



DEREGULASI AMDAL DAN AGENDA HUKUM YANG MASIH MENUNGGU

Oleh Zairin Harahap

Mengiringi era industrialisasi yang terus berkembang berarti manapaki pula sebuah implikasi yang tak dapat dihindari yaitu banyaknya pencemaran lingkungan. Masalah pencemaran ini adalah salah satu agenda krusial yang perlu mendapat perhatian. Menurut Zairin, deregulasi AMDAL dengan segala kelebihan dan kekurangannya merupakan salah satu antisipasi bagi masalah tersebut, namun masih ditunggu sejumlah deregulasi berikutnya.

Pendahuluan

Paket Kebijakan Pemerintah 23 Oktober 1993 (Pakto 1993) yang meliputi enam bidang yakni; Penanaman Modal, Perizinan, Ekspor-Impor, Tarif Bea Masuk dan Tata Niaga Impor, Farmasi, dan AMDAL. Paling tidak telah memberi jawaban atas adanya perbedaan pendapat selama ini, khususnya menyangkut perlu dirubah atau tidaknya Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1986 tentang Analisa Mengenai Dampak Lingkungan.

Perbedaan pendapat tersebut berangkat dari suatu penilaian bahwa materi muatan yang terkandung dalam PP AMDAL bukan hany sekedar perlu penyesuaian dengan perkembangan yang terjadi, tetapi juga menyangkut proses pengajuan yang cenderung berbelit-belit, dan memakan waktu

cukup lama, proses penilaian yang bersifat sektoral dan belum memberikan dasar hukum yang kuat bagi masyarakat untuk dapat mengoptimalkan peran sertanya sebelum persetujuan terhadap AMDAL diberikan, serta tidak jelasnya pengaturan penegakkan hukum (*law enforcement atau handhaving*) atas pelanggaran PP AMDAL.

Di lain pihak berpendapat bahwa kelemahan yang terdapat dalam PP AMDAL tersebut memang tidak dapat dipungkiri, tetapi itu tidak berarti bahwa jalan yang terbaik untuk menyelesaikan masalahnya adalah dengan merubah PP AMDAL dan menggantikannya dengan PP AMDAL yang baru. Materi muatan yang terdapat dalam PP AMDAL tersebut masih banyakyang relevan dengan perkembangan, sehingga cukup melakukan penyempurnaan terhadap materi-materi yang dianggap sudah tidak

relevan lagi. Disamping untuk merubah suatu peraturan pemerintah memerlukan biaya, tenaga, dan waktu yang relatif lama. Pendapat yang terakhir ini sudah cukup klasik, namun sangat sulit untuk dibantah.

Kelemahan-kelemahan yang dikemukakan di atas dalam kaitannya dengan perlu tidaknya PP 29/1986 dirugah harus lebih ditunjukkan dalam rangka memberikan perlindungan kepada lingkungan dan masyarakat yang merupakan masalah yang substansial. Apabila tidak, maka apa yang disinyalir munculnya AMDAL fiktif, AMDAL main mata, atau bentuk penyelewengan lainnya yang terjadi pada masa berlakunya PP 29/1986 akan dapat terus berlangsung.

Melalui pengumuman Paket Kebijakan-asaan tersebut Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1986 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan resmi dicabut dan diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 1993 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan.

Dengan dicabutnya PP 29/1986 dan digantikan dengan PP 51/1993, maka tulisan ini mencoba melakukan suatu studi komparatif materi hukum dari kedua PP dengan bertolak dari persoalan-persoalan yang berkembang yang telah menimbulkan kontroversi pendapat sebagaimana yang melatar belakangi perlu tidaknya PP 29/1986 diganti.

Agenda yang terjawab

Membicarakan prosedur pengajuan AMDAL tidak dapat dipisahkan dengan tiga masalah pokok yang diatur dalam PP ini yang mempunyai konsekuensi hukum masing-masing. Ketiga masalah pokok tersebut adalah; **Pertama**, rencana kegiatan atau kegiatan yang belum berjalan pada saat PP AMDAL diberlakukan¹⁾, pemrakarsa²⁾ diwajibkan menyusun dan mengajukan

dokumen AMDAL³⁾ secara berturut-turut yakni;

1. Penyajian Informasi Lingkungan (PIL)

PIL diajukan pemrakarsa kepada instansi yang bertanggungjawab meneruskannya kepada komisi AMDAL⁴⁾ untuk diadakan penilaian. Apabila PIL tidak bermasalah⁵⁾, maka hasil penilaian komisi tersebut dikembalikan kepada instansi yang bertanggungjawab. Instansi yang bertanggungjawab memutuskan perlu atau tidaknya kegiatan tersebut dibuat AMDAL-nya. Putusan diberikan selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya PIL⁶⁾. Apabila dalam jangka waktu tersebut putusan belum diberikan, maka selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari sejak lewat tenggang waktu tersebut pemrakarsa dapat mengajukan permohonan penyelesaian

1) PP 29/86 diundangkan pada tanggal 5 Juni 1986, namun dalam Pasal 40 disebutkan bahwa PP ini mulai berlaku pada tanggal 5 Juni 1987.

2) Berdasarkan Pasal 1 angka 7 pemrakarsa adalah badan yang mengajukan dan bertanggungjawab atas suatu rencana kegiatan yang akan dilaksanakan. Di dalam penyusunan AMDAL pemrakarsa dapat menggunakan jasa Konsultan AMDAL (lihat Pasal 30).

3) Selanjutnya perhatikan Keputusan Menteri Kependudukan dan Lingkungan Hidup Nomor Kep-50/MENKLH/6/1987 tentang Pedoman Penyusunan Analisa Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL).

4) Komisi AMDAL dibedakan atas Komisi AMDAL Pusat dan Komisi AMDAL Daerah. Kewenangan Komisi tersebut dapat diketahui dari sumber pembiayaan rencana kegiatan yang bersangkutan (lihat penjelasan Pasal 23). Sedangkan susunan keanggotaan dan tata kerja Komisi diatur dalam Keputusan Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup Nomor Kep-53/MENKLH/6/1987 tentang Pedoman Susunan Keanggotaan dan Tata Kerja Komisi.

5) Perhatikan Pasal 8 dan 9 PP 29/86.

6) Ketentuan jangka waktu tersebut dalam penjelasan beberapa pasal baik yang terdapat dalam PP 29/1986 maupun PP 51/1993 tidak termasuk hari libur.

kepada menteri yang ditugasi mengelola lingkungan hidup. Dalam waktu selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari setelah diterimanya permohonan tersebut, Menteri menghubungi instansi yang bertanggungjawab guna menyelesaikan diberikannya keputusan tentang PIL.

Dengan demikian dapat diketahui bahwa untuk mendapatkan keputusan persetujuan atas PIL, apabila lancar memakan waktu 30 (tiga puluh) hari, sedang apabila tidak lancar memakan waktu 74 (tujuh puluh empat) hari.

2. Kerangka Acuan untuk Penyusunan Analisis Dampak Lingkungan (KA-ANDAL)

Pemrakarsa bersama instansi yang bertanggungjawab menyusun KA-ANDAL bagi pembuatan ANDAL. Komisi menetapkan KA-ANDAL dan menyampaikannya kepada pemrakarsa selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari.

3. Analisa Dampak Lingkungan (ANDAL)

Pemrakarsa mengajukan ANDAL kepada instansi yang bertanggungjawab. Instansi yang bertanggungjawab meneruskannya ke komisi untuk diadakan penilaian. Berdasarkan hasil penilaian komisi, instansi yang bertanggungjawab telah menyampaikan keputusannya selambat-lambatnya 90 (sembilan puluh) hari sejak diterimanya pengajuan ANDAL.

Keputusan ANDAL dapat berupa: Pertama, keputusan persetujuan, sehingga pemrakarsa dapat langsung menyusun RKL dan RPL. Kedua, keputusan penolakan karena kurang sempurna, maka keputusan atas perbaikan diberikan oleh instansi yang bertanggungjawab selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya pengajuan kembali perbaikan ANDAL. Apabila dalam jangka waktu tersebut instansi yang bertanggungjawab tidak memberikan keputusan, maka dengan

lewat waktu tersebut instansi yang bertanggungjawab dipersamakan telah mengeluarkan keputusan persetujuan atas kekuatan PP ini.⁷⁾ Ketiga, keputusan penolakan karena dampak negatif yang tidak dapat ditanggulangi berdasarkan ilmu dan teknologi lebih besar dibanding dengan dampak positifnya. Pemrakarsa dapat mengajukan keberatan kepada pejabat yang lebih tinggi⁸⁾ selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari sejak diterimanya keputusan penolakan dengan tembusan kepada Menteri yang ditugasi mengelola lingkungan hidup. Setelah mendapat pertimbangan dari Menteri yang ditugasi mengelola lingkungan hidup pejabat tersebut memberikan keputusan selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya pernyataan keberatan dan merupakan keputusan terakhir.

Dengan demikian dapat diketahui bahwa keputusan atas ANDAL apabila lancar memakan waktu 90 (sembilan puluh) hari, sedangkan apabila tidak lancar akan memakan waktu 120 atau 134 (seratus dua puluh atau seratus tiga puluh empat) hari.

4. Rencana Pengelolaan Lingkungan (RKL)

Pemrakarsa mengajukan RKL kepada instansi yang bertanggungjawab. Apabila berdasarkan hasil penilaian komisi RKL

7) Ketentuan ini tidak sejalan dengan ketentuan Pasal 3 ayat (2) UU 5/1986 yang justru menyatakan dengan lewatnya jangka waktu tersebut Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dipersamakan telah menolak izin yang dimohonkan oleh seseorang atau badan hukum. Namun, persoalannya adalah apakah keputusan ANDAL tersebut dapat dikualifikasikan sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) sebagaimana yang dimaksud UU 5/1986.

8) Di dalam sistem pemerintahan di Indonesia dapat diketahui bahwa apabila instansi yang bertanggungjawab adalah Gubernur, maka pejabat yang lebih tinggi dari Gubernur adalah Menteri Dalam Negeri, maka pejabat yang lebih tinggi adalah Presiden.

kurang sempurna, maka instansi yang bertanggungjawab memutuskan untuk menyempurnakannya dan mengajukan kembali sesuai dengan petunjuk instansi yang bertanggungjawab. Keputusan persetujuan atas RKL diberikan oleh instansi yang bertanggungjawab selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya RKL.

5. Rencan Pemantauan Lingkungan (RPL)

Pemrakarsa mengajukan RPL kepada instansi yang bertanggungjawab. Apabila berdasarkan hasil penilaian komisi RPL kurang sempurna, maka instansi yang bertanggungjawab memutuskan untuk menyempurnakannya dan mengajukan kembali sesuai dengan petunjuk instansi yang bertanggungjawab. Keputusan persetujuan atas RPL diberikan oleh instansi yang bertanggungjawab selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya RPL.

Dari uraian di atas dapat diketahui tenggang waktu yang dibutuhkan pemrakarsa untuk menyusun AMDAL yang dibedakan atas; *Pertama*, rencana kegiatan yang tidak perlu dibuatkan ANDAL-nya, karena tidak menimbulkan dampak penting terhadap lingkungan. Sehingga cukup menyusun PIL, RKL, dan RPI yang memakan waktu apabila lancar 90 (sembilan puluh) hari, sedang apabila tidak lancar 136 (seratus tiga puluh enam) hari. *Kedua*, rencana kegiatan yang sejak awal telah diketahui akan menimbulkan dampak penting, sehingga tidak perlu menyusun PIL yang memakan waktu apabila lancar 180 (seratus delapan puluh) hari, sedang apabila tidak lancar 210 atau 224 (dua ratus sepuluh atau dua ratus empat) hari. *Ketiga*, kegiatan yang harus menyusun semua dokumen AMDAL yang memakan waktu apabila lancar 210 (dua ratus sepuluh) hari sedang apabila tidak lancar 240 atau 254 (dua ratus empat puluh atau dua ratus limapuluh empat) hari.

Kedua, kegiatan yang sedang berjalan yang telah dibat penyajian informasi lingkungan dan atau analisis dampak lingkungannya serta telah disetujui oleh instansi yang bertanggungjawab⁹⁾ atau instansi yang ditugasi mengelola lingkungan hidup berdasarkan pasal 38 PP 29/1986 tidak perlu membuat AMDAL ataupun SEMDAL.

Ketiga, kegiatan yang sedang berjalan pada saat PP AMDAL diberlakukan, pemrakarsa diwajibkan menyusun dan mengajukan dokumen SEMDAL secara berturut-turut yakni; Penyajian Evaluasi Lingkungan (PEL), Kerangka Acuan untuk Penyusunan Studi Evaluasi Lingkungan (KA-SEL), Studi Evaluasi Lingkungan (SEL), Rencana Pengelolaan Lingkungan (RKL), dan Rencana Pemantauan Lingkungan (RPL). Apabila kegiatan tersebut tidak mempunyai dampak penting terhadap lingkungan, maka pemrakarsa kegiatan tidak diwajibkan untuk membuat SEL. Sebagai pedoman penyusunan dokumen-dokumen tersebut di atas telah dikeluarkan Keputusan Menteri Kependudukan dan Lingkungan Hidup Nomor Kep. 51/MENKLH/6/1987 tentang Pedoman Penyusunan Studi Evaluasi Mengenai Dampak Lingkungan (SEMDAL).

Prosedur pengajuan dan penelitian terhadap SEMDAL berdasarkan Pasal 39 PP 29/1986 adalah sama dengan AMDAL. Dengan demikian, jangka waktu penyusunan SEMDAL adalah juga sama dengan AMDAL. Berbeda dengan PP 29/1986, PP 51/1993 hanya mengatur rencana kegiatan yang diperkirakan mempunyai dampak

9) Berdasarkan Pasal 1 angka 8 pp 29/86 yang dimaksud instansi yang bertanggungjawab adalah instansi yang berwenang memberikan keputusan tentang pelaksanaan rencana kegiatan, dengan pengertian bahwa kewenangan berada pada Menteri atau Pimpinan Lembaga Pemerintahan non Departemen yang membidangi kegiatan yang bersangkutan dan pada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I untuk kegiatan yang berada dibawah wewenangnya.

penting terhadap lingkungan yang dilaksanakan setelah PP ini diberlakukan. Di samping itu, PP ini tidak lagi menyerahkan semua urusan lingkungan semata kepada menteri yang ditugasi mengelola lingkungan hidup, tetapi telah ada semacam pembagian tugas dengan suatu instansi yang ditugasi mengendalikan dampak lingkungan.¹⁰⁾ Kemudian, berdasarkan jenis kegiatannya PP 51/1993 membedakan AMDAL, AMDAL kegiatan terpadu/Multisektor, AMDAL Kawasan, dan AMDAL Regional. Namun, adanya BAPEDAL dan pembagian jenis AMDAL tersebut tidak menyangkut masalah substansi penilaian AMDAL dan konsekuensi hukum hubungan prosedural AMDAL dan izin, tetapi hanya semata menyangkut masalah pembagian kewenangan dan hubungan kewenangan yang melibatkan lebih dari satu instansi yang bertanggungjawab.¹¹⁾ Dokumen AMDAL menurut PP 51/1993 terdiri atas KA-ANDAL, ANDAL, RKL, dan RPL. Sedang prosedur pengajuan dokumen tersebut adalah sebagai berikut:

1. KA-ANDAL

Pemrakarsa¹²⁾ menyampaikan KA-ANDAL kepada komisi. Komisi dalam jangka waktu selambat-lambatnya 12 (duabelas) hari sejak diterimanya KA-ANDAL harus sudah memberikan tanggapan tertulis. Apabila tidak, KA-ANDAL tersebut sah digunakan bagi penyusunan ANDAL.

2. ANDAL, RKL, dan RPL

Ketiga dokumen ini diajukan secara sekaligus oleh pemrakarsa kepada instansi yang bertanggungjawab. Instansi yang bertanggungjawab meneruskannya kepada komisi untuk diadakan penilaian. Dokumen tersebut dinilai oleh komisi secara bersamaan dan apabila dinilai belum memenuhi persyaratan, maka instansi yang bertanggung jawab menyampaikan kepada pemrakarsa untuk diperbaiki sesuai petunjuk komisi.

Berdasarkan hasil penilaian komisi, instansi yang bertanggungjawab memberikan keputusan selambat-lambatnya 45 (empat puluh lima) hari sejak diterimanya pengajuan ANDAL, RKL, dan RPL. Keputusan tersebut dapat berupa; Pertama, keputusan penolakan karena kurang sempurna, maka keputusan atas perbaikan diberikan oleh instansi yang bertanggungjawab selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya pengajuan kembali perbaikan ANDAL, RKL, RPL. Apabila dalam jangka waktu tersebut instansi yang bertanggungjawab tidak memberikan keputusan, maka dengan lewat waktu tersebut instansi yang bertanggungjawab dipersamakan telah mengeluarkan keputusan persetujuan atas kekuatan PP ini.¹³⁾ Kedua, keputusan penolakan karena dampak negatif yang tidak dapat ditanggulangi berdasarkan ilmu dan teknologi lebih besar dibanding dengan dampak positifnya. Pemrakarsa dapat mengajukan keberatan kepada pejabat yang lebih tinggi selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari sejak diterimanya keputusan penolakan dengan tembusan kepada instansi yang ditugasi mengendalikan dampak lingkungan hidup. Setelah mendapatkan pertimbangan dari instansi yang ditugasi mengendalikan dampak lingkungan hidup, pejabat tersebut memberikan keputusan selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya pernyataan

10) Instansi tersebut menurut Keputusan Presiden Nomor 23 Tahun 1990 tentang Pengendalian Dampak Lingkungan adalah BAPEDAL (Badan Pengendalian Dampak Lingkungan).

11) Instansi yang bertanggungjawab menurut Pasal 1 angka 13 PP 51/1993.

12) Pengertian pemrakarsa menurut Pasal 1 angka 12 PP 51/1993 sama dengan pengertian pemrakarsa menurut Pasal 1 angka 7 PP 29/1986.

13) Lihat kembali catatan kaki nomor 7.

keberatan dan merupakan keputusan terakhir. Ketiga, keputusan persetujuan, maka atas dasar itu instansi yang berwenang dibidang perizinan berdasarkan Pasal 5 dapat mengeluarkan izin yang domohonkan pemrakarsa.

Dari uraian di atas dapat diketahui jangka waktu yang dibutuhkan pemrakarsa dalam penyusunan AMDAL apabila lancar 57 (lima puluh tujuh) hari, apabila tidak lancar akan memakan waktu 87 atau 111 (delapan puluh tujuh atau seratus sebelas) hari.

Agenda Hukum yang Masih Menunggu

Sebagaimana PP 29/1986, PP 51/1993 juga mempunyai hubungan prosedural dengan izin. Hubungan AMDAL dengan perizinan menurut PP 29/1986 dapat ditemukan dalam Pasal 5 yang menyebutkan:

Keputusan tentang pemberian izin terhadap rencana kegiatan oleh instansi yang berwenang dibidang perizinan untuk jenis kegiatan sebagaimana dimasuk dalam Pasal 2 hany dapat diberikan setelah adanya keputusan atas rencana pengelolaan lingkungan dan rencana pemantauan lingkungan oleh instansi yang bertanggungjawab.

Hubungan AMDAL dengan perizinan menurut PP 51/1993 dapat ditemukan dalam Pasal 5 yang menyebutkan:

Pemberian izin usaha tetap oleh instansi yang membidangi jenis usaha atau kegiatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 hanya dapat diberikan setelah adanya pelaksanaan rencana pengelolaan lingkungan dan rencana pemantauan lingkungan yang telah disetujui oleh instansi yang bertanggungjawab.

Rumusan Pasal 5 PP 29/1986 dan Pasal 5 PP 51/1993 tersebut mempunyai konsekuensi

hukum yang sama, yakni adanya hubungan yang bersifat prosedural antara AMDAL dengan izin. Keputusan pemberian pemberian suatu izin tidak dapat didahului keputusan persetujuan atas AMDAL yang diwajibkan bagi pemrakarsa. Misalnya, Izin usaha industri adalah salah satu jenis izin sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 5 PP AMDAL. Sehingga instansi yang berwenang menerbitkan izin usaha industri sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian Jo Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1987 tentang Izin Usaha Industri, baru dapat menerbitkan izin usaha industri yang dimohonkan setelah adanya keputusan persetujuan atas AMDAL dari instansi yang bertanggungjawab.

Peran komisi AMDAL sebagai penilai dokumen-dokumen AMDAL yang diajukan pemrakarsa sangat menentukan terhadap keputusan yang diberikan oleh instansi yang bertanggung jawab. Oleh karenanya, anggota komisi AMDAL¹⁴⁾ baik dalam PP 29/1986 maupun PP 51/1993 tidak hanya melibatkan unsur pemerintah tetapi juga masyarakat lewat lembaga swadaya masyarakat (LSM) sebagai anggota tidak tetap. Disamping itu dokumen AMDAL dan keputusannya bersifat terbuka untuk umum dan diumumkan oleh instansi yang bertanggungjawab lewat media massa dan atau pengumuman pada instansi yang bertanggungjawab. Sehingga setiap orang dapat dengan mudah berperan serta untuk mengemukakan saran pemikirannya secara lisan dan atau tertulis.¹⁵⁾ Namun, ketentuan tersebut sebagaimana PP 29/1986, PP 51/1993 juga tidak menjelaskan bagaimana tata cara pelaksanaan peran serta

14) Lihat Keputusan Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup Nomor Kep-53/MENKLH/6/1987 tentang Pedoman Susunan Keanggotaan dan Tata Kerja Komisi dan Pasal 17 ayat (2) dan Pasal 18 ayat (2) PP 51/1993.

15) Lihat penjelasan Pasal 31 PP 29/1986 dan Pasal 22 PP51/1993 dan penjelasannya.

tersebut, media massa tempat mengumumkan, dan pengaruh peran serta tersebut dalam proses penilaian dan persetujuan AMDAL yang apada gilirannya dapat mempengaruhi penilaian komisi, pengambilan keputusan AMDAL dari instansi yang bertanggungjawab dan atau izin dari instansi yang berwenang.¹⁶⁾

Kehadiran LSM sebagai anggota tidak tetap dalam komisi AMDAL sebenarnya dapat menjadi mitra decision maker dalam pengoptimalan peran serta masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup. LSM yang memahami masalah lingkungan akan dapat memberikan masukan- masukannya disekitar dampak yang akan ditimbulkan apabila rencana kegiatan tersebut berjalan. Masukan-masukan yang disampaikan sudah barang tentu harus berpengaruh terhadap penilaian AMDAL dan pengambilan keputusan. Apabila tidak, maka kehadiran LSM hanya sekedar formalitas belaka. Namun, dapat dikatakan bahwa PP 51/1993 masih saja mengulangi kesalahan yang terdapat dalam PP 29/1986. Mengingat dalam kenyataan terdapat beraneka ragam LSM. Dengan tidak disebutkannya kriteria LSM yang dijadikan anggota tidak tetap, maka peran LSM paling tidak siatas kertas masih akan menemui kesulitan untuk dapat dilaksanakan secara optimal. LSM yang tidak memahami secara baik masalah lingkungan tidak mungkin dapat memberikan masukan-masukannya dan menilai dokumen-dokumen AMDAL yang diajukan oleh pemrakarsa. Tetapi yang pasti penyebutan LSM secara umum itu memberikan *freies ermesen* kepada Menteri atau Lembaga Pemerintah non Depatemen yang atau Gubernur membidangi kegiatan yang bersangkutan yang ditugasi membentuk komisi AMDAL. Keadaan itu sekaligus dapat membuka peluang berkolusinya antara pemrakarsa dengan instansi yang berwenang dibidang perizinan.

Penegakan Hukum

Penegakan hukum dapat dilakukan secara preventip dan refresip. Penegakan hukum yang bersifat preventip ditujukan kepada upaya pencegahan terhadap suatu peristiwa yang bertentangan dengan hukum. Penegakan hukum yang bersifat refresip ditujukan untuk mengakhiri secara langsung perbuatan yang bertentangan dengan hukum. Dari konsep penegakan hukum tersebut dapat dikatakan bahwa PP AMDAL tergolong dalam penegakan hukum yang bersifat preventip. Karena, apabila kegiatan tersebut berdasarkan penilaian akan membawa dampak negatif yang lebih besar dari dampak positifnya, maka dokumen-dokumen yang diajukan oleh pemrakarsa kegiatan tersebut tidak akan disetujui oleh instansi yang bertanggung jawab. Sehingga secara otomatis instansi yang berwenang menerbitkan izin tidak boleh menerbitkan yang dimohonkan oleh pemrakarsa.

Penegakan hukum Pasal 5 PP 29/1986 dan Pasal 5 PP 51/1993 di atas dapat menimbulkan masalah. Mengingat tidak satu pasalpun yang menyebutkan bahwa keputusan pemberian izin yang mendahului keputusan persetujuan atas AMDAL adalah tidak sah. WALHI misalnya, sebagaimana yang diberitakan berbagai media massa mempermasalahkan keabsahan keputusan penerbitan izin pembangunan instalasi pembangkit listrik di Gresik yang diterbitkan sebelum PIL-nya mendapat persetujuan dari instansi yang bertanggung jawab. Namun,

16) Disini kita dapat membandingkan dengan Hinder Ordonantie (HO) Staatsblad 1926:226 yang juga telah mengatur tentang peran serta masyarakat Peran serta tersebut disampaikan oleh masyarakat sebelum KTUN diberikan selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari setelah pengumuman itu ditempelkan di papan pengumuman instansi yang akan mengeluarkan KTUN. Dengan demikian meskipun HO itu produk hukum Hindia Belanda, namun telah mengatur tata cara peran serta secara lebih jelas ketimbang PP 29/1986 dan PP 51/1993.

kepedulian WALHI terhadap lingkungan tersebut tidak mendapat dukungan hukum, sehingga kita sudah dapat menduga bahwa kepedulian itu akan kandas di tengah jalan dan kasus selesai itupun selesai dengan sendirinya.

Sebagaimana diketahui izin merupakan salah satu bentuk keputusan tata usaha negara (KTUN). Untuk menyengketakan suatu KTUN menurut Pasal 1 angka 4 UU PTUN adalah :

Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dari rumusan tersebut dapat diketahui bahwa obyek, subyek, dan kedudukan para pihak dalam sengketa tata usaha negara. Obyek sengketa TUN adalah Keputusan Tata Usaha Negara (KPTUN). Subyek sengketa TUN adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berkedudukan sebagai tergugat dan individu atau badan hukum perdata yang terkena KTUN tersebut yang berkedudukan sebagai penggugat.

Apabila rumusan Pasal 1 angka 4 telah dipenuhi masih berhadapan dengan Pasal 53 ayat (1) dan ayat (2) UU PTUN sebagai ketentuan yang mengatur alasan menggugat ke PTUN.

Pasal 53 ayat (1)

Seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal

atau tidak syah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan atau rehabilitasi.

Pasal 53 ayat (2)

Alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah:

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut.
- c. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan atau tidak mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dengan keputusan itu seharusnya tidak sampai pada pengambilan atau tidak pengambilan keputusan.

Dengan demikian Pasal 53 ayat (1) mensyaratkan orang atau badan hukum yang berhak untuk menggugat keputusan tersebut harus mempunyai kepentingan langsung yang menimbulkan kerugian baginya akibat dikeluarkannya KTUN tersebut. Dari situ dapat kita ketahui bahwa WALHI tidak mempunyai kepentingan langsung, sehingga tidak mungkin tidak dapat menjadi subyek (penggugat) dalam sengketa tersebut.

Pasal 53 ayat (2) di atas pada dasarnya berisi alasan untuk membatalkan suatu KTUN yang; KTUN yang dikeluarkan itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, *detournement de pouvoir, willekeur* (ketika alasan tersebut tidak bersifat kumulatif, karena dirumuskan dengan huruf a, b, c). Dari ketentuan Pasal tersebut, praktis KTUN

dibidang perizinan yang dikeluarkan tanpa melalui prosedur AMDAL sangat sulit untuk digugat keabsahannya. Karena, keputusan tersebut jelas menguntungkan orang atau badan hukum perdata yang terkena keputusan, maka tidak mungkin ia menggugatnya ke PTUN. Sementara itu Pasal 67 ayat (1) UU PTUN mengatakan:

Gugatan tidak menunda atau menghalangi dilaksanakannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara serta tindakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang digugat.

Pasal 67 ayat (1) tersebut mengandung asas praduga *rechtmatic* yang membawa konsekuensi bahwa keputusan penerbitan izin itu harus dianggap syah sebelum adanya pembatalan terhadap keputusan tersebut. Sedang untuk menggugat keputusan tersebut rumusan Pasal 53 ayat (1) dan (2) harus dipenuhi.

Dengan demikian pemberian izin yang tanpa AMDAL membawa dua konsekuensi hukum yang bertolak belakang, tetapi keduanya menguntungkan pemrakarsa. Disatu pihak, sangat sulit digugat untuk pembatalannya karena terbentur pemenuhan unsur-unsur yang terdapat dalam Pasal 1 angka 4 dan Pasal 53 ayat (1) dan ayat (2). Dipihak lain, berdasarkan Pasal 67 ayat (1) memberikan kekuatan hukum tetap syahnya izin yang dikeluarkannya itu.

Khusus mengenai penegakkan hukum SEMDAL berdasarkan Keputusan Menteri Kependudukan dan Lingkungan Hidup Nomor Kep. 52/MENKLH/6/1987 tentang Batas Waktu Penyusunan Studi Evaluasi Mengenai Dampak Lingkungan (SEMDAL) adalah:

a. Bagi kegiatan yang mempergunakan bahan berbahaya dan beracun dalam produksinya, diwajibkan telah menyusun SEMDAL selambat-lambatnya 5 Juni 1990.

b. Bagi kegiatan lainnya diwajibkan telah menyusun SEMDAL selambat-lambatnya 5 Juni 1992.

Ketentuan tentang batas waktu penyusunan SEMDAL tersebut mengandung kelemahan, karena pelanggaran atau ketidaktaatan terhadap ketentuan batas waktu tersebut tidak mempunyai sanksi hukum yang jelas. Ketentuan Pasal 5 PP 29/1986 lebih ditujukan terhadap rencana kegiatan yang langsung berkaitan dengan penerbitan izin atau sebelum keputusan pemberian izin diberikan oleh instansi yang berwenang. Sedang bagi kegiatan yang wajib membuat SEMDAL izi sudah diterbitkan. Sehingga ketidaktaatan terhadap kewajiban penyusunan SEMDAL tidak ada sangkut pautnya dengan penerbitan izin. Disamping itu, apabila memperhatikan Surat Keputusan Menteri Perindustrian Nomor 134/M/SK/4/1988 tentang Pencegahan dan Penanggulangan Pencemaran Sebagai Akibat Kegiatan Usaha Industri Terhadap Lingkungan Hidup, pada dasarnya memuat kewajiban membuat AMDAL dan SEMDAL bagi kegiatan industri, namun tidak menyinggung batas waktu penyusunan SEMDAL dan sanksi hukum terhadap ketidaktaatan terhadap kewajiban penyusunan SEMDAL. Apabila KEPMENKLH di atas dihubungkan dengan KEPMENPRIND tersebut ada ketidak sinkronan. Pertama, batas waktu penyusunan SEMDAL untuk kegiatan industri berdasarkan KEPMENPRIND tidak disebutkan batas waktunya. Kedua, kewajiban menyusun SEMDAL dibidang kegiatan industri setelah diberlakukannya KEPMENPRIND. Berdasarkan asas hukum *lex posterior derogat legi priori*, maka yang diberlakukan adalah KEPMENPRIND, disamping kegiatan tersebut menyangkut masalah industri.

Dalam PP 29/1986 maupun SK. Menteri Perindustrian tersebut dijelaskan adanya

kemungkinan SEMDAL yang diajukan oleh pemrakarsa ditolak. Sedang tata laksana SEMDAL sama dengan AMDAL. Maka, berdasarkan logika hukum seharusnya sanksi yang terdapat dalam AMDAL juga berlaku terhadap SEMDAL. Misalnya, dokumen PIL yang merupakan bagian dari AMDAL yang diajukan oleh pemrakarsa ditolak oleh instansi yang bertanggungjawab maka pemrakarsa harus mencari lokasi lain. Dengan demikian, PEL yang merupakan bagian dari SEMDAL yang diajukan oleh pemrakarsa ditolak oleh instansi yang bertanggungjawab praktis kegiatan tersebut harus pindah lokasi. Namun kenyataannya sejak diberlakukannya PP 29/1986 sampai dicabut kita belum pernah mendengar adanya kegiatan industri yang pindah lokasi akibat ditolaknya PEL yang diajukan oleh pemrakarsa. Fenomena ini membawa kita pada dua anggapan yang bertolak belakang. Pertama, SEMDAL yang diajukan oleh pemrakarsa disetujui oleh instansi yang bertanggungjawab. Kedua, Kewajiban menyusun SEMDAL tidak diterapkan secara konsekuen.

PP 51/1993 tidak mengatur kegiatan-kegiatan yang telah berjalan sebelum PP ini diberlakukan. Namun, karakteristik PP 51/1993 masih sama dengan karakteristik PP 29/1986 yakni prosedur dan penilaiannya belum terpadu, tetapi masih bersifat sektoral. Artinya, prosedur pengajuan dan penilaian AMDAL masih ditempatkan pada departemen atau instansi yang membawahi kegiatan yang bersangkutan. Persamaan karakteristik tersebut memungkinkan permasalahan yang dihadapi PP 29/1986 akan terulang lagi jika didalam menindaklanjuti PP 51/1993 departemen sektoral atau instansi yang membawahi kegiatan tersebut tidak memahami PP 51/1993.

Penutup

Dengan dikeluarkannya PP 51/1993 deregulasi AMDAL nampak pada jangka waktu pengajuan AMDAL sampai diberikannya keputusan persetujuan yang memakan waktu apabila lancar 57 (lima puluh tujuh) hari dan apabila tidak lancar memakan waktu 87 atau 111 (delapan puluh tujuh atau seratus sebelas) hari. Sedang pada masa berlakunya PP 29/1986 jangka waktu pengajuan AMDAL sampai diberikannya keputusan persetujuan sangat bervariasi tidak seperti PP 51/1993 pemrakarsa wajib menyusun semua dokumen AMDAL. Pemrakarsa yang menyusun semua dokumen AMDAL akan memakan waktu apabila lancar 210 (dua ratus sepuluh) hari, sedang apabila tidak lancar 240 atau 254 (dua ratus empat puluh atau dua ratus lima puluh empat) hari. Pemrakarsa tidak perlu menyusun PIL akan memakan waktu apabila lancar 180 (seratus delapan puluh) hari, sedang apabila tidak lancar 210 atau 224 (dua ratus sepuluh atau dua ratus dua puluh empat) hari. Pemrakarsa tidak perlu menyusun KA-ANDAL dan ANDAL apabila lancar akan memakan waktu 90 (sembilan puluh) hari, sedang apabila tidak lancar 136 (seratus tiga puluh enam) hari.

Tata cara pelaksanaan peran serta masyarakat dan pengaruhnya terhadap penilaian komisi dan pengambilan keputusan persetujuan belum diatur secara jelas. Lembaga Swadaya Masyarakat posisinya selaku anggota tidak tetap dan kriterianya masih belum jelas baik menurut PP 29/1986 maupun PP 51/1993. Disamping itu, sifat keterbukaan yang dianut oleh PP 29/1986 maupun PP 51/1993 belum memberikan kejelasan tentang tata cara pelaksanaan peran serta masyarakat dan kekuatan hukumnya untuk mempengaruhi penilaian AMDAL dan pengambilan keputusan.

Hubungan prosedural antara AMDAL dengan izin dalam PP 51/1993 juga masih sama dengan yang diatur dalam PP 29/1986. Sebagai mana PP 29/1986, PP 51/1993 juga masih mengandung kekurangan yuridis sekitar sanksi yang dapat diterapkan terhadap

hukum masyarakat dan lingkungan yang justru harus lebih diutamakan belum mendapat pengaturan secara proporsional sebagaimana halnya AMDAL sebelum deregulasi. Dengan demikian deregulasi AMDAL dari sudut hukum tidak menyentuh masalah substansial perlu tidaknya PP AMDAL dirubah.

Keputusan pemberian izin dari instansi yang berwenang baru dapat diberikan setelah adanya keputusan persetujuan atas AMDAL dari instansi yang bertanggungjawab.

izin yang diberikan sebelum AMDAL yang diajukan oleh pemrakarsa mendapat persetujuan dari instansi yang bertanggung jawab. Kondisi ini sudah barang tentu menguntungkan pemrakarsa dan membuka peluang berkolusi dengan instansi yang berwenang memberikan izin untuk menyimpangi hubungan prosedural tersebut.

Dari uraian diatas jelas deregulasi AMDAL berpengaruh terhadap jangka waktu penyusunan dan persetujuan AMDAL, sehingga menguntungkan pemrakarsa. Namun ditinjau dari sudut kepentingan

Daftar Pustaka.

- Hadjon, Philipus M., Peradilan Tata Usaha Negara, Bahan Penataran Hukum Administrasi dan Hukum Lingkungan, Kerjasama Hukum Indonesia - Belanda, di FH UNAIR, Surabaya, tanggal 16 - 28 November 1992.
- Rangkuti, Siti Sundari, Inovasi Hukum Lingkungan : Dari Ius Constitutum ke Ius Constituendum, Pidato Pengukuhan Guru Besar, Airlangga University Press, Surabaya, 1991.
- Spelt, N.M., dan J.B.J.M. ten Berger, Pengantar Hukum Perizinan, Bahan Penataran Hukum Administrasi dan Hukum Lingkungan, Kerjasama Hukum Indonesia - Belanda, di FH UNAIR, Surabaya, tanggal 16 - 18 November 1992, disunting oleh Philipus M. Hadjon.
- van Wijk, H.D. Willem Konijnenbelt, Hoofdstukken van Administratiefrecht, Uitgeverij Lemme B.V. Utrecht, 1990.

Biodata

- Zairin Harahap, SH., adalah staf pengajar dan kepala Bagian HAN di FH-UII. Saat ini sedang menyelesaikan tesis S-2 di Fakultas Pasca Sarjana Universitas Airlangga Surabaya.