



344.046

821

2

1994

LEMBAGA AUDIT LINGKUNGAN

OLEH :

UNTUNG SRI HASDJANTO, SH

NIP. 131 689 626

MAKALAH SEBAGAI BAHAN DISKUSI JURUSAN HTN
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS DIPONEGORO
BULAN APRIL 1994

LEMBAGA AUDIT LINGKUNGAN

I. PENDAHULUAN

Penegakan hukum, adalah suatu hal yang selama ini dianggap sebagai salah satu titik lemah dari keseluruhan kebijaksanaan pemerintah dibidang lingkungan hidup, diluar alasan-alasan yang sifatnya teknis-yuridis seperti sulitnya membuktikan pencemaran dan kausalitas, "keengganan" pemerintah (terutama pemerintah-pemerintah daerah) untuk melakukan tindakan pemegakan hukum lingkungan yang tegas.

Kemungkinan meningkatnya pengangguran dan berkurangnya pendapatan daerah, adalah dua faktor yang umumnya membuat pemerintah daerah ragu-ragu dalam menegakkan hukum lingkungan didaerahnya.

Dari sisi pengusaha industri, ketaatan mereka terhadap kaedah-kaedah hukum lingkungan, sangat ditentukan oleh persepsi mereka terhadap kebijaksanaan penegakan hukum lingkungan yang dianut oleh pemerintah. Jika mereka yakin bahwa pemerintah serius melaksanakan kebijaksanaan penegakan hukum yang dianutnya, maka mereka pasti akan "terpaksa" taat dan mematuhi seluruh kewajiban-kewajiban hukum yang harus mereka lakukan.

Sebaliknya, jika pengusaha industri berpendapat bahwa pemerintah masih dapat diajak berunding dalam urusan penegakan hukum, maka mereka juga akan cenderung untuk main "petak umpet" dan melalaikan kewajiban lingkungan yang harus mereka taati.

II. PERMASALAHAN

Apakah keuntungan yang dapat diperoleh bagi industri yang secara sukarela melaksanakan kegiatan audit lingkungan ?

Bagaimana apabila ada perusahaan-perusahaan yang melanggar terhadap ketentuan tentang audit lingkungan ?

Apakah keuntungan bagi masyarakat dari pelaksanaan audit lingkungan oleh perusahaan tersebut ?

Bagaimana prospek lembaga audit lingkungan di Indonesia?

III. PEMBAHASAN

Audit lingkungan (environmental audit) adalah suatu tindakan yang dilakukan secara sistematis, periodik, obyektif, dan terdokumentasi dalam melakukan pemeriksaan terhadap fasilitas atau kegiatan operasional suatu perusahaan, untuk memastikan agar perusahaan tersebut mematuhi seluruh persyaratan yang berkaitan dengan perlindungan lingkungan yang ditetapkan oleh peraturan hukum. Ada beberapa jenis kegiatan audit lingkungan, namun umumnya yang paling banyak dilakukan adalah compliance audit dan management audit.

Compliance audit adalah pemeriksaan yang tujuannya adalah untuk memastikan agar seluruh kegiatan operasional perusahaan mematuhi seluruh peraturan hukum lingkungan (in compliance with environmental regulations).

Sedangkan Management audit adalah pemeriksaan yang tujuannya adalah untuk memberikan informasi kepada pihak manajemen mengenai resiko dan sistem pengendalian resiko yang berkaitan dengan kemungkinan munculnya masalah-masalah lingkungan.

Manfaat utama Compliance audit maupun management audit adalah untuk memberikan data dan informasi kepada manajemen suatu perusahaan mengenai kemungkinan terjadinya pelanggaran terhadap ketentuan hukum Lingkungan yang berlaku.

Oleh karena itu, dengan asumsi bahwa pemerintah akan menegakan hukum lingkungan secara obyektif dan tegas, jelas bahwa pihak manajemen perusahaanlah yang paling berkepentingan untuk melaksanakan audit lingkungan, supaya ia terhindar dari resiko tuntutan pidana maupun gugatan perdata. Persoalannya, bagaimana dengan perusahaan-perusahaan yang sudah terlanjur melakukan kegiatan, misalnya karena didorong oleh keyakinan bahwa pemerintah tidak akan melakukan tindakan penegakan hukum yang tegas?

bagi perusahaan semacam ini, melakukan kegiatan audit lingkungan dapat digolongkan sebagai kegiatan atau perbuatan "bunuh diri", karena hasil audit yang dilakukannya dari segi pidana dapat memberatkan dirinya (self-incriminating). Perusahaan-perusahaan yang sudah terlanjur melakukan pelanggaran, akan terdorong untuk melakukan kegiatan audit lingkungan jika ada kebijaksanaan yang jelas dari pemerintah untuk mempertimbangkan itikad baik mereka dalam tahap penegakan hukum.

Menyimak pernyataan-pernyataan pemerintah di media massa belakangan ini, dapat ditarik kesimpulan bahwa dalam hal yang berkaitan dengan kebijaksanaan penataan hukum lingkungan, pemerintah cenderung menggunakan pendekatan ekonomi sebagai salah satu alat untuk memaksa pengusaha industri agar mentaati ketentuan hukum lingkungan.

Misalnya, program Bapedal untuk mengumumkan peringkat - Kinerja Usaha (Business performance rating) jelas dimaksudkan untuk "mengancam" industri pencemar lingkungan, - karena dengan masuk kategori buruk, produk mereka bisa- diboikot oleh masyarakat.

Selain itu dari berita-berita surat kabar belakangan ini, dapat dilihat bahwa baik pemerintah pusat maupun daerah nampaknya sudah mau mulai serius menegakan hukum - lingkungan terhadap pengusaha-pengusaha yang bandel dan cenderung melecehkan setiap tindakan korektif yang dilakukan oleh pemerintah.

Jikaantisipasi bahwa dalam waktu dekat ini pemerintah- akan menerapkan kebijaksanaan penegakan hukum lingkungan yang tegas dan konsisten juga dipercaya oleh pengusaha industri, maka dari sekarang mereka harus mulai melakukan upaya-upaya perlindungan lingkungan dalam melakukan kegiatan bisnis. Salah satu alat yang dapat dipergunakan untuk membantu mereka agar kegiatan-kegiatan bisnis mereka tidak merusak lingkungan adalah dengan menerapkan audit lingkungan secara sukarela.

Sama halnya dengan audit keuangan yang diperlukan untuk mengidentifikasikan ada tidaknya kebocoran dalam pengelolaan keuangan suatu perusahaan, audit lingkungan diperlukan untuk memberikan data bagi pihak eksekutif dalam mengevaluasi efektifitas sistem pengelolaan lingkungan yang diterapkan oleh perusahaan.

Tujuan utamanya adalah untuk mencegah terjadinya pencemaran lingkungan, dan memastikan agar kegiatan operasi

nal perusahaan sesuai dengan ketentuan-ketentuan hukum lingkungan yang berlaku. Di Amerika meskipun audit lingkungan bukanlah merupakan suatu hal yang diharuskan-oleh peraturan perundangan, banyak perusahaan (umumnya perusahaan besar) yang sudah melakukan kegiatan ini. Audit lingkungan yang dalam EPA (enviromental audity - policy) didefinisikan sebagai suatu pemeriksaan yang -sistematik, terdokumentasi, periodik, dan obyektif terdapat kegiatan operasional suatu fasilitas produksi, memiliki tujuan utama untuk memastikan agar kegiatan operasional itu memenuhi persyaratan-persyaratan lingkungan yang ditetapkan oleh pemerintah.

Di Amerika EPA melalui pertanyaan tentang kebijaksanaan audit lingkungan (enviromental auditing policy statement) tanggal 9 juli 1986 menyatakan bahwa dalam hal - yang berkaitan dengan penegakan hukum, EPA secara kasus per kasus akan memperhatikan usaha-usaha yang jujur dan tulus dari pelanggar dalam menghindari dan secara-cepat menanggulangi masalah lingkungan yang terjadi.

Selain itu pada tanggal 1 juli 1991 departemen Kehakim an Amerika (the US Departement of justice) mengeluarkan suatu petunjuk (policy guidance) bagi para penuntut umum yang isinya menyatakan bahwa pihak yang melakukan audit lingkungan secara sukarela dan dengan cepat melaporkannya kepada pihak yang berwenang, harus diberi kebijaksanaan khusus dalam tahap penuntutan (should receive favorable prosecutorial discretion).

EPA (environmental auditing policy) menyatakan bahwa audit lingkungan dilakukan karena pertimbangan bisnis yang sehat (sound business reasons), khususnya untuk dipergunakan sebagai alat untuk membantu manajemen perusahaan dalam mengelola dan mengendalikan pencemaran secara pasti dan dalam waktu yang tepat.

Oleh karena itu, jelas pada dasarnya suatu audit lingkungan haruslah dilakukan secara sukarela (voluntary). Di Amerika ; EPA bisa meminta suatu perusahaan untuk melakukan audit lingkungan jika sudah tercapai kesepakatan untuk menyelesaikan pelanggaran yang terjadi lewat proses negosiasi (settlement negotiation).

Mengingat audit lingkungan adalah suatu kegiatan yang sifatnya sukarela maka meskipun kegiatan ini banyak manfaatnya, belum terlalu banyak perusahaan yang melakukannya. Kendala utama yang membuat orang enggan untuk melakukan audit lingkungan adalah ketakutan mereka akan kemungkinan digunakannya laporan hasil audit lingkungan untuk menuntut mereka baik secara pidana maupun perdata. Oleh karena itu jika pemerintah menghendaki agar banyak perusahaan melakukan kegiatan audit lingkungan secara sukarela, maka harus ada semacam jaminan bahwa kegiatan tersebut tidak akan membahayakan diri sendiri.

Jika pemerintah memberikan jaminan bahwa laporan hasil audit tidak akan dipergunakan sebagai alat bukti untuk menuntut perusahaan pelanggar kepengadilan, maka lantas

apa keuntungan masyarakat dari pelaksanaan audit lingkungan oleh perusahaan tersebut ?

Beberapa waktu yang lalu, suatu LSM lingkungan mengeluarkan suatu pernyataan pers yang isinya mengimbau pemerintah agar kegiatan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) dihapus dan diganti dengan kegiatan audit lingkungan. Terlepas dari tepat tidaknya imbauan ini, tujuan utamanya adalah untuk memberikan perlindungan yang lebih baik kepada masyarakat luas.

Tujuan melindungi kepentingan masyarakat akan dapat dicapai, kalau kegiatan-kegiatan yang mencemari atau merusak lingkungan dapat dihilangkan atau minimal dikurangi. Oleh karena itu, jika kegiatan audit lingkungan dapat memenuhi tujuan tersebut, nampaknya masyarakat bisa menerima kalau laporan hasil audit tidak dipakai sebagai bukti untuk memberatkan diri si pengusaha sendiri (self-incriminating).

Di Indonesia, sudah ada upaya-upaya untuk memasyarakatkan pelaksanaan audit lingkungan dalam kegiatan bisnis. Namun demikian tampaknya ada beberapa orang yang rancu dalam memahami konsep audit lingkungan, karena mereka beranggapan bahwa audit lingkungan adalah suatu mekanisme hukum administrasi.

Untuk mencegah terjadinya kerancuan, maka harus ditegaskan lagi bahwa audit lingkungan adalah tindakan internal suatu perusahaan untuk memeriksa dan memastikan bahwa kegiatan operasional perusahaan tersebut su

dah sesuai dengan ketentuan-ketentuan hukum lingkungan-
yang berlaku.

Sejalan dengan makin tegasnya dan konsistennya pemerin-
tah Indonesia dalam menegakan hukum lingkungan, maka da-
ri segi hukum ada beberapa keuntungan yang dapat dipet-
tik oleh industri yang secara sukarela melakukan kegiat-
an audit lingkungan. Pertama jika hasil audit menunjuk-
kan bahwa industri tersebut telah melakukan pelanggaran
maka pemerintah mungkin dapat meniru jejak EPA dan memu-
tuskan untuk tidak melakukan tindakan penuntutan.

kedua, jika tindakan penuntutan tidak dapat dihindari,-
maka hasil audit lingkungan dapat dipakai sebagai pem-
belaan untuk membuktikan tidak adanya niat jahat (mens-
rea) dalam tindakan yang dilakukanya.

IV. PENUTUP

Mengingat audit lingkungan ternyata berdampak
positif, baik terhadap upaya-upaya perlindungan lingku-
ngan maupun terhadap citra suatu perusahaan yang melaku-
kannya, maka pihak Kantor Menteri Negara Lingkungan Hi-
dup atau BAPEDAL sebaiknya sgera mengeluarkan suatu pe-
tunjuk atau pedoman bagi pelaksanaan audit lingkungan.
Berdasarkan pernyataan seorang pejabat Bapedal, dapat -
diketahui bahwa saat ini sedang dipersiapkan suatu ran-
cangan peraturan hukum yang mengatur soal pelaksanaan -
audit lingkungan di Indonesia.

Nampaknya dalam hal yang berkaitan dengan pe-
laksanaan audit lingkungan, sama seperti pengaturan di-



negara-negara lain, di Indonesia audit lingkungan akan diatur sebagai suatu kegiatan sukarela, karena hal itu lebih merupakan suatu alat manajemen (management tool) - ketimbang suatu mekanisme atau alat penegakan hukum lingkungan.

Untuk mendorong agar industri secara sukarela melakukan kegiatan audit lingkungan, maka perlu diberikan suatu insentif dan keuntungan tertentu yang berkaitan dengan tindakan penegakan hukum. Karena terbatasnya wewenang Bapedal, dan fakta bahwa tindakan penegakan hukum berkaitan dengan instansi lain (Kepolisian dan Kejaksaan), maka jelas bahwa peraturan hukum yang mengatur soal pelaksanaan audit lingkungan ini tidak bisa dalam bentuk Surat Keputusan Menteri Lingkungan Hidup atau Kepala Bapedal, kecuali jika yang hendak diatur hanyalah persoalan teknis yang berkaitan dengan pelaksanaan audit lingkungan, untuk melindungi kepentingan masyarakat luas, harus pula diatur soal hak masyarakat untuk memiliki akses terhadap laporan hasil audit. Hal ini perlu dilakukan agar terdapat keseimbangan dan pengawasan dari masyarakat terhadap kebijaksanaan penegakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah. Jika setelah mempertimbangkan jenis dan tingkat pelanggaran serta itikad pelanggar, masyarakat tidak puas dengan kebijaksanaan penegakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah, maka masyarakat dapat melakukan tindakan penegakan hukum sendiri lewat gugatan perdata.