

**TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PENEGAKAN
HUKUM LINGKUNGAN ADMINISTRATIF
MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 32
TAHUN 2009¹**

Oleh : Diana E. Rondonuwu²

ABSTRAK

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui bagaimana tinjauan yuridis terhadap penegakan hukum lingkungan administratif menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif, disimpulkan: Penegakan hukum dari perspektif hukum administrasi terhadap kasus pencemaran dan kerusakan lingkungan dilaksanakan melalui 2 (dua) upaya, yakni upaya preventif (pengawasan) dan upaya represif (sanksi administrasi). Pengawasan adalah upaya preventif dalam rangka pengendalian dampak lingkungan, sedangkan penegakan hukum adalah upaya represif terhadap pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup yang sudah terjadi. Dalam pemberian izin suatu perusahaan atau industri harus terlebih dahulu diperiksa kriteria pembuangan limbah industri untuk mencegah terjadinya kerugian yang dialami oleh masyarakat sekitar akibat lingkungan yang tercemar, karena sebagian besar akibat dari perusahaan atau industri yang tidak memenuhi kriteria pembuangan limbah industri pada akhirnya akan dikenai sanksi administrasi. Oleh sebab itu, upaya represif dan upaya preventif harus dilaksanakan secara seimbang. Selain itu juga, sanksi paksaan pemerintahan (*besturdwang*) dan uang paksa (*dwangsom*) harus lebih banyak dipahami dan diterapkan dalam rangka mendukung kebijakan pembangunan yang berwawasan lingkungan dan berkelanjutan.

Kata kunci: Tinjauan Yuridis, Penegakan Hukum Lingkungan Administratif.

PENDAHULUAN

A. Latar belakang

Penegakan hukum lingkungan melalui sarana administrasi merupakan langkah pertama yang harus dilakukan untuk mencapai penataan peraturan. Ada kelebihan penegakan

hukum lingkungan administrasi dibandingkan dengan penegakan hukum lainnya (perdata dan pidana), sebagaimana dikemukakan oleh Ahmad Santoso, yakni:

- Penegakan hukum administrasi di bidang lingkungan hidup dapat dioptimalkan sebagai perangkat pencegahan (*preventive*); Penegakan hukum administrasi (yang bersifat pencegahan) dapat lebih efisien dari sudut pembiayannya dibandingkan penegakan hukum pidana dan perdata. Pembiayaan untuk penegakan hukum administrasi meliputi biaya pengawasan lapangan yang dilakukan secara rutin dan pengujian laboratorium, lebih murah dibandingkan upaya pengumpulan alat bukti, investigasi lapangan, mempekerjakan saksi ahli untuk membuktikan kausalitas dalam kasus pidana dan perdata;
- Penegakan hukum administrasi lebih memiliki kemampuan mengundang partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat dilakukan mulai dari proses perizinan, pemantauan penataan/pengawasan, dan partisipasi dalam mengajukan keberatan dan meminta pejabat tata usaha negara untuk memberlakukan sanksi administrasi.

Ahmad Santoso menambahkan perangkat penegakan hukum administrasi dalam sebuah sistem hukum dan pemerintahan paling tidak harus meliputi :

- (1) izin, yang didayagunakan sebagai perangkat pengawas dan pengendalian;
- (2) persyaratan dalam izin dengan merujuk pada Amdal, standar baku lingkungan, peraturan perundang-undangan;
- (3) mekanisme pengawasan penataan;
- (4) keberadaan pejabat pengawas yang memadai;
- (5) sanksi administrasi.

Kelima perangkat ini merupakan prasyarat awal demi efektivitas dari penegakan hukum administrasi di bidang lingkungan hidup.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka yang menjadi permasalahan adalah bagaimana tinjauan yuridis terhadap penegakan hukum

¹ Artikel

² Dosen Pada Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi.
Magister Ilmu Hukum: NIDN. 0001077605

lingkungan administratif menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009?

C. Metode Penelitian

Dalam menyusun tulisan ini penulis menggunakan metode penelitian kepustakaan (*Library Research*) yakni suatu metode yang digunakan dengan jalan mempelajari buku literatur, perundang-undangan, dan bahan-bahan tertulis lainnya yang berhubungan dengan materi pembahasan yang penulis gunakan.

PEMBAHASAN

Secara umum istilah lingkungan (*environment*) lebih luas daripada istilah lingkungan hidup (*life environment*). Selanjutnya penulis mengemukakan beberapa pendapat mengenai lingkungan dan lingkungan hidup, sebagai berikut:³

- Sunu mengemukakan bahwa:
"Lingkungan adalah sekeliling tempat organisasi beroperasi, termasuk udara, air, tanah, sumber daya alam, flora, fauna, manusia, dan hubungan diantaranya. Sekeliling dalam hubungan ini jangkauannya dari dalam organisasi hingga sistem global".
- Salim mengemukakan pendapatnya mengenai pengertian lingkungan hidup sebagai berikut:
"Secara umum lingkungan hidup diartikan sebagai segala benda, kondisi, keadaan dan pengaruh yang terdapat dalam ruangan yang kita tempati dan mempengaruhi hal yang hidup termasuk kehidupan manusia. Batas ruang lingkungan menurut pengertian ini bias sangat luas, namun untuk praktisnya dibatasi ruang lingkungan dengan faktor-faktor yang dapat dijangkau oleh manusia seperti faktor alam, faktor politik, faktor ekonomi, faktor sosial dan lainnya".
- Hal yang senada dikemukakan oleh Soedjono bahwa:
"Lingkungan hidup sebagai lingkungan hidup fisik atau jasmani yang mencakup dan meliputi semua unsur dan faktor fisik jasmaniah yang terdapat dalam alam.

Dalam pengertian ini, maka manusia, hewan dan tumbuh-tumbuhan tersebut dilihat dan dianggap sebagai perwujudan fisik jasmaniah belaka. Dalam hal ini lingkungan diartikan mencakup lingkungan hidup manusia, hewan, dan tumbuh-tumbuhan yang ada di dalamnya".

- Danusaputro berpendapat bahwa:
"Lingkungan hidup adalah semua benda dan daya serta kondisi termasuk di dalamnya manusia dan tingkah perbuatannya yang terdapat dalam ruang dimana manusia berada dan mempengaruhi kelangsungan hidup serta kesejahteraan manusia dan jasad hidup lainnya. Dengan demikian tercakup segi lingkungan fisik dan segi lingkungan budaya".

Dari uraian di atas dapat dikemukakan lebih lanjut bahwa antara lingkungan dan lingkungan hidup dipakai dalam pengertian yang tidak berbeda. Hal ini juga dianut oleh UULH Tahun 1982, dimana dalam Pasal 1 angka 1 menyebutkan bahwa:

"Lingkungan hidup di sini merupakan sistem yang meliputi lingkungan alam hayati, lingkungan alam non hayati, dan lingkungan sosial yang mempengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lainnya. Istilah lingkungan hidup dan lingkungan dipakai dalam pengertian yang sama".

Sedangkan dalam UUPLH Tahun 1997 menjelaskan:

"Lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan dan makhluk hidup termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain".

Menurut Koesnadi Hardjosoemantri bahwa ada suatu pendapat yang keliru, yang cukup meluas di berbagai kalangan, yaitu bahwa penegakan hukum hanyalah melalui proses di pengadilan. Penegakan hukum dilaksanakan melalui berbagai jalur dengan berbagai sanksi, seperti sanksi administratif, sanksi perdata, dan sanksi pidana. Ada pula pendapat yang keliru tentang penegakan hukum yakni semata-mata

³ Manik, Karden Eddy Sontang, *Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Djambatan, Jakarta, 2003 hal. 14.

tanggung jawab aparat penegak hukum. Penegakan hukum adalah kewajiban dari seluruh masyarakat dan untuk itu pemahaman tentang hak dan kewajiban menjadi syarat mutlak.⁴

Penegakan hukum lingkungan berkaitan erat dengan kemampuan aparatur dan kepatuhan warga masyarakat terhadap peraturan yang berlaku, yang meliputi tiga bidang hukum, yaitu administrasi, pidana, dan perdata. Penegakan hukum lingkungan merupakan upaya untuk mencapai ketaatan peraturan dan persyaratan dalam ketentuan hukum yang berlaku secara umum dan individual, melalui pengawasan dan penerapan (atau ancaman) sanksi administratif, kepidanaan, dan keperdataan.⁵

1. Upaya Preventif (Pengawasan)

Dari perspektif Hukum Administrasi sebagai upaya preventif dalam rangka pengendalian dampak lingkungan hidup perlu dilaksanakan dengan mendayagunakan secara maksimal instrumen pengawasan dan perizinan. Dalam hal pencemaran dan keusakan lingkungan hidup sudah terjadi, perlu dilakukan upaya represif berupa penegakan hukum yang efektif, konsekuen, dan konsisten terhadap pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup yang sudah terjadi.

Pengawasan adalah upaya preventif dalam rangka pengendalian dampak lingkungan, sedangkan penegakan hukum adalah upaya represif terhadap pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup yang sudah terjadi. Oleh sebab itu, perlu dikembangkan suatu sistem hukum perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang jelas, tegas, dan menyeluruh guna menjamin kepastian hukum sebagai landasan bagi perlindungan dan pengelolaan sumber daya alam serta kegiatan pembangunan lain. Penegakan hukum dilakukan dengan mendayagunakan berbagai ketentuan

hukum, baik hukum administrasi, hukum perdata, maupun hukum pidana.

Ada prinsip umum dalam hukum lingkungan administrasi, bahwa pejabat yang berwenang memberi izin bertanggungjawab terhadap penegakan hukum lingkungan administrasi. Dengan demikian pejabat yang berwenang memberi izin bertanggungjawab dalam melakukan pengawasan. Pejabat atau instansi mana yang bertanggungjawab dalam pengawasan sangat tergantung pada jenis dan kewenangan perizinan. Semakin banyak jenis dan berbedanya kewenangan perizinan, semakin banyak pula pejabat atau instansi yang bertanggung jawab dalam pengawasan.

Saat ini wewenang pengawasan diatur dalam Pasal 71-75 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009.⁶ Menurut Pasal 71 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009, wewenang pengawasan ada pada Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya. Kewenangan tersebut dapat didelegasikan kepada pejabat atau instansi teknis yang bertanggungjawab di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Secara umum yang diawasi dalam Pasal 72 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 adalah ketaatan penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan terhadap izin lingkungan. Untuk itu pejabat pengawas lingkungan hidup menurut pasal 74 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 diberi wewenang berikut ini :

- melakukan pemantauan;
- meminta keterangan;
- membuat salinan dari dokumen dan/atau membuat catatan yang diperlukan;
- memasuki tempat tertentu;
- memotret;
- membuat rekaman audio visual;
- mengambil sampel;
- memeriksa peralatan;
- memeriksa instalasi dan/atau alat transportasi; dan/atau
- menghentikan pelanggaran tertentu.

⁴ Koesnadi Haerdjosoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Gajah Mada Press, Yogyakarta, 2000, hal. 390

⁵ Hadin Muhjad, *HUKUM LINGKUNGAN (Sebuah Pengantar untuk Konteks Indonesia)*, GENTA Publishing, Yogyakarta, 2015, hal. 200.

⁶ *ibid* hal. 281-283

2. Upaya Represif (Sanksi Administrasi)

Dalam rangka penegakan hukum lingkungan telah diadakan sanksi administrasi seperti yang tertuang dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup:⁷

- Pasal 76

(1) Menteri, gubernur, atau bupati/walikota menerapkan sanksi administratif kepada penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan jika dalam pengawasan ditemukan pelanggaran terhadap izin lingkungan.

(2) Sanksi administratif terdiri atas:

- a. teguran tertulis;
- b. paksaan pemerintah;
- c. pembekuan izin lingkungan; atau
- d. pencabutan izin lingkungan.

- Pasal 77

Menteri dapat menerapkan sanksi administratif terhadap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan jika Pemerintah menganggap pemerintah daerah secara sengaja tidak menerapkan sanksi administratif terhadap pelanggaran yang serius di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

- Pasal 78

Sanksi administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 tidak membebaskan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan dari tanggung jawab pemulihan dan pidana.

- Pasal 79

Pengenaan sanksi administratif berupa pembekuan atau pencabutan izin lingkungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (2) huruf c dan huruf d dilakukan apabila penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan tidak melaksanakan paksaan pemerintah.

- Pasal 80

(1) Paksaan pemerintah sebagaimana dimaksud dalam

Pasal 76 ayat (2) huruf b berupa:

- a. penghentian sementara kegiatan produksi;
- b. pemindahan sarana produksi;
- c. penutupan saluran pembuangan air limbah atau emisi;
- d. pembongkaran;
- e. penyitaan terhadap barang atau alat yang berpotensi menimbulkan pelanggaran;
- f. penghentian sementara seluruh kegiatan; atau
- g. tindakan lain yang bertujuan untuk menghentikan pelanggaran dan tindakan memulihkan fungsi lingkungan hidup.

(2) Pengenaan paksaan pemerintah dapat dijatuhkan tanpa didahului teguran 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.

- Pasal 81

Setiap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang tidak melaksanakan paksaan pemerintah dapat dikenai denda atas setiap keterlambatan pelaksanaan sanksi paksaan pemerintah.

- Pasal 82

(1) Menteri, gubernur, atau bupati/walikota berwenang untuk memaksa penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan untuk melakukan pemulihan lingkungan hidup akibat

⁷ *ibid*, hal. 283-285

pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup yang dilakukannya.

- (2) Menteri, gubernur, atau bupati/walikota berwenang atau dapat menunjuk pihak ketiga untuk melakukan pemulihan lingkungan hidup akibat pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup yang dilakukannya atas beban biaya penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan.

- Pasal 83

Ketentuan lebih lanjut mengenai sanksi administratif diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Sanksi administrasi mempunyai fungsi instrumental, yaitu pencegahan dan penanggulangan perbuatan terlarang dan terutama ditujukan kepada perlindungan kepentingan yang dijaga oleh ketentuan hukum yang dilanggar. Sanksi administrasi juga memiliki karakter repartoir, yaitu untuk memulihkan pada keadaan sebelum terjadi pelanggaran. Dengan demikian melalui fungsi ini repartoir, penerapan sanksi administrasi dalam hukum lingkungan sangat diperlukan untuk mencegah dan menanggulangi pencemaran dan/atau perusakan lingkungan. Karena itu, penerapan sanksi administrasi secara konsisten, terutama yang bersifat pemulihan keadaan (misalnya paksaan pemerintahan = *besturdsdwang*) sangat diperlukan untuk mendukung terwujudnya pembangunan berwawasan lingkungan dan berkelanjutan sebagaimana tertuang dalam Deklarasi Stockholm 1972 dan Deklarasi Rio de Janeiro 1992.

Secara teoritik beberapa jenis sanksi administrasi yang dapat digunakan dalam penegakan hukum lingkungan adalah:⁸

- a. Paksaan pemerintahan (*besturrsdwang*);

- b. Uang paksa (*dwangsom*);
c. Penutupan tempat usaha;
d. Penghentian sementara kegiatan mesin perusahaan;
e. Pencabutan izin.

Sanksi paksaan pemerintahan maupun uang paksa merupakan sanksi administrasi yang cukup efektif untuk mengendalikan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan. Paksaan pemerintahan merupakan tindakan nyata dan amat langsung dari pemerintah untuk mengakhiri keadaan yang dilarang oleh suatu kaidah hukum administrasi misalnya tindakan menyuruh singkirkan, menghalangi dan mengembalikan seperti keadaan semula.

Paksaan pemerintah merupakan wewenang mandiri pemerintahan, sehingga untuk melaksanakannya tidak perlu bantuan organ lain. Sifat wewenang mandiri inilah membedakan antara paksaan pemerintahan dengan sanksi lain yang sejenis dalam hukum perdata dan pidana. Misalnya putusan pengadilan memerintahkan untuk memperbaiki instalasi pengelolaan air limbah atau untuk mengembalikan fungsi lingkungan seperti dengan cara menebar perintah menebar bibit ikan ke sungai dan sebagainya. Sanksi semacam ini diberikan berdasarkan putusan pengadilan sehingga wewenang bukan dari pemerintah.

Pengenaan sanksi paksaan pemerintahan pada dasarnya bertujuan untuk menghentikan pelanggaran dan tindakan memulihkan fungsi lingkungan hidup. Oleh karena itu dalam Pasal 80 (2) UUPPLH 2009 sanksi paksaan pemerintahan dapat dikenakan tanpa didahului teguran apabila pelanggaran yang dilakukan menimbulkan:⁹

- a). ancaman yang sangat serius bagi manusia dan lingkungan hidup;
b). dampak yang lebih besar dan lebih luas jika tidak segera dihentikan

⁸ Wijoyo, Suparto, *Penyelesaian Sengketa Lingkungan (Settlement of Environment Disputes)*, Airlangga University Press, Surabaya, 1999, hal. 148

⁹ Rahmadi, *Hukum Lingkungan Indonesia*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2011, hal. 88

- pencemaran dan/atau perusakannya; dan/atau
- c). kerugian yang lebih besar bagi lingkungan hidup jika tidak segera dihentikan pencemaran dan/atau perusakannya.

Dalam hal terdapat suatu keadaan yang menyebabkan paksaan pemerintahan sulit dilaksanakan sebagai suatu sanksi yang terlalu berat, maka sebagai pilihan pengganti kepada yang berkepentingan dapat dikenakan uang paksa. Sebagai pengganti paksaan pemerintahan, pengenaan uang paksa hanya boleh dibebankan jika pada dasarnya paksaan pemerintahan dapat diterapkan. Uang paksa yang dibebankan tersebut akan hilang untuk tiap kali pelanggaran atau untuk tiap hari pelanggaran (sesudah waktu yang ditetapkan) masih berlanjut. Sebagai sanksi alternatif maka pengenaan uang paksa harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang secara tegas mengatur sanksi ini. Dengan demikian, sanksi ini tidak dapat diterapkan, karena tidak diatur dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009.

Sanksi administrasi berupa pembekuan izin lingkungan pada dasarnya juga bertujuan untuk mengakhiri keadaan yang dilarang oleh suatu kaidah hukum administrasi, misalnya perusahaan yang didirikan membuang limbah tanpa melalui proses pengolahan terlebih dahulu, atau melebihi ketentuan baku mutu lingkungan. Lebih riil lagi kalau digunakan jenis sanksi berupa penghentian sementara kegiatan atau penutupan tempat usaha sebagaimana dikenal dalam kepustakaan hukum administrasi.

Terakhir adalah mengenai sanksi pencabutan izin lingkungan, hal ini dapat terjadi karena penyimpangan perizinan, pandangan kebijakan yang berubah, keadaan nyata yang berubah, dan penarikan kembali sebagai sanksi. Penarikan kembali izin sebagai sanksi termasuk kategori penegakan hukum, tetapi hendaknya merupakan upaya paling akhir dalam proses penegakan hukum lingkungan administrasi.

PENUTUP

Penegakan hukum dari perspektif hukum administrasi terhadap kasus pencemaran dan kerusakan lingkungan dilaksanakan melalui 2 (dua) upaya, yakni upaya preventif

(pengawasan) dan upaya represif (sanksi administrasi). Pengawasan adalah upaya preventif dalam rangka pengendalian dampak lingkungan, sedangkan penegakan hukum adalah upaya represif terhadap pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup yang sudah terjadi. Sanksi administrasi yang diatur dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 terdiri atas:

- a. teguran tertulis;
- b. paksaan pemerintah;
- c. pembekuan izin lingkungan; atau
- d. pencabutan izin lingkungan.

Dalam pemberian izin suatu perusahaan atau industri harus terlebih dahulu diperiksa kriteria pembuangan limbah industri untuk mencegah terjadinya kerugian yang dialami oleh masyarakat sekitar akibat lingkungan yang tercemar, karena sebagian besar akibat dari perusahaan atau industri yang tidak memenuhi kriteria pembuangan limbah industri pada akhirnya akan dikenai sanksi administrasi. Oleh sebab itu, upaya represif dan upaya preventif harus dilaksanakan secara seimbang. Selain itu juga, sanksi paksaan pemerintahan (*besturdwang*) dan uang paksa (*dwangsom*) harus lebih banyak dipahami dan diterapkan dalam rangka mendukung kebijakan pembangunan yang berwawasan lingkungan dan berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

- Hadin Muhjad, *HUKUM LINGKUNGAN (Sebuah Pengantar untuk Konteks Indonesia)*, GENTA Publishing, Yogyakarta, 2015.
- Koesnadi Haerdjosoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Gajah Mada Press, Yogyakarta, 2000.
- Manik, Karden Eddy Sontang, *Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Djambatan, Jakarta, 2003
- Rahmadi, *Hukum Lingkungan Indonesia*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2011
- Wijoyo, Suparto, *Penyelesaian Sengketa Lingkungan (Settlement of Environment Disputes)*, Airlangga University Press, Surabaya, 1999