

## **PENERAPAN SANKSI ADMINISTRASI DALAM UPAYA PERLINDUNGAN DAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP<sup>1</sup>**

Oleh: **Astri Anggreani Kiay Demak<sup>2</sup>**

Henry R. Ch. Memah<sup>3</sup>

Alsam Polontalo<sup>4</sup>

### **ABSTRAK**

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana penerapan sanksi administrasi dalam upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia dan faktor-faktor apa yang menghambat penerapan sanksi administrasi dalam upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia, yang dengan metode penelitian hukum hormatif disimpulkan: 1. Penerapan sanksi administrasi dalam upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup berupa teguran tertulis, paksaan pemerintah, pembekuan izin lingkungan, pencabutan izin lingkungan dan denda administratif dijatuhkan oleh pemerintah tanpa melalui proses pengadilan terhadap pelaku usaha atau kegiatan yang melanggar ketentuan administrasi di bidang lingkungan hidup. Penerapan sanksi administrasi merupakan sarana untuk mencegah pelanggaran dan sarana untuk menghentikan dan mengakhiri pelanggaran terhadap ketentuan di bidang lingkungan hidup. 2. Faktor penghambat penerapan sanksi administrasi dalam upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah faktor hukum dan peraturan perundang-undangan dan faktor instansi penegak hukum. Pedoman pelaksanaan penerapan sanksi administrasi belum mengatur tentang tata cara penetapan denda dan besarnya denda atas keterlambatan pelaksanaan paksaan pemerintah sehingga memberikan kewenangan bebas untuk menentukan sendiri. Demikian juga dengan faktor instansi penegak hukum masih beragamnya instansi yang berwenang menerapkan sanksi administrasi dalam kasus lingkungan.

---

<sup>1</sup> Artikel Skripsi.

<sup>2</sup> Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM 16071101333

<sup>3</sup> Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

<sup>4</sup> Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

Kata kunci: lingkungan hidup; sanksi administrasi;

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PPLH Tahun 2009) telah mengatur kewenangan pemerintah menetapkan sanksi administrasi. Penerapan sanksi administrasi merupakan bagian dari penegakan hukum lingkungan administrasi. Penegakan hukum lingkungan administrasi itu sendiri dapat dilakukan secara preventif dan represif. Penegakan hukum lingkungan administrasi yang bersifat preventif dilakukan melalui pengawasan, sedangkan penegakan hukum yang bersifat represif dilakukan melalui penerapan sanksi administrasi yang bertujuan untuk mencapai ketaatan masyarakat terhadap norma hukum lingkungan administrasi.<sup>5</sup> Selain bertujuan untuk mencapai ketaatan pada hukum, pengawasan juga dapat mengidentifikasi terjadinya pelanggaran sejak dini, sehingga apabila terjadi pelanggaran hukum maka penerapan sanksi administrasi dapat segera dilakukan. Dengan demikian antara pengawasan sebagai upaya preventif dan penerapan sanksi administrasi sebagai upaya represif merupakan suatu proses yang utuh dalam penegakan hukum lingkungan administrasi dalam upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

#### **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana penerapan sanksi administrasi dalam upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia?
2. Faktor-faktor apa yang menghambat penerapan sanksi administrasi dalam upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia?

#### **C. Metode Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif.

---

<sup>5</sup> H. Bachrul Amiq, Penerapan Sanksi Administrasi dalam Hukum Lingkungan, Laksbang Mediatama Yogyakarta, 2013, hlm. 1.

## PEMBAHASAN

### A. Penerapan Sanksi Administrasi Dalam Upaya Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Penerapan sanksi administrasi dalam upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, sebagaimana diatur dalam Pasal 76 UU PPLH di mana Menteri, Gubernur atau Bupati atau Walikota berwenang menerapkan sanksi administrasi, harus dilakukan sesuai dengan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pedoman Penerapan Sanksi Administratif di Bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Penerapan sanksi administrasi dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 2 Tahun 2013, mengenai jenis-jenis sanksi administratif, pada dasarnya memiliki pengertian yang sama dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 Tentang Izin Lingkungan, namun dikarenakan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 2 Tahun 2013 ini adalah merupakan suatu pedoman maka penjelasan mengenai jenis sanksi administratif dilakukan secara lebih mendetail.

Adapun jenis-jenis sanksi administrasi yang diatur dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 2 Tahun 2013 meliputi sanksi berupa :

1. Teguran tertulis
2. Paksaan pemerintah
3. Pembekuan izin lingkungan
4. Pencabutan izin lingkungan
5. Denda administratif.

Berikut ini penulis akan membahas penerapan sanksi administratif tersebut di atas sebagai berikut:<sup>1</sup>

#### 1. Teguran Tertulis

Sanksi administratif berupa teguran tertulis adalah sanksi yang diterapkan kepada penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan dalam hal penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan telah melakukan pelanggaran peraturan perundang-undangan dan persyaratan yang ditentukan dalam izin lingkungan. Namun pelanggaran tersebut baik

secara tata kelola lingkungan hidup yang baik maupun secara teknis masih dapat dilakukan perbaikan dan pula belum menimbulkan dampak negatif terhadap lingkungan hidup. Pelanggaran tersebut harus dibuktikan dan dipastikan belum menimbulkan dampak negatif terhadap lingkungan hidup berupa pencemaran dan/atau perusakan, misalnya:<sup>2</sup>

- a. Bersifat administratif, antara lain:
  - 1) tidak menyampaikan laporan;
  - 2) tidak memiliki *log book* dan neraca limbah B3;
  - 3) tidak memiliki label dan simbol limbah B3.
- b. Bersifat teknis tetapi perbaikannya bersifat ringan yaitu perbaikan yang dapat dilakukan secara langsung tidak memerlukan waktu yang lama, tidak memerlukan penggunaan teknologi tinggi, tidak memerlukan penanganan oleh ahli, tidak memerlukan biaya tinggi. Pelanggaran teknis tersebut meliputi antara lain:
  - 1) Parameter BODS kurang dari 0,2 ppm yang secara teknis tidak menimbulkan dampak negatif atau pencemaran terhadap lingkungan;
  - 2) Belum menunjukkan pelanggaran terhadap kriteria baku kerusakan lingkungan hidup;
  - 3) Terjadinya kerusakan atau gangguan pada instalasi pengolahan air limbah dan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan tidak melaporkan kepada pejabat yang berwenang;
  - 4) Terjadinya kerusakan atau gangguan mesin produksi;
  - 5) Penanganan teknis yang lebih baik untuk mencegah pencemaran dan/atau perusakan lingkungan;
  - 6) Pelanggaran lainnya yang dapat menimbulkan potensi terjadinya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup;
  - 7) Belum melaporkan pelaksanaan RKL-RPL atau UKL-UPL;
  - 8) Tidak melakukan pencatatan debit harian;

<sup>1</sup> H. Bachrul Amiq, Penerapan Sanksi Administrasi dalam Hukum Lingkungan. Laksbang Mediatama Yogyakarta, 2013, hlm. 16.

<sup>2</sup> Ibid, hlm. 115.

- 9) Tidak melakukan pelaporan swapantau;
- 10) Laboratorium pengujian yang digunakan belum terakreditasi;
- 11) Belum melakukan pencatatan dan pelaporan kegiatan penyimpanan limbah B3;
- 12) Belum melakukan pendataan jenis dan volume limbah B3;
- 13) Tidak memasang lampu penerangan, simbol, label limbah B3;
- 14) Tidak memiliki SOP penyimpanan, pengumpulan, pemanfaatan, pengolahan dan penimbunan limbah B3 dan tidak memiliki log book limbah B3;
- 15) Belum melakukan pencatatan dan pelaporan kegiatan pemanfaatan, pengumpulan limbah B3;

Tujuan penerapan sanksi administratif adalah agar perbuatan pelanggaran terhadap lingkungan dapat dihentikan, sehingga menempatkan sanksi administrasi sebagai instrumen yuridis yang bersifat preventif (pencegahan) dan represif non yustisial (penindakan tidak melalui pengadilan) untuk mengakhiri dan menghentikan pelanggaran ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam persyaratan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 dalam upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup melalui pengendalian lingkungan hidup.

## 2. Paksaan Pemerintah

Paksaan pemerintah adalah sanksi administratif berupa tindakan nyata untuk menghentikan pelanggaran dan/atau memulihkan dalam keadaan semula. Penerapan sanksi paksaan pemerintah dapat dilakukan terhadap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan dengan terlebih dahulu diberikan teguran tertulis.<sup>3</sup>

Adapun penerapan sanksi paksaan pemerintah dapat dijatuhkan pula tanpa didahului dengan teguran tertulis apabila pelanggaran yang dilakukan menimbulkan :

- a. Ancaman yang sangat serius bagi manusia dan lingkungan hidup;
- b. Dampak yang lebih besar dan lebih luas jika tidak segera dihentikan pencemaran dan/atau perusakannya; dan/atau
- c. Kerugian yang lebih besar bagi lingkungan hidup jika tidak segera dihentikan pencemaran dan/atau perusakannya.

Sanksi paksaan pemerintah dapat dilakukan dalam bentuk penghentian sementara kegiatan produksi, pemindahan sarana produksi, penutupan saluran pembuangan air limbah atau emisi, pembongkaran, penyitaan terhadap barang atau alat yang berpotensi menimbulkan pelanggaran, penghentian sementara seluruh kegiatan; dan/atau tindakan lain yang bertujuan untuk menghentikan pelanggaran dan tindakan memulihkan fungsi lingkungan hidup.<sup>4</sup>

Penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan dapat dikenakan sanksi administratif berupa paksaan pemerintah dalam hal melakukan pelanggaran terhadap persyaratan dan kewajiban yang tercantum dalam izin lingkungan dan peraturan perundang-undangan lingkungan dan terkait lingkungan, misalnya:<sup>5</sup>

1. Tidak membuat Instalasi Pengolahan Air Limbah (IPAL);
2. Tidak memiliki Tempat Penyimpanan Sementara (TPS) limbah B3;
3. Tidak memiliki alat pengukur laju alir air limbah (*flow meter*);
4. Tidak memasang tangga pengaman pada cerobong emisi;
5. Tidak membuat lubang sampling pada cerobong emisi;
6. Membuang atau melepaskan limbah ke media lingkungan melebihi baku mutu air limbah;
7. Tidak memenuhi persyaratan sebagaimana yang tertuang dalam izin;
8. Tidak mengoptimalkan kinerja IPAL;
9. Tidak memisahkan saluran air limbah dengan limpasan air hujan;
10. Tidak membuat saluran air limbah yang kedap air;
11. Tidak mengoptimalkan kinerja fasilitas pengendalian pencemaran udara;

<sup>3</sup> Siti Sundari Rangkuti, Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional Airlangga University Press, Surabaya, 2006, hlm. 182.

<sup>4</sup> Ibid, hlm. 183.

<sup>5</sup> H. Bachrul Amiq, Op-cit, hlm. 117.

12. Tidak memasang alat scrubber;
13. Tidak memiliki fasilitas sampling udara;
14. Membuang limbah B3 di luar TPS limbah B3;
15. Tidak memiliki saluran dan bak untuk menampung tumpahan limbah B3.

Penerapan sanksi administrasi berupa paksaan pemerintah adalah memaksa penanggung jawab usaha atau kegiatan untuk memulihkan kondisi lingkungan hidup yang tercemar. Sanksi tersebut sesuai dengan tujuan hukum untuk memulihkan lingkungan yang rusak agar kembali pulih seperti semula.

### **3. Pembekuan Izin Lingkungan**

Sanksi administratif pembekuan izin lingkungan dan/atau izin perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah sanksi yang berupa tindakan hukum untuk tidak memberlakukan sementara izin lingkungan dan/atau izin perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, yang berakibat pada berhentinya suatu usaha dan/atau kegiatan. Pembekuan izin lingkungan ini dapat dilakukan dengan atau tanpa batas waktu. Penerapan sanksi administratif berupa pembekuan izin lingkungan diterapkan terhadap pelanggaran, misalnya :

1. Tidak melaksanakan paksaan pemerintah;
2. Melakukan kegiatan selain kegiatan yang tercantum dalam izin lingkungan dan/atau izin perlindungan dan pengelolaan lingkungan;
3. Pemegang izin lingkungan dan/atau izin perlindungan dan pengelolaan lingkungan belum menyelesaikan secara teknis apa yang seharusnya menjadi kewajibannya.

Salah satu instrumen yuridis yang diamanatkan dalam UU PPLH Tahun 2009 adalah izin lingkungan. Izin lingkungan dapat diperoleh berdasarkan hasil dan Rekomendasi Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL). Izin lingkungan merupakan prasyarat bagi dikeluarkannya izin usaha atau kegiatan.

Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2002 tentang Izin Lingkungan, menentukan bahwa izin lingkungan adalah izin yang diberikan kepada setiap orang yang melakukan usaha dan atau

kegiatan yang wajib AMDAL atau Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup (UKL) dan Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup (UPL).

Penerapan sanksi administrasi pembekuan izin lingkungan merupakan tindakan nyata dari pemerintah yang berupa tidak memberlakukan sementara izin lingkungan yang berakibat pada berhentinya suatu usaha atau kegiatan. Pemberian izin lingkungan bukan merupakan keputusan pejabat tata usaha negara yang bersifat final, karena bukan merupakan hasil akhir dari penegakan hukum administrasi. Penanggung jawab usaha masih diberi kesempatan untuk memperbaiki sarana dan pemilihan lingkungan. Jika perbaikan dan pemulihan lingkungan berhasil dilakukan maka pemberian izin lingkungan akan dicairkan kembali. Sebaliknya apabila tidak ada perbaikan, maka dilakukan pencabutan izin lingkungan.

### **4. Pencabutan Izin Lingkungan**

Sanksi administratif berupa pencabutan izin dan/atau Izin Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup diterapkan terhadap pelanggaran, misalnya :

1. Tidak melaksanakan sanksi administratif paksaan pemerintah.
2. Memindahtangankan izin usahanya kepada pihak lain tanpa persetujuan tertulis dari pemberi izin usaha.
3. Tidak melaksanakan sebagian besar atau seluruh sanksi administratif yang telah diterapkan dalam waktu tertentu.
4. Terjadinya pelanggaran yang serius yaitu tindakan melanggar hukum yang mengakibatkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang relatif besar dan menimbulkan keresahan masyarakat.
5. Menyalahgunakan izin pembuangan air limbah untuk kegiatan pembuangan limbah B3.
6. Menyimpan, mengumpulkan, memanfaatkan, mengolah dan menimbun limbah B3 tidak sesuai sebagaimana yang tertuang dalam izin.

Penerapan sanksi administrasi pencabutan izin lingkungan ini berlaku pada penanggung jawab usaha dan kegiatan yang tidak melakukan paksaan pemerintah, memindahtangankan izin usahanya kepada

pihak lain tanpa persetujuan tertulis dari pemberi izin usaha, tidak melaksanakan sebagian besar atau seluruh sanksi administrasi yang telah diterapkan dalam waktu tertentu dan telah menyebabkan terjadinya pencemaran dan atau perusakan lingkungan yang membahayakan keselamatan dan kesehatan manusia.<sup>6</sup>

Dibandingkan dengan tiga jenis sanksi administrasi sebelumnya, pencabutan izin lingkungan bersifat paling fatal bagi penanggung jawab usaha atau kegiatan. Teguran tertulis dan paksaan pemerintah hanyalah berfungsi menghentikan pelanggaran yang dilakukan oleh penanggung jawab usaha atau kegiatan dan tindakan pemulihan fungsi lingkungan hidup. Pencabutan izin lingkungan tidak hanya menghentikan pelanggaran, tetapi juga menghentikan usaha dan semua kegiatan yang dilakukan oleh penanggung jawab usaha atau kegiatan.

#### 5. Denda Administratif

Yang dimaksud dengan sanksi administratif denda adalah pembebanan kewajiban untuk melakukan pembayaran sejumlah uang tertentu kepada penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan karena terlambat untuk melakukan paksaan pemerintahan. Pengenaan denda terhadap keterlambatan melaksanakan paksaan pemerintah ini terhitung mulai sejak jangka waktu pelaksanaan paksaan pemerintah tidak dilaksanakan.

Penerapan sanksi administrasi pembayaran denda dikenakan pada penanggungjawab usaha atau kegiatan yang tidak melaksanakan paksaan pemerintah. Denda administrasi merupakan sanksi alternatif dari penerapan paksaan pemerintah apabila penanggung jawab usaha atau kegiatan tidak melakukan paksaan pemerintah dikenai denda atas keterlambatan pelaksanaan sanksi paksaan pemerintah. Hal ini diatur dalam Pasal 81 UU PPLH tahun 2009 yang menentukan, setiap penanggung jawab usaha atau kegiatan yang tidak melaksanakan paksaan pemerintah dapat dikenai denda atas setiap keterlambatan pelaksanaan sanksi paksaan pemerintah.

Penerapan sanksi administrasi dalam upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dapat dijatuhkan oleh

pemerintah tanpa melalui proses pengadilan terhadap seseorang atau kegiatan usaha yang melanggar ketentuan hukum lingkungan administrasi.<sup>7</sup> Penerapan sanksi administrasi merupakan sarana preventif untuk mencegah pelanggaran terhadap lingkungan dan sarana represif untuk mengakhiri dan menghentikan pelanggaran terhadap ketentuan hukum lingkungan administrasi.

Beberapa contoh dari pelanggaran hukum lingkungan administrasi adalah menjalankan tempat usaha tanpa memiliki izin-izin yang diperlukan, kegiatan usaha seperti industri, hotel dan rumah sakit, membuang limbah tanpa izin pembuatan limbah, kegiatan usaha telah memiliki izin pembuangan limbah, tetapi jumlah atau konsentrasi buangan limbahnya melebihi baku mutu air limbah yang dituangkan dalam izin pembuangan air limbahnya, serta menjalankan kegiatan usaha yang wajib AMDAL tetapi tidak atau belum menyelesaikan dokumen AMDALnya.<sup>8</sup>

Penegakan sanksi administrasi merupakan penegakan hukum nonyudisial artinya penjatuhan sanksi dijatuhkan oleh pejabat Tata Usaha Negara semata, jadi tidak melalui proses persidangan. Salah satu contoh kasus yang dikemukakan di sini adalah pelaksanaan Paksaan Pemerintahan oleh BAPEDALDA Kota Padang terhadap Lembah Karet, yang terletak di Jalan Padang By Pass Km. 22 Kelurahan Batipuh Panjang, Padang. Perusahaan ini bergerak di bidang industri karet remah atau *crumb rubber*.

Dalam kasus ini masyarakat di sekitar lokasi PT Lembah Karet menyampaikan keluhan kepada Pemerintah Kota Padang atas dampak yang ditimbulkan oleh dam air milik PT Lembah Karet yang terletak di Sungai Batang Arau. Akibat dam PT Lembah Karet tersebut masyarakat Kelurahan Batipuh Panjang, Padang sering menderita kerugian karena banjir akibat dam yang sudah tidak dipakai lagi oleh PT Lembah Karet.

Berdasarkan hasil pemantauan dan pengecekan ke lapangan Tim BAPEDALDA Kota Padang dan Tim Penegakan Hukum Lingkungan Kota Padang, keluhan masyarakat Kelurahan

<sup>6</sup> Andi Hamzah, Penegakan Hukum Lingkungan, Septa Artha Jaya, Jakarta, 2007, hlm. 87.

<sup>7</sup> Takdir Rahmadi, Hukum Lingkungan di Indonesia, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 212.

<sup>8</sup> Loc-cit.

Batipuh Panjang, Padang ternyata benar dan manajemen PT Lembah Karet mengakui bahwa itu adalah kesalahan mereka. Kepala BAPEDALDA Kota Padang menetapkan bahwa manajemen PT Lembah Karet harus membongkar dam tersebut dengan biaya sendiri dalam waktu 30 hari. Inilah yang disebut Paksaan Pemerintahan (*bestuur dwaang*).

Setelah 30 hari, manajemen PT Lembah Karet tidak memenuhi sanksi administrasi berupa paksaan pemerintah dimaksud. Kemudian Kepala BAPEDALDA Kota Padang memanggil kembali manajemen PT Lembah Karet. Dalam pertemuan itu, Kepala BAPEDALDA Kota Padang memberi dua opsi kepada manajemen PT Lembah Karet:

- 1) Membongkar sendiri, atau
- 2) Dibongkar oleh Pemerintah Kota Padang melalui Dinas Pekerjaan Umum dan biayanya ditanggung oleh manajemen PT Lembah Karet.

Dalam pertemuan itu, manajemen PT Lembah Karet meminta agar dibuatkan rancangan biaya pembongkaran. Karena tingginya biaya yang diajukan oleh Dinas Pekerjaan Umum, maka manajemen PT Lembah Karet mengusulkan agar pembongkaran dilakukan oleh masyarakat dan biayanya ditanggung oleh manajemen PT Lembah Karet.

Usul ini disepakati oleh semua pihak. Pembongkaran kemudian dilakukan pada tanggal 12 Agustus tahun 2006. Biaya sepenuhnya ditanggung oleh manajemen PT Lembah Karet.

## **B. Faktor Penghambat Penerapan Sanksi Administrasi**

Kehidupan manusia tidak akan pernah lepas dari lingkungan. Eksistensi kehidupan manusia sangat tergantung pada lingkungan. Lingkungan telah menyediakan secara cuma-cuma berbagai kebutuhan bagi manusia yang merupakan syarat mutlak agar manusia dapat mempertahankan kehidupannya. Lingkungan menyediakan air, udara dan sinar matahari yang hal itu adalah merupakan kebutuhan mutlak manusia. Tanpa air dan udara maka niscaya tidak akan ada kehidupan

manusia.<sup>9</sup> Hal itu dapat dilihat dari keberadaan planet di luar bumi yang tidak memiliki air dan udara, sehingga tidak ada kehidupan di dalam planet tersebut.<sup>10</sup>

Lingkungan hidup adalah karunia Tuhan yang Maha Esa, yang diberikan kepada bangsa dan rakyat Indonesia, sehingga harus dijaga kelestarian dan keberlangsungannya agar dapat memberikan manfaat kepada setiap orang yang hidup dan tinggal di Indonesia. Di samping itu hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat adalah hak dari setiap orang tanpa memandang perbedaan suku, ras dan agama. Siapapun yang tinggal di Indonesia berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Hal tersebut harus dijamin oleh negara dan pemerintah Indonesia. Apabila terjadi perbantuan merusak atau mencemarkan lingkungan hidup maka adalah kewajiban negara untuk menjatuhkan sanksi kepada pelaku atau pelanggar lingkungan hidup tersebut. Salah satu bentuk sanksi yang dapat diterapkan oleh pemerintah berupa sanksi administrasi. Namun terdapat faktor-faktor yang menghambat penerapan sanksi administrasi.

Faktor penghambat penerapan sanksi administrasi dalam upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup antara lain :<sup>11</sup>

1. Faktor hukum dan peraturan perundang-undangan.
2. Faktor instansi penegak hukum.

Berikut ini penulis akan membahas kedua faktor penghambat penerapan sanksi administrasi tersebut di atas sebagai berikut :

### **1. Faktor Hukum dan Peraturan Perundang-Undangan**

Pasal 76 ayat (2) UU PPLH Tahun 2009 mengatur tentang sanksi administrasi yang terdiri atas teguran tertulis, paksaan pemerintah, pembekuan izin lingkungan dan pencabutan izin lingkungan. Dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan dan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 02 tahun 2013 Tentang Pedoman Penerapan Sanksi Administratif di Bidang Perlindungan dan Pengelolaan

<sup>9</sup> Supriadi, Hukum Lingkungan di Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 5.

<sup>10</sup> Loc-cit.

<sup>11</sup> H. Bachrul Amiq, Op-cit, hlm. 69.

Lingkungan Hidup. Peraturan perundang-undangan tersebut memberikan dorongan (*impulse*) kepada penanggungjawab usaha yang tidak melaksanakan Paksaan Pemerintah dengan dikenakan sanksi denda atas setiap keterlambatan pelaksanaan sanksi Paksaan Pemerintah.

Yang dimaksud dengan sanksi administratif denda adalah pembebanan kewajiban untuk melakukan pembayaran sejumlah uang tertentu kepada penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan karena terlambat untuk melakukan paksaan pemerintahan. Pengenaan denda terhadap keterlambatan melaksanakan paksaan pemerintah ini dihitung mulai sejak jangka waktu pelaksanaan paksaan pemerintah tidak dilaksanakan sampai dilaksanakannya paksaan pemerintahan.

Pedoman pelaksanaan penerapan sanksi administratif sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 02 Tahun 2013 tersebut tidak ada ketentuan tata cara penetapan denda atas keterlambatan pelaksanaan paksaan pemerintah dan penagihannya. Ketiadaan tata cara penetapan tersebut telah memberikan kewenangan bebas kepada pemerintah untuk menentukan sendiri secara teknis penentuan denda tersebut. Pemerintah dalam hal ini adalah Menteri, Gubernur dan Bupati/Walikota dapat melakukan tindakan nyata berupa upaya hukum.

Upaya yang dapat dilakukan adalah mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri berdasarkan Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata tentang perbuatan melanggar hukum, yaitu: "Tiap perbuatan melanggar hukum yang membawa kerugian kepada seorang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut". Logika hukum penggunaan upaya tersebut adalah sebagai berikut :<sup>12</sup>

- a. Perbuatan penanggungjawab usah tidak membayar denda keterlambatan paksaan pemerintah merupakan perbuatan melanggar hukum, karena bertentangan dengan kewajiban yang telah ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan..

- b. Denda keterlambatan paksaan pemerintah dapat digolongkan sebagai kerugian.
- c. Tidak membayar denda keterlambatan paksaan pemerintah meskipun telah ada surat perintah sebelum dilakukan tindakan nyata, merupakan indikator adanya kesengajaan untuk tidak memenuhi kewajibannya. Kesengajaan merupakan salah satu bentuk kesalahan.
- d. Kerugian yang diderita oleh Pemerintah disebabkan oleh perbuatan penanggungjawab usaha yang melanggar kewajibannya. Kerugian tersebut tidak akan terjadi apabila penanggungjawab usaha memenuhi kewajibannya. Hal ini menunjukkan adanya kausalitas antara kerugian yang terjadi dengan perbuatan melanggar.

Uraian tersebut di atas menunjukkan bahwa unsure-unsur dari perbuatan melanggar hukum telah terpenuhi jika dikaitkan dengan perbuatan penanggungjawab usaha yang tidak memenuhi kewajiban membayar biaya keterlambatan paksaan pemerintah. Oleh karena itu, upaya penagihan kembali biaya pelaksanaan paksaan pemerintah melalui gugatan atas dasar perbuatan melanggar hukum sangat dimungkinkan menurut hukum. Namun demikian upaya ini tidak menguntungkan bagi Pemerintah sebagai penggugat, yaitu :<sup>13</sup>

- a. Upaya melalui gugatan perdata ini memerlukan biaya yang tidak sedikit. Selain itu tidak efisien, karena memerlukan waktu yang panjang, mengingat proses peradilan yang bertahap, mulai dari proses jawab menjawab, pembuktian, kesimpulan sampai dengan putusan. Terlebih lagi masih terbuka kemungkinan upaya hukum, baik banding maupun kasasi bagi penanggung jawab usaha, apabila berkeberatan terhadap putusan pengadilan negeri.
- b. Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota sebagai Penggugat harus membuktikan unsur-unsur perbuatan melanggar hukum.

Selain mengalami kendala tersebut di atas, upaya penagihan denda keterlambatan

<sup>12</sup> Abdul Kadir Muhammad, Hukum Perikatan, Alumni, Bandung, 2012, hlm. 145-146.

<sup>13</sup> Ibid, hlm. 146.

paksaan pemerintah melalui gugatan perdata mengurangi esensi paksaan pemerintah sebagai sanksi administrasi yang dapat dijatuhkan secara sepihak oleh Pemerintah. Oleh karena itu perlu diupayakan cara lain untuk melakukan penagihan denda keterlambatan paksaan pemerintah yang sesuai dengan hakekat sanksi administrasi sebagai kewenangan Organ Pemerintah yang penerapannya tidak melalui proses pengadilan.

Dalam kepustakaan hukum administrasi, dikenal upaya penagihan dengan penerbitan surat paksa (*dwangbevel*).<sup>14</sup> Surat paksa mempunyai kekuatan eksekutorial tanpa melalui putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, surat paksa dapat dilaksanakan secara langsung bahkan disertai kewenangan untuk melakukan penyitaan barang milik pelanggar serta penjualannya/pelelangan untuk memenuhi kewajibannya pada negara.

Dalam sistem hukum Indonesia, penagihan dengan surat paksa telah dikenal dalam bidang perpajakan.

Penggunaan Surat Paksa lebih menguntungkan daripada upaya gugatan perdata. Selain karena secara substansial sesuai dengan hakekat sanksi administrasi, di dalamnya juga terkandung keuntungan-keuntungan sebagai berikut :<sup>15</sup>

- a. Efisien dan efektif, karena tidak memerlukan putusan hakim. Dengan demikian dapat menghemat biaya dan waktu.
- b. Apabila pelanggar tidak melakukan upaya perlawanan terhadap Surat Paksa, maka secara *de jure* dan *de facto* surat paksa telah mempunyai kekuatan hukum yang mengikat atau dengan kata lain telah mendapat pengakuan dari pelanggar.

Sehubungan dengan uraian tersebut di atas, maka dalam rangka mengoptimalkan penegakan sanksi administrasi dalam kasus lingkungan, khususnya penerapan paksaan pemerintah hendaknya segera dibentuk peraturan pelaksanaan yang jelas tentang tata

cara penagihan dan biayanya. Surat paksa merupakan salah satu cara yang tepat untuk diterapkan.

Terlepas dari itu, paksaan pemerintah dapat ditetapkan meskipun peraturan tentang tata cara penetapan dan penagihan denda keterlambatan paksaan pemerintah belum terbentuk. Pengaturan lebih lanjut tentang sanksi administratif sudah dibentuk, namun masih belum memadai untuk diterapkan. Apalagi jika kita simak lebih lanjut dalam penjelasan pasal tersebut yang menyatakan cukup jelas. Oleh karena itu, sejalan dengan asas pengelolaan lingkungan, maka keberadaan sanksi ini dalam UU PPLH harus ditinjau kembali. Adalah lebih tepat apabila ketentuan Pasal 81 UU PPLH Tahun 2009 direvisi dengan memasukkan sanksi uang paksa (*dwangsom*) sebagai bentuk denda dari keterlambatan paksaan pemerintah. Sanksi uang paksa telah dikenal dalam hukum administrasi, sebaliknya sanksi pembayaran sejumlah uang tertentu tidak dikenal hukum administrasi.

Ketidakjelasan pengaturan juga terdapat dalam ketentuan sanksi pembekuan dan pencabutan izin usaha baik dalam Pasal 79 UUPPLH, Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 dan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 2 tahun 2013 Tentang Pedoman Penerapan Sanksi Administratif di Bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, sehingga ketidakjelasan tersebut menimbulkan kekosongan hukum. Kekosongan hukum tersebut menimbulkan persoalan dalam memberikan penafsiran atas Pasal 79 UU PPLH Tahun 2009 yang menentukan, pengenaan sanksi administrasi berupa pembekuan atau pencabutan izin lingkungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (2) huruf c dan huruf d dilakukan apabila penanggung jawab usaha dan kegiatan tidak melaksanakan paksaan pemerintah khususnya tentang manakah izin yang dapat dicabut berkaitan dengan pelanggaran yang dilakukan oleh penanggungjawab usaha.

Begitu juga apabila kita membaca penjelasan Pasal 81 UUPPH Tahun 2009 yang menentukan, setiap penanggung jawab usaha atau kegiatan yang tidak melaksanakan

<sup>14</sup> Philipus M. Hadjon, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Gadjah mada University Press, 2013, hlm. 257.

<sup>15</sup> Ibid, hlm. 258.



paksaan pemerintah dapat dikenai denda atas setiap keterlambatan pelaksanaan sanksi paksaan pemerintah. Penjelasan Pasal 81 UU PPLH Tahun 2009 ini sama sekali khususnya tidak menjelaskan tata cara penetapan denda atas keterlambatan melaksanakan paksaan pemerintah. Di samping itu, di tingkat pemerintahan daerah, provinsi dan kabupaten/kota belum ada peraturan daerah atau peraturan kepala daerah, misalnya yang terkait dengan pelaksanaan penerbitan izin lingkungan.

## 2. Faktor Instansi Penegak Hukum

Selain faktor hukum atau peraturan perundang-undangan, yang tidak kalah penting adalah faktor penegak hukumnya. Sebaik apapun norma hukum disusun, tanpa dukungan penegak hukum yang tepat, maka tidak akan menghasilkan ketertiban masyarakat yang dituju oleh hukum tersebut. Kendala yang berkaitan dengan instansi penegak hukum atau instansi yang berwenang menerapkan sanksi administrasi dalam kasus lingkungan adalah masih beragamnya instansi yang berwenang. Salah satunya adalah instansi yang berwenang menerapkan paksaan pemerintah.

UUPPLH Tahun 2009 menegaskan bahwa penerapan paksaan pemerintahan menjadi kewenangan Menteri, Gubernur dan Bupati/Walikota. Paksaan pemerintah dapat diterapkan pada semua pelanggaran norma hukum lingkungan administratif, baik yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan maupun dalam persyaratan perizinan yang menimbulkan dampak negatif pada lingkungan. Selain UU PPLH Tahun 2009, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1990 Tentang Pengendalian Pencemaran Air dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 82 Tahun 2001 Tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air, juga memberikan kewenangan untuk menerapkan paksaan pemerintahan atas pelanggaran atau perbuatan yang menimbulkan pencemaran air. Dalam kedua Peraturan Pemerintah tersebut juga diberikan wewenang kepada Bupati/Walikota/Menteri untuk menerapkan paksaan pemerintah.

Dengan demikian kewenangan paksaan pemerintah dimiliki oleh tiga Instansi, yaitu

Menteri, Gubernur, dan Bupati/walikota untuk dua pelanggaran yang bersumber pada UUPPLH, yakni semua pelanggaran norma hukum lingkungan administratif yang menimbulkan dampak tercemarnya lingkungan. Di samping itu juga wewenang yang bersumber pada Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1990 dan Peraturan Pemerintah Nomor 82 Tahun 2001 untuk pelanggaran yang menimbulkan pencemaran air. Hal ini menimbulkan tumpang tindih kewenangan dalam penerapan paksaan pemerintah antara Menteri, Gubernur, dan Bupati/ Walikota.

Tumpang tindih tersebut dapat diatasi apabila ada delegasi kewenangan Menteri, Gubernur, dan Bupati/walikota, agar kewenangan paksaan pemerintah baik yang berkaitan dengan pencemaran air maupun pencemaran sumber daya lingkungan yang lainnya berada pada satu instansi. Hal ini dimungkinkan oleh UUPPLH sebagaimana diatur dalam Pasal 63 tentang tugas dan kewenangan antara pemerintah dan pemerintah daerah.

Meskipun secara normatif gubernur, bupati dan walikota berwenang menerapkan paksaan pemerintah atas semua pelanggaran terhadap norma hukum lingkungan administratif termasuk pelanggaran syarat perizinan, namun dalam praktek dapat berpeluang adanya perbuatan atau tindakan penyelewengan seperti kolusi. Hal ini tergantung pada *moral* para pejabat di lingkup kementerian lingkungan hidup. Misalnya pada tahap penilaian Amdal dan UKL-UPL, meloloskan kriteria Amdal dan UKL-UPL sebagai syarat penerbitan izin lingkungan, kemudian juga pada pembekuan izin yang dilakukan dengan atau tanpa batas waktu.

Para penegak hukum belum sepenuhnya memiliki pengetahuan tentang perkembangan ekosistem dan lingkungan sebab penyempurnaan pada hukum lingkungan dalam UUPPLH Tahun 2009 terdapat instrumen lingkungan yang berdasarkan perkembangan teknologi secara global, sehingga dapat menghambat penegakan hukum administratif. Di samping itu juga belum adanya spesialisasi penegak hukum di bidang lingkungan hidup.

## PENUTUP

### A. Kesimpulan

1. Penerapan sanksi administrasi dalam upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup berupa teguran tertulis, paksaan pemerintah, pembekuan izin lingkungan, pencabutan izin lingkungan dan denda administratif dijatuhkan oleh pemerintah tanpa melalui proses pengadilan terhadap pelaku usaha atau kegiatan yang melanggar ketentuan administrasi di bidang lingkungan hidup. Penerapan sanksi administrasi merupakan sarana untuk mencegah pelanggaran dan sarana untuk menghentikan dan mengakhiri pelanggaran terhadap ketentuan di bidang lingkungan hidup.
2. Faktor penghambat penerapan sanksi administrasi dalam upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah faktor hukum dan peraturan perundang-undangan dan faktor instansi penegak hukum. Pedoman pelaksanaan penerapan sanksi administrasi belum mengatur tentang tata cara penetapan denda dan besarnya denda atas keterlambatan pelaksanaan paksaan pemerintah sehingga memberikan kewenangan bebas untuk menentukan sendiri. Demikian juga dengan faktor instansi penegak hukum masih beragamnya instansi yang berwenang menerapkan sanksi administrasi dalam kasus lingkungan.

### B. Saran

1. Penerapan sanksi administrasi dalam upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup agar digalakkan oleh pemerintah terutama pemerintah daerah terhadap penanggung jawab usaha atau kegiatan yang melanggar ketentuan lingkungan untuk mencegah dan menghentikan pencemaran dan merusak lingkungan hidup.
2. Diharapkan pemerintah segera memperbaiki Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pedoman Pelaksanaan Penerapan Sanksi Administrasi agar tata

cara penetapan denda dan besarnya dana diatur dengan jelas dan instansi mana yang berwenang menetapkan denda dan menerapkan paksaan pemerintah diatur dengan jelas agar tidak menghambat penerapan sanksi administrasi dalam upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

### DAFTAR PUSTAKA

- Aminudin, dan Abidin H. Zainal, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008.
- Amiq H. Bachrul, *Penerapan Sanksi Administrasi dalam Hukum Lingkungan*, Laksbang Mediatama Yogyakarta, 2013.
- Aqib Muhammad, *Hukum Lingkungan Perspektif Global dan Nasional*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014.
- Danusaputro Munadjat, *Hukum Lingkungan*, Bina Cipta, Jakarta, 2005.
- Djamin Djanius, *Pengawasan dari Pelaksanaan UU Lingkungan Hidup*, Yayasan Obor, Jakarta, 2007.
- Hadjon Philipus M., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah mada University Press, 2013.
- Hamzah Andi, *Penegakan Hukum Lingkungan*, Sapta Artha Jaya, Jakarta, 2007.
- Helmi, *Hukum Perizinan Lingkungan Hidup*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.
- Husein Harun M., *Berbagai Aspek Hukum Analisis Mengenai Dampak Lingkungan*, Bumi Aksara, Jakarta, 2003.
- Husin Sukanda, *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009.
- Irwansyah, *Aspek Hukum Audit Lingkungan*, YAPMA, 2013.
- Kalalo Flora Pricilla, *Hukum Lingkungan*, Unsrat Press, Manado, 2016.
- Muhammad Abdul Kadir, *Hukum Perikatan*, Alumni, Bandung, 2012.
- Rahmadi Takdir, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011.
- Rangkuti Siti Sundari, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Airlangga University Press, Surabaya, 2006.

- Siahaan N.H.T., *Ekologi Pembangunan dan Tata Lingkungan*, Erlanga, Jakarta, 2007.
- Siombo Marhaeni Ria, *Hukum Lingkungan dan Pelaksanaan Pembangunan Berkelanjutan di Indonesia*, PT Gramedia Pustaka Utama, 2012.
- Soemarwoto Otto, *Atur Diri Sendiri, Paradigma Baru Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2001.
- \_\_\_\_\_, *Analisis Dampak Lingkungan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2008.
- \_\_\_\_\_, *Ekologi Lingkungan Hidup dan Pembangunan*, Djambatan, Jakarta, 2004.
- Supriadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.
- Suratno F. Gunarwan, *Analisis Mengenai Dampak Lingkungan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2002.
- Wahid Yunus, *Hukum Lingkungan*, YAPMA, Jakarta, 2007.
- \_\_\_\_\_, *Pengantar Hukum Lingkungan*, Prenamedia Group, Jakarta, 2018.

**Peraturan dan Perundang-undangan :**

- Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang *Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*.