

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kemajuan di bidang industri, teknologi dan perdagangan bebas internasional menuntut penggunaan secara intensif sumber daya manusia dan sumber daya alam. Permintaan pemenuhan keperluan akan sumber daya alam dalam pembangunan nasional perlu direncanakan secara matang.

Semua kegiatan dan usaha manusia dapat mempunyai dampak terhadap lingkungan hidup. Dampak itu dapat bersifat positif dalam arti memacu terpelihara dan terlestariannya lingkungan hidup dan dampak itu dapat pula bersifat negatif yaitu merusak lingkungan hidup. Dampak positif dapat dipelihara dan dikembangkan sedangkan dampak negatif harus ditanggulangi setidaknya diminimalkan pengaruh negatifnya terhadap lingkungan sehingga masih dapat ditoleransikan.

Lingkungan tidak dapat mendukung jumlah kehidupan yang tanpa batas. Pertumbuhan jumlah penduduk bumi mutlak harus dikendalikan, aktivitas manusianya pun harus memperhatikan kelestarian lingkungan. Keseimbangan ini harus dijaga agar bumi dapat memberikan daya dukung lingkungan kepada kehidupan manusia.

Kerusakan lingkungan adalah pengaruh sampingan dari tindakan manusia untuk mencapai suatu tujuan yang mempunyai konsekuensi terhadap lingkungan. Pencemaran lingkungan adalah akibat dari ambiguitas tindakan manusia. Manusia telah memasukkan alam dalam kehidupan kebudayaannya, akan tetapi ia nyaris lupa bahwa ia sendiri sekaligus merupakan bagian dari alam di mana dia hidup.¹

Kerusakan sumber alam dan pencemaran lingkungan hidup pada umumnya disebabkan oleh kegiatan pembangunan yang kurang memperhatikan daya dukung lingkungan hidup.

Daya dukung lingkungan adalah kapasitas atau kemampuan ekosistem untuk mendukung kehidupan organisme secara sehat sekaligus mempertahankan produktivitas, kemampuan adaptasi dan kemampuan memperbaharui diri. Daya dukung lingkungan diartikan sebagai kemampuan lingkungan untuk mendukung kehidupan manusia. Setiap daerah mempunyai karakteristik, geografis yang berbeda-beda serta ditambah dengan kegiatan manusia dengan berbagai kepentingannya, sehingga daya dukung lingkungan bervariasi.

Perkembangan teknologi dan kemajuan industri akan berdampak pada kualitas daya dukung lingkungan, yang pada akhirnya merusak lingkungan itu sendiri. Eksploitasi alam berlebihan dengan tidak memperhatikan kelestarian fungsi lingkungan harus dihentikan.

¹ Hardjonoemantri, 2001. *Hukum Tata Lingkungan*. Edisi Kedua. Cetakan Keenam belas. Yogyakarta

Meningkatnya upaya pembangunan akan meningkatkan dampak terhadap lingkungan hidup. Keadaan ini mendorong diperlukannya upaya pengendalian dampak lingkungan hidup agar risiko terhadap lingkungan hidup dapat ditekan sekecil mungkin.

Pengelolaan lingkungan hidup adalah upaya terpadu dalam pemanfaatan, penataan, pemeliharaan, pengawasan, pengendalian, pemulihan dan pengembangan lingkungan hidup.

Pengelolaan lingkungan hidup selain memerlukan dukungan perangkat hukum juga memerlukan peran serta masyarakat. Keikutsertaan masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup akan dapat mewujudkan terciptanya lingkungan hidup yang kondusif bagi keseimbangan ekosistem.

Untuk menopang pengelolaan lingkungan hidup diperlukan fungsi perizinan yang meliputi pembinaan, pengarahan, pengawasan dan penertiban kegiatan. Sesuai ketentuan yang tercantum dalam Pasal 7 Peraturan Pemerintah No 27 Tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan, maka izin usaha baru diberikan setelah adanya Rencana Pengelolaan Lingkungan (RKL) dan Rencana Pemantauan Lingkungan (RPL) yang telah disetujui. Izin merupakan suatu instrumen yuridis preventif. Oleh karena itu, keputusan kelayakan lingkungan hidup berdasarkan hasil penilaian ANDAL, RKL, dan RPL, sebagaimana telah diterbitkan oleh instansi yang bertanggung jawab wajib dilampirkan pada permohonan izin melakukan usaha dan/atau kegiatan yang

menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup. Adanya RKL dan RPL yang telah disetujui merupakan inti sistem perizinan berwawasan lingkungan yang pengertian pelaksanaannya tetap ada di sektor masing-masing.

RKL dan RPL maupun Upaya Pengelolaan Lingkungan (UKL) dan Upaya Pemantauan Lingkungan (UPL) merupakan instrumen manajemen lingkungan (*environmental management*) yang wajib dilaksanakan oleh sesuatu perusahaan dalam implementasi kegiatannya di lapangan.

RKL dan RPL merupakan dokumen perencanaan lingkungan yang dihasilkan dalam studi AMDAL bagi kegiatan-kegiatan yang masuk kategori wajib AMDAL. UKL dan UPL merupakan dokumen perencanaan lingkungan yang dihasilkan/dibuat bagi berbagai kegiatan yang tidak melalui proses AMDAL.

Pencemaran dan perusakan lingkungan hidup terjadi karena adanya pemberian izin untuk melakukan usaha dan/atau kegiatan tertentu yang semestinya dilarang karena dapat mendatangkan gangguan, kerusakan atau bahaya bagi lingkungan hidup atau kesehatan masyarakat. Oleh karena itu pemberi izin sudah seyogyanya berkewajiban untuk mengawasi dan memantau pelaksanaan izin yang telah diberikan. Pengawasan merupakan sarana yang paling efektif dan efisien mengendalikan dampak lingkungan hidup. Seandainya dari hasil pengawasan dan pemantauan ditemukan suatu pelanggaran atas izin yang telah diberikannya tersebut, maka penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan

tidak dapat diberikan sanksi administrasi dari yang paling ringan sampai dengan

pencabutan izinnya, dengan harapan penanggung jawab bersedia untuk memenuhi beban dan persyaratan-persyaratan lingkungan yang tercantum dalam izinnya.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka penulis mengajukan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana mekanisme pelaksanaan pengawasan lingkungan terhadap dokumen RKL dan RPL hotel di Kota Yogyakarta ?
2. Hambatan-hambatan apakah dalam pelaksanaan pengawasan lingkungan terhadap dokumen RKL dan RPL hotel di Kota Yogyakarta ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui upaya Pemerintah Kota Yogyakarta dalam pelaksanaan pengawasan lingkungan terhadap dokumen RKL dan RPL hotel sebagai sarana penegakan hukum.
2. Untuk mengetahui hambatan dalam pelaksanaan pengawasan lingkungan terhadap dokumen RKL dan RPL hotel di Kota Yogyakarta.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis

2. Manfaat praktis

Memberikan sumbang dalam pelaksanaan pengawasan lingkungan terhadap dokumen RKL dan RPL hotel sebagai sarana penegakan hukum di Kota Yogyakarta

E. Tinjauan Pustaka

Lingkungan hidup sebagai kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan dan makhluk hidup, termasuk di dalamnya manusia dan perilakunya, mempengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lainnya. Batasan pengertian ini terdapat dalam Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Ketentuan-ketentuan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPH).

Dari pengertian di atas dapat diartikan bahwa lingkungan hidup merupakan sistem yang meliputi lingkungan alam hayati (flora dan fauna), lingkungan alam nonhayati (bumi, air, tanah, udara), lingkungan buatan (budaya, pabrik, jembatan, waduk), dan lingkungan sosial (kondisi sosial, ekonomi, budaya, masyarakat) yang mempengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk lainnya.²

Unsur-unsur yang disebutkan itu satu dengan yang lain saling berkaitan dan merupakan satu sistem sehingga jika salah satu unsur komponennya mengalami perubahan akan berpengaruh lebih lanjut pada komponen lain. Untuk itu lingkungan hidup harus dijaga kemampuannya agar lestari dan diupayakan agar pemanfaatannya dapat dinikmati oleh generasi sekarang dan yang akan datang melalui manajemen atau perencanaan yang hati-hati.

Meningkatnya upaya pembangunan akan meningkatkan dampak terhadap lingkungan hidup. Indonesia sebagai negara berkembang yang giat memacu pertumbuhan ekonomi juga tidak terlepas dari risiko degradasi lingkungan hidup. Keadaan ini mendorong diperlukannya upaya pengendalian dampak lingkungan hidup agar risikonya dapat ditekan sekecil mungkin.

Pengelolaan lingkungan hidup selain memerlukan dukungan perangkat hukum juga memerlukan peran serta masyarakat. Keikutsertaan masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup akan dapat mewujudkan terciptanya lingkungan hidup yang kondusif bagi keseimbangan ekosistem. Peran serta masyarakat sangat diperlukan karena masyarakat merupakan populasi manusia yang perilakunya berpengaruh terhadap ekosistemnya. Bab III UUP LH menetapkan mengenai hak,

serta kewajiban yang ada pada setiap pemerintah serta hak masyarakat untuk berperan serta.³

Salah satu penjabaran ketentuan peran serta dalam tahap perencanaan adalah ketentuan dalam PP No 27 tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) yang memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk menilai AMDAL sebagai studi kelayakan lingkungan dalam tahap perencanaan.

Rencana Pengelolaan dan Pemantauan Lingkungan (RKL dan RPL) adalah tahap akhir dari studi AMDAL. Jika AMDAL merupakan proses identifikasi dan analisa dampak, maka RKL dan RPL merupakan tahapan bagaimana mengelola dan memantau dampak tersebut. RKL dan RPL merupakan kunci dari pengelolaan lingkungan melalui AMDAL.

Bagian penting dari RKL adalah penjelasan tentang pendekatan teknis yang akan digunakan dalam mengelola lingkungan akibat adanya kegiatan. Dalam pendekatan RKL ini perlu dijelaskan beberapa faktor penting, yaitu:

1. Lingkungan yang terkena dampak
2. Bobot dampak
3. Tolok ukur dampak

Dalam Kep MNLH No.14 Tahun 1994 tentang Pedoman RKL dan RPL disebutkan tiga pendekatan yang direkomendasikan, yaitu:

³ Hardjasoemantri, *op.cit.*, hlm 93

- a. Pendekatan teknologi adalah suatu cara-cara teknologi untuk menangani dampak lingkungan. Pendekatan teknologi merupakan upaya mendaur ulang limbah, menetralisasi limbah, membangun terasering, penanaman pohon penutup tanah untuk mengurangi erosi, mereklamasi lahan bekas galian tambang.
- b. Pendekatan ekonomi merupakan suatu usaha pemrakarsa untuk turut menanggulangi dampak lingkungan dengan cara memberikan kompensasi atas kerugian yang diderita masyarakat. Pendekatan ekonomi termasuk pemberian kemudahan dari pemerintah kepada pemrakarsa proyek seperti pengadaan peralatan, kredit bank dan sebagainya. Juga termasuk bantuan pemrakarsa proyek kepada masyarakat disekitarnya berupa perbaikan fasilitas umum seperti jalan, penerangan dan sebagainya.
- c. Pendekatan institusional adalah upaya pelibatan institusi-institusi terkait dalam menanggulangi dampak lingkungan.

Sesuai pengelolaan lingkungan baik dalam UPL (Upaya Pemantauan Lingkungan), UKL (Upaya Pengelolaan Lingkungan) perlu dipantau untuk mengetahui sejauh mana efektivitas pengelolaan lingkungan tersebut maupun untuk mengetahui kemungkinan adanya bias terhadap prakiraan dampak yang telah dikaji dalam dokumen AMDAL. Oleh sebab itu keterkaitan antara RKL dan RPL maupun UKL dan UPL sangatlah erat karena dengan hasil pemantauan

tersebut dapatlah digambarkan pengelolaan lingkungan yang telah dilaksanakan

Secara garis besar, manfaat pemantauan lingkungan adalah sebagai berikut :

1. Untuk menilai keragaan (*performance*) suatu kegiatan atau kondisi lingkungan menurut persyaratan teknis dan atau kondisi yang digariskan dalam peraturan perundangan yang berlaku. Misalnya pemantauan kualitas air limbah sebagai upaya untuk mengamati sejauh mana baku mutu air buangan yang ditetapkan dipenuhi.
2. Sebagai upaya untuk memantau efektivitas kegiatan pencegahan, penanggulangan, dan pengendalian dampak lingkungan.
3. Untuk mengidentifikasi sejak awal perubahan-perubahan lingkungan yang bersifat negatif atau merusak sehingga upaya penanggulangan dapat dilaksanakan sedini mungkin guna mencegah kerusakan lingkungan yang lebih parah.
4. Untuk menilai keakuratan prakiraan dampak lingkungan yang telah dilakukan dalam AMDAL sehingga dengan adanya usaha ini prakiraan dampak lingkungan senantiasa dapat diperbaiki.
5. Untuk meningkatkan pemahaman atas dampak lingkungan yang timbul sebagai akibat adanya kegiatan/proyek, sebagai upaya untuk melakukan kegiatan pengelolaan lingkungan yang lebih baik di masa mendatang.

6. Dapat digunakan sebagai informasi dasar untuk kompensasi atas sumber daya alam yang hilang atau rusak.⁴

Pengawasan dan pengendalian penataan lingkungan hidup ditemukan dalam Pasal 22 sampai dengan Pasal 24 UUPH. Kewenangan melakukan pengawasan terhadap penataan lingkungan hidup berada di tangan Menteri yang ditugasi untuk mengelola lingkungan hidup dan dapat diserahkan kepada Pemerintah Daerah. Dalam Pasal 22 UUPH dinyatakan bahwa Menteri melakukan pengawasan terhadap penataan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan atas ketentuan yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan di bidang lingkungan hidup. Untuk melakukan pengawasan yang dimaksud, Menteri dapat menetapkan pejabat yang berwenang untuk melakukan pengawasan.

Penjelasan ayat (2) menyatakan bahwa dalam hal menetapkan pejabat yang berwenang dari instansi lain untuk melakukan pengawasan, Menteri Lingkungan Hidup melakukan koordinasi dengan pimpinan instansi yang bersangkutan.

Pasal 23 UUPH menyatakan bahwa pengendalian dampak lingkungan hidup sebagai alat pengawasan dilakukan oleh suatu lembaga yang dibentuk khusus untuk itu oleh pemerintah.

⁴ Andrianto, Tubada Taufiq, 2002, *Audit Lingkungan*, Yogyakarta : Global Pusaka Utama, hlm 84.

Ketentuan pasal ini merupakan landasan bagi BAPEDAL pada tingkat ketentuan undang-undang. Dengan demikian memperkuat kedudukan BAPEDAL yang telah ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Sebagai realisasi Pasal 22 UUPH telah ditetapkan Keputusan MNLH No. 07 Tahun 2001 tentang Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup dan Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup Daerah pada tanggal 8 Maret 2001. Pejabat pengawas berwenang melakukan pengawasan penataan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.

Demikian pula telah ditetapkan Keputusan MNLH No. 58 Tahun 2002 tentang Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup di Propinsi/Kabupaten/Kota tertanggal 16 Agustus 2002 dalam rangka pelaksanaan ketentuan dalam Pasal 21 UUPH.

Penegakan hukum (*law enforcement, rechtshandhaving*) lingkungan merupakan mata rantai terakhir dalam siklus pengaturan (*regulatory chain*) perencanaan kebijakan (*policy planning*) lingkungan, yang diawali dari penetapan perundang-undangan (*legislation; wet en regelgeving*), penentuan standar (*standard setting; norm zetting*) pemberian izin (*licencing; vergunning verlening*) dan terakhir ketaatan, penataan penegakan hukum.

Penegakan hukum lingkungan dapat dilakukan secara preventif dan represif, dengan suatu harapan agar *regulated communities* menaati peraturan dan persyaratan-persyaratan perlindungan yang tercermin dalam peraturan perundang-

undangan dan perizinan lingkungan melalui pengawasan dan penerapan sanksi administrasi, pidana dan perdata, baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama. Penegakan hukum secara preventif berarti pengawasan aktif dilakukan terhadap kepatuhan kepada peraturan berupa kejadian langsung yang menyangkut peristiwa konkret yang menimbulkan sangkaan bahwa peraturan hukum telah dilanggar. Instrumen penting bagi penegakan hukum preventif ini adalah penyuluhan, pemantauan dan penggunaan kewenangan yang bersifat pengawasan. Dengan demikian, penegak hukum yang utama di sini adalah pejabat atau aparat pemerintah yang berwenang memberi izin dan mencegah terjadinya pencemaran lingkungan. Penegakan hukum represif dilakukan dalam hal perbuatan yang melanggar peraturan.⁵

F. Metode Penelitian

1. Lokasi Penelitian

Penelitian ini mengambil lokasi di Kota Yogyakarta.

⁵ Siti Sundari, *Penelitian 2000: Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*

2. Jenis Penelitian

a. Penelitian kepustakaan

Yaitu mengumpulkan, menghimpun dan kemudian mempelajari serta meneliti bahan hukum yang berkaitan dengan masalah yang diteliti, terdiri dari :

1) Bahan hukum primer, yaitu :

- a) UUD 1945
- b) UU No 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang
- c) UU No 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup
- d) UU No 32 Th 2004 tentang Otonomi Daerah
- e) PP No 29 Tahun 1986 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL)
- f) PP No 27 Tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan
- g) PP No 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom
- h) Keputusan Presiden No 23 Tahun 1990 tentang Pembentukan Badan Pengendalian Dampak Lingkungan (BAPEDAL)
- i) Kep-12/MENLH/3/1994 tentang Pedoman Umum Upaya Pengelolaan Lingkungan dan Upaya Pemertuan Lingkungan

- j) Kep-14/MENLH/3/1994 tentang Pedoman Umum Penyusunan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan
- k) Keputusan Menteri Lingkungan Hidup No 42 Tahun 1994 tentang Fungsi dari Audit Lingkungan
- l) Keputusan Menteri Lingkungan Hidup No17 Tahun 2001 tentang Jenis Rencana Usaha dan/atau Kegiatan Yang Wajib Dilengkapi Dengan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan
- m) Keputusan Menteri No 41 Tahun 2000 tentang Pedoman Pembentukan Komisi Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup Kabupaten Atau Kota

2) Bahan hukum sekunder, yaitu :

- a) Buku-buku tentang lingkungan
- b) Literatur-literatur yang sesuai dengan masalah yang diteliti

3) Bahan hukum tersier, yaitu :

Badan hukum yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, terdiri dari Kamus Umum Bahasa Indonesia dan Kamus-kamus Hukum Indonesia.

b. Penelitian Lapangan

Yaitu penelitian yang dilakukan di lapangan secara langsung memperoleh bahan-bahan mengenai masalah yang diteliti dengan wawancara yaitu teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan tanya jawab secara langsung oleh penulis kepada para narasumber.

3. Narasumber

- a. Kepala Pengawas Lingkungan Hidup Daerah Kota Yogyakarta atau yang mewakili .
- b. Kepala Dinas Lingkungan Hidup Kota Yogyakarta atau yang mewakili .
- c. Kepala BAPEDALDA Yogyakarta atau yang mewakili

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data menggunakan wawancara, yaitu teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan tanya jawab secara langsung oleh penulis kepada para narasumber untuk mendapatkan informasi yang lebih jelas.

5. Metode Analisis Data

Data yang diperoleh dari penelitian di lapangan dan data dari kepustakaan selanjutnya di analisis secara kualitatif yaitu hanya mengambil data yang bersifat khusus dan berkaitan dengan permasalahan yang sedang dibahas. Dengan demikian akan menghasilkan kesimpulan yang deskriptif kualitatif yaitu dengan melibatkan kenyataan-kenyataan yang sebenarnya