



UNIVERSITAS  
INDONESIA

*Veritas, Probitas, Iustitia*

---

FAKULTAS

HUKUM

# Isu Lingkungan Hidup dalam Pasal 23 RUU Cipta Kerja

Andri G. Wibisana

- A. Amdal
- B. Izin Lingkungan
- C. Sanksi Administratif
- D. Sanksi Pidana
- E. Beberapa Catatan/Usulan Tambahan terhadap RUUCK



# A. AMDAL

## 1. Kriteria kegiatan berdampak penting yang wajib Amdal menjadi tidak jelas

- RUUCK Pasal 23.3 (yang mengubah Pasal 23 UU 32/2009): Pasal 23(1): Kriteria usaha dan/atau kegiatan yang wajib dilengkapi dengan Amdal merupakan proses dan kegiatan yang berdampak penting terhadap lingkungan hidup, sosial, ekonomi, dan budaya. → apa saja kegiatan yang berdampak penting, akan dijelaskan dalam PP.
- UU 32/2009, Pasal 23: UUPPLH Pasal 23(1): Kriteria dampak penting untuk kegiatan wajib Amdal terdiri atas:
  - a. perubahan bentuk lahan dan bentang alam;
  - b. eksploitasi sumber daya alam, baik yang terbarukan maupun yang tidak terbarukan;
  - c. proses dan kegiatan yang secara potensial dapat menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup serta pemborosan dan kemerosotan sumber daya alam dalam pemanfaatannya;
  - d. proses dan kegiatan yang hasilnya dapat mempengaruhi lingkungan alam, lingkungan buatan, serta lingkungan sosial dan budaya;
  - e. proses dan kegiatan yang hasilnya akan mempengaruhi pelestarian kawasan konservasi sumber daya alam dan/atau perlindungan cagar budaya;
  - f. introduksi jenis tumbuh-tumbuhan, hewan, dan jasad renik;
  - g. pembuatan dan penggunaan bahan hayati dan nonhayati;
  - h. kegiatan yang mempunyai risiko tinggi dan/atau mempengaruhi pertahanan negara; dan/atau
  - i. penerapan teknologi yang diperkirakan mempunyai potensi besar untuk mempengaruhi lingkungan hidup.

→ Kegiatan wajib Amdal akan ditentukan dalam PerMen.



UNIVERSITAS  
INDONESIA

Widya, Pradika, Jati

FAKULTAS

HUKUM

## 2. Tim penilai berubah

- Perubahan Pasal 24 menurut RUUCK : Dokumen Amdal merupakan dasar uji kelayakan lingkungan hidup yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Dalam melakukan Uji Kelayakan Pemerintah dapat menunjuk lembaga dan/atau ahli bersertifikat.
- UU 32/2009:
  - Pasal 29: Dokumen amdal dinilai oleh Komisi Penilai Amdal (KPA) yang dibentuk oleh Menteri, gubernur, atau bupati/walikota
    - Anggota KPA harus memiliki lisensi
    - Keanggotaan KPA terdiri dari (Pasal 30):
      - instansi lingkungan hidup;
      - instansi teknis terkait;
      - pakar di bidang pengetahuan yang terkait dengan jenis usaha dan/atau kegiatan
      - pakar di bidang pengetahuan yang terkait dengan dampak;
      - wakil dari masyarakat terkena dampak; dan
      - organisasi lingkungan hidup.
    - KPA akan dibantu tim teknis (pakar)
- Penilaian Amdal berpotensi kehilangan sifat publiknya
  - Dalam UU 32/2009, KPA adalah tim pemerintah.
    - RUUCK tidak menjelaskan siapa Lembaga/ahli yang ditunjuk, sehingga lembaga/ahli dapat saja merupakan lembaga non-publik (yang tidak dibentuk oleh pemerintah)

### 3. Partisipasi publik dikurangi secara signifikan

- RUUCK membatasi partisipasi publik dengan cara:
  - Membatasi masyarakat yang berpartisipasi menjadi hanya masyarakat terdampak (Pasal 25 (c), dan Pasal 26 ayat 2).
    - UU 32/2009: masyarakat yang berpartisipasi adalah dalam penyusunan Amdal adalah masyarakat terkena dampak, pemerhati lingkungan, dan yang akan terpengaruh oleh keputusan dalam proses Amdal
  - RUUCK Membatasi peran masyarakat dengan hanya melibatkan dalam penyusunan Amdal (Pasal 26 ayat 2)
    - Dalam UU 32/2009, masyarakat terlibat:
      - dalam penyusunan Amdal (Pasal 26 ayat 1),
      - pengajuan keberatan atas dokumen Amdal (Pasal 26 ayat 4),
      - Penilaian Amdal dengan menjadi anggota KPA (Pasal 30)
  - Menghapuskan Pasal 38 UU 32/2009 yang memberikan kemungkinan pembatalan izin lingkungan melalui PTUN
    - Apabila ditafsirkan secara sempit (dengan hanya memperhatikan perubahan dari UU 32/2009 ke RUUCK), maka ini berarti hilangnya kesempatan masyarakat untuk menggugat keputusan (*beschikking*) dalam isu lingkungan hidup
- Berkurangnya partisipasi publik secara drastic di dalam pembuatan Amdal merupakan ancaman terhadap integritas Amdal dan pengelolaan lingkungan hidup
  - Prinsip 10 Deklarasi Rio: *“environmental issues are best handled with the participation of all concerned citizens, at the relevant level.”*
  - Menurut Neil Craik: *“if the identification of alternatives is the heart of the EIA process, then public participation is its soul. Almost every EIA system includes some form of public participation and consultation.”*



UNIVERSITAS  
INDONESIA

Veritas, Probatum, Iustitia

FAKULTAS

HUKUM

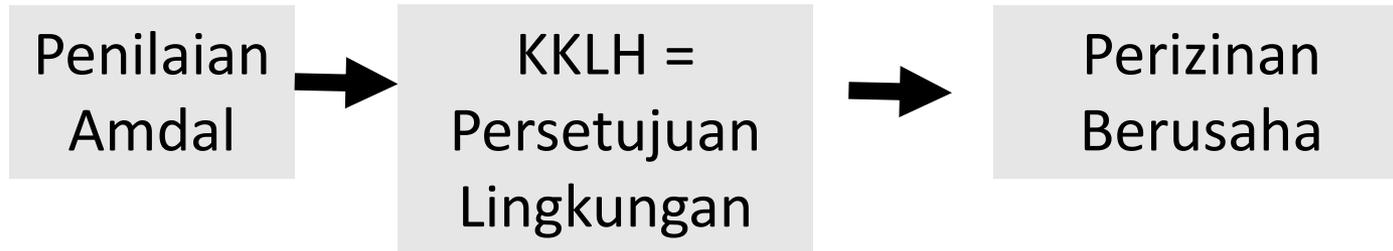
## B. IZIN LINGKUNGAN: PENGURANGAN IZIN?

- RUUCK menghapuskan izin lingkungan, dan menggantinya dengan persetujuan lingkungan atau izin berusaha
  - Persetujuan lingkungan adalah Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup (Pasal 1, angka 36)
  - Izin usaha dan/atau kegiatan adalah izin yang diterbitkan oleh instansi teknis untuk melakukan usaha dan/atau kegiatan (Pasal 1, angka 37).
  - Izin lingkungan sebagai syarat izin usaha (Pasal 40 UU 32/2009) dihapus
    - Izin usaha cukup dengan SKKLH (Pasal 24 ayat 5 perubahan oleh RUUCK)

- Perbandingan RUUCK dengan UU 32/2009
  - UU 32/2009



- RUUCK



- Sepintas, prosedur berkurang.

Tapi

Ada potensi bahwa izin sebenarnya tidak berkurang,  
mengapa?

- Pertama, karena persetujuan adalah juga izin (apalagi jika persetujuan itu dituangkan dalam bentuk keputusan)
  - Putusan Newmont Minahasa Raya
  - Naskah Akademik RUUCK menyatakan “Sesuai dengan politik hukum penyusunan RUU Cipta Kerja, izin/perizinan yang bersifat non komersial diubah menjadi “persetujuan” guna membedakan dengan perizinan yang bersifat komersial.”
  - UU No. 30 tahun 2014, Pasal 1 angka 19: “Izin adalah Keputusan Pejabat Pemerintahan yang berwenang sebagai wujud persetujuan atas permohonan Warga Masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”
  - Perbandingan, Administrative Procedure Act § 2(e), 60 Stat. 237 (1946), 5 U.S.C. § 1001(e) (1958), LICENSING. — *“License” includes the whole or part of any agency permit, certificate, approval, registration, charter, membership, statutory exemption or other form of permission..”*

## Kedua, RUUCK menghidupkan kembali izin terkait pembuangan limbah

- dumping (pembuangan limbah di media lingkungan)
  - Pasal 60 UU 32/2009: Setiap orang dilarang melakukan dumping limbah dan/atau bahan ke media lingkungan hidup tanpa izin.
    - RUUCK: TIDAK MENCABUT PASAL INI
      - RUUCK mengubah pasal 61(1) UU 32/2009 menjadi: Dumping sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60 hanya dapat dilakukan dengan persetujuan Pemerintah Pusat.
      - Kesimpulan: dumping masih memerlukan izin/persetujuan khusus (izin dumping)
    - Pasal 123 UU 32/2009 menyatakan bahwa semua izin (termasuk izin dumping) harus diintegrasikan ke dalam izin lingkungan
- Jadi, Izin menurut RUUCK:
  - KKLH (“persetujuan lingkungan”)
  - “Persetujuan” (untuk dumping)
  - “Izin berusaha”
    1. untuk usaha/kegiatan
    2. Untuk pengelolaan limbah B3
- Sedangkan, Izin menurut UU 32/2009:
  - Izin lingkungan (semua izin di bidang pengelolaan lingkungan hidup diintegrasikan ke dalam izin lingkungan)
  - Izin usaha

## C. SANKSI ADMINISTRATIF

- Adanya pembahasan mengenai sanksi (administratif atau pidana) dan Pertanggungjawaban perdata dalam RUUCK menunjukkan bahwa RUU ini bukan hanya tentang kemudahan berusaha (dalam arti penyederhanaan izin), tetapi juga kemungkinan hilang atau berkurangnya konsekuensi hukum (sanksi) jika pelaku usaha/kegiatan menimbulkan pencemaran/kerusakan
- UU 32/2009 Pasal 76 ayat 2: Sanksi administratif terdiri atas:
  - a. teguran tertulis;
  - b. paksaan pemerintah;
  - c. pembekuan izin lingkungan; atau
  - d. pencabutan izin lingkungan.
  - RUUCK menghapuskan ayat tersebut

- Sanksi yang masih ada jika RUUCK disetujui:
  - Paksaan pemerintah dan teguran (pasal 80 UU 32/2009 tidak dicabut)
  - Uang paksa (Pasal 81 UU 32/2009 tidak dicabut)
  - Sanksi baru: "sanksi administratif beruba denda"  
(Perubahan RUUCK atas Pasal 98, 99, 102, 103, 104, 109, dan 110 UU 32/2009)
  - ❖ Pembekuan izin dan Pencabutan izin TIDAK ADA LAGI (Pasal 79 UU 32/2009 dicabut)

## D. SANKSI PIDANA

### 1. Sanksi pidana yang absurd

- Yang perlu diingat:
  - Sanksi pidana tidak hanya terdiri dari penjara, tetapi juga denda
  - Sanksi pidana bagi korporasi tidak dapat berupa penjara/kurungan
- RUUCK mengubah Pasal 98, 99, 102, 103, 104, 109, dan 110 UU 32/2009, sehingga sanksi pidana pokok yang tersedia bagi pasal tersebut adalah PENJARA
  - Efek:
    - Tidak mungkin lagi menerapkan pidana korporasi bagi pasal-pasal ini.
    - Membuat penegakan hukum pidana menjadi tidak konsisten, karena misalnya Pasal 100, 101, 105, 106, 107, dan 108 UU 32/2009 (yang tidak diubah oleh RUUCK) tetap dapat dikenakan pertanggungjawaban korporasi

## 2. RUUCK tidak menganggap beberapa kegiatan yang sangat membahayakan publik sebagai tindak pidana

- Sanksi pidana, termasuk untuk delik materil (Pasal 98-99), pengelolaan limbah B3 tanpa izin (Pasal 102), pengelolaan limbah B3 yang tidak sesuai peraturan (Pasal 103), dan pembuangan limbah tanpa izin (Pasal 104) hanya dapat dijatuhkan jika pelaku tidak membayar denda administratif
- Di banyak negara, misalnya di Eropa, kegiatan tersebut langsung dianggap sebagai tindak pidana, sehingga sudah dapat dikenakan sanksi pidana
- Tidak belajar dari sejarah
  - Mensyaratkan bahwa sanksi administratif terlebih dahulu dijatuhkan sebelum sanksi pidana melupakan kemungkinan penegakan hukum adm tidak diberikan.
  - Contoh: Kasus Newmont Minahasa Raya
    - Sejarah perubahan ultimum remedium dalam UU No.23/1997 ke ultimum redemidium dalam UUPPLH

### 3. RUUCK hanya memungkinkan sanksi pidana jika pelaku tidak membayar denda

- Ini bukan *ultimum remedium*

Husak:

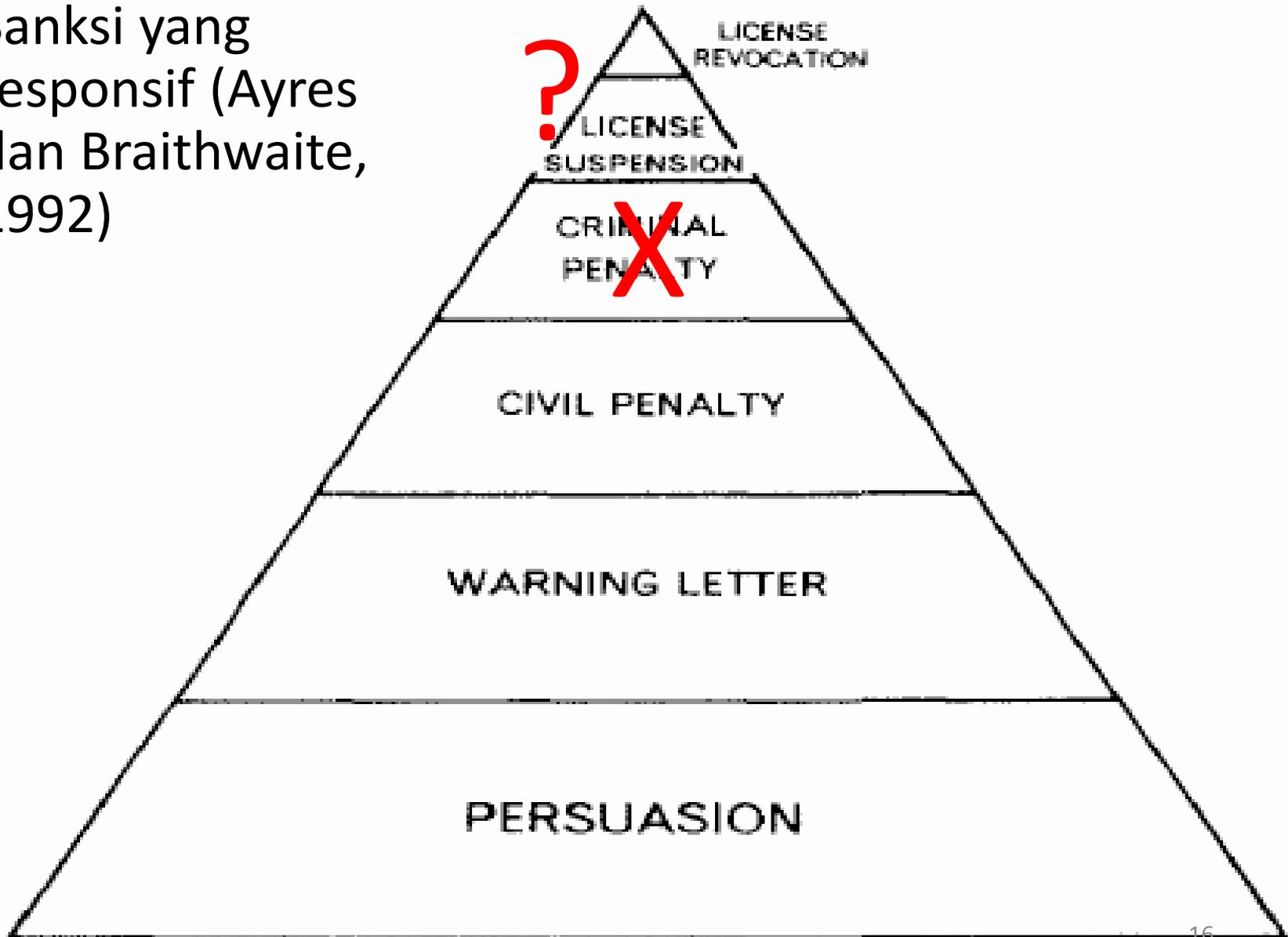
- Dalam *preventive interpretation* (penafsiran pemidanaan sebagai upaya pencegahan): “*the criminal law should be used only as a last resort to prevent given kinds of conduct. If non-criminal means to prevent the conduct in question succeed as well or better, the criminal sanction should not be employed.*”
- Dalam *censuring interpretation* (penafsiran pemidanaan sebagai upaya mencela/mengecam dari negara): “*the criminal law should be used as a last resort to censure given kinds of conduct. If non-criminal means to censure the conduct in question succeed as well or better, the criminal sanction should not be employed.*”
- Dapat berarti bahwa sanksi penjara hanya diberlakukan bagi mereka yang tidak memiliki uang

## 4. RUUCK mempersempit pilihan sanksi

- Macrory's *six penalties principles*: sanksi itu harus
  1. *Aim to change the behaviour of the offender;*
  2. *Aim to eliminate any financial gain or benefit from non-compliance;*
  3. *Be responsive and consider what is appropriate for the particular offender and regulatory issue, which can include punishment and the public stigma that should be associated with a criminal conviction;*
  4. *Be proportionate to the nature of the offence and the harm caused;*
  5. *Aim to restore the harm caused by regulatory non-compliance, where appropriate; and*
  6. *Aim to deter future non-compliance*



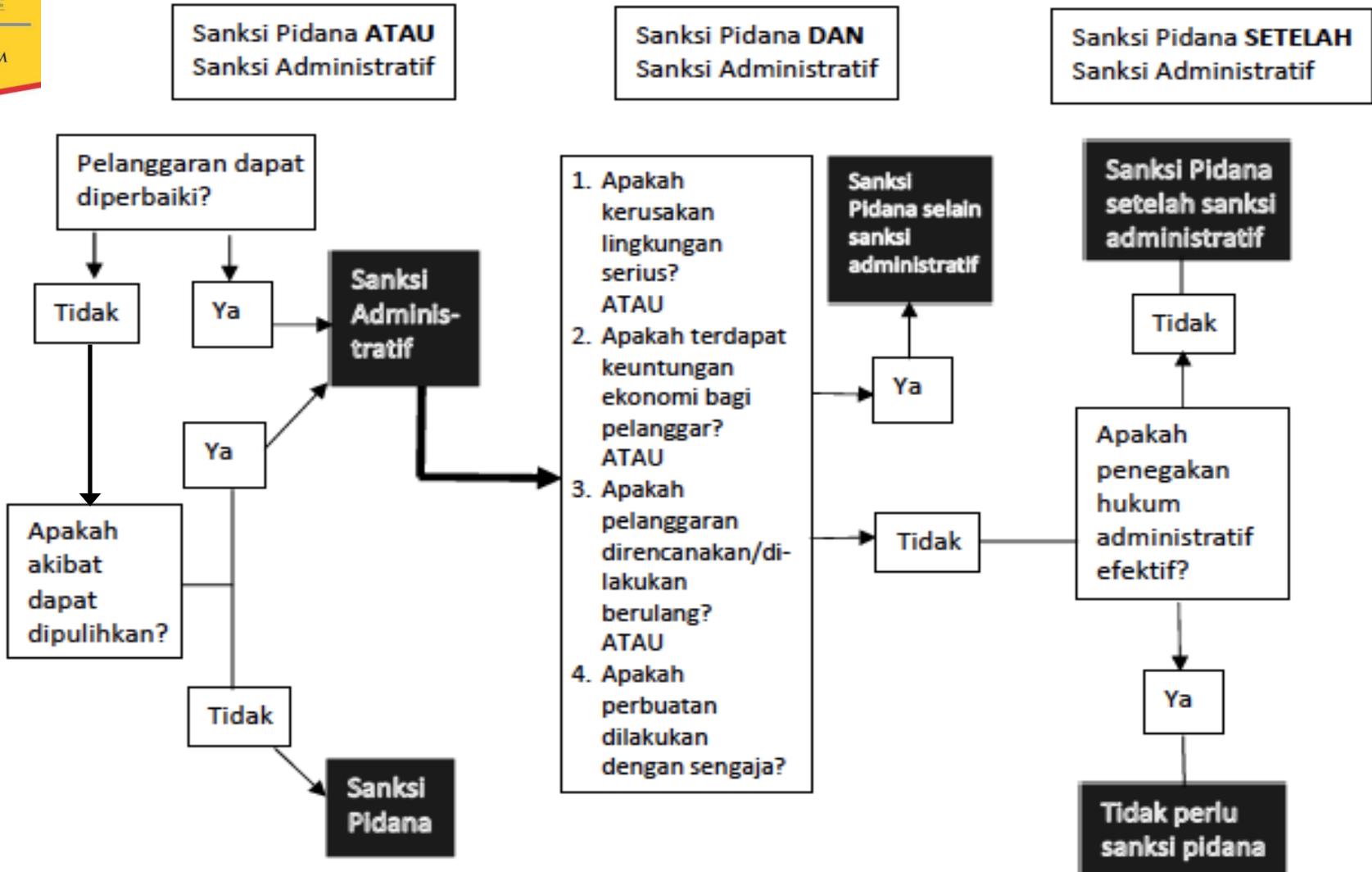
- Sanksi yang responsif (Ayres dan Braithwaite, 1992)



# Pemulihan

- **Pasal 168 RUUCK:**  
Setiap pemilik Perizinan Berusaha yang dalam melaksanakan kegiatan/usahanya menimbulkan dampak kerusakan pada lingkungan hidup, selain dikenai sanksi administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 167 ayat (5), pemilik Perizinan Berusaha wajib memulihkan kerusakan lingkungan akibat dari kegiatan/usahanya.
- **UUPPLH:**
  - Penanggulangan dan Pemulihan
  - Pencemaran dan kerusakan

# Pilihan Penegakan Hukum



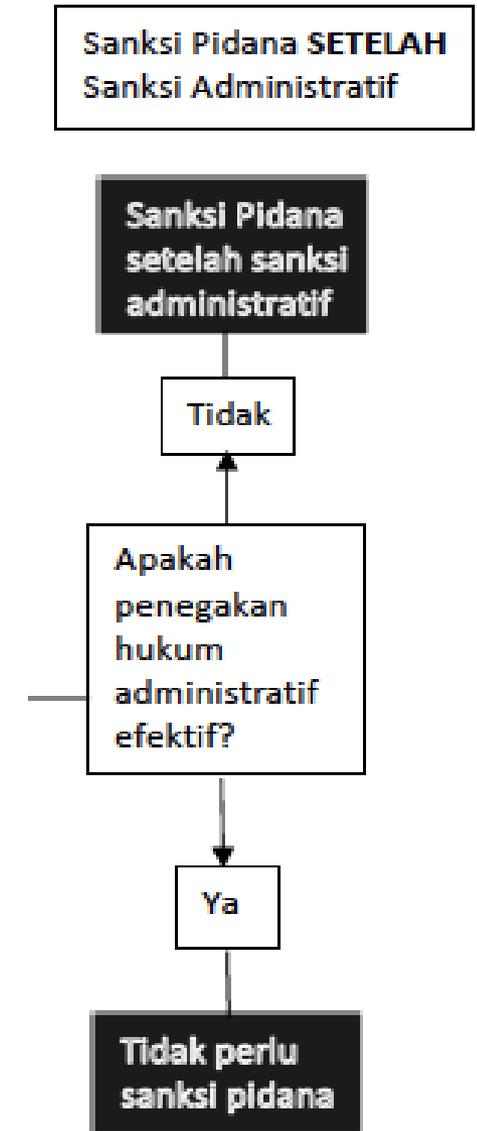
**Gambar 2.** Pilihan Sanksi Administratif dan/atau Pidana  
**Sumber:** N. Struiksma, et al., "De Effectiviteit van Bestuurlijke en Strafrechtelijke Milieuhandhaving", 2007, hal. 44.



UNIVERSITAS  
INDONESIA

FAKULTAS  
HUKUM

# RUUCK





UNIVERSITAS  
INDONESIA

Veritas, Probatum, Iustitia

FAKULTAS

HUKUM

## D. Beberapa Catatan/Usulan Tambahan terhadap RUUCK

### 1. Tentang Denda Administratif

- Perlu ditegaskan bahwa selain sanksi administratif yang bersifat memulihkan (*reparatoir*) berupa sanksi paksaan pemerintah dan uang paksa, perlu pula ada sanksi administratif yang bersifat menghukum (*punitif*) berupa denda administratif
- Secara teoretis, sanksi paksaan pemerintah atau uang paksa, dapat dikenakan bersamaan dengan sanksi denda administratif
- Besaran denda administratif dan jenis pelanggaran yang akan dikenakan denda administratif harus ditetapkan terlebih dahulu di dalam peraturan perundang-undangan (PP)



## D. Beberapa Catatan/Usulan Tambahan terhadap RUUCK

2. Tentang Pasal 87 UU Nomor 32 Tahun 2009
  - Pasal ini sebelumnya tidak diubah.
  - Perubahan perlu dilakukan mengingat Pasal 87 UU Nomor 32 Tahun 2009 mensyaratkan adanya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan, sehingga merupakan tambahan unsur dari Perbuatan Melawan Hukum pada umumnya. Hal ini menyulitkan pembuktian, sehingga ketentuan mengenai perbuatan melawan hukum dalam hukum lingkungan seharusnya dikembalikan pada rumusan perbuatan melawan hukum pada umumnya.
  - Frasa “berupa pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup” pada Pasal 87 UU Nomor 32 Tahun 2009 perlu dihilangkan.

### 3. Tentang Pasal 88

- Penjelasan perlu menegaskan unsur-unsur strict liability, sehingga dapat membedakan dengan jelas antara tanggung jawab mutlak dengan pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan dan dengan pembuktian terbalik unsur kesalahan (*presumption of fault*)
- Penjelasan perlu pula menegaskan syarat-syarat yang diberlakukan bagi adanya alasan pembelaan untuk lepas dari pertanggungjawaban berupa bencana alam dan perbuatan pihak ketiga
  - Bencana alam harus lah merupakan bencana yang luar biasa, tidak pernah terjadi, tidak dapat diperkirakan, dan merupakan satu-satunya sebab
  - perbuatan pihak ketiga harus lah merupakan perbuatan yang luar biasa berbahaya, tidak dapat diperkirakan, dan merupakan satu-satunya sebab



UNIVERSITAS  
INDONESIA

*Veritas, Probitas, Iustitia*

**Terima kasih**

FAKULTAS

HUKUM