembangunan yang dilakukan itu membawa dampak yang minim, misalnya pembangunan yang dilakukan hendaknya berwawasan lingkungan. Karena pada kenyataannya meskipun Indonesia baru mengenal masalah lingkungan hidup sekitar tahun tujuh puluhan tetapi pemerintah bertekad untuk menanganinya secara nasional, hal ini menurut Prof. Emil Salim disebabkan adanya tiga hal sebagai berikut :

- a. Kesadaran bahwa Indonesia sudah menghadapi masalah lingkungan yang cukup serius.
- b. Keperluan untuk mewariskan kepada generasi mendatang sumber alam yang bisa diolah secara berkesinambungan dalam proses pembangunan jangka panjang.
- c. Alasan ideal yaitu untuk mewujudkan pembangunan Indonesia seutuhnya.

Peningkatan kegiatan pembangunan dengan perlunya dukungan perhatian terhadap aspek keseimbangan dan kelestarian lingkungan hidup adalah merupakan antisipasi tahapan pembangunan yang pada Pelita IV kegiatan pembangunan di bidang industri semakin ditingkatkan dalam kerangka pembangunan nasional sehingga akan menimbulkan dampak terhadap lingkungan. Sehingga meskipun dikatakan bahwa kegiatan pembangunan diperlukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, namun hendaknya dicari jalan agar pembangunan yang dilakukan itu membawa dampak yang minim, misalnya pembangunan yang dilakukan hendaknya berwawasan lingkungan. Karena pada kenyataannya meskipun Indonesia baru mengenal masalah lingkungan hidup sekitar tahun tujuh puluhan tetapi pemerintah bertekad untuk menanganinya secara nasional, hal ini menurut Prof. Emil Salim disebabkan adanya tiga hal sebagai berikut :

- a. Kesadaran bahwa Indonesia sudah menghadapi masalah lingkungan yang cukup serius.
- b. Keperluan untuk mewariskan kepada generasi mendatang sumber alam yang bisa diolah secara berkesinambungan dalam proses pembangunan jangka panjang.
- c. Alasan ideal yaitu untuk mewujudkan pembangunan Indonesia seutuhnya.

Untuk menindak lanjuti tekad pemerintah sebagaimana telah disebutkan di atas pemerintah berketetapan mengeluarkan berbagai kebijakan hukum yang terkait dengan masalah lingkungan hidup. Salah satu produk hukum yang sangat penting bagi penegakan lingkungan hidup diantaranya adalah undang-undang no. 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup. (UULH). Dikeluarkannya undang-undang ini dimaksudkan untuk dapat berfungsi sebagai " ketentuan payung " (umbrella provision) dari undang-undang lainnya yang didalamnya mengatur untuk lebih mengutamakan pencegahan dibandingkan dengan pewatakan terhadap pelaku pencemaran.

*B. Fungsi Lembaga Perijinan Dalam Mengatasi Pencemaran Lingkungan.*

Ketentuan pasal 33 ayat 3 Undang undang Dasar 1945 memuat pemikiran dasar tentang penguasaan sumber daya alam oleh negara yang dalam dirinya mengandung suatu asas tanggung jawab negara. Asas tersebut pada dasarnya mengandung pengertian suatu kewajiban dari negara untuk menjamin bahwa sumber daya alam yang terdapat dalam lingkungan hidup Indonesia dapat menjadi sumber dan penjenjang kesejahteraan dan untuk hidup generasi sekarang maupun generasi selanjutnya. Ketetapan atau

keputusan Pejabat Tata Usaha Negara (KTUN) bersifat individual konkrit, karenanya merupakan ujung tombak dari instrumen hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan. Instrumen yuridis pendukung lainnya yang tidak dapat dipisahkan termasuk diantaranya adalah jenis-jenis sanksi administrasi dan prosedur menerapkan sanksi tersebut.

Penguasaan sumber daya alam oleh negara memberikan kewenangan kepada pemerintah sebagai penyelenggara negara. Kewenangan ini dilaksanakan melalui penetapan kebijaksanaan pengelolaan lingkungan hidup yang dituangkan kedalam bentuk peraturan perundang-undangan dan atau kebijaksanaan. Pelaksanaan wewenang pengelolaan yang diselenggarakan oleh pemerintah ini pada hakikatnya merupakan suatu proses yang terdiri atas beberapa komponen sebagai tahapan yang masing-masing terkait satu sama lainnya. Komponen sebagai tahapan tersebut adalah sebagai berikut: (Mostadji, 1996)

1. Penetapan kebijaksanaan pengelolaan lingkungan hidup.
2. Penetapan peraturan perundang-undangan dan aturan kebijaksanaan.
3. Penetapan ijin melaksanakan kegiatan usaha.
4. Pengawasan lingkungan.
5. Penegakan hukum lingkungan.

keputusan Pejabat Tata Usaha Negara (KTUN) bersifat individual konkrit, karenanya merupakan ujung tombak dari instrumen hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan. Instrumen yuridis pendukung lainnya yang tidak dapat dipisahkan termasuk diantaranya adalah jenis-jenis sanksi administrasi dan prosedur menerapkan sanksi tersebut.

Penguasaan sumber daya alam oleh negara memberikan kewenangan kepada pemerintah sebagai penyelenggara negara. Kewenangan ini dilaksanakan melalui penetapan kebijaksanaan pengelolaan lingkungan hidup yang dituangkan kedalam bentuk peraturan perundang-undangan dan atau kebijaksanaan. Pelaksanaan wewenang pengelolaan yang diselenggarakan oleh pemerintah ini pada hakikatnya merupakan suatu proses yang terdiri atas beberapa komponen sebagai tahapan yang masing-masing terkait satu sama lainnya. Komponen sebagai tahapan tersebut adalah sebagai berikut: (Mostadji, 1996)

1. Penetapan kebijaksanaan pengelolaan lingkungan hidup.
2. Penetapan peraturan perundang-undangan dan aturan kebijaksanaan.
3. Penetapan ijin melaksanakan kegiatan usaha.
4. Pengawasan lingkungan.
5. Penegakan hukum lingkungan.

Untuk terlaksananya pengelolaan lingkungan hidup ini diperlukan kegiatan penunjang berupa informasi lingkungan.. Demikian pula dalam kebijaksanaan lingkungan harus dirumuskan kebijaksanaan pengembangan kelembagaan dan sumber daya manusia dibidang pengelolaan lingkungan, serta pengembangan perangkat hukum sebagai landasan penyelenggaraan pengelolaan lingkungan hidup.

Salah satu jenis dari ketetapan adalah perijinan. Pengertian perijinan itu sendiri dapat dirumuskan sebagai suatu tindakan pembuatan peraturan yang pada umumnya tidak melarang suatu perbuatan tersebut asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal yang sifatnya konkrit, dengan kata lain "ijin" beranjak dari ketentuan yang pada dasarnya tidak melarang suatu perbuatan tetapi untuk dapat melakukannya disyaratkan prosedur tertentu yang harus dilalui. (Eutrecht-Prajudi, 1982).

Izin merupakan suatu instrumen pengelolaan lingkungan hidup yang berfungsi sebagai pengendali kegiatan agar kegiatan usaha yang bersangkutan tidak melanggar kepentingan yang dilindungi oleh hukum, yaitu terpeliharanya daya dukung lingkungan dan daya tampung lingkungan, yang mencerminkan suatu tingkat kualitas lingkungan.

Dalam pasal 7 undang-undang no.4 Tahun 1982 tentang ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (UULH) disebutkan bahwa suatu kewajiban memelihara kemampuan lingkungan hidup harus dicantumkan dalam setiap ijin yang dikeluarkan oleh instansi yang berwenang. Sedangkan ketentuan peraturan per undang-undangan yang berlaku, untuk melakukan suatu kegiatan usaha diperlukan berbagai jenis ijin. Setiap jenis ijin tersebut diterbitkan oleh pejabat tata usaha negara yang berbeda berdasarkan peraturan per undang-undangan yang berbeda pula. Masing-masing peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar kewenangan menerbitkan ijin merupakan suatu bagian / lembaga yang berdiri sendiri, terlepas satu dari yang lain.

Adanya kewajiban sebagaimana disebutkan dalam pasal 7 ayat (1) UU no.4 Tahun 1982 menuntut dipatuhinya persyaratan-persyaratan perijinan oleh pemegang ijin untuk mencegah dan menghindari timbulnya dampak negatif terhadap lingkungan.

Perijinan itu sendiri pada dasarnya merupakan syarat administratif dalam setiap memulai kegiatan usaha dibidang industri. Perijinan sebagai syarat bagi dimulainya suatu kegiatan industri merupakan suatu hal yang perlu untuk memantau dan mengendalikan berbagai dampak yang mungkin akan

Dalam pasal 7 undang-undang no.4 Tahun 1982 tentang ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (UULH) disebutkan bahwa suatu kewajiban memelihara kemampuan lingkungan hidup harus dicantumkan dalam setiap ijin yang dikeluarkan oleh instansi yang berwenang. Sedangkan ketentuan peraturan per undang-undangan yang berlaku, untuk melakukan suatu kegiatan usaha diperlukan berbagai jenis ijin. Setiap jenis ijin tersebut diterbitkan oleh pejabat tata usaha negara yang berbeda berdasarkan peraturan per undang-undangan yang berbeda pula. Masing-masing peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar kewenangan menerbitkan ijin merupakan suatu bagian / lembaga yang berdiri sendiri, terlepas satu dari yang lain.

Adanya kewajiban sebagaimana disebutkan dalam pasal 7 ayat (1) UU no.4 Tahun 1982 menuntut dipatuhinya persyaratan-persyaratan perijinan oleh pemegang ijin untuk mencegah dan menghindari timbulnya dampak negatif terhadap lingkungan.

Perijinan itu sendiri pada dasarnya merupakan syarat administratif dalam setiap memulai kegiatan usaha dibidang industri. Perijinan sebagai syarat bagi dimulainya suatu kegiatan industri merupakan suatu hal yang perlu untuk memantau dan mengendalikan berbagai dampak yang mungkin akan

timbul sehubungan dengan pembangunan. Dengan adanya lembaga perijinan ini maka pencemaran dan kerusakan lingkungan, pencegahannya dapat dilakukan secara lebih dini (Yokap Muchsin, 1985).

Ketentuan pelaksana yang lebih jelas menyangkut kegiatan industri yang berwawasan lingkungan juga nampak dalam undang-undang no.5 Tahun 1984 tentang Perindustrian, yang didalam pasal 21 (1), dinyatakan :

"Perusahaan industri wajib melaksanakan upaya keseimbangan dan kelestarian sumber daya alam serta pencegahan timbulnya kerusakan dan pencemaran terhadap lingkungan hidup akibat kegiatan industri yang dilaksanakan".

Jika dilihat secara makro ketentuan tentang ijin usaha sebagai suatu instrumen pengelolaan lingkungan hidup nampak bercirikan keterpaduan. Maka perijinan harus merupakan suatu sistem dengan keterpaduan sebagai cirinya. Namun pada kenyataannya peraturan perundang-undangan mengenai perijinan yang berlaku dewasa ini tidak menunjukkan adanya keterpaduan, nampak bahwa jenis ijin yang ada merupakan ijin yang mandiri. Keadaan yang demikian akan dapat menimbulkan masalah apabila salah satu jenis ijin tersebut dicabut, maka pencabutan ijin itu tidak akan mempengaruhi ijin yang lain, sehingga

dapat dipertanyakan apakah penanggung jawab kegiatan usaha yang bersangkutan dapat tetap menjalankan kegiatan usahanya, disamping dalam beberapa hal peraturan perundang-undangan tersebut dapat menyulitkan bagi publik yang akan melakukan suatu kegiatan usaha.

Dari berbagai masalah yang timbul, kiranya sudah saatnya pemerintah untuk meninjau kembali peraturan perundang-undangan tentang perijinan yang berlaku untuk kemudian dikembangkan menjadi suatu sistem perijinan yang terpadu. Dalam hal ini terdapat alternatif-alternatif untuk mewujudkan sistem terpadu tersebut, yaitu : (Moestadji, 1996).

a. Wewenang menerbitkan ijin yang diperpadukan : alternatif ini berarti bahwa untuk menjalankan suatu kegiatan usaha diperlukan hanya satu ijin yang diterbitkan oleh satu instansi. Alternatif ini mempunyai konsekuensi :

- berbagai jenis ijin yang sekarang diperlukan untuk menjalankan satu kegiatan usaha menjadi bagus.
- instansi yang berwenang menerbitkan ijin terpadu itu akan mendapatkan beban yang sangat berat karena harus menguasai seluruh permasalahan yang sangat berat yang melingkupi kegiatan usaha yang dimintakan ijin tersebut.

dapat dipertanyakan apakah penanggung jawab kegiatan usaha yang bersangkutan dapat tetap menjalankan kegiatan usahanya, disamping dalam beberapa hal peraturan perundang-undangan tersebut dapat menyulitkan bagi publik yang akan melakukan suatu kegiatan usaha.

Dari berbagai masalah yang timbul, kiranya sudah saatnya pemerintah untuk meninjau kembali peraturan perundang-undangan tentang perijinan yang berlaku untuk kemudian dikembangkan menjadi suatu sistem perijinan yang terpadu. Dalam hal ini terdapat alternatif-alternatif untuk mewujudkan sistem terpadu tersebut, yaitu : (Moestadji, 1996).

- a. Wewenang menerbitkan ijin yang diperpadukan :
- alternatif ini berarti bahwa untuk menjalankan suatu kegiatan usaha diperlukan hanya satu ijin yang diterbitkan oleh satu instansi. Alternatif ini mempunyai konsekuensi :
- berbagai jenis ijin yang sekarang diperlukan untuk menjalankan satu kegiatan usaha menjadi bagus.
  - instansi yang berwenang menerbitkan ijin terpadu itu akan mendapatkan beban yang sangat berat karena harus menguasai seluruh permasalahan yang sangat berat yang melingkupi kegiatan usaha yang dimintakan ijin tersebut.

b. Prosedur penerbitan ijin yang dipadukan. Alternatif ini berarti bahwa berbagai jenis ijin untuk melakukan satu kegiatan usaha yang diterbitkan oleh instansi yang berbeda terikat dalam suatu sistem perijinan terpadu berupa sistem perijinan berantai. Dengan sistem ini tentunya akan ada satu jenis ijin melakukan kegiatan usaha yang menempati posisi dominan dan menjadi puncak dalam mata rantai perijinan. Dalam sistem ini instansi yang berwenang menerbitkan ijin melakukan kegiatan usaha mempunyai kewajiban untuk meneruskan permohonan ijin tersebut kepada instansi lain yang terkait untuk mendapatkan rekomendasi.

c. Usaha Pengawasan, Pengendalian dan Penegakan hukum.

Kebijaksanaan dalam pengelolaan lingkungan hidup pada dasarnya harus mengacu pada asas-asas yang terkandung dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 dan merumuskan dengan jelas tentang apa yang hendak dicapai, kapan oleh siapa, dan dengan biaya berapa banyak. Perumusan kebijaksanaan ini harus terbuka dan transparan yang memungkinkan peran serta semua pihak dalam pengelolaan lingkungan hidup. Namun demikian kata akhir sebenarnya tergantung pada instansi pengambil kebijaksanaan.

Kebijaksanaan pengelolaan lingkungan hidup untuk setiap sektor tentunya harus menjadi bagian integral dari kebijaksanaan umum yang bersangkutan. Kebijaksanaan tersebut harus dilaksanakan secara konsisten dari tingkat pusat sampai ke daerah. Disini diperlukan koordinasi baik pada tahap perumusan maupun pelaksanaan kebijaksanaan. Dalam kebijaksanaan lingkungan harus dirumuskan kebijaksanaan pengembangan kelembagaan dan sumber daya manusia dibidang pengelolaan lingkungan, serta pengembangan perangkat hukum sebagai landasan penyelenggaraan pengelolaan lingkungan hidup.

Dengan mencermati permasalahan lingkungan yang dihadapi, maka perangkat hukum yang dikembangkan itu harus bersifat komprehensif-integral, dan memuat peraturan yang mencegah penurunan daya dukung lingkungan dan daya tampung, serta penanggulangan pemulihannya. Perangkat hukum tersebut menjadi dasar penyelenggaraan pengelolaan lingkungan hidup, memuat pengaturan tentang kelembagaan pengelolaan lingkungan hidup beserta tanggung jawab, wewenang dan mekanismenya, sistem perijinan untuk melakukan kegiatan usaha, dan sistem penegakan hukum, baik penegakan buku administrasi perdata maupun pidana, serta sistem pengawasan sebagai suatu segi dari penegakan hukum.

Kebijaksanaan pengelolaan lingkungan hidup untuk setiap sektor tentunya harus menjadi bagian integral dari kebijaksanaan umum yang bersangkutan. Kebijaksanaan tersebut harus dilaksanakan secara konsisten dari tingkat pusat sampai ke daerah. Disini diperlukan koordinasi baik pada tahap perumusan maupun pelaksanaan kebijaksanaan. Dalam kebijaksanaan lingkungan harus dirumuskan kebijaksanaan pengembangan kelembagaan dan sumber daya manusia dibidang pengelolaan lingkungan, serta pengembangan perangkat hukum sebagai landasan penyelenggaraan pengelolaan lingkungan hidup.

Dengan mencermati permasalahan lingkungan yang dihadapi, maka perangkat hukum yang dikembangkan itu harus bersifat komprehensif-integral, dan memuat peraturan yang mencegah penurunan daya dukung lingkungan dan daya tampung, serta penanggulangan pemulihannya. Perangkat hukum tersebut menjadi dasar penyelenggaraan pengelolaan lingkungan hidup, memuat pengaturan tentang kelembagaan pengelolaan lingkungan hidup beserta tanggung jawab, wewenang dan mekanismenya, sistem perijinan untuk melakukan kegiatan usaha, dan sistem penegakan hukum, baik penegakan buku administrasi perdata maupun pidana, serta sistem pengawasan sebagai suatu segi dari penegakan hukum.

Secara umum penegakan hukum dapat diartikan sebagai tindakan menerapkan perangkat sarana hukum yang dimaksudkan untuk menjamin ditaatinya ketentuan hukum yang berlaku. Tujuan akhir dari penegakan hukum lingkungan dalam hal ini adalah ketaatan terhadap ketentuan hukum lingkungan yang berlaku. Ketentuan disini adalah suatu kondisi tercapainya dan terpeliharanya ketentuan hukum lingkungan, baik yang berlaku secara umum maupun ketentuan yang ditetapkan dalam ijin. (Syachran Basdi, 1996).

Dengan dikeluarkannya suatu ijin dari lembaga Tata usaha negara; maka sebenarnya difungsikan suatu pengawasan terhadap pelaksanaan kegiatan industri yang bersangkutan yang mempunyai tiga segi; yaitu : ( Moestadji; 1996 ).

- a. Pemantauan pentaatan (Campliance monitoring) yang dilakukan terhadap :
  - ijin
  - pelaksanaan ketentuan dalam ijin
- b. Pengamatan lapangan
- c. Evaluasi

Hasil pemantauan dan evaluasi sebagaimana telah dilakukan akan menjadi masukan bagi penyusunan kebijaksanaan pengelolaan lingkungan pada tahapan berikutnya dan atau penyempurnaan dan pengembangan peraturan perundang-undangan lingkungan yang

berlaku. Keberhasilan penegakan hukum lingkungan pada kenyataannya ditentukan oleh kecermatan perumusan perundang-undangan dan kejelasan rumusan dalam ijin melakukan kegiatan usaha tentang syarat dan kewajiban yang harus dipenuhi oleh pemegang ijin tersebut.

Sampai saat ini urusan bidang pengelolaan lingkungan hidup pada dasarnya masih merupakan urusan pusat. Sedangkan penyelenggaraan urusan pengelolaan lingkungan hidup dipusat dilakukan oleh Menteri Negara Lingkungan Hidup dan Badan Pengendalian Dampak Lingkungan, serta instansi sektoral sesuai dengan tugas dan fungsi serta kewenangan masing-masing. Sedangkan kewenangan daerah dibidang pengelolaan lingkungan hidup masih sangat terbatas.

Dalam Keputusan Presiden no. 44 Tahun 1993 tentang Kedudukan, Tugas Pokok, Fungsi, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Menteri Negara, Lembaga Menteri Negara Lingkungan Hidup menjalankan fungsi sebagai berikut:

1. Merumuskan kebijaksanaan pemerintah dibidang pengelolaan lingkungan hidup.
2. Merencanakan kebijaksanaan pemerintah dalam rangka penyusunan program pengelolaan lingkungan hidup.

berlaku. Keberhasilan penegakan hukum lingkungan pada kenyataannya ditentukan oleh kecermatan perumusan perundang-undangan dan kejelasan rumusan dalam ijin melakukan kegiatan usaha tentang syarat dan kewajiban yang harus dipenuhi oleh pemegang ijin tersebut.

Sampai saat ini urusan bidang pengelolaan lingkungan hidup pada dasarnya masih merupakan urusan pusat. Sedangkan penyelenggaraan urusan pengelolaan lingkungan hidup dipusat dilakukan oleh Menteri Negara Lingkungan Hidup dan Badan Pengendalian Dampak Lingkungan, serta instansi sektoral sesuai dengan tugas dan fungsi serta kewenangan masing-masing. Sedangkan kewenangan daerah dibidang pengelolaan lingkungan hidup masih sangat terbatas.

Dalam Keputusan Presiden no. 44 Tahun 1993 tentang Kedudukan, Tugas Pokok, Fungsi, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Menteri Negara, Lembaga Menteri Negara Lingkungan Hidup menjalankan fungsi sebagai berikut:

1. Merumuskan kebijaksanaan pemerintah dibidang pengelolaan lingkungan hidup.
2. Merencanakan kebijaksanaan pemerintah dalam rangka penyusunan program pengelolaan lingkungan hidup.

3. Mengkoordinasikan kegiatan seluruh instansi pemerintah yang berhubungan dengan pengelolaan lingkungan hidup dalam rangka pelaksanaan program pemerintah secara menyeluruh.
4. Meningkatkan partisipasi masyarakat dibidang pengelolaan lingkungan hidup, dan
5. Mengkoordinasikan kegiatan operasional Badan Pengendalian Dampak Lingkungan.

Dari Keputusan Presiden sebagaimana disebutkan diatas kiranya jelas bahwa Menteri KLH menjalankan fungsi koordinasi. Dengan posisinya yang demikian, maka pelaksanaan pengelolaan lingkungan pada hakikatnya dilakukan oleh instansi sektoral. Sedangkan ukuran keberhasilan instansi sektoral tersebut didasarkan pada keberhasilan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi sektor yang bersangkutan.

#### IV. Penutup

##### *Kesimpulan*

1. Pembangunan dan pengembangan suatu daerah untuk kegiatan industri dimanapun selalu menyebabkan perubahan terhadap lingkungan sekitar. Tetapi dapat dilihat pula bahwa dalam skala perubahan yang ada lebih cenderung berdampak negatif. Pada kenyataannya kegiatan pembangunan membawa implikasi bagi masyarakat setempat dalam berbagai aspek, baik itu aspek hukum, sosial budaya, kependudukan dan aspek lingkungan hidup.
2. Untuk mengatasi berbagai masalah yang timbul dalam setiap kegiatan pembangunan dan dampak yang mungkin diakibatkan oleh pemerintah telah ditentukan landasan yang dipakai sebagai dasar bagi kegiatan pembangunan yang dilaksanakan dalam tiap-tiap PELITA sebagaimana tertuang dalam TAP MPR RI No II/MPR/1983 tentang Garis Garis Besar Haluan Negara yang kemudian dituangkan dalam bentuk perundang-undangan yaitu undang-undang no.2 Tahun 1984 tentang Ketentuan - Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup untuk dapat berfungsi sebagai "ketentuan payung" (umbrella provision) dari undang-undang lainnya.
3. Ketetapan atau Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), jenis-jenis sanksi administratif, sanksi pidana

#### IV. Penutup

##### *Kesimpulan*

1. Pembangunan dan pengembangan suatu daerah untuk kegiatan industri dimanapun selalu menyebabkan perubahan terhadap lingkungan sekitar. Tetapi dapat dilihat pula bahwa dalam skala perubahan yang ada lebih cenderung berdampak negatif. Pada kenyataannya kegiatan pembangunan membawa implikasi bagi masyarakat setempat dalam berbagai aspek, baik itu aspek hukum, sosial budaya, kependudukan dan aspek lingkungan hidup.
2. Untuk mengatasi berbagai masalah yang timbul dalam setiap kegiatan pembangunan dan dampak yang mungkin diakibatkan oleh pemerintah telah ditentukan landasan yang dipakai sebagai dasar bagi kegiatan pembangunan yang dilaksanakan dalam tiap-tiap PELITA sebagaimana tertuang dalam TAP MPR RI No II/MPR/1983 tentang Garis Garis Besar Haluan Negara yang kemudian dituangkan dalam bentuk perundang-undangan yaitu undang-undang no.2 Tahun 1984 tentang Ketentuan - Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup untuk dapat berfungsi sebagai "ketentuan payung" (umbrella provision) dari undang-undang lainnya.
3. Ketetapan atau Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), jenis-jenis sanksi administratif, sanksi pidana

maupun prosedur menerapkan sanksi merupakan salah satu instrumen yuridis yang merupakan ujung tombak penyelenggaraan pemerintahan dan penegakan hukum lingkungan.

4. Lembaga perijinan sebagai instrumen pengelolaan lingkungan hidup berfungsi sebagai pengendali kegiatan agar tidak melanggar kepentingan yang dilindungi oleh hukum yaitu terpeliharanya daya dukung lingkungan dan daya tampung lingkungan yang mencerminkan suatu tingkat kualitas lingkungan. Dalam pasal 7 undang-undang no.2 Tahun 1984 tentang ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (UULH) disebutkan pula bahwa suatu kewajiban pengelolaan lingkungan hidup harus menjadi syarat pemberian ijin suatu kegiatan industri.
5. Dengan dikeluarkannya suatu ijin terhadap suatu kegiatan pembangunan oleh Lembaga Tata Usaha Negara, maka sebenarnya difungsikannya suatu pengawasan terhadap pelaksanaan kegiatan pembangunan yang mempunyai tiga segi, yaitu:
  - a. Pemantauan pentaatan (compliance monitoring) yang dilakukan terhadap :
    - ijin.
    - pelaksanaan ketentuan dalam ijin.
  - b. Pengamatan lapangan.
  - c. Evaluasi.

## KEPUSTAKAAN

1. Daud Silalahi, Perijinan Dikaitkan dengan Perencanaan Lingkungan oleh Limbah Industri, Jakarta 24 juni 1992. Lokakarya Pencemaran Air dan Tanah oleh Industri.
2. Emil Salim, Lingkungan Hidup dan Pembangunan Prisma, Sept XX/1973.
3. E Utrecht, Pengantar Hukum Administrasi Negara , penerbit letia, Jakarta 1976.
4. Fuad Amsyari, Prinsip-prinsip Masalah Pencemaran Lingkungan, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta 1992.
5. Hason Philipus M. et all, Pengantar Hukum Administrasi Negara, Gadjah Mada University Press Yogyakarta, 1994.
6. Koesremohatmadja, Peranan Administrasi dalam Pembangunan Penerbit Eresca, Jakarta 1979.
7. Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup, Kemitraan Nasional dalam Pembangunan Berkelanjutan Berwawasan Lingkungan , Hasil Rakornas I Pengelolaan Lingkungan Hidup Berkelanjutan Tahun 1994.
8. Sidharta, Arief B, et all, Butir - butir Gagasan Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan, Citra Aditya Bhakti, Bandung 1996.
  - Undang-undang No. 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan Pokok-pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup.
  - UU No.5 Tahun 1984 tentang Perindustrian.